SSOAR

Open Access Repository

www.ssoar.info

Intermediäre Organisationen zur Umsetzung regionaler Arbeitsmarktpolitik in den deutschen Bundesländern unter dem Aspekt des Capability Approach

Bouché, Petra

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Bouché, P. (2008). *Intermediäre Organisationen zur Umsetzung regionaler Arbeitsmarktpolitik in den deutschen Bundesländern unter dem Aspekt des Capability Approach.* (Discussion Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Bildung, Arbeit und Lebenschancen, Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung, 2008-109). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-217916

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

WZB

Petra Bouché

Intermediäre Organisationen zur Umsetzung regionaler Arbeitsmarktpolitik in den deutschen Bundesländern unter dem Aspekt des Capability Approach

discussion paper

Dezember 2008

ISSN Nr. 1011-9523

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
Forschungsschwerpunkt:
Bildung, Arbeit, Lebenschancen

Abteilung:
Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung
http://www.wzb.eu/bal/ab
bouche.p@web.de

Order number: SP I 2008-109

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) •
Reichpietschufer 50 • D-10785 Berlin • www.wzb.eu

Mein besonderer Dank gilt Hugh Mosley (WZB) für seine umfangreiche Beratung und Begleitung dieses Projekts, Günther Schmid (WZB) und Robert Salais (Ecole Normale Supérieure de Cachan, Institutions et dynamiques historiques de l'économie) für ihre hilfreichen Anregungen und Beratung sowie nicht zuletzt dem Geschäftsführer und dem Team der Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung (G.I.B.) für ihre Unterstützung.

Zusammenfassung

Arbeit unter Marktbedingungen wird zu einem Bestandteil des Wettbewerbs und der Eigendynamik in der Wirtschaftsentwicklung. Dieser ökonomische Zusammenhang gibt den Handlungsspielraum für die jeweiligen politischen Akteure des Bereichs Arbeitsmarktpolitik in einer Regierung vor und bestimmt weitgehend deren Gestaltungsmöglichkeiten.

Als alternativer theoretischer Zugang zum Thema Gestaltung von Sozial- und Arbeitsmarktpolitik wird das aus der Wohlfahrtsökonomie entwickelte Konzept des Capability Approach vorgestellt, das veränderte Sichtweisen auf Arbeitslosigkeit, den Zugang zu Beschäftigung, den politischen Handlungsrahmen dafür sowie auf die Möglichkeiten regionaler Arbeitsmarktpolitik entsprechend den Zielen der „European Employment Strategy“ (EES) eröffnet. Dabei hat die Regionalisierungspolitik der Europäischen Union den Regionen als Aktionsraum wichtiger institutioneller Akteure neue Bedeutung verliehen. In diesem Rahmen können intermediäre Organisationen in der regionalen Arbeitsmarktpolitik mit umfassenden Networkingfunktionen auf regionaler Ebene als funktionale Bausteine wesentlich zur Entwicklung institutioneller und kollektiver Capabilities in den Regionen beitragen.

Die politische Ebene der Bundesländer als Träger der Strategie der Regionalisierung hat seit den 1990er Jahren in Zusammenhang mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit sowie dem erhöhten Umfang der EU-Strukturfonds erheblich an Bedeutung gewonnen. Die Arbeitsmarktpolitik der Länder setzt landesspezifische Akzente hinsichtlich bestimmter Zielgruppen oder Problemlagen und stellt eine wichtige Quelle der Innovation in der deutschen Arbeitsmarktpolitik dar. Für die Umsetzung der EU-Strukturfonds besitzen die Länder insgesamt relative Eigenständigkeit, die ihnen jedoch besondere Verantwortung bei der Programmplanung und Mittelvergabe, bei Controlling und Evaluierung auf Landesebene auferlegt. Zur Bewältigung dieser Aufgaben haben die Bundesländer mehrheitlich neue intermediäre Organisationen gegründet, die den zuständigen Landesministerien zur Seite stehen. Diese Organisationen haben in erster Linie beratende und koordinierende Aufgaben in der regionalen und lokalen Arbeitsmarktpolitik zu erfüllen. Sie stellen damit wichtige funktionale Bestandteile der institutionellen Struktur der Länder bei der Umsetzung einer integrierten regionalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik dar.

Einer vergleichenden Analyse dieser intermediären Organisationen in den Bundesländern hinsichtlich ihres Aufgabenumfangs und der Strategien zur Umsetzung regionaler Arbeitsmarktprogramme sowie einer Typisierung der arbeitsmarktpolitischen Handlungsmuster nach Gruppen schließt sich eine Fallstudie zur Arbeit der Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung (G.I.B.) in Nordrhein-Westfalen als Beispiel für gute Praxis einer intermediären Organisation bei der Förderung regionaler Capabilities in der Arbeitsmarktpolitik an.

Abstract

The "Capabilities Approach" as developed by Amartya Sen in welfare economics represents an important alternative theoretical framework for labour market and social policy. It offers a new perspective on employment policy and on the potential for regional labour market policies. The European Employment Strategy and in particular European Regional Policy have markedly increased the importance of the regions and of institutional actors at the regional level. In this context new intermediary organizations with comprehensive networking functions have become an important actor in the development of institutional and collective capabilities in the regions.

Within Germany the Federal States *(Bundesländer)* have become increasingly important actors in the implementation of regional labour market policies since the 1990s. This development is rooted in the secular increase in unemployment levels as well as in the expansion of the European structural funds. State labour market policies develop programs for selected target groups and to address specific labour market problems within the broader framework of German labour market policy and have been an important sources of innovation.

The German Federal states enjoy exercise considerable autonomy in the implementation of the EU structural funds, in particular the European Social Fund. They are responsible for program development, approval of applications for funding as well as for controlling and evaluation at the regional level. In order to carry out these new and complex tasks most German States have established new intermediary organizations that assist the responsible government ministry. These organizations are engaged primarily in consulting and co-ordination tasks in the development and implementation of regional and local policies.

After an initial discussion of the capabilities approach in labour market, these intermediary organizations are compared with respect to the scope of their activities and their strategies in implementing regional labour market policies. The following section presents a case study of the Organisation for Innovative Employment Promotion *(Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung, G.I.B.)* in North-Rhine Westphalia, one of the oldest and most prominent of these intermediary organizations, as an example of good practice in the promotion of regional capabilities in labour market policy.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung und Problemskizze 5

1. Theoretische Annäherung 7

1.1 Diskussion möglicher theoretischer Ansätze 7

1.2 Theoretischer Ansatz des Capability Approach 8

1.3 Der Capability Approach als alternative Konzeption bei der Suche neuer Lösungsansätze innerhalb der Europäischen Beschäftigungsstrategie – Capability versus Instrumental Approach 10

1.4 Intermediäre Organisationen als Akteure bei der Entwicklung regionaler institutioneller Capabilities 15

2. Vergleichende Analyse intermediärer Organisationen zur Umsetzung regionaler Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer 18

2.1 Spezifische Charakteristika intermediärer Organisationen 19

2.1.1 Strukturelle Einbettung intermediärer Organisationen in die regionale Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer 19

2.1.2 Funktionelle Muster intermediärer Organisationen als Dienstleister 20

2.1.3 Handlungsfelder und Aufgabenspezifik intermediärer Organisationen 21

2.2 Vergleichende Analyse der Bundesländer 21

2.2.1 Intermediäre Organisationen als wichtige Akteure in der regionalen Arbeitsmarktpolitik 21

2.2.2 Anwendung unterschiedlicher Konzepte und Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik 24

2.2.3 Typisierung der Bundesländer nach arbeitsmarktpolitischen Handlungsmustern 28

3. Die Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung (G.I.B.) in Nordrhein-Westfalen als Beispiel guter Praxis bei der Umsetzung regionaler Arbeitsmarktpolitik 30

3.1 Zur spezifischen Situation von Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen 30

3.2 Integrierte regionale Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen 31

3.3 Regionale Arbeitsmarktpolitik und Förderung durch den Europäischen Sozialfonds 31

3.4 Die Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung (G.I.B.) in Nordrhein-Westfalen 33

3.4.1 Gründung und Entwicklung der G.I.B. 34

3.4.2 Politischer Auftrag, Funktionen und Aufgaben der G.I.B. 35

3.4.3 Organisationsstruktur, Tätigkeitsfelder und Finanzierung der G.I.B. 36
3.4.4 Beispiele erfolgreicher arbeitsmarktrelevanter Tätigkeit und Projektförderung 39
3.4.5 Controlling der Durchführung und Mittelverwendung für die ESF- und Landesprogramme 42
3.4.6 Messung von Ergebnissen und Wirkungen der Arbeit der G.I.B. 44

4. Fazit und Ausblick 46

5. Literaturverzeichnis 50

Anhang A1 Landesprogramme zur Arbeits- und Beschäftigungspolitik in Nordrhein-Westfalen ab 2007 53

Anhang A2 Jahresziele der G.I.B 54

Einleitung und Problemskizze

Arbeitsmarktpolitik als Politikfeld befindet sich in einem gesellschaftssystembedingten Spannungsfeld zwischen ökonomischen Bedingungen des Marktes und der Institutionalisierung sozialer Rechte. Arbeit unter Marktbedingungen wird zu einem Bestandteil des Wettbewerbs und der Eigendynamik in der Wirtschaftsentwicklung. Dieser ökonomische Zusammenhang gibt den Handlungsspielraum für die jeweiligen politischen Akteure in einer Regierung vor und bestimmt weitgehend deren Gestaltungsmöglichkeiten. Die Orientierung an den Zielen sozialer Gerechtigkeit ist dabei je nach politischer Ausrichtung unterschiedlich ausgeprägt. Das lässt sich anhand der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland während der vergangenen 15 bis 20 Jahre deutlich nachvollziehen. Die arbeitsmarktpolitische Praxis steht deshalb seit einigen Jahren unter zunehmendem Rechtfertigungsdruck und in der Kritik hinsichtlich ihrer Ziele, Instrumentarien und institutionellen Strukturen einschließlich der Finanz- und Personalausstattung (vgl. u. a. Radloff 2002; Kißler et al. 2003; Czommer et al. 2005). Folglich geht es um die Ausrichtung bzw. Orientierung zukünftiger Veränderungen institutioneller Strukturen sowie um Erweiterungen der Handlungsspielräume politischer Akteure.

Als alternativer theoretischer Zugang zum Thema der Gestaltung von Sozial- und Arbeitsmarktpolitik wird das aus der Wohlfahrtsökonomie entwickelte Konzept des Capability Approach vorgestellt, das veränderte Sichtweisen auf Arbeitslosigkeit, den Zugang zu Beschäftigung und den politischen Handlungsrahmen dafür (Abschnitte 1.1 und 1.2) sowie auch auf die Möglichkeiten regionaler Arbeitsmarktpolitik entsprechend den Zielen der European Employment Strategy (EES) eröffnet (Abschnitt 1.3). Dabei hat die als eine Strategie der Dezentralisierung entwickelte Regionalisierungspolitik der Europäischen Union (EU) den Regionen als Aktionsraum wichtiger institutioneller Akteure neue Bedeutung verliehen. In diesem Rahmen können intermediäre Organisationen in der regionalen Arbeitsmarktpolitik mit umfassenden Networking-Funktionen auf regionaler Ebene als funktionale Bausteine wesentlich zur Entwicklung institutioneller und kollektiver Capabilities in den Regionen beitragen (Abschnitt 1.4).

Die Bundesländer erfüllen als Träger der Strategie der Regionalisierung in erster Linie koordinierende und ergänzende Aufgaben im komplexen Mehrebenensystem der Bundesrepublik (Bund, Länder, Kommunen) und haben als politische Ebene seit den 1990er Jahren in Zusammenhang mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit sowie dem gestiegenen Umfang der EU-Strukturfonds erheblich an Bedeutung gewonnen. Die Arbeitsmarktpolitik der Länder setzt landesspezifische Akzente hinsichtlich bestimmter Zielgruppen oder Problemlagen und stellt eine wichtige Quelle der Innovation in der deutschen Arbeitsmarktpolitik dar. Bei der Umsetzung der EU-Strukturfonds, z. B. des Europäischen Sozialfonds, besitzen die Länder insgesamt zwar relative Eigenständigkeit, sie sind jedoch gleichzeitig zu besonderer Verantwortung bei der Programmplanung und Mittelvergabe, bei Controlling und Evaluierung auf Landesebene verpflichtet.

Zur Bewältigung dieser Aufgaben haben die Bundesländer mehrheitlich neue intermediäre Organisationen gegründet, die den zuständigen Landesministerien zur Seite stehen und die anderen Akteure der Landesarbeitsmarktpolitik begleitend unterstützen. Diese Organisationen haben neben ihrer politischen Funktion in erster Linie beratende

und koordinierende Aufgaben in der regionalen und lokalen Arbeitsmarktpolitik zu erfüllen. Sie stellen wichtige funktionale Bausteine in der institutionellen Struktur der Länder bei der Umsetzung einer integrierten regionalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik dar. Kapitel 2 vergleicht diese intermediären Organisationen in den 16 Bundesländern hinsichtlich ihres Aufgabenumfangs und der Strategien zur Umsetzung regionaler Arbeitsmarktprogramme sowie ihrer arbeitsmarktpolitischen Handlungsmuster nach Ländergruppen.

Dem schließt sich eine Fallstudie zur Arbeit der Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung (G.I.B.) in Nordrhein-Westfalen als Beispiel für gute Praxis bei der Förderung regionaler Capabilities in der Arbeitsmarktpolitik in Kapitel 3 an.

Die Hauptergebnisse zur Rolle der intermediären Organisationen bei der Förderung regionaler Capabilities werden in Kapitel 4 zusammengefasst und kommentiert.

1. Theoretische Annäherung

1.1 Diskussion möglicher theoretischer Ansätze

Bei der Suche nach einer theoretischen Annäherung an regionalisierte Arbeitsmarktpolitik boten sich zunächst mehrere theoretische Konzeptionen an, nämlich die Governance-Theorie, die Konzeption des Capacity Building und der Capability Approach.

Die Governance-Theorie bietet einen sehr umfassenden normativen Analyserahmen, der die Institutionalisierung von Prozessen und Strukturen bei der Koordinierung und Steuerung des Handelns öffentlicher Akteure im Blick hat und für die vorliegende Analyse grundsätzlich möglich wäre; in der arbeitsmarktpolitischen Forschung wird er sehr häufig genutzt. Governance als Leitbegriff stellt sich gegenwärtig bei der Anwendung auf verschiedene gesellschaftliche und politische Bereiche zunehmend facettenreich dar, z. B. als Multilevel Governance bei der Betrachtung mehrerer politischer Handlungsebenen, als regionale bzw. lokale Governance in Koordinierungsprozessen auf regionaler bzw. kommunaler Ebene im Kontext regionaler Besonderheiten bzw. auch von Selbststeuerung innerhalb von Netzwerken (vgl. dazu ausführlich Mayntz 2004; Fürst 2007).

Die Konzeption des Capacity Building entwickelte sich zum einen im Bereich des New Public Management und zum anderen im Kontext der internationalen Entwicklungspolitik; sie betrachtet Prozesse der organisationellen, handlungsstrukturellen und operationellen Optimierung der Performance von Organisationen, Unternehmen und anderen Akteuren.[1] Dieser Ansatz versteht Capacity vor allem als infrastrukturelle Entwicklung von Fähigkeiten im Sinne von „skills“, die sowohl der internen organisatorischen Performanz und Effizienz als auch der nachhaltigen externen Wirksamkeit dienen sollen, das heißt, der Aspekt des „achievment“ als Leistung im Rahmen bestimmter Ressourcen an Management, Personal und Equipment steht im Mittelpunkt. Die Kritik an dieser Konzeption in der wissenschaftlichen Literatur bezieht sich insbesondere auf ihre mangelnde theoretische Fundierung einerseits und eine gewisse Einseitigkeit im Ansatz andererseits (Harrow 2001; Schacter 2000).

Im Vergleich zu beiden bereits kurz dargestellten theoretischen Ansätzen bietet der Capability Approach eine Alternative, indem er andere Schwerpunkte setzt und die Perspektiven für Lösungsstrategien in der Sozialpolitik europäischer Länder in eine neue Richtung lenkt. Er könnte damit zu einer wichtigen Ergänzung des bekannten und bewährten Governance-Ansatzes werden.

---

[1] Schwerpunktmäßig untersucht werden im Rahmen dieser Konzeption die Verbesserung interner organisations- und operationsrelevanter Aspekte des Managements (Strategie, Führungsstil, Hierarchieformen, Administration, Steuerung, Finanzen, Programmentwicklung, Marketing), die personelle und informationelle Optimierung (Personalentwicklung, Training, Weiterbildung, verbessertes Equipment) sowie die Verstärkung der Wirksamkeit externer Beziehungen des Austauschs und der Kooperation auf verschiedenen Ebenen (Partnerschaften, Optimierung vorhandener gesetzlicher und politischer Rahmenbedingungen).

1.2 Theoretischer Ansatz des Capability Approach

Der Capability Approach (CA) stellt einen breit angelegten Rahmen zur Analyse und Bewertung individuellen und sozialen Wohlstands dar, der damit auch ein Instrumentarium zur alternativen Evaluierung bestehender politischer Praxis sowie von Vorschlägen zu sozialem Wandel in der Gesellschaft bietet und in einem weiten Spektrum wissenschaftlicher Disziplinen von ökonometrischen, entwicklungsökonomischen, politologischen bis philosophischen Bereichen angewendet wird (vgl. dazu ausführlich Robeyns 2005). Die Vorläufer des CA reichen von Karl Marx über Thomas Humphrey Marshall (1949) bis zu Kelvin J. Lancaster (1966), der aus wohlfahrtsökonomischer Sicht ein direkter Wegbereiter des CA gewesen ist (Brown et al. 2004).

Die Theorie des Capability Approach geht auf Ideen und umfangreiche Arbeiten des Ökonomen Amartya Kumar Sen (1993) zurück. Danach stellt der CA eine alternative analytische Sicht auf menschliche Entwicklung dar, die auf der Erweiterung der Wahlmöglichkeiten jedes Individuums zur Erlangung von subjektivem Wohlergehen in wirtschaftlicher, politischer und kultureller Hinsicht basiert. *Capability* meint die Befähigung von Menschen zu subjektiv wertbezogenem Handeln bzw. zur Erreichung eines subjektiv wertbezogenen Lebensstatus, der wiederum auf einer – nach bewusster Auswahl getroffene – Kombination von Tätigkeiten im Sinne der Verwirklichung individueller Lebensqualität – *functioning* – beruht. Das Fundament dafür bildet Sens theoretisch-begriffliche Unterscheidung von *capabilities* (Entscheidungsfreiheit durch Befähigung) und *functionings* (erreichte Lebensqualität). Die Wahlfreiheit zur Erreichung bzw. Führung verschiedener Arten von Lebensstilen spiegelt den *capability set* wider, der von vielfältigen Konversionsfaktoren[2], beispielsweise persönlichen Charakteristika und sozialem Bedingungsgefüge der Person, abhängt, die den Zusammenhang zwischen „means to achieve“ als materielle Voraussetzungen, „freedom to achieve“ als Set von Befähigungen sowie „achieved functionings“ als erreichte Ziele bzw. Leistungen und Lebensqualität wesentlich beeinflussen. Nach Sens Verständnis stellt Wohlstand als Erwerb bzw. Verfügbarkeit von Einkommen bei Vorhandensein sozialer Institutionen – gemessen in Indikatoren ökonomischen Wachstums, technischen Fortschritts und sozialer Modernisierung – zwar eine wichtige Größe, jedoch nicht den letztendlichen Zweck oder gar Selbstzweck menschlichen Seins dar. Vielmehr ist es die Wahlfreiheit des Individuums zu eigenen Entscheidungen hinsichtlich verschiedenartigen Handelns durch mannigfaltige Befähigung, die Sen als eigenständigen Wert jenseits der materiellen Aspekte von Ressourcen und Einkommen betrachtet (Sen 1993).

Der CA basiert in seinem Kern auf den diversen individuellen Möglichkeiten menschlicher Entwicklung und sieht Menschen insbesondere in der Arbeitswelt nicht mehr ausschließlich als *human capital*, sondern setzt die Gleichheit der Befähigung zur Entwicklung als übergeordnetes Ziel öffentlichen Handelns. Damit erlaubt er nicht nur eine kritische Sicht auf das seit den 1990er Jahren vorherrschende „Management of Human Resources“ und der engen ökonomischen und instrumentellen Sichtweise der

[2] Zu diesen Konversionsfaktoren gehört eine Reihe persönlicher (z. B. physische Konditionen, Geschlecht, Alter, Intelligenz, Familie), sozialer (z. B. politisches Rahmengefüge und Machtverhältnisse, soziale Normen und Hierarchien, Geschlechterrollen und Diskriminierungspraktiken) sowie umweltbezogener Faktoren (z. B. Klima, geographische Bedingungen, Flora und Fauna).

Humankapitaltheorie, die auf rein ökonomischer Rationalität basiert und die Befähigungen *(capabilities)* ausschließlich als *skills* versteht, sondern bietet dessen Reformierung in Zusammenhang mit dem Konzept des sog. Human Development an. Dabei wird der Begriff *human capital* im Sinne von Beschäftigungsfähigkeit als ein Prozess der Erweiterung individueller Entwicklungsmöglichkeiten verstanden, der einerseits an *capabilities* als *skills* und andererseits an *capabilities* im Sinne von *opportunities* zur Entwicklung dieser *skill-capabilities* orientiert ist. Die Interdependenz dieser beiden Dimensionen des Begriffs *capability* wird im CA besonders hervorgehoben, wobei die Frage der Realisierung dieser Relation zwischen individuellen Begabungen und sozialen Opportunitäten erhebliche praktische Relevanz besitzt (Zimmermann 2006). Damit wird der Zusammenhang zu einem weiteren Kerngedanken des CA deutlich, indem nicht die Höhe des individuellen Einkommens als Maßstab von Wohlstand gesetzt wird, sondern die Gesamtheit der Ausgangsbedingungen – beispielsweise Familie und soziales Milieu, aber auch insbesondere Erziehung, Ausbildung und der Erwerb spezifischer Fähigkeiten und Fertigkeiten – als Ressourcen für die Befähigung zur Verwirklichung eines individuell erfüllten Lebens.

Zusammenfassend konzentriert sich die Kritik des CA an der utilitaristischen Theorie auf die ausschließliche Definition von Wohlstand über die Messung von Ressourcen und Einkommen, die Außerachtlassung des Einflusses von Nichtmarktgütern bzw. -Serviceleistungen auf den individuellen Wohlstand, die Nichtbeachtung der interpersonellen Heterogenität bei der Konvertierung von Einkommen in Wohlstand, insbesondere bei Armuts- bzw. Ungleichheitsanalysen, sowie die Negierung des intrinsischen Wertes der individuellen Wahlfreiheit (Kuklys 2005).

Demgegenüber setzt der CA nach Gasper (2006) auf folgende Grundorientierungen:

- die (attraktive) Idee der Gleichheit hinsichtlich einer effektiven Wahlfreiheit der Lebensgestaltung;
- das Verständnis von Leistungserreichung im Sinne von *achievements*, basierend auf subjektiven Wertepräferenzen, die einer kontinuierlichen individuellen Brechung unterliegen;
- die Diversität und Responsibilität in der individuellen Zielsetzung hinsichtlich von Leistungserreichung sowie
- die Diversität der Befähigung zur Transformierung von materiellen Voraussetzungen in Lebensqualität – *means into achievements* –, orientiert an der Gleichheit des Zugangs zu diesen Mitteln.

