

Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte im Arbeitsamtsbezirk Rostock

Eine Untersuchung ihrer regionalen und beschäftigungspolitischen Wirkungen

Eine Untersuchung durch SÖSTRA GmbH, Berlin
im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Bau
des Landes Mecklenburg-Vorpommern

Die Untersuchung wurde aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds
gefördert.

Berlin, November 2002

Inhaltsverzeichnis

	In aller Kürze	4
I.	Zielsetzung und Methodik der Untersuchung, Aufbau der Arbeit	8
I.1	Zielsetzung der Untersuchung.....	8
I.2	Zur Methodik der Untersuchung	9
I.3	Aufbau und Gliederung der Arbeit	11
II.	Ansatz, Richtlinien und Gemeinwohlverständnis der GAP-Förderung	12
II.1	Der förderpolitische Ansatz von GAP	12
II.2	Die Richtlinien zur Förderung von Arbeitsplätzen in Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten	14
II.3	Das Gemeinwohlverständnis im Rahmen der GAP.....	19
III.	Die Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte im Arbeitsamtsbezirk Rostock.....	22
III.1	Tätigkeitsfelder und Laufzeiten der GAP	22
III.2	Die Projektträger der GAP	31
IV.	Die Beschäftigungswirkungen Gemeinwohlorientierter Arbeitsförderprojekte im Arbeitsamtsbezirk Rostock.....	35
IV.1	Die soziodemografische Struktur der Beschäftigten der GAP	35
IV.2	Die Kompetenzentwicklung der Beschäftigten	43
IV.3	Fazit zur Nachhaltigkeit der Beschäftigungswirkungen	47
V.	Die regionalen Wirkungen Gemeinwohlorientierter Arbeitsförderprojekte im Arbeitsamtsbezirk Rostock.....	53
V.1	Die regionalen Wirkungen Gemeinwohlorientierter Arbeitsförderprojekte.....	53
V.2	Die Nutzergruppen der GAP-Leistungen.....	59
V.3	Fazit zur Nachhaltigkeit regionaler Wirkungen	63
VI.	Die Finanzierungsstrukturen und -perspektiven der Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte	66
VI.1	Die Finanzierungsstrukturen.....	66
VI.2	Eigenfinanzierungsperspektiven.....	71
VI.3	Fazit zur Allokation von Finanzressourcen für GAP	75
VII.	Anspruch und Realität des Förderprogrammansatzes	77
VII.1	Die Orientierung an lokalen Bedarfen	77
VII.2	Öffentlichkeit und Transparenz als konstituierende Merkmale der GAP	78
VII.3	Verknüpfung von Wirtschafts-, Struktur- und Beschäftigungspolitik.....	80
VII.4	Fazit zur Programmgestaltung	82
VII.5	Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung von GAP	84

Anhang

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Cluster-Struktur.....	25
Tabelle 2:	Anzahl der GAP nach Jahr des Beginns	28
Tabelle 3:	Projektgröße	30
Tabelle 4:	Anteil von Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen und GAP-Beschäftigten	36
Tabelle 5:	Dauer der Arbeitslosigkeit und Cluster	36
Tabelle 6:	Altersstruktur der GAP-Beschäftigten und der Arbeitslosen in M-V	38
Tabelle 7:	Altersstruktur der Beschäftigten nach Cluster	38
Tabelle 8:	Frauenanteil an Arbeitslosen und GAP-Beschäftigten	39
Tabelle 9:	Die größten beruflichen Tätigkeitsgruppen der GAP-Beschäftigten im letzten Arbeitsverhältnis	41
Tabelle 10:	Stellung der GAP-Beschäftigten im letzten Arbeitsverhältnis.....	42
Tabelle 11:	Nutzung früherer beruflicher Fähigkeiten nach Stellung im letzten Arbeitsverhältnis	43
Tabelle 12:	Erweiterung fachlicher Kenntnisse durch GAP nach Stellung im letzten Arbeitsverhältnis	44
Tabelle 13:	Erworbene Fachkompetenzen.....	45
Tabelle 14:	Wege des Wissenserwerbs	46
Tabelle 15:	Effekte der GAP-Arbeit auf die Sozialkompetenz der Beschäftigten (Mehrfachnennungen)	47
Tabelle 16:	Beschäftigungsperspektiven aus Sicht der Beschäftigten.....	50
Tabelle 17:	Bewerbungsaktivitäten nach Altersgruppen	51
Tabelle 18:	Status der Nutzer.....	60
Tabelle 19:	Wie sind Sie auf das Angebot aufmerksam geworden?.....	63
Tabelle 20:	Struktur der Mittel der im Arbeitsamtsbezirk Rostock bewilligten GAP	66
Tabelle 21:	Beteiligung Dritter an der Finanzierung der Sachkosten der Träger.....	68

