

ABSCHLUSSBERICHT

zum Forschungsprojekt (1/2000) der LASA Brandenburg GmbH

ARBEITSFÖRDER-MONITORING – REGULIERUNG ZWISCHEN
„TOP DOWN“ UND „BOTTOM UP“

„MACHBARKEITSSTUDIE ZUM AUFBAU EINES MONITORINGSYSTEMS
ALS BEGLEITINSTRUMENT REGIONALISIERTER LANDES-
ARBEITSFÖRDERUNG“

Autoren

Martin Grundmann

Thorsten Armstroff

Jörg Nickel

Karsten Schuldt

Axel Weise

IMU-Institut GmbH / PIW GmbH / Compass GmbH

Berlin / Teltow / Bremen, im November 2000

INHALTSVERZEICHNIS

1	EINLEITUNG	4
1.1	ZIEL UND ZWECK DER MACHBARKEITSSTUDIE	4
1.2	ALLGEMEINES METHODISCHES VORGEHEN	4
1.3	INHALT DES ABSCHLUSSBERICHTES	5
2	BEGRIFFSBESTIMMUNG UND ÜBERBLICK ÜBER DAS INSTRUMENT MONITORING	7
2.1	BEGRIFFSKLÄRUNG	7
2.1.1	<i>Monitoring</i>	8
2.1.2	<i>Audit/Control</i>	9
2.1.3	<i>Evaluation / Evaluierung</i>	10
2.1.4	<i>Schlussfolgerungen</i>	10
2.2	ARBEITSMARKT-MONITORING UND ARBEITSFÖRDER-MONITORING	10
2.3	DIE ANFORDERUNGEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AN MONITORING-SYSTEME AM BEISPIEL DER ESF-INTERVENTIONEN	12
2.4	DAS BRANDENBURGER EVALUIERUNGSMODELL	14
2.5	ZWISCHENFAZIT	15
3	INTERNATIONALE UND BUNDEDEUTSCHE ERFAHRUNGEN MIT MONITORING-ANSÄTZEN	16
3.1	ARBEITSFÖRDER-MONITORING IN ÖSTERREICH – REGIONALE ASPEKTE	17
3.1.1	<i>Übersicht über die Organisation des Arbeitsmarktservice – Rahmenbedingungen für das Monitoring und Controlling</i>	17
3.1.2	<i>Die Zielarchitektur des AMS</i>	17
3.1.3	<i>Arbeitsförder-Monitoring als gewachsenes System</i>	18
3.1.4	<i>Gesamtbewertung des Monitoring-Systems des AMS</i>	20
3.2	EINGLIEDERUNGSBILANZEN DER BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT	21
3.3	ARBEITSMARKT-MONITORING – DAS BEISPIEL „PROSPEKT“	24
3.3.1	<i>Hauptanalyseebenen einer regionalen Bedarfsermittlung</i>	26
3.3.2	<i>Applikation eines PROSPEKT-Modells in Nordrhein-Westfalen</i>	28
3.4	ZUSAMMENFASSENDE HINWEISE AUS DEN VORGESTELLTEN MONITORINGMODELLEN	28
4	BEWERTUNG DER DARGESTELLTEN ERFAHRUNGEN UND ANSÄTZE SOWIE DEREN ÜBERTRAGBARKEIT AUF EIN REGIONALISIERTES ARBEITSFÖRDER-MONITORINGSYSTEM IM LAND BRANDENBURG	30
4.1	ZUM VERHÄLTNISS VON MONITORING, CONTROLLING UND EVALUIERUNG SOWIE ARBEITSFÖRDER- UND ARBEITSMARKT-MONITORING	30
4.2	IMPLIKATIONEN DER STRUKTURFONDSINTERVENTIONEN FÜR DIE AUSGESTALTUNG EINES ARBEITSFÖRDER-MONITORINGSYSTEMS	30
5	RECHERCHEN UND ANALYSEN IM LAND BRANDENBURG – UNTERSUCHUNGSMETHODIK	32
5.1	GRUNDSÄTZLICHES METHODISCHES VORGEHEN	32
5.2	UNTERSUCHUNGSREGIONEN UND KRITERIEN FÜR DEREN AUSWAHL	32

5.3	ARBEITSSCHRITTE IM EINZELNEN	33
5.4	FORSCHUNGSLEITENDE FRAGEN- UND THEMENKOMPLEXE	33
6	ERGEBNISSE DER EMPIRISCHEN UNTERSUCHUNGEN	36
6.1	REGIONALISIERUNG DER ARBEITSFÖRDERUNG IN BRANDENBURG UND ARBEITSFÖRDER-MONITORINGSYSTEME	36
6.2	ZENTRALE UND DEZENTRALE AUSGANGSSITUATIONEN SOWIE GESTALTUNGSPRÄMISSEN FÜR EIN ARBEITSFÖRDER-MONITORINGSYSTEM	38
6.3	DAS LAPRO-BEGLEITSYSTEM FMLASA ALS BAUSTEIN EINES KÜNFTIGEN REGIONALISIERTEN ARBEITSFÖRDER-MONITORINGSYSTEMS	44
7	VORSCHLAG FÜR EIN REGIONALISIERTES ARBEITSFÖRDER-MONITORINGSYSTEM FÜR BRANDENBURG	46
7.1	EINFÜHRUNG UND ÜBERBLICK	46
7.2	DAS REPORTSYSTEM ALS DATEN- UND INFORMATIONSTECHNISCHE BASISKOMPONENTE DES REGIONALISIERTEN ARBEITSFÖRDER-MONITORINGSSYSTEMS	50
7.3	DAS KOMMUNIKATIONSSYSTEM ALS REFLEXIBLE KOMPONENTE DES REGIONALISIERTEN ARBEITSFÖRDER-MONITORINGSSYSTEMS	52
7.4	INDIKATOREN	56
8	WEITERE ARBEITSSCHRITTE ZUR EINRICHTUNG EINES REGIONALISIERTEN ARBEITSFÖRDER-MONITORINGSYSTEMS IN BRANDENBURG	58
9	LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS	60
10	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	62
11	ANHANG	63

1 EINLEITUNG

1.1 Ziel und Zweck der Machbarkeitsstudie

Die Steigerung von Effektivität und Effizienz des Einsatzes öffentlicher (Förder)Mittel erlangt angesichts finanziell begrenzter öffentlicher Haushalte nicht nur in Brandenburg zunehmende Bedeutung. Um einen noch zweckgerichteteren Einsatz öffentlicher Mittel erreichen und um Fehlallokationen vermeiden zu können, erscheint der Einsatz von Monitoringsystemen – die in verschiedenen Formen auch im Politikbereich der Arbeitsmarktpolitik bereits Anwendung finden¹ – geeignet.

Vor diesem skizzierten Hintergrund verfolgte die mit dem vorliegenden Endbericht abgeschlossene Machbarkeitsstudie – entsprechend der Ausschreibung des Auftraggebers, der Landesagentur für Struktur und Arbeit Brandenburg – das Ziel, fachlich und technisch realisierbare Vorschläge zum Aufbau eines handhabbaren, an die regionalen Erfordernisse und Bedürfnisse Brandenburgs angepassten Arbeitsförder-Monitoringsystems zu entwickeln,

- das über die Erfassung von input und output der Arbeitsförderung in die bzw. aus den Regionen ein brauchbares Feed-back-Instrument für alle Beteiligten der regionalisierten Landes-Arbeitsförderung abgibt,
- das neben den quantitativen auch die qualitativen Aspekte regionalisierter Arbeitsförderung darstellen kann,
- das in der Lage ist, bestehende Strukturen – wie z.B. die Eingliederungsbilanzen der Bundesanstalt für Arbeit oder das LASA-Begleitsystem FMLASA – zu ergänzen und ggf. zu integrieren und
- das den regionalen Akteuren sowie den zuständigen Stellen auf der Landesebene über geeignete Benutzerschnittstellen den Zugriff auf aktuelle Monitoringdaten ermöglicht.

Darüber hinaus bestand die Anforderung, dass dieses quantitativ und qualitative ausgelegte Begleitinstrument den regionalen Akteuren ein besseres Controlling der Umsetzungsprozesse und der Ergebnisse der Arbeitsförderung ermöglichen sollte, um so die Grundlagen für künftige Entscheidungen zu verbessern. Schließlich war es auch das Ziel, auf der Landesebene die Prozesse zur Zielerreichung weiter zu optimieren, und zwar durch ein effizienteres Programm-Controlling und Programmmanagement, gegebenenfalls auch unter dem Gesichtspunkt regionalisierter Budgetansätze.

1.2 Allgemeines methodisches Vorgehen

Die Bearbeitung der Machbarkeitsstudie erfolgte im Wesentlichen in drei Phasen:

¹ Vergleiche zu den Anforderungen an Monitoringsysteme sowie zu konkreten Beispielen die Kapitel 2 und 3.

Die erste Phase der Arbeiten an der Machbarkeitsstudie war geprägt durch mehrere Analysegespräche mit dem Auftraggeber, umfangreiche nationale und internationale Recherchen, Literaturanalysen sowie erste ExpertInnengespräche außerhalb Brandenburgs. Diese Gespräche dienten zum Einen der Definition und der allgemeinen Einordnung eines Monitoringsystems in die Arbeitsförderlandschaft Brandenburgs. Zum Anderen ermöglichten sie die Bestimmung des inhaltlichen und definitorischen Kontextes derjenigen Leitfragen, die im Rahmen von Interviews der nachfolgenden, mit den regionalen Akteuren im Land Brandenburg zu realisierenden Arbeitsphase zu stellen und zu beantworten waren.

In der zweiten Phase der Untersuchung wurden auf der Grundlage formulierter Leitfragen, Einzelinterviews und Workshops mit solchen Akteuren der Regional- und der Landesebene in Brandenburg durchgeführt, die maßgeblich in die Landesarbeitsförderung involviert sind. Bei der Auswahl dieser Akteure wurde darauf geachtet, ein möglichst breites Spektrum an Gesprächspartnern und Gesprächspartnerinnen zu berücksichtigen (Verwaltung, Politik, Träger der Arbeitsförderung, Sozialpartner usw.). Diese Interviews und Workshops dienten dazu, Erfahrungen, Kompetenzen und Problemsichten im Bereich der Arbeitsförderung in das Projekt einfließen zu lassen und die Anforderungen der regionalen sowie der Landesakteure an ein Monitoringsystem zu erfassen. Dabei kam der Frage, unter welchen Konditionen die Akteure zur diesbezüglichen Zusammenarbeit bereit sind, ein hoher Stellenwert zu. Auf die dieser Arbeitsphase zugrunde liegende Methodik wird – aufgrund der Bedeutung der Brandenburger Akteure für die Prüfung der Machbarkeit – im Kapitel 6 nochmals näher eingegangen.

Die in der zweiten Arbeitsphase gewonnenen Erkenntnisse dienten den Gutachtern dazu, in einem dritten Schritt ein an der Situation des Landes Brandenburg ausgerichtetes Konzept für ein regionalisiertes Monitoringsystem der Arbeitsförderung zu entwerfen. Dieses von den Autoren auf der Grundlage der empirischen Untersuchungen entwickelte Konzept wurde im Rahmen eines Workshops mit ausgewählten Akteuren der Regional- und der Landesebene sowie mit den Auftraggebern eingehend präsentiert, diskutiert und – bei kritischen Hinweisen im Detail – grundsätzlich für tragfähig erachtet. Die Ergebnisse dieses, für die Prüfung der Machbarkeit besonders bedeutsamen, Workshops haben wesentlich zur Weiterentwicklung des Konzeptes beigetragen.

1.3 [Inhalt des Abschlussberichtes](#)

Der Abschlussbericht gliedert sich – angelehnt an diese Arbeitsphasen – inhaltlich in die folgenden Teile:

1. Begriffsbestimmung und Überblick über das Instrument Monitoring: In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse der Recherchen, der Analysen sowie der ExpertInnengespräche bezüglich der konzeptionellen Ansätze und des Standes der Fachdiskussion zum Thema Monitoring dargestellt. Der Darstellung der Ergebnisse ist eine Bestimmung der wesentlichen Begrifflichkeiten vorangestellt (Kapitel 2).
2. Bundesdeutsche und internationale Erfahrungen mit Monitoringansätzen sowie deren Bewertung: In diesem Abschnitt werden jeweils ein Beispiel für ein Arbeitsförder-

Monitoringsystem (des Arbeitsmarktservice Österreich) und für ein Arbeitsmarkt-Monitoringsystem (der niederländische Prospekt-Ansatz) vorgestellt (Kapitel 3).

3. In einem Zwischenresümee werden die bisher vorgestellten theoretischen und empirischen Befunde zum Problemfeld des Arbeitsförder-Monitorings zusammengefasst (Abschnitte 3.4 und 4.1).
4. Die Ausgangssituation des Landes Brandenburg zur Gestaltung eines regionalisierten Arbeitsförder-Monitoringsystems: In diesem Teil der Studie wird das von den Autoren gewählte methodische Vorgehen bei der Untersuchung der landesspezifischen Bedingungen nochmals ausführlich dargestellt. Insbesondere wird auf die zentralen und dezentralen Ausgangsprämissen für die Gestaltung eines regionalisierten Arbeitsförder-Monitoringsystems im Land Brandenburg eingegangen (Kapitel 6).
5. Vorschlag für ein regionalisiertes Arbeitsförder-Monitoringsystem: In diesem Abschnitt wird das von den Autoren vorgeschlagene Konzept für ein regionalisiertes Monitoringsystem der Brandenburger Arbeitsförderung beschrieben (Kapitel 7).
6. Weitere Arbeitsschritte zur Einrichtung eines regionalisierten Arbeitsfördermonitoringsystems: In diesem abschließenden Abschnitt werden die weiteren Schritte zur Umsetzung eines Monitoringsystems für die Arbeitsförderung skizziert (Kapitel 8).

2 BEGRIFFSBESTIMMUNG UND ÜBERBLICK ÜBER DAS INSTRUMENT MONITORING

Im Folgenden werden – unter dem Fokus einer Machbarkeitsüberprüfung für ein regionalisiertes Arbeitsförder-Monitoringsystem in Brandenburg – die für diese Prüfung relevanten Aspekte der aktuellen Diskussion um Möglichkeiten, Grenzen und Anforderungen an Monitoringsysteme dargestellt.² Dabei wird insbesondere drei Untersuchungsschwerpunkten nachgegangen:

- Erstens wird der Zusammenhang und die Unterschiede von Monitoring, Audit/Controlling, Evaluierung, Programm-Begleitung und Bewertung beleuchtet,
- zweitens wird auf die Unterschiede und Gemeinsamkeiten von Arbeitsförder- und Arbeitsmarkt-Monitoringsystemen eingegangen,
- drittens sollen anhand der Anforderungen der EU an derartige Monitoringsysteme Gestaltungsmöglichkeiten, -grenzen und -perspektiven aufgezeigt werden.

Diese Untersuchungsschwerpunkte konzentrieren sich auf die wesentlichen Akteure bzw. Finanziere der Arbeitsförderung in Brandenburg: das Land, die Bundesanstalt für Arbeit (BA) und die Europäische Union (EU). Dies deshalb, weil von diesen Akteuren die entscheidenden Rahmenbedingungen und Anforderungen ausgehen, die wesentlich für das in Brandenburg zu entwickelnde regionalisierte Arbeitsförder-Monitoring sind. Die Fragen nach den Inhalten und Funktionen von Monitoring und deren Zusammenhang zu Controlling und Evaluierung werden – wie noch zu zeigen sein wird – in der Fachdiskussion zum Teil unterschiedlich beantwortet. Dazu wird deshalb die Darstellung der Positionen der EU und der BA einen knappen Problemaufriss des Themas bieten. Das in diesem Zusammenhang mit in die Betrachtung einzubeziehende Evaluationskonzept des MASGF Brandenburg wird abschließend kurz skizziert, es basiert im wesentlichen auf den Diskussionen im Rahmen der EU sowie der BA und entwickelte diese weiter.

2.1 Begriffsklärung

Monitoring, audit/control und Evaluation sind eng miteinander verflochtene Begriffe, die allerdings höchst unterschiedlich definiert und zueinander in Beziehung gesetzt werden können, je nach dem gewählten Bezugssystem. Im Folgenden werden ausschließlich weitgehend anerkannte Definitionen, Schnittmengen und Beziehungen von Monitoring, audit/control und Evaluation vorgestellt, wobei eine Einschränkung auf deren Verwendung im Zusammenhang mit Interventionen im nationalen Rahmen (der BA) bzw. im internationalen Rahmen (der EU) erfolgt.³ Aus diesem Grunde werden daher nur diejenigen Facetten dieser Begrifflichkeiten beleuchtet, die für die Aufgabenstellung der vorliegenden Machbarkeitsstudie von fachlicher Relevanz sind.

² Die nachfolgend dargestellten Beispiele für Arbeitsmarkt- und Arbeitsförder-Monitoring zeigen ebenfalls die Möglichkeiten und Grenzen solcher Instrumente.

³ Andere Anwendungsgebiete wie Organisationen, Einrichtungen oder Unternehmen werden ausgeblendet.

Auf nationaler Ebene findet eine Diskussion über die Rolle von Monitoring und Controlling vor allem in Zusammenhang mit den Umstrukturierungen „Arbeitsamt 2000“ statt. Monitoring und Controlling sollen als Arbeitsinstrumente hierbei letztlich dazu beitragen, folgende mit den Reformen in der BA intendierten Zielstellungen zu unterstützen:

- Dienstleistungen am Kunden orientieren,
- Dienstleistungen wirksam erbringen,
- Dienstleistungen wirtschaftlich erbringen,
- Zufriedenheit und Arbeitserfolg der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen fördern.

Darüber hinaus wird mit den Eingliederungsbilanzen ein dem Monitoring angelehntes Instrument eingeführt, welches die Zielerreichung dokumentieren soll.

Auf europäischer Ebene wird die Bedeutung der Evaluation von Gemeinschaftsaktivitäten seit Ende der 80er Jahre von der Europäischen Kommission (KOM) zunehmend betont. Die KOM sieht in einer verbesserten Evaluation der Interventionen eine Möglichkeit der effektiveren Nutzung der Gemeinschaftsressourcen. Mit Hilfe von SEM2000⁴ sollen die Finanzmanagementprinzipien der EU verbessert werden. Um die⁵ Methoden zur Evaluierung der Strukturfondsinterventionen zu verbessern, wurde MEANS⁶ als Programm der KOM ins Leben gerufen. Im Zentrum des MEANS-Prozesses steht das – nachfolgend kurz dargestellte – Verhältnis von Monitoring, audit/control und Evaluation.

2.1.1 Monitoring

„Monitoring is an exhaustive and regular examination of resources, outputs and results of public interventions.“⁶ Die KOM versteht unter Monitoring mithin eine umfassende und regelmässige Untersuchung der Ressourcen, des Outputs und der Ergebnisse von öffentlichen Interventionen. Es basiert auf einem System zusammenhängender Informationen (einschließlich Berichte, Rückblicke, Vergleiche, Indikatoren etc.). Die Informationen des Monitoringsystems sollen damit letztlich der Steuerung der Interventionen dienen. Diese Definition von Monitoring umfasst damit – zumindest was die Programmsteuerung angeht – Eigenschaften, die auch dem Audit/Controlling zugerechnet werden.

Auch die BA weist in ihren Definitions- und Abgrenzungsbemühungen darauf hin, dass die Begriffe Monitoring und Controlling oft zusammen oder auch synonym verwendet werden. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) verweist in Zusammenhang mit Monitoring auf eine Definition des Wissenschaftszentrums Berlin: Hiernach ist Monitoring auf der pragmatischen Ebene ein Mittel,

- „um Zielerreichung oder Zielverfehlung zu dokumentieren, nicht aber zu erklären,
- das systematische Rückkopplungsschleifen zu den verschiedenen Steuerungsebenen aufbaut und ermöglicht und

⁴ SEM bedeutet „Sound and Efficient Management“.

⁵ MEANS steht für „Means for Evaluating Actions of a Structural Nature“.

⁶ Europäische Kommission: Evaluating socio-economic programmes. Volume 6, S. 29, Luxemburg: 1999.

- das sich auf die regelmässig/kontinuierlich wiederholte Beobachtung statistischer Indikatoren stützt. Dies können sein:
 - Input-Indikatoren (z.B. Finanzmittel),
 - Output-Indikatoren (z.B. erfolgreiche Eingliederungen) und
 - Outcome-/Wirkungsindikatoren (z.B. Eintritte in Langzeitarbeitslosigkeit).⁸

Brinkmann definiert Monitoring als „Mittel zur Evaluation auf einer routinisierten, quantifizierbaren Ebene, das der Ergänzung bedarf“. Er verweist auf die Notwendigkeit, zusätzlich nichtquantifizierbare und nicht-routinisierte Informationsaufbereitung als Feedback für Entscheidungsträger zu liefern, um mit den Monitoringdaten arbeiten zu können. Außerdem müssen die Indikatoren eines Monitoringsystems durch eine externe Forschung ermittelt werden. Monitoring ist daher für Brinkmann nur im Zusammenhang mit flankierendem Controlling und Evaluation sinnvoll, während in der EU-Definition dem Monitoring selbst auch Controllingfunktionen – sprich Steuerungsfunktionen – zugeschrieben werden.

2.1.2 Audit/Control

Im Rahmen von MEANS wird der Begriff Controlling in der Regel nicht benutzt, vielmehr wird hier hauptsächlich von audit gesprochen. Allerdings werden control und audit synonym benutzt. Unter audit versteht die KOM die Überprüfung der Mittelausgabe entsprechend der Vorgaben durch Gesetze und Verordnungen. Demnach wird unter audit eine Bewertung der Interventionen hinsichtlich definierter allgemeiner Kriterien und Standards – und zwar bezogen auf gesamte Politikbereiche, nicht jedoch allein auf spezifische Interventionen – verstanden. Zweck des audit ist das Feststellen von Umsetzungsfehlern und der Nachweis von Fehlfunktionen in der Programmumsetzung, um diese korrigieren zu können.

Für das IAB ist Controlling ebenfalls ein deutlich über Monitoring hinausgehender Prozess, der als zielorientierte, reflexive Steuerung verstanden werden kann. Insgesamt werden fünf Merkmale von Controlling genannt:

1. Selbststeuernder Regelkreis, d.h. durch Rückkopplung und Korrektur soll ein zielorientiertes Handeln ermöglicht werden;
2. Betonung der strategischen, längerfristigen Ziele gegenüber den operationellen, kurzfristigen Zielen;
3. Dezentralisierung von inhaltlichen, finanziellen und personellen Entscheidungskompetenzen/Abflachung der Hierarchien und konsensorientierter Führungsstil;
4. Vernetzte, kontinuierliche Informationssysteme zur Überprüfung der Effektivität und Kostenwirtschaftlichkeit;
5. Controlling beinhaltet Führungsunterstützung über das gesamte Entscheidungsspektrum der politisch Verantwortlichen hinweg und solle Entscheidungen transparenter und zielgerichteter gestalten.⁹

⁸ Brinkmann, Christian: Zielcontrolling und Evaluation im Rahmen von Arbeitsförderung, IAB Werkstattbericht Nr. 2/1999, S. 16, Nürnberg: 1999.

⁹ Ebenda, S.18.

2.1.3 Evaluation / Evaluierung

Unter Evaluation ist die Bewertung des Nutzens von Interventionen unter Verwendung definierter Standards, wie z.B. Wirksamkeit und Effizienz, zu verstehen. Hierbei soll die Bewertung einen Vergleich vornehmen zwischen den durch die Intervention erreichten Effekten und den Bedarfen, auf die jene Intervention zielte. Evaluierung basiert auf spezifisch erhobenen und interpretierten Informationen. Allgemein wird zwischen den folgenden Typen von Evaluierung unterschieden, die logisch aufeinander aufbauen: Overall evaluation, Thematic evaluation, In-depth evaluation, Ex-ante evaluation,¹¹ Mid-term evaluation, On-going evaluation, Ex-post evaluation sowie Meta-evaluation.