Anders als die Humankapitaltheorie, in der Menschen vorrangig als den Zwängen der Selbstverwertung unterliegende Objekte innerhalb des Systems der ökonomischen Wertschöpfung gesehen werden, betrachtet der CA sie als Subjekte im ökonomischen System, die den Wert der freien Entscheidung und Auswahl beanspruchen können und somit eine Befreiung von rein ökonomischen Marktzwängen durch gleichen Zugang zu Ressourcen und *social opportunities* und damit eine individuelle Befähigung erfahren.

Der CA zielt, wie Robert Salais (2004) resümiert, nicht auf die Messung bzw. Quantifizierung des Ausmaßes von Armut und Ausgrenzung nach der Höhe des Einkommens als „lack of income“, sondern sieht die Ursachen dessen vor allem in einem „lack of capabilities“, das den entscheidenden Ansatzpunkt zum politischen Handeln bilden sollte.

Der CA weist angesichts einer konzeptionellen Offenheit, die relativ großen intellektuellen Spielraum für eigene Überlegungen lässt, (noch) eine Reihe von Schwächen hinsichtlich seiner Methodologie und der Möglichkeiten der Operationalisierung auf, die eine quantitative analytische Anwendung zumindest erschweren, wie in fast allen Arbeiten hierzu erwähnt wird. Eine Ergänzung durch qualitative Analysen wird als unbedingt erforderlich angesehen, wenn man den Ideen des CA wirklich folgen will (Zimmermann 2006). Ungeachtet vorhandener Unschärfen, die die Gefahr nicht intendierter Simplifizierungen in der Anwendung bergen, sowie hinsichtlich seiner Übertragung auf politische Programme, die zur Verwendung des Begriffs als bloße Worthülse führen könnten, bietet der CA einen entscheidend veränderten Denkansatz zur Neubewertung und Neukonstituierung des bisherigen Beziehungs- und Handlungsrahmens zwischen dem sich wandelnden Charakter von Arbeit und globalisierten Arbeitsmärkten sowie der Politik in Europa. Dabei rückt er die Entwicklung von *capabilities* als „linking elements" zwischen der Evaluierung von Spektren sozialer Opportunities, Ressourcen und Zugangsrechte *(entitlements)* und deren Verwirklichung in den Mittelpunkt des Untersuchungsinteresses (Gasper 2007).

Damit setzt der CA insgesamt nicht nur zu neuen Erklärungen für die Ursachen von Ungleichheit, Arbeitslosigkeit und Armut an, sondern bietet einen alternativen konzeptionellen Rahmen zur Evaluierung und Konzeptualisierung dieser sozialen Phänomene als Basis für eine Neudiskussion sozialer Integrationspolitik und konkreter sozialpolitischer Handlungsprogramme an.

Gleichzeitig stellt der CA eine theoretische und empirische Basis bereit zur Beurteilung, wie u. a. auf der regionalen bzw. lokalen Ebene Institutionen, beispielsweise das staatliche Sozialsystem, oder auch kollektive Normen und Konventionen, etwa die zur Verteilung von Rechten und Verantwortlichkeiten zwischen Staat und Individuum, in wertvolle Lebensqualitäten *(valuable functionings)* und tatsächliche Freiheit für die Betroffenen bzw. Leistungsempfänger übertragen werden oder nicht. Die Bestimmung der entscheidenden kausalen Verknüpfung im Zusammenhang zwischen Employability oder Capability einerseits und dem Zugang zu Beschäftigung und sozialer Integration andererseits ist in der Literatur zum CA bisher unklar geblieben und bleibt somit weiterhin Gegenstand kontroverser Diskussion (Bonvin 2006).

Im Folgenden werden aus der Sicht des CA eine kritische Betrachtung der gegenwärtigen stark am Instrumental Approach orientierten europäischen Arbeitsmarktpolitik sowie alternative Vorschläge aus dem auf der Basis des CA entstandenen EUROCAP-Projekt vorgestellt.

1.3 Der Capability Approach als alternative Konzeption bei der Suche neuer Lösungsansätze innerhalb der Europäischen Beschäftigungsstrategie – Capability versus Instrumental Approach

Die Europäische Beschäftigungsstrategie (EES) als gemeinsamer europäischer Orientierungsrahmen wurde im Jahre 1997 als EU-Initiative angesichts anhaltend hoher Arbeitslosigkeit in Europa erarbeitet und baut vor allem auf der Zielstellung einer Flexibilisierung des europäischen Arbeitsmarktes, verbunden mit der kompetitiven Beschäftigungs-

fähigkeit des Einzelnen, angesichts der Erfordernisse einer zunehmenden ökonomischen Globalisierung auf. Die EES besitzt allerdings kaum politische Verbindlichkeit und hat eher Empfehlungscharakter. Unterschätzt wird dabei bis heute, dass die EU-Mitgliedsländer seit den 1970er Jahren jeweils eigene nationale Strategien und Instrumentarien der Arbeitsmarktpolitik entwickelt hatten, die sie meist so an die EES anpassen, dass mit wenig Feintuning und neuen Argumenten bzw. Instrumenten die bisherige Politik fortgesetzt werden kann (Salais 2006; Bonvin 2006).

Die gegenwärtigen Hauptziele der EES, die zuletzt in den „Guidelines" (European Commission 2007, Guidelines 17–24) vom Dezember 2007 formuliert wurden, umfassen ein Spektrum, das folgende Punkte umfasst:

- Vollbeschäftigung (höchstmögliche Beschäftigungsquote), und zwar über
- Verbesserung der Qualität und Produktivität von Arbeit,
- Unterstützung einer Lebenszyklusorientierung von Arbeit,
- Förderung inklusiver Arbeitsmärkte für alle Arbeitsuchenden durch Aktivierung,
- Verbesserung des Matching am Arbeitsmarkt,
- Förderung von Flexibilität und Sicherheit am Arbeitsmarkt *(flexicurity)* in Verbindung mit Sozialpartnerschaft,
- beschäftigungsfreundliche Entwicklung von Arbeitskosten und Lohnmechanismen,
- Erweiterung des Investments in das Humankapital (d. h. Erziehung, Ausbildung, lebenslanges Lernen),
- Verstärkung der sozialen und territorialen Kohäsion.

Diese Ziele spiegeln eine deutliche Anpassung an wirtschaftliche und soziale Veränderungen und Erfordernisse im europäischen Wirtschaftsraum in den vergangenen Jahren wider, lassen jedoch nicht verkennen, dass sie neben einer zunehmenden Betonung der Marktorientierung von Arbeit und Arbeitskräften weiterhin auf rein makroökonomische Indikatoren[3] der Statistik von Arbeitslosigkeit als Mittel der Politik setzen. Dies veranschaulichen sehr deutlich u. a. die in Guideline 17 enthaltenen Zielstellungen, nämlich eine EU-durchschnittliche Beschäftigungsrate von 70 %, bei Frauen 60 % sowie 50 % bei Älteren (55–64 Jahre). Dabei bleiben – der europäischen Politik der „Open Method of Coordination" (OMC) folgend – jedem Land die Mittel und Wege zur Erreichung dieser Ziele weitgehend überlassen; sie fordert lediglich eine Verständigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner.

Insbesondere Salais (2006), aber auch andere Autoren (Bonvin 2006; LeCacheux/ Laurent 200) üben ausführliche Kritik an der Politik der Indikatoren, die nicht zu einer tatsächlichen Verbesserung der realen Situation am Arbeitsmarkt in Europa beiträgt und bei der die politischen Akteure ein „intelligentes Spiel" nach bekannten Regeln inszenieren, in dem mit einer Verbesserung der *scores of indicators* eine Verbesserung der wahren Lage vorgetäuscht wird und die EU kaum politische Druckmittel besitzt außer der Androhung des Entzugs von Subventionsmitteln. Dabei bringen Trainingsmaßnahmen und kurzzeitige Jobs zwar die Arbeitsuchenden aus der Statistik heraus, verbessern aber nicht gleichzeitig ihre zukünftige Beschäftigungsfähigkeit als wichtige substan-

[3] Zu den wichtigsten dieser Indikatoren gehören: „unemployment rate, employment rate, long-term unemployment rate, activation of long-term unemployed, follow-up of participants in active measures, growth in labour productivity, employment growth" (Salais 2006).

tielle Zielstellung. Salais (2006: 204–207) weist auf weitere Probleme hin, u. a. bei der Lieferung wirklich transparenter und vergleichbarer Länderdaten für europäische Statistiken operationaler Indikatoren im Rahmen der ESS, die erheblichen und ineffizienten öffentlichen Ausgaben dafür sowie für die Unterbringung (oder das Parken) Arbeitsuchender auf temporären Arbeitsplätzen.

Auch die in Lissabon im Jahre 2000 beschlossene Aufgabenstellung, die weitere Entwicklung der EES mit einer Reform der nationalen Sozialpolitiken der Staaten zu verbinden, führte mehrheitlich, so in Deutschland, eher zu einer Verfestigung des Instrumental Approach in der Arbeitsmarktpolitik. Sie bleibt damit hinsichtlich ihrer politischen Ziele und Inhalte weit hinter den Erfordernissen einer solchen Reform zurück, wie sie angesichts des Wettbewerbs innerhalb globalisierter Märkte, des Lohngefälles und zunehmenden technologischen Innovationsdrucks aus den Schwellenländern sowie des demographischen Wandels insbesondere in westeuropäischen Ländern erforderlich ist. Der weitergedachte Entwurf dazu wäre eine langfristig präventive Arbeitsmarktpolitik durch Bildung, kontinuierliche Qualifizierung und soziale Absicherung von Beschäftigungsrisiken im Lebensverlauf (vgl. dazu ausführlich Schmidt/Kull 2004; Schmid 2006).

Aus der Sicht des CA orientiert sich Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik gegenwärtig in vielen europäischen Ländern am „Instrumental Approach“[4], der in seinem Instrumentarium der politischen Steuerung stark an der Logik und den Inhalten des New Public Management anknüpft. Das manifestiert sich vor allem in der seit 2004 realisierten der Arbeitsmarktreformpolitik, u. a. durch das SGB II in Deutschland, indem mittels eines breiten Instrumentariums der Steuerung und Kontrolle, verbunden mit Druckausübung und Sanktionierung, gegenüber den Betroffenen agiert wird. Der Instrumental Approach impliziert, dass der einzelne Betroffene gezwungen wird, seine Verantwortlichkeit darin zu erkennen, dass er jeden ihm angebotenen Job akzeptieren muss, der ihm in irgendeiner Weise angepasst bzw. zugemutet werden kann (Salais 2006).

Bonvin spitzt dies weiter zu, indem er argumentiert, dass nach der Diktion des ESS Arbeit als Ware betrachtet wird, deren Marktfähigkeit durch finanzielle Anreize und Trainingsprogramme verbessert werden muss, um die Beschäftigungsquote zu erhöhen. Das heißt, makroökonomische Indikatoren wie die von der EU avisierten Beschäftigungsraten dominieren gegenüber Inhalten; Qualität und Gelegenheiten von Arbeit; Menschen werden dabei zu Mitteln makroökonomischer Ziele (Bonvin 2006: 220). Der Instrumental Approach verstärkt insbesondere den nicht nur in Deutschland vorhandenen Trend zur Stigmatisierung von Arbeitslosigkeit als selbst verschuldet, auf Unwillen und Mangel an Eigenverantwortlichkeit und Initiative beruhend und insgesamt als sozial unerwünscht. Dieser Begleiteffekt unterstreicht die soziale Brisanz und Härte des Problemkreises.

Dem Trend einer weiteren Verfestigung des Instrumental Approach will das von der EU geförderte Projekt „Social Dialogue, Employment and Territories. Towards a European Politics of Capabilities (EUROCAP)“[5] den Ideengehalt des CA als alternativen

[4] Dieser Begriff wird insbesondere von Salais und Bonvin benutzt.

[5] Koordinator dieses umfangreichen Forschungsprojekts ist Robert Salais, Ecole Normale Supérieure de Cachan; beteiligt sind 15 Forschungseinrichtungen aus sieben europäischen Ländern.

Ansatz bei der Reformierung der politischen Richtlinien und Programme vor allem in den Bereichen der Beschäftigungs-, Sozial- und Integrationspolitik in Europa entgegensetzen.[6] Thematische Schwerpunkte des Projekts sind folgende:

- Wege zu einem Capability-basierten Zugang zu Beschäftigungsfähigkeit durch Restrukturierung des Arbeitsmanagements auf der Ebene von Unternehmen in Regionen,
- Wege zur Sicherstellung von Beschäftigung als *valuable functioning* im Prozess des europäischen Aufbaus,
- Governance, Sozialsysteme und sozialer Dialog,
- Zusammenhänge zwischen öffentlicher Politik und ihrer Evaluierung,
- Wege zur Erreichung einer fair und effizient angelegten Beratung und Aushandlung von Angelegenheiten öffentlichen politischen Interesses,
- soziale Verantwortlichkeit und Reengagement öffentlicher Autoritäten,
- offene Einschätzung der Methode der offenen Koordinierung (OMC).

Der im Rahmen des Projekts von Robert Salais und Robert Villeneuve veröffentlichte Band „Europe and the Politics of Capabilities" legt detaillierte Analysen zu den genannten Schwerpunkten vor und bietet eine breit gefächerte Übersicht zu den Möglichkeiten der Einbettung des CA in die Politik der europäischen Länder (Salais/Villeneuve 2004). Insbesondere Brown, Deakin und Wilkinson arbeiten in ihrem Beitrag die Zusammenhänge von Sozialsystemen, europäischer Marktintegration und dem CA deutlich heraus, die sich u. a. auch inhaltlich in den Zielen der europäischen Sozialagenda wiederfinden, indem sie konstatieren:

- Im Kontext des CA werden soziale Rechte als spezifische Form der Konversionsfaktoren verstanden, durch die individuelle Begabungen in Befähigung transformiert werden. Der CA lässt sich mit der Entwicklung von Techniken des reflexiven Rechts verbinden, indem durch gesetzliches Eingreifen angestrebt wird, Formen der Selbstregulation basierend auf kollektivem Lernen der sozialen Akteure sowohl zu installieren als auch umgekehrt ihnen zu entsprechen.

- Der CA führt zu der Erkenntnis, dass erweiterte soziale Rechte, verbunden mit bürgerlichen und politischen Rechten, den individuellen Marktzugang verbessern *(social inclusion)* und damit die Erweiterung des Zusammenwirkens von Arbeit und Wissen *(knowledge-based society)* unterstützen, von dem jede Art von Marktordnung letztendlich abhängt. Insofern lässt sich der CA mit der seit längerem im Prozess des europäischen Aufbaus enthaltenen Zielsetzung der Verknüpfung sozialer Rechte und Marktintegration besser verbinden als andere theoretische Ansätze.

- Die künftige Aufgabe besteht darin, die Ideen des CA so an europäische Gegebenheiten anzupassen und sie umzusetzen, dass praktikable juristischen Formen, also Gesetze, daraus entstehen können (Brown et al. 2004).

---

[6] Ausführliche Informationen zu diesem Projekt bzw. über die geleistete Arbeit seit 2002 bietet der „Eurocap Scientific Report 2006" *(www.idhe.ens-cachan.fr/Eurocap)*. Das Projekt wird als „CAPRIGHT-Project" bis 2010 weiter gefördert.

Eine Politik der Beschäftigungsfähigkeit, argumentiert Salais, ist nur sinnvoll in Verbindung mit einer Politik, die der Gefahr von Arbeitslosigkeit präventiv entgegentritt. Dann aber ist sie nicht länger eine Politik der Beschäftigungsfähigkeit im Sinne von Employabiliy, sondern der erste Schritt hin zu einer Politik der Befähigung *(politics of capabilities)*, in der der Markt eher eine letzte Möglichkeit als ein Allheilmittel darstellt. Das heißt, auch bei Analyse der Organisation von Unternehmen, wo bisher Kompetenzen auf einer Essenz u. a. von Flexibilität und Anpassungsfähigkeit basieren *(capacity building)*, können mit dem CA neue Einsichten nicht nur hinsichtlich von Managementstrukturen entwickelt werden. Eine über dem Markt stehende Prävention von Arbeitslosigkeit als politische Priorität würde dem CA folgend die Entwicklung eines hohen Standards von Beschäftigung sowie Beschäftigungsqualität erfordern, verbunden mit einem klaren Status von *gender equality*, mit regional und lokal eingebetteter Politik, einem hohen Standard des sozialen Dialogs sowie personalisierter Verantwortung der Akteure. Dies wiederum würde bedeuten, dass öffentliche Politik die Befähigung von Individuen und Gruppen zu aktiver Beteiligung an Prozessen der Aushandlung, Erarbeitung, praktischen Anwendung sowie Bewertung sozialer Politik umfassend unterstützen muss (Salais 2007). Das heißt, neben Politikdesign und Politikimplementierung würde die entscheidende Bedeutung bei den Prozessen permanenter Evaluierung öffentlicher Politik auf der Basis von Mustern sozialer Ziele liegen.

Der CA stellt einen insgesamt vernünftigen alternativen Ansatz zur Politikgestaltung dar angesichts zunehmend unsicherer einheimischer Arbeitsmärkte, der Verschärfung des internationalen Wettbewerbs im Prozess der Globalisierung sowie des sich wandelnden Charakters von Arbeit, da er grundsätzlich auf den Erfordernissen individueller bzw. kollektiver Befähigung basiert und Arbeitslosigkeit als einen *lack of capabilities* versteht. Insofern ist der CA nicht eine erneute Strategie der Anpassung, sondern eine Strategie breit gefasster Befähigung durch tatsächliche Chancengleichheit, u. a. beim Zugang zu jeglicher Art von Bildung, sowie durch das Prinzip der Inklusion am Arbeitsmarkt, das eine individuelle Verantwortung für das eigene Leben durchaus impliziert und erforderlich macht. Der CA erfordert damit eine sehr komplexe, aber auch fragile Balance zwischen kollektiv definierten Zielen der Politik und der Notwendigkeit der Einbeziehung regionaler, lokaler bis individueller und Umstände und Bedingungen.

Gilles Ravaud (2004) fasst dies sehr treffend in Bezug auf Arbeitsmarktpolitik zusammen:

> „The capabilities of a person who needs help should not be evaluated a priori, when they are precisely in a moment of vulnerability, as in the example of a ‘unemployable’ person. On the contrary, they have to be assessed when taking into account what they will do with the resources they will be provided with. The question is therefore not: ‚Is this person entitled to anything, according to the capacities one can evaluate now?’, but ‚What is this person entitled to, in order to develop his capabilities best?’[…] The question is no longer to look for ways to restrict help and make it conditional or to expect certain attitudes and actions from the unemployed. It is contrary to provide the persons with what they need in order to restore and develop their capabilities.“

1.4 Intermediäre Organisationen als Akteure bei der Entwicklung regionaler institutioneller Capabilities

In diesem Abschnitt werden die Region als Aktionsrahmen wichtiger arbeitsmarktrelevanter Akteure, z. B. intermediärer Organisationen, und ihre Möglichkeiten der Entwicklung regionaler Capabilities aus der Perspektive des CA betrachtet.

Ausgehend von einer evolutionären Entwicklung der europäischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik innerhalb der letzten zwei Jahrzehnte, die von drei wichtigen Veränderungen gekennzeichnet ist[7], werden gegenwärtig sowohl seitens der OECD wie auch der EU Problemlösungsstrategien auf regionaler und lokaler Ebene unter Einbeziehung ihrer Akteure ausdrücklich empfohlen (Bonvin 2003).

Diese Strategien werden unter dem Gesamtkonzept der Dezentralisierung vielfach diskutiert; u. a. Hugh Mosley arbeitet die Vor- und Nachteile sowie Implementationsprobleme aus europäisch vergleichender Sicht sehr übersichtlich heraus. In der Diskussion um eine Dezentralisierung der Verantwortung für öffentliche Aufgaben, z. B. in der Arbeitsmarktpolitik, wirft er die berechtigte Frage auf, zu welchem Grad und mit welcher Art von Organisationstyp Dezentralisierung einerseits wünschenswert und andererseits im Rahmen nationaler Strukturen politisch realisierbar ist (Mosley 2008). Die Fragestellung impliziert nicht nur die einfachere institutionsorganisatorische Seite, sondern auch den wichtigeren steuerungspolitischen Aspekt von Governance, indem bei national bedeutsamen Aufgaben eine Übertragung von essentiellen Entscheidungsbefugnissen an die regionale bzw. lokale Ebene a priori ausgeschlossen wird bzw. dies auf eher nachrangige Aufgaben beschränkt bleibt. Darin eingeschlossen ist die Hinterfragung der erforderlichen übergreifenden Analyse- und Strategieentwicklungskompetenzen regionaler bzw. lokaler Entscheidungsträger, während ihnen hinsichtlich regionaler Bedingungen und Erfordernisse durchaus die umfangreicheren Kenntnisse zugerechnet werden.

In dieses Spannungsfeld begibt sich der CA, um aus der Sicht der Interessen regionaler und lokaler Entscheidungsträger als kollektive Akteure angepasstere und adäquatere Lösungen für nachhaltige Beschäftigung zu finden und durch kollektive Befähigung, d. h. die Entwicklung der erforderlichen Summe an Fähigkeiten, ein größeres Maß an Vertrauen der zentralen Politikebene in die Kompetenzen der regionalen bzw. lokalen Ebene verbunden mit der Übertragung größerer Anteile selbständiger Entscheidungsverantwortung zu erreichen. Das erfordert neben neuen politischen Aushandlungsprozessen auch die Einräumung von Opportunitäten für regionale bzw. lokale Akteure, um ihren Zuwachs an Entscheidungskompetenzen – bzw. ihr sukzessives Streben danach – unter Beweis stellen zu können.[8]

---

[7] Nämlich (1) dem Übergang von passiven Maßnahmen zu vorrangig aktivierenden Programmen als „präventive Sozialpolitik“, (2) dem Trend hin zu individuellen (maßgeschneiderten) Maßnahmen im Rahmen standardisierter Programme sowie (3) dem Trend zu einer Territorialisierung in der Sozialpolitik generell, verbunden mit mehr Spielraum für regionale bzw. lokale Akteure.

[8] Sog. regionaler Protektionismus und kommunales Vorteilsstreben (offensichtlich ist solches finanzieller Art gemeint) sollte als häufig gebrachte Gegenargumentation hierbei nicht mehr gelten (vgl. dazu Mosley 2008).

Eine Möglichkeit dazu stellt die Strategie der Regionalisierung dar, eine der Varianten politischer Dezentralisierung. Sie bildet das steuerungspolitische und organisationsstrukturelle Dach, unter dem sich der Capabilities Approach in einer seiner Facetten bei der Entwicklung der Fähigkeiten von Regionen als geographische, wirtschaftliche und politische Strukturen, meist auf historisch gewachsener Basis, mit der kollektiven Befähigung ihrer maßgeblichen Akteure verbinden lässt. Dafür wurde insbesondere von Heidenreich (2004) der Begriff „Regional Capabilities“ geprägt (Heidenreich 2004), der die genannten Bereiche Politik, Wirtschaft, Verwaltung, Bildung, städtische bzw. ländliche Wohn- und Lebensstrukturen in ihrer ganzen Komplexität einschließt. Die Region als ein in sich verwobenes wirtschaftliches, politisches und soziales Strukturengeflecht bildet das Bedingungsgefüge für einen in diesem Rahmen entstandenen, zwar nicht abgeschlossenen, aber doch oft geographisch bzw. verwaltungspolitisch markierten Arbeitsmarkt und damit den Aktionsraum vielfältiger regionaler Institutionen.

