

Hält Brandenburg der Konkurrenz anderer Regionen in Europa stand?

Erfahrungen mit Regionalbudgets auf Landesebene

(Böll-Stiftung: Labor Brandenburg – Diskussionen zur Bürgergesellschaft in unserem Land)

1 Einleitung

Das Thema Regionalisierung ist ein aktuelles Thema, das sich wachsendem Interesse erfreut. So hat es auch in der Arbeitsmarktpolitik mit der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe einen Regionalisierungsschub gegeben.

Im April 2005 schrieb das MASGF den Ideenwettbewerb „Regionalentwicklung stärken - Langzeitarbeitslose schneller integrieren (Regionalbudget)“ aus, in dessen Folge die Landkreise Barnim, Prignitz, Spree-Neiße und die kreisfreie Stadt Potsdam als Sieger von 16 Beteiligten in einem noch laufenden Modellversuch nach eigenen Konzepten ihre regionale Arbeitsmarkt- und regionale Strukturentwicklung mit Hilfe von ESF-Förderung verknüpfen können.

Warum und wie will das Land die Kreise und kreisfreien Städte des Landes in ihrer mit dem SGB II neuen Verantwortung für Beschäftigungspolitik stärken? Welche Erfahrungen gibt es bisher damit? Und mit Blick auf das Thema des Tages – wie ordnet sich die Förderung über Regionalbudgets in der Arbeitsmarktpolitik in die europäische Strukturpolitik ein?

Ich will mit letzterem beginnen, denn daraus leiten sich die Gründe für den wachsenden Blick brandenburgischer Förderpolitik auf die Regionen des Landes ab.

2 Regionalisierung und Regionalbudgets als Teil europäischer Strukturpolitik

In der Arbeitsmarktpolitik ist im Zuge von Maßstabsvergrößerung in Europa und der Etablierung supranationaler Organisationen ein Mehrebenensystem entstanden, das auf staatlicher Seite die Europäische Kommission, den Bund und die Bundesländer erfasst und sich darüber hinaus auch auf Regionen und Kommunen, letztere neuerdings neben der Bundesagentur für Arbeit auch als Träger der Grundsicherung, erstreckt. Als weitere Akteure und Interessierte sollten schließlich auch Träger und Betroffene nicht vergessen werden. Damit wird eine Vielzahl mittel- oder unmittelbar Beteiligter beschrieben. In die Gestaltung von Arbeitsmarktpolitik sind alle staatlichen Ebenen einbezogen.

Angesichts des damit entstandenen komplexen Steuerungsgefüges gelangt das von uns gewohnte hierarchische Ordnungsmodell an seine Grenzen. Diese Grenzen lassen sich auch als Dilemmata oder Defizite staatlicher Regulierung beschreiben: wir wissen zu wenig, Instrumente passen nicht zu den Zielen, die ursprüngliche Intention von Regelungen erweist sich als nicht durchsetzbar.

Je komplexer politische Prozesse sind, desto größer ist das Risiko, an den genannten Dilemmata politischer Regulierung zu scheitern.

Die Europäische Kommission hat bereits im Vorfeld der laufenden Förderperiode auf die Dilemmata klassischer Regulierung reagiert und Pilotvorhaben zur Etablierung neuer Steuerungsformen gestartet. Vor dem Hintergrund von Globalisierung, anhaltend hoher Arbeitslosigkeit und einer Dominanz passiver Leistungen bei Arbeitslosigkeit schlug die Europäische Kommission im Vorfeld der Förderperiode 2000-2006 das Konzept der territorialen Beschäftigungspakte (TEP) vor. Das Konzept dieser Territorialen Beschäftigungspakte zielte darauf ab, die in den einzelnen Gebieten vorhandenen endogenen Ressourcen zu erschließen, um ein Bottom-up-Entwicklungskonzept sowie eine integrierte und innovative Strategie durchführen zu können, die von einer breiter angelegten Partnerschaft umgesetzt wird, in der die örtliche Zivilgesellschaft durch ihre bedeutendsten Mitglieder möglichst umfassend repräsentiert ist.

Regionalisierung erscheint damit als Ausweg aus den Steuerungsdilemmata hierarchischer Ordnung. Die ESF-Verordnung für die aktuelle Förderperiode setzte mit der Förderung lokaler Beschäftigungsinitiativen bereits einen eigenständigen Akzent hinsichtlich der Entwicklung und Ausgestaltung einer regionalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik.