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Anteil der Regionen an der Bevölkerung und an GAP	26
Abbildung 2:	Clusterstruktur der Projekte im regionalen Vergleich	27
Abbildung 3:	Entwicklung der durchschnittlichen Arbeitnehmerzahl pro neu bewilligtem Projekt.....	31
Abbildung 4:	Teilnahme an Arbeitsfördermaßnahmen vor GAP	37
Abbildung 5:	Erwartete Entwicklung nach Ende des Bewilligungszeitraumes	49
Abbildung 6:	Einschätzung der angebotenen Leistungen der GAP-Projekte.....	62

In aller Kürze

1. In Mecklenburg-Vorpommern werden seit 1999 Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte (GAP) gefördert. Mit der Einführung dieser landespezifischen Förderung sollte in Ergänzung zum vorhandenen arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumentarium auf das voraussichtlich längerfristig im Land fortbestehende Defizit zwischen verfügbaren Arbeitsplätzen und Arbeitsuchenden reagiert werden.

Mit den GAP wird eine duale Zielsetzung verfolgt: die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Erfüllung gemeinwohlorientierter, im öffentlichen Interesse liegender Aufgaben mit diesen Arbeitsplätzen.

Die praktische Erprobung dieses neuen Förderinstrumentes begann im Arbeitsamtsbezirk Rostock. Auf ihn entfällt die Hälfte der bis Ende 2001 im Land bewilligten GAP. Die nachfolgenden Untersuchungsergebnisse beziehen sich auf die für diesen Arbeitsamtsbezirk bewilligten GAP.

2. Im Arbeitsamtsbezirk Rostock wurden bis Ende 2001 in 112 Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten für knapp 500 Arbeitslose neue Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten geschaffen.

In diese GAP konnten insbesondere Arbeitslose mit verminderten Arbeitsmarktchancen vermittelt werden. Einer Verfestigung ihrer Arbeitslosigkeit wurde so entgegengewirkt. Die GAP boten besonders Älteren und Frauen überproportional gute Beschäftigungsmöglichkeiten. Zwei Drittel der Beschäftigten sind 50 Jahre oder älter. 60 % der Beschäftigten sind Frauen. Fast 40 % der Beschäftigten waren vorher länger als 12 Monate arbeitslos.

Die Tätigkeiten in den GAP haben zur Erweiterung der fachlichen und sozialen Kompetenzen der Beschäftigten beigetragen. 70 % der Beschäftigten bestätigten in einer Befragung die Erweiterung ihrer fachlichen Kenntnisse. Bei zwei Dritteln der Beschäftigten sind das Selbstvertrauen, die Motivation, die Vielseitigkeit in der Einsetzbarkeit sowie die Kommunikationsfähigkeit gestiegen. Bei der Hälfte der Beschäftigten haben auch die Belastbarkeit, das Verantwortungsbewusstsein und die Teamfähigkeit zugenommen. Damit konnten durch die Beschäftigung in GAP vor allem Kompetenzen gefestigt und erweitert werden, die besonders durch Langzeitarbeitslosigkeit gefährdet sind, aber einen hohen Stellenwert für einen Wiedereinstieg in den allgemeinen Arbeitsmarkt haben.