Heidenreich weist darauf hin, dass in den gegenwärtigen Leitlinien der EES die Regionalisierung als Strategie noch zu wenig betont und dementsprechend in der Praxis noch nicht ausreichend wirksam wird. Die kollektiv herausgebildeten, institutionell und organisatorisch reproduzierten produktiven Capabilities einer Region sind ein Hauptbestandteil regionaler Innovationssysteme, die durch zwei Haupttypen von Akteuren – die Gesamtheit der Firmen einerseits und die Akteure der institutionellen Infrastruktur andererseits – bestimmt werden. Eine wichtige Frage dabei ist, wie durch die Förderung regionaler Produktionsnetzwerke indirekt die Entwicklung stärker inklusiver Arbeitsmärkte unterstützt werden kann. Die langfristige Herausbildung regionaler Capabilities stellt einen möglichen strategischen Focus auf kollektives Investment in die Entwicklung der Befähigung vor allem kollektiver, aber auch individueller Akteure dar, das einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der regionaler Arbeitsmarktsituation leisten kann (Heidenreich 2004). Anhand von Fallstudien in den Regionen Leipzig und Nürnberg zeigt Heidenreich, dass die Innovativität von Regionen von ihrer Fähigkeit abhängt, wirtschaftliche, organisatorische und wissenschaftlichtechnologische Befähigungen zu rekombinieren bzw. zu verknüpfen und dabei vor allem auch der institutionellen und organisatorischen Unterstützung durch regionale Politik bedarf (Heidenreich 2005).

Der eben skizzierte Zusammenhang von Region, regionalen wirtschaftlichen und politischen Strukturen und Akteuren stellt den Handlungsrahmen für alle wichtigen kollektiven Akteure auf dieser Handlungsebene dar, denen im Prozess der Regionalisierung zunehmend größere Verantwortung zukommt. Intermediäre Organisationen in der regionalisierten Arbeitsmarktpolitik als integrierte Strategie der Verknüpfung von Wirtschafts- und Infrastrukturentwicklung und Beschäftigungspolitik gehören ohne Zweifel zu diesen wichtigen Akteuren, die bei der Entwicklung der institutionellen Seite regionaler Capabilities einen wesentlichen Beitrag hinsichtlich ihrer Funktionen und Aufgaben leisten. Sie stellen einerseits institutionalisierte Tools zur Herstellung und Aufrechterhaltung regionaler Netzwerke zwischen politischen Akteuren (Gremien der Landesregierung), wirtschaftlich und wirtschaftsfördernd tätigen Akteuren, Akteuren der staatlichen Beschäftigungsförderung und Leistungsgewährung (regionale BA, ARGEn, optierende Kommunen), Akteuren öffentlicher Beschäftigungsförderung sowie weiteren öffentlichen und privaten Akteuren der Wohlfahrtstätigkeit dar, um deren unterschiedliche

Interessen und Ziele clusterartig zu bündeln, in mögliche Übereinstimmungen zu bringen und in eigenen Aufgaben- bzw. Tätigkeitsschwerpunkte überzuleiten.

Andererseits kommt intermediären Organisationen von dieser netzwerkbildenden Funktion her eine wichtige inhaltliche Brückengliedfunktion zwischen den Akteuren der nationalen Regierungsebene und den Akteuren auf regionalen bis lokalen Ebenen zu, indem sie entstehende Trends und Entwicklungen, regionale und lokale Besonderheiten, Interessen und Erfordernisse frühzeitig erkennen und weiterleiten können, neue Möglichkeiten und Wege zur Unterstützung von arbeitsmarktrelevanten Problemlösungen mitentwickeln und dabei verschiedene Akteure zu gemeinsamen Aktionen zusammenbringen. Aus der Sicht des CA bedeutet das, dass ihre Funktion der Befähigung anderer regionaler und lokaler Akteure zum Zusammenspiel und zu regional nutzbringender Kooperation auf horizontaler Ebene, die in ihrer Summe mehr ist, als jeder Einzelne bewirken könnte, ein entscheidendes Kriterium für die Bewertung ihrer Wirksamkeit als arbeitsmarktpolitische Akteure darstellt.

Sowohl die Netzwerk- wie auch die Brückengliedfunktion sind eng verbunden mit der Wirksamkeit regionaler Kompetenzen als ständigem Informations- und Wissenszufluss über Interessen und Vorhaben der Kernakteure, aber auch als Informationsverarbeitung und Generierung von Ideen, Verbesserungen und Innovationen, die sich aus aktiven Verknüpfungen beider Hauptfunktionen und weiterer Funktionen ergeben (dazu ausführlich Kapitel 2). Intermediäre Organisationen üben damit eine Mittlerfunktion aus zwischen den Zielen der politischen Akteure der verschiedenen Ebenen in Form von zentralen, regionalen und lokalen Programmen und weiteren Instrumenten einerseits und dem vielschichtigen heterogenen Kreis der Arbeitsuchenden andererseits, dabei vor allem auch bei der Anwendung differenzierter Programme und Konzepte für besonders benachteiligte Gruppen. Die lange Zeit unterschätzten regionalen und lokalen Faktoren in einer integrierten regionalen Beschäftigungsförderung kommen durch die Tätigkeit von intermediären Organisationen intensiver zum Tragen und machen sie zu wichtigen Akteuren bei der langfristigen Herausbildung regionaler Capabilities.

Dennoch bleibt festzustellen, dass intermediäre Organisationen in die Top-down-Hierarchien der Arbeitsmarktpolitik der Länder eingebunden sind; sie stellen damit auch keine Organisationen in Sinne von Sozialpartnerschaft dar. Bei den meisten intermediären Organisationen ist der Anteil ihrer Bottom-up-Aktivitäten eher gering und damit auch die entsprechende Wirksamkeit in vertikaler Dimension. Aus Capability-Sicht stellt ein größerer vertikaler Einfluss, der auf der Befähigung aller entscheidenden sowohl politischen als auch am Arbeitsmarkt tätigen Akteure zu funktionierenden regionalen Partnerschaften, Koalitionen und Bündnissen basiert, eine wichtige Zielstellung bei der institutionellen Weiterentwicklung dieser Organisationen dar. Eine stärkere Bottom-up Förderung regionaler Capabilities, u. a. in Form partnerschaftlichen Handelns, würde einen wesentlichen Beitrag leisten zur Beförderung des sozialen Dialogs, zur Verminderung politischer Zielkonflikte sowie zur Erhöhung von Accountabiliy, Effektivität und Effizienz in den politischen Steuerungsprozessen.

Im folgenden Kapitel 2 werden wichtige Funktionen, Aufgaben und Handlungsmuster dieser intermediären Organisationen in den einzelnen Bundesländern ausführlicher vergleichend analysiert.

2. Vergleichende Analyse intermediärer Organisationen zur Umsetzung regionaler Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer

Im Zusammenhang mit der seit Jahren anhaltend hohen Arbeitslosenquote in Deutschland und einer zunehmend auf Regionalisierung orientierten Politik der EU seit den 1990er Jahren, verbunden mit dem gestiegenen Umfang der EU-Strukturförderung, haben die Bundesländer als politische Ebene erheblich an Bedeutung gewonnen; sie wurden damit vor qualitativ neue Aufgaben in der Arbeitsmarktpolitik gestellt. Die meisten Länderregierungen erkannten darin sowohl das Erfordernis als auch die Chance, neue eigene Initiativen auf dem Gebiet der regionalen bzw. lokalen Beschäftigungsförderung zu entwickeln und umzusetzen. Das führte zu einer Reihe von Veränderungen in der arbeitsmarktpolitischen Ausrichtung vieler Bundesländer in unterschiedlicher Ausprägung, d. h. zur Erarbeitung neuer Strategien und Auflegung neuer zielgenauerer Programme, zur Überprüfung bzw. Neuentwicklung von Förderinstrumenten bis hin zur Gründung neuer intermediärer Organisationen, zumindest jedoch zu Anpassungen und Schwerpunktverlagerungen in den Programminhalten sowie bei der Finanzierung der Programmumsetzung bzw. bei der Verteilung der Mittel für regionale Beschäftigungsförderung.

In seiner Übersicht „Wer macht was in der Arbeitsmarktpolitik. Maßnahmen und Mitteleinsatz in den westdeutschen Bundesländern“ von 2004 ebenso wie in vorhergehenden ähnlichen Arbeiten hat Josef Schmid eine sehr detaillierte vergleichende Analyse vorgelegt, die wesentlich zum Verständnis des Funktionierens föderaler Strukturen der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland beiträgt (Schmid/Blanke 1998, 2001; Schmid 2004). Inzwischen erfolgte Veränderungen betreffen insbesondere die seit Januar 2004 in Kraft getretenen Arbeitsmarktreformen, die die Länder vor neue Herausforderungen bei der Umsetzung dieser Reformen im Detail stellten, aber kaum etwas an den prinzipiellen Organisationsstrukturen in der Arbeitsmarktpolitik geändert haben. Intermediäre Organisationen als funktionale Bestandteile und eigenständige Akteure innerhalb der arbeitsmarktpolitischen Strukturen der Länder wurden in die Analysesystematik von Schmid nicht einbezogen und werden in der vorhandenen Fachliteratur kaum behandelt – ein Grund mehr, diesen Organisationstyp in knapper Analyse zu beleuchten.

Die Organisationsform intermediärer Organisationen in verschiedenen Politikfeldern bzw. speziell der Arbeitsmarktpolitik ist nicht ganz neu. Die älteste der hier untersuchten Organisationen wurde 1986 in Nordrhein-Westfalen, eine Vielzahl weiterer Anfang der 1990er Jahre gegründet. Abgesehen davon, dass in drei südlichen Bundesländern keine vergleichbaren Organisationen dieses spezifischen Charakters vorhanden sind, fallen Neugründungen 2001 sowie in vier weiteren Ländern zwischen 2004 und 2005 auf, so in Bremen, Hamburg, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern. Hier wird der strukturell-funktionale Zusammenhang mit politischen Handlungsmustern bzw. erhöhtem Handlungsdruck besonders augenscheinlich. Auch die Einstufung aller ostdeutschen Länder als Ziel-1-Gebiete im Rahmen der EU-Strukturförderung durch ESF und EFRE stellte einen gründungsstimulierenden Faktor zumindest im Ostteil Deutschlands

dar, der aber ebenfalls die meisten westdeutschen Länder als Ziel-2- oder Ziel-3-Gebiete betrifft, wenn auch nicht in demselben Umfang.[9] Davon ausgehend lässt sich eine Reihe struktureller und funktioneller sowie aufgabenspezifischer Faktoren ableiten, die den Charakter und die Vorteile dieser Organisationsform ausmachen.

2.1 Spezifische Charakteristika intermediärer Organisationen

2.1.1 Strukturelle Einbettung intermediärer Organisationen in die regionale Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer

Die Gründung intermediärer Organisationen erfolgte meist als landeseigene Beratungsgesellschaft, für deren Mehrheitseigentümerschaft die Landesregierung und damit das jeweilige Ministerium für Arbeit und Soziales als Hauptmitglied im Vorstand verantwortlich zeichnet; allerdings gibt es auch Beispiele für privatrechtliche Formen. Die intermediären Organisationen sind damit eng in die Tätigkeit der jeweiligen Landesregierung eingebunden, jedoch nicht unbedingt reine Anhängsel der Ministerien, sondern sie stellen eigenständige externe Akteure als Vermittler innerhalb des Kreises von weiteren Kernakteuren, z. B. Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit (BA), regionale Industrie- und Handelkammern, Wirtschaftsvereinigungen und -förderungsgesellschaften, groß- und mittelständische Unternehmen oder Consultants in der regionalen und lokalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsförderung dar. Davon leiten sich ihre eigenständige personelle Verantwortlichkeit und die Verpflichtung zum sorgfältigen, zielgerichteten Umgang mit finanziellen Mitteln ab. Die Finanzausstattung wird ganz oder teilweise direkt aus Mitteln der Strukturfonds und auch aus Landesmitteln bereitgestellt.

Diese intermediären Organisationen sind keine Entscheidungsträger im steuerungspolitischen Sinn. Obwohl sie in einigen Fällen Entscheidungsbefugnisse über die Verwaltung und Vergabe von Mitteln übertragen bekamen (Beleihung), sind sie dennoch im Auftrag der Landesregierungen in der Region selbständig handelnde Akteure. Wichtig ist die Verpflichtung dieser Organisationen zu einer aktiven kooperativen Tätigkeit mit sämtlichen Akteuren innerhalb der arbeitsmarktpolitischen Infrastruktur des Landes, die vor allem die Pflege bestehender und den initiativen Aufbau neuer Kontakte und Partnerschaften beinhaltet. Dabei sind kreatives, innovatives Denken und flexibles Handeln bei guter fachlicher Kompetenz von erheblicher Bedeutung, da die bürokratischen Hierarchien und Hürden, denen Mitarbeiter von ministeriellen Dienststellen in der Regel unterliegen, hier nicht gegeben sind; auch unkonventionellere Arbeitsformen und Problemlösungen sind erlaubt.

Die Vorteile des Outsourcing dieser zum Verwaltungsbereich der Landesministerien gehörenden Aufgaben liegen damit in einer Organisationsform mit sehr flacher Hierar-

[9] Ziel-1-Gebiete: Regionen, die wirtschaftlich deutlich hinter dem EU-Durchschnitt zurückbleiben, d. h. mit weniger als 75 % des durchschnittlichen Bruttoinlandsprodukts pro Kopf im EU-Gesamtdurchschnitt; in Deutschland sind das die fünf neuen Bundesländer sowie Berlin-Ost (bis 31.12.2006);
Ziel-2-Gebiete: Regionen mit erheblichen Anpassungsproblemen, z. B. ehemalige Kohle- oder Stahlreviere oder sehr ländlich geprägte Regionen;
Ziel-3-Gebiete: alle Regionen, die nicht Ziel 1 sind (früheres Bundesgebiet).

chie, in flexiblerer Handlungsweise mit der Möglichkeit der Nutzung relativ großer Handlungsspielräume, einer strikteren Ergebnisorientierung in der Planung und Tätigkeit sowie einer stärkeren Leistungsorientierung der Mitarbeiter im Vergleich mit ministeriellen Verwaltungseinheiten.

2.1.2 Funktionelle Muster intermediärer Organisationen als Dienstleister

Das Primat bei dieser Organisationsform stellt die Vermittlungs- und Beratungsfunktion dar; sie sind dabei Kontaktvermittler, Multiplikatoren und Ideengeber, die von jedem an entsprechenden Sachfragen Interessierten ohne Scheu vor der weit verbreiteten Bürokratie in staatlichen Dienststellen kontaktiert werden können. Das bedeutet u. a. auch Hilfestellung bei Anträgen und der Bewältigung bürokratischer Hürden, die ministerielle Verwaltungseinheiten in dieser Breite und Tiefe weder leisten können noch dazu verpflichtet sind.

Die Koordinierungsfunktion einschließlich Kooperations- und Moderationsaufgaben umfasst die wechselseitige Zusammenarbeit mit dem Ministerium und vor allem auch bei der Vermittlung direkter Kontakte mit anderen öffentlichen und privaten Akteuren. Hier kann eine intermediäre Organisation flexibler, sensibler und unbürokratischer reagieren, um die Interessen von Akteuren anzunähern bzw. zu verbinden.

Die Planungs- und Entwicklungsfunktion umfasst insbesondere die vorbereitende und flankierend unterstützende Tätigkeit für das Ministerium bei der konzeptionellen Erarbeitung und alternierenden Anpassung der Landesarbeitsmarktpolitik sowie bei der Entwicklung von Arbeitsmarktprogrammen und Projekten. Dabei kommen Kreativität, flexibles Denken und ungewöhnliche neue Ideen leichter zum Tragen – Arbeitsweisen, die in ministeriellen Verwaltungseinheiten eher nicht so verbreitet sind.

Die Informationsfunktion sowohl intern als auch vor allem extern stellt ein überaus wichtiges Charakteristikum dieser Organisationen dar, d. h. die umfassende Sammlung und Bereitstellung aller relevanten Informationen, die Nutzer dieser Dienstleistungen interessieren könnten, sowohl als Online-Angebote wie auch als Printversionen bzw. CD-ROM. Das schließt einen besonders sorgfältigen Umgang mit Daten sowie die Pflege der Aktualität von Angeboten ein. Auch hier stellt die größere Flexibilität einen großen Vorteil dar.

Die Monitoring- bzw. Controllingfunktion sowie die Früherkennung von fachlich relevanten Trends und Entwicklungen runden das Funktionsmuster ab, wobei Letztere nicht in allen Fällen ausgeprägt ist. Die unterschiedliche Ausprägung der Funktionsbreite ist offensichtlich auch abhängig von der Größe und Bestehensdauer, das heißt, nicht alle dieser Organisationen decken sämtliche Funktionen vollständig ab wie beispielsweise die G.I.B. in Nordrhein-Westfalen. Außerdem muss dies keine funktionalen Mängel bedeuten, sondern eine bewusst stärkere Konzentration auf weniger.

2.1.3 Handlungsfelder und Aufgabenspezifik intermediärer Organisationen

Die intermediären Organisationen werden in zahlreichen politischen Handlungsfeldern tätig, die sich in ihren Zielen teilweise überlagern. Der Vorteil ihrer Tätigkeit liegt darin, dass sie damit die Herstellung von Synergien bei der Integrierung der Aufgabenstellungen verschiedener ministerieller Verwaltungsbereiche wie Wirtschafts-, Struktur-, Arbeitsmarkt-, Sozial-, Bildungs-, Jugend- und Familienpolitik bewirken können und sollen. Inwieweit diese Breite an Handlungsfeldern in den einzelnen Organisationen abgedeckt wird, hängt vom Umfang der durch das Ministerium übertragenen Aufgaben sowie von ihrem Selbstverständnis, der eigenständigen Aufgabenauslegung sowie der Nutzung von Handlungs- und finanziellen Spielräumen ab. Auch wirken sich hier länderspezifische Bedingungen – z. B. ein hoher Anteil strukturschwacher Regionen, besonders hohe Jugendarbeitslosigkeit oder spezifische Probleme mit hoher Arbeitslosigkeit in den Städten – aus, die zu Unterschieden im Umfang und in der Schwerpunktsetzung bei den Aufgaben führen. Ob die Konzipierung der Durchführung eigener Projekte zur Beschäftigungsförderung für bestimmte Zielgruppen durch die Organisation (z. B. G.I.B. in NRW) oder die Verwaltung und Bewilligung von ESF-Mitteln durch Beleihung (z. B. GfAW in Thüringen) dazugehört, ist eine Entscheidung aufgrund regionaler und lokaler Besonderheiten und spiegelt das unterschiedliche Verständnis der Inhalte regionaler Arbeitsmarktpolitik in den Ländern wider. Auch hier stellt die Flexibilität in der Übertragung der Aufgabenbreite einen Vorteil dar, der die Spielräume ministerieller Verwaltungseinheiten bei weitem übersteigt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass intermediäre Organisationen eindeutige strukturelle und funktionelle Vorteile gegenüber traditionellen ministeriellen Verwaltungseinheiten bieten. Als selbständige Akteure und Träger umfassender Networkingfunktionen unter Berücksichtigung regionaler und lokaler Besonderheiten der Bundesländer stellen sie funktionale Elemente innerhalb der Institutionen zur Entwicklung regionaler Capabilities dar.

2.2 Vergleichende Analyse der Bundesländer

Auf der Basis einer Gesamtsicht aller Bundesländer wird im Folgenden der gegenwärtige Stand unter den Aspekten intermediäre Organisationen als Akteure, Konzepte und Programmatik sowie Gruppen politischer Handlungsmuster in der Arbeitsmarktpolitik der Länder vergleichend analysiert.

2.2.1 Intermediäre Organisationen als wichtige Akteure in der regionalen Arbeitsmarktpolitik

In der übergroßen Mehrzahl der Länder gibt es solche intermediären Organisationen, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung und mit Unterschieden bei der Aufgabenübertragung. Lediglich im Saarland existiert keine Organisation dieses Typs, sondern die Aufgaben werden durch das verantwortliche Landesministerium wahrgenommen.

Des Weiteren gibt es alternative Lösungen, z. B. die Arbeitsgruppe „Arbeitsmarktfonds“ (einem Grundstock aus Privatisierungserlösen des Landes) in Bayern, wo durch neun ständige Mitglieder als Vertreter von Kernakteuren der Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftsförderung selbständige Entscheidungen zu Förderungsschwerpunkten und Mittelvergabe getroffen werden, sowie in Baden-Württemberg die regionalen Arbeitskreise für den ESF als temporäre Netzwerkstrukturen mit analoger Arbeitsweise und lokaler Anbindung bei den Städten und Landkreisen.

Tabelle 1 (S. 25) zeigt, dass in einigen Ländern, so in Hamburg, Hessen, Bremen und Mecklenburg-Vorpommern, die Organisationen erst vor kurzer Zeit gegründet wurden. Damit wurde zum einen auf die neue Situation der Länder angesichts der arbeitsmarktpolitischen Reformen seit 2005, z. B. in Hamburg und Hessen, reagiert; zum anderen zeigen sich veränderte Sichtweisen von Landesregierungen bezüglich der Strategie regionalisierter Arbeitsmarktpolitik wie z. B. in Bremen und Mecklenburg-Vorpommern. Die mit Abstand älteste und somit erfahrenste Einrichtung ist die Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung (G.I.B.) mbh in Nordrhein-Westfalen.

Überwiegend haben die Länder diese Organisationen als landeseigene Beratungsgesellschaften mit beschränkter Haftung institutionalisiert, wobei es auch hier drei Ausnahmen des rechtlichen Status gibt. In Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Sachsen sind sie privatrechtlich organisiert und mit entsprechender Tätigkeit für das Land beauftragt. Der Hauptauftraggeber ist in jedem Fall das verantwortliche Landesministerium; daneben können das auch andere arbeitsmarktpolitische Akteure sein, z. B. Wirtschaftsverbände, Kammern und Berufsvereinigungen, die regionalen Agenturen für Arbeit oder Gewerkschaften. Die Übertragung des Aufgabenspektrums wird ebenfalls von den Landesministerien entschieden und vorgenommen, wobei hier Differenzierungen und Abstufungen auftreten, die den landesspezifischen Bedingungen und Einschätzungen hinsichtlich der Aufgabentiefe Rechnung tragen.

In den meisten Bundesländern wurden den Organisationen folgende Aufgaben übertragen:

- interne Beratung des Landesministeriums bei der Programmentwicklung und die eigenständige Entwicklung von Programmvorschlägen für die Landesarbeitsmarktpolitik, bei der Aus- bzw. Neugestaltung des Förderinstrumentariums und bei der Auswahl von Trägern arbeitsmarkt- bzw. strukturpolitischer Programme und Projekte;
- Koordinierung der Zusammenarbeit zwischen Landesministerium, regionalen BA und weiteren arbeitsmarktpolitischen Akteuren sowie Aufbau und Pflege von internetgestützten Projektdatenbanken;
- externe Beratung und Begleitung bei der Durchführung von Projekten durch Projekt- und Weiterbildungsträger, Transfergesellschaften, Unternehmen, Consultingfirmen, Existenzgründer, Einzelpersonen u. Ä., und zwar von inhaltlicher und rechtlicher Beratung bis zu Hilfestellung bei der Beantragung der Förderung;
- interne Recherche- und Informationsarbeit, Gutachtertätigkeiten, Durchführung öffentlicher Beratungsveranstaltungen sowie externe Informations- und Publikationstätigkeit;
- permanentes Monitoring des Arbeitsmarktes, internes Controlling und Evaluierung der Umsetzung von Programmen und Projekten sowie der Fördermittelverwendung;

- Beleihungsaufgaben als Sonderfall: eigenständige Verwaltung und Vergabe programm- und projektgebundener Fördermittel bzw. sämtlicher aus der ESF-Förderung stammender Mittel.