Das IAB benutzt den Begriff Evaluation im Kontext mit Zielcontrolling als einen Abgrenzungsbegriff zum Monitoring. Entscheidend für die Evaluation ist demnach, dass ihre Aufgabe in der Wirkungsanalyse und -forschung gesehen wird. Die Schnittmenge zwischen Evaluation und Controlling bestimmt sich dadurch, dass eine Evaluation die Wirksamkeit und Effizienz erforscht, was den Aufgaben eines Zielcontrolling sehr ähnlich ist. Die Ermittlung der Wirksamkeit und Effizienz wird dabei für die strategische Ebene bezüglich des Entwicklungskonzeptes und der Zielprioritäten sowie für die operative Ebene bezüglich der Zielerreichungskontrolle auf der Basis eines vernetzten Informationssystems definiert. Evaluation ist insbesondere notwendig, um die beschreibenden und dokumentierenden Informationen – die das Monitoring liefert – zu erklären.

2.1.4 Schlussfolgerungen

Aus den vorstehenden Darstellungen wird deutlich, dass zwischen Ansprüchen und Zielen von Monitoring, Controlling und Evaluation unterschieden werden muss. Hinsichtlich des für Brandenburg zu entwickelnden Monitoringsystems als begleitendem Instrument der regionalisierten Arbeitsförderung bedeutet dies, dass die Zielerreichungskontrolle und die Ursachenanalyse im Controlling- sowie Evaluationsprozess erfolgen muss. Monitoring hat demgegenüber einerseits die Funktion, eine kontinuierliche Prozessbeobachtung anhand quantifizierter und überprüfbarer Daten zu ermöglichen und andererseits die Aufgabe, unter Nutzung nicht-quantifizierter Informationen ein feedback der Akteure auf unterschiedlichen Ebenen der Arbeitsförderung herzustellen bzw. zu unterstützen.

2.2 Arbeitsmarkt-Monitoring und Arbeitsförder-Monitoring

¹⁰ Ebenda. Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass bisher erstens die grösstenteils fehlenden nachprüfbaren Zieldefinitionen die Begleitung und Bewertung erschwerten und dass der Einschätzung des IAB bezüglich der praktischen Unwirksamkeit nur teilweise zugestimmt werden kann, da es durchaus Einflüsse der Begleit- und Bewertungsergebnisse auf die Programmplanung und -umsetzung gibt. Diese sind allerdings eher allgemeiner Art und werden häufig erst spät oder für nachfolgende Programmperioden relevant, treten also mit grosser zeitlicher Verzögerung ein. Ausserdem differiert der Stand der einzelnen Begleit- und Bewertungssysteme der Mitgliedstaaten stark, d.h. der Einfluss auf die nationalen Planungen und Umsetzung ist ebenfalls sehr unterschiedlich.

¹¹ Europäische Kommission: Evaluating socio-economic programmes. Volume 6, S. 25ff, Luxemburg: 1999.

Im Folgenden wird dargelegt, in welchen Kontext sich Monitoringsysteme bewegen. Darüber hinaus werden die zwischen Arbeitsmarkt- und Arbeitsförder-Monitoring bestehenden Unterschiede sowie Gemeinsamkeiten skizziert.

Der Wettbewerb der Regionen, die europaweit nach wie vor hohe Arbeitslosigkeit sowie qualitative Disparitäten zwischen Arbeitskräftenachfrage und -angebot rücken regionale beschäftigungspolitische Handlungsansätze – nicht zuletzt aufgrund ihrer Problemnähe und den damit verbundenen Möglichkeiten für situationsadäquate regionale Lösungsstrategien – immer stärker in den Blickpunkt. Auch die Diskussionen um die Instrumente Arbeitsmarkt- und Arbeitsförder-Monitoring reflektieren diese Erkenntnis. Die Optimierung des Mitteleinsatzes ist Ziel beider Instrumente. Hierfür ist eine Rückkopplung zwischen Bedarfslage und Intervention zum Zwecke der Überprüfung und Steuerung wesentlich.

Der Fokus von **Arbeitsmarkt-Monitoringsystemen** liegt dabei auf der Ermittlung von Bedarfen, wie sie sich aus der Analyse der Arbeitsmarktsituation ableiten lassen. Die Ermittlung des Mismatches von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage erfolgt hierbei zumeist indirekt und vermittelt. Das Instrumentarium eines klassischen Arbeitsmarkt-Monitorings ist – bedingt durch die mangelnde Verfügbarkeit regelmässig erhobener und valider Daten – meist auf quantitative Verfahren eingeschränkt. Hierbei stehen die Entwicklung von Erwerbsbevölkerung und Arbeitslosenzahlen nach Regionen und Sektoren im Zentrum. Neue Ansätze versuchen, durch eine Kombination quantitativer und qualitativer Verfahren regelmässige und regionale Mismatch-Analysen durchzuführen.¹²

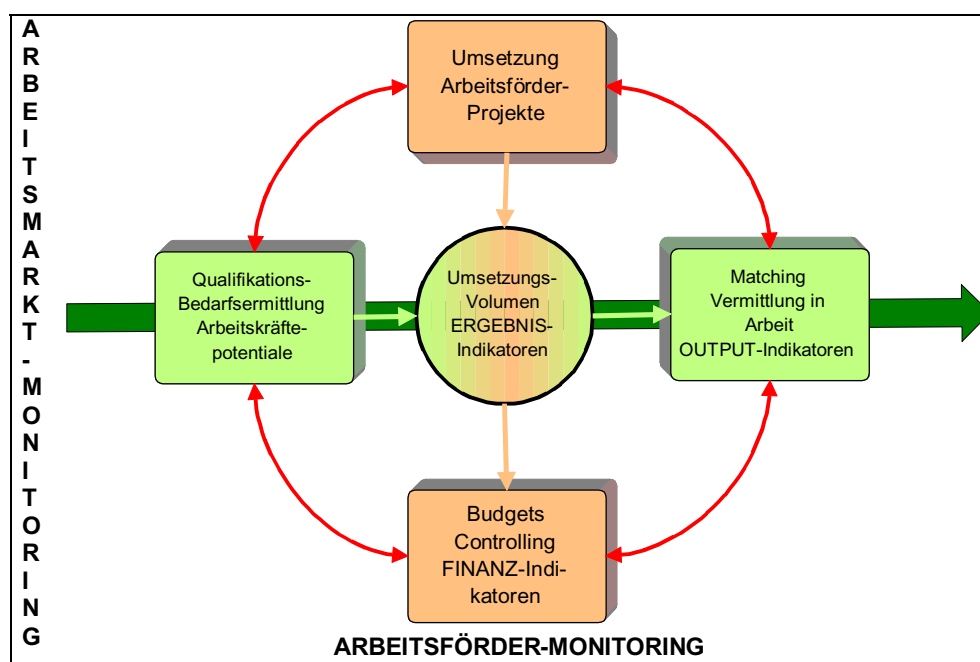
Arbeitsförder-Monitoringsysteme fokussieren demgegenüber auf die Umsetzung von Interventionen der Arbeitsförderung, wozu finanzielle sowie physische Indikatoren erhoben werden. Derartige Systeme erfassen vornehmlich den Umfang der Arbeitsförderung, um den Akteuren so einen groben Überblick und in Folge die Steuerung zu ermöglichen. Letztere rekuriert auf die Erreichung von Zielvorgaben innerhalb des vorgegebenen Interventionsrahmens. Die Bedarfe – Erkenntnisse über den Mismatch von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage – gehen in diese Systeme, wenn überhaupt, nur vermittelt über die Ziele der Interventionen ein. Eine Rückkopplung von Interventionen und Bedarfen, d.h. ein Überblick und eine Bewertung der erreichten Interventionsergebnisse ist im Rahmen dieser Monitoringsysteme nicht oder nur eingeschränkt möglich. Durch externe Wirkungsanalysen im Rahmen von Evaluationen müssen daher die Effekte der Interventionen – jenseits der Erreichung der Zielvorgaben – zusätzlich ermittelt werden. Mithin ist eine bedarfsorientierte Steuerung allein mit dem Instrument des Monitoring nur eingeschränkt möglich.

Die nachfolgende Abbildung 1 stellt den prinzipiellen Zusammenhang von Arbeitsmarkt-Monitoring und Arbeitsförder-Monitoring dar.

¹²

Vergleiche dazu die Ausführungen im Abschnitt 3.3 zur PROSPEKT-Methode.

Abbildung 1 Zusammenhang von Arbeitsmarkt-Monitoring und Arbeitsförder-Monitoring



Entsprechend diesen skizzierten Möglichkeiten und Grenzen von Systemen des Arbeitsmarkt-Monitorings einerseits und des Arbeitsförder-Monitorings andererseits ist es zweckmäßig, sinnvolle Schnittstellen zwischen diesen beiden Systemen zu schaffen. Europa- wie auch bundesweit steht dieser Prozess jedoch erst am Anfang der theoretischen wie praktischen Entwicklung.

2.3 Die Anforderungen der Europäischen Kommission an Monitoring-Systeme am Beispiel der ESF-Interventionen

Im Weiteren sollen – ausgehend von den diesbezüglichen Anforderungen der EU – Möglichkeiten, Grenzen und Perspektiven von Monitoringsystemen diskutiert werden, um damit Anknüpfungspunkte für ein regionalisiertes Arbeitsförder-Monitoring in Brandenburg aufzuzeigen.

Für die Förderperiode 2000 bis 2006 hat die KOM die Vorgaben für die Begleitung und Bewertung der Strukturfondsinterventionen weiter verschärft und erweitert. Dieser Bedeutungszuwachs von Programmbegleitung und Programmbewertung ist in den Kontext weiterer Veränderungen einzuordnen, die in geeigneter Form auch in Brandenburg Umsetzung finden müssen. Stichwortartig sei an dieser Stelle ausschließlich auf die für die Machbarkeitsstudie relevanten Änderungen hingewiesen: Prinzipiell sind in der neuen Förderperiode die Gemeinschaftsmittel effektiver und wirksamer einzusetzen. Aufbauend auf den Vorgaben der AGENDA 2000 wurden die Zahlungsmodalitäten innerhalb der Strukturfondsinterventionen deutlich verändert sowie zeitlich und inhaltlich – im Sinne der Zielerreichung – enger an die Programmumsetzung gekoppelt. Die Verordnungsvorschriften für den ESF wurden vereinfacht, indem eine einzige – zudem knapp gehaltene – Verordnung an die Stelle von mehre-

ren Koordinierungs- und Durchführungsverordnungen getreten ist.¹³ Diese Verordnung fordert nachdrücklich die Definition von verbindlichen und nachprüfbaren Zielen der Politikinterventionen.¹⁴ Im Folgenden werden daher die Vorgaben der KOM für die Begleitung und Bewertung der Strukturfondsinterventionen skizziert.¹⁵

Die Begleitung und Bewertung erfolgt an Hand eines logischen Interventionsrahmens.¹⁶ Das Begleit- und Bewertungssystem soll sich auf alle Programmebenen beziehen; d.h. für alle Programmebenen müssen die entsprechenden Indikatoren mindestens jährlich erhoben werden. Im Rahmen der Programmplanung müssen für alle Politikbereiche Ziele quantifiziert werden, die im Verlaufe der Programmumsetzung zu überprüfen und zu bewerten sind. Die Zieldefinitionen sollen sich dabei an den jeweiligen Nationalen Aktionsplänen orientieren. Die von der KOM für die ESF-Interventionen in der Programmperiode 2000 bis 2006 vorgesehenen Begleit- und Bewertungssysteme haben zu unterscheiden zwischen:

- Ressourcenindikatoren (d.h. Indikatoren für finanzielle Aspekte der Programmumsetzung),
- Indikatoren für die physische Realisierung (d.h. Indikatoren mit Bezug zum physischen Volumen der Umsetzung),
- Ergebnisindikatoren (d.h. Indikatoren zu den direkten und unmittelbaren Auswirkungen der Interventionen) sowie
- Auswertungsindikatoren (d.h. Indikatoren zu den mittel- und langfristigen Wirkungen der Interventionen).

Das „gemeinsame Minimum“¹⁷ setzt sich aus „Ressourcenindikatoren„ und „Indikatoren für die physische Realisierung“ zusammen. Dieses „gemeinsame Minimum“ bildet zusammen mit den quantifizierten Zielen der Politikbereiche die sogenannten „Schlüsselindikatoren“.

Neben quantitativen Indikatoren sind solche qualitativen Informationen für die Ebene des Programms, der Politikbereiche sowie der Maßnahmen zu erheben, die den operationellen Zusammenhang der Intervention und die Bedingungen der Umsetzung widerspiegeln.

Die Programmbewertung wird anhand von vier Kriterien vorgenommen: Angemessenheit, Kohärenz, Wirksamkeit und Effizienz. Die verschiedenen Indikatoren für Begleitung und Bewertung sind in Anlage 2 des Anhangs systematisiert aufgeführt.

¹³ Gemeint sind die Verordnungen (EG) Nr. 1260/1999 (allgemeine Bestimmungen), Nr. 1261/1999 (EFRE), Nr. 1262/1999 (ESF) und Nr. 1257/1999 (EAGFL).

¹⁴ Annex 3 der Leitlinien für die Begleitung und Bewertung enthält für die jeweiligen Politikbereiche Beispiele für Indikatoren, die für die Begleitung und Bewertung Anwendung finden könnten.

¹⁵ Die Darstellung orientiert sich an den Leitlinien der Kommission. Vgl.: Europäische Kommission: Leitlinien für die Begleit- und Bewertungssysteme der Interventionen des ESF für den Zeitraum 2000-2006. Stand Juli 1999. Ferner: Europäische Kommission: Annexe zu den Leitlinien für die Begleit- und Bewertungssysteme der Interventionen des ESF für den Zeitraum 2000-2006. Stand Juli 1999.

¹⁶ Vergleiche dazu Anlage 1.

¹⁷ Der sogenannte Minimalkatalog liegt bisher nur in einer vorläufigen Fassung vor. Hier werden daher nur die allgemeinen Nennungen der Kommission angeführt.

Die Einführung einer sogenannten leistungsgebundenen Reserve für die Förderperiode 2000 bis 2006 verdeutlicht konsequent die stärkere Bedeutung von Begleitung und Bewertung seitens der KOM. Es ist vorgesehen, 4% der verfügbaren Finanzmittel an Hand der mid-term-Ergebnisse den am besten bewerteten Programmteilnehmern zukommen zu lassen. Die Mitgliedstaaten sollen auf der Grundlage der Jahresberichte und der mid-term-Evaluation entsprechende Vorschläge für die Verwendung der Leistungsreserve erarbeiten. Diese Vorschläge werden gemeinsam mit der KOM abgestimmt, wobei neben den o.a. Kriterien die Berücksichtigung der Gemeinschaftspolitiken einen weiteren Faktor für die Vergabe der Leistungsreserve darstellt.

Insgesamt verdeutlicht dieser kurze Abriss, dass die Einführung eines fundierten wie auch praktikablen Monitoringsystems ein unverzichtbares Instrumente zur Erfüllung dieser externen – von der KOM gesetzten – Anforderungen hinsichtlich der Programmbegleitung und Programmbewertung darstellt.

Die Erfassung und Aufbereitung von Indikatoren im Rahmen des Monitoring bildet darüber hinaus die Basis für die – auch von der KOM – vorgesehene vertiefende Programmevaluierung. Verpflichtend sind eine ex-ante-, eine mid-term- und eine ex-post-Evaluierung. Des Weiteren soll sich eine prozessbegleitende Evaluierung speziellen Einzelaspekten der Programmumsetzung widmen.

2.4 Das Brandenburger Evaluierungsmodell

Das MASGF hat für die Arbeitsmarktpolitik des Landes Brandenburg ein adressatenorientiertes Evaluierungsmodell erarbeitet, welches sich im Spannungsfeld zwischen traditionellen und zielorientierten Evaluierungskonzepten bewegt. Mit Hilfe dieses Evaluationsmodells sollen die Informationsbasis für die Konzipierung arbeitsmarktpolitischer Programme erhöht, die Passfähigkeit und Wirkungen der Arbeitsförderung untersucht sowie Ansätze zur Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik aufgezeigt werden.¹⁸

„Die Brandenburger Konzeption der adressatenorientierten Evaluation versucht aus Ländersicht, das Spannungsfeld zwischen konzeptioneller Überfrachtung einerseits und rigider Erfolgskontrolle andererseits mit einem pragmatischen Ansatz auszugleichen, indem sie die Elemente der zielorientierten Evaluation aufgreift und die Risiken traditioneller Evaluation gleichzeitig zu vermeiden sucht.“¹⁹

Das Evaluationskonzept ist dementsprechend prozesshaft sowie dialogorientiert und bezieht die Adressaten der Förderungen in die Untersuchung ein. Im Kern basiert das Konzept auf einem anspruchsvollen verwaltungsinternen Monitoring. Darüber hinaus werden externe Evaluierungsaufträge vergeben und die Erkenntnisse der politikberatenden Arbeitsmarktforschung genutzt.²⁰

¹⁸ Vergleiche dazu: Bangel, Bettina: Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik aus Ländersicht: Die Brandenburger Konzeption der adressatenorientierten Evaluation, in: Stockmann, R. (Hrsg.): Evaluationsforung. Reihe Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung, Band 1, Leverkusen: 2000.

¹⁹ Ebenda

²⁰ Vergleiche dazu die Anlage 4.

Dieses Evaluationskonzept berührt somit auch jene Bereiche, die für das zu entwickelnde regionalisierte Arbeitsförder-Monitoring relevant sind. Zum einen setzt dieses Konzept ein funktionsfähiges internes Monitoring und Controlling voraus, welches diejenigen Basis- und Rahmendaten zeitnah und flexibel liefern kann, die für die externen ex-ante-, on-going- und ex-post-Evaluationen erforderlich sind. Zum anderen können im Rahmen dieses Evaluationskonzeptes – durch vertiefende Wirkungsanalysen – weitergehende Informationen bereitgestellt werden, die der fachlichen Fundierung und Präzisierung der Monitoringdaten dienen. Mithin führt das Brandenburger Evaluationsmodell der Arbeitsmarktpolitik verschiedene Elemente von Arbeitsförder-Monitoring und Arbeitsmarktmonitoring konzeptionell bereits zusammen.

Das in der vorliegenden Arbeit zu entwickelnde regionalisierte Arbeitsförder-Monitoring kann in diesem Sinne an das Brandenburger Evaluationskonzept anknüpfen. Dies gilt zum Einen für den breiten thematischen und methodischen Zugang, der beiden Konzepten zu eigen ist. Zum Anderen gilt dies für die prozess- und dialogorientierte Einbeziehung der Adressaten der Arbeitsförderung.

2.5 Zwischenfazit

Schlussfolgernd kann an dieser Stelle zunächst festgehalten werden, dass – aufgrund der erweiterten Anforderungen der KOM an die Begleitung und Bewertung von Politikinterventionen wie auch vor dem Hintergrund des für Brandenburg entwickelten adressatenorientierten Evaluationsmodells – ein Arbeitsförder-Monitoringsystem die laufende Prozessbeobachtung unterstützen und damit ein notwendiges Instrument der effizienten Fördermittelverwendung darstellen muss. Durch implementierbare feedback-Möglichkeiten bestehen darüber hinaus bereits im Rahmen eines solchen Monitoringsystems Potenziale der Prozessoptimierung, d.h. der Prozesssteuerung, die es auszuschöpfen gilt. Daneben erscheint zumindest perspektivisch die schrittweise Verknüpfung von Arbeitsförder-Monitoring und Arbeitsmarkt-Monitoring sinnvoll, sowohl vor dem Hintergrund der von der KOM geforderten Kontext-, Begleit-, Ergebnis- und Auswertungsindikatoren, als auch angesichts des in Brandenburg bestehenden und implementierten Evaluationskonzeptes.

3 INTERNATIONALE UND BUNDEDEUTSCHE ERFAHRUNGEN MIT MONITORINGANSÄTZEN

Während in Kapitel 2 vor allem die europäischen und nationalen Rahmenbedingungen sowie Anforderungen an die Ausgestaltung von Monitoringsystemen skizziert wurden, sollen nachfolgend einige best-practice-Beispiele für implementierte Monitoringsysteme vorgestellt werden. Auch hier ist eingangs festzuhalten, dass die folgenden Ausführungen keineswegs alle unter diesem Gesichtspunkt erwähnenswerten Modell präsentieren. Die Betrachtung ausgewählter Monitoringansätze soll es vielmehr ermöglichen, einige praxisrelevante Fragestellungen bei der Umsetzung ähnlich orientierter Ansätze zu thematisieren, die damit auch in die Überlegungen zu einem in Brandenburg aufzubauenden Monitoringsystem einbezogen werden sollten. Obgleich die Zielstellung der vorliegenden Studie in der Skizzierung eines Systems des Arbeitsförder-Monitoring besteht, wurden in die Betrachtungen auch Erfahrungen mit Modellen des Arbeitsmarkt-Monitoring einbezogen, da viele Fragestellungen im Kern die Beurteilung der Möglichkeiten und Grenzen des „Instruments Monitoring“ an sich betreffen, mithin auch methodisch übergreifende Aspekte in die Betrachtung eingehen sollten.

Hierbei wird jeweils ein Beispiel für ein Arbeitsförder-Monitoringsystem (Arbeitsmarktsservice Österreich) und für ein Arbeitsmarkt-Monitoringsystem (Prospekt) vorgestellt. Diese Darstellung soll – nachdem im vorangegangenen Kapitel zunächst die theoretischen Grundlagen gelegt wurden – einerseits die Unterschiede zwischen Arbeitsförder- und Arbeitsmarkt-Monitoring aufzeigen sowie andererseits die Schnittstellen beider Instrumente verdeutlichen. Entsprechend der spezifischen Aufgabenstellung der Machbarkeitsstudie geht es dabei vor allem um die Frage, ob es Ansatzmöglichkeiten gibt, ein regionalisiertes Arbeitsförder-Monitoringsystem durch die Integration solcher Indikatoren zu erweitern, die Aussagen über Bedarf und Erfolg von Arbeitsförderung zulassen.

Des Weiteren wird auf das Instrument der Eingliederungsbilanzen der BA eingegangen, um auch hier zu prüfen, ob sich Anknüpfungspunkte für ein regionalisiertes Arbeitsförder-Monitoringsystem in Brandenburg ableiten lassen.

Als Arbeitsthese wurde zunächst angenommen, dass die landesspezifischen Bedingungen in Brandenburg deutlich von jenen Verhältnissen abweichen, für die die vorgestellten best-practice-Beispiele konzipiert wurden. Die Untersuchungen bestätigten letztlich die daraus erwachsende These, dass eine einfache Applikation solcher Systeme auf Brandenburg nicht die gewünschten Effekte erzielt. Gleichwohl bieten die analysierten Beispiele – wie gezeigt wird – einige Ansatzpunkte für die Konzipierung eines brandenburgspezifischen Monitoringsystems der regionalisierten Arbeitsförderung.

3.1 Arbeitsförder-Monitoring in Österreich – regionale Aspekte

3.1.1 Übersicht über die Organisation des Arbeitsmarktservice – Rahmenbedingungen für das Monitoring und Controlling

Der Arbeitsmarktservice Österreich (AMS) wurde 1994 als selbständige rechtliche und organisatorische Einheit in der Rechtsform einer Stiftung aus dem Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales ausgegliedert. Der AMS ist in neun Landesorganisationen (LGS; entsprechend der österreichischen Bundesländer) und in eine Bundesgeschäftsstelle (BGS) aufgliedert. Jede Landesorganisation gliedert sich in etwa 100 regionale Geschäftsstellen (RGS). Die Organisation verfügt über etwa 3.000 MitarbeiterInnen. Wesentliche Entscheidungen in personeller, finanzieller und programmatischer Hinsicht werden von paritätisch besetzten Gremien (Arbeitnehmer, Arbeitgeber, öffentliche Hand) getroffen bzw. weitestgehend präjudiziert. Die BGS hat zwar in den meisten Punkten ein formales Durchgriffsrecht auf die Landesebene, es ist jedoch auch möglich, dass eine LGS – gestützt auf die Beschlüsse ihrer regionalen Gremien – eine von der Bundeslinie abweichende Politik, z.B. hinsichtlich der Schwerpunktsetzung bei einzelnen Förderprogrammen, verfolgt.

Von Anfang an wurde im Rahmen der Organisationsentwicklung des AMS auf zwei Aspekte besonders Wert gelegt:

- schlüssige und realistische Zielarchitekturen auf allen zentralen und regionalen Ebenen der Organisation sowie darauf basierende Arbeitsprogramme;
- hoher Grad der Implementierung von EDV-technischen Werkzeugen für die Administration von Förderprogrammen zu Zwecken der Kundenbetreuung und des Controllings.