3. Die GAP im Arbeitsamtsbezirk Rostock sind auf ein breit gefächertes Spektrum gemeinwohlorientierter lokaler Bedarfe gerichtet. Rund 60 % der GAP sind im Bereich Soziales/Jugendarbeit angesiedelt. Ein Viertel der Projekte reagiert auf Bedarfe im Bereich touristische Infrastruktur/Umwelt und rund 10 % der Projekte sind dem Kulturbereich zuzuordnen.

Das Haupttätigkeitsfeld der GAP im Bereich Soziales/Jugendarbeit liegt im Betreuen und Beraten von Personen. Älteren und chronisch Kranken werden soziale Dienstleistungen und Gesundheitsberatung angeboten. In mehreren GAP stehen Migranten sprachliche Lernangebote in Kombination mit Beratungsleistungen zu sozial- und arbeitsrechtlichen Fragen zur Verfügung. Mehrere GAP treten zugleich als Begegnungsstätten in Erscheinung, an denen sich Personen mit ähnlich gelagerten Problemen mit kompetenten Ansprechpartnern treffen können. Wesentliche Wirkungen dieser Aktivitäten sind in der Stärkung der Selbsthilfekompetenz und in der Überwindung von Ausgrenzung zu sehen.

In mehreren GAP können sich Jugendliche kreativ betätigen und ihren Bedürfnissen entsprechenden Freizeitaktivitäten nachgehen. Sie werden hier u.a. in die Lage versetzt, verantwortungsvoll mit Medieninhalten umzugehen. In speziellen Bildungsangeboten wurden Kindern und Jugendlichen die kulturellen Traditionen ihrer Region näher gebracht und sie für einen verantwortungsvollen Umgang mit der Natur interessiert.

Zur Vielfalt von GAP gehörte es auch, dass Konzepte zur Weiterentwicklung touristisch und pädagogisch nutzbarer Einrichtungen erarbeitet wurden. In mehreren GAP wurden vielfältige soziokulturelle Aktivitäten wie Ausstellungen und Veranstaltungen durchgeführt. Sie tragen zur Erhöhung der Attraktivität des Standortes und zur Steigerung der regionalen bzw. lokalen Identität bei.

4. Die Umsetzungserfahrungen der GAP im Arbeitsamtsbezirk Rostock zeigen insbesondere zwei positive Wirkungen des GAP-Förderansatzes:

- Die geförderten Tätigkeiten können auf inhaltlich anspruchsvolle Aufgaben des lokalen Bedarfs orientiert werden. Der gesellschaftliche Nutzen der Tätigkeiten spielt eine projektbestimmende Rolle.
- Der Projektförderansatz ermöglicht einen anspruchsvollen leistungsbezogenen Personaleinsatz.

5. Zu den positiven Wirkungen der GAP-Förderung trägt entscheidend die mit ihr vollzogene Regionalisierung von Entscheidungskompetenzen bei. Die Region Rostock erhielt erhebliche Mitsprache- und Entscheidungsrechte bei der Bewilligung von GAP. Mit dem

für die GAP auf breiter Akteursbasis gebildeten Beirat und dessen Konsensorientierung wurde gegenüber traditionellen Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik ein höherer Grad an Öffentlichkeit und Transparenz bei der Verwendung von Fördermitteln erreicht. Die in diesem Zusammenhang gesammelten Erfahrungen trugen zu den Schritten der Regionalisierung bei, die im Rahmen des Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklungsprogramms des Landes Anfang 2002 vollzogen wurden.

6. Obwohl die Mehrzahl der GAP im Arbeitsamtsbezirk Rostock im Untersuchungszeitraum noch nicht abgeschlossen war, ist bereits erkennbar, dass die Beschäftigungswirkungen und die regionalen gemeinwohlorientierten Wirkungen weitgehend auf den Förderzeitraum beschränkt bleiben. Bisher ist es noch nicht gelungen, GAP-Beschäftigungsverhältnisse und die mit ihnen verbundenen Leistungen in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu integrieren. Ihr Fortbestehen hängt von weiterer Förderung ab.
7. Die duale Zielsetzung der GAP-Förderung ist geeignet, eine höhere Qualität des Nutzens von Arbeitsmarktpolitik für den Einzelnen wie auch für die Gesellschaft zu erreichen. Dieser Förderansatz kann daher als eine sinnvolle und weiterführende Ergänzung der bisherigen arbeitsmarktpolitischen Instrumente gewertet werden. Die GAP-Förderung ist allerdings mit einem relativ hohen vom Land aufzubringenden Fördermittelaufwand verbunden.