In einigen Bundesländern werden die internen und externen Beratungstätigkeiten sehr weit gefasst, so bei der G.I.B. in Nordrhein-Westfalen oder der Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung (GfAW) in Thüringen; in anderen Bundesländern wird vor allem die externe Beratung wesentlich begrenzter praktiziert. Bei der externen Beratung und Begleitung gibt es ebenfalls graduelle Unterschiede; auch hier leisten die G.I.B., die GfAW sowie die Arbeitsgemeinschaft Servicegesellschaften Berlin eine sehr wirksam einzuschätzende Arbeit. Dasselbe gilt für die externe Informations- und Publikationstätigkeit, denn auch hier fallen wiederum die G.I.B. und die GfAW mit Abstand am positivsten auf, und zwar sowohl hinsichtlich der Fülle und Tiefe ihres Informationsangebots – der Internetauftritt der G.I.B. ist ausgesprochen übersichtlich – als auch bei Zugang und Handhabbarkeit, z. B. von Projektinformationen in einer gut gepflegten Datenbank. Auch Monitoring und Controlling stellen sich sehr unterschiedlich ausgeprägt dar; beides wird vollständig und kompetent von der G.I.B. und der GfAW durchgeführt.

Ein weiterer nicht zu unterschätzender Aspekt des Aufgabenspektrums betrifft die innovative Seite der Tätigkeit dieser Einrichtungen. Deren Wahrnehmung und Realisierung trägt in einigen Ländern seit Jahren bereits Früchte, so in Nordrhein-Westfalen mit diversen neuen Ideen und Modellprojekten, in Brandenburg durch die Landesagentur für Struktur und Arbeit (LASA) mit den ihren „Innopunkt"-Modellprojekten, in Mecklenburg-Vorpommern mit den „gemeinwohlorientierten Arbeitsförderungsprojekten" (GAP) und in Berlin mit den „Bezirklichen Bündnissen für Wirtschaft und Arbeit" (BBWA) als lokale Initiativen für Beschäftigungsförderung.

Vier Bundesländer haben ihre Einrichtungen mit dem Recht der eigenständigen Verwaltung und Vergabe von ESF-Fördermitteln beliehen, nämlich Berlin, Brandenburg, Schleswig-Holstein und Thüringen, wobei die GfAW in Thüringen die am weitesten gehende Prokura besitzt, indem ihr die vollständige Verwaltung der ESF-Mittel des Landes übertragen wurde. Diese Praxis entspricht einem weit gefassten Verständnis von Regionalisierung bzw. von Vertrauen in die funktionelle Reliabilität intermediärer Organisationen als Akteure in der Arbeitsmarktpolitik.

Querschnittsziele, z. B. die stärkere Verknüpfung von Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Strukturförderung sowie die Modernisierung von Arbeit, Gender-Mainstreaming oder die Berücksichtigung des demographischen Wandels, haben sich die meisten Länder als klare Ziele ihrer regionalen Politik gestellt. Dazu gehören auch und gerade die Länder ohne institutionalisierte intermediäre Organisationen wie Bayern, Baden-Württemberg und das Saarland. Diese Landesregierungen haben andere Strukturen entwickelt, beispielsweise Bayern mit seinem landeseigenen Arbeitsmarktfonds, oder setzen bewusst andere Schwerpunkte, so Baden-Württemberg mit den an ESF-Mittel gebundenen regionalen Arbeitskreisen. Denn angesichts der bundesweit niedrigsten Arbeitslosenquoten und eines gut etablierten innovativen Mittelstands baut man hier vor allem auf die Förderung der Ausbildung benachteiligter Jugendlicher, gezielte fachliche Weiterqualifizierung, den beruflichen Wiedereinstieg von Frauen sowie auf zusätzliche aktivierende Beschäftigungsförderung im Rahmen des SGB II und III.

2.2.2 Anwendung unterschiedlicher Konzepte bzw. Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Aufgrund der unterschiedlichen Bedingungen[10] legen die einzelnen Bundesländer unterschiedliche Konzepte und Programme verschiedener Ausprägung bei der Umsetzung aktivierender regionaler Arbeitsmarktpolitik zugrunde. Dabei treten folgende Strategien zutage, die in vielen Ländern kombiniert angewendet werden:

- Konzeption aktivierender Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration;
- Konzeption präventiver Maßnahmen zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit;
- Konzeption der Differenzierung nach Zielgruppen sowie nach Chancengleichheit;
- Konzeption der Passgenauigkeit bei der Entwicklung von Programmen, Projekten, Instrumenten;
- Professionalisierung des Monitoring und Controlling von Programmen und Projekten.

Einige Länder haben ihre Programmatik in sogenannten Landesarbeitsmarktprogrammen unter eigenem Namen zusammengefasst und unterlegen ihre Hauptziele dabei mit sehr differenziert entwickelten Teilprogrammen bzw. Projekten und modellhaften Projekten. Eines der vorbildlichsten neuen Programme in Bezug auf Zielklarheit, Transparenz, Stringenz sowie praktische Handhabbarkeit und nicht zuletzt hinsichtlich der Verzahnung mit den beschäftigungspolitischen Zielen des ESF hat das Land Bremen mit seinem Beschäftigungspolitischen Aktionsprogramm BAP vorgelegt (Senator Bremen 2006a). In ähnlicher Weise ist man in Mecklenburg-Vorpommern mit dem Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklungsprogramm (ASP), in Rheinland-Pfalz mit einer Neuausrichtung der Programmatik und in Nordrhein-Westfalen mit schwerpunktmäßig zielorientierten Teilprogrammen vorgegangen.

Demgegenüber hat eine Reihe von Ländern nicht allzu viel Mühe auf eine differenzierte Programmgestaltung verwendet, was insofern Rückschlüsse auf die diesem Thema zugemessene Bedeutung seitens der Landespolitik zulässt. Dies betrifft Baden-Württemberg, Bayern, das Saarland sowie ursprünglich auch Hessen und Hamburg. Letztere haben allerdings seit 2005 bzw. 2006 programmatisch nachgebessert. Hier bestehen offenkundige Zusammenhänge sowohl mit der Arbeitslosenquote und dem daraus resultierenden politischen Handlungsdruck als auch mit der politischen Gesamtausrichtung des jeweiligen Bundeslandes, dem Vorhandensein intermediärer Einrichtungen für die Arbeitsmarktpolitik und ihrer Aktivitäten bei der Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Programme sowie dem Umfang dafür vorhandener finanzieller Mittel.

Eine zusammenfassende Darstellung zu den intermediären Organisationen der einzelnen Bundesländer sowie zu Programmatik und Arbeitslosenquote bietet Tabelle 1.

[10] Beispielsweise bereits erfolgter oder angestrebter wirtschaftlicher Strukturwandel, stark, mittel und schwach entwickelte Infrastrukturen, Vorhandensein von industriellen Ballungszentren mit Großunternehmen, ausgeprägter industrieller Mittelstand, ein bereits gut entwickelter Dienstleistungssektor, ehemalige Agrarregionen mit dem Ziel strukturellen Wandels oder unterschiedlicher Umfang eigener finanzieller Mittel aus der EU-Strukturförderung.

Tabelle 1: Intermediäre Organisationen als Akteure der Arbeitsmarktpolitik in den Bundesländern im Jahre 2006

Bundesland	Intermediäre Organisation	Gründungsjahr	Organisatorische Besonderheiten	Arbeitsmarktpolitische Programmatik	AL-Quote 07/2006 (in %)	AL-Quote 07/2008 (in %)
Baden-Württemberg	Verantwortlich: Landesministerium für Arbeit und Soziales, Projekt Regionale Arbeitskreise im Rahmen des ESF		Keine eigenständige Organisation, sondern Netzwerkzusammenarbeit von Kernakteuren	Arbeitsmarktpolitische Teilprogramme, gebunden an den ESF	6,3	4,0
Bayern	Arbeitsgruppe Arbeitsmarktfonds unter Leitung des Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen	1997	Keine eigenständige Organisation, sondern Netzwerkzusammenarbeit von Kernakteuren	Zielgruppenorientierte Beschäftigungsförderung mit den Schwerpunkten: – Ausbildung und Integration benachteiliter Jugendlicher – berufliche Wiedereinstieg von Frauen – innovative Förderinstrumente (jährlicher Förderleitfaden)	6,1	3,8
Berlin	Arbeitsgemeinschaft (ARGE); Servicegesellschaften Berlin GbR als Holding von – SPI Consult GmbH, – GSUB mbH und – Zukunft im Zentrum GmbH	ARGE 2001 Andere 1991	Vom Land beliehen	Arbeitsmarkt- und Berufsbildungspolitisches Rahmenprogramm (ARP 4) Bezirkliche Bündnisse für Wirtschaft und Arbeit (BBWA)	17,5	13,7
Brandenburg	Landesagentur für Struktur und Arbeit GmbH (LASA)	1991	Vom Land beliehen	Landesprogramm Qualifizierung und Arbeit für Brandenburg sowie INNOPUNKT, Modellförderung innovativer Einzelprojekte	16,3	12,6
Bremen	Bremer Arbeit GmbH (BAG)	2001		Beschäftigungspolitisches Aktionsprogramm (BAP)	15,0	11,4
Hamburg	Hamburger Arbeitsgemeinschaft „Team.Arbeit.Hamburg“	2005		Hamburger Modell zur Beschäftigungsförderung	11,1	8,1

Tabelle 1 (Fortsetzung)

Bundesland	Intermediäre Organisation	Gründungsjahr	Organisatorische Besonderheiten	Arbeitsmarktpolitische Programmatik	AL-Quote 07/2006 (in %)	AL-Quote 07/2008 (in %)
Hessen	Hessen Agentur GmbH (HA)	2005		Hessisches Aktionsprogramm Regionale Arbeitsmarktpolitik (HARA) Hessisches Aktionsprogramm Regionale Arbeitsmarktpolitik „Passgenau in Arbeit" (PiA)	9,2	6,7
Mecklenburg-Vorpommern	Gesellschaft für Struktur- und Arbeitsmarktentwicklung mbh (GSA)	2004		Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklungs-Programm (ASP)	18,2	13,4
Niedersachsen	Landesberatungsgesellschaft für Integration und Beschäftigung mbH (LaBIB)	1991		Arbeitsmarktpolitische Teilprogramme mit den Schwerpunkten: – Präventive Arbeitsmarktpolitik – Arbeitsmarktpolitik für Jugendliche – Langzeitarbeitslose	10,2	7,7
Nordrhein-Westfalen	Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung mbH (G.I.B.)	1986		Arbeitsmarktpolitische Teilprogramme mit den Schwerpunkten: – Integration in den Arbeitsmarkt – Jugend und Berufsausbildung – Neues Arbeiten in NRW – Förderung der Beschäftigungsfähigkeit	11,5	8,6
Rheinland-Pfalz	Rheinlandpfälzische Beratungsstelle (RAT): – Arbeitsmarktintegration Benachteiligter – Technische Hilfe zum Europäschen Sozialfonds	1992	Privatrechtliche Gesellschaft	Arbeitsmarktpolitische Teilprogramme mit den Schwerpunkten: – Jugend und Ausbildung – Arbeitsmarktintegration besonderer Zielgruppen – Begleitung des Strukturwandels	7,8	5,6
Saarland	Keine; verantwortlich: Landesministerium für Wirtschaft und Arbeit	–		Arbeitsmarktpolitische Teilprogramme, z. B. Regionaler Beschäftigungspakt für Ältere	9,9	7,3

Tabelle 1 (Fortsetzung)

Bundesland	Intermediäre Organisation	Gründungsjahr	Organisatorische Besonderheiten	Arbeitsmarktpolitische Programmatik	AL-Quote 07/2006 (in %)	AL-Quote 07/2008 (in %)
Sachsen	Institut für Innovation und Arbeit Sachsen GmbH (IAS)	2006	Privatrechtliche Gesellschaft	Landesprogramm „Arbeit und Qualifizierung in Sachsen“	16,0	12,4
Sachsen-Anhalt	Trägergesellschaft Land Sachsen-Anhalt mbH (TGL)	1992		Arbeitsmarktpolitische Einzelprogramme mit den Schwerpunkten: – Langzeitarbeitslose – Ältere – Jugendliche – Frauen – Existenzgründer	17,9	13,8
Schleswig-Holstein	Beratungsstelle für Beschäftigung Schleswig-Holstein (BSH) GmbH	1991	Privatrechtliche Gesellschaft, vom Land beliehen	ASH 2000: Zukunftsprogramm Arbeit für Schleswig-Holstein	9,6	7,4
Thüringen	Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung mbH (GFAW)	1994	Vom Land beliehen	Arbeitsmarktpolitische Einzelprogramme mit den Schwerpunkten: – Langzeitarbeitslose – Ältere, – Jugendliche – Frauen – Existenzgründer – berufsbegleitende Qualifizierung	14,9	10,9

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der Internetseiten der jeweiligen verantwortlichen Länderministerien sowie von Telefoninterviews der Autorin.

2.2.3 Typisierung der Bundesländer nach arbeitsmarktpolitischen Handlungsmustern

Hinsichtlich politischer Handlungsmuster bei der Umsetzung der Landesarbeitsmarktpolitik lassen sich die Bundesländer folgenden Gruppen zuordnen.

1. *Bayern, Baden-Württemberg* und das *Saarland* weisen bei einem hohen bzw. relativ hohen Stand der Strukturanpassung niedrige Arbeitslosenquoten auf und unterliegen somit einem niedrigen politischen Handlungsdruck. Eine zusätzliche institutionelle Ausgestaltung der Landesarbeitsmarktpolitik durch spezifische intermediäre Organisationen ist nicht vorhanden, es gibt aber alternative Strukturen mit Netzwerkfunktionen. Dabei wird eine stark zielgruppenorientierte, differenzierte Ausprägung arbeitsmarktpolitischer Programmatik mit Instrumenten verbunden, die teilweise auch innovativen Charakter aufweisen.

2. *Hamburg, Hessen* und *Rheinland-Pfalz* haben einen mittleren Stand der Strukturanpassung mit jeweils mittleren Arbeitslosenquoten erreicht. Dadurch ist ein mittlerer – partiell auch höherer – politischer Handlungsdruck gegeben, der zu einer zusätzlichen institutionellen Ausgestaltung der Landesarbeitsmarktpolitik durch spezifische intermediäre Organisationen mit einem mittleren Aufgabenspektrum führte. Die Ausprägung der arbeitsmarktpolitischen Programmatik und Instrumente ist dementsprechend von mittlerem Niveau – in Hessen und Rheinland-Pfalz zuletzt differenzierter und passgenauer gestaltet – und weist eine mittlere Innovativität der Instrumente auf.

3. In *Bremen, Berlin, Schleswig-Holstein, Niedersachsen* und *Nordrhein-Westfalen* ist ein niedriger bis partiell mittlerer Stand der Strukturanpassung bei einer jeweils mittleren Arbeitslosenquote festzustellen, wobei Letztere in Bremen und Berlin relativ hoch ist. Demzufolge ist der politische Handlungsdruck mittel bis hoch und führte zu einer zusätzlichen institutionellen Ausgestaltung der Landesarbeitsmarktpolitik durch spezifische intermediäre Organisationen mit einem breiten Aufgabenspektrum. Die Ausprägung der arbeitsmarktpolitischen Programmatik und Instrumente besitzt ein hohes Niveau, insbesondere in Bremen und Nordrhein-Westfalen, das heißt, sehr differenzierte Programme lassen auf einen hohen Grad an Innovativität schließen.[11]

4. *Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen* und *Thüringen* verzeichnen bei einem noch immer niedrigen Stand der Strukturanpassung, der in Sachsen und Thüringen allerdings in einigen Regionen fortgeschritten ist, hohe Arbeitslosenquoten und damit einen hohen politischen Handlungsdruck, auf den auch hier mit einer zusätzlichen institutionellen Ausgestaltung der Landesarbeitsmarktpolitik durch spezifische intermediäre Organisationen mit einem teilweise sehr breiten Aufgabenspektrum, z. B. in Thüringen, reagiert wurde. Arbeitsmarktpolitische Programme wurden mit Ausnahme Sachsens gut differenziert gestaltet, so dass auch hier ein relativ hoher Grad an Innovativität vorhanden ist.

[11] Berlin stellt mit dem Ostteil der Stadt als Teil der ehemaligen DDR und der damals exterritorialen Stellung des Westteils einen Sonderfall dar und müsste deshalb teilweise der vierten Gruppe zugeordnet werden.

Das Funktionieren einer Politik der Regionalisierung bei der Umsetzung regionaler Ressourcen und Potenziale in die wirtschaftlich-infrastrukturelle Entwicklung der Region sowie eine Reihe beispielgebender Praxiserfahrungen der Arbeit einer intermediären Organisation in der Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen werden im folgenden Kapitel 5 analysiert und anhand einer Fallstudie aufgezeigt.

3. Die Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung (G.I.B.) in Nordrhein-Westfalen als Beispiel guter Praxis bei der Umsetzung regionaler Arbeitsmarktpolitik

3.1 Zur spezifischen Situation von Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen

Nordrhein-Westfalen (NRW), eines der sog. Flächenländer Deutschlands, ist mit rund 18 Mio. Einwohnern (2007) das bevölkerungsreichste Bundesland. Das Ruhrgebiet in NRW – drittgrößter Ballungsraum in Europa – kann auf eine eindrucksvolle industrielle Entwicklungsgeschichte zurückblicken, die Anfang des 19. Jahrhunderts begann und bis Ende der 1950er/Beginn der 1960er Jahre durch ein ständiges Produktionswachstum in der Erzeugung von Kohle, Eisenerz und Stahl sowie in der chemischen Industrie gekennzeichnet war.

Danach galt NRW lange als eines der strukturschwachen Bundesländer mit einem schwierigen Arbeitsmarkt. Dennoch wurde insbesondere während der 1990er Jahre ein Wandel der wirtschaftlichen Infrastruktur realisiert, der das Ruhrgebiet und NRW insgesamt von den ehemals strukturbestimmenden Faktoren Kohle und Stahl zunehmend unabhängig gemacht hat, ohne dass diese Produktionsbranchen völlig verschwunden sind. Neben dem produzierenden Gewerbe stellt der Dienstleistungssektor heute einen stark wachsenden Wirtschaftsbereich dar. Die regionale Strukturpolitik in NRW wird nun deutlicher an dem Prinzip „Stärken stärker machen" orientiert, das heißt, die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit soll vor allem in jenen Wirtschaftsbereichen gefördert werden, die auf überdurchschnittliche Wachstumsraten schließen lassen. Dieser Perspektive entsprechend wurde für das Ruhrgebiet das Programmvorhaben „Initiative Zukunft Ruhr" entwickelt, das den bisherigen „Wachstums- und Beschäftigungspakt Ruhr" ablösen und nur ausgewählte Cluster weiterführen wird (MAGS 2006a; Bosch/ Nordhause-Janz 2005).

Bei einer Erwerbstätigenanzahl von 7,4 Mio. wies NRW im Juni 2006 eine Arbeitslosenquote von 12,7 % aus. Damit befindet sich NRW im Mittelfeld beim Vergleich der Bundesländer, der von 7,0 % in Baden-Württemberg als niedrigste Quote bis zu 19,9 % in Mecklenburg-Vorpommern reicht (Senator Bremen 2006b).[12]

Die Arbeitsmarktlage in NRW wird nach wie vor als unbefriedigend eingeschätzt und kann nicht nur als Resultat einer zuletzt schwächeren Wirtschaftsentwicklung, sondern muss als eine Spätfolge des langsamen Strukturwandels der Region mit fortgesetzt hoher Langzeitarbeitslosigkeit angesehen werden.

[12] Aktuelle Vergleichszahlen von 2008 befinden sich in Tabelle 1.

3.2 Integrierte regionale Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen

Regionalisierung wurde bereits in der 1980er Jahren als Steuerungs- und Problemlösungsansatz in einer Strategie der Modernisierung in NRW eingeführt und gilt heute als favorisiertes Politikmodell auf der Ebene der Bundesländer. Das nordrhein-westfälische Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) setzt bei seiner Arbeitsmarktpolitik seit 2004 auf eine integrierte regionalisierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsförderung, indem die verschiedenen Politikbereiche, also Arbeitsmarkt-, Wirtschafts-, Struktur- und Technologiepolitik, stärker miteinander verknüpft werden sollen. Zur Umsetzung wurde eine landesweite regionale Neuorganisation durchgeführt: 16 Regionalagenturen (entsprechend des Zuschnitts der IHK-Bezirke) haben dabei die bisherige kleinteiligere Struktur von 30 Regionalsekretariaten ersetzt und übernehmen nun die Aufgabe von Bindegliedern des MAGS zu den einzelnen Regionen. Getragen werden die Regionalagenturen von sog. Lenkungskreisen, in denen die wichtigsten regionalen bzw. auch lokalen Akteure wie IHK, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, die örtlichen Agenturen für Arbeit, Träger von Aus- und Weiterbildung, Vertreterinnen der Gleichstellungspolitik und weitere als Kooperationspartner vertreten sind. Sie beraten über strategische Leitlinien für die Region, darauf basierende regionale Konzeptionen und deren Umsetzung in Form von Projekten und schlagen diese dem Ministerium zur Entscheidung vor. Die Regionalagenturen sollen die Bildung regionaler Netzwerke für Arbeitsmarkt und Beschäftigung fördern und somit effektive Verbindungen zwischen dem MAGS und den regionalen Akteuren schaffen, um möglichst rasch und flexibel auf veränderte regionale und lokale Bedingungen reagieren zu können (G.I.B. 2004b, 2005a).

Das MAGS sieht eine seiner Aufgaben in der intensiven Weiterentwicklung der regionalisierten Arbeitsmarktpolitik, in deren Rahmen unter Berücksichtigung der spezifischen regionalen Bedingungen ursachen- und zielorientierte, zielgruppenspezifische, differenzierte und passgenaue Programme und Instrumente zum Abbau hoher Langzeitarbeitslosigkeit, insbesondere bei Jugendlichen, Älteren sowie besonderer Problemgruppen, aufgelegt und umgesetzt werden.

Zur Förderung der regionalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in NRW werden unter den folgenden Schwerpunkten gegenwärtig folgende Landesprogramme umgesetzt (weitere Details siehe Anhang A1):

1. Integration in den Arbeitsmarkt – Perspektiven für besondere Zielgruppen
2. Jugend und Berufsausbildung – Orientierung für die Zukunft
3. Neues Arbeiten in NRW – Beschäftigungsfähigkeit fördern

3.3 Regionale Arbeitsmarktpolitik und Förderung durch den Europäischen Sozialfonds

Das Bundesland Nordrhein-Westfalen erhält entsprechend der EU-Einstufungen umfangreiche Fördermittel sowohl nach den Richtlinien für Ziel-2-Gebiete („Industrieller Strukturwandel in Ballungsräumen und strukturschwachen Regionen“) sowie insbeson-

dere auch für Ziel-3-Gebiete („Förderung der Modernisierung der beruflichen Bildung und Beschäftigung“) bei einer Kofinanzierung zu 50 %. Das bedeutet zwar erweiterte finanzielle Spielräume, gleichzeitig aber eine erhebliche politische Verantwortung. Das MAGS sieht die Förderung durch den ESF als qualitatives und quantitatives Fundament und als ständige Quelle inhaltlicher Impulse für seine Tätigkeit. Dabei geben die beschäftigungspolitischen Leitlinien des ESF auf den folgenden fünf Politikfeldern wichtige Grundorientierungen für die regionale Arbeitsmarktpolitik vor:

A: Förderung der Beschäftigung Arbeitsloser durch aktive und präventive Maßnahmen
B: Verhinderung von Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt
C: Verbesserung von Qualifizierung durch veränderte Systeme berufsbezogener Bildung
D: Arbeitsorientierte Modernisierung der Betriebe und Entwicklung des Unternehmergeistes
E: Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern und der Beschäftigung von Frauen

Zu den Arten von Maßnahmen, die vom ESF gefördert werden können, gehören:

- Projekte im Bereich allgemeine und berufliche Bildung,
- Programme zur Förderung und Unterstützung von Beschäftigung und selbständiger Tätigkeit,
- Initiativen zur Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten,
- Verbesserung der Effizienz der nationalen, regionalen und örtlichen Arbeitsverwaltungen,
- Programme zur Stärkung der Verknüpfungen zwischen den Bereichen Arbeit, Bildung und Ausbildung sowie Forschung,
- innovative Modelle und Pilotprojekte zur Schaffung von Arbeitsplätzen auf lokaler Ebene (MAGS 2006a).