Folgerichtig hat diese Fokussierung in den vergangenen zwei Jahren zur Entwicklung einer internetbasierten DataWareHouse-Plattform geführt, die für die gesamte Organisation verfügbar gemacht worden ist.

3.1.2 Die Zielarchitektur des AMS

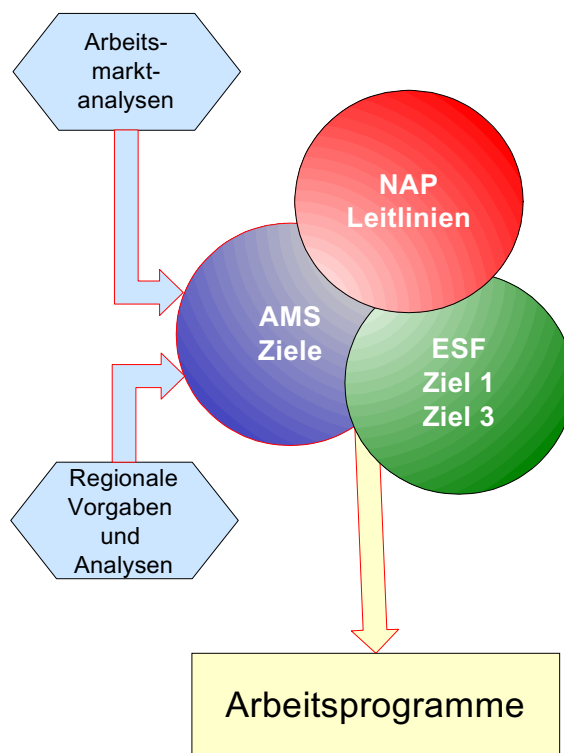
Die Zielarchitektur des AMS vereinheitlicht mehrere Ebenen und Aspekte. Bedingt durch die EU-Mitgliedschaft Österreichs waren neben den eigenständigen Zieldefinitionen der Organisation auch externe Vorgaben zu berücksichtigen. In die Zieldefinitionen gehen somit ein:

- Ziele des AMS
- Ziele der EU-Strukturfonds: Ziel 1 (Burgenland) und das neue Ziel 3 (österreichweit); Ziel 1, 2 und 5b (regional hinsichtlich ihrer ESF-Anteile)
- Ziele des Nationalen Aktionsplanes für mehr Beschäftigung (NAP).

In die Definitionen der Ziele gehen regelmäßige Analysen zur Arbeitsmarktsituation sowie Analysen und Vorgaben auf Ebene der LGS mit ein. Die folgende Abbildung 2 verdeutlicht diesen Zusammenhang.

Die Darstellung verweist darauf, dass die zu implementierende bzw. fortzuschreibende Struktur und Aufgabe eines Monitoringsystems der Mehrgliedrigkeit der Zielarchitektur entsprechen muß. Ferner wird deutlich, dass in Österreich die Ebene der Bundesländer als die entscheidende Steuerungsebene für die regionale Dimension der Arbeitsförderung anzusehen ist.

Abbildung 2 Modell der Zieldefinitionen des AMS



3.1.3 Arbeitsförder-Monitoring als gewachsenes System

Das Monitoringsystem des AMS ist über viele Jahre gewachsen und wurde zu weiten Teilen aus der Vorläuferorganisation übernommen. Technisch basierte es bis zu Beginn der 90er Jahre auf einer klassischen main-frame-Technologie. Zu Beginn der 90er Jahre wurde ein Großauftrag vergeben, um das System schrittweise auf moderne Client-Server-Strukturen umzustellen und die Softwarewerkzeuge auf einen modernen Standard umzustellen. Die Grundlage des Systems bilden drei Datenbestände, in welche die regelmäßig erhobenen Monitoringdaten eingehen:

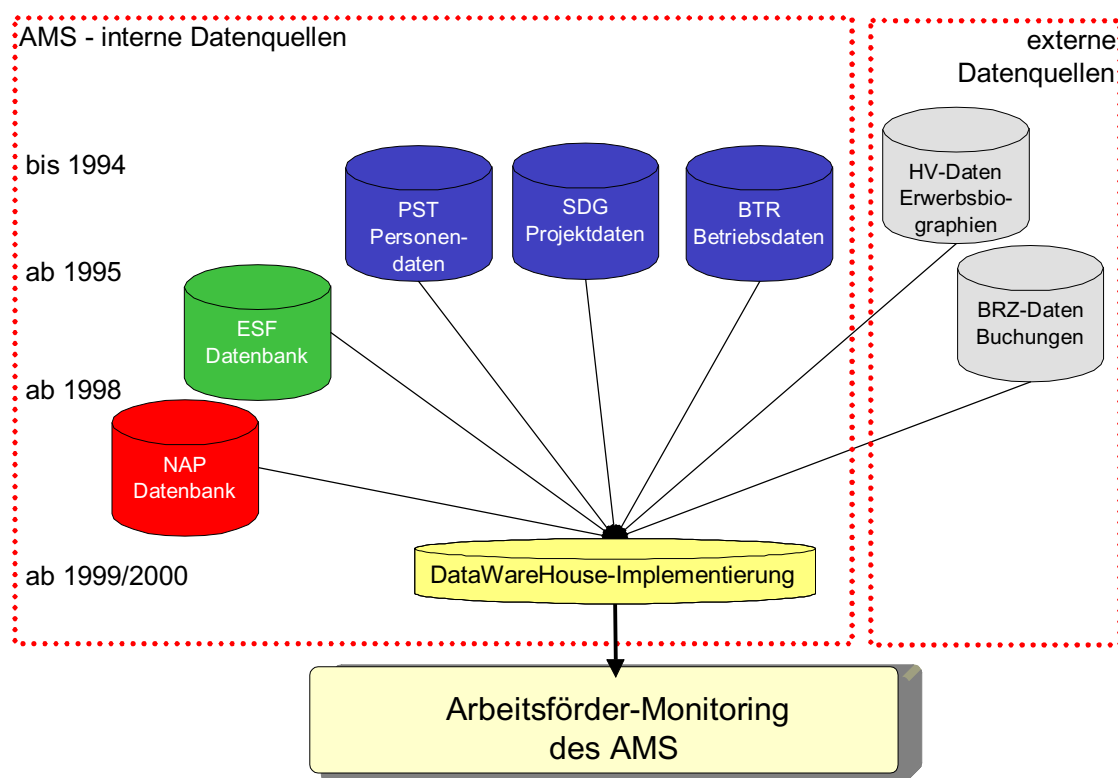
- PST – Personenstamm- und Betreuungsdaten,
- DDG – Projektstamm- und Verlaufsdaten,
- BTR – Betriebs- und Trägerstamm- sowie Verwaltungsdaten.

Hinsichtlich der Ermittlung von Wirkungen der Arbeitsförderung bestand und besteht eine günstigere Ausgangssituation als in der Bundesrepublik Deutschland. Verbleibsdaten können über die Erwerbsbiographien als Verlaufsdaten beim Hauptverband der Sozialversiche-

Träger (HV) recherchiert werden. Dies ist neben den o.a. eine weitere wichtige Datenquelle des österreichischen Arbeitsförder-Monitorings. Da die Personenstammdaten des AMS die Sozialversicherungsnummer jeder einzelnen Person beinhaltet, die jemals beim AMS geführt wurde, können auch Zusammenhänge zwischen der Förderung und den Erwerbsbiographien hergestellt werden.

Bedingt durch die Implementierung der Strukturfonds ab 1995 und des NAP ab 1998 verkomplizierten sich die Zielarchitekturen und die diesbezüglichen Erfordernisse an das Monitoringssystem. Gleichzeitig verzögerte sich die Adaption der bisherigen Werkzeuge auf einen neuen technischen Standard. Um die Berichtspflichten gegenüber der EU erfüllen zu können, waren zusätzliche Datenbasen erforderlich. Seit 1995 ist eine spezielle ESF-Projektdatebank in Betrieb, die sehr differenzierte Merkmale je Projekt abbildet, welche weit über den Standard der drei klassischen Systeme (Datenbasen) des AMS hinausgehen. Aufgrund dieser Merkmalsvielfalt war es möglich, den Berichtspflichten hinsichtlich der finanziellen Indikatoren entsprechend den ESF-Vorgaben gerecht zu werden. Da das BRZ ESF-Buchungen nur auf der Ebene von ESF-Zielen vorgenommen hatte, bediente man sich spezieller statistischer Gewichtungungsverfahren, um auch auf der Ebene von Schwerpunkten, Unterschwerpunkten, Interventionsformen etc. berichten zu können. Regionalisierte Auswertungen sind jedoch auch bei diesem System nur auf der Ebene der Landesorganisationen möglich.

Die Monitoringstrukturen für den NAP wurden ab 1998 auf der gleichen Ebene implementiert. Abbildung 3 verdeutlicht den Zusammenhang der unterschiedlichen Systeme sowie die zur Verfügung stehenden Datenquellen.

Abbildung 3 Datenquellen des Arbeitsförder-Monitoring des AMS

Seit Sommer 1999 ist beim AMS eine intranet/internetbasierte DataWareHouse-Lösung implementiert, in die sukzessive die Monitoringdaten der einzelnen operativen Systeme integriert werden. Je nach Status der Zugriffsberechtigten können bestimmte Auswertungen mittels eines Standard-WEB-Browsers auf sehr differenziertem sachlichen und regionalen Niveau abgerufen werden. Für komplexere Auswertungen, insbesondere im Zusammenhang mit den BRZ- und HV-Daten, ist ein besonderer Benutzerstatus (Zugriffsrechte) und ein spezielles Auswertungswerkzeug erforderlich.

In der neuen EU-Förderperiode werden die zunächst zusätzlich entwickelten Systeme (für den ESF und den NAP) weitgehend entfallen. Die Umstellung des operativen Systems auf ein modernes technisches Niveau ist in der DataWareHouse-Struktur bereits implementiert. Die Gesamtreform der technischen Basis des AMS-Monitoringsystems wird bis 2005 abgeschlossen sein.

3.1.4 Gesamtbewertung des Monitoring-Systems des AMS

Das Arbeitsförder-Monitoring in Österreich ist differenziert wie auch flächendeckend – auf die Gesamtorganisation des AMS bezogen – ausgebaut. Im Grundsatz können alle erforderlichen Indikatoren („Input“- , „Output“- und „Volumen-Indikatoren“) bedient werden. Die erforderlichen Auswertungsarbeiten waren bisher jedoch recht aufwendig und daher personal- und kostenintensiv. Der Implementationsgrad geht gleichwohl über den in Deutschland bislang erreichten schon seit einigen Jahren deutlich hinaus. Insbesondere durch die Implementierung einer DataWareHouse-Struktur ist es nunmehr gelungen, die Defizite der alten

operativen Systeme hinsichtlich der Auswertungsmöglichkeiten weitestgehend zu kompensieren.

Schwachpunkt des AMS ist die derzeit nur schwache Verankerung bedarfsrelevanter Indikatoren im System, auch wenn einige wenige diesbezügliche Informationen in die Definition der Zielvorgaben – allerdings auf der Basis vorwiegend gesamtwirtschaftlicher Analysen und Prognosen unter Einbeziehung gewisser regionaler Kennzahlen – einfließen. Allerdings gibt es viele Einzelbeispiele dafür, dass über regionale Analysen und „bottom-up-Prozesse“ auch kleinräumig ermittelte Inputs in die Planungen der LGS und damit in die Zieldefinitionen der Organisation eingehen. Dieser Prozess – in Richtung eines dezidierten Arbeitsmarkt-Monitorings – ist bislang jedoch nur bedingt organisiert und geplant.

Für den Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Studie – ein regionalisiertes Arbeitsförder-Monitoring für Brandenburg – steht gleichwohl das Prinzip des AMS-Monitorings beispielhaft für ein zentrales Monitoringsystem, welches sowohl Regionaldaten als auch Daten aus anderen Quellen regelmäßig in einem Data-Warehouse zusammenfassen, auswerten und EntscheidungsträgerInnen zeitnah liefern kann. Dabei werden nicht zuletzt die technischen Entwicklungen der 90er Jahre – Verbesserung PC-basierter Datenbanksysteme; digitale Datenkommunikation – genutzt.

Eine systematischere und umfassendere Einbindung regionaler Input-Daten sowie die Weiterleitung bzw. Rückkopplung solcher Informationen auch in den anderen Regionen (im Sinne von Bottom-up-Prozessen) kann Lerneffekte unterstützen und wird daher von den Gutachtern für ein regionalisiertes Arbeitsförder-Monitoring in Brandenburg empfohlen. Dies kann nicht zuletzt dazu beitragen, die originären Stärken eines Data-Warehouse-Systems (Datenzugriffsmöglichkeit, Auswertungsroutinen, elektronische Kommunikation) noch besser ausschöpfen.

3.2 Eingliederungsbilanzen der Bundesanstalt für Arbeit

Als Folge der Neufassung des SGB III soll die Tätigkeit der BA stärker regionalisiert und dezentralisiert werden. Regionalisierung bedeutet in diesem Zusammenhang die zunehmende Freigabe von Entscheidungsspielräumen auf die regionalen Ebenen, während unter Dezentralisierung eine Verlagerung der Implementation vorgegebener Programme auf die räumlich-administrativ niedrigere Ebene zu verstehen ist. Dementsprechend müssen Monitoring, Controlling und Evaluation auch stärker auf diese regionale Ebene eingehen.

Darüber hinaus fordert das SGB III (§ 11) von den Arbeitsämtern die Erstellung von Eingliederungsbilanzen. Diese – erstmals für 1999 zu erstellenden – Bilanzen über die Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung sollen Fördertransparenz herstellen und die Grundlage für eine bessere Steuerung des Fördermitteleinsatzes schaffen.

²¹

Bei der BA werden derzeit die Bedingungen und Notwendigkeiten für ein DataWarehouse geprüft und diskutiert. Im Rahmen der durchzuführenden Interviews dieser Machbarkeitsstudie sollten auch der Stand und die Nutzungsmöglichkeiten eines zukünftigen BA-DataWareHouses für ein regionales Arbeitsförder-Monitoring in Brandenburg geklärt werden.

Um die im Rahmen dieser Bilanzen ermittelten Verbleibsquoten regional vergleichbar zu machen und verzerrende Einflüsse zu verringern, wurde vom IAB eine clusteranalytische Typisierung der Arbeitsamtsbezirke vorgenommen. Für die Typenbildung werden sechs Typenvariablen herangezogen.²² Die Clusteranalyse erbrachte für Westdeutschland (einschließlich Berlin) neun und für Ostdeutschland (ohne Berlin) drei Typen von Arbeitsamtsbezirken. Die Brandenburger Arbeitsamtsbezirke wurden in alle drei der für Ostdeutschland definierten Typen eingeordnet. Auf der Basis der Analyse sind die konstruierten ostdeutschen Clustertypen durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

Cluster 1 umfaßt 21 der insgesamt 34 Arbeitsamtsbezirke (in Brandenburg: Eberswalde, Neuruppin und Cottbus) mit den höchsten Unterbeschäftigungsquoten und der höchsten Dauer der Arbeitslosigkeit.

Cluster 2 umfaßt sechs hochverdichtete Arbeitsamtsbezirke (in Brandenburg: Frankfurt/Oder) mit günstigeren Unterbeschäftigungswerten, einer gleichwohl ungünstigen Beschäftigungsentwicklung, mit überdurchschnittlich guten Erwerbsmöglichkeiten (vor allem für Frauen) im Tertiärsektor sowie mit einer unterdurchschnittlichen Arbeitsmarktdynamik.

Cluster 3 umfaßt sieben Arbeitsamtsbezirke (in Brandenburg: Potsdam), die die günstigsten Arbeitsmarktindikatoren aufweisen: eine deutlich überdurchschnittliche Einstellungsrate und Beschäftigungsentwicklung sowie eine deutlich unterdurchschnittliche Unterbeschäftigungsquote.

Ein Vergleich der einzelnen Clusterindikatoren zwischen Ost- und Westdeutschland zeigt, dass der entscheidende Unterschied bei dieser Konstruktion in der Unterbeschäftigungsquote liegt. Zumindest der Arbeitsamtsbezirk Potsdam könnte im Hinblick auf die anderen Indikatoren mit Arbeitsamtsbezirken aus Westdeutschland verglichen werden.

Im Folgenden wird die Struktur der Eingliederungsbilanzen skizziert.²³ Prinzipiell werden die geförderten ArbeitnehmerInnen und deren arbeitsmarktlischer Verbleib nach 6 Monaten erfasst, sofern sie nicht arbeitslos gemeldet sind. Die sogenannte Verbleibsquote wird aus dem Verhältnis zwischen geförderten und verbliebenen Personen ermittelt.²⁴ Die geförderten Personen werden nach folgender soziodemographischer Differenzierung erfasst: Insgesamt sowie als Darunterpositionen besonders förderwürdige Personengruppen, wie Langzeitarbeitslose, Schwerbehinderte bzw. diesen Gleichgestellte, Ältere (50 Jahre und älter) sowie BerufsrückkehrerInnen. Eine Differenzierung nach weiblichen und männlichen Personen ist nicht vorgesehen. Der Verbleib der nicht arbeitslos gemeldeten Personen wird nach folgender Struktur differenziert: Trainingsmaßnahmen, Überbrückungsgeld bei der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit, berufliche Weiterbildung, Wiedereingliederung Behinderter, Eingliederungszuschüsse, Einstellungszuschuss bei Neugründungen, Eingliederungsvertrag, Förderung der Berufsausbildung Benachteiligter (davon ausbildungsbegleitende Hilfen und au-

22

Dies waren im Einzelnen die Unterbeschäftigungsquote im Jahresdurchschnitt, die Dauer der Arbeitslosigkeit, die Einstellungsrate, die Beschäftigtenentwicklung, die Einwohnerdichte sowie der Beschäftigtenanteil des tertiären Sektors.

23

Die Darstellung folgt einer Systematik der BA aus dem Jahr 1997.

24

Diese Verbleibsquote entspricht dem von der EU vorgesehenen Erfolgsindikator.

sserbetriebliche Ausbildung), Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Strukturanpassungsmaßnahmen sowie freie Förderung gem. § 10 SGB III.

Mit Hilfe derartig strukturierter Eingliederungsbilanzen können zwar erstmals flächendeckend „Brutto-Ergebnisse“²⁵ der Arbeitsförderung (der BA) ermittelt werden, hinsichtlich der Vor- und Nachteile der Bilanzen gibt es allerdings eine ausführliche und vielfach auch kritische Diskussion. Der Verzicht auf die Ermittlung von Nettoeffekten ist dabei nur einer von mehreren Kritikpunkten, die das IAB wie folgt zusammengefasst hat:

1. Es wird nur der kurzfristige arbeitsmarktliche Verbleib gemessen. Längerfristige Effekte der Maßnahmen, wie z.B. qualitative Veränderungen der beruflichen Situation, werden dagegen ausgeblendet.
2. Qualitative Zieldimensionen (employability, qualifikationsadäquate Beschäftigung etc.) werden nicht berücksichtigt.
3. Arbeitsmarktwirkungen (Entlastung, Strukturverbesserung) werden nicht ermittelt. Die unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Arbeitsmärkte können aber, wie die Clusteranalyse zeigt, einen großen Einfluss auf Vermittlungserfolge haben.
4. Gefährdung der Zielgruppenerreichung durch mögliche creaming-Effekte. Die bisherigen Erfahrungen der Arbeitsförderung haben gezeigt, dass erstens eine Zielgruppenorientierung die Vermittlungsquote senkt und zweitens eine Orientierung an Vermittlungsquoten bestimmte Zielgruppen benachteiligt.
5. Verzerrungen beim Querschnittsvergleich²⁶. Zeitvergleiche können unter Umständen aussagekräftiger als die vorgesehenen Querschnittsvergleiche sein.

Prinzipiell argumentiert das IAB aufgrund dieser kritischen Punkte für die Einbeziehung von mehreren Indikatoren, die hauptsächlich die Qualität, nicht jedoch die Quantität der Arbeitsförderung im Blick haben sollten. Insgesamt wird die zukünftige Überprüfung und Steuerung von Arbeitsförderung vom IAB jenseits individueller, quantifizierter Verbleibsproblematiken gesehen.

Ungeachtet dieser Einschränkungen sollten die Ergebnisse der Verbleibsanalysen der BA zumindest perspektivisch nach Möglichkeit in ein regionalisiertes Arbeitsförder-Monitoringsystem in Brandenburg eingebunden werden, da sie erste wichtige – wenngleich nicht hinreichende – Informationen über die Arbeitsförderung im Land und Anhaltspunkte für deren Optimierung liefern.

Darüber hinaus sind die anhaltenden Fachdiskussionen zur Qualifizierung der Eingliederungsbilanzen zeitnah zu verfolgen, da diese wertvolle Hinweise für die (weitere) Konzeptionierung sowie für die Implementierung und Umsetzung eines regionalisierten Arbeitsförder-Monitoringsystems in Brandenburg liefern können.

²⁵ Die Eingliederungsbilanzen zeigen lediglich, wie viele Personen nach Maßnahmeende wo verbleiben (Brutto-Ergebnis). Ein kausaler Zusammenhang zwischen Maßnahme und Verbleib kann mit den Eingliederungsbilanzen nicht hergestellt werden. Dieser Zusammenhang kann nach Auffassung des IAB erst hergestellt werden, wenn untersucht wurde, wie viele Personen auch ohne diese Maßnahme unter Verbleib zu registrieren wären (Netto-Ergebnis).

²⁶ Vgl. Brinkmann, Christian: Zielcontrolling und Evaluation im Rahmen von Arbeitsförderung, IAB Werkstattbericht Nr. 2/1999, Übersicht 3, Nürnberg: 1999.

3.3 Arbeitsmarkt-Monitoring – Das Beispiel „PROSPEKT“

Verschiedene Beispiele innovativer Interventions- und Steuerungsansätze der Arbeitsförderung lassen sich in den Niederlanden finden.²⁷ Dort wurden im Rahmen des in den 90er Jahren zwischen den Sozialpartnern und der Politik geschlossenen „Bündnisses für Arbeit“ – des sogenannten Poldermodells – verschiedene arbeitsmarktpolitische Modelle entwickelt und umgesetzt. Diese innovativen Interventionsansätze versuchen, die Defizite der bisherigen arbeitsmarktpolitischen Interventionen auszugleichen. Es wurde vor allem an den folgenden Schwerpunkten angesetzt:

- Konzeptionelle und antizipatorische Ausrichtung der Interventionen;
- Informationen über betriebliche Qualifizierungsanforderungen;
- Kooperation zwischen Unternehmen und regionalen Trägern der Arbeitsmarktpolitik;
- Informationsfluss in der Region.

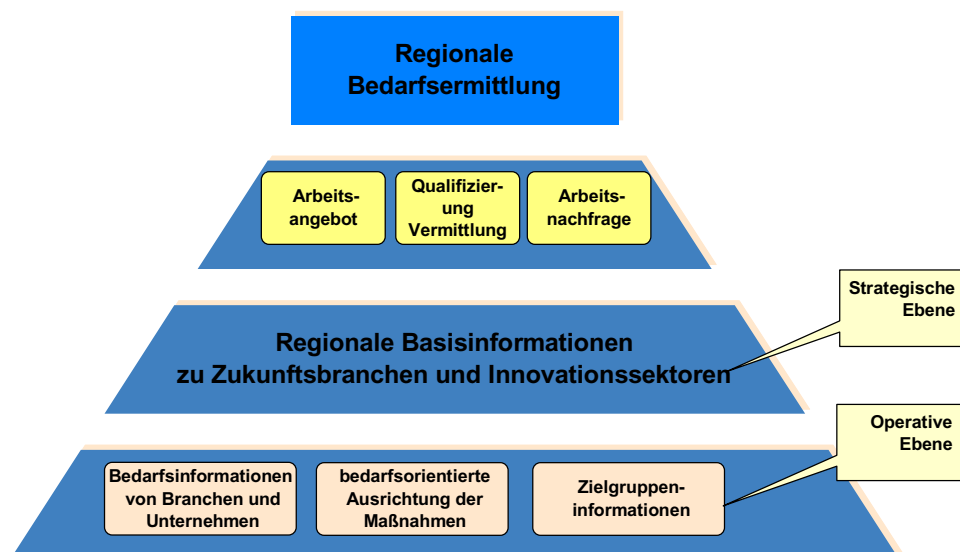
Defizite in den angeführten Schwerpunkten sollen mit Hilfe unterschiedlicher Verfahren und Methoden behoben werden. Der Grundgedanke besteht darin, nicht neue Methoden und Verfahren zu entwickeln, sondern bestehende zu kombinieren und zu optimieren. Hierbei wird bei den Methoden nach dem Prinzip „vom Allgemeinen zum Konkreten“ vorgegangen. Bestehende Defizite werden v.a. in den Bereichen Information und Kommunikation gesehen.²⁸ Die beiden Ebenen Information und Kommunikation beziehen sich im regionalen Kontext auf eine generelle strategische Ebene und auf eine operative Ebene. Weitere Ebenen stellen die Nachfrage nach Arbeitskräften und das Arbeitskräfteangebot sowie deren Vermittlung dar, womit am Problem des Arbeitsmarkt.-Monitoring angesetzt wird.

