



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales



EUROPÄISCHE UNION

Zusammenfassung des Endberichts der Evaluation des Operationellen Programms des Bundes für den ESF in der Förderperiode 2007-2013

Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Durchführung der Evaluierung wurden vom Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung und vom Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen.

Zusammenfassung veröffentlicht durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	7
2.	Evaluationsansatz	10
3.	Zielerreichung und Wirksamkeit	12
3.1	Bruttowirkungen – Zielerreichung, Ergebnisindikatoren, Gleichstellung.....	12
3.1.1	Zielerreichung – Ergebnisse	12
3.1.2	Ergebnisindikatoren.....	15
3.1.3	Ergebnisse des Gender Budgeting	17
3.1.4	Zentraler Wirkungsindikator für das Gleichstellungsziel – Beschäftigungsquote von Frauen	19
3.2	Bruttowirkungen: Erkenntnisse aus den regionalen und thematischen Fallstudien.....	21
3.2.1	Qualitative ESF-Programmtypologie: Einordnung der Programmtypen	21
3.2.2	Nutzung des Bundes-ESF in den Fallstudienregionen: Ein Vergleich auf Basis der Mittelausgaben je Programmtyp	23
3.2.3	Qualitative Ergebnisse zur Programmwirkung in ausgesuchten Programmtypen	26
3.2.3.1	Programmtyp 4 „Integration in Beschäftigung“	27
3.2.3.2	Programmtyp 5 „Krisenintervention“	28
3.2.3.3	Programmtyp 6 „Lebenslanges Lernen für benachteiligte Zielgruppen“	29
3.2.3.4	Programmtyp 7: „Lebenslanges Lernen in Beruf und Unternehmen“	31
3.2.3.5	Programmtyp 9 „Übergang Schule-Beruf“	32
3.2.4	Auswirkungen des Bundes-ESF auf eine geschlechtersensible Ausrichtung der Arbeitsförderung in den Regionen	33
3.3	Bruttowirkungen: Erkenntnisse aus thematischen Evaluierungen, insbesondere bzgl. transnationalen Maßnahmen	34
3.3.1	„rückenwind“	34
3.3.2	Praxis: Transnationale Qualifizierungsmaßnahmen	35
3.3.3	IdA – Integration durch Austausch	36
3.3.4	Berufsbildung ohne Grenzen	38
3.3.5	Fazit der Untersuchungen zu transnationalen Maßnahmen	39
3.4	Zielerreichung – Nettowirkungen auf Programmebene.....	39
3.4.1	Einleitung	39
3.4.2	Die Fachevaluationen	40
3.4.2.1	Bildungsprämie	40
3.4.2.2	Bürgerarbeit.....	42
3.4.2.3	Gründercoaching Deutschland (GCD) und Gründercoaching Deutschland – Gründungen aus der Arbeitslosigkeit (GCD-AL)	43
3.4.2.4	Kommunal-Kombi	45
3.4.2.5	Perspektive Wiedereinstieg.....	46
3.4.2.6	Programm zur berufsbezogenen Sprachförderung für Personen mit Migrationshintergrund (ESF-BAMF-Programm)	47
3.4.2.7.	QualiKug Transfer – Leistungen für Teilnehmende an Qualifizierungsmaßnahmen während des Bezugs von Transferkurzarbeitergeld.....	49
3.4.3	Gesamtschau	50
4.	Steuerung und Umsetzung.....	51
4.1	Relevanz und Kohärenz.....	51
4.1.1	Relevanz der ESF-Förderung des Bundes für regionale Arbeitsmärkte.....	53
4.1.2	Relevanz für aktuelle und zukünftige arbeitsmarktpolitische Herausforderungen.....	57
4.1.3	Kohärenz zur regionalen Arbeitsmarktpolitik.....	60
4.1.4	Kohärenz zu arbeitsmarktpolitischen Interventionsfeldern	63
4.1.5	Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen	66
4.2	Steuerung des Bundes-ESF	69
4.2.1	Steuerung aus der Perspektive des Bundes-ESF.....	69
4.2.2	Steuerung aus der Perspektive der Region.....	75
4.2.3	Steuerungs- und Umsetzungsstrukturen zur Erreichung des Gleichstellungsziels.....	84

4.2.3.1	Bewertung der Steuerungs- und Umsetzungsstrategien.....	86
4.2.3.2	Die Arbeit der Agentur für Gleichstellung im ESF.....	90
4.2.4	Der Bundes-ESF als Schnittstelle zwischen Bund und Region.....	94
4.3	Wirtschaftlichkeitsanalyse	98
5	Zusammenfassung	101

Anhang 107

A.1	Programmtypologie: Ansatz und Typenbeschreibung	107
A.2	Materieller und finanzieller Programmverlauf.....	111
A.3	Bruttowirkungen – Indikatoren.....	113
A.4	Steuerungs- und Umsetzungsstrukturen zur Erreichung des Gleichstellungsziels.....	115
A.4.1	Die strukturelle, personelle und operative Verankerung des Querschnittsziels Chancengleichheit im ESF-Bundesprogramm.....	115
A.4.1.1	Aufgabenstellung und Vorgehensweise	115
A.4.1.2	Rahmenbedingungen für die Umsetzung des Gleichstellungsauftrags des ESF- Bundesprogramms.....	118
A.4.1.3	Strukturelle Verankerung von Gleichstellung im ESF-Bundesprogramm	122
A.4.1.4	Personelle Verankerung von Chancengleichheit	138
A.4.1.5	Operative Verankerung von Gleichstellung.....	143
A.4.2	Begleitende Beobachtung der Arbeit der Agentur für Gleichstellung.....	147
A.4.2.1	Aufgaben und Beratungsansatz der Agentur für Gleichstellung im ESF.....	147
A.4.2.2	Schriftliche Befragung unter Nutzerinnen und Nutzern von Beratungsleistungen der Agentur für Gleichstellung im ESF	155
A.5	Bruttowirkungen: Erkenntnisse aus thematischen Evaluierungen, insbesondere bzgl. transnationalen Maßnahmen	181
A.5.1	„rückenwind“	181
A.5.1.1	Befunde auf Trägerebene	181
A.5.1.2	Befunde in Bezug auf die geförderten Beschäftigten.....	182
A.5.1.3	Zusammengefasste Ergebnisse.....	184
A.5.2	Praxis: Transnationale Qualifizierungsmaßnahmen	184
A.5.3	Evaluation des transnationalen Programms „IdA – Integration durch Austausch“	185
A.5.3.1	Das Programm „IdA – Integration durch Austausch“	185
A.5.3.2	Untersuchungsdesign „Evaluation IdA“	186
A.5.3.3	Deskriptiv-statistisches Kurzportrait der IdA-Teilnehmenden: Welle 1	188
A.5.3.4	Der Auslandsaufenthalt und sein unmittelbarer Einfluss: Welle 2 und Panelgruppe	190
A.5.3.5	Langfristige Einflüsse: Welle 3	202
A.5.3.6	Multivariate Analysen.....	209
A.5.3.7	Zusammenfassung und Fazit.....	213
A.5.4	Berufsbildung ohne Grenzen	215
A.5.4.1	Zielgruppenerreichung.....	216
A.5.4.2	Umsetzung und Qualität der Beratungen.....	217
A.5.4.3	Wirkung der transnationalen Maßnahme	218
A.5.4.4	Fazit.....	220
A.6	Wirtschaftlichkeitsanalyse.....	221

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Tabelle 3.1: Projekte und Gesamtausgaben auf Programmebene 2007-2014	14
Tabelle 3.2: Ergebnisindikatoren der ESF-Programme	16
Tabelle 3.3: Programmausgaben gesamt und Frauenanteil	18
Tabelle 3.4: Beschäftigungsquoten 2005 bis 2014.....	19
Tabelle 3.5: Beschäftigte in geringfügiger Beschäftigung und Teilzeit	20
Tabelle 3.6: Abgerechnete Gesamtausgaben nach Region und Programmtyp	24
Tabelle 3.7: Zusammenfassung ausgewählter Effekte – Bildungsprämie.....	42
Tabelle 3.8: Zusammenfassung ausgewählter Effekte – GCD und GCD aus Arbeitslosigkeit.....	44
Tabelle 3.9: Zusammenfassung ausgewählter Effekte – Kommunal-Kombi	46
Tabelle 3.10: Zusammenfassung ausgewählter Effekte – Perspektive Wiedereinstieg.....	47
Tabelle 3.11: Zusammenfassung ausgewählter Effekte – ESF-BAMF-Programm	48
Tabelle A.2.1: Outputindikatoren nach Prioritätsachsen und Zielgebieten.....	111
Tabelle A.3.1: Definition der Ergebnisindikatoren	113
Tabelle A.4.1: Anteil der Maßnahmeträger mit vollständiger Zustimmung bei den Indikatoren der operativen Verankerung	145
Tabelle A.5.1: Anschlussfähigkeit der Projektangebote des Programms „rückenwind“– Einschätzungen der Projektträger	182
Tabelle A.5.2: Bewertung der Ergebnisindikatoren 1.2.a und 1.2.b aus Sicht der Teilnehmenden an Maßnahmen des Programms „rückenwind“	183
Tabelle A.5.3: Einflussfaktoren der erworbenen Sprachkompetenz: Ergebnisse eines linearen Regressionsmodells.....	211
Tabelle A.5.4: Einflussfaktoren der erworbenen Berufskompetenz: Ergebnisse eines linearen Regressionsmodells.....	212
Tabelle A.5.5: Einflussfaktoren des Gesamtnutzens des Auslandsaufenthaltes: Ergebnisse eines linearen Regressionsmodells	212
Tabelle A.5.6: Beratene Personen und Organisationen im Zeitraum	216
Tabelle A.5.7: Zahl der Beschäftigten insgesamt und Auszubildenden	216
Abbildung 1.1: Strategisches Zielsystem des Bundes-OP.....	8
Abbildung 3.1: Gesamtausgaben nach Programmtypen und Regionen – Anteile der Programmtypen 4 und 9	25
Abbildung 3.2: Gesamtausgaben nach Programmtypen und Regionen – Anteile der Programmtypen 6 und 7	26
Abbildung 4.1: Regionale Steuerungsansätze aus der Perspektive der Akteursbeteiligung.....	76
Abbildung 4.2: Regionale Steuerungsansätze aus der Perspektive des Projektverlaufs am Beispiel der Stadt Leipzig.....	82
Abbildung A.4.1: Verankerung von Gender-Kompetenz in den Tätigkeits- und Anforderungsprofilen bei den Maßnahmeträgern.....	140
Abbildung A.4.2: Verantwortlichkeit für die Durchsetzung des Querschnittsziels Gleichstellung	141
Abbildung A.4.3: Kooperationen und Genderschulungen bei den Maßnahmeträgern.....	141
Abbildung A.4.4: Indikatoren der operativen Verankerung von Gleichstellung bei den Maßnahmeträgern	144
Abbildung A.4.5: Idealtypischer Programm- und Steuerungszyklus zur Umsetzung von Gender Mainstreaming im Bundes-ESF	149
Abbildung A.4.6: Ausprägung des Wissens und der praktischen Umsetzungserfahrungen zu GeM unter den Befragten (Anzahl der absoluten Nennungen)	159
Abbildung A.4.7: Erkenntnisinteressen der Befragten (Anzahl der absoluten Nennungen).....	160
Abbildung A.4.8: Erzielter Erkenntniszuwachs im Ergebnis der Beratung durch die Agentur für Gleichstellung im ESF (Anzahl der absoluten Nennungen).....	161
Abbildung A.4.9: Erzielter Erkenntniszuwachs im Ergebnis der Beratung durch die Agentur für Gleichstellung im ESF (Ranking nach Punkten) im Vergleich zu den Erkenntnisinteressen (Anzahl der absoluten Nennungen)	163
Abbildung A.4.10: Nutzung weiterer Angebote der Agentur für Gleichstellung im ESF (Anzahl der absoluten Nennungen)	164

Abbildung A.4.11: Weiterer Beratungsbedarf, der bislang noch nicht abgedeckt werden konnte (Anzahl der absoluten Nennungen)	165
Abbildung A.4.12: Inhaltliche Beratungsschwerpunkte (Anzahl der absoluten Nennungen).....	167
Abbildung A.4.13: Gegenüberstellung des ursprünglichen Erkenntnisinteresses (s. Abbildung 4) und der realen Beratungsschwerpunkte (Anzahl der absoluten Nennungen)	169
Abbildung A.4.14: Gegenüberstellung: erzielter Erkenntniszuwachs (Ranking nach Punkten), ursprüngliches Erkenntnisinteresse und reale Beratungsschwerpunkte (jeweils Anzahl der absoluten Nennungen)	170
Abbildung A.4.15: Übereinstimmung der Beratungsleistungen mit dem bestehenden Beratungsbedarf (Anzahl der absoluten Nennungen)	170
Abbildung A.4.16: Ausgewählte Merkmale der Beratung (Anzahl der absoluten Nennungen)	172
Abbildung A.4.17: Merkmale der Beratung nach ihrer Bedeutung als hilfreiche Unterstützung (Anzahl der absoluten Nennungen)	173
Abbildung A.4.18: Stärkung der gleichstellungsorientierten Ausrichtung der ESF-Bundesprogramme in Folge der Beratung (Anzahl der absoluten Nennungen).....	175
Abbildung A.4.19: Bereiche der Nutzung der Beratungsangebote der Agentur für Gleichstellung im ESF (Anzahl der absoluten Nennungen).....	177
Abbildung A.4.20: Entwicklung neuer Ansätze für die Programmevaluation und/oder -begleitung durch die Beratung der Agentur (Anzahl der absoluten Nennungen).....	177
Abbildung A.4.21: Formen des Wissenstransfers an Kolleginnen und Kollegen (Anzahl der absoluten Nennungen)	178
Abbildung A.4.22: Übertragung des erworbenen Know-hows auf ... (Anzahl der absoluten Nennungen)	179
Abbildung A.5.1: Gewählte Themenschwerpunkte der Qualifizierung im Programm „rückenwind“	183
Abbildung A.5.2: Befragungskonzept IdA.....	187
Abbildung A.5.3: Höchster erreichter Schulabschluss	189
Abbildung A.5.4: Einschätzung des IdA-Projekts: „Die Vorbereitung auf den Auslandsaufenthalt ist sehr gut“.....	190
Abbildung A.5.5: Land des Aufenthalts	191
Abbildung A.5.6: Einschätzung des IdA-Projekts: „Wie gut sind Sie auf den Auslandsaufenthalt vorbereitet worden?“	192
Abbildung A.5.7: Einschätzung des Auslandsaufenthalts: „Betreuung/Beratung während des Aufenthalts“	192
Abbildung A.5.8: Einschätzung des Auslandsaufenthalts: „Zusammenarbeit mit den Kollegen/Kolleginnen vor Ort“	193
Abbildung A.5.9: Persönliche Veränderung: „Ich fühle mich jetzt sicherer, selbstbewusster“	194
Abbildung A.5.10: Persönliche Veränderung: „Ich habe viel über ein anderes Land gelernt“	194
Abbildung A.5.11: Persönliche Veränderung: „Ich habe viel für meinen Beruf gelernt“	195
Abbildung A.5.12: Einschätzung der Zukunftschancen, Männer, Vorher-Nachher-Vergleich: „Meine Zukunftschancen allgemein sind ...“	197
Abbildung A.5.13: Einschätzung der Zukunftschancen, Frauen, Vorher-Nachher-Vergleich: „Meine Zukunftschancen allgemein sind ...“	197
Abbildung A.5.14: Selbsteinschätzung Männer, Vorher-Nachher-Vergleich: „Ich weiß wo ich hin will in meinem Leben“	198
Abbildung A.5.15: Selbsteinschätzung Frauen, Vorher-Nachher-Vergleich: „Ich weiß wo ich hin will in meinem Leben“	198
Abbildung A.5.16: Selbsteinschätzung Männer, Vorher-Nachher-Vergleich: „Ich strenge mich an, mich um meine berufliche Zukunft zu kümmern“	199
Abbildung A.5.17: Selbsteinschätzung Frauen, Vorher-Nachher-Vergleich: „Ich strenge mich an, mich um meine berufliche Zukunft zu kümmern“	199
Abbildung A.5.18: Einfluss des Auslandsaufenthalts auf die Sprachkompetenz: „Ich habe meine Sprachkenntnisse verbessert“	200
Abbildung A.5.19: Einfluss des Auslandsaufenthalts auf die Berufskompetenz: „Ich habe viel für meinen Beruf gelernt“	201
Abbildung A.5.20: Einschätzung des Auslandsaufenthalts: „Was hat Ihnen der Aufenthalt insgesamt gebracht?“	202
Abbildung A.5.21: Wie hat Ihnen der Auslandsaufenthalt gefallen? – Praxisbezug	203

Abbildung A.5.22: Wie hat Ihnen der Auslandsaufenthalt gefallen? – Zusammenarbeit mit den Kollegen vor Ort	203
Abbildung A.5.23: Welchen Einfluss hatte der Auslandsaufenthalt auf Sie persönlich? – Ich fühle mich jetzt sicherer und selbstbewusster.	204
Abbildung A.5.24: Welchen Einfluss hatte der Auslandsaufenthalt auf Sie persönlich? – Ich habe viel für meinen Beruf gelernt.	204
Abbildung A.5.25: Was hat Ihnen der Auslandsaufenthalt insgesamt gebracht?.....	205
Abbildung A.5.26: Wie stellt sich Ihr Berufsleben ihre Ausbildung aktuell dar?.....	206
Abbildung A.5.27: Nutzen Sie in Ihrer Ausbildung bzw. an Ihrem Arbeitsplatz Fähigkeiten aus dem Auslandsaufenthalt? – Fähigkeit, mit Menschen umzugehen	207
Abbildung A.5.28: Nutzen Sie in Ihrer Ausbildung bzw. an Ihrem Arbeitsplatz Fähigkeiten aus dem Auslandsaufenthalt? – Berufliche Fachkenntnisse	207
Abbildung A.5.29: Nutzen Sie in Ihrer Ausbildung bzw. an Ihrem Arbeitsplatz Fähigkeiten aus dem Auslandsaufenthalt? – Umgang mit PC und anderen Kommunikationstechnologien	208
Abbildung A.5.30: Nutzen Sie in Ihrer Ausbildung bzw. an Ihrem Arbeitsplatz Fähigkeiten aus dem Auslandsaufenthalt? – Sprachkenntnisse	209
Abbildung A.6.1: Eingesetzte Vollzeitäquivalente pro Million Euro (Programme ohne Bagatellfälle)	221
Abbildung A.6.2: Eingesetzte Vollzeitäquivalente pro Million Euro (Programme mit Bagatellfällen)	222
Abbildung A.6.3: Eingesetzte Vollzeitäquivalente pro Million Euro (Programme sowohl mit als auch ohne Bagatellfälle)	223
Abbildung A.6.4: Eingesetzte Vollzeitäquivalente pro Million Euro (Prioritätsachse A, Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist)	223
Abbildung A.6.5: Eingesetzte Vollzeitäquivalente pro Million Euro (Prioritätsachse B, Verbesserung des Humankapitals).....	224
Abbildung A.6.6: Eingesetzte Vollzeitäquivalente pro Million Euro (Prioritätsachse C, Beschäftigung und soziale Integration)	225
Abbildung A.6.7: Eingesetzte Vollzeitäquivalente pro Millionen Euro (Prioritätsachse E, Transnationale Maßnahmen)	226

1. Einleitung

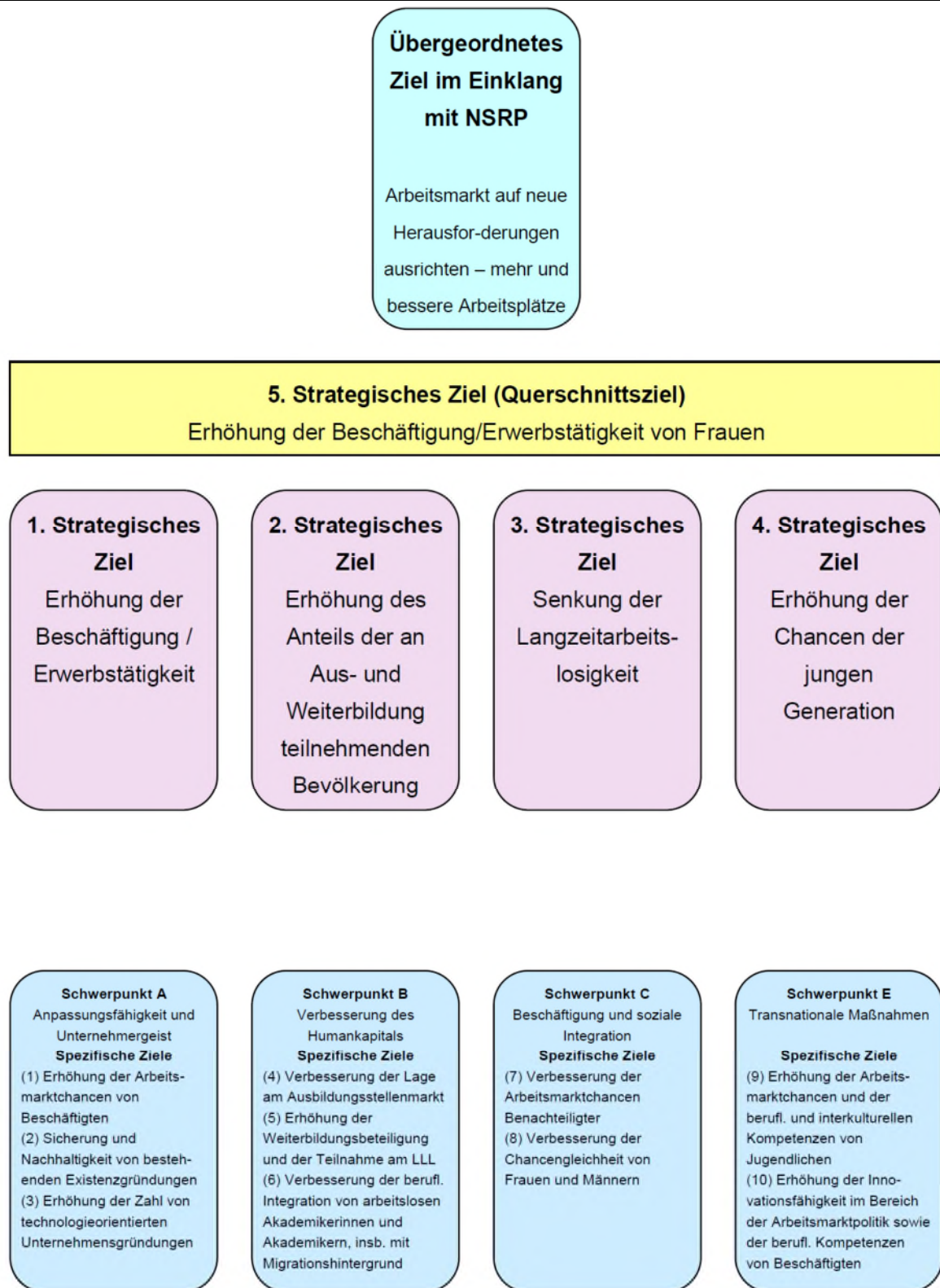
Das Konsortium aus RWI (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Essen) und ISG (Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Köln) wurde am 11. Mai 2009 vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) mit der „Evaluation des Operationellen Programms des Bundes für den Europäischen Sozialfonds (ESF) in der Förderperiode 2007 – 2013 (OP Bund)“ beauftragt. Die gemeinsame Leistungserbringung durch RWI und ISG wurde durch die Unterauftragnehmer SÖSTRA GmbH (Berlin) und Peer Gillner – Evaluation & Moderation (Wentorf bei Hamburg) – unterstützt. Hiermit veröffentlicht das Bundesministerium für Arbeit und Soziales eine Übersicht der wesentlichen Ergebnisse der Evaluation.

Der Bundes-ESF ist eingebettet in den Nationalen Strategischen Rahmenplan (NSRP), mit dem die Bundesrepublik Deutschland und die Europäische Kommission die Grundausrichtung der Strukturfondsförderung in Deutschland für die Förderperiode 2007 bis 2013 festgelegt haben (IfS 2012). Der ESF trägt in diesem Zusammenhang gemeinsam mit dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) zu den Zielen Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz bei. Die Ziele des Bundes-ESF lassen sich laut OP wiederum in fünf strategischen Ziele darstellen, von denen vier mit spezifischen Zielen unterlegt sind (siehe Abbildung 1.1). Diese vier strategischen Ziele umfassen die Erhöhung der Beschäftigung/Erwerbstätigkeit, die Erhöhung des Anteils der an Aus- und Weiterbildung teilnehmenden Bevölkerung, die Senkung der Langzeitarbeitslosigkeit und die Erhöhung der Chancen der jungen Generation. Alle strategischen Ziele sind auf das übergeordnete Ziel, den Arbeitsmarkt auf neue Herausforderungen einzustellen sowie zu mehr und besseren Arbeitsplätzen beizutragen, ausgerichtet.

Gleichstellung stellt im Bundes-OP ein eigenständiges strategisches Ziel dar, das als Querschnittsziel angelegt ist. Dieses bezieht sich zuvorderst auf das sog. „Lissabon-Ziel“ einer Frauenbeschäftigungsquote von 60 Prozent. Darüber hinaus formuliert das ESF-OP des Bundes – „unterhalb dieser globalen Betrachtungsebene“ (BMAS 2007: 125) – noch weitere Handlungsfelder/Zieldimensionen, die sich wie folgt zusammenfassen lassen: (i) Gleicher Zugang zu unabhängiger und existenzsichernder Beschäftigung, (ii) Verringerung der vertikalen und horizontalen Segregation im Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, (iii) Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie/Privatleben für Frauen und Männer sowie (iv) Reduktion geschlechterbezogener Rollenstereotypen. Auf diesem Wege wird das Querschnittsziel Chancengleichheit in die Prioritätsachsen des Bundes-OP integriert, womit letztendlich die Verfolgung einer gleichstellungspolitischen Doppelstrategie aus Gender Mainstreaming und spezifischen Maßnahmen angelegt ist.

Das Indikatorensystem des Bundes-OP für die Bewertung des Programms umfasst Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren. Die Output- und Ergebnisindikatoren beziehen sich auf die spezifischen Ziele bzw. die einzelnen Programme, die Wirkungsindikatoren sind auf Ebene der Prioritätsachsen verankert. Letztere stellen eine Operationalisierung und Quantifizierung der jeweiligen strategischen Ziele dar und orientieren sich an den EU-Benchmarks auf der Makroebene. Für die Überprüfung der Zielerreichung des strategischen Querschnittsziels Chancengleichheit wird eine Beschäftigungsquote von Frauen in Höhe von 60 % („Lissabon-Ziel“) festgelegt. Die nach den Schwerpunkten und Prioritätsachsen ausdifferenzierten Outputindikatoren werden teilweise für Frauen und Männer getrennt formuliert.

Abbildung 1.1: Strategisches Zielsystem des Bundes-OP



Quelle: ESF-OP des Bundes: 121.

In der Förderperiode 2007 – 2013 wurden im Rahmen des ESF Bundes-OP insgesamt 64 Programme im Umfang von 2,63 Mrd. Euro ESF gefördert.¹ Für den Zeitraum 2007 – 2014 konnten insgesamt 1,65 Millionen Eintritte in die Projekte des Bundes-ESF verzeichnet werden, hinzukommen 3,15 Millionen sog. Bagatellfälle. Den überwiegenden Teil der Eintritte verzeichneten die Prioritätsachsen A („Anpassungsfähigkeit und Unternehmensgeist“) und C („Beschäftigung und soziale Integration“) mit Anteilen von 13 bzw. 79 Prozent an den gesamten Eintritten, wohingegen die Prioritätsachsen B („Verbesserung des Humankapitals“) und E („Transnationale Maßnahmen“) eine quantitativ geringere Rolle spielten, sowohl hinsichtlich der Teilnehmendenzahlen als auch hinsichtlich der eingesetzten finanziellen Mittel.

Die Programme des ESF Bundes-OP zeichneten sich durch eine relativ große Vielfalt an Förderansätzen aus. So existierten neben Programmen, die auf eine unmittelbare Statusveränderung der Teilnehmenden bzw. der avisierten Personen abzielten, und Programmen mit einem Fokus auf der Beratung oder der Etablierung von Beratungsstrukturen als Instrument mittelbarer Beeinflussung individueller Erwerbsbiografien, eine große Anzahl an Programmen, die überwiegend Netzwerk- und Strukturbildung, Forschung und Entwicklungsvorhaben beinhalteten.

Eine grundlegende Herausforderung für den Evaluationsauftrag bestand darin, dass in der neuen Förderperiode eine in weiten Teilen grundsätzlich neue Umsetzungsstruktur der ESF-Maßnahmen implementiert wurde. War in der vorausgegangenen Förderperiode noch die Bundesagentur für Arbeit mit der Umsetzung der meisten Fördermaßnahmen des BMAS betraut gewesen, gab es in der Förderperiode 2007 – 2013 bei der Umsetzung der ESF-Maßnahmen des BMAS zahlreiche neue Akteure, wie z.B. das Bundesverwaltungsamt (BVA) als zwischengeschaltete Stellen. Auch die Programme der anderen ESF-umsetzenden Bundesressorts (BMW, BMBF, BMFSFJ und BMVBS (seit 2013 BMUB)) bedienten sich zur Umsetzung z.T. weiterer Akteure. Mit dieser Veränderung wurde die Erwartung verbunden, die ESF-Förderung auf Bundesebene stärker mit anderen Fachpolitiken zu verzahnen und das Förderpektrum auf eine breitere Basis zu stellen.

Für die Gesamtevaluation des OP resultierte eine äußerst komplexe Aufgabe, insbesondere bei der Untersuchung der Umsetzung und Steuerung der Programme des Bundes-ESF. Zudem wurde ein Großteil dieser Einzelprogramme gesondert im Rahmen von Fachevaluationen bewertet, deren Ergebnisse in die Gesamtevaluation einfließen sollten. Solche Fachevaluationen wurden in allen Fachressorts durchgeführt, z.B. für die Programme Bildungsprämie, Kommunal-Kombi, Perspektive Wiedereinstieg, QualiKug Transfer etc. Zudem wurden verschiedene Methoden eingesetzt. Hierbei handelte es sich sowohl um begleitende Evaluierungen als auch um ex-post-Evaluierungen, bei denen Vergleichsgruppenanalyse zur Identifikation kausaler Effekte eingesetzt wurden.

¹ ADELE-Auswertungen zum Stand Jahresende 2013, siehe Tabelle 2.3 in Kapitel 2.

2. Evaluationsansatz

Vor dem Hintergrund der Vielfalt an Förderansätzen, der hohen Anzahl an Programmen und der komplexen Umsetzungsstrukturen verfolgte das Evaluationsteam einen mehrschichtigen Evaluationsansatz, der sich insbesondere durch einen Mix aus unterschiedlichen quantitativen und qualitativen Methoden auszeichnet.

Die quantitativen Methoden beinhalteten insbesondere deskriptive Auswertungen, beispielsweise im Rahmen der Analyse des materiellen und finanziellen Programmverlaufs. Bei diesen Analysen konnte zum einen auf die Datenbank ADELE zurückgegriffen werden, die die Anzahl der Teilnehmer/-innen (sowie bei vielen Programmen deren Verteilung in sozio-ökonomische Gruppen) sowie die finanziellen Mittel, die in den verschiedenen Programmen verausgabt wurden, erfasst. Zum anderen führte das Evaluationsteam für bestimmte thematische Evaluierungen, insbesondere im Bereich der transnationalen Maßnahmen, eigene umfangreiche Erhebungen durch, um die Zielerreichung der Programme abschätzen zu können. Eigene Erhebungen wurden beispielsweise auch eingesetzt, um die Umsetzung des Bundes-OP genauer zu betrachten (z.B. durch eine Trägerbefragung).

Zur Untersuchung der Umsetzungsstrukturen des Bundes-OP, aber auch hinsichtlich der Bewertung der Relevanz und Kohärenz, spielten qualitative Methoden eine dominierende Rolle. Hierzu wurden regionale Fallstudien in folgenden Regionen durchgeführt: Land Bremen, Stadt- und Landkreis Leipzig, Regierungsbezirk Detmold (Ostwestfalen Lippe), Stadt Stuttgart und Landkreis Uckermark. Die Untersuchungen in diesen Regionen beinhalteten Expertengespräche mit maßgeblichen Akteuren der Arbeitsmarktpolitik, zu denen unter anderem Verantwortungsträger/-innen von ESF-Projekten gehörten. Diese Fallstudien wurden in zwei Wellen durchgeführt, die sich jeweils über 2 Jahre erstreckten: In der ersten Welle wurden die allgemeine Arbeitsmarktsituation inklusive der entsprechenden Problemlagen und Bedarfe eruiert, zudem wurden die Struktur der Arbeitsmarktförderung und die Einbettung des Bundes-ESF in dieselbe genauer betrachtet. In der zweiten Welle der Fallstudien wurde die Untersuchung auf die Ebene der Projekte und ihrer Träger in den Fallstudienregionen verlagert. Hierbei wurde das Hauptaugenmerk auf die Fragen gerichtet, welche Informationen über den Bundes-ESF in den Regionen vorliegen, inwiefern der Bundes-ESF den Bedürfnissen in den Regionen entspricht, und wie ausgewählte ESF-Programme des Bundes in der Region konkret umgesetzt werden.

Des Weiteren wurden „Leuchtturm-Funktion“ bestimmter ESF-Interventionen und deren Umsetzung genauer zu betrachten. Diese wurden mit den regionalen Fallstudien verzahnt, mit dem Ziel, für die inhaltlichen Schwerpunkte der thematischen Fallstudien exemplarische Vergleiche zwischen zwei Regionen durchzuführen. So wurde beispielsweise im Kontext der Förderung von Zuwanderer/-innen und Personen mit Migrationshintergrund herausgearbeitet, welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Bremen/Bremerhaven und Leipzig hinsichtlich Ausgangslage und Umsetzung von Bundes-ESF-Programmen bestanden.

Die Arbeit des ESF-Evaluationsteams erfolgte nach Leistungspaketen, die sich wie folgt zusammenfassen lassen. Im *Leistungspaket 1: Koordination mit Monitoring sowie Programm- und Fachevaluatoren* wurde sichergestellt, dass alle Output- und Ergebnisindikatoren von den Programmevaluationen bereitgestellt wurden bzw. auf Grundlage der ADELE-Daten berechnet werden konnten. Diese wurden

daraufhin überarbeitet und an das begleitende ESF Monitoring weitergeleitet. Zudem wurde die Qualität der Programminformationen in ADELE durch ein umfassendes Qualitätsmanagement sichergestellt. Dieses beinhaltete insbesondere eine regelmäßige Abstimmung mit dem BMAS.

Im *Leistungspaket 2: Laufende deskriptive Analyse und Berichterstattung zum finanziellen und materiellen Programmverlauf* wurde in einem ersten Schritt eine deskriptive Analyse der Anzahl der Eintritte von Programmteilnehmenden durchgeführt. Diese Analyse erfolgte nach verschiedenen Charakteristika von individuellen Teilnehmenden, Programmen und Regionen. Zudem wurde der finanzielle Programmverlauf mit Hilfe der in ADELE enthaltenen Informationen dargestellt. In einem zweiten Schritt werden die deskriptiven Ergebnisse in Verbindung zu den im OP-Bund definierten Zielwerten gesetzt. Ein besonderer Schwerpunkt liegt auf der Analyse der Outputindikatoren der spezifischen Ziele und der Frage, welche Programme besonders zur Erreichung der Zielwerte beigetragen haben. Die Ergebnisse dieser Analysen sind in Kapitel 2 des vorliegenden Berichts enthalten.

Im Rahmen von *Leistungspaket 3: Zielerreichungs- und Wirksamkeitskontrolle und Analyse der gesamtwirtschaftlichen Effekte des Programms* wurden verschiedene regionale und thematische Fallstudien (siehe oben) erstellt, wobei die Erreichung der Zielgruppen, die Relevanz der ESF-Interventionen, ihre Kohärenz untereinander und mit sonstigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Vordergrund standen. Zudem wurde eine Trägerbefragung durchgeführt, die Informationen zum Stand der Umsetzung sowie ein Stimmungsbild zur Arbeit der umsetzenden Stellen ermittelte. Schließlich wurden auch alle Fachevaluationen hinsichtlich der Nettowirkungen auf Programmebene ausgewertet.

Im vorliegenden Bericht wird auf die Bruttowirkungen der ESF-Interventionen in Abschnitt 3.1 – 3.2 eingegangen, auf die Nettowirkungen auf Programmebene in Abschnitt 3.4. Abschnitt 4.1 enthält die Ergebnisse der Untersuchungen zur Relevanz und Kohärenz, Abschnitt 4.2 zur Umsetzung.

Im *Leistungspaket 4: Wirtschaftlichkeitskontrolle* wurden bei den zuständigen Referaten der Bundesministerien und den umsetzenden Stellen Daten zum Verwaltungsaufwand erhoben und analysiert.

Im *Leistungspaket 5: Bewertung der Querschnittsziele* konzentrierten sich die Analysen auf das Thema Chancengleichheit, insbesondere Gender Mainstreaming. Hierzu wurden die Rahmenbedingungen skizziert, unter denen die Umsetzung des Gleichstellungsauftrags im ESF erfolgt. Zudem wurde die strukturelle, personelle und operative Verankerung des Themas im Bundes-ESF (Abschnitt 4.2.3) und Ergebnisindikatoren (Abschnitt 3.1) untersucht. Des Weiteren wurde die oben genannte Trägerbefragung, insbesondere hinsichtlich des Themas „Chancengleichheit“, durchgeführt und ausgewertet. Letztlich wurde im Bereich Gender Mainstreaming in Abstimmung mit dem BMAS eine begleitende Beobachtung der Agentur für Gleichstellung im ESF durchgeführt. Die Ergebnisse der genannten Untersuchungen werden – im Sinne eines Querschnittsziels – in die jeweiligen Kapitel integriert.

Im *Leistungspaket 6: Thematische Evaluierungen* wurden, wie oben skizziert, verschiedene thematische Fallstudien erstellt. Ein besonderer Schwerpunkt lag hierbei auf den transnationalen Maßnahmen „Praxis: Transnationale Qualifizierungsmaßnahmen“, „Berufsbildung ohne Grenzen – Mobilitätsberater“, und „Integration durch Austausch“ (IdA). Hierfür wurden jeweils gesonderte Befragungen durchgeführt. Die Ergebnisse thematischer Evaluierungen sind in Abschnitt 3.3 aufgeführt.

Im *Leistungspaket 7: Analyse der Relevanz und Kohärenz einschl. sozioökonomischer und SWOT-Analyse* wurden die Relevanz der ESF-Programme vor dem Hintergrund der aktuellen sozialen und ökonomischen Entwicklungen einerseits sowie andererseits die Kohärenz der Programme untereinander analysiert (Abschnitt 4.1). Die hierzu notwendigen Untersuchungen wurden im Rahmen von regionalen und thematischen Fallstudien durchgeführt.

Das *Leistungspaket 8: Bewertung der Programmumsetzung und Steuerung* bestand aus zwei Komponenten. In der ersten Komponente erfolgte die Bewertung der Programmumsetzung primär durch die Analyse der Erreichung der strategischen Ziele des Bundes-OP (Abschnitt 3.1). Die Bewertung der Steuerung wurde vor dem Hintergrund der Erkenntnisse aus den regionalen und thematischen Fallstudien vorgenommen (Abschnitt 4.2).

3. Zielerreichung und Wirksamkeit

Inhalt dieses Kapitels sind die Wirkungen des ESF Bundes-OP 2007-2013. Hierbei werden zunächst die Bruttowirkungen der Interventionen des Bundes-ESF im Hinblick auf Ergebnisindikatoren untersucht, wobei das Querschnittsziel Chancengleichheit im Vordergrund steht (Abschnitt 3.1).² In Abschnitt 3.2 werden vor allem Veränderungen und Entwicklungen innerhalb eines spezifischen Handlungsfeldes analysiert, die sich in Bezug auf die Zielerreichung in einem oder mehreren ESF-Programmen des Bundes ergeben haben. Zudem werden die Auswirkungen des Bundes-ESF im regionalen Umfeld untersucht, sowie dessen Wirkungen auf eine geschlechtersensible Ausrichtung der Arbeitsförderung in den Regionen. Grundlage dieser Ausführungen sind die regionalen und thematischen Fallstudien, die im Verlauf der Evaluation des Bundes-ESF durchgeführt wurden. Ergänzend zu den Befunden des Durchführungsberichts (ISG 2015) wird dabei die Erreichung der strategischen und spezifischen Ziele des OP hinsichtlich thematischer Schwerpunkte sowie im regionalen Kontext beleuchtet. Auf die Ergebnisse spezifischer thematischer Evaluierungen, die durch das Evaluationsteams durchgeführt wurden wird in Abschnitt 3.3 eingegangen. Hierzu zählen die Programme „rückenwind“, „Praxis: Transnationale Qualifizierungsmaßnahmen“, „Berufsbildung ohne Grenzen“ und „Integration durch Austausch (IdA)“. Die Nettowirkungen des Bundes-ESF werden in Abschnitt 3.4 behandelt. Hierzu wird auf Einzelevaluierungen Bezug genommen, die für einzelne ESF-Programme durchgeführt wurden, um die kausalen Effekte dieser Programme zu analysieren. Die Ergebnisse der genannten Untersuchungen ermöglichen in der Gesamtschau eine Einschätzung zur Zielerreichung und Wirksamkeit des Bundes-ESF.

3.1 Bruttowirkungen – Zielerreichung, Ergebnisindikatoren, Gleichstellung

3.1.1 Zielerreichung – Ergebnisse

Im Folgenden wird die Erreichung der Ziele des OP des Bundes anhand von Output- und Ergebnisindikatoren untersucht. Wie in Kapitel 1.1 ausführlich dargestellt, weist das Bundes-OP fünf strategische Ziele auf, von denen vier mit spezifischen Zielen unterlegt sind. Diese vier strategischen Ziele umfassen

² Unter „Bruttowirkung“ wird verstanden, wie sich eine bestimmte Ergebnisgröße entwickelt hat, unabhängig von den Ursachen für diese Entwicklung. Im Gegensatz dazu messen die „Nettowirkungen“ den kausalen Effekt einer Maßnahme.

die Erhöhung der Beschäftigung/Erwerbstätigkeit, die Erhöhung des Anteils der an Aus- und Weiterbildung teilnehmenden Bevölkerung, die Senkung der Langzeitarbeitslosigkeit und die Erhöhung der Chancen der jungen Generation. Gleichstellung stellt im Bundes-OP ein eigenständiges strategisches Ziel dar, das als Querschnittsziel angelegt ist.

Das Indikatorensystem des Bundes-OP für die Bewertung des Programms umfasst Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren. Die Output- und Ergebnisindikatoren beziehen sich auf die einzelnen Programme, die Wirkungsindikatoren sind auf Ebene der Prioritätsachsen verankert. Letztere stellen eine Operationalisierung und Quantifizierung der jeweiligen strategischen Ziele dar und orientieren sich an den EU-Benchmarks auf der Makroebene. Für die Überprüfung der Zielerreichung des strategischen Querschnittsziels Chancengleichheit wird die Beschäftigungsquote von Frauen genannt und mit dem Zielwert 60 Prozent versehen, der dem „Lissabon-Ziel“ entspricht. Die nach den Schwerpunkten und Prioritätsachsen ausdifferenzierten Outputindikatoren werden größtenteils für Frauen und Männer getrennt formuliert. Deren Erreichung wird im Folgenden genauer betrachtet. Bei den Ergebnisindikatoren wird auf nach Frauen und Männern getrennte Zielwerte zwar verzichtet, allerdings werden die Ausprägungen der Ergebnisindikatoren im jährlichen Durchführungsbericht (auf Ebene der Prioritätsachsen) geschlechterdifferenziert dokumentiert (ISG 2015). Dabei wird (implizit) angenommen, dass die Zielwerte für beiden Geschlechter gleichermaßen gelten. Auf dieser Basis werden im weiteren Verlauf dieses Kapitels die Ausprägungen der Ergebnisindikatoren für einzelne ESF-Programme dargestellt.

Den Output des ESF-Bundes OP können Sie der nachfolgenden Tabelle 3.1 entnehmen. Für jedes Förderprogramm wird die Anzahl der durchgeführten Vorhaben zum Stichtag 17.04.2015 und die Gesamtkosten je Förderprogramm zum Stichtag 03.03.2015 dargestellt.

Tabelle 3.1: Projekte und Gesamtausgaben auf Programmebene 2007-2014

Prio	Programm	Konvergenz		RWB		Gesamt	
		Projekte	Gesamtmittel	Projekte	Gesamtmittel	Projekte	Gesamtmittel
A	Corporate Social Responsibility	22	6.797.243,34	63	21.810.003,84	85	28.607.247,18
	EXIST-Forschungstransfer	17	1.462.900,78	37	3.434.476,17	54	4.897.376,95
	EXIST-Gründerstipendium	242	16.373.357,53	850	54.527.063,85	1.092	70.900.421,38
	EXIST-Gründungskultur	24	8.996.663,70	85	29.478.591,28	109	38.475.254,98
	Gründercoaching aus Arbeitslosigkeit	79	138.553.674,52	190	420.446.541,43	269	559.000.215,95
	Gründercoaching in Deutschland	68	98.291.972,76	179	71.363.184,18	247	169.655.156,94
	Informations- und Schulungsveranstaltungen	6	11.312.075,07	6	33.775.749,14	12	45.087.824,21
	Innovative Einzelprojekte BMAS	1	496.910,10	1	3.039.729,36	2	3.536.639,46
	Mikrokreditfonds	1	30.000.000,00	1	70.000.000,00	2	100.000.000,00
	Mikromezzaninfonds	1	28.000.000,00	1	42.000.000,00	2	70.000.000,00
	QualiKug	40	32.427.595,80	140	103.273.365,92	180	135.700.961,72
	QualiKug Transfer	41	16.527.839,87	135	95.951.415,22	176	112.479.255,09
	rückenwind	30	10.956.734,18	119	59.624.823,25	149	70.581.557,43
	Turn Around Beratung	3.074	23.205.348,36	3.254	22.183.186,00	6.328	45.388.534,36
	Unternehmensberatungen	6	31.695.252,32	6	180.805.732,84	12	212.500.985,16
	weiter bilden	63	21.415.325,66	144	64.576.400,61	207	85.991.726,27
unternehmensWert: Mensch	341	3.105.320,92	923	3.382.373,31	1.264	6.487.694,23	
B	Akademikerprogramm AKP	1	403.989,87	1	1.064.024,67	2	1.468.014,54
	Arbeiten Lernen Kompetenzen entwickeln	72	19.769.407,25	406	126.446.964,55	478	146.216.371,80
	Begleitprogramm IZBB	24	7.335.224,42	35	15.282.095,22	59	22.617.319,64
	Bildungsprämie	18	25.045.512,76	22	134.357.256,87	40	159.402.769,63
	JOBSTARTER	110	33.392.115,00	164	52.688.528,20	274	86.080.643,20
	Jobstarter Connect	18	6.493.801,85	34	13.449.313,03	52	19.943.114,88
	Lernen vor Ort	24	22.805.416,98	34	51.170.638,98	58	73.976.055,96
	Neue Medien in der beruflichen Bildung	57	9.206.304,42	214	58.956.484,79	271	68.162.789,21
	Passgenaue Vermittlung	200	10.243.746,74	449	26.988.444,43	649	37.232.191,17
	Perspektive Berufsabschluss	40	17.959.721,18	70	36.642.343,22	110	54.602.064,40
	Professionalisierung des pädagogischen Personals	26	820.390,45	28	5.293.911,70	54	6.114.302,15
Wettbewerb - Aufstieg durch Bildung: offene HS	6	1.594.727,71	47	8.987.502,02	53	10.582.229,73	
C	Aktionsprogramm Kindertagespflege	93	4.217.308,92	778	38.452.601,42	871	42.669.910,34
	Aktionsprogramm Mehrgenerationenhäuser	213	18.589.704,78	455	38.079.659,12	668	56.669.363,90
	BAMF-Sprachprogramm für Migranten/innen	1.060	57.655.206,59	6.411	388.257.539,48	7.471	445.912.746,07
	BIWAQ	77	48.609.878,48	152	116.887.279,15	229	165.497.157,63
	Bürgerarbeit	7.090	500.444.236,66	5.945	486.337.974,08	13.035	986.782.210,74
	Erfahrung ist Zukunft	1	99.205,85	1	396.823,36	2	496.029,21
	Erfolgsfaktor Familie	12	5.052.952,89	115	52.045.318,43	127	57.098.271,32
	Frauen an der Spitze	79	4.584.087,31	101	23.121.388,86	180	27.705.476,17
	Freiwilligendienste machen kompetent	5	599.758,58	9	1.986.177,84	14	2.585.936,42
	Girls Day und Neue Wege für Jungs	4	1.739.343,04	4	6.957.336,13	8	8.696.679,17
	Gleichstellen	45	19.066.801,29	82	36.054.399,78	127	55.121.201,07
	Ideenwettbewerb: Gute Arbeit für Alleinerziehende	20	18.336.728,57	57	49.350.299,60	77	67.687.028,17
	Ideenwettbewerb: Netzwerke für Alleinerziehende	40	7.635.703,14	63	12.356.634,72	103	19.992.337,86
	Initiative JOB	2	1.638.154,65	0	0,00	2	1.638.154,65
	Initiative Lokale Bündnisse für Familie	4	4.555.841,01	4	18.223.364,09	8	22.779.205,10
	Innovative Einzelprojekte BMAS Prio C	0	0,00	2	3.036.793,82	2	3.036.793,82
	JUGEND STÄRKEN: Aktiv in der Region	12	5.532.359,17	24	12.253.101,35	36	17.785.460,52
	JUGEND STÄRKEN: Schulverweigerung - Die 2. Chance	322	45.783.946,54	617	143.340.426,05	939	189.124.372,59
	JUGEND STÄRKEN: Kompetenzagenturen	310	50.169.762,43	663	145.222.270,72	973	195.392.033,15
	JUGEND STÄRKEN: Stärken vor Ort	300	30.042.759,84	538	43.405.103,18	838	73.447.863,02
	Kommunal-Kombi	7.961	557.698.695,69	268	113.414.059,97	8.229	671.112.755,66
	Mehr Männer in Kitas	4	2.501.591,71	12	9.273.400,75	16	11.774.992,46
	Modellprogramm Perspektive Wiedereinstieg	15	7.248.029,35	33	20.063.389,63	48	27.311.418,98
	Pluspunkt Erfahrung	4	146.657,35	7	441.370,17	11	588.027,52
	Power für Gründerinnen	10	573.759,43	19	4.706.503,79	29	5.280.263,22
	Unternehmen Familie	4	579.521,99	10	1.686.460,27	14	2.265.982,26
	XENOS Ausstieg zum Einstieg	9	4.419.102,37	8	4.397.379,28	17	8.816.481,65
XENOS Bleibeberechtigte und Flüchtlinge	16	16.152.354,07	56	71.785.440,98	72	87.937.795,05	
XENOS Integration und Vielfalt	109	65.966.995,79	273	218.764.874,90	382	284.731.870,69	
E	Berufsbildung ohne Grenzen	13	3.657.314,93	23	7.915.198,63	36	11.572.513,56
	IdA - Integration durch Austausch	45	59.208.390,92	74	100.038.618,44	119	159.247.009,36
	Praxis - Transnationale Qualifizierungsmaßnahmen	8	501.258,63	12	825.305,24	20	1.326.563,87
	Transnationales Koordinierungsprogramm	1	581.468,45	1	1.343.923,75	2	1.925.392,20
Gesamt		22.540	2.178.277.453,96	24.455	3.981.420.561,06	46.995	6.159.698.015,02

Quelle: ADELE, Projektdaten: Stichtag Jahresbericht 17.04.2015, Gesamtmittel: Zahlungsantragsdaten mit Stichtag 03.03.2015; Auswertung durch ISG

3.1.2 Ergebnisindikatoren

Die meisten ESF-Programme sind mit Ergebnisindikatoren unterlegt. Eine Definition findet sich in Tabelle A.2.1 in Anhang 2. Für alle Ergebnisindikatoren wurden für die jeweiligen Fördergebiete (Konvergenz und Regionale Wettbewerbsfähigkeit) Zielwerte festgelegt. In Tabelle 3.2 werden die Zielwerte der jeweiligen Ergebnisindikatoren sowie die erreichten Ist-Werte für Frauen und Männer dargestellt. Diese Angaben stammen aus den Zulieferungen der Fachevaluationen zu den jährlichen Durchführungsberichten. Für die vorliegende Auswertung wurden alle zur Verfügung stehenden Berichtsjahre bis einschließlich 2014 herangezogen. Aus Übersichtlichkeitsgründen wurden alle Ausprägungen der Ergebnisindikatoren, die dem jeweiligen Zielwert entsprechen oder diesen übersteigen, farblich hervorgehoben.

Aus der Tabelle wird ersichtlich, dass für die große Mehrheit der aufgeführten Programme eine Zielerreichung bzw. -überschreitung konstatiert werden kann. Dies gilt darüber hinaus sowohl für Frauen als auch für Männer gleichermaßen. Nur in sehr wenigen Programmen wurde der Zielwert allein für eine der beiden Genusgruppen, nicht aber für die andere erreicht. Zu den Programmen, bei denen eine Zielerreichung für Männer, aber nicht für Frauen beobachtet werden kann, zählen

- rückenwind: Hier wird der Zielwert von 19 Prozent des Ergebnisindikators 1 „Anteil der geförderten Arbeitskräfte, die ihre Arbeitsplatzsicherheit erhöht haben“ in Zielgebiet Konvergenz für Männer erreicht, bei Frauen mit 10 Prozent jedoch unterschritten.
- weiter bilden: Hier wird bei Ergebnisindikator 2 „Anteil der geförderten Beschäftigten, die ihre Aufstiegschancen erhöht haben“ der Zielwert von 20 Prozent in beiden Fördergebieten für männliche Geförderte überschritten.
- Praxis: Hier wird der Zielwert des Ergebnisindikators 2 „Anteil der Jugendlichen, die ihre Fremdsprachenkenntnisse durch die transnationale Maßnahme verbessert haben“ in Zielgebiet RWB für Frauen unterschritten.

Tabelle 3.2: Ergebnisindikatoren der ESF-Programme ³
in %

ESF-Programm	Ergebnisindikator 1 in %				Ergebnisindikator 2 in %							
	Kon.-F	Kon.-M	Kon.-Ziel	RWB-F	RWB-M	RWB-Ziel	Kon.-F	Kon.-M	Kon.-Ziel	RWB-F	RWB-M	RWB-Ziel
Qualifikug Transfer	54	56	40	49	55	40	25	23	15	25	25	15
Qualifikug	27	37	19	26	27	20	/.	/.	/.	/.	/.	/.
rückenwind	10	19	19	6	5	20	15	15	18	16	10	18
weiter bilden	21	39	19	27	40	20	11	23	20	13	24	20
Gründercoaching bei Gründungen aus AL	77	85	75	77	79	75	43	25	36	15	24	36
Gründercoaching Deutschland	90	87	75	84	91	75	54	80	36	68	84	36
EXIST-Gründerstipendium	73	58	45	84	71	45	40	77	85	70	66	85
EXIST-Forschungstransfer	0	22	45	0	60	45	n.v.	n.v.	85	n.v.	n.v.	85
Bildungsprämie	77	73	35	77	75	35	30	44	50	39	45	50
Lernen vor Ort	59	56	75	68	57	75	67	57	65	70	61	65
Arbeiten Lernen Kompetenzen entwickeln	87	86	65	92	89	65	72	72	65	71	71	65
Kommunal Kombi	18	16	15	12	12	20	49	50	33	58	53	33
Bürgerarbeit	34	33	15	22	23	20	n.v.	n.v.	33	n.v.	n.v.	33
Schulverweigerung - Die 2. Chance	67	70	25	64	66	25	63	65	45	63	67	45
Kompetenzagenturen	89	86	45	88	85	50	68	70	45	75	76	45
Freiwilligendienste machen kompetent	82	71	45	85	90	50	/.	/.	/.	/.	/.	/.
BIWAQ	39	46	50	44	41	60	/.	75	65	/.	75	65
XENOS-Sonderprogramm Bleibeberichtigte	64	62	50	70	72	60	47	40	20	36	40	20
XENOS Integration und Vielfalt	53	77	50	68	86	60	n.v.	n.v.	50	n.v.	n.v.	50
BAMF-Sprachprogramm	23	23	20	24	28	20	69	68	50	72	73	50
Modellprogramm Perspektive Wiedereinstieg	38	/.	25	49	/.	25	53	/.	45	70	/.	45
Gute Arbeit für Alleinerziehende	n.v.	/.	25	n.v.	/.	25	66	/.	45	58	/.	45
Unternehmen Familie	n.v.	n.v.	25	n.v.	n.v.	25	62	/.	45	67	/.	45
IdA-Integration durch Austausch	47	42	46	50	51	46	72	67	69	71	70	69
Praxis	58	40	46	46	56	46	32	40	64	64	72	69

³ Quelle: Zulieferungen der Fachevaluationen zu den jährlichen Durchführungsberichten; Stand 2014; eigene Berechnungen. – *Werte gelten für alle Teilnehmenden an dem Programm, unabhängig vom Geschlecht, da die Ermittlung des Wertes für Männer nicht möglich war. – Definition der Ergebnisindikator 1 und 2 je Programm auf Seite 112f – F / M steht für Frauen / Männer, Kon. und RWB für die Zielgebiete Konvergenz bzw. Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. – Werte, die über den jeweiligen Zielen liegen, sind farblich ausgewiesen.

Für den Ergebnisindikator 1 „Anteil der geförderten/beratenen potenziellen Gründer/innen, die im Anschluss an die ESF-Maßnahme ein Unternehmen gründen“ der EXIST-Programmbestandteile wurden für das Zielgebiet Konvergenz in den Jahren 2007 bis 2011 Anteilswerte in einem Intervall von 36 % bis 76 % ermittelt. Die großen Schwankungen, insbesondere auch

Der gegenteilige Fall, also eine Zielwerterreichung bzw. -überschreitung für Frauen, nicht jedoch für Männer, ergibt sich für folgende Programme:

- Lernen vor Ort: Hier liegt bei Ergebnisindikator 2 „Anteil der beteiligten Akteure, welche den Nutzen der Kooperation und Vernetzung als sehr hoch oder hoch bewertet“ in beiden Fördergebieten nur eine Zielerreichung für Frauen vor.
- IdA: Hier ist im Zielgebiet Konvergenz lediglich für Frauen eine Zielerreichung bei beiden Ergebnisindikatoren „Anteil der Jugendlichen, die ihre beruflichen Kompetenzen durch die transnationale Maßnahme erhöht haben“ und „Anteil der Jugendlichen, die ihre Fremdsprachenkenntnisse durch die transnationale Maßnahme verbessert haben“ zu beobachten.
- Praxis: Hier wird in Zielgebiet Konvergenz der Zielwert des Ergebnisindikators „Anteil der Jugendlichen, die ihre beruflichen Kompetenzen durch die transnationale Maßnahme erhöht haben“ zwar für Frauen, nicht aber für Männer überschritten.

Schließlich lässt sich aus der Tabelle entnehmen, dass bei allen explizit auf die Zielgruppe der Frauen ausgerichteten spezifischen Maßnahmen eine Zielerreichung vorliegt. In der Gesamtschau kann somit festgehalten werden, dass die ESF-Programme des Bundes mehrheitlich ihre selbstgesteckten Ziele erreicht haben und dass dabei keine nennenswerten Unterschiede zwischen den beiden Genusgruppen zutage treten.

3.1.3 Ergebnisse des Gender Budgeting

Ein zentrales Instrument zur Umsetzung von Gender Mainstreaming im Bundes-ESF ist das Gender Budgeting (für Details vgl. Anhang A.3). Gemäß OP wurde angestrebt, Frauen adäquat zum Anteil an der Gesamtbevölkerung und ihrem Anteil an den Arbeitslosen in 2006 mit einem Anteil von rund 50 Prozent an den teilnahmebezogenen Programmausgaben zu beteiligen. Diese Zielvorgabe bezieht sich auf die Ebene des gesamten Bundes-OP, d.h. sie muss nicht notwendigerweise für jedes einzelne Vorhaben erfüllt sein.

Zur Überprüfung der Erreichung dieses Ziels, das sich auf Vorhaben bezieht, in denen Teilnehmende gezählt werden sowie auf spezifische Vorhaben im Bereich Chancengleichheit, hat die Agentur für Gleichstellung im ESF (für Details hierzu vgl. Anhang A.3) einen Ansatz entwickelt, um die Mittelverteilungen auf Frauen und Männer in diesen Programmen zu untersuchen. Dieser Ansatz – das Gender Budgeting – stützt sich auf die Daten des laufenden Monitorings und wurde von der Agentur für Gleichstellung im ESF regelmäßig berichtet.

In Tabelle 3.3 findet sich ein programmspezifischer Überblick über die Ergebnisse des Gender Budgeting, in dem alle Daten für die Jahre 2007-2012 genutzt wurden (Frey und Savioli 2013). Demnach betrug der Durchschnitt der Programmausgaben für Frauen über alle 42 betrachteten Vorhaben 47,5

bei den Frauenwerten, sind durch sehr geringe Fallzahlen in den einzelnen Jahren begründet. Über den Beobachtungszeitraum ergibt sich ein Durchschnittswert von 54 %, für Frauen wurde ein Wert von 73 % erreicht.

Für das Zielgebiet RWB wurden für 2007 bis 2011 Werte zwischen 67 % und 80 % erfasst. Aufgrund höherer Fallzahlen in diesem Zielgebiet ist die Variation der Werte nicht so ausgeprägt. Im Mittel über den Beobachtungszeitraum von 2007 bis 2011 betrug der Anteil der potenziellen Gründer/innen, die ein Unternehmen gründeten, 72 % (Frauen: 84 %).

Prozent und hat damit den angestrebten Zielwert knapp nicht erreicht. Allerdings ist im betrachteten Zeitraum tendenziell ein stetiges Anwachsen der Teilnahmen bzw. Eintritte von Frauen zu verzeichnen gewesen, der gleichzeitig mit einem Rückgang der Pro-Kopf-Ausgaben für Frauen einherging.

Tabelle 3.3: Programmausgaben gesamt und Frauenanteil

Programm	Anzahl Pro- jekte	Ausgaben- anteil in %	Programmausgaben gesamt und Frauenanteil	
			gesamt in €	Anteil Frauen in %
EXIST-Forschungstransfer	5	30,8	187.974	3,3
EXIST-Gründerstipendium	702	93,3	47.885.685	15,8
EXIST-Gründungskultur	1	4,6	1.040.360	35,8
Gründercoaching bei Gründungen aus Arbeitslosigkeit	285	100	440.948.556	42,3
Gründercoaching in Deutschland	237	100	111.238.223	35,4
Informations- und Schulungsveranstaltung	12	100	33.991.182	42,0
Programm „rückenwind“: Personalentwicklung in der Sozialwirtschaft	118	95,9	35.214.578	72,1
Programm „weiter bilden“: Förderung der beruflichen Weiterbildung	86	94,7	18.242.554	39,3
Qualifizierungsangebote für Bezieher von Kurzarbeitergeld (QualiKug)	179	100	135.692.713	14,2
Qualifizierungsangebote für Bezieher von Transferkurzarbeitergeld (QualiKug Transfer)	165	100	91.228.349	28,9
Zukunft sucht Idee: Corporate Social Responsibility	24	53,6	1.522.234	41,2
Akademikerprogramm (AKP)	2	100	1.468.015	59,3
Bildungsprämie	20	100	83.926.947	74,3
Bildungsprämie II	20	100	2.390.638	72,3
Neue Medien in der beruflichen Bildung	3	14,9	6.339.935	97,4
Aktionsprogramm Kindertagespflege	76	16,2	4.016.098	79,8
Aktionsprogramm Mehrgenerationenhäuser	197	100	22.041.174	63,3
Aktionsprogramm Mehrgenerationenhäuser II	430	100	7.562.973	67,6
Aktionsprogramm Perspektive Wiedereinstieg	34	82,5	15.077.044	100
Bundesinitiative zur Gleichstellung von Frauen in der Wirtschaft	73	98,5	18.336.316	82,8
Bundesprogramm Kommunal-Kombi	8.190	99,9	661.270.192	50,5
Freiwilligendienste machen kompetent	12	99,5	3.217.586	57,4
Innovative Einzelprojekte BMAS Prio. C	1	32,1	485.276	37,1
Jugend Stärken: Aktiv in der Region	35	99,6	9.582.109	44,1
Jugend Stärken: Kompetenzagenturen	616	98,5	120.907.562	47,5
Jugend Stärken: Kompetenzagenturen – 2. Förderphase	193	99,0	37.095.962	44,8
Jugend Stärken: Schulverweigerung – die 2.Chance	530	95,7	97.878.184	38,3
Jugend Stärken: Schulverweigerung – die 2. Chance – 2. Förderphase	193	100	41.494.231	38,9
Jugend Stärken: STÄRKEN vor Ort (ehem. LOS)	777	99,3	48.940.501	60,3
Mehr Männer in Kitas	16	100	6.398.500	58,4
Pluspunkt Erfahrung: Ein Gewinn für alle	7	54,6	321.087	84,6
Soziale Stadt – Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAG)	207	97,1	93.697.145	46,9
Stärkung der berufsbezogenen Sprachkompetenz für Personen mit Migrationshintergrund	2.799	100	228.858.446	61,5
Unternehmen Familie – Innovationen durch familienunterstützende Dienstleistungen	4	20,9	565.186	91,8
XENOS – Integration und Vielfalt	333	97,1	169.545.721	47,9
XENOS-Sonderprogramm „Ausstieg zum Einstieg“	16	97,4	6.158.211	29,0
XENOS-Sonderprogramm „ESF-Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt“	69	96,9	51.456.975	40,4
Zukunft sucht Idee: Ideenwettbewerb „Bürgerarbeit“	10.110	99,3	336.381.797	46,6
Zukunft sucht Idee: Ideenwettbewerb „Gute Arbeit für Alleinerziehende“	75	98,7	52.230.079	97,0
Berufsbildung ohne Grenzen: Betriebliche Mobilitätsberatung	34	96,9	8.222.772	41,7
IDA – Integration durch Austausch	115	100	96.404.300	44,0
Praxis – Transnationale Qualifizierungsmaßnahmen mit Praktika in Frankreich zur Förderung der Aufnahme einer Beschäftigung	18	100	1.135.016	57,8
Gesamtwerte bzw. Durchschnittswerte über alle Programme	26.992	78,9	3.150.598.384	47,5

Quelle: Frey und Savioli (2013), S. 8ff. Eigene Darstellung.

3.1.4 Zentraler Wirkungsindikator für das Gleichstellungsziel – Beschäftigungsquote von Frauen

Wie oben ausgeführt, bildet die Beschäftigungsquote von Frauen den zentralen Wirkungsindikator für das Querschnittsziel. Die Entwicklung dieser Beschäftigungsquote über den Zeitraum 2005-2014 wird für Deutschland gesamt und getrennt für Männer und Frauen in Tabelle 3.4 dargestellt. Dabei wird ersichtlich, dass dieser Indikator für Gesamtdeutschland einen deutlichen Aufwärtstrend aufzeigt. Zudem zeigt sich, dass die Erwerbstätigkeit deutlich oberhalb des Lissabon-Ziels von 60 Prozent liegt. Detailliertere Analysen nach Altersgruppen zeigen außerdem, dass dieses Ziel für die allermeisten Altersgruppen erreicht wird; lediglich die älteren Frauen lagen im Jahr 2012 unter 60 Prozent (Eurostat 2013).

Tabelle 3.4: Beschäftigungsquoten 2005 bis 2014
in %

	Gesamt	Frauen	Männer
2005	69,4	63,1	75,6
2006	71,1	65,0	77,2
2007	72,9	66,7	79,1
2008	74,0	68,7	80,1
2009	74,2	69,6	79,6
2010	74,9	71,3	80,1
2011	76,5	71,1	81,7
2012	76,9	71,6	82,1
2013	77,3	72,5	82,1
2014	77,7	73,1	82,3

Quelle: Eurostat (2015). – Altersgruppe 20-64. – Die Beschäftigungsquote ist der Anteil der beschäftigten Personen in der genannten Altersgruppe.

Dieser Anstieg der Beschäftigungsquoten könnte zumindest teilweise darauf zurückzuführen sein, dass Frauen vermehrt einer Teilzeit- oder einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen. Für die geringfügige Beschäftigung zeigt sich jedoch, dass diese im Zeitverlauf bei Frauen relativ stabil blieb (Tabelle 3.5) und somit keinen treibenden Faktor hinter dem Anstieg der Beschäftigungsquote von Frauen darstellt. Bei der Teilzeitbeschäftigung liegt ein deutlicher Anstieg vor, sowohl hinsichtlich der absoluten Zahlen als auch hinsichtlich der Teilzeitquote. Letztere stieg von 2007 bis 2013 von 14,9 auf 22,7 Prozent und trägt damit deutlich zur Beschäftigungsquote bei.

Zusammenfassend weist Deutschland über den Zeitraum 2005-2014 hinsichtlich des zentralen Wirkungsindikators eine stark wachsende Beschäftigungsquote auf. Diese liegt mittlerweile größtenteils oberhalb des Lissabon-Ziels, ist jedoch in erheblichem Maße von der ansteigenden Teilzeitquote unter den weiblichen Beschäftigten beeinflusst. Dies bildet somit den Rahmen, innerhalb dem sich die Thematik Gender-Mainstreaming im ESF bewegt. Im Folgenden wird konkreter auf die Rolle des ESF in diesem Zusammenhang eingegangen, indem die Outputindikatoren näher betrachtet werden.

Tabelle 3.5: Beschäftigte in geringfügiger Beschäftigung und Teilzeit

	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
Gesamt	4.423.410	8,1	4.401.073	8,1	4.426.725	8,2	4.423.398	8,2	4.389.358	8,1	4.293.424	7,9	4.232.176	7,8
Männer	1.341.020	4,9	1.329.001	4,9	1.359.151	5,0	1.381.814	5,1	1.382.955	5,0	1.359.767	4,9	1.359.942	4,9
Frauen	3.082.390	11,5	3.072.072	11,5	3.067.574	11,5	3.041.584	11,4	3.006.403	11,2	2.933.657	11,0	2.872.234	10,7
Gesamt	3.779.924	8,7	3.771.246	8,7	3.792.291	8,8	3.797.395	8,8	3.782.423	8,7	3.706.878	8,5	3.655.717	8,4
Männer	1.084.121	5,0	1.079.460	5,0	1.103.698	5,1	1.128.302	5,2	1.137.244	5,2	1.122.526	5,1	1.124.348	5,1
Frauen	2.695.803	12,6	2.691.786	12,6	2.688.593	12,6	2.669.093	12,5	2.645.179	12,3	2.584.352	12,0	2.531.369	11,7
Gesamt	643.486	5,8	629.827	5,8	634.434	5,9	626.003	5,8	606.935	5,7	586.546	5,5	576.459	5,4
Männer	256.899	4,5	249.541	4,5	255.453	4,6	253.512	4,6	245.711	4,5	237.241	4,3	235.594	4,3
Frauen	386.587	7,1	380.286	7,2	378.981	7,2	372.491	7,1	361.224	6,9	349.305	6,7	340.865	6,6
Gesamt	4.773.168	8,8	5.002.792	9,2	5.201.759	9,7	5.388.630	10,0	5.669.748	10,5	7.357.960	13,6	7.496.087	13,8
Männer	776.851	2,8	822.277	3,0	862.416	3,2	914.497	3,3	990.501	3,6	1.369.237	5,0	1.424.488	5,2
Frauen	3.996.317	14,9	4.180.515	15,6	4.339.343	16,3	4.474.133	16,8	4.679.247	17,5	5.988.723	22,4	6.071.599	22,7
Gesamt	3.867.092	8,9	4.039.172	9,4	4.189.487	9,7	4.337.761	10,0	4.574.201	10,5	5.910.747	13,6	6.014.440	13,8
Männer	611.364	2,8	642.643	3,0	670.868	3,1	709.630	3,3	771.221	3,5	1.062.137	4,8	1.102.469	5,0
Frauen	3.255.728	15,2	3.396.529	15,9	3.518.619	16,5	3.628.131	16,9	3.802.980	17,7	4.848.610	22,5	4.911.971	22,8
Gesamt	906.076	8,1	963.620	8,8	1.012.272	9,3	1.050.869	9,8	1.095.547	10,2	1.447.213	13,5	1.481.647	13,9
Männer	165.487	2,9	179.634	3,2	191.548	3,4	204.867	3,7	219.280	4,0	307.100	5,6	322.019	5,9
Frauen	740.589	13,6	783.986	14,7	820.724	15,6	846.002	16,2	876.267	16,8	1.140.113	21,9	1.159.628	22,3

Quelle: BA, eigene Berechnung. - Basis der Anteilsberechnung sind Daten von 2012, da von 2013 nicht vorhanden. - Die Prozent-Angaben beziehen sich auf die Gesamtzahl der Erwerbstätigen.

3.2 Bruttowirkungen: Erkenntnisse aus den regionalen und thematischen Fallstudien

3.2.1 Qualitative ESF-Programmtypologie: Einordnung der Programmtypen

Zu Beginn der begleitenden Evaluation des Bundes-ESF wurden alle bestehenden Programme einer inhaltlichen Analyse unterzogen; mit dem Ziel, der Vielzahl der Einzelprogramme eine Programmtypologie zugrunde zu legen (siehe ausführlich Kluge 1999 sowie Promberger 2011: 11ff.). In der Logik des Operationellen Programms sind die einzelnen ESF-Programme insgesamt zehn spezifischen Zielen zugeordnet, die sich unterhalb der vier Prioritätsachsen verorten (BMAS 2007: 163ff.). Die Programmtypologie bildet eine ergänzende inhaltlich-thematische Strukturierung, die insbesondere den qualitativen Analysen (Fallstudien und Einzeluntersuchungen) zugrunde gelegt werden konnte.

Zur Bildung der Programmtypen folgt die Blickrichtung den faktischen Anforderungen an das Instrumentarium einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, in denen die jeweiligen Programme ihre Ziele formulieren. Dabei wurden für die Bildung von Programmclustern jene Programme in Typen zusammengefasst, die sich primär auf gemeinsame instrumenten- und zielgruppenbezogene Interventionsbereiche beziehen. Auf dieser Grundlage konnten inhaltlich vergleichbare Förderansätze und -konzepte untersucht werden. Die Typologie verstand sich als eine offene Struktur, in die weitere Informationen und im Laufe der Förderperiode neu aufgelegte ESF-Programme eingeordnet werden konnten. Die Detailbeschreibung der Programmtypen und die jeweils eingeordneten Einzelprogramme finden sich im Anhang 1, der folgende Abschnitt fasst die Überprüfung der inhaltlichen Deckung der Programmtypen mit den spezifischen Zielen des Operationellen Programms des Bundes-ESF zusammen.

- Der *Programmtyp 1* beinhaltet ESF-Programme, die sich auf die Verbesserung der strukturellen Rahmenbedingungen von Bildungs- und Hilfesystemen konzentrierten. Hierin finden sich Programme, die den spezifischen Zielen 4 (Verbesserung der Lage am Ausbildungsstellenmarkt und Reduktion des Anteils junger Erwachsener ohne Berufsausbildung), 5 (Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung und der Teilnahme am lebenslangen Lernen, vor allem von Geringverdienern und An- und Ungelernten), 7 (Verbesserung der Arbeitsmarktchancen Benachteiligter) und 8 (Verbesserung der Chancengleichheit von Frauen und Männern, insbesondere durch die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf) zugeordnet waren. Sie entsprechen den strategischen Zielen 2 (Erhöhung des Anteils der an Aus- und Weiterbildung teilnehmenden Bevölkerung) und 3 (Senkung der Langzeitarbeitslosigkeit).
- Im *Programmtyp 2* sind jene Programme zusammengefasst, mit denen der Bundes-ESF Existenzgründungen unterstützt hat. Sie verfolgen das strategische Ziel 1 (Erhöhung der Beschäftigung/Erwerbstätigkeit). Neben dem spezifischen Ziel 2 (Sicherung und Nachhaltigkeit von Existenzgründungen bzw. des Fortbestandes von jungen Unternehmen) beinhaltet dieser Programmtyp auch Vorhaben im spezifischen Ziel 3 (Erhöhung der Zahl von technologieorientierten Unternehmensgründungen). Im Sinne der Berücksichtigung des Querschnittsziels der Gleichstellung von Frauen und Männern wurde auch ein Programm im spezifischen Ziel 8 (Chancengleichheit) in diesen Programmtyp integriert.
- Der *Programmtyp 3* mit dem Schwerpunkt der Chancengleichheit von Frauen und Männern bezieht sich konkret auf Vorhaben, die innerhalb der Maßnahmen zum strategischen Ziel 3 (Senkung der Langzeitarbeitslosigkeit) im spezifischen Ziel 8 (Chancengleichheit) des Operationellen Programms verortet sind (vgl. BMAS 2007: 196). Hier zeichnet sich eine klare thematische Deckung

ab. Der Fokus der Ansätze dieses Programmtyps besteht sowohl in der Verbesserung von Beschäftigungs- und Aufstiegschancen von Frauen als auch eines Aufbrechens von Geschlechterstereotypen innerhalb des Beschäftigungssystems. Er unterscheidet sich darin von Vorhaben zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie (siehe Typ 10).

- Auch der *Programmtyp 4* mit dem Fokus auf Vorhaben, die eine unmittelbare Integration in Beschäftigung verfolgen, deckt sich zunächst mit dem spezifischen Ziel 7 (Verbesserung der Arbeitsmarktchancen Benachteiligter) im ESF-OP des Bundes. In diesem Programmtyp sind ergänzend Vorhaben mit einer geschlechterspezifischen Dimension (spez. Ziel 8) berücksichtigt worden. Diese Programme verfolgen wie die des Programmtyps 3 das strategische Ziel 3.
- Der Fokus der Krisenintervention im *Programmtyp 5* findet sowohl in Programmen des spezifischen Ziels 1 (Erhöhung der Arbeitsmarktchancen von Beschäftigten bzw. von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern) als auch in einem Ansatz zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit Unternehmen (analog spez. Ziel 2) seine Entsprechung. Sie dienen der Erreichung des strategischen Ziels 1.
- Der Programmtyp 6 (Lebenslanges Lernen für benachteiligte Zielgruppen) richtet seine Vorhaben wesentlich auf jene Zielgruppen aus, die hinsichtlich der Ausbildung, der individuellen Wettbewerbsfähigkeit oder der Herkunft als arbeitsmarktfern zu betrachten sind. Dementsprechend findet sich das Zielspektrum des Typs vor allem im spezifischen Ziel 7 (Verbesserung der Arbeitsmarktchancen Benachteiligter), in Einzelansätzen aber auch in den spezifischen Zielen 5 (Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung und der Teilnahme am Lebenslangen Lernen vor allem von Geringverdienenden und An- und Ungelernten) und 6 (Verbesserung der beruflichen Integration von arbeitslosen Akademikerinnen und Akademikern, insbesondere mit Migrationshintergrund). Wie Programmtyp 1 verfolgt Programmtyp 6 die Erreichung der strategischen Ziele 2 und 3.
- Einen deutlich weiteren Zielkorridor liegt wiederum im *Programmtyp 7* (Lebenslanges Lernen in Beruf und Unternehmen) vor: Hier geht es um die Förderung der beruflichen Weiterbildung von Beschäftigten allgemein bzw. um berufliche Weiterbildung in betrieblichen Kontexten. Im Operationellen Programm des Bundes-ESF lassen sich ESF-Programme mit dieser inhaltlichen Ausrichtung in mehreren spezifischen Zielen verorten, vornehmlich aber im Ziel 5 (Weiterbildungsbeteiligung) und im Ziel 1 (Erhöhung der Arbeitsmarktchancen von Beschäftigten) (BMAS 2007: 164 f). Schwerpunktmäßig verfolgen die Programme des Programmtyps 7 die strategischen Ziele 1 (Erhöhung der Beschäftigung/Erwerbstätigkeit) und 2 (Erhöhung des Anteils der an Aus- und Weiterbildung teilnehmenden Bevölkerung).
- Die im *Programmtyp 8* zusammengefassten ESF-Programme mit transnationaler Ausrichtung finden sich ausschließlich im spezifischen Ziel 9 (Erhöhung der Arbeitsmarktchancen und der beruflichen und interkulturellen Kompetenzen von Jugendlichen durch transnationale Maßnahmen) des Operationellen Programms wieder. Sie folgen dem strategischen Ziel 4 (Erhöhung der Chancen der jungen Generation).
- Dagegen stellt der *Programmtyp 9* mit seiner Fokussierung auf Vorhaben am Übergang von Schule zum Beruf eine Synthese der spezifischen Ziele 4 (Verbesserung der Lage am Ausbildungsstellenmarkt und Reduktion des Anteils junger Erwachsener ohne Berufsausbildung) und 7 (Verbesserung der Arbeitsmarktchancen Benachteiligter) dar. Wie Programmtyp 1 und 6 verfolgt Programmtyp 9 daher die Erreichung der strategischen Ziele 2 und 3.

- Schließlich zeigt sich im *Programmtyp 10* (Vereinbarkeit von Familie und Beruf) eine Konzentration auf Programme, die sich ausschließlich im strategischen Ziel 3 bzw. im spezifischen Ziel 8 (Chancengleichheit) befinden.

Die hier skizzierte Gegenüberstellung verdeutlicht, dass die Programmtypologie einerseits einer stark themen- und zielzentrierten Einordnung folgt, andererseits aber durch die Zuordnung der Einzelprogramme zu den Typen eine Bezugnahme zu den spezifischen Zielen des Operationellen Programms des Bundes-ESF im Rahmen der quantitativen und qualitativen Analysen zulässt, ohne jedoch einen Anspruch einer eins-zu-eins-Zuordnung zu der Struktur der Durchführungsberichte zu haben.

3.2.2 Nutzung des Bundes-ESF in den Fallstudienregionen: Ein Vergleich auf Basis der Mittelausgaben je Programmtyp

Im Rahmen der in die Gesamtevaluation des Bundes-ESF eingebetteten regionalen Fallstudien wurde die Programmumsetzung in den fünf Regionen Land Bremen, Stadt- und Landkreis Leipzig, Regierungsbezirk Detmold (Ostwestfalen Lippe), Stadt Stuttgart und Landkreis Uckermark untersucht. Bereits die Auswahl der Fallstudienregionen und ihre unterschiedlichen Zuschnitte (dazu mehr in Abschnitt 4.1) bildete einen Schnitt durch die SGB II-Vergleichstypen des IAB mit Stand 2008 (Dauth et al. 2008: 10) und repräsentiert eine möglichst große Bandbreite zu erwartender Förderfälle im Bundes-ESF.

Mit den regionalen Fallstudien sollte u.a. überprüft werden, inwiefern mit der Inanspruchnahme des Bundes-ESF auf die jeweils spezifischen regionalen Bedarfslagen reagiert wurde und wie er entsprechend der thematischen Prioritäten durch die regionalen Akteure genutzt wurde. Ein Bestandteil dieser Untersuchung war die Analyse der jeweiligen regionalen Gesamtausgaben im Bundes-ESF im Vergleich zu der Verteilung der Ausgaben im gesamten Bundesgebiet. Mit Blick auf die Monitoringdaten der gesamten Förderperiode 2007-2013 – faktisch bis 31.12.2014 – haben sich in den Fallstudienregionen hinsichtlich der abgerechneten Gesamtausgaben je Programmtyp spezifische Ausprägungen gezeigt, die im Sinne einer Analyse von Bruttowirkungen folgend zusammengefasst werden können:

Bezogen auf die Umsetzung des Bundes-ESF im gesamten Bundesgebiet zeigt sich der Programmtyp 4 (Integration in Beschäftigung) mit einem Anteil von 27,9 Prozent der abgerechneten Gesamtausgaben als der am stärksten Genutzte, gefolgt von Typ 2 (Existenzgründung) und Typ 6 (LLL für benachteiligte Zielgruppen) mit jeweils 16,3 Prozent, sowie den Typen 7 (LLL in Beruf und Betrieb) und 9 (Übergang Schule-Beruf) mit 11,5 Prozent bzw. 10,5 Prozent. In den weiteren Programmtypen sind jeweils unter 5 Prozent der Gesamtmittel abgerechnet worden (Tabelle 3.6). Legt man diese Verteilung im Bundeschnitt den untersuchten Regionen zugrunde, so zeigen sich signifikante Unterschiede in der Mittelverteilung, die auf die jeweiligen Bedarfe oder Schwerpunktssetzungen zurückzuführen sind.

In den untersuchten Ziel 1-Regionen, d.h. im Landkreis Uckermark sowie in der Stadt und im Landkreis Leipzig (BA-Vergleichstypen V mit eher hoher Arbeitslosigkeit und schwieriger Arbeitsmarktlage) zeigt sich eine klare Konzentration des Mitteleinsatzes auf den Programmtyp 4 „Integration in

Tabelle 3.6: Abgerechnete Gesamtausgaben nach Region und Programmtyp
in %

Programmtyp	ESF	Land	RB	SK und LK	Stadt	LK
	Bund	Bremen	Detmold	Leipzig	Stuttgart	Uckermark
1: Ausbau von Bildungs- und Hilfesystemen	3,7	9,3	6,7	3,1	2,2	1,5
2: Existenzgründungsberatung/-unterstützung	16,3	2,1	2,0	2,1	5,4	0,0
3: Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern	1,7	1,4	11,9	0,7	4,7	0,0
4: Integration in Beschäftigung	27,9	21,8	21,9	74,0	6,6	72,8
5: Krisenintervention	4,7	0,1	0,5	1,5	0,7	0,5
6: LLL für Benachteiligte	16,3	15,2	26,6	4,9	28,4	3,3
7: LLL in Beruf und Betrieb	11,5	22,3	10,5	2,1	27,9	0,1
8: Transnationaler Austausch	2,8	0,0	1,2	3,6	1,6	0,0
9: Übergang Schule-Beruf	10,5	19,5	14,5	6,2	17,5	18,2
10: Vereinbarkeit Familie und Beruf	3,4	7,6	3,8	1,1	3,3	0,2
Stärken vor Ort	1,2	0,8	0,4	0,8	1,9	3,2
Abgerechnete ESF-Mittel Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: ADELE Stand 31.12.2014, eigene Berechnung.

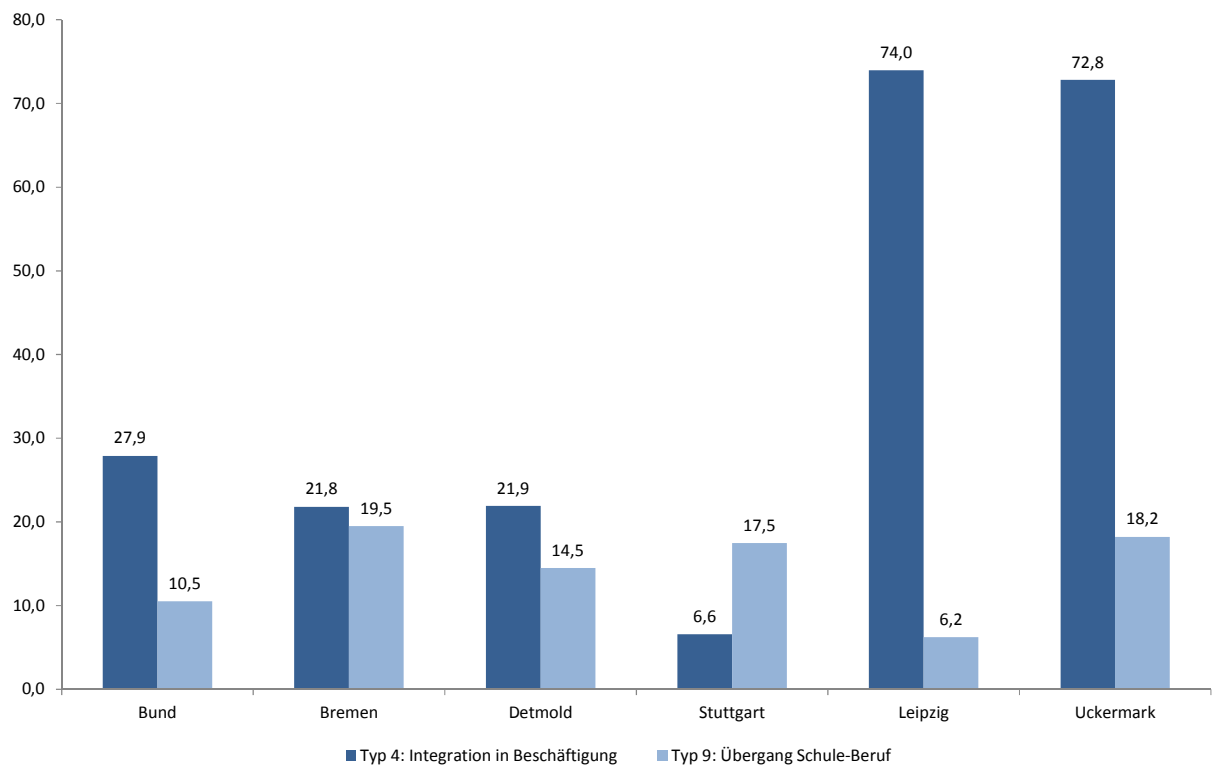
Beschäftigung; während im Landkreis Uckermark 72,8 Prozent und in der Region Leipzig 74,0 Prozent der Gesamtausgaben auf diesen Programmtyp entfallen, lag der Bundesschnitt hier bei 27,9 Prozent (Abbildung 3.1). Diese deutliche Differenz begründet sich sowohl in der starken Nutzung des Programmtyps als auch in der Kofinanzierungsstruktur mit einem ESF-Interventionssatz von ca. 25 Prozent in den beiden Regionen (Bundesschnitt 37 Prozent und im Zielgebiet „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (Ziel 2) zwischen 40 und 47 Prozent). An zweiter Stelle der Gesamtausgaben, aber mit weitem Abstand dahinter, liegt in den beiden Ziel 1-Regionen der Programmtyp 9 „Übergang Schule-Beruf“ mit einem Anteil von 18,2 Prozent (Uckermark) bzw. 6,2 Prozent (Leipzig) der Gesamtausgaben. Hier liegen auch die untersuchten Ziel 2-Regionen bei Werten zwischen 14,5 Prozent und 19,5 Prozent.

Exemplarisch zeigen sich auch in der Gegenüberstellung der Regionen innerhalb eines Programmtyps spezifische Strategieansätze. Dies wird etwa im Programmtyp 4 an der Bedeutung der regionalen Nutzung der Programme „Kommunal-Kombi“ und „Bürgerarbeit“ deutlich. Während die Ziel 1-Gebiete und Bremerhaven bereits im erstgenannten Programm förderfähige Regionen waren, wurde erst mit der Einführung von „Bürgerarbeit“ eine flächendeckende Inanspruchnahme dieses Programmtyps ermöglicht. Auch hier zeigt sich beispielsweise, dass es in der Landeshauptstadt Stuttgart mit einer geringen SGB II-Quote lediglich eine marginale Inanspruchnahmen des Programmes gab, während die anderen beiden Ziel 2-Regionen – sowie die Region Leipzig und der Landkreis Uckermark – allein mit „Bürgerarbeit“ beträchtliche ESF-Mittelvolumina genutzt haben.

Hinsichtlich des strategischen Zielsystems liegt in den durch die Fallstudienregionen vertretenen Zielgebieten Konvergenz (bzw. Ziel 1) ein sehr deutlicher Schwerpunkt auf der Verfolgung des spezifischen Ziels 7 (Verbesserung der Arbeitsmarktchancen Benachteiligter). In den Ziel 2-Regionen folgen die Programmschwerpunkte bei stärkerer Streuung der Gesamtausgaben neben dem spezifischen Ziel 7 auch den Zielen 5 (Weiterbildungsbeteiligung und LLL) und 4 (Verbesserung der Lage am Ausbildungsstellenmarkt und Reduktion des Anteils junger Erwachsener ohne Berufsausbildung).

Abbildung 3.1: Gesamtausgaben nach Programmtypen und Regionen – Anteile der Programmtypen 4 und 9

in %



Quelle: ADELE Stand 31.12.2014, eigene Berechnung.

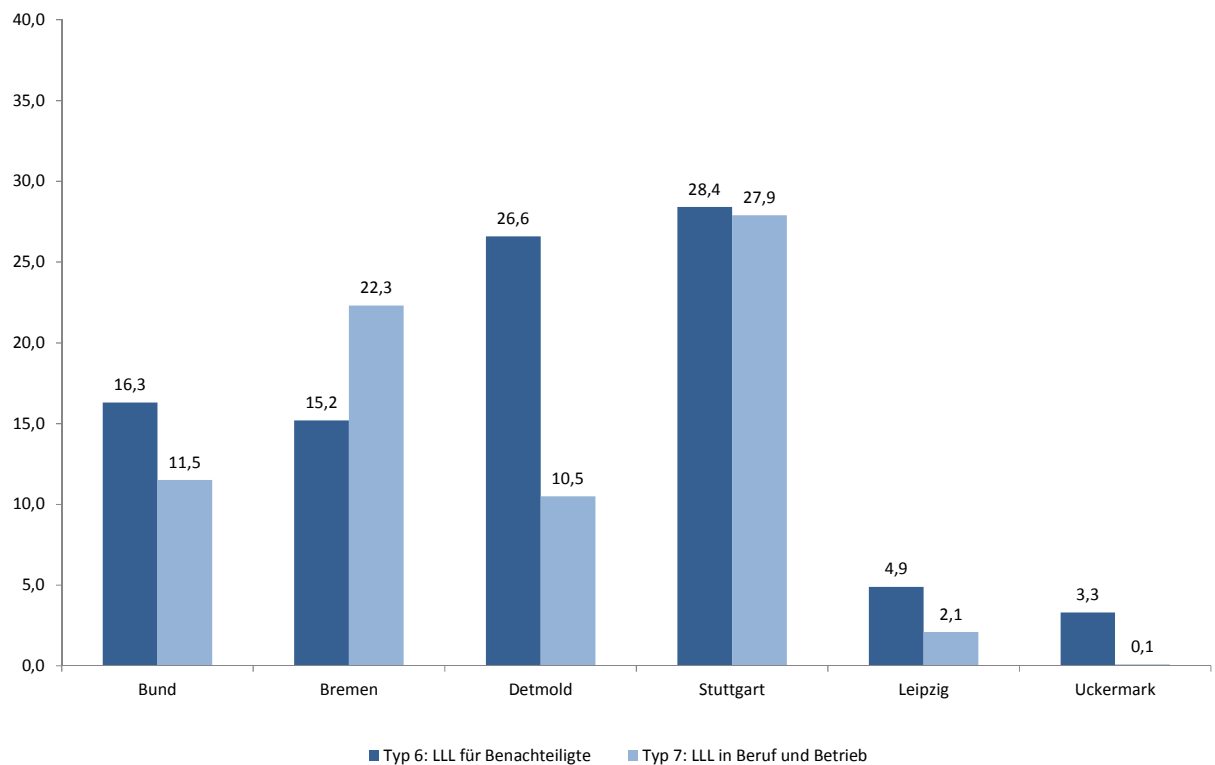
In den wirtschaftlich stärkeren Regionen wie Stuttgart und größtenteils im Regierungsbezirk Detmold (BA Vergleichstypen I und III mit geringer Arbeitslosigkeit und guter Arbeitsmarktlage) wurde der Bundes-ESF stärker in den Förderangeboten der beiden Programmtypen zum Lebenslangen Lernen (LLL für Beschäftigte und LLL für Benachteiligte) eingesetzt. Hier entfielen gut 56 Prozent (Stuttgart) bzw. etwa 37 Prozent (Detmold) der Gesamtausgaben auf diese beiden Typen, im Bundesschnitt waren dies knapp unter 28 Prozent und in den o.g. Zielgebieten Konvergenz zwischen 3,4 Prozent und 7 Prozent der Gesamtausgaben (Abbildung 3.2).

Als ein Programmbeispiel sei an dieser Stelle auf das ESF-BAMF Programm verwiesen, das v.a. in Stuttgart und im Regierungsbezirk Detmold eine hohe Bedeutung hatte und dort zwischen 15 und knapp 19 Prozent der Gesamtausgaben beanspruchte. Demgegenüber lag der Anteil des Programms am abgerechneten Gesamtfördervolumen in den anderen Regionen bei etwa 8 Prozent (Bremen) bzw. jeweils unter 2 Prozent in den Zielgebieten „Konvergenz“.

Das Land Bremen wiederum liegt bezüglich seiner programmatischen Schwerpunktsetzung gemessen an den Gesamtausgaben des Bundes-ESF genau in der Mitte zwischen den beiden o.g. Regionaltypen. Hier wurden alle vier Programmtypen mit einem annähernd ähnlichen Mitteleinsatz verfolgt (in der Rangfolge Programmtypen 7, 4, 9, 6), was sich auch in der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Lage des Landes erklären lassen kann.

Abbildung 3.2: Gesamtausgaben nach Programmtypen und Regionen – Anteile der Programmtypen 6 und 7

in %



Quelle: ADELE Stand 31.12.2014; eigene Berechnung.

Was sich in der Gesamtbetrachtung zudem zeigt, ist, dass die beiden Programmtypen mit dem Fokus auf die Gleichstellung der Geschlechter (Typ 3 Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern und Typ 10 Vereinbarkeit von Familie und Beruf) in den Ziel 2-Gebieten unter den Fallstudienregionen deutlich stärker genutzt wurde als im Bundesschnitt und in den Ziel 1-Regionen (Tabelle 3.5). In besonderer Weise profilierte sich der Regierungsbezirk Detmold mit einem Anteil von 15,7 Prozent den Gesamtausgaben und einer Bandbreite von 18 geförderten Projekten in diesen beiden Programmtypen.

Diese Gegenüberstellung macht deutlich, dass der Bundes-ESF mit seinem differenzierten Angebot an geförderten Programmen und Instrumenten in den Untersuchungsregionen tatsächlich entsprechend der regionalen Spezifika und Bedarfe gezielt genutzt wurde. Dies wird – wie hier gezeigt – anhand der abgerechneten Finanzdaten deutlich, es lässt sich zugleich auch vor dem Hintergrund der Fallstudien zur Untersuchung einzelner Programminterventionen folgend näher beschreiben.

3.2.3 Qualitative Ergebnisse zur Programmwirkung in ausgesuchten Programmtypen

Neben den Analysen zum materiellen und finanziellen Verlauf wurde die Programmtypologie auch als Grundlage der Untersuchungen im Rahmen der regionalen und thematischen Fallstudien angewandt, so dass die nachfolgende Darstellung ausgewählte Ergebnisse aus den Untersuchungen dieser typologischen Strukturierung folgt. Hinsichtlich der Untersuchung der Bruttowirkungen von ESF-Interventionen, also jener Wirkungen, die beispielsweise durch ein ESF-Programm in einem Handlungsfeld oder in einer Region entstehen, haben Fallstudien vor allem qualitative Aussagekraft (Brüsemeister 2008:

35ff.): Obschon die regionalen und thematischen Fallstudien nur einen kleinen Ausschnitt eines jeweils komplexen Settings abbilden, wurden dennoch mehrere Befunde herausgearbeitet, die auf programmbezogene Wirkungszusammenhänge schließen lassen. Mit Blick auf die durchgeführten Fallstudien lassen sich qualitative Ergebnisse zur Wirksamkeit des Bundes-ESF für folgende Themenbereiche herausarbeiten:

- Programmtyp 4: „Integration in Beschäftigung“ (Untersuchung der Programme für Alleinerziehende),
- Programmtyp 5: „Krisenintervention“ (Fallstudie Krisenintervention),
- Programmtyp 6: „Lebenslanges Lernen für benachteiligte Zielgruppen“ (Fallstudie Migranten/Migrantinnen im Bundes-ESF),
- Programmtyp 7: „Lebenslanges Lernen in Beruf und Unternehmen“ (Fallstudie Weiterbildung von Beschäftigten und Fallstudie Fachkräftesicherung)
- Programmtyp 9: „Übergang Schule-Beruf“ (Fallstudie Übergang Schule-Beruf).

3.2.3.1 Programmtyp 4 „Integration in Beschäftigung“

Im Rahmen der Untersuchungen zu den Programmen des Bundes-ESF, die sich auf die Integration von benachteiligten Personen in Beschäftigung (entsprechend dem spezifischen Ziel 7 der OP-Zielsystematik) konzentrieren, sind die beiden Programme für Alleinerziehende (der Ideenwettbewerb „Gute Arbeit für Alleinerziehende“ und das Modellprogramm „Netzwerke wirksamer Hilfen für Alleinerziehende“) näher betrachtet worden.

Die Untersuchungen haben gezeigt, dass das BMAS mit seinen beiden Bundesprogrammen für die Gruppe Alleinerziehender auf relevante Problemlagen dieser Personengruppe reagiert hat. Sowohl in der direkten Förderung der betreffenden Personen als auch in den angestrebten Verbesserungen in der Netzwerkarbeit für diese Zielgruppe liegen wesentliche Stoßrichtungen einer sinnvollen Unterstützung alleinerziehender Elternteile. Vor dem Hintergrund der Komplexität der Problemlagen der Gruppe der Alleinerziehenden waren sowohl eine individuelle als auch eine strukturelle Unterstützung erforderlich (Rambøll Management Consulting 2013: 34ff). Der strukturelle Unterstützungsbedarf – hier vor allem die fallbezogene Kombination der unterschiedlichen Förderangebote aus den verschiedenen Rechtskreisen des Sozialgesetzbuches – verstand sich dabei als eine komplementäre Seite der individuellen Unterstützung der einzelnen alleinerziehenden Person.

Auf beide Ideenwettbewerbe haben vor allem Arbeitsmarkt-Dienstleister reagiert, die ihren Erfahrungshintergrund in der (personenbezogenen) Unterstützung der Gruppe Alleinerziehender haben. Eine relevante Anzahl dieser Träger bewertet einen ganzheitlichen Unterstützungsansatz als das Neue ihres Herangehens an die Förderung der Alleinerziehenden. Ausgehend von einer individuellen Potenzialanalyse wurden fallbezogen Förderinstrumente eingesetzt wie ein individuelles Coaching, eine entsprechende Qualifizierung oder auch eine den individuellen Möglichkeiten entsprechende Teilzeit-Berufsausbildung. Ein so verstandener ganzheitlicher Unterstützungsansatz schließt dezidiert auch externe Fördermöglichkeiten und Partnerschaften ein, die über die Kompetenz des jeweiligen Projektträgers hinausgehen. Somit werden die beiden Bundesprogramme dem Anspruch des Bundes-ESF gerecht, neue Instrumente der Arbeitsmarktpolitik durch Modellmaßnahmen zu erproben (BMAS 2007:

162). Allerdings hat sich vor dem Hintergrund einer im Rahmen der Fallstudie durchgeführten Trägerbefragung auch gezeigt, dass das Fehlen von Unternehmen oder auch Wirtschaftsverbänden in den Netzwerken für Alleinerziehende eine zentrale Herausforderung darstellt.

Was sich hingegen aus Sicht der befragten Träger als zielführend gezeigt hat, war die zentrale Rolle der verbindlich als Netzwerkpartner einzubindenden Jobcenter im Rahmen der Umsetzung der beiden Modellprogramme des BMAS. Da sich die Mehrzahl der mit den Programmen avisierten Alleinerziehenden in ihrem Zuständigkeitsbereich befindet, kommt ihnen eine besondere Verantwortung für ein in sich abgestimmtes Unterstützungsangebot zu. Das BMAS verfolgte mit ihrer Einbindung demnach das Ziel, durch ein stärker koordiniertes und kooperatives Vorgehen in den Zuständigkeitsbereichen der Jobcenter einen Beitrag für die Verbesserung der Perspektiven für Alleinerziehende zu leisten. Die Jobcenter haben es nach eigener Aussage mehrheitlich geschafft, die unterschiedlichen Hilfeangebote und deren Träger in einer fallbezogen optimierten Angebotsstruktur zusammenzubringen. Mit dieser Zielstellung legte insbesondere das ESF-Bundesprogramm „Netzwerke wirksamer Hilfen für Alleinerziehende“ den Fokus darauf, eine enge, abgestimmte Zusammenarbeit zwischen den Jobcentern und den Jugendämtern der beteiligten Regionen zu initiieren bzw. auszubauen und zu nachhaltig zu optimieren. Darüber hinaus konnte im Rahmen der regionalen Fallstudien gezeigt werden, dass die beiden Programme des Bundes-ESF eine fachpolitische Initialwirkung hatten, und dass die Jobcenter – unter Einbindung ihrer Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt – auch nach Auslaufen der ESF-Förderung die netzwerkliche Arbeit weitergeführt haben; so z.B. in Bremerhaven, Kreis Lippe, Stuttgart und Leipzig (siehe etwa NetzwerkLippe gGmbH 2015). In dieser Hinsicht trugen sie daher zur Verwirklichung des OP-Ziels bei, indem sie die Erprobung neuer Ansätze ermöglichten, die zum „Mainstreaming“ (BMAS 2007: 155), also zur Überführung in das dauerhafte arbeitsmarktpolitische Handeln der geförderten Regionen, beigetragen haben.

3.2.3.2 Programmtyp 5 „Krisenintervention“

Die im Programmtyp 5 näher untersuchten Interventionsprogramme des Bundes-ESF waren „Quali-KUG“, „Quali-KUG-Transfer“ (jeweils im Verantwortungsbereich des BMAS) und „Turn-Around Beratung“ (im Verantwortungsbereich des BMWi). Die Programmauswahl verdeutlicht, dass sich der Programmtyp auf einen breiten Krisen-Begriff stützt: es geht sowohl um passgenaue Qualifizierung während der Kurzarbeit bzw. Qualifizierung für Personen in Transfergesellschaften im Hinblick auf eine neue berufliche Tätigkeit (entsprechend dem spezifischen Ziel 1 der OP-Zielsystematik (Erhöhung der Arbeitsmarkchancen von Beschäftigten), als auch um Krisenberatung für Unternehmen (spezifisches OP-Ziel 2) zur Wiederherstellung ihrer Wettbewerbsfähigkeit.

Im Jahr 2009 befanden sich in Deutschland im Jahresdurchschnitt mehr als 1,1 Mill. Personen – unter ihnen gut 240 Tsd. Frauen – in Kurzarbeit (Bundesagentur für Arbeit 2010). Auch vor dem Hintergrund der erweiterten Kurzarbeiterregelungen und der damit verbundenen Erleichterung der Zugangsbedingungen für die Betriebe hatte sich die Inanspruchnahme von Kurzarbeit im Vergleich zum Vorjahr mehr als verzehnfacht. Obschon die Weiterbildungsquote von in Kurzarbeit befindlichen Personen unterhalb der allgemeinen Weiterbildungsquote lag, hatte aber auch die Inanspruchnahme von Angeboten zur Qualifizierung während der Kurzarbeit in den Jahren 2008 und 2009 deutlich zugenommen, was nicht zuletzt auf die Programme des Bundes-ESF zurückzuführen war. Demnach trugen die Maßnahmen des

Programmtyp 5 zur Verwirklichung der Ziele der OP-Prioritätsachse A.1 bei, die angesichts der Globalisierung, des demografischen Wandels und der hohen Arbeitslosigkeit zur Steigerung der Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen beitragen soll. Programmtyp 5 hat in diesem Zusammenhang dabei geholfen, eine im Zusammenhang mit der Globalisierung entstandene Herausforderung, nämlich die Wirtschaftskrise ab 2008, zu bewältigen.

In den ESF-Programmen zur Qualifizierung in Kurzarbeit zeigte sich einerseits ein deutlicher Überhang von Männern in den Maßnahmen, was aber auch dem Bundestrend entsprach⁴. Die Nutzung von Quali-KUG stand aber auch mit der Größe des Betriebes – als ein Indikator für eine betriebliche Weiterbildungsbereitschaft – im Zusammenhang, denn die Beteiligung von kleineren Unternehmen am Programm war deutlich geringer als die von größeren Betrieben. Dies verdeutlicht in besonderem Maße die Relevanz von KMU als durch die Prioritätsachse A.1 angesprochene Zielgruppe bzw. auch die Bedeutung besonderer Fördermaßnahmen für KMU-Beschäftigte bzw. Existenzgründer.

Eine verifizierbare Antwort auf die Frage nach dem Beitrag des Bundes-ESF zur Bewältigung der Krise konnte im Rahmen einer Fallstudie zur Region Leipzig – auch vor dem Hintergrund des Untersuchungszeitpunktes – nicht gegeben werden, denn die Untersuchungen konzentrierte sich auf die Implementierung der modifizierten Programme. Was sich in Bezug auf die regionalen Schwerpunktsetzungen festhalten lässt, ist, dass laut ADELE-Statistik allein auf die ESF-Bundesprogramme Quali-KUG und Quali-KUG-Transfer 32 Prozent aller Maßnahme-Eintritte (aller ESF-Bundesprogramme in den Jahren 2007 bis 2010 ohne Bagatellfälle) entfielen, was das Gewicht dieses Förderansatzes im Betrachtungszeitraum deutlich unterstreicht.

3.2.3.3 Programmtyp 6 „Lebenslanges Lernen für benachteiligte Zielgruppen“

Die Fallstudien zu den ESF-Programmen im Programmtyp 6 umfassen zwar nicht alle Einzelprogramme des Typs. Gleichwohl sind in der Fallstudie zum Thema „Migrantinnen und Migranten im Bundes-ESF“ u.a. mit der Programmplattform XENOS und dem BAMF-Sprachprogramm die gewichtigsten Vorhaben in diesem Bereich erfasst worden. Sie entsprechen der Prioritätsachse B (Humankapital) sowie den spezifischen Zielen 5 und 6. Zu den strukturellen Problemen vieler Projektansätze für die Zielgruppe der Migranten/Migrantinnen gehören neben den vorhandenen Sprachdefiziten v.a. regional fehlende oder nicht angemessene Angebote für benachteiligte Zielgruppen und oftmals eine mangelnde interkulturelle Öffnung von Diensten und Institutionen. Dies gilt noch einmal im Speziellen für die Arbeit mit Flüchtlingen und Bleibeberechtigten, die eine – fachpolitisch – wichtige Zielgruppe in dem Programmtyp ausmachte. Diese Aufgabenbereiche wurden durch die Bundes-ESF-Programme gezielt aufgegriffen und stellen in dieser Hinsicht eine bedeutende Ergänzung zur regionalen Arbeitsmarktpolitik dar.

Das ESF-BAMF Programm enthält ein breit angelegtes berufsbezogenes Sprachkursangebot, welches auch für Teilnehmende anderer Programme zugänglich war und ist (BAMF 2013). Das Besondere an den Kursen ist die konsequente Ausrichtung auf einen beruflichen Einstieg der Teilnehmenden in den

⁴ So haben im Juni 2009 gut sieben Prozent aller sozialversicherungspflichtig beschäftigten Männer – jedoch nur knapp drei Prozent der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Frauen kurzgearbeitet.

Arbeitsmarkt, was durch spezifische didaktische Lehrkonzepte und betriebliche Praktika zum Ausdruck kommt. Nicht nur die individuelle Nachhaltigkeit hat sich mit Blick auf die Teilnahmeergebnisse aus Sicht der befragten Projektakteure erfüllt, denn das Programm wurde auch in den untersuchten Fallstudienregionen von den befragten Experten/Expertinnen durchweg als erfolgreicher Schritt zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Zielgruppe bewertet. Auch im BAMF selbst entwickelte sich das Programm zu einem der wichtigsten Angebotsbausteine in der Palette der Integrationsmaßnahmen, weil es die bislang fehlende Verbindung von Integrationskurs und Vermittlung in Beschäftigung oder Ausbildung herstellt. Auch in den untersuchten Regionen wird das ESF-BAMF Programm im Rahmen vernetzter Angebote genutzt und vielfach sogar als ein Angebot mit Alleinstellungsmerkmal und hoher fachpolitischer Aufmerksamkeit angesehen.

Das „XENOS – Sonderprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge“ wiederum richtete an eine sehr spezifische Gruppe und bewegte sich in seiner Umsetzung in einem hoch komplexen Spannungsfeld zwischen den Vorgaben des Ausländerrechts und der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Als Erfolgsbedingung für das Arbeiten mit der Zielgruppe (Migranten/Migrantinnen mit prekärem Aufenthaltsstatus und oftmals ohne direkten Zugang zu Hilfeangeboten) hat sich nach Aussage der Programmevaluation vor allem der Netzwerkcharakter der regionalen Projektverbände herausgestellt (Lawaetz-Stiftung, Univation 2013: 33ff.). Zudem konnte sich das Programm als Lernplattform beweisen, von der Regeldienste und -institutionen wie z.B. Jobcenter über gezielte Schulungen durch Projektakteure profitiert haben. Sowohl durch das enge Netz von niedrigschwelligen Hilfeangeboten als auch durch gezielte Multiplikatoren-schulung ist es gelungen, jene Zielgruppen zu erreichen, die durch Regelinstitutionen nicht erreichbar gewesen wären (Lawaetz-Stiftung, Univation 2013: 41). Hierfür und für das hohe fachpolitische Entwicklungspotenzial des Bundes-ESF ist das XENOS-Sonderprogramm Bleiberecht ein gutes Beispiel, das zu zentralen praxisbezogenen Ansätzen und Erkenntnissen an der Schnittstelle von Sozial-, Arbeits- und Ausländerrecht führte, die auch in die bundespolitische Diskussion eingeflossen sind.

Zum lebenslangen Lernen für benachteiligte Zielgruppen hat der Bundes-ESF v.a. durch seine Interventionsprogramme zur Förderung von spezifischen Migranten/Migrantinnengruppen einen essentiellen Beitrag geleistet. So sind nach Aussagen vieler befragter Akteure/Akteurinnen insbesondere der Arbeits- und Kommunalverwaltungen in den Fallstudienregionen Angebots- und Leistungslücken in den Systemen der Regelförderung geschlossen worden und zugleich jene Zielgruppen erreicht werden, die mit bisherigen Regelinstrumenten nicht in der neuen Quantität und Qualität an Systeme des lebenslangen Lernen gebunden werden konnten. Dies waren insbesondere Frauen mit Migrationshintergrund im Rahmen von projektbezogenen frauenspezifischen Angeboten. Die Programme waren aber auch ein Initial zur Professionalisierung der Arbeit mit spezifischen Zielgruppen. Dabei hat der Bundes-ESF sowohl durch individuelle Hilfen an den Personen der jeweiligen Zielgruppen, als auch zugleich an der strukturellen Weiterentwicklung bestehender Hilfesysteme angesetzt. Wie Programmtyp 4 trägt Programmtyp 6, der Zielsetzung des Bundes-OP entsprechend (s.o.), zur Erprobung neuer Instrumente der Arbeitsmarktpolitik bei.