Die Inhalte der Politikfelder und die Maßnahmearten finden sich in den Programmlinien der nordrhein-westfälischen Landesarbeitsmarktpolitik sowohl bei der regionalen als auch lokalen Umsetzung in vorbildlicher Weise wieder, das heißt: Die schwerpunktmäßige inhaltliche Orientierung an den europäischen Leitlinien korrespondiert in ihrer Ausprägung mit dem umfangreichen finanziellen Förderungsvolumen (Schäffer 2004; Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes NRW 2004).

Die Finanzmittel für aktive Arbeitsmarktpolitik in NRW umfassen ein beachtliches Volumen. Im Förderzeitraum 2000–2006 standen rund 1,8 Mrd. € zur Verfügung, wovon etwa 0,9 Mrd. € aus der Kofinanzierung durch den ESF stammen. Im Zeitraum 2000–2003 wurden insgesamt ca. 724 Mio. € Landes- und ESF-Mittel bewilligt, davon 607 Mio. € für die Programme der Ziel-3-Förderung und 117 Mio. für Ziel-2-Programme. Die Gesamtmittel wurden zu 80 % regional in rund 13.000 Projekten und zu 20 % durch landesweite Umsetzung in rund 900 Projekten genutzt (MAGS 2006a).

In der Zwischenbilanz des MAGS über die ESF-kofinanzierte Arbeitsmarktpolitik der Jahre 2004 bis 2005 wurde eine insgesamt positive Bewertung der Umsetzung einschließlich erfolgter Umstrukturierungen und Anpassungen vorgelegt. Die an drei stra-

tegischen Handlungsfeldern orientierte Landespolitik (vgl. Tabelle 2) hat sich in ihrer Transparenz und Flexibilität bewährt und nimmt damit gleichzeitig inhaltliche Schwerpunktsetzungen für die Förderphase 2007–2013 vorweg (MAGS 2006b).

Tabelle 2: Arbeitsmarktpolitik in NRW nach strategischen Handlungsfeldern, 2004–2005

Handlungs-felder	Bewilligte Mittel in € bzw. in %	Anzahl der Projekte	Anzahl der Teilnehmer	Anteile der Bewilligung nach Förderbereichen in %
Innovative und komplementäre Förderung von Zielgruppen des Arbeitsmarktes	134,78 Mio. 38,7 %	2.051 17 %	90.095 38 %	– Qualifizierungsmaßnahmen: 55 – Qualifizierung mit Beschäftigung: 22 – Beratung, Entwicklung: 18,5 – Existenzgründungsförderung: 7,5
Jugend und Berufsausbildung	116,12 Mio. 33,3 %	1.296 11 %	134.075 57 %	– Ausbildungskonsens: 47 – Jugend in Arbeit: 22 – Überbetriebl. Ausbildung: 20 – Betriebl. Ausbildung im Verbund: 4 – Betrieb und Schule: 7
Förderung der Beschäftigungsfähigkeit	97,8 Mio. 28 %	8.631 72 %	12.664 5 %	– Arbeitsgestaltung: 25 – Förderung der Chancengleichheit: 28 – Lebensbegleitendes Lernen: 22 – Konzepte, Strukturen, sozialer Wandel der Arbeit: 13 – Gesundheit bei der Arbeit: 7 – Förderung der Erwerbsintegration: 5

Quelle: MAGS (2006b).

3.4 Die Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung (G.I.B.) in Nordrhein-Westfalen

Die Umsetzung regionaler Arbeitsmarktpolitik auf der Ebene der Bundesländer ist in der Regel auf die Tätigkeit intermediärer Organisationsstrukturen angewiesen, deren Funktionen und Aufgaben weder von zentralen Einrichtungen auf Bundesebene, z. B. das Bundesministerium für Arbeit und Soziales oder die Bundesagentur für Arbeit, noch von den verantwortlichen Landesministerien in ausreichendem Maße realisiert werden können.

Die bereits ausführlich dargestellten Aufgaben intermediärer Organisationen übernimmt in NRW seit vielen Jahren die Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung mbH (G.I.B.), deren Tätigkeit als Beispiel guter Praxis im Folgenden analysiert wird.

3.4.1 Gründung und Entwicklung der G.I.B.

Vor dem Hintergrund einer stetig steigenden Arbeitslosenquote in NRW in den 1980er Jahren, der beispielhaften Vorbildwirkung einiger arbeitsmarktpolitischer Initiativen und Projekte in anderen Bundesländern (Berlin, Hamburg, Bremen und Hessen) sowie der Entstehung zahlreicher unkonventioneller Projekte und Initiativen insbesondere in den industriellen Ballungszentren und Problemregionen wurde 1986 die Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung G.I.B. gegründet. Als Landesberatungsgesellschaft mit eigenständigem Charakter unter der fachlichen und finanziellen Anbindung an das MAGS sollte sie zunächst die drei neuen Strömungen gegen Arbeitslosigkeit – den alternativ-ökonomischen Sektor selbstverwalteter Projekte und Betriebe, die öffentlich finanzierten sozialen Beschäftigungsinitiativen für spezifische Zielgruppen sowie neue soziale Selbsthilfeprojekte – mit sowohl reformpolitischen Zielen wie auch arbeitsmarktrelevanten Ansätzen analysieren und bündeln.

Bereits zu Beginn der 1990er Jahre veränderte sich die Tätigkeitsorientierung der G.I.B. von der anfänglich gezielten Förderung zahlreicher einzelner Initiativen und Projekte hin zu regionalen bzw. lokalen und integrierten arbeitsmarktpolitischen Ansätzen, d. h. zu weiteren zentralen Aufgaben wie Fortbildung, landsweite Programm- und Projektinformation, rechtliche Grundsatzfragen sowie Veröffentlichungen. Bis Mitte der 1990er Jahre wurde eine strukturelle Gliederung in die Bereiche Verwaltung, zentrale Aufgaben, Erwerbswirtschaft (erster oder privatwirtschaftlicher Arbeitsmarkt) und öffentlich finanzierter Arbeitsmarkt vorgenommen; außerdem übertrug das MAGS der G.I.B. eine Bündelungs- und Beratungsfunktion für das Ziel-2-Programm des ESF. Zu ständigen Kooperationspartnern wurden beschäftigungspolitische Akteure wie Kommunen, Berufsverbände, Kammern, Trägerorganisationen für Berufs- und Weiterbildung aus dem öffentlich finanzierten Bereich sowie Unternehmen als privatwirtschaftliche Akteure. Der Personalbestand der G.I.B. wuchs auf etwa 30 feste Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen verschiedener Fachrichtungen an.

Im Verlauf ihrer Entwicklung hat die G.I.B. die Verknüfung ihrer Aufgaben mit den unmittelbar benachbarten Politikfeldern Wirtschaft und Infrastrukturentwicklung, Sozial-, Jugend- und Bildungspolitik als wichtigen Teil ihrer Tätigkeit unter Betonung des innovativen Elementes der Beschäftigungsförderung verstanden. Dabei hat sie insbesondere Konzeptionen für die Besetzung neuer tragfähiger Marktsegmente sowie Qualifizierungs- und Beschäftigungsfelder u. a. auf der Basis veränderter Nachfragepotenziale und Kundenstrukturen in einer Region entwickelt, den Aufbau und die Etablierung größerer Beschäftigungs- und Qualifizierungsträger in einer Region und damit die Reintegration von Problemgruppen des Arbeitsmarktes aktiv unterstützt sowie die öffentlich finanzierte Auftragsvergabe sowohl an private wie öffentliche Beschäftigungsinitiativen vermittelt (G.I.B. 1994). Dazu gehört nicht zuletzt als wichtiges Projekt von 1999 bis 2007 die kontinuierliche Durchführung von Qualifikationsbedarfsanalysen für Unternehmen entsprechend der Arbeitsmarktentwicklung nach der PROSPECT-Methode.

3.4.2 Politischer Auftrag, Funktionen und Aufgaben der G.I.B.

Im Rahmen der integrierten regionalen Arbeitsmarktpolitik in NRW steht die G.I.B. als landesweit tätige Organisation und Kompetenzzentrum für Beschäftigungsförderung den regionalen fachlichen Netzwerken unterstützend und beratend zur Seite.

Der politische Auftrag der G.I.B. bewegt sich im Rahmen der vom Landesparlament NRW beschlossenen und von den Landesministerien umzusetzenden Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Gegenwärtig reicht dieser von präventiver über flankierende bis zu lückenschließender arbeitsmarktpolitischer Information, Koordinierung, Beratung und Projektbegleitung auf regionaler bis lokaler Ebene, verbunden mit den wirtschafts-, struktur- und regionalpolitischen Zielen und Strategien des Landes.

Daran orientieren sich die folgenden Funktionen, die sich im Prozess der 20-jährigen Entwicklung der G.I.B. als intermediäre Organisation herausgebildet haben:

- Planung und Entwicklung von Ideen, Modellen und Konzeptionen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsförderung für die Programmplanung des MAGS;
- Koordinierung, Kooperation und Moderation bei der Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Programme und Projekte durch diverse Akteure;
- Beratung und Begleitung von Projektträgern, Existenzgründern, Unternehmen und weiteren Akteuren;
- Informationssammlung, -bündelung, -verarbeitung und -weitergabe als Datenbanken, Publikationsreihen und Weiterbildung;
- Monitoring und Controlling, d. h. Langzeitbeobachtung des Arbeitsmarktes und des Umsetzungserfolges von Programmen und Projekten;
- Früherkennung arbeitsmarktpolitisch relevanter Veränderungen in Hinsicht auf Zielgruppen, Beschäftigungsfelder, Finanzierungskonzepte und Organisationsstrukturen.

Die G.I.B. versteht sich dabei als ein modernes Dienstleistungsunternehmen, das im Auftrag des MAGS zur praktischen Umsetzung des Konzepts der regionalisierten Arbeitsmarktpolitik wesentliche Beiträge leistet. Das Spektrum ihrer Aufgaben umfasst gegenwärtig

- Beratung und Moderation zur Gestaltung der regionalen Arbeitsmarktpolitik;
- Umsetzung von Initiativen und Kampagnen des MAGS sowie die Entwicklung innovativer Konzepte und Instrumente der Beschäftigungsförderung;
- Entwicklung und Begleitung integrierter Projekte und Vorhaben zur Schaffung neuer Arbeitsplätze sowie des Beschäftigtentransfers;
- Unterstützung regionaler Beratungs- und Beteiligungsstrukturen zur besseren Koordinierung des lokalen Angebots und der Nachfrage nach Arbeitskräften;
- Beratung von Existenzgründern sowie die Kriseninterventionsberatung und Hilfestellung in kleinen Unternehmen zur Sicherung bedrohter Arbeitsplätze;
- Beratung zur Kofinanzierung mit ESF-Fördermitteln für arbeitsmarktrelevante Programme und Projekte;
- Wissenstransfer durch Informationsveranstaltungen, Veröffentlichungen und Fortbildungen;
- Monitoring und Controlling beschäftigungspolitischer Programme;

- Langzeitbeobachtung und Untersuchungen zur Entwicklung des Arbeitsmarktes;
- Unterstützung des länderübergreifenden Innovationstransfers.

Als neuere Teilaufgaben sind seit 2004 bzw. 2005 die fachliche Beratung und Koordinierung der Regionalagenturen des MAGS beim Aufbau regionaler Netzwerke zur Förderung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sowie die Begleitung und Unterstützung der Umsetzung des SGB II hinzugekommen. Hierbei werden insbesondere ihre langjährigen Erfahrungen als landesweit tätige Organisation mit sehr breitem Kooperationsspektrum wirksam (G.I.B. 2003, 2004a, 2005a).

Die G.I.B. hat den Selbstanspruch, den Strukturwandel in NRW durch Innovationen in der Förderung von Beschäftigung zu unterstützen und dabei die Funktion einer intermediären Instanz zwischen Landesebene, Regionen und Kommunen zu übernehmen. Ein breites Spektrum an öffentlichen und privaten Akteuren, z. B. regionale und kommunale politische Entscheidungsträger-, Weiterbildungs- und Beschäftigungsträger, Unternehmen und Multiplikatoren, werden bei der Realisierung regionalspezifischer Projekte im Rahmen der Umsetzung der Landesprogramme zur Arbeitsmarktförderung beraten und unterstützt. Die aus der Zusammenarbeit mit den einzelnen Akteuren gewonnenen vielfältigen Praxiserfahrungen gibt die G.I.B. wiederum an das MAGS weiter und trägt somit zur Verbesserung und Weiterentwicklung der programmatischen Initiativen des Landes bei. Auch Qualität und Wirksamkeit, Nachhaltigkeit sowie Innovativität ihrer Arbeit, vor allem in der Zusammenarbeit mit regionalen Akteuren beim Aufbau nachhaltig funktionierender selbständiger regionaler bzw. lokaler Strukturen und bei der Entwicklung guter Praxis, sind wesentliche Anspruchsmerkmale der G.I.B.

Für die Messung des Erfolgs ihrer Tätigkeit betrachtet die G.I.B. folgende Faktoren als relevant:

- Angemessenheit in Qualität und Preis ihrer Dienstleistungen und damit die Konkurrenzfähigkeit gegenüber Mitbewerbern,
- Erhöhung der Kundenorientierung, Effizienz und Wirksamkeit der Dienstleistungen sowie
- Förderung der Motivation und Leistungsfähigkeit ihrer Mitarbeiter (G.I.B. 2006a).

3.4.3 Organisationsstruktur, Tätigkeitsfelder und Finanzierung der G.I.B.

Im Verlauf des Bestehens der G.I.B. wurden mehrmals größere und kleinere Veränderungen in den Schwerpunktsetzungen des Tätigkeitsprofils vorgenommen. Diese resultierten zum einen aus dem sozialen Wandel, der Wirtschaftsentwicklung und den damit verbundenen veränderten Bedingungen für die Umsetzung regionaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik; zum anderen waren sie das Ergebnis veränderter politischer Ausrichtung und Anpassungen der Programmatik der jeweiligen Landesregierung.

Der 2005 erfolgte Regierungswechsel in NRW unter Führung der CDU veranschaulicht dies deutlich, als nämlich kurzzeitig Diskussionen über die arbeitsmarktpolitische Institutionenstruktur aufkamen. Dabei ging es für den neuen Arbeitsminister u. a. auch darum, ein tragfähiges und vertrauensvolles Verhältnis zu dieser aus sozialdemokratisch geprägten Strukturen gewachsenen Organisation im Einklang mit einer eigenen politi-

schen Profilierung zu entwickeln. Die Strategie der Regionalisierung wurde beibehalten, und es wurde eine Orientierung hin zur stärkeren Konzentration auf die größeren Landesprogramme und weniger kleinere Projekte vorgenommen. Die Tätigkeit der G.I.B. als intermediäre Organisation und Beratungsgesellschaft und deren Aufgabenumfang standen dabei nicht ernsthaft zur Disposition (G.I.B. 2007).

Die folgende Übersicht veranschaulicht deutlich die gegenwärtigen Schwerpunktsetzungen im Tätigkeitsprofil der G.I.B., die sich in der Struktur der Geschäftsbereiche und Abteilungen entsprechend wiederfinden (G.I.B. 2008).

Übersicht: Organisationsstruktur der G.I.B. (Stand 2008)

Geschäftsführung Sekretariat				
Wege in Arbeit mit den Abteilungen	**Beschäftigungsfähigkeit und -sicherung** mit den Abteilungen	**Jugend und Beruf, Umsetzung des SGB II** mit den Abteilungen	**Organisation und zentrale Aufgaben** mit den Abteilungen	
Integration Langzeitarbeitsloser und Älterer, Kombilohn, Gesundheit	Gestaltung von Arbeit, demographischer Wandel, Gesundheit bei der Arbeit	Berufsvorbereitung: Übergang von Schule zu Beruf, Werkstattjahr	Finanzen	Monitoring und Programmcontrolling
Integration behinderter Menschen und Benachteiligter	Berufliche Weiterbildung, Bildungsschecks	Berufsausbildung: 3. Weg, Weiterentwicklung der Ausbildungsprogramme	Personal	Publikationen
Berufsrückkehrerinnen, Frauenförderung	Beschäftigtentransfer, Unternehmenssicherung	Umsetzung des SGB II in NRW, SGB II-Ausführungsgesetz	EDV, Internes Controlling	Koordinierung der Regionalagenturen
Jugend in Arbeit	Beratung zu Arbeit und Einkommen			Recht und Grundsatzfragen
Existenzgründung aus der Arbeitslosigkeit				

Die G.I.B. hat den rechtlichen Status einer vollständig landeseigenen GmbH und ist bei einer relativ starken Position der Geschäftsführung der Supervision durch einen Aufsichtsrat unterstellt.[13] Die Strukturierung der Geschäftsbereiche entspricht weitgehend den Tätigkeitsfeldern der G.I.B., die sich inhaltlich an der aktuellen Programmatik des Landes orientieren und temporär an das aktuelle Aufgabenspektrum angepasst werden:

- Wege in Arbeit,
- Beschäftigungsfähigkeit und Beschäftigungssicherung,
- Jugend und Beruf sowie Umsetzung des SGB II,
- Organisation und zentrale Aufgaben.

Zur Planung und Realisierung ihrer Tätigkeit vereinbart die G.I.B. mit dem Aufsichtsrat jeweils Jahresziele, die mit entsprechenden Aufgabenstellungen untersetzt werden, so dass sog. Arbeitspakete entstehen, die organisatorisch zugeordnet sowie zeitlich und

[13] Die Aufsichtsratsmitglieder stammen aus dem MAGS, dem Ministerium für Bauen und Verkehr, dem Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie sowie der Regionaldirektion NRW der Bundesagentur für Arbeit. Hinzu kommt der Bürgermeister der Stadt Bottrop.

personell geplant werden.[14] Diese Ziele werden auf vier Handlungsebenen umgesetzt, die weitgehend den politischen Verwaltungsebenen entsprechen:

- auf lokaler bzw. kommunaler Ebene die Entwicklung von Einzelvorhaben und integrierten Projekten mit einem Anteil von ca. 55 % der Dienstleistungen,
- auf regionaler Ebene die Unterstützung regionaler Beratungsstrukturen und Partnerschaften mit ca. 15 % der Dienstleistungen,
- auf Landesebene die Entwicklung und Umsetzung landesweiter Programme und Initiativen mit ca. 30 % der Dienstleistungen sowie
- auf nationaler bzw. internationaler Ebene der länderübergreifende Innovationstransfer mit ca. 5 % der Dienstleistungen.

Diesen Handlungsebenen entspricht der Kreis der Kunden bzw. Nutzer der Dienstleistungen der G.I.B., der sich folgenden Gruppen zuordnen lässt:

- Träger von Qualifizierungs- und Beschäftigungsprojekten,
- Träger erwerbswirtschaftlicher Projekte,
- Kreise, Kommunen und Gemeinden,
- Verbände und Institutionen,
- Ministerien, Behörden, politische Mandatsträger,
- Beratungsinfrastruktur und Multiplikatoren,
- Medien und Presse,
- Fachöffentlichkeit sowie Sonstige.

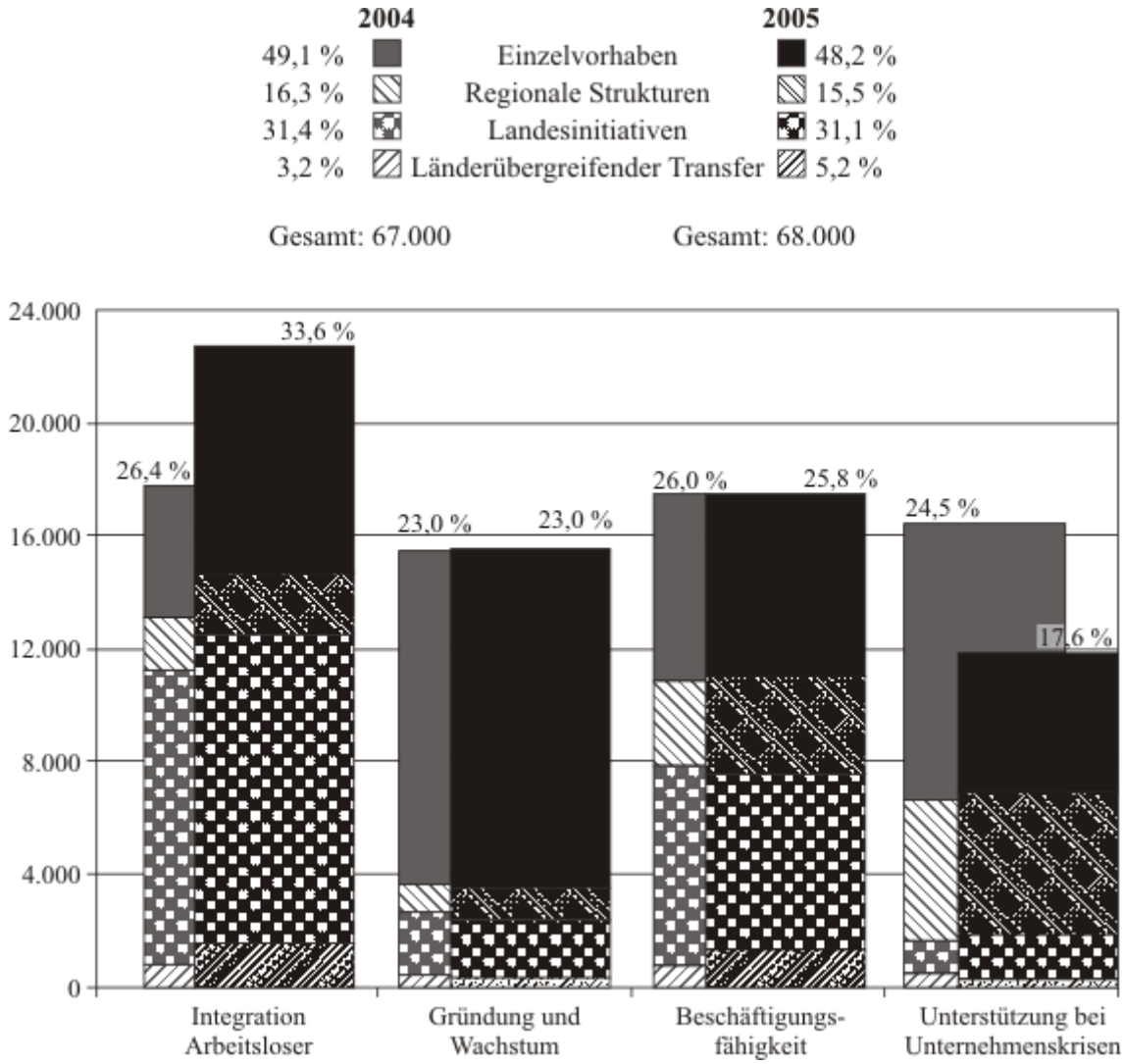
Das Spektrum der Dienstleistungen der G.I.B. reicht von Kurzberatung bzw. Erstgespräch mit Verweis an Dritte über Fachberatung, Vorbereitung und Begleitung von Beschäftigungsförderung, Stellungnahmen und Gutachten, Datenbankpflege und Recherchen, Moderation von Veranstaltungen, Durchführung eigener Tagungen, Workshops und Fortbildungen bis zu Publikationsreihen und anderen Veröffentlichungen.