Die vereinfachte Struktur einer regionalen Bedarfsermittlung nach der PROSPEKT-Methode ist in Abbildung 4 dargestellt.

²⁷ Ein Beispiel ist die PROSPEKT-Methode, die mittlerweile in fünf Regionen aus vier Mitgliedsländern der EU zum Einsatz kommt. Vgl. u.a.: Activa: Menschen und Markt in Bewegung. (Präsentationsmappe); ferner: G.I.B.: Arbeitsmarktmonitoring. (info 2/99), Bottrop: 1999.

²⁸ Die Reduzierung der Arbeitslosigkeit auf ein Informations- und Kommunikationsproblem durch die innovativen Interventionsansätze macht die Grenzen dieser Interventionsansätze deutlich, nämlich nur einen Teil der Ursachen von Arbeitslosigkeit und der Fähigkeit zur Wettbewerbssteigerung zu reflektieren. Demnach können die innovativen Interventionsansätze nur als Teil einer Gesamtstrategie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Wirtschaftsförderung angesehen werden.

Abbildung 4 Elemente, Ebenen und Informationsstruktur einer regionalen Bedarfsermittlung



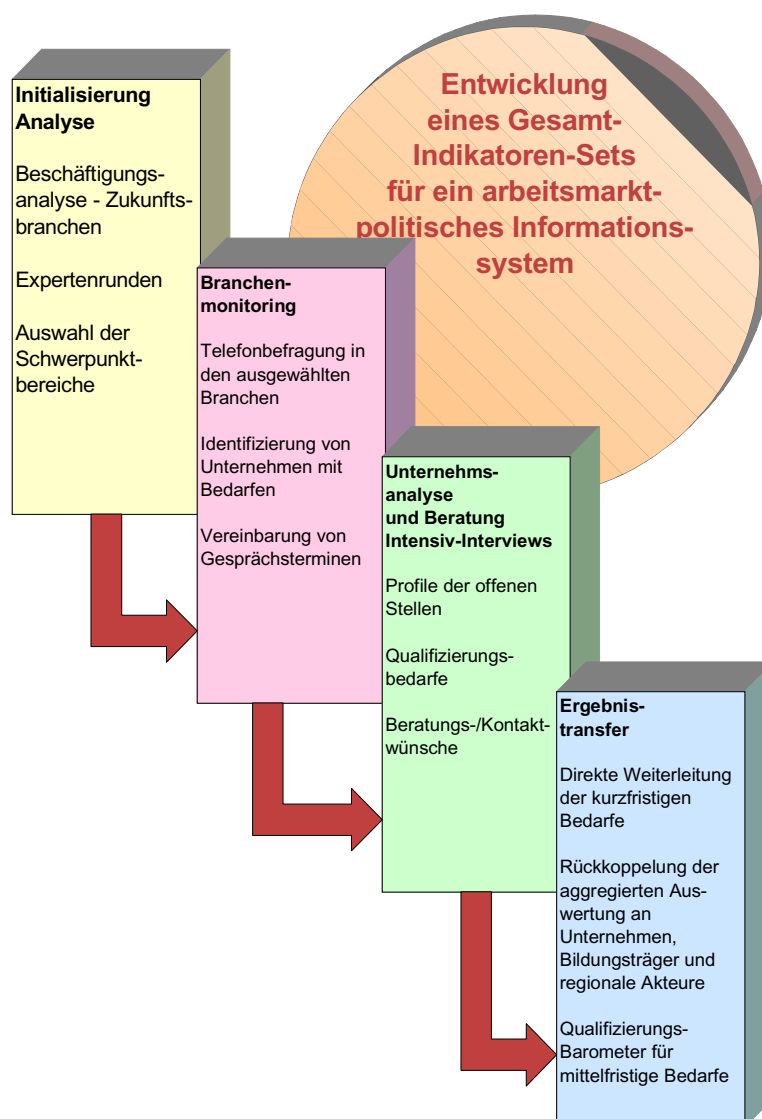
Im Folgenden werden die einzelnen Ebenen einer regionalen Bedarfsermittlung bezüglich der notwendigen Verfahren und Methoden dargestellt. Diese dienen vornehmlich der skizzierten Defizite im Bereich Information und Kommunikation.²⁹

Auf der generellen strategischen Ebene geht es um die Ermittlung regionaler Basisinformationen bezüglich der Nachfrage nach Arbeitskräften, des Arbeitskräfteangebotes und der Vermittlung von Arbeitskräftenachfrage und -angebot sowie der strategischen Ausrichtung politischer und programmatischer Ansätze. Die Basisinformationen auf der generellen strategischen Ebene müssen alle ein bis zwei Jahre neu ermittelt werden, um die notwendige Aktualität zu gewährleisten. Aufbauend auf den Analysen zur generellen strategischen Ebene wird in vertiefenden Untersuchungen auf der operationellen Ebene der regionale Bedarf spezifisch und differenziert ermittelt.

Die Ergebnisse dieser beiden Untersuchungsebenen können in einem Monitoringsystem mit Informationen zu den beteiligten Akteuren und Zielgruppen – im Sinne eines Branchen-, Zielgruppen- und Qualifizierungsmonitorings – abgebildet und zeitnah verfügbar gemacht werden. Die Struktur eines solchen arbeitsmarktpolitischen Informationssystems ist in Abbildung 5 dargestellt.

²⁹

Vergleiche dazu auch Anlage 3.

Abbildung 5 Elemente eines arbeitsmarktpolitischen Informationssystems

3.3.1 Hauptanalyseebenen einer regionalen Bedarfsermittlung

Nachfrage nach Arbeitskräften (Unternehmensebene)

Die Daten- und Informationslage zur Prognose bzw. Abschätzung der Arbeitskräftenachfrage von Unternehmen ist – nicht nur in den Niederlanden – defizitär, dies gilt insbesondere für Prognosen die (kleinräumige) regionale Ebene.

Primär werden sekundärstatistische Datenquellen und überregionale Trendanalysen ausgewertet, um erste Anhaltspunkte für die Entwicklung des Arbeitskräftebedarfs der Unternehmen zu erhalten. Seltener werden ergänzende ExpertInneninterviews und leitfragengestützte Befragungen durchgeführt, um mit Hilfe der Portfoliomethode und unter Berücksichtigung der o.a. Informationsquellen – i.d.R. kurzfristige – Prognosen über die quantitative Entwicklung des Arbeitskräftebedarfs sowie über soziodemographische und qualifikatorische Merkmale dieses Bedarfs zu erstellen. Hinzu können Workshops u.a. rückkopplungsorientierte

Methoden kommen, die ebenfalls der Ermittlung von Beschäftigungs- und Qualifikationstrends, der Identifizierung des Verhältnisse von Arbeitskräftebedarfen und offenen Stellen sowie der Bestimmung von Qualifizierungs- und Beratungsbedarfen dienen.

Die Vorteile dieses Vorgehens liegen in der Erkennung von möglicher Interventionsfelder und vor allem kurzfristig realisierbarer Arbeitsförderinstrumente. So kann beispielsweise die verbesserte Vermittlung von Arbeitslosen und somit eine beschleunigte, effizientere Personaleinstellung ebenso unterstützt werden wie die Entwicklung betrieblicher Weiterbildungsstrategien. Demgegenüber können mit dieser Vorgehensweise nur mittel- bis längerfristig implementierbare Arbeitsförderinstrumente bestenfalls eingeschränkt vorbereitet werden.

Arbeitskräfteangebot

Bezüglich des Erwerbspersonenpotentials und dem damit verbundenen Arbeitskräfteangebot ist die Daten- und Informationslage weitaus besser, gleichwohl nicht immer ausreichend.

Mit Hilfe von Arbeitsmarktreports können jene Informationen ermittelt werden, die zur Analyse des Erwerbspersonenpotential sowie zur Abschätzung der Entwicklung der arbeitsfähigen Bevölkerung, der Erwerbstätigen, der Arbeitslosen, der Arbeitsuchenden usw. erforderlich sind. Neben grundsätzlichen Informationen sollten die Reports in zwei- bis dreijährig durchzuführenden Untersuchungen vor allem ein zielgruppenspezifisches und regionales Arbeitsmarktprofil konturieren. Hierzu kommen vor allem sekundärstatistische Datenanalysen ebenso in Betracht wie spezifische Untersuchungen auf der regionalen Ebene unter Verwendung von Mismatchanalysen und ExpertInneninterviews.

Derartige Informationen können insbesondere der Entwicklung und Fortschreibung regionaler Arbeitsmarktkonzepte, d.h. der Strategie- und Programmplanung, dienen.

Vermittlung³⁰ von Arbeitskräftenachfrage und Arbeitskräfteangebot (Qualifizierungsbedarf)

Die Daten- bzw. Informationslage bezüglich der – für die Vermittlung von Arbeitskräftenachfrage und Arbeitskräfteangebot in besonderem Maße relevanten – Weiterbildungslandschaft ist sowohl großräumig als auch kleinräumig ebenfalls defizitär, sieht man von einigen wenigen Beispielen ab. Zwar liefern Datenbanken häufig zahlreiche Basisinformationen, die zu Weiterbildungsreports verdichtet werden. Für die tatsächliche Vermittlungsfunktion von Weiterbildung sind diese allgemeinen Informationen über die Bildungsträgerlandschaft und zu deren Qualifizierungsangeboten gleichwohl zu undifferenziert.³¹

Unter Verwendung von Portfolioanalysen und mit Hilfe von Trägerbefragungen sowie ExpertInneninterviews müssen vielmehr sehr spezifische regionale Informationen bezüglich des Qualifizierungsangebotes ermittelt werden, die sowohl auf den überbetrieblichen, als auch auf den innerbetrieblichen Weiterbildungsmarkt fokussieren. Darüber hinaus sind die Ergebnisse vorangegangener Analysen zu berücksichtigen, um so zu fundierten Interventionsan-

³⁰ Vermittlung wird hier analytisch verstanden, jedoch nicht im Sinne von Arbeitsvermittlung; diese stellt ein anzustrebendes Ergebnis des gesamten Prozesses dar.

³¹ Der Informationsstand bezüglich der Weiterbildungsträger hängt im übrigen auch stark von der Struktur der regionalen Weiterbildungslandschaft ab.

sätzen für die Arbeitsförderung im Hinblick auf die Vermittlung von Arbeitskräftenachfrage und -angebot zu gelangen.

3.3.2 Applikation eines PROSPEKT-Modells in Nordrhein-Westfalen

Als Ergebnis eines vom Arbeitsministerium Nordrhein-Westfalens und der Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung (G.I.B.) bereits 1997 begonnenen Diskussionsprozesses wurde ein zweijähriges Modellprojekt zur PROSPEKT-Methode entworfen, wobei die Auswahl von Modellregionen 1999/2000 im Wettbewerbsverfahren erfolgte. Sechs Regionen sollen das Modellprojekt mit eigenen regionalen Projektträgern – unterstützt durch G.I.B. und ACTIVA (Enschede) – durchführen.

Im Zentrum des Modellprojektes stehen drei Ziele, erstens die Optimierung der informationellen Grundlagen für die regionale strategische und operative ESF-Programmumsetzung, zweitens die Optimierung der Wirksamkeit und Effizienz der regionalen Arbeitsmarktpolitik sowie drittens die Intensivierung und Ausweitung der regionalen Kooperation und Koordination zwischen den Arbeitsmarktakteuren.

Das zur Umsetzung der PROSPEKT-Methode vorgesehene Monitoringsystem besteht aus einem verbindlichen Kernbereich und einem variablen – regional zu spezifizierenden – Teil. Der Kernbereich umfasst die strategische Analyse der branchenspezifischen und der regionalen Beschäftigungssituation mit Hilfe der Portfoliomethode, die Erstellung eines Branchenmonitorings der Personal- und Qualifikationsentwicklung sowie die Ermittlung konkreter Personal- und Qualifizierungsbedarfe. Die Bereiche Arbeitskräfteangebot sowie Vermittlung von Angebot und Nachfrage sollen demgegenüber von den Modellregionen selbst gestaltet und umgesetzt werden.

Der zu spezifizierende Teil des Modellprojektes knüpft hierbei zwar bewusst an regional vorhandene Projekte und Verfahren an. Durch die Vorgabe von Qualitätsparametern – insbesondere arbeitsmarktpolitische und sozialwissenschaftliche Kompetenzen der mit der Umsetzung betrauten Träger – sowie durch eine externe Prozessevaluation wird gleichwohl ein weitgehend vergleichbares Umsetzungsniveau gesichert und zugleich überregionaler Know-how-Transfer und Informationsaustausch angeregt.

Letztlich soll die Implementation regionaler Monitoringsysteme dabei helfen, regionale Entwicklungs- und Qualifizierungsstrategien zu formulieren, regionale Förderschwerpunkte im Rahmen der Strukturfondsinterventionen zu definieren sowie regionale Formen der Koordination von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zu finden.

3.4 Zusammenfassende Hinweise aus den vorgestellten Monitoringmodellen

Die dargestellten internationalen Beispiele skizzieren die Spannbreite vorhandener und diskutierter Monitoringsysteme im Kontext arbeitsmarktpolitischer Analysen und Interventionen. Allen gemeinsam ist der Anspruch bzw. das Ziel, mit ihrer Hilfe einen effektiveren Mitteleinsatz zu erreichen, indem Zielvorgaben kontrollierbar(er) und Interventionen steuerbar(er) gemacht werden.

An den dargestellten Beispielen AMS-Monitoring und PROSPEKT wird vor allem der Unterschied zwischen Arbeitsförder- und Arbeitsmarkt-Monitoring deutlich: Während das AMS-Monitoring ausschließlich auf die Interventionen fokussiert, ist der Schwerpunkt der PROSPEKT-Methode auf die Arbeitsmarktsituation – auf den Bedarf – gerichtet.

Der Arbeitsmarktbedarf geht beim AMS-Monitoring (nur) über die Zielsetzungen ein, die bei der Programmumsetzung erreichten und gemessenen Ergebnisse werden mit diesen Zielvorgaben abgeglichen. Die Rückkopplung mit den tatsächlichen Bedarfen ist beim AMS dagegen nur indirekt und vermittelt über geänderte Zielsetzungen möglich, mithin erfolgt auf diesem Wege auch die Programmsteuerung. Dementsprechend ist eine Überprüfung und Bewertung der Auswirkungen der Interventionen auf den Arbeitsmarkt im österreichischen Modell nur durch externe Analysen möglich.

Das Beispiel PROSPEKT in den Niederlanden zeigt demgegenüber, dass durch die Kombination von quantitativ standardisierten und qualitativ teilstandardisierten Methoden – bei Verwendung größtenteils vorhandener Informationsquellen – sehr viel genauere Bedarfsermittlungen auf regionaler Ebene durchgeführt werden können, um sie für Planung, Umsetzung, Steuerung und Bewertung von Interventionen der Arbeitsförderung zu nutzen.

Die Modelladaption von PROSPEKT in Nordrhein-Westfalen schließlich ist der Versuch, den Spagat zwischen Bedarfsermittlung und daraus abgeleiteten Interventionen mit geringeren Mitteln als im niederländischen Vorbild zu realisieren. Hierbei ist das Ziel, bestehende Informationsquellen sowie Kommunikationsstrukturen optimal zu nutzen und nur tatsächliche Informationsdefizite durch gesonderte Erhebungen auszugleichen, unter dem Gesichtspunkt der Machbarkeit eines regionalen Monitorings besonders hervorzuheben.³²

Insgesamt verdeutlichen die präsentierten Beispiele wie auch das für die Brandenburger Arbeitsmarktpolitik entwickelte Evaluationskonzept, dass das in Rede stehende regionalisierte Arbeitsförder-Monitoringsystem in Brandenburg bereits in seiner Entwicklungsphase mit anderen, regional bereits existierenden Monitoring-, Controlling- und/oder Evaluationssystemen bzw. Teilsystemen konzeptionell abgestimmt und verknüpft werden muss. Darüber hinaus konnte vor allem mit der PROSPEKT-Methode gezeigt werden, dass ein bestimmtes Monitoringfeld – z.B. die Arbeitsförderung – mit vergleichsweise geringem Zusatzaufwand zu einem späteren Zeitpunkt durch ein weiteres Feld – z.B. das Arbeitsmarkt-Monitoring – thematisch ausgebaut werden kann, indem bestehende Informations- und Kommunikationsbasen sowie -strukturen reorganisiert und bedarfsweise erweitert werden. Hierbei können nicht zuletzt die auf der regionalen Ebene vorhandenen Kontakte und Informationen zu und über die Adressaten der Förderung genutzt werden. Schließlich zeigt vor allem das Beispiel des AMS-Monitoring die Machbarkeit sowie die prinzipiellen organisatorischen und technischen Möglichkeiten eines zwar zentral erfassten, gleichwohl aber regionalisierten Arbeitsförder-Monitorings – durch die Nutzung des aktuellen Standes der technischen Entwicklung im Bereich Datenbanken und Telekommunikation – auf.

³²

In diesem Zusammenhang sei im Vorgriff auf die Brandenburger Situation darauf verwiesen, dass die Informations- und Beratungsstellen für berufliche Weiterbildung der Landesagentur für Struktur und Arbeit – aufgrund der bei ihnen verankerten Weiterbildungsdatenbank Brandenburg sowie in Folge ihres Aufgabenprofils an der Schnittstelle zwischen Weiterbildungsangebot und Weiterbildungsnachfrage – diesbezüglich eine wichtige Rolle spielen könnten.

4 BEWERTUNG DER DARGESTELLTEN ERFAHRUNGEN UND ANSÄTZE SOWIE DEREN ÜBERTRAGBARKEIT AUF EIN REGIONALISIERTES ARBEITSFÖRDER-MONITORINGSYSTEM IM LAND BRANDENBURG

4.1 Zum Verhältnis von Monitoring, Controlling und Evaluierung sowie Arbeitsförder- und Arbeitsmarkt-Monitoring

Die bisherigen Darstellungen machten deutlich: Im Zusammenhang von Arbeitsmarktpolitik im Allgemeinen und Arbeitsförderung im Besonderen werden Monitoring, Controlling und Evaluierung weitgehend als notwendige Einheit betrachtet, die in ihrer Gesamtheit Dezentralisierung und Regionalisierung von Politikinterventionen – dies zeigen sowohl die Fachdiskussionen, als auch Erfahrungen auf nationaler und internationaler Ebene – erst ermöglichen. Obwohl es zwischen den genannten Instrumenten im Detail deutliche Unterschiede gibt, verfolgen jedoch alle das Ziel, Politikinterventionen transparent, überprüfbar und letztlich problem- sowie zeitnah steuerbar zu machen.

Bezogen auf das vorliegende Untersuchungsfeld sprechen die bisherigen Erfahrungen dafür, dass eine stringente Unterscheidung zwischen Arbeitsmarkt-Monitoring und Arbeitsförder-Monitoring nicht nur theoretisch, sondern auch praktisch schwierig ist und die Grenzen zwischen beiden häufig fließend sind. Dass die Unterscheidung zwischen Arbeitsmarkt-Monitoring einerseits und Arbeitsförder-Monitoring andererseits nicht in der Orientierung des Letzteren auf die reine Förderlogik bestehen kann, zeigen dabei sowohl die Fachdiskussion um Monitoringsysteme als auch die bisherigen Erfahrungen der EU und der KOM sowie die dargestellten Fallbeispiele aus Österreich und den Niederlanden. Stets wird das Zusammenspiel der verschiedenen Instrumente betont, um die gewünschten Steuerungseffekte zu erzielen. Arbeitsförder-Monitoring und Arbeitsmarkt-Monitoring unterscheiden sich zudem eher im quantitativen und qualitativen Umfang der erfassten Indikatoren, als hinsichtlich des benutzten dv-technischen und methodischen Instrumentariums. Ob und inwiefern sich die besonderen Ausprägungen der Instrumente Monitoring, audit/control und Evaluierung in Hinblick auf ein Arbeitsmarkt-Monitoringsystem oder ein Arbeitsförder-Monitoringsystem konkret unterscheiden, hängt damit vor allem vom konkreten Ziel und Einsatzfeld des jeweiligen Systems ab.

4.2 Implikationen der Strukturfondsinterventionen für die Ausgestaltung eines Arbeitsförder-Monitoringsystems

Eine wichtige Rahmenbedingung für das Monitoring von Arbeitsfördermaßnahmen sind des Weiteren – wie im Abschnitt 2.3 gezeigt – die Grundsätze der Strukturfondsinterventionen. Die Überprüfung und Bewertung der Interventionen bezüglich der übergeordneten Zielsetzungen wird – nicht zuletzt wegen der gegenüber der KOM bestehenden Berichtspflichten – zukünftig noch stärkere Bedeutung erlangen. Auch deshalb dürfen Monitoringsysteme diese

übergeordneten Zielsetzungen nicht außer acht lassen, müssen entsprechende Informationen erfassen sowie adäquate Auswertungsroutinen bereitstellen. Darauf weist auch die Zielarchitektur des österreichischen AMS hin.

Als beispielhaft für die Berücksichtigung übergeordneter Zielsetzungen und damit verbundener Anforderungen – auch an die Monitoringsysteme – sei an dieser Stelle auf das Prinzip des Gender-Mainstreaming verwiesen. Der sogenannte Gender-Mainstreaming-Ansatz bedeutet, dass bei allen Gemeinschaftsaktivitäten das Prinzip der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern – stärker als bisher – zu berücksichtigen ist.

Für die hier vorliegende Untersuchung ist diesbezüglich von Interesse, dass im Kontext der laufenden Programmplanung eine Studie für die Implementation des Gender-Mainstreaming-Ansatzes in die Interventionen aller drei Strukturfonds erarbeitet worden ist. Diese Studie stellte im Rahmen von Zwischenergebnissen fest, dass die bisherige Datenlage in Hinblick auf geschlechtsspezifischen Implikationen von Politikinterventionen nicht ausreichend ist. Darüber hinaus wurde das Fehlen eines entsprechenden, über die bisherige Datenbreite und -tiefe hinausgehenden Indikatorensatzes zur Umsetzung, Überprüfung und Steuerung des Gender-Mainstreaming-Prozesses festgestellt.

Diese Befunde sollten im Konzept für ein regionales Arbeitsförder-Monitoring in Brandenburg berücksichtigt werden. Damit würde zugleich sichergestellt, dass sowohl die allgemeinen³⁴ wie auch die spezifischen Anforderungen, wie sie sich von Seiten der EU und der KOM ergeben, erfüllt werden könnten. Immerhin weist die KOM ausdrücklich darauf hin, dass sich Gender-Mainstreaming sowohl auf die Planung, die Durchführung, die Begleitung als auch auf die Bewertung der im Rahmen der Strukturfondsinterventionen durchgeführten Maßnahmen bezieht.³⁵ Ein regionales Arbeitsförder-Monitoring müsste demnach auch die Voraussetzungen für eine diesbezügliche Begleitung und Bewertung schaffen.

³⁴ Vergleiche dazu Abschnitt 2.3.

³⁵ Europäische Kommission: Der neue Programmplanungszeitraum 2000-2006: Technische Dokumente, Nr. 3. Einbeziehung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in Strukturfondsmaßnahmen. Typoskript: Dezember 1999.

5 RECHERCHEN UND ANALYSEN IM LAND BRANDENBURG – UNTERSUCHUNGSMETHODIK

5.1 Grundsätzliches methodisches Vorgehen

Im Folgenden werden – um den Gesamtablauf der Bearbeitung der Machbarkeitsstudie transparent nachvollziehbar zu gestalten – diejenigen Forschungsmethoden und Arbeitsschritte dargestellt, die der Analyse der konkreten Brandenburger Ausgangs- und Rahmenbedingungen dienten und die für die Konzipierung eines regionalisierten Arbeitsförder-Monitoringsystems von entscheidender Bedeutung waren.