3.2.3.4 Programmtyp 7: „Lebenslanges Lernen in Beruf und Unternehmen“

Mit dem Operationellen Programm des Bundes-ESF sind im Bereich der beruflichen und betrieblichen Weiterbildung, d.h. mit Maßnahmen entsprechend den spezifischen Zielen 5 (Weiterbildungsbeteiligung) und 1 (Erhöhung der Arbeitsmarktchancen von Beschäftigten) mehrere Entwicklungsziele verfolgt worden. Es ging sowohl um die Erhöhung individueller und betrieblicher Beteiligungen an Weiterbildung als auch um die Verbesserung der Durchlässigkeit von Weiterbildungssystemen. Im Folgenden wird auf Basis der thematischen Fallstudien „Lebenslanges Lernen in Beruf und Unternehmen“ und „Fachkräftesicherung im Bundes-ESF“ dargestellt, welche Ergebnisse in diesem Zusammenhang erreicht wurden.

Als Maßnahme der Motivation zur Weiterbildung durch individuelle Anreize ist zuvorderst das Programm „Bildungsprämie“ zu nennen, in dessen Umsetzung bis zum Zeitpunkt der Untersuchung über 243 Tsd. Prämiegutscheine ausgegeben wurden. Obschon die Idee der Bildungsgutscheine nicht neu war und sie in einigen Bundesländern bereits seit mehreren Jahren eingesetzt wurden, ist es mit diesem Bundesprogramm vor allem durch sein Mengenpotenzial gelungen, ein Förderinstrument für jene Beschäftigte zu etablieren, die sich unabhängig von Ihrem Arbeitgeber beruflich weiterbilden wollten (RWI et al. 2012: 121). Als eine besondere Stärke des Programms wurde in den Programminformationen, aber auch durch die befragten Berater/-innen die Nähe zu den Nutzerinnen und Nutzern betont, denn die Bildungsberatung und die Gutscheinausgabe erfolgte über 600 wohnortnahe regionale Beratungsstellen (v.a. bei Kammern und Bildungseinrichtungen).

Das strategische Ziel der Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung von Beschäftigten in KMU wurde durch Programme verfolgt, die einerseits die Sozialpartner mit dem Ziel einbezogen, betriebliche Weiterbildung in den Tarifverträgen zu verankern (Sozialpartnerrichtlinie). Andererseits erfolgte eine Fokussierung der Bildungsförderung in bestimmten Branchen wie etwa der Sozialwirtschaft (siehe Zusammenfassung der Untersuchung zum Programm „rückenwind – für Beschäftigte in der Sozialwirtschaft“). In beiden Programmen sind die Sozialpartner und Verbände auch in die Programmsteuerung einbezogen worden, so dass ein hohes Maß an gegenseitiger Verbindlichkeit hergestellt wurde. Die in den thematischen Fallstudien ausgewählten Schwerpunktprogramme werden in der ESF-Förderperiode 2014-2020 durch die entsprechenden Bundesressorts in teils modifizierter Form weitergeführt.

Durch die Bandbreite der branchen- und zielgruppenbezogenen Angebote des Bundes-ESF und insbesondere die Berücksichtigung der Sozialwirtschaft ist es gelungen, die Beteiligung von Frauen an beruflicher Weiterbildung zu stärken. So lag in allen teilnehmendenbezogenen Programmen der Anteil erreichter Frauen zum Zeitpunkt der Untersuchung bei 71,4 Prozent. Zur Förderung der beruflichen Weiterbildung von Beschäftigten mit erschweren Bildungszugängen konnten die teilnehmendenbezogenen Programme des Bundes-ESF jedoch kaum wesentliche Erfolge erzielen. Zwar richteten sich einzelne Programme teils implizit, aber auch explizit an diese Personengruppe, jedoch zeigte sich in der Praxis eine geringere Abdeckung dieser Zielgruppe unter den Teilnehmenden. Insgesamt wurden den Auswertungen der ADELE-Daten zufolge durch die Programme jene Personengruppen erreicht, die ohnehin eine Nähe zur beruflichen Weiterbildung erwarten lassen, wie etwa Beschäftigte mittleren Alters mit höheren bis hohen Bildungsabschlüssen. Im Kontext der Förderung des lebenslangen Lernens erweist sich die Verbesserung der Arbeitsmarktchancen Benachteiligter (gemäß dem spezifischen OP-Ziel 7) dagegen als schwierig.

3.2.3.5 Programmtyp 9 „Übergang Schule-Beruf“

Der Bundes-ESF hat im Handlungsbereich Übergang Schule-Beruf mit unterschiedlichen Programmen verschiedene Zielgruppen unter den Jugendlichen unterstützt. So wurden Jugendliche in schwierigen schulischen Situationen durch Programme in der Verantwortung des BMFSFJ gefördert (Kompetenzagenturen; Schulverweigerung – die 2. Chance), die in den Umsetzungsregionen die Zusammenarbeit von Schule, Jugendhilfe und den Sozialdiensten gestärkt haben. Diese beiden Programme hatten in den untersuchten Fallstudienregionen mehrheitlich eine zentrale Rolle in der Palette der Hilfsangebote für Jugendliche mit drohendem Schulabbruch und wurden aus der Sicht der Arbeitsmarktakteure mit dem Bundes-ESF positiv in Verbindung gebracht. Die Erfahrungen aus diesen Programmen sind in das neue Bundesprogramm „JUGEND STÄRKEN im Quartier“ eingeflossen, welches vom BMFSFJ ressortübergreifend mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) in der neuen Förderperiode 2014-2020 umgesetzt wird.

Neben zielgruppenspezifischen Förderangeboten hat der Bundes-ESF den OP-Zielen entsprechend auch durch diesen Programmtyp struktur- und methodenfördernde Ansätze unterstützt, von denen sich die beiden JOBSTARTER-Programme in der qualitativen Untersuchung mit Blick auf die entwickelten Produkte nach Aussage der Akteure in den Regionen in mehrerer Hinsicht als wirksam erwiesen haben. So sind im Rahmen der Programmumsetzung mehrere Innovationen in der beruflichen Bildung entwickelt worden: Dazu gehören insbesondere Modelle der Teilzeitausbildung, der Verbundausbildung, der Verknüpfung schulischer und betrieblicher Ausbildung, Angebote zur individuellen Ausgestaltung von Ausbildungsverläufen; Bildungsangebote unter Beteiligung von Hochschulen, aber auch die Implementierung neuer Berufe auf regionaler Ebene durch ein Berufemarketing. Zudem haben die Programme im Ergebnis dazu geführt, dass eine hohe Anzahl von Ausbildungsplätzen angeboten und besetzt wurden (insgesamt rund 43.900 bis Ende November 2013). Dass etwa 16 Prozent der geschaffenen Ausbildungsplätze Verbundausbildungsplätze sind und dass über die Hälfte der zusätzlichen Plätze in Betrieben geschaffen wurden, die noch nie zuvor ausgebildet hatten, zeigt den strukturbildenden Charakter des Programms (GIB 2011: 135).

Das Programm Jobstarter-Connect hat wesentlich zur Verbreitung des Konzepts der Ausbildungsbausteine beigetragen. In Bezug auf die erreichten Ergebnisse wurde bereits im Berufsbildungsbericht 2012 des BMBF festgestellt, dass Maßnahmen auf der Basis von Ausbildungsbausteinen im Übergangsbereich eine neue Qualität darstellen, vor allem, weil sie einen wesentlich stärkeren Bezug zur Berufsausbildung aufweisen, sich die Abstimmungsprozesse zwischen den beteiligten Lernorten verbessert haben und auch das theoretische und praktische Lernen durch die Lernergebnisorientierung der Curricula besser miteinander verzahnt wurden (BMBF 2012: 65).

Durch die Verbesserung der Ausbildungsperspektiven soll laut OP-Zielen u.a. auch der Abwanderung von Jugendlichen aus dem Zielgebiet Konvergenz entgegengewirkt werden (BMAS (Hrsg.) 2007: 179). In der Fallstudienregion Uckermark wurde in diesem Zusammenhang deutlich, dass die durch das Bundesprogramm „Bildung und Arbeit im Quartier – BIWAQ“ verfolgte stadtteilorientierte Strategie diesem regionalpolitischen Ziel in besonderer Weise gerecht wird. Durch Bereitstellung und Vermittlung wohnortnaher Ausbildungsplätze in ausgewählten Stadtteilen des Programms „Soziale Stadt“ wird mit der Unterstützung des Übergangs Schule-Beruf auch zur sozialen Stabilisierung problematischer Quartiere des Zielgebiets Konvergenz beigetragen.

3.2.4 Auswirkungen des Bundes-ESF auf eine geschlechtersensible Ausrichtung der Arbeitsförderung in den Regionen

Die über Programme des Bundes-ESF geförderten Projekte haben im Rahmen ihrer jeweiligen thematischen Ausrichtung oftmals regionale Gleichstellungsprozesse unterstützt. Dies war möglich, weil das Gleichstellungsziel verbindlich festgeschrieben war und der Bundes-ESF verschiedene Verfahren (z.B. Antragstellung, Bewilligung, Berichtswesen) sowie entsprechende Instrumente bereitgestellt hat (z.B. Projektbeiräte), die die praktische Implementierung und Umsetzung gleichstellungspolitischer Ansätze unterstützt haben. Wie im Operationellen Programm gefordert (BMAS 2007: 218), wurde das Gleichstellungsziel insgesamt auf allen Stufen der Implementierung (Planung, Umsetzung, Begleitung und Bewertung) verankert. Der Bundes-ESF hat damit angebotsseitig maßgebliche Rahmenbedingungen und Optionen für die Umsetzung des Querschnittsziels vorgegeben. Einerseits waren die Projektakteure dadurch zu seiner praktischen Handhabung verpflichtet, andererseits gaben Instrumente wie die auf regionaler Ebene einzurichtenden Projektbeiräte den Akteuren vor Ort die Möglichkeit, im Sinne des Querschnittsziels aktiv einzugreifen, bei Bedarf auch direkt zu intervenieren.

Schaut man auf die Umsetzung der in den Fallstudien untersuchten ESF-Programme und die im Monitoring dokumentierten Teilnehmenden, so wird in allen Untersuchungsregionen deutlich, dass durch die Projekte aus den ESF-Bundesprogrammen Frauen überproportional stark erreicht worden sind (z.B. im Vergleich mit Landes-ESF geförderten Vorhaben in den Untersuchungsregionen Bremen, Stuttgart und OWL nach Expertenschätzung). Offenbar gelingt es den Projektträgern, im Rahmen der thematischen Schwerpunktlegung und organisatorischen Verankerung von Gleichstellungszielen, Frauen stärker zu adressieren als es etwa bei den Projekten des Landes-ESF der Fall ist. Neben den „klassisch geschlechterbezogenen“ Themen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf haben Frauen in der Projektpraxis des Bundes-ESF in besonderer Weise an den Programmen zum lebenslangen Lernen für benachteiligte Zielgruppen, aber auch an denen zur beruflichen Weiterbildung partizipiert. Es zeigt sich, dass der Bundes-ESF von den regionalen Projektträgern sowohl problemlösend (Abbau von geschlechterspezifischen Integrationshemmnissen) als auch potenzialorientiert (Erschließung des beruflichen Potenzials von Frauen als Fachkräften) erfolgreich eingesetzt wurde und in einigen Handlungsfeldern regionale Impulse hat generieren können. In den Fallstudien konnte für einzelne ESF-Bundesprogrammziele herausgearbeitet werden, dass der Bundes-ESF zum Teil erst für ausgewählte Zielgruppen – hier insbesondere Alleinerziehende – sensibilisiert und die Erprobung spezifischer Förderansätze für diese erprobt hat und die regional entwickelten Umsetzungsstrategien für diese spezifischen Zielgruppen auch über die Projektlaufzeit hinaus verankert wurden. Inwiefern sich aus diesen projektbezogenen Impulsen geschlechtersensible Handlungsstrategien für die Regelförderung entwickeln lassen, hängt aber letztlich von den Problemstellungen und von den Handlungsoptionen der regionalen Akteure ab.

Die Untersuchungen haben gezeigt, dass diese Angebote insoweit impulsgebend waren, als dass sie gleichstellungspolitische Dimensionen im Rahmen von personen- oder strukturbezogenen Entwicklungszielen verfolgten (was im Sinne eines Querschnittsziels auch so angelegt ist). Durch die Gestaltung von Programmen, Richtlinien und Verfahren ist der Gleichstellungsauftrag des Bundes-ESF auf der Bundesebene vor allem im Zielkanon von existenzsichernder Beschäftigung, Verringerung der vertikalen und horizontalen Segregation im Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, sowie in der Vereinbarkeit von Beruf

und Familie strukturell verankert. Die programmbezogene Gender-Unterstützungsstruktur auf Bundesebene, die in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle spielt, wird in Abschnitt 4.2 näher behandelt.

3.3 Bruttowirkungen: Erkenntnisse aus thematischen Evaluierungen, insbesondere bzgl. transnationalen Maßnahmen

Im Rahmen der Evaluation des ESF OP Bund führte das Evaluationsteam mehrere thematische Untersuchungen durch, bei denen umfangreiche quantitative Erhebungen durchgeführt wurden. Diese befassten sich einerseits mit dem Programm „rückenwind – für die Beschäftigten in der Sozialwirtschaft“, das vor dem Hintergrund eines möglichen Fachkräftemangels die Förderung der beruflichen und betrieblichen Weiterbildung sowie generell die Personalentwicklung in dieser Branche zum Ziel hatte. Andererseits wurden die transnationalen Maßnahmen „Praxis – Transnationale Qualifizierungsmaßnahmen“, „IdA – Integration durch Austausch“ und „Berufsbildung ohne Grenzen“ genauer untersucht. Die Ergebnisse hinsichtlich dieser drei Programme werden im Folgenden kurz zusammengefasst, detaillierte Ergebnisse hinsichtlich Praxis, IdA und Berufsbildung ohne Grenzen sind in Anhang A.5 dargestellt.

3.3.1 „rückenwind“

Im Kontext der Untersuchungen zu den Programmtypen des Bundes-ESF, die sich wesentlich auf die Verbesserung der Fachkräftesituation in Deutschland bzw. auf die Förderung der beruflichen und betrieblichen Weiterbildung beziehen, wurden zwei breit angelegte Befragungen im Programm „rückenwind – für die Beschäftigten in der Sozialwirtschaft“ durchgeführt. Die Sozialwirtschaft ist einerseits eine Wachstumsbranche, in der die Nachfrage nach personengebundenen Dienstleistungen steigt, andererseits erfolgt hier eine zunehmende Konzentration auf Effizienzkriterien in der Leistungserbringung, nicht zuletzt vor dem Hintergrund mangelnder Fachkräfte. Inhaltlich sollten die Einzelprojekte im Rahmen des Programms diesen Strukturveränderungsprozess in der Sozialwirtschaft auf verschiedenen Ebenen mit unterschiedlichen inhaltlichen Angeboten von der beruflichen Weiterbildung bis hin zur Personalentwicklung unterstützen.

Im Rahmen der Studie wurde untersucht, wie das Programm von der Zielgruppe angenommen und umsetzungs- sowie ergebnisseitig bewertet wird. Dabei erfolgte die Untersuchung aus zwei Bewertungsperspektiven: Zum einen aus der Sicht der Beschäftigten, die im Rahmen des Programms qualifiziert wurden, und zum anderen aus der Sicht der Unternehmen/Träger. Die Datengrundlage bildete jeweils eine Erhebung unter den Programmteilnehmenden und eine unter den Projektträgern. Die Ergebnisse der Befragungen zeigen, dass das Programm „rückenwind“ sowohl aus der Sicht der programmumsetzenden Einrichtungen als auch aus der Sicht der mit den Maßnahmen unterstützten Beschäftigten in der Sozialwirtschaft positiv aufgenommen worden ist. Die befragten Projektträger haben das Programm als eine wesentliche Unterstützung für ihre interne Personalentwicklung angenommen und genutzt. Ebenso haben ihrerseits sowohl die inhaltliche Stoßrichtung des Programms als auch die Vorgehensweise bei der Umsetzung Akzeptanz gefunden. Damit kann festgehalten werden, dass der ESF des Bundes mit seiner Kofinanzierung dieses Programms einer wichtigen Bedarfslage in einem wachstumsorientierten Wirtschaftszweig entsprochen hat.

Ob die Förderung durch das Programm einen branchenbezogenen Beitrag zur Reduzierung des sich abzeichnenden Fachkräftemangels leisten konnte, wurde von den Projektträgern bzw. den Trägerinstitutionen allerdings eher mit einiger Skepsis bewertet. Mit Blick auf die kritischen Äußerungen der Projektträger ist vor allem auf Umsetzungsaspekte und formale Anforderungen, wie sie sich aus der ESF-Förderung ergeben, aufmerksam zu machen. Vor allem werden die geforderten Nachweispflichten als hinderlich empfunden. Diese Punkte wurden in einer Vielzahl trägerbezogener Erhebungen im Rahmen der ESF-Evaluation wiederholt genannt.

Inhaltlich wurde das Programm sehr stark im Rahmen von trägerinternen Schulungen umgesetzt, ein wichtiges didaktisches Element war dabei die Unterstützung von Austauschprozessen im Rahmen von Gruppendiskussionen. Von den Maßnahmen profitierten in höherem Maße jene Personengruppen unter den Teilnehmenden, die ohnehin eine stärkere Affinität zu beruflicher Weiterbildung haben: Führungskräfte, jüngere Beschäftigte und Teilnehmende mit höheren Zeitinvestitionen in ihre Weiterbildung. Ein Zusammenhang zwischen Maßnahmedauer und -wirkung auf die eigene Arbeitssituation zeichnet sich in der Bewertung der geförderten Beschäftigten deutlich ab. Diese Korrelation von individueller Bildungsaffinität und persönlichem Nutzen der Weiterbildung wird auch durch andere Bildungsuntersuchungen bestätigt (so z.B. in den Berufsbildungsberichten des BMBF).

3.3.2 Praxis: Transnationale Qualifizierungsmaßnahmen

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hat im Zeitraum von 2009 bis Ende 2012 das aus ESF-Mitteln finanzierte und vom Deutsch-Französischen Jugendwerk durchgeführte Programm zur Förderung der Mobilität und Beschäftigungsfähigkeit junger Arbeitssuchender („Praxis: Transnationale Qualifizierungsmaßnahmen“) begleitet.

Ziel des Programms war es jungen arbeitssuchenden Erwachsenen mit besonderem Förderbedarf im Alter von 18 bis 30 Jahren im Zuge zweier Auslandsaufenthalte sprachliche und berufliche Kompetenzen zu vermitteln. Im Rahmen der Evaluation des Operationellen Programms des ESF hat das Evaluationsteam die Teilnehmer/-innen an der Maßnahme mit Hilfe der Träger jeweils sechs Wochen vor und nach dem Auslandspraktikum befragt. Die Auswertungen wurden im vierten Zwischenbericht bereits ausführlich dargestellt, weshalb an dieser Stelle eine Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse erfolgt.

Die Zielgruppe konnte über verschiedene Wege auf das Programm aufmerksam gemacht werden. Am häufigsten erhielten die Teilnehmer/-innen Informationen durch den Ausbildungsbetrieb bzw. die Ausbilder im Betrieb und von eigenen Recherchen im Internet. Das Monitoring belegt durch die höheren Teilnehmendeneintritte von Frauen, dass die besondere Berücksichtigung der Förderung von Frauen bei der Umsetzung garantiert werden konnte. Als problematisch erwies sich, dass Teilnehmer/-innen während der Vorbereitungsphase in Deutschland die Maßnahme beenden mussten, weil ihnen von Seiten der zuständigen Agentur für Arbeit die Teilnahme am Auslandsaufenthalt untersagt wurde. Dies spiegelte sich in niedrigen Teilnehmendeneintritten von lediglich 180 Personen im Zeitraum von 2009 bis 2012 wider. Der erste Auslandsaufenthalt mit dem Schwerpunkt auf einem Intensivsprachkurs zur Vorbereitung auf ein Auslandspraktikum sowie der zweite Aufenthalt, ein mindestens vierwöchiges Praktikum in Frankreich, wurden von den Teilnehmern/-innen überwiegend als gut oder sehr gut bewertet. Nach dem zweiten Auslandsaufenthalt zeigte sich eine stärkere Verbesserung der kulturellen

Kompetenzen als dies bei den beruflichen Kompetenzen der Fall war. Insbesondere die neu erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten im sozialen Bereich (Umgang mit anderen Menschen) wurde nach Abschluss des zweiten Auslandsaufenthalts weiterhin genutzt. Ebenfalls ließ sich eine erhöhte Bereitschaft zur Verbesserung/Vertiefung der eigenen Sprachkenntnisse sowie die Bereitschaft zur Wiederholung des Aufenthalts beobachten. Zusammen mit dem wahrgenommenen hohen bis sehr hohen Gesamtnutzen der Auslandsaufenthalte der Teilnehmer/-innen, deutet dies auf eine nachhaltige Wirkung der transnationalen Maßnahmen hin.

Es bleibt vor dem Hintergrund der Befragungsergebnisse festzuhalten, dass eine Erhöhung der Arbeitsmarktchancen sowie der beruflichen und interkulturellen Kompetenzen von Jugendlichen durch transnationale Maßnahmen, wie sie das spezifische Ziel 9 vorgesehen hatte, vorzuliegen scheint. Jedoch belegen die Teilnahmeeintritte, dass die Umsetzung des Programms aus verschiedenen Gründen, insbesondere der Erreichbarkeitsanordnung für Arbeitslose aus dem Arbeitslosengeld I-Bezug und teilweise fehlender Kofinanzierung im Zielgebiet 2, nicht erfüllt werden konnte.

3.3.3 IdA – Integration durch Austausch

Bei der Umsetzung des ESF-Programms „IdA – Integration durch Austausch“ steht die Förderung von transnationalen Austausch- und transnationalen Mobilitätsvorhaben im Rahmen von Projektverbänden im Vordergrund. In einem ersten Programmschwerpunkt wird durch die Förderung des transnationalen Austausches und der transnationalen Mobilität und dem damit verbundenen Erwerb berufspraktischer Erfahrungen im EU-Ausland erprobt, in welcher Form die berufliche Eingliederung von Personengruppen mit erschwertem Zugang zum Arbeitsmarkt unterstützt werden kann. Ein weiterer Schwerpunkt besteht darin, Netzwerkstrukturen und Kooperationsbeziehungen im arbeitsmarktpolitischen Bereich zu anderen Mitgliedstaaten aufzubauen und zu festigen. Hierdurch ist beabsichtigt, den Ergebnisoutput ebenso wie den Transfer von „guten Beispielen“ auf nationaler Ebene und auf EU-Ebene zu unterstützen.

Im ersten Programmschwerpunkt der Förderung transnationaler Austausch- und transnationaler Mobilitätsvorhaben richtet sich IdA an Personengruppen mit erschwertem Zugang zum Arbeitsmarkt. Hierbei standen im Rahmen der ersten Förderrunde (1. Aufruf, „IdA I“) zunächst benachteiligte Jugendliche und arbeitslose junge Erwachsene, die sich an der ersten Schwelle (Übergang Schule/Ausbildung) oder an der zweiten Schwelle (Übergang Ausbildung/Beruf) befanden, im Vordergrund. Im Rahmen eines zweiten IdA-Aufrufes („IdA II“) starteten ab 2011 weitere Projekte mit dem Ziel, die Beschäftigungschancen für Menschen mit Behinderung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt durch die Förderung transnationaler Mobilitätsvorhaben und Expertenaustausche zu erhöhen. Für beide Gruppen wurden Daten anhand eines Untersuchungsdesigns mit drei Befragungszeitpunkten erhoben, wobei der Fokus der Evaluation auf den Teilnehmenden des 1. Aufrufes lag.

Zur Bewertung der Programmsergebnisse wurden umfangreiche Befragungen von Teilnehmenden durchgeführt, die sowohl vor als auch nach dem Auslandsaufenthalt stattfanden und auch den längerfristigen Verbleib dieser Personen untersuchten. Die Auswertung zeigt, dass die Zielgruppe der benachteiligten Jugendlichen und jungen Erwachsenen klar erreicht wird. Vor dem Auslandsaufenthalt fühlen sich die Teilnehmer/-innen gut bis sehr gut vorbereitet, eine Einschätzung, die sich auch ex post in ihren Antworten wiederfindet, geringfügig relativiert, vermutlich durch die real erlebten Eindrücke

während des Aufenthalts. Als Zielländer sind in der Stichprobe 22 Länder vertreten, v.a. Großbritannien, Italien, Spanien sowie die Türkei. Im Anschluss an den Aufenthalt befragt, empfindet die deutliche Mehrheit der IdA-Teilnehmenden diesen als nützlich oder sehr nützlich, auch die persönliche Entwicklung wird positiv gezeichnet

Allein hinsichtlich der erworbenen beruflichen Kompetenzen ist das Bild etwas differenzierter, und ein nennenswerter Teil – wenn auch nicht der Großteil – der Befragten ist sich des diesbezüglichen Nutzens nicht sicher bzw. zweifelt diesen an. Dies mag eventuell mit der (hinsichtlich des Erwerbs beruflicher Kompetenzen) eher kurzen Aufenthaltsdauer zusammenhängen, und möglicherweise auch damit, dass viele der Befragten noch gar nicht wissen, wie es denn beruflich genau weitergeht. Gleichzeitig scheint aber der Auslandsaufenthalt den jungen Teilnehmenden signifikant positive Impulse für ihre weitere arbeitsmarktliche Orientierung zu geben, auch die selbst wahrgenommenen Zukunftschancen sind im Programmverlauf klar gestiegen.

Unterschiedliche Muster zwischen Männern und Frauen zeigen sich in der Einschätzung des Gesamtnutzens und der persönlichen Entwicklung: Dies wird von Frauen signifikant positiver dargestellt. Dies mag eventuell zum Teil auch damit zusammenhängen, dass sich die befragten Teilnehmerinnen vor der Maßnahme in ihrer Persönlichkeit zurückhaltender und weniger selbstbewusst zeichnen als die Männer. Unterschiedliche Ergebnisse zeigen sich auch bei der Aussage, sich für seine berufliche Zukunft anzustrengen. Hier gibt es bei den Männern einen deutlichen positiven Vorher-Nachher Effekt, bei Frauen dagegen nicht: Diese sind bereits vorher auf einem Niveau der Bereitschaft, sich um ihre berufliche Zukunft zu kümmern, das die Männer auch nach dem Auslandsaufenthalt nicht erreichen.

Die Analyse der Panelgruppe umfasst abschließend multivariate Regressionsanalysen, um jene Einflussfaktoren zu identifizieren, welche mit den abgefragten Kernindikatoren des IdA-Programms – Sprachkompetenz, Berufskompetenz, Gesamtnutzen – zusammenhängen. Es zeigt sich, dass einer der stärksten systematischen Faktoren die Aufenthaltsdauer ist: Je länger der Aufenthalt, desto höher die Einschätzung der erworbenen sprachlichen und beruflichen Kompetenzen, sowie des Gesamtnutzens. Der zweite wesentliche Faktor scheint in der Person begründet zu liegen: Teilnehmende, die sich vor dem Auslandsaufenthalt durch eine positivere Wahrnehmung der eigenen Zielstrebigkeit auszeichnen, profitieren signifikant mehr vom Auslandsaufenthalt hinsichtlich der drei Ergebnisindikatoren.

Einzelne Ergebnisse zeigen des Weiteren, dass hinsichtlich der Berufskompetenz besonders die niedrigen Schulbildungsgruppen (Hauptschule oder ohne Schulabschluss) zu profitieren scheinen. Dies wäre ein Resultat, dass die Zielgruppenadäquatheit von IdA betonen würde. Eine Rolle spielt hier eventuell auch, dass diese Gruppen auf relativ niedrigem Niveau der Berufskompetenz in das Projekt gestartet sind und daher auch ein relativ kurzer Aufenthalt signifikante Kompetenzeffekte zeitigen kann.

Hinsichtlich der aktuellen Arbeitsmarktsituation zeigte sich, dass insgesamt etwa drei Viertel der befragten IdA-Teilnehmenden sich heute in einer Vollzeit- oder Teilzeiterwerbstätigkeit oder in Ausbildung befindet. Nur ein kleiner Teil der Befragten ist arbeitslos, inaktiv oder ausschließlich geringfügig beschäftigt. Des Weiteren berichten die Befragten davon, dass die im Auslandsaufenthalt erworbenen oder vertieften Fähigkeiten auch in ihrer heutigen Tätigkeit nützlich sind: Dies betrifft beispielsweise den Umgang mit Menschen, das Kulturreverständnis, aber auch berufliche Fachkenntnisse. Dementsprechend schätzen die Befragten mehrheitlich ihre berufliche Zukunft als gut ein, und sehen sich als Individuen, die diese berufliche Zukunft zielstrebig verfolgen.

3.3.4 Berufsbildung ohne Grenzen

Das Programm Berufsbildung ohne Grenzen – Betriebliche Mobilitätsberater zielte darauf ab, die Zahl der auslandserfahrenen Auszubildenden und jungen Fachkräfte zu steigern. Zu diesem Zweck wurden durch das BMAS Mittel des ESF bereitgestellt, um bei Handwerkskammern, Industrie- und Handelskammern sowie Kammern der freien Berufe Stellen als Mobilitätsberater/-innen einzurichten. Ziel dieser Mobilitätsberater/-innen war es, durch die wirtschaftsnahe Unterstützungskultur der Kammern die grenzüberschreitende Mobilität, insbesondere schon während der Ausbildung, zu erhöhen. Das Aufgabenspektrum der Mobilitätsberater/-innen umfasste dabei:

- Beratung und Motivation von Unternehmen und Auszubildenden hinsichtlich einer Mobilitätsmaßnahme während der Ausbildung;
- Unterstützung bei der Antragsstellung, Planung, Organisation und Durchführung von Mobilitätsprojekten;
- Information und Beratung über relevante Förderprogramme;
- Ansprache, Bewerbung und Akquise von Betrieben zur Bereitstellung von Praktikumsplätzen für ausländische Jugendliche und junge Arbeitnehmer/-innen sowie die Vorbereitung von aufnehmenden Betrieben;
- Vermittlung und ggf. Organisation von Vorbereitungsmaßnahmen für Teilnehmende von Mobilitätsprojekten wie Sprachkurse oder interkulturelle Trainings.

Das Programm startete 2009 und endete 2014. Die Budgetlinie lag bei rd. 14 Mill. Euro, davon 8,1 Mill. Euro aus ESF-Mitteln (58 Prozent).⁵ Im Rahmen der Evaluation ESF OP des Bundes wurde das Programm Berufsbildung ohne Grenzen – Betriebliche Mobilitätsberater durch das Evaluationsteam wissenschaftlich begleitet. Ziel der Evaluation war es, Erkenntnisse über die Umsetzung des Programms, der Akquisestrategie der Mobilitätsberater/-innen, den Einfluss der Beratung auf die Bereitschaft zur Auslandsentsendung von Auszubildenden bzw. jungen Fachkräften sowie der Etablierung einer Kultur der grenzüberschreitenden Mobilität in den Unternehmen zu gewinnen.

Neben den Daten der materiellen und finanziellen Auswertung des ESF-Monitorings wurden auch die Erfahrungen von den beratenen Unternehmen sowie beteiligten Handwerkskammern, Industrie- und Handelskammern sowie Kammern der freien Berufe erhoben. Zu diesem Zwecke wurden sowohl die Unternehmen als auch die geförderten Mobilitätsberater/-innen über standardisierte Erhebungen befragt. Die Unternehmensbefragung erfolgte kontinuierlich über die gesamte Programmlaufzeit. Die Unternehmen wurden durch den Mobilitätsberater/die Mobilitätsberaterin im Anschluss an die Beratungsleistungen gebeten einen Fragebogen auszufüllen.

Die Ergebnisse verdeutlichen, dass die angestrebte Zielgruppe der Auszubildenden und Unternehmen durch die Aktivitäten der Mobilitätsberater/-innen erreicht werden konnte. Insbesondere wurden Unternehmen ohne Beziehungen zum Ausland angesprochen. Dies deutet darauf hin, dass die Mobilitätsberater/-innen die Kultur der grenzüberschreitenden Mobilität besonders bei regional aktiven Unter-

⁵ Quelle: Finanzcontrolling-Abfrage: Wirtschaftlichkeit der Umsetzung (Stichtag: 06.05.2015).

nehmen erhöhen wollten. Die Zusammenarbeit mit der Bewilligungsstelle wurde in den überwiegenden Fällen als gut oder sehr gut eingeschätzt. Die Umsetzung der Programminhalte empfand die Mehrheit der Unternehmen als sehr zufriedenstellend. Die Qualität der verschiedenen Beratungsleistungen wurde überwiegend als gut oder sehr gut beurteilt. Diese Ergebnisse können dahingehend interpretiert werden, dass eine reibungslose Umsetzung des Programms von der Beantragung des einzelnen Projekts über die Projektinhalte bis hin zur finanziellen Abwicklung der Bescheide stattgefunden hat.

Der Erfolg der Arbeit der Mobilitätsberater/-innen zeichnete sich nicht nur durch die Zahl der erfolgten Auslandsentsendungen und -aufnahmen von Auszubildenden sowie jungen Fachkräften aus, sondern es konnte auch eine Einstellungsänderung zum Thema grenzüberschreitender Mobilität und einer dauerhaften Bereitschaft zur Entsendung der Unternehmen beobachtet werden. Ferner ließ sich aus Sicht der Unternehmen ein positiver Einfluss auf die Motivation und Selbständigkeit bei den entsendeten Auszubildenden sowie jungen Fachkräften feststellen. Als problematisch erwies sich die Abwesenheit der Auszubildenden und insbesondere der jungen Fachkräfte im Arbeitsablauf der Unternehmen während des Auslandsaufenthalts. Insgesamt schätzten jedoch die meisten Unternehmen die Erfahrungen mit grenzüberschreitender Mobilität positiv oder sehr positiv ein und die Mehrheit plante auch zukünftig Auszubildende ins Ausland zu entsenden. Resümierend kann damit aus den vorliegenden Ergebnissen ein positiver Einfluss der Arbeit der Mobilitätsberater/-innen auf die Bereitschaft der grenzüberschreitenden Mobilität bei den Unternehmen festgehalten werden.

3.3.5 Fazit der Untersuchungen zu transnationalen Maßnahmen

In der Gesamtschau zeigt sich bei den transnationalen Maßnahmen „Praxis: Transnationale Qualifizierungsmaßnahmen“, „IdA- Integration durch Austausch“ und „Mobilitätsberater“ generell eine gute Erreichung der Zielgruppen sowie eine gute Annahme der Programme. Somit wurde durch diese Maßnahmen ein wichtiger Beitrag zur Erreichung der spezifischen Ziele der Prioritätsachse E1 „Erhöhung der Arbeitsmarktchancen und der beruflichen und interkulturellen Kompetenzen von Jugendlichen durch transnationale Maßnahmen“ und „Erhöhung der Innovationsfähigkeit im Bereich der Arbeitsmarktpolitik sowie der beruflichen Kompetenzen von Beschäftigten durch transnationale Maßnahmen“ geleistet. Gleichzeitig ist festzustellen, dass die Förderung tendenziell eher dort hilfreich war, wo günstige Voraussetzungen vorherrschten, so dass generell Stärken gestärkt wurden. Verbesserungspotenzial besteht insofern, als dass die Programmabläufe bzw. -inhalte der Programme nicht immer optimal auf die vorliegenden Rahmenbedingungen abgestimmt waren, wie sich z.B. an der Problematik der Erreichbarkeitsvoraussetzung von Arbeitslosen bei Praxis oder den Schwierigkeiten, die sich bei Unternehmen durch die Abwesenheit ihrer Auszubildenden im Programm Mobilitätsberater ergaben, erkennen lässt.

3.4 Zielerreichung – Nettowirkungen auf Programmebene

3.4.1 Einleitung

In diesem Abschnitt wird dargestellt, welche Nettowirkungen einzelne Programme des Bundes-ESF erzielt haben. Unter Nettowirkungen werden kausale Effekte der Programmteilnahme auf bestimmte Ergebnisgrößen (z.B. die Beschäftigungssituation) der Teilnehmenden verstanden. Für die Ermittlung solcher Effekte ist der Einsatz bestimmter ökonomischer Methoden notwendig, mit deren Hilfe sich

ermitteln lässt, was mit den Ergebnisgrößen der Teilnehmenden passiert wäre, wenn sie an einem Programm nicht teilgenommen hätten. Die Situation ohne Programmteilnahme wird auch als kontrafaktische Situation bezeichnet und Analysen, die Nettowirkungen im Vergleich zu einer solchen Situation ermitteln, als kontrafaktische Wirkungsanalysen.

In der Förderperiode 2007-2013 wurden für folgende Programme kontrafaktische Wirkungsanalysen durchgeführt (in alphabetischer Reihenfolge):

1. Bildungsprämie
2. Bürgerarbeit
3. Gründercoaching Deutschland (GCD) und Gründercoaching Deutschland – Gründungen aus der Arbeitslosigkeit (GCD-AL)
4. Kommunal-Kombi
5. Perspektive Wiedereinstieg
6. Programm zur berufsbezogenen Sprachförderung für Personen mit Migrationshintergrund (ESF-BAMF-Programm)
7. QualiKug Transfer – Leistungen für Teilnehmende an Qualifizierungsmaßnahmen während des Bezugs von Transferkurzarbeitergeld

Diese Analysen waren Bestandteil der jeweiligen Fachevaluationen. Die Berichte der Fachevaluationen wurden veröffentlicht und enthalten umfassende Darstellungen der jeweiligen Vorgehensweisen und Datengrundlagen. Im Folgenden werden die zentralen Befunde der Einzelevaluationen mit Blick auf die Nettowirkungen der genannten Programme zusammengefasst. Die Nettowirkungen beziehen sich naturgemäß nur auf diejenigen Ziele oder Zieldimensionen eines Programms, die einer Operationalisierung auf Ebene der einzelnen Teilnehmenden zugänglich waren. Dies bedeutet, dass im Folgenden nur ein Ausschnitt aus der Gesamtheit aller in den jeweiligen Fachevaluationen betrachteten Wirkungen dargestellt wird. Bei dieser Darstellung wird auch auf mögliche Wirkungsunterschiede im Vergleich von Frauen und Männern eingegangen. Dabei wird – neben einer kurzen Beschreibung des Programms – jeweils auf folgende Merkmale der kontrafaktischen Wirkungsanalysen eingegangen: (i) Datengrundlage und Methode (Identifikationsstrategie), (ii) Ergebnisgröße(n), (iii) Eintrittszeitraum der Teilnehmer/-innen, (iv) betrachteter Zeitraum der Ergebnisgröße(n), (v) Gesamteffekt(e) und (vi) Effektherogenität (insb. Frauen vs. Männer). Am Ende des Abschnitts findet sich eine überblicksartige Gesamtbewertung aller o.g. Programme.

3.4.2 Die Fachevaluationen

3.4.2.1 Bildungsprämie

Das Programm sollte die Beteiligung an individueller beruflicher Weiterbildung mobilisieren und einen Mentalitätswandel unterstützen sowie die Beteiligungsquoten an beruflicher Weiterbildung und die privaten Investitionen in selbige erhöhen. Die ESF-Finanzierung bezog sich auf einen Prämienutschein über maximal 500 Euro, wenn mindestens die gleiche Summe als Eigenbeitrag zur Finanzierung der Teilnahmeentgelte geleistet wurde. In einem obligatorischen Beratungsgespräch sollte geklärt werden, ob eine Qualifizierungsmaßnahme für die ausgeübte oder eine geplante Erwerbstätigkeit von Bedeutung ist und ob sie hilft, die Arbeitsplatzsicherheit/Erwerbsfähigkeit zu erhöhen. Die Zielgruppe

waren Erwerbstätige (abhängig Beschäftigte und Selbstständige) sowie Mütter und Väter in Elternzeit (bis November 2012 auch Berufsrückkehrer/-innen) und Personen in Pflegezeit, mit niedrigen und mittleren Einkommen.

Als Datengrundlage der kontrafaktischen Wirkungsanalysen diente eine telefonische Personenbefragung (CATI) in drei Wellen, die im Rahmen der Fachevaluation (RWI et al. 2012) durchgeführt wurde. Die Ergebnisgrößen wurden in folgende fünf Dimensionen aufgeteilt, für die größtenteils mehrere Indikatoren betrachtet wurden:

- a. Bildungsaufstieg
- b. berufliche Mobilität und Risiko Arbeitsplatzverlust
- c. Veränderung bei ausgeübten Tätigkeiten
- d. monetären Ertrag(höherer Lohn)
- e. Arbeitszufriedenheit.

Die im Rahmen der Fachevaluation berücksichtigten Teilnehmer/-innen traten zwischen dem 1. und dem 4. Quartal 2010 in das Programm ein. Für diese Personen konnten die Ergebnisgrößen zum einen bis maximal zwölf Monate und zum anderen bis maximal 24 Monate nach Ende der Weiterbildung beobachtet werden. Methodisch wurden zum einen Querschnittsvergleiche zwischen Gutscheineinlösern/-innen und Nichteinlösern/-innen vorgenommen, wobei aus der Gruppe der Nichteinlöser/-innen nur Personen mit einem exogenem Grund für die Nichteinlösung (z.B. Absage des Kurses durch den Anbieter oder Überbuchung des Kurses) in den Vergleich einbezogen wurden. Zum anderen wurden die Gutscheineinlöser/-innen mit einer Gruppe von Anspruchsberechtigten verglichen, die keinen Gutschein erworben hatten. Dabei wurde ein Propensity-Score-Matching durchgeführt, um die Vergleichbarkeit der beiden Gruppen sicherzustellen. In Tabelle 3.7 werden ausgewählte Effekte zusammengefasst, wobei hier auf den Vergleich von Gutscheineinlösern/Gutscheineinlöserinnen mit Nichteinlösern/Nichteinlöserinnen abgestellt wird. Die Ergebnisse für die zweite Vergleichsgruppe sind sehr ähnlich.

Aus der Tabelle wird ersichtlich, dass bei einer Vielzahl an Ergebnisgrößen signifikant positive Effekte bei den Geförderten festgestellt werden konnten. Dies gilt insbesondere für die Ergebnisdimensionen Bildungsaufstieg und berufliche Mobilität. Hinsichtlich des monetären Ertrags, des Arbeitsumfangs und der Arbeitszufriedenheit konnten hingegen keine systematischen Unterschiede zwischen den Programmteilnehmenden und vergleichbaren Nicht-Geförderten ermittelt werden. Bemerkenswert ist ferner, dass die positiven Effekte nicht nur kurz- sondern auch mittelfristig beobachtbar sind. Eine langfristige Betrachtung war im Rahmen des Evaluationszeitraums nicht möglich.

Darüber hinaus hat die Fachevaluation untersucht, inwieweit die ermittelten Effekte über einzelne Teilgruppen der Geförderten hinweg variieren (sog. Effektheterogenität). Die Ergebnisse liefern insgesamt nur wenig belegbare Evidenz dafür, dass sich die Erträge zwischen einzelnen Teilgruppen unterscheiden. Einzig bei der Frage nach dem Ausüben anspruchsvollerer Tätigkeiten scheinen Personen, die einen eher geringen finanziellen Spielraum haben, stärker zu als anspruchsvoller empfundenen Tätigkeiten übergegangen zu sein als Personen mit größerem finanziellen Spielraum (RWI et al. 2012: 175).

Tabelle 3.7: Zusammenfassung ausgewählter Effekte – Bildungsprämie

Abhängige Variable (Ergebnisgröße)	nach 12 Monaten	nach 24 Monaten
	Gesamteffekt	
Bildungsaufstieg		
Wahrscheinlichkeit Erwerb Berufsabschluss	+++	+++
Aufstieg innerhalb ISCED-Klassifikation	++	++
Berufliche Mobilität und Risiko Arbeitsplatzverlust		
Verbleib beim selben Arbeitgeber	0	0
Eintritt in Selbständigkeit	0	++
Wechsel selbständig zu abhängig beschäftigt	+++	+++
Entfristung Arbeitsvertrag (falls befristet)	0	0
Eintritt Arbeitslosigkeit	0	0
Aufgaben und Verantwortung wesentlich verändert	+++	n.v.
Tätigkeit verantwortungsvoller	+++	+++
Monetärer Ertrag, Arbeitsumfang und -zufriedenheit		
Veränderung vertragliche Wochenarbeitszeit	0	n.v.
Wahrscheinlichkeit regelmäßige Überstunden	0	n.v.
Wahrscheinlichkeit Gehaltserhöhung	0	n.v.
Veränderung (log.) Bruttolohn	0	0
Arbeitszufriedenheit	0	0

Quelle: RWI et al. (2012), eigene Darstellung. Signifikant positive Effekte sind mit „+“ (90 - Signifikanzniveau), „++“ (95 - Signifikanzniveau) und „+++“ (99 - Signifikanzniveau) gekennzeichnet. Signifikant negative Effekte entsprechend mit „-“, „--“ und „---“. Eine „0“ kennzeichnet insignifikante Effekte, „n.v.“ bedeutet „nicht verfügbar“.

3.4.2.2 Bürgerarbeit

Das Programm richtete sich an arbeitslose erwerbsfähige Leistungsberechtigte im SGB II und umfasste zwei Phasen. Die erste Phase, die Aktivierungsphase, die mindestens sechs Monate dauern musste, bestand aus einer intensivierten Betreuung, beispielsweise durch Beratung/Standortbestimmung, Vermittlungsaktivitäten sowie Qualifizierung und Förderung, und sollte den Übergang in eine ungeforderte Beschäftigung ermöglichen. Für Personen, die innerhalb der Aktivierungsphase nicht in Arbeit integriert wurden, bestand die Möglichkeit, an der zweiten Phase, der Beschäftigungsphase, teilzunehmen. Diese dauerte bis zu 36 Monate und umfasste eine öffentlich geförderte, zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende Beschäftigung im Umfang von 20 oder 30 Wochenstunden, wie beispielsweise betreuende Tätigkeiten im Bereich Jugendarbeit. Während der Beschäftigungsphase war für die geförderten Personen zusätzlich ein begleitendes Coaching vorgesehen. Dieses hatte zum Ziel, auch in dieser Phase möglichst viele Übergänge in eine ungeforderte Beschäftigung zu erreichen.

Die Fachevaluation (IAW/ISG 2014) des Programms basiert auf einer Kombination aus administrativen Daten der Bundesagentur für Arbeit und eigens erhobenen Befragungsdaten. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt (Mitte 2015) wurden der zweite und der dritte Zwischenbericht veröffentlicht. Für die Wirkungen der Aktivierungsphase wurden die Integration der Geförderten in den ersten Arbeitsmarkt durch Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung sowie die Beendigung des SGB-II-Leistungsbezugs als Ergebnisgrößen betrachtet.⁶ Es wurde ein Propensity-Score-Matching angewandt, in

⁶ Der vollständige Evaluierungsbericht der Bürgerarbeit kann auf der Internetseite des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales eingesehen werden. <http://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/Forschungsberichte/Forschungsberichte-Arbeitsmarkt/fb-458-evaluation-der-modellprojekte-buergerarbeit.html>

das alle Personen einbezogen wurden, die zwischen dem 15.07.2010 und dem 30.06.2011 in die Aktivierungsphase des Programms eingetreten sind. Für diese Personen sowie ihre Vergleichsgruppe konnten die o.g. Ergebnisgrößen relativ zum individuellen Beginn der Aktivierung für maximal 720 Tage, jedoch mindestens 1,5 Jahre nach Eintritt in die Aktivierungsphase beobachtet werden.

Für die Gesamtheit aller Geförderten konnte hinsichtlich ihrer Integration in den ersten Arbeitsmarkt ein signifikant positiver kausaler Effekt beobachtet werden. Dieser beträgt laut dem dritten Zwischenbericht für den gesamten Zeitraum, über den die Geförderten beobachtet werden, bis zu 1,9 Prozentpunkte und erweist sich 90 Tage nach Beginn der Aktivierungsphase erstmals als statistisch signifikant. Der Effekt steigt bis zu einem Zeitpunkt von 240 Tagen nach Beginn der Aktivierung, wird danach wieder geringer und zum Ende des Beobachtungszeitraums insignifikant. Bezogen auf die individuellen Beschäftigungschancen entsprechen die zum oben genannten Zeitpunkt erreichten 1,9 Prozentpunkte einer Erhöhung von rund 20 Prozent, d.h. die Integrationsquote der Teilnehmenden an der Aktivierungsphase ist um etwa 20 Prozent höher als diejenige der Kontrollgruppe (IAW, ISG 2014: 38). Hinsichtlich der zweiten Ergebnisgröße – also der Beendigung des SGB-II-Leistungsbezugs – konnte die Evaluation für keinen Zeitpunkt einen positiven Effekt der Teilnahme an der Aktivierungsphase ermitteln. „Stattdessen zeigen sich 90 bis 240 Tage nach Beginn des individuellen Treatments leicht negative Effekte von bis zu 2,6 Prozentpunkten.“ (IAW/ISG 2014, S. 38). Dieser Effekt tendiert langfristig jedoch gegen Null und verliert seine Signifikanz.

Betrachtet man die Evaluationsbefunde für die beiden Ergebnisgrößen getrennt nach Frauen und Männern, so lassen sich kaum nennenswerte Unterschiede feststellen. So unterscheidet sich der Effekt der Aktivierungsphase auf die Integrationswahrscheinlichkeit zwischen den beiden Geschlechtern nicht wesentlich. Auch hinsichtlich der Beendigung des SGB-II-Leistungsbezugs lassen sich nur geringe Unterschiede zwischen den beiden Genusgruppen beobachten (IAW/ISG 2014: 39f).

3.4.2.3 Gründercoaching Deutschland (GCD) und Gründercoaching Deutschland – Gründungen aus der Arbeitslosigkeit (GCD-AL)

Die beiden Programme wendeten sich an in Deutschland tätige Unternehmer/-innen in der Start- und Festigungsphase ihrer jeweiligen Gründung, die einen Bedarf an der Betreuung ihrer unternehmerischen Aktivitäten durch einen Coach erkannt hatten. Um derartige Leistungen für diese Zielgruppe finanzierbar zu machen, wurde die Bezahlung von Coaches mit bis zu zwischen 3.000 und 4.500 Euro bezuschusst. Zielsetzung der Programme war es, die Erfolgsaussichten von Existenzgründungen zu erhöhen und zu ihrer nachhaltigen Sicherung beizutragen.

Die Fachevaluation (IZA et al. 2013) basiert auf einer telefonischen Befragung von Programmteilnehmenden und Nichtteilnehmenden in zwei Wellen, die mit Hilfe eines Propensity-Score-Matching ausgewertet wurden. Als Ergebnisgrößen wurden (i) der Verbleib in Selbstständigkeit, (ii) selbstständige oder sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, (iii) das Einkommen und (iv) die Anzahl an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern betrachtet. Für das Programm GCD wurden Gründungen aus den Jahren 2004-2009 und für das Programm GCD-AL solche der Jahre 2008-2009 in der Evaluation berücksichtigt. Die Ergebnisgrößen konnten jeweils zu zwei Messzeitpunkten (Interviewzeitpunkte) beobachtet werden: 45 und 65 Monate nach Gründung für das Programm GCD sowie 26 und 46 Monate nach Gründung für das Programm GCD-AL.

Tabelle 3.8: Zusammenfassung ausgewählter Effekte – GCD und GCD aus Arbeitslosigkeit

Abhängige Variable (Ergebnisgröße)	Gründercoaching	
	nach 45 Monaten	nach 65 Monaten
	Gesamteffekte	
Verbleib in Selbstständigkeit	0	---
Beschäftigt (Selbstständig oder SV)	0	0
Einkommen (alle Personen)	---	0
Einkommen (nur Selbstständige)	-	0
Anzahl Mitarbeiter/-innen	-	-
	Frauen vs. Männer	
Verbleib in Selbstständigkeit		
Frauen	0	0
Männer	0	---
Beschäftigt (Selbstständig oder SV)		
Frauen	0	0
Männer	--	---
Einkommen (alle Personen)		
Frauen	0	0
Männer	-	0
Einkommen (nur Selbstständige)		
Frauen	0	0
Männer	0	0
Anzahl Mitarbeiter/-innen		
Frauen	-	0
Männer	0	-
	Gründercoaching aus Arbeitslosigkeit	
	nach 26 Monaten	nach 46 Monaten
	Gesamteffekte	
Verbleib in Selbstständigkeit	+	0
Beschäftigt (Selbstständig oder SV)	0	0
Einkommen (nur Selbstständige)	-	0
Anzahl Mitarbeiter/-innen	0	+
	Frauen vs. Männer	
Verbleib in Selbstständigkeit		
Frauen	0	0
Männer	++	0
Beschäftigt (Selbstständig oder SV)		
Frauen	0	+
Männer	0	0
Einkommen (nur Selbstständige)		
Frauen	0	0
Männer	-	0
Anzahl Mitarbeiter/-innen		
Frauen	0	0
Männer	0	++

Quelle: IZA et al. (2013), eigene Darstellung. Signifikant positive Effekte sind mit „+“ (90 -Signifikanzniveau), „++“ (95 - Signifikanzniveau) und „+++“ (99 - Signifikanzniveau) gekennzeichnet. Signifikant negative Effekte entsprechend mit „-“, „--“ und „---“. Eine „0“ kennzeichnet insignifikante Effekte.

Eine Zusammenfassung der wichtigsten Evaluationsergebnisse findet sich in Tabelle 3.8. Aus dieser lässt sich erkennen, dass das Programm GCD überwiegend insignifikante, zum Teil aber auch signifikante negative Wirkungen auf die betrachteten Ergebnisgrößen der Geförderten aufweist. Dies gilt sowohl für die Gesamtheit aller Programmteilnehmenden als auch für Frauen und Männer bei getrennter Betrachtungsweise. Allerdings sind die negativen Effekte des Programms GCD bei Männern häufiger zu finden als bei Frauen.

Demgegenüber lassen sich für das Programm GCD-AL auch signifikant positive Wirkungen beobachten. Dies gilt für den Verbleib in Selbstständigkeit zum ersten Messzeitpunkt und die Anzahl der Mitarbeiter/-innen zum zweiten Messzeitpunkt. Auch hier sind wiederum nur wenige systematische Unterschiede zwischen den beiden Genusgruppen erkennbar, die im Gegensatz zu oben darauf hindeuten, dass Männer tendenziell etwas mehr von der Förderung profitiert haben als Frauen. Dies gilt insbesondere für ihren Verbleib in Selbstständigkeit nach 26 Monaten und ihre Beschäftigtenanzahl nach 46 Monaten. Allerdings ist gleichzeitig der Effekt der Förderung auf das Einkommen der teilnehmenden Männer signifikant negativ, was bei den teilnehmenden Frauen nicht der Fall ist.

Die Unterschiede in der Effektivität der beiden Programme werden von der Fachevaluation dadurch erklärt, dass das Coaching für die GCD-AL Gründer/-innen insgesamt viel relevanter sei als für die GCD Gründer/-innen, da erstere einen gewissen Nachteil bzw. eine Wissenslücke auf dem Gebiet der beruflichen Selbstständigkeit gegenüber den GCD Teilnehmern/Teilnehmerinnen hätten. Dies zeige sich u.a. daran, dass GCD-AL Gründer/-innen im Vergleich zu GCD Teilnehmenden nicht nur seltener über Erfahrungen aus vorherigen Selbstständigkeitsphasen verfügten, sondern auch weniger häufig Eltern hätten, die bereits beruflich selbständig waren/sind und somit Kenntnisse oder Fähigkeiten auf dem Gebiet der Selbstständigkeit vermitteln könnten. Darüber hinaus hätten der Evaluation zufolge die Coachs insbesondere bei den GCD-AL Teilnehmenden vermehrt von Defiziten im Bereich des Unternehmertums berichtet (IZA et al. 2013: 115).

3.4.2.4 Kommunal-Kombi

Mit Hilfe des Programms sollten in strukturschwachen Regionen öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse für Langzeitarbeitslose mit einer Laufzeit von bis zu drei Jahren geschaffen werden. Das Programm verfolgte im Wesentlichen folgende Ziele: (i) Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze in Regionen mit hoher und verfestigter (Langzeit-)Arbeitslosigkeit, (ii) Verbesserung der kommunalen Dienste und Strukturen, (iii) Überwindung der Abhängigkeit von SGB-II-Leistungen bei den geförderten Beschäftigten, (iv) soziale Stabilisierung, (v) Wiederherstellung, Erhalt und Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit und (vi) Übertritt der Geförderten nach Ende der Maßnahme in Erwerbstätigkeit.

Die Fachevaluation (IAW, ISG 2013) betrachtete basierend auf einer Kombination aus BA-Prozessdaten und eigenen Befragungen (i) die Integration in den ersten Arbeitsmarkt und (ii) die nachhaltige Integration in den ersten Arbeitsmarkt (mind. 180 Tage) als Ergebnisgrößen der kontrafaktischen Wirkungsanalysen. Für die Programmeintritte des Jahres 2009 konnten diese beiden Ergebnisgrößen für einen Zeitraum von bis zu 45 Monaten nach Eintritt in das Programm beobachtet werden. Für die Ermittlung der kausalen Effekte wurde ein Propensity-Score-Matching durchgeführt.

In Tabelle 3.9 werden die wichtigsten Ergebnisse der kontrafaktischen Wirkungsanalyse zusammengefasst. Aus dieser geht hervor, dass die Teilnehmenden während der Förderung signifikant geringere Beschäftigungsquoten auf dem ersten Arbeitsmarkt aufweisen als vergleichbare Nichtteilnehmende. Gleiches gilt für die nachhaltige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Diese negativen Beschäftigungseffekte der Förderung sind über einen Zeitraum von rund 43 Monaten nicht nur als sehr lang andauernd, sondern auch quantitativ als substantiell zu erachten. So lag die Integrationsquote der

Teilnehmenden drei Monate nach Beginn der Kommunal-Kombi-Beschäftigung fast zwei Prozentpunkte unter der Quote vergleichbarer Nicht-Teilnehmender. Nach 33 Monaten war die Differenz auf beinahe neun Prozentpunkte angestiegen (vgl. IAW, ISG 2013, S. 162). Erst nach 45 Monaten lassen sich für die Geförderten signifikant positive Beschäftigungseffekte beobachten, die in quantitativen Termini allerdings recht klein sind. Diese positiven kausalen Effekte der Förderung stellen sich schließlich nur für Männer, nicht aber für Frauen ein.

Tabelle 3.9: Zusammenfassung ausgewählter Effekte – Kommunal-Kombi

Abhängige Variable (Ergebnisgröße)	nach 3 Monaten	nach 36 Monaten	nach 45 Monaten
	Gesamteffekt		
Ungeförderte SV-pflichtige Beschäftigung	---	---	++
Nachhaltige ungeförderte SV-Beschäftigung (mind. 180 Tage)	---	---	n.v.
	Frauen vs. Männer		
Ungeförderte SV-pflichtige Beschäftigung			
Frauen	---	---	0
Männer	---	---	++
Nachhaltige ungeförderte SV-Beschäftigung (mind. 180 Tage)			
Frauen	---	---	n.v.
Männer	---	---	n.v.

Quelle: IAW/ISG (2013), eigene Darstellung. Signifikant positive Effekte sind mit „+“ (90 - Signifikanzniveau), „++“ (95 - Signifikanzniveau) und „+++“ (99 - Signifikanzniveau) gekennzeichnet. Signifikant negative Effekte entsprechend mit „-“, „--“ und „---“. Eine „0“ kennzeichnet insignifikante Effekte, „n.v.“ bedeutet „nicht verfügbar“.

Der Fachevaluation zufolge hatte die Kommunal-Kombi-Förderung aufgrund ihrer Ausgestaltung einen relativ starken und langanhaltenden Lock-In-Effekt, dem allerdings ein rascher Aufholprozess folgte. Dieses Ergebnis wird einerseits auf die Dauer der Beschäftigungsverhältnisse im Kommunal-Kombi zurückgeführt, die häufig die gesamte Laufzeit des Arbeitsplatzes von drei Jahren umfasste. Zum anderen wurden sie damit erklärt, dass die Träger, bei denen die Kommunal-Kombi-Beschäftigung durchgeführt wurde, nicht dazu angehalten gewesen seien, die Kommunal-Kombi-Beschäftigten bei der Suche nach einem Arbeitsplatz auf dem ersten Arbeitsmarkt zu unterstützen. Schließlich hätten die Träger ein Interesse gehabt, aus der Zielgruppe die arbeitsmarktnäheren Personen auszuwählen und diese auch für die gesamte Laufzeit zu halten (IAW, ISG 2013: 178).

3.4.2.5 Perspektive Wiedereinstieg

Ziel des Programms war es, Frauen bei einem Wiedereinstieg ins Berufsleben nach einer mehr als dreijährigen familienbedingten Erwerbsunterbrechung zu unterstützen. Hierfür sollten neue Instrumente und Verfahren im Bereich der Beratungs-, Bildungs- und Eingliederungsangebote durch regionale Akteure entwickelt werden, um Wiedereinsteiger/-innen die (Re-)Integration ins Berufsleben zu erleichtern. Umgesetzt wurde das Programm in der ersten Förderperiode durch 17 Modellprojekte bzw. -verbünde, hinter denen 28 Träger standen, die deutschlandweit an 20 Standorten arbeiteten.

Ebenfalls auf Basis eines Matching-Ansatzes und mit Hilfe eigens erhobener Daten untersuchte die Fachevaluation (IAB 2013) den kausalen Effekt der Programmteilnahme auf die Erwerbsquoten der Geförderten, indem Programmteilnehmerinnen mit vergleichbaren Nicht-Teilnehmerinnen verglichen wurden. Dabei wurden verschiedene Erwerbstätigkeitsformen (u.a. Vollzeit, Teilzeit, Minijob) für zwei Eintrittskohorten betrachtet. Die erste Kohorte umfasst Frauen, die zwischen dem vierten Quartal

2009 und dem ersten Quartal 2010 in das Programm eingetreten sind. Die zweite Kohorte umfasst die Eintritte zwischen dem vierten Quartal 2010 und dem zweiten Quartal 2011. Für die erste Kohorte standen drei Messzeitpunkte für die Ergebnisgrößen zur Verfügung, für die zweite Kohorte nur zwei.

In Tabelle 3.10 werden die Evaluationsergebnisse für die Ergebnisgröße „sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Voll- oder Teilzeit“ zusammengefasst. Demnach weisen Teilnehmerinnen aus beiden Kohorten, die das Case Management⁷ im Rahmen der Förderung bereits abgeschlossen haben, zum ersten Befragungszeitpunkt – sechs bis 15 Monate nach Programmeginn – signifikant höhere Beschäftigungsquoten auf als vergleichbare Nichtteilnehmerinnen. Gleichwohl lassen sich diese Effekte für einen Zeitraum von bis zu 15 Monaten, also recht kurzfristig, beobachten. Im weiteren Verlauf werden die Unterschiede zwischen der Geförderten- und der Vergleichsgruppe insignifikant.

Tabelle 3.10: Zusammenfassung ausgewählter Effekte – Perspektive Wiedereinstieg

Ergebnisgröße: SV-pflichtige	nach 6-15 Monaten	nach 12-21 Monaten	nach 24-33 Monaten
Kohorte 1			
Beschäftigung (Vollzeit oder Teilzeit)			
Alle Teilnehmerinnen	0	0	0
Nur Teilnehmerinnen mit abgeschlossenem Case Management	++	0	0
	nach 3-15 Monaten	nach 9-21 Monaten	
Kohorte 2			
Alle Teilnehmerinnen	0	0	
Nur Teilnehmerinnen mit abgeschlossenem Case Management	+++	0	

Quelle: IAB (2013), eigene Darstellung. Signifikant positive Effekte sind mit „+“ (90 - Signifikanzniveau), „++“ (95 - Signifikanzniveau) und „+++“ (99 - Signifikanzniveau) gekennzeichnet. Signifikant negative Effekte entsprechend mit „-“, „--“ und „---“. Eine „0“ kennzeichnet insignifikante Effekte.

Darüber hinaus hat die Evaluation Wirkungsunterschiede im Vergleich einzelner Programmmodule festgestellt. So weist das Programmmodul „Stellensuche“, in dem aktive Hilfe bei der Stellensuche sowie die Herstellung von Kontakten mit potenziellen Arbeitgebern angeboten wurden, bei beiden Kohorten signifikant positive Effekte auf. Demgegenüber sind für das Programmmodul „Selbständigkeit“, das Unterstützungsleistungen bei der Aufnahme einer Selbständigkeit anbot, für die erste Kohorte (schwach) signifikant negative Effekte beobachtbar.

3.4.2.6 Programm zur berufsbezogenen Sprachförderung für Personen mit Migrationshintergrund (ESF-BAMF-Programm)

Im Rahmen dieses Programms sollten Personen mit Migrationshintergrund gefördert werden, die einer sprachlichen und fachlichen Qualifizierung für den Arbeitsmarkt bedurften, um bestehende Qualifikationshemmnisse zu überwinden. Mit Hilfe dieser kombinierten Förderung sollten die Chancen auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt oder in Ausbildung verbessert werden. Darüber hinaus wurde eine Integration in Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen angestrebt.

⁷ Unter Case Management wurde in der Evaluation der gesamte Unterstützungsprozess, bestehend aus Beratung, Planung und Hilfestellung beim Wiedereinstieg verstanden. Nicht alle Programmteilnehmerinnen haben diesen komplett durchlaufen.

Die Fachevaluation (ZEW et al. 2014) hat mit Hilfe einer Kombination aus BA-Prozessdaten sowie eigens erhobener Befragungsdaten und unter Nutzung eines Matching-Ansatzes die Ergebnisgrößen (i) Eintritt in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und (ii) Teilnahme an einer weiteren arbeitsmarktpolitischen Maßnahme analysiert. Diese Ergebnisgrößen konnten über einen Zeitraum von bis zu 18 Monaten nach Eintritt in Förderung beobachtet werden. Da die Kurse zumeist sechs Monate dauerten, war somit das erste Jahr nach Maßnahmenende beobachtbar.

In Tabelle 3.11 findet sich eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse der kontrafaktischen Wirkungsanalyse. Demnach hatte die Förderung zunächst einen signifikant negativen Effekt auf die Beschäftigungsaufnahme der Teilnehmer/-innen während und auch in den ersten Monaten nach Ende der Förderung. Allerdings wurde der negative Beschäftigungseffekt gegen Ende des Beobachtungszeitraums kleiner und insignifikant, sodass keine Unterschiede zwischen den Geförderten und vergleichbaren Nicht-Geförderten mehr festgestellt werden konnten. Demgegenüber weisen die Programmteilnehmenden eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit auf, an weiteren arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilzunehmen, als ihre Vergleichspersonen. Dieser Effekt ist bereits früh nach Ende der ESF-Förderung signifikant. Die Implementationsanalyse zeigt dagegen von Beginn an eine überwiegend große Zufriedenheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer sowie der weiteren Akteure mit den Sprachfördermaßnahmen. Dies unterstreicht, dass mit diesem innovativen Förderansatz ein neuer und zukunftsweisender Weg beschritten worden ist.

Tabelle 3.11: Zusammenfassung ausgewählter Effekte – ESF-BAMF-Programm

Abhängige Variable (Ergebnisgröße)	nach 7 Monaten	nach 12 Monaten	nach 18 Monaten
	Gesamteffekt		
Eintritt in SV-pflichtige Beschäftigung	--	--	0
Teilnahme an weiterer AMP-Maßnahme	--	++	++
	Frauen vs. Männer		
Eintritt in SV-pflichtige Beschäftigung			
Frauen	--	--	--
Männer	0	0	0
Teilnahme an weiterer AMP-Maßnahme			
Frauen	--	++	++
Männer	0	++	++

Quelle: ZEW et al. (2014), eigene Darstellung. Signifikant positive Effekte sind mit „+“ (90 -Signifikanzniveau), „++“ (95 - Signifikanzniveau) und „+++“ (99 - Signifikanzniveau) gekennzeichnet. Signifikant negative Effekte entsprechend mit „-“, „--“ und „---“. Eine „0“ kennzeichnet insignifikante Effekte.

Darüber hinaus fällt auf, dass die negativen Beschäftigungseffekte ausschließlich bei Frauen, nicht aber bei Männern zu finden sind, wohingegen die positiven Maßnahmeeffekte auf beide Genusgruppen gleichermaßen zutreffen. Die Fachevaluation führt dies auf den häufigeren Besuch von Teilzeitkursen bei Frauen zurück, da diese nicht nur sechs, sondern zwölf Monate gedauert haben. Daher wurden die Beschäftigungswirkungen von Teilzeit- und Vollzeitkursen bei Frauen getrennt betrachtet. Die Fachevaluation kommt diesbezüglich zu folgendem Schluss: „Wie zu erwarten, zeigen sich für Frauen in Teilzeitkursen längere Lock-In-Effekte und ein später startender Aufholprozess gegenüber der Kontrollgruppe. Entsprechend ist am Ende des Beobachtungszeitraums noch eine stark negative relative Kurswirkung von -38,9 Prozent zu beobachten. Allerdings ist auch bei den Vollzeitkursen 18 Monate nach Kursbeginn ein signifikant negativer Effekt festzustellen. Die relative Kurswirkung beläuft sich hier auf -20,8 Prozent“ (ZEW et al. 2014: 84).

3.4.2.7. QualiKug Transfer – Leistungen für Teilnehmende an Qualifizierungsmaßnahmen während des Bezugs von Transferkurzarbeitergeld

Das Programm richtete sich an Bezieher/-innen von Transferkurzarbeitergeld, d.h. Personen, die ihren Arbeitsplatz verloren hatten und in eine Transfergesellschaft eingetreten waren. Ziel des Programms war es, die Bezieher/-innen von Transferkurzarbeitergeld (TransferKug) während der Transferkurzarbeit durch Qualifizierungen auf eine neue berufliche Tätigkeit vorzubereiten. Voraussetzung für eine Förderung durch das Programm war somit der Bezug von TransferKug nach dem SGB III, d.h. die ESF-Förderung war in die SGB-III-Maßnahme eingebettet.

Im Rahmen der Programmevaluation (ISG 2013) wurde auch eine kausale Wirkungsanalyse durchgeführt, die sich allerdings primär auf die Förderung durch TransferKug bezog und nicht auf die durch QualiKug Transfer. Hierfür wurden im Rahmen eines Propensity-Score-Matching folgende Ergebnisgrößen betrachtet: (i) ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (ohne gleichzeitige Arbeitssuche), (ii) ALG-I- oder ALG-II-Bezug oder arbeitslos oder arbeitssuchend gemeldet und (iii) Arbeitsmarktrückzug. In die Evaluation einbezogen wurden die Eintritte in TransferKug des ersten Halbjahrs 2011, unter denen auch etwa 20 Prozent am Programm QualiKug Transfer teilgenommen hatten, die teilweise separat untersucht werden konnten. Die o.g. Ergebnisgrößen konnten für einen Zeitraum von insgesamt 19 Monaten beobachtet werden, davon mindestens acht Monate nach Ende des TransferKug-Bezugs.

Die Evaluation kommt zu dem Schluss, dass die Gesamtheit der TransferKug-Bezieher/-innen insgesamt nicht besser abschneide als vergleichbare Arbeitssuchende ohne TransferKug-Bezug: Zu Beginn des Beobachtungszeitraums ließen sich zwar signifikante Lock-In-Effekte beobachten, die allerdings relativ schnell verschwanden (nach 5 Monaten). Danach seien die Beschäftigungsquoten der Geförderten zwar in einigen Monaten höher als die vergleichbarer Nichtteilnehmenden, die Unterschiede seien aber in keinem Monat signifikant. Signifikant höhere Beschäftigungsquoten weisen nur ESF-Geförderte mit einer Betriebszugehörigkeit von 10 und mehr Jahren auf. Darüber hinaus konnte die Evaluation zwar etwas positivere Beschäftigungseffekte für Frauen als für Männer feststellen, die sich im Zeitablauf allerdings nicht als stabil erwiesen haben. Ferner ergibt sich ein ähnlicher Befund für die Gesamtheit der TransferKug-Bezieher/-innen mit ESF-Qualifizierung (Teilnehmer/-innen des Programms QualiKug Transfer). Diese schneiden der Evaluation zufolge zwar schon nach wenigen Monaten besser ab als ihre statistischen Zwillinge ohne TransferKug-Bezug, aber auch diese Unterschiede sind statistisch nicht signifikant (ISG 2013: 35).

Schließlich lässt sich aus den Evaluationsergebnissen noch schließen, dass TransferKug-Bezieher/-innen eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit aufweisen, arbeitslos bzw. arbeitssuchend zu sein oder ALG I bzw. ALG II zu beziehen. Gleichzeitig (und praktisch spiegelbildlich hierzu) ist den Evaluationsergebnissen zufolge bei den Geförderten die Wahrscheinlichkeit des Arbeitsmarktrückzugs signifikant geringer. Letzteres gilt sowohl für Frauen als auch Ältere in ähnlichem Maße, ist v.a. bei Frauen jedoch quantitativ deutlich ausgeprägter. Die Förderung durch TransferKug scheint somit systematisch die Arbeitsmarktbindung zu erhöhen, da sie die Wahrscheinlichkeit des Arbeitsmarktrückzugs signifikant senkt (ISG 2013: 35f).

3.4.3 Gesamtschau

In der Gesamtschau ergibt sich für diejenigen Programme, bei denen eine kontrafaktische Wirkungsanalyse durchgeführt wurde, ein gemischtes Bild. Dies gilt sowohl hinsichtlich ihrer Effektivität auf Ebene der Gesamtheit aller Teilnehmenden als auch bezüglich ihrer Wirkungen auf die beiden Genusgruppen. Stark verkürzt können die ermittelten kausalen Effekte der betrachteten Programme auf die jeweils berücksichtigten Ergebnisgrößen der Geförderten wie folgt zusammengefasst werden:

- Bildungsprämie: Überwiegend positiv
- Bürgerarbeit (Aktivierungsphase): Positiver Beschäftigungseffekt, der sich mit der Zeit abschwächt
- GCD: Überwiegend insignifikant mit Tendenz zu negativ
- GCD aus ALO: Positive Tendenz im Hinblick auf Selbständigkeit und Beschäftigte insbesondere bei Männern
- Kommunal-Kombi: Integration in ungeförderte Beschäftigung greift vor allem nach der Förderung; Langfristig positive Beschäftigungseffekte insbesondere für Männer
- Perspektive Wiedereinstieg: Kurzfristig positive Beschäftigungseffekte insbesondere beim Modul „Stellensuche“
- ESF-BAMF: Beschäftigungseffekte statistisch insignifikant, aber signifikant höhere Wahrscheinlichkeit für weitere Maßnahmen
- QualiKug Transfer: Positive Effekte, die aber statistisch nicht signifikant sind

Mit der Durchführung von kontrafaktischen Wirkungsanalysen für acht, in Termini ihrer Mittelausstattungen als bedeutend zu erachtende Programme, hat der Bundes-ESF in der Förderperiode 2007-2013 Neuland betreten. Dieser Schritt ist uneingeschränkt positiv zu bewerten, auch deshalb, weil er die aktuelle Forderung der Europäischen Kommission, solche Analysen verstärkt durchzuführen, praktisch vorweggenommen hat. Insbesondere vor diesem Hintergrund muss allerdings betont werden, dass kontrafaktische Wirkungsanalysen hohe Anforderungen an das zugrundeliegende Datenmaterial stellen, sich also nicht ohne weiteres für alle Programme durchführen lassen und sie darüber hinaus als ex-post-Bewertungen betrachtet werden müssen. Dies impliziert zum einen, dass ihre Durchführung für jedes Programm genau abgewogen werden muss. Dies gilt vor allem dann, wenn ihre Umsetzung nicht auf existierenden Datenquellen (wie etwa den BA-Prozessdaten) aufsetzen kann und somit umfassende und aufwändige eigene Datenerhebungen (z.B. durch telefonische Befragungen) erfordern. Zum anderen impliziert dies, dass die Ergebnisse kontrafaktischer Wirkungsanalysen notwendigerweise erst relativ spät im Programmverlauf vorliegen und somit nur bedingt für Steuerungszwecke während der Programmdurchführung genutzt werden können. Aus diesem Grund erscheint es unabdingbar, dass kontrafaktische Wirkungsanalysen durch begleitende Implementationsanalysen ergänzt werden. Diese sind zudem von Vorteil, wenn ein Programm einen sehr breiten Ansatz verfolgt und es dementsprechend schwierig ist, geeignete Kontrollgruppen zu finden.

4. Steuerung und Umsetzung

4.1 Relevanz und Kohärenz

Der Bundes-ESF ordnet sich in den Nationalen Strategischen Rahmenplan (NRSP) ein, dessen Aufgabe es ist, die Strukturfonds zu einem kohärenten Gefüge mit der nationalen Arbeitsmarktpolitik zu verbinden (BMAS 2013a: 149-150). Die Implementierung des Bundes-ESF gehört daher zu den zentralen Untersuchungsgegenständen der Evaluation. Wie bereits einleitend festgestellt (vgl. Kapitel 1), bestand eine der Herausforderungen des Evaluationsauftrags darin, dass in dieser Förderperiode neben dem BMAS zahlreiche neue Akteure maßgeblich an der Umsetzung des Bundes-OP beteiligt waren. Hintergrund war die Erwartung, den Bundes-ESF in seiner Umsetzung stärker mit anderen Fachpolitiken zu verzahnen.

Im ersten Abschnitt des vierten Kapitels wird vor diesem Hintergrund dargestellt, inwieweit sich der Bundes-ESF insgesamt als relevant für zentrale arbeitsmarktpolitische Herausforderungen und als kohärent zur nationalen und regionalen Arbeitsmarktpolitik herausgestellt hat. Im zweiten Abschnitt wird untersucht, welchen Steuerungsmechanismen die Umsetzung des Bundes-ESF aus der Perspektive des Bundes und der Regionen folgt.

Eine abschließende Bewertung des Einsatzes der ESF-Förderung des Bundes unter den Aspekten „Relevanz“ und „Kohärenz“ ist ohne eine indikatorengestützte empirische Basis nicht möglich. Der Anwendungsbezug dieser Analysen – also die Formulierung von Empfehlungen – erfordert parallel dazu eine argumentative Abwägung. Aus diesem Grund werden in diesem Abschnitt des Abschlussberichts die oben diskutierten quantitativen Auswertungen durch das Instrument inhaltlicher Zielanalysen ergänzt. Die im Verlauf der Evaluierung des Bundes-ESF durchgeführten regionalen und thematischen Fallstudien werden an dieser Stelle dahingehend ausgewertet, ob und inwieweit die Programmumsetzung aus der Sicht von Akteuren/-innen und Experten/-innen die Relevanz und Kohärenz der verfolgten ESF-Strategie widerspiegelt.

Grundlage dieser Auswertung bilden die Ergebnisse der Untersuchungen im Rahmen von fünf regionalen Fallstudien (Land Bremen, Regierungsbezirk Detmold, Region Leipzig, Stadt Stuttgart und Landkreis Uckermark). Weiterhin gehören dazu die Ergebnisse der thematischen Fallstudien (ESF-kofinanzierte Förderansätze des BMAS für die Personengruppen alleinerziehender Frauen und Männer sowie für Personen mit Migrationshintergrund im Bundes-ESF, für den Übergang von der Schule in den Beruf sowie Krisenintervention und Lebenslanges Lernen).

Dabei setzen die folgenden zusammenfassenden Auswertungen an dem jeweils aktuellen Stand der Fallstudien an: Die Befunde der regionalen Fallstudien für die Regionen Stuttgart, den Regierungsbezirk Detmold und die Uckermark wurden in den Wellen 2012 und 2014 erhoben. Die Aussagen für die Regionen Bremen und Leipzig basieren auf den Erhebungen in den Jahren 2011 und 2013.

Die regionalen Fallstudien spiegeln ein breites Spektrum unterschiedlicher räumlicher und wirtschaftlicher Ausgangsvoraussetzungen (großstädtische und ländliche Gebiete, alte und neue Bundesländer, günstige und ungünstige Arbeitsmarktlage) wider. Die Auswahl der Fallstudienregionen Bremen und Bremerhaven (Stadtstaat), die Region Leipzig (mittlere Großstadt und angrenzender Landkreis Leipzig);

Stuttgart (Großstadt und Landeshauptstadt); Region Detmold (Regierungsbezirk) und Landkreis Uckermark (ländliche Randregion) erfolgte unter der Maßgabe einer sehr starken Heterogenität und orientierte sich u.a. an einer regionalspezifischen Typisierung analog der vom IAB der BA entwickelten Vergleichsgruppen der Arbeitsagenturen für den SGB II-Einsatz (Dauth et al. 2008: 9-12). Vor diesem Hintergrund zeigt sich entsprechend mit Blick auf die räumliche Verfasstheit der Regionen, dass die Voraussetzungen zur praktischen Inanspruchnahme der ESF-Angebote des Bundes unterschiedlich ausfallen.

- Mit Bremen und Bremerhaven bildet ein Bundesland den räumlichen Untersuchungsgegenstand, der über eine landespolitische Infrastruktur verfügt, die überdies über eine stark ausgeprägte städtische Vernetzungspraxis sowohl auf der Ebene der Entscheidungsträger/-innen als auch der Dienstleister und Träger sozialer Arbeit verfügt. Der ‚Zweistädtestaat‘ Bremen ist geprägt durch verhältnismäßig kurze Informations- und Entscheidungswege, die eine unmittelbare Schnittstelle zwischen politischer Entscheidung und umgesetzter Praxis zulassen.
- Der Regierungsbezirk Detmold im Land Nordrhein-Westfalen ist eine in sich insgesamt sehr heterogene Region. Die kreisfreie Stadt Bielefeld und die Kreise Gütersloh, Herford, Höxter, Lippe, Paderborn und Minden-Lübbecke verfügen über jeweils eigene Spezifika sowohl hinsichtlich ihrer Wirtschafts- und Beschäftigungsräume als auch im Hinblick auf die bestehenden Anbieterstrukturen arbeitsmarktpolitischer Träger. Die Arbeitsmarktpolitik des Landes NRW ist über die landestypische regionalisierte Umsetzungsstruktur ein direkter Einflussfaktor für die regionale Angebotsvielfalt.
- Leipzig und Stuttgart wiederum bilden zwei großstädtische Agglomerationen, deren relevante Akteure primär eine kommunal wirksame Arbeitsförderung bzw. Arbeitsmarktpolitik verfolgen. Obschon eine insgesamt breite Angebotspalette in den beiden städtischen Regionen vorhanden ist, erfolgen politische Steuerungsprozesse offenbar doch unterschiedlich: Während in Leipzig ein arbeitsmarktpolitisches Handlungsprogramm entwickelt wurde, welches für fachliche Prioritätensetzung und Interventionen maßgeblich ist, zeigen sich in Stuttgart eher auf aktuelle Bedarfe reagierende arbeitsmarktpolitische Interventionen. Hierbei spielt die regionale Arbeitsförderung, die in der Kommunalverwaltung sehr hoch angesiedelt ist und für den regionalen ESF des Landes Baden-Württemberg eine steuernde Funktion hat, eine wichtige Rolle.
- Der Landkreis Uckermark schließlich steht für ein dünn besiedeltes ländlich strukturiertes Gebiet in den neuen Bundesländern, welches durch seine geographische Lage am Grenzgebiet zu Polen und zugleich durch seine große Flächenausdehnung mit weit ausgedehnten Naturlandschaften und großen Distanzen zwischen den Orten und Städten geprägt ist.

Der zusammenfassenden Auswertung der thematischen Fallstudien und der unterjährigen Falluntersuchungen liegt ebenfalls der jeweils letzte Stand zugrunde. Für die Fallstudien zum Lebenslangen Lernen und zur Förderung des Übergangs von der Schule in den Beruf wurden die Befunde letztmalig im Jahr 2014 erhoben. Die Fallstudie über die Förderung von Migrantinnen und Migranten und die Fallstudie zur Fachkräftesicherung wurden ein letztes Mal im Jahr 2013 aktualisiert. Die Untersuchung zur Unterstützung alleinerziehender Frauen und Männer wurde bereits im Jahr 2011 durchgeführt. Im Jahr 2011 wurden auch die Befunde über die ESF-Förderung des Bundes im Bereich Krisenintervention erhoben.

Die Relevanz des Bundes-ESF wird anhand folgender Forschungsfragen beleuchtet:

- (i) Spiegelt die Umsetzung des ESF OP Bund die tatsächlichen Herausforderungen auf dem (regionalen) Arbeitsmarkt wider?
- (ii) Inwieweit trägt die Umsetzung zur Verwirklichung der im OP gesetzten Ziele bei?

Bei der Analyse der Kohärenz des ESF OP standen folgende Forschungsfragen im Mittelpunkt:

- (iii) Inwiefern ergänzen sich die Programme des Bundes und andere Fördermaßnahmen?
- (iv) Inwiefern ergänzen sich die Programme des ESF OP Bund untereinander?

In den folgenden Abschnitten 4.1.1 und 4.1.2 werden aus der Perspektive der durchgeführten regionalen Fallstudien Einschätzungen zur Relevanz des Bundes-ESF aus der Perspektive der in den Regionen stattfindenden Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik getroffen. In den Abschnitten 4.1.3 und 4.1.4 wird anschließend untersucht, inwieweit der Bundes-ESF aus dieser Perspektive kohärent zu anderen Förderprogrammen umgesetzt worden ist und ob sich die untersuchten ESF-Bundesprogramme z.B. gegenseitig ergänzt haben. Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen werden im Abschnitt 4.1.5 abgeleitet.

4.1.1 Relevanz der ESF-Förderung des Bundes für regionale Arbeitsmärkte

Bei der Analyse der Relevanz des Bundes-ESF in Bezug auf die Anforderungen des Arbeitsmarkts ist berücksichtigt worden, dass er ein breites und ausdifferenziertes Förderinstrumentarium bereitstellt, welches nicht in allen Regionen in gleichem Maße in Anspruch genommen wird und werden kann, da die jeweiligen regionalen Bedingungen unterschiedlich sind. Wie im OP festgestellt wird, erreichen die Programme des Bundes-ESF auf Grund ihrer inhaltlichen Ausrichtung und des zur Verfügung stehenden Mittelvolumens nicht immer „...Breite in der Fläche“ (BMAS 2013a: 187). Die Vielfalt der Programmangebote und die flexible Ausgestaltung der einzelnen Richtlinien ermöglicht es den Akteuren der (regionalen) Arbeitsmarktpolitik vielmehr, zwischen den verschiedenen Förderschwerpunkten einer Richtlinie auszuwählen und somit bei der Beantragung von ESF-Mitteln eigene Schwerpunkte zu setzen. Mit anderen Worten: Sie können bewusst eine Auswahl aus den zur Verfügung stehenden ESF-Förderprogrammen des Bundes treffen. Die Ergebnisse der regionalen Fallstudien verdeutlichen, dass die Ausdifferenzierung des Förderspektrums von den (regionalen) Akteuren auch durch entsprechende Schwerpunktsetzungen in Anspruch genommen wurde. Der Stellenwert des ESF OP Bund bei der Bewältigung arbeitsmarktpolitischer Herausforderungen bzw. seine Relevanz in Bezug auf die Bedarfe des Arbeitsmarkts kann vor dem Hintergrund der Fallstudien vor allem dahingehend beurteilt werden, ob er die in den Regionen vorhandenen Problemlagen aufgegriffen hat. Darüber hinaus stellt sich aus regionaler Perspektive die Frage, ob und wie er in der Strategie der Arbeitsmarktakteure insgesamt eine wichtige Rolle übernommen und auf diesem Weg zur Verwirklichung der Ziele des ESF-OP des Bundes beigetragen hat.

Vor allem in den regionalen Fallstudien wurde deutlich, dass das breite Spektrum der Programmangebote des Bundes-ESF den Regionen Möglichkeiten eröffnet hat, ihre Arbeitsmarktstrategien (so vorhanden) mit den Angeboten der Bundesprogramme zu verstärken und damit auch neue Schwerpunkte zu setzen. Im Bundes-OP wird ausdrücklich auf diese Funktion des Bundes-ESF hingewiesen (BMAS

2013a: 186). Gezeigt hat sich aber auch, dass in Regionen, in denen kommunale Akteure kaum eine eigene strategische Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik verfolgen, der Bundes- wie auch der Landes-ESF z.B. von aktiven Trägerstrukturen genutzt wird, um Herausforderungen im Bildungs- und Beschäftigungssystem offensiv zu begegnen. Damit hat der Bundes-ESF auch einen Beitrag dazu geleistet, Förderlücken in den Regelangeboten der Bildungs- und Arbeitsmarktförderung zu schließen oder zumindest zu minimieren. Der Bundes-ESF war in den Regionen nicht zuletzt dahingehend wirksam, dass er regionale Akteure nach deren Aussage in Bezug auf (neue) Problemlagen sensibilisiert hat, die bis dahin noch nicht oder nur nachrangig in ihrem Fokus waren. In diesem Sinne konnte in den Fallstudien auch seine impulsgebende Funktion festgestellt werden.

In den fünf Regionen, die den Fallstudien zugrunde lagen, wurden, wie erläutert (s.o.), sehr unterschiedliche Rahmenbedingungen vorgefunden. Unter dem Gesichtspunkt von Arbeitsmarktlage und Beschäftigungssituation repräsentierten das Land Bremen, die Region Leipzig (kreisfreie Stadt und Landkreis) und der Landkreis Uckermark Regionen mit hoher, der Regierungsbezirk Detmold und die Stadt Stuttgart Regionen mit durchschnittlicher bis niedriger Arbeitslosigkeit (Dauth et al. 2008: 10).

In der Region Leipzig und in der Uckermark entfiel daher auch ein im bundesweiten Vergleich weit überdurchschnittlicher Anteil der ESF-Mittel auf das Programm „Kommunal-Kombi“ und das 2011 eingeführte Programm „Bürgerarbeit“. Vor allem das erstgenannte Programm stellte in ländlich geprägten Regionen Ostdeutschlands einen Schwerpunkt der Förderung durch den Bundes-ESF dar.

Im Land Bremen konzentrierten sich die ESF-Mittel des Bundes besonders stark auf Maßnahmen zur Förderung des lebenslangen Lernens (Abschnitt 3.2.2). Auch im Themenbereich „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ ist die Mittelbindung in Bremen deutlich höher als im Bundesschnitt. Die geringe Mittelbindung im Bereich der Förderung von Existenzgründungen dürfte kaum auf einen geringen Bedarf an entsprechender Förderung schließen lassen. Vielmehr hat offenbar eine bereits stark etablierte Infrastruktur im Bereich der Gründungsförderung eine zusätzliche Inanspruchnahme von Fördergeldern aus dem Bundes-ESF nicht in gleichem Maße erforderlich gemacht wie in anderen Regionen. Auch aktuell ist die Gründungsunterstützung in der Region mit der Bremer Existenzgründungsinitiative B.E.G.IN breit aufgestellt (RKW Bremen 2015).

Obwohl die Arbeitslosigkeit (gemessen an einer Arbeitslosenquote von ca. 12 Prozent aller zivilen Erwerbspersonen Ende 2010) und der Anteil von ALG II-Beziehenden an den Arbeitslosen insgesamt (ca. 80 Prozent) ähnlich hoch lagen, sind zwischen der Region Leipzig und dem Land Bremen demnach deutliche Unterschiede der Schwerpunktlegung des Bundes-ESF festzustellen, die sich im Wesentlichen auf die jeweiligen Strategien der regionalen Arbeitsmarktpolitik zurückführen lassen. Der finanzielle Stellenwert von Beschäftigungsmaßnahmen auf dem geförderten Arbeitsmarkt war im Integrations- und Arbeitsmarktprogramm des Jobcenters Bremen z.B. im Jahr 2010 mit 25,9 von 68,4 Mill. ebenfalls hoch (BAGIS 2010, Anlage 1). Gleichwohl ist hier ein wesentlich größerer Teil der ESF-Mittel des Bundes für Maßnahmen zur Qualifizierung, beschäftigungsbegleitenden Eingliederung und Beratung eingesetzt worden.

Entsprechend hat der Bundes-ESF in Bremen eher zur Verwirklichung der Ziele der Prioritätsachse B (Verbesserung des Humankapitals) des ESF OP beigetragen; in der Region Leipzig aber auch in der Uckermark vor allem zur Verwirklichung der Ziele der Prioritätsachse C (Beschäftigung und soziale Integration).

Die Uckermark gehört zu jenen ländlichen Regionen in Ostdeutschland, die in den vergangenen beiden Jahrzehnten von starken Bevölkerungs- und Beschäftigungsverlusten betroffen waren. Die Arbeitslosenquote, bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen, lag im April 2012 mit 16,5 Prozent deutlich über der in Leipzig (12,4 Prozent) und in Bremen (11,7 Prozent). Der Anteil der ALG II-Beziehenden unter allen Arbeitslosen war mit ca. 72 Prozent etwas niedriger als in Leipzig und Bremen (jeweils ca. 80 Prozent). Ein Schwerpunkt der Arbeitsmarktpolitik im Landkreis Uckermark bestand aus der Sicht der Kreisverwaltung und der Arbeitsagentur insbesondere in der Sicherung des Fachkräftebestands (Landkreis Uckermark: 2012). Mehr als die Hälfte der ESF-Förderung des Bundes entfiel daher auf den Programmtyp 4 (Integration in Beschäftigung/Arbeit), d.h. auf Beschäftigungsförderung. Offenbar steht der Erhalt der „Beschäftigungsfähigkeit“ der Erwerbsbevölkerung – wie auch in Leipzig – stärker im Blickpunkt als z.B. in Bremen. Einen zweiten Schwerpunkt stellte allerdings der Programmtyp Übergang von der Schule in den Beruf dar. Damit wurden den OP-Zielen entsprechend (Kapitel 1) die Voraussetzungen des Verbleibs der teilnehmenden Schulabgänger in der Region, die dem Zielgebiet Konvergenz angehört, verbessert.

In Stuttgart, einem Arbeitsmarkt mit niedriger Arbeitslosigkeit (Arbeitslosenquote Ende 2011 5,4 Prozent), sind im Untersuchungszeitraum vor allem die Personen ohne deutschen Pass als Gruppe mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit (9,5 Prozent) hervorgetreten. Im Vergleich zum Land Baden-Württemberg (ca. 60 Prozent) ist jedoch der Anteil an ALG-II-Beziehenden in der Region überdurchschnittlich hoch (70 Prozent). Insofern stimmte die Mittelverwendung des Bundes-ESF in Stuttgart mit der in Bremen überein: Die beiden Programmtypen 7 „Lebenslanges Lernen in Beruf und Unternehmen“ und 6 „Lebenslanges Lernen für benachteiligte Zielgruppen“ haben den Schwerpunkt der ESF-Förderung des Bundes gebildet. Eine besondere Rolle spielte dabei die berufsbezogene Sprachförderung, in der der Bundes-ESF regional – wie auch in anderen Untersuchungsregionen – ein Alleinstellungsmerkmal hat. Der Großteil der eingesetzten Mittel konzentrierte sich aber auch auf betriebliche Anpassungsfähigkeit und die Entwicklung neuer Bildungs- und Managementstrukturen, mit einem Fördermittelschwerpunkt auf Stuttgarter Industrieunternehmen. Weitere Einsatzschwerpunkte bildeten der Programmtyp 9 (Übergang von Schule zu Beruf) sowie die Gründungsberatung. Nicht bzw. nur marginal sind Programme zur Integration in Arbeit (Programmtyp 4) zum Einsatz gekommen.

In Stuttgart zeichnete sich der Bundes-ESF in seiner Umsetzung dadurch aus, dass er sehr spezifisch und punktuell zur Verbesserung des arbeitsmarktpolitischen Handlungsspektrums in einzelnen Interventionsfeldern eingesetzt wurde. Entsprechend der regionalen Problemlagen spiegelten die ESF-Interventionen des Bundes ein relativ breites Spektrum, vor allem aber Projektansätze für spezifische Ziele der Prioritätsachsen A „Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist“ und B „Verbesserung des Humankapitals“ wider.

Der Regierungsbezirk Detmold repräsentiert Regionen mit durchschnittlicher und auch sehr guter Arbeitsmarktlage (letztere nur im Kreis Gütersloh). Die Arbeitslosenquoten der einzelnen Gebietsregionen, bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen (Januar 2012), variierten von 4,8 Prozent in Gütersloh bis 9,9 Prozent in Bielefeld. Im Regierungsbezirk Detmold ist der Bundes-ESF vor allem als Präventions- und Integrationsinstrument für die Zielgruppe der jungen Menschen mit schlechten Startchancen eingesetzt worden, demnach haben Projekte im Programmtyp 6 (Lebenslanges Lernen für benachteiligte Zielgruppen) mit über 26 Prozent den höchsten Anteil gemessen am eingesetzten ESF-Mittelvolumen (Abschnitt 3.2.2). Förderungen im Bereich der Integration in Beschäftigung/Arbeit (Programmtyp 4)

haben insbesondere im Rahmen des Programms „Bürgerarbeit“ stattgefunden. Auf diesen Programmtyp entfielen bis Ende 2014 im Regierungsbezirk insgesamt knapp 22 Prozent der abgerechneten ESF-Mittel des Bundes.

Trotz einer relativ vorteilhaften Arbeitsmarktsituation sind in der Region OWL verschiedene arbeitsmarktpolitische Herausforderungen erkannt worden. Dazu gehörten die Gewinnung und Sicherung von Fachkräften (10,5 Prozent der Bundes-ESF-Mittel im Bereich beruflicher Weiterbildung), die Förderung des Übergangs von der Schule in den Beruf (14,5 Prozent der Bundes-ESF-Mittel in diesem Schwerpunkt) sowie der Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit (siehe Programmtyp 4). Jugendliche mit Migrationshintergrund stellten hierbei eine besondere Zielgruppe der Förderung dar. Im Rahmen der genannten Handlungsfelder hat der Bundes-ESF im Regierungsbezirk Detmold – ebenso wie in anderen Regionen – die Rolle eines Impulsgebers übernommen. Interessant ist, dass der Mittelanteil der Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern (Programmtyp 3) in der Region deutlich über dem Bundesschnitt lag. Dieser Schwerpunkt kann sich vor dem Hintergrund einer langen Tradition einer gender- und diversitätsensiblen Arbeitsmarktpolitik und der dadurch gewachsenen Kompetenz der regionalen Trägerlandschaft sowie der Aufmerksamkeit dieser Themen in der fachpolitischen Diskussion deuten lassen. Von den weiteren ESF-Zielen des Bundes waren im Regierungsbezirk vor allem Förderangebote aus den Prioritätsachsen B „Verbesserung des Humankapitals“ und C „Beschäftigung und soziale Integration“ präsent.

Insgesamt kann man festhalten, dass die Umsetzung des ESF des Bundes in den untersuchten Regionen die jeweiligen Bedarfslagen der regionalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik widerspiegelt. Einerseits unterstützt er wesentliche Schwerpunkte der regionalen Arbeitsmarktpolitik, andererseits ergänzt er sich aber auch mit anderen in der Region umgesetzten Programmen. Insbesondere hat sich der Bundes-ESF in seiner regionalen Umsetzung durch eine starke Fokussierung auf bestimmte Zielgruppen und ausgewählte Förderschwerpunkte ausgezeichnet. Die Spezialisierung auf thematische Schwerpunkte innerhalb der Arbeitsmarktpolitik hat insofern eine Besonderheit dargestellt, als andere Fördermaßnahmen zunehmend darauf abzielten, Personen mit mehrfachen Nachteilen beim Zugang zum Arbeitsmarkt zu unterstützen. Oftmals handelt es sich dabei z.B. um Migrantinnen und Migranten, junge Menschen an der ersten Schwelle oder auch Langzeitarbeitslose ohne Berufsabschluss, die mit Hilfe eines „ganzheitlichen“ Instrumentariums unterstützt werden sollten. Die Akteure der regionalen Arbeitsmarktpolitik haben es offensichtlich verstanden, das Instrumentarium des Bundes-ESF gezielt zur Umsetzung ihrer Arbeitsmarktpolitik zu nutzen. Mit Hilfe dieser verhältnismäßig spezialisierten Maßnahmen konnten andere, breiter angelegte Maßnahmen der Regelförderung sinnvoll ergänzt werden. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass Systeme der Regelförderung oftmals bestimmten Problemstellungen nicht spezifisch nachgehen bzw. bestimmte Zielgruppen nicht erreichen können. So hat es der Bundes-ESF ermöglicht, z.B. kurzfristig Qualifizierungsprogramme für Beschäftigte anzubieten, die im Krisenjahr 2009 von Kurzarbeit betroffen waren (Hijzen, Venn: 2011), oder in einem anderen Zusammenhang Zugänge für Flüchtlinge mit einem ungesicherten Aufenthaltsstatus zu berufsbezogenen Fördermaßnahmen zu sichern (Lawaetz-Stiftung, Univation 2014: 21ff.).

Die vor allem durch die regionalen Akteure hervorgebrachte Ausrichtung der ESF-Förderung des Bundes auf ihre jeweiligen regionalen arbeitsmarktpolitischen Schwerpunkte ist ohne Zweifel zu befürworten. Indirekt hat sie dazu geführt, dass in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit, insbesondere in den

neuen Bundesländern, eher solche ESF-Programme durchgeführt wurden, die sich auf den Abbau arbeitsmarktpolitischer Grundprobleme konzentrierten (Integration in Beschäftigung/Arbeit). In Regionen mit besserer Beschäftigungs- und Arbeitsmarktlage konnten vorhandene Stärken weiter ausgebaut werden (v.a. zur Förderung der ersten Schwelle von Schule zu Beruf und des lebenslangen Lernens).

Zusammenfassend ist festzuhalten: Mit den Fördermaßnahmen in den beiden Zielgebieten „Konvergenz“ und „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ verfolgt der Bundes-ESF sowohl regionalpolitische Wachstums- als auch Ausgleichsziele. Die regionalen Schwerpunkte der Inanspruchnahme der ESF-Fördermittel des Bundes deuten darauf hin, dass der Bundes-ESF den regionalen Förderbedarfen in hohem Maße gerecht geworden ist (Abschnitt 3.2.2).

Dazu gehört auch, dass er in Regionen mit Entwicklungsrückständen Wachstumsimpulse auslösen konnte. So hat die Fallstudie über den Landkreis Uckermark verdeutlicht, dass auch im Zielgebiet Konvergenz zusätzlich zur Beschäftigungsförderung weitere Schwerpunktlegungen erreicht werden konnten, die auch direkt darauf abzielten, nicht nur zum Erhalt, sondern auch zur Steigerung der „regionalen Wettbewerbsfähigkeit“ beizutragen. So stellte die Förderung des Übergangs von der Schule in den Beruf (Programmtyp 9) im Landkreis Uckermark neben der Integration in Beschäftigung wie erläutert einen regionalen Förderschwerpunkt dar. Knapp ein Fünftel der bis Ende 2014 abgerechneten ESF-Mittel entfielen im Untersuchungszeitraum auf diesen Programmtyp.

4.1.2 Relevanz für aktuelle und zukünftige arbeitsmarktpolitische Herausforderungen

Die Relevanz des Bundes-ESF in Bezug auf aktuelle wie auch zukünftige Herausforderungen kann aus der Perspektive der Fallstudien durch mehrere Befunde belegt werden: Ein Beispiel hierfür ist, dass gerade der Bundes-ESF von der Politik bewusst als ein Instrument zur Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 eingesetzt wurde. Damit trug er zum Ziel des Bundes-OP (BMAS 2013a: 190) bei, die Anpassungsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen an die Auswirkungen der Globalisierung zu verbessern. Eine thematische Fallstudie hat sich schwerpunktmäßig mit der Inanspruchnahme der Programme Quali-KUG und Quali-KUG-Transfer befasst. Die Untersuchungen haben verdeutlicht, dass diese Qualifizierungsangebote in der ersten Hälfte des Jahres 2009 stark in Anspruch genommen wurden; auch wenn insgesamt mit knapp 2 Prozent nur ein kleiner Teil der Personen in Kurzarbeit erreicht wurde (Renn et al. 2010). Die Relevanz dieser Maßnahme in Bezug auf die derzeitigen konjunkturellen Herausforderungen hat sich zwar weniger in der quantitativen Inanspruchnahme gezeigt, doch hat sie dazu beitragen, dass krisenbedingte Phasen der Kurzarbeit für eine Qualifizierung der betroffenen Erwerbspersonen genutzt werden konnten (vgl. auch zu Vorerfahrungen Deeke und Ohlert: 2009). Damit hat das ESF-Programm einen ganz wesentlichen Beitrag zur längerfristigen Fachkräftesicherung geleistet – nämlich dadurch, dass die Fachkräfte aus den Krisenunternehmen nicht abgewandert sind und mit dem Aufleben der Konjunktur den betroffenen Unternehmen sofort wieder zur Verfügung standen.

Im Mittelpunkt der Falluntersuchung zum Thema „Alleinerziehende“ standen die beiden Modellprogramme „Gute Arbeit für Alleinerziehende“ und „Netzwerke wirksamer Hilfen für Alleinerziehende“. Die zunehmende beschäftigungspolitische Bedeutung der Gruppe alleinerziehender Menschen wird

dadurch deutlich, dass sich ihre Anzahl seit den 1970er Jahren in den alten Bundesländern etwa verdoppelt hat (BMAS 2013b). Da wiederum etwa 90 Prozent aller Alleinerziehenden weiblich sind, ist mit den angesprochenen Programmen neben dem spezifischen Ziel 7 (Verbesserung der Arbeitsmarktchancen Benachteiligter) u.a. auch das Querschnittsziel „Erhöhung der Beschäftigung/Erwerbstätigkeit von Frauen“ des Bundes-OP verfolgt worden. Gerade im Kontext der Fachkräftesicherung und der Nachwuchsgewinnung hat das Thema „Vereinbarkeit von Beruf und Familie“ in jüngster Zeit an Bedeutung gewonnen. Die Untersuchungen haben gezeigt, dass das BMAS mit diesen beiden Programmen auf relevante Problemlagen dieser Personengruppe reagiert hat. Sowohl die direkte Förderung der betreffenden Personen als auch die Verbesserung der Netzwerkarbeit für diese Zielgruppe waren äußerst sinnvoll – u.a. auch unter dem Aspekt des partnerschaftlichen Zusammenwirkens von Institutionen aus unterschiedlichen Rechtskreisen.

Die beiden ESF-Programme verdeutlichen exemplarisch auch die Bezüge der ESF-Interventionen zum Querschnittsziel des Gender Mainstreaming. Mit diesem Politikansatz wird angestrebt, bestehende strukturelle Benachteiligungen abzubauen. Er zielt aber auch darauf ab, alle vorhandenen Potenziale in der Gesellschaft zu nutzen. Indem Frauen wie Männer in gleichem Maße an der Förderung partizipierten, wurden die verfügbaren Fachkräftepotenziale durch die ESF-Förderung im Sinne der Fachkräftesicherung genutzt.

Förderprogramme mit einer expliziten Zielgruppenfokussierung – hier speziell auf Personen mit Migrationshintergrund – beinhalten in der Regel Interventionen, in denen es im Kern um eine soziale oder beschäftigungsbezogene Integration (vor allem im Sinne des spezifischen Ziels 7) geht. Die Untersuchung der Programmumsetzung hat verdeutlicht, dass diese Programme die angesprochene Zielgruppe tatsächlich in hohem Maße erreicht haben. Dies kann als Indiz dafür gewertet werden, dass es erforderlich war, entsprechend zielgerichtete Instrumente der Arbeitsmarktpolitik zu entwickeln und einzusetzen, um zu einer Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von Personen mit Migrationshintergrund beizutragen.

Lebenslanges Lernen ist insbesondere vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung und der Veränderung von Qualifikationsanforderungen eine der zentralen europaweiten Wettbewerbsanforderungen – sowohl für Beschäftigte, für Unternehmen als auch für die Politik (BMBF: 2014). Die Palette der Ziele, Zielgruppen und Ansätze zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Bundes-ESF ist breit, sie reicht von der wissenschaftlichen Entwicklung von Bildungssystemen und -instrumenten mit einem Theorie-Praxis-Transfer, über die Förderung der strukturellen Bedingungen beruflicher Weiterbildung in den Unternehmen bis hin zu spezifischen und teils niederschweligen Zugangswegen zu beruflicher Weiterbildung für alle Beschäftigten, unabhängig von den Unternehmen, in denen sie beschäftigt sind. Die Untersuchungsbefunde haben gezeigt, dass der Bundes-ESF im Sinne seines spezifischen Ziels 5 (Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung und Teilnahme am LLL) wichtige Handlungsbedarfe im Bereich der beruflichen Weiterbildung Beschäftigter aufgegriffen und berücksichtigt hat. Die thematischen Fallstudien belegen, dass der Bundes-ESF von den Akteuren der Arbeitsmarktpolitik gezielt komplementär zu anderen Programmen in arbeitsmarktpolitischen Schwerpunkten eingesetzt worden ist.

Einerseits ist der Bundes-ESF, u.a. vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und sich immer stärker abzeichnender Fachkräfteengpässe, sehr stark auf die Steigerung der Erwerbsbeteiligung jener

Bevölkerungsgruppen ausgerichtet worden, deren Teilnahme am Arbeitsleben im internationalen Vergleich noch steigerungsfähig erscheint. Dies betrifft u.a. Frauen und hier speziell Alleinerziehende aber auch Migrantinnen und Migranten. Zugleich ist unter diesem Gesichtspunkt sehr stark die Qualifizierung und Kompetenzentwicklung von Beschäftigten gefördert worden.

Andererseits haben Programme wie das zur Krisenintervention gezeigt, dass mit den Möglichkeiten des Bundes-ESF relativ kurzfristig und flexibel auf aktuelle Problemlagen reagieren werden konnte, die erst im Laufe der Förderperiode entstanden sind. Die grundlegende konzeptionelle Ausrichtung des Bundes-ESF und die dabei zugleich enthaltenen Handlungsspielräume haben es ermöglicht, dass die Politik mit ihm zielgerichteter als mit anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik darauf hinwirken konnte, wichtige Hemmnisse der Erwerbsbeteiligung systematisch abzubauen. Dadurch konnte er insgesamt einen nachvollziehbaren Beitrag zur Überwindung aktueller und voraussichtlich in näherer Zukunft auftretender arbeitsmarktpolitischer Kernprobleme leisten. Das betrifft insbesondere Maßnahmen zur Deckung eines zukünftigen Fachkräftebedarfes durch die Förderung des lebenslangen Lernens.

Der Mehrwert der ESF-Interventionen zeigt sich sowohl an inhaltlichen Gesichtspunkten der Förderung als auch an neuen Verfahren der Implementation und Durchführung von Programmen. So sind in ESF-Programmen des BMFSFJ Schnittstellenaspekte zwischen SGB II, SGB III und SGB VIII bearbeitet worden, wodurch ein neues Zusammenwirken der in den jeweiligen Rechtskreisen handelnden Akteure initiiert wurde. Beispielhaft sei hier auf die Programme „Kompetenzagenturen“ und „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ verwiesen. Die in diesen ESF-Programmen gesammelten Erfahrungen haben mit dazu beigetragen, dass bereits gegen Ende der Förderperiode neue Institutionen erprobt wurden, in denen dieses Zusammenwirken der genannten Akteure abgesichert ist. Mit den Jugendberufsagenturen ist beispielsweise ein institutioneller Rahmen geschaffen worden, in dem eine unmittelbar rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit und Kooperation im Interesse der ausbildungssuchenden Jugendlichen stattfinden kann. Weitere Beispiele zum Mehrwert von ESF-Bundesprogrammen sind im Abschnitt 3.2 des vorliegenden Berichts zu finden.

In der Förderperiode sind auch neue Formen der Implementation der ESF-Bundesprogramme angewendet worden. Dabei sind ESF-Programme über Förderaufrufe wie z. B. bei den großen Bundesprogrammen des BMAS oder über Beratungsstrukturen wie z. B. bei der Bildungsprämie des BMBF eingeführt worden. Damit sind nicht nur – wie im ESF-OP des Bundes angestrebt – neue Wege der Programm-Implementation in größerem Maße praktiziert worden. Mit diesen wettbewerblichen Elementen in der Programmeinführung sind auch die OP-Ziele der Strategie für die Partnerschaft (BMAS 2013a: 177-179) erreicht worden, dass vielversprechende Projektvorschläge aus den Regionen ausgewählt und ein einheitlicher zeitlicher Rhythmus bei der Projektdurchführung erreicht wurden. Die Erprobung neuer Vorgehensweisen im Rahmen der ESF-Umsetzung hat weiterhin zu einem breiten Erfahrungsgewinnen bei der Durchführung von Maßnahmen für bestimmte Zielgruppen geführt. Auch dies ist ein wichtiger Aspekt, in dem der Mehrwert der ESF-Förderung insgesamt zum Ausdruck kommt. Damit hat der ESF des Bundes auch in den Verfahren der Programmeinführung und -umsetzung einen Mehrwert gegenüber den Implementationsprozessen im Regelgeschäft der Arbeitsförderung erbracht.

4.1.3 Kohärenz zur regionalen Arbeitsmarktpolitik

Alle in den Fallstudien untersuchten Regionen zeigen jeweils eigene Spezifika, die in unterschiedlicher Weise einen Einfluss auf die Kohärenz zwischen dem Bundes-ESF und dem regionalen arbeitsmarktpolitischen Spektrum haben. Gleichwohl ist in allen Untersuchungsregionen zu beobachten gewesen, dass die Akteure auf Landes- oder Regierungsbezirksebene ebenso wie die in den kreisfreien Städten und im Landkreis – entsprechend ihrer jeweiligen Ressourcen – sehr wohl die Möglichkeiten der ESF-Interventionen des Bundes im Blick gehabt haben. Dabei sind in den Fallstudien wiederum auch Unterschiede z.B. in der Ausrichtung und der Bedeutung des Bundes-ESF deutlich geworden.

In Leipzig wird der Bundes-ESF von den Akteuren der Region insgesamt als wichtiges Instrument betrachtet, um öffentliche Fördermittel zu akquirieren und nach den dort entwickelten Zielvorstellungen zur Anwendung zu bringen. Es sind vor allem die „großen“ und auf bestimmte arbeitsmarktpolitische Zielgruppen ausgerichteten ESF-Programme des Bundes, die aus Sicht der dort federführenden Stadtverwaltung für Leipzig „passfähig“ sind. Hierbei zeigt sich in der Umsetzung, dass der Bundes-ESF in dieser Hinsicht entsprechend der OP-Zielsetzung (BMAS 2013a: 185) ein Alleinstellungsmerkmal aufweist. In Leipzig hat er sich dabei offensichtlich als willkommene Ergänzung des arbeitsmarktpolitischen Spektrums bewährt. Mehrere ESF-Bundesprogramme haben auch die Finanzierung von „Leitprojekten“ der kommunalen Arbeitsmarktpolitik ermöglicht. Daher ist die thematisch breite Ausrichtung des Bundes-ESF aus dieser regionalen Perspektive eher als Vorteil bewertet worden, da sie zahlreiche Anknüpfungspunkte zur aktiven Unterstützung der Leipziger Beschäftigungsstrategie ermöglicht hat.