Die G.I.B. verfügt über Finanzierungen aus den Quellen institutioneller Förderung des Landes zu ca. 20 %, zusätzliche Landesaufträge sowie Markterlöse aus Aufträgen Dritter mit einer avisierten Obergrenze von ca. 20 %. Dabei umfasst das Gesamtumsatzvolumen etwa 5,5 Mio. €. Die Anzahl der Mitarbeiter stieg von 30 im Jahre 1994 auf 67 in 2006 (G.I.B. 2006b).

Abbildung 1 zeigt die Anteile der Dienstleistungen der G.I.B. bezogen auf die vier Arbeitsziele Integration Arbeitsloser, Existenzgründung und Wachstum, Beschäftigungsfähigkeit und Unterstützung bei Unternehmenskrisen sowie auf die Handlungsebenen Einzelvorhaben auf lokaler Ebene, auf der regionalen Ebene, auf Landesebene und im länderübergreifenden Transfer im Vergleich der Jahre 2004 und 2005.

[14] Eine detaillierte Übersicht zur Untersetzung der Jahresziele in Form von Projekten für 2006 befindet sich in Anhang A2.

Abbildung 1: Dienstleistungen der G.I.B. bezogen auf Arbeitsziele und Handlungsebenen (in % und in Stunden)



Quelle: G.I.B. (2006b, S. 6).

3.4.4 Beispiele erfolgreicher arbeitsmarktrelevanter Tätigkeit und Projektförderung

Die G.I.B. leistet bei der Umsetzung und Begleitung zahlreicher Programme, Projekte und Initiativen eine sehr erfolgreiche Arbeit. Sowohl im Zusammenwirken mit dem MAGS als in Kooperationen mit einer Reihe regionaler Akteure, z. B. die Regionaldirektion der BA und den örtliche Jobcenter bzw. ARGEn, ist ihre Tätigkeit inzwischen unverzichtbar geworden. Das lässt sich an der internen Erfolgsmessung der G.I.B. (vgl. dazu Abschnitt 3.4.6) ebenso wie an der Basisarbeit in den Regionen, Kommunen und Städten bei der praktischen Durchführung von Projekten ablesen. Die dabei geleistete gute Praxis soll im Folgenden anhand einiger Beispiele veranschaulicht werden.

Das Landesprogramm „Jugend in Arbeit plus“

Die Landesinitiative „Jugend in Arbeit plus“ in NRW innerhalb des Programmabschnitts Jugend und Berufsausbildung umfasst ein konkretes Beschäftigungsangebot für Jugendliche und junge Erwachsene bis 25 Jahren, die sechs Monate und länger arbeitslos, also langzeitarbeitslos sind. Dabei arbeiten das MAGS, die Regionaldirektion der BA, die Wirtschaftsverbände, die Kommunen und Wohlfahrtsverbände intensiv zusammen, um die Arbeitsmarktchancen Jugendlicher zu verbessern. Die betroffenen jungen Leute erhalten für die Dauer von zwölf Monaten eine tariflich entlohnte Arbeitsstelle, sammeln Berufserfahrungen, erhöhen ihren beruflichen Qualifizierungsgrad und verbessern so ihre Möglichkeiten, einen festen Arbeitsplatz zu finden. Den einstellenden Betrieben wird für ein Jahr 50 % Lohnkostenzuschuss gewährt. Das im Jahre 1998 als „Jugend in Arbeit – JA“ aufgelegte Landesprogramm gilt als das im bundesweiten Vergleich erfolgreichste Programm zur Beschäftigungsförderung Jugendlicher. Dabei wurde seit Beginn der Initiative von den rund 350 Beratern und Beraterinnen der Kontakt zu ca. 48.500 Jugendlichen aufgenommen; davon haben ca. 43.000 den Beratungsprozess begonnen. Bis Ende 2004 konnte etwa 21.000 jungen Menschen ein Arbeitsplatz vermittelt und für mehr als 39.000 ein beruflicher Entwicklungsplan erstellt werden.

Diese Zahlen sprechen für die Exzellenz und Wirksamkeit der Programmumsetzung, lassen aber noch wesentlichen Raum für weiteres Engagement bei Verbesserungen. Seit 2003 erfolgt auch hier eine Kofinanzierung durch den ESF, die wegen der anhaltend hohen Jugendarbeitslosigkeit in NRW Anfang 2006 für weitere zwei Jahre verlängert wurde. Dabei wird auf die gewachsene Bedeutung der Qualität des Beratungsprozesses bei der Arbeitsmarktintegration besonderer Wert gelegt. Im Rahmen ihrer fachlichen Begleitung liegt für die G.I.B. deshalb ein Schwerpunkt auf der weiteren Qualitätssicherung der Beratung, der Beratungsdokumentation und des Controllings.

Ein konkretes Beispiel gut funktionierender Praxis ist die „Zentrale Koordinierungsstelle Jugendarbeitslosigkeit im Kreis Höxter“, die von der Anmeldung bis zur umfassenden Beratung und Begleitung alles komplett unter einem Dach anbietet.

Die Förderung von Frauenerwerbstätigkeit in der Initiative „Regionen Stärken Frauen“ (RSF)

Diese Initiative innerhalb des Programmabschnitts Förderung der Beschäftigungsfähigkeit wurde erstmalig mit einem Projektaufruf des MAGS im Jahre 2004 gestartet und setzte entsprechend dem Politikfeld E in der Förderung durch den ESF wichtige neue Akzente bei der Förderung von Frauen am Arbeitsmarkt, um die Beschäftigungsquote von Frauen zu steigern. Obwohl Frauen über ein fast gleiches Niveau beruflicher Qualifikation wie Männer verfügen, ist ihre Teilhabe an der Erwerbstätigkeit in NRW und in Deutschland insgesamt noch immer unzureichend. Als Zielgruppen angesprochen werden deshalb sowohl die weiblichen Beschäftigten in Unternehmen als auch potenzielle Beschäftigte, z. B. Berufsrückkehrerinnen, Frauen in Elternzeit, Existenzgründerinnen, Arbeitsuchende ohne Ansprüche auf aktive Arbeitsförderung bzw. Leistungsansprüche gegenüber der BA sowie Migrantinnen. Seit 2005 wurden etwa 200 Teilprojekte in 37 mittel- und langfristigen regionalen branchenspezifischen Kooperationen von Unternehmen, Qualifizierungsträgern und gleichstellungsbeauftragten Stellen gefördert, die

u. a. mit spezifischen Kinderbetreuungsangeboten die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und damit die Erwerbstätigkeit von Frauen strukturell verbessern sollen.

Zu den eingereichten Projektkonzepten gehören eine umfassende Problemanalyse vor dem jeweiligen regionalen Hintergrund, die Beschreibung kooperativer Lösungsansätze auf der Basis bereits vorhandener Kooperationen, Infrastrukturen und erprobter Praxis sowie fundierte Aussagen zu den konkreten Projektzielen und zur Nachhaltigkeit nach Beendigung der Förderphase. In den Unternehmen soll weiblichen Beschäftigten vor allem durch moderne Arbeitsplatz- und Arbeitszeitgestaltung in adäquaten Tätigkeitsbereichen der berufliche Aufstieg im Einklang mit Familie und Kindererziehung ausdrücklich ermöglicht werden.

Die Initiative RSF gehört seit 2006 zu den besonderen Schwerpunkten der Tätigkeit der G.I.B. und wird vor allem durch intensive Beratung und Begleitung der Projekte, Qualifizierungsvorschläge sowie Coaching unterstützt. Als konkrete Beispiele können die Projekte NAF-IT „Neue Ansprechwege für Frauen in IT-Berufen“ in Hamm und das Aachener Modellprojekt „Frauen fit für Führung“ genannt werden.

Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen mit dem Förderinstrument „Potenzialberatung“

Das seit 2000 bestehende und durch den ESF kofinanzierte Förderinstrument „Potenzialberatung“ innerhalb des Programmabschnitts 4 (Förderung der Beschäftigungsfähigkeit) gibt Unternehmen und ihren Beschäftigten die Möglichkeit einer umfassenden Einzelberatung, um auf Basis einer Stärken-Schwächen-Analyse die betrieblichen Abläufe zu optimieren. Anschließend erfolgt eine temporäre Begleitung durch externe Berater mit dem Ziel, Modernisierungsimpulse auszulösen. Dafür werden Zuschüsse in Höhe von 50 % der Kosten, d. h. höchstens 500 € je Beratungstag, abhängig von der Anzahl der Beschäftigten gewährt.[15]

Das Angebot der Potenzialberatung wurde bis 2005 von mehr als 6.800 Unternehmen, die meisten davon mit bis zu 100 Beschäftigten, wahrgenommen – ein messbarer Erfolg, der die unmittelbare praktische Wirksamkeit dieses Instruments verdeutlicht. Die dadurch initiierten Beratungs- und Entwicklungsprozesse sind in hohem Maße nutzbringend für die Unternehmen und entsprachen bei 99 % voll oder größtenteils den in sie gesetzten Erwartungen; nur 1 % war mit dem Ergebnis nicht zufrieden. Weitere Untersuchungen der G.I.B. zeigen, dass sich die Unternehmen nach einer Potenzialberatung deutlich besser entwickelten als der Durchschnitt und einen Beschäftigungszuwachs von 1,6 bis 4,3 % verzeichneten. Betriebe fast aller Branchen sind dabei vertreten, am stärksten jedoch die Metallverarbeitung, der Maschinenbau, die Dienstleistungsbranche und das Baugewerbe. Die G.I.B. führt kontinuierlich Informationsveranstaltungen für Unternehmen, Unternehmensberatungsfirmen und Wirtschaftsförderungsinstitutionen sowie Fortbildungen für die Mitarbeiter der Regionalagenturen durch.

Konkrete Beispiele für eine gelungene Potenzialberatung sind das Softwareunternehmen Comet in Mönchengladbach sowie die Kölner Medienfabrik AG.

[15] Das heißt maximal 10 Beratungstage für kleine und mittlere Unternehmen mit bis zu 49 Mitarbeitern und maximal 15 Beratungstage für Unternehmen ab 50 Mitarbeitern.

Die Initiative ARBID „Arbeit und Innovation im demographischen Wandel“ zur Förderung generationenübergreifender Beschäftigungsstrukturen in Unternehmen

Die Anzahl der Erwerbspersonen mittleren und jüngeren Alters in Deutschland wird in den nächsten zehn bis 15 Jahren dramatisch sinken, und zwar um ca. 5,5 Mio. Die 2004 beschlossene Initiative innerhalb des Programmabschnitts Förderung der Beschäftigungsfähigkeit möchte die Unternehmen in NRW bei der Bewältigung der Folgen des demographischen Wandels unterstützen und zur Gestaltung altersgerechter Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen entsprechend den gemeinsamen Interessen von Unternehmern und Beschäftigten beitragen. ARBID will das angesichts zunehmenden Fachkräftemangels und alternder Belegschaften unbedingt erforderliche Umdenken in den Betrieben und den Wirtschaftverbänden unterstützen. Dabei werden als konkrete Handlungsoptionen für die Unternehmen vor allem die folgenden empfohlen:

- Aktivierung der 40- bis 50-jährigen Mitarbeiter durch Weiterqualifizierung, um deren Potenziale besser zu nutzen und ihre systematische Einbindung in den Innovationsprozess zu sichern;
- Abbau ungerechtfertigter Vorurteile gegenüber der Leistungsfähigkeit Älterer und altersgerechte Gestaltung von Arbeitsplätzen und -abläufen;
- Förderung des Transfers von Erfahrungswissen zwischen den verschiedenen Altersgruppen und systematische Nutzung der komplementären altersspezifischen Fähigkeiten Jüngerer und Älterer;
- transparente und verbindliche Gestaltung von Fach- und Führungskräftekarrieren;
- Erweiterung der Rekrutierungsstrategien für die Zielgruppen ältere Arbeitslose und Frauen sowie Gestaltung ausgewogener Altersstrukturen der Mitarbeiter, z. B. zur Vermeidung von Berentungswellen.

Die G.I.B. begleitet diese vielfältigen Aktivitäten in den Unternehmen durch umfassende Information, Beratung sowie Weiterbildung von Beratungsunternehmen und unternehmensnaher Multiplikatoren über die hier zur Verfügung stehenden Förderungsmöglichkeiten bei der Erarbeitung unternehmensspezifischer Lösungsansätze (G.I.B. 2003, 2004a, 2005b, 2005c; Herrmann/Kratz 2004).

3.4.5 Controlling der Durchführung und Mittelverwendung für die ESF- und Landesprogramme

Die Umsetzung der Landesprogramme einschließlich ihrer Kofinanzierung durch den ESF wird seit 2000 durch das MAGS über ein Monitoring- bzw. Controllingsystem gesteuert, dem zum Ende der Förderphase 2000–2006 eine verstärkte Bedeutung zukommt, da zuverlässige Daten für eine zielgenaue Steuerung regionaler Arbeitsmarktförderung unverzichtbar sind. Seit 2004 basiert die Steuerung der ESF-kofinanzierten Landesprogramme auf programm- und projektspezifischen Zielen, die entsprechend ihrer Orientierung sowohl nach den Politikfeldern der ESF-Förderung A bis E als auch nach Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik in eine Reihe verschiedener Landesinitiativen und Förderlinien differenziert sind und durch ein passgenaues Controllingsystem abgebildet werden müssen.

Die G.I.B. erfüllt hierbei vor allem Aufgaben zur kontinuierlichen Anpassung und Weiterentwicklung des methodischen Instrumentariums zur Erstellung standardisierter Berichte und der dafür erforderlichen Software sowie zur Bereitstellung aktueller quantitativer und qualitativer Informationen und von Hinweisen zur Programmumsetzung. Die im Rahmen der einzelnen Projekte innerhalb der Landesprogramme formulierten Ziele werden mit den erreichten Ergebnissen in vorgegebenen Zeitabschnitten auf der Grundlage von Monitoringdaten der Landesversorgungsverwaltung und eigener Erhebungsdaten der G.I.B. abgeglichen. Vorrangige Instrumente qualitativer Art sind Dokumentenanalysen, schriftliche Befragungen, leitfadengestützte Interviews und Fallstudien, die auf entsprechender Aussagebereitschaft der Programmbeteiligten, also Projektträger und Projektteilnehmer/innen auf der einen und anderer arbeitsmarktpolitischer und regionaler Akteure und Experten auf der anderen Seite basieren.

Schwerpunkte der qualitativen Seite des Controlling sind 2006 die Umsetzung der Landesinitiative „Jugend in Arbeit plus“ und der Initiative „Regionen Stärken Frauen“.

Die Ergebnisse der Controllingtätigkeit der vergangenen Jahre lassen sich nach Clustern arbeitsmarktpolitischer Ziele folgendermaßen zusammenfassen.

- Trotz einer nicht vollständigen Ausschöpfung der Mittel wurden deutlich mehr Teilnehmer und Teilnehmerinnen erreicht, als in den Regionen geplant war; das trifft insbesondere auf die Programme „Jugend in Arbeit plus“ und „Betrieb und Schule“ zu. Insgesamt sind Jugendliche, Empfänger von Arbeitslosengeld II, Sozialhilfeempfänger und Migranten besonders stark vertreten.

- Die Analysen zur Zielgruppenstruktur zeigen, dass durchschnittlich 30 % Jugendliche unter 25 Jahren teilnahmen, während über 50-Jährige insgesamt nur zu 8 % beteiligt waren; zu etwa einem Drittel waren Teilnehmer/innen mit Migrationshintergrund vertreten. Rund die Hälfte verfügte über keine Berufsausbildung; 42 % waren Langzeitarbeitslose und etwa 43 % Sozialhilfeempfänger.

- Zum Verbleib der Teilnehmer/innen an Projekten und Fördermaßnahmen (sechs Monate nach Abschluss) ergab sich im Zeitraum 2000–2002 folgendes Bild: 43 % in Arbeit (auch selbständige und geförderte Beschäftigung), ca. 15 % in weiteren Qualifizierungen und abschlussbezogener Ausbildung, 7 % aus anderen Gründen nicht arbeitslos und 35 % weiterhin arbeitslos. Dies zeigt als spezifische Wirkung regionaler Arbeitsmarktpolitik neben der Integration in Erwerbsarbeit auch die Aktivierung und Motivierung arbeitsmarktferner Zielgruppen, die über weitere Maßnahmen wieder an den Arbeitsmarkt herangeführt werden können.

- Zwei Drittel aller Projekte in der Ziel-3-Förderung fördern die Chancengleichheit von Frauen und Männern in unterschiedlicher Ausprägung. Der Anteil der weiblichen Teilnehmer betrug ca. 47 %, das heißt, der Anteil der in diesen Projekten erreichten Frauen liegt höher als ihr Anteil an den Arbeitslosen insgesamt.

- In der Struktur der erreichten Zielgruppen und in der Wahl adäquater Förderinstrumente bestehen deutliche Unterschiede in den einzelnen Regionen, die entsprechend der unterschiedlichen sozialstrukturellen und wirtschaftlichen Bedingungen differenzierte arbeitsmarktpolitische Lösungswege abbilden (G.I.B. 2004 a, 2005 b, 2006 d).

3.4.6 Messung von Ergebnissen und Wirkungen der Arbeit der G.I.B.

Seit 2000 führt die G.I.B. regelmäßig eine Bewertung der Ergebnisse ihrer Tätigkeit durch: einerseits in Form des Vergleichs von Ressourceneinsatz und Anzahl der Dienstleistungen, andererseits als skalierte Bewertung der Dienstleitungsqualität anhand der Kategorien Neuigkeitswert, Praxisrelevanz und Kompetenzgewinn durch Befragungen der einzelnen Nutzergruppen, darunter auch die institutionellen politischen Akteure.

Tabelle 3: Bewertung der Dienstleistungen der G.I.B. nach Arbeitszielen 2005 für die Jahresarbeitsziele 1 und 3

Ziel 1: Integration Arbeitsloser in Betriebe

Input	Output			Befragung	Outcomes			
Tage-werke	Art der Dienstleistung	Anzahl	Qualität		Neuig-keit	Relevanz	Kompe-tenz-gewinn	Ge-samt-urteil
211	Publikationen	23	1,6	G.I.B.-Newsletter	1,6	1,8		1,7
321	Veranstaltungen	62						
220	Beratungen zur regionalen Politik-gestaltung	14	2,3	Regional-agenturen (RegAg)	2,2	2,5	2,4	2,4
1.060	Entwicklung von Projekten	54	2,3	RegAg und AG Land	2,2	2,5	2,4	2,4
1.173	Programmentwick-lung	58	2,2	Auftraggeber Land				
2.985	**Insgesamt**	**211**	**2,1**		**2,0**	**2,3**	**2,4**	**2,1**

Ziel 3: Förderung von Unternehmensentwicklung und Beschäftigungsfähigkeit

Input	Output			Befragung	Outcomes			
Tage-werke	Art der Dienstleistung	Anzahl	Qualität		Neuig-keit	Relevanz	Kompe-tenz-gewinn	Ge-samt-urteil
271	Publikationen	21	1,6	G.I.B.-Newsletter	1,6	1,8		1,7
230	Veranstaltungen	61	1,8	Fortbildung		2,1	2,0	2,1
330	Beratungen zur regionalen Politik-gestaltung	21	2,5	Regional-agenturen (RegAg)	2,5	2,8	2,6	2,6
786	Entwicklung von Projekten	227	2,4	RegAg und AG Land	2,5	2,8	2,6	2,6
635	Programmentwick-lung	30	2,2	Auftraggeber Land				
2.252	**Insgesamt**	**360**	**2,1**		**2,2**	**2,4**	**2,4**	**2,3**

Quelle: G.I.B. (2006c).

Die Bewertung des Ergebnisfaktors Dienstleitungsqualität impliziert damit eine Messung der subjektiven Wirkung bzw. des Nutzens für die arbeitsmarktpolitischen Akteure und Einzelnutzer. Allerdings kann die G.I.B. Wirkungsindikatoren von sehr großem öffentlichen Interesse, z. B. die Quoten der Vermittlung bzw. Integration von Arbeitslosen

oder die Anzahl geschaffener Arbeitsplätze, aufgrund ihrer Position als intermediäre Organisation nicht messen, das heißt, der objektive Einfluss der Tätigkeit der G.I.B. auf den Arbeitsmarkt als solchen bzw. die Wirkungen auf das Verhalten von Unternehmen, Beschäftigten und Arbeitslosen erweist sich als nicht direkt messbar.

Dennoch wird versucht, in den Jahresberichten der G.I.B. Ergebnisse datenseitig erfassen, indem der Ressourceneinsatz an Zeit (Tagewerke) als Input mit dem Output als Anzahl der Dienstleistungen bzw. der Dienstleistungsqualität jeweils für ein Jahr ins Verhältnis gesetzt wird (Tabelle 3). Die Ergebnisbeurteilung basiert auf einer jährlichen Befragung aller Nutzer zu verschiedenen Ergebnisarten wie Neuigkeit, Relevanz und Kompetenzgewinn durch die in Anspruch genommen Informationen und Dienstleistungen und wird in Form von Benotungen zwischen 1 und 5 vorgenommen. Die Beurteilungen sind nach Jahresarbeitszielen gegliedert. Für 2005 waren diese Ziele Integration Arbeitsloser in Betriebe, Förderung von Existenzgründern und jungen Unternehmen, Förderung von Unternehmensentwicklung und Beschäftigungsfähigkeit sowie Hilfen für Beschäftigte und Unternehmen bei Unternehmenskrisen. Sie veranschaulichen sowohl quantitative als auch qualitative Steigerungen, die zwar je nach Arbeitsziel differieren, aber insgesamt eindeutige Verbesserungen in der Qualität der Arbeit der G.I.B. in Richtung eines Gesamturteils gut erkennen lassen (G.I.B. 2006c).

Tabelle 3 zeigt die Bewertungen von Dienstleistungen der G.I.B. aus zwei Jahresarbeitszielen für 2005 als Beispiele.

4. Fazit und Ausblick

1. Das theoretische Konzept des Capability Approach (CA) zielt nicht mehr ausschließlich auf die Definierung und Messung materiellen Wohlstands anhand ökonomisch relevanter Indikatoren wie Einkommen oder Kaufkraft, sondern setzt die Entwicklung und kontinuierliche Erweiterung der Befähigung von Menschen zu einem erfüllten Leben als eigenständige Wertkategorie, von der aus handlungsleitende Orientierungsrahmen für die verschiedenen Felder von Sozialpolitik entwickelt werden können. Dabei wird dem Verständnis menschlichen Wohlstands nach rein ökonomischer Rationalität auf der Basis von Produktion und Konsum materieller Güter eine Rationalität der Wahlfreiheit zu einem selbstbestimmten Leben auf der Basis gleichen Zugangs zu befähigendem Lernen entgegengesetzt. Der CA bietet kein Patentrezept zur Lösung sozialer Probleme an, sondern die Möglichkeit, mit einem alternativen Denkansatz veränderte Sichtweisen zu entwickeln, die zu neuen Bewertungen für die Weiterentwicklung der europäischen Sozialpolitik insgesamt führen können.