Wie nachfolgend gezeigt wird, standen hierbei insbesondere kommunikative und reflexible Verfahren und Methoden im Vordergrund (Einzel- und Gruppeninterviews, Workshops u.ä.). Damit war es in besonderer Weise möglich, einerseits die umfangreichen Kompetenzen und Erfahrungen relevanter Akteure im Land Brandenburg – auf regionaler und Landesebene – sowie andererseits deren Interessen und Erwartungen in das Projekt einzubeziehen. Für die Konzipierung wie auch für die Prüfung der Machbarkeit eines praktikablen Arbeitsförder-Monitoringsystems, das die nicht immer kohärenten Interessenlagen der verschiedenen Akteure im Land berücksichtigen soll, war ein solches Vorgehen von essentieller Bedeutung.

5.2 Untersuchungsregionen und Kriterien für deren Auswahl

Die empirischen Untersuchungen in ausgewählten Regionen Brandenburgs erfolgten nach Abstimmung mit dem Auftraggeber in den Landkreisen Uckermark, Potsdam-Mittelmark, Oder-Spree und Elbe-Elster sowie in der kreisfreien Stadt Cottbus. Innerhalb dieser Regionen wurden die maßgeblichen Akteure der Arbeitsförderung befragt: Arbeitsämter, Wirtschafts- und Sozialämter der Gebietskörperschaften, Träger der Arbeitsförderung und deren Institutionen, Sozialpartner u.a.. Dieser Auswahl lagen die folgenden Überlegungen zu Grunde:

- Die Regionen sollten zum Einen bereits über Erfahrungen bei der Umsetzung regionalisierter Arbeitsförderung verfügen und zum Anderen ein Mindestmaß an Mitwirkungsbereitschaft aufweisen, da auch sensible Informationen aufzunehmen waren.
- Es waren Regionen einzubeziehen, die über unterschiedliche, differenzierte Erfahrungen – insbesondere hinsichtlich der regionalen Koordinierung und Steuerung der Arbeitsförderung – verfügen, um die mögliche Vielfalt der sich im Land herausgebildeten Koordinierungs- und Steuerungsmodelle sowie -strukturen berücksichtigen und analysieren zu können.
- Schließlich sollten diejenigen Regionen, die bereits im Rahmen des LASA-Forschungsprojektes 1/1999 (Regionalisierungsstudie) untersucht wurden, nicht aber-

³⁶ Vergleiche dazu auch MASGF 1999.

³⁷ MASGF 1999: LAPRO 2000 EU-OP-Planung 2000 bis 2006 Handlungsfeld „Regionalisierung und regionale Initiativen“ Vorlage zum Workshop am 27. Mai 1999.

mals untersucht werden. Die Kompetenzen dieser Regionen wurden vielmehr durch eine Sekundäranalyse dieses Projektes für die vorliegende Machbarkeitsstudie nutzbar gemacht.

5.3 Arbeitsschritte im Einzelnen

Hinsichtlich der Analyse der landesspezifischen Bedingungen in Brandenburg wurden die folgenden Arbeitsschritte vollzogen:

- Auswertung der in ersten Phase der Machbarkeitsstudie durchgeführten Recherchen und Literaturanalysen sowie Expertengespräche zur Definition und allgemeinen Einordnung eines Monitoringsystems der regionalisierten Arbeitsförderung;³⁸
- Verifizierung dieser – in einem Zwischenberichts dargelegten – Arbeitsergebnisse mit dem Auftraggeber und Ableitung von Schlussfolgerungen;
- Problemorientierte Auswertung der Ergebnisse des LASA-Forschungsprojektes 1/1999;
- Formulierung von Fragen- und Themenkomplexen mit Leitfragen für die Einzel- und Gruppengespräche sowie für die Workshops mit den Akteuren auf der regionalen und Landesebene;
- Durchführung der Erhebungen in den ausgewählten Regionen Brandenburgs;
- Durchführung und Auswertung ergänzender Akteurs- und Experteninterviews (LASA, MW, LDS, BLV-ABS u.a.) mit dem Schwerpunkt dv-technischer Grundlagen und Kerndaten für ein Arbeitsförder-Monitoringsystem;
- Konturierung einer möglichen Struktur für ein regionalisiertes Arbeitsförder-Monitoringsystem auf der Basis der Auswertung und Verdichtung der überregionalen sowie regionalen Untersuchungen;
- Präsentation und Diskussion dieses Entwurfes auf einem LASA-Workshop mit Akteuren der regionalen sowie Landesebene und dem Auftraggeber;
- Auswertung des Workshops und Abfassung des Abschlussberichts unter Berücksichtigung aller vorgenannten Arbeitsschritte.

5.4 Forschungsleitende Fragen- und Themenkomplexe

Aus der der Machbarkeitsstudie immanenten Aufgabenstellung wurden die folgenden indikatorelevanten Fragen- und Themenkomplexe abgeleitet und den empirischen Untersuchungen zugrunde gelegt. Um der Frage der Ermittlung arbeitsmarktpolitischer Bedarfe in den Regionen und der darauf basierenden bedarfsgerechten Initiierung von Projekten näher zu kommen, war zu erheben, wie sich geeignete **Input-Indikatoren** regelmäßig in den Regionen ermitteln lassen. Dies bedeutet:

³⁸ Vergleiche dazu die Kapitel 2 und 3.

- Wie können das regionale Wissen der Akteure über Probleme und Bedarfe sowie die Perspektiven der Region regelmäßig in eine regionale Bedarfsermittlung einmünden?
- Welche Ansätze für einen solchen Prozess (Arbeitsmarktstammtische, regelmäßige Werkstattgespräche etc.) existieren?
- Ermittlung und Bewertung von „best-practice-Beispielen“ aus den Untersuchungsregionen.
- Wie viel externe Moderation und Unterstützung wird diesbezüglich von den regionalen Akteuren als erforderlich angesehen?
- Wie lassen sich diese Prozesse regionaler Bedarfsermittlung verstetigen und professionalisieren?

Die Interviews zielten damit auf die Verifizierung der Frage, ob eine Bedarfsermittlung als kontinuierlicher „weicher Prozess“ von den Akteuren selbst organisiert werden kann und inwieweit in diesem Prozess externe Unterstützungsleistungen notwendig sind. Dieser zentralen Fragestellung lag die Arbeitsthese zugrunde, dass ein solches Vorgehen kostensparend ist und dem Charakter der in vielen Regionen Brandenburgs inzwischen herausgebildeten Abstimmungsstrukturen im Bereich der Arbeitsförderung gerecht wird.

Bei den **Output-Indikatoren** wurde die mögliche Einspeisung von in den Regionen bereits vorhandenen Informationen in das Arbeitsförder-Monitoringsystem geprüft. Hierbei spielten insbesondere Datenbestände der Arbeitsämter (Eingliederungsbilanzen), der Träger der Sozialhilfe (Ergebnisse von BSHG-Maßnahmen) sowie von Trägern der Arbeitsförderung eine Rolle.

Hinsichtlich der **Ergebnisindikatoren** wurde untersucht, ob die vorhandenen technischen Systeme ausreichend regionalisierte Aussagen zulassen oder ggf. in dieser Hinsicht weiterentwickelt und ergänzt werden müssen. Außerdem wurden regional eigenständige Ansätze für ein Arbeitsförder-Monitoring eruiert und hinsichtlich des möglichen Informationstransfers in ein landesweites regionales Arbeitsförder-Monitoring überprüft. Die teilweise von den Landkreisen praktizierte Berichtssysteme wurden erfasst und hinsichtlich der von ihnen abgebildeten Indikatoren, analysiert und bewertet.

Die spezifische Untersuchung möglicher **Finanzindikatoren** ergab sich aus landspolitischen Überlegungen, den Prozess der Regionalisierung der Arbeitsförderung weiter voranzutreiben und hierbei – als eine von mehreren Optionen – auch regionale Budgets als Steuerungsinstrument stärker als bisher einzusetzen. Daher wurden die diesbezüglich vorhandenen administrativen und technischen Voraussetzungen analysiert. Von besonderer Bedeutung waren hier u.a. die bereits vorliegenden Erfahrungen mit vom Land budgetierten Fördermitteln, insbesondere im Kontext mit dem Förderprogramm „Arbeit statt Sozialhilfe“³⁹ und mit dem Hochwassersonderprogramm.

Insgesamt schlug sich in allen diesen Fragen- und Themenkomplexen auch das landespolitische Ziel der weiteren Regionalisierung der Arbeitsförderung nieder.⁴⁰ Vor diesem Hinter-

³⁹ Vergleiche dazu LASA 1999a.

⁴⁰ Vergleiche dazu Abschnitt 6.1.

grund wurde letztlich die folgende Systematik von Leitthemen sowie Leitfragen entwickelt und angewandt.

Abbildung 6 Leitthemen und Leitfragen für die empirischen Erhebungen bei regionalen Akteure der Arbeitsförderung

Inhalte laut Ausschreibung / Fragenkomplexe	Leitthemen und Leitfragen
<p>Organisatorisch-administrative Umsetzung Verfahren, Aufgaben, Aufwände, Akteure</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Akteursstruktur der regionalen Arbeitsförderung 2. Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen der regionalen Arbeitsförderung sowie Strukturförderung 3. System der regionalen Koordination der regionalen Arbeitsförderung, Zusammenhang mit regionaler Wirtschaftsförderung 4. Regionale Steuerungsinstrumente der Arbeitsförderung (z.B. Kreis-, Wirtschaftsentwicklungskonzept, Arbeitsmarktprogramm) 5. Kommunikation zwischen Region und Land 6. Welche Aufgaben soll das Monitoring für die Region erfüllen? 7. Welchen Aufwand kann/will die Region betreiben, wie können bisherige Instrumente eingesetzt/angepasst werden?
<p>Input Inhaltliche Erfassungskriterien für regionalen Arbeitsfördereinsatz</p> <p>Finanzen Volumen, administrative und technische Aspekte</p>	<ol style="list-style-type: none"> 8. Liegen regionale Zielstellungen der Arbeitsförderung vor, etwa regionale Teilarbeitsmärkte, Qualifizierung hinsichtlich zielgruppen-, ansiedlungs-, regions- oder beschäftigungsbezogener Ansätze? 9. Vorliegen inhaltlicher/politischer Erfassungskriterien für regionalen Arbeitsfördereinsatz 10. Auswahl von Arbeitsförderprojekten, etwa nach regionalen Bedarfen, regionaler Problemanalyse oder nach Programmschwerpunkten 11. Weitere Kriterien für die Mittelbindung, etwa Kofinanzierung Drittmittel, Senkung Sozialhilfekosten, Eingliederung, sozialer Problemdruck 12. Verfahren regionaler Bedarfsermittlung, etwa Abstimmung oder Addition 13. Wie kann die Bedarfsermittlung regional kontinuierlich organisiert werden? 14. Inhaltliche Bewertung („Buchführung“) von Arbeitsförderprojekten, Ermittlung von best-practice-Fällen 15. Volumen der Finanzmittel, Programme, Träger 16. Welche Erfassungsgrößen zur Planung der Arbeitsförderung sind für die Region notwendig? 17. Erhebungsinstrumente und Datentechnologien
<p>Output Wirkungsindikatoren des Arbeitsfördereinsatzes für regionalwirtschaftliche und Arbeitsmarktentwicklung, Erfassungsraster verfügbarer Statistiken</p> <p>Ergebnisse Aussagefähigkeit technischer Systeme, regional eigenständige Ansätze für Arbeitsförder-Monitoring</p>	<ol style="list-style-type: none"> 18. Bisherige Erfassungsraster der unterschiedlichen Akteure / Institutionen für welche Maßnahmen 19. feed-back-Strukturen Land - Region 20. Technische Erfassungssysteme in der Region 21. Regionales Qualitätsmanagement für Arbeitsförderung, auch bezogen auf best-practice-Ermittlung 22. Kriterien zur Vergleichbarkeit regional differenzierter Arbeitsförderung 23. Regionale Erfahrungen/Einschätzungen zur Effektivität regionaler im Vergleich mit zentraler Steuerung der Arbeitsförderung 24. Weiche Faktoren, etwa regionaler Kooperationsgrad, finanzielle Eigenbeteiligung, projektorientiertes Vorgehen (milestones etc.), Integration/Koordination Arbeits- und Wirtschaftsförderung), Zukunftsorientierung/Nachhaltigkeit der Maßnahmen)? 25. Unterstützungsbedarfe der regionalen Akteure (technisch, organisatorisch, methodisch, prozessbegleitend)

6 ERGEBNISSE DER EMPIRISCHEN UNTERSUCHUNGEN

6.1 Regionalisierung der Arbeitsförderung in Brandenburg und Arbeitsförder-Monitoringsysteme

Die sozioökonomische Transformation in den neuen Bundesländern und damit auch in Brandenburg lässt auch 10 Jahre nach der Wende zahlreiche Problemlagen unbewältigt. Im Verlaufe dieser Anpassungsprozesse hat die Differenzierung der Regionen Brandenburgs zugenommen: Das Brandenburger Umland von Berlin, ländlich-periphere, altindustrielle oder von Konversion betroffene Gebiete oder aber die Regionen entlang der polnische Grenze haben bei verschieden gelagerten Ausgangsbedingungen unterschiedliche Entwicklungen vollzogen und nehmen in unterschiedlichem Maße am wirtschaftlichen, beschäftigungsbezogenen und technologischen Fortschritt teil. Entsprechend differenziert sind auch die regionalen Politikansätze und eingesetzten Förderinstrumente zur Stabilisierung und Schaffung von Arbeitsplätzen.

Im Verlauf der Untersuchung wurde – ausgehend von diesen sozioökonomischen Entwicklungstendenzen – die Frage der Regionalisierung der Arbeitsförderung und die konkret Ausgestaltung des Regionalisierungsprozesses in Brandenburg von den Akteuren der Regional- wie auch der Landesebene immer wieder thematisiert. Zwei Fragestellungen erwiesen sich dabei als besonders relevant:

1. Welches prinzipielle Verständnis von Regionalisierung wird den Umsetzungsprozessen im Bereich der Arbeitsförderung zugrunde gelegt?
2. Welche Institutionen sind für die Landesebene die (Ansprech-)Partner in diesem Prozess der Regionalisierung von Arbeitsförderung?

Ausgehend von den Untersuchungen im Land Brandenburg ergaben sich diesbezüglich die folgenden, wesentlichen Befunde.

In Brandenburg sind bereits seit einigen Jahren verstärkte Bestrebungen der Landesregierung zu erkennen, mit den zur Verfügung stehenden Mitteln stärker als bisher solche Akzente in der Arbeitsmarktpolitik zu setzen, die in besonderen Maße landes- und regionalspezifische Problemlagen reflektieren. Diese Strategie vollzieht sich unter dem Begriff der „Regionalisierung von Arbeitsförderung“.

Dabei werden die politischen und administrativen Rahmenbedingungen der Regionalisierung nicht nur vom Land und von den Brandenburger Regionen, sondern auch vom Bund und von der Europäischen Union bestimmt. Ungeachtet dieser externen Einflüsse ist es eine Prämisse des Landes Brandenburg, dass die Regionalisierung der Arbeitsförderung nur als kommunikativer Prozess innerhalb des Landes Brandenburg denkbar und praktikierbar ist. Insbesondere wird angestrebt, die Regionen stärker in die Entscheidungsprozesse zu solchen Maßnahmen und Projekten einzubinden, die von besonderer regionaler Bedeutung sind und die der Ausweitung der Beschäftigung dienen. Das Wissen der Akteure vor Ort um die regionalen Spezifika, Notwendigkeiten und Potenziale soll dadurch für die Projektidentifizierung, für die Projektkonzipierung und für die Projektumsetzung stärker als bisher nutzbar gemacht werden. Dazu sollen Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse entwickelt werden, die durch eine Koordinierung in den Regionen und durch den Dialog der Regionen mit

der Landesregierung dazu beitragen, Reibungsverluste zwischen den unterschiedlichen Umsetzungsebenen zu minimieren.⁴¹

Strategie des MASGF ist es somit, die Regionalisierung der Arbeitsförderung als ein offenes Angebot zu gestalten, welches die Vielfalt der bestehenden Ansätze akzeptiert und produktiv aufgreift; mithin kein einheitliches Muster im Sinne eines top-down-Ansatzes verordnet. Gleichwohl gilt ein Grundsatz für die Landesebene: Regionale Ansprechpartner im Rahmen der Regionalisierung von Arbeitsförderung ist die administrative, durch demokratische Mehrheitsentscheidungen legitimierte Ebene der Landkreise und der kreisfreien Städte.

Das im Rahmen des partnerschaftlichen Abstimmungsprozesses zum Einsatz des ESF im Land Brandenburg für die EU-Förderperiode 2000 – 2006 aktualisierte bzw. reformierte Landesprogramm „Qualifizierung und Arbeit für Brandenburg“ (LAPRO) spiegelt diesen strategischen Ansatz wider: In dem es – bei Vorgabe von qualitativen Mindeststandards⁴² - wettbewerblichen Umsetzungsverfahren einen höheren Stellenwert einräumt, werden die vielfältigen, im Land gewachsenen Ansätze aufgegriffen und zu einer Gesamtstrategie zusammengeführt.

Aus den – auf dieser⁴³ nur knapp skizzierten Regionalisierungsstrategie fußenden – Regionalisierungsansätzen

- der Verknüpfung verschiedener, bislang weitgehend getrennter Politikbereiche auf der regionalen wie auch auf der Landesebene,
- der Entwicklung von Entscheidungskriterien für die Setzung inhaltlicher Förderschwerpunkte in den Regionen,
- der Kontingentierung von Fördermitteln,
- der Übertragung der Bewirtschaftungskompetenzen von Fördermitteln in die Regionen sowie
- der Verbreitung und Multiplikation von best-practice-Beispielen

ergeben sich auch besondere Anforderungen an die Einrichtung eines regionalisierten Arbeitsförder-Monitoringsystems. Ziel eines solchen Systems muss somit einerseits die zentrale, politische Steuerung arbeitsmarktpolitischer Interventionen in den Regionen des Landes sein. Andererseits muss es zugleich einen Beitrag dazu leisten, dass die Regionen selbst – und besser als bisher – in die Lage versetzt werden, den Mitteleinsatz steuern, inhaltliche Förderprioritäten setzen und die Wirkung der regionalen Umsetzung von Arbeitsförderung erfassen sowie die Reflexion der regionalen Arbeitsmarktsituation zur Grundlage von Förderentscheidungen machen zu können. In diesem Sinne muss das Arbeitsförder-Monitoringsystem auch einen kontinuierlichen und effektiven Informationsaustausch und ein feed-back zwischen den Akteuren innerhalb der Regionen wie auch zwischen Land und Region unterstützen.

⁴¹ Vgl. MASGF: Arbeitsmarktbericht für das Land Brandenburg 1997/98. Potsdam 1999, S. 22.

⁴² Die Diskussion um die Formulierung von Mindeststandards ist derzeit im Gange. Insofern liegen dieser Studie auch noch keine derartigen Bezugsgrößen zugrunde.

⁴³ Helmstädter, Wolfgang: Regionalisierung der Arbeitsförderung in Brandenburg – die Vielfalt der Ansätze gestalten, in: Erfahrungen und Probleme bei der regionalen Steuerung von Arbeitsförderung. LASA-Dokumentation Nr. 8. S. 48-52. Potsdam: 1999.

Mithin ergibt sich für Brandenburg auch die Notwendigkeit, ein einzurichtendes Monitoring-System zugleich als Begleitinstrument für die Weiterentwicklung einer – stärker regionalspezifische Akzente setzenden – Landes-Arbeitsförderung zu konzipieren.

Im Folgenden soll es daher zunächst darum gehen, den im Land erreichten Stand der Abstimmungs- und Kommunikationsstrukturen zu skizzieren und damit die Ausgangsbasis für das zu konzipierende Monitoringsystem der Landesarbeitsförderung zu beleuchten. Die im Land Brandenburg in verschiedenen Abstimmungsprozessen zwischen den Akteuren gewachsenen Bedingungen und die Regionalisierungskonzeption des MASGF für die Arbeitsmarktpolitik des Landes bilden hierbei die entscheidenden Determinanten.

6.2 Zentrale und dezentrale Ausgangssituationen sowie Gestaltungsprämissen für ein Arbeitsförder-Monitoringsystem

Grundsätzlich konnte in den regionalen Untersuchungen festgestellt werden, dass in den Brandenburger Landkreisen und kreisfreien Städten – ungeachtet bestehender Optimierungspotenziale – vielfach stabile und funktionsfähige Strukturen bestehen, die für die Einrichtung eines Systems des regionalisierten Arbeitsförder-Monitorings nutzbar gemacht werden können. Insgesamt leitet sich aus den Befunden damit die Machbarkeit eines solchen Monitoringsystems für Brandenburg ab.

Im Kontext der gutachterlichen Aufgabenstellung konnten auf drei wesentlichen Untersuchungsebenen – die in der nachfolgenden Abbildung skizzierten – Befunde ermittelt werden: Erstens auf einer arbeitsmarktpolitischen Zielebene, zweitens auf einer Kommunikationsebene des Austausches, der Kooperation und der Konsensbildung arbeitsmarktpolitisch relevanter Akteure sowie drittens auf einer Reportebene der Bereitstellung arbeitsmarktpolitisch relevanter Förderdaten und Statistiken.

Im Bereich der **arbeitsmarktpolitische Ziele** lässt sich ein weitgehender Konsens zwischen allen Akteuren im Land zu den Grundprämissen der Brandenburger Arbeitsmarktpolitik konstatieren: Finanzierung von Arbeit statt Arbeitslosigkeit; Verknüpfung von Arbeits-, Wirtschafts- und Strukturförderung, u.a. mittels Bündelung (knapper) finanzieller Ressourcen sowie durch Verzahnung verschiedener Förderinstrumente; Verknüpfung von Finanzen und Bestimmung der Förderinhalte durch die Kompetenzträger in den Regionen bei Berücksichtigung deren bedarfsnaher Problemsicht; partnerschaftliche Abstimmung der Arbeitsmarktpolitik zwischen den Akteuren auf Landes- und regionaler Ebene.

Gleichwohl seit längerem verschiedene Facetten der Regionalisierung der Arbeitsförderung in Brandenburg vorangetrieben und praktiziert werden (z.B. in Form von Strukturförderprogrammen o.ä. Konzepten zur Implementation regionalspezifischer Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik; im Bereich der Richtlinien bei „Arbeit statt Sozialhilfe“ und teilweise bei SAM u.a.m.) bestand zum Zeitpunkt der Interviews in den Regionen vielfach Unklarheit über die weitere konkrete Ausgestaltung der Regionalisierung von Arbeitsförderung alleine der

Grundprämissen Brandenburger Arbeitsmarktpolitik⁴⁴. Hier gilt es sowohl konzeptionell als auch praktisch, die vorhandenen Regionalisierungsansätze durch das Zusammenwirken aller relevanten Akteure schrittweise weiterzuentwickeln. Korrespondierend mit diesem Befund besteht ein anderer Schwachpunkt in der teilweise fehlenden Ableitung regionalspezifischer Ziele der Arbeitsförderung, mithin ein Mangel bei der Operationalisierung der angeführten Grundprämissen der Brandenburger Arbeitsmarktpolitik und deren globaler Ziele in konkrete, abrechenbare und an regionalen Bedarfen orientierte Ziele.

Auf der **Kommunikationsebene** besteht in Auswertung der Untersuchungen ein breiter Konsens in Bezug auf die partnerschaftliche Entwicklung und Abstimmung der Arbeitsförderung im Land Brandenburg. Dies gilt sowohl für die Abstimmungsnotwendigkeiten zwischen der Landes- und der Regionalebene, als auch für die Kommunikationserfordernisse innerhalb der Untersuchungsregionen. Dementsprechend haben sich zumeist stabile informelle oder formelle sowie funktionsfähige Strukturen herausgebildet, wobei sich auf der regionalen Ebene – entsprechend den örtlichen Gegebenheiten – verschiedene Muster und Verfahren der regionalen Abstimmung entwickelt haben. An diese, häufig über einen längeren Zeitraum entstandenen, regionalen Abstimmungs- und Kooperationsstrukturen sollte bei der Implementation eines regionalisierten Arbeitsförder-Monitoringsystems zwingend angeknüpft werden. Dabei dürfte die Vorgabe und die Einhaltung bestimmter Mindeststandards - z.B. nach dem Beispiel der Territorialen Beschäftigungspakte – förderlich sein, um landesweit weitgehend einheitliche Qualitätsstandards zu sichern.