Im Land Bremen haben die Vorhaben des Bundes-ESF ebenfalls an die regionale Arbeitsmarktpolitik angeknüpft. Hierbei wurde insbesondere seitens der Bremer Arbeitsverwaltung betont, dass der Bundes-ESF durch eine höhere Flexibilität – etwa in Form modularer Programmbausteine – eine stärkere Ergänzung zu bestehenden aktiven Regelleistungen des SGB II und SGB III sein kann. Hierdurch könnte er seine Effektivität für die Zielgruppe der Leistungsberechtigten mit multiplen Vermittlungshemmnissen nochmals deutlich erhöhen. Durch die inhaltliche Fokussierung auf bestimmte Interventionsfelder bzw. Personenkreise hat der Bundes-ESF aus Sicht der Bremer Arbeitsförderung einerseits eine zielgerichtete Impulsfunktion gehabt, er führte aber auch zu konkurrierenden Programmen verschiedener Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik, z.B. bei Förderangeboten für Jugendliche. Vor diesem Hintergrund haben regionale Akteure empfohlen, die Abstimmung zwischen ESF-Bundesprogrammen und ESF-Landesprogrammen zu verbessern – so wie es im Rahmen der Vorbereitung der Förderperiode 2014 bis 2020 praktiziert worden ist. Trotz seiner Zielgruppenorientierung und Ergänzungsfunktion zum SGB II und SGB III (BMAS 2013a: 126) könnte den Erfahrungen aus Bremen zu Folge somit eine stärkere Fokussierung auf die verschiedenen bzw. multiplen Förderbedarfe einzelner Personen eine zukünftige Aufgabe des Bundes-ESF darstellen.

In Stuttgart wurde der Bundes-ESF in unterschiedlichen Politikbereichen (Existenzgründungsförderung, Entwicklung betrieblicher Weiterbildung, Integration von Migrantinnen und Migranten, Übergangsmanagement) stark eingesetzt. Dabei sind sowohl einzelne ESF-Projekte mit einem hohen Fördervolumen und unter Beteiligung von Unternehmen umgesetzt als auch Trägernetzwerke implementiert und kommunal gesteuert worden. In diesem Zusammenhang ist von den befragten Leistungsträ-

gern (Arbeitsagentur, kommunale Arbeitsförderung, Jobcenter) angemerkt worden, dass sie bei Förderentscheidungen des Bundes-ESF, die auch fiskalische Auswirkungen auf die jeweiligen regionalen Budgets haben, nicht systematisch einbezogen wurden. Auf diese Situation hat die kommunale Arbeitsförderung mit einem entsprechendem Personaleinsatz reagiert, um entsprechende Informationsabläufe zu verbessern.

Im Regierungsbezirk Detmold sind die Institutionen der Arbeitsmarktpolitik intensiv vernetzt. Die zentrale Koordinationsstelle ist die Regionalagentur OWL, die als Scharnierstelle zwischen der Landesebene und den Städten und Landkreisen ein originäres Mandat hat. Darüber hinaus nimmt die Bezirksregierung als zwischengeschaltete Stelle die Begleitung, Abwicklung und Überprüfung der arbeitsmarktpolitischen Förderung in der Region wahr. Eine strategische Einbettung des Bundes-ESF in die Steuerung und Umsetzung der regionalen arbeitsmarktpolitischen Strategien ist im Regierungsbezirk Detmold, anders als etwa in der Stadt Leipzig, nicht gegeben.

Im Landkreis Uckermark sind die Angebote des ESF insgesamt von den regionalen Akteuren in beachtlichem Umfang genutzt worden. Dies betrifft sowohl die Förderprogramme des Bundes-ESF als auch die Angebote des Landes-ESF ebenso wie andere Förderprogramme wie z.B. des ELER. In seiner Gesamtheit wurde der ESF des Bundes von den handelnden Akteuren – als eigenständige und differenzierte Programmplattform – kaum wahrgenommen. In ihren jeweiligen Handlungsfeldern wie z.B. der Beschäftigungsförderung und der Bildungs- oder der Gründungsförderung haben sie sich jedoch sehr gezielt und mit einem breiten Erfahrungsschatz um entsprechende Fördergelder beworben. Mit ihnen konnten regionale Zielsetzungen verfolgt und ausgewählte Angebote des ESF-Instrumentariums in Anspruch genommen werden. Ein entscheidender Aspekt der Programmumsetzung in der Uckermark bestand darin, dass sich in den letzten beiden Jahrzehnten – wohl auch als Reaktion auf die ungünstige Arbeitsmarktsituation – eine kompetente Trägerlandschaft in den Bereichen der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungsförderung herausgebildet hat.

Betrachtet man die Umsetzung des Bundes-ESF in den untersuchten Regionen in ihrer Gesamtheit, so wird deutlich, dass er den Akteuren der Arbeitsmarktpolitik auf regionaler Ebene eine Schwerpunktsetzung auf ausgewählte, besonders relevante Interventionsfelder ermöglicht hat. Somit wird er in dieser Hinsicht seiner im OP vorgegebenen Aufgabe gerecht, Instrumente der Arbeitsmarktpolitik weiterzuentwickeln, jedoch nicht alle Programme mit gleichem Mittelvolumen in allen Regionen umzusetzen. Darüber hinaus hat er – wie z.B. in Stuttgart und in der Uckermark – auch den Aufbau bzw. die Unterstützung regionaler Trägernetzwerke ermöglicht. In Bezug auf die Kohärenz der Förderprogramme untereinander ist festzustellen, dass die Vielfalt an Förderquellen und damit verbundene Kohärenzanforderungen von den verantwortlichen Personen in den Regionen oftmals als „Spannungsfeld“ wahrgenommen wurde. Die Komplementarität zwischen Bundes- und Landes-ESF war nicht von vornherein gewährleistet, obwohl die strategische Ausrichtung des Bundes-ESF darauf abzielte, vergleichbare Unterstützungsangebote für vergleichbare Zielgruppen der Förderung zu vermeiden. Insbesondere zwischen Landes- und Bundes-ESF waren Überschneidungen der Förderziele und Maßnahmen z.T. nicht ausgeschlossen. Im Rahmen von Bund-Länder-Koordinierungen wurde dies jedoch dahingehend berücksichtigt, dass eine Doppelförderung durch die beiden ESF-Regionalebenen ausgeschlossen war. In Bezug auf die Umsetzung des Bundes-ESF wurde eine direkte „Konkurrenz von Bundesprogrammen“ untereinander aus der Perspektive der regionalen Akteure weniger als Problem angesehen. Gleichwohl zeigte sich in einzelnen Programmen ein Abgrenzungsbedarf zwischen Interventionen des

Bundes- und des Landes-ESF (so. z.B. beim Programm „Bildungsprämie“ in Abgrenzung zu bestehenden Bildungsgutscheinprogrammen der Länder), wobei die regionalen Akteure unter Berücksichtigung des Doppelförderverbotes entsprechende Schwerpunkte setzten.

Die Möglichkeit, aus einem breiten Förderspektrum gezielt auszuwählen, wurde von den regionalen Akteuren als ein wesentlicher Vorteil des Bundes-ESF herausgestellt. Dies hat ihnen und den regionalen Trägern eigene Schwerpunktsetzungen erlaubt. Insgesamt haben übereinstimmende Aussagen aus den Untersuchungsregionen gezeigt, dass eine grundlegende Kohärenz des Bundes-ESF zu anderen Fördermaßnahmen gegeben war. Der Bundes-ESF ist in die regionale bzw. kommunale Arbeitsmarktpolitik einbezogen worden, indem er einerseits zur Unterstützung vorhandener Förderschwerpunkte, andererseits aber auch als eine Ergänzung genutzt wurde. Ein weiterer Aspekt einer kohärenten Umsetzung des Bundes-ESF mit der Regionalpolitik bestand – wie das Beispiel der Region Leipzig exemplarisch gezeigt hat – in seiner Einbindung in regionale bzw. kommunale Arbeitsmarktstrategien. So hat der Bundes-ESF durch seine Projektförderung wesentliche Beiträge zur Stärkung der regionalen Expertise in Bezug auf arbeitsmarktpolitische Interventionen geleistet.

Hier zeigte sich ein durchaus differenziertes Bild: In einigen Fallstudienregionen konnten sowohl die Administration (Länder, Kommunen, Arbeitsagentur, Jobcenter) als auch örtliche Träger bei der Umsetzung des Bundes-ESF und anderer Fördermaßnahmen auf gemeinsame Förderstrukturen, d.h. Personen und Institutionen, zurückgreifen. In anderen Regionen hingegen war diese Schnittstelle kaum vorhanden.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass der Bundes-ESF vor allem mittelbar dadurch in regionale Arbeitsmarktstrategien eingebunden wurde, dass für die erforderliche Kofinanzierung von ESF-Maßnahmen oftmals Angebote der Regelförderung herangezogen wurden. Einen Einfluss auf die (regional eher geringere) Sichtbarkeit des Bundes-ESF dürfte auch auf den Prozess der Beantragung und Vergabe von Mitteln aus dem Bundes-ESF zurückzuführen sein. Da Projektträger vielfach direkt mit den zuständigen Bundesressorts in Kontakt zu treten hatten, war es daher nicht in jedem Fall erforderlich, regionale Institutionen bereits in den Beantragungsprozess einzubeziehen. Das Förderverhältnis zwischen Bundesressort und Projektträger schloss die öffentlichen Regionalakteure nicht systematisch in die Projektumsetzung mit ein (siehe dazu Abschnitt 4.2 dieses Berichtes).

Die starke Fokussierung des Bundes-ESF auf ausgewählte Zielgruppen und Interventionsbereiche, die sich nicht direkt den Regelinstrumenten zuordnen lassen, habe – so ein im Verlauf der Untersuchungen aus regionaler Perspektive geäußerter Kritikpunkt – aber auch dazu geführt, dass erfolgreiche Förderansätze nach Abschluss der ESF-Förderung nicht in eine Regelförderung übernommen werden konnten. Allerdings bleibt es im Rahmen der Förderung durch den Bundes-ESF in den einzelnen Programmen, die mitunter zur Erprobung neuer Vorgehensweisen dienen, bewusst offen, ob und inwieweit die durchgeführten Maßnahmen anschließend in eine Regelförderung aufgenommen werden sollen (BMAS 2013a: 187). Zusammenfassend ist davon auszugehen, dass der „Mehrwert“ der ESF-Förderung des Bundes vor allem in seiner Rolle als Impulsgeber für neue Ansätze und Verfahren bestanden hat. Ebenso konnten offensichtlich Lücken in der Regelförderung geschlossen werden. Daher wäre es für künftige Vorgehensweisen wichtig, mit im Blick zu behalten, ob die zu erprobenden Unterstützungsansätze nach Ablauf der ESF-Förderung in das Regelinstrumentarium aufgenommen werden können bzw. auf welchen anderen Wegen ggf. eine Fortführung von Förderansätzen gewährleistet werden

kann, die sich zwar als erfolgreich herausgestellt haben, ihre Ziele aber im Förderzeitraum noch nicht vollends erreichen konnten.

Die Synopse der regionalen Fallstudien deutet darauf hin, dass die Erprobung neuer Vorgehensweisen im Rahmen der ESF-Umsetzung zu breiten Erfahrungsgewinnen geführt hat, z.B. bei der Durchführung von Maßnahmen für bestimmte Zielgruppen. Wichtige Aspekte der ESF-Förderung können daher u.U. doch Einzug in das Regelinstrumentarium finden, etwa durch eine stärkere Berücksichtigung der Förderbedarfe bestimmter Zielgruppen auch unter den Bedingungen der Regelförderung. Beispiele hierfür finden sich in Abschnitt 3.2.2 dieses Berichtes und seien an dieser Stelle nur exemplarisch mit Handlungsfeldern der alleinerziehenden Frauen und Männer, aber auch der gezielten Hilfeangebote für Migranten/Migrantinnen, Asylsuchende und Flüchtlinge umrissen. Auswirkungen auf die künftige Praxis haben – auch unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit – in diesem Zusammenhang die Kompetenzen der Träger und ihrer Beschäftigten, die mit der Umsetzung der ESF-Projekte gewonnen wurden und an die nach Ende der ESF-Förderung auch in anderen Förderzusammenhängen angeknüpft werden kann.

4.1.4 Kohärenz zu arbeitsmarktpolitischen Interventionsfeldern

In den thematischen Fallstudien, deren Ergebnisse dieser Auswertung zugrunde liegen, wurde jeweils der Umsetzung ausgewählter Schwerpunkte von Arbeitsmarktinterventionen des Bundes-ESF nachgegangen. Dies waren die Themen: arbeitsmarktpolitische Kriseninterventionen, ESF-kofinanzierte Förderansätze des BMAS für die Personengruppe Alleinerziehende sowie für Personen mit Migrationshintergrund, das Thema Übergang Schule – Beruf sowie die berufliche Weiterbildung Erwerbstätiger bzw. die Weiterentwicklung von Systemen des lebenslangen Lernens.

Die Instrumente des Bundes-ESF zur Krisenintervention umfassen die Programme QualiKug, QualiKug-Transfer und Turn-Around-Beratung. Die beiden erstgenannten Programme sind eng mit der Kurzarbeit verknüpft und waren damit kohärent mit Regelangeboten des SGB III verbunden. Nur wer sich in Kurzarbeit befand, hatte Zugang zu diesen ESF-Bundesprogrammen. In der ersten Jahreshälfte 2009, in der viele Firmen zur Überbrückung der Finanz- und Wirtschaftskrise Kurzarbeit beantragt haben, sind diese ESF-Angebote auch stark in Anspruch genommen worden. Im Zusammenhang mit dem Instrument der Kurzarbeit hat die ESF-Förderung dazu beigetragen, den Kreis der förderungsfähigen Teilnehmenden an Qualifizierungsmaßnahmen, die Kurzarbeitergeld beziehen, ab 2009 zu erweitern. Vor 2009 konnten nur Personen gefördert werden, die Transferkurzarbeitergeld bezogen haben. Kohärenz zu anderen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik war somit dadurch gegeben, dass der Bundes-ESF gezielt zur Qualifikation von Personen beigetragen hat, die von Kurzarbeit (d.h. einer Maßnahme der Arbeitsmarktpolitik) betroffen waren. Mit insgesamt über 200 000 Einritten allein in die Programme QualiKug und QualiKug Transfer (Kapitel 2) wurde ein erkennbarer Beitrag zur Erreichung des spezifischen OP-Ziels 5 (Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung und der Teilnahme am LLL) geleistet.

Mit seinen beiden Bundesprogrammen für die Gruppe alleinerziehender Frauen und Männer – dem Ideenwettbewerb „Gute Arbeit für Alleinerziehende“ und dem Modellprogramm „Netzwerke wirksamer Hilfen für Alleinerziehende“ – hat das BMAS auf relevante Problemlagen dieser Personengruppe reagiert. Konzeptionell ging es u.a. auf eine strategische Partnerschaft zwischen BMFSFJ, BMAS und der Bundesagentur für Arbeit zurück, die 2009 zur Förderung dieser Zielgruppe gebildet wurde. Da sich die Mehrzahl der betroffenen Personen im Zuständigkeitsbereich der Jobcenter befindet, kam diesen

zugleich eine besondere Verantwortung zu. Den Aussagen vieler Gesprächspartner/-innen zu Folge ist der Unterstützungsbedarf der Gruppe der Alleinerziehenden überwiegend sehr komplex und eine Trennung der Förderung von Personen und Institutionen nur wenig erfolgversprechend. Dementsprechend haben sich die beiden Bundesprogramme durch eine gemeinsame Förderung von Personen und Institutionen ergänzt. Insgesamt lässt sich festhalten, dass mit diesen beiden ESF-Programmen Förderlücken geschlossen wurden, die von der Regelförderung offenbar bis dahin nicht bedient wurden.

Einige der spezifischen Ziele des ESF-OP des Bundes hatten ihren Fokus in der Beschäftigungsförderung und sozialen Integration der Personengruppe der Migrantinnen und Migranten (BMAS 2015). Die angebotenen Unterstützungsleistungen waren dabei sehr vielfältig und umfassten z.B. Beratung, Information, Coaching, lokale Beschäftigungsangebote, und Maßnahmen gegen Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt. Ein Großteil der Programme mit der höchsten Zielgruppenerreichung war in dem spezifischen Ziel 7 (Verbesserung der Arbeitsmarktchancen Benachteiligter) verortet. Insbesondere in den Programmen „XENOS – Sonderprogramme für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge...“ und „Stärkung der berufsbezogenen Sprachkompetenz für Personen mit Migrationshintergrund“ sind – entsprechend ihrer konzeptionellen Ausrichtung – in besonders starkem Maße Personen mit Migrationshintergrund gefördert worden. Die Fokussierung auf die Zielgruppe der Migrantinnen und Migranten hat die Kohärenz der Programme des Bundes-ESF somit vor allem dadurch gefördert, dass unter den Personen mit Zugangshemmnissen zum Arbeitsmarkt insgesamt die Gruppe der Migrantinnen und Migranten besonders vertreten sind. Insbesondere waren die beiden Programme zu den Fördermaßnahmen der Jobcenter und kommunalen Träger, sowie als eine Brücke zwischen Integrationskursen und Zugangshilfen zum Arbeitsmarkt zu den Angeboten des BAMF kohärent. Letztgenanntes Programm hat sich zu einem der zentralen Bausteine der Integrationspolitik des BAMF entwickelt und wird dort als unverzichtbares Leistungselement betrachtet. Gleichwohl ist der Anteil von Migrantinnen und Migranten z.B. auch im Programm BIWAQ sehr hoch. Dies dürfte u.a. auf den hohen Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund in den Gebieten der Sozialen Stadt zurückzuführen sein. In diesen Gebieten hat das BIWAQ-Programm zusätzlich zur Erreichung von Zielen der Stadtentwicklungspolitik beigetragen, die u.a. auf einen Abbau räumlich bedingter Integrationshemmnisse abzielten. Die Besonderheit des Programmansatzes lag dabei in der konsequenten Verbindung von Stadtentwicklung mit einer regionalen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. Besonders im Zielgebiet Konvergenz wird dabei das Ziel verfolgt, einer Abwanderung von Arbeitskräften entgegenzuwirken (BMAS 2013a: 206). Mit Bezug auf besonders problematische Stadtquartiere ist es aus Sicht der Regional-, aber auch der Arbeitsmarktpolitik sehr wichtig, die Perspektiven der ortsansässigen Bevölkerung zu verbessern und lokale Hemmnisse des Arbeitsmarktzugangs abzubauen. Auch im Programm Gründercoaching sind Personen mit Migrationshintergrund relativ stark vertreten gewesen. Diese Zielgruppe wurde bewusst angesprochen, um durch gezielte Angebote für Gründerinnen und Gründer mit Migrationshintergrund die Anzahl der Existenzgründungen insgesamt zu erhöhen.

Der Fokus des Übergangs von der Schule in den Beruf (entsprechend dem spezifischen Ziel 4 (Verbesserung der Lage am Ausbildungsmarkt) wurde im Rahmen der ESF-Förderung des Bundes vor allem mit den Programmen „JOBSTARTER – Für die Zukunft ausbilden“ und „JOBSTARTER CONNECT“, den Programmen „Kompetenzagenturen“ und „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ sowie dem Bundesprogramm „Bildung, Arbeit, Wirtschaft – BIWAQ“ unterstützt. Entsprechend ihrer jeweiligen inhaltlichen Ausrichtung wurden von diesen Programmen unterschiedliche Gruppen von Jugendlichen angesprochen, die vor der Schwierigkeit standen, einen allgemeinbildenden Schulabschluss nicht zu erreichen

und daher eine Berufsausbildung nicht erfolgreich aufnehmen zu können. In diesem Sinne haben sich die genannten Bundesprogramme sehr gut ergänzt. Zugleich sind mit diesen Programmen – und speziell mit der Förderung von Kompetenzagenturen – neue Strukturen der Zusammenarbeit zwischen den Institutionen der Rechtskreise des SGB III, des SGB II und des SGB VIII initiiert, erprobt und in der Praxis umgesetzt worden. Insgesamt sind mit der Förderung Strukturelemente etabliert worden, mit denen der Übergangsbereich den Aussagen aus den Untersuchungsregionen zu Folge nachhaltig gestärkt werden konnte. Insbesondere die beiden ESF-Programme „Kompetenzagenturen“ und „Schulverweigerung“ haben wichtige fachpolitische Ansatzpunkte und regionale Erfahrungen für ein anschließendes Initiieren regionaler Maßnahmen geliefert (BMFSFJ: 2013a; BMFSFJ: 2013b). So konnte in den Fallstudien festgestellt werden, dass z.B. Maßnahmen gegen Schulversagen auf das vorhergehende Bundesprogramm zurückgehen.

In der Programmauswertung zum Themenbereich der beruflichen Weiterbildung wurden acht Einzelprogramme als Referenzprogramme im Hinblick auf deren strategische Ansätze, Zielgruppen und den aktuellen Umsetzungsstand untersucht. Im Sinne einer partnerschaftlichen Umsetzung des ESF-OP des Bundes sind die Einrichtungen der Sozialpartner und Kammern in den Bereichen Berufsausbildung, Existenzgründungsförderung und betriebliche Weiterbildung in die Durchführung dieser Programme eingebunden gewesen. So konzentrierte sich das Programm „rückenwind“ z.B. auf die Qualifizierung von Beschäftigten in Unternehmen der Sozialwirtschaft u.a. mit dem Fokus auf Personalgewinnung, alternsgerechte Personalentwicklung, Gesundheitsförderung und Frauen in Führungspositionen (BAGFW 2014: 10). Das Programm „weiter bilden“ wurde vom BMAS gemeinsam mit den Sozialpartnern entwickelt, um die betriebliche Weiterbildung in Unternehmen sowohl regional als auch branchenspezifisch stärker zu verankern. Die Besonderheit einiger ESF-Bundesprogramme im Bereich der Förderung beruflicher und betrieblicher Weiterbildung lag in ihrem strukturgebenden Charakter. Durch die bundesweite Ausrichtung und die Gestaltungsmöglichkeiten auf der Ebene beteiligter Bundesverbände konnten in wichtigen Branchen Anreize für die verstärkte Nutzung von Weiterbildung geschaffen werden, die sich unmittelbar auch auf die strategischen Überlegungen der Unternehmen, z.B. zur Schließung von Fachkräftelücken, ausgewirkt haben (f-bb: 4ff.). Hierzu gehören auch Entwicklungen im Rahmen des Programms UnternehmensWert:Mensch, die sich auf betriebliche Fachkräftestrategien konzentrieren.

Insgesamt haben die thematischen Fallstudien die Ergebnisse der regionalen Fallstudien bestätigt – vor allem insofern, als sie die recht hohen Anforderungen an das strategische Vorgehen der regionalen Arbeitsmarktakteure aufgezeigt haben, die mit der Einbeziehung des Bundes-ESF in ein kohärentes Gefüge der Arbeitsmarktpolitik „vor Ort“ verbunden sind.

Oftmals hat der Bundes-ESF dazu beigetragen, dass auf regionaler Ebene ein stärker zielgruppenspezifisches Vorgehen in einzelnen Interventionsbereichen entwickelt und erprobt werden konnte. In Bezug auf die Förderung von Zielgruppen wie Alleinerziehende und Migranten/Migrantinnen ist von örtlichen Akteuren angemerkt worden, dass sich die geförderten Projekte des Bundes-ESF jeweils auf einzelne Aspekte wie z.B. Beratung, Beschäftigung oder Vernetzung konzentriert haben. Da jedoch die Problemlagen der betroffenen Menschen sehr komplex und vielschichtig sind, ist zur Verbesserung ihrer Situation oftmals ein ganzes Bündel an Maßnahmen erforderlich. Auch wenn dies insbesondere die Jobcenter offenbar vor neue, schwierige Aufgaben gestellt hat, zeigte die Programmumsetzung, dass

es ihnen zumeist gelungen ist, verschiedene Fördermaßnahmen fallbezogen miteinander zu verknüpfen.

Im Ergebnis kann davon ausgegangen werden, dass durch die hohen Anforderungen im Rahmen der Umsetzung des Bundes-ESF unter den regionalen Akteuren der Arbeitsmarktpolitik beachtliche „Lerneffekte“ entstanden sind. Gleichwohl wurde bezogen auf deren Handlungsspielräume oftmals ein Bedarf an stärkerer regionaler Informiertheit, aber auch an Verringerung des mit der Programmumsetzung verbundenen administrativen Aufwands angemeldet.

4.1.5 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Im Ergebnis der Auswertung der Fallstudien unter den Gesichtspunkten der Relevanz und Kohärenz lassen sich zentrale Schlussfolgerungen ziehen und daraus Handlungsempfehlungen ableiten.

Zunächst ist festzuhalten, dass es die Breite der Interventionsmöglichkeiten des Bundes-ESF in der Förderperiode 2007 bis 2013 ermöglicht hat, nicht nur auf bundesweit bestehende Problemlagen insgesamt zu reagieren. Auch auf unterschiedliche regionale Bedingungen konnte der Bundes-ESF mit seinem ausdifferenzierten Unterstützungsangebot angemessen reagieren. Das bedeutet, dass er mit seinen Angeboten nicht nur auf unterschiedliche regionale Bedarfe traf. Durch die gewählten Konditionen war er den Interviews zu Folge in den Regionen überwiegend gut anwendbar und wurde auch in Anspruch genommen. Die Offenheit für unterschiedliche regionale Gegebenheiten bei gleichzeitiger Schwerpunktlegung auf bundesweit relevante Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik kann als ein wesentlicher Vorzug des Bundes-ESF gewertet werden. In dieser Hinsicht wurde er dem Anspruch gerecht, durch entsprechenden Mitteleinsatz auf regionale Arbeitsmarktprobleme zu reagieren und gleichzeitig die Abstimmung zwischen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik auf regionaler, nationaler und EU-Ebene zu fördern (BMAS 2013a: 11).

Die Untersuchung der ESF-Programme des Bundes in den ausgewählten Programmtypen hat gezeigt, dass die Interventionen in der Förderperiode 2007 bis 2013 in den jeweiligen bildungs-, beschäftigungs-, arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Handlungsfeldern kohärent umgesetzt worden sind. Zugleich haben sich die auf der Grundlage des ESF-OP des Bundes konkret gewählten ESF-Interventionen nicht nur generell als relevant in Bezug auf zentrale arbeitsmarktpolitische Herausforderungen der Förderperiode herausgestellt. Auch den unterschiedlichen Problemlagen in den beiden Zielgebieten in Deutschland konnte mit der praktischen Umsetzung des Bundes-EFS begegnet werden.

Mit den unterschiedlichen Formen der Implementation seiner ESF-Bundesprogramme – über Aufrufe wie bei den großen Bundesprogrammen des BMAS und des BMFSFJ oder über Beratungsstrukturen wie z.B. bei der Bildungsprämie des BMBF – sind Formen genutzt worden, die den jeweiligen Zielen der Programme gerecht geworden sind. Vor allem die zunehmende Implementation von Bundesprogrammen über zentrale Aufrufe hat den Wettbewerbscharakter gestärkt und zu einer intensiven Rezeption neuer Angebote in den infrage kommenden Regionen geführt. Der Strategie für Innovation des Bundes-OP (BMAS 2013a: 177) entsprechend konnten in diesen Programmen vielversprechende Projektvorschläge ausgewählt werden.

Die Analysen zur Kohärenz haben aber auch spezifische Sichtweisen regionaler Akteure offengelegt. Letztere haben vor allem einen Bedarf an Koordinierung zwischen den Angebote des Bundes-ESF und

anderen Angeboten aktiver Arbeitsmarktpolitik zur Entwicklung der Humanressourcen – z.B. auch aus anderen Strukturfonds – erkannt. Der Eindruck fehlender Instrumente für regionale Koordinierung von ESF-Programmen des Bundes aus dem Blickwinkel regionaler Akteure dürfte vor allem damit zusammenhängen, dass am Entscheidungsprozess über die Vergabe von Fördermitteln in der Regel keine koordinierenden regionalen Instanzen beteiligt sind. Dieses Grundprinzip der Mittelvergabe ist auch nicht zu hinterfragen.

Durch die praktische Umsetzung der ESF-Programme des Bundes konnte schließlich nicht nur das Erfahrungswissen bei den umsetzenden Projektträgern deutlich gesteigert werden. Auch die in die Projektumsetzung eingebundenen regionalen Akteure haben u.a. im Kontext der Förderung institutionenübergreifender Kooperation und rechtskreisübergreifender Netzwerkarbeit wichtige langfristig tragende Erfahrungen gewinnen können. Dieser in der unmittelbaren Programm- und Projektumsetzung erreichte Kenntnissgewinn ließe sich noch weiter steigern. So könnten z.B. neben den bisher praktizierten Formen des Erfahrungs- und Wissenstransfers zusätzlich neue – interregional bzw. auf interdisziplinären Austausch fokussierte – Formen erprobt werden. Damit könnte die systematische Überführung der erzielten Erfahrungsgewinne in die regionale oder fachspezifische Förderlandschaft deutlich gestärkt werden.

Hierzu gehört auch eine möglichst zeitnahe Information über das in den Regionen eingesetzte Instrumentarium der ESF-Förderung des Bundes. So sind beispielsweise in einer Reihe von Bundesprogrammen internetbasierte Steckbriefe zeitnah nach der Projektbewilligung veröffentlicht worden. Damit wurde den jeweiligen regionalen Akteuren ein schneller Überblick über das jeweilige Fördergeschehen in den Regionen gegeben. Diese Ansätze sollten künftig – soweit es auf der anderen Seite die spezifischen Intentionen einzelner ESF-Programme zulassen – systematisch in allen Programmen des Bundes angewendet werden, an denen der ESF beteiligt ist. Dadurch könnte man dem OP-Ziel einer engeren Verzahnung zwischen regionaler und EU-Arbeitsmarktpolitik (BMAS 2013a: 11) in der konkreten Projektumsetzung u.U. noch besser gerecht werden.

In diesem Sinne lässt sich als Handlungsempfehlung ableiten, dass die Anstrengungen regionaler Akteure zur Verbesserung der Informationsflüsse über in der Region umgesetzte und aus ESF-Mitteln des Bundes kofinanzierte Maßnahmen durch den Bund unterstützt werden sollten. Die Initiative für die Zusammenstellung von Informationen über den Bundes-ESF auf regionaler Ebene muss allerdings von den regionalen Akteuren ausgehen. Regionale „Schaltstellen“ könnten z.B. bei Regierungsbezirken, den Verwaltungen von Landkreisen oder kreisfreien Städten, ggf. auch bei größeren Ämtern, angesiedelt sein. Dazu müssten diese jedoch auch die Bereitschaft dafür und die erforderlichen (nicht zuletzt personellen) Ressourcen für solche Koordinierungsfunktionen haben. In Stuttgart wurden beispielsweise auf kommunaler Ebene entsprechende personelle Voraussetzungen geschaffen, im Regierungsbezirk Detmold wären diese durch ein erweitertes Mandat für die Regionalagentur kurzfristig zu realisieren. Die Bundesministerien sollten diese regionalen Koordinationsstellen durch Übermittlung von Informationen über beantragte und durchgeführte Maßnahmen des Bundes-ESF unterstützen.

Die Sicherung der Nachhaltigkeit der oftmals modellhaft, also unter spezifischen Rahmenbedingungen erprobten Förderansätze hat sich in den Fallstudien als zentrale Herausforderung gezeigt. Eine unmittelbare Überführung in die Regelförderung – ob auf Ebene des Bundes oder der Länder – wird generell nicht zu leisten sein und wird vom Bundes-ESF auch nicht als generelles Ziel verfolgt (BMAS 2013a:

186). Daher wird vor allem von den Projektumsetzenden vielfach befürchtet, dass nach dem Abschluss der ESF-Förderung eine vergleichbare Fokussierung auf bestimmte Zielgruppen – wie hier z.B. auf alleinerziehende Menschen, auf Asylsuchende und Flüchtlinge oder auch auf schulmüde Jugendliche – nicht mehr möglich ist, da dies mit den Gegebenheiten und Vorgaben der Regelförderung nicht durchführbar ist.

Andererseits konnte in den Fallstudien beobachtet werden, dass es regionalen Akteuren im Verlauf der Programmumsetzung gelungen ist, ein kohärentes Gefüge aus verschiedenen Förderprogrammen herzustellen und dabei auch thematisch stark fokussierte Maßnahmen des Bundes-ESF mit einzubeziehen. Daher kann davon ausgegangen werden, dass die durch den Bundes-ESF geschaffenen Anreize, Instrumente der Arbeitsmarktpolitik genauer auf differenzierte Förderbedarfe abzustimmen, zum Aufbau regionaler Kompetenzen geführt hat, die nicht nur während des Förderzeitraumes sondern auch danach in anderen Förderzusammenhängen weiter genutzt werden.

Die Initiative für eine Nutzung dieser „Lerneffekte“ sollte ebenso wie die zur Informationskoordination von den regionalen Arbeitsmarktakteuren ausgehen. In diesen Prozess kann sich die Bundesebene dahingehend einbringen, dass sie den Austausch über regionale Handlungsschwerpunkte, Vorgehensweisen und Erfahrungen in den Regionen noch stärker als bisher anregt und gegebenenfalls durch inhaltliche Inputs, z.B. über bundesweite Erfahrungen aus jeweils relevanten ESF-Programmen, unterstützt. So sind in einigen ESF-Programmen des Bundes – wie z.B. in den beiden Programmen für Alleinerziehende, im XENOS-Bleiberechtsprogramm, in der Initiative Gleichstellen, im Programm „weiter bilden“ oder auch im Programm Mehrgenerationenhäuser – regelmäßige nationale Trägertreffen bzw. thematische Netzwerke organisiert worden, die von den Teilnehmenden als sehr nützlich eingeschätzt wurden. In diesen themenbezogenen Erfahrungsaustausch auf regionaler Ebene könnten künftig die Kommunen aber auch die Arbeitsagenturen und Jobcenter einbezogen werden.

Eine weitere Schlussfolgerung kann aus den Untersuchungen über die Relevanz des Bundes-ESF hinsichtlich der Bedürfnisse des Arbeitsmarktes abgeleitet werden. Festgestellt wurde, dass der Bundes-ESF – auch aufgrund der Kofinanzierung durch Maßnahmen der Regelförderung – kohärent zur nationalen und regionalen Arbeitsmarktpolitik verlaufen ist und diese gerade dadurch dabei unterstützt hat, auf neue Anforderungen des Arbeitsmarkts zu reagieren. Damit wurden regionale Arbeitsmärkte insgesamt im Anpassungsprozess an die Rahmenbedingungen der Globalisierung und des demografischen Wandels unterstützt. Im Vergleich der Untersuchungsgebiete waren entsprechend deutliche regionale Unterschiede der Schwerpunktlegung innerhalb des Bundes-ESF zu verzeichnen. In diesem Kontext hat der Bundes-ESF im Zielgebiet Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung eher dazu beigetragen, vorhandene „Stärken zu stärken“ – u.a. dadurch, dass mit seiner Unterstützung berufstätige Personen weiter bedarfsgerecht qualifiziert werden konnten. Im Zielgebiet Konvergenz war dagegen eine stärkere Konzentration auf den Abbau regionaler Schwächen zu beobachten. Im Zusammenhang mit den ersten beiden Schlussfolgerungen, aus denen die Empfehlung zur Unterstützung einer regionalen Informationskoordination und eines themenbezogenen regionalen Informationsaustauschs abgeleitet wurde, ist daher zu empfehlen, im Zielgebiet Konvergenz auf regionaler Ebene gezielt Informationen über eher „wachstumsorientierte“ Programme, z.B. im Programmtyp 7 (Lebenslanges Lernen in Beruf und Unternehmen) zu verbreiten bzw. die regionale Zielorientierung in gewissem Umfang vom spezifischen OP-Ziel 7 (Verbesserung der Arbeitsmarktchancen Benachteiligter) zu anderen Zielen, z.B. dem spezifischen Ziel 5 (Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung) zu verlagern.

Ein Weg könnte ein entsprechender Erfahrungsaustausch sein, gerade auch weil diese Programmtypen (noch) nicht zu den regionalen Förderschwerpunkten gehören. Im Landkreis Uckermark bildete der Programmtyp 9 (Übergang Schule/Beruf) einen zweiten Förderschwerpunkt, wenn auch mit einem deutlich geringeren Mitteleinsatz als die Förderung der Integration in Beschäftigung. Durch die in der Region beobachtete Netzwerkbildung zwischen den Projektträgern ist davon auszugehen, dass hier ein reger Erfahrungsaustausch über diese Programme stattfindet.

Zusammengefasst können aus den Untersuchungen von Kohärenz und Relevanz im Rahmen der Fallstudien folgende Handlungsempfehlungen abgeleitet werden:

- (i) Unterstützung einer regionalen Koordination von Informationen über beantragte und durchgeführte Maßnahmen des Bundes-ESF auch über die Programmebene hinaus;
- (ii) Anregung eines themenbezogenen regionalen Informationsaustauschs über Vorgehensweisen und Erfahrungen in regionalen Programmschwerpunkten des Bundes-ESF mit dem Ziel, projektspezifische Kompetenz über den Förderzeitraum hinaus zu erhalten;
- (iii) Förderung des regionalen Erfahrungsaustauschs im Zielgebiet Konvergenz über die Erfahrungen mit der Umsetzung der ESF-Förderung des Bundes in ausgewählten Programmtypen (z.B. Programmtypen 6 und 7 (Lebenslanges Lernen). Damit könnten sowohl neue Impulse gesetzt als auch ein intensiverer Transfer von Umsetzungserfahrungen über die jeweilige Region hinaus (z.B. im Programmtyp 9 Übergang Schule/Beruf) erreicht werden.

4.2 Steuerung des Bundes-ESF

Ein für die Verwirklichung eines kohärenten Gefüges der Arbeitsmarktpolitik relevanter Aspekt ist die Vorgehensweise bei der Umsetzung des Bundes-OP. Im Rahmen der Evaluierung bildete die Frage nach den eingesetzten Verfahren einer Steuerung der Interventionen des Bundes-ESF insbesondere im Rahmen der zweiten Erhebungswelle (im Zeitraum von 2013 bis 2014) in den bereits genannten fünf Untersuchungsregionen einen wichtigen Untersuchungsschwerpunkt. Dabei wurde die Thematik aus zwei Perspektiven betrachtet, und zwar zum einen aus der Perspektive des Bundes und damit des Fördergebers, zum anderen aus der Perspektive der Region, also des Empfängers bzw. Nutzers der Förderung des Bundes-ESF. Im Mittelpunkt des Interesses stand dabei die Identifizierung von „Steuerungsmodellen“, die in der Umsetzung des wettbewerblichen Ansatzes des Bundes-ESF auf der regionalen Ebene beobachtet wurden. Grundsätzlich ist bei der Analyse der „Steuerung“ des Bundes-ESF zu berücksichtigen, dass er in seinem Governancemodell dem Prinzip der dezentralen Steuerung folgt. Auf der Bundesebene wurden in den verschiedenen Programmen Standards vorgegeben. Die konkrete Umsetzung wurde jedoch nicht im Detail von der Bundesebene aus vorgegeben. Obwohl die Programmsteuerung insgesamt auf der Bundesebene erfolgt, befassen sich die folgenden Ausführungen mit der Koordinierung der Programmumsetzung in den Regionen, weil die Verzahnung mit Maßnahmen der nationalen und regionalen Arbeitsmarktpolitik auf der regionalen Ebene stattfindet.

4.2.1 Steuerung aus der Perspektive des Bundes-ESF

Die Einzelprogramme des Bundes-ESF setzen an unterschiedlichen arbeitsmarktpolitischen Problemstellungen an, definieren dementsprechend angepasste Zielstellungen, offerieren für unterschiedliche

Teilsegmente des Arbeitsmarktes und seine Zielgruppen Unterstützungsangebote und nutzen zum Teil stark ausdifferenzierte Handlungsansätze. Die Einzelprogramme des Bundes-ESF werden in Verantwortung verschiedener Bundesministerien gesteuert und auf der Basis von Förderrichtlinien umgesetzt, und auch von unterschiedlichen Abteilungen/Referaten bzw. zwischengeschalteten Stellen jeweils separat verwaltet. Hierbei handelt es sich gegenüber der vormals auf die Verantwortlichkeit des BMAS konzentrierten Umsetzung um eine Neuerung der aktuellen Förderperiode (s.o.). Seitens der zuständigen Programmstellen werden unter direkter Berücksichtigung des jeweiligen fachpolitischen Kontextes Ziele und programmatische Vorgaben erarbeitet, die in Programmdokumente wie Förderrichtlinien und Förderaufrufe, auch in Kriterienkataloge zur Bewilligung eingehender Anträge u.ä. münden. Hierbei agieren die Programmstellen, wie sich in zahlreichen Gesprächen mit Vertretern/Vertreterinnen der Fachreferate herausgestellt hat, im Rahmen der fördertechnischen Programmvorgaben weitgehend eigenständig. Damit erklärt sich auch, dass es zwischen den Einzelprogrammen Unterschiede in Bezug auf die gewählten Vorgehensweisen, Verfahren und Instrumente etc. gibt.

An den gewählten Verfahren der Implementation der Einzelprogramme des Bundes-ESF wird deutlich, dass er ein dezentrales Steuerungsmodell verfolgt. Wenn es sich von der Zielstellung des jeweiligen Programms her anbietet, werden von den Bundesressorts wettbewerbliche Verfahren der Programmeinführung genutzt. Dabei werden übergreifende bildungs- oder arbeitsmarktpolitische Problemlagen aufgegriffen und auf die Umsetzungskompetenz der jeweils angesprochenen regionalen Akteure vor Ort gesetzt. In der Praxis dieses Umsetzungsmodells hat sich gezeigt, dass die Akteure in den Regionen durchaus in der Lage waren, die angebotenen Programme unter ihren jeweiligen spezifischen Bedingungen umzusetzen.

Nachfolgend werden die verschiedenen Umsetzungsoptionen skizziert, die zugleich als Steuerungsansätze betrachtet werden können.

Verfahren und Instrumente

Für alle ESF-Bundesprogramme gilt der Grundsatz, dass kein Rechtsanspruch auf eine Förderung besteht. Daher geht der Förderung immer eine Antragstellung voraus. Dieses Vorgehen gestattet es, eingehende Anträge auf ihre Kompatibilität zu den Zielen, Hauptintentionen und Vorgaben der Förderprogrammatis zu prüfen und auf dieser Grundlage die erfolgsträchtigsten Vorhaben auszuwählen. Das Antragsverfahren gestattet somit eine gezielte Auswahl und Bewertung eingereicherter Anträge.

Das Spektrum der genutzten Verfahren erstreckt sich von wettbewerblichen Verfahren bis hin zu Einzelantragstellungen. Einige Programme nutzen gezielt wettbewerbliche Verfahren, bei denen interessierte Träger auf der Grundlage eines Aufrufs zunächst einen Teilnahmeantrag stellen können. Bei diesem Vorgehen – das für eine Vielzahl arbeitsmarktpolitischer Programmansätze (z.B. für die Bundesprogramme „XENOS“, „BIWAQ“, „weiter bilden“, „Netzwerke wirksamer Hilfen für Alleinerziehende“, „Mehrgenerationenhäuser“) charakteristisch war, kann bereits im Ergebnis des Teilnahmeantrages eine Auswahl erfolgen. Positiv bewertete Teilnahmeanträge gelangen in eine zweite Stufe. Bei einigen Programmen – so z.B. bei „Netzwerke wirksamer Hilfen für Alleinerziehende“ – wurden alle positiv gevoteten Initiatoren/Initiatorinnen von Interessenbekundungen zu einem eintägigen Workshop nach Berlin eingeladen, indem Vertreter/-innen des für die Programmumsetzung zuständigen Referats des BMAS sowie des BVA ausführlich über die Ziele und Modalitäten des Programms informierten (Briefing) und die Anwesenden in den Dialog treten konnten. Alle Träger wurden anschließend aufgerufen,

innerhalb einer vorgegebenen Frist förderfähige Anträge einzureichen. Nach Eingang der Anträge setzte bei Bedarf in enger Abstimmung mit dem zuständigen Referat im BMAS, dem BVA und dem Antragsteller ein Verhandlungsverfahren ein, in dessen Ergebnis inkl. diverser Nachjustierungen vieler Anträge die weitaus überwiegende Zahl der eingereichten Anträge bewilligt werden konnte. Ein derart mehrstufiges Verfahren ist sehr aufwändig, aber dahingehend zielführend, dass Trägern die Ziele des Programms eindrücklich vermittelt und sie damit in die Lage versetzt werden, programmkonforme Anträge zu verfassen.

Daneben gibt es ESF-Bundesprogramme, in denen Einzelanträge entgegengenommen werden und die nach positiver Prüfung gemäß Programmvorgaben in der Regel bewilligt werden. Beispiele hierfür sind insbesondere die beiden Programme „Quali KUG“ (BMAS) sowie „Turn-Around-Beratung“ (BMW). In beiden Programmen treten Unternehmen als Antragstellende auf. Bei „Kommunal-Kombi“ und „Bürgerarbeit“ fungierte die Kommune oder ein von ihr beauftragter Träger (z.B. Arbeitsmarktförderbetriebe einer Stadt/eines Landkreises) als Antragstellende. Nach eingehender Prüfung der eingereichten Anträge durch die verantwortlichen Programmstellen werden diese bewilligt oder abgelehnt.

Hinsichtlich der Verfahren wurden an der Umsetzung einiger ESF-Bundesprogramme weitere externe Dienstleister bzw. zwischengeschaltete Stellen beteiligt. Im Falle des Bundesprogramms „Netzwerke wirksamer Hilfen für Alleinerziehende“ fungierte während der Programmlaufzeit 2011 bis 2013 beispielsweise die Berliner Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung mbH (gsub) als Beratungsstelle für die zur Förderung ausgewählten rund 100 regionalen Netzwerke. Ihr Beratungsauftrag erstreckte sich von der Implementierung bis hin zur Ergebnisbewertung der Programmumsetzung (gsub, SÖSTRA 2013: 5). Für das ESF-Programm „rückenwind – Für die Beschäftigten und Unternehmen in der Sozialwirtschaft“ wurde bei der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (BAGFW) 2009 eine ESF-Regiestelle eingerichtet. Von der Regiestelle waren umfangreichere Aufgaben zu erledigen: Sie war nicht nur für die Koordinierung der Programmumsetzung insgesamt zuständig. Zu ihren Aufgaben gehörte auch, potenzielle Antragstellende aus der Freien Wohlfahrtspflege sowie sonstige gemeinnützige Träger bei der Entwicklung von Vorhaben zu beraten. Zudem wurden eingegangene Projektvorschläge von der Regiestelle geprüft und zur Votierung durch die Steuerungsgruppe – ein weiteres beteiligtes Gremium – aufbereitet (ESF-Regiestelle). Den externen Dienstleistern der beiden genannten Bundesprogramme fielen zudem gleichermaßen wesentliche Teile der programmbezogenen Öffentlichkeitsarbeit zu. Als Mittler zwischen Trägern und programmumsetzenden Stellen organisierten sie auch den Erfahrungsaustausch unter den Projektträgern und sorgten für einen stetigen Informationsfluss zwischen den beteiligten Hauptakteuren (insbes. Träger, Fördergeber, Dienstleister/Evaluierung).

Ebenfalls eine Regiestelle war 2009 bis 2012 auch zur Begleitung der Umsetzung der ESF-Richtlinie zur „Förderung der beruflichen Weiterbildung von Beschäftigten (Sozialpartnerrichtlinie)“ eingerichtet worden. Diese Aufgabe wurde vom Forschungsinstitut Betriebliche Bildung (f-bb) mit Sitz in Berlin wahrgenommen. Die Regiestelle war für die Koordinierung des Gesamtprogramms und die Unterstützung der Programmdurchführung zuständig. Gleichzeitig war f-bb aber auch für die Sensibilisierung und Mobilisierung von Sozialpartnern, Betrieben, Betriebsräten, Personalräten und Arbeitnehmer/-innen für die Initiative verantwortlich. Ebenso oblagen f-bb das Monitoring und die Evaluation der Projekte und der Programmumsetzung, die für die Weiterentwicklung von Programmstrukturen genutzt

wurden. In diesem Kontext wurden von f-bb mehrere Leitfäden und Fachartikel mit wissenschaftlichem Anspruch verfasst. Seit 2013 wurde dann das Transferprojekt weiter bilden durch das Konsortium von f-bb und dem DGB Bildungswerk durchgeführt, deren Schwerpunkt auf der Evaluation der Programmsergebnisse und dem Transfer guter Praxis lag.

Mit der Verwaltung des ESF-BAMF-Programms war die Kölner Dienststelle des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge beauftragt worden, die insbesondere für die bundesweite Auswahl von Trägern zuständig war. Gleichzeitig standen den Trägern aus 122 Fördergebieten diverse regionale Beratungsstellen zur Verfügung. Beraten wurde zu fachlichen Fragen, aber auch zu organisationstechnischen Aspekten.

Die Beispiele verdeutlichen, dass für einzelne ESF-Bundesprogramme eine begleitende programmspezifische Unterstützungsstruktur eingerichtet wurde, deren Aufgaben und Organisation sich von Programm zu Programm unterscheiden. So erfolgt die Programmunterstützung vielfach zentral auf der Bundesebene, aber – wie beim ESF-BAMF-Programm – wurden auch dezentrale bzw. regionale Unterstützungsleistungen angeboten. Letztlich kann davon ausgegangen werden, dass die Regiestellen und ihre Leistungen als Elemente des dezentralen Steuerungsmodells des Bundes-ESF fungierten, denn ihre Hauptaufgabe bestand jeweils darin, für einen möglichst reibungslosen, zielführenden Ablauf der Programmumsetzung und der Projekte vor dem Hintergrund der Zielsetzungen der jeweiligen Bundesprogramme zu sorgen.

Auch die konkrete Umsetzung der ESF-Programme des Bundes erfolgt in sehr unterschiedlicher Form. So gibt es Programme, die nur eine einmalige Antragstellung (z.B. „Gute Arbeit für Alleinerziehende“, „Netzwerke wirksamer Hilfen für Alleinerziehende“) zulassen, andere ESF-Bundesprogramme gestatten mindestens zweimalige, z.T. häufigere Förderaufrufe innerhalb der Förderperiode. Dies hängt vor allem mit den Zielen, der Reichweite und dem verfügbaren Budget der Programme zusammen. Wiederholte Förderaufrufe gestatten es, auf veränderte Bedingungen zu reagieren, indem die Förderziele und -konditionen angepasst werden, also die Möglichkeit der Nachsteuerung genutzt wird. Das trifft beispw. auf „BIWAQ“ und „Mehrgenerationenhäuser“ zu. Wiederum andere Programme gestatten während ihrer Laufzeit eine nahezu durchgängige bzw. jährliche Möglichkeit der Antragstellung (z.B. „Quali KUG“ und Turn-Around“). Die Programme zeichnen sich des Weiteren durch unterschiedliche Laufzeiten aus, z.T. erfolgt die Umsetzung über regionalisierte Lose (z.B. „ESF-BAMF-Programm“, „Bildungsprämie“).

Daneben stehen dem Bundes-ESF verschiedene Kontrollinstrumente zur Verfügung, die ebenfalls gut geeignet sind, für die Steuerung der Programmumsetzung genutzt zu werden. Zu den „klassischen“ Instrumenten gehören insbesondere die Berichterstattung der Träger an die zuständige Programmstelle oder auch bilaterale Kontakte zwischen Fördergeber und Fördernehmer inkl. vor-Ort-Besuche des Fördergebers. Auch die Programmevaluierungen haben diesem Zweck gedient. Gleichwohl gab es

in der EU-Förderperiode 2007 bis 2013 nicht für jedes Einzelprogramm eine Evaluierung kausaler Wirkmechanismen (siehe hierzu auch Abschnitt 3.4)⁸ und es war von der konkreten Ausgestaltung der Programmevaluierung abhängig, inwieweit sie die Programmsteuerung unterstützt hat (programmbegleitend oder ex-post). Auch die konkrete Aufgabenstellung und Reichweite hat auf die sich mit einer Evaluierung verbindenden Steuerungsmöglichkeit Einfluss. Gespräche mit Programmverantwortlichen und die kritische Durchsicht verfügbarer Evaluierungsberichte haben beispielsweise ergeben, dass die Querschnittsziele hier unterschiedlich präsent waren.

In einigen ESF-Bundesprogrammen wurden regelmäßig Trägertreffen auf der Programmebene organisiert. Diese Treffen waren Angebote an die Träger und haben eher eine indirekte Steuerungsfunktion übernommen. Sie dienten vor allem dem Informationstransfer und dem Erfahrungsaustausch der Träger untereinander. Im Ergebnis der Falluntersuchungen wurden diese Trägertreffen auf der Programmebene einerseits als sehr informativ eingeschätzt, andererseits hatten sie den Einschätzungen der Gesprächspartner aus den Untersuchungsregionen zu Folge im Sinne einer Steuerungsfunktion jedoch kaum Auswirkungen auf die Etablierung überregionaler Trägerkontakte oder-netzwerke.

Akteursbeteiligungen und -konstellationen

Eine erfolgreiche Programmumsetzung steht und fällt mit der Auswahl der „richtigen“ Hauptakteure. Verbindlich für alle ESF-Bundesprogramme ist zunächst, dass es eines Antragstellenden und damit Projektträgers bedarf. Das Spektrum der dafür in Frage kommenden ist breit gefächert. Es können Akteure der Arbeitsmarktpolitik wie Bildungs- und Projektträger, Arbeitsverwaltungen, Kommunen oder auch soziale Einrichtungen, Forschungseinrichtungen wie Universitäten/Hochschulen, aber auch Wirtschaftsbetriebe sein.

Je nach Zielstellung, Zielgruppenorientierung und Ausrichtung der Programme ist es zwingend erforderlich bestimmte Akteure an der Umsetzung zu beteiligen. So ist für die Gruppe der Arbeitslosen/Langzeitarbeitslosen aus Instrumenten- und Kofinanzierungsgründen die aktive Beteiligung insbesondere der Jobcenter unabdingbar. Dies trifft beispielsweise auf die Programme „Kommunal-Kombi“, „Bürgerarbeit“, „BIWAQ“ oder auch „Gute Arbeit für Alleinerziehende“ zu. Für Beschäftigte als Zielgruppe der ESF-Förderung müssen andere Möglichkeiten der Kofinanzierung erschlossen werden. Hier sind es in der Regel Eigenbeteiligungen der Träger (insbes. der Betriebe). Somit ergeben sich bei der Umsetzung des OP-Zielspektrums zwischen Maßnahmen, die verschiedenen strategischen bzw. spezifischen Zielen folgen, auch organisatorische Unterschiede.

Ein vor allem auch unter Steuerungsgesichtspunkten interessanter Ansatz des Bundes-ESF ist die aktive Beteiligung der Kommune als Akteur. In der Förderperiode 2007 bis 2013 gibt es verschiedene ESF-Bundesprogramme, die deren direkte Beteiligung vorsehen – und zwar im Wesentlichen in zwei Varianten, einerseits als direkt Antragstellende (z.B. in den ESF-Programmen „Kommunal-Kombi“ und „Bürgerarbeit“), andererseits als direkt zu Beteiligende im Sinne einer Fördervoraussetzung. Aus der

⁸ In Abschnitt 3.4 wird allerdings nur auf die Evaluierung kausaler Wirkungen mithilfe kontrafaktischer Evaluationsmethoden eingegangen. Darüber hinaus gab es im ESF OP Bund 2007 – 2013 weitere Evaluierungen, die sich qualitativer Methoden (z.B. Experten-/Expertinnengespräche) bedienten.

Feldarbeit zu den regionalen und thematischen Fallstudien ist bekannt, dass auch in zahlreichen anderen ESF-Bundesprogrammen – wie „XENOS“, „BIWAQ“, „ESF-BAMF“ – Kommunen direkt beteiligt waren und sind, obschon dies hier keine formale Fördervoraussetzung war. Unabhängig davon, dass unter diesen Bedingungen die Kommune selbst Kenntnis von der Durchführung des ESF-Bundesprogramms hat, dürfte v.a. für die Steuerung relevant sein, ob sich die Kommune in die Programm- bzw. in die Projektumsetzung mit eigenen Ressourcen einbringt. Dies setzt nicht nur ein kommunales Eigeninteresse an der Programmumsetzung (auf der kommunalen/regionalen Ebene sind es im Wesentlichen Projekte) voraus, sondern zugleich kann den Kommunen ein erhebliches Interesse an einer zielführenden Umsetzung der ESF-Förderung entlang der Programmintentionen unterstellt werden. Steuerung im weitesten Sinne erfolgt hierbei an der Schnittstelle von Bundes-ESF und Kommune. Wie ebenfalls bereits angemerkt, haben die Kommunen ein beträchtliches Interesse daran, Kenntnis von Förderangeboten des Bundes-ESF zu erlangen. Unter Steuerungsgesichtspunkten könnten bei einer umfassenderen und systematischeren regionalisierten Bekanntmachung aller Fördermaßnahmen des Bundes-ESF im regionalen Kontext (z.B. über eine zentral angelegte Förderdatenbank) verstärkt kommunale Potenziale für die Umsetzung erschlossen werden, da dann die Angebote des Bundes-ESF ggf. noch stärker durch die Arbeitsmarktpolitik auf regionaler Ebene aufgegriffen werden könnten.

Ein bemerkenswertes Beispiel, wie weit eine eher direkte, steuernde Beteiligung der Kommune bereits in der Phase der Antragstellung gehen kann, war in der Stadt Leipzig vorzufinden. In Leipzig hatten verschiedene Träger die Absicht, sich am ESF-Bundesprogramm „Gute Arbeit für Alleinerziehende“ zu beteiligen. Da der Antrag nur in enger Zusammenarbeit mit dem Jobcenter gestellt werden konnte, hatte das Jobcenter Leipzig einen Überblick darüber, welche Träger beabsichtigten, einen Antrag einzureichen. Die Stadt war sehr daran interessiert, sich am ESF-Bundesprogramm zu beteiligen und wollte daher verhindern, dass sich Leipziger Träger gegenüber dem Bund gegenseitig Konkurrenz machen und die Stadt dadurch möglicherweise keinen Zuschlag erhält. Um aus Leipzig ein qualitativ hochwertiges Projektkonzept einzureichen, führte die Stadtverwaltung eine Art „Vorentscheid“ durch. Es gab transparente Auswahlkriterien: Zielstellungen, Schlüssigkeit und Machbarkeit des Konzeptes, Erfahrungshintergrund des Antragstellers und seine Verankerung in der Region etc. Im Ergebnis wurde ein Träger beauftragt, den Antrag beim Bund mit Unterstützung der Stadt Leipzig einzureichen. Auch unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten erwies sich die direkte Beteiligung der Stadt als günstig: Da einer gezielten Förderung (langzeit-)arbeitsloser Alleinerziehender weiterhin hohe Priorität eingeräumt wird, werden einige Projektaktivitäten unter Federführung des Jobcenters der Stadt Leipzig weitergeführt.

In einigen ESF-Bundesprogrammen mit einem konkreten Unternehmensbezug spielte die aktive Beteiligung der Kammern oder der Sozialpartner eine zentrale Rolle (z.B. „Passgenaue Vermittlung“, „Turn-Around-Beratung“, „weiter bilden“). Wie die vor-Ort-Recherchen ergaben, waren diese Angebote des Bundes-ESF auf regionaler Ebene – zumindest aus der Sicht der kommunalen/regionalen Verwaltungen – eher wenig bekannt. Hier erfolgt die regionale Verankerung demnach über die betreffenden wirtschaftsbezogenen Institutionen, die auch teilweise als Projektträger fungierten.

Darüber hinaus gab es ESF-Bundesprogramme, die in besonderer Weise dem Netzwerkgedanken verpflichtet waren. Das bereits mehrfach angesprochene ESF-Bundesprogramm „Netzwerke wirksamer Hilfen für Alleinerziehende“ steht zugleich auch für diesen Ansatz. Bereits weiter vorn wurde ausge-

führt, dass ein Alleinstellungsmerkmal dieses Programms in seinem rechtskreisübergreifenden Herangehen zu sehen ist (Verknüpfung des SGB II/Jobcenter und des SGB VIII/Jugendamt). Mit diesem Herangehen sollte v. a. neue Strukturen und Verfahren auf kommunaler Ebene etabliert werden, die eine (Re-)Integration Alleinerziehender in das Beschäftigungssystem nicht nur erleichtern und beschleunigen sondern auch nachhaltig machen. Am Beispiel dieses Programms wird deutlich, dass der Bundes-ESF an das Thema Steuerung auch unter projektmethodischen Gesichtspunkten herangegangen ist.

4.2.2 Steuerung aus der Perspektive der Region

In der fallanalytischen Arbeit in Bezug auf konkrete Regionen und Themen spielte die Identifizierung von „Steuerungsmodellen“ eine wichtige Rolle. Dieser Schritt der Analyse hat einen engen Bezug zur Frage, ob und wie sich der Bundes-ESF auf kommunaler bzw. regionaler Ebene verorten bzw. wie er von den dort zuständigen Akteuren „aufgegriffen“ und praktisch genutzt werden kann.

Wie die Ausführungen in voranstehenden Abschnitten dieses Berichtes bereits deutlich erkennen ließen, waren in die Fallstudien sehr unterschiedlich verfasste und strukturierte Regionen einbezogen (s.o.). Lediglich mit Ausnahme des Landkreises Leipzig war in den Untersuchungsregionen eine umfassende, intensive und zum Teil breit ausdifferenzierte Inanspruchnahme der ESF-Bundesprogramme erkennbar (s.o.). Den vor-Ort-Akteuren war es zugleich möglich, Schwerpunkte zu setzen. Das zeigt, dass der Bundes-ESF unter unterschiedlichen regionalen Rahmenbedingungen „greift“, d.h. jeweils relevante Aufgabenstellungen in Angriff nimmt bzw. sich in seinen Zielsetzungen und Maßnahmen durch Kohärenz zur regionalen Arbeitsmarktpolitik auszeichnet (s.o.). Dies dürfte sich im Wesentlichen aus zwei Aspekten erklären: Zum einen sind die Angebote des Bundes-ESF in ihrer thematischen Vielfalt auf Interesse gestoßen, weil sie die Lösung bestehender Problemlagen fördern. Unterschiedliche Herangehensweisen seitens der regionalen Akteure an die Nutzung (auch) des Bundes-ESF – im Sinne einer regionalen „Willkommenskultur“ – scheinen keinen größeren Einfluss auf die Breite und Intensität der Nutzung der Bundesprogramme gespielt zu haben. So wurde der Bundes-ESF nicht nur dort umfangreich genutzt, wo er direkt in eine kommunale/regionale arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Programmatik eingebettet war, sondern auch dort, wo dieser Programm- und Strukturkontext geringer ausgeprägt oder kaum vorhanden war. Das Beispiel der Untersuchungsregion Uckermark zeigte in diesem Zusammenhang die große Rolle von Trägerstrukturen und Trägerverbänden für die Akquirierung von öffentlichen Fördermitteln auf. Zum anderen verfügten die Regionen über die erforderlichen Voraussetzungen, um ESF-Bundesmittel nutzen zu können – insbesondere personeller (Kompetenzen, Know-how, Erfahrungen usw.) und struktureller (Trägerlandschaft, Netzwerke, Sicherung der Kofinanzierung etc.) Natur. Eine weitere Bedingung aus Sicht der Regionen war, sich Informationen zu Förderangeboten zu beschaffen. Die regionalen Akteure sind sich dessen bewusst, dass sie hierfür eigene Ressourcen aufwenden müssen. In den Untersuchungsregionen wurde diesbezüglich ein unterschiedliches Herangehen sichtbar (das Spektrum reicht von einer systematischen Beobachtung der gesamten Förderlandschaft, inkl. der Bereitstellung gesonderter Ressourcen, bis zu mehr oder weniger zufälliger Kenntnisnahme).

Im Ergebnis der Fallstudien sind zwei Grundtypen von „Steuerungsmodellen“ erkannt worden, die den Steuerungsprozess aus verschiedenen Blickwinkeln betrachten, und zwar aus der Perspektive der Akteursbeteiligung (Modell A) und nach den einzelnen Phasen des Projektablaufs (Modell B). Beide „Grundmodelle“ werden nachstehend kurz vorgestellt.

Grundmodell A: Betrachtung aus der Perspektive der Beteiligung regionaler Akteure

Im Fokus der Identifizierung von „Steuerungsmodellen“ steht die regionale Programmumsetzung über Projekte. Daher erfolgen die weiteren Betrachtungen vor der Folie „Projekt“. Das hier betrachtete Steuerungsmodell geht zunächst von einer zentralen Prämisse aus: Je frühzeitiger und intensiver die fachpolitischen Institutionen in die Programm- hier in erster Linie die Projektumsetzung involviert sind und diese mit einem Mehrwert verbinden, desto eher lässt sich eine nachhaltige regionale Verankerung und Nutzung von Projektergebnissen (ggf. auch für die Regelförderung) erwarten. Folglich stand bei Betrachtung der Steuerungsthematik v.a. die Beteiligung der öffentlichen Hand im Mittelpunkt. Abbildung 4.1 präsentiert dieses Grundmodell.

Abbildung 4.1: Regionale Steuerungsansätze aus der Perspektive der Akteursbeteiligung

		Beteiligung der öffentlichen Hand am Steuerungsprozess der Projektumsetzung			
		Alleinig	Partnerschaftlich	Technischer Akteur	Keine Beteiligung
strategisch	Alleinige strategische Projektsteuerung	Gemeinsame strategische Projektsteuerung	Beitrag über insitutionelle und personenbezogene Kofinanzierung	Kein strategischer Steuerungsbeitrag	
	Alleinige operative Umsetzung	Aktive Kofinanzierung Beitrag für die operative	Passive Kofinanzierung Zuweisung von Teilnehmenden	Keine operative Steuerungs-beteiligung	

Quelle: Eigene Darstellung.

Da die Programme des Bundes-ESF unterschiedliche Adressaten/Adressatinnen und auch unterschiedliche Antragsberechtigte aufweisen, lassen sich mit diesem Grundmodell grundsätzlich vier Programmsteuerungstypen unterscheiden. Sie unterscheiden sich im Wesentlichen hinsichtlich des (i) Intensitätsgrades der Einbindung der öffentlichen Hand sowie (ii) ihrer Rolle und Verantwortung in der praktischen Projektarbeit. Das Steuerungsmodell differenziert demnach zwischen einem *alleinigen Steuerungsmodell*, in dem die öffentliche Hand in Gestalt der Arbeitsagenturen, Jobcenter oder anderer kommunaler Einrichtungen und Dienste entweder der alleinige oder zumindest der unverzichtbare Hauptakteur im Prozess der Programm- resp. Projektumsetzung ist und somit im Mittelpunkt der Umsetzung steht, und einem *Partnerschaftsmodell*, in dem die öffentliche Hand als zentraler Partner in der Projektumsetzung fungiert. Darüber hinaus kann die öffentliche Hand im Rahmen der Umsetzung des Bundes-ESF in der Region als sogenannter *technischer Akteur* fungieren, etwa wenn Teilnehmende in Projekte zugewiesen werden oder ein Projekt durch aktive arbeitsmarktpolitische Mittel kofinanziert wird. Schließlich gibt es durch den Bundes-ESF geförderte Projekte, in denen die öffentliche Hand *keine Beteiligung* aufweist.

Im Rahmen der regionalen Fallstudien stellte sich heraus, dass die Arbeitsverwaltungen durch ihren Status als Kofinanzierer bei der Umsetzung vieler ESF-Bundesprojekte eine große Rolle spielen. Ihrerseits wurde unterstrichen, dass letztlich nur der Anteil aktiver Kofinanzierungsmittel ein aussagekräftiger Indikator für den Grad der Steuerungsbeteiligung der öffentlichen Hand sein könne. Passive Kofinanzierung über teilnehmendenbezogene Transferleistungen oder Freistellung von Personal sei dagegen völlig unabhängig davon zu sehen, ob die öffentliche Hand in die Steuerung der regionalen ESF-Umsetzung des Bundes eingebunden sei oder nicht. Diese Überlegungen finden in der folgenden Überprüfung der vier Programmsteuerungstypen Berücksichtigung.

Modell der alleinigen Steuerungsverantwortung der öffentlichen Hand: Bei diesem Modell liegt die Gesamtsteuerung des Planungs-, Antrags- und Umsetzungsprozesses (also die strategische und operative Verantwortung) in der Verantwortung der öffentlichen Hand. Typische Programmbeispiele für diesen Steuerungstypus sind die beiden ESF-Bundesprogramme „Kommunal-Kombi“ und „Bürgerarbeit“, die von den Jobcentern der Stadt- und Landkreise in alleiniger Antragsverantwortung koordiniert werden. Zwar sind die Platzanbieter neben kommunalen Einrichtungen (z.B. Bürgermeister- und Landratsämter) vor allem sozialwirtschaftliche Unternehmen der Region (z.B. kommunale Arbeitsförderbetriebe), jedoch erfolgen die Platzkontingentierung und die Zuweisung durch die Jobcenter.

Modell der partnerschaftlichen Steuerung: Hier nimmt die öffentliche Hand eine tragende Rolle sowohl in der Planung von Vorhaben als auch in der Umsetzung bewilligter Projekte ein. Diese kann entweder durch die Förderrichtlinien der jeweiligen Programme definiert sein, oder durch die faktische Implementation eines Programms in der Region. Die alleinige Zuständigkeit der öffentlichen Hand liegt hier zwar nicht vor, doch leistet sie einen strategischen Beitrag zur Verfolgung der Projektziele, die ohne eine solche Beteiligung qualitativ und quantitativ nicht erreicht wären.

Angesichts der oben beschriebenen Bedeutung der Art der Kofinanzierung scheint eine strategische Einbindung der öffentlichen Hand durch einen aktiven Finanzierungsbeitrag bei einem Großteil der Projekte nicht vorzuliegen, vielmehr dominiert nach Einschätzung der befragten Arbeitsverwaltungen die passive Kofinanzierung über personenbezogene Transferleistungen. Damit scheidet das Finanzkriterium für die Einordnung des partnerschaftlichen Modells zunächst aus. Auf der anderen Seite werden v.a. von den regional stark vernetzten Projektträgern ESF-Bundesprojekte durchgeführt, die eine aktive Beteiligung der öffentlichen Hand etwa über Projektbeiräte oder regionale Austauschgremien sicherstellen. Projektbeiräte setzen sich aus verschiedenen regionalen Akteuren zusammen, die für die Umsetzung besondere Relevanz haben. Es handelt sich dabei um ein unabhängiges Gremium, dessen Hauptaufgabe darin besteht, das Projekt sowohl fachlich als auch politisch zu begleiten. Es soll dem Projekt auf Grund der hier vorhandenen Kompetenz nicht nur beratend zur Seite stehen, sondern auch als Korrektiv dienen, z.B., in dem es Bedarf zur Umsteuerung, veränderten Schwerpunktsetzung in der Projektarbeit etc. anmahnt. Beiräte können somit der Qualitätssicherung dienen.

Beispielhaft können hier etwa Projekte aus den ESF-Bundesprogrammen „XENOS“, „ESF-BAMF“, „Kompetenzagenturen“ und die beiden Programme für „Alleinerziehende“ genannt werden. Die in der Regel stark vernetzten Träger haben in einem regionalen Fachaustausch eine hohe Bedeutung, gelten mithin als Initiatoren und Treiber für spezifische und vor allem für innovative Inhalte und Ansätze. Sie stehen regional für einen Akteurstypus, der den strategischen „Schulterschluss“ mit den öffentlichen Institutionen bzw. den regionalen Steuerungsakteuren aktiv sucht. Dabei geht es, wie Gespräche mit Vertretern/Vertreterinnen der Projektträger und Arbeitsmarktakteuren bestätigen, nicht zuvorderst

um die Sicherstellung von finanziellen Beiträgen, sondern um die strukturelle Verankerung der Projekthalte im regionalen Fachdiskurs. So sind in diesem Trägertyp vielfach u.a. Vertretern/Vertreterinnen der Arbeitsverwaltung und Gebietskörperschaften in Beiräten oder als Mitglieder des Trägervereins in den strategischen und teils auch operativen Austausch über die Projekte eingebunden. Im Vordergrund dieses kooperativen Steuerungsmodells stehen demnach nicht alleinig die Finanzierungen, Themen und Programme, sondern vielmehr die Träger, die regionale Bundes-ESF Projekte durchführen.

Modell der öffentlichen Hand als technischer Akteur: Die häufigste Form der regionalen Einbindung, insbesondere der Arbeitsagenturen und Jobcenter, ist auf ihre Rolle zur Sicherung der Kofinanzierung zurückzuführen. Dies ist vor allem bei Programmen der Fall, die sich auf konkrete Instrumente und Angebote für Leistungsbeziehende aus den Rechtskreisen des SGB II und SGB III beziehen. In diesem Steuerungstyp findet die Einbindung der Arbeitsverwaltung im Rahmen der Projektbeantragung statt, in der die Kofinanzierung über „Letters of Intent“ für die Projektdurchführung gesichert wird. Hier werden seitens der Arbeitsverwaltung hauptsächlich passive Kofinanzierung durch personenbezogene Transferleistungen und seitens der kommunalen Verwaltungen in Form von Freistellungen eingesetzt. Wenn die öffentliche Hand als „technischer Akteur“ an der Projektumsetzung beteiligt ist, findet dies in der Umsetzung überwiegend auf der Ebene des Fallmanagements statt, indem es in der Regel die Auswahl und Zuweisung von Teilnehmenden aus den jeweiligen Kundenpools vornimmt und insofern einen operativen Beitrag zur Projektarbeit leistet. Eine strategische Einbettung im Sinne einer wahrnehmbaren Beteiligung der öffentlichen Institutionen an Projektsteuerung und Ergebnistransfer ist in diesem Steuerungstyp eher die Ausnahme.

Modell ohne Beteiligung der öffentlichen Hand: Eine Bezeichnung von Projekten ohne Beteiligung der öffentlichen Hand bedeutet nicht, dass sich Arbeitsverwaltung und/oder öffentliche Verwaltung gar nicht engagieren. Vielmehr steht dieses Modell für einen Projektsteuerungstyp, der weder in seiner konzeptionellen Anlage, noch in den erfolgten Antragsverfahren und in der Umsetzung auf eine aktive Beteiligung der öffentlichen Hand angewiesen ist. Bei den hier relevanten Förderfällen erfolgt ein im Vergleich zum privaten Mitteleinsatz deutlich geringerer Einsatz öffentlicher bzw. nationaler Kofinanzierungsmittel. Dies trifft beispielsweise vorrangig auf Projekte im Kontext der beruflichen Weiterbildung von Beschäftigten und solchen im Bereich der Entwicklung von Bildungsinstrumenten zu, bei denen eine Beteiligung der öffentlichen Hand (wenn Universitäten als Projektträger in diesem Zusammenhang außer Acht bleiben) eher wenig ausgeprägt ist. Stattdessen sind in diesen Programmtypen neben den Hochschulen v.a. Organisationen der Wirtschafts- und Sozialpartner, Akteure der beruflichen Weiterbildung und auch Unternehmen beteiligt.

Grundmodell B: Betrachtung aus der Perspektive des Projektverlaufs

Neben der Betrachtung der Akteurskonstellationen unter besonderer Beachtung der Rolle der öffentlichen Hand im Steuerungsprozess aus regionaler Perspektive scheint es sinnvoll, diesen auch im Kontext des Projektverlaufs zu analysieren. Unter Steuerungsgesichtspunkten stehen dabei Zu- bzw. Eingriffsmöglichkeiten seitens der regionalen Akteure im Fokus.

Als Ausgangsüberlegung ist an dieser Stelle festzuhalten, dass der Bundes-ESF auf ein marktorientiertes dezentrales Steuerungsmodell setzt, welches sich vielfach auf das Instrument der bundesweiten

Wettbewerbsaufrufe stützt. Dies bedeutet, dass die Regionen – wenn sie es denn möchten – frei darüber entscheiden können, welche Angebote des Bundes sie in Ergänzung zu den Regelsystemen in Anspruch nehmen wollen, um die regionale Arbeitsmarktsituation zu verbessern. In Bezug auf die Frage regionaler Steuerungspotenziale sind beim Bundes-ESF und bei der Landes- bzw. Kommunalförderung zwei Systeme voneinander zu unterscheiden: Bundesressorts haben die Aufgabe der strategischen Programmsteuerung auf der Bundesebene. Landesressorts setzen ihre Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik in den Regionen direkt (z.B. über Zielvereinbarungen zwischen Ministerium und Landkreis) oder über regionale Mittlerstrukturen (z.B. Regionalagenturen, regionale ESF-Arbeitskreise, Regionalbudgets etc.) um. Aus der Perspektive der Region existieren beide Systeme parallel und unabhängig voneinander.

Unter Berücksichtigung der zentralen Zuständigkeit des Bundes für die Arbeitsmarktpolitik und zugleich den beschriebenen Verantwortlichkeiten und Strategien auf der Landes- und Kommunalebene zeigt sich die Bedeutung der Bund-Länder-Abstimmungen, in denen eine kohärente Umsetzung der ESF-Förderung verfolgt wird. Es ist davon auszugehen, dass eine solche Abstimmung sowohl im Interesse der Region als auch des Bundes liegt. Im besonderen Interesse der regionalen Steuerungsakteure liegt in diesem Zusammenhang die – soweit wie möglich – koordinierte Umsetzung von ESF-Bundesprogrammen in Form geförderter Projekte. Die Projektebene ist somit Schnittstelle zwischen dem Bundes-ESF und der regionalen Akteurebene. Kommunale bzw. regionale Steuerungsakteure konzentrieren sich in diesem Sinne zunächst darauf, auf Wettbewerbsaufrufe der Bundesressorts so zu reagieren, dass möglichst viele Projektanträge aus der eigenen Region erfolgreich sind und in eine Bundesförderung einmünden. Vor dem Hintergrund der Auswertung der Umsetzungszahlen in allen Fallstudienregionen zeigt sich, dass dies mehrheitlich gelingt und die Mittel des Bundes in dieser Hinsicht zielgerichtet eingesetzt werden und somit als relevant für die Bewältigung arbeitsmarktpolitischer Aufgabenstellungen angesehen werden können (siehe hierzu auch Abschnitt 4.1).

An dieser Stelle sei auf eine zweite Rahmenbedingung verwiesen: Die Förderung des Bundes-ESF erfolgt im Rahmen eines Rechtsverhältnisses zwischen dem Projektträger einerseits und den programmverantwortlichen Bundesressorts bzw. zwischengeschalteten Stellen. Die meisten der ESF-Bundesprogramme 2007-2013 sehen keine Koordinierung auf der regionalen Ebene vor bzw. fordern sie nicht explizit ein. Eine Beteiligung regionaler Akteure, die eine gewisse Steuerungsfunktion übernehmen könnten, ist damit vielfach nicht zwangsläufig Voraussetzung für die Förderung eines Projektes aus dem Bundes-ESF. Es obliegt vielmehr mehrheitlich den antragstellenden Projektträgern, ob und wie sie relevante regionale Steuerungsakteure einbinden. Wenn diese Prozesse von den angesprochenen regionalen Akteuren koordiniert bzw. „gesteuert“ werden, dann geschieht dies in der Regel über den Weg der Kofinanzierung („Letters of intent“) oder durch thematische Schnittstellen. Nur verhältnismäßig selten erfolgt eine unmittelbare Einbindung der Arbeitsagenturen, Jobcenter oder Kommunalbehörden in die inhaltliche Konzeptionierung von Maßnahmen oder Projekten. Unter dieser Prämisse sind in den untersuchten Regionen zumeist indirekte Formen der Steuerung vorzufinden.

Für die Bewertung der Steuerungsmöglichkeiten und die in Frage kommenden Ziele einer Steuerung durch regionale Akteure bei der Umsetzung des Bundes-ESF ist eine genaue Betrachtung ihrer Beteiligungs- und Einflussmöglichkeiten in den unterschiedlichen Projektphasen – von der Konzipierung des Projektantrags über die Projektimplementierung und -umsetzung bis hin zur Nutzung der Projekter-

gebnisse erforderlich. Im Folgenden wird unterstellt, dass die Regionen eigene Ressourcen zur Informationsbeschaffung über Förderangebote (auch) des Bundes-ESF eingesetzt haben. Kenntnisse zur und Interesse an der Inanspruchnahme öffentlicher Fördermittel sind damit entscheidende Vorstufe des nunmehr näher betrachteten Projektkreislaufs.

In der Phase der *Projektkonzeptionierung und Antragstellung* gehen Planungsaktivitäten in der Regel vom antragstellenden Projektträger aus. Er ist meistens derjenige, der – direkt von der Bundesebene oder mittelbar durch regionale Netzwerke – Kenntnis von einem Programm bzw. Förderaufruf erhält. In dieser Phase kommt regionalen und kommunalen Steuerungsakteuren in der Regel die Rolle als Kofinanzierer und in eher wenigen Fällen auch als Projektpartner (u.a. als strategischer) zu. In vielen Fällen sind jedoch regionale Institutionen der Arbeits-, Bildungs- oder Sozialpolitik programmseitig nicht direkt am Antragsverfahren beteiligt. Eine Ausnahme bilden hierbei allerdings Projekte, die durch die Förderkriterien ausschließlich durch die öffentliche (Arbeits-)Verwaltung, oder unter verbindlicher Beteiligung kommunaler Institutionen zu beantragen sind. Da ESF-Förderung in der Regel eine Fehlbearbeitungsfinanzierung ist, die eine Kofinanzierung benötigt, werden Projektträger bei der Erstellung ihres Finanzplans in aller Regel auf öffentliche Mittel zugreifen. Die „Steuerungshoheit“ für einen Projektantrag im Bundes-ESF liegt damit in der Regel bei den Projektträgern selbst.

In der Projektplanungsphase stehen regionale Akteure vor zwei zentralen Herausforderungen: Obwohl mehrheitlich bestätigt wurde, dass die Programme des Bundes-ESF in der Regel auf einen regionalen Bedarf treffen, lassen sie sich jedoch nicht immer in regionale Programmplanungen einpassen. Die zusätzlichen Ressourcen können daher nicht immer z.B. in bestehende regionale Arbeitsmarktprogramme (der Arbeitsagentur bzw. Jobcenter) eingepasst werden. Da sie trägerseitig akquiriert werden, sind sie, wenn diesbezüglich keine regionale Koordinierung stattfindet, in der Regel auch nicht das Ergebnis einer regionalen Bedarfsanalyse (z.B. der kommunalen Institutionen der Arbeitsmarktpolitik). Des Weiteren ist der Zeithorizont für Antragsverfahren (von der Bekanntgabe der Ausschreibung bis zum Antragsabgabetermin) oftmals zu kurz, um die zu akquirierende Förderung in regionale oder kommunale Angebotsplanungen einpassen zu können. Vor allem bei Programmen, bei denen sich die Projektlaufzeit über drei Jahre erstreckt und die damit in der Regel nur zweimal in einer Förderperiode ausgeschrieben werden, wird dies aus Sicht der Arbeitsagenturen und Jobcenter bzw. der Kommunen als problematisch angesehen. Kofinanzierer haben in diesen Fällen nur rechnerisch zweimal innerhalb einer Förderperiode die Option einer Beteiligung oder Nichtbeteiligung an der Förderung des Bundes-ESF. Im Interesse der effektiven Projektarbeit sind einerseits diese längerfristigen Förderintervalle als konstruktiver Beitrag zu sehen, aus Sicht der regionalen Steuerungsakteure hingegen können mehrjährige Förderphasen zu a) einer mehrjährigen Bindung aktiver Mittel für die Kofinanzierung und b) zu einem eingeschränkten Entscheidungshorizont im Vergleich zu etwa einjährigen Ausschreibungen führen. Insbesondere die mehrjährige Mittelbindung zeigte sich aus Sicht der befragten Arbeitsagenturen und Jobcenter als zunehmend schwer realisierbar. Aufgrund unterschiedlicher Förderintervalle erweist sich die Verwirklichung des OP-Ziels einer besseren Verzahnung zwischen regionaler, nationaler und EU-Arbeitsmarktpolitik (BMAS 2013a: 11) in der Programmumsetzung somit oftmals als schwierig.

Die Phase der *Projektdurchführung* wird ebenfalls primär durch die Projektträger auf der Grundlage der Zuwendung durch den Bund gesteuert. Einflussfaktoren auf die Projektsteuerung sind demnach die programmseitigen Vorgaben, die durch die Bundesressorts, die Regie- und Programmstellen bzw. durch das BVA als zwischengeschaltete Stelle gesetzt werden. Regionale oder kommunale Akteure

können hier eine mittelbare Steuerungsfunktion wahrnehmen – z.B. über Projektbeiräte oder andere Begleitgremien. In den Fördergrundsätzen mehrerer ESF-Bundesprogramme wird eine solche Beteiligung im Sinne einer regionalen Verankerung ermöglicht. Anregungen über die qualitative Ausgestaltung solcher Begleitgremien könnten ein Beitrag sein, um die Arbeit dieser Gremien aufzuwerten. Beteiligten Arbeitsagenturen und Jobcentern kommt bei der Durchführung von ESF-Bundesprojekten vielfach eine operative Funktion in Gestalt der Zuweisung von Teilnehmenden durch das Fallmanagement zu. Damit sind diese Stellen jedoch de facto nicht in die direkte Projektsteuerung eingebunden. Gleichwohl praktizieren regionale Träger, die in ihren Regionen oft gut vernetzt sind, in der Regel intensive Arbeitskontakte zu den regionalen Steuerungsstellen. Von daher haben diese Träger das Potenzial und das professionelle Interesse, regionale Ressorts und Steuerungsakteure in die Projektdurchführung strategisch einzubinden.

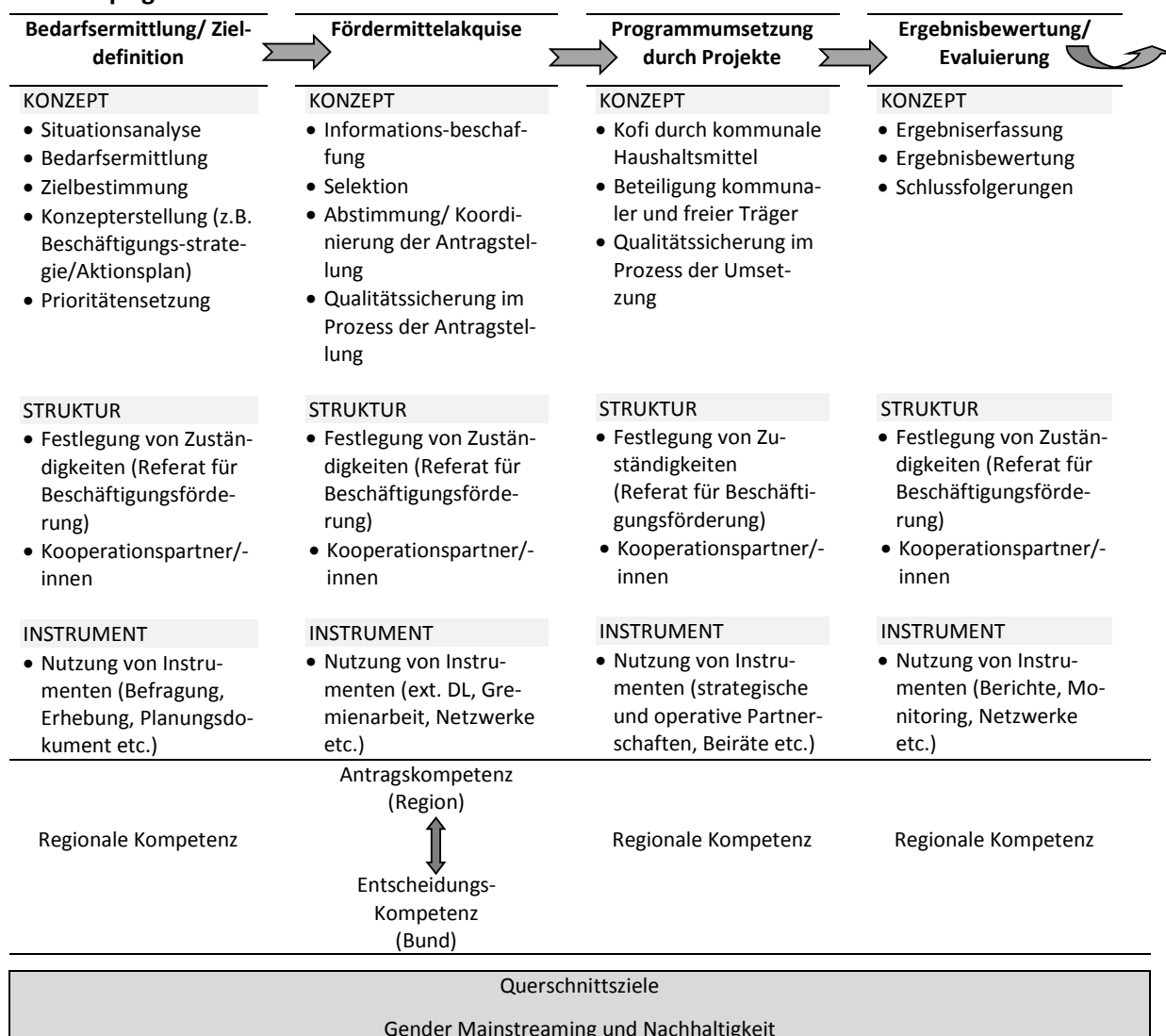
Die Gewährleistung einer *Nachhaltigkeit von Projektergebnissen*, die z.B. darin bestehen kann, dass begonnene Maßnahmen nach Ablauf der ESF-Förderung fortgeführt werden, soweit die Projektziele noch nicht (vollends) erreicht wurden, setzt voraus, dass ESF-Projekte relevant in Bezug auf regionale Ziele der Arbeitsmarktpolitik sind und in Abstimmung mit anderen Maßnahmen durchgeführt werden. Vor allem in Förderrichtlinien jener ESF-Bundesprogramme, die inhaltlich den Ausbau regionaler Strukturen im Blick haben, ist die regionale Einbettung durch Richtlinien vorgegeben. Erfahrungen aus den regionalen Fallstudien legen nahe, dass intendierte Lernprozesse regional umso wirksamer sind, je deutlicher sie vormals als Programmziel definiert wurden. Das heißt, dass nicht nur der Bund die erwarteten Programmziele in den Aufrufen verankern sollte. Vielmehr könnte eine aktive Kommunikation zwischen Bundesebene und regionalen Steuerungsakteuren die Zielerreichung befördern. Der Bundes-ESF lässt sich nur über seine Förderaufrufe in das regionale Planungsgeschehen einbinden. Die Erfahrung regionaler Akteure führt oftmals zu der Einschätzung, dass auch die regionale Ergebnissrückkopplung – im Vergleich zu anderen regional wirksamen Arbeitsmarktprogrammen (z.B. des Landes-ESF) – von relativ geringer Verbindlichkeit und inhaltlicher Struktur ist. Bei den regionalen Fallstudien hat sich gezeigt, dass relevante Steuerungsakteure nur punktuell Kenntnis über durchgeführte Bundes-ESF-Projekte haben. Eine systematische Rückkoppelung von Ergebnissen oder Wirkungen der Projekte erfolgt eher über bundesweite Fachdiskussionen, in denen die regionale Übertragbarkeit wiederum oftmals eine geringe Rolle spielt. Ausnahmen sind jene Projektträger, die sich aktiv um eine regionale Dissemination und Bewertung der Projektergebnisse bemühen und ggf. Anschlussperspektiven für ihre Vorhaben gemeinsam mit regionalen Steuerungsakteuren ermitteln.

Die vorstehenden Ausführungen zur Steuerung aus der Perspektive des Projektablaufs sind allgemeingültiger Natur. Gleichzeitig wurde dieser Prozess im Rahmen der Fallstudien exemplarisch am Beispiel der Stadt Leipzig näher betrachtet. Ausschlaggebend für die Auswahl dieses Beispiels war letztlich, dass die Nutzung der Angebote (auch) des Bundes-ESF in eine städtische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsprogrammatis eingebettet ist. Im Vorfeld der Inanspruchnahme öffentlicher Fördermittel wurde aus Sicht der örtlichen Verantwortungsträger zunächst immer hinterfragt, welchen Nutzen die beantragten Projekte für diese Strategie erbringen würden.

Für die Untersuchung zu diesem regionalen „Steuerungsmodell“ wurde ein mehrstufiger Ansatz auf der Ebene von Konzepten, Strukturen und Instrumenten gewählt. Dieser gestattet es, für verschiedene Phasen des Projektprozesses jeweils passfähige Instrumente zu identifizieren. Unter Steuerungsaspek-

ten ist v.a. der Anspruch einer Begleitung des Gesamtumsetzungsprozesses, bzw. dessen Koordinierung und Abstimmung möglichst „aus einer Hand“ besonders hervorzuheben. Diese Rolle nimmt in Leipzig der Akteur „Referat für Beschäftigungsförderung“ der Stadtverwaltung wahr, indem es als eine Art regionale Koordinierungsstelle fungiert. Das schließt seine intensive Vernetzung in der Region sowie eine enge inhaltliche und organisatorische Zusammenarbeit mit einem breiten Spektrum an Kooperationspartnern/Kooperationspartnerinnen ein (Abbildung 4.2). Insoweit steht dieses Beispiel v.a. auch für eine aktive Beteiligung der Region im Steuerungsprozess.

Abbildung 4.2: Regionale Steuerungsansätze aus der Perspektive des Projektverlaufs am Beispiel der Stadt Leipzig



Quelle: eigene Darstellung.

Das skizzierte „Steuerungsmodell“ kann in dieser Hinsicht als beispielhaft für alle Untersuchungsregionen angesehen werden, da sich die regionalen Akteure bei den Umsetzungsprozessen weitgehend einbringen konnten. Damit oblag den regionalen Akteuren die Steuerung der Konzeptionierung, Implementierung und Umsetzung der Projektförderung. In der Region erfolgt damit die Entscheidung über die Antragstellung für ein Vorhaben, hier sind die Kompetenzen für einen überzeugenden Antrag verortet, und hier werden auch die entscheidenden Weichen für eine möglichst erfolgreiche und nach-

haltige Umsetzung des geplanten Projektes gestellt. Die Entscheidungskompetenz darüber, ob der Antrag auf Förderung durch den Bundes-ESF positiv beschieden wird, liegt, ebenso wie die inhaltliche Gestaltung des Förderprogramms, ausschließlich beim Fördermittelgeber und damit außerhalb regionaler Befugnis.

Die vorstehend skizzierten beiden Grundmodelle zur Steuerung des Bundes-ESF auf regionaler Ebene scheinen bei oberflächlicher Betrachtung zunächst eher nebeneinander zu stehen, denn sie setzen an unterschiedlichen Perspektiven an. Trotz der unterschiedlichen Fokussierung ist aber in Rechnung zu stellen, dass Akteurskonstellationen weder prozessunabhängig sind, noch Prozesse (Projekttablauf) sinnvollerweise akteursunabhängig betrachtet werden können. Insofern zeigen die beiden Grundmodelle durch ihre jeweiligen Betrachtungsschwerpunkte insgesamt die relevanten organisatorischen und verfahrenstechnischen Sachverhalte zur Charakterisierung der Projektumsetzung im Bundes-ESF auf.

Aus den Erkenntnissen zur regionalen Steuerung lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen:

- Die Steuerung des Bundes-ESF in der Region ist eine Aufgabe, die zuerst die „Vertragspartner/-innen“ der Projektförderung im engeren Sinne, also die zuständigen Bundesressorts bzw. deren zwischengeschaltete Stellen und die Projektträger, betrifft. In der Region sind demnach die Projektträger selbst in der Regel die wesentlichen Akteure der Projektplanung- und -umsetzung sowie der Ergebnisverwertung. Folglich liegt es zumeist im Ermessen des Projektträgers, im Rahmen der Programmvorgaben regionale Steuerungsakteure einzubinden. Die stärkste Schnittstelle ist die Kofinanzierung (meistens durch Arbeitsagentur/Jobcenter), ohne die ein Projekt nicht förderfähig ist. Für die Kofinanzierer lässt sich jedoch nicht zwingend eine Beteiligung an der Steuerung unterstellen.
- Sollen regionale Steuerungsakteure in die Umsetzung des Bundes-ESF einbezogen werden, so sollte dies frühestmöglich, und zwar bereits in der Projektplanungsphase beginnen. Hier erweist sich der oftmals herrschende Zeitdruck bei der Antragstellung nach Aussage vieler Gesprächspartner/-innen als besondere Herausforderung. In diesem Zusammenhang wäre es aus regionaler Sicht vorteilhaft, wenn Wettbewerbsaufrufe des Bundes durch einen – möglichst allen potenziell Interessierten bekannten – Informationskanal veröffentlicht würden und der Antragszeitraum so bemessen wird, dass notwendige regionale Entwicklungs- und Aushandlungsprozesse stattfinden können.
- Durch seine bundesweite Ausrichtung und programmatische Vielfalt wird der Bundes-ESF nur in begrenztem Maß aktiv regionale Spezifika berücksichtigen können. Zwar trifft er mit seinen Programmen grundsätzlich auf einen regionalen Bedarf, jedoch sind bundesfinanzierte Vorhaben nur dort in die Koordinierung regionaler Arbeitsmarktprogramme eingebunden, wo die Arbeits- oder Kommunalverwaltung selbst als projektsteuernder Akteur agiert. Eine regionale Umsetzungs koordinierung des Bundes-ESF wird von den kommunalen Akteuren grundsätzlich begrüßt. Offen aber ist, welche Akteure die geeignetsten für die regionale Koordinierung der unterschiedlichen Programme sind. Sicher spricht auch aus Bundessicht einiges dafür, den Bundes-ESF in ein kohärentes Gefüge regionaler Arbeitsmarktpolitik einzubinden. Die „Umsetzbarkeit“ der strategischen und spezifischen Ziele des Bundes-ESF hängt zwar nicht in allen Fällen unmittelbar von der Einbindung der kommunalen Ebene ab. Jedoch liegt die Schlussfolgerung nahe, dass die für eine regionale

Abstimmung zwischen den verschiedenen arbeitsmarktbezogenen Fachpolitiken geeigneten Personen in erster Linie auf der kommunalen Ebene tätig sein werden. Hinsichtlich seiner „Strategie für die Partnerschaft“ (BMAS 2013a: 177-180) betont das Bundes-OP die enge Zusammenarbeit zwischen Einrichtungen des Bundes, der Länder und der Kommunen. Ein charakteristisches Merkmal der Umsetzung des Bundes-ESF ist dabei die Kooperation zwischen Bund und Kommunen. Allerdings geht es bei der regionalen Koordination nicht darum, die Ausgestaltung der ESF-Bundesprogramme zu beeinflussen. Dies könnte zu einem Verlust des innovativen Potenzials der Programme führen. Jedoch sollte bei der Auswahl der Bundes-ESF-Angebote auf regionaler Ebene systematischer vorgegangen werden. Eine erste Aufgabe der regionalen Akteure könnte darin bestehen, für die regionale Koordination relevante Adressaten, Verfahren und Instrumente zu eruiieren.

- Letztlich muss auch die Sicherung der Nachhaltigkeit von Interventionen des Bundes-ESF im Sinne einer Fortführung geeigneter Maßnahmen Gegenstand der strategischen Programmsteuerung sein, wenn in Bezug auf bestimmte Programme Einigkeit darüber besteht, dass eine solche „Nachhaltigkeit“ erstrebenswert ist. Da der Bundes-ESF als bundesweit angelegte Förderung in der Regel keine systematischen Schnittstellen zu den regionalen Gremien der Gestaltung von Arbeitsmarkt-, Sozial- und Bildungspolitik aufweist, ist eine Fortführung begonnener Maßnahmen oftmals – wie zahlreiche Aussagen örtlicher Gesprächspartner/-innen bestätigen – nicht finanzierbar, und sie stößt auch bei der praktischen Umsetzung auf Schwierigkeiten. Wenn aber bestimmte Maßnahmen des Bundes-ESF nach Ende der Projektlaufzeit vor Ort fortgesetzt werden sollen, werden regionale „Verstärker“ für eine programm- bzw. zumindest projektbezogene Ergebnissicherung benötigt.
- Die Untersuchung regionaler Steuerungsansätze hat ergeben, dass die regionalen Akteure nicht nur in der Lage sind, die Angebote des Bundes-ESF in ihrer Vielfalt zu erfassen und aufzugreifen, sondern sie auf Grundlage ihrer regionalen Kompetenzen und Erfahrungen in konkrete, zur vor-Ort-Situation möglichst passgenaue Projekte umzusetzen, die den Intentionen und Zielsetzungen des Bundes-ESF entsprechen. Dies sowie die Verstetigung von ESF-Projekten sprechen für die Wahrnehmung von Implementierungsaufgaben seitens der Region.

4.2.3 Steuerungs- und Umsetzungsstrukturen zur Erreichung des Gleichstellungsziels

In diesem Abschnitt werden die zur Sicherstellung von Chancengleichheit geschaffenen Steuerungs- und Umsetzungsstrukturen des ESF-OP des Bundes zum Querschnittsziel Chancengleichheit untersucht. Mit dem ESF-OP des Bundes wurde vor allem das Ziel verfolgt, Geschlechtergerechtigkeit zu fördern. Als zentrale, prioritätsachsenübergreifende strategische Zielstellung definierte das OP die Erhöhung der Beschäftigung/Erwerbstätigkeit von Frauen (5. Strategisches Ziel/Querschnittsziel, siehe hierzu auch Kapitel 1 und 3). Im Einzelnen benannte das ESF-OP des Bundes folgende zentrale Handlungsfelder bzw. Ziele:

1. Beteiligung von Frauen an existenzsichernder abhängiger und selbstständiger Erwerbsarbeit;
2. Beteiligung von Frauen an Aufstiegschancen und der Besetzung von Führungspositionen;
3. Teilhabe von Frauen an zukunfts- und finanziell erfolgsträchtigen Ausbildungs- und Studiengängen sowie
4. bessere berufliche Positionierung.

Diese Ziele sollen auch durch die Schaffung verbesserter Rahmenbedingungen für die Teilhabe – vor allem von Frauen – im Erwerbsleben erreicht werden. Dabei zielte das OP sowohl auf eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf als auch auf die Stärkung einer familienfreundlichen Personalpolitik (Zielstellung: „familienfreundliche Arbeitswelt und Unternehmenspolitik“).

Neben den Zieldimensionen enthält das ESF-OP des Bundes auch Ausführungen dazu, wie die Erreichung des Querschnittsziels flankierend unterstützt werden soll. Als zentrales Instrument hierfür wird Gender Budgeting genannt, wobei das OP vorgab, dass in den personenbezogenen Förderaktivitäten 50 % der Mittel auf Frauen entfallen sollen. Daneben soll durch institutionelle Vorgaben und Einrichtungen sichergestellt werden, dass das Chancengleichheitsziel bei den Interventionen angemessen berücksichtigt wird. So werden im OP Leitfäden als Steuerungsinstrument sowie institutionelle Einrichtungen (z. B. die Agentur für Gleichstellung im ESF) als Unterstützungsstrukturen beschrieben. Ferner soll eine dem Chancengleichheitsprinzip folgende Besetzung von Gremien, genderkonforme Öffentlichkeitsarbeit sowie die Verankerung des Politikansatzes in den Programmrichtlinien zur Zielerreichung beitragen. Und schließlich werden im OP nach den Schwerpunkten und Prioritätsachsen ausdifferenzierte operationalisierte Zielvorgaben (Outputgrößen) für die Geschlechter ausgewiesen.⁹

Anzumerken an dieser Stelle ist, dass der Beitrag des Bundes-ESF zum hier betrachteten Querschnittsziel realistisch einzuschätzen ist. Bereits durch das verfügbare Fördervolumen können seine flächendeckenden Wirkungen sicherlich nur begrenzt sein. Seine Bedeutung dürfte v. a. darin bestehen, dass der Bundes-ESF wichtige Impulse setzt – zum einen, indem er verbindliche Zielvorgabe gesetzt hat und zum anderen in Bezug auf innovative Umsetzungsmöglichkeiten. Darin ist ein wichtiger Beitrag des Bundes-ESF zur Erreichung von Gleichstellung im Sinne faktischer Chancengleichheit zu betrachten. Unter faktischer Chancengleichheit wird hierbei verstanden, dass jede Person – unabhängig von ihren individuellen Merkmalen wie bspw. dem Geschlecht – die gleichen tatsächlichen Chancen auf ein selbstbestimmtes und menschenwürdiges Leben hat.¹⁰

Im Abschnitt 4.2.3.1 wird zunächst auf die strukturelle, personelle und operative Verankerung des Querschnittsziels Chancengleichheit eingegangen. Ziel dieser Untersuchung ist es, zu bewerten, inwieweit die geschaffenen Steuerungs- und Umsetzungsstrukturen die gleichstellungspolitische Umsetzung des Bundes-ESF unterstützt haben. Daran anschließend finden sich in Abschnitt 4.2.3.2 die Befunde der begleitenden Beobachtung der Agentur für Gleichstellung im ESF. Ziel dieses Abschnittes ist es, die Beratungstätigkeit der Agentur für Gleichstellung, die die zentrale Institution der gleichstellungsbezogenen Unterstützungsstruktur im Bundes-ESF darstellte, zu charakterisieren und zu bewerten.

⁹ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Operationelles Programm des Bundes für den Europäischen Sozialfonds. Stand: 08. November 2007, o.O., o.D., Seite 168ff.

¹⁰ Artikel 5b des Vertrags von Lissabon: „Bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen zielt die Union darauf ab, Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.“

Als theoretischer Orientierungs- bzw. Referenzrahmen dient dabei das sog. SPO-Modell (Frey, Kuhl 2003)¹¹, das eine (i) strukturelle, (ii) personelle und (iii) operative Verankerung von Chancengleichheit vorsieht, wobei eine umfassende strukturelle und personelle Verankerung von Chancengleichheit als Voraussetzung für die Erreichung eines konkreten Chancengleichheitsbeitrags in der operativen Praxis erachtet wird. Für die strukturelle Verankerung von Gleichstellung im Sinne faktischer Chancengleichheit bei der Umsetzung des ESF-Bundesprogramms, muss im Rahmen der Prozesse hinsichtlich Programmplanung, Programmumsetzung und Programmsteuerung ein Zyklus gewährleistet sein, in dem Chancengleichheit als Querschnittsthema durchgängig, d.h. nicht als Zusatz- oder Sonderaufgabe, sondern als integraler Bestandteil der Regelpraxis berücksichtigt wird.

Diese Voraussetzung ergibt sich unmittelbar aus der normativen Vorgabe (basierend auf Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG), dass in Deutschland Gender Mainstreaming Teil des Regierungshandelns ist. „Gender Mainstreaming bedeutet, bei allen gesellschaftlichen Vorhaben die unterschiedlichen Lebenssituationen und Interessen von Frauen und Männern von vornherein und regelmäßig zu berücksichtigen, da es keine geschlechtsneutrale Wirklichkeit gibt. [...] Das Leitprinzip der Geschlechtergerechtigkeit verpflichtet die politischen Akteure, bei allen Vorhaben die unterschiedlichen Interessen und Bedürfnisse von Frauen und Männern zu analysieren und ihre Entscheidungen so zu gestalten, dass sie zur Förderung einer tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter beitragen.“¹²

4.2.3.1 Bewertung der Steuerungs- und Umsetzungsstrategien

Hintergrund und Aufgabenstellung

Ein zentraler Bestandteil der Evaluation des Querschnittsziels Chancengleichheit für das ESF-OP des Bundes stellt die Bewertung der zur Sicherstellung von Chancengleichheit, insbesondere zur Erreichung der oben genannten Ziele, geschaffenen Steuerungs- und Umsetzungsstrukturen dar. Hierfür sind die folgenden Fragen leitend:

- Wie ist Chancengleichheit strukturell-prozessual in der Implementierung und Umsetzung in den ESF-Programmen des Bundes verankert?
- Gibt es spezifische Chancengleichheitsstrategien oder -ansätze bezogen auf die einzelne Programme oder Programmschwerpunkte und worin bestehen deren Spezifika?
- Welche Schlussfolgerungen/Empfehlungen lassen sich für die kommende Förderperiode ableiten?

Der o.g. Frage wird das oben genannte SPO-Modell zugrunde gelegt. In diesem Modell wird auf *struktureller Ebene* ein Steuerungszyklus zugrunde gelegt, der sich in die fünf Phasen (1) Analyse, (2) Ziele/Zielfindung, (3) Planung und Operationalisierung, (4) Umsetzung und (5) Monitoring und Evaluation unterteilt (Bergmann, Pimminger 2004 sowie Meseke, Frey 2004). Diese Ebene steht im Mittelpunkt des Folgenden. Mit Hilfe von Literatur- und Dokumentenanalysen wird untersucht, inwieweit Gleichstellung bei der Steuerung und Umsetzung des ESF-Bundesprogramms strukturell verankert ist.

¹¹ Dieses Modell diente auch als Referenzrahmen im Forschungsprojekt „Gleichstellungspolitische Auftrag der Bundesagentur für Arbeit im SGB III – Umsetzungsstand und Handlungsempfehlungen“, das vom ISG zusammen mit IAW und tifs/genderbüro im Auftrag des BMAS durchgeführt wird.

¹² Vgl. Strategie „Gender Mainstreaming“ (<http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gleichstellung,did=192702.html>)

Die *personelle Verankerung* manifestiert sich in den Kompetenz- und Tätigkeitsprofilen aller mit der Erstellung und Umsetzung des ESF-OP beteiligten Personen und Funktionsgruppen. Dies betrifft insbesondere das Vorhandensein von entsprechenden Kompetenzen zur Her- bzw. Sicherstellung von Chancengleichheit. Bezogen auf die Chancengleichheit der Geschlechter wird hierbei häufig von „Gender-Kompetenz“ als Schlüsselqualifikation gesprochen (z.B. Metz-Göckel, Roloff 2002). Diese bezieht sich auf drei Aspekte:

- a) *Wollen*: Die Bereitschaft und Motivation gleichstellungsorientiert zu handeln, ist vorhanden (professionelle Haltung) und es besteht die Fähigkeit zu einer auf Chancengleichheit bezogenen Selbstreflexivität.
- b) *Wissen*: Gleichstellung ist als handlungsleitendes Ziel bekannt. Die hinter den chancengleichheitsrelevanten Personengruppen/Lebenslagen stehenden Kategorien (z.B. Gender) werden verstanden und die chancengleichheitsbezogenen Aspekte des jeweiligen fachlichen Feldes sind bekannt (Fachkompetenz).
- c) *Können*: Die Übersetzung in das konkrete Handeln im eigenen Arbeitsfeld (ggf. mithilfe von konkreten Instrumenten) gelingt (Umsetzungskompetenz). Dies umfasst die Fähigkeit, die entsprechenden chancengleichheitsbezogenen Aspekte zum selbstverständlichen und integralen Teil der fachlichen Regelpraxis auf allen Ebenen zu machen.

Die *operative Verankerung* von Chancengleichheit schlägt sich schließlich in den konkreten Praktiken und Inhalten der Aktivitäten durch die Zuwendungsempfänger/-innen nieder. Dies bedeutet, dass die strukturellen Vorkehrungen und Vorgaben unter Nutzung der Gender-Kompetenz in konkretes Handeln bei den Projekten vor Ort übersetzt werden. Im Folgenden werden die wichtigsten Analyseergebnisse zusammengefasst. Eine ausführliche Darstellung findet sich in Anhang 3.

Die gesammelten Erkenntnisse legen in der Gesamtschau den Schluss nahe, dass die geschaffenen Steuerungs- und Umsetzungsstrukturen geeignet sind, um mit dem ESF-Bundesprogramm einen Beitrag zur Erreichung von Gleichstellung im Sinne faktischer Chancengleichheit zu leisten. Gleichwohl ergeben sich an einigen Stellen Möglichkeiten für Verbesserungen bzw. Erweiterungen, über die es insbesondere im Hinblick auf die neue Förderperiode nachzudenken lohnt. Dies wird am Ende dieses Abschnitts näher erläutert. Zuvor wird allerdings auf einige zentrale Ergebnisse eingegangen.

Strukturell-prozessuale Verankerung von Gleichstellung in der Implementierung und Umsetzung in den ESF-Programmen des Bundes

Zusammengefasst bestehen die zentralen Elemente der strukturell-prozessualen Verankerung von Gleichstellung in der Umsetzung des ESF-Bundesprogramms aus (i) einer Ableitung der Gleichstellungsziele aus dem gleichstellungspolitischen Bezugsrahmen der EU und der Ausgangssituation in Deutschland, (ii) einem Indikatorensystem samt Gender Budgeting zur Abbildung und Messung der Ziele, (iii) einer Unterstützungsstruktur für die handelnden Akteure/Akteurinnen sowie (iv) einer Berücksichtigung der Gleichstellungsziele in Monitoring/Evaluation.

(i) Aus den Dokumentenanalysen kann festgehalten werden, dass im Bundes-OP eine Übersetzung des Gleichstellungsauftrags des ESF in arbeitsmarktbezogene Chancengleichheitsziele vorgenommen wird,

die sich im gleichstellungspolitischen Bezugsrahmen der EU verankern lassen, da sie die in der „Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern“ genannten Bedingungen – von einer Ausnahme abgesehen – aufgreifen. Die bei der Formulierung der Gleichstellungsziele gewählte fragmentierte Darstellungsweise erschwert jedoch die Herstellung eines direkten Bezugs. Im Zielkanon des Bundes-OP finden sich die Gleichstellungsziele existenzsichernde Beschäftigung, Verringerung der vertikalen und horizontalen Segregation im Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie/Privatleben für Frauen und Männer sowie die Reduktion geschlechterbezogener Rollenstereotypen wieder. Diese Ziele werden im Bundes-OP nicht weiter priorisiert, d.h. sie müssen als gleichwertig erachtet werden. Damit gibt sich das ESF-Bundesprogramm einen sehr ambitionierten Gleichstellungsauftrag. Die Ausformulierungen der Ziele sind nachvollziehbar begründet und logisch widerspruchsfrei. Allerdings wird die Gefahr, dass sich aus den Zielen möglicherweise Zielkonflikte oder Fehlanreize ergeben, nicht explizit thematisiert.