Der Entwurf der neuen ESF-Verordnung geht hierüber noch deutlich hinaus.

Artikel 3 Absatz 1e) führt die „Mobilisierung für Reformen in den Bereichen Beschäftigung und Eingliederung, insbesondere durch Förderung von Unternehmensgründungen, der Weiterentwicklung und der Umsetzung von Partnerschaften, Bündnissen und Initiativen über die Vernetzung der maßgeblichen Akteure wie Sozialpartner und Nichtregierungsorganisationen auf nationaler, regionaler, lokaler und transnationaler Ebene“ als eigenständigen Förderschwerpunkt ein.

Für die Landesarbeitsmarktpolitik bedeutet dies, dass sie sich in die Rahmenbedingungen, die einerseits durch die Ausrichtung der bundesrepublikanischen Arbeitsmarktpolitik und andererseits durch die institutionellen Bestimmungen und strategischen Ziele auf europäischer Ebene geschaffen werden, einordnen muss. Das hat sie bereits in der nun zu Ende gehenden Förderperiode getan und das will sie auch weiterhin tun.

3. Das Bisherige – zunehmende Regionalisierung brandenburgischer Arbeitsmarktpolitik

Die Arbeitsmarktpolitik in Brandenburg nahm die Regionen bereits frühzeitig in ihren Fokus. Insbesondere ging es dabei um Ansätze zur Verknüpfung von Beschäftigungsförderung mit Vorhaben zur Entwicklung der regionalen Infrastruktur sowie zur Förderung der ansässigen Wirtschaft. Einerseits wurden kombinierte Arbeits- und Strukturfördevorhaben selbst gefördert und andererseits wurde die Schaffung deren Voraussetzung in Form der Förderung von Projektentwicklungskapazitäten unterstützt.

Bei der Förderung kombinierter Arbeits- und Strukturförderprojekte ist zunächst auf die Unterstützung kreislicher Strukturförderprogramme zu verweisen, die bereits frühzeitig - zum Teil bereits in den frühen neunziger Jahren - in verschiedenen Landkreisen umgesetzt wurden. Hinzu kamen verschiedene Schwerpunktinitiativen des Landes Brandenburg.

Darüber hinaus förderte das Land Brandenburg in den 90er Jahren eine Reihe von Modellprojekten, in denen die begleitende Unterstützung regionaler Projektentwicklung im Kontext von Strukturfördervorhaben im Mittelpunkt stand. Hier ging es also weniger um die Durchführung von Infrastrukturvorhaben selbst als um die Absicherung deren Entwicklung. Als Engpass war ein Mangel sowohl an Projektentwicklungskapazitäten als auch Kapazitäten zur Einbindung von Projekten in regionale Zusammenhänge, Entwicklungspläne und Akteurs-Netzwerke diagnostiziert worden.

Die Projekte waren überwiegend direkt bei den Landkreisen oder den regionalen Wirtschaftsfördergesellschaften angesiedelt. Sie hatten die Aufgaben, regionale Akteure zusammenzuführen und strukturwirksame Projekte zu entwickeln.

Die Erfahrungen aus diesen Projekten führten zum flächendeckenden Angebot der Verzahnungsförderung ab 2001. Die dort Aktiven bündelten regionale Entwicklungsvorhaben und versuchten sie mit bestehenden Instrumenten der Arbeitsförderung zu verknüpfen, um so einen infrastrukturellen Mehrwert zu erzielen und zugleich positive Beschäftigungseffekte insbesondere für Arbeitslose zu erzielen.

Charakteristisch für die Unterstützung der Verzahnung von Arbeits- und Infrastrukturpolitik sowohl hinsichtlich der Förderung von kombinierten Arbeits- und Strukturfördervorhaben als auch hinsichtlich der Förderung von Projektentwicklungskapazitäten war, dass es sich vorrangig um Top-Down-Initiativen des Landes handelte, die auf bestehende Förderprogramme sowie vorgegebene Instrumente zurückgriffen und versuchten durch intelligente Kombination von Förderungen deren infrastrukturelle und beschäftigungsseitige Reichweite zu erhöhen.

3 Das Neue: Regionalbudgets

Mit der modellhaften Erprobung der Regionalbudgets greift das Land diese Aktivitäten auf und entwickelt sie vor dem Hintergrund des eingangs bereits erwähnten Regionalisierungsschubes bei Einführung des SGB II weiter. Dabei stehen zwei Aspekte im Vordergrund. Zum einen basieren die Regionalbudgets auf einem für die Brandenburger Arbeitsmarktpolitik neuen Steuerungsansatz und zum anderen geht es – letztlich im Zusammenhang hiermit – um eine neue Rolle der regionalen Akteure.