Gegenüber dem zumeist hohen Verbindlichkeitsgrad der Abstimmungen in den Untersuchungsregionen selbst sowie zwischen den Regionen und der Bundesanstalt für Arbeit (als dem zentralen, finanzstärksten Akteur der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik) besteht im Hinblick auf die Verbindlichkeit der zwischen der Landesebene und den Regionen getroffenen Absprachen noch Optimierungsbedarf. Dies manifestiert sich letztlich in den Förderentscheidungen auf der Landesebene (i.d.R. durch die LASA), die teilweise abweichend von Vereinbarungen oder Verlautbarungen sind oder zeitlich nicht mit Entscheidungen auf der regionalen Ebene, z.B. den Förderbewilligungen der Arbeitsämter oder der Bereitstellung kommunaler Mittel, z.B. durch die Landkreise, synchron laufen. Dementsprechend wird der Förderpraxis des MASGF und der LASA – trotz intensiver Kontakte und einem beiderseits hohen Maße an Gesprächsbereitschaft – von den regionalen Akteuren bislang ein nicht hinreichendes Maß an Verlässlichkeit attestiert. Letztlich werden dadurch regionale Planungsprozesse konterkariert und die Kontinuität von Arbeitsförderung erschwert.

Demgegenüber soll ausdrücklich auf die positive Einstellung der regionalen arbeitsmarktpolitischen Akteure zum partnerschaftlichen Planungsprozess in Vorbereitung des ESF-Einsatzes in der Förderperiode 2000 bis 2006 verwiesen werden. Der Verlauf dieses Planungsprozess im Land Brandenburg – mit seinen vielfältigen Veranstaltungen und Abstimmungsrunden auf den unterschiedlichsten Ebenen – kann als best-practice-Beispiel für reflexible, auf qualitatives feedback orientierte Kommunikationsprozesse in einem Monitoring-system verstanden werden. In diesem Zusammenhang ist die Ankündigung des MASGF, den partnerschaftlichen Abstimmungsprozess in der Förderperiode 2000 - 2006 kontinuier-

⁴⁴

Mit der inzwischen vorliegenden Regionalisierungs-Richtlinie dürfte ein großer Teil dieser Unklarheiten beseitigt sein.

lich fortzusetzen und hierbei verstärkt Fragen der Qualitätssicherung und der Programmsteuerung zu thematisieren, zu unterstützen.⁴⁵

Ein anderes – angesichts der artikulierten Grundprämisse der Verknüpfung von Arbeits-, Wirtschafts- und Strukturförderung problematisches – Defizit ist trotz vieler positiver Beispiele die nach wie vor optimierungsfähige interministerielle Abstimmung zwischen den verschiedenen Ressorts der Landesregierung auf der finanziellen und instrumentellen Ebene wie auch bei konkreten Einzelvorhaben. Auch hier stehen die Akteure in den Regionen nicht selten vor dem Problem der zeitlichen, finanziellen und administrativen Synchronisation unterschiedlicher Förderlogiken, Förderinstrumente und Bewilligungsbescheide auf der Landesebene.

Auf der **Reportebene** zeigten die regionalen Untersuchungen, dass sowohl in zentralen, als auch in dezentralen Datenbeständen zahlreiche Informationen gesammelt werden und verfügbar sind, die für ein regionalisiertes Monitoringsystem zur Arbeitsförderung nutzbar gemacht werden können.

Diese vorhandene Datenbasis bietet nicht nur Informationen zu Umfang und Qualität der Arbeitsförderung, sondern ist auch weitgehend in der Lage, die Arbeitsmarktsituation – d.h. den konkreten sozioökonomischen Kontext, in dem sich die Interventionen der Arbeitsförderung vollziehen – widerzuspiegeln. Verwiesen sei exemplarisch auf die Daten des MASGF und der LASA (Finanz-, Förder- und Geschäftsstatistiken, FMLASA usw.), auf die Informationen der Bundesanstalt für Arbeit (arbeitsmarktpolitische Kontextdaten, Förderdaten, Eingliederungsbilanzen u.a.m.), auf die Bestände des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg (struktur-, wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Kontextdaten), auf die Förderstatistiken der anderen Landesministerien und deren Umsetzungsagenturen (im Kontext des Gutachtens dürften insbesondere relevant sein: MW, MSWV, MWFK, MLUR, ILB und T.IN.A), auf die Informationen auf Ebene der Landkreise und der kreisfreien Städte (z.B. Angaben zur Sozialhilfe und zu BSHG-Maßnahmen) sowie auf die Daten, die bei den Trägern der Arbeitsförderung selbst und deren Verbänden (z.B. beim BLV-ABS) erhoben bzw. erfasst werden.

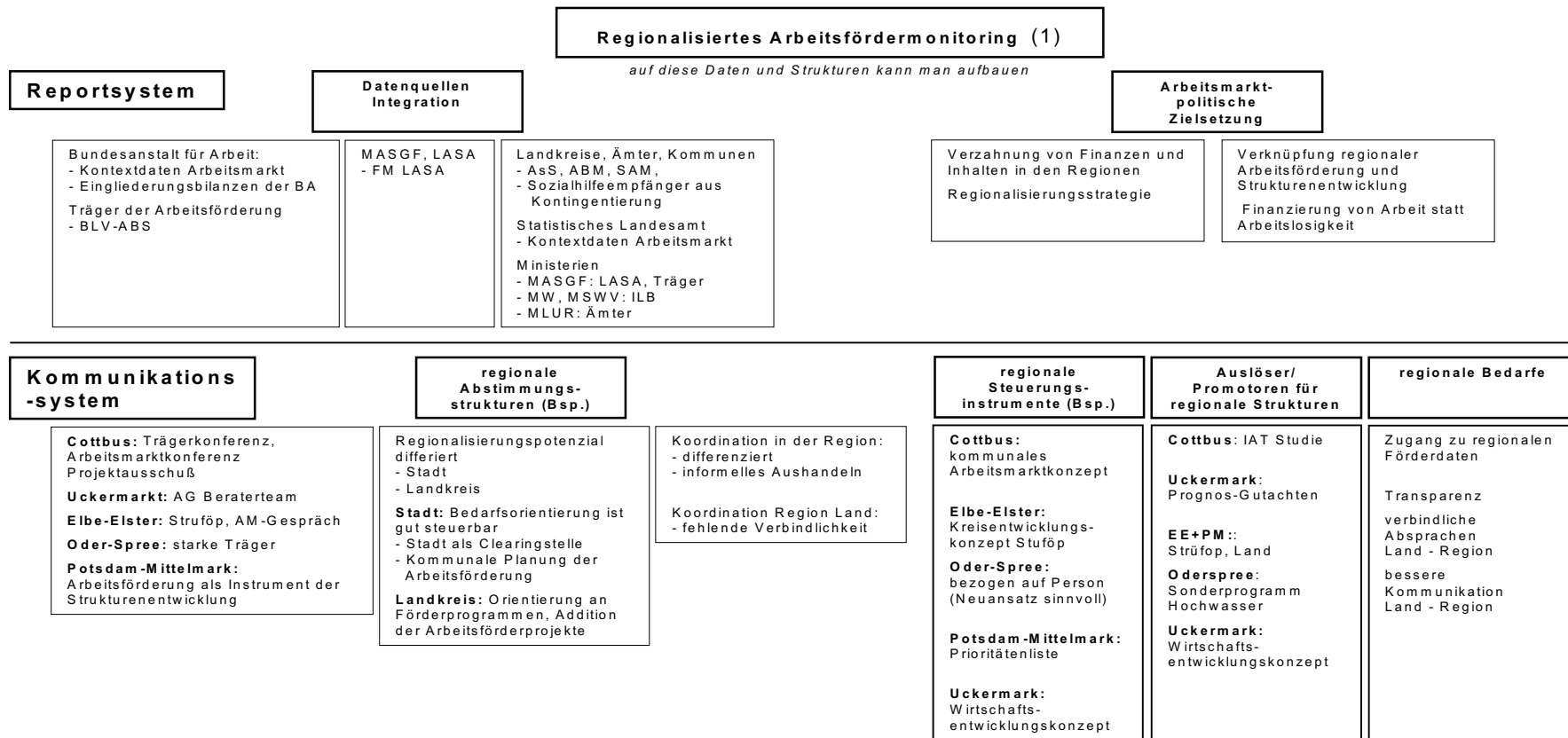
In Hinblick auf die Konzipierung eines regionalisierten Arbeitsförder-Monitoringsystems ist allerdings zu berücksichtigen, dass diese Informationsfülle bislang nirgends systematisch zusammengeführt und schon gar nicht auf einer einheitlichen Plattform dv-technisch verbunden wurde. Positiv ist in diesem Zusammenhang auf die Arbeitsmarktberichte des MASGF zu verweisen, deren Autoren sich der alljährlichen Mühe unterziehen, arbeitsmarktpolitische Förder- und Kontextdaten zusammenzutragen, zu kommentieren und zu interpretieren.

Schließlich fiel bei der Analyse der Reportebene auf, dass arbeitsmarktpolitische Zielindikatoren nur ausnahmsweise anzutreffen und in Dokumenten verankert waren. Dies weist nochmals auf das bereits identifizierte – und künftig abzustellende – Defizit der fehlenden bzw. der unzureichenden Operationalisierung konkreter Ziele der Arbeitsmarktpolitik hin.

⁴⁵ Vergleiche MASGF 2000.

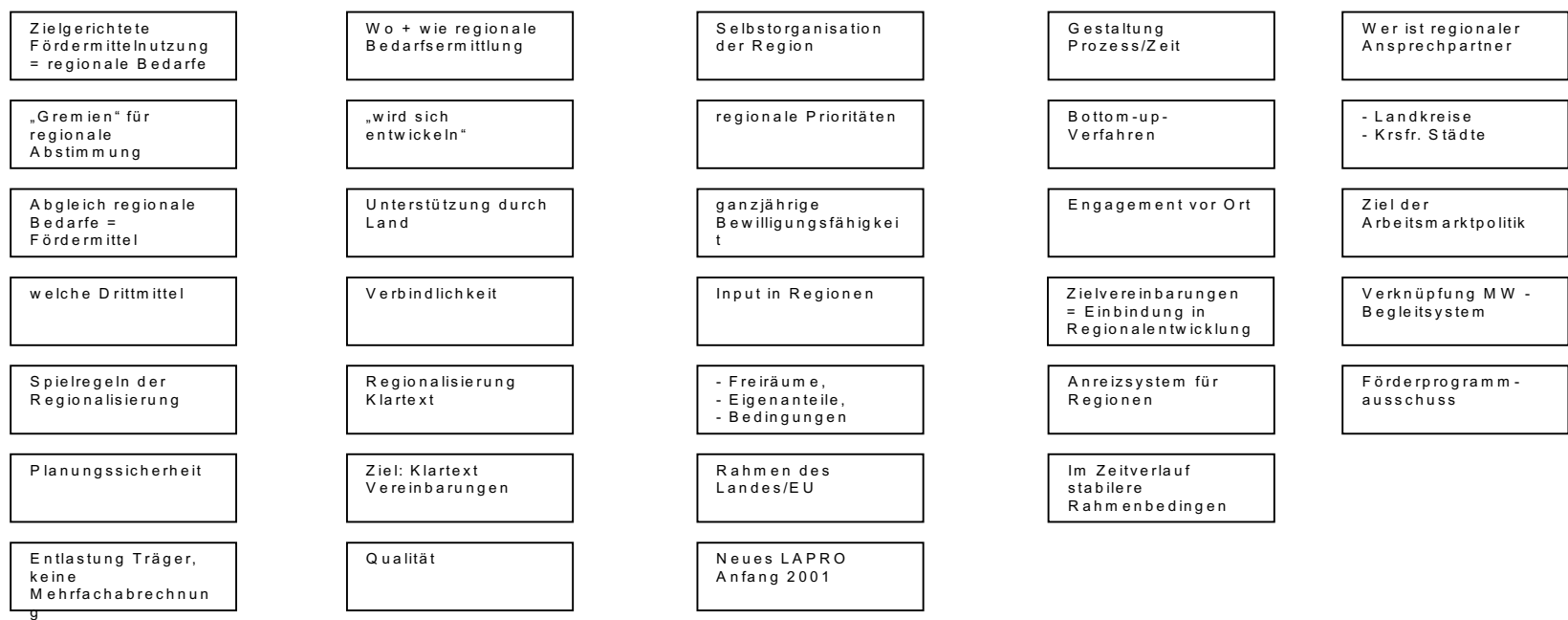
Die nachfolgende Abbildung fasst die Ergebnisse der Untersuchungen im Land Brandenburg nochmals zusammen.

Abbildung 7 Strukturen und Informationen, auf die bei der Entwicklung eines Arbeitsförder-Monitoringsystems für Brandenburg aufgebaut werden kann



Quelle: Untersuchungen im Land Brandenburg, LASA-Workshop

Regionalisiertes Arbeitsfördermonitoring (3)



Quelle: Untersuchungen im Land Brandenburg, LASA-Workshop

6.3 Das LAPRO-Begleitsystem FMLASA als Baustein eines künftigen regionalisierten Arbeitsförder-Monitoringsystems

Die Landesagentur für Struktur und Arbeit Brandenburg (LASA) steht mit der Entwicklung eines quantitativen Begleitsystems für die arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumente, die im Rahmen des Landesprogrammes „Qualifizierung und Arbeit für Brandenburg“ umgesetzt werden, vor dem Abschluss. Ziel des neuen Systems FMLASA ist die Erfassung und systematische Auswertung von Ausgangs-, Verlaufs- und Verbleibsdaten denjenigen Arbeitsförderinstrumente, die von der LASA als Umsetzungsagentur gefördert werden.

Im System FMLASA werden umfangreiche Daten nach einer weitgehend einheitlichen Struktur erhoben. Die folgende Abbildung zeigt am Beispiel des LAPRO-Programmpunktes A6.1 „Grundförderung ABM“ den grundsätzliche Datenaufbau von FMLASA.

Abbildung 8 Erhebungsstruktur FMLASA am Beispiel „Grundförderung ABM“

Erhebungsgruppe	berücksichtigte Erhebungsgruppenteile	Erhebungshauptmerkmale
1. SOLL-Daten Daten zum Zeitpunkt der Antragsbewilligung	A. Angaben zum Antrag B. Angaben zum Träger/Projektort C. Angaben zur Gesamtfinanzierung/ bewilligte Fördermittel D. Förderfälle, Projektinhalte, förderrichtlinienspezifische Angaben	1. Programmvariante 2. TeilnehmerInnenstruktur 3. Projektinhalt 4. Dauer der Qualifizierungsmaßnahme 5. Art der Investition 6. Art der Anleitung
2. START-Daten SOLL-Daten mit Startbericht zum Stichtag ein Monat nach Maßnahmebeginn	C, D	7. TeilnehmerInnenstruktur 8. Zielgruppenzugehörigkeit 9. Qualifikationsstufe 10. Tätigkeitsinhalte der Qualifizierungsmaßnahme 11. Zuordnung der Qualifizierung zu OP-Schwerpunkten
3. IST-Daten Verlaufsdaten, jeweils zum 30.06. und 31.12. des Jahres	C, D	12. TeilnehmerInnenstruktur 13. Zielgruppenzugehörigkeit 14. Zahl der Ab- und Zugänge 15. Qualifikationsstufe 16. Dauer der Qualifizierungsmaßnahme (realisiert)
4. SCHLUSS-Daten Fördermittel und TeilnehmerInnenstruktur werden zum Stichtag „Maßnahmeende“ erhoben, die Fördermittel müssen nochmals nach Verwendungsnachweisprüfung erfasst werden	C, D	17. TeilnehmerInnenstruktur 18. Zielgruppenzugehörigkeit 19. Zahl der Ab- und Zugänge 20. Qualifikationsstufe 21. Dauer der Qualifizierungsmaßnahme (realisiert)
5. VERBLEIBS-Daten		Verbleib der TeilnehmerInnen nach Maßnahmeende

Das System FMLASA bietet vielfältige Analysemöglichkeiten zum Einsatz, zur Erfolgskontrolle und letztlich zur Steuerung von Arbeitsfördermaßnahmen, etwa nach Programmpunkten, Zielgruppen, Finanzvolumen und regionalen Untergliederungen (z.B. nach Landkreisen). Darüber hinaus ermöglicht FMLASA eine quantitative Analyse der regionalen Arbeitsförderung des Landes Brandenburg, sowohl hinsichtlich des Verlaufes wie auch der Ergebnisse.

Angesichts der geleisteten inhaltlichen und technischen Vorarbeiten und der bestehenden Einbindungsmöglichkeiten schlagen die Gutachter vor, den Dateninhalt von FMLASA zu einem Kern des künftigen Reportsystems – als einem Baustein des nachfolgend dargestellten regionalisierten Arbeitsförder-Monitoringsystems des Landes Brandenburg – zu entwickeln.

7 VORSCHLAG FÜR EIN REGIONALISIERTES ARBEITSFÖRDER-MONITORINGSYSTEM FÜR BRANDENBURG

7.1 Einführung und Überblick

Werden die Ergebnisse der vorangestellten Arbeitsschritte analytisch zusammengefasst, so ergibt sich folgender wichtiger Befund der Machbarkeitsstudie: Ein Monitoringsystem als Begleitinstrument für die regionalisierte Arbeitsförderung in Brandenburg ist möglich, sinnvoll und wird von den befragten Akteuren auf Landes- und Regionalebene prinzipiell gewünscht sowie unterstützt.

Die Regionalisierungsstrategie des Landes und die Notwendigkeit wie auch die Chance, diese Strategie mit Hilfe eines Monitoringsystems effektiv zu gestalten, trifft auf regionale Bedarfe nach stärkerer Selbstverantwortung ebenso wie auf die nach verbindlicheren Absprachen mit der Landesebene. Der im Rahmen der Machbarkeitsstudie – von der LASA Brandenburg veranstaltete – Workshop, auf dem von den Gutachtern die Grundzüge des konzipierten regionalisierten Arbeitsförder-Monitoringsystems vorgestellt wurden, belegte dies praktisch einmütig.

Ziel des vorgeschlagenen Monitoringsystems als begleitendes Instrument regionalisierter Landes-Arbeitsförderung ist es,

- der Landespolitik bei der fortschreitenden Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik ein unterstützendes Instrument an die Hand zu geben, um den Politikbereich der Arbeitsförderung noch stärker unter dem Aspekt von Zielvorgaben und Zielerreichung ausrichten und regionalisierte Arbeitsförderung stärker auch unter qualitativen Aspekten moderierend begleiten zu können sowie
- den regionalen Akteuren im Bereich der Arbeitsförderung ein unterstützendes Instrument anzubieten, um Fragen des Mitteleinsatzes, inhaltlicher Prioritäten und der Wirkung regionaler Umsetzungsstrukturen noch besser reflektieren sowie bearbeiten zu können und sie bei der regionalen Aushandlung und aktiven Ausgestaltung der Arbeitsförderung sowie bei den Verhandlungen mit dem Land zu unterstützen.

Hintergründe dieser Zielstellung sind die Prozesse der zunehmenden sozioökonomischen Ausdifferenzierung der Regionen Brandenburgs einerseits und die daraus resultierende wachsende politische Verantwortung des Landes – im Sinne der Schaffung gleicher Lebensverhältnisse – andererseits. Aufgabe des Landes ist es daher zunehmend, verschiedene Politikbereiche, insbesondere die Arbeitsmarkt-, Struktur- und Regionalpolitik, synergetisch miteinander zu verknüpfen. Trotz der in diesem Kontext voranzutreibenden Regionalisierungsstrategie bleibt das Land in der politischen und finanziellen Verantwortung gegenüber den Regionen und hat deren Aktivitäten der Arbeitsförderung mit geeigneten Instrumenten, Mitteln und Methoden zu unterstützen und zu begleiten. Gleichzeitig erfordert Regionalisierung und die damit verbundene Erweiterung des Verantwortungs- und Handlungsspielraums der Regionen die Legitimation gegenüber dem Bund und der Europäischen Union, da das Land Mittel dieser Akteure einsetzt und die zielgerechte Verwendung dieser Mittel nachzuweisen hat. Das Land steht also nicht nur gegenüber den Regionen, sondern auch gegenüber den übergeordneten politisch-administrativen Ebenen in der Verantwortung.

Ein regionalisiertes Arbeitsförder-Monitoringsystem soll und muss damit – dies zeigen u.a. die Beispiele AMS und PROSPEKT – den differenzierten Ausgangs- und Entwicklungsbedingungen in den Regionen des Landes wie auch der Verantwortung der Landespolitik im Rahmen der vertikalen politischen Kooperation gleichermaßen gerecht werden. Zu berücksichtigen sind dabei der begrenzte finanzielle Spielraum des Landes Brandenburg sowie eine hohe Praktikabilität des Monitoringsystems auf der regionalen und auf der Landesebene.

Um diesen Anforderungen zu entsprechen, muss ein Monitoringsystem die notwendige Kommunikation zwischen Land und Regionen technisch und organisatorisch unterstützen können, um die regionalen Spezifika und die übergeordneten Politikansätze des Landes produktiv miteinander zu verbinden. Es sollte gleichfalls dazu beitragen, die notwendige inhaltliche, finanzielle und organisatorische Flexibilität der Landes-Arbeitsförderung in seiner regionalen Umsetzung zu gewährleisten. Somit kommt dem regionalisierten Arbeitsförder-Monitoring die Funktion eines effektiven feed-back-Systems zwischen Land und Regionen zu (**Kommunikationsfunktion**).

Daten und Informationen, die Eingang in das Monitoringsystem finden, müssen ein hinreichendes, gleichwohl aber überschaubares Maß aufweisen. Effektiv ist es, wenn das System bereits bestehende quantitative Datenbestände möglichst integrieren kann. Darüber hinaus erforderliche Daten sollten sich vorwiegend auf qualitative Aspekte beschränken und sich aus den laufenden Kommunikations- und Aushandlungsprozessen zwischen Land und Regionen ableiten lassen. Die Einspeisung derartiger Daten und Informationen in das Monitoringsystem ist darauf gerichtet, zielgerichtet Informationen zur Umsetzung und Steuerung der Arbeitsförderung auf den verschiedenen beteiligten Ebenen abzubilden (**Reportfunktion**).

Ein Monitoringsystem muss somit zwei Erfordernisse berücksichtigen, die gleichzeitig die Doppelstruktur des konzipierten und vorgeschlagenen regionalisierten Arbeitsförder-Monitoringsystems für Brandenburg – bestehend aus einem Reportsystem und einem Kommunikationssystem – begründen:

- Informations- und Verfahrenstransparenz: Die Einbeziehung aller notwendigen quantitativen Daten und Informationen und deren transparente Präsentation für alle relevanten Akteure auf Landes- und regionaler Ebene im Rahmen eines technischen, dv-basierten **Reportsystems**.
- Verbindlichkeit von Absprachen und ihrer Überprüfung: Der Aufbau eines **Kommunikationssystems** zwischen Land und Regionen und innerhalb der Regionen, sowohl auf technischer Basis wie auch durch Abstimmungs-, Entscheidungs- und Erfahrungsaustauschprozesse.

Reportsystem und Kommunikationssystem stellen daher die beiden Säulen des konzipierten regionalisierten Arbeitsförder-Monitoringsystems in Brandenburg dar: Prozessbegleitung und Steuerung durch die Bereitstellung der notwendigen quantitativen Daten und Informationen sowie Gewährleistung der kontinuierlicher Kommunikation und Abstimmung zwischen den beteiligten Akteuren im Rahmen der Regionalisierung der Arbeitsförderung.

Normative Grundlage des Monitoringsystems bilden die Grundsätze der Arbeitsförderung des Landes Brandenburg: Finanzierung von Arbeit statt Arbeitslosigkeit, Regionalisierungsstrategie, partnerschaftlicher Abstimmungsprozess, Verknüpfung von Arbeitsförderung und

Strukturentwicklung auf der regionalen Ebene sowie Verzahnung von Finanzen und Inhalten in den Regionen.