(ii) Alle Ziele des ESF-Bundesprogramms sind mit Indikatoren unterlegt. Das Indikatorensystem des Bundes-OP für die Bewertung des Gesamtprogramms und einzelner Vorhaben umfasst Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren. Die Output- und Ergebnisindikatoren sind für die einzelnen Instrumente formuliert, die Wirkungsindikatoren auf Ebene der Prioritätsachsen verankert. Die Wirkungsindikatoren stellen dabei eine Operationalisierung und Quantifizierung der jeweiligen strategischen Ziele dar und orientieren sich an den EU-Benchmarks auf der Makroebene.

Für die Überprüfung der Zielerreichung des strategischen Querschnittsziels Chancengleichheit wird die Beschäftigungsquote von Frauen genannt und mit dem Zielwert 60 Prozent versehen, der dem „Lissabon-Ziel“ entspricht. Zusätzlich zu den genannten Indikatoren wird der Gleichstellungsbeitrag des ESF-Bundesprogramms mit Hilfe des Gender Budgeting abgebildet. Das mit diesem verbundene budgetäre Ziel, dass Frauen mit 50 Prozent der teilnahmebezogenen Mittel an den Gesamtausgaben beteiligt werden sollen, stellt allerdings ein reines Teilhabeziel dar. Es impliziert eine Mindestbeteiligung von Frauen an geförderten Maßnahmen, die sich von ähnlichen Mindestbeteiligungsquoten dadurch unterscheidet, dass hier nicht Personen sondern Ausgaben gezählt werden. Inwieweit durch diese Vorgabe tatsächlich ein Beitrag zur Erreichung der Gleichstellungsziele bewirkt wird, dürfte jedoch sehr stark davon abhängen, an welchen Maßnahmen genau die jeweils geförderten Personen teilnehmen.

(iii) Eine zentrale Neuerung in der Förderperiode 2007-2013 stellte die Schaffung einer Einrichtung dar, die alle mit der Umsetzung des Gleichstellungsauftrags betrauten Akteure/Akteurinnen unterstützen sollte. Bei dieser Einrichtung handelt es sich um die „Agentur für Gleichstellung im ESF“. Ein wichtiger Bestandteil der Arbeit der Agentur bestand in der Entwicklung von Leitfäden als Hilfestellungen für die praktische Arbeit in den Programmen und Projekten. Darunter fanden sich mit sehr anschaulichen Beispielen angereicherte Leitfäden und Praxistipps für einzelne Programme wie „rückenwind“, „weiter bilden“ und „IdA“.

Als Bestandteil der Unterstützungsstruktur auf der Ebene des Bundes ist auch die AG Chancengleichheit zu betrachten. Hierbei handelt es sich um ein Netzwerk von verantwortlichen Akteuren des ESF, aber auch des EFRE, die auf Ebene von Bund und Ländern tätig sind. Auch dieses Gremium, das ca. zweimal jährlich tagte, besitzt in Bezug auf den Bundes-ESF keine Steuerungsvollmacht bzw. Entscheidungskompetenz. Es fungierte im Wesentlichen als Informations- und Beratungsgremium von Vertre-

terinnen und Vertretern von Bund und Ländern. Es diene vorrangig dem Erfahrungsaustausch. In Vorbereitung auf die neue EU-Förderperiode wurden von der AG Chancengleichheit Empfehlungen zur künftigen Umsetzung des Querschnittsziels erarbeitet. Die begleitende Beobachtung auch dieses Gremiums lässt den Schluss zu, dass die hier vertretenen Akteure auch Anregungen für die Gestaltung des Steuerungsprozesses mitnahmen. Die Arbeit der AG Chancengleichheit wurde von der Agentur für Gleichstellung intensiv begleitet und unterstützt.

(iv) Darüber hinaus wurde ein Monitoringsystem implementiert, das es teilweise erlaubt die Kosten der einzelnen Projekte so zu ermitteln, dass die Ausgaben geschlechterspezifisch zugeordnet werden können. Dies ist ein zentraler Input für das Gender-Budgeting. Schließlich findet eine Evaluierung des Querschnittsziels Gleichstellung sowohl im Rahmen der OP-Evaluation als auch in den einzelnen Fachevaluationen statt.

Spezifische Chancengleichheitsstrategien und -ansätze bezogen auf die einzelnen Programme sowie deren Spezifika

In einzelnen Programmen findet sich eine Festlegung verbindlicher Kriterien zur Bewertung von Förderanträgen im Rahmen des Bewilligungsverfahrens unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit/Gleichstellung, z.B. für die Programme „rückenwind“, „weiter bilden“, „Perspektive Berufsabschluss“ und „IdA“ sowie „BIWAQ“, wobei die Teilnehmenden des Bewertungs- und Auswahlgremiums intensiv zum Querschnittsziel geschult wurden. Die genannten Programme stellen hinsichtlich der Konkretheit und Verbindlichkeit der gleichstellungsbezogenen Projektauswahlkriterien allerdings Ausnahmen dar. Zumeist wird in den entsprechenden Dokumenten – in unterschiedlichen Formulierungen – zwar darauf hingewiesen, dass die jeweiligen Programme einen entsprechenden Beitrag zu leisten hätten. Vorgaben für eine konkrete Bewertung werden jedoch nicht gemacht.

Für die o.g. Programme wurden außerdem Hilfestellungen in Form von Leitfäden und Praxistipps verfasst. Diese Strategie einer verbindlichen Verankerung von Gleichstellung schlägt sich auch in einer ausgeprägteren personellen und operativen Verankerung im Vergleich zu anderen Programmen nieder und kann daher als erfolversprechender und nachahmenswerter Ansatz erachtet werden, der auf die Mehrheit der Bundesprogramme ausgedehnt werden sollte (vgl. auch unten).

Schlussfolgerungen/Empfehlungen für die kommende Förderperiode

Im Hinblick auf die neue Förderperiode erscheint es bedenkenswert, die Analysen zur gleichstellungsbezogenen Ausgangssituation dahingehend zu erweitern, dass systematischer als bisher unterschiedliche Lebenslagen oder -situationen von Frauen und Männern betrachtet werden (etwa in Form von Kombination soziodemografischer und haushaltsbezogener Merkmale wie Alter, Familienstand und Migrationshintergrund). Es böte sich ferner an, diese erweiterten Untersuchungen stärker als bislang räumlich ausdifferenzieren, um die regionale Heterogenität so gut wie möglich abzubilden. Durch diese beiden Erweiterungsschritte böte sich die Möglichkeit, die geplanten Programme sowohl hinsichtlich ihrer individuellen Zielgruppen als auch ihrer räumlichen Interventionsgebiete¹³ zu schärfen.

¹³ Denkbar ist in diesem Zusammenhang etwa eine räumliche Eingrenzung einzelner Interventionen wie dies z.B. beim Kommunal-Kombi in der laufenden Förderperiode der Fall war.

Eine derartige Erweiterung erscheint aber nicht zwingend notwendiger Bestandteil des neuen OP sein zu müssen. Sie könnte auch im Zuge des strategischen Planungsprozesses der einzelnen Programme nach erfolgter OP-Genehmigung zielführend umgesetzt werden.

Darüber hinaus könnte die Kommunikation des Zielsystems durch eine weniger fragmentierte Darstellungsweise verbessert werden. Da unbestritten sein dürfte, dass ein korrektes Verständnis der Gleichstellungsziele samt der zu ihrer Erreichung vorgesehenen Strategie eine grundlegende Voraussetzung dafür ist, dass die Ziele bei allen beteiligten Akteuren/Akteurinnen handlungsleitend werden können, erscheint eine kompaktere und stringenter Darstellung dessen, was mit dem ESF in gleichstellungspolitischer Hinsicht erreicht werden soll, vor allem im Hinblick auf die kommende Förderperiode ratsam. Die entsprechenden Ausführungen im neuen OP (vgl. ESF-OP des Bundes 2014-2020, S. 11ff) stellen hierfür einen sehr guten Ausgangspunkt dar.

Ratsam erscheint ferner eine stringenter Verankerung der Gleichstellungsziele in den Projektauswahlkriterien aller Programme, um die Verbindlichkeit der Gleichstellungsziele deutlich zu erhöhen. Hierfür können z.B. die Programme „weiter bilden“, „rückenwind“ und „IdA“ als Vorbilder dienen. Dies könnte gleichzeitig das Potenzial einzelner Maßnahmen systematischer erschließen. Allerdings muss auch darauf geachtet werden, dass die Zugangsvoraussetzungen in die Programme nicht überfrachtet und die weiteren Ziele der Maßnahmen dadurch nicht gefährdet werden. Insbesondere bei Vorhaben, bei denen der Zugang zur Maßnahme über Betriebe stattfindet, könnten daher auch Ansätze zum Einsatz kommen, die eine Beratung der Antragsteller/-innen z.B. durch die BCA der Arbeitsagenturen vorsehen.

Des Weiteren dürfte eine weitere Verbreitung von Hilfestellungen wie Leitfäden für die mit der Umsetzung des ESF-Bundesprogramms betrauten Akteure/Akteurinnen sinnvoll sein. Allerdings darf dabei nicht übersehen werden, dass derartige Hilfestellungen Angebote darstellen, die auch genutzt werden müssen. Die Nutzung der Angebote dürfte entscheidend davon abhängen, ob entsprechende Anreize hierfür vorhanden sind. Dies wiederum hängt mit großer Wahrscheinlichkeit eng von der Verbindlichkeit der Gleichstellungsziele ab (vgl. oben).

Schließlich kann es in Anbetracht der Heterogenität der beiden Geschlechtergruppen hinsichtlich weiterer soziodemografischer und erwerbsbiografischer Merkmale nur uneingeschränkt begrüßt werden, dass in der neuen Förderperiode eine individualisierte Teilnehmendenerfassung implementiert wird. Hierdurch bietet sich in Zukunft die Möglichkeit, einen wesentlich detaillierteren und damit nutzbringenderen Überblick über die Struktur der Geförderten zu erhalten, insbesondere dann, wenn – wie vorgesehen – die dort erfassten Daten mit existierenden Datenbeständen (z.B. den BA-Prozessdaten) verknüpft werden können.

4.2.3.2 Die Arbeit der Agentur für Gleichstellung im ESF

Beispielgebend in der EU-Förderperiode 2007 bis 2013 war auf Bundesebene die erstmalige Etablierung eines Unterstützungsangebotes für die programmverantwortlichen Akteure des Bundes-ESF. Dabei handelt es sich vor allem um die Einrichtung der bereits angesprochenen Agentur für Gleichstellung im ESF im Jahr 2009, deren Tätigkeit 2014 endete. Gleich eingangs sei an dieser Stelle ausdrücklich angemerkt, dass die Agentur keinen unmittelbaren Steuerungsauftrag hatte, aber steuerungsrelevante Effekte dahingehend unterstellt werden können, da sie mit der Zielstellung installiert worden

war, „... die Implementierung von Gender Mainstreaming und die Gleichstellung von Frauen und Männern im ESF in Deutschland zu unterstützen“ (Agentur für Gleichstellung im ESF 2010: 2). Die Agentur fungierte damit als Gender Mainstreaming Koordinierungsstelle für das Operationelle Programm des Bundes des ESF. In dieser Eigenschaft war es ihre Aufgabe, die ESF-Bundesverwaltungsbehörde und die mit der Umsetzung von Programmen des Bundes-ESF betrauten Ressorts bei der Umsetzung der im OP vorgegebenen gleichstellungspolitischen Aufgaben und Ziele (Querschnittsziel Chancengleichheit) zu unterstützen.

Ziel dieses Abschnitts ist eine Darstellung und Bewertung der Beratungstätigkeit der Agentur für Gleichstellung im ESF (im Folgenden oft: Agentur). Die Beratung der Programmverantwortlichen stellte für die Agentur einen besonderen Schwerpunkt ihrer Aktivitäten dar. In Abstimmung mit der Verwaltungsbehörde wurden für die Beratung durch die Agentur auf der Grundlage spezifischer Kriterien einzelne Bundesprogramme ausgewählt. Die Beratung war für die Programmakteure auf Bundesebene prozess- und bedarfsorientiert angelegt, sie erfolgte im dialogischen Verfahren und sie war als ein Angebot an die Akteure vorgesehen, das diese ausschließlich auf freiwilliger Basis nutzen konnten. Ebenso erfolgten das Aufgreifen und die praktische Umsetzung der Beratungsergebnisse seitens der beratenen Akteure freiwillig.

Bei der Beratung handelte es sich nur um einen Aufgabenbereich der Agentur. Weitere Aufgaben – wie Informations-/bzw. Wissensmanagement, Öffentlichkeitsarbeit und Vernetzung – waren nicht Gegenstand der Untersuchung. Diese basiert zum einen auf einer schriftlichen Erhebung der Nutzerinnen und Nutzer von Beratungsleistungen der Agentur, in der aus der Nutzer/-innenperspektive den Fragen nachgegangen wurde, welche Beratungsleistungen in Anspruch genommen wurden, was diese bewirkt haben, wie die Beratungstätigkeit bewertet wird und welche Optimierungsmöglichkeiten bei der Beratung durch die Agentur aus der Perspektive der Beratenen bestehen. Die Befunde der schriftlichen Erhebung wurden durch Meinungsäußerungen und Einschätzungen unteretzt, die von mündlich befragten, von der Agentur für die Beratung vorgesehenen Expertinnen und Experten eingeholt wurden.

Die Beratungsarbeit der Agentur für Gleichstellung im ESF wird von den beratenen Personen insgesamt positiv bewertet. Diese Gesamteinschätzung ergibt sich aus einer übergreifenden Auswertung anhand dreier Bewertungskriterien. Dabei sind folgende Einzelaspekte hervorzuheben:

- Die Beratungstätigkeit der Agentur war – nach Einschätzung der Befragten – weitgehend an ihrem Bedarf ausgerichtet. Dabei hat die Beratung vor allem den Anforderungen der Programmpraxis entsprochen.
- Die antwortenden Personen haben hervorgehoben, dass sie im Ergebnis der Beratung vor allem fach- und gleichstellungspolitische Fragen besser verknüpfen können, was sich z.B. in einer Stärkung des „Gendergehalts“ ihrer Programme und damit positiv auf die Programmgestaltung insgesamt ausgewirkt hat.
- Es liegen Anhaltspunkte für eine kundenorientierte Beratungstätigkeit der Agentur vor (Bedarfsorientierung, Beratungsprioritäten sowie Praxisbezug, Zeitressourcen).
- Nicht zuletzt wurde im Ergebnis der Befragung ein hohes Maß an Zufriedenheit mit der Arbeit der Beraterinnen und Berater der Agentur deutlich. Ihre Tätigkeit wurde von mehreren antwortenden Personen in der Rubrik „Anmerkungen und Kommentare“ am Ende des Fragebogens noch einmal als sehr hilfreich gewürdigt, ebenso in den Interviews.

- Verbesserungsbedarf, sofern von den Beratenen angegeben, konzentriert sich auf noch mehr Praxisnähe der Beratung sowie Unterstützung beim Transfer des Beratungs-Inputs.

Trotz der insgesamt positiven Bewertung der Beratungstätigkeit der Agentur für Gleichstellung im ESF bietet eine Reihe von Befragungsbefunden Anlass, diese tiefer zu hinterfragen. Nachstehend soll auf drei Aspekte hingewiesen werden:

(1) Eine Folge der Bedarfsorientierung in der Beratung ist eine vorrangig punktuelle, auf ausgewählte Fragen fokussierte Beratung. Damit sind einzelne Phasen des Programmzyklus in der Beratung unterschiedlich zum Tragen gekommen. Dies dürfte sich vor allem aus dem Umstand erklären, dass die Beratung an den laufenden Programmprozess (Entwicklung, Umsetzung, Auswertung) andocken musste und für die Beratung ohnehin begrenzte Ressourcen zur Verfügung standen. Dies dürfte zum einen dafür sprechen, dass der Beratung durch diesen bedarfsorientierten Ansatz pragmatische Zugänge gelungen sind. Zum anderen ist zu hinterfragen, inwieweit durch diesen „modularisierten Zuschnitt“ die Zusammenhänge des Programmzyklus evtl. verloren gegangen bzw. aufgehoben worden sind. Zumindest nach Darstellung der Interviewten ist es dem Beratungsteam gelungen, diese Gefahr zu minimieren. Zudem wurden die Beratungskapazitäten der Agentur für Gleichstellung genutzt, um die Programme der neuen Förderrunde auch aus der Perspektive der Gleichstellung zu konzipieren. Eine Herausforderung für die Zukunft besteht somit darin, die Stärken eines bedarfsorientierten Ansatzes zu bewahren und gleichzeitig im Beratungsprozess den gesamten Programmzyklus im Auge zu behalten.

(2) Ein Befund, der aus der schriftlichen Erhebung so nicht zu erwarten war, betrifft die Rolle der Einzelberatung. Sie spielte als Beratungsansatz aus der Perspektive der Beratenen eine relativ geringe Rolle. Zugleich wurde sie hinsichtlich ihres Nutzens als eher nachrangiges Instrument beurteilt. Die schriftliche und mündliche Befragung verweist auf die Bedeutung der einzelnen Beratungsformate in ihrer Gesamtheit und damit auf einen sinnvollen Methodenmix als geeigneten Beratungsansatz.

(3) Insbesondere die persönlichen Gespräche mit den sieben befragten Akteuren/Akteurinnen des Bundes-ESF haben trotz aller Erfolge im Ergebnis der Beratung deutlich gemacht, dass es in Bezug auf das Thema Gleichstellung/Gender Mainstreaming auch in Zukunft noch „dicke Bretter zu bohren“ gilt und es noch auf absehbare Zeit eines „langen Atems“ bedarf. Dem Querschnittsziel wird nach Einschätzung der Befragten in den fachpolitischen Ressorts auch künftig eine zur Fachpolitik nachrangige Bedeutung beigemessen. Noch zu wenig im Blick ist die Chance, mit Hilfe von Gleichstellungspolitik die Qualität und Nachhaltigkeit der Fachprogramme zu stärken. Diesbezüglich wird evtl. zwar nicht in jedem Falle ein direkter Widerspruch gesehen, allerdings werden derartige Zusammenhänge keineswegs als selbstverständlich erachtet. Abhilfe könnte demnach durch eine noch deutlich konsequentere gleichstellungspolitisch ausgerichtete Evaluierung geschaffen werden. Außerdem seien deren Ergebnisse nach Einschätzung interviewter Programmverantwortlicher vielfach wenig überzeugend bzw. eher ernüchternd.

Handlungsbedarfe und Schlussfolgerungen für die Förderperiode 2014 bis 2020

Auf der Abschlusskonferenz der Agentur für Gleichstellung im ESF vom November 2013 wurde auf die Bereitstellung einer Unterstützungsstruktur für die Förderperiode 2014 bis 2020 hingewiesen, die sich an der Arbeit der bisherigen Agentur orientieren sollte. Aus der Befragung der Nutzer/-innen lassen sich für die Förderperiode 2014 bis 2020 folgende Handlungsbedarfe und Schlussfolgerungen ableiten:

- a) Eindeutige und präzise Bewertungsmaßstäbe für die Arbeit einer künftigen Unterstützungsstruktur sind erforderlich

Zielstellung der schriftlichen Befragung unter verschiedenen Programmakteuren/Programmakteurinnen war es, zu erfassen, wie und mit welchem Ergebnis die Beratungsleistungen der Agentur für Gleichstellung im ESF angenommen und bewertet werden. Die Herausforderung für die Evaluierung bestand darin, dass der Beratungsauftrag für die Agentur relativ allgemein gehalten und nicht mit konkreten Mess- und Bewertungskriterien untersetzt war. Damit war es zunächst erforderlich, Kriterien zu erarbeiten, an denen die Arbeit, hier einschränkend die Beratungstätigkeit der Agentur, allgemein beurteilt werden konnte.

Der Bewertung der Arbeit der Agentur wurden im Wesentlichen drei Kriterien zu Grunde gelegt:

- der Zuwachs an Gender-Wissen und Gender-Kompetenz,
- Verbesserung des „Gleichstellungsgehalts“ der Programme und
- eine Kunden/-innen-Orientierung (allerdings sehr eingeschränkt).

Jedes dieser genannten Kriterien setzt wiederum eine präzise Definition voraus. Das Kriterium „Zuwachs an Gender-Wissen und Gender-Kompetenz“ macht – streng genommen – die exakte Messung des erzielten Zuwachses erforderlich. Auch die Erhöhung des „Gleichstellungsgehalts“ der Programme bedarf eines akribischen Vorher-Nachher-Vergleichs und zudem einer objektiven Begutachtung der Förderrichtlinien, der Förderkriterien sowie der Bewertung und Auswahl der Projekte wie auch der Bewertung der erreichten Ergebnisse der praktischen Programmumsetzung aus der Gleichstellungsperspektive. Ob die Arbeit der Agentur Kunden/-innen-orientiert erfolgt ist, lässt sich fundiert auch nur an einer Reihe verschiedener Aspekte begutachten. Hier wurde diese Frage ausschließlich anhand des Bedarfs und des zeitlichen Aufwands aufgegriffen. Für eine klare und eindeutige Bewertung der Beratungstätigkeit einer künftigen Begleitstruktur bedarf es einer präzisen Aufgabenstellung, die operationalisier- und messbar ist.

- b) Mögliche Nachjustierungen bzw. Neuausrichtungen

Hoher Stellenwert in der Beratung ist insbesondere im Kontext „Ergebnissicherung/Evaluierung“ der Frage zu widmen, wie ein fachpolitisches Programm durch eine stärkere gleichstellungspolitische Ausrichtung an Qualität, an Ergebnisorientierung und an Nachhaltigkeit gewonnen hat. Ein solcher Nachweis könnte vor allem durch die Programmevaluatoren/Programmevaluatorinnen erbracht werden (inkl. Best Practice). Dafür sollten künftige Beratungen verstärkt sensibilisieren.

Einige Kommentare der antwortenden Personen haben darauf aufmerksam gemacht, dass der mit der Beratung erworbene Wissens- und Kompetenzzuwachs in ihrem Arbeitsbereich insgesamt, inkl. der Leitung, zu sichern sei. Die Anmerkungen lassen sich dahingehend interpretieren, dass sich die Beratung der Agentur bisher vorrangig auf einzelne Personen konzentriert hat. Dies bringt die Gefahr mit sich, dass das gesamte Genderwissen eines Arbeitsbereichs verloren geht, sobald die zuständige Mitarbeiterin / der zuständige Mitarbeiter den Arbeitsbereich verlässt. Im Interesse einer möglichst breiten personellen Basis mit Gender-Kompetenz ist zu überlegen, wie die Reichweite der Beratung künftig ausgeweitet werden kann. Dafür wäre allerdings ein Beratungskonzept erforderlich, welches möglichst mehrere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eines Fachressorts, die im ESF-Kontext tätig sind, erreicht.

Zu überlegen wäre, ob eine höhere Verbindlichkeit bei der künftigen Nutzung von Beratungsangeboten einer noch größeren Verbreitung von Gender-Kompetenz dienen würde. Bisher beruht das Beratungsangebot der Agentur ausschließlich auf Freiwilligkeit. Die Verantwortlichen der Fachreferate wie auch die externen Dienstleister können eigenständig darüber entscheiden, ob und wie intensiv sie Beratungsleistungen in Anspruch nehmen und wie sie den Beratungsinput und die Ergebnisse des Beratungsberatungsprozesses annehmen und umsetzen. Hier dürften künftig Anreize hilfreich sein, um Beratung zum Querschnittsziel GeM anzunehmen und umzusetzen.

Die insgesamt positive Bewertung der Beratungstätigkeit sollte zu der Schlussfolgerung führen, an den bisherigen bewährten Standards festzuhalten – wie Ganzheitlichkeit (Programmzyklus), Bedarfsorientierung und Praxisnähe, Beratung „auf Augenhöhe“, Vielfalt des Beratungssettings hinsichtlich der einzubeziehenden Partner/-innen wie auch der Umsetzungsformen etc. Gleichzeitig sollte nach Möglichkeiten gesucht werden, in der künftigen Beratungstätigkeit bisher noch bestehende „Baustellen“ verstärkt zu berücksichtigen (insbesondere Evaluierung, Nutzen/Vorteilsübersetzung, Transfer).

4.2.4 Der Bundes-ESF als Schnittstelle zwischen Bund und Region

Die Ausführungen zur Steuerung haben verdeutlicht, dass sich die Programme des Bundes-ESF an einer Schnittstelle zwischen Bund und Region befinden – oder anders ausgedrückt: im Spannungsverhältnis zwischen Bund und Region stehen. Das Bundes-OP weist ausdrücklich auf die Partnerschaft zwischen den öffentlichen Einrichtungen des Bundes, der Länder, der Kommunen sowie vielfältiger weiterer regionaler Akteure hin (BMAS 2013a: 177). In der konkreten Umsetzung dieser partnerschaftlichen Strategie zeigen sich zwischen beiden Ebenen (d.h. Bund und Region) zahlreiche Kompatibilitäten, aber auch einige Inkompatibilitäten, die im Folgenden stichpunktartig zusammengefasst werden.

Einerseits ist (im Sinne des Bundes-ESF als Schnittstelle) festzustellen, dass

- es die Regionen verstanden und entsprechende Initiativen unternommen haben, um sich einen Überblick (auch) über die Förderangebote des Bundes-ESF zu verschaffen, da die Angebote des Bundes-ESF in den Regionen auf interessierte Nachfrage stoßen,
- es auf regionaler Ebene Strukturen und Akteure (z.T. auch Strategien) gibt, die es gestatten, die Angebote des Bundes-ESF „aufzufangen“ und in regionale Kontexte zu übersetzen,
- die Regionen mit den erforderlichen Kompetenzen und Erfahrungen ausgestattet sind, um (auch) den Bundes-ESF professionell handeln zu können,
- die Angebote des Bundes-ESF von den regionalen Akteuren insgesamt als wichtig und sinnvoll gewürdigt werden:
 - Der Bundes-ESF unterstützt aus Sicht vieler regionaler Akteure quantitativ wie qualitativ die Entwicklung des regionalen Arbeitsmarktes.
 - Besondere Bedeutung wird dabei auch dem Umstand beigemessen, dass der Bundes-ESF einen wichtigen Beitrag zur Schließung bestehender Förderlücke leistet.

- Viele ESF-Bundesprogramme setzen innovative Akzente und sind auch von daher für die Region impulsgebend.

Andererseits besteht das Spannungsverhältnis insbesondere darin, dass

- die Kofinanzierung durch nationale bzw. regionale Mittel zwar die Verzahnung zwischen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik auf den verschiedenen administrativen Ebenen fördert, die Regionen bei der Sicherung der Kofinanzierung aber auch vor Herausforderungen stellt; so setzt die Sicherung der Kofinanzierung u.U. eine Beteiligung mehrerer regionaler Arbeitsmarktakteure voraus, wodurch Abstimmungserfordernisse entstehen; zudem begrenzt das Kofinanzierungserfordernis häufig die Inanspruchnahme der ESF-Bundesförderung; insgesamt besteht für die regionalen Akteure somit ein großer Anreiz, bei der Inanspruchnahme des Bundes-ESF koordiniert vorzugehen und sich auf wesentliche Themenschwerpunkte zu konzentrieren;
- die jeweiligen Akteure vor Ort bei der Sicherung der Kofinanzierung mit unterschiedlichen Fördervorgaben konfrontiert werden; während der Bundes-ESF vielfach mehrjährige Projekte fördert – was von den regionalen Akteuren grundsätzlich sehr begrüßt wird –, agieren die Jobcenter und Arbeitsagenturen vor Ort in deutlich kürzeren Förderlaufzeiten. Kompromisse sind möglich, erfordern aber oft aufwändige Abstimmungen; aus organisatorischer Perspektive erweist sich die Verwirklichung des OP-Ziels einer besseren Verzahnung zwischen regionaler, nationaler und EU-Arbeitsmarktpolitik somit oftmals als schwierig;
- die Akteure bei der Akquirierung von Projektteilnehmenden häufig auf Zuweisungen von den Jobcentern und Arbeitsagenturen angewiesen sind; gerade in diesen Projekten erweist sich eine Erreichung von Projektzielen offenbar oftmals als schwierig;
- für die Regionen innerhalb des Governancemodells der – aus Bundessicht – dezentralen Steuerung grundsätzlich das Erfordernis besteht, sich bei der Einwerbung von Fördermitteln aus dem Bundes-ESF an die Förderkonditionen des Bundes anzupassen. Auch das bedeutet aus Sicht der Regionen oft, einen tragfähigen Kompromiss zu finden; aus Bundessicht dürfte dieser Anpassungsbedarf zu begrüßen sein, sofern eine ausreichende Bandbreite an Förderangeboten zur Verfügung gestellt wird, die den regionalen Akteuren eigene Schwerpunktlegungen erlaubt; wie die Ausführungen in diesem Bericht verdeutlichen, war diese Voraussetzung in der Förderperiode 2007 – 2013 gegeben;
- regionale Steuerungspotenziale nicht immer ausgeschöpft werden, weil noch Optimierungsbedarf hinsichtlich des regionalen Informationsaustauschs über die Einwerbung und Umsetzung von ESF-Bundesprojekten/-programmen besteht. Ein entsprechender Bedarf wurde von den arbeitsmarkt- und bildungspolitischen Akteuren verschiedener Regionen, beispielsweise aus Bremen, Stuttgart und Ostwestfalen-Lippe geäußert, insbesondere im Vergleich zum stärker regional verankerten Landes-ESF. In Leipzig wurde festgestellt, dass bei der Informationsgewinnung oftmals noch wenig Austausch zwischen öffentlicher Hand und Privatsektor besteht. Inwieweit hierdurch tatsächlich die Einwerbung von ESF-Mitteln verhindert wurde, lässt sich auf Basis der zur Verfügung stehenden Informationen nicht beantworten. Die übereinstimmende Einschätzung der Akteure aus verschiedenen Regionen legt jedoch nahe, dass in dieser Hinsicht tatsächlich Handlungsbedarf besteht, der vor allem bei den regionalen Akteuren liegt, wobei die Bundesebene die Akteure in den Regionen dabei gegebenenfalls unterstützen kann.

Abschließend soll der skizzierte Spannungsbogen am Beispiel des Querschnittsziels Gender Mainstreaming/Gleichstellung beleuchtet werden. Bekanntlich schreibt der Bundes-ESF dieses Querschnittsziel verpflichtend vor. Dieser Politikansatz wird auf regionaler Ebene auch akzeptiert, und ihm wird im Rahmen der Projektarbeit vor Ort – als eine Art „Mindeststandard“ – im Wesentlichen auch formal entsprochen: Denn für kommunale/regionale Akteure ist der politische Grundsatz der Gleichstellung ohnehin verpflichtendes Handlungsprinzip, und es besteht eine Unterstützungsstruktur (Gleichstellungsbeauftragte der Region, Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt in den Jobcentern). Für professionelle Projektträger stellt er ebenfalls keine Unbekannte dar. Es bestehen regionale Trägerlandschaften, die für gleichstellungspolitische Ansätze sensibilisiert und „diszipliniert“ sind und diesbezüglich auch über praktische Erfahrungen verfügen. Somit ist davon auszugehen, dass in den Regionen ein weit verbreitetes Grundverständnis zu den tatsächlichen Intentionen dieses Politikansatzes besteht (auch wenn einschränkend anzumerken ist, dass dieser Politikansatz in der Praxis noch immer sehr stark frauenpolitisch ausgerichtet ist). Dennoch wird Gender Mainstreaming/Gleichstellung auf regionaler Ebene in der Regel nicht als Aufgabe von hoher Priorität, sondern eher als nachrangig betrachtet, häufig nicht das Verständnis einer wirklichen Querschnittsaufgabe zu Grunde gelegt, und weiterhin vorherrschend als etwas „Zusätzliches“ betrachtet und der Zusammenhang von Fach- und Gleichstellungspolitik nicht hergestellt.

Des Weiteren haben die Fallstudien ergeben, dass die grundsätzlich formal akzeptierte Forderung des Bundes-ESF nach einer gleichstellungspolitischen Ausrichtung der Projektarbeit auf regionaler Ebene an Grenzen stößt. Als widersprüchlich ist insbesondere Folgendes hervorzuheben:

- In der praktischen Handhabung und Umsetzung des Querschnittsziels wird auf der Projektebene noch immer vielfach die Erfahrung gesammelt, dass Gender Mainstreaming/Gleichstellung weitgehend lediglich formal eingefordert wird und dass es „ausreicht“, dieser Forderung formal nachzukommen. Auf der Projektebene wird eine Definition klarer, konkreter Gleichstellungsziele eher im Ausnahmefall abverlangt, ebenso die Definition von Messgrößen zur Erfassung der Zielerreichung bzw. Zielverfehlung. Damit verbleibt dieser Politikansatz zumeist im Bereich des Unverbindlichen. Zugleich mangelt es an einem Controlling bzw. an einer Erfolgskontrolle.
- Eine gleichstellungspolitische Ausrichtung der Förderung stößt in der Regel spätestens dann an Grenzen, wenn es um „Anschlüsse“ aus dem bislang „geschützten Projektraum“ in die reale Arbeitswelt geht. Darauf haben Projektträger bzw. Förderprogramme kaum Einfluss. Für genderkonforme „Anschlüsse“ ist von entscheidender Bedeutung, welcher Umfang, welche Struktur und welche Qualität von Arbeitsplätzen durch die regionale Wirtschaft bereitgestellt werden. Zumindest stellt sich die Frage, inwieweit das Eruiieren und Erproben derartiger „Anschlüsse“ auch unmittelbar Projektbestandteil sein sollte.

In Bezug auf die Frage, ob und welchen Input der Bundes-ESF zur Stabilisierung bzw. Stärkung gleichstellungspolitischer Ansätze unter der Perspektive regionaler Steuerungsimpulse erbracht hat, sind ebenfalls differenzierte Antworten zu finden. Einerseits ist einzuschätzen, dass der Bundes-ESF Akzente zur Stabilisierung und Stärkung regionaler Gleichstellungspolitik leistet. Damit ist in der Unterstützung regionaler Gleichstellungsprozesse auch eine Stärke des Bundes-ESF zu sehen. Dies ist möglich, weil Gleichstellung als Ziel verbindlich festgeschrieben ist und der Bundes-ESF verschiedene Verfahren (z.B. Antragstellung, Prüfwesen und Bewilligung, Berichtswesen) und Instrumente bereitstellt

(z.B. Projektbeiräte), die die praktische Implementierung und Umsetzung des gleichstellungspolitischen Ansatzes auf regionaler Ebene unterstützen. Seitens des Bundes-ESF, insbesondere einzelner Programme sind in hoher Qualität gegenderte Programmdokumente wie Richtlinien, Handreichungen, Auswahlkriterien für die Sichtung und Bewertungen von Förderanträgen usw. sehr zu begrüßen. Eine noch konsequentere Anwendung entsprechender Richtlinien, Kriterien, etc. könnte die impulsgebende Funktion des Bundes-ESF weiter verstärken.

Damit stellt sich die Frage, wie der Bundes-ESF hierbei noch stärker als bisher Hilfestellungen geben kann: Dabei dürfte es weniger darauf ankommen, die Akteure zu sensibilisieren, sondern sie v.a. hinsichtlich der praktischen Handhabung zu qualifizieren (d.h. Vermittlung von Gender-Kompetenz). Die bisherige starke inhaltliche Ausdifferenzierung des Bundes-ESF in zahlreiche Fachprogramme sollte durchaus gute Möglichkeiten bieten, Gleichstellung in einen engen und unmittelbaren Kontext zur Fachpolitik zu stellen. Seine inhaltliche Breite könnte als Chance genutzt werden, konkrete fachpolitikbezogene Gleichstellungsziele zu definieren und in ihrer praktischen Umsetzung zu erproben.

Die Nutzbarmachung der gleichstellungspolitischen Ausrichtung des Bundes-ESF auf regionaler Ebene setzt ebenfalls Wissen – Wollen – Können seitens ihrer Akteure voraus. Die Gleichstellungsdimensionen des Bundes-ESF werden sich hier vor allem dann entfalten können, wenn Möglichkeiten und/oder Unterstützungsstrukturen vorhanden sind, die das Gleichstellungspotenzial des Bundes-ESF aufgreifen und auf die regionalen Gegebenheiten übertragen. Dies ist ebenfalls eine „Übersetzungsleistung“: Das Aufgreifen und die Einpassung der Gleichstellungspotenziale des Bundes-ESF in regionale Gleichstellungspolitik bedarf zielführender Strategien. Die bereits mehrfach erwähnten Projektbeiräte, die von Akteuren der regionalen Gleichstellungspolitik diesbezüglich positiv hervorgehoben wurden, dürften als ein interessanter Ansatz dafür zu betrachten sein.

Gleichzeitig fehlt es für die Beantwortung der oben formulierten Frage oft auch an regionaler Kompetenz. Selbst wenn diese Kompetenz verfügbar ist (z.B. durch Gleichstellungsbeauftragte), sind die relevanten Akteure angesichts der geringen Personalkapazitäten mit dieser Aufgabe oftmals überfordert. Ohnehin müsste die Region für diese Akteure den Auftrag vorgeben, Informationen und Erkenntnisse zu Projekten, die im Rahmen öffentlicher Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsförderung umgesetzt werden, in ihrer Komplexität zu bündeln und einer kritischen Bewertung zu unterziehen. Diesbezüglich sollte – ein Interesse vorausgesetzt – auf regionaler Ebene geprüft werden, von wem eine solche Aufgabe bewältigt werden könnte, was aber zugleich die Bereitstellung entsprechender Ressourcen durch die Region voraussetzen würde. Die Realisierungschancen erscheinen jedoch gering zu sein, denn dies unterstellt ein hohes Eigeninteresse der Region. Allerdings dürfte eine solche Überlegung auch aus der Perspektive der Fördergeber – wie etwa des Bundes-ESF – von Relevanz sei, denn es gestattet regionale Teilhabe und Partizipation, das aktive Einbringen der Potenziale der Region. Dies würde Chancen auf regionale Einflussnahme und Mitgestaltung – also Steuerungsaktivitäten – eröffnen, setzt aber zugleich Interesse und Bereitschaft des Fördergebers voraus. Diese „Schnittstelle“ auf regionaler Ebene könnte auch dahingehend steuern fungieren, in dem Bundes-/Landesförderung entsprechend bestehender Bedarfe genutzt werden, Doppelförderungen vermieden und Synergien gefördert werden können. Die Grundüberlegung zur unmittelbaren und aktiven Beteiligung der Region, hier zunächst im gleichstellungspolitischen Kontext des Bundes-ESF diskutiert, dürfte durchaus übertragbar sein – sowohl auf den fachpolitischen Kontext wie auch auf andere Förderarrangements.

Abschließend lässt sich zusammenfassen:

- Es bleibt nach wie vor wichtig, dass seitens des Bundes-ESF als Fördergeber eine gleichstellungspolitische Ausrichtung der öffentlichen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsförderung auch künftig gewährleistet ist. Eine stärkere Verbindlichkeit dieses Politikansatzes – auch im Sinne regionaler Steuerungsimpulse – ist wünschenswert.
- Das Querschnittsziel sollte bei der Evaluierung verstärkt Berücksichtigung finden. Besonderes Augenmerk sollte auf die Darlegung des Nutzens und der Vorteilsübersetzung einer durchgängigen Berücksichtigung der Geschlechterperspektive für die Erreichung der fachpolitischen Ziele der Förderung gelegt werden.
- Zugleich bleibt der Transfer von Good/Best Practice wichtig, wobei diesbezüglich nach effizienteren Wegen gesucht werden sollte (Broschüren und Internetauftritte sind durch „wirkliche Diskussionsplattformen“ zu ergänzen, es gilt praktisches Know-how). Eine stärkere Einbeziehung der regionalen Ebene könnte diesbezüglich ebenfalls neue Wege eröffnen.
- Eine aktive Einbeziehung der regionalen Ebene, das heißt die unmittelbare Beteiligung der Kommune als Partnerin des Bundes-ESF, eröffnet neue Umsetzungsoptionen und Chancen auf nachhaltige Zielerreichung – nicht zuletzt hinsichtlich des Querschnittsziels. Bei geeigneten regionalen Bedingungen ist dies ggf. ein erfolgversprechender Ansatz.

4.3 Wirtschaftlichkeitsanalyse

Zur Untersuchung der Wirtschaftlichkeit der Umsetzung des ESF Bundes-OP wurde zum Ende der Förderperiode eine Analyse der Vollzugswirtschaftlichkeit durchgeführt. Ziel dieser Analyse war es, Aussagen über den Verwaltungsaufwand zu treffen, der bei der Begleitung und Abwicklung der Programme in der gesamten Förderperiode anfiel, wobei sowohl die inhaltlich-konzeptionelle Begleitung als auch reine Verwaltungstätigkeiten von Interesse waren. Hierbei stand die Frage im Vordergrund, ob in bestimmten Bereichen (bzw. Prioritätsachsen) oder bei bestimmten Programmstrukturen (Programme mit Bagatellfällen vs. Programme ohne Bagatellfälle) Besonderheiten hinsichtlich der Höhe des Verwaltungsaufwands zu beobachten sind.

Zu diesem Zweck wurde im April 2015 eine E-Mail-Befragung bei den zuständigen Fachreferaten und umsetzenden Stellen durchgeführt, der im Mai 2015 eine Nachfassaktion folgte. Die Befragung erfolgte programmspezifisch für verschiedene Zeiträume der Förderperiode (2007 – 2009, 2010 – 2011, 2012 – 2013, 2014 – 2015, wobei für 2015 Schätzwerte erbeten wurden) und erfragte, wie viele Personen (in Vollzeitäquivalenten, VZÄ) sich durchschnittlich im jeweiligen Fachreferat bzw. der umsetzenden Stelle insgesamt mit Tätigkeiten im Rahmen des jeweiligen ESF-Programms befassten. Hierbei

wurde darauf hingewiesen, dass die Angaben sich auf alle Tätigkeiten, die bei der Begleitung des Programms anfallen, sowohl bei reinen Verwaltungstätigkeiten als auch bei der inhaltlichen Begleitung (z.B. Konzeption, inhaltliche Steuerung von Programmen), beziehen sollten.^{14 15}

Die ermittelten VZÄ wurden für jedes Programm zum finanziellen Volumen ins Verhältnis gesetzt, um eine Vergleichbarkeit der Programme zu gewährleisten. Hierbei zeigt sich eine relativ große Schwankungsbreite über die verschiedenen Programme, mit einem maximalen Wert von im jährlichen Durchschnitt 8,7 eingesetzten VZÄ pro 1 Million verausgabten Programmmitteln und einem minimalen Wert von 0,03 VZÄ pro 1 Million verausgabten Programmmitteln (Anhang 6).¹⁶

Ein erster Befund bei der Gegenüberstellung von verschiedenen Programmgruppen ist, dass ESF-Programme mit relativ kleinem finanziellem Volumen (z.B. Pluspunkt Erfahrung, Forschungstransfer, Unternehmen Familie) durch einen im Vergleich zum finanziellen Volumen relativ hohen Verwaltungsaufwand gekennzeichnet sind. Dies lässt sich einerseits dadurch erklären, dass beim Verwaltungsaufwand gewisse Fixkosten entstehen, die sich in kleinen Programmen nicht so leicht amortisieren lassen wie in größeren Programmen. Andererseits könnte es bei kleinen Programmen auch zu leichten Überschätzungen des VZÄ-Aufwands gekommen sein, wenn Mitarbeiter der umsetzenden Stellen/Fachreferate nicht nur für die Betreuung des abgefragten Programms, sondern auch mit anderen Aufgaben (evtl. sogar außerhalb von ESF-Programmen) betraut sind.

Beim Vergleich zwischen Programmen ohne Bagatellfälle und solchen mit Bagatellfällen zeigte sich nur ein geringfügiger Unterschied: Während die erstgenannte Programmgruppe 0,91 VZÄ pro 1 Million Programmmittel an Verwaltungsaufwand aufweist, sind dies bei der letztgenannten Programmgruppe 1,07 VZÄ pro 1 Million Programmmittel.¹⁷ Somit führt der strukturelle Unterschied zwischen diesen beiden Programmgruppen offenbar nicht zu bedeutenden Unterschieden im personellen Aufwand, der zur Verwaltung der Programme anfällt.

Schließlich zeigen sich auch beim Vergleich der Prioritätsachsen nur geringe Unterschiede: Prioritätsachse A (Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist) hat einen Wert von 0,85 VZÄ pro Jahr und 1 Million verausgabten Programmmitteln, Prioritätsachse B (Verbesserung des Humankapitals) einen Wert von 0,97 VZÄ und Prioritätsachse C (Beschäftigung und soziale Integration) einen Wert von 0,86 VZÄ. Lediglich die transnationalen Maßnahmen weisen einen sehr niedrigen Wert von 0,22 VZÄ auf, was sich auf den sehr niedrigen Wert des größten Programms in dieser Prioritätsachse (IdA – Integration durch Austausch) zurückführen lässt.

¹⁴ Eine getrennte Untersuchung der inhaltlichen Begleitung und der reinen Verwaltungstätigkeiten erwies sich in einer früheren Erhebung im Jahr 2013 als nicht praktikabel, da viele umsetzende Stellen keine getrennten Zahlen liefern konnten.

¹⁵ Eine Analyse der technischen Hilfe erfolgte nicht, da diese von mehreren umsetzenden Stellen laut deren Angaben nicht nach Programmen aufgeteilt werden kann.

¹⁶ Da es sich bei der Erhebung teilweise um Schätzwerte handelt, die mit Messfehlern behaftet sein können, wird auf eine detaillierte Analyse der Einzelprogramme verzichtet.

¹⁷ Bei der Berechnung dieser Durchschnittswerte gehen die VZÄ-Werte der einzelnen Programme mit einer Gewichtung durch die verausgabten Mittel ein, so dass Programme mit einem höheren finanziellen Volumen mit einem höheren Gewicht in die Analyse eingehen.

Zusammenfassend zeigen sich somit für den Verwaltungsaufwand, gemessen an dem für die inhaltliche und verwaltungstechnische Begleitung eingesetzten Personal, keine Auffälligkeiten beim Vergleich zwischen verschiedenen Programmgruppen, seien es Programme mit oder ohne Bagatellfälle oder Programme verschiedener Prioritätsachsen. Lediglich für sehr kleine Programme scheint es eine Systematik diesbezüglich zu geben, dass hier ein höherer Verwaltungsaufwand erforderlich ist.

5 Zusammenfassung

Der **finanzielle Programmverlauf** bildet die Grundlage für die Zielerreichung des Bundes-OP. Laut Auswertungen der ADELE-Datenbank beliefen sich die absoluten Ausgaben zum Ende des Jahres 2013 auf knapp 5,7 Milliarden Euro, die abgerechneten ESF-Mittel betragen 2,6 Milliarden Euro (beides ohne technische Hilfe). In Bezug auf die bisher getätigten Ausgaben und die Ausschöpfung der Budgetlinie befindet sich der ESF in Deutschland unter Beachtung der n+2 Problematik im zeitlichen Rahmen.

Die thematischen Schwerpunkte des Bundes-ESF wurden mithilfe einer vom Evaluationsteam entwickelten Programmtypologie untersucht (siehe Anhang 1). Hierbei zeigt sich, dass die Integration in Beschäftigung (Programmtyp [4]) sowohl im Hinblick auf das geplante Budget als auch hinsichtlich der tatsächlichen Ausgaben die wichtigste Rolle spielt. Dies steht im Einklang damit, dass der Erhöhung der Beschäftigung / Erwerbstätigkeit sowie der Reduktion der Langzeitarbeitslosigkeit als strategische Ziele im Bundes-OP eine besondere Bedeutung zukommt. Zudem wurde hierdurch ein Beitrag zur Erreichung des Spezifischen Ziels 7 (Verbesserung der Arbeitsmarktchancen Benachteiligter) geleistet.

Beim **materiellen Programmverlauf** zeigt sich, dass bis Ende 2014 insgesamt 1,65 Millionen Eintritte in ESF-Projekte erfasst wurden. Zudem gibt es 3,15 Millionen Eintritte in Projekten statt, die als Bagatelle klassifiziert sind, und die deswegen im Durchschnitt durch ein geringeres Fördervolumen charakterisiert sind. Das Auftreten von Bagatellfällen über die Prioritätsachsen hinweg unterscheidet sich dabei stark: Sie kommen ausschließlich in den Prioritätsachsen C („Beschäftigung und soziale Integration“) und E („Transnationale Maßnahmen“) vor.

Mit Blick auf die „echten“ Teilnehmenden vereinen vier große Programme (QualiKug, Bildungsprämie, Informationsveranstaltungen, Sprachkompetenzen/ESF-BAMF-Programm) 46 Prozent aller Eintritte auf sich. Grundsätzlich entspricht die Verteilung der Eintritte über die Prioritätsachsen und Zielgebiete den im OP-Bund definierten Zielwerten in Bezug auf die Outputindikatoren. Die Zielerreichung war diesbezüglich überwiegend sehr gut, da die Zielwerte mehrheitlich erreicht wurden und nur wenige negative Abweichungen zu verzeichnen sind (Tabelle A.3.1). Ausnahme stellt der Outputindikator „Anzahl der geförderten Personen“ des spezifischen Ziels 7 „Verbesserung der Arbeitsmarktchancen Benachteiligter“ dar, der hinter den Zielvorgaben zurück geblieben ist. Hingegen wurden in Prioritätsachse E „Transnationale Maßnahmen“ für beide Outputindikatoren als auch Zielgebiete die gesetzten Werte übertroffen.

Hinsichtlich der Erfassung der Teilnehmenden in ESF-Programmen ergeben sich wichtige Schlussfolgerungen für kommende Förderperioden: Beim eingesetzten Datenbanksystems ADELE werden die Daten auf Projektebene erfasst, zudem fehlen Verbleibinformationen der Teilnehmenden, so dass die (längerfristige) Effektivität von Programmen nicht abgeschätzt werden können. Aus diesen Gründen erscheint die Erhebung von Individualdaten, wie sie in der Förderperiode 2014-2020 geplant ist, deutlich sinnvoller.

Bei den **Ergebnisindikatoren** wird ersichtlich, dass für die große Mehrheit der aufgeführten Programme eine Zielerreichung bzw. -überschreitung konstatiert werden kann. Dies gilt darüber hinaus sowohl für Frauen als auch für Männer gleichermaßen. Nur in sehr wenigen Programmen wird der Zielwert allein für eine der beiden Genusgruppen, nicht aber für die andere erreicht. Zudem zeigt sich, dass auch bei allen explizit auf die Zielgruppe der Frauen ausgerichteten spezifischen Maßnahmen eine

Zielerreichung vorliegt. In der Gesamtschau kann somit festgehalten werden, dass die ESF-Programme des Bundes mehrheitlich ihre selbstgesteckten Ziele bei den Ergebnisindikatoren erreicht haben und dass dabei keine nennenswerten Unterschiede zwischen den beiden Genusgruppen zutage treten.

Die **Wirkungen der Interventionen** des Bundes-ESF wurden auch in regionalen und thematischen Fallstudien näher untersucht. Die **regionalen Fallstudien** wurden für das Land Bremen, den Regierungsbezirk Detmold, die Landeshauptstadt Stuttgart, die Stadt und den Landkreis Leipzig sowie den Landkreis Uckermark durchgeführt. Hierbei zeigt sich in den Ziel 1 Regionen (BA-Vergleichstypen V mit eher hoher Arbeitslosigkeit und schwieriger Arbeitsmarktlage) eine hohe Konzentration des Mitteleinsatzes auf die Programmtypen „Integration in Beschäftigung“ und „Übergang Schule-Beruf“, wodurch ein besonderer Beitrag zu den spezifischen Zielen 4 (Verbesserung der Lage am Ausbildungsstellenmarkt und Reduktion des Anteils junger Erwachsener ohne Berufsausbildung) und 7 (Verbesserung der Arbeitsmarktchancen Benachteiligter) geleistet wurde. In den wirtschaftlich stärkeren Ziel 2 Regionen (BA Vergleichstypen I und III mit geringer Arbeitslosigkeit und guter Arbeitsmarktlage) war der Bundes-ESF besonders stark durch die beiden Programmtypen zum Lebenslangen Lernen für Beschäftigte/ Betriebe und Lebenslangen Lernen für Benachteiligte geprägt, und bediente somit hauptsächlich die spezifischen Ziele 5 (Weiterbildungsbeteiligung) und 1 (Erhöhung der Arbeitsmarktchancen von Beschäftigten), aber auch das spezifische Ziel 7 (Verbesserung der Arbeitsmarktchancen Benachteiligter). Im Land Bremen waren die Bundes-ESF-Mittel eher breit gestreut, mit etwa gleichen Anteilen aller vier genannten Programmtypen. Dies zeigt, dass der Bundes-ESF in den Untersuchungsregionen tatsächlich entsprechend der regionalen Spezifika und Bedarfe gezielt genutzt wurde.

Bei den **thematischen Fallstudien** wurde die Bedeutung der oben genannten spezifischen Ziele ebenfalls deutlich. So konnte beispielhaft gezeigt werden, dass diese Programme des Bundes-ESF eine fachpolitische Initialwirkung hatten, auf deren Basis die regionalen Jobcenter auch nach Auslaufen der ESF-Förderung die netzwerkliche Arbeit mehrheitlich weiterführten. Im Bereich der Unterstützung von Betrieben und Beschäftigten in Krisensituationen hat der Bundes-ESF mit passenden Programmen maßgeblich zur Erhöhung der Qualifizierung in Zeiten von Kurzarbeit beigetragen. Im Bereich des Lebenslangen Lernens sowohl für benachteiligte Personengruppen als auch für Beschäftigte und Betriebe (spezifische Ziele 5 und 7) zeigten sich die Programme vor allem in der Entwicklung zielgruppenspezifischer Angebote und Instrumente wirksam. So wurden etwa mit dem ESF-BAMF Sprachkursprogramm Angebotslücken in den Integrationsprozessen geschlossen, oder durch die Bildungsprämie ein bundesweites niedrighschwelliges Bildungsgutscheinsystem mit sehr hohen Nutzungszahlen implementiert. Schließlich förderte der Bundes-ESF die Entwicklung neuer Angebote an der Schnittstelle von Schule zu Beruf dergestalt, dass er Hilfen zur Vermeidung von Schulabbrüchen ebenso initiierte wie Modelle der Teilzeitausbildung, der Verbundausbildung oder der Verknüpfung schulischer und betrieblicher Ausbildung. In besonderer Weise wurden jene Personen gefördert, die ohne ergänzende Hilfen einen erfolgreichen Übergang an der ersten Schwelle nicht hätten vollziehen können.

Mit einer geschlechterdifferenzierten Problemanalyse, Zielausrichtung und Maßnahmengestaltung hat der Bundes-ESF in einigen Programmen eine wichtige Entwicklungsrolle in den Untersuchungsregionen eingenommen. Dies zeigt sich u.a. in der im Vergleich zum Landes-ESF hohen Erreichung weiblicher Teilnehmender in den relevanten Programmen in den untersuchten Modellregionen sowie der

Erprobung zielgruppenspezifischer Förderansätze (z.B. für Alleinerziehende), wodurch wichtige Impulse hinsichtlich des Querschnittsziels (Erhöhung der Beschäftigung/Erwerbstätigkeit von Frauen) ausgingen.

Im Bereich der **transnationalen Maßnahmen** wurden die Programme „Praxis: Transnationale Qualifizierungsmaßnahmen“, „Berufsbildung ohne Grenzen – Mobilitätsberater“, und „Integration durch Austausch“ (IdA) durch das Evaluationsteam gesondert untersucht, insbesondere durch eigene Befragungen. Generell zeigen sich hierbei eine hohe Erreichung der Zielgruppen sowie eine sehr positive Einschätzung durch die Beteiligten. Somit kann davon ausgegangen werden, dass diese Programme wichtige Beiträge zum strategischen Ziel 4 (Erhöhung der Chancen der jungen Generation) und zum spezifischen Ziel 9 (Erhöhung der Arbeitsmarktchancen und der interkulturellen Kompetenzen von Jugendlichen) leisteten.

Zur Ermittlung von **Nettowirkungen auf Programmebene**, also von **kausalen Effekten der Programmteilnahme** auf bestimmte Ergebnisgrößen (z.B. die Beschäftigungssituation) der Teilnehmenden, ist der Einsatz (kontrafaktischer) Wirkungsanalysen notwendig. In der Förderperiode 2007-2013 wurden für acht Programme kontrafaktische Wirkungsanalysen durchgeführt. Diese Analysen waren Bestandteil der jeweiligen Fachevaluationen, die vom Evaluationsteam des ESF OP Bund ausgewertet wurden. Hierbei standen diejenigen Ziele oder Zieldimensionen eines Programms, die einer Operationalisierung auf Ebene der einzelnen Teilnehmenden zugänglich waren, im Vordergrund. Dies bedeutet, dass nur ein Ausschnitt aus der Gesamtheit aller in den jeweiligen Fachevaluationen betrachteten Wirkungen dargestellt wird. In der Gesamtschau ergibt sich für diejenigen Programme, bei denen eine kontrafaktische Wirkungsanalyse durchgeführt wurde, ein gemischtes Bild. Dies gilt sowohl hinsichtlich ihrer Effektivität auf Ebene der Gesamtheit aller Teilnehmenden als auch bezüglich ihrer Wirkungen auf die beiden Genusgruppen.

Aus methodischer Sicht hat der Bundes-ESF mit der Durchführung von kontrafaktischen Wirkungsanalysen für acht, in Termini ihrer Mittelausstattungen als bedeutend zu erachtende Programme, in der Förderperiode 2007-2013 Neuland betreten. Dieser Schritt ist uneingeschränkt positiv zu bewerten, auch deshalb, weil er die aktuelle Forderung der Europäischen Kommission, solche Analysen verstärkt durchzuführen, praktisch vorweggenommen hat. Insbesondere vor diesem Hintergrund muss allerdings betont werden, dass kontrafaktische Wirkungsanalysen hohe Anforderungen an das zugrundeliegende Datenmaterial stellen, sich also nicht ohne weiteres für alle Programme durchführen lassen und sie darüber hinaus als ex-post-Bewertungen betrachtet werden müssen. Dies impliziert zum einen, dass ihre Durchführung für jedes Programm genau abgewogen werden muss, vor allem dann, wenn ihre Umsetzung umfassende und aufwändige eigene Datenerhebungen erfordert. Zum anderen impliziert dies, dass die Ergebnisse kontrafaktischer Wirkungsanalysen notwendigerweise erst relativ spät im Programmverlauf vorliegen und somit nur bedingt für Steuerungszwecke während der Programmdurchführung genutzt werden können. Aus diesem Grund erscheint es unabdingbar, dass kontrafaktische Wirkungsanalysen durch begleitende Implementationsanalysen ergänzt werden.

Eine abschließende Bewertung der **Relevanz und Kohärenz** der Förderung durch den Bundes-ESF basiert in erster Linie auf inhaltlichen Analysen, die auf der Grundlage der regionalen und thematischen Fallstudien vorgenommen wurden. Relevanz und Kohärenz stellen wichtige Grundvoraussetzungen für die Zielerreichung des Bundes-OP dar, in diesem Zusammenhang sind jedoch keine Aussagen darüber

möglich, ob hierdurch tatsächlich eine positive kausale Wirkung auf die Erreichung der Ziele des Bundes-OP erfolgte.

Im Ergebnis der Auswertung der Fallstudien lässt sich festhalten, dass das ausdifferenzierte Unterstützungsangebot des Bundes-ESF geeignete Voraussetzungen schafft, um auch auf unterschiedliche regionale Bedingungen eingehen zu können und kohärent zur regionalen Arbeitsmarktpolitik zu wirken. Somit konnten die regionalen Akteure den unterschiedlichen Problemlagen in den beiden Zielgebieten in Deutschland mit Hilfe des Bundes-EFS begegnen. So hat der Bundes-ESF im Zielgebiet Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung eher dazu beigetragen, vorhandene „Stärken zu stärken“ – u.a. dadurch, dass mit seiner Unterstützung berufstätige Personen weiter bedarfsgerecht qualifiziert werden konnten. Im Zielgebiet Konvergenz ist dagegen eine stärkere Konzentration auf den Abbau regionaler Schwächen zu beobachten. Diese Offenheit für unterschiedliche regionale Gegebenheiten kann insgesamt als ein wesentlicher Vorzug des Bundes-ESF gewertet werden. In dieser Hinsicht wird er dem Anspruch gerecht, durch entsprechenden Mitteleinsatz auf regionale Arbeitsmarktprobleme zu reagieren und gleichzeitig die Abstimmung zwischen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik auf regionaler, nationaler und EU-Ebene zu fördern (BMAS 2013a: 11).

Die Untersuchung der ESF-Programme des Bundes in den ausgewählten Programmtypen hat zudem gezeigt, dass seine Interventionen in den jeweiligen bildungs-, beschäftigungs-, arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Handlungsfeldern kohärent umgesetzt worden sind. Mit den unterschiedlichen Formen der Implementation seiner ESF-Bundesprogramme – über Aufrufe wie bei den großen Bundesprogrammen des BMAS und des BMFSFJ oder über Beratungsstrukturen wie z. B. bei der Bildungsprämie des BMBF – sind Formen genutzt worden, die den jeweiligen Zielen der Programme gerecht geworden sind. Vor allem die zunehmende Implementation von Bundesprogrammen über zentrale Aufrufe hat den Wettbewerbscharakter gestärkt und zu einer intensiven Rezeption neuer Angebote in den infrage kommenden Regionen geführt.

In den Fallstudien konnte zudem beobachtet werden, dass es regionalen Akteuren im Verlauf der Programmumsetzung gelungen ist, ein kohärentes Gefüge aus verschiedenen Förderprogrammen herzustellen und dabei auch thematisch stark fokussierte Maßnahmen des Bundes-ESF mit einzubeziehen. Daher kann davon ausgegangen werden, dass die durch den Bundes-ESF geschaffenen Anreize, Instrumente der Arbeitsmarktpolitik genauer auf differenzierte Förderbedarfe abzustimmen, zum Aufbau regionaler Kompetenzen geführt hat. Weiterhin ist festzuhalten, dass durch die praktische Umsetzung der ESF-Bundesprogramme nicht nur das Erfahrungswissen bei den umsetzenden Projektträgern deutlich gesteigert wurde. Auch die in die Projektumsetzung eingebundenen regionalen Akteure haben u.a. im Kontext der Förderung institutionenübergreifender Kooperation und rechtskreisübergreifender Netzwerkarbeit wichtige langfristig tragende Erfahrungen gewinnen können.

Informationen über die in den Regionen laufenden Projekte und eingesetzten ESF-Mittel des Bundes wurden in den einzelnen Bundesprogrammen durchaus unterschiedlich bereitgestellt. So sind jene Bundesprogramme von regionalen Akteuren als besonders hilfreich bewertet worden, bei denen z. B. in Form von Projektlandkarten die Standorte in den Regionen verzeichnet worden sind. Dies bietet z.B. die Möglichkeit zu einer verstärkten Kooperation auf Ebene der Regionen und sollte künftig bei allen ESF-Bundesprogrammen umgesetzt werden, bei denen es sich gemäß der Förderphilosophie anbietet.

Auf regionaler Ebene wurden zudem Erfahrungsaustauschrunden, die in einigen Bundesprogrammen von Programmverantwortlichen durchgeführt wurden, sehr positiv bewertet.

Für eine Erreichung der verschiedenen OP-Ziele sind ein effizientes Steuerungssystem und eine effiziente Umsetzung unabdingbar. Daher wurde die **Steuerung der Interventionen des Bundes-ESF** in der Förderperiode 2007 bis 2013 aus zwei Perspektiven betrachtet: Zum einen aus Sicht des Bundes (des Fördergebers), zum anderen aus regionaler Perspektive (des Empfängers der ESF-Bundes-Förderung). Im Mittelpunkt stand die Identifizierung sogenannter „Steuerungsmodelle“.

An den gewählten Verfahren der Implementation der Einzelprogramme des Bundes-ESF wird deutlich, dass er ein dezentrales Steuerungsmodell verfolgt. Wenn es sich von der Zielstellung des jeweiligen Programms her anbietet, werden von den Bundesressorts wettbewerbliche Verfahren der Programmeinführung genutzt. Dabei werden übergreifende bildungs- oder arbeitsmarktpolitische Problemlagen aufgegriffen und auf die Umsetzungskompetenz der jeweils angesprochenen regionalen Akteure vor Ort gesetzt. In der Praxis dieses Umsetzungsmodells hat sich gezeigt, dass die Akteure in den Regionen durchaus in der Lage waren, die angebotenen Programme unter ihren jeweiligen spezifischen Bedingungen umzusetzen.

Im Ergebnis der regionalen Fallstudien wurden zwei Grundtypen von „**Steuerungsmodellen**“ identifiziert, die den Steuerungsprozess aus zwei verschiedenen Blickwinkeln betrachten – einerseits hinsichtlich der Akteursbeteiligung, andererseits hinsichtlich der Projektphasen. Hinsichtlich der Akteursbeteiligung kann die öffentliche Hand in Gestalt der Arbeitsagenturen, Jobcenter oder anderer kommunaler Einrichtungen und Dienste entweder der alleinige oder zumindest der unverzichtbare Hauptakteur im Prozess der Programm- bzw. Projektumsetzung sein und somit im Mittelpunkt der Umsetzung stehen; sie kann im „Partnerschaftsmodell“ als zentraler Partner in der Projektumsetzung fungieren; die öffentliche Hand kann im Rahmen der Umsetzung des Bundes-ESF in der Region als sogenannter technischer Akteur fungieren, etwa wenn Teilnehmende in Projekte zugewiesen werden oder ein Projekt durch aktive arbeitsmarktpolitische Mittel kofinanziert wird; und schließlich gibt es durch den Bundes-ESF geförderte Projekte, in denen die regionalen Akteure keine nennenswerte Beteiligung aufweisen. Dies trifft beispielsweise auf Projekte im Kontext der beruflichen Weiterbildung von Beschäftigten und solchen im Bereich der Entwicklung von Bildungsinstrumenten zu (wenn Universitäten als Projektträger in diesem Zusammenhang außer Acht bleiben).

Bei der Betrachtung der Steuerung aus Sicht der Projektphasen wurde herausgearbeitet, dass die aktive Mitwirkung der regionalen Akteure für den gesamten Projektablauf – von der Bedarfsermittlung/ Zieldefinition über die Fördermittelakquise, die Projektumsetzung bis hin zur Ergebnisbewertung/ Evaluierung – entscheidend ist. Insgesamt macht das entwickelte Modell – am Beispiel der Stadt Leipzig – deutlich, welche Vielfalt an Steuerungsansätze seitens der regionalen Akteure genutzt wurde.

Das **Querschnittsziel Gleichstellung** wurde in der Umsetzung des ESF-Bundesprogramms durch (i) eine Ableitung der Gleichstellungsziele aus dem gleichstellungspolitischen Bezugsrahmen der EU und der Ausgangssituation in Deutschland, (ii) ein Indikatorensystem samt Gender Budgeting zur Abbildung und Messung der Ziele, (iii) eine Unterstützungsstruktur für die handelnden Akteure/-innen sowie (iv) eine Berücksichtigung der Gleichstellungsziele in Monitoring/Evaluation verankert.

In einzelnen Programmen findet sich darüber hinaus eine Festlegung verbindlicher Kriterien zur Bewertung von Förderanträgen im Rahmen des Bewilligungsverfahrens unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit/Gleichstellung, z.B. in den Programmen „rückenwind“, „weiter bilden“, „Perspektive Berufsabschluss“ und „IdA“. Die genannten Programme stellen hinsichtlich der Konkretheit und Verbindlichkeit der gleichstellungsbezogenen Projektauswahlkriterien allerdings Ausnahmen dar. Zumeist wird in den entsprechenden Dokumenten – in unterschiedlichen Formulierungen – zwar darauf hingewiesen, dass die jeweiligen Programme einen entsprechenden Beitrag zu leisten hätten. Vorgaben für eine konkrete Bewertung werden jedoch nicht gemacht.

Für die o.g. Programme wurden außerdem Hilfestellungen in Form von Leitfäden und Praxistipps verfasst. Diese Strategie einer verbindlichen Verankerung von Gleichstellung schlägt sich auch in einer ausgeprägteren personellen und operativen Verankerung im Vergleich zu anderen Programmen nieder und kann daher als erfolgversprechender und nachahmenswerter Ansatz erachtet werden, der auf die Mehrheit der Bundesprogramme ausgedehnt werden sollte. Entscheidendes Umsetzungsproblem ist noch immer die unzureichende Verknüpfung des Querschnittsziels mit der Fachpolitik. Evaluierungen sollten daher positive Effekte einer gleichstellungsrelevanten Umsetzung von Programmen für die Erreichung der fachpolitischen Ziele verstärkt berücksichtigen.

In der **Gesamtschau** ergibt sich somit für die Bewertung des ESF OP Bund 2007 – 2013 ein positives Bild. Sowohl die Zielwerte der Output- als auch die der Ergebnisindikatoren wurden mit nur sehr wenigen Ausnahmen erreicht, zudem konnten die ESF-Mittel in allen untersuchten Regionen entsprechend der jeweiligen Problemlagen genutzt werden und haben Innovationen begünstigt. Hierdurch wurde eine wichtige Voraussetzung für die Erreichung der strategischen Ziele geschaffen. Während die kausalanalytischen Untersuchungen auf Programmebene ein gemischtes Bild ergibt, liefern die thematischen und regionalen Fallstudien Evidenz für eine gute Zielerreichung und Verbesserungen bei der Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen.

Anhang

A.1 Programmtypologie: Ansatz und Typenbeschreibung

Auf der Grundlage des Operationellen Programms des Bundes-ESF wurden in der Förderperiode 2007-2014 insgesamt 64 Einzelprogramme umgesetzt, die jeweils auf spezifische Problemlagen reagierten, eine Vielzahl verschiedener Interventionen und Instrumente beinhalteten und sich an unterschiedliche Ziel- und Akteursgruppen wandten. Eine Aufgabe der Evaluierung war die Systematisierung der vielschichtigen Bedingungen der Programmumsetzung, um eine Grundlage für eine Bewertung herzustellen. Mit der entwickelten Programmtypologie wurde die Untersuchungsperspektive von der Formallogik des Operationellen Programms (Prioritätsachsen, strategische und spezifische Ziele, Codes zur indikativen Finanzplanung) hin zu einer inhaltlich-thematischen Gruppierung der Programme und deren vergleichbarer Zusammenfassung zu insgesamt 10 Programmtypen¹⁸ gelenkt. Dabei erfolgte die Bildung von Programmclustern ungeachtet der spezifischen Ziele des Operationellen Programms; es wurden vielmehr Programme in Typen zusammengefasst, die sich primär auf gemeinsame instrumenten- und zielgruppenbezogene Interventionsbereiche bezogen. Die Bestimmung der Programmtypen erfolgte dabei in einem mehrstufigen Auswertungsprozess, in dem das arbeitsmarktpolitische Interventionsfeld als Primärkriterium galt, zu dem die programmatischen Ziel- und Akteursgruppen (Begünstigte und Antragstellende), spezifische Instrumente oder Methoden sowie die Zielsetzung der Interventionen als weitere Merkmale hinzugefügt wurden. Im Ergebnis der Analyse haben sich die folgende Programmtypen mit den jeweils benannten Einzelprogrammen des OP definieren lassen, die für die Berechnungen zum Umsetzungsstand, aber auch als Orientierungsstruktur für qualitative Analysen im Rahmen des Evaluationsprozesses hinterlegt wurden.

Der *Programmtyp 1* „Ausbau von Bildungs- und Hilfesystemen“ beinhaltet sowohl innovative Handlungskonzepte als auch strukturelle Prozessverbesserungen an Schnittstellen von unterschiedlichen Hilfesystemen und Rechtskreisen. Inhaltliche Schwerpunkte dieses Programmtyps sind v.a. die Entwicklung und Transfer von Lern- und Handlungskonzepten für benachteiligte Zielgruppen, Koordination unterschiedlicher Rechts- und Hilfesysteme, sowie die Verbesserung des Matchings von Arbeitsnachfrage und -angebot. Im Typ 1 sind folgende Einzelprogramme zusammengefasst:

- Ideenwettbewerb: Netzwerke für Alleinerziehende
- Passgenaue Vermittlung
- „Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB)
- Lernen vor Ort
- Perspektive Berufsabschluss
- Servicenetzwerk Altenpflegeausbildung
- JUGEND STÄRKEN – Aktiv in der Region

Programmtyp 2 „Existenzgründungsberatung/-unterstützung“ fasst alle Einzelprogramme rund um das Themenfeld der Existenzgründung von Personengruppen mit unterschiedlichem Unterstützungsbedarf

¹⁸ Das Programm ‚Stärken vor Ort‘ unterstützte sehr heterogene regionale Mikroprojekte. Aufgrund der Förderstruktur und der inhaltlichen Projektevielfalt konnte eine Zuordnung zu einem Programmtyp daher nicht erfolgen.

zusammen. Wesentliche Zieldimensionen im Typ 2 sind individuelles Coaching, die Verbesserung der Gründungsförderung von Systemen z.B. der Hochschulen, sowie ein fiskalischer Ansatz zur Verbesserung der Verfügbarkeit kleinerer Kredite für aussichtsreiche Gründungen, die von Banken bislang nicht gegeben war. Programme, die sich in diesem Typ verorten, sind:

- EXIST Forschungstransfer
- EXIST Gründerstipendium
- EXIST Gründungskultur
- Gründercoaching aus Arbeitslosigkeit
- Gründercoaching in Deutschland
- Mikrokreditfonds
- Mikromezzaninefonds
- Power für Gründerinnen

Ergänzend zu den Zielen des OP des Bundes zum Querschnittsziel der Gleichstellung der Geschlechter finden sich in *Programmtyp 3* „Chancengleichheit“ Interventionsansätze, die sowohl im Hinblick auf eine qualitative Verbesserung der Integration von Frauen in den Beruf als auch auf die verstärkte Beschäftigung von Männern in bislang spezifisch ‚weiblich dominierte‘ Branchen und Arbeitsfelder entsprechende Interventionsansätze verfolgen. Globalziele der Programme sind dabei a) Chancengerechtigkeit für Frauen im Wirtschaftssystem, b) Verbesserung einer geschlechtergerechten Durchlässigkeit von Karrierewegen und c) Chancengleichheit von Frauen und Männern in erzieherischen Berufen. Entsprechende Einzelprogramme im Typ 3 sind:

- Frauen an die Spitze
- Girlsday/Neue Wege für Jungs
- Gleichstellen – Frauen in der Wirtschaft
- Mehr Männer in Kitas

Interventionen, die dem *Programmtyp 4* „Integration in Beschäftigung/Arbeit“ zugrunde liegen, setzen am bestehenden Instrumentarium für am Arbeitsmarkt besonders benachteiligte Menschen an. Dies sind in der Regel Integrationshilfen zur Überwindung multipler Vermittlungshemmnisse wie etwa Langzeitarbeitslosigkeit im SGB II, soziale Benachteiligungen, aber auch strukturelle Benachteiligung von Alleinerziehenden. Die Maßnahmen folgen mehrheitlich einer aktiven Arbeitsförderung im engeren Sinn und bedürfen oftmals einer Anbindung an die Regelinstrumente der Arbeitsförderung inklusive seiner institutionellen Systeme (Arbeits- und Kommunalverwaltungen sind hier vielfach Antragstellende). Programme in diesem Typ sind:

- Bürgerarbeit
- Kommunal-Kombi
- Initiative JOB
- Ideenwettbewerb "Gute Arbeit für Alleinerziehende"
- Freiwilligendienste machen Kompetent
- XENOS – Ausstieg zum Einstieg

Der *Programmtyp 5* „Krisenintervention“ setzte in erster Linie an der Förderung von Arbeitnehmern/Arbeitnehmerinnen an, die in Zeiten der wirtschaftlichen Krise 2008 – 2010 entweder von be-

fristeten Arbeitsausfällen betroffen waren oder sich nach dem Arbeitsplatzverlust in einer Transfergesellschaft befanden. Durch geeignete Qualifizierungsmaßnahmen sollten die individuelle Anpassungsfähigkeit an die Erfordernisse des Arbeitsmarktes gefördert werden. Darüber hinaus richteten sich die Interventionen auch an Unternehmen, die eine Unterstützung zur Abwendung von existenziellen Krisenentwicklungen und (Wieder)Herstellung einer eigenen Wettbewerbsfähigkeit benötigen. Die im Typ 5 zusammengefassten Programme sind:

- QualiKUG
- QualiKUG Transfer
- Turn-Around-Beratung

Die im *Programmtyp 6* „Lebenslanges Lernen für benachteiligte Zielgruppen“ zusammengefassten Programme fokussieren auf einzelne am Arbeitsmarkt besonders benachteiligte Zielgruppen und versuchen, deren Beschäftigungs- und Anpassungsfähigkeit im Hinblick auf Erwerbsbeteiligung und berufliche Aufstiegsperspektive zu verbessern. Verbindend für die Interventionsansätze des Typs ist der Grundgedanke der Stärkung individueller Kompetenzen zur Überbrückung von Integrationshemmnissen. Dabei kommen Sprachförderung, berufsbegleitende Qualifizierung und individuelle Angebote zur Unterstützung der beruflichen Weiterbildung, aber auch Maßnahmen gegen Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit in arbeitsmarktbezogenen Handlungsfeldern zum Einsatz. Programme im Typ 6 sind:

- Bildungsprämie
- Pluspunkt Erfahrung: Ein Gewinn für Alle
- Stärkung berufsbezogener Sprachkompetenz (BAMF Programm)
- XENOS – Integration und Vielfalt
- XENOS – Bleiberechtsprogramm

Der *Programmtyp 7*: „Lebenslanges Lernen in Beruf und Unternehmen“ legt in erster Linie einen Lernbegriff zugrunde, der sich auf Systeme, Institutionen und Strukturen der berufsbezogenen Qualifizierung stützt. Demnach sind die Adressaten der Interventionen vor allem Unternehmen und Organisationen der Sozialpartner, in einzelnen Programmen aber auch Einzelpersonen bzw. Beschäftigte. Die Bandbreite der Handlungsansätze reicht von der Berufsvorbereitung über die betriebliche Ausbildung und Weiterbildung bis zum Unternehmens- und Personalmanagement. Die in diesem Typ zusammengefassten Programme sind:

- Arbeiten Lernen Kompetenzen entwickeln
- CSR – Corporate Social Responsibility
- Erfahrung ist Zukunft
- Informations- und Schulungsveranstaltungen
- Neue Medien in der beruflichen Bildung
- Offene Hochschulen
- Professionalisierung des pädagogischen Personals
- „rückenwind“: Personalentwicklung in der Sozialwirtschaft
- „weiter bilden“: Sozialpartnerrichtlinie
- Unternehmensberatungen
- unternehmensWert: Mensch

Der *Programmtyp 8* „transnationaler Austausch“ ist durch eine klare Zieldefinition – der Förderung transnationaler Mobilität – und durch eine eher geringe Anzahl enthaltener Einzelprogramme eng umrissen. Die Besonderheit der Programmansätze liegt in der wirtschaftsnahen Unterstützungsstruktur zur Förderung der beruflichen Mobilität, aber auch in der Verbesserung der individuellen berufspraktischen Erfahrungen von Personengruppen mit einem erschwerten Zugang zum Arbeitsmarkt durch Praktika im EU-Ausland. Im Einzelnen sind in dem Typ 8 folgende Programme zusammengefasst:

- Berufsbildung ohne Grenzen
- IdA Integration durch Austausch
- PRAXIS Transnationale Qualifizierungsmaßnahmen

Im *Programmtyp 9* „Übergang von Schule zum Beruf“ gilt es, sowohl die Vermeidung von Schulabbrüchen und die Einstiege in Ausbildung durch gezieltes Casemanagement zu sichern, als auch geschlechterspezifische Segregation in der Berufswahl zu überwinden. Zudem sollte die Lage von unversorgten Bewerber/-innen bzw. Altbewerber/-innen verbessert werden, um Übergänge in Ausbildung zu ermöglichen. Bei den Maßnahmen soll gleichermaßen die Nachfrageseite nach einer nachhaltigen Fachkräftesicherung auf Seiten der Unternehmen berücksichtigt bzw. gezielt gefördert werden. In dem Programmtyp sind Maßnahmen und Interventionen folgender Einzelprogramme zusammengefasst:

- Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ)
- Jobstarter Connect
- Jobstarter – Für die Zukunft ausbilden
- Kompetenzagenturen
- Schulverweigerung – Die 2. Chance

Programmtyp 10 „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“. Um die Geschlechtergerechtigkeit im beruflichen Alltag zu verbessern und eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern zu unterstützen, werden durch diesen Programmtyp Interventionen für eine nachhaltige familienfreundliche Unternehmenskultur gefördert. So ermöglichen unterschiedliche Förderansätze berufstätigen Eltern, ihren familiären und beruflichen Aufgaben besser gerecht zu werden und diese aufeinander abzustimmen. Die Maßnahmen fokussieren dabei auch die Verbesserung betrieblicher Strukturen im Hinblick auf die Gewinnung zusätzlicher und motivierter Fachkräfte. Folgende Einzelprogramme sind in dem Programmtyp zusammengefasst:

- Aktionsprogramm Kindertagespflege
- Aktionsprogramm Mehrgenerationenhäuser
- Aufschwung für frühe Chancen
- Betrieblich unterstützte Kinderbetreuung
- Erfolgsfaktor Familie
- Lokale Bündnisse für Familie
- Perspektive Wiedereinstieg
- Unternehmen Familie – Innovationen durch familienunterstützende Dienstleistungen

A.2 Materieller und finanzieller Programmverlauf

Tabelle A.2.1: Outputindikatoren nach Prioritätsachsen und Zielgebieten

Outputindikatoren	Zielgebiet 1			Zielgebiet 2			
	Ergebnis	davon Frauen	Zielvorgabe	Ergebnis	davon Frauen	Zielvorgabe	
<i>Spezifisches Ziel „(1) Erhöhung der Arbeitsmarktchancen von Beschäftigten bzw. von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern“</i>							
Prioritätsachse A	Anzahl der von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmer/innen	7.109	2.865	5.900	31.072	9.263	41.000
	Anzahl der qualifizierten Beschäftigten	48.883	15.940	35.000	211.290	52.798	165.000
<i>Spezifisches Ziel „(2) Sicherung und Nachhaltigkeit von Existenzgründungen bzw. des Fortbestandes von jungen Unternehmen“</i>							
Prioritätsachse A	Anzahl der geförderten Existenzgründer/innen bzw. jungen Unternehmen	115.289	40.555	68.000	285.484	89.641	113.000
<i>Spezifisches Ziel „(3) Erhöhung der Zahl von technologieorientierten Unternehmensgründungen“</i>							
	Anzahl der geförderten Hochschulabsolventen/innen	617	111	700	1.942	273	1.300
<i>Spezifisches Ziel „(4) Verbesserung der Lage am Ausbildungsstellenmarkt und Reduktion des Anteils junger Erwachsener ohne Berufsausbildung“</i>							
	Durch die Projekte geschaffene zusätzliche Ausbildungsplätze	35.741		30.000	63.285		40.000
	Anzahl der geförderten Projekte	449		195	966		225
	Anzahl der durch die Projekte erreichten Institutionen, Schulen, Bildungsträger, Betriebe, Kammern etc.	4.801		4.000	6.043		4.500
	Teilnehmende bei Erprobung in neuen Ausbildungsgängen	1.103	325	500	3.304	977	1.000
Prioritätsachse B	Durch die Maßnahmen erreichte Reduktion der Zahl der un- und angelernten Jugendlichen			na			na
<i>Spezifisches Ziel „(5) Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung und der Teilnahme am LLL vor allem von Geringverdienenden und An- und Ungelernten“</i>							
	Mit WB-Prämie insgesamt geförderte Personen (Geringverdienende)	35.442	25.949	40.000	141.829	107.591	160.000
	Geförderte Projekte und Netzwerke	324		100	1.719		100
	Durch die Projekte erreichte Institutionen, Bildungsträger, Betriebe, Kammern etc.	8.906		2.000	31.957		3.000
	dar.: erreichte Unternehmen	1.761		300	3.525		1.200
<i>Spezifisches Ziel „(6) Verbesserung der beruflichen Integration von arbeitslosen Akademikerinnen und Akademikern, insbesondere mit Migrationshintergrund“</i>							
	Geförderte arbeitslose Akademiker/innen	76	38	2.650	129	81	7.900
	dar.: Migranten/-innen	76	38	1.800	129	81	6.000
<i>Spezifisches Ziel „(7) Verbesserung der Arbeitsmarktchancen Benachteiligter“</i>							
	Anzahl der geförderten Personen	35.270	18.703	29.000	25.923	10.304	19.000
	Zahl der geförderten besonders benachteiligten Jugendlichen	65.393	29.551	60.000	145.091	65.324	130.000
	Zahl der geförderten Personen	161.325	85.726	260.000	332.890	174.014	391.000
	dar.: Erwachsene	66.039	34.401	130.000	140.249	74.345	195.000
	dar.: Jugendliche	95.268	51.325	130.000	192.641	99.669	195.000
	dar.: Migranten/-innen	27.226	13.433	20.000	190.523	97.813	35.000
	Zahl der geförderten Personen	24.200	13.372	11.000	184.655	111.948	115.000
Prioritätsachse C	<i>Spezifisches Ziel „(8) Verbesserung der Chancengleichheit von Frauen und Männern, insbesondere durch die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf“</i>						
	Anzahl geförderter Frauen	13.176		8.950	36.713		32.100
	Anzahl Projekte	189		20	421		20
	Betreuungsplätze	120		250	1.824		3.900
	dar.: Geförderte Betreuungsplätze	86		130	1.550		2.300
	dar.: Qualifizierte Tagespflegepersonen	1.113		120	274		1.600

noch Tabelle A.2.1

Outputindikatoren		Zielgebiet 1		Zielgebiet 2		
		Ergebnis	davon Frauen	Zielvor- gabe	Ergebnis	davon Frauen
Prioritätsachse E	<i>Spezifisches Ziel „(9) Erhöhung der Arbeitsmarktchancen und der beruflichen und interkulturellen Kompetenzen von Jugendlichen durch transnationale Maßnahmen“</i>					
	Geförderte Jugendliche	3.628		3.200	7.019	5.500
	dar.: Anteil Frauen	0,44		0,55	0,46	0,55
	Geförderte Beschäftigte, Experten	726		450	1.257	1.200
	dar.: Anteil Frauen	0,50		0,40	0,55	0,40

Quelle: Quelle: ISG (2015).

A.3 Bruttowirkungen – Indikatoren

Tabelle A.3.1: Definition der Ergebnisindikatoren

ESF-Programm	Ergebnisindikator 1	Ergebnisindikator 2
QualiKug Transfer	Anteil der geförderten Arbeitskräfte, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind, die ihre Arbeitsmarktchancen erhöht haben	Integrationsquote von Beziehern von Transfer-KUG, die einen neuen Arbeitsplatz am 1. AM finden (6 Monate nach Maßnahmenende)
QualiKug	Anteil der geförderten Arbeitskräfte, die ihre Arbeitsplatzsicherheit erhöht haben	./.
rückenwind	Anteil der geförderten Arbeitskräfte, die ihre Arbeitsplatzsicherheit erhöht haben	Anteil der geförderten Beschäftigten, die ihre Aufstiegschancen erhöht haben
weiter bilden	Anteil der geförderten Arbeitskräfte, die ihre Arbeitsplatzsicherheit erhöht haben	Anteil der geförderten Beschäftigten, die ihre Aufstiegschancen erhöht haben
Gründercoaching bei Gründungen aus AL	Überlebensquote von Gründungen aus Arbeitslosigkeit (2 Jahre nach Gründung) durch Förderung im ersten Jahr nach Gründung	Anteil der geschaffenen Arbeitsplätze in von gecoachten Gründern aufgebauten Unternehmen (nach 2 Jahren ggüb. Gründungszeitpunkt)
Gründercoaching Deutschland	Überlebensquote von Gründungen aus Nicht-Arbeitslosigkeit, die bei Förderung max. 5 Jahre bestehen	Anteil der geschaffenen Arbeitsplätze in von gecoachten Gründern aufgebauten Unternehmen (nach 2 Jahren ggüb. Gründungszeitpunkt)
EXIST-Gründerstipendium	Anteil der geförderten/beratenen potentiellen Gründer, die im Anschluss an die Maßnahme ein Unternehmen gründen	Überlebensquote der geförderten Existenzgründungen (nach 2 Jahren)
EXIST-Forschungstransfer	Anteil der geförderten/beratenen potentiellen Gründer, die im Anschluss an die Maßnahme ein Unternehmen gründen	Überlebensquote der geförderten Existenzgründungen (nach 2 Jahren)
Bildungsprämie	Anteil der Personen mit einer Bereitschaft zu kontinuierlicher Beteiligung am LLL – gemessen als Anteil der Personen, die mindestens alle 2 Jahre an Weiterbildung teilnehmen (bezogen auf die Nutzer der Weiterbildungsprämie)	Anteil der Personen, die in den letzten 2 Jahren nicht an Weiterbildungen teilgenommen haben (bezogen auf die Nutzer der Weiterbildungsprämie)
Lernen vor Ort	Anteil der beteiligten Akteure, die eine erhöhte Kooperation und Vernetzung aufweisen (gemessen am Anteil der Akteure, die feststellen, dass sich die vertikale Kooperationsintensität ggüb. 2006 erhöht hat)	Anteil der beteiligten Akteure, welche den Nutzen der Kooperation und Vernetzung als sehr hoch oder hoch bewertet
Arbeiten, Lernen, Kompetenzen entwickeln	Anteil der beteiligten Akteure, welche den Nutzen der Kooperation und Vernetzung als sehr hoch oder hoch bewertet	Anteil der geförderten/teilnehmenden Unternehmen, die ihre Innovationsfähigkeit erhöht haben und/oder Arbeitsplätze so organisiert haben, dass diese das Lernen während der Arbeit unterstützt
Kommunal Kombi	Anteil der Teilnehmenden, die 6 Monate nach der Teilnahme in Arbeit am 1. AM integriert sind	Anteil der Teilnehmenden, die durch die Teilnahme an geförderter Beschäftigung ihre Beschäftigungsfähigkeit erhöht haben
Bürgerarbeit	Anteil der Teilnehmenden, die 6 Monate nach der Teilnahme in Arbeit am 1. AM integriert sind	Anteil der Teilnehmenden, die durch die Teilnahme an geförderter Beschäftigung ihre Beschäftigungsfähigkeit erhöht haben
Schulverweigerung - Die 2. Chance	Anteil der Teilnehmenden, die einen Schul- oder Ausbildungsabschluss nachholen	Anteil der Teilnehmenden die 6 Monate nach der Maßnahme in Arbeit am 1. AM, in Schule, in Ausbildung und/oder andere Qualifizierungsmaßnahmen integriert sind
Kompetenzagenturen	Anteil der Teilnehmenden, bei denen die Motivation zu aktiver Arbeitsplatzsuche erhöht wurde	Anteil der Teilnehmenden die 6 Monate nach der Maßnahme in Arbeit am 1. AM, in Schule, in Ausbildung und/oder andere Qualifizierungsmaßnahmen integriert sind
Freiwilligendienste machen kompetent	Anteil der Teilnehmenden, bei denen die Motivation zu aktiver Arbeitsplatzsuche erhöht wurde	./.

noch Tabelle A.3.1

ESF-Programm	Ergebnisindikator 1	Ergebnisindikator 2
BIWAQ	Anteil der Teilnehmenden, die durch die Teilnahme an der Maßnahme ihre Arbeitsmarktchancen/Beschäftigungsfähigkeit erhöht haben	Stärkung lokaler Arbeitsmärkte und Ökonomie in den Stadtteilen/Gebieten, in denen lokale Projekte durchgeführt wurden – gemessen an Befragung von lokalen Akteuren
XENOS-Sonderprogramm Bleibeberechtigte	Anteil der Teilnehmenden, die durch die Teilnahme an der Maßnahme ihre Arbeitsmarktchancen/Beschäftigungsfähigkeit erhöht haben	Anteil der Teilnehmenden die 6 Monatenach der Teilnahme in Arbeit am 1. AM oder Ausbildung integriert sind
XENOS Integration und Vielfalt	Anteil der Teilnehmenden, die durch die Teilnahme an der Maßnahme ihre Arbeitsmarktchancen/Beschäftigungsfähigkeit erhöht haben	Verbesserung der sozialen Kohäsion in den Stadtteilen/Gebieten, in denen lokale Projekte durchgeführt wurden - gemessen an Befragung von lokalen Akteuren
BAMF-Sprachprogramm	Anteil der Teilnehmenden die 6 Monatenach der Teilnahme in Arbeit am 1. AM oder Ausbildung integriert sind	Anteil der Teilnehmenden, die ein qualifiziertes Zertifikat über die erworbenen Sprachkenntnisse erhalten haben*
Modellprogramm Perspektive Wiedereinstieg	Anteil nicht-erwerbstätiger Frauen, die bis zu 6 Monate nach Förderung eine Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt gefunden haben	Anteil nicht-erwerbstätiger Frauen, die ihre Motivation zur aktiven Arbeitsplatzsuche/Existenzgründung erhöht haben
Gute Arbeit für Alleinerziehende	Anteil nicht-erwerbstätiger Frauen, die bis zu 6 Monate nach Förderung eine Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt gefunden haben	Anteil nicht-erwerbstätiger Frauen, die ihre Motivation zur aktiven Arbeitsplatzsuche/Existenzgründung erhöht haben
Unternehmen Familie	Anteil nicht-erwerbstätiger Frauen, die bis zu 6 Monate nach Förderung eine Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt gefunden haben	Anteil nicht-erwerbstätiger Frauen, die ihre Motivation zur aktiven Arbeitsplatzsuche/Existenzgründung erhöht haben
IdA-Integration durch Austausch	Anteil der Jugendlichen, die ihre beruflichen Kompetenzen durch die transnationale Maßnahme erhöht haben	Anteil der Jugendlichen, die ihre Fremdsprachenkenntnisse durch die transnationale Maßnahme verbessert haben
Praxis	Anteil der Jugendlichen, die ihre beruflichen Kompetenzen durch die transnationale Maßnahme erhöht haben	Anteil der Jugendlichen, die ihre Fremdsprachenkenntnisse durch die transnationale Maßnahme verbessert haben

* Ergebnisindikator gilt auch für XENOS - Sonderprogramm Bleibeberechtigte"

A.4 Steuerungs- und Umsetzungsstrukturen zur Erreichung des Gleichstellungsziels

In diesem Abschnitt werden die zur Sicherstellung von Chancengleichheit geschaffenen Steuerungs- und Umsetzungsstrukturen des ESF-OP des Bundes untersucht. Dabei wird zunächst in Abschnitt A.4.1 auf die strukturelle, personelle und operative Verankerung des Querschnittsziels Chancengleichheit eingegangen. Ziel dieser Untersuchung ist es, zu bewerten, inwieweit die geschaffenen Steuerungs- und Umsetzungsstrukturen geeignet sind, einen Beitrag zur Erreichung von Gleichstellung im Sinne faktischer Chancengleichheit zu leisten. Daran anschließend finden sich in Kapitel A.4.2 die Befunde der begleitenden Beobachtung der Agentur für Gleichstellung im ESF. Ziel dieses Abschnittes ist es, die Beratungstätigkeit der Agentur für Gleichstellung, die die zentrale Institution der gleichstellungsbezogenen Unterstützungsstruktur im Bundes-ESF darstellt, darzustellen und zu bewerten.

A.4.1 Die strukturelle, personelle und operative Verankerung des Querschnittsziels Chancengleichheit im ESF-Bundesprogramm

Dieser Abschnitt ist wie folgt aufgebaut. Zunächst werden in Abschnitt A.4.1.1 die Aufgabenstellung und Vorgehensweise der Untersuchungen erläutert. Daran anschließend werden in Abschnitt A.4.1.2 kurz jene Rahmenbedingungen für die Umsetzung des ESF-Bundesprogramms skizziert und herausgearbeitet, die exogene bzw. prädeterminierte Bedingungen für die Umsetzung des Gleichstellungsauftrags im ESF darstellen. In Abschnitt A.4.1.3 finden sich dann die Ergebnisse zur strukturellen Verankerung von Gleichstellung, diejenigen zur personellen und operativen Verankerung werden in den Abschnitten A.4.1.4 und A.4.1.5 präsentiert.

A.4.1.1 Aufgabenstellung und Vorgehensweise

Ein zentraler Bestandteil der Evaluation des Querschnittsziels Chancengleichheit für das OP des Bundes stellt die Bewertung der zur Sicherstellung von Chancengleichheit geschaffenen Steuerungs- und Umsetzungsstrukturen dar. Hierfür sind die folgenden Fragen leitend:

- Wie ist Chancengleichheit strukturell-prozessual in der Implementierung und Umsetzung in den ESF-Programmen des Bundes verankert?
- Gibt es spezifische Chancengleichheitsstrategien oder -ansätze bezogen auf die einzelne Programme oder Programmschwerpunkte und worin bestehen deren Spezifika?
- Welche Schlussfolgerungen/Empfehlungen lassen sich für die kommende Förderperiode ableiten?

Für die Beantwortung dieser Fragen wurden umfangreiche Literatur- und Dokumentanalysen durchgeführt, die durch die Auswertung der vorliegenden Trägerbefragungen sowie die Ergebnisse der existierenden Fachevaluationen ergänzt werden. Unter Chancengleichheit wird dabei *faktische Chancengleichheit* verstanden. Dies bedeutet, dass jede Person – unabhängig von ihren individuellen Merkmalen wie Geschlecht, Herkunft oder Migrationshintergrund – die gleichen tatsächlichen Chancen auf ein

selbstbestimmtes und menschenwürdiges Leben hat.¹⁹ Dabei kommt der Förderung der faktischen Chancengleichheit (d.h. der Gleichstellung) von Frauen und Männern eine besondere Bedeutung zu. Dies wird unter anderem daran erkennbar, dass die EU-Kommission eine eigene „Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010-2015“ entwickelt hat,²⁰ oder an der expliziten Erwähnung der Gleichstellung von Männern und Frauen in der Strukturfondsverordnung. Aus diesem Grund konzentrieren sich die folgenden Darstellungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern.

Hierfür liegen mit Bezug zum Arbeitsmarkt unterschiedliche Operationalisierungen vor. So sind in der erwähnten „Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern“ gleichstellungspolitische Schwerpunkte definiert, auf die auch im Beschluss des Europäischen Rates über die Beschäftigungspolitischen Leitlinien 2010 bis 2014 Bezug genommen wird.²¹ Abgeleitet hiervon kann Gleichstellung von Frauen und Männern als eine Menge an mehreren notwendigen Bedingungen erachtet werden, die *gleichzeitig* zu erfüllen sind, um hinreichend zu sein. Diese Bedingungen lauten:

- Gleicher Zugang zu unabhängiger und existenzsichernder Beschäftigung,
- Lohngleichheit für gleiche und gleichwertige Arbeit,
- keine vertikale oder horizontale Segregation im Ausbildungs- und Arbeitsmarkt,
- Vereinbarkeit von Beruf und Familie/Privatleben für Frauen und Männer sowie
- keine geschlechterbezogenen Rollenstereotypen.

Im Folgenden wird untersucht, inwieweit die für das ESF-Bundesprogramm geschaffenen Steuerungs- und Umsetzungsstrukturen geeignet sind, einen Beitrag zur Erreichung dieser Bedingungen und damit von Gleichstellung zu leisten. Als theoretischer Orientierungs- bzw. Referenzrahmen dient dabei das sog. SPO-Modell (Frey, Kuhl 2003)²², das eine (i) strukturelle, (ii) personelle und (iii) operative Verankerung von Chancengleichheit vorsieht, wobei eine umfassende strukturelle und personelle Verankerung von Chancengleichheit als Voraussetzung für die Erreichung eines konkreten Chancengleichheitsbeitrags in der operativen Praxis erachtet wird. Für die strukturelle Verankerung von Gleichstellung im Sinne faktischer Chancengleichheit bei der Umsetzung des ESF-Bundesprogramms, muss im Rahmen der Programmplanungs-, -umsetzungs- und -steuerungsprozesse ein Zyklus gewährleistet sein, in dem Chancengleichheit als Querschnittsthema durchgängig, d.h. nicht als Zusatz- oder Sonderaufgabe, sondern als integraler Bestandteil der Regelpraxis berücksichtigt wird.

¹⁹ Artikel 5b des Vertrags von Lissabon: „Bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen zielt die Union darauf ab, Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.“

²⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 21.09.2010.

²¹ Entscheidung des Rates vom 15. Juli 2008 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedsstaaten (2008/618/EG) und Beschluss des Rates über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten vom 12. Oktober 2010 (14338/10). URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:198:0047:01:DE:HTML> (17.02.2012).

²² Dieses Modell diente auch als Referenzrahmen im Forschungsprojekt „Gleichstellungspolitischer Auftrag der Bundesagentur für Arbeit im SGB III – Umsetzungsstand und Handlungsempfehlungen“, das vom ISG zusammen mit IAW und tifs/genderbüro im Auftrag des BMAS durchgeführt wird.

Diese Voraussetzung ergibt sich unmittelbar aus der normativen Vorgabe (basierend auf Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG), dass in Deutschland Gender Mainstreaming Teil des Regierungshandelns ist. „Gender Mainstreaming bedeutet, bei allen gesellschaftlichen Vorhaben die unterschiedlichen Lebenssituationen und Interessen von Frauen und Männern von vornherein und regelmäßig zu berücksichtigen, da es keine geschlechtsneutrale Wirklichkeit gibt. [...] Das Leitprinzip der Geschlechtergerechtigkeit verpflichtet die politischen Akteure, bei allen Vorhaben die unterschiedlichen Interessen und Bedürfnisse von Frauen und Männern zu analysieren und ihre Entscheidungen so zu gestalten, dass sie zur Förderung einer tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter beitragen.“²³

Im SPO-Modell wird auf *struktureller Ebene* ein Steuerungszyklus zugrunde gelegt, der sich in die fünf Phasen (1) Analyse, (2) Ziele/Zielfindung, (3) Planung und Operationalisierung, (4) Umsetzung und (5) Monitoring und Evaluation unterteilt (Bergmann, Pimminger 2004 sowie Meseke, Frey 2004). Diese Ebene steht im Mittelpunkt des Folgenden. Mit Hilfe von Literatur- und Dokumentenanalysen wird untersucht, inwieweit Gleichstellung bei der Steuerung und Umsetzung des ESF-Bundesprogramms strukturell verankert ist.

Die *personelle Verankerung* manifestiert sich in den Kompetenz- und Tätigkeitsprofilen aller mit der Erstellung und Umsetzung des ESF-OP beteiligten Personen und Funktionsgruppen. Dies betrifft insbesondere das Vorhandensein von entsprechenden Kompetenzen zur Her- bzw. Sicherstellung von Chancengleichheit. Bezogen auf die Chancengleichheit der Geschlechter wird hierbei häufig von „Gender-Kompetenz“ als Schlüsselqualifikation gesprochen (z.B. Metz-Göckel, Roloff 2002). Diese bezieht sich auf drei Aspekte:

- a) *Wollen*: Die Bereitschaft und Motivation gleichstellungsorientiert zu handeln, ist vorhanden (professionelle Haltung) und es besteht die Fähigkeit zu einer auf Chancengleichheit bezogenen Selbstreflexivität.
- b) *Wissen*: Gleichstellung ist als handlungsleitendes Ziel bekannt. Die hinter den chancengleichheitsrelevanten Personengruppen/Lebenslagen stehenden Kategorien (z.B. Gender) werden verstanden und die chancengleichheitsbezogenen Aspekte des jeweiligen fachlichen Feldes sind bekannt (Fachkompetenz).
- c) *Können*: Die Übersetzung in das konkrete Handeln im eigenen Arbeitsfeld (ggf. mithilfe von konkreten Instrumenten) gelingt (Umsetzungskompetenz). Dies umfasst die Fähigkeit, die entsprechenden chancengleichheitsbezogenen Aspekte zum selbstverständlichen und integralen Teil der fachlichen Regelpraxis auf allen Ebenen zu machen.

Die *operative Verankerung* von Chancengleichheit schlägt sich schließlich in den konkreten Praktiken und Inhalten der Aktivitäten durch die Zuwendungsempfänger/-innen nieder. Dies bedeutet, dass die strukturellen Vorkehrungen und Vorgaben unter Nutzung der Gender-Kompetenz in konkretes Handeln bei den Projekten vor Ort übersetzt werden. Bevor die drei Ebenen der Verankerung von Gleichstellung im ESF des Bundes betrachtet werden, wird im nächsten Abschnitt kurz auf die Rahmenbedingungen für die Umsetzung des ESF-Bundesprogramms eingegangen.

²³ Vgl. Strategie "Gender Mainstreaming" (<http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gleichstellung,did=192702.html>)

A.4.1.2 Rahmenbedingungen für die Umsetzung des Gleichstellungsauftrags des ESF-Bundesprogramms

Der ESF in Deutschland bewegt sich bei der Umsetzung seines gleichstellungspolitischen Auftrags in einem politischen und gesellschaftlichen Kontext, der die diesbezüglichen Handlungsmöglichkeiten ex ante begrenzt. Von Belang sind dabei rechtlich-institutionelle Rahmenbedingungen, der infrastrukturelle Kontext, wirtschaftliche und arbeitsmarktbezogene Rahmen- und Kontextbedingungen sowie gesellschaftliche Rollenbilder. Hierzu zählen Aspekte wie der demographische Wandel, die allgemeine konjunkturelle Lage (inkl. Krisensituationen wie die der Jahre 2008-2010), das Steuerrecht (und hier insbesondere das sog. „Ehegattensplitting“), die beitragsfreie Mitversicherung in der Krankenversicherung, das Renten- sowie das Unterhaltsrecht. Diese Rahmenbedingungen können vom ESF allenfalls mittelbar und längerfristig beeinflusst werden. Sie stellen also exogene Vorgaben für die Programmierung und Umsetzung des ESF-Bundesprogramms und damit auch für dessen Gleichstellungsauftrag dar, dürften aber sogar erheblichen Einfluss auf die Möglichkeiten zur Erreichung der Gleichstellungsziele des ESF haben.

Neben diesen exogenen, d.h. aus Sicht des ESF als vollständig vorgegeben zu erachtenden Kontextfaktoren, treten zu Beginn der Förderperiode festgelegte Faktoren, die aus Sicht des ESF zwar „selbstgewählt“ sind, jedoch für den Verlauf der Umsetzung während der Förderperiode als gegeben (prädeterniniert) erachtet werden müssen. Hierzu zählen in der aktuellen Förderperiode die beiden folgenden zentralen strategischen Weichenstellungen.

Unter der Überschrift „Konzentration“ wird im Bundes-OP (BMAS 2008) ausgeführt, dass sich das aktuelle ESF-Bundesprogramm „auf die Unterstützung derjenigen Bereiche konzentrieren [wird], wo am ehesten ein deutlicher Mehrwert zu nationalen Förderungen und Strategien zu erwarten ist. Dabei soll die ESF-Förderung als eigenständiges zusätzliches Element der jeweiligen Strategie klar erkennbar bleiben. Daher werden die ESF-Mittel innerhalb der Schwerpunkte auf diejenigen Aktivitäten konzentriert, von denen deutliche Fortschritte zur Verwirklichung der Programmziele erwartet werden können“ (BMAS 2008: 119). Im Hinblick auf die Umsetzung des Gleichstellungsauftrags des ESF bedeutet dies, dass alle diesbezüglichen durch den ESF kofinanzierten Aktivitäten eigenständig sowie sichtbar sein sollen und so eingesetzt werden, dass sie einen größtmöglichen Beitrag zur Zielerreichung versprechen. Dies impliziert, dass eine Verzahnung von ESF-Aktivitäten mit denen aus anderen Quellen finanzierter Vorhaben nur begrenzt möglich ist. Es impliziert des Weiteren auch, dass für die konkrete Auswahl der Aktivitäten primär Effektivitätsgesichtspunkte leitend sind.

Als zweite zentrale Weichenstellung wird im ESF Bundes-OP ausgeführt, dass der Bundesagentur für Arbeit (BA) bei der Umsetzung von ESF-Maßnahmen in der aktuellen Förderperiode eine wesentlich geringere Bedeutung als in der alten Förderperiode zukommt, in der ein beträchtlicher Teil der ESF-Förderung über das sog. ESF-BA-Programm abgewickelt wurde. Mit dieser Veränderung wurde die Erwartung verbunden, dass sich die Möglichkeit eröffnet, „den ESF auf Bundesebene stärker mit anderen Fachpolitiken zu verzahnen und das Förderspektrum auf eine breitere Basis zu stellen“ (BMAS 2008: 120).

Das Förderverfahren im Bundes-ESF in der Förderperiode 2007-2013 variiert zwar in seiner konkreten Ausformung über die einzelnen Programme hinweg, lässt sich jedoch typischerweise wie folgt charakterisieren: Für jedes Programm existiert eine Förderrichtlinie, die von den zuständigen Fachressorts

ausgearbeitet wurde und in der die zentralen Bestandteile der Förderung festgelegt sind. Bei Letzteren handelt es sich üblicherweise um den Gegenstand der Förderung, eine Beschreibung des Kreise möglicher Zuwendungsempfänger/-innen, den Zweck, Art, Höhe und Laufzeit der Zuwendung, die Fördervoraussetzungen sowie das Förderverfahren. Bei einigen Programmen erfuhr die Förderrichtlinie im Laufe der Förderperiode eine Überarbeitung.

Auf Basis der jeweils gültigen Richtlinie findet dann ein Förderaufruf – teilweise mit vorgeschaltetem Interessensbekundungsverfahren – statt, d.h. die potenziellen Zuwendungsempfänger/-innen erhalten die Möglichkeit, einen Antrag auf Förderung zu stellen. Die konkrete Ausgestaltung der Förderaufrufe unterscheidet sich in Abhängigkeit des betrachteten Programms. In einigen Programmen ist es möglich innerhalb eines bestimmten Zeitraums praktisch kontinuierlich Förderanträge zu stellen (z.B. in den beiden QualiKug-Programmen), wohingegen bei anderen Programmen eine „rundenweise“ Organisation gewählt wurde, d.h. die Förderanträge müssen bis zu einem bestimmten Zeitpunkt gestellt werden und eine Wieder- oder Neubearbeitung ist dann erst wieder in der nächsten Förderrunde möglich.

In beiden Fällen entscheidet über die Förderung die in der Richtlinie jeweils aufgeführte sog. Bewilligungsstelle im Rahmen ihres Ermessens anhand vorab festgelegter Auswahlkriterien. Als Bewilligungsstelle fungieren – wiederum in Abhängigkeit des konkreten Programms – unterschiedliche Institutionen. Zumeist existieren sog. zwischengeschaltete Stelle wie das Bundesverwaltungsamt (z.B. in den Programmen „Kommunal-Kombi“, „Bürgerarbeit“ und „IdA“), die Bundesagentur für Arbeit bei den Programmen „QualiKug“ und „QualiKug Transfer“ oder die KfW mit ihren Regionalpartnern (i.d.R. Kammern und Wirtschaftsförderungsgesellschaften/-ämter) bei den Gründercoaching-Programmen als Bewilligungsstelle. Die zuständigen Bundesressorts übernehmen die inhaltliche Koordination und Steuerung der Programme. Diese Funktion wird zum Teil zusammen mit unterschiedlichen Partnern ausgeübt, wie etwa das BMAS zusammen mit Vertretern der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege im Programm „rückenwind“, das BMBF zusammen mit Vertretern der Bundesländer im Programm „Bildungsprämie“ oder das BMVBS (seit 2013 BMUB) zusammen mit dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Programm „BiWAQ“. Beim BMFSFJ wird die ESF-Umsetzung über sog. Regiestellen wie z.B. das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben abgewickelt, die auch über die Bewilligung der eingereichten Anträge entscheiden.

Des Weiteren sind mit der Zuwendung umfassende Berichtspflichten verbunden, die den Zuwendungsempfängern/Zuwendungsempfängerinnen obliegen. Diese umfassen unabhängig vom Programm einen Pflichtteil an Angaben (wie etwa die Merkmale der Teilnehmenden gemäß Anhang XXIII der Durchführungsverordnung), die für die jährliche Durchführungsberichterstattung notwendig sind. Darüber hinaus können programmspezifisch weitere Berichtspflichten bestehen. Schließlich müssen in jedem Programm die Zuwendungen durch entsprechende Zahlungsanträge abgerechnet werden.

Aus Sicht einer umfassenden Verankerung von Chancengleichheit bei der Umsetzung des ESF impliziert dieses Verfahren, dass die Heterogenität der Umsetzungsstrukturen ebenso hoch ist wie die Anzahl der mit der Umsetzung betrauten Akteure/Akteurinnen. In dieser Hinsicht legen die Befunde der regionalen Fallstudien den Schluss nahe, dass eine ausgeprägte Heterogenität über die einzelnen Regionen hinweg existiert, die sich an der Art und Ausgestaltung der Einbindung der ESF-Bundesprogramme in

die regionalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsstrategien sowie der Verzahnung selbiger mit den existierenden Strukturen und Institutionen vor Ort manifestiert.

Trotz der geringeren Bedeutung der BA im Vergleich zur vorangegangenen Förderperiode spielt die Arbeitsverwaltung im weitesten Sinne (d.h. die Arbeitsagenturen und Jobcenter) auch in der aktuellen Förderperiode eine nennenswerte Rolle bei der Umsetzung des ESF-Bundesprogramms. Zum einen fungieren die lokalen Arbeitsagenturen – wie erwähnt – als zwischengeschaltete Stellen bzw. technische Umsetzer bei den Programmen „QualiKug“ und „QualiKug Transfer“. Die ihnen dabei zukommende Rolle erlaubt jedoch nur einen begrenzten Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung der Maßnahmen (v.a. via der Überprüfung der Zertifizierungsanforderung) und praktisch keinen auf die konkrete Allokation der Teilnehmer/-innen zu den einzelnen Qualifizierungsmaßnahmen und die dabei zugrunde gelegten Kriterien.

Demgegenüber haben die Jobcenter, die z.T. „unter dem Dach der BA“ fungieren (gemeinsame Einrichtungen, gE), teilweise aber auch in kommunaler Selbstverwaltung arbeiten (zugelassene kommunale Träger, zKT) bei einigen Programmen einen, zumindest a priori nicht unerheblichen Handlungsspielraum, mit dem sie die konkrete Umsetzung bestimmter Programme beeinflussen können. Zu diesen zählen zuvorderst die Programme „Kommunal-Kombi“ und „Bürgerarbeit“, aber auch das ESF-BAMF-Programm oder das Programm „Gute Arbeit für Alleinerziehende“. Bei diesen Programmen findet die Gefördertenallokation ganz oder teilweise durch die Jobcenter statt, sodass diesen eine erhebliche Bedeutung für die Erreichung der Programmziele und den damit verbundenen Gleichstellungszielen zukommt.