Die Orientierung der Beschäftigung in GAP auf Bereiche des Gemeinwohls, „die in erwerbswirtschaftlicher Form keine oder unzureichende Beiträge zur Selbstfinanzierung erwarten lassen (sogen. Non-Profit-Bereich)¹, gewährleistet eine hinreichende Abgrenzung gegenüber erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit und vermeidet dadurch Marktstörungen.

Die allgemein gehaltene Zielformulierung Gemeinwohl ermöglicht jedoch keine ausreichende Abgrenzung zu anderen Arbeitsfördermaßnahmen. Sie offenbart eine konzeptionelle Unschärfe, die in der praktischen Umsetzung die Besonderheiten der dualen Zielsetzung der GAP-Förderung teilweise aufhebt. Die inhaltliche Orientierung der Fördermaßnahme wird zumindest in Teilen mit der anderer Arbeitsförderungen austauschbar, wodurch Besonderheiten ihrer Förderkonditionen in Frage gestellt werden.

Die Möglichkeiten zur Erfassung und Bewertung der spezifischen Wirkungen des Programms auf der Grundlage von konkreten Zielindikatoren sowie einer darauf

¹ GAP-Richtlinien, Abschnitt 4

aufbauenden, insbesondere auf Nachhaltigkeit gerichteten Programmsteuerung bleiben aufgrund des zu allgemein gehaltenen Gemeinwohlverständnisses begrenzt.

8. Die Weiterentwicklung der GAP-Förderung sollte insbesondere folgende Punkte berücksichtigen:

- Striktere Beschränkung der GAP auf spezifische Bedarfe des Gemeinwohls
- Stärkere Ausrichtung der GAP auf regionale Entwicklungsschwerpunkte
- Konsequenter Prüfung der Nachhaltigkeit der Wirkungen
- Rechtzeitige und zwingende Orientierung von GAP mit Eigenfinanzierungsperspektiven auf die Erwirtschaftung von Eigenmitteln, insbesondere durch degressive Gestaltung der Förderung
- Wirksamere Aktivierung von Drittmitteln durch stärkere Einbeziehung der Regionen in die Finanzierung
- Intensivierung und dialogorientierte Gestaltung des Controllingverfahrens zu den inhaltlichen Fragen der Projektrealisierung

I. Zielsetzung und Methodik der Untersuchung, Aufbau der Arbeit

I.1 Zielsetzung der Untersuchung

Die Evaluation Gemeinwohlorientierter Arbeitsförderprojekte (GAP) im Rahmen der vorliegenden Untersuchung verfolgte das Ziel, die arbeitsmarkt- und strukturpolitischen Effekte der in der Region Rostock geförderten Projekte zu erfassen und zu bewerten sowie den Beitrag des in Mecklenburg-Vorpommern entwickelten GAP-Förderverfahrens zur Erschließung neuer Wege in der öffentlich geförderten Beschäftigung einzuschätzen.

Die Evaluation wurde insbesondere auf folgende Fragestellungen orientiert:

- Inwieweit konnte das doppelte Ziel von GAP-Projekten, Arbeitsplätze bzw. Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen und gemeinwohlorientiert notwendige gesellschaftliche Arbeit zu leisten, erfüllt werden?
- In welcher Weise und in welchem Umfang sind die verschiedenen Projekte dazu geeignet, im öffentlichen Interesse liegende Aufgaben bei angemessenen Kosten zu erfüllen, für die keine privatwirtschaftlichen, öffentlichen oder gemischt wirtschaftlichen Anbieterstrukturen existieren?
- Inwieweit haben die Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte zu einer engeren Verknüpfung sowohl von Wirtschafts-, Struktur- und Beschäftigungspolitik als auch von Arbeitsmarkt- und Sozialarbeit mit und für Arbeitslose beigetragen?
- Inwieweit stellen die Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte eine sinnvolle und weiterführende Ergänzung der bisherigen arbeitsmarktpolitischen Instrumente dar?