Da, wie vorhin bereits erwähnt, klassische Top-Down-Verfahren erfahrungsgemäß zunehmend zu eher unzureichenden Ergebnissen führen, erscheinen für Arbeitsmarktpolitik im Rahmen des Mehrebenen-systems von EU, Bund, Land und Kommune neue, so genannte „weiche“ Steuerungsformen geboten zu sein.

Im Rahmen der Regionalbudgets schließt das MASGF daher mit den Landkreisen Zielvereinbarungen ab. Das Land verzichtet damit nicht auf eine Steuerung im Sinne der absichtsvollen Beeinflussung sozialer, hier arbeitsmarktpolitischer Prozesse. Das Land verzichtet aber im Interesse des Erfolges auf autoritative Vorgaben.

Die Zielvereinbarungen basieren auf Konzepten, die die regionalen Akteure auf Grundlage einer regionalen arbeitsmarktpolitischen Stärken-Schwächen-Analyse und unter Bezug auf kreisliche Entwicklungskonzepte und die Arbeitsprogramme der Grundsicherungsträger erstellt haben. Zugleich besteht für die Landkreise und kreisfreien Städte die Freiheit, neue und regionalspezifische Instrumente, die den Rahmen des SGB II und SGB III übersteigen, zu entwickeln und zu nutzen.

In den Regionalbudgets gewinnen die regionalen Akteure eine neue Bedeutung. Die Landkreise und kreisfreien Städte handeln gleichberechtigt mit dem Land gemeinsame Ziele der Regional- und Beschäftigungsentwicklung aus.

Die regionalen Akteure werden darüber hinaus unmittelbar in die Definition von Fördervoraussetzungen und in die Bewilligung von Fördermitteln einbezogen. Entscheidend sind der von den regionalen Akteuren bestimmte regionale Entwicklungsbedarf und die von ihnen vorgeschlagenen Wege seiner Befriedi-

gung. Darüber hinaus wird das Verhältnis zwischen Kommune und Grundsicherungsträger weiterentwickelt.

Es ist durch den gemeinsamen Willen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, vor allem der Langzeitarbeitslosigkeit, bei gleichzeitiger Generierung von Struktureffekten gekennzeichnet. Schließlich bedarf es einer vertrauensvollen Kooperation zwischen Region und regionalen Beschäftigungsträgern und Unternehmen, da diese letztlich die Garanten der Zielerreichung sind. Die Regionalbudgets können somit als Politiknetzwerk verstanden werden, bei dem der Ausgestaltung der regionalen Akteurskooperationen eine wesentliche Bedeutung zukommt.

Die Regionalbudgets überschreiten damit bisherige Ansätze der Verzahnung von Arbeits- und Infrastrukturpolitik dabei deutlich.

Denn zunächst handelt es sich nunmehr im Wesentlichen um Bottom-Up-Initiativen, bei deren konkreter Ausgestaltung der regionalen Ebene eine erheblich größere Bedeutung und Verantwortung zukommt als im Rahmen früherer Aktionen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass es im Rahmen der Regionalbudgets nicht mehr allein gilt, die einzusetzenden Instrumente zu koordinieren, sondern diese können nunmehr auch selbst gestaltet werden. Diese höheren Freiheitsgrade lassen erwarten, dass die Regionalbudgets zu einem nicht zu unterschätzenden Element einer abgestimmten und kohärenten regionalen Entwicklungsstrategie werden.

4 erste Erfahrungen

Die Modellphase für die Regionalbudgets ist noch nicht abgeschlossen. Im Folgenden will ich einerseits überblicksartig, andererseits exemplarisch eine vorsichtige Zwischenbilanz der modellhaften Erprobung von Regionalbudgets ziehen. Meinen Ausführungen liegt im Wesentlichen der Umsetzungsstand per 30.06.2006 zugrunde. Insoweit ist zu betonen, dass hier nur ein Zeitraum von neun Monaten reflektiert werden kann, denn die Umsetzung der regionalen Projekte begann ab 01.10.2005. Bei einigen Vorha-

ben, die insbesondere Außenarbeiten beinhalteten, kamen Zeitverzögerungen infolge des langen Winters hinzu.