   Die EU unterstützt hinsichtlich ihrer Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik eine Politik der Regionalisierung. Dazu gehört u. a. der bisher kontinuierlich zunehmende Umfang der Strukturförderung aus dem ESF in Deutschland. Insbesondere aus der Sicht des CA wird jedoch kritisiert, dass die Europäische Beschäftigungsstrategie gegenwärtig weitgehend an der Employability-Konzeption bzw. dem Instrumental Approach orientiert ist und relativ wenig zur tatsächlichen Verminderung von Arbeitslosigkeit beiträgt. Daher wird eine Reformierung dieser politischen Handlungskonzeption als Weiterentwicklung der Regionalisierungsstrategie unter verstärkter politischer Beteiligung der Akteure auf regionaler und lokaler Ebene empfohlen, um damit durch die Herausbildung spezifischer regionaler Capabilities auf der Basis partnerschaftlicher Akteursbündnisse eine verstärkte Entwicklung inklusiver Arbeitsmärkte in den Regionen zu erreichen.

   Das heißt, Arbeitsmarktpolitik in nationalem wie europäischem Rahmen sollte die Befähigung von Individuen und Gruppen auf regionaler und lokaler Ebene zu aktiver Beteiligung an Prozessen der Aushandlung, Erarbeitung, praktischen Anwendung sowie Bewertung sozialer Politik unter Beteiligung aller sozialen Partner und Akteursgruppen wesentlich stärker unterstützen. Die entscheidende Bedeutung kommt dabei neben Politikdesign und Politikimplementierung den Prozessen permanenter Evaluierung von Sozialpolitik als Muster öffentlicher Politik zu, um den sich wandelnden sozialen Bedingungen schneller angepasst werden können.

2. Intermediäre Organisationen als institutionelle Akteure in der regionalen Arbeitsmarktpolitik haben wichtige Funktionen bei Aufbau und Koordinierung von Netzwerken aller maßgeblichen Akteure in den Regionen, als Brückenglieder zwischen politischen Akteuren und Unternehmen sowie als Mittler zwischen den Zielen der politischen Akteure und dem vielschichtigen Kreis der betroffenen Arbeitsuchenden. Als in das arbeitsmarktpolitische Institutionensystem eingebettete selbständige Organisationen leisten sie – in graduell unterschiedlicher Ausprägung – einen wich-

tigen Beitrag bei der Umsetzung regionaler Ressourcen und Potenziale in die wirtschaftlich-infrastrukturelle und soziale Entwicklung der Region, die auch als Entwicklung regionaler bzw. lokaler Capabilities bezeichnet werden kann. Aus der Sicht des CA bedeutet das, dass ihre Funktion zur Befähigung anderer regionaler und lokaler Akteure zum Zusammenwirken und regional nutzbringender Kooperation (die mehr ist als die Summe aller Akteursleistungen) ein entscheidendes Kriterium bei der Bewertung ihrer Wirksamkeit als arbeitsmarktpolitische Akteure ist.

3. Die Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer stellt mit der Konzeption der Regionalisierung einen wichtigen Bestandteil der Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie in Deutschland dar. Dabei wurde in den letzten 15 Jahren innerhalb der regionalen Netzwerke der Wirtschafts- und Arbeitsmarktförderung mit der Gründung spezifischer intermediärer Organisationen die institutionelle Basis zur Entwicklung regionaler Capabilities erweitert. Die wichtigsten Aufgaben dieser Organisationen bestehen in vielfältigen Leistungen der fachlichen Information und Beratung arbeitsmarktpolitischer Akteure, der Koordinierung der durch ESF-Mittel kofinanzierten Programme und Projekte auf der Landesebene sowie in der Unterstützung der praktischen Umsetzung der jeweiligen Landesprogramme zur Beschäftigungsförderung.

   Vor allem auf diesem Politikfeld bedürfen die meisten Bundesländer weiterhin der finanziellen Unterstützung durch die Strukturfonds der EU. Mit dem Beginn der Förderperiode 2007–2013 wird der Umfang der Mittel um etwa. 20 bis 30 % geringer ausfallen, und zwar aufgrund der neuen Bedingungen und Verteilungskonstellationen innerhalb der EU nach deren Erweiterung um immerhin zehn neue Mitgliedsländer. Künftig werden die bisherigen Mitgliedstaaten 53 % und die neuen Mitglieder 47 % der Strukturfonds erhalten, obwohl Letztere lediglich 20 % der EU-Bevölkerung stellen – eine Verteilung nach den Prinzipien europäischer Solidarität (Kjellström 2006). Deshalb wird eine weitaus sorgfältigere inhaltliche Planung der Förderschwerpunkte auf Länderebene erforderlich sein, um weiterhin ausreichend Mittel für die notwendigen Projekte zu erhalten und bereitstellen zu können.

4. Die einzelnen Bundesländer weisen graduelle Unterschiede im Verständnis und bei der Umsetzung regionaler Arbeitsmarktpolitik auf. Dabei bestehen sichtbare Zusammenhänge zwischen Entwicklungsgrad und -tiefe industrieller Infrastruktur bzw. dem erreichten Stand des Strukturwandels, der aktuellen Arbeitslosenquote und dem daraus resultierenden niedrigen bis hohen politischen Handlungsdruck. Daraus resultiert eine eher schwach, mittel oder stark ausgeprägte institutionelle Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik, verbunden mit dem Vorhandensein oder Fehlen spezifischer intermediärer Organisationen und damit einhergehend eine schwache oder differenziertere Ausgestaltung der arbeitsmarktpolitischen Programmatik sowie ein unterschiedlicher Grad der Innovativität auf diesem Gebiet.

5. Mit der Realisierung des Konzepts einer integrierten regionalen Arbeitsmarktpolitik seit 2000 in Verbindung mit einem gewachsenen Volumen finanzieller Mittel durch die ESF-Förderung im Rahmen der Europäischen Beschäftigungspolitik wurde in

Nordrhein-Westfalen ein strategischer und programmatischer Wandel vollzogen. Damit sind schrittweise die Positionen und Handlungsmöglichkeiten, aber auch die Verantwortungsbereiche regionaler Akteure durch die Übernahme eines zunehmenden Aufgabenspektrums erweitert worden. Dies kommt insbesondere bei der Institutionalisierung der 16 Regionalagenturen des MAGS als Vermittler innerhalb der regionalen arbeitsmarktpolitischen Netzwerke zum Ausdruck.

6. Die G.I.B. als arbeitsmarktpolitische intermediäre Organisation bringt mit ihrer Tätigkeit vor allem fachliche Kompetenz, Professionalität, Erfahrungen, Ideenreichtum und Innovativität in die Arbeitsmarktpolitik des Landes Nordrhein-Westfalen und seiner Regionen ein. Diese Leistungen lassen sich auch unter dem Begriff „gute Praxis“ zusammenfassen. Obwohl nach dem politischem Führungswechsel zunächst manche Kritiker die G.I.B. infrage stellten, wird die Weiterführung des gegenwärtigen politischen Konzepts in NRW im Gegenteil die Anforderungen an die Qualität und Flexibilität der Arbeit der G.I.B. noch weiter erhöhen bzw. ihr Aufgabenspektrum erweitern und verändern. Die Zukunftsorientiertheit sowohl ihres Leitbilds und der Grundkonzeption wie auch der einzelnen Tätigkeitsbereiche als Dienstleister für einen funktionierenden Arbeitsmarkt basiert auf einer gut entwickelten funktionalen und organisationellen Anpassungsfähigkeit, dem innovativen Anspruch an ihre Arbeit und der schon früh entwickelten Fähigkeit, als Organisation zu lernen.

   Eine der Sicht des CA folgende Bewertung der G.I.B. als arbeitsmarktpolitische intermediäre Organisation ergibt, dass sie den institutionellen, organisatorischen und funktionellen Capability-Kriterien bereits annähernd entspricht, indem sie

   - die Entwicklungs- und Lernfähigkeiten der Region durch ihre Tätigkeitsinhalte unterstützt und begleitet; dazu zählen vor allem das Monitoring und die Analyse von Branchenentwicklungstrends, Qualifikationsbedarfsanalysen und die Früherkennung innovativer Entwicklungstrends;
   - die Befähigung anderer regionaler und lokaler Akteure zu gezielter Zusammenarbeit und regional (bzw. lokal) nutzbringender Kooperation mit vielfältigen Dienstleistungen unterstützt und damit die Bildung und Aufrechterhaltung von regionalen Netzwerken von Akteuren befördert;
   - den individuellen und kollektiven Zugang zu vorhandenen Ressourcen, z. B. Weiterbildung und Finanzmittel, durch gezielte fachliche Beratung und die Entwicklung von regional bzw. lokal angepassten Programmen und Projekten verbessert.

7. Das kontinuierliche Feedback, das die G.I.B. aus ihrer operativen Tätigkeit, insbesondere aber aus dem Monitoring und Controlling erhält, liefert wertvolle Hinweise und Impulse für die inhaltliche und methodische Weiterentwicklung von Programmen und Instrumentarien zur Umsetzung und Koordinierung der regionalen Arbeitsmarktpolitik.

   Daraus resultiert die programmatische Inangriffnahme einer Reihe wichtiger Anforderungen, beispielsweise:

   - eine differenziertere, zielgruppengenauere Entwicklung von Programmen und Projekten;

- der individuelle und vermittlungsorientiertere Zuschnitt von Maßnahmen für Arbeitslose;
- die Berücksichtigung der Zielstellung des Gender-Mainstreaming in speziell für Frauen entwickelten Programmen und die Beachtung der Balance geschlechterspezifischer Beteiligung in allen Programmen;
- die stärkere landesweite Umsetzung der Programme zur unternehmensbezogenen Modernisierung und Beschäftigungsförderung sowie
- die bewusste Einbeziehung des demographischen Wandels in die Personalentwicklung der Unternehmen durch adäquate Chancen für Ältere.

8. Die Erreichung dieser Ziele erfordert eine sehr langfristige und nachhaltige Orientierung, also eine Politik des langen Atems, die von kontinuierlicher Supervision und Kontrolle, aber auch von Anpassung an aktuelle Entwicklungen flankiert werden muss. Dabei wird die Bedeutung intermediärer Organisationen als regionale Akteure in einem Spannungsfeld von sich wandelnden Arbeitsmärkten in Europa unter dem Einfluss der Globalisierung vieler Wirtschaftsbereiche noch zunehmen. Die weitere Förderung durch den ESF in Nordrhein-Westfalen als Ziel-2- und Ziel-3-Gebiet im Zeitraum 2007–2013 wurde durch die politischen Gremien bestätigt und stellt damit die Kontinuität der Aufgaben zur inhaltlichen und organisatorischen Ausgestaltung sowie Weiterentwicklung der Programme und Förderinstrumente in der regionalen Arbeitsmarktpolitik her. Bei der Umsetzung dieser finanziellen Ressourcen in Verbindung mit der Aktivierung vorhandener regionaler Potenziale in Form der Entwicklung regionaler Capabilities werden die intermediären Organisationen in den Bundesländern weiterhin einen wichtigen Beitrag zu leisten haben.

Literaturverzeichnis

Bonvin, Jean-Michel (2003): *Employability and Capability: The Role of Local Agencies in Implementing Social Policies*. Paper presented at the 3rd Conference on the Capability Approach, „From Sustainable Development to Sustainable Freedom", University of Pavia, 7–9 September 2003

Bonvin, Jean-Michel (2006): „Assessing the European Social Model against the Capability Approach". In: Maria Jepsen & Amparo Pascual (Hg.): *Unwrapping the European Social Model*. Cambridge: Polity Press, S. 213–232

Bosch, Gerhard & Jürgen Nordhause-Janz (2005): *Arbeitsmarkt in NRW: Entwicklungen und Herausforderungen*. IAT-Jahrbuch 2005. Gelsenkirchen: Institut für Arbeit und Technik

Brown, Jude, Simon Deakin & Frank Wilkinson (2004): „Capabilities, Social Rights and European Market Integration". In: Robert Salais & Robert Villeneuve (Hg.): *Europe and the Politics of Capabilities*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 205–221

Czommer, Lars & Claudia Weinkopf (2005): *Beschäftigungsförderung für gering Qualifizierte.* Erfahrungen und Ergebnisse der Modellprojekte im Rahmen des „Bündnis für Arbeit NRW". Gelsenkirchen: Institut für Arbeit und Technik

European Commission (2007): *Integrated Guidelines for Growth and Jobs 2008–2010 and Council Decision on Guidelines for the Employment Policies of the Member States 2008–2010*. Brüssel

Fürst, Dietrich (2007): „Regional Governance". In: Arthur Benz et al. (Hg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 353–365

Gasper, Des (2007): „What is the capability approach? It's core, rationale, partners and dangers". In: *Journal of Socio-Economics*, 36 (3), S. 335–359

G.I.B. (1994): *Geschichte, Selbstverständnis und Praxis der G.I.B.* Bottrop.

G.I.B. (2003): *Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung: Kompetenzzentrum Beschäftigungsförderung NRW*. G.I.B. Report 2002/3. Bottrop

G.I.B. (2004a): *Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung: Kompetenzzentrum Beschäftigungsförderung NRW*. G.I.B. Report 2003/4. Bottrop

G.I.B. (2004b): „Neue Strukturen in der Regionalpolitik NRW. Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung". In: *G.I.B. Info 1/2004*. Bottrop

G.I.B. (2005a): „Neue regionale Strukturen zur Förderung von Innovation und Beschäftigung". In: *Neue Arbeitspolitik in NRW. Beispiele guter Praxis*. CD-ROM Nr. 4. Bottrop

G.I.B. (2005b): *Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung: Kompetenzzentrum Beschäftigungsförderung NRW*. G.I.B. Report 2004/5. Bottrop

G.I.B. (2005c): „Berichte über die Praxis von Projekten und Förderinstrumenten". In: *Neue Arbeitspolitik in NRW. Beispiele guter Praxis*. CD-ROM Nr. 4. Bottrop

G.I.B. (2006a): *Leitbild der G.I.B.* Bottrop

G.I.B. (2006b): *Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung: Bericht an den Aufsichtsrat für das Jahr 2005*. Bottrop

G.I.B. (2006c): *Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung: Bericht an den Aufsichtsrat für das Jahr 2005*. Ressourceneinsatz, Dienstleistungen und ihre Wirkungen. Bottrop

G.I.B. (2006d): *Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung: Kompetenzzentrum Beschäftigungsförderung NRW*. G.I.B. Report 2005/6. Bottrop

G.I.B. (2007): *Telefoninterview* der Autorin mit dem stellvertretenden Geschäftsführer Friedel Damberg

G.I.B. (2008): *www.gib.nrw.de*

Harrow, Jenny (2001): „Capacity Building as a Public Management Goal“. In: *Public Management Review*, 3 (2), S. 209–230

Herrmann, Gerhard & Arnold Kratz (2004): *Arbeitsmarktpolitische Instrumente zum Beschäftigtentransfer*. Arbeitspapiere 8. Bottrop: G.I.B.

Heidenreich, Martin (2004): „Regional Capabilities and the European Employment Strategy“. In: Robert Salais & Robert Villeneuve (Hg.): *Europe and the Politics of Capabilities*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 54–72

Heidenreich, Martin (2005): „The renewal of regional capabilities. Experimental regionalism in Germany“. In: *Research Policy*, 34, S. 739–757

Lancaster, Kelvin J. (1966): „A New Approach to Consumer Theory“. In: *Journal of Political Economy*, 74, S. 132–157.

Kjellström, Sven (2006): *Moderne Arbeit und der Lissabon-Prozess*. Vortrag auf der Fachtagung „Moderne Arbeit – Wettbewerbsfähige Betriebe“ am 27.4.2006 in Bochum

Kuklys, Wiebke (2005): *Amartya Sen's Capability Approach. Theoretical Insights and Empirical Applications*. Berlin: Springer

Le Cacheux, Jacques & Éloi Laurent (2003): *The „New Social Europe“ and the Capability Approach*. Paper präsentiert auf dem EUROCAP-Workshop in Florenz, 6.–7. Juni 2003

Marshall, Thomas Humphrey (1949): *Citizenship and Social Class*. London

Mayntz, Renate (2005): „Governance-Theorie als fortentwickelte Steuerungstheorie?“ In: Gunnar F. Schuppert (Hg.): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. Baden-Baden: Nomos, S. 11–20

MAGS (Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW) (2006a): *Bilanz 2005–2006*. Düsseldorf

MAGS (2006b): *ESF-kofinanzierte Arbeitspolitik des Landes NRW. Landesbericht über die Umsetzung im Zeitraum 1.1.2004 bis 31.12.2005*. Düsseldorf

MAGS (2008): *Arbeitsmarktpolitische Landesprogramme*. Download unter: www.mags.nrw.de/arbeit/arbeitsmarkt

Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes NRW (2004): *Zur Zukunft der Europäischen Strukturpolitik*. Positionspapier des Ministeriums. Düsseldorf

Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes NRW (2006): *Wirtschaft in NRW 2006.* Statistischer Anhang. Düsseldorf

Mosley, Hugh (2005): *Reform of Local Employment Policy in Germany*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Mosley, Hugh (2008): *Decentralisation and Accountability in Labour Market Policy*. Paper prepared for the CARMA-Conference in Aalborg, October 9–10, 2008

Mosley, Hugh & Petra Bouché (2008): „The Local Impact of Labour Market Reforms“. In: Sylvain Giguère (Hg.): *More than Just Jobs. Workforce Development in a Skills-based Economy*. Paris: OECD, S. 111–144

Radloff, Rainer (2002): *Zwischen Aktion und Resignation – Steuerung in der Arbeitsmarktpolitik*. Bielefeld: REGE GmbH

Raveaud, Gilles (2004): „The European Employment Strategy: from ends to means?“ In: Robert Salais & Robert Villeneuve (Hg.): *Europe and the Politics of Capabilities*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 175–200

Robeyns, Ingrid (2005): „The Capability Approach: A Theoretical Survey“. In: *Journal of Human Development*, 6 (1), S. 93–114

Robeyns, Ingrid (2006): „The Capability Approach in Practice“. In: *Journal of Political Philosophy*, 14 (3), S. 351–376

Salais, Robert (2004): „Incorporating the Capability Approach into Social and Employment Policies“. In: Robert Salais & Robert Villeneuve (Hg.): *Europe and the Politics of Capabilities*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 283

Salais, Robert (2006): „Reforming the European Social Model and the Politics of Indicators: from the unemployment rate to the employment rate in the European Employment Strategy“. In: Maria Jepsen & Amparo Pascual (Hg.): *Unwrapping the European Social Model*. Cambridge: Polity Press

Salais, Robert (2007): „A la recherche de principes novateurs pour l'action publique“. In: *Formation Emploi, Revue Française de Sciences Sociales*, n° 98, S. 5–8

Salais, Robert & Robert Villeneuve (2004): „Introduction“. In: Robert Salais & Robert Villeneuve (Hg.): *Europe and the Politics of Capabilities*. Cambridge: Cambridge University Press

Sen, Amartya (1993): „Capability and Well-Being“. In: Martha Nussbaum & Amartya Sen (Hg.): *The Quality of Life*. Oxford: Oxford University Press, S. 30–53

Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales in Bremen (2006a): *Aktive Arbeitsmarktpolitik des Landes Bremen*. Bremen

Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales in Bremen (2006b): *Informationen zum Arbeitsmarkt im Juni 2006*. Bremen

Schacter, Mark (2000): *Capacity Building – A New Way of Doing Business for Development Assistance Organisations*. Policy Brief No. 6. Ottawa: Institute of Governance

Schäffer, Wilhelm (2004): *Der ESF ist für unsere Arbeitsmarktpolitik Fundament und Impulsgeber zugleich*. Düsseldorf: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW

Schmid, Günther (2006): *Die deutsche Arbeitsmarktpolitik im Lichte der Lissabon-Strategie*. Vortrag auf der Tagung der FES „Die Lissabonstrategie auf dem Prüfstand – Perspektiven für die deutsche Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik“, Berlin, 9.3.2006

Schmid, Günther & Silke Kull (2004): *Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Anmerkungen zur Methode der Offenen Koordinierung*. Discussion Paper 2004-103. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Schmid, Josef & Susanne Blanke (1998): *Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer im Vergleich*. Tübingen: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen

Schmid, Josef & Susanne Blanke (2001): *Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer. Chancen und Restriktionen einer aktiven Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik im Föderalismus*. Berlin: edition sigma

Schmid, Josef et al. (2004): *Wer macht was in der Arbeitsmarktpolitik? Maßnahmen und Mitteleinsatz in den westdeutschen Bundesländern*. Münster: LIT Verlag

Zimmermann, Bénédicte (2006): „Pragmatism and the Capability Approach. Challenges in Social Theory and Empirical Research“. In: European Journal of Social Theory, 9 (4), S. 467–484

Anhang A1

Landesprogramme zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsförderung in Nordrhein-Westfalen ab 2007

1. Integration in den Arbeitsmarkt – Perspektiven für besondere Zielgruppen

   - Job-Perspektive in NRW
   - Integration unternehmen (für besonders benachteiligte Zielgruppen wie langzeitarbeitslose Jugendliche, Migranten und Behinderte)
   - Brücken bauen in den Beruf (Unterstützung für Frauen bei der Rückkehr in den Beruf)
   - Menschen mit Behinderungen

2. Jugend und Berufsausbildung – Orientierung für die Zukunft

   - Betrieb und Schule BUS (Pilotprojekt für abschlussgefährdete Schüler)
   - Betriebliche Berufsausbildung im Verbund
   - Sonderprogramm Ausbildung
   - Dritter Weg in der Berufsausbildung
   - 100 zusätzliche Ausbildungsplätze für behinderte Jugendliche und junge Erwachsene
   - Werkstattjahr (seit 2006)
   - Jugend in Arbeit Plus

3. Neues Arbeiten in NRW – Beschäftigungsfähigkeit fördern
   - Beratungsangebote für Unternehmen
   - Bildungsschecks
   - Regionen stärken Frauen (RSF)
   - Beschäftigtentransfer
   - Demographischer Wandel (Förderung generationenübergreifender Beschäftigungsstrukturen in Unternehmen)
   - Beschäftigungssicherung in Migrantenbetrieben

Quelle: MAGS (2008).

Anhang A2

Jahresziele der G.I.B., untersetzt mit Projekten für 2006

1. Integration Arbeitsloser in Betriebe

   - Entwicklung von Modellen und Projekten zur Integration Arbeitsloser in Unternehmen
   - Begleitung des Landesprogramms Job Plus (für ALG-II-Empfänger)
   - Begleitung beschäftigungspolitischer Ansätze in der Stadterneuerung
   - Begleitung der Initiative für ältere Langzeitarbeitslose in NRW
   - Begleitung von Projekten für besonders benachteiligte Zielgruppen (entsprechend Politikfeld B des ESF: Gesellschaft ohne Ausgrenzung)
   - Konzepte im Dienstleistungsbereich
   - Begleitung der Umsetzung des SGB II
   - Begleitung des Landesprogramms JobTrainer
   - Beschäftigungsförderung für Behinderte
   - Begleitung von Kombilohnmodellen

2. Unterstützung beim Einstieg von Jugendlichen in Ausbildung und Beruf

   - Modelle und Projekte zu Jugend und Beruf – Initiative Jugend in Arbeit,
   - Modelle und Projekte zum Übergang Schule – Beruf und zum Landesprogramm Partnerschaftliche Berufsausbildung im Ausbildungskonsens
   - Regionales Übergangsmanagement zum Landesprogramm Ausbildungsreife und Berufsorientierung ABBEO (Pilotprojekt in Schulen),
   - Regionale Ausbildungsplatzakquisition und dezentrale Aktionen zur Ausbildungssituation,
   - Begleitung des Landesprogramms „Jugend in Arbeit Plus“
   - Fachliche Begleitung und Monitoring zum Programm: 3. Weg der Berufsausbildung
   - Begleitung des Landesprogramms Werkstattjahr

3. Förderung von Existenzgründungen und jungen Unternehmen

   - Modelle und Projekte für Kleingründungen
   - Förderung von Gründungen aus der Arbeitslosigkeit
   - Gründungsförderung für die Zielgruppe Frauen
   - Gründungsförderung in der Kunst- und Kulturwirtschaft

4. Förderung der Beschäftigungsfähigkeit

   - Modelle und Projekte zur Gestaltung von Arbeit und zur beruflichen Weiterbildung
   - Transparenz und Qualitätssicherung in der Gestaltung von Arbeit

- Begleitung der Landesinitiative „Regionen stärken Frauen“ (entsprechend Politikfeld E des ESF)
- Fachliche Begleitung des Programms Bildungsschecks
- Fachliche Begleitung des Programms Innovation Weiterbildung
- Arbeitsmarktpolitisches Monitoring „Prospect“

5. Hilfen für Beschäftigte und Unternehmen bei Unternehmenskrisen

   - Modelle und Projekte zum Beschäftigtentransfer
   - Transparenz und Qualitätssicherung im Beschäftigtentransfer
   - Entwicklung und Begleitung von Konzepten zur Unternehmenssicherung
   - Aufbau und Begleitung regionaler Beratungsstrukturen zur Unternehmenssicherung
   - Innovative Konzepte zu Mobilität und Transfer von Entlassung Bedrohter

6. Zielübergreifende Arbeiten

   - Allgemeine Förderprogramminformationen
   - Unterstützung landesweiter Gremien
   - Information, Beratung, Fortbildung zu rechtlichen Grundsatzfragen
   - Förderung des Gender Mainstreaming
   - Koordination der Regionalagenturen des MAGS
   - Öffentlichkeitsarbeit zur Beschäftigungsförderung
   - Monitoring der ESF-kofinanzierten Arbeitsmarktpolitik des Landes
   - Förderung von Projekten zur länderübergreifenden Kooperation
   - Wirkungsmessung der Arbeit der G.I.B.
   - Weiterentwicklung der Beschäftigungsförderung

Quelle: G.I.B. (2006b).