Dies impliziert aus Sicht des Gleichstellungsauftrags des ESF die Herausforderung, selbigen mit den in den Jobcentern praktizierten Umsetzungsprozessen zu verzahnen. Die Umsetzung der Grundsicherung in den Jobcentern vor Ort ist dabei sowohl über die beiden Modelle der Aufgabenwahrnehmung (gE und zKT) hinweg als auch innerhalb jedes Modells durch eine ausgeprägte Heterogenität gekennzeichnet (ISR et al. 2008 und Deutscher Bundestag 2008). Darüber hinaus wird für alle Jobcenter (unabhängig vom Modell der Aufgabenwahrnehmung) seit 2011 ein einheitliches, auf dem Vergleich von Kennzahlen basierendes Steuerungssystem praktiziert (§ 48a SGB II). In diesem Steuerungssystem werden die Ziele des § 1 SGB II jedoch nur zum Teil abgebildet. Der Schwerpunkt liegt klar auf den Zielen „Überwindung des Leistungsbezugs“, „Integration in Beschäftigung“ und „Vermeidung von Langzeitleistungsbezug“. Die (neben weiteren anderen) ebenfalls in § 1 SGB II genannten Ziele „Entgegenwirken von geschlechtsspezifischen Nachteilen erwerbsfähiger Leistungsberechtigter (eLb)“ und „Berücksichtigung der familienspezifischen Lebensverhältnisse von eLb, die Kinder erziehen oder pflegebedürftige Angehörige betreuen“ werden dabei allenfalls mittelbar und implizit berücksichtigt.

Inwieweit das mit den Zielen des SGB II verbundene Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft und die damit verbundene Anforderung, alle Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft für die Sicherung des Lebensunterhalts außerhalb der Grundsicherung heranzuziehen, einen Anreiz für eine „ökonomische Individualisierung“ (Achatz 2007) bietet oder aber eher dem tradierten „Ernährermodell“ Vorschub leistet (Rösgen 2012) ist umstritten und kann letztlich auch nur empirisch beantwortet werden. Die hinsichtlich der Verankerung von Gleichstellung in den lokalen Jobcentern vor Ort vorliegende Evidenz deutet jedoch darauf hin, dass diese Verankerung ausbaufähig ist. So kommt ein vom BMAS in Auftrag gegebene-

nes Forschungsprojekt für den Zeitraum 2007/2008 zu folgendem Schluss: „Bezogen auf die Implementation von gleichstellungsrelevanten Strukturen und Interventionen in den Grundsicherungsstellen ist festzustellen, dass diese im Untersuchungszeitraum nur in sehr begrenztem Umfang erfolgt ist. Konzepte und Prozesse für die Planung, Umsetzung und Steuerung von Gleichstellungsaktivitäten hatten nur eine geringe Verbreitung, und die Integration von Gleichstellungsfragen in den Aktivierungsprozess beschränkte sich weitgehend auf die Planung und Förderung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für spezifische Zielgruppen“ (IAQ et al. 2009: XVII).

Gleichzeitig wurde in o.g. Projekt konstatiert, dass im Untersuchungszeitraum leichte Fortschritte zu beobachten gewesen seien. Diese dürften durch die zu Beginn des Jahres 2011 in Kraft getretene Verpflichtung der Jobcenter, Beauftragte für Chancengleichheit (BCA) zu bestellen (§18e SGB II), unterstützt worden sein. Die Beauftragten sollen die Jobcenter in Fragen der Gleichstellung von Frauen und Männern in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, der Frauenförderung sowie der Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei beiden Geschlechtern unterstützen und beraten. Zu diesem Zweck sind die BCA bei der Erarbeitung des örtlichen Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramms sowie bei der geschlechter- und familiengerechten fachlichen Aufgabenerledigung zu beteiligen. Darüber hinaus wird ihnen ein Informations-, Beratungs- und Vorschlagsrecht in Fragen, die Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern haben, eingeräumt. Damit dürfte zumindest ein wichtiger Baustein für eine fundierte Verankerung von Gleichstellung in der Umsetzung des SGB II geschaffen worden sein. Inwieweit dies Auswirkungen auf die konkrete Umsetzung und die Erreichung des in § 1 SGB II formulierten Gleichstellungsziels aufweist, muss jedoch erst noch untersucht werden.

Insgesamt scheinen sich durch die oben angesprochene „Dezentralisierung“ der ESF-Umsetzung auch die *unmittelbaren* steuernden Einflussmöglichkeiten auf die Umsetzung des Gleichstellungsauftrags des ESF verringert zu haben. Zentral für die Erreichung der Gleichstellungsziele des ESF dürfte auf der operativen Ebene vor allem der Allokationsmechanismus sein, mit dessen Hilfe die Geförderten in die Maßnahmen gelangen. Nur wenn dabei dafür Sorge getragen wird, dass die „richtigen“ Geförderten in die für sie am erfolgversprechendsten Maßnahmen gelangen, kann ein signifikanter Beitrag zur Erreichung des Gleichstellungsziels (und natürlich auch aller anderen Ziele) erwartet werden. Die Gruppe der mit dieser Allokation de facto betrauten Akteure ist nicht nur zahlenmäßig groß, sondern auch ungemein heterogen. Neben den bereits erwähnten Institutionen der Arbeitsverwaltung (Agenturen für Arbeit und Jobcenter) und anderen öffentlichen Institutionen wie den Kammern nehmen hierbei auch Arbeitgeber (Betriebe und Unternehmen) wie z.B. beim Programm „QualiKug“, Maßnahmeträger wie z.B. bei den Programmen „QualiKug-Transfer“ oder „Schulverweigerung“ und die Geförderten selbst wie z.B. bei den Programmen „Gründercoaching“ und „Bildungsprämie“ eine zentrale Rolle ein.

Vor diesem Hintergrund erscheint es umso wichtiger, dass Gleichstellung sowohl strukturell als auch personell durchgehend verankert ist, um die bestmöglichen Vorkehrungen dafür zu treffen, dass der Gleichstellungsauftrag auch in der operativen Praxis der Maßnahmedurchführung adäquat umgesetzt wird. Dabei muss beachtet werden, dass eine durchgehende strukturelle und personelle Verankerung von Gleichstellung lediglich eine notwendige Bedingung für die Erreichung der Gleichstellungsziele ist. Entscheidend für Letzteres ist, dass die strukturellen Vorkehrungen ebenso wie die Gender-Kompetenz der Akteure/Akteurinnen in der operativen Praxis mit Leben gefüllt werden.

A.4.1.3 Strukturelle Verankerung von Gleichstellung im ESF-Bundesprogramm

Wie eingangs bereits erwähnt, wird auf der strukturellen Ebene ein Steuerungszyklus zugrunde gelegt, der sich in die fünf Phasen (1) Analyse, (2) Ziele/Zielfindung, (3) Planung und Operationalisierung, (4) Umsetzung und (5) Monitoring und Evaluation unterteilen lässt. Die nachfolgende Darstellung zur strukturellen Verankerung von Gleichstellung im ESF-Bundesprogramm orientiert sich daher auch an diesen Phasen. Für jede Phase werden dabei zunächst Kriterien formuliert, anhand derer die strukturelle Verankerung überprüft wird.

(1) Analyse

Die auf Basis theoretischer Vorüberlegungen für die Analysephase zugrunde gelegten Prüfkriterien lassen sich in folgenden vier Punkten zusammenfassen:

- a) Es wird eine – auch regional – differenzierte Analyse der Ausgangssituation durchgeführt, bei der einzelne Personengruppen/Lebenslagen explizit berücksichtigt werden.
- b) Vorliegende (Wirkungs-)Analysen zu einzelnen Programmen werden systematisch aufbereitet, so dass der Beitrag der Programme zur Erreichung des Chancengleichheitsziels für unterschiedliche Personengruppen/Lebenslagen erkennbar wird.
- c) Die Ergebnisse aller Analysen werden so aufbereitet und verdichtet, dass sie für eine – auch regional differenzierte – Zielfindung und Strategieformulierung genutzt werden können.
- d) Existierende Strategien und Ziele werden *ex ante* auf ihre potenziellen Auswirkungen hinsichtlich des Chancengleichheitsziels untersucht.

Ad a) Durchführung einer regional differenzierten Analyse der Ausgangssituation

Im ESF Bundes-OP findet in Form einer sozioökonomischen Analyse (BMAS 2008: 13-118) eine umfangreiche und umfassende Bestandsaufnahme der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung sowie der Situation am Arbeitsmarkt statt. Dabei wird auch regional differenziert vorgegangen, indem in der Analyse durchweg die beiden Zielgebiete „Konvergenz“ (Zielgebiet 1) sowie „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (Zielgebiet 2) getrennt betrachtet werden. Für einige der betrachteten Indikatoren wird darüber hinaus eine räumlich weiter differenzierte Betrachtung durchgeführt (z.B. bei der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung) sowie regionale Disparitäten am Arbeitsmarkt in einem eigenständigen Unterkapitel behandelt (BMAS 2008: 67-69).

Im Rahmen der sozioökonomischen Analyse des OP wurden die Ausprägungen der betrachteten Indikatoren durchweg für Frauen und Männer getrennt ausgewiesen. Darüber hinaus enthält sie ein Teilkapitel, das sich dezidiert der Ausgangssituation hinsichtlich der Chancengleichheit von Frauen und Männern widmet (BMAS 2008: 91-98). Dieses Teilkapitel kommt dabei zu folgendem Schluss: „Deutschland erreicht zwar bei der Erwerbstätigenquote von Frauen fast die EU-Benchmark von 60 Prozent, die Unterschiede in Ost- (ohne Berlin) und Westdeutschland sind dabei nur marginal. Diese hohe Quote ist aber teilweise dem großen Umfang von Teilzeitarbeit unter Frauen und der bei dieser Gruppe weit verbreiteten Mini-Jobs geschuldet. Benachteiligungen von Frauen am Arbeitsmarkt sind vielfältig: geringeres Einkommen, geringe Beteiligung an betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen,

geringere Aufstiegschancen u.a.m. Das Fehlen von Kinderbetreuungsmöglichkeiten zwingt Frauen vielfach zu Erwerbsunterbrechungen. Bei den Arbeitgebern wird die zunehmende Bedeutung des weiblichen Erwerbspersonenpotenzials – auch vor dem Hintergrund des demografischen Wandels – noch zu wenig gesehen. Dies ist umso überraschender, als junge Frauen vielfach besser qualifiziert sind als Männer. Allerdings bemühen sich nach wie vor noch zu wenig Frauen um eine Ausbildung in anspruchsvollen technisch-naturwissenschaftlichen Berufen“ (BMAS 2008: 98).

Diese Analysen können als solide Ausgangsbasis für die weiteren Schritte des Programmplanungs- und -umsetzungsprozesses erachtet werden. Sie bieten gleichwohl noch Raum für Verbesserungen. Dies gilt zum einen hinsichtlich der räumlichen Differenzierung, die sich zumeist auf der sehr hohen Aggregatebene der ESF-Zielgebiete (und damit weitestgehend im Ost-West-Vergleich) bewegt und damit die z.T. erhebliche räumliche Heterogenität innerhalb der beiden Zielgebiete weitgehend außer Acht lässt. Zum anderen gilt dies für eine differenziertere Betrachtung der beiden Geschlechtergruppen, mit der die substantiellen Unterschiede innerhalb der Gruppe der Frauen und die der Männer deutlicher zu Tage gefördert werden könnte.

Die Notwendigkeit einer stärker differenzierten Betrachtung der Unterschiede zwischen Frauen und Männern wird beispielsweise durch die Ergebnisse von Singer (2013) nahegelegt. Die Autorin untersucht mit Hilfe einer fast eine halbe Million Personen umfassenden Stichprobe aus den BA-Prozessdaten die Situation von arbeitssuchenden Frauen und Männern im SGB III. Ihre Analyseergebnisse legen den Schluss nahe, dass die Beurteilung der Situation dieser arbeitssuchenden Frauen und Männern entscheidend davon abhängt, (i) welche Ergebnisgröße (also Arbeitsuche, Beschäftigung oder Bezahlung) betrachtet wird und (ii) welche weiteren Individualmerkmale berücksichtigt werden. Hinsichtlich letzterem liefert die Untersuchung überwältigende Evidenz für die enorme Heterogenität innerhalb der beiden Geschlechtergruppen. Diese Heterogenität bezieht sich dabei nicht allein auf Unterschiede in der Ausstattung mit arbeitsmarktrelevanten Individualcharakteristika (Alter, Bildung etc.), sondern auch auf die unterschiedlichen Auswirkungen, die diese Merkmale auf verschiedene Indikatoren des Arbeitsmarkterfolgs haben.

Hieraus kann geschlossen werden, dass eine einfache Unterteilung von Arbeitssuchenden im SGB III in die beiden Gruppen Frauen und Männer zu kurz greift und als Informationsgrundlage für rationale und zielgerichtete Entscheidungen nicht hinreichend ist. Vielmehr erscheint eine umfassende Betrachtung spezifischer Lebenslagen von Personen unabdingbar, um die tatsächliche Arbeitsmarktsituation der Personen angemessen zu erfassen und damit eine belastbare Grundlage für die Auswahl von Handlungsoptionen zur Verbesserung der Arbeitsmarktperspektiven dieser Personen zu generieren.

Auch wenn für arbeitssuchende Personen im SGB II, die im Hinblick auf die Programme der aktuellen Förderperiode als potenzielle Zielgruppe bedeutender sind, keine zu Singer (2013) vergleichbare Untersuchung existiert, deutet die vorliegende Evidenz gleichwohl darauf hin, dass auch in dieser Gruppe eine ausgeprägte Heterogenität innerhalb der beiden Geschlechtergruppen vorliegt. So zeigt Achatz (2007) etwa, dass sich Frauen und Männer im SGB-II-Leistungsbezug hinsichtlich ihrer formalen Qualifikation (Schul- und Berufsabschlüsse) deutlich unterscheiden, wobei die beobachtbaren Unterschiede erheblich mit dem Alter und dem Vorliegen eines Migrationshintergrunds variieren.

Im Hinblick auf die neue Förderperiode erscheint es daher bedenkenswert, die Analysen zur gleichstellungsbezogenen Ausgangssituation dahingehend zu erweitern, dass systematischer als bisher unterschiedliche Lebenslagen oder -situationen von Frauen und Männern betrachtet werden (etwa in Form von Kombination soziodemografischer und haushaltsbezogener Merkmale wie Alter, Familienstand und Migrationshintergrund). Es böte sich ferner an, diese erweiterten Untersuchungen - stärker als bislang - räumlich auszudifferenzieren, um die regionale Heterogenität so gut wie möglich abzubilden. Durch diese beiden Erweiterungsschritte böte sich die Möglichkeit die geplanten Programme sowohl hinsichtlich ihrer individuellen Zielgruppen als auch ihrer räumlichen Interventionsgebiete²⁴ zu schärfen. Eine derartige Erweiterung erscheint aber nicht zwingend notwendiger Bestandteil des neuen OP sein zu müssen. Sie könnte auch im Zuge des strategischen Planungsprozesses der einzelnen Programme nach erfolgter OP-Genehmigung zielführend umgesetzt werden.

Ad b) Systematische Aufbereitung vorliegender (Wirkungs-)Analysen

Die zum Zeitpunkt der Erstellung des Bundes-OP vorliegenden Ergebnisse von (Wirkungs-)Analysen zu einzelnen Programmen wurden im OP weitestgehend berücksichtigt. Dabei wurde vor allem auf die Befunde aus der vorangegangenen Förderperiode Bezug genommen (BMAS 2008: 102-111), aber auch auf die zum damaligen Zeitpunkt existierenden Zwischenergebnisse aus der Evaluation von Hartz I-III verwiesen (BMAS 2008: 138-140). Bei dieser Darstellung lag der Schwerpunkt nachvollziehbarerweise auf den Ergebnissen, die für das gesamte Zielsystem der laufenden Förderperiode relevant sind.

Dabei wurde jedoch auch auf für das Gleichstellungsziel relevante Befunde eingegangen. So wird ausgeführt, dass die Evaluationen zur vergangenen Förderperiode insbesondere der Förderung beruflicher Aus- und Weiterbildung einen positiven Beitrag zur Erhöhung der Chancengleichheit von Frauen und Männern zugeschrieben hätten. Des Weiteren wird hervorgehoben, dass die vorliegenden Untersuchungen einen besonderen Fokus auf Gründerinnen rechtfertigten. Außerdem wurde erläutert, dass die ersten Evaluierungsergebnisse zu den Hartz-I-III-Arbeitsmarktreformen eine Reihe von geschlechtsspezifischen Unterschieden bei Wirkungen der einzelnen Instrumenten und deutliche Unterschiede im Zugang zu einzelnen Maßnahmen zeigten. Weitestgehend unberücksichtigt blieben hingegen Befunde aus wissenschaftlichen Untersuchungen, die nicht in öffentlichem Auftrag durchgeführt wurden. Dies gilt beispielsweise für die Untersuchungen zu den Wirkungen von Beschäftigungsmaßnahmen am zweiten Arbeitsmarkt (Hujer et al. 2004), die Hinweise auf die Notwendigkeit einer sorgfältigen Teilnehmendenallokation bieten.

Insgesamt wurden im Bundes-OP die bis dato vorliegenden Analysen weitestgehend systematisch aufbereitet. Die Herausarbeitung des Beitrags einzelner Programme zur Erreichung des Chancengleichheitsziels fiel dabei jedoch recht allgemein aus. Der konkrete Beitrag dieser Maßnahmen und die dabei zugrundeliegenden Wirkungskanäle wurden nicht herausgearbeitet, wobei dies vermutlich auch nicht aus allen Publikationen klar hervorgegangen sein dürfte. Schließlich wurde auch nicht deutlich, für welche Personengruppen oder gar Lebenslagen die Beiträge zur Chancengleichheit besonders ausgeprägt waren. Auch hier muss jedoch eingeräumt werden, dass dies zwar wünschenswert gewesen

²⁴ Denkbar ist in diesem Zusammenhang etwa eine räumliche Eingrenzung einzelner Interventionen wie dies z.B. beim Kommunal-Kombi in der laufenden Förderperiode der Fall war.

wäre, der diesbezügliche Informationsgehalt in den jeweiligen Untersuchungen aber nicht immer ausreichend gewesen sein dürfte.

Ad c) Aufbereitung und Verdichtung der Analyseergebnisse

Im Rahmen der SWOT-Analyse (BMAS 2008: 112-118) wurden die zuvor präsentierten Ergebnisse der Ausgangsanalysen aufbereitet und verdichtet. Dabei wurden v.a. die Ergebnisse der sozioökonomischen Analyse aufgegriffen, um die Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken der sich abzeichnenden Entwicklungen in Deutschland zu beschreiben. Dies zielte darauf ab, Schlussfolgerungen für die ESF-Strategie in der Förderperiode 2007-2013 zu ziehen, so dass diese die sich bietenden Chancen nutzen kann und gleichzeitig drohende Risiken vermeidet.

Dabei wurde insoweit regional differenziert vorgegangen, als auf etwaige Unterschiede zwischen den beiden Zielgebieten hingewiesen wurde. Außerdem wurden bei der Einordnung der sich abzeichnenden Entwicklungen auf Besonderheiten hinsichtlich der Situation von Frauen und Männern eingegangen. So wurde etwa im Schwerpunkt „Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist“ und dort im Bereich „Chancen“ die Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung insbesondere bei den bisher unterrepräsentierten Gruppen Ältere, Migrantinnen und Migranten und Frauen erwähnt. Ebenso wurde dort darauf verwiesen, dass eine weitere Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie notwendig sei. Im Schwerpunkt „Verbesserung des Humankapitals“ wurde im Bereich „Stärken“ auf die besseren Bildungsabschlüsse und höheren Abiturientenquoten bei jungen Frauen hingewiesen. Gleichzeitig wurden im Bereich „Risiken“ tradierte geschlechtsspezifische Einstellungsmuster sowie die Segmentation der Ausbildungs- und Berufswege genannt.

Im Schwerpunkt „Beschäftigung und soziale Integration“ wurde im Bereich „Schwächen“ auf den Anstieg der Armutsgefährdung insbesondere bei Alleinerziehenden, die starke Konzentration der Beschäftigung von Frauen in Teilzeit und geringfügiger Beschäftigung, die überproportional hohen Schul- und Ausbildungsabbruchsquoten von Jungen bzw. jungen Männern sowie die unzureichenden Kinderbetreuungsmöglichkeiten v.a. im U3-Bereich in Westdeutschland verwiesen. Schließlich wurde für diesen Schwerpunkt das „Risiko“ genannt, dass Nicht-Leistungsempfängerinnen „aus dem Förderblick geraten“.

Insgesamt erscheint diese Aufbereitung und Verdichtung der vorangegangenen Analyseergebnisse als geeignet für eine – auch regional differenzierte – Zielfindung und Strategieformulierung. Erweiterungs- bzw. Ergänzungsmöglichkeiten ergeben sich hier unmittelbar aus dem oben bereits aufgezeigten Potenzial einer stärkeren räumlichen Differenzierung sowie der Betrachtung von Teilgruppen der beiden Geschlechtergruppen.

Ad d) Ex-ante-Untersuchung der potenziellen Auswirkungen auf das Chancengleichheitsziels

Im Rahmen der Ex-ante-Evaluierung wurden die Strategien und Ziele des Bundes-OP auf ihre potenziellen Auswirkungen untersucht (BMAS 2008: 221-230). Dabei wurde auch auf die Auswirkungen auf das Chancengleichheitsziel eingegangen. So wurde zunächst ausgeführt: „Den Themen Transnationalität sowie Chancengleichheit wird breiter Raum gegeben: sie sind integraler Bestandteil der Strategie. [...] Die Erreichung der Ziele des Querschnittsthemas „Chancengleichheit“ soll über einen Gender-Budgeting-Ansatz nachgehalten werden“ (BMAS 2008: S.222).

Des Weiteren wurde hinsichtlich der Auswirkungen auf das Gleichstellungsziel aus Sicht der Ex-ante-Evaluation die Erwartung ausgedrückt, dass das ESF-Bundesprogramm „auf das Ziel der Erhöhung der Chancengleichheit [wirkt]. Durch das gesamte OP zieht sich wie ein roter Faden der Anspruch, die hier konstatierten Defizite abzubauen, d.h. u.a. die Frauenerwerbsquote weiter zu erhöhen, die geschlechtsspezifischen Entgeltdifferenz (Gender Pay Gap) abzubauen, Aufstiegschancen von Frauen zu erhöhen, den Zugang von Frauen v.a. auch in technisch-naturwissenschaftlichen Berufen mit guten Perspektiven zu verbessern. Notwendig in diesem Zusammenhang sind auch Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf (BMAS 2008: 222).“ Schließlich wird in der Ex-ante-Evaluierung noch betont, dass angesichts des begrenzten Mittelvolumens (z.B. im Vergleich zu den für die aktive Arbeitsmarktpolitik im SGB III und II zur Verfügung stehenden Mittel) dem ESF nur eine begrenzte Reichweite eingeräumt werden könne, insbesondere, aber nicht nur bei der beruflichen Weiterbildung (BMAS 2008: 228f).

Daraus lässt sich schließen, dass von den ESF-Maßnahmen auch hinsichtlich der Zieldimension Chancengleichheit eher eine Signal- und Tiefen- denn eine Breitenwirkung erwartet werden kann. Die Konzentration der Chancengleichheitsziele im ESF-Bundesprogramm auf den Arbeitsmarkt muss daher als konsequent erachtet werden.

(2) Ziele/Zielfindung

Die auf Basis theoretischer Vorüberlegungen für die Zielfindungsphase zugrunde gelegten Prüfkriterien lauten wie folgt:

- a) Die Zielfindung orientiert sich am gleichstellungspolitischen Bezugsrahmen der EU und den hierin genannten Oberzielen zu Chancengleichheit/Gleichstellung. Die Chancengleichheitsziele und ihre jeweiligen konkreten Ausformulierungen werden als integraler Bestandteil eines kohärenten und konsistenten Zielsystems des ESF-OP kommuniziert und erläutert.
- b) Die Zielfindung basiert auf den Ergebnissen der Ausgangsanalysen. Dabei wird (regional) differenziert vorgegangen, und es werden relevante Akteure eingebunden.
- c) Die Ziele finden Eingang in die Budgetplanung, -umsetzung und -nachhaltung, wobei sie die Prioritätensetzungen widerspiegeln.

Ad a) Orientierung am gleichstellungspolitischen Bezugsrahmen der EU

Eine Orientierung der gleichstellungsbezogenen Zielfindung im Bundes-OP am gleichstellungspolitischen Bezugsrahmen der EU und den darin genannten Oberzielen zu Gleichstellung ist alles andere als trivial. Die von der Agentur für Gleichstellung im ESF (2011) zusammengestellten „Auszüge aus den Rahmendokumenten“ verdeutlichen, dass hier eine Vielzahl an Dokumenten relevant ist. Hierzu zählen der „Vertrag von Lissabon“, die „Strategie für die Gleichstellung von Männern und Frauen“, die „Beschäftigungspolitischen Leitlinien“, die „allgemeine Strukturfondsverordnung“ sowie die „ESF-verordnung“. Zu diesen kommt noch der „Nationale Strategische Rahmenplan“ hinzu. Hieraus ergibt sich eine enorme Unübersichtlichkeit, die von Rösger (2012: 2) zutreffender Weise wie folgt beschrieben wird: „Die gleichstellungspolitischen Ziele „der EU“ erschließen sich [...] nicht ohne Weiteres, denn es gibt kein Dokument, in dem sie zusammenfassend dargestellt und begründet wären. Die Unübersichtlich-

keit wird noch dadurch vergrößert, dass die verschiedenen Institutionen der EU (Parlament, Rat, Kommission, Gerichtshof) jeweils verschiedene, wenn auch aufeinander bezogene, gleichstellungspolitische Programmatiken bzw. Aufgaben verfolgen.“

Mit dieser Intransparenz sieht sich auch die Bewertung desjenigen Bestandteils des strategischen Zielsystems für das Bundes-OP, das auf das Gleichstellungsziel gerichtet ist, konfrontiert. Um die damit verbundene konzeptionelle Herausforderung zu meistern, orientieren sich die folgenden Analysen an den eingangs bereits erwähnten notwendigen Bedingungen, die mit Blick auf den Arbeitsmarkt aus der „Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern“ abgeleitet werden können. Die ausschließliche Betrachtung von arbeitsmarktbezogenen, gleichstellungspolitischen Zielen erscheint gerechtfertigt, da sich die Chancengleichheitsziele im ESF-Bundesprogramm – wie oben ausgeführt – aus nachvollziehbaren Gründen auf den Arbeitsmarkt konzentrieren. Diese erwähnten notwendigen Bedingungen lauten:

- Gleicher Zugang zu unabhängiger und existenzsichernder Beschäftigung,
- Lohngleichheit für gleiche und gleichwertige Arbeit,
- keine vertikale und horizontale Segregation im Ausbildungs- und Arbeitsmarkt,
- Vereinbarkeit von Beruf und Familie/Privatleben für Frauen und Männer sowie
- keine geschlechterbezogenen Rollenstereotypen.

Wie sich aus dem Folgenden zeigen wird, werden mit Ausnahme des zweiten Punktes diese Bedingungen im Zielsystem des Bundes-OP explizit aufgegriffen. Die zweite Bedingung (Lohngleichheit für gleiche und gleichwertige Arbeit) wird im Bundes-OP nur implizit aufgegriffen, indem darauf verwiesen wird, dass der ESF „in der neuen Förderperiode noch stärker dazu beitragen [soll], die Politik der Mitgliedstaaten zur Erreichung der im Folgenden dargestellten Ziele und Vorgaben der Europäischen Beschäftigungsstrategie zu unterstützen. Die integrierten Leitlinien bilden den politischen Rahmen für die Interventionen aus dem ESF“ (BMAS 2008: 127). Durch diesen Bezug auf die „Beschäftigungspolitischen Leitlinien“ wird implizit auch die zweite der o.g. Bedingungen aufgegriffen, da „Leitlinie 22“ das Ziel umfasst, die Sozialpartner dazu anzuregen, „das Lohntarifsystem im Rahmen ihrer Befugnisse so zu gestalten, dass es die Probleme und Herausforderungen im Zusammenhang mit der Produktivität und dem Arbeitsmarkt auf allen relevanten Ebenen widerspiegelt und geschlechtsspezifische Lohngefälle vermieden werden“ (BMAS 2008: 129). Alle anderen Bedingungen finden sich – wie gesagt – explizit wieder. Allerdings sind die Stellen, an denen die jeweiligen Bedingungen aufgegriffen und in das Zielsystem integriert werden, über einen großen Teil des Dokuments verstreut.

Einen Überblick über das gesamte strategische Zielsystem des Bundes-OP bietet Abbildung 26 auf S. 121. Aus dieser wird zunächst erkennbar, dass Gleichstellung ein eigenständiges strategisches Ziel darstellt, das als Querschnittsziel angelegt ist. In den Erläuterungen zu diesem strategischen Ziel wird ausgeführt, dass zwar erwartet werden könne, dass das sog. „Lissabon-Ziel“ einer Frauenbeschäftigungsquote von 60 Prozent in den nächsten Jahren erreicht werde, dennoch „im Bereich der Gleichstellung von Frauen und Männern unterhalb dieser globalen Betrachtungsebene noch erheblicher Nachholbedarf bei der Beteiligung von Frauen an existenzsichernder abhängiger und selbständiger Erwerbsarbeit insgesamt, bei der Beteiligung an Aufstiegschancen und der Besetzung von Führungspositionen durch Frauen, bei der Teilhabe von Frauen an zukunfts- und finanziell erfolgsträchtigen Ausbildungs- und Studiengängen sowie entsprechenden beruflichen Positionierungen“ (BMAS 2008: 125) bestehe.

Darüber hinaus wird im Rahmen der Bezugnahme auf die nationalen Rahmenbedingungen und Strategien (BMAS 2008: 133-153), die Strategie zum Gender Mainstreaming auf Bundesebene (BMAS 2008: 150-153) erläutert und für die Programmierung des OP als leitend herausgearbeitet. Betont wird dabei, dass die „Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern und die durchgängige Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenssituationen und Bedürfnisse von Frauen und Männern in allen Handlungsfeldern der Politik [...] Leitprinzip des Regierungshandelns und des OP des Bundes für den ESF im Besonderen“ ist (BMAS 2008: 150). Ferner wird ausgeführt, dass es gelte, „die berufliche Gleichstellung von Frauen und Männern zu verwirklichen und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern. Hier kommt der Überwindung übernommener Rollenstereotypen eine besondere Bedeutung zu“ (BMAS 2008: 151). Darüber hinaus wird darauf verwiesen, dass „als Adressaten der Gleichstellungspolitik“ zunehmend auch Männer und junge Männer von Belang seien (BMAS 2008: 151f), was verdeutlicht, dass im Bundes-OP Gleichstellung nicht mit Frauenförderung verwechselt wird. Schließlich werden hier noch folgende Handlungsfelder benannt: Erhöhung der Frauenbeschäftigungsquote, Erweiterung des Berufswahlspektrums, die Erhöhung des Anteils der Frauen in Führungspositionen, eine bessere Balance von Familie und Arbeitswelt, die Verbesserung der Kinderbetreuungsmöglichkeiten (BMAS 2008: 152).

Damit wird im Bundes-OP richtigerweise die Tatsache aufgegriffen, dass sich Frauen und Männer hinsichtlich ihrer Ausstattung mit arbeitsmarktrelevanten Humankapitalmerkmalen unterscheiden, die das Ergebnis von geschlechtsstereotypen Vorstellungen und Einstellungen z.B. bei frühen biographischen Weichenstellungen wie der Berufs- und Studienfachwahl sein können (vgl. z.B. Achatz et al. 2010). Da die konkrete Berufswahl auch die Einkommenserzielungspotenziale stark prädestiniert, können solche gesellschaftlichen, sozialen und kulturellen Bestimmungsfaktoren das Ziel faktischer Chancengleichheit erheblich beeinträchtigen. Folgerichtig wird der Überwindung dieser Rollenstereotype eine herausragende Bedeutung zugeschrieben.

Gleichzeitig wird auch die vertikale Segregation am Arbeitsmarkt adressiert, d.h. die ungleiche Verteilung von Frauen und Männern auf unterschiedliche Hierarchieebenen/Karrierepositionen. Zentral ist dabei zum einen sicherlich eine Erweiterung des Berufswahlspektrums, zum anderen aber auch die Beseitigung informeller oder unsichtbarer Barrieren, die den Zugang zu höheren Positionen versperren. Diese werden in der Literatur als „glass ceiling“ bezeichnet und als eine wichtige Ursache für das beobachtbare Gender Wage Gap erachtet. Empirische Evidenz für die Existenz einer solchen „gläserne Decke“ in Deutschland bieten Holst und Busch (2009). Das Bundes-OP greift damit eine zentrale Voraussetzung für die Herstellung faktischer Chancengleichheit auf, deren Adressierung auch in der Literatur gefordert wird (z.B. Achatz et al. 2010).

Darüber hinaus wird im gleichstellungspolitischen Zielkanon des ESF-Bundesprogramm auch der Umstand aufgegriffen, dass Frauen nach wie vor den Großteil der aus Kindererziehung, Hausarbeit und Pflege entstehenden häuslichen Verpflichtungen tragen (OECD 2013), auch wenn Burda et al. (2013) mit Hilfe individueller Zeitverwendungsdaten zeigen, dass sich die Gesamtheit der geleisteten Arbeit (Summe aus Erwerbsarbeit und häuslicher Arbeit) zwischen Frauen und Männern nicht signifikant voneinander unterscheidet. Das Ziel einer Verbesserung der Balance von Familie und Arbeitswelt sowie die Überwindung von dabei existierenden Rollenmustern kann ebenfalls als eine zentrale Voraussetzung für die Herstellung faktischer Chancengleichheit erachtet werden.

Darüber hinaus finden sich im Bundes-OP Ausführungen zur Integration des Querschnittsziels Chancengleichheit in die Prioritätsachsen. So wird für die Prioritätsachsen A.1 und A.2 ausgeführt, dass zur „Förderung des Gleichstellungsziels von Frauen und Männern [...] Frauen mit Hilfe eines Gender-Budgeting-Ansatzes [...] mit 50 Prozent der teilnahmebezogenen Programmmittel an den Programmausgaben beteiligt werden“ sollen. Darüber hinaus sollen „spezifische Vorhaben zur Erhöhung des Anteils weiblicher Gründungen oder zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf [...] in den Prioritätsachsen C.1 und C.2 unterstützt werden“ (BMAS 2008: 177). Damit wird im ESF-Bundesprogramm eine gleichstellungspolitische Doppelstrategie aus Gender Mainstreaming und spezifischen Maßnahmen verfolgt.

An mehreren Stellen wird außerdem darauf hingewiesen, dass „zur Gewährleistung der Gleichbehandlung [...] bei der Umsetzung der Programme darauf geachtet [werde], dass keine Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung erfolgen“ und konkrete Maßnahmen zum Abbau von Diskriminierungen geplant seien (BMAS 2008: 177). Aus diesen Ausführungen könnte der Eindruck entstehen, dass Gleichstellung mit Gleichbehandlung gleichgesetzt wird, was sicherlich nicht intendiert ist und natürlich zu kurz greifen würde, da der Ausschluss von Diskriminierungen lediglich eine unabdingbare Grundvoraussetzung für die Erreichung des Gleichstellungsziels darstellt, diesem jedoch keineswegs entspricht.

Des Weiteren wird im Bundes-OP ausgeführt, dass eine Aufwertung der Tagespflege geplant sei, die auf eine Verbesserung der Betreuungssituation, insbesondere im U3-Bereich abziele. In diesem Zusammenhang wird auch betont, dass „mit der Qualifizierung von Tagespflegepersonen [...] zum einen neue Erwerbsmöglichkeiten, insbesondere für Frauen, und zum anderen die Voraussetzungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert werden“ (BMAS 2008: 218) könnten. Dabei wird die Gefahr, dass hier stereotype Rollenmuster bei der Berufswahl und den damit verbundenen Einkommensperspektiven fortgeschrieben werden, leider nicht thematisiert.

Ebenfalls kritisch hinterfragt werden muss im Zusammenhang mit der Zielfindung und damit der strategischen Ausrichtung des Bundes-OP, die herausragende Bedeutung die dem Gender Budgeting zugeschrieben wird. Dieses wird u.a. als „gleichstellungspolitische Strategie“ (BMAS 2008: 218) bezeichnet, was einer Überforderung des Ansatzes gleichkommt. Gender Budgeting kann als ein wichtiges Hilfsmittel erachtet werden, das mit einem konkreten Ziel verbunden wurde (vgl. oben). Es stellt allerdings nur bedingt einen Rahmen für eine systematische Ausrichtung von Verhaltensweisen oder für ein konzeptionelles Vorgehen dar, dass auf die Erreichung eines Ziels ausgerichtet ist.

In der Gesamtschau kann festgehalten werden, dass im Bundes-OP eine Übersetzung des Gleichstellungsauftrags des ESF in arbeitsmarktbezogene Chancengleichheitsziele vorgenommen wird, die sich im gleichstellungspolitischen Bezugsrahmen der EU verankern lassen, da sie die in der „Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern“ genannten Bedingungen – von einer Ausnahme abgesehen – aufgreifen. Die bei der Formulierung der Gleichstellungsziele gewählte fragmentierte Darstellungsweise erschwert jedoch die Herstellung eines direkten Bezugs.

Im Zielkanon des Bundes-OP finden sich die Gleichstellungsziele existenzsichernde Beschäftigung, Verringerung der vertikalen und horizontalen Segregation im Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie/Privatleben für Frauen und Männer sowie die Reduktion

geschlechterbezogener Rollenstereotypen wieder. Diese Ziele werden im Bundes-OP nicht weiter priorisiert, d.h. sie müssen als gleichwertig erachtet werden. Damit gibt sich das ESF-Bundesprogramm einen sehr ambitionierten Gleichstellungsauftrag. Die Ausformulierungen der Ziele sind nachvollziehbar begründet und logisch widerspruchsfrei. Allerdings wird die Gefahr, dass sich aus den Zielen möglicherweise Zielkonflikte oder Fehlanreize ergeben, nicht explizit thematisiert. So könnte etwa das Ziel der Erhöhung der Frauenbeschäftigungsquote dahingehend missverstanden werden, dass eine Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung von Frauen angestrebt wird, was in einem Konflikt mit dem Ziel existenzsichernder Erwerbsarbeit stünde. Auch wird die Problematik, dass mit dem Ausbau des Tagespflegebereichs möglicherweise stereotype Rollenmuster bei der Berufswahl fortgeschrieben werden könnten, nicht aufgegriffen.

Hinsichtlich der Kommunikation des Zielsystems kann festgehalten werden, dass diese durch eine weniger fragmentierte Darstellungsweise verbessert werden könnte. Da unbestritten sein dürfte, dass ein korrektes Verständnis der Gleichstellungsziele samt der zu ihrer Erreichung vorgesehenen Strategie eine grundlegende Voraussetzung dafür ist, dass die Ziele bei allen beteiligten Akteuren/Akteurinnen handlungsleitend werden können, erscheint eine kompaktere und stringendere Darstellung dessen, was mit dem ESF in gleichstellungspolitischer Hinsicht erreicht werden soll, vor allem im Hinblick auf die kommende Förderperiode ratsam.

Ad b) Zielfindung anhand der Ergebnisse der Ausgangsanalysen

Die gleichstellungspolitische Zielfindung im Bundes-OP basiert auf einer Darstellung der Ausgangssituation (BMAS 2008: 91-98), die – wie oben erläutert – vor allem im Hinblick auf ihre regionale und soziodemografische Ausdifferenzierung noch erweitert werden könnte. Gleichwohl werden mit Hilfe arbeitsmarkbezogener Indikatoren wie Erwerbstätigenquoten, Einkommensanteilen etc. bedeutsame Unterschiede in den Arbeitsmarktergebnissen zwischen Frauen und Männern herausgearbeitet. Dabei werden auch regionale Unterschiede innerhalb Deutschlands deutlich. Darüber hinaus wird ersichtlich, dass Teilzeitarbeit und Minijobs vor allem bei Frauen weit verbreitet sind und Frauen im Vergleich zu Männern ein geringeres Einkommen, eine geringe Beteiligung an betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen sowie geringere Aufstiegschancen aufweisen. Weiter wird argumentiert, dass das Fehlen von Kinderbetreuungsmöglichkeiten Frauen zu Erwerbsunterbrechungen zwingt und Arbeitgebern die zunehmende Bedeutung des weiblichen Erwerbspersonenpotenzials nicht hinreichend klar sei. Schließlich wird auch darauf verwiesen, dass sich zu wenige Frauen um eine Ausbildung in anspruchsvollen technisch-naturwissenschaftlichen Berufen bemühen.

Daraus werden konsequenterweise folgende Notwendigkeiten abgeleitet: „Verbesserung und Erweiterung des Berufswahlspektrums, Verbesserung der Gender-Kompetenz der zentralen Akteure – einschl. Arbeitgeber – sowie der Akzeptanz der Gleichstellungspolitik, Aktivitäten, um die geschlechtsspezifische Entgeltdifferenz (Gender Pay Gap) abzubauen, Aktivitäten zur frauengerechten Gestaltung von Inhalten und Rahmenbedingungen beruflicher Aus- und Weiterbildung sowie gemeinsame Aktivitäten der Sozialpartner zur Förderung der Chancengleichheit“ (BMAS 2008: 98).

Insgesamt basiert die Zielfindung des Bundes-OP somit auf den Ergebnissen der Ausgangsanalysen. Allerdings schlägt sich die regionale Differenzierung in der Ausgangsanalyse (d.h. die Unterschiede zwischen den Zielgebieten) nicht in regional differenzierten Zielen nieder, ohne dass hierfür eine Begründung angeführt wird. Darüber hinaus erscheint eine direktere Verknüpfung der Analyseergebnisse mit

den Zielen möglich, indem die Darstellung der Zielfindung – wie oben ausgeführt – weniger fragmentiert erfolgt. Hierdurch ließe sich auch die von Rösgen (2012: 7) kritisierte, unbefriedigende Kohärenz zwischen der sozioökonomischen Ausgangsanalyse und den Zielsetzungen verbessern.

Ad c) Berücksichtigung der Ziele in Budgetplanung, -umsetzung und -nachhaltung

Ein zentrales Ziel des ESF-Bundesprogramms besteht darin, „Frauen mit Hilfe eines Gender-Budgeting-Ansatzes mit 50 Prozent der teilnahmebezogenen Programmmittel an den Programmausgaben zu beteiligen“ (BMAS 2008: 177). Gender Budgeting ist somit das zentrale Hilfsmittel zur Berücksichtigung der Gesamtheit der Gleichstellungsziele im Rahmen der Budgetplanung, -umsetzung und -nachhaltung. Diese werden mit einer quantifizierten Zielvorgabe unterlegt, die als budgetäres „Globalziel“ erachtet werden kann, da sie nicht auf die einzelnen Ziele heruntergebrochen wird. Angesichts der Gleichwertigkeit der einzelnen Gleichstellungsziele (vgl. oben) kann dies als folgerichtig bezeichnet werden.

Das mit dem Gender Budgeting verbundene budgetäre Ziel, dass Frauen mit 50 Prozent der teilnahmebezogenen Mittel an den Gesamtausgaben beteiligt werden sollen, stellt allerdings ein reines Teilhabeziel dar. Es impliziert eine Mindestbeteiligung von Frauen an geförderten Maßnahmen, die sich von ähnlichen Mindestbeteiligungsquoten²⁵ dadurch unterscheidet, dass hier nicht Personen sondern Ausgaben gezählt werden. Inwieweit durch diese Vorgabe tatsächlich ein Beitrag zur Erreichung der Gleichstellungsziele bewirkt wird, dürfte jedoch sehr stark davon abhängen, an welchen Maßnahmen genau die jeweils geförderten Personen teilnehmen. Damit birgt diese Zielvorgabe auch die Gefahr von Fehlanreizen, etwa dadurch, dass Frauen zur Zielerreichung in großem Stile in ungeeignete oder gar kontraproduktive Maßnahmen zugewiesen werden.

(3) Planung und Operationalisierung

Die auf Basis theoretischer Vorüberlegungen für die Phase der Planung und Operationalisierung zugrunde gelegten Prüfkriterien lauten wie folgt:

- a) Es findet eine Verknüpfung der Zielsetzungen mit den Programmen/Instrumenten, der Budgetierung und den vorhandenen Ressourcen statt.
- b) Es werden Indikatoren für die zukünftige Bewertung des Programms formuliert, mit deren Hilfe sich der Beitrag der einzelnen Programme/Instrumente sowie des OP als Ganzem zur Erreichung der Chancengleichheitsziele erkennen lässt.
- c) Es werden für die Prüf- und Bewilligungsverfahren adäquate Kriterien zur Bewertung von Anträgen unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit/Gleichstellung festgelegt.

²⁵ Ein Beispiel hierfür ist die mit dem sog. Job-Aktiv-Gesetz eingeführte Frauenförderquote bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, deren Berechnung mit vielen Problemen verbunden ist (Beckmann 2003).

Ad a) Verknüpfung der Zielsetzungen mit den Programmen

Die Verknüpfung der gleichstellungspolitischen Zielsetzungen des ESF-Bundesprogramms mit den Programmen/Instrumenten findet über die Prioritätsachsen des Bundes-OP statt, die die Schwerpunkte der geplanten Fördermaßnahmen bilden. Dabei werden sog. strategische Ziele formuliert, zu denen jeweils die Erhöhung der Beschäftigung/Erwerbstätigkeit von Frauen zählt. Aus den strategischen werden dann spezifische Ziele abgeleitet, denen anschließend typische Förderaktivitäten, d.h. Programme bzw. Instrumente zugeordnet werden. Diese sind als „indikative, nicht abschließende Aufzählung“ (BMAS 2008: 163) zu verstehen, die im Laufe der Förderperiode erweitert oder ergänzt werden kann. Dabei wird auch explizit darauf verwiesen, dass „spezifische Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern sowie der Vereinbarkeit von Familie und Beruf [...] keinen eigenen Schwerpunkt [erhalten], sondern [...] im Schwerpunkt C im Code 69 gebündelt [werden]“ und somit „inhaltlich das gesamte Spektrum des ESF umfassen“ können (BMAS 2008: 163).

In den Ausführungen zur Prioritätsachse C („Beschäftigung und soziale Integration“) findet sich daher neben dem spezifischen Ziel der „Verbesserung der Chancengleichheit von Frauen und Männern, insbesondere durch die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ (BMAS 2008: 193f) auch eine Auflistung von indikativen Instrumenten sowie zugehöriger beispielhafter Aktivitäten (BMAS 2008: 196). Hervorgehoben werden dabei beispielhaft die Verbesserung der Kinderbetreuung U3, die Verbesserung der Qualifikationen der Beschäftigten im Tagespflegebereich) sowie die besseren Ausschöpfung des Gründungspotentials von Frauen (BMAS 2008: 200).

Die Verknüpfung der Gleichstellungsziele mit der Budgetierung und den vorhandenen Ressourcen findet zum einen über das bereits erwähnte Gender Budgeting und die damit verbundene Zielvorgabe statt. Darüber hinaus werden im Rahmen der indikativen Finanzplanung (BMAS 2008: 251-257) für den Zeitraum 2007-2013 konkrete Angaben zur geplanten Ausstattung von Maßnahmen im sog. Code-69-Bereich mit ESF-Mitteln gemacht. Dabei handelt es sich um Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs von Frauen zur Beschäftigung, zur Erhöhung der dauerhaften Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben und zur Verbesserung ihres beruflichen Fortkommens, zum Abbau der geschlechtsspezifischen Segregation auf dem Arbeitsmarkt und zur besseren Vereinbarkeit von Arbeits- und Privatleben, z.B. Erleichterung des Zugangs zur Kinderbetreuung und zu Betreuungsmaßnahmen für abhängige Personen. Für diesen Bereich wurden ESF-Mittel in Höhe von mehr als 207 Mio. Euro eingeplant.

Ad b) Formulierung von Indikatoren zur Bewertung

Das Indikatorensystem des Bundes-OP für die Bewertung des Programms umfasst Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren. Die Output- und Ergebnisindikatoren werden für die einzelnen indikativen Instrumente formuliert. Die Wirkungsindikatoren sind auf Ebene der Prioritätsachsen verankert (BMAS 2008: 176 für die Prioritätsachse A, S. 190 für Prioritätsachse B und 205 für Prioritätsachse C). Die Wirkungsindikatoren stellen dabei eine Operationalisierung und Quantifizierung der jeweiligen strategischen Ziele dar und orientieren sich an den EU-Benchmarks auf der Makroebene. Für die Überprüfung der Zielerreichung des strategischen Querschnittsziels Chancengleichheit wird die Beschäftigungsquote von Frauen genannt und mit dem Zielwert 60 Prozent versehen, der dem „Lissabon-Ziel“ entspricht (BMAS 2008: 126).

Darüber hinaus werden konkrete, nach den Schwerpunkten und Prioritätsachsen ausdifferenzierte Outputindikatoren formuliert, die größtenteils für Frauen und Männer getrennt ausgewiesen sind. Bei den Ergebnisindikatoren wird auf nach Frauen und Männern getrennte Zielwerte jedoch verzichtet. Insgesamt orientiert sich die indikatorengestützte Bewertung der gleichstellungsbezogenen Umsetzung des ESF-Bundesprogramms somit sehr stark an Teilhabezielen und nur in geringem Maße an Ergebnis- und Wirkungszielen.

Ad c) Festlegung von Kriterien zur Auswahl von Förderanträgen

Eine Festlegung verbindlicher Kriterien zur Bewertung von Förderanträgen im Rahmen des Bewilligungsverfahrens unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit/Gleichstellung ist im Bundes-OP nicht verankert. Für einzelne Programme finden sich solche jedoch in den programmspezifischen Richtlinien bzw. in den ergänzenden Dokumenten. So wird beispielsweise für das Programm „rückenwind – Für die Beschäftigten in der Sozialwirtschaft“ im Rahmen der Projektauswahlkriterien²⁶ ausgeführt, dass die geplanten Projekte einen Beitrag zur Gleichstellung von Frauen und Männern im jeweiligen Arbeitsfeld leisten müssen. Bei den Auswahlkriterien für die Projekte wird die Erreichung des Querschnittsziels mit fünf (von insgesamt 100) Punkten bewertet und erhält damit das gleiche Gewicht wie beispielsweise die Darstellung bisheriger Erfahrungen mit ESF- oder vergleichbaren Projekten. Hierzu analoge Projektauswahlkriterien wurden auch für die „Förderung der beruflichen Weiterbildung von Beschäftigten (Sozialpartnerrichtlinie; Programm weiter bilden)“ implementiert. Im Programm „Perspektive Berufsabschluss“ mussten den Projektauswahlkriterien zufolge alle ausgewählten Vorhaben ein Konzept vorlegen, in dem erläutert wird, dass Gender Mainstreaming nicht nur punktuell sondern durchgehend berücksichtigt wird, was mit Hilfe definierter Kriterien überprüft wurde. Ähnliches gilt auch für den zweiten Aufruf im Programm „Integration durch Austausch (IdA)“.

Die genannten Programme stellen hinsichtlich der Konkretheit und Verbindlichkeit der gleichstellungsbezogenen Projektauswahlkriterien allerdings Ausnahmen dar. Zumeist wird in den entsprechenden Dokumenten – in unterschiedlichen Formulierungen – zwar darauf hingewiesen, dass die jeweiligen Programme einen entsprechenden Beitrag zu leisten hätten. Vorgaben für eine konkrete Bewertung werden jedoch nicht gemacht. So enthalten etwa die Projektauswahlkriterien des Programms „Gründercoaching Deutschland (Gründung aus Arbeitslosigkeit)“ nur den Hinweis, dass bei der Auswahl der Teilnehmer/-innen auf eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern geachtet werden müsse. Gleiches gilt auch für die Programme „Bildungsprämie“ und „Kommunal-Kombi“. In den Projektauswahlkriterien für das Programm „Gründercoaching Deutschland“ findet sich lediglich der Hinweis, dass Existenzgründerinnen besonders unterstützt werden sollen. Bei den beiden Programmen „Qualifizierungsangebote für Bezieherinnen und Bezieher von (Transfer-)Kurzarbeitergeld“ wird darauf verwiesen, dass die Gleichstellung von Frauen und Männern als durchgängiges Prinzip zu berücksichtigen sei.

In den Projektauswahlkriterien des Programms „Gesellschaftliche Verantwortung im Mittelstand – CSR-Programm“ wird zwar ebenfalls darauf hingewiesen, dass die Projekte einen Beitrag zur Chancengleichheit und zur Nachhaltigkeit leisten müssen, in den konkreten Auswahlkriterien findet sich dann

²⁶ Alle hier zitierten Projektauswahlkriterien für die einzelnen Programme finden sich als Download unter <http://www.esf.de/portal/generator/1410/>.

allerdings nur eine Bewertung der Nachhaltigkeit. Ähnliches gilt für das Programm „JOBSTARTER“. In den zugehörigen Projektauswahlkriterien wird ausgeführt, dass bei der Auswahl der Projekte darauf geachtet werde, dass die „Projekträger eine gleichberechtigte Teilhabe von Bewerberinnen und Bewerbern bei der Besetzung der Ausbildungsplätze beachten“. In die konkreten Bewertungskriterien floss dies jedoch nicht ein. Auch beim Programm „JOBSTARTER CONNECT“ ist keine explizite Bewertung des Gleichstellungsbeitrags der Projekte vorgesehen. Es wird lediglich das Ziel formuliert, dass bei der Auswahl der Projekte darauf geachtet werde, dass „die Antragsteller sich verpflichten, in der Projektdurchführung die Lebenssituation und Interessen von Frauen und Männern zu berücksichtigen und in allen Entscheidungsprozessen die Gleichstellung der Geschlechter als wichtiges Projektziel bei der Umsetzung der Projekte zu verfolgen“.

Diese unvollkommene Verankerung der Gleichstellungsziele in den Projektauswahlkriterien einzelner Programme ist bedauerlich, denn hierunter leidet die Verbindlichkeit der Gleichstellungsziele des ESF-Bundesprogramms an einer zentralen Schnittstelle zur personellen und operativen Ebene (vgl. hierzu jeweils auch unten). Dies birgt die Gefahr, dass in den einzelnen Vorhaben Gender Mainstreaming allenfalls additiv und nicht integrativ berücksichtigt wird und die Gleichstellungsziele eher als zusätzlicher (nice-to-have) denn als integraler (must-have) Bestandteil erachtet werden.

In der Gesamtschau der Programme kann festgehalten werden, dass die Verbindlichkeit der Gleichstellungsziele durch eine konsequentere Verankerung in den Projektauswahlkriterien deutlich erhöht werden könnte, wofür z.B. die Programme „weiter bilden“ und „rückenwind“ als Vorbilder dienen können. Allerdings muss auch darauf geachtet werden, dass die Zugangsvoraussetzungen in die Programme nicht überfrachtet und die weiteren Ziele der Maßnahmen dadurch nicht gefährdet werden. Insbesondere bei Vorhaben, bei denen der Zugang zur Maßnahme über Betriebe stattfindet, könnten daher auch Ansätze zum Einsatz kommen, die eine Beratung der Antragsteller/-innen z.B. durch die BCA der Arbeitsagenturen vorsehen.

(4) Umsetzung

Die auf Basis theoretischer Vorüberlegungen für die Phase der Umsetzung zugrunde gelegten Prüfkriterien lauten wie folgt:

- a) Es existieren institutionelle Vorgaben, die sicherstellen, dass das Chancengleichheitsziel bei den Interventionen angemessen berücksichtigt wird.
- b) Hierfür werden außerdem adäquate Steuerungsinstrumente entwickelt und entsprechende Einrichtungen geschaffen.
- c) Es findet eine gleichstellungsorientierte Öffentlichkeitsarbeit statt.

Ad a) Institutionelle Vorgaben

In der laufenden Förderperiode stellen auf der Ebene des OP die Einrichtung eines Begleitausschusses sowie ein jährlicher Steuerungsdialo die zentralen institutionellen Vorgaben dar, die sicherstellen sollen, dass auch das Chancengleichheitsziel bei den Interventionen angemessen berücksichtigt wird. Auf Ebene einzelner Förderprogramme wurden zudem Lenkungsausschüsse bzw. Fachbeiräte implemen-

tiert. Aufgabe des Begleitausschusses ist es, „die effektive und ordnungsgemäße Umsetzung des Programms [zu] begleiten“, Mitglieder des Begleitausschusses sind neben den programmumsetzenden Bundesressorts „Sozialpartner, Wohlfahrts-, Umwelt-, Frauenverbände und Nichtregierungsorganisationen“, wobei „eine ausgewogene Beteiligung von Frauen und Männern angestrebt“ wird (BMAS 2008: 241). Darüber hinaus soll eine enge Verzahnung von Monitoring und Evaluierung erreicht werden, wofür ein jährlicher Steuerungsdialog zwischen der Verwaltungsbehörde im BMAS, den anderen beteiligten Bundesressorts und den umsetzenden Stellen eingerichtet wird (BMAS 2008: 244).

Ad b) Entwicklung adäquater Steuerungsinstrumente

Eine zentrale Neuerung in der aktuellen Förderperiode stellt die Schaffung einer Einrichtung dar, die alle mit der Umsetzung des Gleichstellungsauftrags betrauten Akteure/Akteurinnen unterstützen soll. Bei dieser Einrichtung handelt es sich um die „Agentur für Gleichstellung im ESF“. Die Aufgaben und Aktivitäten der Agentur werden durch das Evaluationsteam primär im Rahmen einer „begleitenden Beobachtung“ betrachtet. Eine Zusammenfassung der diesbezüglichen Befunde findet sich in Kapitel 10.2.3.

Neben der durch die Agentur für Gleichstellung im ESF angebotenen Hilfestellungen, dienen Leitfäden als zentrales Instrument zur Berücksichtigung des Querschnittsziels Gleichstellung in den Interventionen. Auf diese wird bereits im Bundes-OP verwiesen. Dort wird ausgeführt: „Des Weiteren sind Hilfestellungen und Leitfäden für die praktische Arbeit der Umsetzungsstellen und Projektträger unerlässlich. Dazu wurden in der laufenden Förderperiode bereits zahlreiche Materialien erstellt, auf die zukünftig aufgebaut werden kann wie bspw. der "Leitfaden zur Implementierung und Umsetzung von Gender Mainstreaming im ESF", der Anleitungen zur Planung, Operationalisierung und Ergebnissicherung für die Umsetzung von Gender Mainstreaming in den Förderprojekten bietet, oder auch im Rahmen der GI EQUAL entwickelte Hilfestellungen“ (BMAS 2008: 219).

Die im Bundes-OP angekündigte Entwicklung von Leitfäden als Hilfestellungen für die praktische Arbeit wurde primär durch die Agentur für Gleichstellung im ESF durchgeführt. Auf der Internetseite der Agentur finden sich zahlreiche Hilfestellungen, wie etwa Leitfäden zur Umsetzung von Gender Mainstreaming in Programmen und Projekten (Pimminger 2009/2012a und 2009/2012b). In diesen werden die Schritte des für eine umfassende Verankerung von Gleichstellung in Programmen bzw. Projekten als zentral erachteten Programmzyklus erläutert, der aus den Phasen Analyse, Ziele, Planung der Umsetzungsstrategie und Vorhaben, Projektauswahl, Begleitung und Steuerung sowie Evaluation besteht. Veranschaulicht werden die Erläuterungen durch illustrierende Beispiele.

Als besonders gut gelungen können die Leitfäden für die Programme „rückenwind“ und „weiter bilden“ erachtet werden (Frey 2010 und 2011a). In diesen wird mit Hilfe anschaulicher Beispiele herausgearbeitet, welche konkreten Anforderungen an ein Konzept für Gender Mainstreaming in den Projekten gestellt werden und welcher spezifische Beitrag von ihnen erwartet wird. Durch diese Darstellungsweise wird die mit der Strategie Gender Mainstreaming oftmals verbundene Abstraktheit reduziert und eine unmittelbar nutzenstiftende Hilfestellung für die Antragstellenden geleistet. Gleiches kann auch für die „Handreichung für die Projekte des Programms IdA“ konstatiert werden (Frey 2013). In dieser werden außerdem Verbindungen zwischen Behinderung und Gender herausgearbeitet und verdeutlicht, dass es in den Projekten nicht allein darum geht, gleiche Teilhabechancen zu eröffnen.

Da im Programm IdA auch eine projektbezogene Berichterstattung vorgesehen ist, in der auf die gleichstellungsbezogenen Aktivitäten und Ergebnisse eingegangen werden muss, wurde obige Handreichung ergänzt, indem die Berichte des Jahres 2012 hinsichtlich ihrer Stärken und Schwächen zum Thema Gleichstellung von Frauen und Männern und der Umsetzung von Gender Mainstreaming analysiert wurden. Die Ergebnisse dieser Analyse wurden zu „Praxistipps“ für die Projekte zusammengefasst. Damit erhalten die Akteure/Akteurinnen eine Rückmeldung, die eine kritische Reflexion ihrer jeweiligen Aktivitäten während der Projektdurchführung ermöglicht.

Derartige Hilfestellungen für die mit der Umsetzung des ESF-Bundesprogramms betrauten Akteure/Akteurinnen können nur begrüßt werden. Allerdings darf dabei nicht übersehen werden, dass alle Hilfestellungen Angebote darstellen, die auch genutzt werden müssen. Die Nutzung der Angebote dürfte entscheidend davon abhängen, ob entsprechende Anreize hierfür vorhanden sind. Dies wiederum hängt mit großer Wahrscheinlichkeit eng von der Verbindlichkeit der Gleichstellungsziele ab (vgl. oben).

Ad c) Gleichstellungsorientierte Öffentlichkeitsarbeit

Gemäß Bundes-OP soll die Öffentlichkeitsarbeit in der aktuellen Förderperiode gestärkt werden, „um die Bürger und die Begünstigten über die Unterstützungsmöglichkeiten aus dem ESF sowie erreichte Ergebnisse zu informieren“ (BMAS 2008: 244). Diese Formulierung legt es nahe, dass auch die zur Verbesserung faktischer Chancengleichheit unternommenen Anstrengungen und Aktivitäten sowie die diesbezüglichen Ergebnisse Gegenstand der Öffentlichkeitsarbeit sind.

Allerdings finden die Gleichstellungsziele im „Kommunikationsplan zum Operationellen Programm des Bundes für den Europäischen Sozialfonds“ keine explizite Erwähnung. Lediglich im Rahmen der Zielsetzung des Kommunikationsplans wird unter der Überschrift „Bekanntmachung des ESF in Deutschland“ darauf verwiesen, dass die Öffentlichkeitsarbeit auch darauf abziele, den Bezug des ESF „zum Arbeitsmarkt und der Europäischen Beschäftigungsstrategie deutlicher herauszustellen“ (Kommunikationsplan: 4). Damit werden die Gleichstellungsziele des ESF-Bundesprogramms zwar indirekt erwähnt, jedoch bleibt die Möglichkeit, den Gleichstellungsauftrag des ESF und die mit seiner Umsetzung verbundenen Chancen deutlich herauszustellen, ungenutzt. Im Hinblick auf die kommende Förderperiode erscheint es ratsam, die gleichstellungspolitischen Ziele des ESF auch bei der Öffentlichkeitsarbeit stärker zu betonen, insbesondere da dem ESF in gleichstellungspolitischer Hinsicht vor allem eine Signalwirkung zukommen soll.

(5) Monitoring und Evaluation

Die auf Basis theoretischer Vorüberlegungen für die Phase Monitoring und Evaluation zugrunde gelegten Prüfkriterien lauten wie folgt:

- a) Die Chancengleichheitsziele sind Gegenstand einer zielorientierten Steuerung, ihre Umsetzung wird nachgehalten. Monitoring und Controlling erfolgen nach den unterschiedlichen Personengruppen/Lebenslagen und dienen auch der Kontrolle und Gewährleistung der Qualität der Programmumsetzung im Hinblick auf die Chancengleichheitszielsetzung.

- b) Die Erreichung der Chancengleichheitsziele wird evaluiert. Bei allen Evaluationen wird Chancengleichheit durchgehend berücksichtigt und diesbezügliche Wirkungen werden systematisch herausgearbeitet.

Ad a) Steuerung/Nachhaltung und Monitoring/Controlling

Für die Steuerung und Nachhaltung der Chancengleichheitsziele wird im Bundes-OP auf das bereits erwähnte Gender Budgeting und die damit verbundene Zielvorgabe verwiesen. Zur Implementierung dieses Ansatzes wird das Monitoringsystem so implementiert, dass es „über alle Förderungen hinweg – soweit möglich – nicht nur die Daten geschlechtsspezifisch ausweisen [kann], sondern es werden [...] zudem die Kosten der einzelnen Projekte ermittelt, so dass die Ausgaben auch geschlechterspezifisch zugeordnet werden können. Die Erfassung der Gleichstellungswirkung wird neben dem Indikator der Maßnahmeteilnahme nun auch durch den Indikator Geld pro Kopf gemessen werden können. Gender-Budgeting ermöglicht somit die systematische Analyse, Steuerung und Evaluation einer geschlechtergerechten Verteilung der Programmmittel über alle Prioritätsachsen“ (BMAS 2008: 118). Darüber hinaus ist eine enge Verzahnung von Monitoring und Evaluierung vorgesehen, mit der in der laufenden Förderperiode ein stärker „steuerungsorientierten Ansatz (Erreichung von Zielen, Ergebnissen, Wirkungen)“ angestrebt wird (BMAS 2008: 244).

Allerdings erfasst das derzeitige Monitoring die Teilnehmendendaten nur in aggregierter Form und erlaubt daher nur begrenzte Auswertungen. So ist es beispielsweise zwar möglich, das Alter und Erwerbsstatus der Geförderten nach Geschlecht getrennt auszuwerten, nicht jedoch die Kombination von Alter, Erwerbsstatus und Geschlecht. Zudem ist es nicht möglich zu untersuchen, ob Frauen und Männer innerhalb eines Programms unterschiedliche Kosten aufweisen. Angesichts der Heterogenität der beiden Geschlechtergruppen hinsichtlich weiterer soziodemografischer und erwerbsbiografischer Merkmale (vgl. oben) erscheint es daher im Hinblick auf die neue Förderperiode angebracht, eine individualisierte Erfassung der Teilnehmenden zu implementieren. Hierdurch böte sich die Möglichkeit, einen wesentlich detaillierteren und damit nutzenbringenderen Überblick über die Struktur der Geförderten zu erhalten.

Ad b) Evaluation

Eine wichtige Aufgabe des vorliegenden Forschungsprojekts „Evaluation des Operationellen Programms des Bundes für den ESF in der Förderperiode 2007–2013“ besteht in der Evaluation der Erreichung der Chancengleichheitsziele im ESF-Bundesprogramm. Zusätzlich hierzu werden Fachevaluationen durchgeführt, die die Bewertung einzelner Programme zum Gegenstand haben. Die Durchführung dieser Evaluationen ist bereits im Bundes-OP angelegt. Die Fachevaluationen sollen „die Wirksamkeit bestimmter Förderinstrumente unter Berücksichtigung des spezifischen fachpolitischen Programmumfeldes“ bewerten. „Im Fokus steht dabei [...] die Ermittlung des innovativen Gehalts der Förderungen, die Unterstützung bei der Weiterentwicklung der Programmlinien sowie das Mainstreaming. [...] Die Ergebnisse werden in den jeweiligen fachpolitischen Kontexten und Netzwerken sowie im Begleitausschuss vorgestellt“ (BMAS 2008: 244).

Die Agentur für Gleichstellung im ESF bietet auf ihrer Internetseite einen „Leitfaden zur Evaluierung des Querschnittsziels Gleichstellung in Programmen“ an (Pimminger 2011), der sowohl Hinweise zu den Anforderungen an derartige Evaluationsstudien als auch zu deren Vorgehensweisen gibt. Durch

die Kombination aus Gesamt- und Fachevaluationen wird die Grundlage dafür geschaffen, dass die relevanten Befunde für die Zielfindung und die Entwicklung einer adäquaten Umsetzungsstrategie in der kommenden Förderperiode berücksichtigt werden können.

A.4.1.4 Personelle Verankerung von Chancengleichheit

Die *personelle Verankerung* von Chancengleichheit manifestiert sich – wie eingangs erläutert – in den Kompetenz- und Tätigkeitsprofilen aller mit der Erstellung und Umsetzung des ESF-OP beteiligten Personen und Funktionsgruppen. Dies betrifft insbesondere das Vorhandensein von entsprechenden Kompetenzen zur Her- bzw. Sicherstellung von Chancengleichheit, die häufig als „Gender-Kompetenz“ bezeichnet werden und sich auf die drei Aspekte „Wollen“, „Wissen“ und „Können“ beziehen.

Auf Ebene der mit der strategischen Umsetzung des ESF-Bundesprogramms betrauten Personen (Verwaltungsbehörde und Fachressorts) kann davon ausgegangen werden, dass Gender-Kompetenz in hinreichendem Maße vorhanden ist. Die elaborierten und über das Lissabon-Ziel hinausgehenden gleichstellungspolitischen Zielsetzungen des ESF-Bundesprogramms lassen den Schluss zu, dass bei den mit der Erstellung des OP betrauten Personen und Funktionsgruppen die Bereitschaft und Motivation gleichstellungsorientiert zu handeln vorhanden ist. Des Weiteren deutet die durchgehende Anforderung das Querschnittsziel Gleichstellung in allen Programmen und auch deren wissenschaftlicher Begleitung bzw. Evaluation zu berücksichtigen, darauf hin, dass allen in die Umsetzung des ESF-Bundesprogramms auf strategischer Ebene involvierten Personen Gleichstellung als handlungsleitendes Ziel des ESF bekannt ist.

Schließlich lässt sich aus den z.T. sehr dezidierten Vorgaben zum Thema Gleichstellung in einzelnen Programmen (z.B. „rückenwind“, „weiter bilden“ und „Integration durch Austausch“; vgl. auch oben) schließen, dass die Fähigkeit zur kritischen Reflexion des bisher erreichten und zur Ableitung entsprechender Schlussfolgerungen gegeben ist. Diese Programme können auch als Beleg dafür gewertet werden, dass die Übersetzung von „wollen“ und „wissen“ in konkretes Handeln – hier also in verbindliche Anforderungen an die Projekte hinsichtlich der Erreichung des Gleichstellungsziels – gelingt.

Allerdings ist dies nicht durchgängig und konsequent bei allen Programmen der Fall, wie das Beispiel Bürgerarbeit zeigt. Dort wurde im Rahmen des Interessensbekundungsverfahrens (Interessensbekundungsverfahren des BMAS zur Durchführung von Modellprojekten „Bürgerarbeit“ vom 19.04.2010) unter Punkt 3. den Jobcentern zwar vorgegeben, dass die Grundsätze Chancengleichheit von Frauen und Männern zu beachten seien und erwartet würde, dass „bei der Erarbeitung der regionalen Konzepte dem Querschnittsthema des Gender Mainstreaming angemessen Rechnung getragen wird und Frauen und Männer grundsätzlich die gleichen Zugangschancen zu den vorgeschlagenen Maßnahmen erhalten.“

In den unter Punkt 8 genannten Bewertungskriterien findet sich jedoch der Aspekt der Chancengleichheit nicht wieder und spielte somit für die angestrebte Auswahl²⁷ der Anträge allenfalls implizit eine

²⁷ Nach Auskunft des zuständigen Fachreferats fand letztlich keine Auswahl statt, da die Anzahl der eingereichten Anträge kleiner als erwartet war.

Rolle. Dies kann dahingehend interpretiert werden, dass eine stringente Übersetzung der offenkundigen Bereitschaft gleichstellungsorientiert zu handeln und des Wissens um Gleichstellung als handlungsleitendes Ziel nicht immer gelingt, da zwar auch hier Vorgaben gemacht und Erwartungen formuliert wurden, diese jedoch nicht konsequent umgesetzt wurden und damit eine gewisse Unverbindlichkeit erhalten haben. Dies schlägt sich den Befunden der Fachevaluation (IAW/ISG 2012: 95ff) zufolge in einer hohen Heterogenität der Berücksichtigung von Chancengleichheit in den Konzepten der Modellprojekte nieder. Diese reicht von der einfachen Benennung eines gleichberechtigten Zugangs von Frauen und Männern in die Maßnahme, über die Postulierung des Prinzips Gender Mainstreaming als Querschnittsaufgabe bis hin zu einer expliziten Berücksichtigung der Kategorien Geschlecht und Lebenslage bei der Zielgruppendefinition.

Zu einer ähnlichen Schlussfolgerung gelangt man bei Betrachtung des ESF-BMAF-Programms oder des Bundesprogramms „Kommunal-Kombi“ (vgl. auch oben). Bei diesen finden sich in den Projektauswahlkriterien lediglich allgemeine Hinweise auf die Gleichstellungsziele des ESF-Bundesprogramms. In diesen beiden Programmen ist somit die Übersetzung des offenkundig vorhandenen Wollens und Wissens in konkrete und umsetzungsrelevante Anforderungen zur Erreichung des Gleichstellungsziels nicht gelungen. Die im Rahmen der Fachevaluation zum ESF-BAMF-Programm (ZEW/infas/NIW 2014: 82ff) durchgeführten kausalen Wirkungsanalysen fördern dann auch deutliche Unterschiede zwischen den Genusgruppen in den Beschäftigungseffekten des ESF-BAMF-Programms zutage, wobei die Beschäftigungswirkungen bei Frauen wesentlich schlechter ausfallen als bei Männern. Aus Sicht der Fachevaluatoren legt dies den Schluss nahe, dass Kursinhalte und Rahmenbedingungen stärker an den unterschiedlichen Bedürfnissen von Frauen und Männern ausgerichtet werden müssten (ZEW/infas/NIW 2014:114). Hierfür dürften verbindlichere Vorgaben seitens der Programmsteuerung (ggf. zusammen mit entsprechenden Unterstützungsangeboten an die umsetzenden Stellen und Maßnahmeträger) sicherlich hilfreich sein. Auch die Fachevaluation zum „Kommunal-Kombi“ (IAW/ISG 2013: 239ff) kommt zu dem Schluss, dass sich die oben beschriebenen wenig konkreten Anforderungen in einer Besetzung geförderter Stellen niederschlug, die „nicht selten abhängig von tradierten Mustern in der geschlechtsspezifischen Berufswahl und den bereits vorliegenden beruflichen Erfahrungen war“ (IAW/ISG 2013: 240).

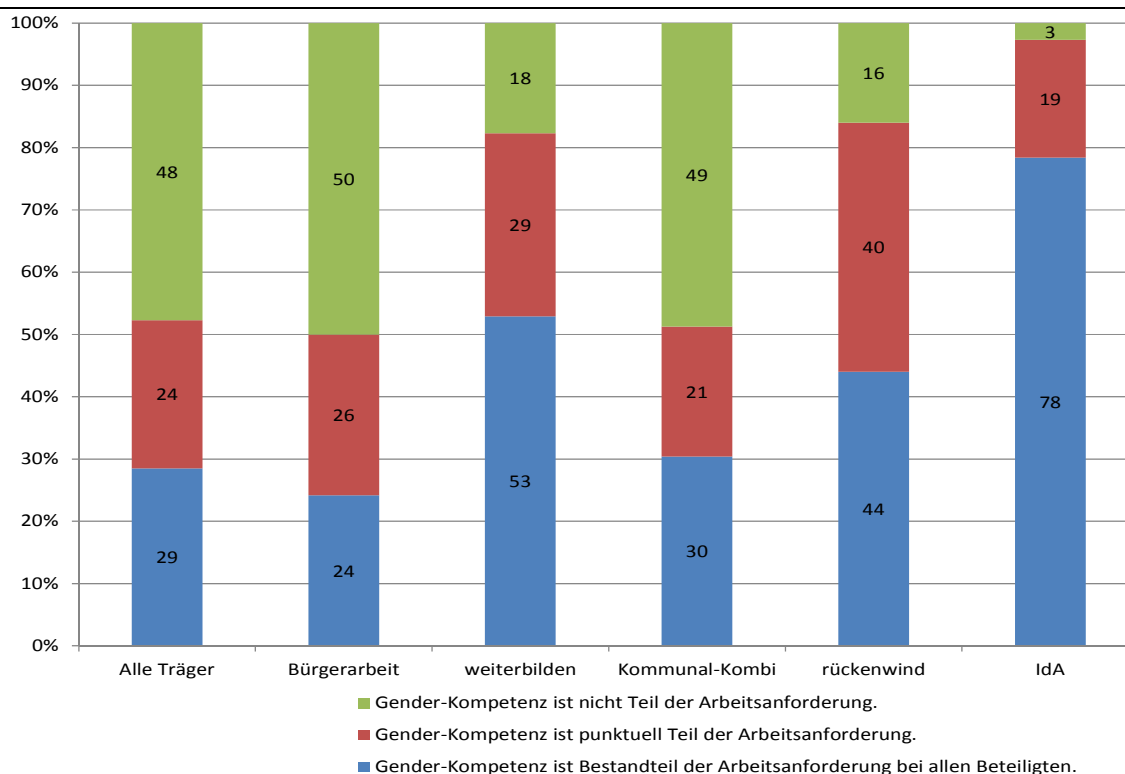
Auf Ebene der mit der konkreten Umsetzung der Maßnahmen betrauten Träger kann die personelle Verankerung von Gleichstellung zum einen daran festgemacht werden, wie die personellen Verantwortlichkeit bei den Maßnahmeträgern für die Berücksichtigung des Querschnittsziels ausgestaltet sind. Dabei liegt eine umfassende Verankerung dann vor, wenn Gender-Kompetenz ein Bestandteil der Anforderungsprofile aller Mitarbeiter ist und die Verantwortlichkeit für die Durchsetzung des Querschnittsziels Gleichstellung bei allen Beschäftigten liegt, diese also nicht an Spezialisten/Spezialistinnen delegiert wird. Zum anderen legt eine umfassende personelle Verankerung von Gleichstellung die Kooperation mit Partnern/Partnerinnen nahe, die über Gender-Kompetenz verfügen und setzt die Durchführung von Genderschulungen für Mitarbeiter/-innen voraus. Aus den vier Wellen der standardisierten E-Mail-Befragung²⁸ lässt sich schließen, dass die vorhandene personelle Verankerung von Gleich-

²⁸ Befragung von ESF-Projekttägern, die durch das Evaluationsteam durchgeführt wurde.

stellung ausbaufähig ist, wobei sich auch hier deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Programmen zeigen, die wiederum mit der personellen Verankerung von Gleichstellung auf der strategischen Ebene sowie den strukturellen Weichenstellungen bei diesen Programmen zusammenhängen dürften.

So wird aus Abbildung 10.1 ersichtlich, dass den Angaben in den Trägerbefragungen zufolge Gender-Kompetenz bei fast der Hälfte der Träger kein Bestandteil der Anforderungsprofile von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen darstellt. Weniger als 30 Prozent der Befragten gaben an, dass dies bei allen Beteiligten der Fall sei. Die Verankerung von Gender-Kompetenz in den Tätigkeits- und Anforderungsprofilen variiert jedoch beträchtlich über die einzelnen Programme hinweg. Während bei den Programmen „Bürgerarbeit“ und „Kommunal-Kombi“ in etwa die Hälfte der befragten Träger davon berichtet, dass Gender-Kompetenz kein Bestandteil der Anforderungsprofile sei, sind dies bei „rückendwind“ und „weiter bilden“ mit jeweils unter 20 Prozent nur ein Minderheit. Am stärksten ausgeprägt ist die personelle Verankerung von Gleichstellung im Programm „IdA“. Dort geben fast 80 Prozent der befragten Träger an, dass Gender-Kompetenz Bestandteil der Arbeitsanforderungen aller Beteiligten sei.

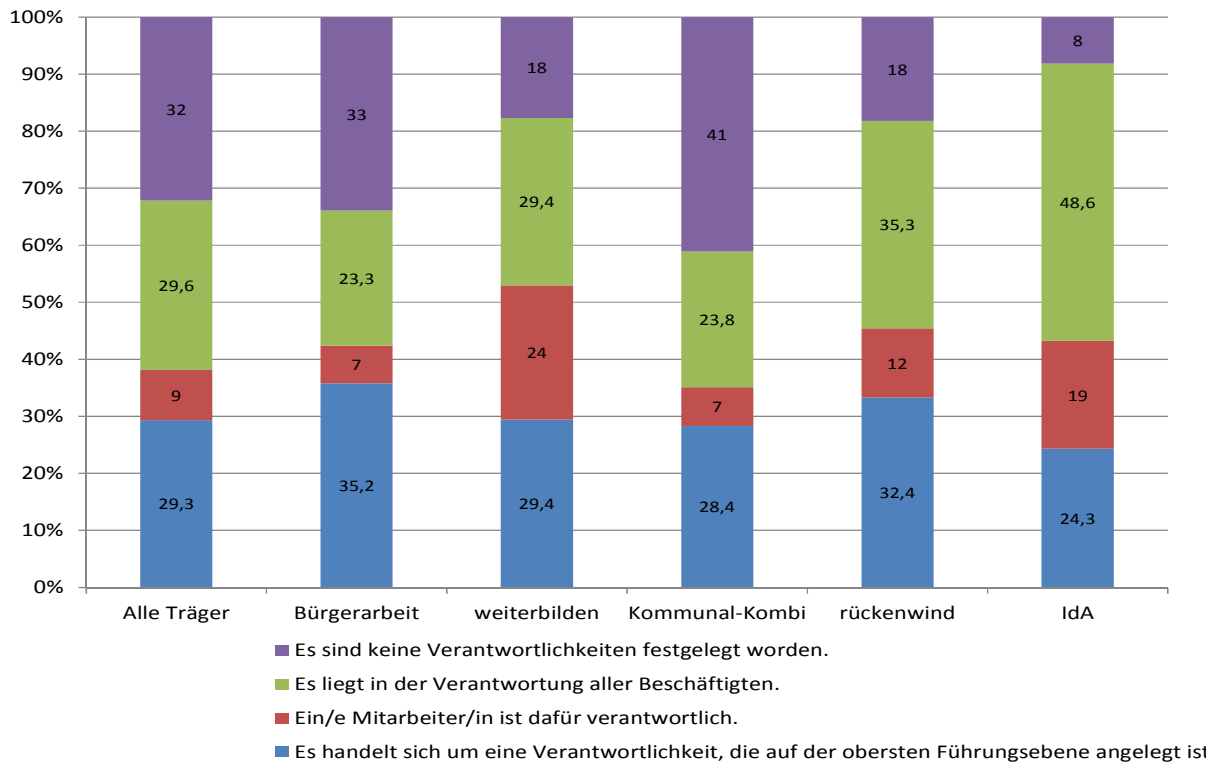
Abbildung A.4.1: Verankerung von Gender-Kompetenz in den Tätigkeits- und Anforderungsprofilen bei den Maßnahmeträgern



Quelle: Trägerbefragung, eigene Berechnungen.

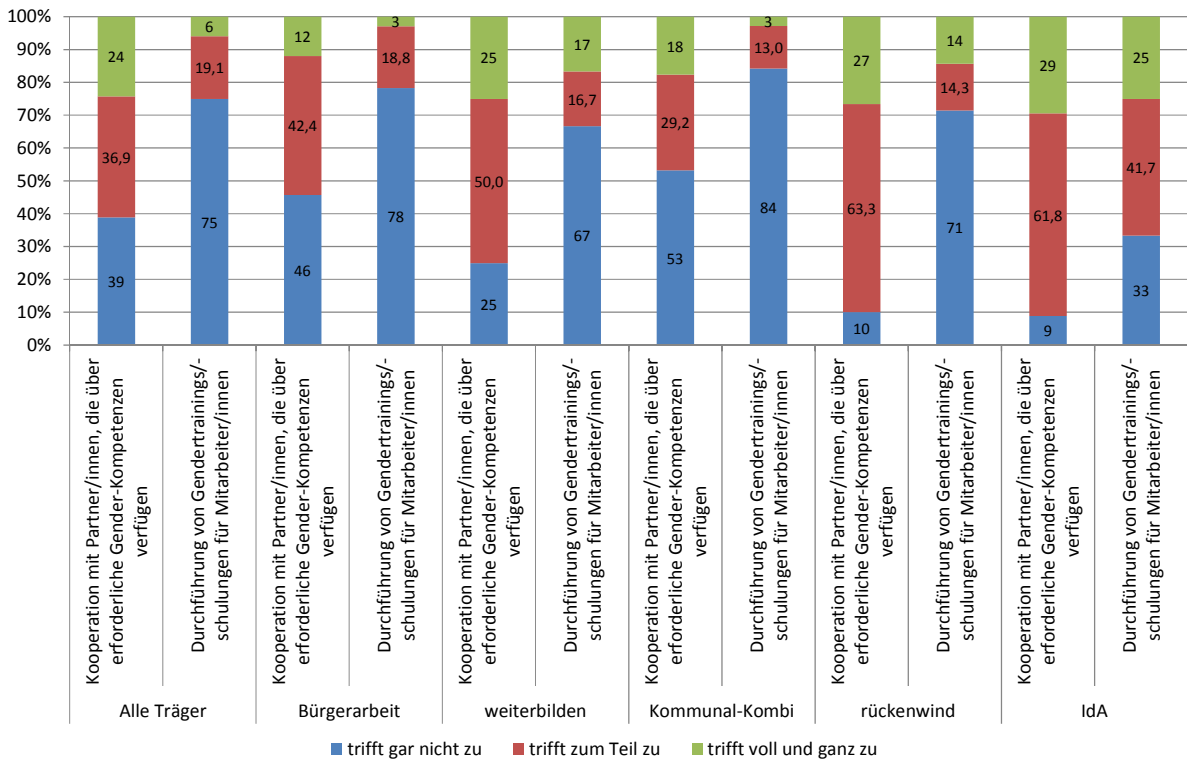
Ein vergleichbares Bild ergibt auch die Betrachtung der Angaben zur Festlegung von Verantwortlichkeiten zur Durchsetzung des Querschnittsziels Gleichstellung bei den Maßnahmeträgern (Abbildung 10.2). Fehlende Verantwortlichkeiten lassen sich überdurchschnittlich häufig bei Trägern der Programme „Bürgerarbeit“ und „Kommunal-Kombi“ beobachten. Hingegen gaben die Befragten der Programme „rückendwind“, „weiter bilden“ und erneut wieder „IdA“ vergleichsweise oft an, dass dies in der Verantwortung aller Beschäftigten liege.

Abbildung A.4.2: Verantwortlichkeit für die Durchsetzung des Querschnittsziels Gleichstellung



Quelle: Trägerbefragung, eigene Berechnungen.

Abbildung A.4.3: Kooperationen und Genderschulungen bei den Maßnahmeträgern



Quelle: Trägerbefragung, eigene Berechnungen.

Des Weiteren lässt sich aus Abbildung 10.3 erkennen, dass die Maßnahmeträger der Programme „weiter bilden“, „rückenwind“ und vor allem „IdA“ auch häufiger mit Partnern/Partnerinnen kooperieren, die über erforderliche Gender-Kompetenzen verfügen sowie für ihre Mitarbeiter/-innen Gendertrainings- bzw. -schulungen durchführen als die der Programme „Bürgerarbeit“ und „Kommunal-Kombi“. Insgesamt fällt hier jedoch auf, dass vor allem die Nutzungsintensität von Weiterbildungen und Qualifizierungen zum Thema Gender-Kompetenz eher gering ist.

Die Ausbaufähigkeit der personellen Verankerung von Chancengleichheit auf Ebene der konkreten Maßnahmeumsetzung, insbesondere die Überführung des offenbar vorhandenen „Wollens“ in ein adäquates „Wissen“ und „Können“, geht auch aus den Ergebnissen der Fachevaluationen weiterer Programme hervor. So betont etwa die Evaluation des Programms „Stärken vor Ort“ (BMFSFJ 2012: 92), dass im Hinblick auf Gender Mainstreaming zwar der Anspruch erhoben wurde, diesen auf allen Ebenen mitzudenken, jedoch an den meisten Standorten keine Verantwortlichkeiten festgelegt wurden oder diese in den Verantwortungsbereich der Mikroprojekte delegiert wurde. Als wenig konkret hätten sich auch die Ausführungen der Träger in den Projektformularen zur Frage erwiesen, wie sie für die Teilnehmenden einen gleichberechtigten Zugang sowie gleichberechtigte Teilhabe an der Projektumsetzung gewährleisten wollen. In den meisten Fällen sei nicht erkennbar geworden, wie die Chancengleichheit beim Zugang gewährleistet werden sollen. Des Weiteren ginge dies damit einher, dass trotz der Auflage der Programmsteuerung knapp ein Drittel der Projekte keine Indikatoren für die Zielerreichung in Bezug auf Gender Mainstreaming entwickelt hätten.

In einer von der Servicestelle Jugendsozialarbeit im Auftrag des Bundesamtes für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben herausgegebenen Praxishilfe²⁹ für das Programm „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ wird ebenfalls hervorgehoben, dass eine der großen Herausforderungen für die Projektpraxis die Gendersensibilisierung der Netzwerkpartner/-innen und der Aufbau von Gender-Kompetenzen auf Organisations- und Personalebene darstelle. Aus diesem Grund müsse auf der „Programmebene, insbesondere bei der Definition förderfähiger Aktivitäten der Projekte, stärker berücksichtigt werden, dass die Koordinierungsstellen in die Realisierung ihrer genderorientierten Ziele und Umsetzungsstrategien auch die Partnerinnen und Partner (z.B. Schule, Schulsozialarbeit, Jugendhilfe, Eltern) einbeziehen müssen und auch diese Gender-Kompetenzen benötigen. Hierzu sind entsprechende Ressourcen und Unterstützung notwendig, die die Gender-Kompetenzerhöhung des Projektpersonals und der Partner/-innen ermöglichen.“ (Praxishilfe Nr. 11: 3).

Aus der Fachevaluation des Programms „QualiKug Transfer“ (ISG 2013: 133f) geht hervor, dass die weit überwiegende Mehrheit aller Transfergesellschaften mit ESF-Maßnahmen in den drei betrachteten Jahren angab, über keine Person zu verfügen, die für Fragen der Chancengleichheit, der Gleichstellung oder des Gender Mainstreaming offiziell beauftragt und zuständig ist. Schließlich konstatiert die Evaluation der beiden Gründercoaching-Programme (DIW/IZA/infas 2014: 57f), dass es zu diesen weder explizite Fördervorgaben noch anderweitige Vorkehrungen gegeben habe und die Beachtung von Gleichstellung bei der Programmumsetzung für die KfW und die Regionalpartner auch keine Rolle gespielt habe. Dies habe sich auch auf Ebene der Coaches niedergeschlagen, bei denen sehr unterschiedliche Sichtweisen und Praktiken zu diesem Themenkomplex vorzufinden waren.

²⁹ Praxishilfe Nr. 11, Download unter <http://www.jugend-staerken.de>.

In der Gesamtschau deuten die Ergebnisse also darauf hin, dass die personelle Verankerung von Chancengleichheit auf der strategischen Ebene der ESF-Umsetzung als ausgeprägt beurteilt werden kann, auch wenn ihre Stringenz über die einzelnen Programme hinweg variiert. Auf der Ebene der mit der konkreten Umsetzung betrauten Maßnahmeträger legen die Befunde den Schluss nahe, dass bei der personellen Verankerung noch Verbesserungspotenzial existiert. Allerdings lässt sich auch auf dieser Ebene eine deutliche Variation über einzelne Programme hinweg beobachten, die mit der Variation auf der strategischen Ebene offenbar dahingehend assoziiert ist, dass eine stringendere Verankerung auf der strategischen Ebene, die sich auch in einem höherem Verbindlichkeitsgrad der Gleichstellungsziele niederschlagen, mit einer ausgeprägteren personellen Verankerung auf der Trägerebene einhergeht. Als Positivbeispiele hierfür können die Programme „weiter bilden“, „rückenwind“ und „IdA“ dienen.

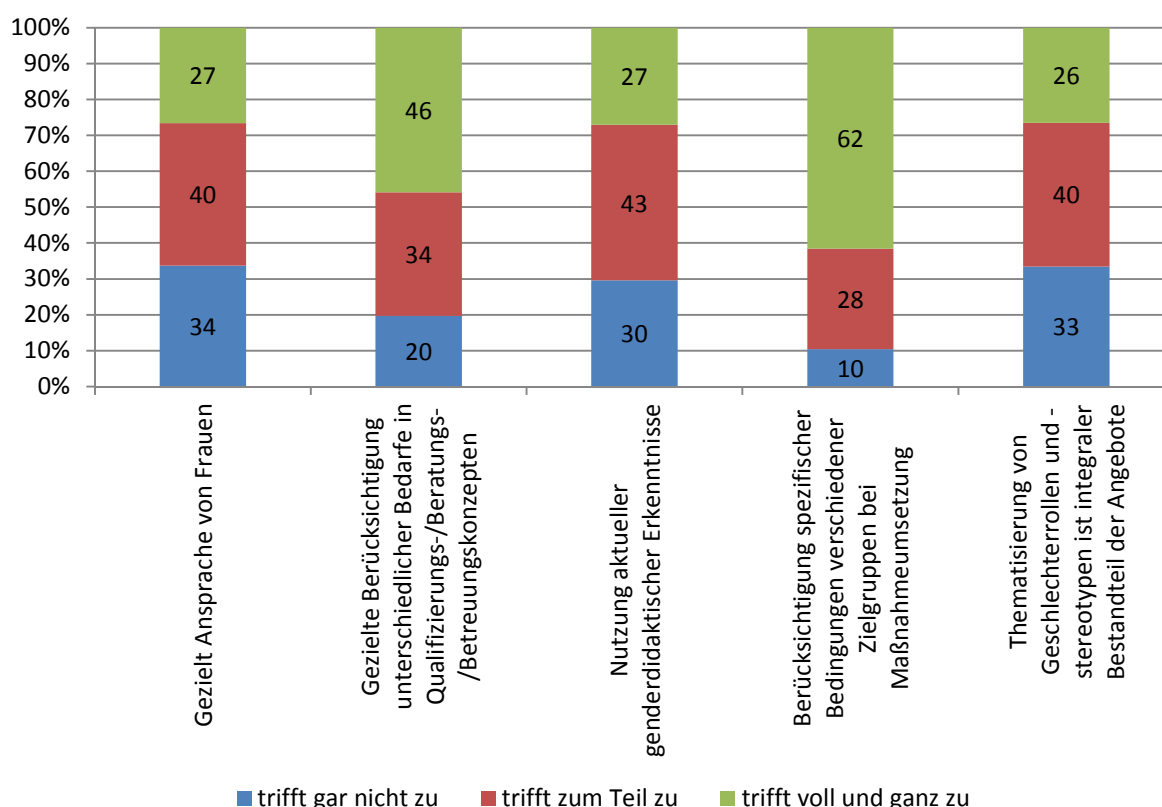
A.4.1.5 Operative Verankerung von Gleichstellung

Als eine zentrale Voraussetzung für eine umfassende operative Verankerung von Gleichstellung kann die Existenz von schriftlich fixierten Plänen/Konzepten zur Berücksichtigung des Querschnittsziels Chancengleichheit bei der Umsetzung der Projekte auf Seiten der Maßnahmeträger erachtet werden. Darüber hinaus erscheint es hierfür notwendig, dass beim Zugang zu der bzw. bei der Allokation in die Maßnahme eine gezielte Ansprache von Frauen stattfindet, auf einen gleichberechtigten Zugang geachtet wird, eine faktenbasierte Zuweisung (z.B. mittels Profiling-Ergebnissen) stattfindet und dabei bestehende geschlechtsspezifische Unterschiede nicht einfach reproduziert bzw. fortgeschrieben werden. Ferner sollten im Hinblick auf die konkrete Umsetzung der Projekte aktuelle genderdidaktische Erkenntnisse genutzt und bei der Entwicklung von Qualifizierungs-, Beratungs- und/oder Betreuungskonzepten gezielt die unterschiedlichen Bedarfe von Frauen und Männern berücksichtigt werden. Dabei sollte auch die Thematisierung von Geschlechterrollen und -stereotypen einen integralen Bestandteil der Angebote darstellen. Schließlich schlägt sich eine umfassende operative Verankerung noch darin nieder, dass die genderspezifischen Ergebnisse der Projekte nachgehalten und ausgewertet werden, sodass ein Transfer der Projektergebnisse möglich wird und auf den Erhalt aufgebauter (Kooperations-)Strukturen geachtet wird.

Aus den Trägerbefragungen lässt sich im Hinblick auf die operative Verankerung von Gleichstellung bei der Umsetzung des ESF-Bundesprogramms zunächst erkennen, dass das Thema Gleichstellung den Befragungsangaben zufolge nur selten keine Rolle spielt. Lediglich knapp 15 Prozent der Träger stimmen der Aussage „Gleichstellung ist bei uns kein Thema“ voll und ganz zu, wohingegen fast drei Viertel der Befragten sie gänzlich ablehnen. Dabei ergibt sich wieder eine nennenswerte Variation über einzelne Programme. So findet die Aussage verhältnismäßig viel Zustimmung bei Trägern des Bundesprogramms „Bürgerarbeit“, hingegen keinerlei Zustimmung bei denen von „weiter bilden“ und „IdA“. Allerdings gaben nur etwas mehr als 11 Prozent aller Träger an, über ein konkretes Gleichstellungskonzept für ihr Projekt zu verfügen. Besonders selten ist ein solches wiederum bei Trägern der Programme „Bürgerarbeit“ und „Kommunal-Kombi“ zu finden, besonders häufig bei Trägern der Programme „weiter bilden“ (bei 41 Prozent) und vor allem „rückenwind“ (bei 56 Prozent) sowie „IdA“ (bei 62 Prozent). Von der Mehrheit der Träger, die über ein solches Konzept verfügen, wurde darüber hinaus berichtet, dass selbiges schon vor Beginn der Förderung existiert habe.

Des Weiteren lässt sich aus Abbildung 10.4 erkennen, dass bei der konkreten Maßnahmenumsetzung von den Trägern vor allem Wert auf die Berücksichtigung der spezifischen Bedingungen der verschiedenen Zielgruppen gelegt wird. Ähnlich wichtig scheint die gezielte Berücksichtigung unterschiedlicher Bedarfe von Frauen und Männern bei der Entwicklung der Qualifizierungs-, Beratungs- bzw. Betreuungskonzepte zu sein. Kaum vertreten sind hingegen offenbar die Berücksichtigung aktueller genderdidaktischer Erkenntnisse sowie die Thematisierung von Geschlechterrollen und -stereotypen im Rahmen der einzelnen Maßnahmen.

Abbildung A.4.4: Indikatoren der operativen Verankerung von Gleichstellung bei den Maßnahmeträgern



Quelle: Trägerbefragung, eigene Berechnungen.

Auch bei diesen Indikatoren der operativen Verankerung von Gleichstellung ergibt sich eine erhebliche Variation über die Programme hinweg. So verdeutlicht Tabelle A.4.1, dass über eine gezielte Ansprache von Frauen vor allem von den Trägern der Programme „rückenwind“ und „IdA“ berichtet wird. Eine gezielte Berücksichtigung unterschiedlicher Bedarfe von Frauen und Männern bei der Entwicklung der spezifischen Qualifizierungs-, Beratungs- und Betreuungskonzepten findet den Befragungsergebnissen zufolge überdurchschnittlich oft im Programm „IdA“ statt. Auf die Nutzung aktueller genderdidaktischer Erkenntnisse verweisen vor allem die Träger im Programm „weiter bilden“. Von den Trägern dieses Programms wird ebenso wie von denen aus „rückenwind“ und vor allem wieder „IdA“ vergleichsweise häufig angegeben, dass die spezifischen Lebenslagen unterschiedlicher Zielgruppen bei der Maßnahmenumsetzung Berücksichtigung fänden. Die Thematisierung von Geschlechterrollen und -stereotypen stellt den befragungsangaben zufolge einen integralen Bestandteil der Angebote von Trägern aus den Programmen „rückenwind“ und „IdA“ dar.

Tabelle A.4.1: Anteil der Maßnahmeträger mit vollständiger Zustimmung bei den Indikatoren der operativen Verankerung

	Bürger-ar- beit	weiter bil- den	Kommunal- Kombi	rücken- wind	IdA
Gezielte Ansprache von Frauen	24	31	23	39	44
Gezielte Berücksichtigung unterschiedlicher Bedarfe in Quali- fizierungs-/Beratungs-/Betreuungskonzepten	44	44	37	48	76
Nutzung aktueller genderdidaktischer Erkenntnisse	16	45	21	21	19
Berücksichtigung spezifischer Bedingungen verschiedener Zielgruppen bei Maßnahmeumsetzung	50	67	55	66	84
Thematisierung von Geschlechterrollen und -stereotypen ist integraler Bestandteil der Angebote	21	13	20	41	44

Quelle: Trägerbefragung, eigene Berechnungen.

Neben der Trägerbefragung verdeutlichen auch die Befunde einzelner Fachevaluationen, die Herausforderungen bei der operativen Verankerung von Gleichstellung und die Heterogenität im Umgang mit diesen Herausforderungen über die einzelnen Programme und Projekte hinweg. Eine gelungene Umsetzung der Anforderung einer gleichberechtigten Teilhabe an den Projekten wird von der Fachevaluation den Projekten des Programms „XENOS – Sonderprogramm Bleibeberechtigte“ bescheinigt. Dort heißt es: „Diese gleichberechtigte Teilhabe von Männern und Frauen wird in allen Phasen und Projekten beachtet und ist dort konzeptionell verankert. Unter Beachtung der kulturellen und ethnischen Wurzeln der Zielgruppe wurden geschlechterbezogene Handlungsstrategien entwickelt und umgesetzt, die dazu beitragen, Zugänge zur arbeitsmarktlichen Integration zu schaffen. Ausgehend von der besonderen Situation von Migrantinnen und Migranten und deren Prägung durch ihre Herkunftskultur und Religion (z.B. Muslime) und den langjährigen Flüchtlingsaufenthalt ohne realen Zugang zum Beschäftigungssystem kommt es darauf an, bestimmte Aufgaben bewusst geschlechtergetrennt oder geschlechtergemischt durchzuführen. Insbesondere die Herkunftskultur der Roma ist von traditionellen Rollenmustern und Rollenverteilungen geprägt. Frauen und Mädchen werden dabei häufig nur eng umrissene Perspektiven in Bezug auf die Aufnahme einer eigenständigen beruflichen Tätigkeit zugestanden. Diese Rollenzuschreibungen sollen aufgebrochen bzw. nicht weiter verfestigt werden.“ (La-waetz-Stiftung/Univation/WSF 2011: 49f).

Eine zumindest in Ansätzen ebenfalls als gelungen zu erachtende faktenbasierte Auswahl der Projekthalte ergibt sich im Programm „QualiKug Transfer“. Für dieses arbeitet die Fachevaluation heraus, dass sich hinsichtlich einer geschlechtssensiblen Beratung und Vermittlung unterschiedliche Herausforderungen ergeben, die sich vor allem an der ungleichen Verteilung der Qualifikation der Teilnehmenden in Abhängigkeit vom Geschlecht festmachen. „Für die Vermittlung resultierte daraus, dass die Integrationsstrategien aufgrund des homogenen beruflichen Hintergrunds meist eng mit dem Geschlecht verknüpft waren und es den Beratern/Beraterinnen nicht immer leicht fiel, geschlechtsspezifische Stereotypen im Suchverhalten aufzubrechen. Eine Möglichkeit bestand hier in der Einbeziehung ebensolcher Aspekte bereits auf der Ebene des Profilings, indem von den Beratern/Beraterinnen von Beginn an eine möglichst breite, von tradierten Rollenverständnissen unabhängige Perspektive auf den Vermittlungsprozess eingenommen und den Teilnehmern vermittelt wurden.“ (ISG 2013: 133f).

Auch die für das Programm „rückenwind“ gesammelten Praxisbeispiele³⁰ verdeutlichen anschaulich für sich explizit dem Thema Gleichstellung widmende Projekte (z.B. zu geschlechtergerechten Modernisierung von Organisationen und die Erhöhung des Frauenanteils in Führungspositionen) die Bedeutung von genderspezifischen Ausgangs- und Bedarfsanalysen sowie der Überführung ihrer Ergebnisse in konkrete Handlungsempfehlungen/Aktivitäten. Des Weiteren wird in der oben bereits erwähnten Praxishilfe zum Programm „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ am Beispiel der Koordinierungsstelle Lüneburg veranschaulicht (vgl. Praxishilfe Nr. 11: 9-14), dass genderspezifische Ausformungen des Phänomens Schulverweigerung existieren, die eine genderorientierte Fallanalyse notwendig machen. Diese müsse berücksichtigen, dass Mädchen und Jungen unterschiedliche Herausforderungen und Lebenssituationen zu bewältigen hätten, ohne dabei über diese Differenzierung neue stereotype Geschlechtervorstellungen zu vermitteln. Ferner wird herausgearbeitet, dass die Ergebnisse dieser Ausgangsanalyse in eine genderorientierte Zielentwicklung überführt werden müsse, bei der es um mehr als um die Behebung schulischer Defizite gehe und die den Teilnehmenden nicht vermittels des Geschlechts bestimmte Bedürfnisse, Fähigkeiten oder Einschränkungen zuschreiben dürfe.

Schließlich lassen sich bei einzelnen Programmen noch instruktive Beispiele für eine als gelungen zu erachtende Sicherung (genderspezifischer) Ergebnisse der Projekte beobachten, die als Basis für einen Transfer der Projektergebnisse dienen (können) und somit strukturerhaltenden Charakter haben. So wird von der Fachevaluation des Programms „Gute Arbeit für Alleinerziehende“ (Rambøll 2013: 6) darauf hingewiesen, dass in einzelnen am Programm beteiligten Jobcentern nach Auslaufen der Projekte eine Integration spezialisierter Fachkräfte für die Beratung und Vermittlung von Alleinerziehenden in die Regelbetreuung geplant bzw. zum Teil schon umgesetzt sei. Im Programm „weiter bilden“ finden regelmäßig Reflexionsworkshops statt, die den Projekten als Reflektionsmöglichkeit ihrer Arbeit und zur Vernetzung mit anderen Vorhaben sowie zur Gewinnung neuer Ideen dienen sollen. Die Teilnahme an solchen Workshops setzt eine Nachhaltung und Aufbereitung der Projektergebnisse voraus und bereitet somit die Grundlage für einen möglichen Transfer selbiger. Für Letzteren existiert in dem Programm ferner ein Leitfaden zur Sicherung der Nachhaltigkeit der Projektergebnisse auch nach Ende der Förderung (f-bb und DGB Bildungswerk 2012).

In der Gesamtschau legen die Befunde den Schluss nahe, dass in vielen Programmen zumindest Ansätze einer umfassenden operativen Verankerung von Gleichstellung zu finden sind. Bei denjenigen Programmen wie „rückenwind“, „weiter bilden“ und „IdA“, bei denen dies besonders ausgeprägt erscheint, lässt sich zudem ein deutlicher Zusammenhang zur Verbindlichkeit von Chancengleichheit in Termini der Auswahlkriterien und auch mit der Bereitstellung entsprechender Unterstützungsangebote v.a. seitens der Agentur für Gleichstellung erkennen. Gleichwohl ergibt sich auch hier – analog zu und natürlich nicht unabhängig von der personellen Verankerung – noch ein nennenswertes Verbesserungspotenzial. Hierbei scheinen vor allem stärkere konzeptionelle und auch didaktische Vorarbeiten bei den Maßnahmeträgern ratsam. Unterstützend hierbei kann seitens der strategischen Programmsteuerung primär auf die Festlegung verbindlicher Projektauswahlkriterien als zentrale Stellgröße im Förderverfahren zurückgegriffen werden. Dies kann und sollte durch eine Unterstützung der

³⁰ Vgl. BAGFW, Dossier Nr.5, Download unter http://www.bagfw-esf.de/fileadmin/user_upload/_temp_/Archiv/Dossier_Nr._5_Frauen_in_Fuehrungspositionen.pdf

Antragsteller/-innen bei der Ausarbeitung von Chancengleichheitskonzepten und der tatsächlichen Zuwendungsempfänger/-innen bei der Umsetzung der Projekte flankiert werden. Letzteres impliziert, dass die Unterstützungsleistungen nicht nur punktuell bei der Konzeption der Vorhaben, sondern laufend bzw. begleitend auch während ihrer Durchführung bereitgestellt werden sollten.

A.4.2 Begleitende Beobachtung der Arbeit der Agentur für Gleichstellung

Ziel dieses Abschnitts ist eine Darstellung und Bewertung der Beratungstätigkeit der Agentur für Gleichstellung im ESF (im Folgenden oft: Agentur). Dabei handelte es sich nur um einen Aufgabenbereich der Agentur, die zwischen 2009 und Anfang 2014 tätig war. Weitere Aufgaben – wie Informations-/bzw. Wissensmanagement, Öffentlichkeitsarbeit und Vernetzung – waren nicht Gegenstand der Untersuchung. Es wurde wie folgt vorgegangen: In Abschnitt A.4.2.1 werden die Aufgaben der Agentur der Beratungsansatz näher erläutert. In Abschnitt A.4.2.2 werden die Durchführung einer schriftlichen Erhebung der Nutzerinnen und Nutzer von Beratungsleistungen der Agentur beschrieben sowie deren Ergebnisse präsentiert. Hierbei wird aus der Nutzer/-innenperspektive den Fragen nachgegangen, welche Beratungsleistungen in Anspruch genommen wurden, was diese bewirkt haben, wie die Beratungstätigkeit bewertet wird, und welche Optimierungsmöglichkeiten bei der Beratung durch die Agentur aus der Perspektive der Beratenen bestehen. Die Befunde der schriftlichen Erhebung werden durch Meinungsäußerungen und Einschätzungen untersetzt, die von mündlich befragten, von der Agentur für die Beratung vorgesehenen Expertinnen und Experten eingeholt wurden.

A.4.2.1 Aufgaben und Beratungsansatz der Agentur für Gleichstellung im ESF

Aufgaben der Agentur für Gleichstellung im ESF im Überblick

Die Agentur für Gleichstellung im ESF wurde mit der Zielstellung eingerichtet, „... die Implementierung von Gender Mainstreaming und die Gleichstellung von Frauen und Männern im ESF in Deutschland zu unterstützen“.³¹ Laut Vertrag zwischen BMAS und der Agentur sollte Letztere als Gender Mainstreaming Koordinierungsstelle für das Operationelle Programm des Bundes des ESF fungieren. In dieser Eigenschaft war es ihre Aufgabe, die ESF-Bundesverwaltungsbehörde und die mit der Umsetzung von Programmen des Bundes-ESF betrauten Ressorts bei der Umsetzung der im OP vorgegebenen gleichstellungspolitischen Aufgaben und Ziele (Querschnittsziel Chancengleichheit) zu unterstützen.³²

Auf der Website der Agentur wurden vier Aufgabenbereiche³³ genannt, die es fortlaufend und parallel umzusetzen galt:

- Beratung für die ESF-Verwaltung einschließlich der Programmverantwortlichen auf Bundesebene (Beratung der Mitarbeiter/-innen in den Fachreferaten, die über den Bundes-ESF Programme planen bzw. bereits umsetzen, sowie Beratung der programmumsetzenden Stellen), Angebote für Fortbildungen etwa in Form von Seminaren;

³¹ Agentur für Gleichstellung im ESF: Sachbericht Zeitraum: März 2009 bis Februar 2010, Berlin, im April 2010, S. 2.

³² Vgl. Werkvertrag zwischen dem BMAS und der Bietergemeinschaft vom 20.03.2009, S. 1.

³³ Über den Stand der Arbeiten berichtete die Agentur für Gleichstellung im ESF regelmäßig in ihren Sachberichten.

- im Rahmen des Wissensmanagements: Erstellung fachspezifischer Expertisen zu ausgewählten Themen, die mit der Auftraggeberin vorher in Bezug auf Zielstellung und Methodik abgestimmt werden, Entwicklung von allgemeinen und auf einzelne Programme bezogenen Arbeitshilfen, systematische Bereitstellung von fachlichen und methodischen Materialien (online-Datenbank), systematische Sammlung und Aufbereitung von Datenquellen und themenbezogenen Studien etc. (d.h. eigenständige Erarbeitung von Berichten, Materialien, Dokumenten etc.);
- Vernetzung auf Bundes- und EU-Ebene, das heißt bspw. Gremienarbeit (z.B. AG Chancengleichheit, Begleitausschuss, Community of Practice on Gender Mainstreaming auf EU-Ebene usw.). Parallel dazu erfolgt eine Vernetzung auf fach- und verfahrensbezogener Ebene (bspw. Ressortworkshops, ressortübergreifende Fachgespräche, Bundesländerforum, Fachdiskurs Evaluation sowie Kooperationsgespräche mit ESF- und gleichstellungspolitischen Akteure/Akteurinnen, Angebote zur Qualifizierung und zum Erfahrungsaustausch für Evaluatoren/Evaluatorinnen usw.);
- systematische Informationsvermittlung und Öffentlichkeitsarbeit wie beispielsweise Rubrik „Aktuelles“ auf der Website, Newsmail, Infoletter, Präsentation eigener Expertisen, Mitgestaltung der ESF-Jahreskonferenzen und ähnliches. Hier geht es also vorrangig um die Zusammentragung und Bündelung des zum Querschnittsziel verfügbaren aktuellen Wissens und Know-hows.³⁴

Beratungsansatz der Agentur für Gleichstellung im ESF

Die Beratung der Programmverantwortlichen wurde von der Agentur wiederholt als ein „besonderer Schwerpunkt“ ihrer Aktivitäten charakterisiert.³⁵ Dabei legte sie ihrem Beratungsansatz folgende Prämissen zu Grunde: Der Beratungsansatz basierte erstens auf dem sogenannten Programmzyklus (auch Steuerungszyklus genannt). Er bildete die Prozessabfolge und -logik von Programmen in Form eines Kreislaufes ab, wobei unterstellt wird, dass Gender Mainstreaming (im Weiteren GeM) als strategischer Politikansatz auf Ebene der Programme nur unter der Bedingung erfolgreich umgesetzt werden kann, wenn alle in Abbildung A.4.5 angegebenen Schritte konsequent und aufeinander aufbauend durchlaufen werden.³⁶ „Das heißt, es geht zum einen um die Frage der Verfahren im ESF: Beratung soll die zentralen Akteure/Akteurinnen dazu befähigen, Gleichstellung im Sinne des Gender Mainstreaming als integriertes Thema in alle Schritte des Programmzyklus zu integrieren. Zum anderen dient die Beratung dazu, die jeweiligen fachlichen Inhalte (Gender-Aspekte) der ESF-Themen zu vermitteln und so zu einem Aufbau der fachlichen Kompetenzen in der Programmplanung und -umsetzung beizutragen.“³⁷

³⁴ Vgl. <http://www.esf-gleichstellung.de/dieagentur.html>

³⁵ Vgl. Sachbericht der Agentur für den Zeitraum September 2010 bis Februar 2011, Berlin, März 2011, S. 3

³⁶ Näheres dazu: http://www.esf-gleichstellung.de/fileadmin/data/Downloads/GM_Einstieg/gm_gesamt.pdf

³⁷ Agentur für Gleichstellung im ESF: Sachbericht Zeitraum: März 2009 bis Februar 2010, Berlin, im April 2010, S. 9/10.