Die Evaluation umfasst die in der Region Rostock bis zum 31.12.2001 bewilligten Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte.

Im Arbeitsamtsbezirk Rostock begann im Januar 1999 die praktische Erprobung des Förderinstrumentes. Ausgehend von den hier gewonnenen ersten Erfahrungen wurde die GAP-Förderung im Herbst 1999 auf das Land Mecklenburg-Vorpommern ausgeweitet.

Mit 112 GAP wurden im Arbeitsamtsbezirk Rostock bis Ende 2001 mehr als die Hälfte aller GAP des Landes bewilligt.

I.2 Zur Methodik der Untersuchung

Die Besonderheit des Untersuchungsgegenstandes – neu entwickeltes Förderverfahren, duale Zielsetzung – sowie der Zeitpunkt der Evaluation – die Projekte waren noch nicht abgeschlossen – erforderten einen Mix von Prozess- und Ergebnisanalyse. Der generell bei Arbeitsfördermaßnahmen schwierig herzustellende Vergleich zur Situation, was ohne die Intervention geschehen wäre, konnte im Rahmen dieser Evaluation nur begrenzt vollzogen werden.

Experimentelle Untersuchungsansätze, wie sie auch in der Evaluationsforschung angestrebt werden², konnten hier nicht angewandt bzw. entwickelt werden, da entsprechende Daten nicht verfügbar waren und auch nicht im Rahmen des Untersuchungsauftrages generiert werden konnten. Insbesondere zu den gemeinwohlorientierten Wirkungen der GAP stehen keine ausreichend quantifizierbaren Angaben zur Verfügung, auf deren Grundlage entsprechende Vergleiche mit anderen Arbeitsfördermaßnahmen vorgenommen werden können. Bisher stehen keine methodischen Instrumente zur Verfügung, mit denen die Arbeitsergebnisse unterschiedlich geförderter Beschäftigungen vergleichbar erfasst werden können.³

Die Methodik der Untersuchung wurde daher so gewählt, dass die Wirkungen der Fördermaßnahme primär an deren intendierten Zielsetzungen gemessen werden. Methodisch gesehen wurde in der Untersuchung weitgehend die Frage nach der Effektivität in den Mittelpunkt gerückt: Sind die in der Richtlinie definierten Ziele mit den durchgeführten GAP und den hierfür eingesetzten Fördermitteln erreicht worden? Auf die Frage der Effizienz – mit ihr wird die Frage aufgeworfen, ob die erwünschten Effekte mit möglichst geringen

² Vgl. F. Wießner, Frei fördern und forschen. IAB-Kurzbericht 02/2002, Nürnberg

³ „Von einem umfassenden Evaluationssystem der aktiven Arbeitsmarktförderung nach dem SGB III und darin fest verankerter Wirkungsforschung des IAB und externer Institute sind wir noch weit entfernt. Das Ziel umfassender Kosten-Nutzen-Analysen, auf der Mikro- wie auf der Makro-Ebene (teilnehmer- bzw. arbeitsmarktbezogen), mit Teilbeiträgen aus den sich entwickelnden Monitoring-Systemen und ergänzenden Aktivitäten von Wissenschaft und Praxis, bleibt zunächst noch Fernziel, obwohl die eingeschlagene Richtung stimmt.

Gründe hierfür sind auf verschiedenen Ebenen zu sehen. Verbesserungen setzen systematische Evaluationssysteme unter Einschluss von Wissenschaft und Praxis voraus, an denen gegenwärtig gearbeitet wird. Es geht vor allem um Folgendes:

1. Die Komplexität des Zielsystems, das im Spannungsfeld steht von kurz- und langfristig zu erzielenden Wirkungen auf der individuellen Ebene, aber auch auf der Ebene des Arbeitsmarktes insgesamt, wobei es sich teils um (noch) nicht quantifizierbare „qualitative“ Wirkungen handelt. ...

2. Die Heterogenität von Maßnahmen, die sich nur scheinbar als „Arbeitsförderung“ insgesamt oder als „Weiterbildungsmaßnahmen“ usw. summarisch evaluieren lassen. ...