Erste quantitative Ergebnisse

Eingedenk der einschränkenden Vorbemerkungen lässt sich in quantitativer Hinsicht positiv festhalten, dass in den ersten neun Monaten der Förderung mehr als 1400 Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit Maßnahmen des Regionalbudgets erreicht wurden. Es wurden mindestens 74 Übergänge in reguläre Beschäftigung sowie 7 Übergänge in eine Ausbildung ermöglicht. Mindestens 400 Teilnehmerinnen und Teilnehmer wurden über das Regionalbudget qualifiziert. Bereits jetzt zeichnet sich ab, dass die mit dem MASGF vereinbarten Ziele mit Sicherheit erreicht bzw. überschritten werden.

Beispiele erfolgreicher Projekte aus den Modellregionen:

Potsdam

Die Säule 1 des Regionalbudgets konzentriert sich auf die Zielgruppe arbeitsloser Jugendlicher. In der ersten Phase werden die Jugendlichen im Rahmen einer MAE aktiviert und zugleich ein Erstprofil erstellt. Im sich anschließenden Trainingscampus werden berufliche Fähigkeiten, Neigungen und Lernverhalten ermittelt, die zu weiteren Qualifizierungs- und Ausbildungsmodulen führen. Anschließend erfolgt eine Vermittlung in Unternehmen. Von mindestens 390 Maßnahmeteilnehmern sollen 90 in reguläre Beschäftigung vermittelt werden.

Die Stadtverwaltung als Träger der Förderung führt gegenwärtig Gespräche mit der PAGA, damit die gewonnenen Erfahrungen in die reguläre Arbeit des Trägers der Grundsicherung für Arbeitsuchende übernommen werden.

Landkreis Prignitz

Beim Prignitzer Arbeitstest (PRAT) haben 3 Arbeitslose die Möglichkeit einer geförderten Beschäftigung in einem Unternehmen. Der Arbeitgeber ist verpflichtet, einen Bewerber nach der Testphase fest einzustellen. Der PRAT wird von den Teilnehmern gut angenommen. Nach einer Phase notwendiger Unternehmensansprache greifen diese nun auch verstärkt auf das Instrument zurück. Bisher gelang es bereits 23 Arbeitslose in reguläre Beschäftigung zu bringen. In einigen Fällen erfolgte die Festanstellung ohne die zusätzlich möglichen regulären Eingliederungshilfen der ARGE.

Landkreis Barnim

Der Landkreis Barnim hat sein Konzept unter das Motto „Gesundheitsregion Barnim“ gestellt. So werden in einem Teilprojekt Langzeitarbeitslose qualifiziert, um anschließend in Kindertagesstätten und Schulen Beratungen zur gesunden Ernährung durchzuführen. Mittlerweile beteiligen 14 Kindertagesstätten und Schulen an dem Vorhaben, dass auf diesem Wege der Verbreitung zugleich regionale Identität zu stiften vermag. Doch dazu wird sicher der folgende Vortrag mehr ausführen können, als ich es vermag.

Landkreis Spree-Neiße

Der Landkreis Spree-Neiße hat sich zur Verbesserung der sozialen Teilhaben von Langzeitarbeitslosen das Ziel gestellt, Familienprojekte und Freiwilligenagenturen zur Erschließung von Selbsthilfepotentialen sowie regionaler Identifikation zu fördern. Insoweit die Projekte Hilfen zur Tagesstrukturierung darstellen, sind sie zugleich Voraussetzung einer Wiedereingliederung in Arbeit. 82 spezifisch qualifizierte Langzeitarbeitslose sollen in die Projekte integriert werden. 16 Teilnehmerinnen und Teilnehmer sollen entsprechend dem erforderlichen Bedarf von Unternehmen ausgebildet werden.

Allgemeine Zwischenergebnisse in Kurzform

Zum Abschluss der vorsichtigen Zwischenbilanz der Ergebnisse der Modellförderung „Regionalbudget“ will ich einige Ergebnisse festhalten, die Bedeutung für die weitere Ausgestaltung der Regionalbudgets haben.

Das Modellprojekt Regionalbudget stärkt die regionale Verantwortung. Bei allen Konzepten wird der Beitrag zur Regionalentwicklung auf der Grundlage einer Stärken-Schwächen-Analyse positiv eingeschätzt.

Die Regionalbudgets werden insoweit auch dem Anspruch gerecht, Teil einer regionalen Entwicklungsstrategie zu sein.

Soweit die Rahmenbedingungen dies ermöglichen, werden neue und innovative Instrumente eingesetzt.