Abbildung A.4.5: Idealtypischer Programm- und Steuerungszyklus zur Umsetzung von Gender Mainstreaming im Bundes-ESF



Quelle: http://www.esf-gleichstellung.de/fileadmin/data/Downloads/GM_Einstieg/gm_gesamt.pdf, Seite 9

Zweitens erfolgte die Beratung nach einem dialogischen Verfahren. „Es geht neben der Vermittlung von Wissen um eine gemeinsame Erarbeitung von verschiedenen Vorgehensweisen, Gleichstellung in den Programmen zu berücksichtigen. Das heißt, die Agentur für Gleichstellung im ESF beansprucht ausdrücklich nicht, *Rezepte* für Gender Mainstreaming in Programmen geben zu können, sondern erarbeitet im Dialog mit den Beteiligten Lösungsmöglichkeiten. Dies ist unter anderem der Erkenntnis geschuldet, dass Beratung nicht gegen Widerstände erfolgen kann, sondern nur in Kooperation mit den zu Beratenden, die viele für die Umsetzung von Gender Mainstreaming zu nutzende Kenntnisse mitbringen.“³⁸

Drittens erfolgte die Beratung bedarfsorientiert. Das bedeutet, das Berater/-innen-Team der Agentur hatte für sich den Anspruch erhoben, seine Unterstützung prioritär am Bedarf der zu Beratenden auszurichten. Das bezog eine unmittelbare Praxisorientierung der Beratungstätigkeit ein.

Bei der Beratung handelte es sich viertens um ein Angebot, dessen Annahme auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhte. Programmumsetzenden Stellen, aber auch externe Dienstleistern sollte bei Bedarf die Möglichkeit eingeräumt werden, im Hinblick auf die gleichstellungspolitische Ausrichtung der Fachpolitik praxisnah beraten zu werden. Es bestand für die Akteure aber keine Verpflichtung zur Beratung.

³⁸ Ebenda, S. 10.

Hierzu schätzte die Agentur für Gleichstellung im ESF ein: „... es (gibt) deutliche Unterschiede sowohl hinsichtlich der Kooperationsbereitschaft als auch des Interesses seitens der Programmverantwortlichen. Nach Einschätzung der Agentur für Gleichstellung im ESF werden die Angebote ganz überwiegend positiv bewertet und als inhaltliche Bereicherung der Qualität von Programmen gesehen. Allerdings erfährt die Umsetzung von Gender Mainstreaming dort Grenzen, wo es zu einem Mehraufwand für die Beteiligten führt.“³⁹ Im Bericht wurde auch dargelegt, dass die Beraterinnen mit den Ergebnissen der gemeinsamen Arbeit unterschiedlich umgegangen sind: Einige nahmen diese an und setzten sie um, die Beratungsergebnisse wurden sichtbar, von anderen wurden sie nicht aufgegriffen – offenbar ebenfalls eine Begleiterscheinung der Freiwilligkeit.

Identifizierter Beratungsbedarf

Zur Identifizierung des bei den Akteuren/Akteurinnen bestehenden Unterstützungs- und Beratungsbedarfs führte die Agentur im Jahre 2009 eine Bedarfsanalyse⁴⁰ durch. Die Analyse ergab in ihrer grundlegenden Einschätzung, „dass das Wissen und die Handlungskompetenzen, Gender Mainstreaming in die praktische Arbeit der Programmplanung und Umsetzung des ESF zu übertragen, nicht in gleichem Maße gewachsen sind wie das Commitment.“⁴¹ Im Detail wurde dazu Folgendes konstatiert: „Kenntnisse über die Vorgaben durch die ESF-Verordnung und das OP sind nicht durchgängig vorhanden. ... Nur wenige Akteure/Akteurinnen übersetzen Gender-Aspekte im jeweiligen fachpolitischen Interventionsfeld in konkrete Arbeitsschritte oder Handlungsanleitungen ... Es besteht großer Bedarf ... Gender Mainstreaming fachpolitisch und auf alle Verfahrensschritte eines Programms zu übertragen.“⁴²

Beispielsweise wurde Unterstützungsbedarf in Bezug auf die Antragsprüfung und -bewertung sowie das Auswahl- und Bewilligungsverfahren identifiziert. Spätestens hier – so die Einschätzung der Agentur – zeige sich, ob Gender-Aspekte fachbezogen, transparent und verbindlich sowie in das gesamte Verfahren eines Programms integriert worden seien. Das hieße vor allem, ob in den Programmrichtlinien konkrete Vorgaben enthalten sind, aus denen klare Prüf- und Bewertungskriterien für das Querschnittsziel abgeleitet werden können. Konkrete programmbezogene Bewertungskriterien zur Einschätzung der „Gleichstellungsgüte“ betreffen aber nicht nur die Antragssituation. Ebenso seien Messgrößen für die Berichtslegung, für die Bewertung, ob ein Programm unter Gleichstellungsgesichtspunkten zielkonform umgesetzt wurde, erforderlich. Im Hinblick auf die Prüfung von Anträgen und das Bewilligungsverfahren wurden in der Bedarfsanalyse folgende Unterstützungserfordernisse abgeleitet: Konkretisierung der Vorgaben in den Programmen (Förderrichtlinien und Auswahlkriterien) als Voraussetzung für Kohärenz in den Prüf- und Bewilligungsverfahren; Konkretisierung von Gender Mainstreaming innerhalb der Verfahren einschl. Entwicklung konkreter programmbezogener Bewer-

³⁹ Vgl. Sachbericht der Agentur für den Zeitraum September 2011 bis Februar 2012, Berlin, März 2012, S. 9

⁴⁰ Vgl. Endbericht Bedarfsanalyse. Abgestimmte Fassung zwischen der Auftraggeberin (BMAS) und der Agentur für Gleichstellung im ESF, Berlin, 13. Oktober 2009

⁴¹ Ebenda, S. 1.

⁴² Ebenda.

tungskriterien zur Einschätzung der „Gleichstellungsgüte“ sowohl von Anträgen als auch von Sachberichten; Kompetenzaufbau der Prüfer/-innen und Bewilliger/-innen.⁴³ Zusammengefasst wurde der Unterstützungsbedarf insbesondere hinsichtlich der „generelle(n) Kompetenzentwicklung zur Implementierung von Gender Mainstreaming (GeM) und zur Erweiterung der Gender-Kompetenz in den Fachpolitiken“ gesehen.⁴⁴

Im Ergebnis der Bedarfsanalyse legte die Agentur „generelle strategische Empfehlungen“ zur „Vertiefung der Gender Mainstreaming-Strategie innerhalb des ESF in Deutschland“ vor. Als Unterstützungsleistungen wurden insbesondere empfohlen:

- eine „fachpolitische Übersetzung von Gleichstellung“ in den Handlungsfeldern des ESF,
- Kommunizieren der Gleichstellungsziele und der Konkretisierung von Gender Mainstreaming und ggf. Gender Budgeting,
- Kompetenzerweiterung aller Akteure/Akteurinnen, insbesondere der umsetzenden Stellen (fachpolitisch und bezogen auf Verfahren),
- die Entwicklung von Gender Budgeting zu einem Steuerungselement.⁴⁵

Damit konnten für die Bewertung der Beratungsleistungen der Agentur im Wesentlichen zwei Kriterien herangezogen werden: Zum einen galt es zu prüfen, ob es bei den Beratenen einen Zuwachs an Gender-Wissen und Gender-Kompetenz gegeben hat. Dies ist von zentraler Bedeutung, da die praktische Handhabung und Umsetzung des Politikansatzes GeM häufig noch immer daran scheitern, dass der Zusammenhang zwischen Fachaufgaben und dem Querschnittsziel GeM nicht oder nicht ausreichend hergestellt wird. Zum anderen war zu hinterfragen, ob der „Gleichstellungsgehalt“ der Programme in Folge der Beratung verbessert werden konnte. Die Verknüpfung dieser beiden Aspekte ist wichtig, da die Vermittlung von Gender-Wissen und Gender-Kompetenz kein Selbstzweck, sondern Voraussetzung dafür ist, die fachpolitischen Aufgaben in einem gleichstellungspolitischen Kontext umzusetzen.

Weitere Bewertungskriterien waren denkbar. Dies betraf beispielsweise die Frage, wie gut es der Agentur gelungen ist, kundenorientiert zu agieren. Das meint in erster Linie zu hinterfragen, wie es gelungen ist, sich mit der Beratung in die Verwaltungsprozesse einzuordnen. Anders formuliert: Wie flexibel hat die Agentur gearbeitet? Wie gut ist es gelungen, auf aktuell anstehende Aufgaben der zu Beratenden zu reagieren? Wie sensibel ist der Beratungsprozess abgelaufen? Konnte die Umsetzung des Querschnittsziels erreicht werden, ohne dass dadurch das „Tagesgeschäft“, insbesondere der zwischengeschalteten Stellen, beeinträchtigt wurde? Wurde in der Beratung also pragmatisch vorgegangen?

Ein weiteres Bewertungskriterium könnte der Umgang mit aufgetretenen Schwierigkeiten sein? Wie wurde seitens der Agentur reagiert, wenn sie auf beratungs“resistente“ Personen getroffen ist? Wie

⁴³ Vgl. ebenda, S. 14.

⁴⁴ Ebenda, S. 16.

⁴⁵ Vgl. ebenda S. 3.

sind evtl. Konfliktsituationen behandelt worden? Wie wurde in der Beratung reagiert, wenn sich Unterstützungsbedürfnisse auftaten, die von den Beratenen selbst nicht erkannt bzw. nicht akzeptiert wurden?⁴⁶

Schwerpunktsetzung in der Beratungstätigkeit der Agentur für Gleichstellung im ESF

Infolge der verfügbaren Kapazitäten sah sich die Agentur nach eigener Aussage gezwungen, ihre Beratungskapazitäten zu konzentrieren. Zur Auswahl der Schwerpunkte wurden im Rahmen der Bedarfsanalyse die damals existierenden 53 ESF-Programme der fünf Fachressorts nach den folgenden fünf Kriterien untersucht:

- arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Relevanz des Programms,
- erwartete Gleichstellungswirkung des Programms,
- bestehender Interventionsbedarf,
- das für das Programm verfügbare Finanzvolumen sowie
- Stand und Verlauf des Programms.⁴⁷

Im Ergebnis der Untersuchung wurden die ESF-Programme aus der Perspektive der Beratungsbedürfnisse in drei Prioritäten eingeteilt. Programme, die der Priorität 1 zugeordnet wurden, zeichneten sich durch eine deutliche Gewichtung in fast allen o. g. Kriterien aus. Die zum Zeitpunkt der Analyse 10 relevanten Programme sollten durch eine kontinuierliche, intensive und längerfristige Beratung unterstützt werden. Für die Prozessbegleitung bzw. Beratung dieser Programme zu verschiedenen Aspekten der Implementierung von Gender Mainstreaming waren vor allem Planungsgespräche, Workshops und Trainings mit allen Prozessbeteiligten (so mit Programmverantwortlichen, umsetzenden Stellen, Prüfbehörden, Evaluation und ggf. Gutachter/-innen) vorgesehen. Um dem Beratungsbedarf der zur Priorität 1 gehörenden Programme zu entsprechen, wurden von der Agentur für die Akteure/Akteurinnen individuelle „Beratungsfahrpläne“ entwickelt, in denen sowohl Beratungsziele als auch Handlungsschritte detailliert festgelegt und operationalisiert wurden. Zudem wurde das Vorgehen zur Ergebnis-sicherung mit den zu beratenden Personen abgestimmt. Die Beratung stand neben den Fachressorts auch umsetzenden Stellen sowie ggf. auch externen Dienstleistern/Dienstleisterinnen zur Verfügung.

Nach Angaben der Agentur hat es beispielsweise für das Programm „Integration durch Austausch“ zwischen Mitte 2010 und Oktober 2012 insgesamt 16 Beratungstermine gegeben. Neun Beratungstermine davon waren Einzelberatungen mit der Programmverantwortlichen, darüber hinaus gab es diverse mündliche Kontakte per Telefon sowie E-Mail-Verkehr. Zu weiteren Beratungsterminen waren zuzüglich zur Programmverantwortlichen auch Träger oder die Evaluierung anwesend. Eine vergleichbare Beratungsintensität wird von der Agentur für das Programm „XENOS – Integration und Vielfalt“ zwischen Ende 2009 und Ende 2012 ausgewiesen. Allerdings hatten hier Gruppenberatungen ein wesentlich höheres Gewicht. Demgegenüber haben zum Programm „Aufstieg durch Bildung: offene Hochschulen“ zwischen Mitte 2010 und Anfang 2012 vier Gesprächsrunden stattgefunden, in denen jeweils mindestens zwei Personen beraten wurden. Die wenigen Beispiele sollen verdeutlichen, wie

⁴⁶ Mit nachstehender Untersuchung können die zuletzt genannten Fragen nur ansatzweise beantwortet werden.

⁴⁷ Vgl. ebenda, S. 17ff.

unterschiedlich der Beratungsprozess von Programm zu Programm der Priorität 1 verlaufen ist. Auch die Inhalte der Beratungstätigkeiten wiesen zum Teil Unterschiede auf, ebenso trifft das auf die Ergebnisse zu.⁴⁸ Beispielsweise war die Neuformulierung der Förderrichtlinien nur für jene Programme relevant, für die eine zweite bzw. weitere Förderrunde(n) ausgeschrieben war(en).

Programme der Priorität 2 – als solche wurden 16 ESF-Bundesprogramme identifiziert – verfügten über ein geringes Finanzvolumen sowie eine begrenzte Laufzeit. Daher sollten sie von der Agentur lediglich punktuell oder sporadisch unterstützt werden. Als geeignete Ansätze für diese Programme wurden die Vernetzung und die Vermittlung von Gender-Kompetenz über Expertisen und Veranstaltungen betrachtet. So hat die Agentur bis Ende 2012 insgesamt sechs thematische Expertisen erarbeitet und zusätzlich jeweils Fact Sheets vorgelegt:

- Expertise "Armut und Armutsrisiken von Frauen und Männern"
- Expertise "Existenzsichernde Beschäftigung von Frauen und Männern"
- Expertise "Junge Frauen und Männer im Übergang von der Schule in den Beruf"
- Expertise "Gender-Aspekte in der betrieblichen Weiterbildung"
- Expertise "Soziale Integration von Migrantinnen und Migranten"
- Expertise "Gender-Aspekte in der Existenzgründung."

Des Weiteren wurden mehrere Diskussionspapiere erarbeitet:

- „Hintergrund. Zusammenhänge. Gleichstellung der Geschlechter im ESF"
- „Gender Mainstreaming und Nichtdiskriminierung im ESF – von Gender zu Equality Mainstreaming?“
- „Männer als Zielgruppe von Gender Mainstreaming im Europäischen Sozialfonds“.

Ferner gibt es das Informationsblatt "Gender-Aspekte in der Altenpflege" sowie weitere Dokumente – insbesondere „Gender Mainstreaming im ESF: Auszüge aus den Rahmendokumenten“, „Gleichstellungspolitische Bezugsrahmen im Europäischen Mehrebenensystem“ und ein „Vademecum“. Außerdem sind Berichte zu Gender Budgeting für die Förderjahre 2009 bis 2012 publiziert worden (z.T. auch in englischer Sprache). Bis Ende 2012 hat es mehr als 20 Fortbildungen, Workshops und sonstige Veranstaltungen, darunter eine internationale Konferenz im September 2012 in Berlin, gegeben. Des Weiteren hat die Agentur aktiv an allen ESF-Jahrestagungen teilgenommen. Ferner wurden zahlreiche Vorträge zu fachpolitischen Themen auf Konferenzen anderer ESF-Programme gehalten.

⁴⁸ Derartige Unterschiede gehen auch aus den Sachberichten der Agentur für Gleichstellung im ESF hervor. Vgl. Sachbericht der Agentur für den Zeitraum September 2011 bis Februar 2012, Berlin, März 2012, S. 9ff (Abschnitt 2.1.4.1 Programmberatungen)

Im Sachbericht der Agentur für den Zeitraum September 2010 bis Februar 2011 vom März 2011 heißt es dazu beispielsweise: „Diese Programme bieten jeweils sehr unterschiedliche Ansätze und Möglichkeiten, Gender Mainstreaming und Gleichstellung (nachträglich) zu integrieren. Je nach Kooperationsbereitschaft und Einsatzmöglichkeiten entstehen zum Teil sehr intensive Beratungsprozesse, aber auch punktuelle Impulse und Interventionen.“ S. 8

Insgesamt zeigt sich, dass die Beratung nicht nur die unterschiedlichen personellen Ausgangsbedingungen (Interesse, Bereitschaft, Zeit etc.), sondern auch programmspezifische Möglichkeiten zur Implementierung von Gender Mainstreaming zu berücksichtigen hatte.

Die verbleibenden Programme wurden als Priorität 3 eingestuft. Mit diesen Programmredakteurinnen und Programmakteuren sollte seitens der Agentur vorerst nicht aktiv zusammengearbeitet werden.⁴⁹

Zur allgemeinen Beratungstätigkeit gehörte seit Oktober 2009 die Zurverfügungstellung einer Website (www.esf-gleichstellung.de). Laut Angaben der Agentur waren regelmäßig mehr als 30.000 Zugriffe festzustellen. Angaben der Agentur zufolge habe das Userspektrum darauf hingewiesen, dass eine Vielzahl von Organisationen in der Bundesrepublik das Angebot der Agentur wahrgenommen hätte. Meilensteine in der Arbeit der Agentur, wie Tagungen und Konferenzen mit einem größeren Kreis von Teilnehmenden, schienen ebenfalls Einfluss auf die Anzahl der Zugriffe der Website gehabt zu haben.

In Bezug auf die definierten Beratungsschwerpunkte stellt sich die Frage, inwieweit diese dem tatsächlichen Bedarf entsprachen bzw. ob eine andere Prioritätensetzung in der Beratung sinnvoller gewesen wäre. Hierzu ist zunächst anzumerken, dass die Festlegung der Beratungsschwerpunkte Ergebnis einer vorangegangenen Analyse war und mit dem Auftraggeber der Agentur für Gleichstellung im ESF abgestimmt wurde. Hierbei handelte es sich nicht zuletzt um eine pragmatische Entscheidung vor dem Hintergrund begrenzt verfügbarer Beratungskapazitäten. Insbesondere Auswahlkriterien wie die o. g. arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Relevanz des Programms sowie der bestehende gleichstellungspolitische Interventionsbedarf können als nachvollziehbar betrachtet werden. Die Selektion auf Basis dieser beiden Kriterien stellte zum einen sicher, dass sich die Beratung an Programme richtete, die allein von ihrem Volumen her einen nennenswerten Beitrag zur gleichstellungsbezogenen Umsetzung des ESF-OP hätten gewährleisten können. Zum anderen sollte die Beratung vor allem auch dort ansetzen, wo ein besonderer Unterstützungsbedarf bestand. Zugleich war es damit möglich, ein breites Spektrum förderpolitischer Ansätze in die Beratung einzubeziehen. Vorgelegte Beratungsergebnisse in Form von Handreichungen für ausgewählte ESF-Bundesprogramme etc. sollten den Transfer und die Übertragbarkeit unterstützen. Nach Einschätzung der unmittelbaren Auftraggeberin der Agentur habe sich die vorgenommene Programmauswahl für die Beratung bewährt. Es sei insgesamt eine gute Balance zwischen der Erreichung von „Massenprogrammen“, der Bedienung bestehenden besonderen Beratungsbedarfs sowie der Abbildung des thematischen Querschnitts des Bundes-ESF gelungen.

Trotz dieses insgesamt nachvollziehbaren pragmatischen Ansatzes könnten künftige Beratungen optimiert werden: Da bei der praktischen Handhabung von Gleichstellungspolitik bis heute der Nutzen/Mehrwert für die fachpolitische Arbeit vielfach noch immer nicht ausreichend transparent ist – was nahezu in allen Experten-/Expertinnengesprächen ausdrücklich problematisiert wurde –, sollte Beratung künftig auch stärker zur Aufdeckung des spezifischen Beitrags von Gender Mainstreaming zur Erreichung der fachpolitischen Ziele beitragen. Das stellt auf Beratungsansätze ab, die letztlich vom Ergebnis überzeugen und damit weitere Akteure motivieren, Gleichstellungspolitik verstärkt und professionell mit Fachpolitik zu verknüpfen. Dies macht allerdings eine enge Zusammenarbeit zwischen Beratung und Evaluierung erforderlich. Zudem muss berücksichtigt werden, dass der Erfolg eines fachpolitischen Förderprogramms zwar auch, aber nicht ausschließlich von seiner gleichstellungspolitischen Ausrichtung abhängt.

⁴⁹ Vgl. ebenda, S. 19f

Nachstehend wird das Erhebungsdesign skizziert, das für die Bewertung der Beratungstätigkeit der Agentur für Gleichstellung im ESF angewendet wurde.

A.4.2.2 Schriftliche Befragung unter Nutzerinnen und Nutzern von Beratungsleistungen der Agentur für Gleichstellung im ESF

a) Methodik und Umsetzung der Befragung

Erkenntnisinteressen im Kontext der Beratungstätigkeit

In Vorbereitung auf die Programmierung der neuen Förderperiode interessierte sich das BMAS vor allem für die Bewertung der Beratungsleistungen der Agentur für Gleichstellung. Dieses Erkenntnisinteresse konzentrierte sich dabei vor allem auf folgende Fragen:

- Welche Beratungsleistungen wurden von den Nutzerinnen und Nutzern angenommen?
- Was hat die Beratung bei den Nutzerinnen und Nutzern bewirkt?
- Wie wird die Arbeit der Agentur aus Sicht der Nutzerinnen und Nutzer bewertet?
- Inwiefern besteht ggf. Verbesserungs- und Optimierungsbedarf für die Beratung?

Um Erkenntnisse zu diesen Fragen zu gewinnen, wurde im Rahmen der Evaluierung des ESF Bundes-OP eine schriftliche Befragung der Nutzer/-innen der Beratungsleistungen konzipiert, mit dem Auftraggeber der Untersuchung abgestimmt und durchgeführt. Mit dieser Erhebung sollten vor allem Aussagen und Einschätzungen zum Zuwachs an Gender-Wissen und Gender-Kompetenz bei den beratenen Personen sowie zur Verbesserung des gleichstellungspolitischen Gehaltes der Programme erfasst werden. Weitere Aspekte, die für eine Bewertung der Beratungsleistungen der Agentur relevant sind, konnten bei der Erhebung hingegen kaum Berücksichtigung finden. Das betrifft beispielsweise die Frage, wie die Beratungsergebnisse und insbesondere die neu gewonnenen Erkenntnisse in den Arbeitsalltag integriert werden konnten, oder auch die Frage, inwieweit die Beratenen nunmehr selbstständig in der Lage waren, neue Fachfragen und -aufgaben aus der Gleichstellungsperspektive zu bearbeiten usw. Diese und andere Formen der aktiven Auseinander- und Umsetzung mit der Thematik „Chancengleichheit“ konnten im Rahmen der schriftlichen Befragung nicht berücksichtigt werden, sondern waren Gegenstand ergänzender Gespräche mit Experten und Expertinnen.

Zielstellung/Gegenstand der schriftlichen Befragung

Die schriftliche Erhebung wurde mit dem Ziel durchgeführt, die Beratungsleistungen der Agentur beurteilen zu können. Dabei interessierte vor allem die subjektive Sicht der Nutzer/-innen der Beratungsangebote auf den durch die Beratung erzielten Mehrwert. Unter Mehrwert der Beratung wird hier zum einen das Verständnis der Akteurinnen und Akteure hinsichtlich der Notwendigkeit, Gender Mainstreaming/Chancengleichheit prozessual und fachbezogen umsetzen zu müssen (ESF-VO, OP etc.) verstanden. Zum anderen war zu betrachten, inwiefern ein Mehrwert darin gesehen wird, die fachpolitischen Ziele mit Hilfe dieses Politikansatzes besser umsetzen zu können. Über die Bewertung des Nutzens der Beratung insgesamt hinaus wurde auch nach Einschätzungen zu verschiedenen Elementen des Beratungsprozesses und nach dem Stellenwert unterschiedlicher Beratungsformen gefragt.

Zielgruppen der schriftlichen Befragung

In die schriftliche Erhebung waren Akteure/Akteurinnen ausschließlich jener ESF-Bundesprogramme einbezogen, die von der Agentur bisher beraten worden sind (Priorität 1).⁵⁰ Angesprochen wurden daher Vertreter/-innen folgender ESF-Bundesprogramme:

Verantwortungsbereich des BMAS:

- „Integration durch Austausch“
- „rückenwind“
- „weiter bilden“
- „XENOS – Integration und Vielfalt“
- „Gründercoaching bei Gründungen aus Arbeitslosigkeit“

Verantwortungsbereich des BMWi:

- „Gründercoaching in Deutschland“

Verantwortungsbereich des BMBF:

- „JOBSTARTER – für die Zukunft ausbilden“ und „Jobstarter Connect“
- „Aufstieg durch Bildung: offene Hochschulen“
- „Perspektive Berufsabschluss“

Verantwortungsbereich des BMFSFJ:

- „Schulverweigerung – Die 2. Chance“

Verantwortungsbereich des BMVBS:

- „Soziale Stadt – Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ)“

Da die Beratung jeweils drei Akteursgruppen offen stand – auf der politischen Ebene waren es die Fachressorts, auf der Umsetzungsebene waren es die umsetzenden Stellen sowie die Fachreferate – wurden alle drei Gruppen in die Erhebung einbezogen.

Ausgangsüberlegungen für die methodische Ausrichtung der schriftlichen Erhebung

1. Gegenstand der schriftlichen Befragung war ausschließlich die Beratungsaktivität der Agentur mit ihren Wirkungen auf die Nutzer/-innen und die Programmentwicklung. Damit folgte die Evaluierung der Schwerpunktsetzung beim Aufgabensetting der Agentur (Beratung).
2. Die schriftliche Befragung wurde bewusst auf die Akteure/Akteurinnen jener Programme konzentriert, die der Priorität 1 zugeordnet wurden, da sie die Hauptadressaten/Hauptadressatinnen der Beratungsangebote der Agentur waren. Somit war davon auszugehen, dass sie die Beratungstätigkeit der Agentur am besten beurteilen konnten.

⁵⁰ Die der Priorität 1 zugeordneten Programme wurden von der Agentur in Abstimmung mit ihrem Auftraggeber ausgewählt. Es war vorgesehen, dass alle nachfolgend aufgelisteten Programme Beratungsleistungen in Anspruch nehmen sollten.

3. Auf dieser Grundlage kann keine umfassende Einschätzung über die Arbeit der Agentur für Gleichstellung im ESF insgesamt erfolgen. Selbst hinsichtlich der Beratung konnten mit der schriftlichen Erhebung nur ausgewählte Segmente erfasst werden. Die Erhebung konzentrierte sich auf jene Fragen, zu denen vordringlicher Erkenntnisbedarf bestand. Die in diesem Dokument ausgewertete schriftliche Befragung kann daher nicht im Detail Auskunft über den Verlauf des Beratungsprozesses geben. So kann beispielsweise nicht erfasst werden, welche Hauptfragestellungen es zu klären galt und ob es ggf. Unterschiede von Programm zu Programm bzw. von Akteur/-in zu Akteur/-in gegeben hat. Offen bleiben musste auch, welcher Beratungsinput im Prozess der Programmierung als besonders hilfreich empfunden wurde und ebenso, welche gleichstellungsrelevanten Akzente in der Programmierung und Umsetzung ohne die Beratung nicht zum Tragen gekommen wären. Auch unterschiedliche Standpunkte zwischen den Programmverantwortlichen und der Agentur, wodurch sie begründet waren und wie bestehende Konfliktsituationen bewältigt wurden, konnten mit dem Instrument der schriftlichen Befragung nicht erfasst werden, sondern waren als Gegenstand der ergänzenden Interviews vorgesehen.

Zur praktischen Umsetzung der schriftlichen Erhebung

Das Erhebungsinstrument für die schriftliche Befragung wurde in den Monaten Januar/Februar 2012 auf der Grundlage eines zuvor zwischen Auftraggeber und Evaluationsteam abgestimmten inhaltlichen Konzepts der Befragung erstellt und anschließend mit dem Auftraggeber abgestimmt. Nach Vorlage des abgestimmten Fragebogens wurde dieser im März 2012 auf dem Postweg an 26 Akteure/Akteurinnen der o.g. Programme der Priorität 1 verschickt. Namen und Adressen der zu befragenden Personen hat das Evaluationsteam von der Agentur für Gleichstellung erhalten. Die Rücksendung der Fragebogen – ob per Post, Fax oder auf elektronischem Wege – war den Adressaten/Adressatinnen freigestellt.

In die Auswertung konnten 16 Fragebögen einbezogen werden. Zudem gab es vier Rückmeldungen, dass die Beantwortung der Fragen nicht möglich sei. Ein Fragebogen wurde für zwei Programme ausgefüllt. Unter Berücksichtigung dieser Informationen beläuft sich der Rücklauf auf 77 Prozent. Auf der Grundlage dieses Rücklaufes konnte ein Teilaspekt des Auswertungsdesigns nicht realisiert werden: Ursprünglich sah das Konzept vor, die möglicherweise unterschiedlichen Sichtweisen der drei o.g. Akteursgruppen gesondert auszuwerten. In Folge des verfügbaren Rücklaufes konnte dieses Auswertungsziel nicht realisiert werden. Die erreichten Fallzahlen machten es weiterhin erforderlich, in den Abbildungen die absoluten Angaben auszuweisen. Lediglich im Text werden, sofern es sich anbietet, Anteilswerte ausgewiesen.

Da mit Hilfe der schriftlichen Befragung nicht alle hier interessierenden Fragestellungen beantwortet werden konnten, sah das Untersuchungsdesign ergänzende Gespräche mit Experten/Expertinnen der umsetzenden Stellen vor. Diese sollten sowohl ausgewählte Befunde der schriftlichen Erhebung tiefer hinterfragen als auch zusätzliche Fragestellungen zum Gegenstand haben. Infolge eines längerfristigen Abstimmungsprozesses zwischen dem Auftraggeber und dem Evaluationsteam konnte mit den Interviews erst zum zweiten Quartal 2014 begonnen werden. Insgesamt konnten bis Juli 2014 sieben Gespräche in Form von Telefoninterviews durchgeführt werden. Ein Gespräch wurde bereits im Sommer 2013, ein Gespräch mit der Auftraggeberin der Agentur wurde im März 2014 geführt. Beteiligt waren Vertreter/-innen von Fachressorts als auch externer Dienstleister. Der relativ geringe Umfang der Gespräche erklärt sich im Wesentlichen aus dem Umstand, dass zum aktuellen Erhebungszeitpunkt

ein Teil der von der Agentur Beratenen nicht mehr verfügbar war, und die Aufgaben inzwischen von Personen übernommen worden waren, die an der Beratung durch die Agentur nicht beteiligt waren bzw. vom Beratungsangebot auch keine Kenntnis hatten. Damit war es nur bedingt möglich, sowohl positive als auch kritische Stimmen zur Beratung zu erfassen. Anteilig sind hier vorrangig positive Stimmen vertreten. Die Ergebnisse der Interviews fließen nachfolgend an den entsprechenden Stellen zur Auswertung der schriftlichen Erhebung ein.⁵¹

b) Ergebnisse der Befragung

Nachfolgend wird die schriftliche Befragung der Nutzerinnen und Nutzer ausgewertet und ggf. mit in den Gesprächen vorgenommenen Meinungsäußerungen und Einschätzungen untersetzt. Die Darlegung, Erläuterung und Interpretation der Untersuchungsbefunde erfolgt an Hand der o. g. zwei Bewertungskriterien: Zuwachs an Gender-Wissen und Gender-Kompetenz sowie an der Verbesserung des „Gleichstellungsgehalts“ der Programme. Aus der schriftlichen Erhebung lassen sich nur sehr indirekte Hinweise auf die Kundenorientierung der Agentur ableiten. Soweit es dafür Anhaltspunkte gibt, werden auch diese dargelegt.

Bewertungskriterium: *Zuwachs an Gender-Wissen und Gender-Kompetenz*

Bewertung der Ausgangssituation

Zu Beginn der Erhebung wurden die Befragten darum gebeten, ihre persönliche Ausgangssituation in Bezug auf den Umgang und die Handhabung der Strategie Gender Mainstreaming/des Querschnittsziels Gleichstellung vor Beginn des Beratungsprozesses durch die Agentur für Gleichstellung im ESF einzuschätzen. Es wurden zwei unterschiedliche Aspekte abgefragt. Zum einen sollte der aktuelle Wissensstand zu GeM, und zum anderen sollten die Praxiserfahrungen aus der individuellen Perspektive erfasst werden. Auf die vorgegebenen Fragestellungen „Ich war zu GeM bereits recht gut informiert.“ und „Ich hatte bereits eigene Umsetzungserfahrungen.“ konnten die Befragten mit „trifft voll zu“, „trifft z.T. zu“ oder „trifft nicht zu“ antworten.

Die linke Säule in Abbildung A.4.6 gibt das Antwortverhalten zu dem Item „Ich war zu GeM bereits recht gut informiert.“ wieder. Die Mehrheit (9 von 16 Befragten) schätzte ein, dass dieser Aspekt auf sie zum Teil zutreffen würde. Sechs Befragte meinten, dies würde voll und ganz zutreffen. Lediglich eine Person sah sich nicht als gut informiert an. Die rechte Säule in der Grafik fasst das Antwortverhalten zu dem Item „Ich hatte bereits eigene Umsetzungserfahrungen.“ zusammen. Die Mehrheit der

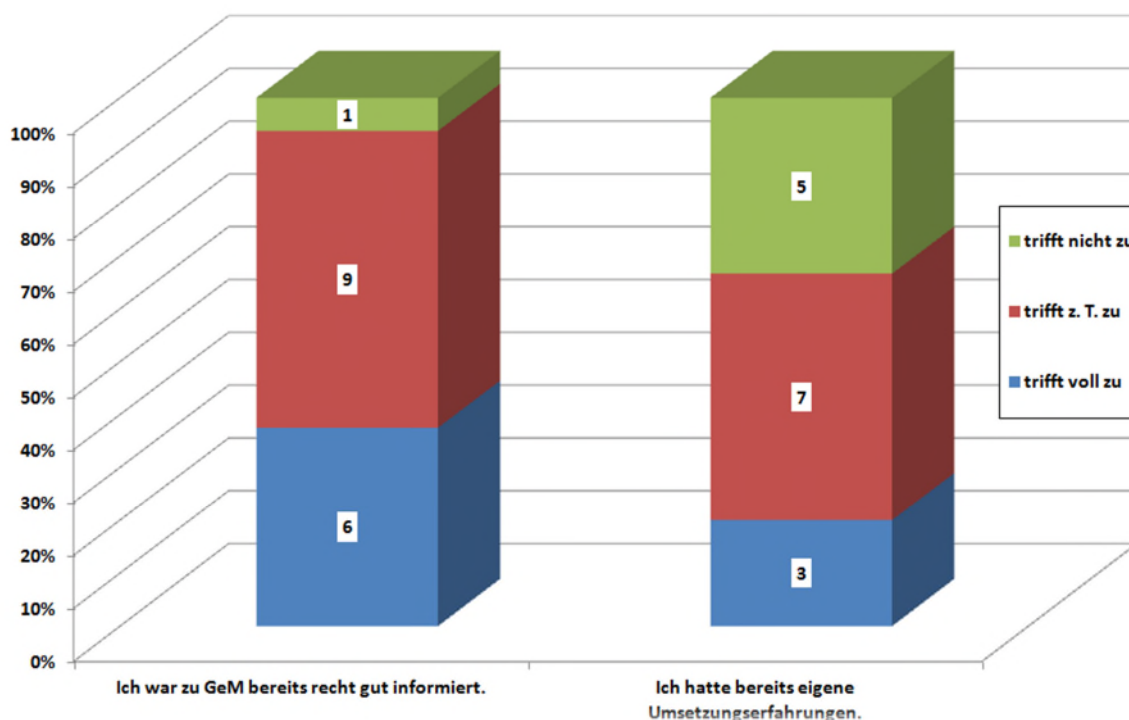
⁵¹ Da den Sachberichten der Agentur für Gleichstellung u.a. zu entnehmen war, welche ESF-Bundes-Programme für die Beratung zwar vorgesehen waren, das Angebot jedoch entweder keine oder wenig Resonanz gefunden hatte, wurde der persönliche Kontakt auch zu den entsprechenden Vertretern/Vertreterinnen hergestellt. Das betraf insbesondere die beiden Gründungsprogramme, „Perspektive Berufsabschluss“ sowie das Programm „Aufstieg durch Bildung: offene Hochschulen“: Die Recherche ergab, dass es bspw. zum Programm „Perspektive Berufsabschluss“ seitens des zuständigen BMBF-Ressorts keinen Kontakt zur Agentur gegeben hatte, „weil die DLR mit der Umsetzung beauftragt sei“. Die DLR als Dienstleister hatte zwar mehrere Kontakte zur Agentur (die als sehr partnerschaftlich charakterisiert wurden), hat aber deren Beratungsangebot nicht genutzt, weil die DLR über eigene Gender-Kompetenz verfüge. Diese sei auch für die Programmumsetzung genutzt worden. Die Kontakte zu den externen Dienstleistern, die an der Umsetzung der beiden Gründungsprogramme und des Programms „Aufstieg durch Bildung: offene Hochschulen“ (KfW sowie VDI-VDE) ergab, dass nunmehr Personen eingesetzt sind, die vom Beratungsangebot der Agentur nichts wussten. Auch die BMBF-Ressortverantwortliche („Aufstieg durch Bildung: offene Hochschulen“) sei nach eigener Darstellung erst relativ kurzfristig mit der Programmbegleitung beauftragt und habe von daher keinen Kontakt zur Agentur gehabt (auch keine Information zum Beratungsangebot).

Befragten verfügte nach eigener Einschätzung nur teilweise oder gar nicht über Umsetzungserfahrungen (sieben bzw. fünf von 16 Befragten). Drei Personen konnten uneingeschränkt auf einen entsprechenden Erfahrungshintergrund verweisen.

Auf der Grundlage der Selbsteinschätzungen der Befragten kann zur Ausgangssituation des Beratungsprozesses folgende Einschätzung getroffen werden: Die Beratungsarbeit der Agentur konnte bei den Akteuren/Akteurinnen an bereits vorhandenen Grundlagen sowohl auf theoretischem als auch auf praktischem Gebiet ansetzen. Damit war es mehrheitlich offenbar nicht notwendig, in der Beratung „bei Null“ zu beginnen. Insofern stieß das Beratungsangebot seitens der Agentur offenbar auf eine relativ günstige Ausgangssituation. Die Erhebung zeigt aber auch, dass sich die Befragten auf eher theoretischem Gebiet (Informationen und Wissen zu GeM) im Vergleich zu praktischem Handlungswissen (eigene Umsetzungserfahrungen) als kompetenter einschätzten. Damit bestand bei den Befragten Unterstützungsbedarf vor allem hinsichtlich der praktischen Anwendung des Wissens und der praktikablen Überführung und Erprobung in der Programmpraxis. Dieser vorrangig auf die praktische Handhabung abzielende Unterstützungs- bzw. Beratungsbedarf wurde von jenen bestätigt, die zusätzlich interviewt worden waren.

Ein Vergleich beider Frage-Items ergab, dass sich die Situation unterhalb der Aggregationsebene durchaus unterschiedlich gestaltet: So war unter den Befragten beispielsweise die Konstellation zu finden, dass sowohl Wissen/Know-how als auch Umsetzungserfahrungen gleichermaßen „voll und ganz“ ausgeprägt waren (drei Nennungen). Zugleich gibt es auch entgegengesetzte Antworten. Dies macht auf das Erfordernis aufmerksam, in der Beratung sehr individuell vorzugehen.

Abbildung A.4.6: Ausprägung des Wissens und der praktischen Umsetzungserfahrungen zu GeM unter den Befragten (Anzahl der absoluten Nennungen)

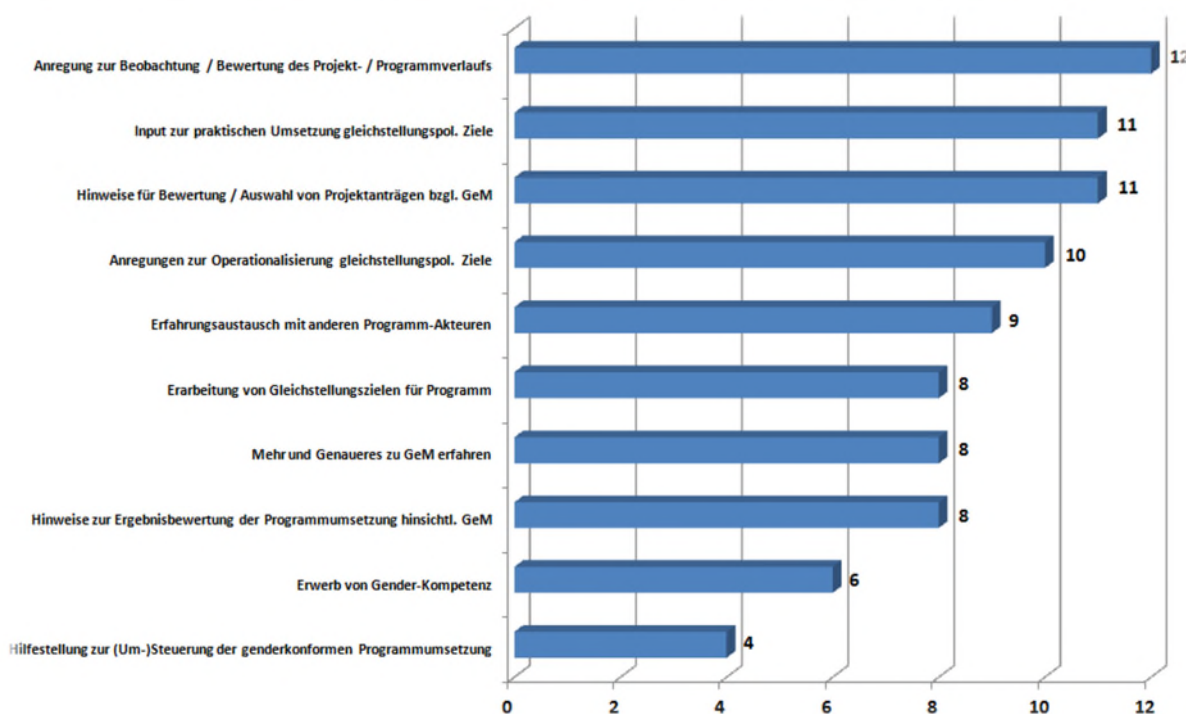


Quelle: Befragung des Evaluationsteams März 2012

Zur weiteren Konkretisierung des vorhandenen Wissens- und Erfahrungsschatzes wurde danach gefragt, welche Erkenntnisinteressen die Befragten mit dem Beratungsangebot der Agentur verbanden. Dafür wurden zehn Antwortitems zuzüglich einer offenen Antwortmöglichkeit vorgegeben (vgl. Abbildung A.4.7). Die Antwortvorgaben orientierten sich zum einen am Programmzyklus, sie stellten zum anderen aber auch auf Wissens- und Kompetenzzuwachs bzw. auf Erfahrungsaustausch ab.

Am stärksten bestand Erkenntnisinteresse hinsichtlich Anregungen zur Beobachtung/Bewertung des Projekt-/Programmverlaufs (zwölf Nennungen), an Input zur praktischen Umsetzung gleichstellungspolitischer Ziele (z.B. Methodik - elf Nennungen), an Hinweisen für die Bewertung bzw. Auswahl von Projektanträgen bzgl. GeM (elf Nennungen) sowie an Anregungen zur Operationalisierung der gleichstellungspolitischen Ziele (zehn Nennungen). Auch die Erarbeitung von Gleichstellungszielen für das ESF-Programm sowie Hinweise zur Ergebnisbewertung der Programmumsetzung hinsichtlich GeM hatte noch für die Hälfte der Befragten Relevanz (jeweils acht Nennungen). Dieses Antwortverhalten zeigt, dass besonders großes Interesse an jenen Hilfestellungen bestand, die sich auf die ganz praktischen Aspekte der Arbeit der Befragten mit den ESF-Bundesprogrammen bezogen. Fragen der (Um-)Steuerung bei der genderkonformen Programmumsetzung wurde die geringste Aufmerksamkeit zu teil (vier Nennungen). Auch der Vermittlung von Informationen und Kompetenzen zum Querschnittsziel (acht bzw. sechs Nennungen) wurde eher nachrangige Bedeutung beigemessen.

Abbildung A.4.7: Erkenntnisinteressen der Befragten (Anzahl der absoluten Nennungen)



Quelle: Befragung des Evaluationsteams März 2012; Mehrfachnennungen möglich

Die starke Ausrichtung der Befragten an den praktischen Erfordernissen der Programmarbeit ist nachvollziehbar. Nicht ganz widerspruchsfrei scheint demgegenüber die relativ nachrangige Bedeutung des Erwerbs von Gender-Kompetenz zu sein: Schließlich ist diese Voraussetzung dafür, um die praktische Arbeit am und mit dem Programm genderkonform realisieren zu können.

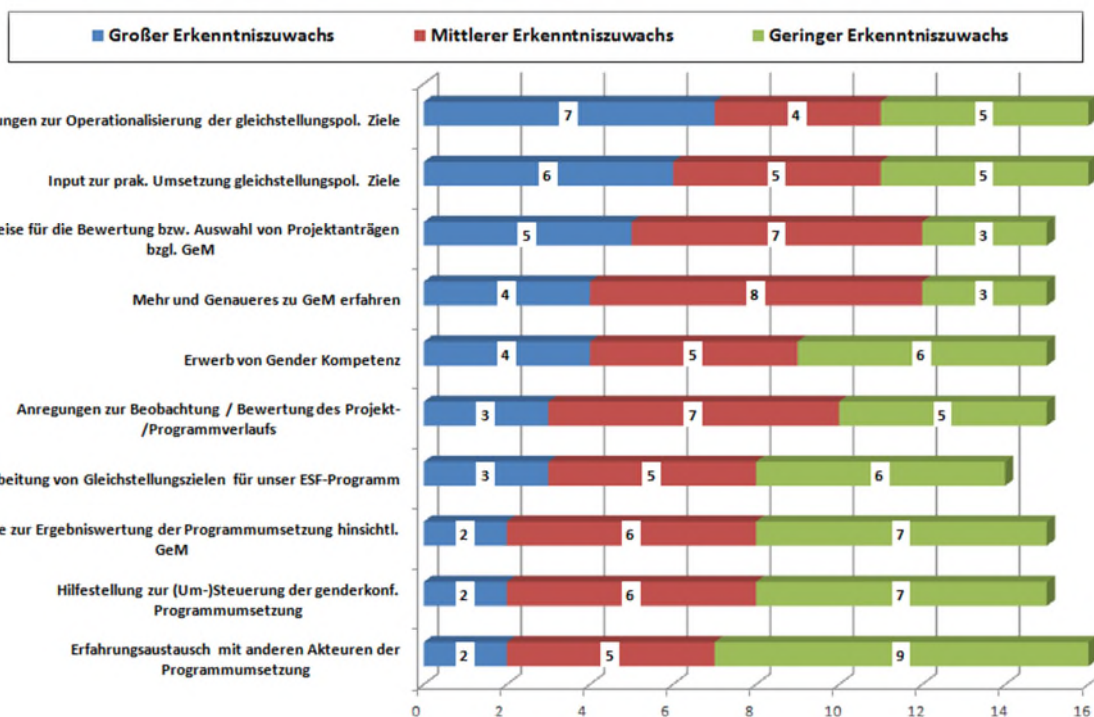
Die durchgeführten Gespräche ließen durchaus erkennen, dass es erforderlich war, die Akteure/Akteurinnen in Bezug auf ihre Gender-Kompetenz zu stärken. Übereinstimmend wurde in den Interviews auf das Erfordernis verwiesen, Gender Mainstreaming „in eine verständliche Sprache zu übersetzen“ sowie „in konkrete kleinteilige Handlungsschritte zu gliedern“. Damit ging es vorrangig um die praktische Handhabung dieses Politikansatzes. Bedarf bestand vor allem dahingehend, Gleichstellungspolitik im Kontext der Programm- und der Zielgruppenspezifika zu definieren und transparent zu machen.

Werden die von den Befragten artikulierten Erkenntnisinteressen mit den Befunden der Agentur aus der Bedarfsanalyse verglichen, so zeigt sich eine weitgehende Übereinstimmung zwischen Selbst- und Fremdeinschätzung: Das betrifft insbesondere die „Übersetzung“ und praktische Anwendung von Gender Mainstreaming in und auf die fachpolitischen Erfordernisse. In Detailfragen besteht hohe Übereinstimmung zum Unterstützungsbedarf in Bezug auf die Antragsprüfung und -bewertung sowie das Auswahl- und Bewilligungsverfahren.

Bewertung des Erkenntnis- und Kompetenzgewinns für die eigene fachliche Arbeit

Die Befragten erhielten Gelegenheit, den von ihnen im Ergebnis der Beratung erreichten Erkenntniszuwachs einzuschätzen. Dafür standen ihnen wieder verschiedene inhaltliche Items zur Verfügung, die mit den bereits zum Thema „Erkenntnisinteressen“ verwendeten Items vergleichbar waren. Durch dieses methodische Vorgehen – ein Ansatz, der sich durch den gesamten Fragebogen zieht – ist es möglich, Vergleiche vorzunehmen. Gleichzeitig ist es möglich, die Dimensionen des erzielten Erkenntniszuwachses zu bewerten. Dafür standen die Merkmale „groß“, „mittel“ und „gering“ zur Verfügung.

Abbildung A.4.8: Erzielter Erkenntniszuwachs im Ergebnis der Beratung durch die Agentur für Gleichstellung im ESF (Anzahl der absoluten Nennungen)



Quelle: Befragung des Evaluationsteams März 2012

Nach Einschätzung der Befragten gab es den stärksten Erkenntniszuwachs hinsichtlich der „Operationalisierung“ sowie der „praktischen Umsetzung gleichstellungspolitischer Ziele“ und der „Bewertung und Auswahl von Projektanträgen“ (vgl. Abbildungen A.4.8). Das bedeutet, der Erkenntniszuwachs konzentrierte sich vorrangig auf praktische Fragen der Programmarbeit. Ein mittlerer Zuwachs wird dem eher unspezifischen, also allgemein gehaltenen „Wissens- und Erkenntniszuwachs bei GeM“ und in Bezug auf „Gender-Kompetenz“ bescheinigt. Vergleichsweise gering wurde der Erkenntniszuwachs im Kontext der „Ergebnisbewertung“, der „Programm(um)-steuerung“ sowie des „Erfahrungsaustausches“ bewertet.

Auch in den Interviews wurde nach dem wichtigsten Input der Beratung gefragt. Generell wurde deutlich, dass der Erkenntnis, Gleichstellung durchgängig anzuwenden, hohe Bedeutung beigemessen wurde. So wurde mehrfach betont, wie wichtig es ist, diesen Politikansatz nicht nur in der Förderrichtlinie und im Förderaufruf verankert zu haben, sondern auch das Gutachtergremium entsprechend geschult zu haben, das die Anträge bewertet, sowie das Prüfverfahren darauf abgestellt und diesbezüglich eng mit den Trägern und auch der Evaluierung zusammengearbeitet zu haben. Das hat die Einsicht gestärkt, nach der Gleichstellung „etwas sehr Kleinteiliges“ ist, also durch zahlreiche einzelne Schritte und Aktivitäten untersetzt werden muss. Weiterhin wurde nach Darstellung der Interviewten wesentlicher Erkenntniszuwachs darin gesehen, dass es im Ergebnis der Beratung gut gelungen ist, Gender Mainstreaming auf die Programmspezifika und die damit angesprochene(n) Zielgruppe(n) abzustellen. Damit konnte Gender Mainstreaming in gewisser Weise „entzaubert“ werden, bekam also ein „konkretes Gesicht“. In ihrer Gender-Kompetenz fühlten sich die Befragten vor allem auch dahingehend gestärkt, ggü. Trägern und Unternehmen professioneller auftreten zu können. Insbesondere in der Zusammenarbeit mit den Unternehmen erwies es sich als sehr hilfreich, zu wissen, welches die „Türöffner“ für das Thema sind.

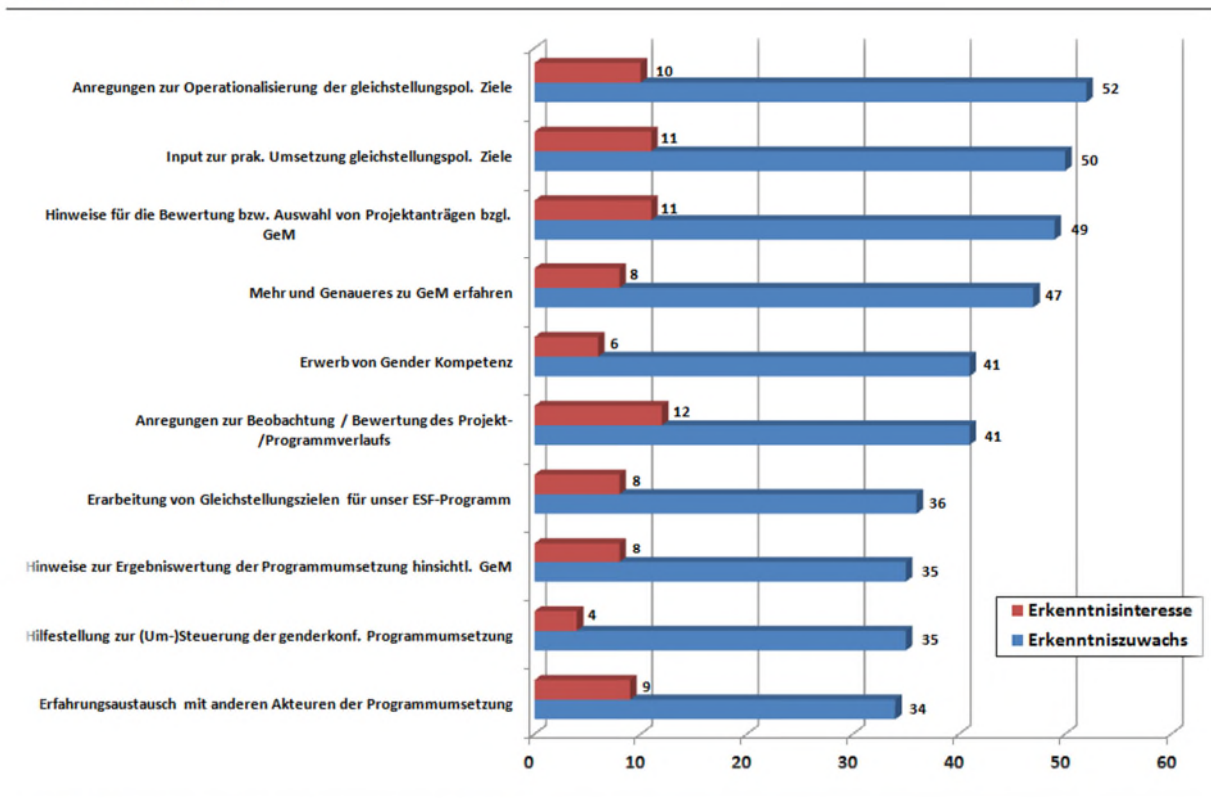
Ein Vergleich des realisierten Erkenntniszuwachses mit den Erkenntnisinteressen kann Abbildung A.4.9 entnommen werden. Dieser Abbildung liegt eine Gewichtung des ausgewiesenen Erkenntniszuwachses (blauer Balken) zu Grunde. Ein „großer“ Erkenntniszuwachs wurde mit dem Faktor 5 multipliziert, ein „mittlerer“ mit dem Faktor 3, ein „geringer“ mit dem Faktor 1, wodurch dieser seinen Wert behielt. Das Erkenntnisinteresse wird mit Hilfe des roten Balkens wiedergegeben.

Der Tendenz nach entspricht dem von den Befragten artikulierten Erkenntnisinteresse auch ein in etwa entsprechender Erkenntniszuwachs. So wurden mit Ausnahme der Anregungen zur „Beobachtung/Bewertung des Projekt- /Programmverlaufs“ den Items „Anregungen zur Operationalisierung gleichstellungspolitischer Ziele“, „Input zur praktischen Umsetzung gleichstellungspolitischer Ziele“ und „Hinweise für die Bewertung bzw. Auswahl von Projektanträgen bzgl. GeM“ ein hohes Erkenntnisinteresse bescheinigt. Gleichzeitig stehen diese Items in der Rangfolge des erzielten Erkenntniszuwachses ebenfalls an vorderster Stelle. Dies deutet auf einen Zusammenhang in der Bewertung von Erkenntnisinteresse und Erkenntniszuwachs hin, der sich anscheinend durch die Beratungsaktivitäten seitens der Agentur bestätigt hat.

Allerdings sind auch Abweichungen erkennbar. Das betrifft beispielsweise die Vermittlung von Gender-Wissen und Gender-Kompetenz. Beiden Aspekten war eher ein mittleres bzw. nachrangiges Erkenntnisinteresse zugesprochen worden. In der Hierarchie des realisierten Erkenntniszuwachses erreichen

sie demgegenüber einen vergleichsweise hohen Punktwert. Umgekehrt betrifft dies den Erfahrungsaustausch. Wie diese Abweichungen zu Stande kommen, kann durch die Befragung nicht erklärt werden.

Abbildung A.4.9: Erzielter Erkenntniszuwachs im Ergebnis der Beratung durch die Agentur für Gleichstellung im ESF (Ranking nach Punkten) im Vergleich zu den Erkenntnisinteressen (Anzahl der absoluten Nennungen)



Quelle: Befragung des Evaluationsteams März 2012

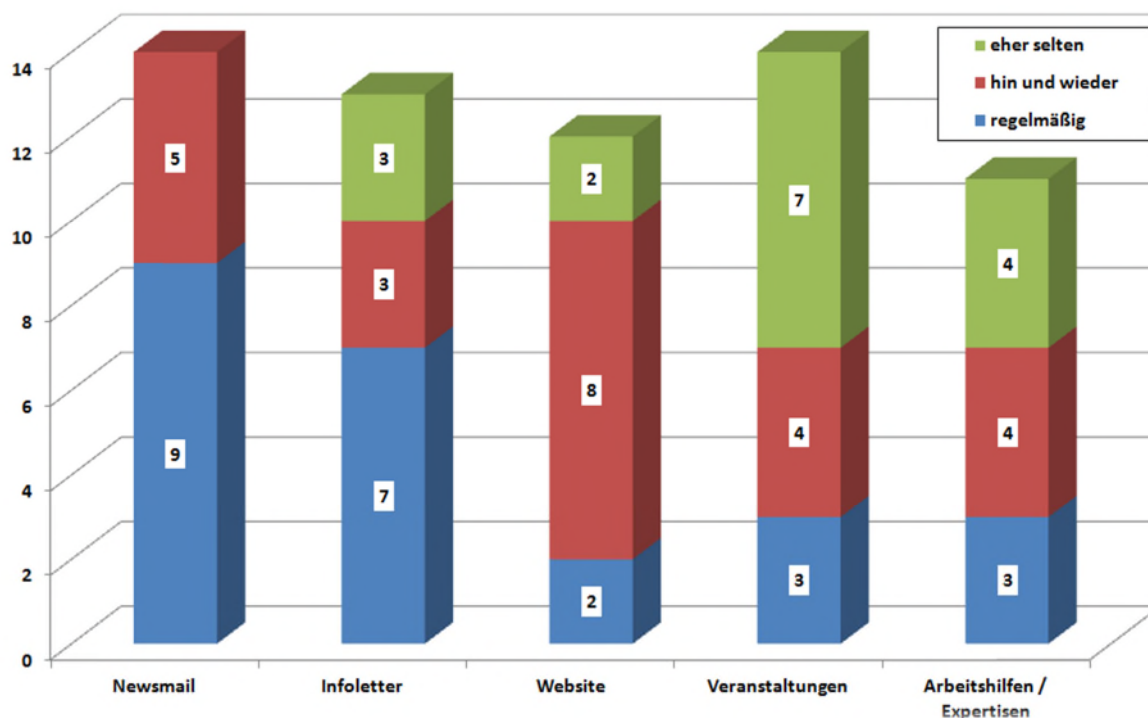
Einen wichtigen Anhaltspunkt für die Vermittlung von Gender-Know-how und Gender-Kompetenz bietet die Antwort auf die Frage, ob die Befragten im Ergebnis der Beratung durch die Agentur ihre fachlichen Aufgaben besser mit gleichstellungspolitischen Herausforderungen verknüpfen können. 14 von insgesamt 16 Personen (also 88 Prozent) schätzten ein, nun in der Lage zu sein, die fachlichen Aufgaben besser mit gleichstellungspolitischen Ansätzen verbinden zu können. Zwei Befragte antworteten mit „weiß nicht“. Niemand gab an, hier definitiv keinen Fortschritt erreicht zu haben.

Ein Indiz dafür, inwieweit eine Sensibilisierung zum Querschnittsziel vorliegt und wie gut der eigene Informations- und Handlungsbedarf eingeschätzt wird, lässt sich aus dem Bestreben der Akteure/Akteurinnen ableiten, sich über die Beratung hinausgehende Informationen und/oder Hilfen zu beschaffen. Dafür war im Fragebogen eine gesonderte Frage enthalten. Die Befragten wurden um eine Aussage gebeten, ob sie zusätzlich zur Beratung weitere Unterstützungsangebote der Agentur für Gleichstellung im ESF in Anspruch nehmen und um welche es sich ggf. handelt.

14 von insgesamt 16 Befragten nutzen weitere Unterstützungsangebote der Agentur – das entspricht 88 Prozent (Abbildung A.4.10). Zwei Akteure/Akteurinnen konzentrieren sich ausschließlich auf die Beratung. Diejenigen, die weitere Angebote der Agentur nutzen, nehmen nahezu das gesamte Leistungs-

spektrum der Agentur in Anspruch. Das betrifft insbesondere die Website, die regelmäßig erscheinende Newsmail, den Infoletter⁵², aber auch Veranstaltungen sowie von der Agentur erarbeitete Arbeitshilfen/Expertisen, die allen Interessierten über die Website der Agentur für Gleichstellung zugänglich sind.

Abbildung A.4.10: Nutzung weiterer Angebote der Agentur für Gleichstellung im ESF (Anzahl der absoluten Nennungen)



Quelle: Befragung des Evaluationsteams März 2012; Mehrfachnennungen möglich

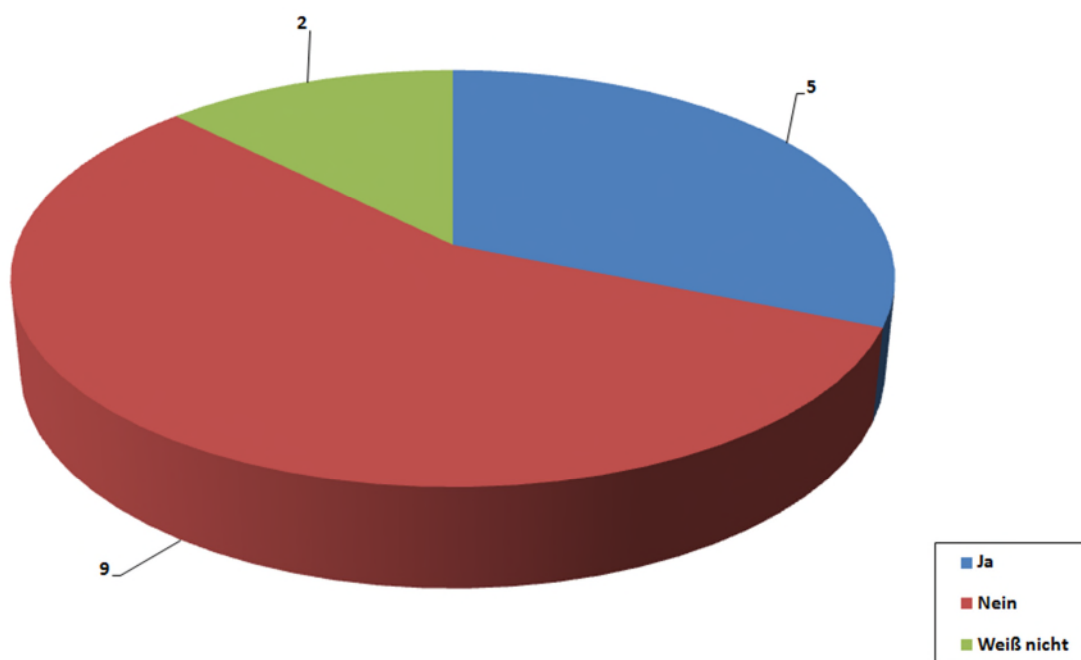
Mit Bezug auf die einzelnen Angebote wurden die Akteure/Akteurinnen um eine Einschätzung gebeten, wie intensiv sie die einzelnen Angebote nutzen – ob „regelmäßig“, „hin und wieder“ oder „eher selten“. Das Antwortverhalten verweist auf eine unterschiedlich intensive Inanspruchnahme der einzelnen Angebote. Mit Abstand am häufigsten finden die „Newsmail“ und der „Infoletter“ Zuspruch. Werden die Antworten gewichtet, das bedeutet eine „regelmäßige“ Nutzung wurde mit dem Faktor 5 multipliziert, ein Gebrauch „hin und wieder“ mit dem Faktor 3, ein „eher seltener“ mit dem Faktor 1, erreicht die „Newsmail“ insgesamt 60 Punkte und der „Infoletter“ 47 Punkte. Hierbei handelt es sich um Angebote, die den Nutzerinnen und Nutzern im Abonnementverfahren, also „frei Haus“, geliefert werden und klar strukturiert aktuelle Informationen bieten. Die intensive Nutzung spricht dafür, dass es sich hier um Formate handelt, die für die Befragten einen hohen Praxisnutzen in ihrer Arbeit haben.

⁵² Die Agentur für Gleichstellung im ESF hat fünf Infoletter erarbeitet: zu Gender Budgeting (1/2010), zu einem Tagungsbericht (2/2010), zum Thema Rückblick – Ausblick (3/2011), zur Perspektive 2014+ (4/2012) sowie zu einem Konferenzbericht (5/2012).

Die anderen Angebote werden auch genutzt, aber weniger intensiv, wobei die Punktwerte in etwa gleichauf liegen: Für die „Website“ wurden 36 Punkte, für „Veranstaltungen“ 34 Punkte und für „Arbeitshilfen/Expertisen“ 31 Punkte errechnet. Für die Nutzung dieser Angebote der Agentur muss ein höherer Zeitaufwand unterstellt werden. Inwieweit die Nutzung der einzelnen Angebote miteinander zusammenhängt, kann mittels der Befragung nicht erfasst werden (beispielsweise, inwieweit der Newsletter zum Besuch der Website anregt).

Anhaltspunkte für erworbenes Gender-Wissen und angeeignete Gender-Kompetenz kann auch die Bestimmung weitergehenden Beratungsbedarfs liefern. Auch danach wurde im Erhebungsbogen gefragt. Fünf von insgesamt 16 Befragten – das sind knapp ein Drittel der Befragten – gaben an, „Beratungsbedarf“ zu haben, der bislang noch nicht abgedeckt werden konnte. Mit knapp 60 Prozent sah mehr als die Hälfte der Befragten keinen weitergehenden Beratungsbedarf (vgl. Abbildung A.4.11).

Abbildung A.4.11: Weiterer Beratungsbedarf, der bislang noch nicht abgedeckt werden konnte (Anzahl der absoluten Nennungen)



Quelle: Befragung des Evaluationsteams März 2012

Ein Teil derjenigen, die angaben, „weitergehenden Beratungsbedarf“ zu haben, verwies im Rahmen einer offenen Frage vor allem auf Folgendes:

- noch stärkere Konzentration auf die Zielbestimmung hinsichtlich GeM,
- noch bessere Verzahnung der Förderinhalte mit GeM,
- verstärkte Betrachtung der Ergebnisbewertung/Evaluierung,
- Einbeziehung weiterer Kolleginnen und Kollegen sowie der Vorgesetzten (mit ESF-Kontext) in den Beratungsprozess.

Die Beantwortung der Frage zum weitergehenden Beratungsbedarf lässt Interpretationsspielraum zu: Zum einen könnte weitergehender Beratungsbedarf darauf hinweisen, dass das Team der Agentur dem Beratungsbedarf im ESF-Kontext aus unbekanntem Gründen nicht vollständig entsprochen hat – möglicherweise weil die Schwerpunkte nicht richtig gesetzt wurden, möglicherweise aber auch, weil das Zeitmanagement in der Beratung nicht optimal gestaltet war. Dies wären Anhaltspunkte für eine eher kritische Betrachtung der Arbeit der Agentur.

Zusätzlicher Beratungsbedarf könnte zum anderen aber auch eine Folge verstärkter Sensibilisierung sowie Vermittlung von Gender-Wissen und -Kompetenz im Ergebnis der Beratung sein. Das meint, die Beratung hat zu neuen Erkenntnissen geführt, auch dazu, welche „weißen Flecken“ es gibt und welche Unterstützung noch benötigt wird. Dies dürfte durchaus positiv interpretiert werden, zeigt es doch an, dass bei den Beratenen „etwas in Bewegung“ gebracht werden konnte.

Die Interviews haben dazu zum einen ergeben, dass der vordringlichste Beratungsbedarf durch die Agentur grundsätzlich abgedeckt werden konnte. Zum anderen wurde weiterer Beratungsbedarf vor allem im Kontext der neuen Förderperiode artikuliert.⁵³ Auch wenn die Erhebungen einen Zugewinn an Gender-Kompetenz erkennen ließen, wurde dennoch darauf verwiesen, Unterstützungsbedarf vor allem hinsichtlich der Neu- oder modifizierten Ausrichtung der Förderprogramme zu haben. Das stellt nach Einschätzung der Befragten vor allem neue Anforderungen an die Definition von Gleichstellungszielen der Förderprogramme wie auch an das geschlechterspezifische Herangehen an die Zielgruppen. Es gibt nunmehr Förderprogramme, in die weitere Zielgruppen integriert werden, sodass sich das diesbezügliche Blickfeld erweitert, denn damit sind neue Zielgruppen (mit den ihnen eigenen Spezifika) aus der Geschlechterperspektive zu betrachten. Dieses Antwortverhalten dürfte allerdings für die starke Sensibilisierung der Befragten nicht nur zu gleichstellungspolitischen Erfordernissen insgesamt, sondern insbesondere auch zu programmpolitisch und zielgruppenspezifischem Herangehen sprechen.

Zwischenfazit

Die Fragestellung, der hier vor allem nachgegangen werden sollte, war, ob bei den Nutzerinnen und Nutzern der Agentur im Ergebnis der Beratung ein Erkenntniszuwachs zum Querschnittsziel festzustellen ist. Die Erhebung gibt hierauf eine direkte Antwort: Auf der Grundlage einer Selbsteinschätzung wird generell ein Erkenntnis- und Kompetenzgewinn für die eigene fachliche Arbeit konstatiert. Dieser fokussiert sich weitgehend auf Aspekte der praktischen Programmarbeit. Für einzelne Sachverhalte wird der erzielte Erkenntniszuwachs unterschiedlich beurteilt. Insgesamt ist eine relativ hohe Übereinstimmung zwischen dem eingangs dargelegten Erkenntnisinteresse und dem erreichten Erkenntniszuwachs festzustellen. Die überwiegende Mehrheit der Befragten schätzt ein, fachliche Aufgaben nun besser mit gleichstellungspolitischen Ansätzen verbinden zu können. Die Mehrheit nutzt neben der Beratung weitere Unterstützungsangebote der Agentur. Etwa ein Drittel der Beratenen sieht weiteren Beratungsbedarf.

⁵³ Die Experten/Expertinnengespräche wurden mit ca. zweijährigem Abstand zur schriftlichen Erhebung durchgeführt. Die Befragten verwiesen auf die intensive Unterstützung der Agentur in Vorbereitung auf die neue Förderperiode. Da einige Programme einen veränderten Zuschuss bekommen haben und dadurch z.T. auch die Zielgruppenausrichtung angepasst werden musste, wurde auch die Beratung der Agentur dazu als sehr hilfreich bewertet. Außerdem – und v.a. dies wurde insbesondere von der Auftraggeberin der Agentur hervorgehoben – sei es dadurch vielfach erstmalig möglich gewesen, dem idealtypischen Programmzyklus zu folgen.

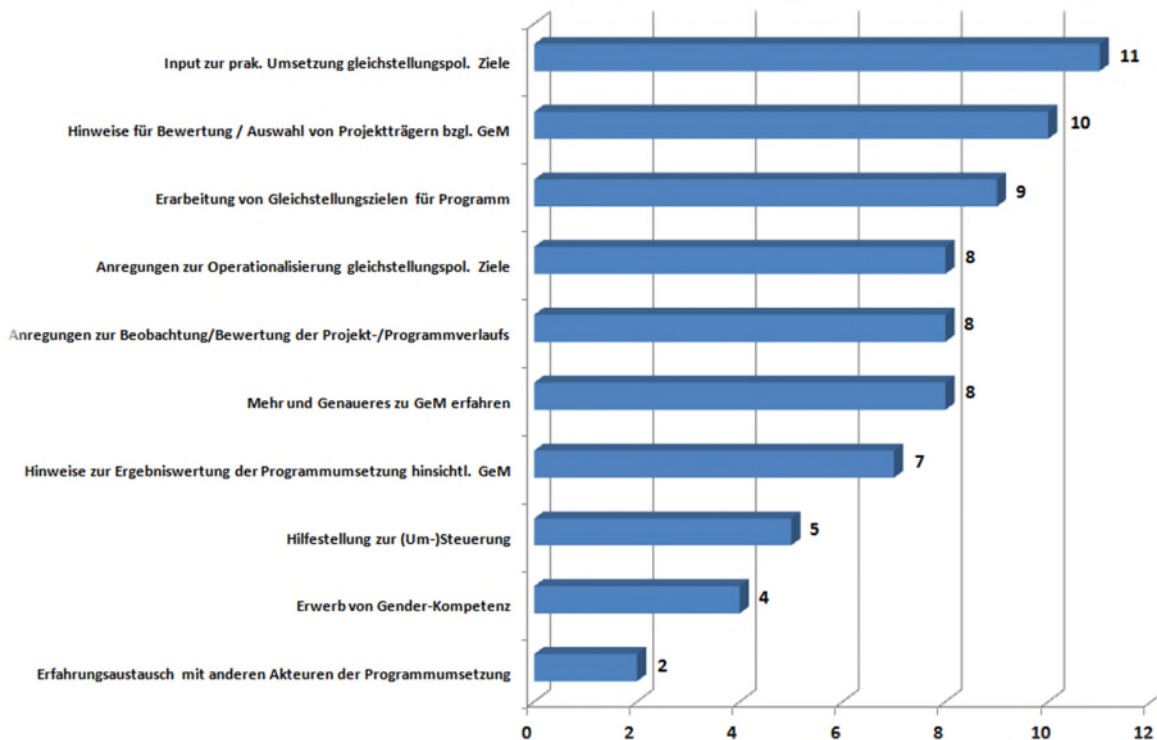
Grundlagen des erzielten Erkenntnis- und Kompetenzgewinns

Die Befragung vermittelt ebenfalls Informationen darüber, wie das Beratungsangebot durch die Agentur gegenüber den Nutzerinnen und Nutzern vermittelt wurde. Sie können bis zu einem bestimmten Grad Aufschluss über die Rahmenbedingungen geben, durch die der realisierte Erkenntnis- und Kompetenzzuwachs erreicht wurde. Von besonderem Interesse sind dabei die Inhalte und die Formen der Beratung. In den Interviews wurde zum Teil auch auf das Erkenntnisinteresse verwiesen, mehr Einblick in das Bedingungsgefüge gewinnen zu wollen, unter welchen Rahmenbedingungen die gleichstellungspolitische Programmierung, insbesondere aber die Umsetzung besonders erfolgreich gelingen kann.

Inhaltliche Schwerpunkte der Beratung

Eine Frage war den inhaltlichen Schwerpunkten des Beratungsprozesses gewidmet. Dabei konnten die Befragten aus den bereits bekannten zehn Antwortitems, inkl. Mehrfachnennungen, auswählen. Abbildung A.4.12 weist aus, welche Bedeutung einzelnen Beratungsschwerpunkten zukommt. Die größte Rolle in der Beratung spielten „Inputs zur praktischen Umsetzung gleichstellungspol. Ziele“ (elf Nennungen), „Hinweise für die Bewertung bzw. Auswahl von Projektanträgen bzgl. GeM“ (zehn Nennungen) sowie die „Erarbeitung von Gleichstellungszielen für das ESF-Programm“ (neun Nennungen). Geringste Bedeutung hatten der „Erfahrungsaustausch“ (zwei Nennungen), der „Erwerb von Gender-Kompetenz“ und „Hilfestellungen zur (Um-)Steuerung der genderkonformen Programmumsetzung“ (vier bzw. fünf Nennungen). Im Beratungsprozess hatten damit ebenfalls praktische Aspekte der Umsetzung Vorrang. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass sich darin in hohem Maße der Beratungsbedarf wiedergefunden hat.

Abbildung A.4.12: Inhaltliche Beratungsschwerpunkte (Anzahl der absoluten Nennungen)



Quelle: Befragung des Evaluationsteams März 2012; Mehrfachnennungen möglich.

Präzisere Einschätzungen dazu, inwieweit die Inhalte der Beratung den Beratungsinteressen entsprochen haben, gestattet ein Vergleich zwischen tatsächlichen Beratungsinhalten und den dargelegten Beratungsinteressen. Dieser Abgleich ist in Abbildung A.4.13 auf aggregierter Ebene grafisch dargestellt: Inhalte der Beratung sind mit Hilfe des blauen Balkens, Beratungsinteressen mittels des roten Balkens wiedergegeben. Die Untersuchung zeigt, dass diesbezüglich drei Befunde vorliegen: Es gibt Beratungsinhalte, bei denen die reale Beratung und Beratungsinteressen vollständig übereinstimmen. Das betrifft „Input zur praktischen Umsetzung gleichstellungspolitischer Ziele“ und „Mehr und Genaueres zum Thema GeM zu erfahren“. Weiterhin zeigen sich bei insgesamt sechs Beratungssitems Abweichungen zwischen Ist, also realer Beratung, und dem Soll, dem artikulierten Beratungsinteresse. Diese Abweichungen sind aber eher geringfügig. Beide Aspekte zusammengefasst führen zu der Schlussfolgerung, dass es bei acht von zehn Beratungssitems, das entspricht vier Fünftel, eine hohe Übereinstimmung zwischen Ist- und Soll-Beratung gegeben hat.

Bei zwei Beratungssitems hat es beträchtliche Abweichungen gegeben. Das betrifft „Anregungen zur Beobachtung/Bewertung des Projekt-/Programmverlaufs“, dem bei der Nennung des Erkenntnisinteresses insgesamt die höchste Priorität eingeräumt worden war. Am gravierendsten ist die Abweichung beim Beratungssitem „Erfahrungsaustausch mit anderen Akteuren der Programmumsetzung“.

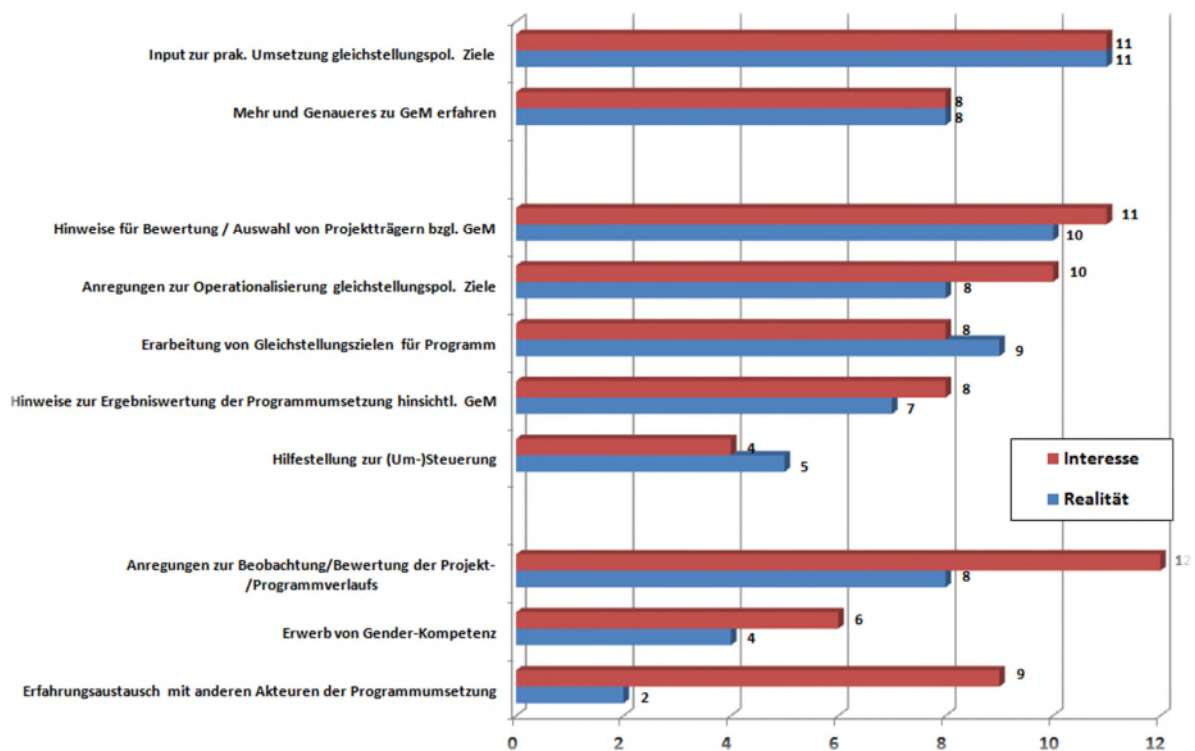
Insgesamt ist die Schnittmenge im Soll-Ist-Vergleich über alle zehn Beratungssitems relativ groß. Ein Merkmal der Abweichungen besteht darin, dass das Soll größer ausfällt als das Ist. Das bedeutet, den Erkenntnisinteressen wurde im Allgemeinen nicht vollständig entsprochen.

Erfolgt ein Soll-Ist-Vergleich auf der individuellen Ebene, zeigt sich Folgendes: Eine 100-prozentige Übereinstimmung nicht nur auf der aggregierten, sondern auch auf der individuellen Ebene zeigt sich für das Item „Input zur praktischen Umsetzung gleichstellungspolitischer Ziele“. Eine Abweichung besteht bei den Items „Erarbeitung von Gleichstellungszielen“ sowie „Hinweise für die Bewertung bzw. Auswahl von Projektanträgen bzgl. GeM“. Im Falle der „Erarbeitung von Gleichstellungszielen“ war es Beratungsschwerpunkt, ohne dass für diesen Aspekt zuvor Beratungsinteresse bekundet worden war. Hinsichtlich „Bewertung bzw. Auswahl von Projektanträgen“ war zwar Interesse bekundet, aber offenbar war nicht beraten worden. Zwei Abweichungen gab es zum Item „Anregungen zur Operationalisierung der gleichstellungspolitischen Ziele“. In beiden Fällen ist schwerpunktmäßig dazu nicht beraten worden, obwohl Beratungsinteresse angezeigt worden war.

Für das Item „Mehr und Genaueres zum Thema GeM zu erfahren“ ergibt sich auf der aggregierten Ebene im Soll-Ist-Vergleich eine völlige Übereinstimmung. Auf der individuellen Eben gibt es hier zwei Abweichungen: Einmal wurde beraten, ohne das Interesse angegeben wurde, ein anderes Mal war diese Thematik trotz bestehenden Interesses kein Beratungsschwerpunkt. Ähnliche Abweichungen auf der individuellen Ebene lassen sich für „Hinweise zur Ergebnisbewertung der Programmumsetzung hinsichtlich GeM“ feststellen. Aggregiert gibt es mit nur einer Abweichung eine hohe Übereinstimmung, individuell betrachtet wurde zweimal beraten, ohne das ein besonderes Interesse bestand, umgekehrt war in zwei Fällen Interesse bekundet, jedoch nicht umfassend beraten worden. Ähnlich fällt die Bilanz zum Item „Hilfestellung zur (Um-)Steuerung der genderkonform. Programmumsetzung“ aus.

Eine relativ hohe Abweichung auf der aggregierten Ebene gibt es für die Items „Anregungen zur Beobachtung/Bewertung des Projekt-/Programmverlaufs“ (vier Abweichungen) sowie „Erfahrungsaustausch“ (sieben Abweichungen). Hier war in allen Fällen Beratungsbedarf genannt worden. Ein Erklärungsansatz für die bestehenden Abweichungen auf der individuellen Ebene kann aus der Erhebung selbst nicht abgeleitet werden. Es ist davon auszugehen, dass es dafür mehrere Gründe gibt. Eine Rolle könnten begrenzte Zeitressourcen gespielt haben. Im Zuge der mit den zu Beratenden erfolgten Themenklärung und Schwerpunktsetzung könnten vom ursprünglich artikulierten Beratungsbedarf abweichende Beratungsprioritäten entwickelt und umgesetzt worden sein.

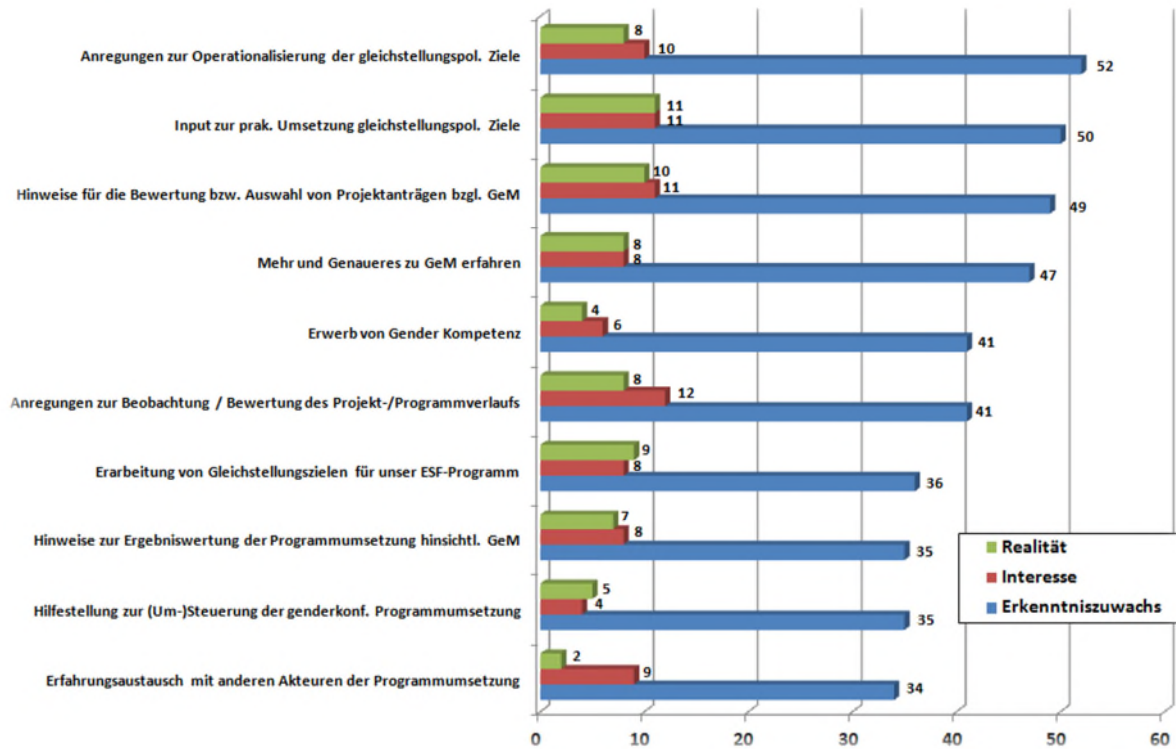
Abbildung A.4.13: Gegenüberstellung des ursprünglichen Erkenntnisinteresses (s. Abbildung 4) und der realen Beratungsschwerpunkte (Anzahl der absoluten Nennungen)



Quelle: Befragung des Evaluationsteams März 2012; Mehrfachnennungen möglich

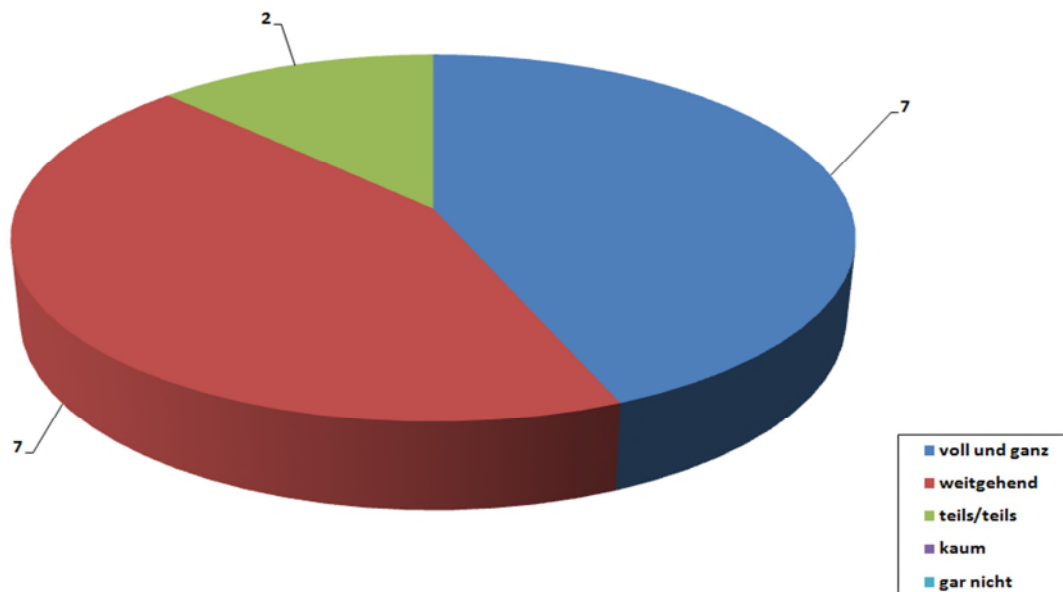
Interessant ist auch ein Vergleich zwischen dem Erkenntnisinteresse, der Schwerpunktsetzung in der Beratung und der Bewertung des Erkenntniszuwachses. Eine Auswertung auf der aggregierten Ebene ist in Abbildung A.4.14 dargestellt. Es zeigt sich im Allgemeinen ein relativ enger Zusammenhang zwischen dem erzielten Erkenntniszuwachs (blauer Balken) und der Relevanz der Thematik als Beratungsschwerpunkt (grüner Balken). Mit anderen Worten: Jenen Themen, die in der Beratung besondere Relevanz hatten, wird seitens der Befragten in der Regel auch ein hoher Erkenntniszuwachs bescheinigt – und umgekehrt. Es bestehen nur wenige Ausnahmen. So war beispielsweise die „Erarbeitung von Gleichstellungszielen“ ein bedeutender Beratungsschwerpunkt, der dabei erzielte Erkenntniszuwachs wird aber als vergleichsweise gering eingeschätzt. Ein vergleichbar hoher Zuwachs wird dem „Erwerb von Gender-Kompetenz“ eingeräumt, obwohl dieses Thema nur geringe Bedeutung als Beratungsschwerpunkt hatte.

Abbildung A.4.14: Gegenüberstellung: erzielter Erkenntniszuwachs (Ranking nach Punkten), ursprüngliches Erkenntnisinteresse und reale Beratungsschwerpunkte (jeweils Anzahl der absoluten Nennungen)



Quelle: Befragung des Evaluationsteams März 2012.

Abbildung A.4.15: Übereinstimmung der Beratungsleistungen mit dem bestehenden Beratungsbedarf (Anzahl der absoluten Nennungen)



Quelle: Befragung des Evaluationsteams März 2012.

Soweit die Auswertung auf Grundlage der Einzelbewertung der Beratungssiteme. Zuzüglich hatten die Befragten aber auch – de facto in Form einer Kontrollfrage – Gelegenheit, selbst einzuschätzen, inwieweit die inhaltliche Schwerpunktsetzung im Beratungsprozess ihrem Beratungsinteresse entsprochen hat. Die Bewertung war an Hand von fünf Abstufungen möglich – „voll und ganz“, „weitgehend“, „teils/teils“, „kaum“ und „gar nicht“. Sieben von 16 Befragten (44 Prozent) sind der Ansicht, die inhaltliche Schwerpunktsetzung im Beratungsprozess habe ihrem Beratungsinteresse „voll und ganz“ sowie „weitgehend“ entsprochen. Damit konstatieren die Befragten ein hohes Maß an Übereinstimmung der Beratungsinhalte mit dem Beratungsinteresse bzw. -bedarf. Keine/r der Befragten sagte, es hätte „kaum“ oder „gar keine“ Übereinstimmung gegeben (vgl. Abbildung A.4.15).

Weitere Merkmale der Beratung

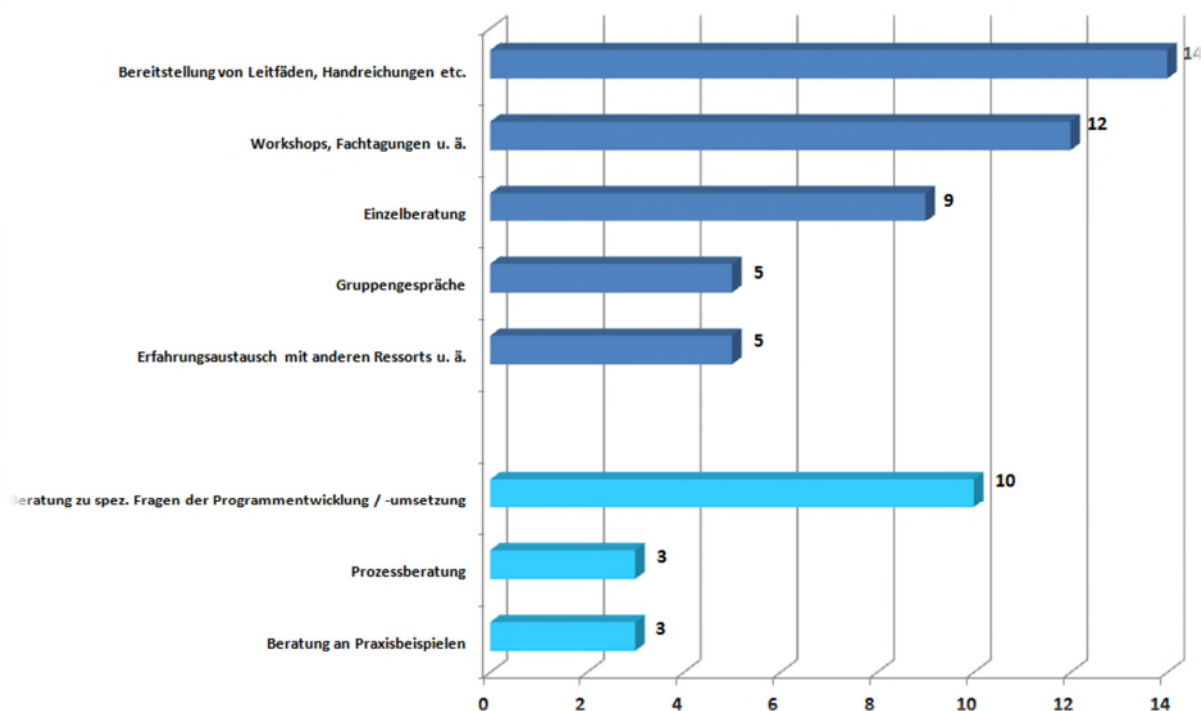
Neben Beratungsinhalten wurden auch Einschätzungen der Nutzerinnen und Nutzer zu verschiedenen Merkmalen, darunter den Formen der Umsetzung der Beratung, erfragt. Hier wurde zum einen erfasst, ob sich die Beratung am gesamten Programmprozess, an speziellen Fragen der Programm-Entwicklung/Umsetzung bzw. an konkreten Praxisbeispielen orientiert. Abbildung A.4.16 kann anhand der unteren hellblauen Balkengruppe entnommen werden, dass in der Beratung vor allem spezifische Fragen der Programm-Entwicklung bzw. -Umsetzung im Mittelpunkt standen (zehn von 16 Nennungen). Die Prozessberatung, also der Gesamtprozess bzw. der Programmzyklus (von der Analyse der Ist-Situation bis zur Ergebnisbewertung/Evaluierung), hat nach Darstellung der Nutzer/-innen in der Beratung eine untergeordnete Rolle gespielt (drei Nennungen). Vergleichbare Bedeutung hatte Beratung an konkreten Praxisbeispielen (ebenfalls drei Nennungen). Wie sich die starke Konzentration auf ausgewählte Fragen in der Beratung erklärt, lässt die schriftliche Erhebung offen.

Die Bedeutung des Programmzyklus war auch ein Thema der Interviews: Hierzu wurde seitens der Befragten zunächst betont, dass ein theoretisches Modell wichtig ist. Dank des hohen Maßes an Flexibilität seitens des Beratungsteams konnte es sich aber gut in den Arbeitsalltag der Programmverantwortlichen einordnen. Am Anfang des Beratungsprozesses sprang das Beratungsteam genau an dem Punkt ein, an dem die Programmverantwortlichen gerade standen. Der Fluss des Arbeitsalltags wurde durch die Beratung weder unterbrochen, noch „zurückgedreht“. In der Beratung – so die Aussage der Befragten – ist aber auch auf jene Schritte bzw. Phasen des Programmzyklus verwiesen worden, die bereits vorangegangen waren – zumindest soweit möglich und praktisch realisierbar. Nach Einschätzung der Befragten haben vor allem weitere Förderrunden die Chance geboten, zykluskonform vorzugehen. Dieser ganzheitliche Ansatz hat ihrer Ansicht nach sehr geholfen, die Komplexität des geschlechterpolitischen Herangehens an die eigene Fachpolitik besser zu verstehen.

Zum anderen vermittelt die Abbildung einen Überblick über die genutzten Formen der Beratung – ausgewiesen mittels der oberen dunkelblauen Balkengruppe. Hier fällt zunächst der hohe Stellenwert von Leitfäden, Handreichungen, Arbeitshilfen etc. auf (14 Nennungen bei 16 Befragten) auf. Das heißt, verschiedene „Nachschlagewerke“ wurden in besonders hohem Maße genutzt. Ebenfalls eine große Rolle spielten Workshops, Fachtagungen und ähnliches (zwölf Nennungen). Andere Formen der Beratung wie Einzelberatung, Gruppengespräche oder der Erfahrungsaustausch mit anderen Ressorts hatten demgegenüber einen deutlich geringeren Stellenwert. Bemerkenswert an den Befunden ist die vergleichsweise geringe Bedeutung der Einzelberatung. Neun Befragte, das sind mit 56 Prozent nur etwas mehr als die Hälfte der Beratenen, gaben an, diese in Anspruch genommen zu haben. Jeweils fünf Mal wurde auf die Nutzung von Gruppengesprächen und den Erfahrungsaustausch mit anderen Ressorts

verwiesen. Gleichzeitig wurden die Beratenen darum gebeten, einzuschätzen, wie hilfreich die einzelnen Beratungsansätze für sie waren. Hier zeigt sich insgesamt ein vergleichbares Antwortverhalten zur generellen Nutzung.

Abbildung A.4.16: Ausgewählte Merkmale der Beratung (Anzahl der absoluten Nennungen)

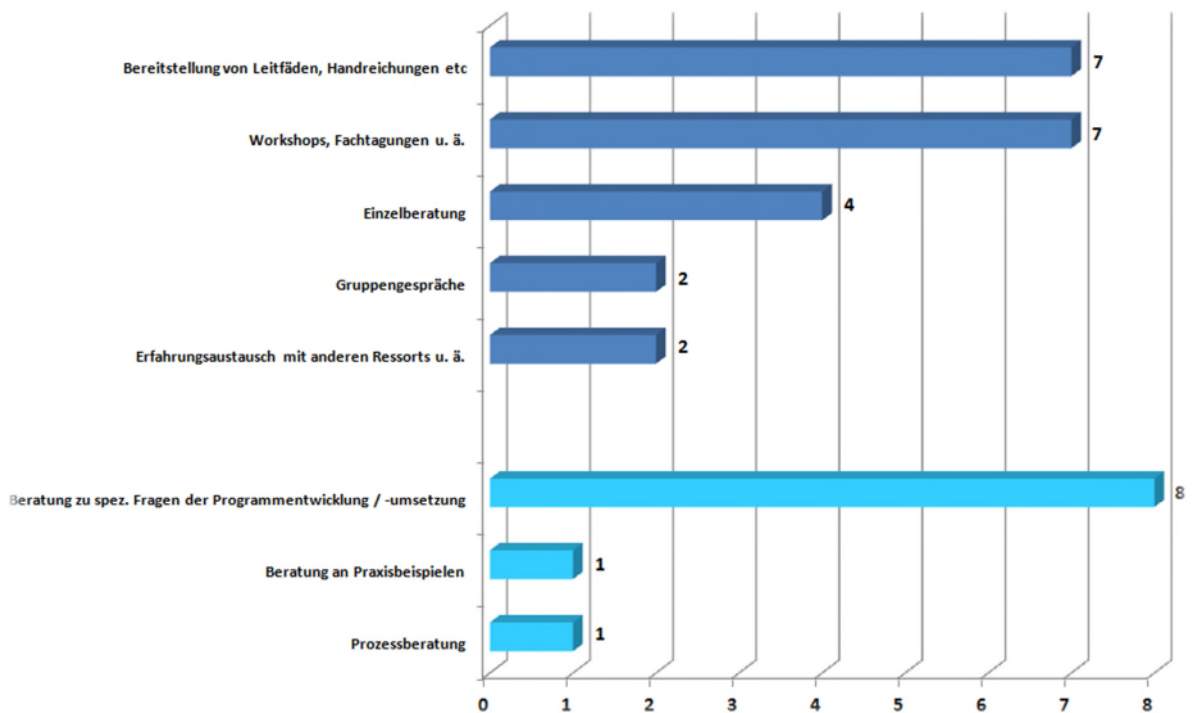


Quelle: Befragung des Evaluationsteams März 2012; Mehrfachnennungen möglich.

Als der mit Abstand hilfreichste Ansatz wurde die Beratung zu speziellen Fragen der Programm-Entwicklung/Umsetzung betrachtet (acht Nennungen). Prozessberatungen sowie dem Arbeiten unter Nutzung von Praxisbeispielen wurde lediglich eine marginale Rolle zuerkannt (jeweils eine Nennung) (vgl. Abbildung A.4.17: untere hellblaue Balkengruppe). Die geringe Bewertung der Prozessberatung im Ergebnis der schriftlichen Befragung widerspricht in dieser Klarheit den Darlegungen der Interviewpartner/-innen zur Bedeutung des Programmzyklus. Möglicherweise war dieser Kontext während der schriftlichen Befragung nicht ausreichend präsent. Allerdings muss auch an dieser Stelle betont werden, dass während der Gespräche durchaus der Eindruck entstand, dass Detailfragen Vorrang vor Kontextaspekten hatten, letztere aber insgesamt im Blick blieben.

In Bezug auf die konkreten Umsetzungsformen der Beratung wurden Leitfäden, Handreichungen, Arbeitshilfen etc. sowie Workshops und Fachtagungen nicht nur besonders intensiv genutzt, sie wurden von den Befragten zugleich als besonders hilfreiche Instrumente eingeschätzt (vgl. obere dunkelblaue Balkengruppe). Aus dem Antwortverhalten kann daher geschlussfolgert werden, dass der Erkenntnis- und Beratungszuwachs seitens der Nutzer/-innen vor allem auf die Bereitstellung und Nutzung von Leitfäden, Handreichungen, Arbeitshilfen sowie Workshops und Fachtagungen zurückgeführt wird. Der Einzelberatung wurde hinsichtlich ihrer Bewertung als Unterstützungsinstrument ebenfalls eine relativ geringe Bedeutung beigemessen. Vier von neun Befragten, also nicht einmal die Hälfte der Nutzer/-innen (44 Prozent), die die Einzelberatung genutzt haben, sahen sie als sehr hilfreich an. Über die Gründe dieser Sichtweise liegen keine Erkenntnisse vor.

Abbildung A.4.17: Merkmale der Beratung nach ihrer Bedeutung als hilfreiche Unterstützung (Anzahl der absoluten Nennungen)



Quelle: Befragung des Evaluationsteams März 2012; Mehrfachnennungen möglich.

In den Gesprächen wurde deutlich, dass sich der Erkenntnisgewinn und damit der Beratungserfolg letztlich aus dem Methoden-Mix ergeben. Nach Darstellung der Befragten haben hierfür gerade auch individuelle Beratungstermine eine erhebliche Rolle gespielt. Auf Leitfäden, Handbücher etc. wird gern zurückgegriffen, da sie erarbeitetes Wissen und gewonnene Erkenntnisse systematisieren und bündeln und zugleich als Nachschlagewerk dienen.

Besonders zum Beratungserfolg haben nach Einschätzung der Befragten die Ausrichtung am Bedarf, die zeitliche Nähe auch im ad-hoc-Fall, das gute Klima und die Zusammenarbeit „auf gleicher Augenhöhe“ beigetragen. Einheitlich bestätigt wurde, dass es den Beratern/Beraterinnen gelungen ist, eine „Lernumgebung“ zu schaffen, die die Verknüpfung von Fachlichkeit mit Gleichstellungspolitik, von Kreativität und Professionalität, von Fördererfordernissen und Spaß miteinander kombiniert hat. Mehrere Gesprächspartner/-innen betonten, mit der Agentur „sehr intensiv gearbeitet“ und „sehr viel gelernt“ zu haben.

Zwischenfazit

Im vorangestellten Abschnitt wurde untersucht, auf welchen Grundlagen der festgestellte Erkenntnis- und Kompetenzzuwachs bei den Beratenen beruht. Damit kann ein Einblick zum Herangehen an den Beratungsprozess, seine Inhalte und Umsetzungsformen vermittelt werden. Die vermittelten Beratungsinhalte orientierten sich in hohem Maße an der Programmpraxis. Im Detail, bezogen auf zehn ausgewählte Beratungsinhalte, ist eine vergleichsweise große Übereinstimmung zwischen tatsächlichen Beratungsinhalten und -interessen der Nutzer/-innen festzustellen. Insgesamt stellten rund 90 Prozent von ihnen fest, dass die inhaltliche Schwerpunktsetzung im Beratungsprozess dem Beratungs-

bedarf entweder „voll und ganz“ oder „weitgehend“ entsprochen habe. Damit ist es den Beratern/Beraterinnen der Agentur für Gleichstellung im ESF offenkundig überwiegend gelungen, dem Beratungsbedarf gerecht zu werden. Dies wurde vorrangig über Beratungen zu speziellen Fragestellungen und unter Nutzung von Leitfäden, Handreichungen, Arbeitshilfen etc. sowie Workshops und Fachtagungen erreicht. Nach Darstellung der schriftlich Befragten spielte Einzelberatung weder eine herausragende Rolle, noch wurde sie als besonders hilfreiches Beratungsinstrument bewertet. In den Interviews erfolgte eine gegenteilige Einschätzung. Obwohl im Ergebnis der schriftlichen Erhebung der am Prozess ausgerichteten Beratung eher geringe Bedeutung beigemessen wurde, wurde ihre Bedeutung im Rahmen der persönlichen Gespräche deutlich hervorgehoben. Das Modell des Programmzyklus als theoretische Grundlage der Beratung wurde als konform mit dem Arbeitsalltag der Programmverantwortlichen eingeschätzt. Dem Beratungsteam ist es gut gelungen, beides miteinander vereinbaren. Die weitreichendste Bezugnahme auf den Programmzyklus, das heißt ein nahezu idealtypisches Vorgehen, war möglich, soweit durch die Beratung weitere Förderrunden eines Programms begleitet wurden.

Bewertungskriterium: Verbesserung des „Gleichstellungsgehalts“ der Programme

Da der Beratungsauftrag der Agentur darin besteht, die Umsetzung der gleichstellungspolitischen Ziele des ESF Bundes-OP zu unterstützen, sollen ihre Aktivitäten vor allem auch darauf abzielen, den Gender-„Gehalt“ der Bundesprogramme zu verbessern.⁵⁴ Von daher ist dies ein zweites Kriterium, an dem die Beratungstätigkeit der Agentur bewertet werden sollte. Entsprechend war die Befragung der Nutzer/-innen ausgerichtet.

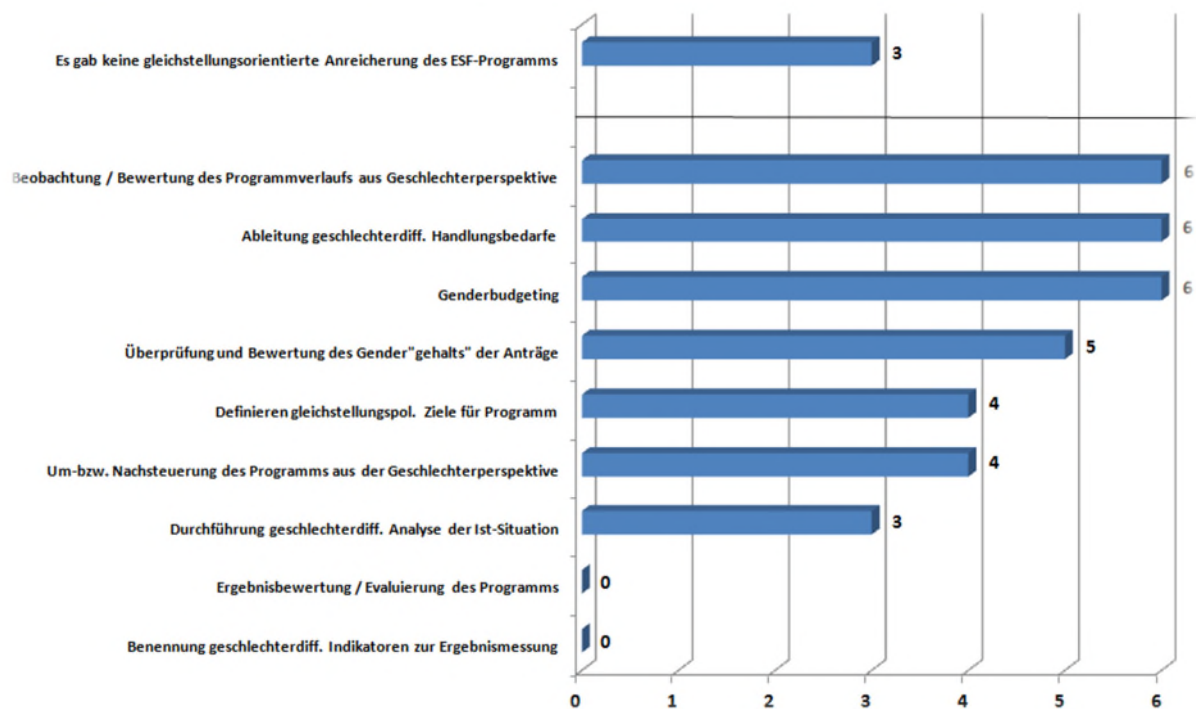
Daher sollten die Befragten darlegen, durch welche Aspekte die gleichstellungspolitische Ausrichtung ihres ESF-Bundesprogramms in Folge der Beratung durch die Agentur für Gleichstellung im ESF verstärkt werden konnte. Die dafür vorgegebenen Antwortitems orientierten sich ebenfalls weitgehend am Programmzyklus, schlossen aber auch Gender Budgeting und die Steuerungsproblematik ein.

Zunächst ist festzustellen, dass die überwiegende Mehrheit der Befragten angab, im Ergebnis der Beratung habe es eine gleichstellungspolitische Stärkung des ESF-Programms gegeben. Nur drei Befragte antworteten, dass dies nicht der Fall sei. Nach Einschätzung derjenigen, die diese Verbesserung ihres ESF-Bundesprogramms in Folge der Beratung sahen, erfolgte dies vor allem durch „systematische und kontinuierliche Beobachtung und Bewertung des Programmverlaufs aus der Geschlechterperspektive“, aber auch durch die „Ableitung geschlechterdifferenzierter Handlungsbedarfe“ sowie „Gender Budgeting“ und die „Antragsprüfung“ (Abbildung A.4.18). Letztlich hat die Beratung nach Einschätzung der Befragten relativ wenig für die Ergebnissicherung und Evaluierung gebracht.

Im Allgemeinen wurde die gleichstellungspolitische Ausrichtung des jeweiligen ESF-Bundesprogramms durch mehrere Aspekte unterstützt. Einmal wurden sieben, ein weiteres Mal wurden vier der möglichen Items angegeben, fünf Mal waren es drei Items, drei Mal waren es zwei Items.

⁵⁴ Hierbei ist zu beachten, dass es ausschließlich im Ermessen der beratenen Personen lag, die Beratungsergebnisse aufzugreifen und umzusetzen.

Abbildung A.4.18: Stärkung der gleichstellungsorientierten Ausrichtung der ESF-Bundesprogramme in Folge der Beratung (Anzahl der absoluten Nennungen)



Quelle: Befragung des Evaluationsteams März 2012; Mehrfachnennungen möglich.

In den Expertengesprächen wurde im Kontext der Verbesserung des Gleichstellungsgehalts darauf verwiesen, dass im Ergebnis der Beratung die Förderrichtlinie und die Aufrufe entsprechend angepasst wurden, dass das Gutachter/-innen-Gremium geschult wurde, dass auch Träger im Rahmen von Workshops qualifiziert wurden und ebenso das Controlling- und Prüfverfahren stärker auf das Thema Gleichstellung ausgerichtet wurden – also auch hier durchaus eine Prozessorientierung der Implementierung des Politikansatzes erkennbar war. Expertisen bildeten eine wichtige Grundlage, weil sie zum einen die vorhandene Datenlage analysierten und den Förderbedarf charakterisierten und zum anderen verschiedene förderrelevante Zusammenhänge offenlegten.

Auf den Beitrag der Beratung zur besseren Verknüpfung fachpolitischer mit gleichstellungspolitischen Aufgaben – ein wichtiger Gradmesser für die Vermittlung von Gender-Kompetenz aber auch für verbesserte Möglichkeiten zur Implementierung des Querschnittsziels – wurde bereits weiter oben hingewiesen.