3. Die Heterogenität von Zielgruppen, die je nach Zielsetzung für bestimmte Maßnahmen und nicht für andere in Frage kommen. ...“

Chr. Brinkmann: Zur Evaluation der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III - Monitoring und Wirkungsforschung im Umbruch, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3/2000, S.494

Kosten erzielt wurden – konnte aufgrund der genannten Datendefizite in dieser Untersuchung nicht fundiert eingegangen werden.

Ausgehend von den in der Richtlinie bestimmten Zielsetzungen der Fördermaßnahme wurde für die Untersuchung ein Kriterienraster erarbeitet, mit dem eine Systematisierung der Förderresultate ermöglicht wurde. Die ausgewählten Kriterien sind vor allem auf die Erfassung der Beschäftigungswirkungen und die Identifizierung der gemeinwohlorientierten Projektwirkungen gerichtet.

Zur Einschätzung der Wirkungen der Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte wurden die Projektbeschäftigten aber auch relevante Arbeitsmarktakteure sowie Nutzer bzw. Kunden der Projektleistungen unter Verwendung standardisierter Erhebungsunterlagen befragt.

Die Befragung der Projektbeschäftigten erfolgte schriftlich mit einem Fragebogen, der vorher in einem Pretest geprüft wurde (vgl. Anlage). Diese Befragung war so angelegt, dass insbesondere Erkenntnisse zu den quantitativen und qualitativen Merkmalen der geschaffenen Arbeitsplätze, zur soziodemografischen Struktur und zur Kompetenzentwicklung der Projektmitarbeiter gewonnen werden konnten. Fragebogen wurden an alle 456 Beschäftigte übermittelt, die zum Befragungszeitpunkt im Arbeitsamtsbezirk Rostock in GAP tätig waren. Der Rücklauf von 326 auswertbaren Antworten ergibt eine Rücklaufquote von 71 %. Die Befragungsergebnisse können damit als repräsentativ gewertet werden.

Die mündliche Befragung ausgewählter Projektträger und Arbeitsmarktakteure erfolgte in leitfadengestützten Interviews. Es ist eines der Hauptmerkmale der GAP-Förderung, dass zu ihrer Finanzierung und Umsetzung die Kooperation von unterschiedlichen Institutionen erforderlich ist. Die Befragung der Projektträger und Arbeitsmarktakteure war daher vor allem auf Erkenntnisse zur praktischen Gestaltung der Verknüpfung verschiedener Politikbereiche gerichtet – insbesondere auf den Zusammenhang von Orientierung der Projekte an lokalen Bedarfen und Beschäftigungswirkung der Projekte.

Die Befragung von Nutzern der Leistungen Gemeinwohlorientierter Arbeitsförderprojekte sollte insbesondere Erkenntnisse zu den regionalen Wirkungen ermöglichen. An 500 Nutzer aus 80 Projekten, die direkt partizipierende Nutzer haben, wurden standardisierte Fragebögen ausgereicht. Mit 350 auswertbaren Fragebögen liegen Aussagen von Nutzern zu 41 Projekten und damit zu jedem zweiten Projekt mit direkt partizipierenden Nutzern vor. Zur Vertiefung dieser Ergebnisse wurden weitere 30 Nutzer mündlich befragt.

I.3 Aufbau und Gliederung der Arbeit

Der vorliegende Bericht dokumentiert die Untersuchungsergebnisse in vier Schritten.

Im folgenden II. Kapitel werden zunächst der förderpolitische Ansatz von GAP, die GAP-Richtlinien sowie das Gemeinwohlverständnis dargestellt.

Im III. Kapitel werden die Tätigkeitsschwerpunkte und die Projektträger der Gemeinwohl-orientierten Arbeitsförderprojekte des Arbeitsamtsbezirkes Rostock vorgestellt.

Im IV. Kapitel werden die Beschäftigungswirkungen der GAP eingeschätzt. Dabei stehen insbesondere die soziodemografische Struktur und die Kompetenzentwicklung der Beschäftigten im Mittelpunkt.