Diese duale Konstruktion des vorgeschlagenen Monitoringsystems beruht einerseits auf – an anderer Stelle dargelegten – Erfahrungen in Regionen Deutschlands und der Europäischen Union, wobei hier herausgestrichen werden muss, dass derartige Erfahrungen noch nicht von langer Dauer sind. Andererseits wurden durch intensive Interviews und Workshops in fünf Regionen Brandenburgs und auf Landesebene, durch die Rückkopplung von Zwischenergebnissen der Machbarkeitsstudie im Rahmen eines LASA-Workshops sowie durch die Sekundärauswertung anderer LASA-Studien die Bedarfe der Akteure auf regionaler und Landesebene ermittelt und wertvolle, zielleitende Informationen zur Konzipierung eines Monitoringsystems erhoben, das sowohl landespolitische als auch regionalpolitische Interessen und Bedarfe – wenn auch nicht immer konfliktfrei – zu integrieren in der Lage ist.

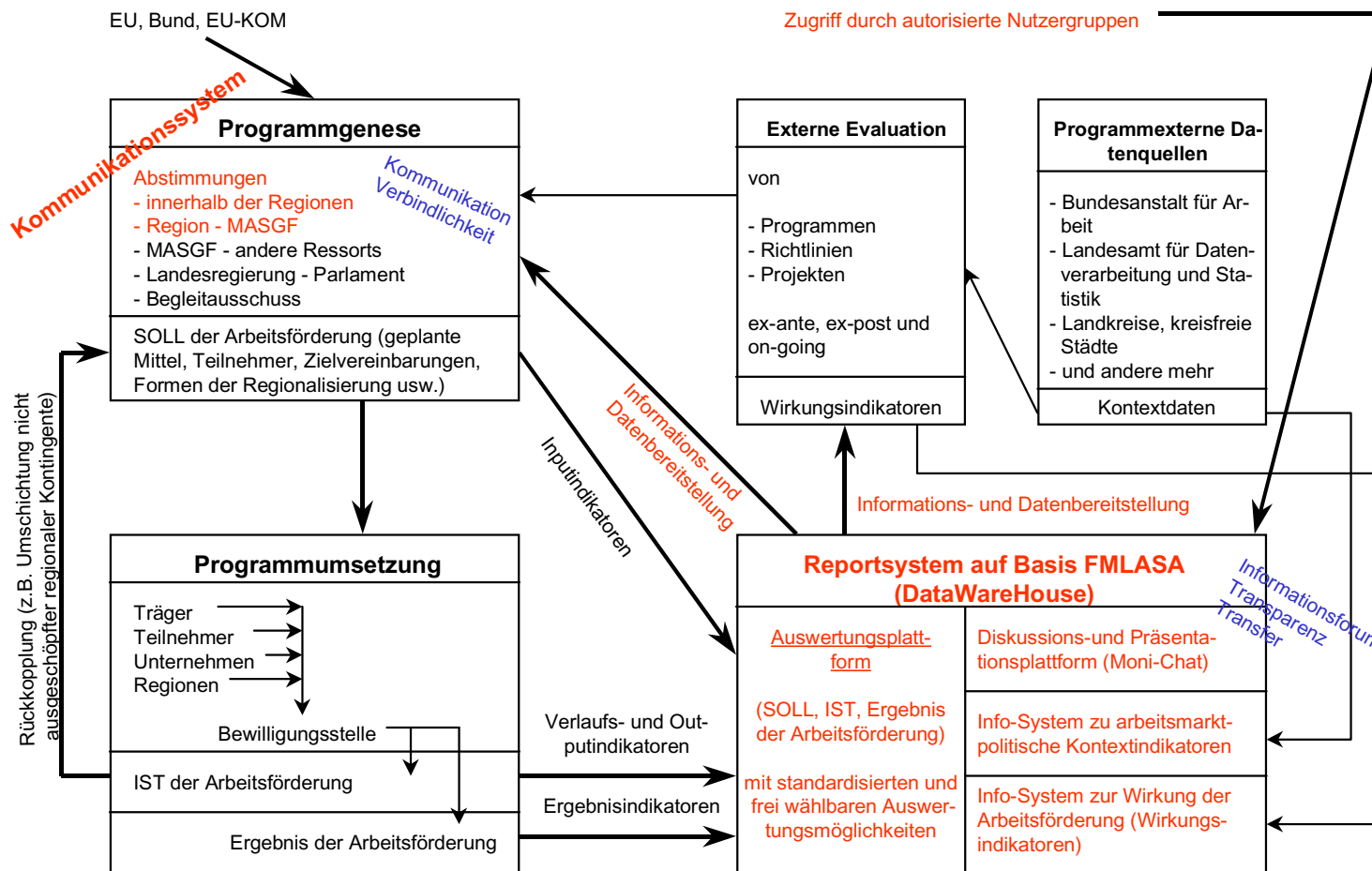
Im Rahmen einer Machbarkeitsstudie kann kein bis in alle Details vollständig konzipiertes Monitoringsystem für die regionalisierte Landes-Arbeitsförderung in Brandenburg entwickelt werden. Im Folgenden sollen allerdings die Grundzüge einer machbaren und sinnvollen Struktur für ein regionalisiertes Arbeitsförder-Monitoring vorgestellt werden. Grundgedanke des gutachterlichen Vorschlages ist, möglichst bestehende Strukturen und Daten zu nutzen und auf den bisherigen Erfahrungen aufzusetzen. Das endgültige Konzept bleibt demgegenüber den konkreten Aushandlungsergebnissen zwischen Land und Regionen und deren etwaiger Umsetzung vorbehalten.

Die folgende Abbildung fasst einerseits zunächst das vorgeschlagene regionalisierte Arbeitsförder-Monitoringsystem für das Land Brandenburg zusammen⁴⁶ und stellt es andererseits in den Gesamtzusammenhang der Genese und Umsetzung von Arbeitsmarktpolitik im Land Brandenburg. Die detaillierten Erläuterungen zu diesem Schaubild und zum konzipierten System des regionalisierten Arbeitsförder-Monitorings – finden sich in den nachfolgenden Abschnitten. Die Abbildungen verdeutlichen den bereits an anderer Stelle betonten komplexen Zusammenhang von Monitoring, Controlling und Evaluierung einerseits sowie von Arbeitsförder-Monitoring und Arbeitsmarkt-Monitoring andererseits.⁴⁷

⁴⁶ Die in der folgenden Abbildung „rot“ unterlegten Teile bilden das regionalisierte Arbeitsförder-Monitoringsystem ab.

⁴⁷ Vergleiche dazu die Abschnitte 2.1, 2.2 und 4.1.

Monitoringsystem zur Arbeitsförderung
als Teilsystem der Programmgenese und Programmumsetzung von Arbeitsförderung im Land Brandenburg



7.2 Das Reportsystem als daten- und informationstechnische Basiskomponente des regionalisierten Arbeitsförder-Monitoringssystems

Das konzipierte Reportsystem hat die **Aufgabe**, allen beteiligten Akteuren im Land die notwendigen quantitativen und qualitativen Daten sowie Informationen zur Verfügung stellen, um das Monitoring der Landes-Arbeitsförderung in Brandenburg zu gewährleisten, um für die notwendige Transparenz der Umsetzung von Arbeitsförderung im Land zu sorgen und damit letztlich die Steuerung der Arbeitsförderungsprozesse zu ermöglichen.

Technischer Kern des Reportsystems – darauf verweist mit positiven Erfahrungen insbesondere das österreichische AMS⁴⁸ – sollte ein **DataWarehouse** sein, das als internet/intranet-gestützte Basis den Zugriff auf Input-, Prozess- und Ergebnisdaten der regionalisierten Arbeitsförderung in Brandenburg ermöglicht. Das DataWarehouse dient technisch vornehmlich dazu, regionalisierte Daten der Arbeitsförderung einzustellen und abrufbar zu gestalten.

Das Reportsystem sollte eine **viergliedrige Struktur** – bestehend aus erstens Auswertungsplattform, zweitens Diskussions- und Präsentationsplattform (Monitoring-Chat), drittens Infosystem zu arbeitsmarktpolitischen Kontextindikatoren sowie viertens Infosystem zur Wirkung der Arbeitsförderung – aufweisen.

Für den Input in dieses Reportsystem sollen überwiegend vorliegende, bereits an anderer Stelle generierte Daten und Informationen des Landes (insbesondere FMLASA mit seinen Kerninformationen zur Landes-Arbeitsförderung; schrittweise auch arbeitsförder- bzw. arbeitsmarktrelevante Förderdaten anderer Ministerien), der Bundesanstalt für Arbeit (Kontextdaten des Arbeitsmarktes; Verbleibsdaten, wie die Eingliederungsbilanzen) sowie andere Datenquellen (z.B. Sozialhilfedaten der Landkreise und kreisfreien Städte) genutzt werden. Voraussetzung und Grundlage für einen solchen Datenfluss ist eine funktionierende Zusammenarbeit der Landesministerien untereinander, mit der Bundesanstalt für Arbeit sowie mit den Landkreisen und kreisfreien Städten. Die Bereitschaft der genannten Akteure zu einer Mitarbeit ist i.d.R. gegeben, vor der Entscheidung über die Einrichtung eines regionalisierten Arbeitsförder-Monitoringssystems gleichwohl nochmals zu prüfen und verbindlich zu vereinbaren.

Darüber hinaus sollten im Reportsystem die Ergebnisse der Abstimmungsprozesse zwischen den Akteuren der Arbeitsförderung im Land – die im Kommunikationssystem ihren Niederschlag finden müssen – als Input bereitgestellt werden. Dies gilt insbesondere für Informationen zu – im Rahmen der Regionalisierung möglichen – Zielvereinbarungen zwischen dem Land und den Regionen, für Erfahrungs- und best-practice-Berichte aus den Regionen des Landes, für Angaben zur Qualitätssicherung der Arbeitsfördermaßnahmen usw.. Die im Rahmen des Indikatorensystems⁴⁹ aufzunehmenden Daten und Informationen zu geplanten Arbeitsfördermaßnahmen (Input), zur Umsetzung und Realisierung (Verlauf und Output) und zu den Ergebnissen dieser Maßnahmen werden in einer Auswertungsplattform

⁴⁸ Vergleiche dazu Abschnitt 3.1.

⁴⁹ Vergleiche im Einzelnen zu den Indikatoren den Abschnitt 7.4.

des Reportsystem systematisch erfasst und dargestellt. Ziel sollte es sein, die Daten in kurzen, aber realistischen Zyklen – z.B. alle 30 Tage – zu aktualisieren.

Bei der Präsentation der Daten ist darauf zu achten, dass die Vorgaben des Datenschutzes sowie die Bedürfnisse der Regionen zum Informations- und Vertrauensschutz gewährleistet werden. Arbeitsförderdaten – zudem solche, die kleinräumig regionalisiert dargestellt werden – sind häufig sehr sensible Informationen. Das konzipierte Monitoringsystem kann aber nur dann als ein funktionsfähiges feed-back-System für eine flexible regionalisierte Landes-Arbeitsförderung dienen, wenn auch im Datenbereich das notwendige Vertrauen aller Beteiligten hergestellt und gesichert ist.

Das DataWareHouse sollte den Regional- und Landesakteuren die Möglichkeit bieten, Reports zur Arbeitsförderung in Brandenburg und in den Regionen abzurufen. Dabei sind sowohl vorgegebene Standardreports zu häufig wiederkehrenden Fragestellungen vorzusehen als auch Möglichkeiten zur „freien Suche“ zu geben. Entsprechend den konkreten Nutzergruppen und ihrer Bedeutung ist über geeignete Nutzerschlüssel der Zugriff auf alle oder ausgewählte Daten zu erlauben.

Unter dem Gesichtspunkt der Herstellung aktiver Präsentations- und Rückkopplungsmöglichkeiten halten die Gutachter darüber hinaus die Einrichtung einer – ebenfalls internet/intranet-basierten – moderierten Diskussionsplattform (einen sogenannten „Monitoring-Chat“) für zweckdienlich, die sich an der Schnittstelle von Report- und Kommunikationssystem bewegt. Auf dieser informellen Plattform sollen sowohl das Land als auch die Regionen zusätzliche Daten zur Verfügung stellen können, so beispielsweise Erfahrungsberichte und best-practice-Beispiele veröffentlichen, Fragen stellen und beantworten (im Sinne einer newsgroup-Funktion). Bei aktiver Nutzung dieses Diskussionsforums wird es zu einem nützlichen Baustein der regionalen und der Landesarbeitsförderpolitik. Notwendig ist in jedem Fall, dies⁵⁰ zeigen nicht zuletzt die Erfahrungen der PROSPEKT-Applikation in Nordrhein-Westfalen⁵⁰, die Moderation des Forums, d.h. die organisatorische und partiell inhaltliche Betreuung der eingegangenen Beiträge.

Im Rahmen des bereits genannten LASA-Workshops zum regionalisierten Arbeitsförder-Monitoringsystem haben die anwesenden Akteure der Regional- wie auch der Landesebene gleichermaßen deutlich gemacht, dass sie vom **Reportsystem** einen hohen **Nutzen** erwarten, und zwar:

- Vernetzung von Informationen und Akteuren durch Daten- und Erfahrungstransfer;
- zuverlässiger und gezielterer Informationsinput in die Regionen;
- höhere Transparenz der Arbeitsförderung im Land und in den Regionen sowie zwischen diesen Ebenen;
- zielgerichteterer Einsatz von Beratungskompetenz des Landes, etwa der Landesagentur für Struktur und Arbeit;
- höhere Planungssicherheit für die Arbeitsförderung in der Region
- zielgerichtetere Fördermittelnutzung bei Berücksichtigung der regionalen Bedarfe und Unterstützung des Landes.

⁵⁰ Vergleiche dazu Abschnitt 3.3.2.

Unter Berücksichtigung des notwendigen Daten- und Vertrauensschutzes ist – dies signalisierten die zahlreichen Kontakte mit den Akteuren auf den verschiedensten Ebenen – die Akzeptanz des so konzipierten Reportsystems erreichbar.

7.3 Das Kommunikationssystem als reflexible Komponente des regionalisierten Arbeitsförder-Monitoringssystems

Das Kommunikationssystem als zweiter Bestandteil des regionalisierten Arbeitsförder-Monitoring hat die **Aufgabe**, die Abstimmungsprozesse in und zwischen den Regionen sowie zwischen der Regional- und der Landesebene zu unterstützen, die Prozessgestaltung der Arbeitsförderung mit Hilfe qualitativer Informationen zu erleichtern und den Regionen ergänzende Hilfestellung zur Ausgestaltung der regionalisierten Arbeitsförderung anzubieten. Dies gilt – wie bereits erwähnt – für die Kommunikation in den Regionen ebenso wie für die Kommunikation zwischen Regionen und Land.

In den Regionen des Landes Brandenburgs haben sich regional unterschiedlich ausgeprägte Kommunikations- und Abstimmungsstrukturen sowie Steuerungsinstrumente zur regionalen Arbeitsförderung entwickelt. Diese Strukturen sollen mit dem vorgeschlagenen Kommunikationssystem nicht vereinheitlicht werden. Das konzipierte Kommunikationssystem setzt vielmehr auf bestehenden Strukturen auf, nutzt diese und kann dazu beitragen, sie weiter zu verbessern. Die Optimierung der regionalen Abstimmungsstrukturen und Steuerungsinstrumente erfolgt vor allem darüber, dass sie zunehmend öffentlicher und damit transparenter gemacht werden. Hinzu kommt, dass an dieser Transparenz auch andere Regionen partizipieren können, z.B. in dem sie für sich nachahmenswerte Beispiele entdecken (best-practice-Effekt).

Stärker als bisher sollen also die regionalen Strukturen und Instrumente für die Aushandlung regional prioritärer Projekte genutzt werden, da die Arbeitsförderung des Landes mit der Vertiefung der Regionalisierung der Arbeitsförderung den Regionen größere Gestaltungsspielräume erlauben will. Zur Unterstützung der zweckgerichteten – durchaus auch komplizierten – Wahrnehmung dieser Handlungsspielräume sollte das Land, bei entsprechendem Interesse in den Regionen, die Moderation regionaler Aushandlungsprozesse und das Coaching regionaler Akteure anbieten.

Neben der Unterstützung der Abstimmungsprozesse in den Regionen ist es das zentrale Ziel des Kommunikationssystems, die in den Untersuchungsregionen festgestellte Notwendigkeit zur verbesserten Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen dem Land und den Regionen, insbesondere hinsichtlich der Verbindlichkeit von Absprachen und Ankündigungen in der Arbeitsförderpolitik (die sich z.B. durch Haushaltszwänge gleichwohl immer wieder unvorhergesehen ändern können), zu unterstützen.

Hauptelement ist nach gutachterlicher Einschätzung – neben einer kontinuierlichen bi- und multilateralen Kommunikation, der Realisierung des vorgeschlagenen Reportsystems sowie des „Monitoring-Chat“ – das steuernde **Instrument der Zielvereinbarung**. Zielvereinbarungen zwischen Land und Regionen können dazu beitragen, die Prämissen der Arbeitsförderung in einer Region nicht nur gemeinsam abzustimmen, sondern diese Ziele auch mit kon-

kret vereinbarten Maßnahmen, dementsprechend bereitgestellten Fördermitteln sowie quantitativen und qualitativen Zielgrößen zu untersetzen.

Die Arbeit mit Zielvereinbarungen bedeutet für alle Beteiligten, sich vor Beginn einer Maßnahme der gewünschten arbeitsmarktpolitischen Ergebnisse zu vergewissern und diese realistisch einzuschätzen. Zielvereinbarungen können dazu beitragen, Maßnahmen der Arbeitsförderung zielgerichteter einzusetzen und sich auf Basis der tatsächlich erreichten Ergebnisse die Grundlage für künftige Planungen zu erarbeiten. Sie dienen darüber hinaus insbesondere dazu, eine klare Arbeitsgrundlage zwischen Land und Region herzustellen und damit die Verbindlichkeit von Absprachen zu erhöhen.

Für die Ausgestaltung des Kommunikationssystems wird des Weiteren vorgeschlagen, jährlich zwei Arbeitsmarktgespräche auf Landesebene durchzuführen. Diese periodischen Arbeitsmarktgespräche sollen dazu dienen, verbindliche Absprachen zu treffen, (früher) getroffene Absprachen zu überprüfen sowie den Erfahrungsaustausch zwischen Land und Regionen sowie zwischen den Regionen zu verbessern. Die Arbeitsmarktgespräche stellen einen minimalen Rahmen für die Institutionalisierung der Kommunikation zwischen Regionen und Land dar und sollten – um ergebnisorientiert geführt zu werden – professionell moderiert sein. Die Landesagentur für Struktur und Arbeit hat im Oktober 1999 ein Kolloquium zu den Erfahrungen und Problemen bei der regionalen Steuerung von Arbeitsförderung durchgeführt, das als Beispiel für derartige Arbeitsmarktgespräche dienen kann.⁵¹

Die Qualitätssicherung von Arbeitsfördermaßnahmen ist – angesichts der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit und der knappen öffentlichen Haushalte – ein immer drängenderes Thema. Auch hier gilt, ebenso wie bei den herausgebildeten Kommunikationsstrukturen und Steuerungsinstrumenten in den Regionen, dass es keine allgemeingültige Vorgabe zur Erreichung von Qualitätsstandards geben kann. Daher muss die diesbezügliche Diskussion die in den Regionen entstandenen Kriterien flexibel aufgreifen und mit landespolitischen oder übergeordneten Qualitätskriterien verbinden, wobei ein systematischer Erfahrungsaustausch und die Vermittlung von best-practice-Beispielen zur Weiterentwicklung des – erst am Anfang befindlichen – Prozesses der Qualitätssicherung von Arbeitsförderung führen kann. Qualitative Indikatoren, die gegenwärtig bereits genutzt werden, ist neben der Anwendung von Agenda-21-Kriterien⁵² die Einbindung von Projekten in strukturpolitische Entwicklungspläne der Regionen oder instrumentenspezifische Kriterien. Auch die Standard-Querschnittsindikatoren des Bundesarbeitsministeriums geben gewisse Mindeststandards vor: Ausrichtung von Arbeitsförderprojekten auf die Dienstleistungswirtschaft, auf die IuK-Technologien oder solche zur Unterstützung von Chancengleichheit.

Durch die Einbindung dieser und anderer – wie erwähnt noch in der Entwicklung befindlicher – Qualitätskriterien in das Monitoringsystem kann dieses auch einen Beitrag zum Aufbau eines umfassenden Qualitätssicherungssystems im Bereich der Arbeitsförderung leisten.

⁵¹ Vergleiche dazu LASA-Dokumentation Nr. 8.

⁵² Derartige Indikatoren finden beispielsweise in Cottbus als Auswahl- und Qualitätskriterium von Projekten der Arbeitsförderung Anwendung.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die wichtigsten **Ziele** des Kommunikationssystems die Herstellung von größerer Verbindlichkeit, Transparenz und Kommunikation sind, um

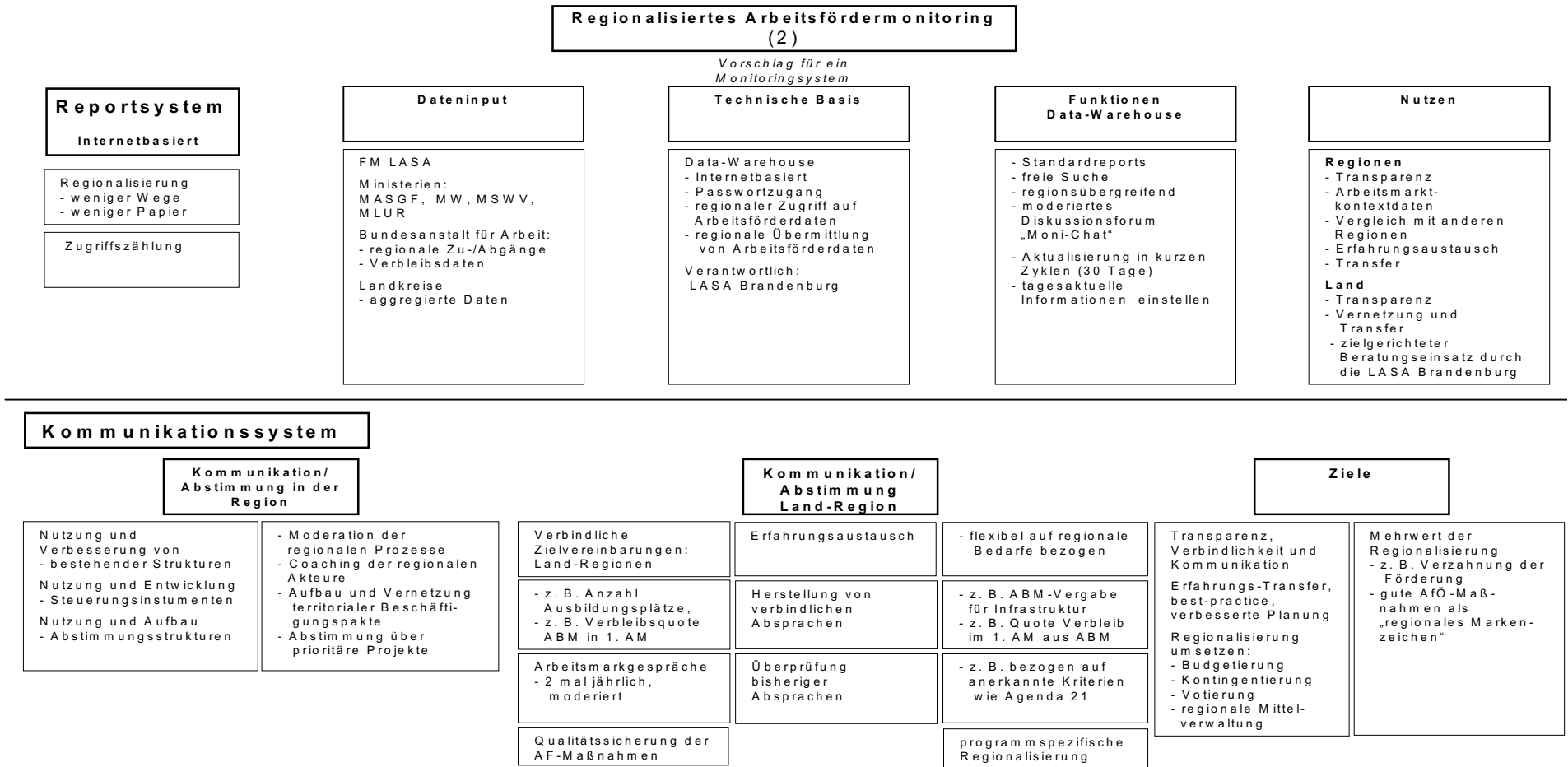
- die regionalisierte Arbeitsförderung im Interesse der im Land und in den Regionen lebenden Menschen umzusetzen und die Instrumente der Budgetierung, Kontingentierung, Votierung und der regionalen Mittelverwaltung effektiver einzusetzen und zu begleiten;
- den Transfer von Erfahrungen und best-practice-Beispielen effektiver zu gestalten und den Mehrwert regionalisierter Arbeitsförderung – z.B. durch deren größere Bedarfs- und Problemnähe oder durch die synergetische Verzahnung verschiedener Politikfelder in den Regionen – zu dokumentieren und nachzuweisen;
- die Regionen zu ermutigen, „ihre“ Arbeitsförderpolitik zu gestalten, sie als regionales Markenzeichen zu entwickeln und sich damit zu profilieren.