Im Rahmen einer offenen Fragestellung hatten die Befragten die Möglichkeit, stichpunktartig darzulegen, worin sie zusammenfassend den größten Nutzen der Beratung durch die Agentur für Gleichstellung im ESF in Bezug auf die Entwicklung ihres ESF-Bundesprogramms sehen. Zwölf der 16 Befragten haben sich dazu positioniert. Die Reihenfolge der nachstehend aufgeführten Aspekte entspricht weitgehend einer Rangfolge nach der Anzahl der Nennungen. Folgende Themenbereiche wurden genannt:

- Eine Nutzendimension wird in der Sensibilisierung (auch für fachspezifische Besonderheiten) bzw. Überprüfung der eigenen Einstellung bzw. im Feedback zum eigenen Verhalten gesehen.

- Als weitere Nutzendimension wurde das bessere Verständnis der Relevanz von GeM zur Qualitätssteigerung der ESF-Programme angesprochen. Dadurch ist es nunmehr verstärkt möglich, GeM in einen fachlichen, programmübergreifenden Zusammenhang zu stellen.
- Positiv wurde hervorgehoben, regelmäßig aktuelle Informationen zum Thema GeM zu bekommen.
- Schließlich wurde der Nutzen für die praktische Umsetzung der Querschnittsaufgabe unter verschiedenen Gesichtspunkten angeführt (z.B. Definieren gleichstellungspolitischer Ziele, Überprüfung des Gender-Gehalts der Anträge).
- Ebenfalls wurde der Erstellung eines programmspezifischen Leitfadens sowie dem Erfahrungsaustausch Gewicht beigemessen.

Zur besseren Einschätzung, wie sich die Beratung auf die Programmebene⁵⁵ ausgewirkt hat, wurde ferner die Frage gestellt, wofür die Beratungsangebote der Agentur genutzt wurden. Auch diese Thematik wurde weitgehend aus der Perspektive des Programmzyklus betrachtet, wenngleich die vorgegebenen Antwortitems hier weniger ausdifferenziert waren. Die Beratung wurde von den Befragten vor allem für die laufende Programmebeobachtung genutzt. Von daher war grundsätzlich die Sicht auf den Prozess der unmittelbaren Programmumsetzung gegeben. Bei näherer Betrachtung des Antwortverhaltens zeigt sich allerdings, dass die Phasen der Programmierung, Implementierung und Auswertung in der Beratung kaum eine Rolle gespielt haben. Auch für die Umsteuerung war sie kaum relevant, gar nicht relevant war sie für die Zusammenarbeit mit der Evaluierung (vgl. Abbildung A.4.19). Dies dürfte sich mit der herausgestellten Bedeutung spezifischer Fragen im Beratungsprozess decken.

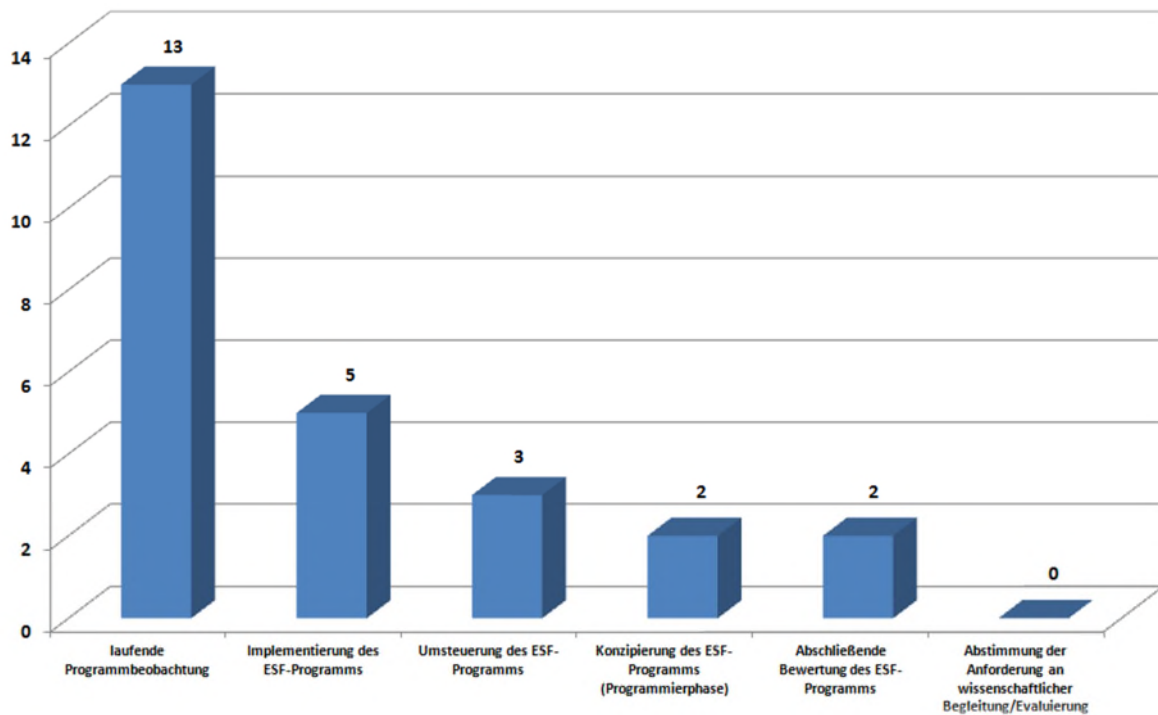
Die Ergebnisbewertung bzw. die Evaluation stellt eine eigenständige Phase des Programmzyklus dar. Mit ihr werden Erkenntnisse dazu vorgelegt, ob und inwieweit ein Programm zielkonform umgesetzt werden konnte. Wie bereits die voranstehenden Befunde erkennen ließen, spielten die Programmevaluation und/oder -begleitung im Beratungsprozess eine relativ geringe Rolle. Dies schlägt sich auch in der Antwort auf die Frage nieder, ob die Beratung geholfen habe, neue Ansätze für die Programmevaluation und/oder -Begleitung zu entwickeln. Unter 15 Antwortgebenden gab es lediglich drei Nennungen (20 Prozent), die angaben, die Beratung habe geholfen, neue Ansätze für die Programmevaluation und/oder -begleitung zu entwickeln (vgl. Abbildung A.4.20).

Nach Darlegung der mündlich Befragten stand die Evaluierung zwar nicht im Mittelpunkt der Beratung, befand sich aber durchaus im persönlichen Blick. In Bezug auf eine gegenderte Evaluierung zeigten sich zwei Einschätzungen: Einerseits wurden Evaluierungsergebnisse vorgelegt, die eine grundsätzliche Einschätzung zur gleichstellungsrelevanten Umsetzung des Programms gestatten, andererseits war die Evaluierung darauf unzureichend ausgerichtet.

⁵⁵ Dazu findet sich in der Berichterstattung der Agentur für Gleichstellung im ESF folgende Einschätzung: „Positiv lässt sich abschließend festhalten, dass fast alle ESF-Akteurinnen und -Akteure, mit denen das Team der Agentur kooperiert oder die es berät, im Rahmen ihrer Möglichkeiten vielfältige Aktivitäten initiieren, um Gleichstellung zwischen Frauen und Männern stärker als bisher zu berücksichtigen.“ Sachbericht der Agentur für den Zeitraum September 2011 bis Februar 2012, Berlin, März 2012, S. 4

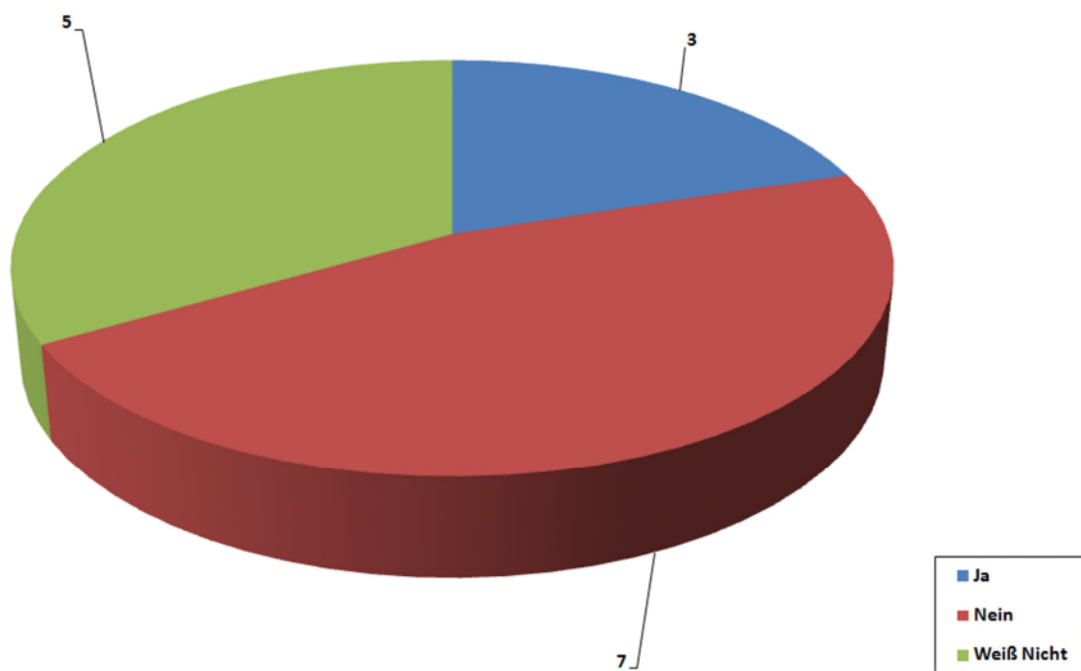
Allerdings heißt es hier nachfolgend: „Es zeigt sich jedoch häufig, dass bestehende Rahmenbedingungen hinderlich sind bzw. dass sich die Erkenntnisse um Gender Mainstreaming und das Wissen über Gleichstellung sehr langsam in den ‚Mainstream‘, sprich die regulären Verwaltungsabläufe, transportieren lassen.“ Ebenda

Abbildung A.4.19: Bereiche der Nutzung der Beratungsangebote der Agentur für Gleichstellung im ESF (Anzahl der absoluten Nennungen)



Quelle: Befragung des Evaluationsteams März 2012; Mehrfachnennungen möglich.

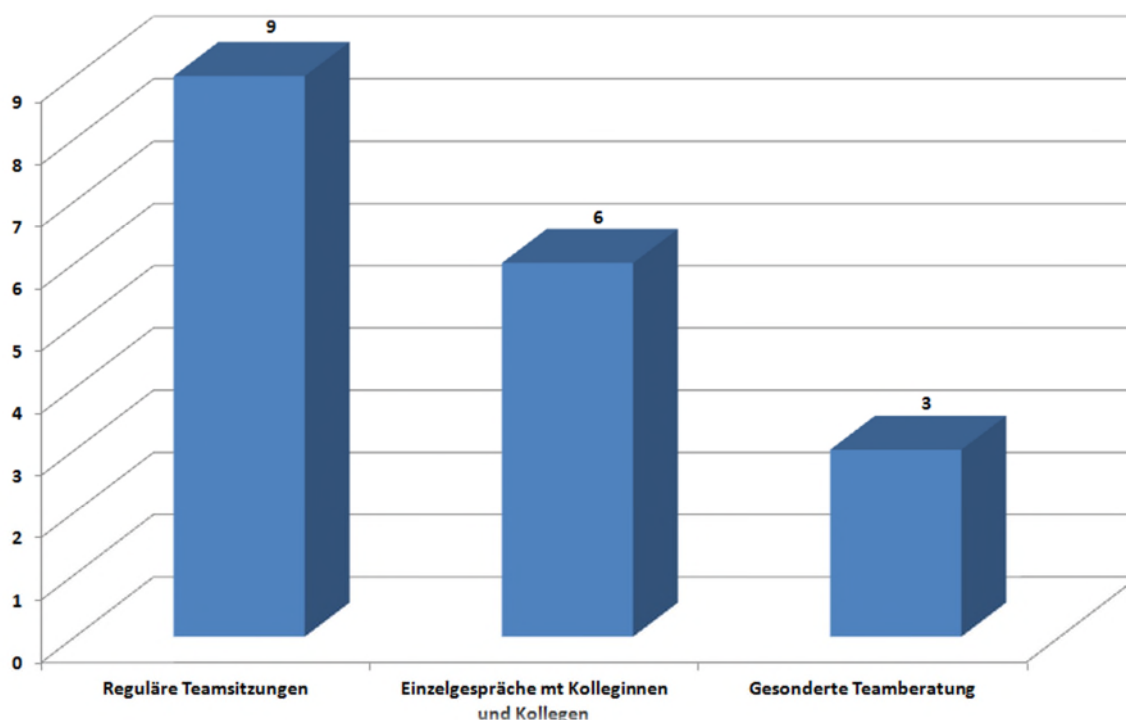
Abbildung A.4.20: Entwicklung neuer Ansätze für die Programmevaluation und/oder -begleitung durch die Beratung der Agentur (Anzahl der absoluten Nennungen)



Quelle: Befragung des Evaluationsteams März 2012.

Mit Hilfe der Erhebung wurden auch ausgewählte Fragen der Nachhaltigkeit erfasst. Ein Aspekt betrifft den Wissenstransfer, ein weiterer die Übertragbarkeit. Danach gefragt, ob das durch die Beratung gewonnene Know-how an Kolleginnen und Kollegen des Fachbereiches weitergegeben wurde, haben elf von 16 Befragten angegeben, dieser Transfer sei erfolgt. Dies betrifft gut zwei Drittel der Befragten (69 Prozent). Sofern dieser Know-how-Transfer erfolgt, wurde von den Befragten angegeben, das Wissen mit den Kolleginnen und Kollegen überwiegend während Teamsitzungen, aber auch bei Einzelgesprächen geteilt zu haben (vgl. Abbildung A.4.21).

Abbildung A.4.21: Formen des Wissenstransfers an Kolleginnen und Kollegen (Anzahl der absoluten Nennungen)

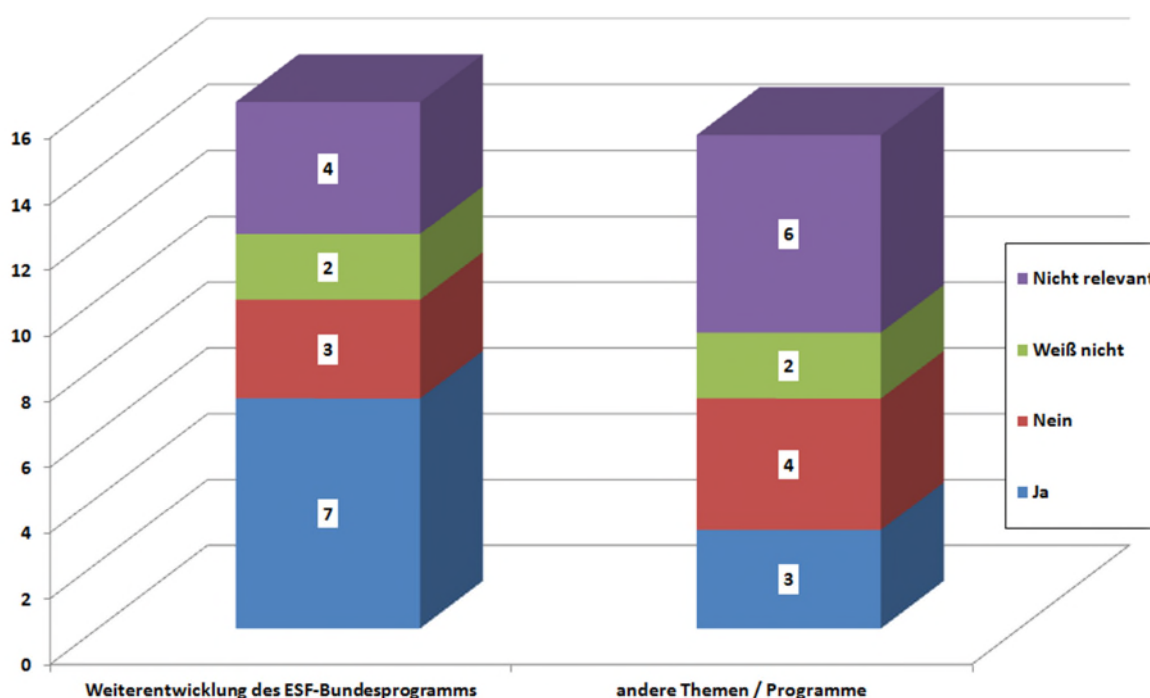


Quelle: Befragung des Evaluationsteams März 2012.

Schließlich wurden Einschätzungen zur Übertragung des Erlernten – entweder auf die Weiterentwicklung des bereits bestehenden ESF-Programms oder auf andere Themen bzw. neue Programme – erbeten. Abbildung A.4.22 verweist in der linken Säule auf die Anwendung der Erkenntnisse auf die Weiterentwicklung des Programms. Für vier Personen war dies nicht relevant. Sieben Befragte meinten, das neu erlangte Wissen in die Weiterentwicklung des Programms eingebracht zu haben, drei Personen verneinten dies, zwei Personen waren sich unsicher. Auf der Basis der für die Übertragung hier in Frage kommenden Beraternen war es damit über der Hälfte (58 Prozent) gelungen, das Wissen anwenden zu können. Die Interviewpartner/-innen unterstrichen, in Vorbereitung auf die neue Förderperiode von der Beratung profitiert zu haben.

15 Befragte machten Angaben dazu, ob sie das durch die Beratung gewonnene Know-how auch auf andere Themen oder neue Programme angewandt haben.⁵⁶ Ihr Antwortverhalten ist in der rechten Säule der nachstehenden Grafik abgebildet. Für sechs Befragte war dies nicht relevant. Die Anwendung des Know-hows auf andere Themen oder neue Programme scheint aber gegenüber der Weiterentwicklung von Programmen schwieriger zu sein. Die Übertragung auf neue Themen und Programme ist nur drei Befragten gelungen (das sind ein Drittel derjenigen, für die eine Übertragung relevant war), vier Personen verneinten dies und zwei Personen waren sich diesbezüglich unschlüssig.

Abbildung A.4.22: Übertragung des erworbenen Know-hows auf ... (Anzahl der absoluten Nennungen)



Quelle: Befragung des Evaluationsteams März 2012.

Zwischenfazit

Die überwiegende Mehrheit der Befragten verweist im Ergebnis der Beratung durch die Agentur auf eine gleichstellungspolitische Anreicherung des ESF-Programms. Es gibt Ansätze für den Transfer der Beratungsergebnisse. Außerdem stand ein Teil der Befragten vor der Herausforderung, das Erlernte auf die Weiterentwicklung des bestehenden Programms, aber auch auf neue Themen und Programme anzuwenden. Dies ist nur zum Teil gelungen, wobei die Übertragung auf die Weiterentwicklung eines bereits bestehenden Programms leichter zu fallen scheint als die Anwendung auf neue Themen/Programme. Die Befragung verdeutlicht, dass die einzelnen Phasen des Programmzyklus unterschiedlich von der Beratung profitiert haben. Eine besonders geringe Rolle spielte dabei jedoch Ergebnissicherung/Evaluierung.

⁵⁶ Im Sachbericht der Agentur für den Zeitraum September 2011 bis Februar 2012 vom März 2012 wird darauf hingewiesen, dass sich die Arbeiten zunehmend auf die Vorbereitung der neuen Förderperiode orientiert haben.

Bewertungskriterium: Kunden- und Kundinnen-Orientierung

Die Erhebung lässt indirekt Rückschlüsse auf die Orientierung an den Kunden/Kundinnen der Beratung zu. Ein Anhaltspunkt dafür ist darin zu sehen, dass den Beratern/Beraterinnen eine weitgehende Ausrichtung am Beratungsbedarf ihrer Klientel bescheinigt wird. Der Programmzyklus spielt im Beratungsprozess zwar eine Rolle, aber – wie die schriftliche und mündliche Befragung offenkundig zeigt – konzentriert sich die Beratung zunächst und vorrangig auf verschiedene inhaltliche Schwerpunkte inkl. spezifischer Fragestellungen, die die Beratenen zum Zeitpunkt der Leistungserbringung bewegt. Dies dürfte dafür sprechen, dass das Beraterinnenteam das verwendete Beratungskonzept anpasst, sollte dieses dem faktischen Bedarf nicht entsprechen.⁵⁷ Somit scheint eine „modulare“ Umsetzung des komplexen Beratungskonzeptes entlang des Programmzyklus stattzufinden. Inwieweit im Zuge dieser eher modularisierten Beratung an vorangegangene bzw. nachfolgende Programmphasen verwiesen wird, kann mit Hilfe der schriftlichen Befragung nicht beurteilt werden. Aber die Interviews ergeben dazu mehr Aufschluss – wie weiter oben bereits detaillierter ausgeführt wurde.

Neben der Orientierung am Beratungsbedarf ist die Zeitkomponente ein wichtiges Kriterium dafür, wie es der Beratung gelingt, sich in die Bedingungen der Verwaltungsarbeit einzuordnen. Da Beratung immer auch mit Zeitaufwand für die zu Beratenden verbunden ist, wurde danach gefragt, welche zeitlichen Kapazitäten durch die Beratung seitens der Agentur für Gleichstellung im ESF gebunden worden sind. Es sollte der dafür ungefähr aufgewandte Anteil des Arbeitszeitbudgets geschätzt werden. Dazu haben zwölf Befragte Angaben gemacht. Die genannten Anteile schwanken zwischen 0,1 und 10 Prozent. Im Durchschnitt verwendet jede/r Befragte rund 2 Prozent der Arbeitszeit auf die Beratung durch die Agentur. Der mit der Beratung durch die Agentur verbundene Aufwand wird von fast allen Befragten für angemessen gehalten (94 Prozent).

Abschließend wurden die Programmakteure/Programmredakteurinnen danach gefragt, ob sie Verbesserungsbedarf für den Beratungsprozess sehen. Elf von 15 Antwortgebenden, das sind rund drei Viertel (73 Prozent), sehen keinen Verbesserungsbedarf. Sofern Verbesserungsvorschläge unterbreitet wurden, bezogen sie sich auf:

- eine stärkere Einbeziehung von Kolleginnen/Kollegen und Entscheidungsträgern/Entscheidungsträgerinnen durch gemeinsame Beratungen und Feedbackrunden, wodurch eine breitere Basis geschaffen werden kann,
- die Vermittlung von noch mehr praktischen Hinweisen, Konzentration auf Verfahrensfragen.

⁵⁷ Dass es Anpassungen gegeben hat, wird von der Agentur für Gleichstellung im ESF bestätigt. So heißt es bspw. im Sachbericht der Agentur für den Zeitraum September 2011 bis Februar 2012 vom März 2012: „Daneben ist die Agentur für Gleichstellung im ESF hinsichtlich der Beratung der Programme in eine Zwischenbilanzierung eingetreten, auf deren Basis die laufenden Beratungsleistungen auf den Beratungsbedarf angepasst werden. So sollen die Aktivitäten der Agentur noch besser auf die Notwendigkeiten in den Programmen wie auch auf die Interessen der Programmverantwortlichen bzw. umsetzenden Stellen angepasst werden.“ S. 3

A.5 Bruttowirkungen: Erkenntnisse aus thematischen Evaluierungen, insbesondere bzgl. transnationalen Maßnahmen

A.5.1 „rückenwind“

Im Kontext der Untersuchungen zu den Programmtypen des Bundes-ESF, die sich wesentlich auf die Verbesserung der Fachkräftesituation in Deutschland bzw. auf die Förderung der beruflichen und betrieblichen Weiterbildung beziehen, wurden zwei breit angelegte Befragungen im Programm „rückenwind – für die Beschäftigten in der Sozialwirtschaft“ durchgeführt. Die Sozialwirtschaft ist einerseits eine Wachstumsbranche, in der die Nachfrage nach personengebundenen Dienstleistungen steigt, andererseits erfolgt hier eine zunehmende Konzentration auf Effizienzkriterien in der Leistungserbringung, nicht zuletzt vor dem Hintergrund mangelnder Fachkräfte. Inhaltlich sollten die Einzelprojekte im Rahmen des Programms diesen Strukturveränderungsprozess in der Sozialwirtschaft auf verschiedenen Ebenen mit unterschiedlichen inhaltlichen Angeboten von der beruflichen Weiterbildung bis hin zur Personalentwicklung unterstützen.

Im Rahmen der Studie wurde untersucht, wie das Programm von der Zielgruppe angenommen und umsetzungs- sowie ergebnisseitig bewertet wird. Dabei erfolgte die Untersuchung aus zwei Bewertungsperspektiven: Zum einen aus der Sicht der Beschäftigten, die im Rahmen des Programms qualifiziert wurden, und zum anderen aus der Sicht der Unternehmen/Träger. Die Erhebungen fanden in enger Zusammenarbeit mit der Programmregiestelle bei der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) statt (Das Untersuchungsdesign und die Erhebungsinstrumente wurden in Abstimmung zwischen Evaluationsteam und BAGFW entwickelt. Die BAGFW leistete zudem Unterstützung bei der Kontaktherstellung zu den Trägern). Die Datengrundlage bildete jeweils eine Erhebung unter den Programmteilnehmenden und eine unter den Projektträgern. Mit Rücklaufquoten von über 55 Prozent bei der Teilnehmendenbefragung (2.036 Befragte) und knapp 66 Prozent bei der Trägerbefragung (116 Befragte) können die im Folgenden zusammengefassten Ergebnisse als repräsentativ bewertet werden.

A.5.1.1 Befunde auf Trägerebene

Über 90 Prozent der Projektträger haben erwartungsgemäß einen Fachkräftebedarf in der Sozialwirtschaft gesehen, der sich in besonderer Weise hinsichtlich examinierter bzw. mit Abschluss ausgebildeter Fachkräfte als Herausforderung darstellte. Die Mehrheit der befragten Träger und Einrichtungen hat den größten Bedarf in den Berufen der Pflegewirtschaft ausgemacht, gefolgt von Berufen im Erziehungsbereich und mit Abstand solchen im Gesundheitsbereich. Als Reaktion auf den Bedarf wurde im Rahmen der Programmumsetzung ein differenziertes Spektrum von Strategien verfolgt, die sich einerseits der Verbesserung der Attraktivität der Unternehmen – nach innen –, andererseits auf das Image der Sozialwirtschaft und ihrer Unternehmen in der Öffentlichkeit insgesamt bezogen haben. Mit dem Programm „rückenwind“ haben die Projektträger v.a. Konzepte zur Personalgewinnung und Personalbindung entwickeln und umsetzen können. In einigen Fällen konzentrierten sie sich aber auch auf Weiterbildungsangebote oder haben ihr Unternehmen durch gezielte Strukturmaßnahmen (alternsgerichtetes Arbeiten, Gesundheitsmanagement, Gender Mainstreaming im Leitungsbereich) gestärkt. Im Rahmen der Trägerbefragung wurde erhoben, inwieweit die Projektangebote hinsichtlich einzelner

Themenschwerpunkte als anschlussfähig bewertet wurden. Im Ergebnis zeigte sich eine insgesamt sehr hohe Akzeptanz (Tabelle A.5.1).

Tabelle A.5.1: Anschlussfähigkeit der Projektangebote des Programms „rückenwind“– Einschätzungen der Projektträger

Thematischer Schwerpunkt des Programms	antwortende Personen	sehr gut	teils/teils	weniger gut
Frauen in Führungspositionen	9	9	0	0
Bildungsbedarfsanalyse	2	2	0	0
Fach- und Führungskräftenachwuchs	15	14	1	0
Altersgerechte Personalentwicklung	13	11	1	1
Fachkräftesicherung/Personalbindung	36	27	9	0
Fachliche Qualifizierung	16	12	4	0
Gesundheitsfördernde Arbeitsbedingungen	15	11	4	0
Keine Angaben	10			
Antwortende Personen – insgesamt	116			

Quelle: Trägerbefragung rückenwind (2013).

Aus Sicht der Projektträger zeigte sich im Ergebnis der Projektumsetzung v.a. ein Zuwachs der Fähigkeiten und Fertigkeiten der mit den Maßnahmen geförderten Beschäftigten (knapp 75 Prozent). Nur etwa jeder zehnte Träger hat geantwortet, dass sein Unternehmen kaum von der Projektteilnahme profitiert habe. Unter dem übergreifenden Gesichtspunkt der Schließung der Fachkräftelücke hat nur knapp ein Drittel der Projektträger einen relevanten Beitrag des Projektes ausgemacht. Hier zeigt sich, je trägerbezogener die Bezugsgrößen sind – also der unmittelbare Nutzen für die Beschäftigten – desto höher wird das Ausmaß des Projektergebnisses eingeschätzt.

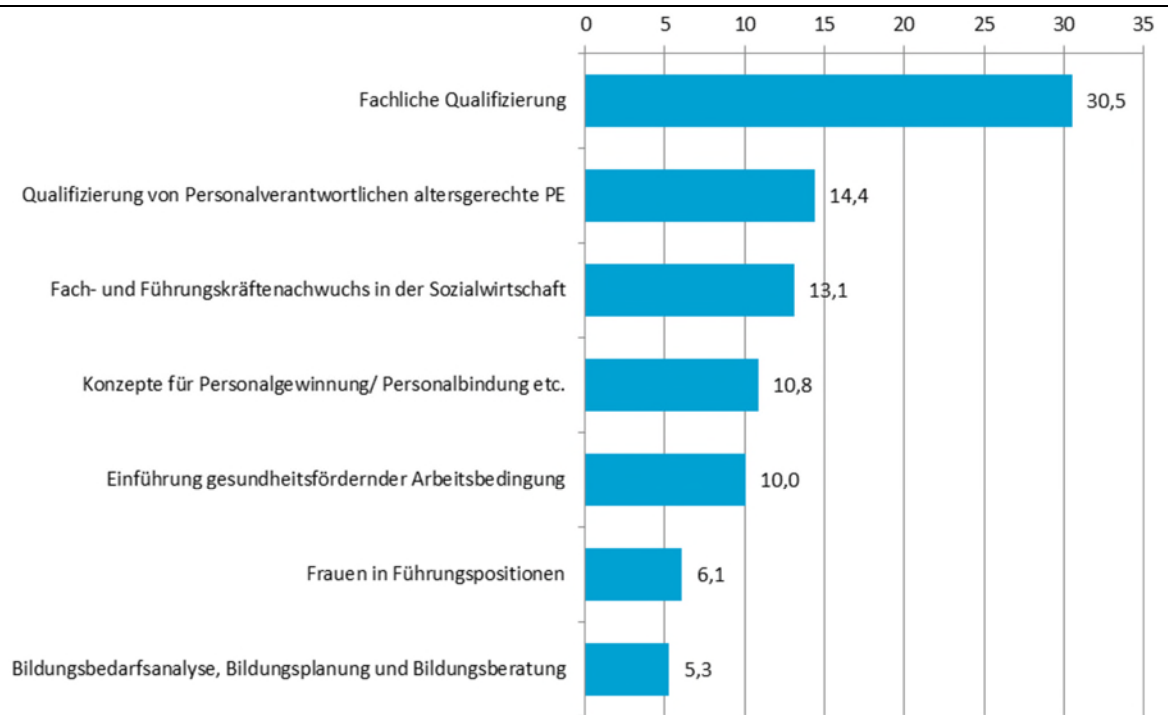
A.5.1.2 Befunde in Bezug auf die geförderten Beschäftigten

Die Beschäftigten, die durch „rückenwind“-Projekte unterstützt wurden, haben insbesondere an Maßnahmen zur fachlichen Qualifizierungen teilgenommen, gefolgt von Weiterbildungen für Personalverantwortliche und Führungskräfte im Hinblick auf Fragen zu altersgerechter Personalentwicklung (PE) und Projektangeboten im Bereich der Nachwuchsgewinnung (Abbildung A.5.1).

Hinsichtlich der didaktischen Vermittlung haben die meisten Teilnehmenden die klassische Seminarform für Fortbildungen angegeben, die jedoch oftmals durch weitere Methoden wie Gruppendiskussionen, Fallbeispiele und teilweise durch personenbezogene Coachingangebote ergänzt wurden. Der inhaltliche Fokus in den Projekten wurde überwiegend in einer Kombination von Soft Skills und Fachwissensvermittlung verfolgt, was bei allen Befragten auf eine hohe Akzeptanz stieß. Mehr als die Hälfte der Teilnehmenden hat im Rahmen des Projektes bis zu fünf einzelne Projektveranstaltungen (z.B. Seminare) besucht. Die Auswertung hat darüber hinaus gezeigt, dass die Führungskräfte (Einrichtungs-, Bereich- oder Abteilungsleitungen) deutlich mehr Arbeitszeit in die Teilnahme investiert haben als die Fachkräfte (Erzieher/-innen, Pfleger/-innen, Pädagogen/-innen).

Die Qualität der Maßnahmen wurde hinsichtlich der Fragen nach Kompetenz, Passgenauigkeit und persönlicher Anschlussfähigkeit insgesamt positiv bewertet. Sehr gute Noten erhielten Veranstalter/-innen bzw. Referent/-innen hinsichtlich der Einschätzung ihrer fachlichen Kompetenz. Die Passgenauigkeit der Inhalte und Veranstaltungen wurde mehrheitlich mit ‚gut‘ bewertet. Etwas kritischer,

Abbildung A.5.1: Gewählte Themenschwerpunkte der Qualifizierung im Programm „rückenwind“
in %



Quelle: Trägerbefragung rückenwind (2013). 116 Beobachtungen.

aber insgesamt zufriedenstellend, haben die Befragten die Berücksichtigung der persönlichen Ausgangssituation beurteilt. Sowohl die Bewertung der Maßnahmenqualität als auch die Einschätzung über den Nutzen der Veranstaltungen ist seitens der Führungskräfte deutlich positiver bewertet worden als von den Fachkräften. Eine direkte Verbindung der Teilnahme an der Maßnahme mit der Sicherung ihres Arbeitsplatzes oder der Verbesserung ihrer beruflichen Aufstiegsperspektiven wird von den meisten Teilnehmenden allerdings kaum gesehen (siehe Ergebnisindikatoren in Tabelle A.5.2).

Tabelle A.5.2: Bewertung der Ergebnisindikatoren 1.2.a und 1.2.b aus Sicht der Teilnehmenden an Maßnahmen des Programms „rückenwind“
in %

	a) Arbeitsplatzsicherung durch Teilnahme	b) Aufstiegschancen durch Teilnahme
trifft voll zu	10,4	14,8
trifft etwas zu	18,1	20,0
teils teils	19,6	18,7
trifft kaum zu	15,7	14,5
trifft nicht zu	36,2	32,0
Gesamt	100,0	100,0

Quelle: Teilnehmendenbefragung rückenwind (2013). 1940 Beobachtungen (a), 1939 Beobachtungen (b).

Die individuelle Wirkung des Projektes scheint v.a. von zwei Voraussetzungen abzuhängen: Erstens: Je mehr Zeit für die Teilnahme an dem Projekt investiert wurde, umso stärker zeigen sich Wirkungen hinsichtlich der beruflichen Entwicklungen. Zweitens: Je jünger die geförderten Beschäftigten sind, desto stärker wird mit der Teilnahme sowohl die eigene Arbeitsplatzsicherung als auch die Verbesserung der beruflichen Entwicklung verbunden. Sowohl in der Frage der Arbeitsplatzsicherung als auch in der beruflichen Entwicklung haben die Führungskräfte häufiger zustimmend geantwortet. Fachkräfte waren in der Einschätzung der Wirkungen eher zurückhaltend.

A.5.1.3 Zusammengefasste Ergebnisse

Fasst man die Befragungsergebnisse resümierend zusammen, so wird deutlich, dass das Programm „rückenwind“ sowohl aus der Sicht der programmumsetzenden Einrichtungen als auch aus der Sicht der mit den Maßnahmen unterstützten Beschäftigten in der Sozialwirtschaft positiv aufgenommen worden ist. Die befragten Projektträger haben das Programm als eine wesentliche Unterstützung für ihre interne Personalentwicklung angenommen und genutzt. Ebenso haben ihrerseits sowohl die inhaltliche Stoßrichtung des Programms als auch die Vorgehensweise bei der Umsetzung Akzeptanz gefunden. Damit kann festgehalten werden, dass der ESF des Bundes mit seiner Kofinanzierung dieses Programms einer wichtigen Bedarfslage in einem wachstumsorientierten Wirtschaftszweig entsprochen hat.

Ob die Förderung durch das Programm einen branchenbezogenen Beitrag zur Reduzierung des sich abzeichnenden Fachkräftemangels leisten konnte, wurde von den Projektträgern bzw. den Trägerinstitutionen allerdings eher mit einiger Skepsis bewertet. Mit Blick auf die kritischen Äußerungen der Projektträger ist vor allem auf Umsetzungsaspekte und formale Anforderungen, wie sie sich aus der ESF-Förderung ergeben, aufmerksam zu machen. Vor allem werden die geforderten Nachweispflichten als hinderlich empfunden. Diese Punkte wurden in einer Vielzahl trägerbezogener Erhebungen im Rahmen der ESF-Evaluation wiederholt genannt.

Inhaltlich wurde das Programm sehr stark im Rahmen von trägerinternen Schulungen umgesetzt, ein wichtiges didaktisches Element war dabei die Unterstützung von Austauschprozessen im Rahmen von Gruppendiskussionen. Von den Maßnahmen profitierten in höherem Maße jene Personengruppen unter den Teilnehmenden, die ohnehin eine stärkere Affinität zu beruflicher Weiterbildung haben: Führungskräfte, jüngere Beschäftigte und Teilnehmende mit höheren Zeitinvestitionen in ihre Weiterbildung. Ein Zusammenhang zwischen Maßnahmendauer und -wirkung auf die eigene Arbeitssituation zeichnet sich in der Bewertung der geförderten Beschäftigten deutlich ab. Diese Korrelation von individueller Bildungsaffinität und persönlichem Nutzen der Weiterbildung wird auch durch andere Bildungsuntersuchungen bestätigt (so z.B. in den Berufsbildungsberichten des BMBF).

A.5.2 Praxis: Transnationale Qualifizierungsmaßnahmen

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hat im Zeitraum von 2009 bis Ende 2012 das aus ESF-Mitteln finanzierte und vom Deutsch-Französischen Jugendwerk durchgeführte Programm zur Förderung der Mobilität und Beschäftigungsfähigkeit junger Arbeitssuchender („Praxis: Transnationale Qualifizierungsmaßnahmen“) begleitet.

Ziel des Programms war es jungen arbeitssuchenden Erwachsenen mit besonderem Förderbedarf im Alter von 18 bis 30 Jahren im Zuge zweier Auslandsaufenthalte sprachliche und berufliche Kompetenzen zu vermitteln. Im Rahmen der Evaluation des Operationellen Programms des ESF hat das Evaluationsteam die Teilnehmer/-innen an der Maßnahme mit Hilfe der Träger jeweils sechs Wochen vor und nach dem Auslandspraktikum befragt. Die Auswertungen wurden im vierten Zwischenbericht bereits ausführlich dargestellt, weshalb an dieser Stelle eine Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse erfolgt.

Die Zielgruppe konnte über verschiedene Wege auf das Programm aufmerksam gemacht werden. Am häufigsten erhielten die Teilnehmer/-innen Informationen durch den Ausbildungsbetrieb bzw. die Ausbilder im Betrieb und von eigenen Recherchen im Internet. Das Monitoring belegt durch die höheren Teilnehmendeneintritte von Frauen, dass die besondere Berücksichtigung der Förderung von Frauen bei der Umsetzung garantiert werden konnte. Als problematisch erwies sich, dass Teilnehmer/-innen während der Vorbereitungsphase in Deutschland die Maßnahme beenden mussten, weil ihnen von Seiten der zuständigen Agentur für Arbeit die Teilnahme am Auslandsaufenthalt untersagt wurde. Dies spiegelte sich in niedrigen Teilnehmendeneintritten von lediglich 180 Personen im Zeitraum von 2009 bis 2012 wider. Der erste Auslandsaufenthalt mit dem Schwerpunkt auf einem Intensivsprachkurs zur Vorbereitung auf ein Auslandspraktikum sowie der zweite Aufenthalt, ein mindestens vierwöchiges Praktikum in Frankreich, wurden von den Teilnehmern/-innen überwiegend als gut oder sehr gut bewertet. Nach dem zweiten Auslandsaufenthalt zeigte sich eine stärkere Verbesserung der kulturellen Kompetenzen als dies bei den beruflichen Kompetenzen der Fall war. Insbesondere die neu erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten im sozialen Bereich (Umgang mit anderen Menschen) wurde nach Abschluss des zweiten Auslandsaufenthalts weiterhin genutzt. Ebenfalls ließ sich eine erhöhte Bereitschaft zur Verbesserung/Vertiefung der eigenen Sprachkenntnisse sowie die Bereitschaft zur Wiederholung des Aufenthalts beobachten. Zusammen mit dem wahrgenommenen hohen bis sehr hohen Gesamtnutzen der Auslandsaufenthalte der Teilnehmer/-innen, deutet dies auf eine nachhaltige Wirkung der transnationalen Maßnahmen hin.

Es bleibt vor dem Hintergrund der Befragungsergebnisse festzuhalten, dass eine Erhöhung der Arbeitsmarktchancen sowie der beruflichen und interkulturellen Kompetenzen von Jugendlichen durch transnationale Maßnahmen, wie sie das spezifische Ziel 9 vorgesehen hatte, vorzuliegen scheint. Jedoch belegen die Teilnahmeeintritte, dass die Umsetzung des Programms aus verschiedenen Gründen, insbesondere der Erreichbarkeitsanordnung für Arbeitslose aus dem Arbeitslosengeld I-Bezug und teilweise fehlender Kofinanzierung im Zielgebiet, 2 nicht erfüllt werden konnte.

A.5.3 Evaluation des transnationalen Programms „IdA – Integration durch Austausch“

Im Folgenden wird die Evaluation des Programms „IdA – Integration durch Austausch“ dargestellt und die Vorgehensweise und wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung, welche in den vorhergehenden Jahresberichten im Einzelnen vorgestellt wurden, zusammengefasst. Zunächst wird das Programm und das Befragungsdesign erläutert, danach erfolgt die empirische Analyse in vier Schritten: (i) Deskriptiv-statistisches Kurzportrait der IdA-Teilnehmenden (Daten aus Befragungswelle 1), (ii) Unmittelbarer Einfluss des Auslandsaufenthalts (Welle 2), (iii) Langfristige Einflüsse (Welle 3), sowie (iv) Multivariate Analysen. Abschließend folgt ein zusammenfassendes Fazit.

A.5.3.1 Das Programm „IdA – Integration durch Austausch“

Bei der Umsetzung des ESF-Programms „IdA – Integration durch Austausch“ steht die Förderung von transnationalen Austausch- und transnationalen Mobilitätsvorhaben im Vordergrund (vgl. die Darstellung der Programmschwerpunkte auf www.esf.de beziehungsweise www.ida.de). In einem ersten Programmschwerpunkt wird durch die Förderung des transnationalen Austausches und der transnationalen Mobilität und dem damit verbundenen Erwerb berufspraktischer Erfahrungen im EU-Ausland erprobt, in welcher Form die berufliche Eingliederung von Personengruppen mit erschwertem Zugang

zum Arbeitsmarkt unterstützt werden kann. Ein weiterer Schwerpunkt besteht darin, Netzwerkstrukturen und Kooperationsbeziehungen im arbeitsmarktpolitischen Bereich zu anderen Mitgliedstaaten aufzubauen und zu festigen. Hierdurch ist beabsichtigt, den Ergebnisoutput ebenso wie den Transfer von „guten Beispielen“ auf nationaler Ebene und auf EU-Ebene zu unterstützen.

Im ersten Programmschwerpunkt der Förderung transnationaler Austausch- und transnationaler Mobilitätsvorhaben richtet sich IdA an Personengruppen mit erschwertem Zugang zum Arbeitsmarkt. Hierbei standen im Rahmen der ersten Förderrunde (1. Aufruf, „IdA I“) zunächst benachteiligte Jugendliche und arbeitslose junge Erwachsene, die sich an der ersten Schwelle (Übergang Schule/Ausbildung) oder an der zweiten Schwelle (Übergang Ausbildung/Beruf) befanden, im Vordergrund. Im Rahmen eines zweiten IdA-Aufrufes („IdA II“) starteten ab 2011 weitere Projekte mit dem Ziel, die Beschäftigungschancen für Menschen mit Behinderung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt durch die Förderung transnationaler Mobilitätsvorhaben und Expertenaustausche zu erhöhen. Für beide Gruppen wurden Daten anhand eines Untersuchungsdesigns mit drei Befragungszeitpunkten erhoben (siehe nächster Abschnitt), wobei der Fokus der Evaluation auf den Teilnehmenden des 1. Aufrufes lag (vgl. die vorgehenden Jahresberichte).

Das Programm IdA fördert Projektverbünde auf lokaler bzw. regionaler Ebene, wobei die örtlichen Jobcenter bzw. die Agenturen für Arbeit in einen Projektverbund zwingend einzubinden sind. Des Weiteren werden ausschließlich Projektverbünde unterstützt, die mit transnationalen Partnern aus mindestens zwei EU-Mitgliedstaaten zusammenarbeiten. Sofern es sich bei dem transnationalen Partner nicht um eine lokale oder regionale Behörde handelt, ist diese als strategischer Partner einzubinden. Im IdA-Programm mit Fokus auf benachteiligte Jugendliche wurden beispielsweise seit 2009 69 Projektverbünde gefördert. Diese sind bundesweit verteilt – mit Ausnahme von Bremen, Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern gibt es in jedem Bundesland mindestens einen IdA-Projektverbund.

A.5.3.2 Untersuchungsdesign „Evaluation IdA“

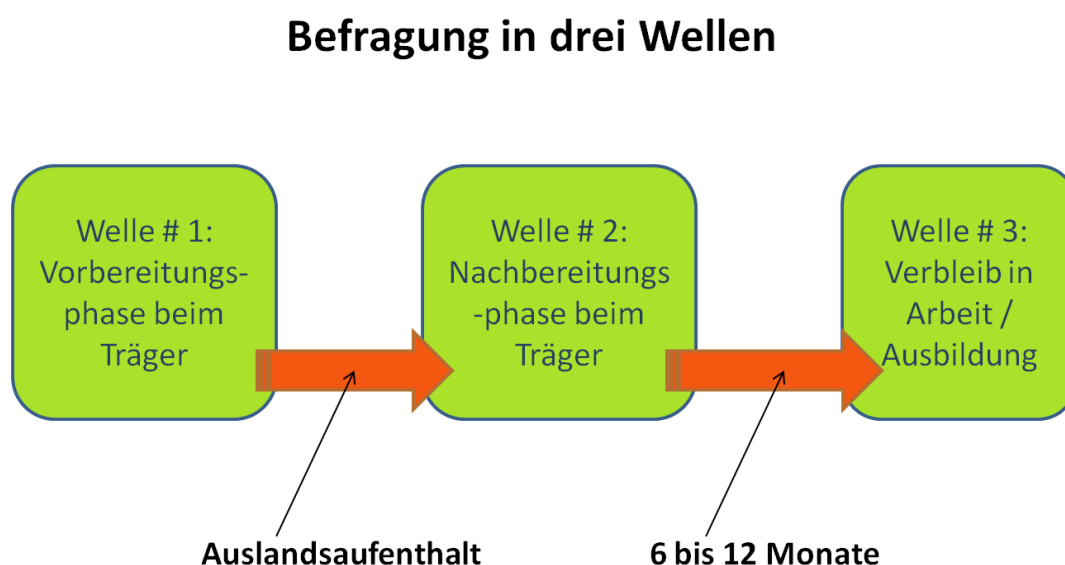
Für die Evaluation von IdA sind aus Sicht des ESF OP Bund insbesondere drei Ergebnisindikatoren von Interesse:

- i) Anzahl von Jugendlichen, die an transnationalen Maßnahmen teilnehmen;
- ii) Anteil der Jugendlichen, welche ihre beruflichen Kompetenzen durch die transnationale Maßnahme erhöht haben; und
- iii) Anteil der Jugendlichen, welche ihre Fremdsprachenkenntnisse durch die transnationale Maßnahme verbessert haben.

Angaben zu i) sind grundsätzlich in ADELE verfügbar. Zur Untersuchung der Indikatoren ii) und iii) wurde ein Befragungskonzept entwickelt, anhand dessen die Entwicklung der Teilnehmer/-innen an IdA hinsichtlich ihrer beruflichen und Sprachkompetenzen nachgezeichnet und die Effektivität von IdA analysiert werden kann. Neben den Kernindikatoren des Bundes-OP wurden IdA-spezifisch auch die persönliche Situation und Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer/-innen mit einbezogen, sowie deren Einschätzungen zu Ablauf der Maßnahme und Auslandsaufenthalt.

Hierzu wurden die Teilnehmer/-innen an IdA in drei Wellen befragt, wie Abbildung A.5.2 illustriert. In einer ersten Welle vor dem Auslandsaufenthalt wurden einige soziodemographische Kerncharakteristika erhoben sowie eine Reihe an Fragen zu Grundkompetenzen, Selbsteinschätzung und Freizeitgestaltung. Auch eine erste Einschätzung der dem Auslandsaufenthalt vorgeschalteten Vorbereitungsphase wurde erbeten. Der Fragebogen der ersten Welle war im Zwischenbericht 2011 der Evaluation ESF OP Bund enthalten.

Abbildung A.5.2: Befragungskonzept IdA



Quelle: Eigene Darstellung.

Die zweite Befragungswelle fand direkt nach dem Auslandsaufenthalt statt und misst unmittelbare Wirkungen des Aufenthalts auf Kompetenzen und Selbsteinschätzung der Teilnehmer/-innen. Der Fragebogen zu Welle 2 war im Bericht 2012 enthalten. Wellen 1 und 2 wurden in einer schriftlichen Befragung umgesetzt; eine umfassende Auswertung der Befragungsdaten fand in den Jahresberichten 2012 und 2013 statt.

Die dritte Befragungswelle wurde in deutlichem zeitlichen Abstand (mindestens 6 bis 12 Monate) nach dem Auslandsaufenthalt durchgeführt, um den weiteren Verbleib der Teilnehmer/-innen in Ausbildung und Beruf erfassen. Die Umsetzung der dritten Welle wurde als Onlinebefragung konzipiert; die Analyse der Daten sowie der Fragebogen sind im Jahresbericht 2014 enthalten.

Die Ausgestaltung des IdA-Programms ist projektverbundspezifisch, d.h. jeder Träger entscheidet selbst über wichtige Programmgestaltungselemente, wie Gruppenanzahl, Gruppengröße, Terminierung und Länge des Auslandsaufenthalts (im vorgegebenen Rahmen der Richtlinie: Mindestdauer ein Monat, maximale Dauer sechs Monate). Dies musste in das Befragungskonzept mit einbezogen werden, da z.B. keine einheitliche Befragung zu einem bestimmten Datum über alle Träger hinweg möglich war. Das Konzept sieht daher vor, dass jeder Träger selbst – zu den für seine Gruppen relevanten Zeitpunkten – die Befragung durchführt. Dafür wird er von Seiten der Evaluatoren/Evaluatorinnen mit den Fragebögen und Umsetzungsanleitungen ausgestattet (Wellen 1 und 2). Des Weiteren wurde dieses Konzept eines „rollierenden Systems“ auf einem Netzwerktreffen aller Projektverbände im September 2010 zu Beginn der Evaluation vorgestellt und ausführlich diskutiert. Das Feedback der Träger konnte

hier zur Optimierung und Feinabstimmung des Konzepts und der Fragebögen genutzt werden. Die Befragten bleiben auch ihrem eigenen Träger gegenüber anonym, da sie ihre Antwortbögen in Umschlägen verschließen, bevor diese vom jeweiligen Träger eingesammelt und an die Evaluatoren/Evaluatorinnen versandt werden.⁵⁸

A.5.3.3 Deskriptiv-statistisches Kurzportrait der IdA-Teilnehmenden: Welle 1

Die Auswertung in der Gesamtschau basiert auf Daten aus der ersten, zweiten und dritten Befragungswelle. Aus Welle 1 liegen N=3.488 Fragebögen zur Auswertung vor, aus Welle 2 sind es N=2.609 Fragebögen. Aufgrund des individuell auf jede einzelne Gruppe der Projektverbände zugeschnittenen Befragungsdesigns (s.o.) war es technisch nicht umsetzbar, die Fragebögen mit ID-Nummern zu versehen, die eine Zuordnung der Personen über die Wellen hinweg auch bei Sicherung der Anonymität möglich gemacht hatte. Hier waren wir auf die freiwillige Generierung eines Codes durch die Befragungsteilnehmer/-innen angewiesen. Dies wurde weitgehend geleistet, so dass eine Panelgruppe von N=1.905 Personen vorliegt, für welche die Antworten aus erster und zweiter Welle auf individueller Ebene verknüpfbar sind. Dies entspricht 73 Prozent der Personen, die in der zweiten Welle befragt wurden, und belegt die nachhaltigen Bemühungen, die in die Datenerhebung eingegangen sind.

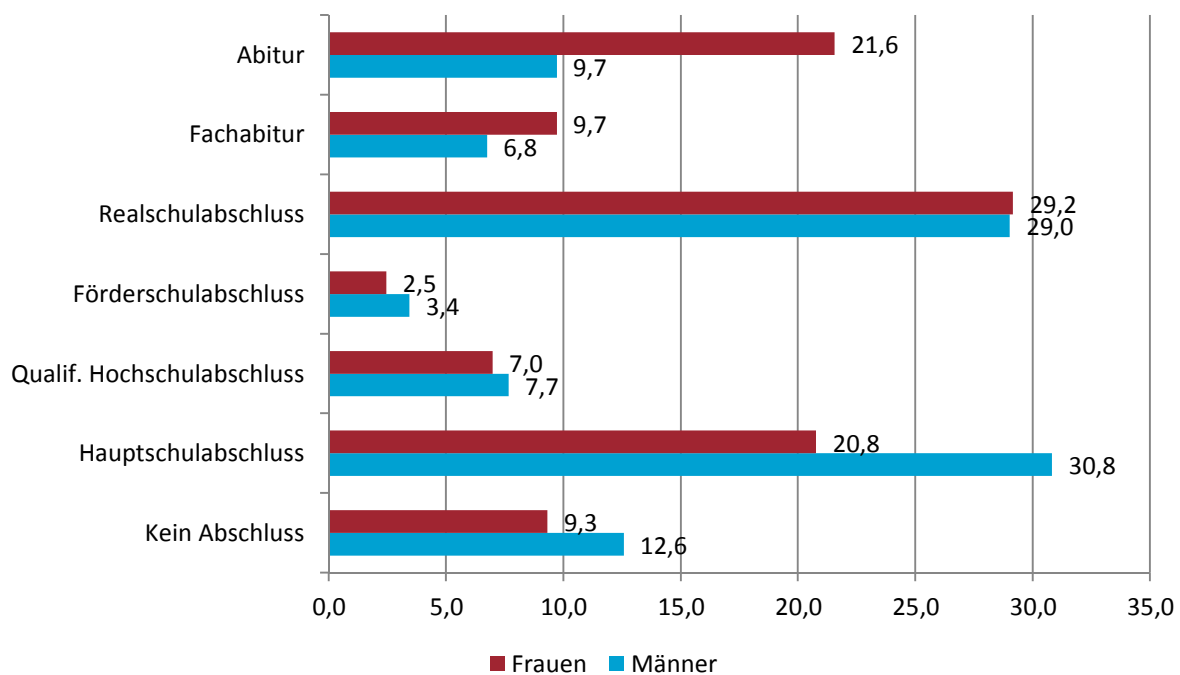
Die dritte Welle der IdA-Befragung wurde im April und Mai 2014 per Onlinebefragung durchgeführt. Grundlage dieser Vorgehensweise war die Tatsache, dass sich die Kontaktierung der Teilnehmer Monate bzw. Jahre nach dem Auslandsaufenthalt am effizientesten per Email realisieren ließ (da ja die unmittelbare Anbindung an die Projektträger nach Abschluss der Nachbetreuungsphase wie in Wellen 1 und 2 nicht mehr gegeben war). Aus den Befragungsbögen ließen sich insgesamt 1.306 Email-Adressen ermitteln. Diese Personen wurden im April 2014 kontaktiert und zur Teilnahme an der Befragung eingeladen. Es wurden zweimal im Abstand von etwa zwei Wochen Erinnerungs-Email-Nachrichten verschickt und Ende Mai die Befragung geschlossen. Zu diesem Zeitpunkt hatten 332 Personen an der Onlinebefragung teilgenommen, was einer Rücklaufquote von 25,4 Prozent entspricht. Dies ist ein guter Wert.

In allen vier Stichproben (Wellen 1 bis 3; Panelgruppe) sind beide Geschlechter gleich stark vertreten; die Verteilung entspricht jeweils fast exakt 50 Prozent Frauen zu 50 Prozent Männer. Das Durchschnittsalter sowohl der Männer als auch der Frauen liegt bei 24 Jahren. 91 Prozent der IdA-Teilnehmenden waren zum Zeitpunkt des Auslandsaufenthalts ledig und nicht mit einem Partner/einer Partnerin zusammen lebend. 89 Prozent der Befragten hatte noch keine Kinder. Jeweils 88 Prozent sowohl der weiblichen als auch der männlichen IdA-Teilnehmenden sind deutscher Staatsangehörigkeit; die türkische Staatsangehörigkeit ist mit 4 Prozent die zweitstärkste Gruppe, zahlreiche weitere Nationalitäten sind mit jeweils sehr kleinen Fallzahlen vertreten.

⁵⁸ Die Evaluatoren bedanken sich ausdrücklich bei den Projektverbänden für ihre umfassende Kooperation und ihre nachhaltigen Bemühungen bei der Durchführung und Übermittlung der Befragungen.

Abbildung A.5.3: Höchster erreichter Schulabschluss⁵⁹

in %



Quelle: Eigene Befragung. 3.014 Befragte.

Abbildung A.5.3 gibt Auskunft zum höchsten erreichten Schulabschluss der Befragten. Die größten Gruppen unter den männlichen Teilnehmern sind jene mit Hauptschulabschluss (31 Prozent) und Realschulabschluss (29 Prozent). Bei den Teilnehmerinnen ist der Anteil mit Realschulabschluss gleich, allerdings jener mit Hauptschulabschluss deutlich geringer (21 Prozent) und jener mit Fachabitur oder Abitur sehr viel höher als bei den Männern (aggregiert 31 vs. 16 Prozent). Etwa 13 Prozent der männlichen und 9 Prozent der weiblichen Befragten haben keinen Schulabschluss erreicht.

Während die Schulabschlüsse demnach ein insgesamt recht positives Bild der IdA-Teilnehmer/-innen – insbesondere der Frauen – zeichnen, spiegelt deren Arbeitsmarktsituation vor Beginn von IdA deutlich die Herausforderungen und individuellen Probleme an der ersten und zweiten Schwelle wider: Etwa 50 Prozent der Frauen und 55 Prozent der Männer haben keinen Berufsabschluss. Des Weiteren haben 37 Prozent der männlichen und 46 Prozent der weiblichen Befragten bisher noch nie gearbeitet. Diejenigen 63 bzw. 54 Prozent, die schon einmal gearbeitet haben, kommen auf durchschnittlich 19 bzw. 13 Monate Berufserfahrung. Gleichzeitig berichten nur 23 Prozent der Männer und 26 Prozent der Frauen, seit dem Schulabschluss noch nie arbeitslos gewesen zu sein. Unter den anderen 77 bzw. 74 Prozent der Befragten, die bereits Erfahrungen mit Arbeitslosigkeit gemacht haben, betrug die Dauer derselben im Durchschnitt 14 (Männer) bzw. 10 (Frauen) Monate. Dementsprechend treten

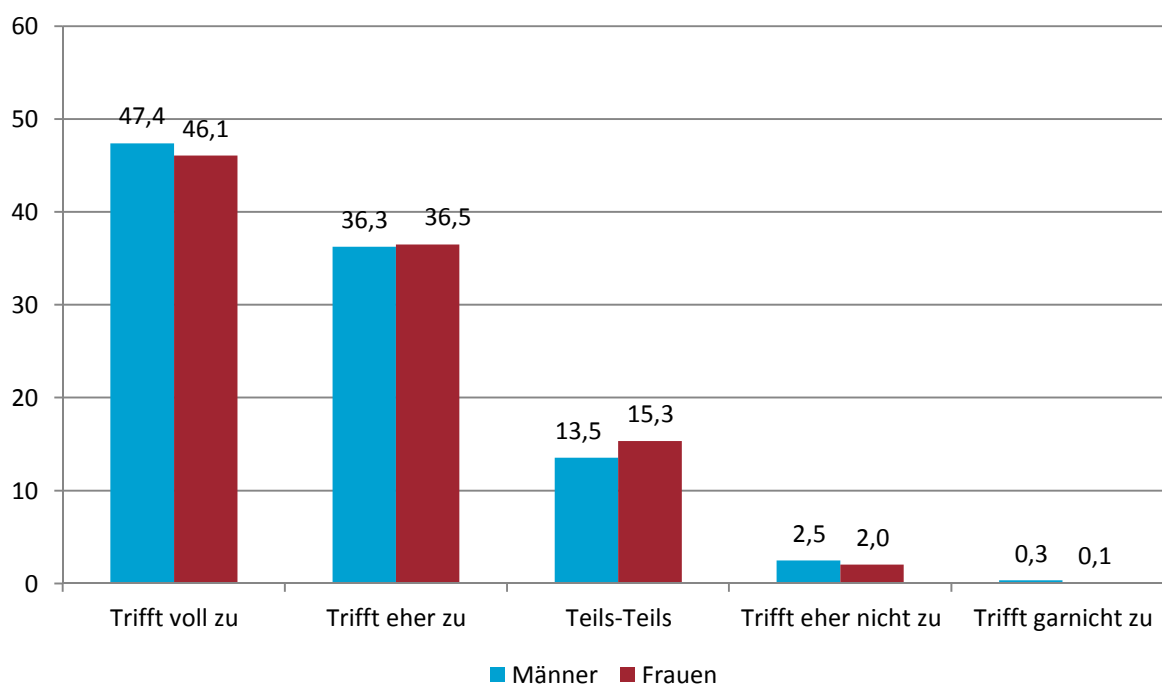
⁵⁹ Aus Übersichtlichkeitsgründen und angesichts der fast exakt paritätischen Verteilung der beiden Geschlechter (s. Abschnitt oben) werden in den Grafiken jeweils Werte für Männer und Frauen aber keine Gesamtwerte dargestellt. Die Gesamtwerte ergeben sich prinzipiell als gewichtete Mittel, sind aber aufgrund der annähernd 50-50 Verteilung fast identisch der einfachen Mittelwerte. Diese sind aus den Tabellen und Grafiken leicht ersichtlich.

auch etwas mehr als ein Drittel aller Befragten unmittelbar aus Arbeitslosigkeit in das IdA-Programm ein.

Zu einer ersten Einschätzung des IdA-Projekts während der Vorbereitungsphase vor dem Auslandsaufenthalt befragt, berichtet die deutliche Mehrzahl sowohl der Männer als auch der Frauen, dass sie sich gut vorbereitet fühlt (Abbildung A.5.4). Für jeweils über 80 Prozent der Befragten trifft die Aussage, die Vorbereitung sei sehr gut, „voll zu“ oder „eher zu“.

Abbildung A.5.4: Einschätzung des IdA-Projekts: „Die Vorbereitung auf den Auslandsaufenthalt ist sehr gut“

in %



Quelle: Eigene Befragung. 2.987 Befragte (1.500 Männer, 1.487 Frauen).

A.5.3.4 Der Auslandsaufenthalt und sein unmittelbarer Einfluss: Welle 2 und Panelgruppe

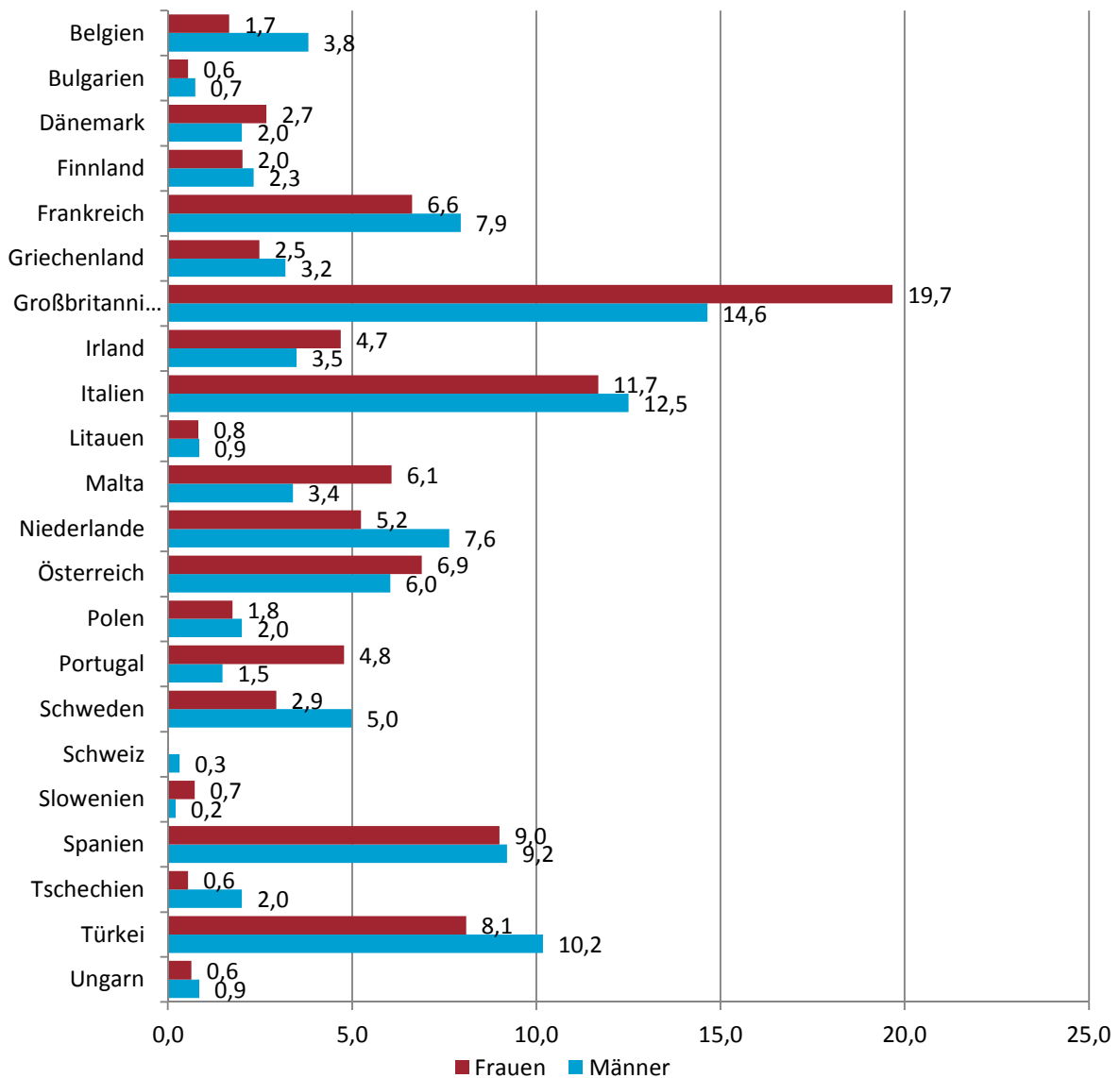
Der Auslandsaufenthalt

In der Befragung im Anschluss an das Auslandspraktikum wurden die Teilnehmer/-innen zunächst nach dem Land ihres Aufenthalts gefragt. Die Antwortverteilung ist in Abbildung A.5.5 dargestellt und zeigt, dass die in der zweiten Befragungswelle vertretenen Personen in 22 verschiedenen Ländern ihr Auslandspraktikum verbrachten. Die meisten Aufenthalte fanden bei Kooperationspartnern in Großbritannien, der Türkei, in Spanien sowie in Italien statt.

Die Befragten berichten von einer durchschnittlichen Aufenthaltsdauer von knapp über sieben Wochen. Etwa ein Drittel aller Befragten (Männer wie Frauen) war genau 4 Wochen im Ausland, die längsten Aufenthalte betragen in Einzelfällen bis zu 17 Wochen. 60 Prozent der männlichen und 64 Prozent der weiblichen Befragten geben an, dass sie gerne länger im Ausland geblieben wären, während nur 12 Prozent der Männer und 10 Prozent der Frauen sagen, dass sie gerne früher zurückgegangen wären.

Abbildung A.5.5: Land des Aufenthalts

in %

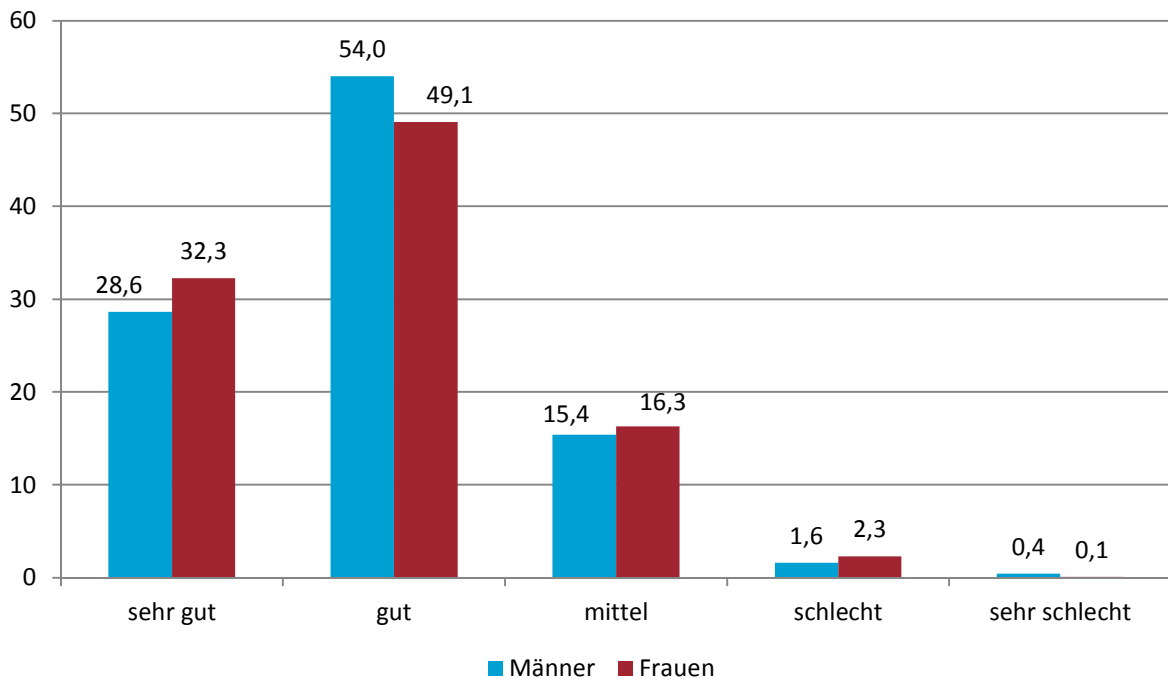


Quelle: Eigene Befragung. 3.014 Befragte.

Auch im Anschluss an den Aufenthalt sagen insgesamt mehr als 80 Prozent der befragten Männer wie Frauen, dass sie gut oder sehr gut vorbereitet worden sind (Abbildung A.5.6). Der im Vergleich zu Abbildung A.5.4 sichtbare Wechsel der beiden höchsten Säulen – in Abbildung A.5.4 die Antworten „trifft voll zu“ und „trifft eher zu“ auf die Aussage „Die Vorbereitung auf den Auslandsaufenthalt ist sehr gut“ – schmälert dieses positive Ergebnis nicht, zeigt er doch vermutlich vor allem eine gewisse vor Ort (im Ausland) eingetretene Realität der Dinge.

Abbildung A.5.6: Einschätzung des Ida-Projekts: „Wie gut sind Sie auf den Auslandsaufenthalt vorbereitet worden?“

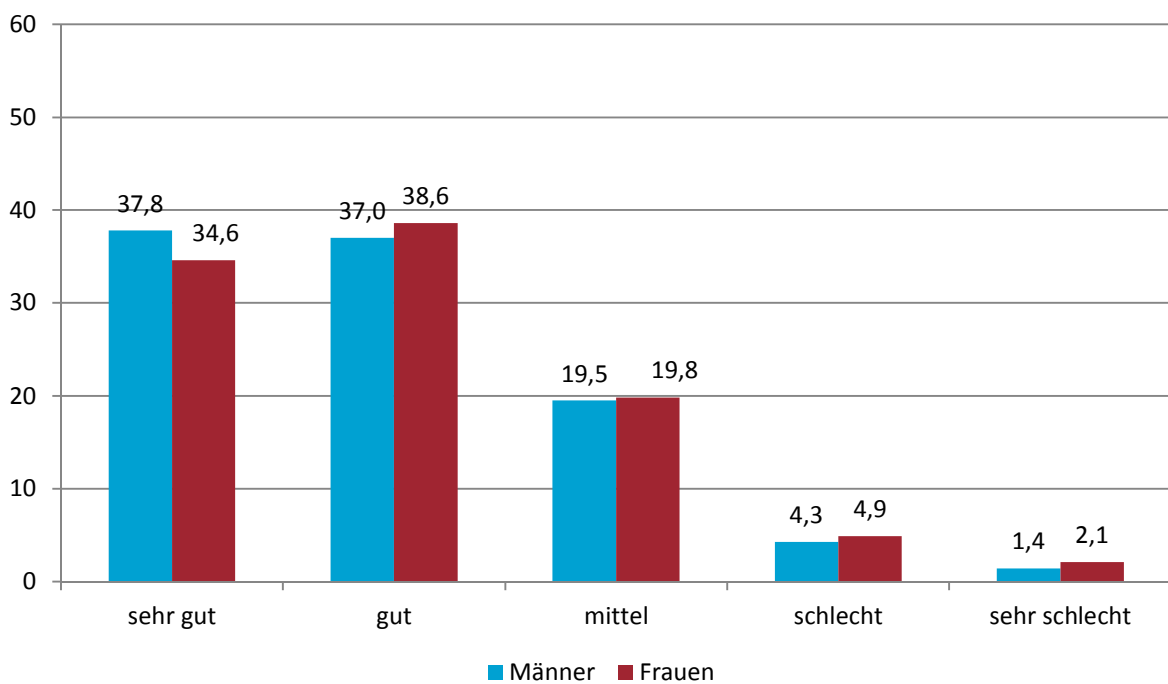
in %



Quelle: Eigene Befragung. 2.025 Befragte.

Abbildung A.5.7: Einschätzung des Auslandsaufenthalts: „Betreuung/Beratung während des Aufenthalts“

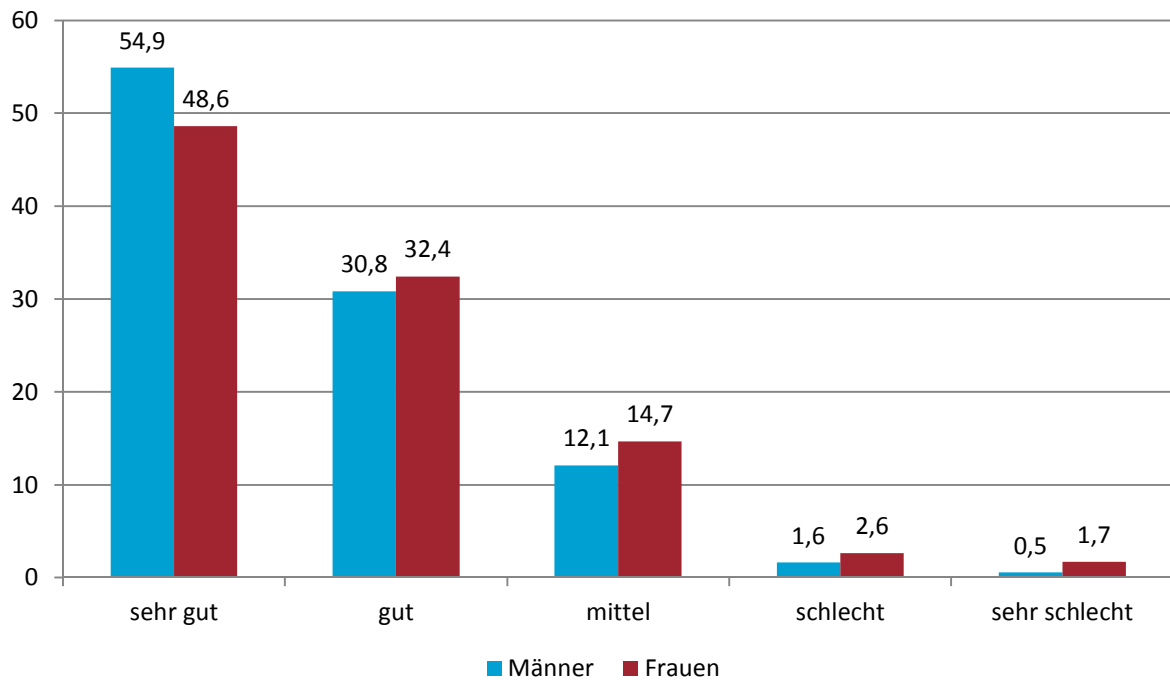
in %



Quelle: Eigene Befragung. 1.952 Befragte.

Abbildung A.5.8: Einschätzung des Auslandsaufenthalts: „Zusammenarbeit mit den Kollegen/Kolleginnen vor Ort“

in %

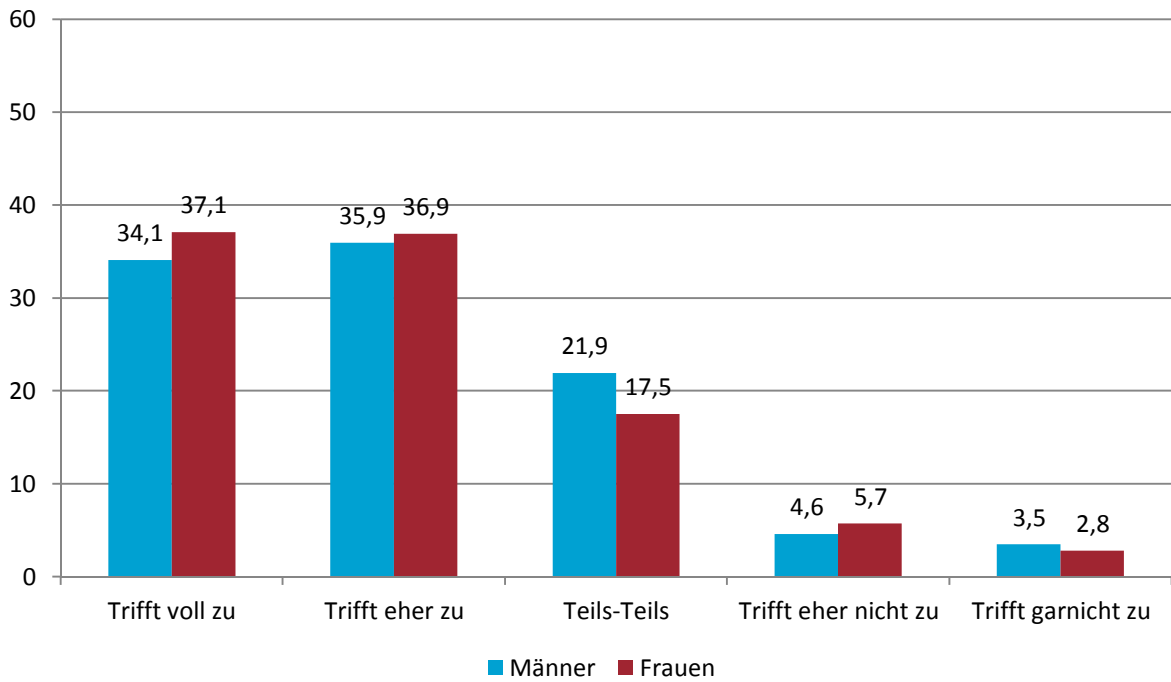


Quelle: Eigene Befragung. 1.988 Befragte.

Die Abbildungen A.5.7 und A.5.8 ergänzen dies durch zwei weitere, ausgewählte Aspekte zur Einschätzung des Auslandsaufenthaltes, gemäß der Frage „Wie hat Ihnen der Auslandsaufenthalt gefallen?“. Abbildung A.5.7 zeigt die Einschätzung zu Betreuung/Beratung während des Aufenthalts und Abbildung A.5.8 die Einschätzung zur Zusammenarbeit mit den Kolleginnen und Kollegen vor Ort. Die Antworten zeigen eine deutliche, überwiegende Zufriedenheit der IdA-Teilnehmer/-innen mit ihrer im Ausland verbrachten Zeit. In Abbildung A.5.7 antwortet etwa 75 Prozent mit „gut“ oder „sehr gut“, etwa ein Fünftel ist unentschieden, und ein deutlich einseitiger Restanteil war nicht oder gar nicht zufrieden. Die Zusammenarbeit mit den Kollegen/Kolleginnen vor Ort wird sogar von 50 Prozent der Befragten als „sehr gut“ bewertet und von über 80 Prozent als mindestens „gut“. Die geringfügigen Unterschiede in den Antwortverteilungen von Männern und Frauen in den beiden Abbildungen sind statistisch nicht signifikant, es kann daher davon ausgegangen werden, dass die Einschätzungen sich nicht voneinander unterscheiden.

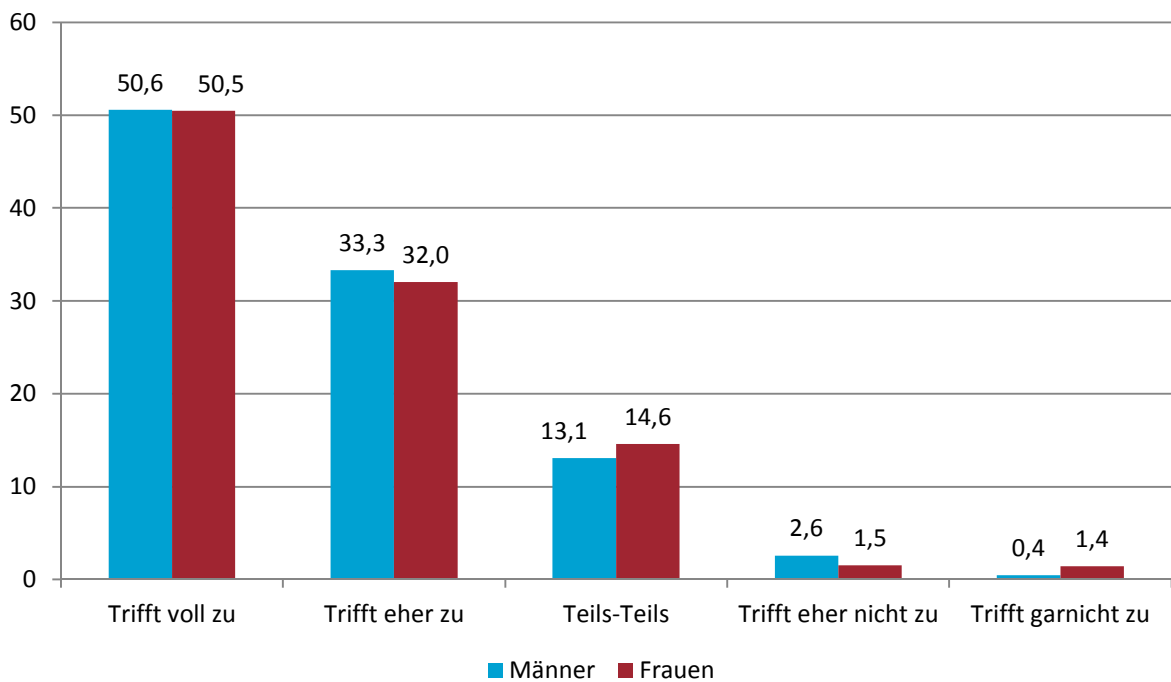
Neben den Fragen zur Einschätzung des Ablaufs bzw. der Ausgestaltung des Auslandsaufenthalts wurden die Teilnehmenden auch gebeten, über den Einfluss des Auslandsaufenthalts auf sie persönlich zu berichten. Drei ausgewählte Aspekte dieser Frage sind in den Abbildungen A.5.9 bis A.5.11 dargestellt. Die erste dieser drei Auswertungen, Abbildung A.5.9, zeigt, dass insgesamt 70 Prozent der Männer und 74 Prozent der Frauen angeben, sich seit dem Auslandspraktikum sicherer und selbstbewusster zu fühlen (Angaben „trifft voll zu“ und „trifft eher zu“). Auch in diesem Falle ist der Unterschied zwischen den beiden Geschlechtern statistisch nicht signifikant, d.h. die Antwortverteilungen von Männern und Frauen können als identisch angesehen werden.

Abbildung A.5.9: Persönliche Veränderung: „Ich fühle mich jetzt sicherer, selbstbewusster“
in %



Quelle: Eigene Befragung. 1.991 Befragte.

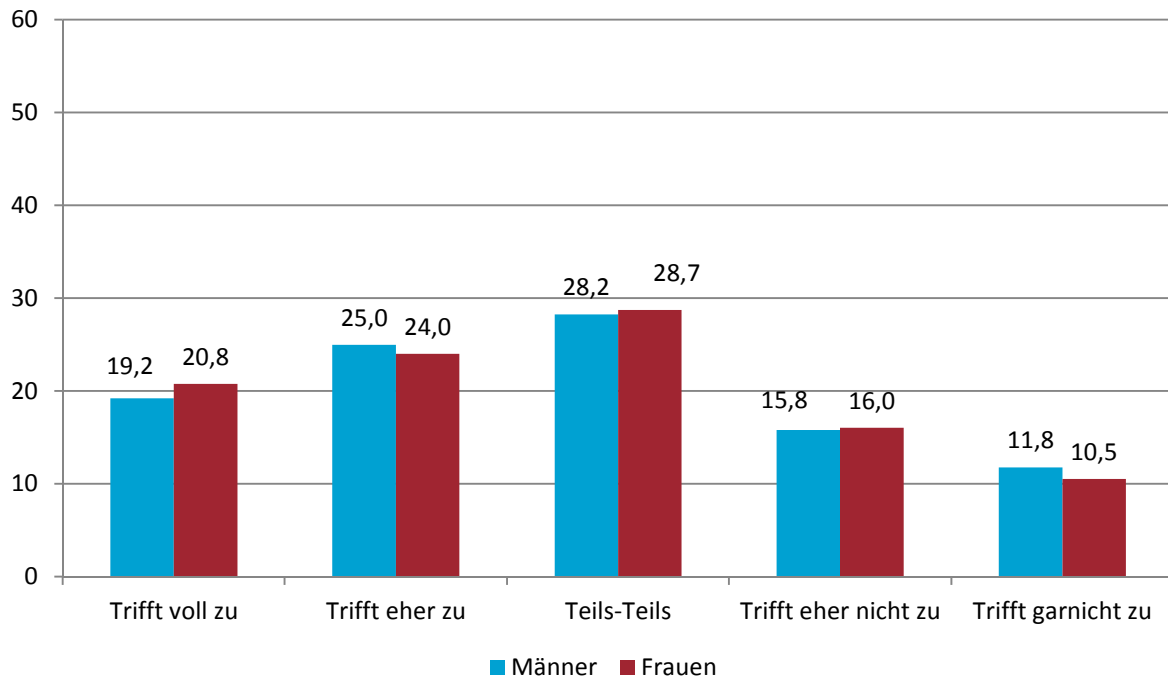
Abbildung A.5.10: Persönliche Veränderung: „Ich habe viel über ein anderes Land gelernt“
in %



Quelle: Eigene Befragung. 1.993 Befragte.

Abbildung A.5.11: Persönliche Veränderung: „Ich habe viel für meinen Beruf gelernt“

in %



Quelle: Eigene Befragung. 1.972 Befragte.

Die IdA-Teilnehmenden berichten ebenso, viel über ein anderes Land gelernt zu haben (Abbildung A.5.10). Dies sehen etwa 80 Prozent der Männer und Frauen so, mit jeweils knapp über 50 Prozent in der obersten Antwortkategorie – die kleinen Unterschiede in den Antwortverteilungen der beiden Geschlechter sind wiederum nicht signifikant. Dieses vielfach in den Antworten zu beobachtende Muster – 70-80 Prozent positive Einschätzung, ein Fünftel unentschieden, unter 10 Prozent negative Einschätzung – zeigt sich so in Abbildung A.5.11 nicht: Auf die Frage, ob sie viel für ihren Beruf gelernt haben, antworten die meisten Befragten mit „teils/teils“ (etwas mehr als ein Viertel), während der Rest sowohl zu positiver als auch negativer Einschätzung neigt (Die Antwortverteilungen von Männern und Frauen sind statistisch nicht unterschiedlich voneinander). Dieses differenzierte Bild könnte aber mit der insgesamt nicht allzu langen Dauer des Auslandsaufenthalts zusammen hängen (s.o.), die zwar nennenswerte Erfahrung mit neuen Kulturen und fremden Sprachen ermöglicht, aber möglicherweise keine entscheidenden Lernimpulse für den eigenen Beruf. Eventuell ist auch zum Befragungszeitpunkt unmittelbar nach dem Auslandsaufenthalt der Qualifikationszugewinn für die Teilnehmenden noch nicht vollständig erkennbar.

Eine mögliche Erklärung für die ausgeprägte Mittelkategorie könnte des Weiteren insbesondere sein, dass für Jugendliche an der ersten Schwelle das Konzept „mein Beruf“ noch keine eindeutige Bedeutung hat. Die Ausgangssituation vieler IdA-Teilnehmer/-innen an der ersten Schwelle ist dadurch charakterisiert, dass sie noch keinen Berufsabschluss haben und sich in einer Orientierungsphase befinden, in der es beispielsweise um die Fragen geht, ob noch ein Schulabschluss nachgeholt wird, eine weiterführende Schule in Betracht kommt oder welcher Ausbildungsberuf angestrebt wird. Für Teil-

nehmer/-innen an der zweiten Schwelle geht es zwar u.a. um das Sammeln berufspraktischer Erfahrung, die Auslandserfahrung ist aber nicht notwendigerweise auf spezifische berufliche Kenntnisse ausgerichtet.

Die insgesamt sehr positive subjektive Einschätzung des Auslandsaufenthalts spiegelt sich auch darin wider, dass 85 Prozent der Befragten in das Land, in dem sie waren, nochmal zum Urlaub fahren würden. Immerhin knapp über 50 Prozent könnten sich vorstellen, in das Land auch nochmal zum Arbeiten zurückkehren. Des Weiteren zeigen sich die in diesem Abschnitt dargestellten Muster auch in der längeren Frist: In Befragungswelle 3 sind die Antwortverteilungen zu den entsprechenden Fragen sehr ähnlich. Insbesondere würden 80 Prozent der Befragten „sicher“ und 16 Prozent „vielleicht“ wieder an einem Auslandsaufenthalt teilnehmen.

Unmittelbarer Einfluss des Aufenthalts: Auswertung Panelgruppe

Wie eingangs dargestellt, sind für insgesamt 1.905 befragte Personen die Antworten der ersten und zweiten Welle verknüpfbar und somit die unmittelbaren Einflüsse des Auslandsaufenthalts anhand eines Vorher-Nachher-Vergleichs von Einschätzungsfragen, die in beiden Wellen gestellt wurden, darstellbar.

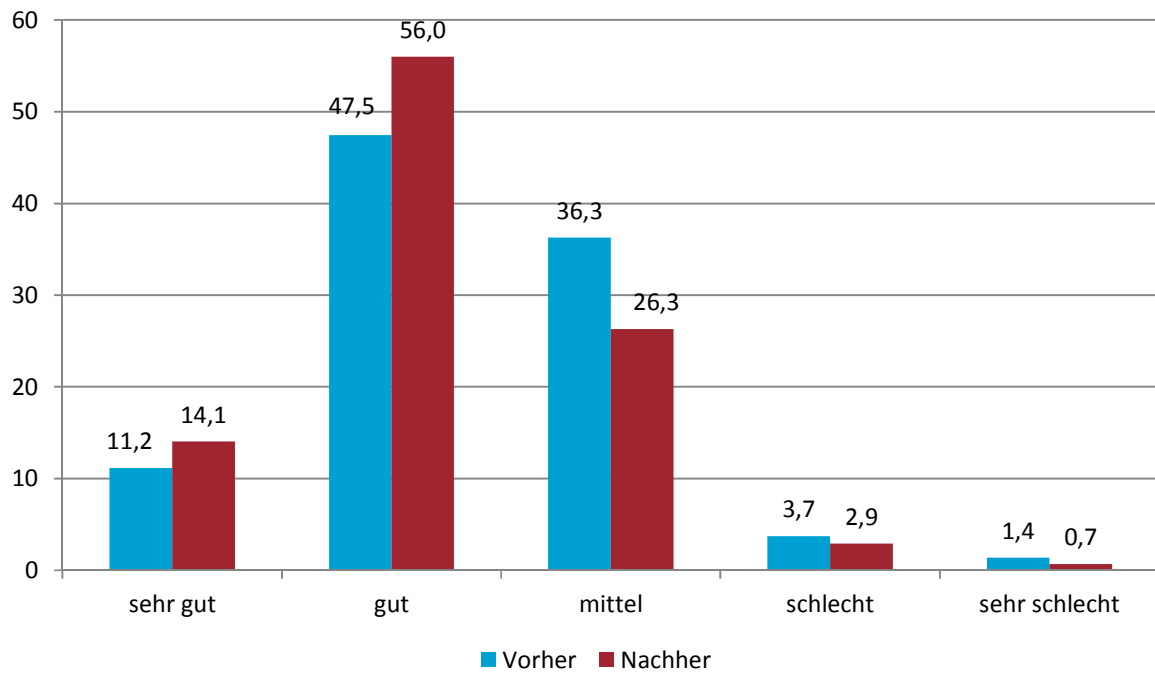
In den Abbildungen A.5.12 (Männer) und A.5.13 (Frauen) wird beispielsweise ein solcher Vorher-Nachher-Vergleich hinsichtlich der Einschätzung der allgemeinen Zukunftschancen vorgenommen. Hierbei ist zunächst interessant, dass sowohl die Antwortverteilungen vorher (dunkelblau) als auch nachher (hellblau) zwischen Männern und Frauen sehr ähnlich und statistisch nicht unterschiedlich voneinander sind: Vor dem Auslandsaufenthalt sagen etwa 58 Prozent der Befragten, dass ihre allgemeinen Zukunftschancen gut oder sehr gut seien, hinterher sind es etwa 70 Prozent. Dieser Vorher-Nachher-Unterschied wiederum ist sowohl bei Männern als auch bei Frauen statistisch signifikant; es kann daher davon ausgegangen werden, dass das IdA-Auslandspraktikum bei beiden Geschlechtern einen quantifizierbaren Effekt auf die Einschätzung der Zukunftschancen der Teilnehmenden hat. Für Frauen ist dieser Effekt etwas ausgeprägter.

Weitere ausgewählte Veränderungen vor und nach dem Auslandsaufenthalt hinsichtlich der Selbsteinschätzung der IdA-Teilnehmer und –Teilnehmerinnen sind in den Abbildungen A.5.14 bis A.5.17 dargestellt. Hierbei geht es um die Aussagen „Ich weiß wo ich hin will in meinem Leben“ (Abbildungen A.5.14 und A.5.15) und „Ich strenge mich an, mich um meine berufliche Zukunft zu kümmern“ (Abbildungen A.5.16 und A.5.17). Die Abbildungen A.5.14 und A.5.15 zeigen zunächst einen klaren Einfluss des Auslandsaufenthaltes auf die Zielstrebigkeit der Teilnehmenden: der Anteil der Antworten in der obersten Antwortkategorie („trifft voll zu“) steigt bei beiden Geschlechtern, bei Männern von 28 auf 35 Prozent, bei Frauen von knapp unter 30 auf knapp über 40 Prozent. Die Zielstrebigkeit der Frauen ist somit nach der Maßnahme signifikant verbessert.

Die Frage nach der Selbsteinschätzung zu „Ich strenge mich an, mich um meine berufliche Zukunft zu kümmern“ ist eine von sehr wenigen Fragen in dieser Untersuchung, bei deren Antworten sich ein divergierendes Muster zwischen Männern (Abbildung A.5.16) und Frauen (Abbildung A.5.17) ergibt. Bei den Männern zeigt sich eine klare (und statistisch signifikante) Veränderung in der Verteilung, der-

Abbildung A.5.12: Einschätzung der Zukunftschancen, Männer, Vorher-Nachher-Vergleich: „Meine Zukunftschancen allgemein sind ...“

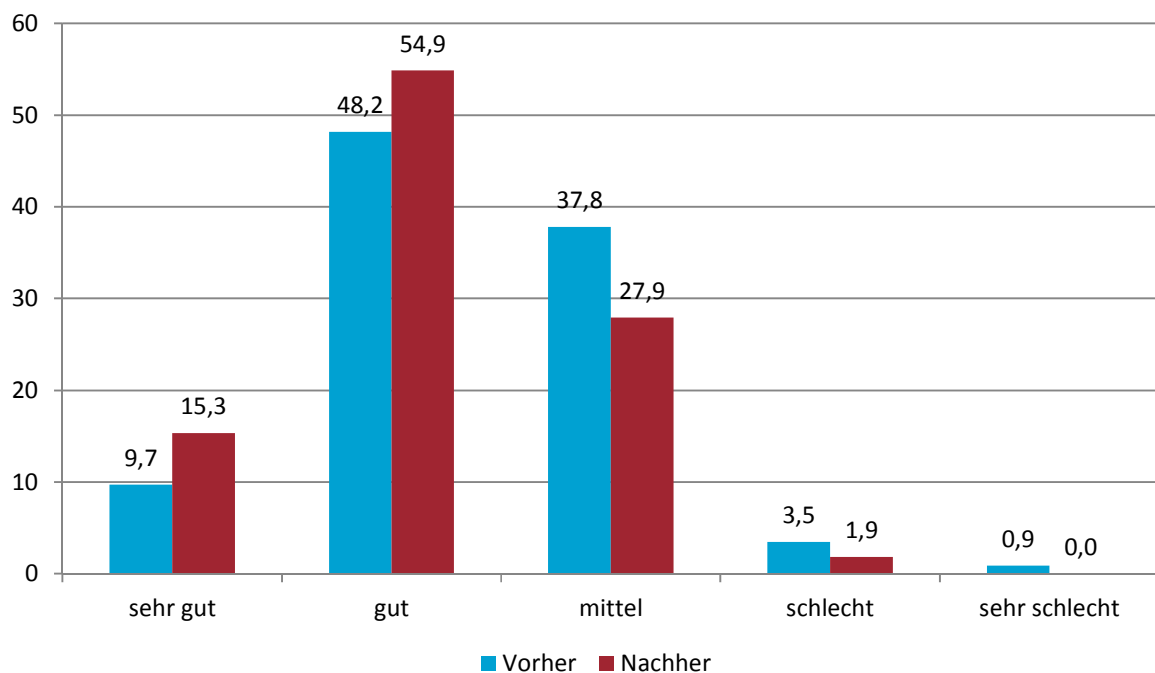
in %



Quelle: Eigene Befragung. 1.443 Befragte (725 Vorher, 718 Nachher).

Abbildung A.5.13: Einschätzung der Zukunftschancen, Frauen, Vorher-Nachher-Vergleich: „Meine Zukunftschancen allgemein sind ...“

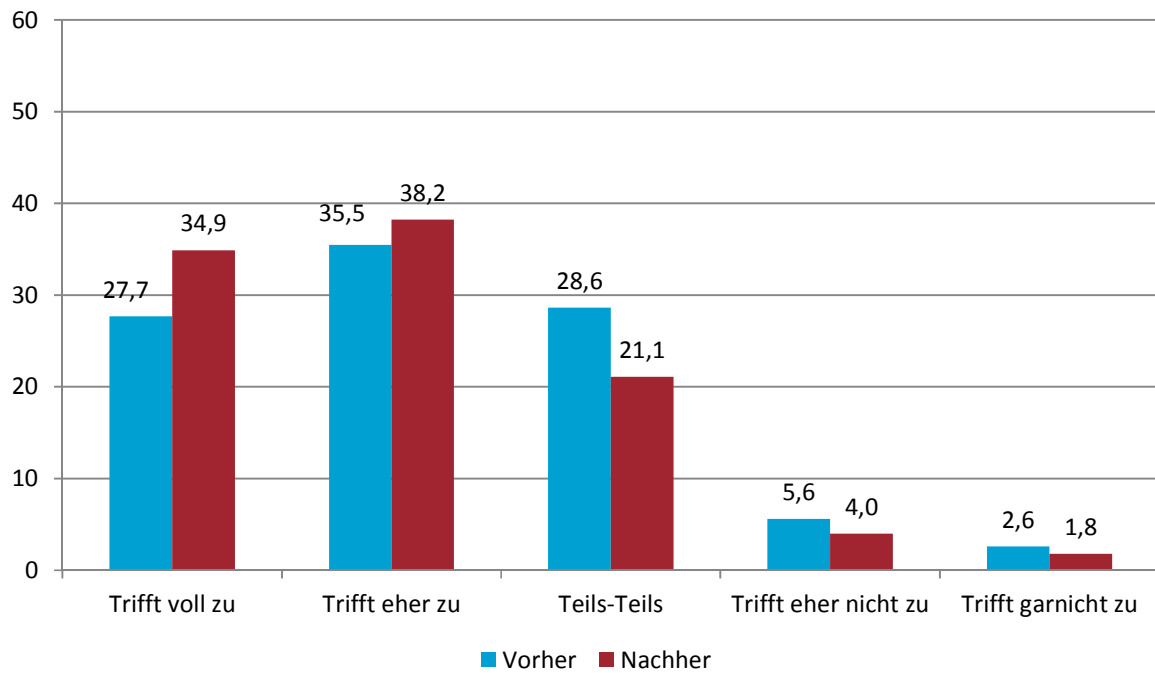
in %



Quelle: Eigene Befragung. 1.621 Befragte (812 Vorher, 809 Nachher).

Abbildung A.5.14: Selbsteinschätzung Männer, Vorher-Nachher-Vergleich: „Ich weiß wo ich hin will in meinem Leben“

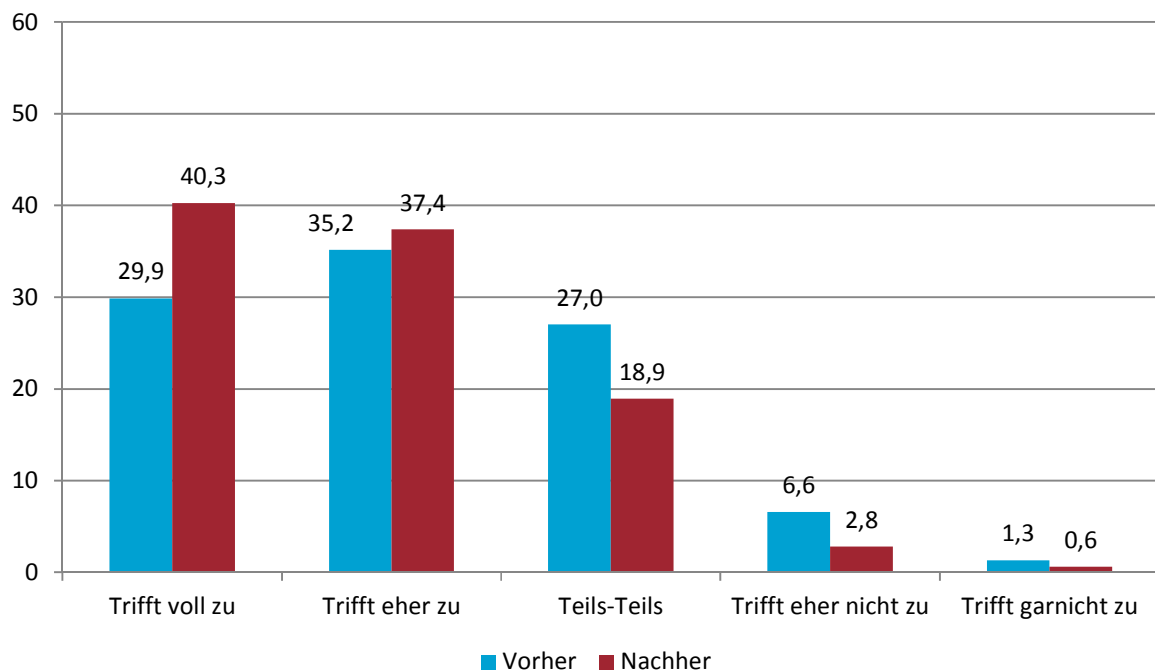
in %



Quelle: Eigene Befragung. 1.455 Befragte (730 Vorher, 725 Nachher).

Abbildung A.5.15: Selbsteinschätzung Frauen, Vorher-Nachher-Vergleich: „Ich weiß wo ich hin will in meinem Leben“

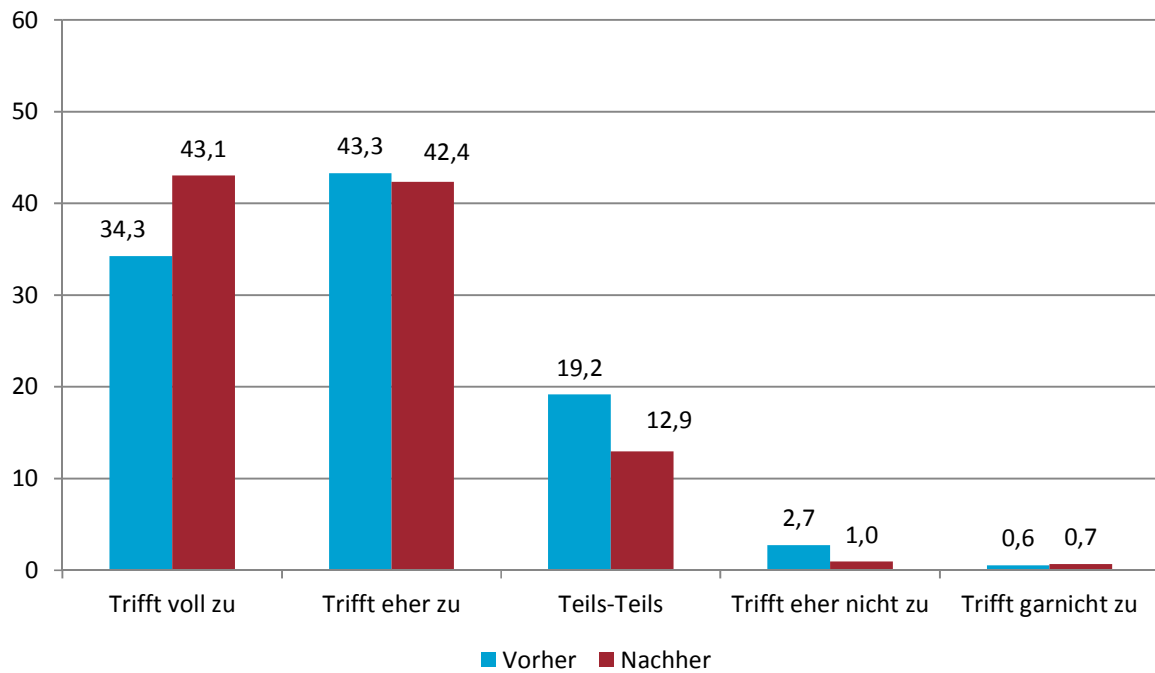
in %



Quelle: Eigene Befragung. 1.657 Befragte (833 Vorher, 824 Nachher).

Abbildung A.5.16: Selbsteinschätzung Männer, Vorher-Nachher-Vergleich: „Ich strenge mich an, mich um meine berufliche Zukunft zu kümmern“

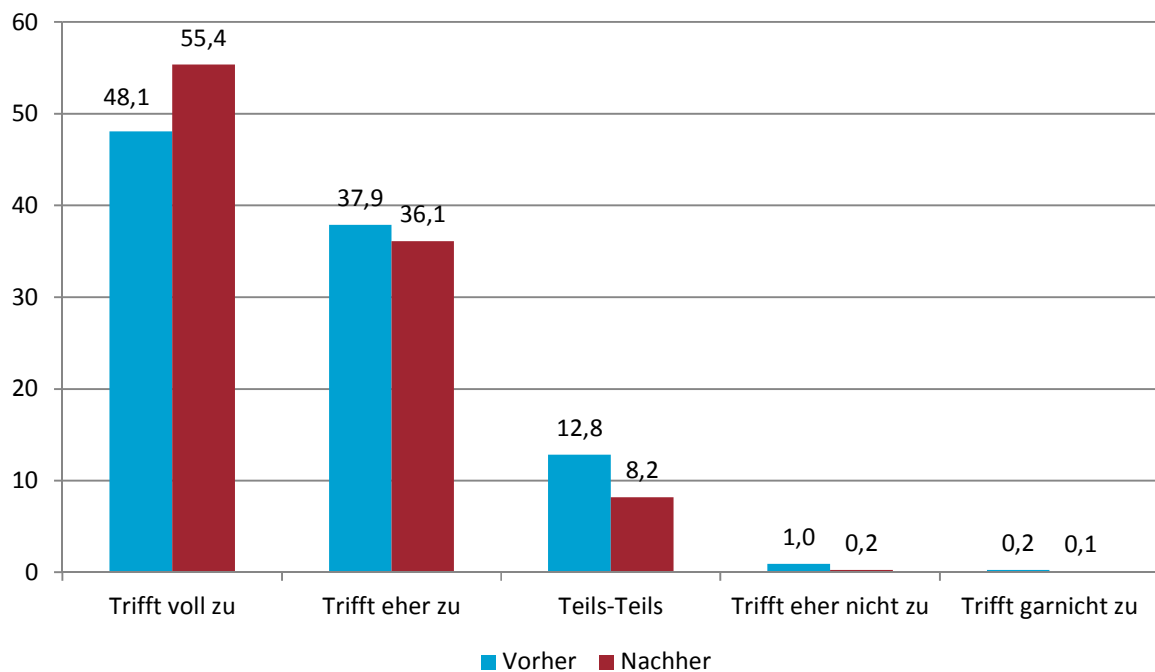
in %



Quelle: Eigene Befragung. 1.457 Befragte (730 Vorher, 727 Nachher).

Abbildung A.5.17: Selbsteinschätzung Frauen, Vorher-Nachher-Vergleich: „Ich strenge mich an, mich um meine berufliche Zukunft zu kümmern“

in %



Quelle: Eigene Befragung. 1.654 Befragte (834 Vorher, 820 Nachher).

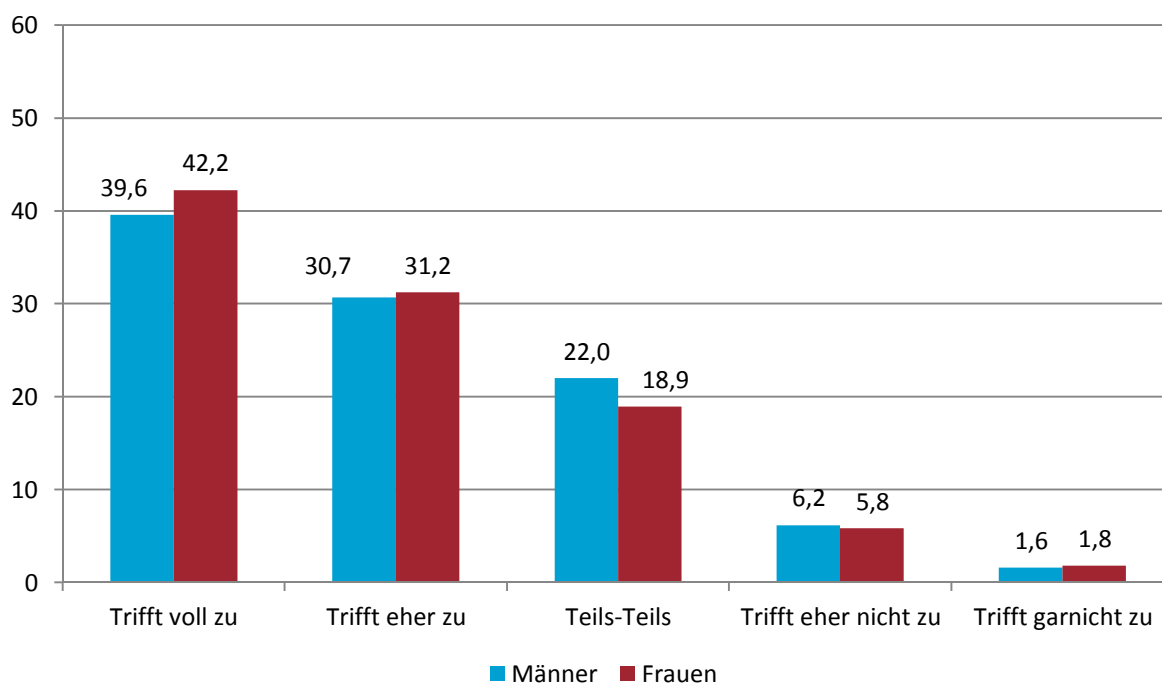
gestalt, dass nach dem Auslandsaufenthalt deutlich mehr Befragte dieser Aussage „voll“ zustimmen (43 Prozent vs. 34 Prozent zuvor). Bei den Frauen hingegen verändert sich die Verteilung nach dem Auslandsaufenthalt in nicht so ausgeprägter Form – diese haben aber bereits vor dem Auslandsaufenthalt einen sehr hohen Antwortanteil in der obersten Kategorie der „vollen“ Zustimmung (48 Prozent).