Die Einschätzung der regionalen Wirkungen der GAP erfolgt im V. Kapitel. Hier werden auch die Nutzerstrukturen der GAP vorgestellt.

Im VI. Kapitel folgen Analyseergebnisse zu den Finanzierungsstrukturen der GAP. Neben der Finanzierungsbeteiligung des Landes und der Förderung durch die Arbeitsverwaltung werden hier Untersuchungsergebnisse zur Erwirtschaftung von Eigenmitteln behandelt.

Im VII. Kapitel werden zusammenfassend Anspruch und Realität des Förderprogramm-ansatzes analysiert. Dabei wird insbesondere die Realisierung folgender Programm-ansprüche eingeschätzt: Orientierung der GAP an lokalen Bedarfen, Öffentlichkeit und Transparenz als konstituierende Merkmale der GAP sowie die Verknüpfung von Wirtschafts-, Struktur- und Beschäftigungspolitik.

Dieses Kapitel enthält ebenfalls Anregungen zur Weiterentwicklung des GAP-Förderansatzes.

II. Ansatz, Richtlinien und Gemeinwohlverständnis der GAP-Förderung

II.1 Der förderpolitische Ansatz von GAP

Die Ausgangslage für die Entwicklung des neuen arbeitsmarktpolitischen Instruments war der Befund, dass der Arbeitsmarkt mittelfristig nicht in der Lage sein wird, genug Arbeitsmöglichkeiten für alle Arbeitssuchenden zu bieten, und dass die Region Rostock bis zum Jahr 2010 selbst bei günstiger Wirtschaftsentwicklung mit erheblichen Arbeitsplatzdefiziten konfrontiert sein wird.⁴ Die Arbeitsmarktentwicklung im Land Mecklenburg-Vorpommern hatte zudem verdeutlicht, dass eine noch so intensive und sogar erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik an den begrenzten Arbeitsmarktchancen einiger Arbeitslosengruppen, insbesondere der Älteren, substanziell nur wenig ändern kann. Die Verfestigung von Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit führte dazu, dass ein zunehmend größerer Anteil von älteren Personen dauerhaft von Erwerbs- und Einkommensmöglichkeiten sowie der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ausgegrenzt wurde - mit entsprechend negativen Folgen für die Betroffenen. „Erwerbsbiographien, die über Jahre von Arbeitslosigkeit – Umschulung – wieder Arbeitslosigkeit – Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und wieder Arbeitslosigkeit geprägt sind, zermürben die Menschen.“⁵ Eingeschätzt wurde, dass die tradierten Instrumente der Arbeitsmarktpolitik keine hinreichenden Lösungen bereit hielten, um die mit diesen Entwicklungen verbundenen negativen – individuellen und gesellschaftlichen – Folgen zu vermindern. Daher wurde nach „einem neuen Weg im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik gesucht. Mit dem Ziel, dem Einzelnen eine längerfristige Perspektive zu bieten, in der er seine Qualifikationen einbringen und weiterentwickeln kann. Gleichzeitig soll er mit seiner Arbeit anderen Menschen und der Gesellschaft tatsächlichen Nutzen bringen.“⁶

Die vorgesehene, primär arbeitsmarktpolitische Strategie der Beschäftigungsinduzierung unterschied sich damit in der Zielformulierung deutlich von anderen, vorwiegend gesellschaftsreformerische Ziele verfolgenden Konzepten, die mit Begriffen wie Dritter Sektor, Non-Profit-Sektor u.ä. umschrieben werden können.