Im Rahmen des erwähnten LASA-Workshops zum vorliegenden Projekt haben die anwesenden regionalen Akteure deutlich gemacht, dass sie vom **Kommunikationssystem** einen hohen **Nutzen** erwarten, und zwar:

- klare, überprüfbare Zielvereinbarungen zwischen Land und Regionen und die stärkere Einbindung der Regionen in die Politikfindung und Politikumsetzung;
- Unterstützung durch das Land bei der Gestaltung der regionalen Arbeitsförderung;
- stärkere Selbstorganisation der Region und höhere Handlungs- und Gestaltungsfreiräume (beispielsweise durch bottom-up-Verfahren);
- stärkere Umsetzung regionaler Prioritäten bei der Arbeitsförderung und ganzjährige Bewilligungsfähigkeit (neben der „Genehmigung nach Eingang“ die „Genehmigung nach Prioritätenliste“);
- Mobilisierung des Engagements in den Regionen (vor Ort).

Die folgende Abbildung stellt abschließend das konzipierte regionalisierte Arbeitsförder-Monitoringsystem für Brandenburg nochmals im Zusammenhang von Reportsystem und Kommunikationssystem vor.

Abbildung 10 Konzept eines regionalisierten Arbeitsförder-Monitoringsystems



7.4 Indikatoren

Das skizzierte Reportsystem im Rahmen des vorgeschlagenen regionalisierten Arbeitsförder-Monitorings Brandenburgs sollte eine – von der Primärdateneingabe und der Datenverwaltung technisch unabhängige – Auswertungsplattform beinhalten, die über geeignete Schnittstellen den verschiedenen, eindeutig definierten Nutzern auf Landes- und Regionalebene den Datenzugang ermöglicht sowie vorgegebene, aber auch frei wählbare Auswertungsmöglichkeiten anbietet. Damit kann die Transparenz von Förderentscheidungen und von Prozessverläufen gewährleistet sowie die bessere Steuerung von Arbeitsmarktpolitik im Land Brandenburg auf allen beteiligten Ebenen unterstützt werden.

In einer ersten Entwicklungsphase der Auswertungsplattform des Monitoringsystems halten die Gutachter den folgenden Datenkranz arbeitsförderrelevanter Informationen für erforderlich, um die – in der Ausschreibung vorgegebenen – Ziele der Einrichtung des regionalisierten Arbeitsförder-Monitoringsystems zu erreichen (Abbildung 11).

Sämtliche Daten sollten – mit Ausnahme von regional prioritären Projekten, deren Realisierungsstatus vom Nutzer aus den jeweiligen Regionen durch einen speziellen Zugangscode eindeutig identifizierbar sein muss – ausschließlich aggregiert nach Regionen und Förderinstrumenten auswertbar sein. Insbesondere dürfen aus Datenschutzgründen keine Einzelinformationen auf Projekt-, Träger- oder Individualebene von der Auswertungsplattform abrufbar sein.

Abbildung 11 Indikatorenvorschläge für die Auswertungsplattform des Reportsystems

	Input (SOLL) Input-Indikatoren	Umsetzung/Realisierung (IST) Verlaufs- und Output- Indikatoren	Ergebnisse Ergebnis-Indikatoren
(weitgehend) verfügbare Indikatoren	<ul style="list-style-type: none"> geplanter Mitteleinsatz (ESF/Land, Dritte) nach Förderinstrumenten und Regionen* geplante Teilnehmerzahl (einschl. Zielgruppenspezifikation, z.B. Frauen) nach Förderinstrumenten und Regionen* 	<p>Antragsdaten</p> <ul style="list-style-type: none"> beantragte Mittel (ESF/Land, Dritte) nach Förderinstrumenten und Regionen beantragte Teilnehmerzahl (einschl. Zielgruppenspezifikation, z.B. Frauen) nach Förderinstrumenten und Regionen <p>Bewilligungsdaten</p> <ul style="list-style-type: none"> bewilligte Mittel (ESF/Land, Dritte) nach Förderinstrumenten und Regionen bewilligte Teilnehmerzahl (einschl. Zielgruppenspezifikation, z.B. Frauen) nach Förderinstrumenten und Regionen <p>IST-Daten</p> <ul style="list-style-type: none"> abgeflossene/ingesetzte Mittel (ESF/Land, Dritte) nach Förderinstrumenten und Regionen erreichte Teilnehmerzahl (einschl. Zielgruppenspezifikation, z.B. Frauen) nach Förderinstrumenten und Regionen 	<ul style="list-style-type: none"> Abbruch-Indikator (zielgruppen- und maßnahmespezifisch) Qualitäts-Indikator (Teilnehmerzufriedenheit, Maßnahmestandards, wie Praxisnähe, Zertifizierung des Trägers) Erfolgs-Indikator (erfolgreicher Abschluss der Maßnahme) Übergangs-Indikator (Arbeitslosenverbleib 1 Monat nach Maßnahmeende) Verbleibs-Indikator (Teilnehmerverbleib 6 Monate nach Maßnahmeende) <p>Die konkrete Auswahl der Indikatoren zur Bewertung der Ergebnisse der Arbeitsförderung hat sich situationsadäquat nach den Förderinstrumenten, nach den Zielen und/oder den regionalen Kontextbedingungen zu richten.</p>
		Möglichkeit der Identifizierung regionstypischer Arbeitsförderlandschaften (nach Instrumenteneinsatz, Finanzierungsbeiträgen – z.B. Verknüpfungsmöglichkeiten von Mitteln/RL verschiedener Drittmittelgeber – sowie Teilnehmerstrukturen) sowie des Ausweises regionsspezifischer Ergebnisse der Arbeitsförderung.	
zu ergänzende Indikatoren	<ul style="list-style-type: none"> Geplante Zielvereinbarungen Land-Region mit den vereinbarten Indikatoren (Mittel, Instrumente, Teilnehmer) Bestimmung regional prioritärer Projekte 	<ul style="list-style-type: none"> Anzahl der abgeschlossenen Zielvereinbarungen und deren Inhalte finanzielle und physische Ist-Daten zu den abgeschlossenen Zielvereinbarungen Angaben zu beantragten, bewilligten, abgeschlossenen Projekten mit regionaler Priorität 	<ul style="list-style-type: none"> Standard-Querschnittsindikatoren des BMA (Ausrichtung von Projekten auf: DL-Wirtschaft, IuK-Technologien, Chancengleichheit) Agenda 21-Kriterien Einbindung von Projekten in strukturpolitische Entwicklungspläne von Regionen instrumentenspezifische QS-Kriterien
* soweit entsprechend den Fortschritten bei der Regionalisierung der Arbeitsförderung (z.B. im Rahmen von Kontingentierungen) relevant			

8 WEITERE ARBEITSSCHRITTE ZUR EINRICHTUNG EINES REGIONALISIERTEN ARBEITSFÖRDER-MONITORINGSYSTEMS IN BRANDENBURG

Bei der Implementation des vorgeschlagenen Arbeitsförder-Monitoringsystems handelt es sich selbst um einen Prozess, der – wie das Beispiel des AMS Österreich zeigt – durchaus mehrere Jahre in Anspruch nehmen kann. Dies bedeutet letztlich, dass sich bestimmte Formen der Ausgestaltung des von den Gutachtern konzipierten Systems aufgrund künftiger Erfahrungen zu bestimmten Zeitpunkten als obsolet oder gar unpraktikabel erweisen können. Daher wird bereits an dieser Stelle angeregt, sofern es zu einer Entscheidung zur Einrichtung eines regionalisierten Arbeitsförder-Monitoringsystems in Brandenburg kommen sollte, geeignete Mechanismen der Begleitung und Bewertung zu installieren sowie die beständige Weiterentwicklung des Systems entsprechend den laufenden Untersuchungsbeurteilungen voranzutreiben.

Ausgehend vom gegenwärtigen Kenntnisstand werden im Einzelnen die folgenden Arbeitsschritte zur sukzessiven Einrichtung eines regionalisierten Arbeitsförder-Monitoringsystems vorgeschlagen:

1. Prüfung und Grundsatzentscheidung des MASGF zur Einrichtung eines solchen Systems unter Einbeziehung aller relevanten Partner, insbesondere der kommunalen Spitzenverbände.
2. Detailkonzeptionierung der inhaltlichen und technischen Architektur dieses Systems in partnerschaftlicher Abstimmung mit den politisch, fachlich und operativ beteiligten Akteuren auf Regional- und Landesebene sowie Quantifizierung der mit der Einrichtung verbundenen Kosten.
3. Klärung der Finanzierung des Aufbaus und des Betriebs des regionalisierten Arbeitsförder-Monitoringsystems.⁵³
4. Schrittweiser Aufbau der einzelnen Elemente des Monitoringsystems in der Reihenfolge: Erstens Kommunikationssystem, zweitens Auswertungsplattform, drittens Diskussions- und Präsentationsplattform („Monitoring-Chat“), viertens Info-System zu Kontextindikatoren und fünftens Info-System zu Wirkungsindikatoren.
5. Verbindung des Monitoringsystems mit anderen Bestandteilen der Praxis der Arbeitsmarktpolitik im Land Brandenburg (Programmgenese, Controlling, externe Evaluation usw.).

Als weitere Anregung sei darauf verwiesen, dass das im Arbeitsförder-Monitoringsystem vorgesehene Element „Info-System zu arbeitsmarktpolitischen Kontextindikatoren“– dies

⁵³

Aus Sicht der Gutachter ist die Finanzierung der Entwicklung und des Aufbaus eines solchermaßen konzipierten Arbeitsförder-Monitoringsystems entsprechend der Festlegungen im Gemeinschaftlichen Förderkonzept für die neuen Bundesländer zum Einsatz der Strukturfonds in der Förderperiode 2000 - 2006 sowie den darauf fußenden Bestimmungen des Operationellen Programmes des Landes Brandenburg aus Mitteln der Technischen Hilfe-ESF möglich.

verdeutlichen die im vorliegenden Abschlussbericht dargelegten Beispiele aus anderen (Bundes)Ländern⁵⁴ – perspektivisch und schrittweise zu einem umfassenderen Arbeitsmarkt-Monitoringsystem ausgebaut werden könnte.

⁵⁴

Vergleiche dazu insbesondere die Ausführungen zur PROSPEKT-Methode im Abschnitt 3.3.

9 LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS

Activa: Präsentationsunterlagen zu Prospekt-Activa. Manuskript.

Bosch, G./ Knuth, M./ Seifert, H./ Welsch, J. 1987: Beschäftigungspolitik in der Region. Düsseldorf

Brinkmann, Christian: Zielcontrolling und Evaluation im Rahmen von Arbeitsförderung. In: IAB Werkstattbericht Nr. 2/1999.

Europäische Kommission: Annex 1 bis 5 der Leitlinien für die Begleit- und Bewertungssysteme der Interventionen des ESF für den Zeitraum 2000-2006. Manuskript: Stand Juli 1999.

Europäische Kommission: Evaluating socio-economic programmes. Volume 1-6, Luxemburg: 1999.

Europäische Kommission: Leitlinien für die Begleit- und Bewertungssysteme der Interventionen des ESF für den Zeitraum 2000-2006. Manuskript: Stand Juli 1999.

Europäische Kommission: Technisches Dokument 3: Einbeziehung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in die Strukturfondsmaßnahmen. Typoskript: Dezember 1999.

Europäische Kommission: Vademecum: Planungsdokumente für die Strukturfonds im Zeitraum 2000-2006. (Download aus dem Internet als HTM-Dokument vom 24.09.1999 vom Server der EU mit der URL:
http://www.inforegio.org/wbdoc/docoffic/vm20002006/vademecum_de.htm.)

Europäische Kommission: Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen.

Europäische Kommission: Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds.

Europäische Kommission: Verordnung (EG) Nr. 1261/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung.

Europäische Kommission: Verordnung (EG) Nr. 1262/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 betreffend den Europäischen Sozialfonds.

Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung (Hrsg.): Arbeitsmarktmonitoring. Verfahren und Methoden, G.I.B. info 2/1999, Bottrop:1999.

- Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung (Hrsg.): Methoden der Bedarfsermittlung. Workshop-Dokumentation. Dortmund 3. September 1997, Bottrop:1998.
- Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung (Hrsg.): Verfahren zur Ermittlung des regionalen Qualifikationsbedarfs, Bottrop:1998.
- Hild, Paul: Netzwerke der lokalen Arbeitsmarktpolitik. Berlin: 1997.
- Hirschenauer, Franziska: Clusteranalytische Typisierung der west- und ostdeutschen Arbeitsamtsbezirke zur vergleichenden Betrachtung regionaler Eingliederungsbilanzen, MittAB-Sonderdruck, Nürnberg: 1999.
- Kruse, Heinz: Reform durch Regionalisierung. Eine politische Antwort auf die Umstrukturierung der Wirtschaft, Frankfurt/M., New York: 1990.
- LASA Brandenburg GmbH (Hrsg.): Das Hochwassersonderprogramm der Arbeitsförderung 1997/98 im Land Brandenburg. Ergebnisse – Erfahrungen – Empfehlungen aus der Umsetzung. LASA-Dokumentation Nr. 7, Potsdam: 1999a.
- LASA Brandenburg GmbH (Hrsg.): Erfahrungen und Probleme bei der regionalen Steuerung von Arbeitsförderung – Dokumentation eines LASA-Kolloquiums am 28. Oktober in Bad Liebenwerda, Potsdam: 1999b.
- Mertens, A.: Arbeitsmarktmonitoring – Verfahren und Methoden in der aktuellen Diskussion und Praxis, in: GIB info 2/99. Bochum: 1999.
- Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg (Hrsg.): Tätigkeitsspektrum, Wirksamkeit, Akzeptanz und Handlungspotentiale der „Regionalstellen Frauen und Arbeitsmarkt“ im Land Brandenburg, Potsdam: 1999.
- Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg (Hrsg.): Dokumentation des Workshops zum Handlungsfeld „Regionalisierung und regionale Initiative“ vom 27. Mai in Potsdam, Potsdam: 1999.
- Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg (Hrsg.): Landesprogramm Qualifizierung und Arbeit für Brandenburg, Potsdam: März 1999.
- Nickel, Jörg/ Schittenhelm, Anja 1999: „Regionalisierung braucht Beratung“ Untersuchung ausgewählter Regionalisierungsmodelle der Arbeitsförderung in Brandenburg im Hinblick auf die Weiterentwicklung von Beratungs- und Serviceangeboten. im Erscheinen
- Qualifizierungs-Netzwerk Uckermark (Hrsg.): Bildungsprogramm 2000, Prenzlau: 2000.
- Schmachtenberg, Rolf 1998: Arbeitsfördermaßnahmen von strukturpolitischer Bedeutung. Finanzierung und wettbewerbliche Vergabe. in: Kommunal Nr. 24 1998, S. 14 - 15
- Tassinopoulos, Alexandros: Gewinner und Verlierer des regionalen Strukturwandels, IAB-Materialien, aus: Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 3/1998.

10 ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
AMS	Arbeitsmarktservice Österreich
AsS	Arbeit statt Sozialhilfe
BA	Bundesanstalt für Arbeit
BLV-ABS	Brandenburger Landesverband der ABS-Gesellschaften
DWH	DataWareHouse (Datenbanksystem, welches dem Nutzer die Möglichkeit zu weitestgehend selbst definierten Abfragen eröffnet)
ESF	Europäischer Sozialfonds
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EU	Europäische Union
FMLASA	Fördermittelbegleitsystem der LASA
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit
KOM	Europäische Kommission
LAPRO	Landesprogramm Qualifizierung und Arbeit für Brandenburg
LASA	Landesagentur für Struktur und Arbeit Brandenburg GmbH
MASGF	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg
MLUR	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Raumordnung des Landes Brandenburg
MW	Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg
MSWV	Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg
SGB III	Drittes Buch des Sozialgesetzbuches

11 ANHANG

ANLAGE 1 Begleitungs- und Bewertungssystem am Beispiel der ESF-Interventionen 2000-2006

Bezugsrahmen	GFK/ EPPD/ OP		
Allgemeines Ziel (hauptsächlich relevant für Ziel 1-Programme)		Politikbereich (Schwerpunkte)	
Besondere Ziele ← → Allgemeines Ziel		Ergänzung zur Programmplanung (Maßnahmen)	
		Besondere Ziele ← → Allgemeines Ziel	Besondere Ziele
INDIKATOREN	* Gemeinsames Minimum * Finanzielle Ausführung	* Quantifizierte Ziele	Output-, Ergebnis- und Auswirkungsindikatoren zu einem repräsentativen Maßnahmenpaket (brutto/netto und direkt/indirekt)
BEGLEITUNG	* NAP * Sozioökonomischer Kontext * aktueller Stand der Umsetzung des EPPD * Voraussetzungen für die Umsetzung * Jahresbericht der Verwaltungsbehörde und des Begleitausschusses		* Quantitative und qualitative Begleitung der Maßnahmen
BEWERTUNG	* Kohärenz * Relevanz * Wirksamkeit * Effizienz * Globale Einschätzung der Ergebnisse und Auswirkungen		Auswirkungen der für die eingehende Begleitung ausgewählten Maßnahmen
LEISTUNGSGE- BUNDENE RESERVE	* Ebene der Anwendung der Reserve * Zuweisungsmechanismus * Finanz- und Verwaltungsindikatoren sowie Zielsetzungen, wenn die Reserve für Programme eingesetzt wird	Finanz- und Verwaltungsindikatoren sowie Zielsetzungen, wenn die Reserve für Prioritäten eingesetzt wird	Wirksamkeitsindikatoren und Zielsetzungen für bestimmte Maßnahmen

Quelle: Europäische Kommission: Leitlinien für die Begleit- und Bewertungssysteme der Interventionen des ESF für den Zeitraum 2000 bis 2006. Manuskript: Stand Juli 1999.

ANLAGE 2 Systematisierung der Indikatoren am Beispiel der ESF-Interventionen 2000-2006

Interventionsarten	Indikatoren für Ressourcen und Realisierung		Ergebnis- und Auswirkungsindikatoren		
	Indikatoren für Ressourcen und Realisierung (gemeinsames Minimum)	Spezifische Realisierungsindikatoren der Maßnahmen	Ergebnisindikatoren auf der Ebene der Maßnahmen	Auswirkungsindikatoren auf der Ebene der Maßnahmen	Verbindungen mit den Zielen auf der Ebene der Politikbereiche
Maßnahmen zur Unterstützung für Personen	<ul style="list-style-type: none"> * ausgegebene Beträge * Anzahl der Empfänger pro Jahr * Verteilung nach Frauen und Männern * Verteilung nach Stellung auf dem Arbeitsmarkt * Nichterwerbstätige * Anzahl der Projekte und begünstigten Unternehmen (jährlich) 	<ul style="list-style-type: none"> * Eigenschaften der Empfänger: Qualifikation, Alter, andere persönliche oder soziale Eigenschaften * Anzahl der Entwicklungspläne * Anzahl der beteiligten Lohnempf. 	<ul style="list-style-type: none"> * Ausgangsquote * Abbruchquote * Zufriedenheitsquote 	<ul style="list-style-type: none"> * Dauerhafte Stabilität der Ausgangsquote * Zufriedenheitsquote 	<ul style="list-style-type: none"> * Interpretation der Ausgangsquote * Interpretation der Zufriedenheitsquote
Maßnahmen zur Unterstützung für Strukturen und Systeme	<ul style="list-style-type: none"> * ausgegebene Beträge * Anzahl der Projekte 	<ul style="list-style-type: none"> * Anzahl der Projektpartner * Anzahl der ausgebildeten Ausbilder * Anzahl der Beschäftigungs- oder Ausbildungszentren, die von der Unterstützung profitieren * Kapazität der Systeme * Verbesserung der Systeme 	<ul style="list-style-type: none"> * Abdeckungsquote * Zufriedenheitsquote 	<ul style="list-style-type: none"> * Quote des positiven Ausgangs der indirekten Empfänger * Zufriedenheitsquote der indirekten Empfänger 	
Flankierende Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> * ausgegebene Beträge * Anzahl der Projekte 	<ul style="list-style-type: none"> * Anzahl der angebotenen Leistungen * Anzahl der Verträge/ Protokolle der Zusammenarbeit * Anzahl und Arten der an der Maßnahme beteiligten Partner 	<ul style="list-style-type: none"> * Abdeckungsquote * Zufriedenheitsquote der indirekten Empfänger 	<ul style="list-style-type: none"> * Quote des positiven Ausgangs für die Empfänger der Maßnahmen * Zufriedenheitsquote der indirekten Empfänger 	

Quelle: Europäische Kommission: Leitlinien für die Begleit- und Bewertungssysteme der Interventionen des ESF für den Zeitraum 2000 bis 2006. Manuskript: Stand Juli 1999.

ANLAGE 4 Dreistufiger Umsetzungsansatz der adressorientierten Evaluation von Arbeitsmarktpolitik (Brandenburger Konzept)

I. Verwaltungsinternes Monitoring	II. Vergabe von Evaluationsstudien an Dritte	III. Politikberatende Arbeitsmarktforschung nutzen
<p>Zielvorgabe: Prozessbegleitende Dokumentation, Programmanalyse und Programmsteuerung</p> <p>durch: laufende Beobachtung der unmittelbaren Ergebnisse der Förderung anhand der Erhebung und Auswertung ausgewählter Indikatoren, z.B.</p> <ul style="list-style-type: none"> * Ausschöpfung des Programms * Anzahlen und Abbrecherquoten * Zielgruppenberücksichtigung * Regionale Verteilung * Verbleib <p>Struktur- und Wirksamkeitsanalysen zur Arbeitsmarktpolitik</p> <p>Gewinnung von Basisdaten für II.</p>	<p>Zielvorgabe: vertiefende Analyse zur Passfähigkeit, Akzeptanz, Wirkung und Wirksamkeit bestehender Förderprogramme sowie deren Weiterentwicklung, Entwicklung neuer Programme</p> <p>durch: sozialwissenschaftliche Untersuchungen zur Arbeitsmarktentwicklung sowie zur Wirksamkeit der Arbeitsförderprogramme (Programmkonzeption und Programmadministration, Implementation und Akzeptanz, Wirkung und Wirksamkeit)</p> <p>ex-ante</p> <ul style="list-style-type: none"> * Studien zur Beschäftigungs- und Arbeitsmarktsituation * programm vorbereitende Studien <p>on-going</p> <ul style="list-style-type: none"> * Wirkungsuntersuchungen zur Arbeitsförderung - förderpunktbezogene Eval. - Evaluation von Beratungsstrukturen - Begleitforschung zu Modellförderung - Querschnittstudien <p>ex-post</p> <ul style="list-style-type: none"> * Querschnittstudie ex post-Bewertung 	<p>Zielvorgabe: Konzeptentwicklung und Synergieeffekte für I. und II., Weiterentwicklung bestehender Förderprogramme, Entwicklung neuer Programme</p> <p>durch: Aufbereitung der vorliegenden Ansätze und Erkenntnisse der politikberatenden Arbeitsmarktforschung als Impulsangebote für die Programmentwickler, z.B.</p> <ul style="list-style-type: none"> * Grundsatzarbeit zur Konzeptentwicklung für internes Monitoring und externe Evaluation * Programmbezogene Wirkungsstudien * Gesamtwirtschaftlich orientierte Wirkungsanalysen zur Arbeitsmarktpolitik * Erfahrungen aus anderen Ländern

Quelle: Bangel, Bettina: *Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik aus Ländersicht. Die Brandenburger Konzeption der adressatenorientierten Evaluation*, in: *ibv 45/99*, Nürnberg: 1999.