Es besteht eine große Akzeptanz für die neue Art der Steuerung mit Zielvereinbarungen.

Seitens der Pilotprojekte wird das Verhältnis von Vorgaben seitens des Landes und den Möglichkeiten eigener Gestaltung als ausgewogen eingeschätzt. Die Projektumsetzung vor Ort erfolgt weitgehend problemfrei.

Die LASA GmbH als arbeitsmarktpolitischer Dienstleister des Landes unterstützt als Ansprechpartner der Regionen diese in allen Fragen der Programmumsetzung. In dieser Funktion steht sie mit Rat und Tat bei der Programmsteuerung vor Ort zur Verfügung und organisiert bereits in der Modellphase notwendige Erfahrungsaustausche.

Die umfangreichen Kofinanzierungsmöglichkeiten des Regionalbudgets werden positiv eingeschätzt.

Damit wird zugleich die Möglichkeit eröffnet, die als sinnvoll angesehene Einbeziehung von Arbeitslosen, für die eine Förderung über das SGB II oder SGB III nicht möglich ist (z.B. Nichtleistungsbezieher), zu gewährleisten.

4 Die Zukunft – flächendeckende Einführung von Regionalbudgets für die neue Förderperiode

Vorbehaltlich der noch ausstehenden Bestätigung des Operationellen Programmes des Landes für die neue ESF-Förderperiode ist beschlossen, Regionalbudgets ab 1.7.2007 flächendeckend in Brandenburg einzuführen.

Ausgehend von den oben dargestellten Zwischenergebnissen ergibt sich, dass die grundsätzliche Zielsetzung beibehalten und fortgeführt werden sollte. Insbesondere gilt dies für die Orientierung auf eine nachhaltige Regionalentwicklung, mit der die Landesförderung auch ihren entscheidenden Mehrwert gegenüber den gesetzlich normierten Eingliederungsleistungen der Grundsicherungsträger und der Agenturen für Arbeit gewinnt.

Die Zielstellungen des Landes in der Modellphase fokussierten entsprechend den Vorgaben des ESF auf Langzeitarbeitslose:

- Förderung der Regionalentwicklung unter Einbeziehung von langzeitarbeitslosen Frauen und Männern
- Verbesserung der Vermittlungschancen von langzeitarbeitslosen Frauen und Männern
- Verbesserung der sozialen Teilhabe von langzeitarbeitslosen Frauen und Männern

Mit der flächendeckenden Einführung des Regionalbudgets kann diese Zielsetzung erweitert werden um den Aspekt der Anregung von Akteurskooperation und Netzwerkbildung vor Ort und die Hervorhebung des Nachhaltigkeitsaspekts bezüglich der Regionalentwicklung.

Auch kann die Fokussierung auf Langzeitarbeitslose entfallen. Der Zielvereinbarungsprozess zwischen dem Land und den Landkreisen und kreisfreien Städten wird nach der Vorlage von entsprechenden Konzepten im 2. Quartal stattfinden.

Der Schwerpunkt der kommenden Förderung sollte wie bisher im Bereich der ALG II-Bezieher liegen, wobei die Einbeziehung weiterer Arbeitsloser und hier vor allem Nichtleistungsbezieher möglich und sinnvoll ist.

Die Regionalbudgets werden vor allem dann erfolgreich vor Ort umgesetzt werden, wenn regionale Akteure breit daran beteiligt und frühzeitig in Planungen und Abstimmungen einbezogen werden. Der Stärkung der Akteurskooperation und Netzwerkbildung vor Ort kommt daher eine besondere Bedeutung zu. Nur auf der Basis einer vertrauensvollen Kooperation zwischen dem Land, der Regionalverwaltung, regionalen Bildungs- und Beschäftigungsträgern und Unternehmen kann das Regionalbudget Erfolg haben. Möglichkeiten des Erfahrungsaustausches sind ebenso zu schaffen wie gute monitoring-Systeme, um Fortschritte und Erfolge bis 2013 messen zu können. Im Prozess der Umsetzung sind wir alle Lernende, und sicher sind die Erfahrungen des Landes mit den Regionalbudgets noch nicht sehr umfangreich nach dieser ersten Zeit modellhafter Erprobung. Dennoch sind wir sicher, dass wir mit diesem Ansatz in Brüssel auf positives Interesse stoßen, also zur Konkurrenzfähigkeit Brandenburgs durchaus beitragen.