Bücher der Abteilung „Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung“

(nur im Buchhandel erhältlich)

Dietmar Dathe, Günther Schmid
Urbane Beschäftigungsdynamik. Berlin im Standortvergleich mit Ballungsregionen
2001
Berlin, edition sigma
175 S.

Mathias Eberling, Volker Hielscher, Eckart Hildebrandt, Kerstin Jürgens
Prekäre Balancen. Flexible Arbeitszeiten zwischen betrieblicher Regulierung und individuellen Ansprüchen
2004
Berlin, edition sigma
279 S.

Werner Eichhorst, Stefan Profit, Eric Thode
in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe “Benchmarking“ des „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“: Gerhard Fels, Rolf G. Heinze, Heide Pfarr, Günther Schmid, Wolfgang Streeck
Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann-Stiftung
2001
Berlin/Heidelberg/New York, Springer
440 S.

Jürgen Gabriel, Michael Neugart (Hrsg.)
Ökonomie als Grundlage politischer Entscheidungen
2001
Opladen, Leske + Budrich
343 S.

Silke Gülker, Christoph Hilbert, Klaus Schömann
Lernen von den Nachbarn. Qualifikationsbedarf in Ländern der OECD
2000
Bielefeld, W. Bertelsmann Verlag
126 S.

Markus Gangl
Unemployment Dynamics in the United States and West Germany. Economic Restructuring, Institutions and Labor Market Processes
2003
Heidelberg, New York: Physica/Springer
300 S.

Miriam Hartlapp
Die Kontrolle der nationalen Rechtsdurchsetzung durch die Europäische Union
2005
Köln, Campus Verlag
254 S.

Eckart Hildebrandt (Hrsg.)
Lebenslaufpolitik im Betrieb. Optionen zur Gestaltung der Lebensarbeitszeit durch Langzeitkonten
2007
Berlin: edition sigma
260 S.

Werner Jann, Günther Schmid (Hrsg.)
Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt
2004
Berlin: edition sigma
112 S.

Max Kaase, Günther Schmid (Hrsg.)
Eine lernende Demokratie - 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland WZB-Jahrbuch 1999
1999
Berlin, edition sigma
586 S.

Hartmut Kaelble, Günther Schmid (Hrsg.)
Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat
WZB-Jahrbuch 2004
2004
Berlin, edition sigma
455 S.

Jaap de Koning, Hugh Mosley (Hrsg.)
Labour Market Policy and Unemployment: Impact and Process Evaluations in Selected European Countries
2001
Cheltenham, UK, Edward Elgar
317 S.

Hugh Mosley, Jacqueline O'Reilly, Klaus Schömann (Hrsg.)
Labour Markets, Gender and Institutional Change. Essays in Honour of Günther Schmid
2002
Cheltenham, UK, Edward Elgar
382 S.

Hugh Mosley, Holger Schütz, Günther Schmid unter Mitarbeit von Kai-Uwe Müller
Effizienz der Arbeitsämter: Leistungsvergleich und Reformpraxis. Reihe „Modernisierung des öffentlichen Sektors"
2003
Berlin, edition sigma
179 S.

Ralf Mytzek, Klaus Schömann (Hrsg.)
Transparenz von Bildungsabschlüssen in Europa. Sektorale Studien zur Mobilität von Arbeitskräften
2004
Berlin, edition sigma
198 S.

Michael Neugart, Klaus Schömann (Hrsg.)
Forecasting Labour Markets in OECD Countries. Measuring and Tackling Mismatches
2002
Cheltenham, UK, Edward Elgar
322 S.

Jacqueline O'Reilly, Colette Fagan (Hrsg.)
Part-Time Prospects. An International Comparison
1998
London/New York, Routledge
304 S.

Jacqueline O'Reilly, Inmaculada Cebrián and Michel Lallemant (Hrsg.)
Working-Time Changes: Social Integration Through Transitional Labour Markets
2000
Cheltenham, UK, Edward Elgar
369 S.

Jacqueline O'Reilly (Hrsg.)
Regulating Working-Time Transitions in Europe
2003
Cheltenham, UK, Edward Elgar
325 S.

Birgitta Rabe
Implementation von Arbeitsmarktpolitik durch Verhandlungen. Eine spieltheoretische Analyse
2000
Berlin, edition sigma
254 S.

Stefan Ramge, Günther Schmid (Hrsg.)
Management of Change in der Politik? Reformstrategien am Beispiel der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Ein Werkstattbericht.
Gesellschaft für Programmforschung, GfP (Hrsg.), Bd. 55 der Reihe „Schnittpunkte von Forschung und Politik",
2003
New York, München, Berlin: Waxmann
165 S.

Günther Schmid, Jacqueline O'Reilly, Klaus Schömann (Hrsg.)
International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation
1996
Cheltenham, UK, Edward Elgar
954 S.

Günther Schmid, Bernard Gazier (Hrsg.)
The Dynamics of Full Employment. Social Integration Through Transitional Labour Markets
2002
Cheltenham, UK, Edward Elgar
443 S.

Günther Schmid
Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik
2002
Frankfurt/Main, Campus
477 S.

Holger Schütz, Hugh Mosley (Hg.)
Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand. Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung
2005
Berlin, edition sigma
351 S.

Sylvia Zühlke
Beschäftigungschancen durch berufliche Mobilität? Arbeitslosigkeit, Weiterbildung und Berufswechsel in Ostdeutschland
2000
Berlin, edition sigma
206 S.

Silke Gülker
Evaluation und politisches Lernen : diskursive Zukunftsforschung als Methode der Politikevaluation
2008
Baden-Baden, Nomos
200 S.
Univ., Diss., 2007

Carroll Haak
Wirtschaftliche und soziale Risiken auf den Arbeitsmärkten von Künstlern
2008
Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften
259 S.
Univ., Diss., 2007

Holger Schütz
Reform der Arbeitsvermittlung: Uniformisierungsdruck in der Bundesagentur für Arbeit
2008
Opladen, Budrich UniPress
265 S.
Univ., Diss., 2007

Schmid, Günther
Full employment in Europe: managing labour market transitions and risks
2008
Cheltenham, Edward Elgar
385 S.

Der Schwerpunkt I *Bildung, Arbeit und Lebenschancen* besteht seit dem 1. Januar 2008. Er umfasst die Abteilungen *Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung* (diese Abteilung beendet die Forschungsarbeit zum 31.03.2008), *Ungleichheit und soziale Integration*, *Ausbildung und Arbeitsmarkt,* die Forschungsgruppe *Public Health*, die Forschungsprofessur *Demographische Entwicklung, sozialer Wandel und Sozialkapital*, die Forschungsprofessur *Soziale und politische Theorie*, die Projektgruppe *Education and Transitions into the Labour Market* und die Emmy-Noether-Nachwuchsgruppe *'Liebe', Arbeit, Anerkennung – Anerkennung und Ungleichheit in Doppelkarriere-Paaren*.

Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung

Discussion Papers 2003

Carroll Haak
Weiterbildung in kleinen und mittleren Betrieben: Ein deutsch-dänischer Vergleich
Bestell-Nr.: SP I 2003-101

Günther Schmid
Gleichheit und Effizienz auf dem Arbeitsmarkt: Überlegungen zum Wandel und zur Gestaltung des „Geschlechtervertrages“
Bestell-Nr.: SP I 2003-102

Holger Schütz
Controlling von Arbeitsverwaltungen im internationalen Vergleich
Bestell-Nr.: SP I 2003-103

Stefan Schröter
Berufliche Weiterbildung in Großbritannien für gering qualifizierte Arbeitskräfte
Bestell-Nr.: SP I 2003-104

Magnus Lindskog
Forecasting and responding to qualification need in Sweden
Bestell-Nr.: SP I 2003-105

Heidi Oschmiansky, Frank Oschmiansky
Erwerbsformen im Wandel: Integration oder Ausgrenzung durch atypische Beschäftigung? Berlin und die Bundesrepublik Deutschland im Vergleich
Bestell-Nr.: SP I 2003-106

Katrin Vitols
Entwicklungen des Qualifikationsbedarfs in der Bankenbranche
Bestell-Nr.: SP I 2003-107

Achim Kemmerling
Die Rolle des Wohlfahrtsstaates in der Entwicklung unterschiedlicher Dienstleistungssektoren – Wohlfahrtsstaatsregime und Dienstleistungsbeschäftigung
Bestell-Nr.: SP I 2003-108

Thomas A. DiPrete, Dominique Goux, Eric Maurin, Amélie Quesnel-Vallée
Work and Pay in Flexible and Regulated Labor Markets: A Generalized Perspective on Institutional Evolution and Inequality Trends in Europe and the U.S.
Bestell-Nr.: SP I 2003-109

Discussion Papers 2004

Thomas A. DiPrete, Markus Gangl
Assessing Bias in the Estimation of Causal Effects: Rosenbaum Bounds on Matching Estimators and Instrumental Variables Estimation with Imperfect Instruments
Bestell-Nr.: SP I 2004-101

Andrea Ziefle
Die individuellen Kosten des Erziehungsurlaubs: Eine empirische Analyse der kurz- und längerfristigen Folgen für den Karriereverlauf von Frauen
Bestell-Nr.: SP I 2004-102

Günther Schmid, Silke Kull
Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Anmerkungen zur "Methode der offenen Koordinierung"
Bestell-Nr.: SP I 2004-103

Hildegard Theobald
Entwicklung des Qualifikationsbedarfs im Gesundheitssektor: Professionalisierungsprozesse in der Physiotherapie und Dentalhygiene im europäischen Vergleich
Bestell-Nr.: SP I 2004-104

Magnus Lindskog
Labour market forecasts and their use – Practices in the Scandinavian countries
Bestell-Nr.: SP I 2004-105

Hildegard Theobald
Unternehmensberatung: Veränderter Qualifikationsbedarf und neue Ansätze in Ausbildung und Regulierung des Berufszugangs
Bestell-Nr.: SP I 2004-106

Günther Schmid
Gewährleistungsstaat und Arbeitsmarkt. Neue Formen von Governance in der Arbeitsmarktpolitik
Bestell-Nr.: SP I 2004-107

Karin Schulze Buschoff
Neue Selbstständigkeit und wachsender Grenzbereich zwischen selbstständiger und abhängiger Erwerbsarbeit – europäische Trends vor dem Hintergrund sozialpolitischer und arbeitsrechtlicher Entwicklungen
Bestell-Nr.: SP I 2004-108

Christoph Hilbert
Performanzmessung und Anreize in der regionalen Arbeitsvermittlung: Der Schweizer Ansatz und eine Modellrechnung für Deutschland
Bestell-Nr.: SP I 2004-109

Günther Schmid
Soziales Risikomanagement durch Übergangsarbeitsmärkte
Bestell-Nr.: SP I 2004-110

Lennart Delander, Jonas Månsson, Erik Nyberg
Using the Unemployed as Temporary Employment Counsellors: Evaluation of an Initiative to Combat Long-Term Unemployment
Bestell-Nr.: SP I 2004-111

Discussion Papers 2005

Achim Kemmerling, Oliver Bruttel
New Politics in German Labour Market Policy? The Implications of the Recent Hartz Reforms for the German Welfare State
Bestell-Nr.: SP I 2005-101

Kamil Zawadzki
Transitional Labour Markets in a Transitional Economy. Could They Work? The Example of Poland
Bestell-Nr.: SP I 2005-102

Magnus Lindskog
The Swedish Social Insurance System for the Self-Employed
Bestell-Nr.: SP I 2005-103

Rebecca Boden
The UK social security system for self-employed people
Bestell-Nr.: SP I 2005-104

Philip Wotschack
Household Governance and Time Allocation – Structures and Processes of Social Control in Dutch Households
Bestell-Nr.: SP I 2005-105

Holger Schütz, Peter Ochs
Das Neue im Alten und das Alte im Neuen - Das Kundenzentrum der Bundesagentur für Arbeit: Die öffentliche Arbeitsvermittlung zwischen inkrementellen und strukturellen Reformen
Bestell-Nr.: SP I 2005-106

Carroll Haak
Künstler zwischen selbständiger und abhängiger Erwerbsarbeit
Bestell-Nr.: SP I 2005-107

Ralf Mytzek-Zühlke
Einflussfaktoren betrieblicher Weiterbildungsaktivität in Dänemark, Schweden, Deutschland und dem Vereinigten Königreich.
Analysen der Mikrodaten der zweiten Europäischen Weiterbildungserhebung (CVTS2)
Bestell-Nr.: SP I 2005-108

Oliver Bruttel
Contracting-out and Governance Mechanisms in the Public Employment Service
Bestell-Nr.: SP I 2005-109

Colette Fagan, Jacqueline O'Reilly and Brendan Halpin
Job opportunities for whom? Labour market dynamics and service sector employment growth in Germany and Britain
Bestell-Nr.: SP I 2005-110

Monique Aerts
The Dutch Social Insurance System for Self-Employed
Bestell-Nr.: SP I 2005-111

Discussion Papers 2006

Günther Schmid
Sharing Risks. On Social Risk Management and the Governance of Labour Market Transitions
Bestell-Nr.: SP I 2006-101

Rosie Page, Jim Hillage
Vocational Education and Training in the UK. Strategies to overcome skill gaps in the workforce
Bestell-Nr.: SP I 2006-102

Anton Hemerijck
Recalibrating Europe's Semi-Sovereign Welfare States
Bestell-Nr.: SP I 2006-103

Paul Ryan, Howard Gospel, Paul Lewis
Large Employers and Apprenticeship Training in Britain
Bestell-Nr.: SP I 2006-104

Lorenz Lassnigg
Approaches for the anticipation of skill needs in the perspective of "Transitional Labour Markets" – the Austrian experience
Bestell-Nr.: SP I 2006-105

Paula Protsch
Lebens- und Arbeitsqualität von Selbstständigen
Objektive Lebens- und Arbeitsbedingungen und subjektives Wohlbefinden einer heterogenen Erwerbsgruppe
Bestell-Nr.: SP I 2006-106

Karin Schulze Buschoff
Die soziale Sicherung von selbstständig Erwerbstätigen in Deutschland
Bestell-Nr.: SPI 2006-107

Janine Leschke, Günther Schmid, Dorit Griga
On the Marriage of Flexibility and Security: Lessons from the Hartz-reforms in Germany
Bestell-Nr.: SP I 2006-108

Anders Stenberg
Skill Needs and Continuing Vocational Training in Sweden
Bestell-Nr.: SP I 2006-109

Philip Wotschack, Rafael Wittek
Negotiating Work and Household Demands.
Effects of Conflict Management Strategies in Dutch Households on the Labor Supply of Male and Female Employees
Bestell-Nr.: SP I 2006-110

Christian Brzinsky-Fay
Lost in Transition - Labour Market Entry Sequences of School Leavers in Europe
Bestell-Nr.: SP I 2006-111

Jaap de Koning, Hassel Kroes, Alex van der Steen
Patterns of Work and Use of Benefits over the Life Course: Estimates and simulations based on Dutch micro-data
Bestell-Nr.: SP I 2006-112

Michael Neugart
Labor Market Policy Evaluation with an Agent-based Model
Bestell-Nr.: SP I 2006-113

Miriam Hartlapp
Über Politiklernen lernen. Überlegungen zur Europäischen Beschäftigungsstrategie
Bestell-Nr.: SP I 2006-114

Philip Wotschack
Lebenslaufpolitik in den Niederlanden.
Gesetzliche Optionen zum Ansparen längerer Freistellungen: „verlofspaarregeling“ und „levensloopregeling“
Bestell-Nr.: SP I 2006-115

Kai-Uwe Müller, Frank Oschmiansky
Die Sanktionspolitik der Arbeitsagenturen nach den „Hartz“-Reformen
Analyse der Wirkungen des „Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“
Bestell-Nr.: SP I 2006-116

Klaus Schömann, Liuben Siarov, Nick van den Heuvel
Managing social risks through transitional labour markets
Bestell-Nr.: SP I 2006-117

Wayne Vroman, Vera Brusentsev
Unemployment and Unemployment Compensation from a Global Perspective
Bestell-Nr.: SP I 2006-118

Achim Kemmerling
Diffusion und Interaktion in der Arbeitsmarktpolitik? Positive und negative Ansteckungseffekte am Beispiel zweier Reformdiskussionen
Bestell-Nr.: SP I 2006-119

Michael Neugart
Pensions with early retirement and without commitment
Bestell-Nr.: SP I 2006-120

Morten Lassen, John Houman Sørensen, Anja Lindkvist Jørgensen, Rasmus Juul Møberg
Skill Needs and the Institutional Framework Conditions for Enterprise-Sponsored CVT - The Case of Denmark
Bestell-Nr.: SP I 2006-121

Karin Schulze Buschoff, Claudia Schmidt
Own-Account Workers in Europe Flexible, mobile, and often inadequately insured
Bestell-Nr.: SP I 2006-122

Carroll Haak
Mehrfachbeschäftigung, Bildung und Einkommen auf den Arbeitsmärkten von Künstlern
Bestell-Nr.: SP I 2006-123

Discussion Papers 2007

Petra Kaps, Holger Schütz
Privatisierung von Arbeitsvermittlungsdienstleistungen – Wundermittel zur Effizienzsteigerung? Eine Bestandsaufnahme deutscher und internationaler Erfahrungen
Bestell-Nr.: SP I 2007-101

Lennart Delander, Jonas Månsson
Forensic evaluation: A strategy for and results of an impact evaluation of a universal labor market program – The Swedish Activity Guarantee
Bestell-Nr.: SP I 2007-102

Karin Schulze Buschoff
Self-employment and Social Risk Management: Comparing Germany and the United Kingdom
Bestell-Nr.: SP I 2007-103

Heidi Oschmiansky
Der Wandel der Erwerbsformen und der Beitrag der Hartz-Reformen: Berlin und die Bundesrepublik Deutschland im Vergleich
Bestell-Nr.: SP I 2007-104

Karin Schulze Buschoff, Paula Protsch
Die soziale Sicherung von (a-)typisch Beschäftigten im europäischen Vergleich
Bestell-Nr.: SP I 2007-105

Janine Leschke
Gender differences in unemployment insurance coverage – a comparative analysis
Bestell-Nr.: SP I 2007-106

Kai-Uwe Müller
Observed and unobserved determinants of unemployment insurance benefit sanctions in Germany. Evidence from matched individual and regional administrative data
Bestell-Nr.: SP I 2007-107

Achim Kemmerling
The End of Work or Work without End? The Role of Voters' Beliefs in Shaping Policies of Early Exit
Bestell-Nr.: SP I 2007-108

Philip Wotschack, Eckart Hildebrandt
Long-Term Working-Time Accounts and Life-Course Policies – Preliminary Results of a Representative Company Survey
Bestell-Nr.: SP I 2007-109

Carrol Haak, Anika Rasner
Search (f)or Work
Der Übergang vom Studium in den Beruf – GeisteswissenschaftlerInnen im interdisziplinären Vergleich
Bestell-Nr.: SP I 2007-110

Günther Schmid
Transitional Labour Markets: Managing Social Risks over the Lifecourse
Bestell-Nr.: SP I 2007-111

Jaap de Koning, Yuri Peers
Evaluating Active Labour Market Policies Evaluations
Bestell-Nr.: SP I 2007-112
Karin Schulze Buschoff, Claudia Schmidt

Adapting labour law and social security to the needs of the "new self-employed" – Comparing European countries and initiatives at EU level
Bestell-Nr.: SP I 2007-113

Discussion Papers 2008

Simone Modrack
The Protestant Work Ethic revisited: a promising concept or an outdated idea?
Bestell-Nr.: SP I 2008-101

Günther Schmid, Simone Modrack
Employment Dynamics in Germany: Lessons to be learned from the Hartz reforms.
Bestell-Nr.: SP I 2008-102

Corinna Malik
Die Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer nach den „Hartz-Reformen"
Bestell-Nr.: SP I 2008-103

Miriam Hartlapp, Gerda Falkner (Susanne)
Problems of Operationalisation and Data in EU Compliance Research
Bestell-Nr.: SP I 2008-104

Miriam Hartlapp, Günther Schmid
Employment risks and opportunities for an ageing workforce in the EU
Bestell-Nr.: SP I 2008-105

Jadwiga Nadolska
Neue Schwerpunkte in der polnischen Arbeitsmarktpolitik.
Ein Überblick über die Entwicklung der polnischen Arbeitsmarktpolitik seit 1989
Bestell-Nr.: SP I 2008-106

Heejung Chung
Do institutions matter? Explaining the use of working time flexibility arrangements of companies across 21 European countries using a multi-level model focusing on country level determinants
Bestell-Nr.: SP I 2008-107

Heikki Räisänen and Günther Schmid
Transitional Labour Markets and Flexicurity from the Finnish Labour Market Point of View
Bestell-Nr.: SP I 2008-108

Petra Bouché
Intermediäre Organisationen zur Umsetzung regionaler Arbeitsmarktpolitik in den deutschen Bundesländern unter dem Aspekt des Capability Approach
Bestell-Nr.: SP I 2008-109

Bei Ihren Bestellungen von WZB-Papers schicken Sie, bitte, unbedingt einen an Sie adressierten **Aufkleber** *mit, sowie* ***je Paper*** *eine* ***Briefmarke im Wert von € 0,55*** *oder einen* ***"Coupon Réponse International"*** *(für Besteller aus dem Ausland).*

Please send a ***self-addressed label*** *and* ***postage stamps in the amount of € 0,55*** *or a* ***"Coupon-Réponse International"*** *(if you are ordering from outside Germany) for* ***each*** *WZB-Paper requested.*

Bestellschein — *Order Form*

Paßt im Fensterumschlag! ● Designed for window envelope!

An das
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung gGmbH
PRESSE- UND INFORMATIONSREFERAT
Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

Absender ● Return Address:

_____

_____

_____

_____

Hiermit bestelle ich folgende(s)Discussion Paper(s) ● Please send me the following Discussion Paper(s)

Autor(en) / Kurztitel ● Author(s) / Title(s) in brief	Bestellnummer ● Order no.