Unmittelbarer Einfluss des Auslandsaufenthalts auf die Indikatoren der Evaluation ESF OP Bund

Neben der Auswertung der Vorher-Nachher-Angaben zu Fragen der Selbsteinschätzung lässt sich die Panelgruppe auch dazu nutzen, Analysen zu den beiden Kernindikatoren des IdA-Programms aus Sicht der Evaluation des OP vorzunehmen. Wie eingangs ausgeführt betrifft diese beiden Kernindikatoren die Verbesserung der Fremdsprachenkompetenz sowie der beruflichen Kompetenz durch die Teilnahme an der transnationalen Maßnahme. Eine Betrachtung der Indikatoren ist durch die Antwortverteilungen auf zwei Fragen der Einschätzung des Auslandsaufenthalts möglich, zum einen „Ich habe meine Sprachkenntnisse verbessert“ und zum anderen „Ich habe viel für meinen Beruf gelernt“. Die Antwortverteilungen sind in den Abbildungen A.5.18 und A.5.19 dargestellt.⁶⁰

Abbildung A.5.18: Einfluss des Auslandsaufenthalts auf die Sprachkompetenz: „Ich habe meine Sprachkenntnisse verbessert“

in %

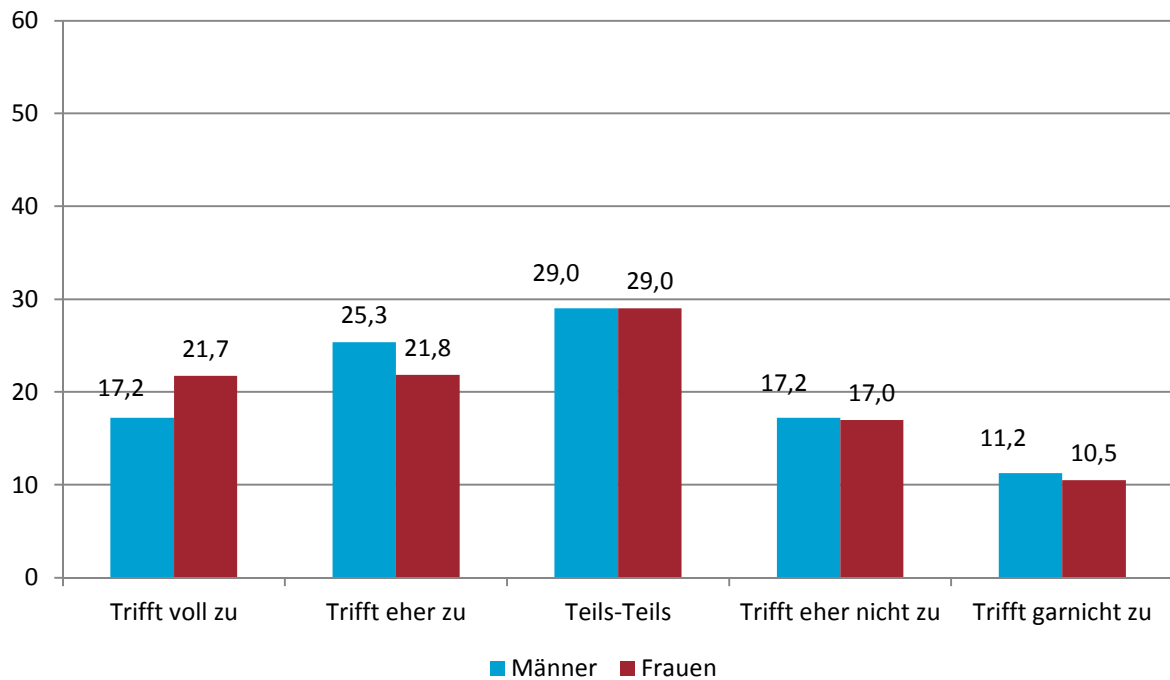


Quelle: Eigene Befragung. – Antworten von Personen, deren Auslandsaufenthalt in Österreich stattfand, sind nicht mit einbezogen. 1.454 Befragte.

⁶⁰ Da diese Auswertungen ausschließlich „Nachher“-Angaben betreffen, könnten sie grundsätzlich auch mit der etwas größeren Stichprobe der Welle 2 vorgenommen werden. Da die Hauptanalysen zu den Kernindikatoren aber auf der Panelgruppe beruhen, bietet sich diese auch für die deskriptive Darstellung an dieser Stelle an. Die betreffenden Antwortverteilungen sind zwischen der Panelgruppe und der Stichprobe Welle 2 nicht statistisch voneinander zu unterscheiden.

Abbildung A.5.19: Einfluss des Auslandsaufenthalts auf die Berufskompetenz: „Ich habe viel für meinen Beruf gelernt“

in %



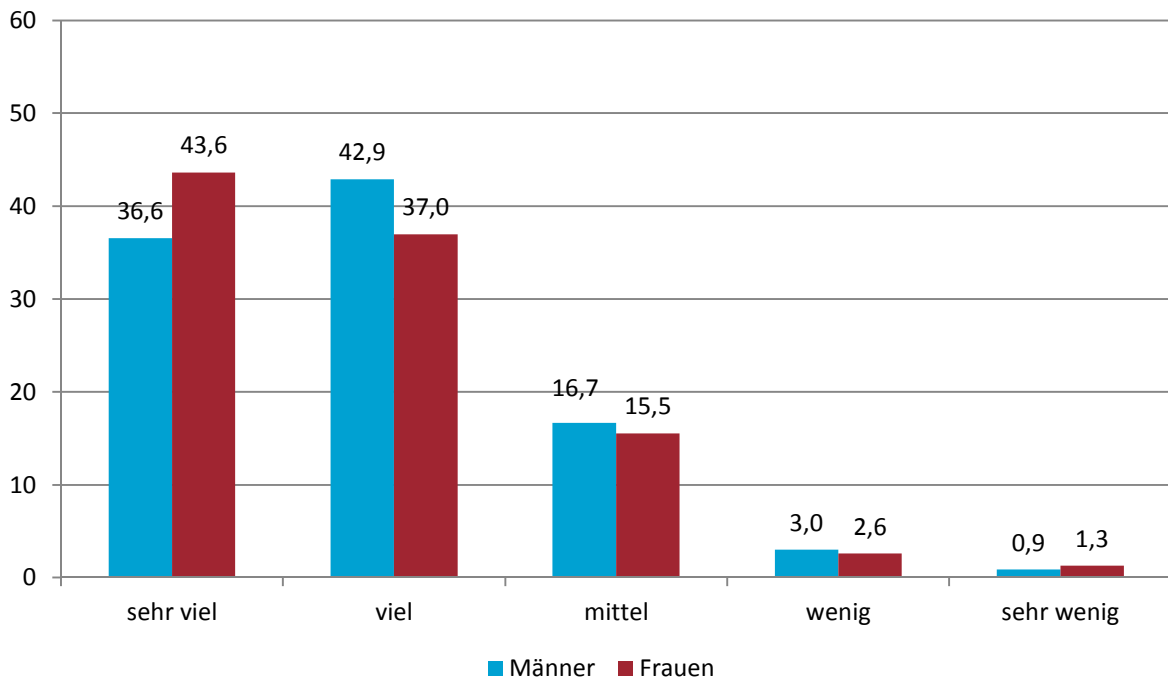
Quelle: Eigene Befragung. 1.523 Befragte.

Abbildung A.5.18 zeigt, dass insgesamt 71 Prozent der befragten Männer ihre Sprachkenntnisse durch den Aufenthalt ein wenig (31 Prozent) oder stark (40 Prozent) verbessert sehen. Bei den Frauen ist dieser Effekt geringfügig ausgeprägter: Insgesamt 73 Prozent sehen ihre Sprachkenntnisse verbessert, davon 42 Prozent stark verbessert. Bei der Einschätzung der Verbesserung der Berufskompetenzen ist das Bild nicht so eindeutig (Abbildung A.5.19). Einerseits sehen insgesamt etwa 42 Prozent der Befragten (Männer wie Frauen) ihre beruflichen Fähigkeiten leicht bis stark verbessert, wobei innerhalb dieser Gruppe die Frauen zu einem „trifft voll zu“, die Männer zu einem „trifft eher zu“ tendieren. Andererseits sehen die restlichen Befragten die Verbesserung der beruflichen Kompetenz mit einem Fragezeichen („teils-teils“) bzw. zweifeln es an, zum Teil auch stark (etwa 11 Prozent). Wie bereits bei Abbildung A.5.11 (s.o.) angemerkt – und auch in der langen Frist später feststellbar (Abbildung A.5.24 unten) – haben Teilnehmende an der ersten Schwelle noch keinen Berufsabschluss und befinden sich in einer Orientierungsphase; die Beantwortung dieser Frage ist für jene Personen daher nur bedingt möglich. Zudem ist der Auslandsaufenthalt nicht notwendigerweise auf spezifische berufliche Kenntnisse ausgerichtet.

Abbildung A.5.20 gibt zusätzliche die Antwortverteilung der Frage nach der Einschätzung des Auslandsaufenthalts insgesamt wieder. Der Gesamtnutzen des Auslandspraktikums wird von über 80 Prozent der befragten Männer und Frauen als hoch oder sehr hoch eingeschätzt. Die Einschätzung der Frauen zum Gesamtnutzen ist statistisch signifikant positiver als jene der Männer, beeinflusst insbesondere durch den deutlich höheren Anteil in der positivsten Antwortkategorie (knapp 44 vs. 37 Prozent).

Abbildung A.5.20: Einschätzung des Auslandsaufenthalts: „Was hat Ihnen der Aufenthalt insgesamt gebracht?“

in %



Quelle: Eigene Befragung. 1.958 Befragte.

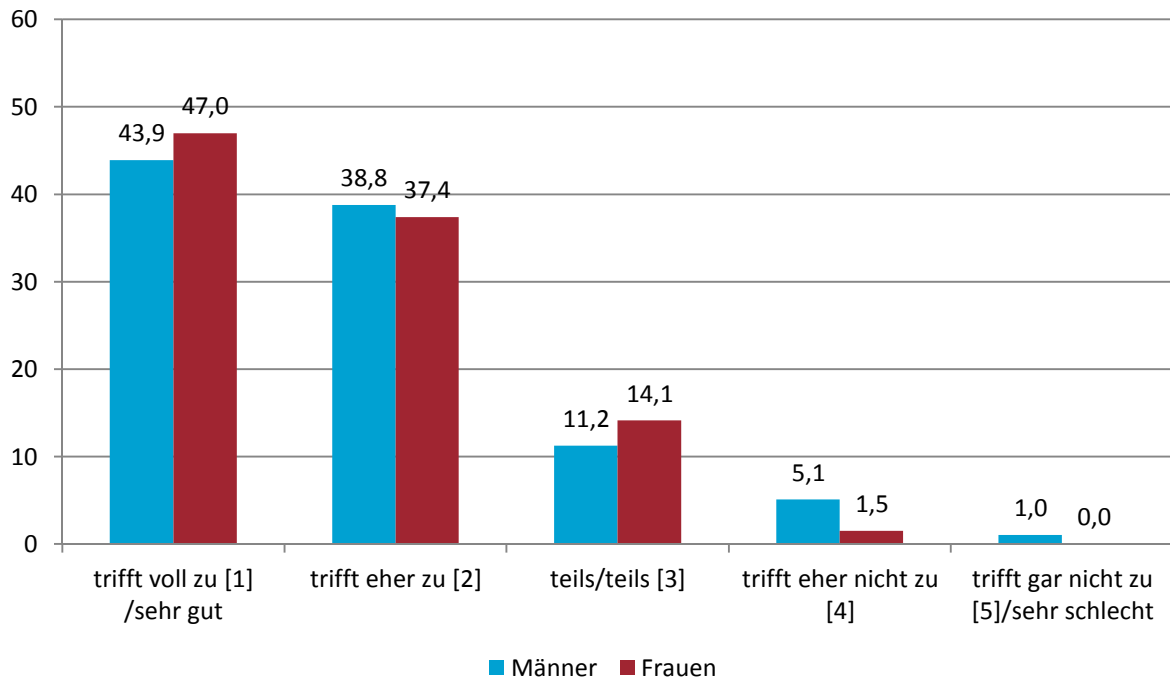
A.5.3.5 Langfristige Einflüsse: Welle 3

Die längerfristigen Einflüsse des Auslandsaufenthalts wurden mit der dritten Befragungswelle abgebildet. Ein Teil der Fragen dieser Onlineerhebung nimmt retrospektiv nochmal die Erfahrungen mit dem Auslandsaufenthalt in den Blick und formuliert Fragen, wie sie auch in Welle 2 bereits gestellt wurden. Die Abbildungen A.5.21 und A.5.22 geben zwei Antworten zu Dimensionen der Frage „Wie hat Ihnen der Auslandsaufenthalt gefallen?“ wieder und zeigen ein typisches Antwortmuster exemplarisch am „Praxisbezug“ (Abbildung A.5.21) und der „Zusammenarbeit mit den Kolleginnen und Kollegen vor Ort“ (Abbildung A.5.22): Etwa 70-80 Prozent bezeichnen ihre Erfahrungen als gut oder sehr gut, etwa 10-15 Prozent wählen die Mittelkategorie und nur ein kleiner bis sehr kleiner Teil berichtet von schlechten oder sehr schlechten Erfahrungen.

Die Übereinstimmungen mit den früheren Befragungen in Welle 2 sind sehr ausgeprägt: Auch hier zeigte sich dieses Muster, und auch hier gab es keine signifikanten Unterschiede zwischen den Antworten der männlichen und weiblichen Befragten. Die einzigen beiden Dimensionen, bei denen die Kategorien „gut bis sehr gut“ geringfügig weniger stark ausgeprägt sind, betreffen „Nutzen für Beruf/Ausbildung“ und „Kontakte zur Bevölkerung“: Auch dies bestätigt die bisherigen Ergebnisse, dass der unmittelbare Nutzen eines nicht sehr langen Praktikums für Beruf und Ausbildung nicht sehr ausgeprägt sein kann und dass die Interaktion im Ausland eher mit den Arbeitskollegen/-innen als mit der allgemeinen Bevölkerung stattfand.

Abbildung A.5.21: Wie hat Ihnen der Auslandsaufenthalt gefallen? – Praxisbezug

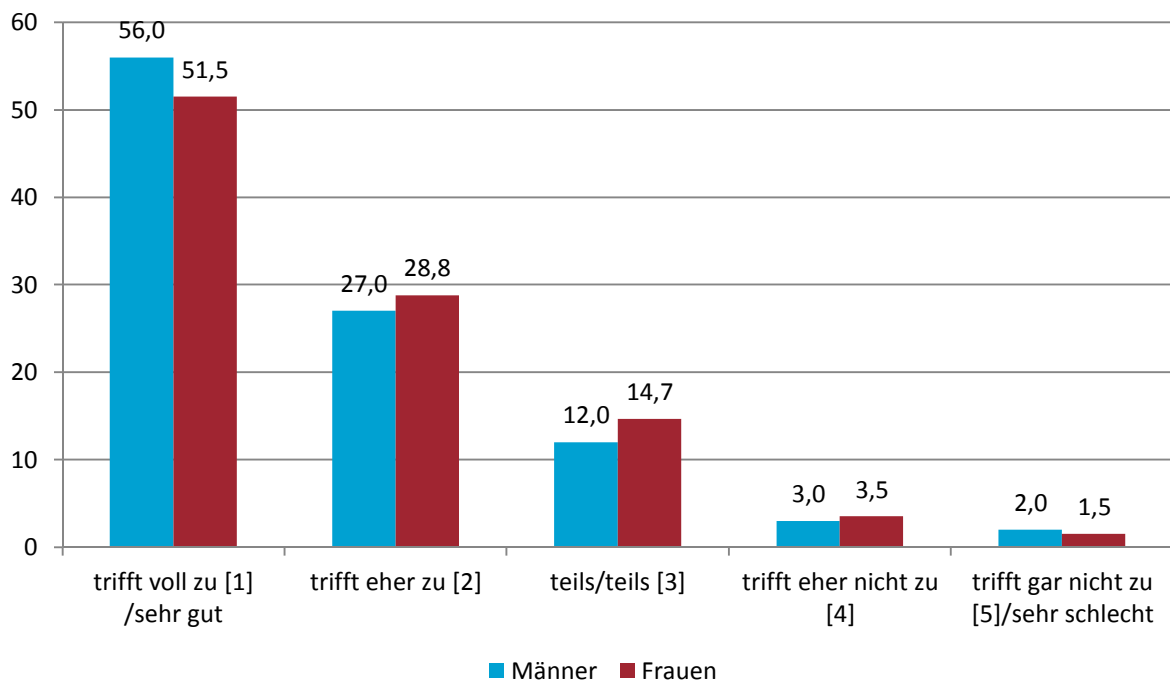
in %



Quelle: Eigene Befragung. 296 Befragte.

Abbildung A.5.22: Wie hat Ihnen der Auslandsaufenthalt gefallen? – Zusammenarbeit mit den Kollegen vor Ort

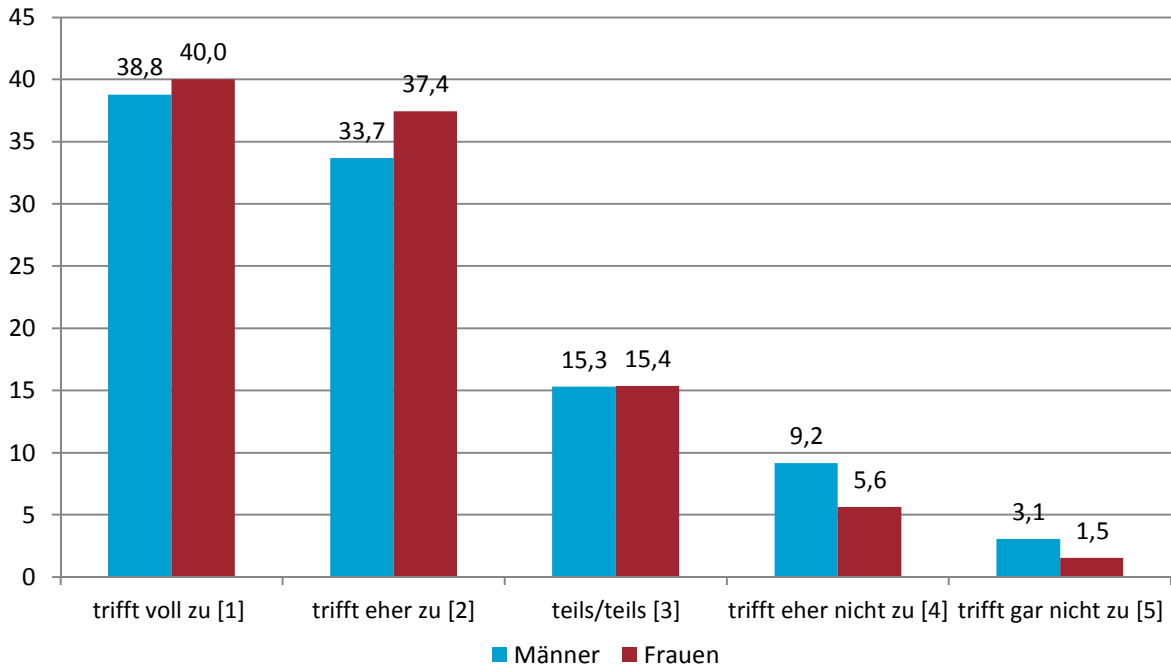
in %



Quelle: Eigene Befragung. 298 Befragte.

Abbildung A.5.23: Welchen Einfluss hatte der Auslandsaufenthalt auf Sie persönlich? – Ich fühle mich jetzt sicherer und selbstbewusster.

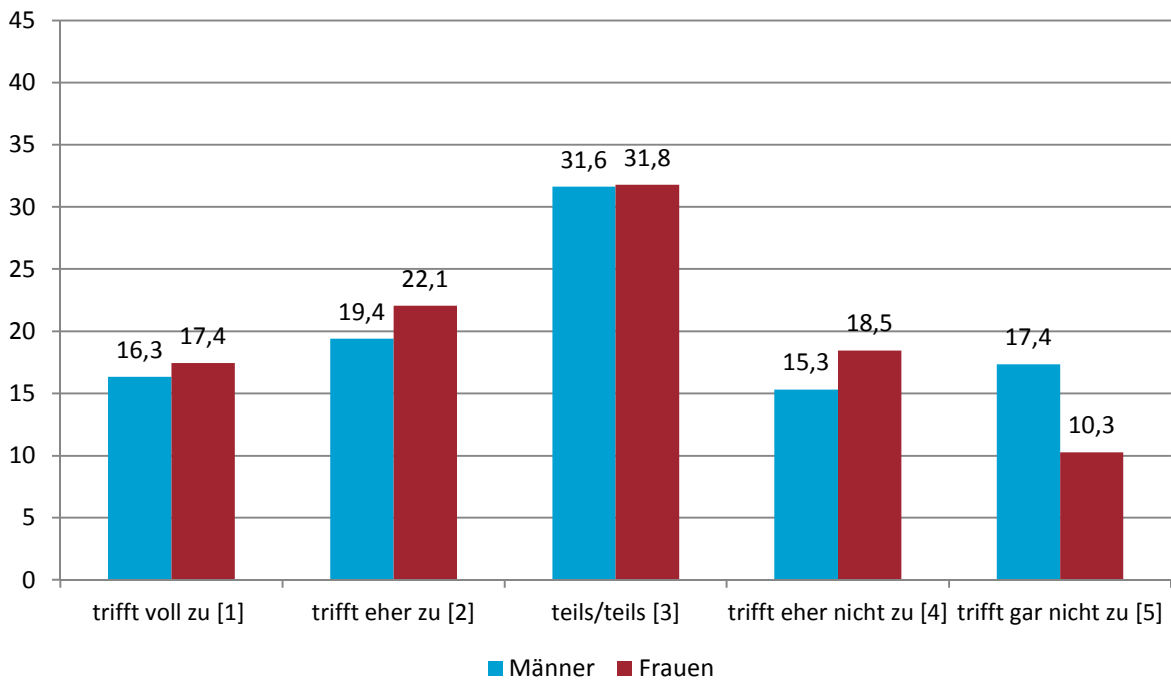
in %



Quelle: Eigene Befragung. 293 Befragte.

Abbildung A.5.24: Welchen Einfluss hatte der Auslandsaufenthalt auf Sie persönlich? – Ich habe viel für meinen Beruf gelernt.

in %



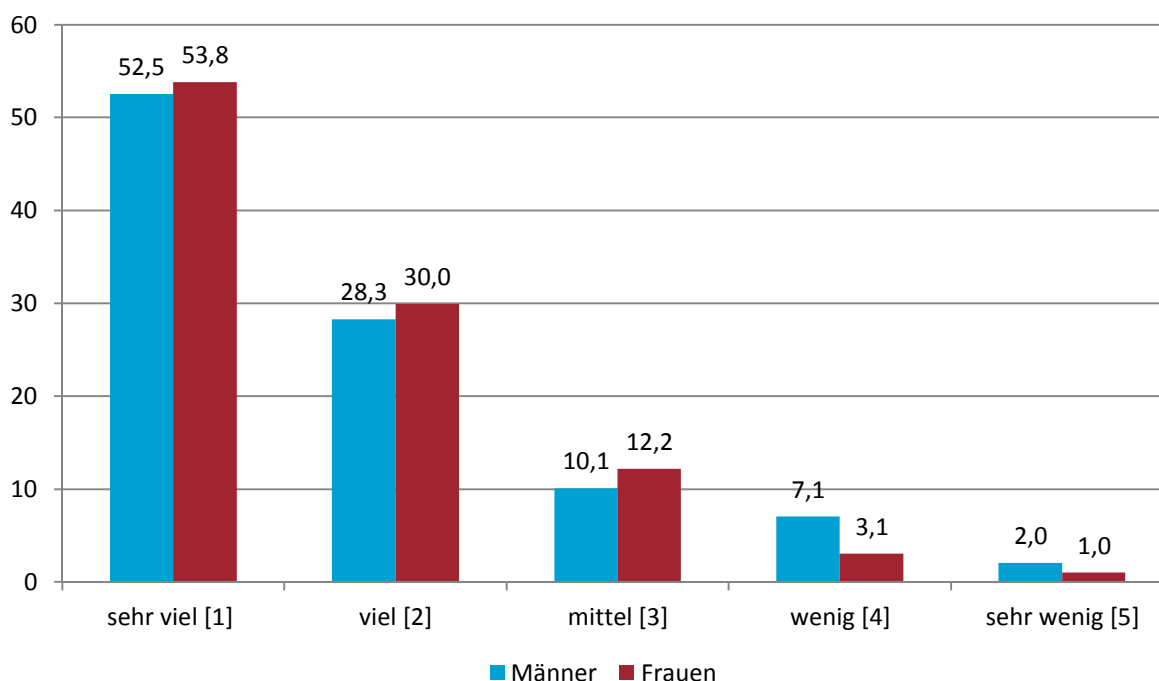
Quelle: Eigene Befragung. 296 Befragte.

Eine weitere Frage zur Einschätzung des Auslandsaufenthaltes betrifft den Einfluss, den dieser auf den Befragten/die Befragte persönlich hatte. Dies ist in zwei Dimensionen in den Abbildungen A.5.23 und A.5.24 dargestellt. Abbildung A.5.23 zeigt, dass das Selbstbewusstsein klar von dem Auslandsaufenthalt profitiert zu haben scheint. Dieses für viele Fragen typische Antwortmuster mit großer Wahrscheinlichkeitsmasse der Verteilung in den Kategorien „trifft voll zu“ und „trifft eher zu“ verschiebt sich dann bei Abbildung A.5.24 deutlich: Hinsichtlich der Aussage „Ich habe viel für meinen Beruf gelernt“ zeigt sich eine am stärksten ausgeprägte Mittelkategorie sowie etwa jeweils die Hälfte der restlichen Antworten links wie rechts. Dies ist präzise das Ergebnis der Auswertungen der früheren Wellen und spiegelt zwei Aspekte wieder: Zum einen könnte eine Erklärung für die ausgeprägte Mittelkategorie sein, dass für Jugendliche an der ersten Schwelle das Konzept „mein Beruf“ noch keine eindeutige Bedeutung hat. Und zum zweiten, dass sich die Teilnehmenden hinsichtlich des Nutzens des Auslandsaufenthaltes spezifisch für die Berufskenntnisse unschlüssig sind.

Allerdings zeigen die Befragungsergebnisse auch, dass die Mehrzahl der Teilnehmenden durch den Auslandsaufenthalt in ihrer beruflichen Orientierung unterstützt wurde. Dementsprechend positiv ist auch die Gesamteinschätzung des Auslandsaufenthaltes, auch noch Monate bis Jahre nach der Rückkehr (Abbildung A.5.25): Mehr als 50 Prozent der Befragten sagen, dass ihnen der Auslandsaufenthalt „sehr viel“ gebracht hat, dazu kommen noch etwa 30 Prozent, die angeben, dass er „viel gebracht“ hat. Nur ein sehr kleiner Teil der Befragten sieht den Auslandsaufenthalt auch in der Rückschau mit Skepsis.

Abbildung A.5.25: Was hat Ihnen der Auslandsaufenthalt insgesamt gebracht?

in %



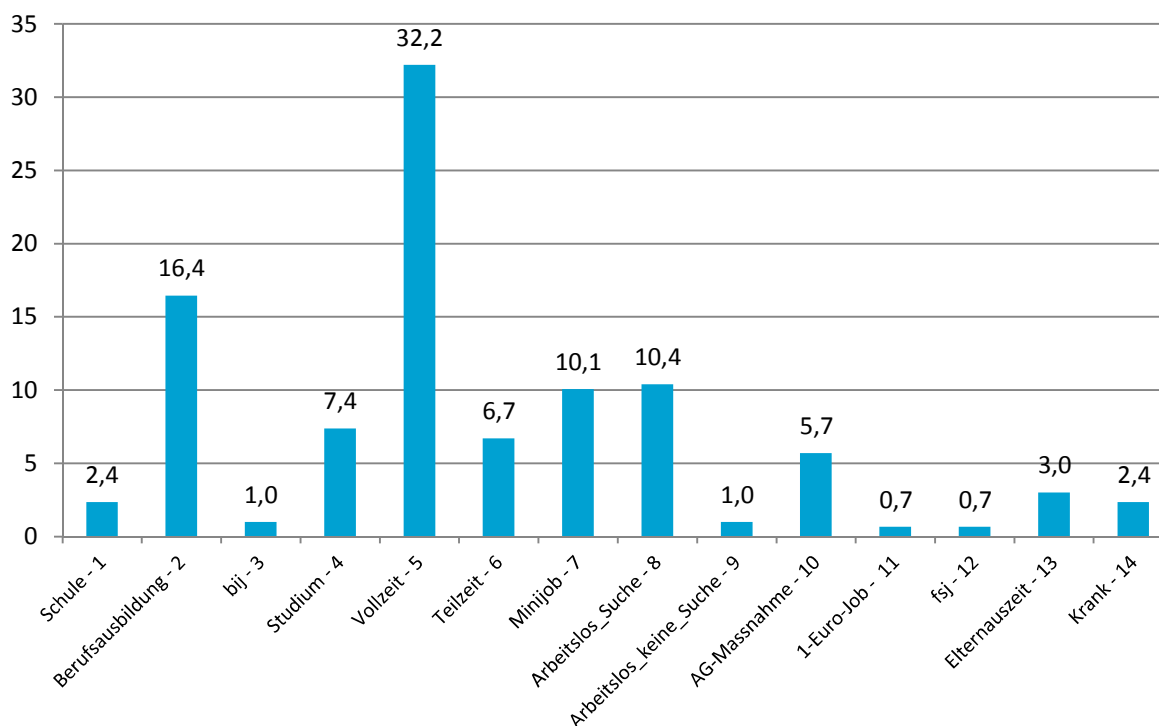
Quelle: Eigene Befragung. 296 Befragte.

Im zweiten Teil der Befragung der dritten Welle tritt die aktuelle Situation der Befragten hinsichtlich Beruf, Erwerbstätigkeit und Ausbildung in den Fokus. Zunächst ist von Interesse, wie sich diese Situa-

tion zu einem Zeitpunkt darstellt, der deutlich nach dem Auslandsaufenthalt gemessen wird. Abbildung A.5.26 zeigt hierzu die Antwortverteilung. Kumuliert etwa 25 Prozent der Antwortenden befinden sich in irgendeiner Form von (Aus-) Bildungsaktivitäten, davon die deutliche Mehrzahl in einer beruflichen Ausbildung oder im Studium. Des Weiteren sind knapp 40 Prozent erwerbstätig, davon der deutlich größere Teil in Vollzeit. Hinzu kommen noch 10 Prozent der Befragten, die eine geringfügige Beschäftigung ausüben. Etwa 11 Prozent geben an, arbeitslos zu sein; knapp 6 Prozent nehmen derzeit an einer Maßnahme der Agentur für Arbeit/Jobcenter teil. Insgesamt zeichnet Abbildung A.5.26 so ein eher positives Bild der Arbeitsmarktsituation der jungen Erwachsenen im Zeitraum ein bis drei Jahre nach dem Auslandsaufenthalt: Der deutliche Großteil ist entweder beschäftigt (typischerweise in Vollzeit) oder in Ausbildung. Nur ein tendenziell kleiner Teil ist arbeitslos oder nimmt an einem Beschäftigungsförderungsprogramm teil, ebenso wenige sind komplett inaktiv etwa durch Elternzeit oder Krankheit.

Abbildung A.5.26: Wie stellt sich Ihr Berufsleben ihre Ausbildung aktuell dar?

in %

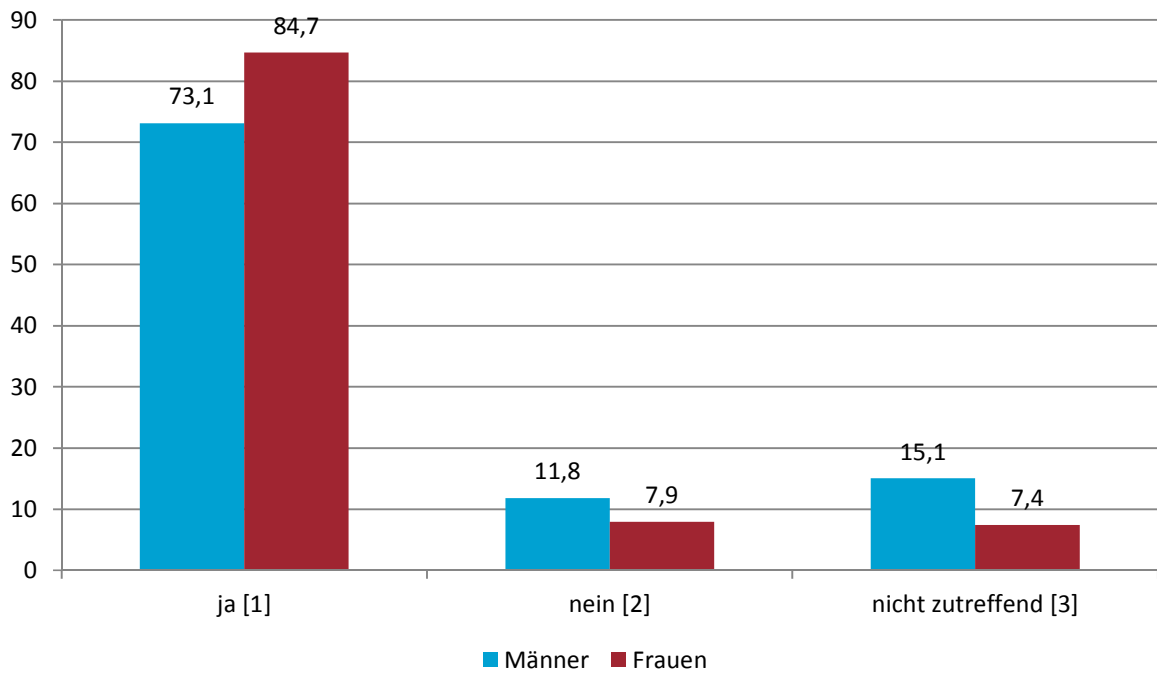


Quelle: Eigene Befragung. 298 Befragte.

Aufbauend auf der beruflichen Situation werden diejenigen, die sich in Erwerbstätigkeit oder Ausbildung befinden, befragt, ob sie im Rahmen ihrer aktuellen Tätigkeit Fähigkeiten nutzen, die sie beim Auslandsaufenthalt erworben oder verbessert haben. Insgesamt vier verschiedene Dimensionen dieser Frage sind in den Abbildungen A.5.27 bis A.5.30 dargestellt.

Abbildung A.5.27: Nutzen Sie in Ihrer Ausbildung bzw. an Ihrem Arbeitsplatz Fähigkeiten aus dem Auslandsaufenthalt? – Fähigkeit, mit Menschen umzugehen

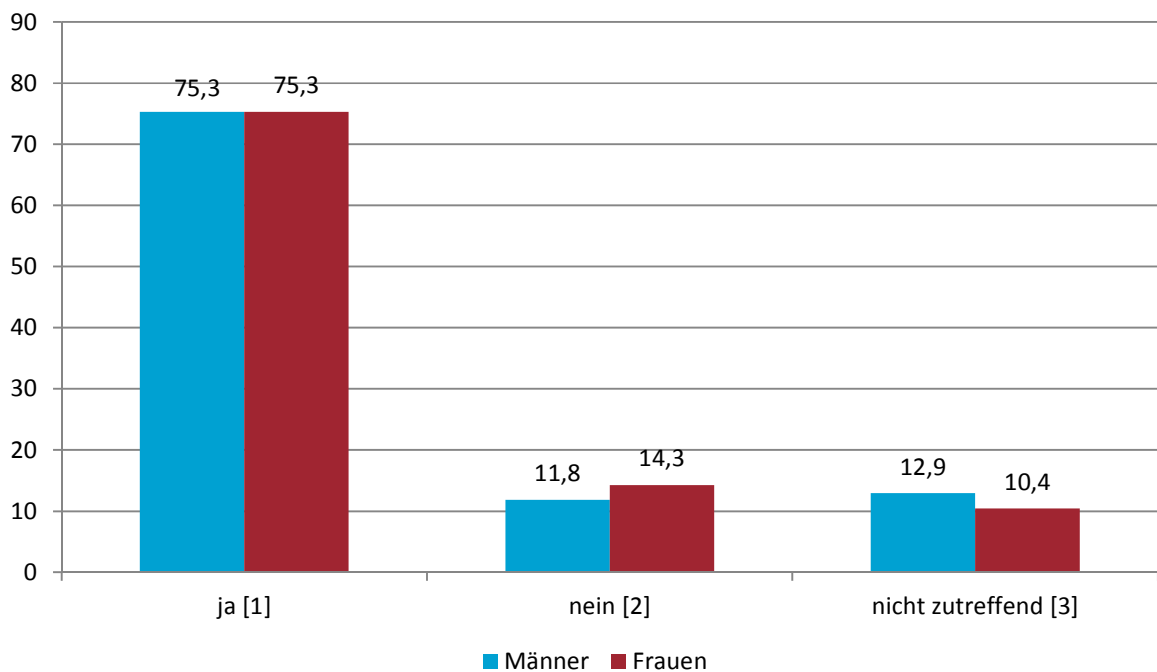
in %



Quelle: Eigene Befragung. 275 Befragte.

Abbildung A.5.28: Nutzen Sie in Ihrer Ausbildung bzw. an Ihrem Arbeitsplatz Fähigkeiten aus dem Auslandsaufenthalt? – Berufliche Fachkenntnisse

in %

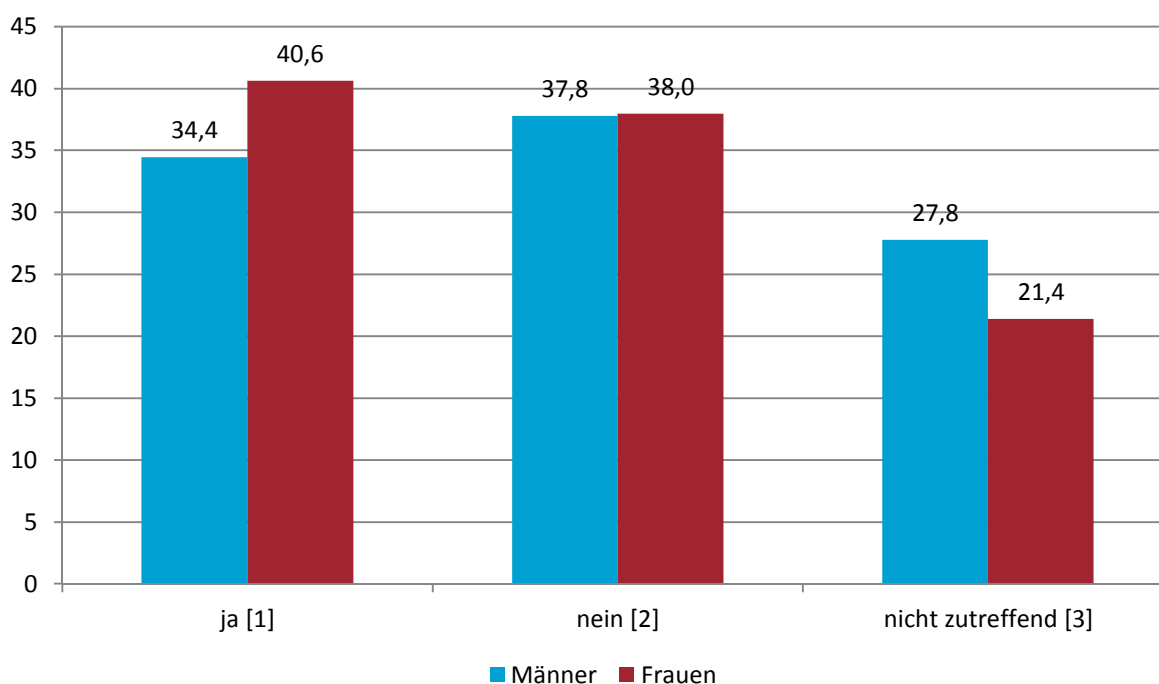


Quelle: Eigene Befragung. 275 Befragte.

In der Gesamtschau zeigen diese Schaubilder, dass nach der Selbsteinschätzung der Befragten die im Ausland erworbenen Fähigkeiten in ihrem Berufs- und Ausbildungsalltag eine deutliche Rolle spielen. Betrachtet man ausschließlich die Antworten „ja“ und „nein“ für diejenigen, für welche die Frage auch zutreffend ist, dann sagen z.B. über 80 Prozent der Befragten, dass sie besser mit Menschen umgehen können (Abbildung A.5.27). Interessanterweise spielen aus der längerfristigen Perspektive auch die erworbenen beruflichen Fachkenntnisse eine signifikante und deutliche Rolle (Abbildung A.5.28).

Abbildung A.5.29: Nutzen Sie in Ihrer Ausbildung bzw. an Ihrem Arbeitsplatz Fähigkeiten aus dem Auslandsaufenthalt? – Umgang mit PC und anderen Kommunikationstechnologien

in %



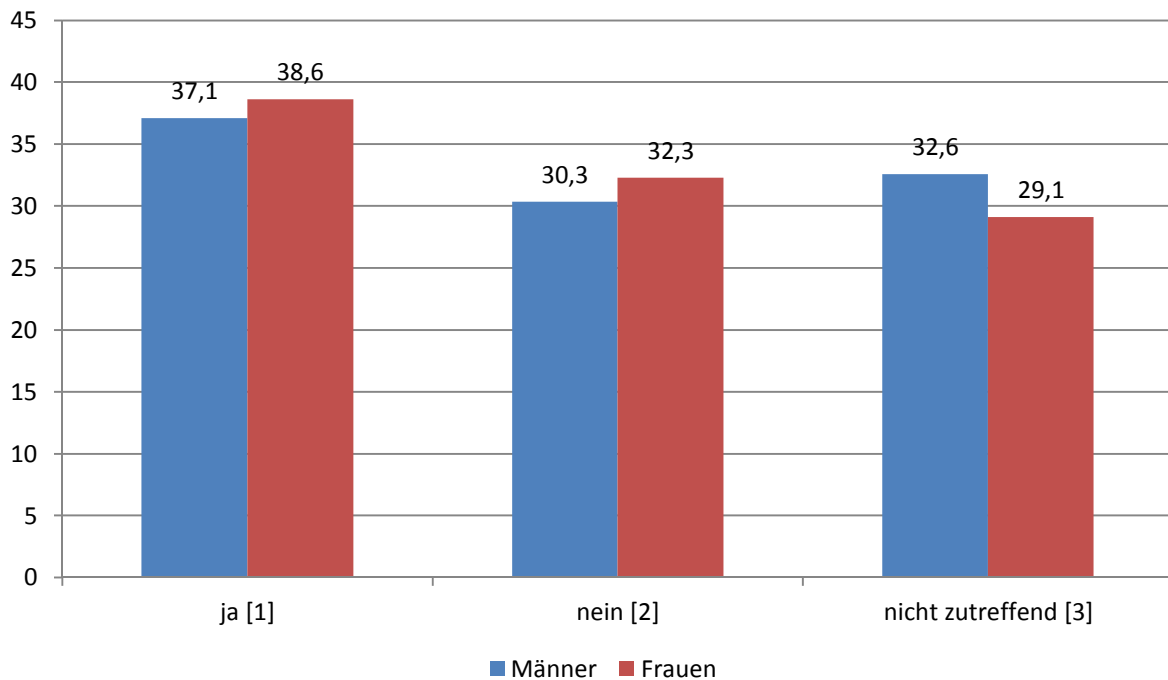
Quelle: Eigene Befragung. 277 Befragte.

Zwei weitere Dimensionen der Fähigkeiten sind in der aktuellen beruflichen Situation der jungen Erwachsenen weniger relevant: PC-Kenntnisse (Abbildung A.5.29) und Sprachkenntnisse (Abbildung A.5.30). Hier ist zum einen der Anteil der Befragten, für welche die Frage nicht zutreffend ist, höher als bei den anderen Dimensionen. Zum zweiten ist die Verteilung der Antworten „ja“ und „nein“ fast komplett ausgewogen. Auch hier ist festzustellen, dass sich die Angaben von Männern und Frauen durchgängig kaum voneinander unterscheiden. Zur Begründung der Muster in den Abbildungen A.5.29 und A.5.30 ließen sich zwei Interpretationen vermuten: Zum einen befinden sich viele der Befragten in einem Beruf bzw. einer Ausbildung, in der PC-Kenntnisse keine Rolle spielen, so dass es auch nicht wichtig ist, ob diese im Ausland erworben/vertieft wurden oder nicht. Gleiches mag auch für die Sprachkenntnisse gelten. Zum zweiten kann es auch sein, dass derart spezifische Kenntnisse im Auslandsaufenthalt nicht nachhaltig erhöht werden konnten.⁶¹

⁶¹ Dazu ist im Hinblick auf den Erwerb von Sprachkenntnissen anzumerken, dass der Schwerpunkt während der Vorbereitung auf praxisorientierten sowie auf die Anforderungen des Auslandsaufenthalts zugeschnittenen Sprachtrainings liegt, um

Abbildung A.5.30: Nutzen Sie in Ihrer Ausbildung bzw. an Ihrem Arbeitsplatz Fähigkeiten aus dem Auslandsaufenthalt? – Sprachkenntnisse

in %



Quelle: Eigene Befragung. 278 Befragte.

A.5.3.6 Multivariate Analysen

Insgesamt lässt sich aus den Antworten zu den drei abgefragten Indikatoren „Gesamtnutzen des Auslandsaufenthaltes“ (Abbildung A.5.20), Sprachkompetenz (Abbildung A.5.18) und Berufskompetenz (Abbildung A.5.19) eine positive bis sehr positive Einschätzung des Auslandspraktikums ableiten. Abschließend wurde daher im Rahmen von multivariaten linearen Regressionsmodellen⁶² untersucht, wie die jeweiligen Angaben zu Gesamtnutzen, Sprach- und Berufskompetenz mit individuellen Charakteristika und anderen Größen zusammenhängen. Konkret bedeutet dies, dass die drei genannten Ergebnisgrößen als abhängige Variable auf folgende unabhängige Variablen – d.h. Einflussfaktoren, welche die abhängige Variable (mit) erklären könnten – regressiert werden:

- *Dauer des Aufenthalts in Wochen*; Durchschnitt in der Panelgruppe: 7,2 Wochen.
- *Alter des/der Teilnehmenden*; Durchschnitt in der Panelgruppe: 23,9 Jahre.

die Jugendlichen zu befähigen, sich im Ausland zurecht zu finden. Dabei kann häufig nicht auf Vorkenntnisse in der Landessprache aufgebaut werden, so dass der Spracherwerb – der bei IdA auch nicht im Vordergrund steht – nur bedingt nachhaltig sein kann. Des Weiteren finden Entsendungen in fast alle europäischen Länder statt, und es kann nicht davon ausgegangen werden, dass diese Sprachen (ausgenommen z.B. Englisch, Französisch, Spanisch) im Beruf überhaupt nutzbar sein könnten.

⁶² Da die hier interessierenden abhängigen Variablen kategorialer Natur sind wäre eine multivariate Schätzung mit „Ordered Probit“ oder „Ordered Logit“ Modellen präziser. Es wurde die Reportierung der linearen Regression gewählt, da dies die Darstellung und Diskussion der Ergebnisse vereinfacht und nachvollziehbarer macht. Die Ergebnisse der linearen Regression unterscheiden sich qualitativ nicht von jenen, die mit „Ordered Probit“ oder „Ordered Logit“ Modellen geschätzt wurden.

- *Geschlecht* (Binäre Indikatorvariable); Anteil Frauen in der Panelgruppe: 52,6 Prozent.
- Binäre Indikatorvariable „*Kein Berufsabschluss ja/nein*“; Anteil ohne Berufsabschluss in der Panelgruppe: 50,1 Prozent.
- *Schulabschluss* gemessen als Set aus vier binären Indikatoren: i) *Kein Schulabschluss ja/nein*, ii) *Hauptschulabschluss ja/nein*, iii) *Realschulabschluss ja/nein*, iv) *Fachabitur oder Abitur ja/nein*. Letztere Kategorie (iv) wird in der Regression ausgelassen, d.h. in die Basis gesetzt: alle Ergebnisse der anderen drei Kategorien werden relativ zu dieser Gruppe „*Fachabitur oder Abitur*“ interpretiert; Anteile der einzelnen Gruppen in der Panelstichprobe: i) 10 Prozent, ii) 34 Prozent, iii) 28 Prozent, iv) 28 Prozent.
- *Mit Partner/-in zusammenlebend* (Binäre Indikatorvariable); Anteil in der Panelgruppe: 4,5 Prozent.
- *Anzahl Kinder*; 11 Prozent der Befragten in der Panelgruppe haben Kinder, die große Mehrheit davon ein Kind.
- *Deutsche Staatsangehörigkeit* (Binäre Indikatorvariable); Anteil in der Panelgruppe 89 Prozent.
- *Noch nie gearbeitet* (Binäre Indikatorvariable); Anteil in der Panelgruppe 44 Prozent.
- *Noch nie arbeitslos gewesen* (Binäre Indikatorvariable); Anteil in der Panelgruppe 24 Prozent.
- Binäre Indikatorvariable „*Aktiv*“, die den Wert=1 annimmt, wenn die Person angibt, mindestens eine der folgenden Freizeitaktivitäten „sehr oft“ zu unternehmen: Vereinssport, sonstiger Sport, Freunde treffen, Lesen, Hobby ausführen, andere Städte besuchen, Urlaub im Ausland. 59 Prozent der Befragten in der Panelgruppe werden so als „aktiv“ eingestuft.
- Binäre Indikatorvariable „*Zielstrebig*“, die den Wert=1 annimmt, wenn die Person auf eine der Aussagen „Ich weiß wohin im Leben“ oder „Ich entwickle Pläne/Ideen für mein Leben“ mit „trifft voll zu“ antwortet, oder auf die Aussage „Entscheidungen fallen mir schwer“ mit „trifft gar nicht zu“ antwortet. 45,7 Prozent der Personen in der Panelgruppe werden so als „zielstrebig“ eingestuft.⁶³
- Set aus binären Indikatorvariablen für die einzelnen *Projektverbände*.

Die hier aufgeführten Charakteristika sind jene in den Daten verfügbaren Variablen, die potenziell einen Einfluss auf Nutzen und Kompetenzerwerb des Auslandsaufenthaltes haben könnten. Auf Projektebene umfasst dies insbesondere die Dauer des Aufenthaltes sowie die Information, in welchem Projektverbund der/die Teilnehmende war. Auf individueller Ebene Variablen zu Soziodemographie (Alter, Geschlecht, Schulbildung, Ausbildung, Familienstand, Erfahrung mit Erwerbstätigkeit sowie Arbeitslosigkeit) sowie subjektive Persönlichkeitseinschätzung vor dem Auslandsaufenthalt (Aktivität; Zielstrebigkeit). Bei letzteren ist zu betonen, dass dies zwei einfache Indikatoren auf Basis der Selbsteinschätzung der Teilnehmenden sind und keinesfalls den Anspruch an eine objektive, psychometrische Messung stellen. Die in obiger Auflistung enthaltenen deskriptiven Statistiken (Stichprobendurchschnitte) aller genannten Variablen legen nahe, dass die zur Auswertung zur Verfügung stehende Panelgruppe repräsentativ für die IdA-Teilnehmenden ist.

⁶³ Es ist anzumerken, dass die beiden Indikatorvariablen „Aktiv“ und „Zielstrebig“ nur eine grobe Einteilung vornehmen können, die letztlich die Panelstichprobe der IdA-Teilnehmenden in jeweils zwei Gruppen „aktiv“ vs. „weniger aktiv“ und „zielstrebig“ vs. „weniger zielstrebig“ einteilt. Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass die hier vorgenommene Einteilung auf Basis der eigenen, subjektiven Beurteilung der Befragten erfolgt, die nicht notwendigerweise mit der Einschätzung der Betreuenden oder einer objektiven Skala übereinstimmen muss. Unter Berücksichtigung dieser wichtigen Einschränkungen in den Interpretationsmöglichkeiten kann diese grobe Klassifizierung dennoch sinnvolle Hinweise zu potenziellen Unterschieden der Auswirkungen von IdA liefern.

Die Tabellen A.5.3 bis A.5.5 enthalten die Ergebnisse der multivariaten Regressionsanalysen. Hierbei wird neben einer Basisspezifikation (Spezifikation 1) jeweils auch eine Variante mit Persönlichkeitscharakteristika (Spezifikation 2), mit Projektverbundsindikatoren (Spezifikation 3) sowie mit beidem geschätzt (Spezifikation 4). Tabelle A.5.3 betrachtet die Einflussfaktoren der erworbenen Sprachkompetenz. Bei der Interpretation der Koeffizienten ist zu beachten, dass die Skalen der abhängigen Variablen von 1 (sehr gut/viel) bis 5 (sehr wenig/schlecht) kodiert sind, d.h. ein negatives Vorzeichen bedeutet, dass die Variable einen qualitativ positiven Einfluss hat. Bei der Interpretation der Ergebnisse liegt der Fokus auf der Richtung des Zusammenhangs sowie dessen statistischer Signifikanz.

Tabelle A.5.3: Einflussfaktoren der erworbenen Sprachkompetenz: Ergebnisse eines linearen Regressionsmodells

	Spezifikation 1		Spezifikation 2		Spezifikation 3		Spezifikation 4	
	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert
Dauer des Aufenthalts	-0,0340***	-3,81	-0,0314***	-3,57	-0,0091	-0,69	-0,0052	-0,41
Alter	0,0075	0,87	0,0014	0,17	0,0155*	1,73	0,0101	1,14
Geschlecht	-0,0047	-0,08	0,0045	0,08	0,0058	0,1	0,0184	0,32
Kein Berufsabschluss	-0,0709	-1,01	-0,0759	-1,09	-0,0390	-0,52	-0,0497	-0,67
Kein Schulabschluss	0,3453***	2,75	0,3300***	2,67	-0,0932	-0,64	-0,1175	-0,82
Hauptschulabschluss	0,3183***	3,79	0,3306	4	0,1958**	2,16	0,1955**	2,19
Realschulabschluss	0,0070	0,09	0,0114	0,14	-0,0978	-1,16	-0,0980	-1,18
Mit Partner/-in lebend	-0,0077	-0,05	0,0130	0,09	0,0869	0,63	0,1155	0,85
Anzahl Kinder	0,0477	0,59	0,0720	0,9	-0,1288	-1,53	-0,1161	-1,4
Deutsche Staatsangehörigkeit	0,1972**	2,08	0,2112**	2,26	0,1877**	1,98	0,2038**	2,18
Noch nie gearbeitet	0,1074*	1,66	0,0999	1,57	0,0787	1,21	0,0673	1,05
Noch nie arbeitslos	0,0473	0,57	0,0612	0,75	0,0441	0,5	0,0566	0,65
Aktiv			-0,1462***	-2,46			-0,1357**	-2,33
Zielstrebig			-0,3004***	-5,18			-0,3080***	-5,4
Indikatoren für Projektverbünde					Ja		Ja	
Konstante	1,6872***	5,97	2,0167***	4,87	2,1390***	3,81	2,4624***	4,44
R ²	0,05		0,08		0,14		0,17	
N	1.155		1.155		1.155		1.155	

Quelle: Eigene Erhebung. - Antworten von Personen, deren Auslandsaufenthalt in Österreich stattfand, sind nicht mit einbezogen. Signifikanzniveaus 1%=***, 5%=**, 10%=*

Die Ergebnisse in Tabelle A.5.3 zeigen, dass einige Variablen die Wahrscheinlichkeit signifikant positiv beeinflussen, dass die Befragten von einer verbesserten Sprachkompetenz berichten: Die Dauer des Aufenthaltes erscheint ein naheliegendes Ergebnis, da ein längeres Auslandspraktikums mit mehr Sprachnutzung einhergehen sollte. Alter, Geschlecht und die Tatsache, noch keinen Berufsabschluss zu haben, scheinen die erworbenen Sprachkenntnisse nicht zu beeinflussen. Gleiches gilt für den Familienstand.

Bei den Bildungsgruppen fällt auf, dass die höheren Kategorien (Realschule und Fachabitur/Abitur) vom Auslandsaufenthalt hinsichtlich der Sprachkompetenz profitieren, während dies bei den niedrigeren Bildungsgruppen (Hauptschule oder kein Schulabschluss) nicht der Fall ist. IdA-Teilnehmende, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit haben, weisen ebenso signifikant verbesserte Sprachkenntnisse auf. Sehr ausgeprägte positive Effekte zeigen sich insbesondere für jene Personen, die nach der oben erläuterten Vorgehensweise auf Basis ihrer Selbsteinschätzung vor dem Auslandsaufenthalt als „aktiv“ oder als „zielstrebig“ kategorisiert wurden: Diese Personengruppe profitiert am meisten von IdA bei der Sprachkompetenz.

Diese statistisch signifikante Tendenz, dass sich als zielstrebig wahrnehmende Personen stärker profilieren, findet sich auch im Zusammenhang mit Angaben zum Erwerb beruflicher Kompetenzen im Rahmen des Auslandspraktikums (Tabelle A.5.4). Sehr deutlich ist hier jedoch auch das Ergebnis, dass die niedrigeren Schulbildungsgruppen hochsignifikant mit der Einschätzung korrelieren, viel für ihren Beruf gelernt zu haben. Dieses Ergebnis ist besonders ausgeprägt – in allen Spezifikationen – für diejenigen Personen ohne Schulabschluss und nur mit Hauptschulabschluss. Als dritter wesentlicher und signifikanter Einflussfaktor hinsichtlich der Berufskompetenz erweist sich wiederum die Länge des Auslandsaufenthaltes.

Tabelle A.5.4: Einflussfaktoren der erworbenen Berufskompetenz: Ergebnisse eines linearen Regressionsmodells

	Spezifikation 1		Spezifikation 2		Spezifikation 3		Spezifikation 4	
	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert
Dauer des Aufenthalts	-0,0528***	-4,77	-0,0516***	-4,68	-0,0306*	-1,86	-0,0305*	-1,86
Alter	-0,0039	-0,36	-0,0061	-0,58	0,0012	0,11	-0,0002	-0,02
Geschlecht	-0,1271*	-1,72	-0,1239*	-1,69	-0,0956	-1,28	-0,0908	-1,23
Kein Berufsabschluss	0,0257	0,3	0,0226	0,26	-0,0038	-0,04	-0,0145	-0,16
Kein Schulabschluss	-0,4353***	-2,79	-0,4529***	-2,93	-0,4179**	-2,29	-0,4347***	-2,4
Hauptschulabschluss	-0,2120**	-2,04	-0,2031**	-1,96	-0,2558**	-2,24	-0,2555**	-2,25
Realschulabschluss	-0,0316	-0,31	-0,0231	-0,23	-0,1132	-1,06	-0,1071	-1,01
Mit Partner/-in lebend	-0,2714	-1,58	-0,2392	-1,4	-0,2044	-1,19	-0,1700	-0,99
Anzahl Kinder	0,0761	0,8	0,1028	1,08	0,0511	0,5	0,0632	0,63
Deutsche Staatsangehörigkeit	0,0412	0,35	0,0461	0,4	0,0381	0,32	0,0434	0,37
Noch nie gearbeitet	-0,0870	-1,08	-0,0887	-1,11	-0,0625	-0,76	-0,0668	-0,82
Noch nie arbeitslos	0,0600	0,58	0,0661	0,65	0,0400	0,36	0,0487	0,44
Aktiv			0,0700	0,94			0,0707	0,95
Zielstrebig			-0,3273***	-4,51			-0,3160***	-4,36
Indikatoren für Projektverbände					Ja		Ja	
Konstante	3,4476***	9,87	3,5913***	10,09	3,0633***	4,3	3,1859***	4,47
R ²		0,03		0,05		0,11		0,12
N		1.207		1.207		1.200		1.200

Quelle: Eigene Erhebung. Signifikanzniveaus 1%=***, 5%=**, 10%=*

Tabelle A.5.5: Einflussfaktoren des Gesamtnutzens des Auslandsaufenthaltes: Ergebnisse eines linearen Regressionsmodells

	Spezifikation 1		Spezifikation 2		Spezifikation 3		Spezifikation 4	
	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert
Dauer des Aufenthalts	-0,0221***	-2,89	-0,0209***	-2,75	-0,0144	-1,3	-0,0138	-1,25
Alter	0,0116	1,57	0,0096	1,3	0,0094	1,25	0,0080	1,07
Geschlecht	-0,1727***	-3,39	-0,1686***	-3,33	-0,1330***	-2,66	-0,1283***	-2,59
Kein Berufsabschluss	-0,0220	-0,37	-0,0229	-0,38	0,0091	0,14	0,0039	0,06
Kein Schulabschluss	0,1461	1,35	0,1342	1,25	0,1148	0,94	0,1031	0,85
Hauptschulabschluss	0,1496**	2,08	0,1570**	2,2	0,1028	1,34	0,1036	1,36
Realschulabschluss	0,0812	1,16	0,0853	1,22	0,0253	0,35	0,0274	0,38
Mit Partner/-in lebend	-0,0636	-0,54	-0,0446	-0,38	-0,0124	-0,11	0,0072	0,06
Anzahl Kinder	-0,0924	-1,4	-0,0747	-1,14	-0,0684	-1,01	-0,0604	-0,89
Deutsche Staatsangehörigkeit	-0,0555	-0,69	-0,0497	-0,62	-0,0516	-0,65	-0,0461	-0,59
Noch nie gearbeitet	-0,0397	-0,71	-0,0405	-0,73	-0,0559	-1,01	-0,0587	-1,07
Noch nie arbeitslos	-0,0084	-0,12	-0,0033	-0,05	-0,0072	-0,1	-0,0015	-0,02
Aktiv			0,0139	0,27			0,0173	0,35
Zielstrebig			-0,2207***	-4,41			-0,1993***	-4,11
Indikatoren für Projektverbände					Ja		Ja	
Konstante	1,8311***	7,59	1,9526***	7,93	2,0457***	4,27	2,1471***	4,48
R ²		0,03		0,05		0,09		0,1
N		1.217		1.217		1.210		1.210

Quelle: Eigene Erhebung. Signifikanzniveaus 1%=***, 5%=**, 10%=*

Die Dauer des Aufenthalts spielt auch bei der Einschätzung des Gesamtnutzens eine wesentliche Rolle (Tabelle A.5.5) und ist somit durchgängig einer von zwei Faktoren, der die Ergebnisgrößen von IdA – hier gemessen als subjektive Einschätzung der Sprachkompetenz, Berufskompetenz und des Gesamtnutzens – signifikant positiv beeinflusst. Die Aufenthaltsdauer ist Teil des Programmdesigns. Der zweite durchgängig einflussreiche Faktor liegt auf der persönlichen Ebene der Teilnehmenden: die Wahrnehmung der eigenen Zielstrebigkeit. Hinsichtlich der Einschätzung des Gesamtnutzens zeigt Tabelle A.5.5, dass neben dieser Zielstrebigkeit und der Aufenthaltsdauer das Geschlecht als dritter Faktor eine Rolle spielt. Frauen berichten signifikant häufiger von einem positiven Gesamtnutzen der Maßnahme als Männer.

A.5.3.7 Zusammenfassung und Fazit

Die vorliegende Auswertung der Befragung von Teilnehmenden des transnationalen IdA-Programms basiert auf einer umfassenden Datenbasis. Zur Verfügung standen Stichproben zur ersten Befragungswelle mit N=3.488 Personen, zur zweiten Welle nach dem Auslandsaufenthalt mit N=2.609 Personen, sowie eine Panelgruppe von N=1.905 Personen, für die eine Verknüpfung der individuellen Antworten der ersten und zweiten Welle möglich war. Darüber hinaus wurden in einer dritten Welle Daten zum längerfristigen Verbleib von N=332 Personen per online-Befragung erhoben.

Die Auswertung zeigt, dass die Zielgruppe der benachteiligten Jugendlichen und jungen Erwachsenen klar erreicht wird: Die IdA-Teilnehmer/-innen – zur Hälfte Frauen, im Schnitt 24 Jahre alt, zu 88 Prozent deutscher Staatsangehörigkeit – haben zum größeren Teil keinen Berufsabschluss, zum Teil auch keinen Schulabschluss. Drei Viertel von ihnen waren schon einmal arbeitslos, im Schnitt 14 (Männer) bzw. 10 Monate (Frauen).

Vor dem Auslandsaufenthalt fühlen sich die Teilnehmer/-innen gut bis sehr gut vorbereitet, eine Einschätzung, die sich auch ex post in ihren Antworten wiederfindet, geringfügig relativiert, vermutlich durch die real erlebten Eindrücke während des Aufenthalts. Als Zielländer sind in der Stichprobe 22 Länder vertreten, v.a. in Großbritannien, Italien, Spanien sowie in der Türkei finden viele Auslandspraktika statt. Im Anschluss an den Aufenthalt befragt, empfindet die deutliche Mehrheit der IdA-Teilnehmenden diesen als nützlich oder sehr nützlich. Dieses Bild zeigt sich sowohl in der Gesamteinschätzung als auch in der Detailbetrachtung hinsichtlich beispielsweise der Beratung/Betreuung und der Zusammenarbeit mit den Kollegen/Kolleginnen vor Ort. Auch die persönliche Entwicklung wird positiv gezeichnet, die Befragten fühlen sich sicherer, selbstbewusster, sie berichten zum Großteil, viel über ein anderes Land gelernt zu haben.

Allein hinsichtlich der erworbenen beruflichen Kompetenzen ist das Bild etwas differenzierter, und ein nennenswerter Teil – wenn auch nicht der Großteil – der Befragten ist sich des diesbezüglichen Nutzens nicht sicher bzw. zweifelt diesen an. Dies mag eventuell mit der (hinsichtlich des Erwerbs beruflicher Kompetenzen) eher kurzen Aufenthaltsdauer zusammenhängen, und möglicherweise auch damit, dass viele der Befragten noch gar nicht wissen, wie es denn beruflich genau weitergeht. Davon ist insbesondere für die IdA-Teilnehmer/-innen an der ersten Schwelle auszugehen, die sich in einer beruflichen Orientierungsphase befinden. Zudem schließt sich ja nach dem Auslandsaufenthalt erst die Nachbereitungs- und Nachbetreuungsphase an, in der die Erfahrungen des Auslandsaufenthalts ausgewer-

tet werden und daran anknüpfend eine weitere Begleitung zur Entwicklung arbeitsmarktlicher Perspektiven erfolgt. Gleichzeitig scheint aber der Auslandsaufenthalt den jungen Teilnehmenden signifikant positive Impulse für ihre weitere arbeitsmarktliche Orientierung zu geben.

Die Panelgruppe ermöglichte es, auch individuelle Entwicklungen Vorher-nachher nachzuzeichnen. Hinsichtlich der Einschätzung sowohl der allgemeinen als auch der spezifisch beruflichen Zukunftschancen zeigt sich ein interessantes Muster: die entsprechenden Antwortverteilungen sowohl vorher als auch nachher unterscheiden sich statistisch nicht zwischen Männern und Frauen. Gleichzeitig unterscheiden sie sich aber für beide Geschlechter deutlich zwischen vorher und nachher: Die selbst wahrgenommenen Zukunftschancen sind klar gestiegen.

Unterschiedliche Muster zwischen Männern und Frauen zeigen sich in der Einschätzung des Gesamtnutzens und der persönlichen Entwicklung: Dies wird von Frauen signifikant positiver dargestellt. Dies mag eventuell zum Teil auch damit zusammenhängen, dass sich die befragten Teilnehmerinnen vor der Maßnahme in ihrer Persönlichkeit zurückhaltender und weniger selbstbewusst zeichnen als die Männer. Unterschiedliche Ergebnisse zeigen sich auch bei der Aussage, sich für seine berufliche Zukunft anzustrengen. Hier gibt es bei den Männern einen deutlichen positiven Vorher-Nachher Effekt, bei Frauen dagegen nicht: Diese sind bereits vorher auf einem Niveau der Bereitschaft, sich um ihre berufliche Zukunft zu kümmern, das die Männer auch nach dem Auslandsaufenthalt nicht erreichen.

Die Analyse der Panelgruppe umfasst abschließend multivariate Regressionsanalysen, um jene Einflussfaktoren zu identifizieren, welche mit den abgefragten Kernindikatoren des IdA-Programms – Sprachkompetenz, Berufskompetenz, Gesamtnutzen – zusammenhängen. Es zeigt sich, dass einer der stärksten systematischen Faktoren die Aufenthaltsdauer ist: Je länger der Aufenthalt, desto höher die Einschätzung der erworbenen sprachlichen und beruflichen Kompetenzen, sowie des Gesamtnutzens. Der zweite wesentliche Faktor scheint in der Person begründet zu liegen: Teilnehmende, die sich vor dem Auslandsaufenthalt durch eine positivere Wahrnehmung der eigenen Zielstrebigkeit auszeichnen, profitieren signifikant mehr vom Auslandsaufenthalt hinsichtlich der drei Ergebnisindikatoren.

Einzelne Ergebnisse zeigen des Weiteren, dass hinsichtlich der Berufskompetenz besonders die niedrigen Schulbildungsgruppen (Hauptschule oder ohne Schulabschluss) zu profitieren scheinen. Dies wäre ein Resultat, dass die Zielgruppenadäquatheit von IdA betonen würde. Eine Rolle spielt hier eventuell auch, dass diese Gruppen auf relativ niedrigem Niveau der Berufskompetenz in das Projekt gestartet sind und daher auch ein relativ kurzer Aufenthalt signifikante Kompetenzergebnisse zeitigen kann.

Die längerfristigen Befragungsergebnisse der dritten Welle zeigen des Weiteren, dass die in den Auswertungen der Wellen 1 und 2 ermittelten Muster nachhaltig zu sein scheinen: Nutzen und Praxisbezug des Auslandsaufenthalts werden grundsätzlich sehr hoch eingeschätzt, auch rückblickend zeichnen die Befragten ein sehr positives Bild ihrer Erfahrungen. Wie auch in den Auswertungen der Wellen 1 und 2 sind keine signifikanten Unterschiede zwischen Männern und Frauen zu ermitteln.

Hinsichtlich der aktuellen Arbeitsmarktsituation zeigte sich, dass insgesamt etwa drei Viertel der befragten IdA-Teilnehmenden sich heute in einer Vollzeit- oder Teilzeiterwerbstätigkeit oder in Ausbildung befindet. Nur ein kleiner Teil der Befragten ist arbeitslos, inaktiv oder ausschließlich geringfügig beschäftigt. Des Weiteren berichten die Befragten davon, dass die im Auslandsaufenthalt erworbenen oder vertieften Fähigkeiten auch in ihrer heutigen Tätigkeit nützlich sind: Dies betrifft beispielsweise

den Umgang mit Menschen, das Kulturenverständnis, aber auch berufliche Fachkenntnisse. Dementsprechend schätzen die Befragten mehrheitlich ihre berufliche Zukunft als gut ein, und sehen sich als Individuen, die diese berufliche Zukunft zielstrebig verfolgen.

A.5.4 Berufsbildung ohne Grenzen

Das Programm Berufsbildung ohne Grenzen – Betriebliche Mobilitätsberater zielte darauf ab, die Zahl der auslandserfahrenen Auszubildenden und jungen Fachkräfte zu steigern. Zu diesem Zweck wurden durch das BMAS Mittel des ESF bereitgestellt, um bei Handwerkskammern, Industrie- und Handelskammern sowie Kammern der freien Berufe Stellen als Mobilitätsberater/-innen einzurichten. Ziel dieser Mobilitätsberater/-innen war es, durch die wirtschaftsnahe Unterstützungskultur der Kammern die grenzüberschreitende Mobilität, insbesondere schon während der Ausbildung, zu erhöhen. Das Aufgabenspektrum der Mobilitätsberater/-innen umfasste dabei:

- Beratung und Motivation von Unternehmen und Auszubildenden hinsichtlich einer Mobilitätsmaßnahme während der Ausbildung;
- Unterstützung bei der Antragsstellung, Planung, Organisation und Durchführung von Mobilitätsprojekten;
- Information und Beratung über relevante Förderprogramme;
- Ansprache, Bewerbung und Akquise von Betrieben zur Bereitstellung von Praktikumsplätzen für ausländische Jugendliche und junge Arbeitnehmer/-innen sowie die Vorbereitung von aufnehmenden Betrieben;
- Vermittlung und ggf. Organisation von Vorbereitungsmaßnahmen für Teilnehmende von Mobilitätsprojekten wie Sprachkurse oder interkulturelle Trainings.

Das Programm startete 2009 und endete 2014. Die Budgetlinie lag bei rd. 14 Mill. Euro, davon 8,1 Mill. Euro aus ESF-Mitteln (58 Prozent).⁶⁴

Im Rahmen der Evaluation ESF OP des Bundes wurde das Programm Berufsbildung ohne Grenzen – Betriebliche Mobilitätsberater durch das Evaluationsteam wissenschaftlich begleitet. Ziel der Evaluation war es, Erkenntnisse über die Umsetzung des Programms, der Akquisestrategie der Mobilitätsberater/-innen, den Einfluss der Beratung auf die Bereitschaft zur Auslandsentsendung von Auszubildenden bzw. jungen Fachkräften sowie der Etablierung einer Kultur der grenzüberschreitenden Mobilität in den Unternehmen zu gewinnen.

Neben den Daten der materiellen und finanziellen Auswertung des ESF-Monitorings wurden auch die Erfahrungen von den beratenen Unternehmen sowie beteiligten Handwerkskammern, Industrie- und Handelskammern sowie Kammern der freien Berufe erhoben. Zu diesem Zwecke wurden sowohl die Unternehmen als auch die geförderten Mobilitätsberater/-innen über standardisierte Erhebungen befragt. Die Unternehmensbefragung erfolgte kontinuierlich über die gesamte Programmlaufzeit. Die Unternehmen wurden durch den Mobilitätsberater/die Mobilitätsberaterin im Anschluss an die Beratungsleistungen gebeten einen Fragebogen auszufüllen. Im Zuge der jährlichen Trägerbefragung im

⁶⁴ Quelle: Finanzcontrolling-Abfrage: Wirtschaftlichkeit der Umsetzung (Stichtag: 06.05.2015).

Rahmen der Gesamtevaluation des ESF OP Bund haben die Mobilitätsberater/-innen in den Jahren 2011 und 2014 teilgenommen. Zum Zeitpunkt der Berichtserstellung lagen insgesamt 301 ausgefüllte Fragebögen der Unternehmen von 31 beteiligten Handwerkskammern, Industrie- und Handelskammern sowie Kammern der freien Berufe vor. An den beiden Trägerbefragungen aus den Jahren 2011 und 2014 haben von den 36 bewilligten Projektträgern jeweils insgesamt 24 an den Trägerbefragungen teilgenommen, dies entspricht in beiden Wellen einer Rücklaufquote von 66 Prozent.

A.5.4.1 Zielgruppenerreichung

Zum Zeitpunkt der Berichtserstellung sind an die Europäische Kommission in Zahlungsanträgen insgesamt 11,6 Mill. Euro geprüfte und geflossene Ausgaben übermittelt worden (82 Prozent der Budgetlinie). Weiterhin lagen aus noch zu prüfenden Zahlungsanträgen, die mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit noch bis Ende Dezember 2015 in einen Zahlungsantrag einfließen werden, fast 2,5 Mill. Euro als geplante Ausgaben vor. Folglich wurde unter der Annahme, dass die geplanten Ausgaben voll als Zahlungsanträge an die Europäische Kommission fließen werden, die Budgetlinie vollständig ausgelastet.

Im Zeitraum von 2009 bis 2014 haben die 36 bewilligten Projektträger durch Informationsveranstaltungen und Beratungen insgesamt rd. 148.000 Personen erreicht. Der Frauenanteil lag bei 38 Prozent. Mehr als drei Viertel aller erreichten Personen stammen aus dem Zielgebiet 2 (78 Prozent). Aufgrund der Bagatellförderung der betrieblichen Mobilitätsberatung liegen aus den ESF-Monitoringdaten keine weiteren Informationen zu den erreichten Personen oder Organisationen vor. Ergebnisse aus der Trägerbefragung hinsichtlich der Zahl beratener Personen und Organisationen erlauben jedoch Rückschlüsse auf die Beratungstätigkeiten der Mobilitätsberater/-innen (Tabelle A.5.6).

Tabelle A.5.6: Beratene Personen und Organisationen im Zeitraum 2009 bis 2013

	2009	2010	2011	2012	2013	Gesamt
Unternehmen	1.483	3.118	2.787	3.241	3.387	14.016
Ausbildungsverantwortliche	751	1.445	1.306	1.361	1.454	6.317
Auszubildende	2.003	4.549	4.885	5.643	6.484	23.564
junge Fachkräfte	345	684	952	1.088	1.074	4.143
Berufsschulen	206	300	278	265	250	1.299

Quelle: ISG Trägerbefragung 2014, eigene Berechnungen.

Der Schwerpunkt der Beratungstätigkeiten lag eindeutig bei Auszubildenden und Unternehmen. Die Befragung der Unternehmen ergab weiterhin, dass am häufigsten Unternehmen aus den Wirtschaftszweigen des Baugewerbes (29 Prozent), der Industrie (23 Prozent) sowie des Handwerks (17 Prozent) erreicht wurden. Weiterhin ließ sich die Zahl der Beschäftigten insgesamt sowie der Auszubildenden in den Unternehmen erheben (Tabelle A.5.7).

Tabelle A.5.7: Zahl der Beschäftigten insgesamt und Auszubildenden

	Zahl der Beschäftigten insgesamt	Zahl der beschäftigten Auszubildenden
Summe	90.233	7.090
Mittelwert	318	25
Median	60	7
N	284	280

Quelle: ISG Unternehmensbefragung, eigene Berechnungen.

Aus den Beschäftigtenzahlen ergab sich eine Ausbildungsquote (Anteil der Auszubildenden an allen Beschäftigten) von fast 8 Prozent.⁶⁵ Die Mobilitätsberater/-innen erreichten mit 30 Prozent mittlere Unternehmen (unter 250 Mitarbeiter/-innen) am häufigsten, gefolgt von kleinen Unternehmen (unter 50 Mitarbeiter/-innen) mit 26 Prozent, große Unternehmen (mindestens 250 Mitarbeiter/-innen) mit 22 Prozent und Kleinstunternehmen (unter 10 Mitarbeiter/-innen) mit 17 Prozent. Hinsichtlich des Wirtschaftszweigs stammt die Mehrheit der großen Unternehmen aus der Industrie (54 Prozent). Dies galt auch für die meisten mittleren Unternehmen (33 Prozent). Das Baugewerbe war bei den kleinen Unternehmen (43 Prozent) und den Kleinstunternehmen (52 Prozent) überproportional vertreten. Unternehmen aus dem Handwerk waren ebenfalls häufiger in kleinen Unternehmen (20 Prozent) und Kleinstunternehmen (30 Prozent) anzutreffen.

Fast die Hälfte aller Unternehmen (49 Prozent) wies vor der Programmteilnahme keine Beziehungen zum Ausland auf. Die andere Hälfte der Unternehmen hatte Auslandsbeziehungen entweder durch eine Geschäftsbeziehung mit einem ausländischen Unternehmen (25 Prozent), besaß eine eigene Niederlassung (16 Prozent) oder war Teil eines internationalen Konzerns (8 Prozent). Je kleiner ein Unternehmen war, desto geringer war der Anteil der geschäftlichen Beziehungen mit dem Ausland.

A.5.4.2 Umsetzung und Qualität der Beratungen

Die Zusammenarbeit mit der Bewilligungsstelle (BVA) wurde von den Trägern hinsichtlich der technischen Umsetzung der Projekte in beiden Trägerbefragungen in den überwiegenden Fällen als gut oder sehr gut eingeschätzt. Dies traf sowohl auf Fragen zur Projektbeantragung (z.B. Informationsmaterial sowie Unterstützung zur Erstellung des Förderantrags, Dauer und Transparenz des Bewilligungsverfahrens), der laufenden Berichtspflichten im Projektverlauf als auch auf die Bearbeitung von Verwendungs- und Zwischenverwendungsnachweisen zu.

Inhaltlich haben die Mobilitätsberater/-innen im Zuge ihrer Tätigkeit zur Ansprache, Bewerbung und Akquise der Möglichkeiten von grenzüberschreitender Mobilität eine Vielzahl von Veranstaltungen besucht und angeboten. Aus der Trägerbefragung geht hervor, dass jeder Träger im Durchschnitt 40 Informationsveranstaltungen in der Projektlaufzeit ausgerichtet hat. Hinzu kamen weitere aktive Angebote bei Messen, Arbeitstreffen bzw. Sitzungen (jeweils durchschnittlich 8), Workshops (5) und Seminaren (4). Die Vorgehensweise der Mobilitätsberater/-innen zur Kontaktaufnahme im Unternehmen lief in der Regel folgendermaßen ab: Typischerweise wurde der Kontakt in persönlicher Form einer Einzelberatung gefestigt, während die Anbahnung der Einzelberatung und Nachfragen des Betriebs i. d. R. telefonisch erläutert wurde. Die Art der Beratung zwischen Mobilitätsberater/-in und Unternehmen deutet auf diese Vorgehensweise hin, da am häufigsten eine persönliche Einzelberatung (66 Prozent) stattgefunden hat. Telefonische Beratungen wurden ebenfalls sehr häufig genutzt (44 Prozent), während Beratungen im Rahmen einer Veranstaltung seltener genutzt wurden (23 Prozent). Die Kontaktart beeinflusst sehr die Häufigkeit der Kontakte. Auf insgesamt 321 persönliche Einzelberatungen (im Durchschnitt eine Beratung pro Unternehmen) entfielen 612 telefonische Beratungen (zwei Beratungen pro Unternehmen).

⁶⁵ Im aktuellen BIBB Datenreport 2015 liegt auf Grundlage der Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit in Deutschland eine Ausbildungsquote 5,4 Prozent vor.

Das grundsätzliche Interesse der Unternehmen lag stark oder sehr stark in den Möglichkeiten, die eigenen Auszubildenden ins Ausland zu schicken (90 Prozent). Die Hälfte der Unternehmen (52 Prozent) war zudem stark oder sehr stark an Praktika von ausländischen Auszubildenden im eigenen Betrieb interessiert.

Die Unternehmen waren mit der Beratung überwiegend sehr zufrieden (63 Prozent) oder zufrieden (30 Prozent). Dies spiegelte sich ebenfalls in der Bewertung der Beratung nach ausgewählten Qualitätsmerkmalen wider. Hervorzuheben waren dabei die (sehr) guten Bewertungen folgender Einzelaspekte:

- Qualität der Beratung über Förderprogramme zur Finanzierung von Auslandsaufenthalten (90 Prozent)
- Qualität der Entwicklung/Beantragung von Mobilitätsprojekten (88 Prozent)
- Qualität der Vorbereitung von Auszubildenden/jungen Fachkräften auf Auslandsaufenthalte (84 Prozent)
- Qualität der Vermittlung von Praktikumsbetrieben im Ausland (82 Prozent)

Insbesondere im Wirtschaftszweig des Hotel- und Gastgewerbes konnte fast ausnahmslos eine (sehr) gute Bewertung in allen Einzelaspekten beobachtet werden.

A.5.4.3 Wirkung der transnationalen Maßnahme

Im Zuge des Projektverlaufs gaben die Mobilitätsberater/-innen an, dass durch die eigenen Aktivitäten schätzungsweise 2.900 Unternehmen davon überzeugt werden konnten Auszubildende ins Ausland zu entsenden. Am häufigsten wurden dabei Auslandsaufenthalte in die Länder/Regionen Großbritannien und Irland vermittelt (27 Prozent), gefolgt von Frankreich (20 Prozent) und Skandinavien⁶⁶ (17 Prozent). Die Entsendung der eigenen Auszubildenden fand dabei am häufigsten über eine Gruppenentsendung statt (86 Prozent). Weiterhin waren rd. 1.700 Unternehmen durch die Aktivitäten der Mobilitätsberater/-innen bereit, ausländische Auszubildende und junge Fachkräfte im Rahmen von Praktika aufzunehmen. Am häufigsten stammten die ausländischen Auszubildenden und jungen Fachkräfte aus Frankreich (36 Prozent), Skandinavien (26 Prozent) und Polen, Tschechien, Slowakische Republik (20 Prozent). Dabei lag der Schwerpunkt der Aktivitäten der Mobilitätsberater/-innen sowohl bei der Zielrichtung Inland (86 Prozent) als auch bei der Zielrichtung Ausland (82 Prozent) auf KMU.

Aus Sicht der Träger kann aus der Trägerbefragung 2014 festgehalten werden, dass zwei Drittel der Mobilitätsberater/-innen lt. eigener Aussage ihre geplanten Ziele vollständig erreicht haben. In der ersten Trägerbefragung 2011 traf dies noch auf lediglich ein Fünftel zu. Im Projektverlauf traten für die Hälfte der Mobilitätsberater/-innen Probleme auf, die zu einer Verzögerung bei der Umsetzung führten. Am häufigsten wurde als Grund die fehlende Erlaubnis des Unternehmens an den Auszubildenden/die Auszubildende für einen Auslandsaufenthalt genannt (77 Prozent), gefolgt von mangelndem Interesse der Unternehmen am Beratungsangebot (46 Prozent) und dem Fehlen geeigneter Teilnehmenden in den Unternehmen (46). Insbesondere die fehlende Erlaubnis des Unternehmens erschien

⁶⁶ Umfasst die Regionen Schweden, Dänemark, Norwegen, Finnland.

auch in der Unternehmensbefragung als größte Herausforderung der Projektumsetzung. Mehr als die Hälfte aller Unternehmen sah dies als einen Faktor, der gegen einen Auslandsaufenthalt von jungen Fachkräften sprach (56 Prozent). Bei Auszubildenden fiel dieser hemmende Faktor etwas weniger ins Gewicht (47 Prozent). Insbesondere im Handwerk lag das Fehlen der Auszubildenden (70 Prozent) und der jungen Fachkräfte (64 Prozent) ausgeprägter vor als in den anderen Wirtschaftszweigen. Ebenfalls konnte ein negativer Zusammenhang zwischen der Unternehmensgröße und den hemmenden Faktoren der Abwesenheit von Auszubildenden/jungen Fachkräften beobachtet werden. Die Abwesenheit von Auszubildenden/jungen Fachkräften scheint in größeren Unternehmen einfacher kompensiert werden zu können als in kleineren Unternehmen.

Die Messung der Wirkung der Maßnahmen auf die Teilnehmenden erfolgte sowohl durch eine Auswertung der Bereitschaft der Unternehmen, die durch die Beratung mehr Auszubildende/junge Fachkräfte ins Ausland geschickt haben, als auch durch eine Erfassung der Wirkungen des Auslandsaufenthalts auf die Auszubildenden/jungen Fachkräfte selber. Mehr als vier Fünftel aller Unternehmen zeigte nach der Beratung eine starke oder sehr starke Bereitschaft ihre Auszubildenden ins Ausland zu schicken. Diese Beobachtung ließ sich nicht für junge Fachkräfte bestätigen. Lediglich 46 Prozent der Unternehmen bestätigten eine starke oder sehr starke Bereitschaft ihre jungen Fachkräfte ins Ausland zu entsenden. Ein Erklärungsansatz für diese unterschiedlichen Einschätzungen der Bereitschaft kann daran liegen, dass es Unternehmen i.d.R. leichter fällt, in der laufenden Produktion auf Auszubildende als auf junge Fachkräfte zu verzichten.

Bis zum Zeitpunkt der Beratung hatte die Hälfte der Unternehmen bisher keine Auszubildenden ins Ausland entsendet. Insgesamt haben 55 Prozent der Unternehmen angegeben, dass alle bisherigen Auslandsaufenthalte aufgrund der Beratung/Unterstützung der Mobilitätsberater/-innen erfolgten. Dies deutet auf einen positiven Einfluss der Mobilitätsberater/-innen hin. Die Mehrheit der Unternehmen wollte definitiv auch zukünftig Auszubildende ins Ausland schicken (61 Prozent) und ein Drittel beabsichtigte dies vielleicht. Eine ähnliche Tendenz zur Verstetigung der Auslandsentsendungen konnte jedoch nicht für junge Fachkräfte beobachtet werden. Lediglich 22 Prozent wollten ihre jungen Fachkräfte weiterhin sicher ins Ausland schicken und 44 Prozent vielleicht.

Der Auslandsaufenthalt zeigte eine positive Wirkung auf die entsendeten Auszubildenden/jungen Fachkräfte. Unternehmen bestätigten, dass Auszubildende/junge Fachkräfte durch den Auslandsaufenthalt besser motiviert gewesen sind und sich mehr im Unternehmen engagierten (89 Prozent), selbständiger geworden waren (87 Prozent), eine höhere Leistung zeigten (66 Prozent) und besser mit ausländischen Kunden/-innen umgehen konnten (64 Prozent).

Generell schätzten die Unternehmen die Erfahrungen mit grenzüberschreitender Mobilität überwiegend als sehr positiv (50 Prozent) oder positiv (42 Prozent) ein. Kleine Unternehmen bewerteten dabei häufiger ihre Erfahrungen mit grenzüberschreitender Mobilität als sehr positiv (56 Prozent). Nach Wirtschaftszweigen differenziert konnte ebenfalls für drei Viertel der Unternehmen aus dem Hotel- und Gastgewerbe eine sehr positive Erfahrung mit grenzüberschreitender Mobilität beobachtet werden. Auslandserfahrungen wurden von zwei Dritteln der Unternehmen für Auszubildende als wichtig oder sehr wichtig angesehen. Für junge Fachkräfte fiel die Einschätzung etwas geringer aus (54 Prozent). Unternehmen aus den Wirtschaftszweigen des Hotel- und Gastgewerbes sowie der Industrie

waren Auslandserfahrungen sowohl für Auszubildende (80 Prozent) als auch junge Fachkräfte (71 Prozent) besonders wichtig.

Aus Sicht der Unternehmen ergaben sich verschiedene Handlungsbedarfe, die es ermöglichen sollten, zur Verbesserung der Maßnahme beizutragen. Die Unternehmen empfahlen sehr häufig die Organisation der Maßnahme und die Vorbereitungsmaßnahmen (jeweils 77 Prozent) verstärkt durch die Kammern/Innungen stattfinden zu lassen. Ebenfalls sollten die Organisatoren für die Unternehmen geeignete Praktikumsbetriebe im Ausland auswählen (73 Prozent).

Zum Zeitpunkt der Trägerbefragung haben 46 Prozent der Mobilitätsberater/-innen geplant, die in ihrem Projekt geförderten Angebote bzw. Dienstleistungen nach Auslaufen der ESF-Förderung mit Abstrichen fortzusetzen. Dies sollte in den meisten Fällen als eigenfinanziertes/selbsttragendes Projekt erfolgen (86 Prozent). Dagegen wollten 42 Prozent der Mobilitätsberater/-innen die geförderten Angebote bzw. Dienstleistungen nach dem Auslaufen nicht fortsetzen, da in den meisten Fällen keine anderen Finanzierungsmittel existierten (85 Prozent). Lediglich 12 Prozent der Mobilitätsberater/-innen planten zum Zeitpunkt der Befragung die Angebote bzw. Dienstleistungen auch nach Ende der ESF-Förderung fortzusetzen, da aus ihrer Sicht das Interesse der Unternehmen, Auszubildenden und jungen Fachkräfte weiterhin hoch sei.

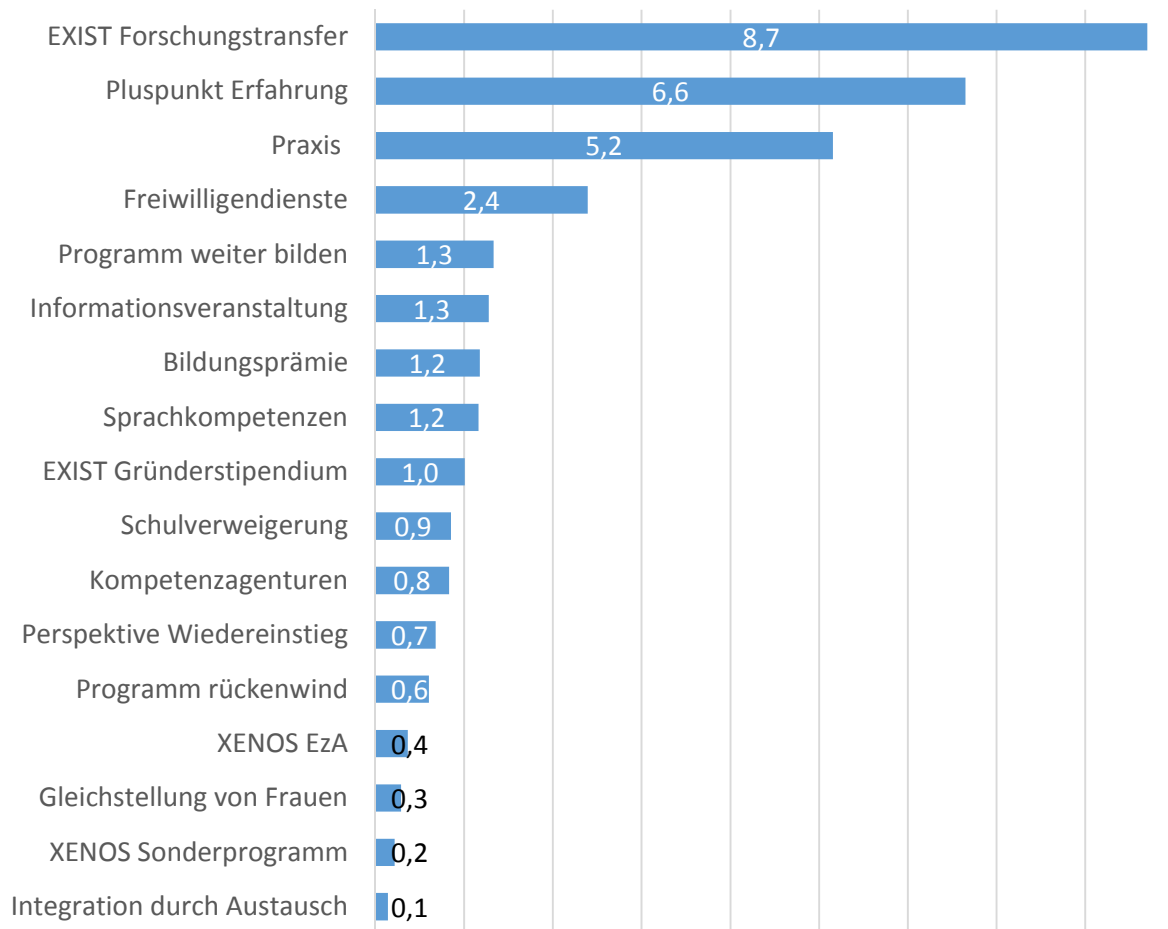
A.5.4.4 Fazit

Die Ergebnisse verdeutlichen, dass die angestrebte Zielgruppe der Auszubildenden und Unternehmen durch die Aktivitäten der Mobilitätsberater/-innen erreicht werden konnten. Insbesondere wurden viele Unternehmen ohne Beziehungen zum Ausland angesprochen. Dies deutet darauf hin, dass die Mobilitätsberater/-innen die Kultur der grenzüberschreitenden Mobilität besonders bei regional aktiven Unternehmen erhöhen wollten. Die Zusammenarbeit mit der Bewilligungsstelle wurde in den überwiegenden Fällen als gut oder sehr gut eingeschätzt. Die Umsetzung der Programminhalte empfand die Mehrheit der Unternehmen als sehr zufriedenstellend. Die Qualität der verschiedenen Beratungsleistungen wurde überwiegend als gut oder sehr gut beurteilt. Diese Ergebnisse können dahingehend interpretiert werden, dass eine reibungslose Umsetzung des Programms von der Beantragung des einzelnen Projekts über die Projektinhalte bis hin zur finanziellen Abwicklung der Bescheide stattgefunden hat.

Der Erfolg der Arbeit der Mobilitätsberater/-innen zeichnete sich nicht nur durch die Zahl der erfolgten Auslandsentsendungen und -aufnahmen von Auszubildenden sowie jungen Fachkräften aus, sondern es konnte auch eine Einstellungsänderung zum Thema grenzüberschreitender Mobilität und einer dauerhaften Bereitschaft zur Entsendung der Unternehmen beobachtet werden. Ferner ließ sich aus Sicht der Unternehmen ein positiver Einfluss auf die Motivation und Selbständigkeit bei den entsendeten Auszubildenden sowie jungen Fachkräften feststellen. Als problematisch erwies sich die Abwesenheit der Auszubildenden und insbesondere der jungen Fachkräfte im Arbeitsablauf der Unternehmen während des Auslandsaufenthalts. Insgesamt schätzten jedoch die meisten Unternehmen die Erfahrungen mit grenzüberschreitender Mobilität positiv oder sehr positiv ein und die Mehrheit plante auch zukünftig Auszubildende ins Ausland zu entsenden. Resümierend kann damit aus den vorliegenden Ergebnissen ein positiver Einfluss der Arbeit der Mobilitätsberater/-innen auf die Bereitschaft der grenzüberschreitenden Mobilität bei den Unternehmen festgehalten werden.

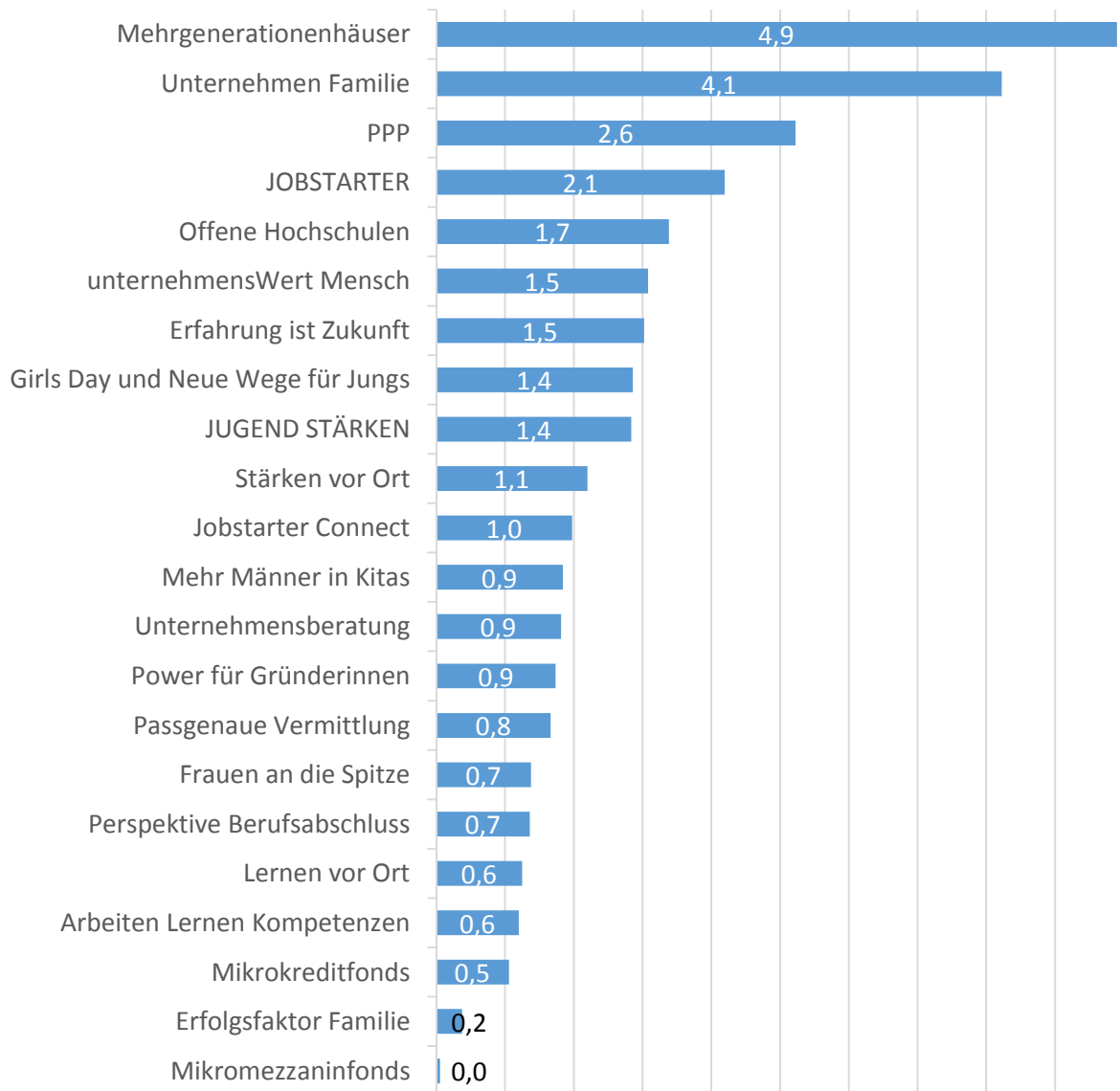
A.6 Wirtschaftlichkeitsanalyse

Abbildung A.6.1: Eingesetzte Vollzeitäquivalente pro Million Euro (Programme ohne Bagatellfälle)



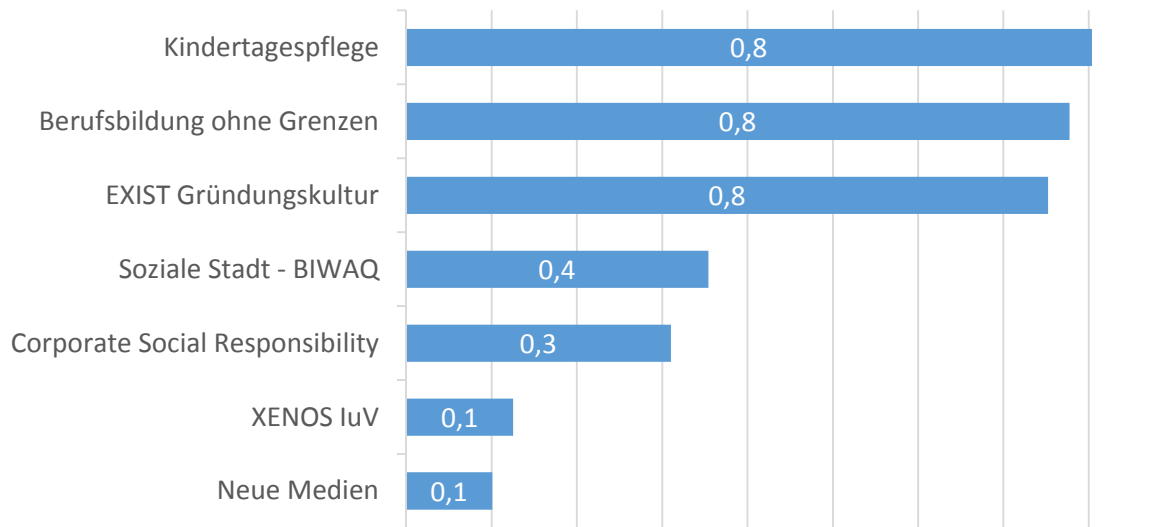
Quelle: Eigene Befragung, siehe Abschnitt 4.3.

Abbildung A.6.2: Eingesetzte Vollzeitäquivalente pro Million Euro (Programme mit Bagatellfällen)



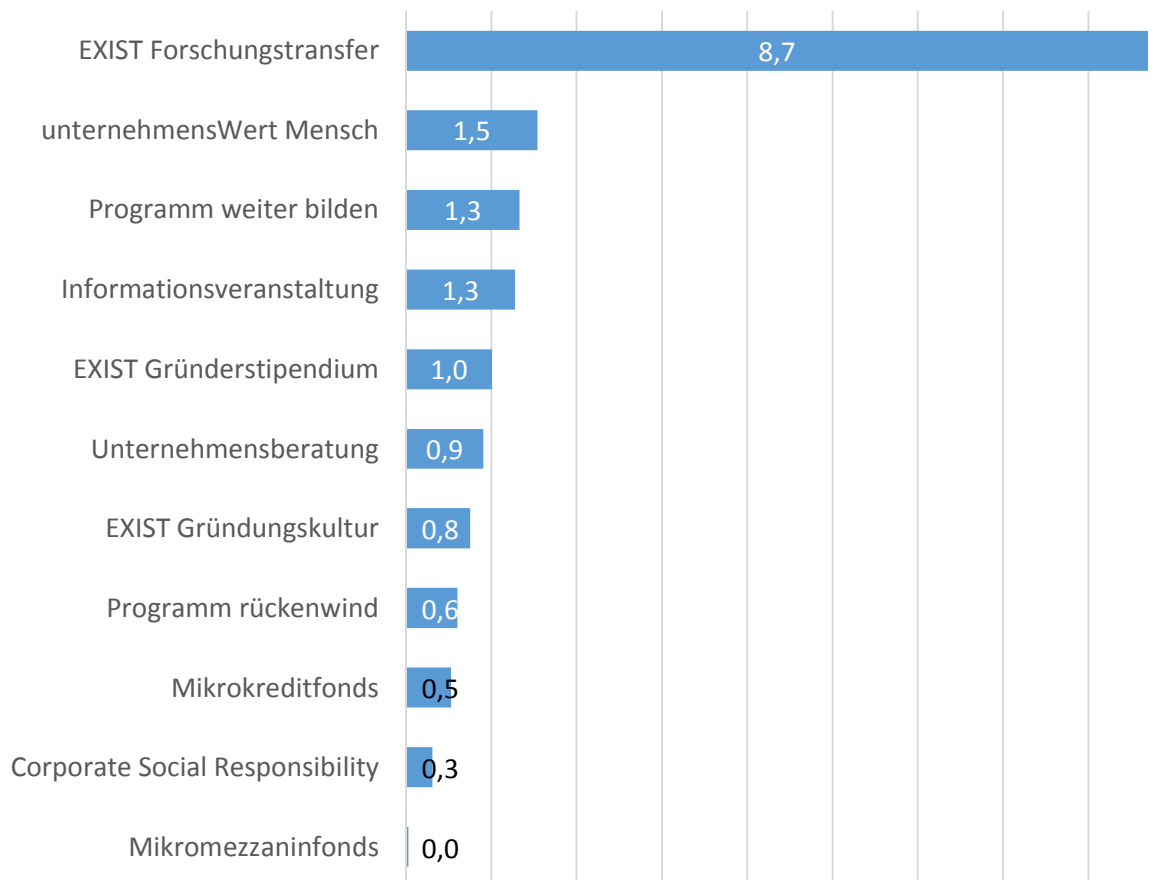
Quelle: Eigene Befragung, siehe Abschnitt 4.3.

Abbildung A.6.3: Eingesetzte Vollzeitäquivalente pro Million Euro (Programme sowohl mit als auch ohne Bagatellfälle)



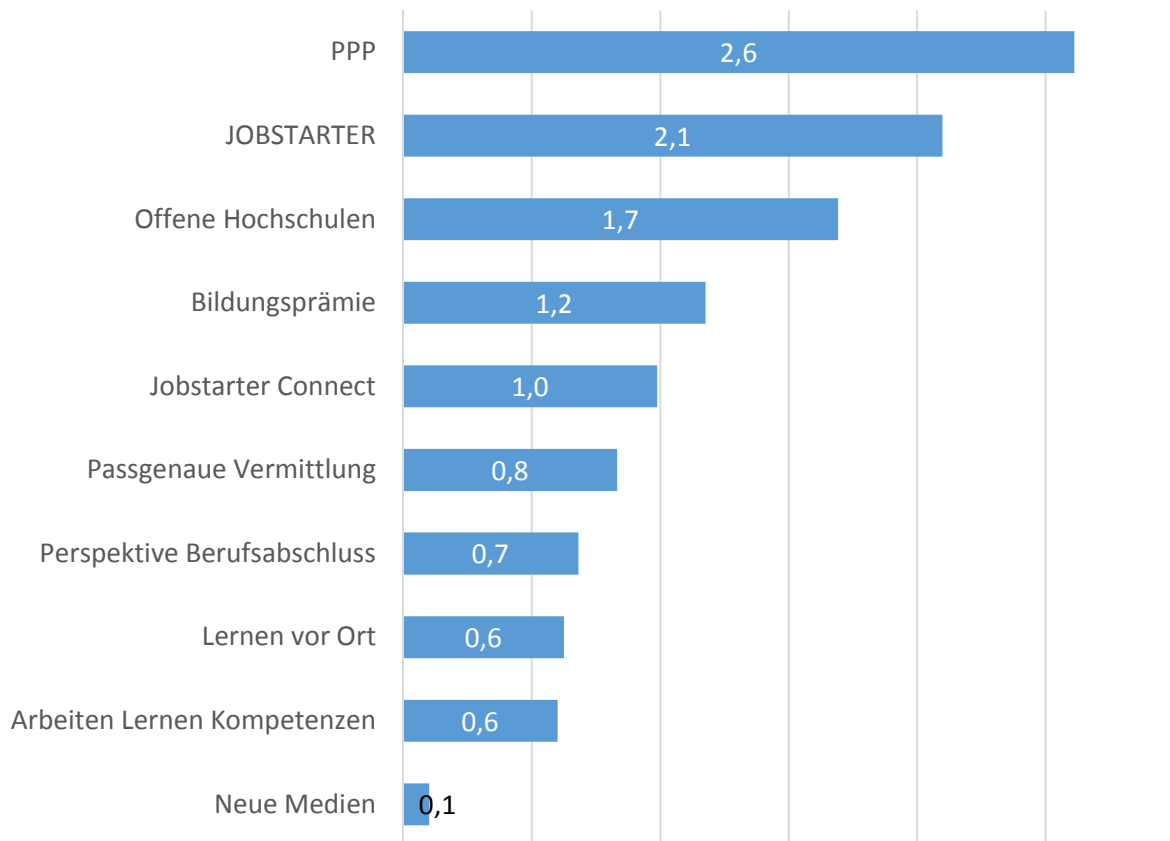
Quelle: Eigene Befragung, siehe Abschnitt 4.3.

Abbildung A.6.4: Eingesetzte Vollzeitäquivalente pro Million Euro (Prioritätsachse A, Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist)



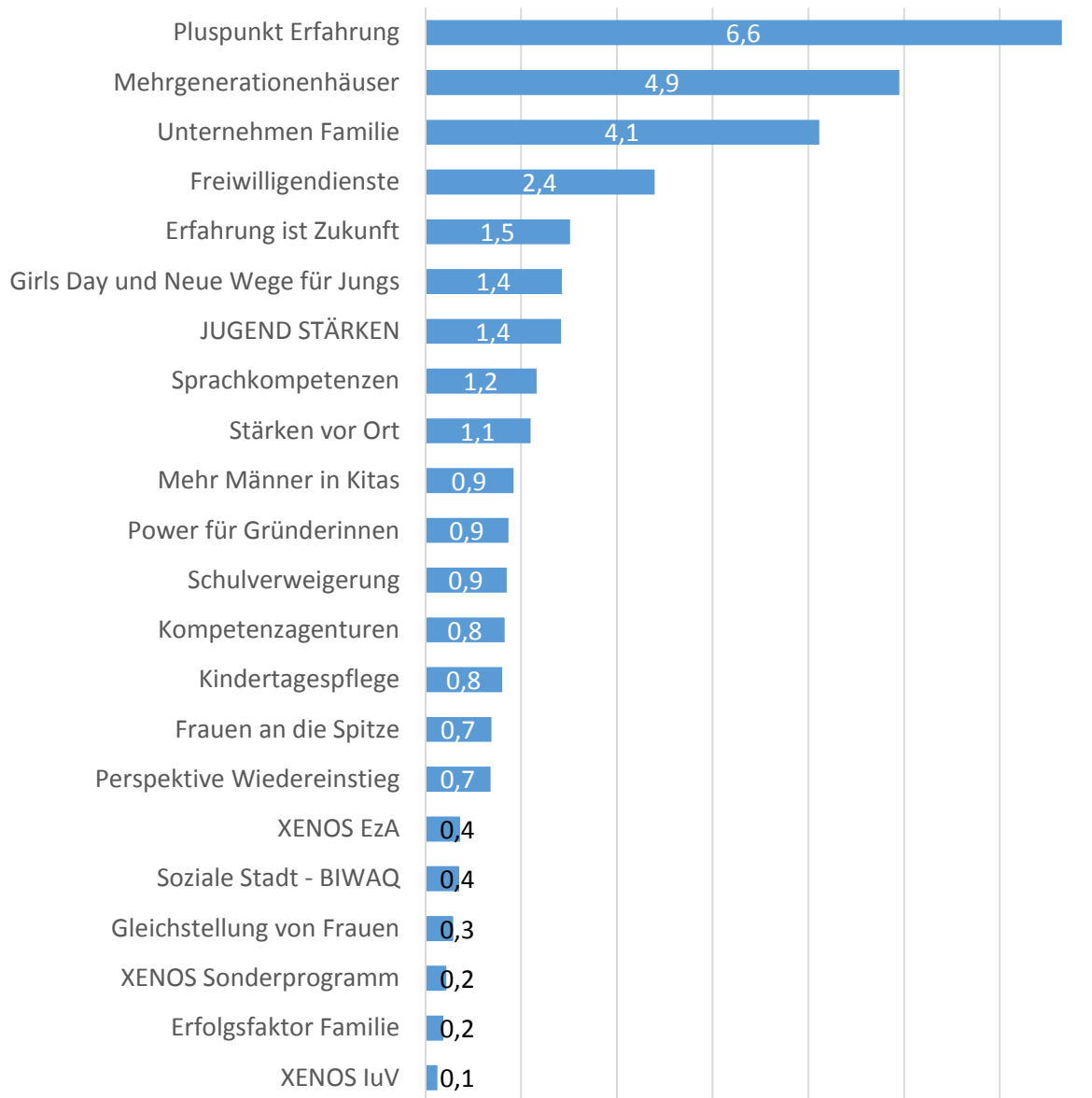
Quelle: Eigene Befragung, siehe Abschnitt 4.3.

Abbildung A.6.5: Eingesetzte Vollzeitäquivalente pro Million Euro (Prioritätsachse B, Verbesserung des Humankapitals)



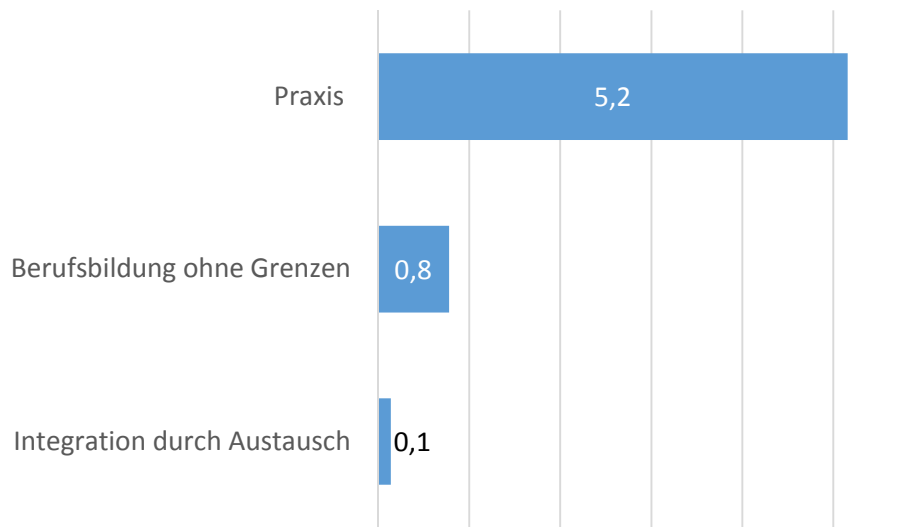
Quelle: Eigene Befragung, siehe Abschnitt 4.3.

Abbildung A.6.6: Eingesetzte Vollzeitäquivalente pro Million Euro (Prioritätsachse C, Beschäftigung und soziale Integration)



Quelle: Eigene Befragung, siehe Abschnitt 4.3.

Abbildung A.6.7: Eingesetzte Vollzeitäquivalente pro Millionen Euro (Prioritätsachse E, Transnationale Maßnahmen)



Quelle: Eigene Befragung, siehe Abschnitt 4.3.