⁴ Vgl. Ministerium für Arbeit und Bau Mecklenburg-Vorpommern (Hg.), Machbarkeitsstudie zu einem Öffentlichen Beschäftigungssektor in der Region Rostock. Forschungsberichte zur Arbeitsmarktpolitik, Nr. 9, 1999, Schwerin

⁵ H. Holter, Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte (GAP) – kein Patenrezept, aber patente Rezepte im Nordosten; In: A. Troost (Hg.), Massenarbeitslosigkeit bekämpfen – Arbeit eine Perspektive geben: Der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor. ÖBS-Kongress der PDS-Bundestagsfraktion am 26. und 27. April 2002, Berlin, S. 26

⁶ ebenda

Die möglichen Tätigkeits- und Aufgabenfelder einer auf neuen Wegen geförderten Beschäftigung wurden in gemeinwohlorientierten lokalen und regionalen Bedarfen gesehen, zu denen wegen fehlender Kaufkraft der Nachfrager keine oder nur unzureichende erwerbswirtschaftliche Leistungsangebote existieren. Mit der geförderten Beschäftigung sollte insbesondere auf Defizite in den Bereichen sozialer und kultureller Gemeinwesenarbeit reagiert werden. Besonders wichtig waren in diesem Zusammenhang die Gemeinwohlorientierung der zu fördernden Tätigkeiten und dass diese nur Aufgaben realisieren, für die keine privatwirtschaftlichen, öffentlichen oder gemischtwirtschaftlichen Anbieterstrukturen existieren. Mit der modellhaften Initiierung einer Angebots-Nachfragedynamik sollte ein Beitrag zur Schaffung beschäftigungsfördernder Strukturen geleistet werden.

Der Integration dieser Vorstellungen in die Landesarbeitsmarktpolitik gingen verschiedene Schritte voraus. Zunächst wurden in einer vom Arbeitsministerium des Landes in Auftrag gegebenen Machbarkeitsstudie⁷ der Bedarf für einen öffentlichen Beschäftigungssektor wie seine Finanzierbarkeit im Arbeitsamtsbezirk Rostock ausgelotet. Zudem sollten mögliche Einsatzfelder umrissen und konkrete Verfahrenswege aufgezeigt werden.

Der Erarbeitung der Machbarkeitsstudie folgte dann auch in der Region Rostock eine Modellphase. Hier entwickelten regionale Arbeitsmarktakteure die ersten GAP. Die modellhafte Umsetzung orientierte sich wesentlich an den konzeptionellen Vorschlägen der Machbarkeitsstudie. Die in ihr erarbeiteten „Essentials für Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte“⁸ dienten der inhaltlichen Ausrichtung wie auch dem verfahrenstechnischen Vorgehen des Modellversuchs.

Ein wesentlicher Schritt in Richtung konkreter Umsetzung dieses arbeitsmarktpolitischen Modellvorhabens bedeutete seine Aufnahme in die Koalitionsvereinbarung zur Regierungsbildung von SPD und PDS im Herbst 1998.⁹ Die Überleitung des neuen Förderansatzes in praktisches regierungspolitisches Handeln erfolgte mit dem Erlass von „Richtlinien zur Förderung von Arbeitsplätzen in Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten“.¹⁰

Die modellhafte Erprobung eines Einstiegs in einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor passt sich in den Bezugsrahmen des arbeitsmarktpolitischen Landesprogramm AQMV 2000 ein. Mit dem AQMV 2000 sollten auch über die herkömmliche

⁷ Machbarkeitsstudie ..., a.a.O.

⁸ ebenda, S. 26 ff.

⁹ Vgl. Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und PDS, 1998, Schwerin

Individualförderung hinausgehende neue Wege öffentlich geförderter Beschäftigung entwickelt werden. „Ohne dass entsprechende Förderansätze ihren Niederschlag im SGB III finden, können dies auf Landesebene jedoch nur erste Schritte sein, die strukturell ansetzen, im Rahmen einer Projektförderung auf Nachhaltigkeit abzielen und Impulse für den allgemeinen Arbeitsmarkt geben, ohne diesen zu stören.“¹¹

Eine Vorstufe zu einem derart verstandenen Öffentlichen Beschäftigungssektor bildet die Förderung von Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten. Die Entwicklung dieses Förderansatzes wurde zugleich mit neuen Schritten zur Regionalisierung von arbeitsmarktpolitischen Kompetenzen verbunden. Die besondere Betonung einer weiterentwickelten Regionalisierung von Arbeitsmarktpolitik liegt darin begründet, dass „[r]egionale Bedarfe und Handlungsspielräume von der Landesregierung allein weder identifiziert noch abgedeckt werden. Die erforderlichen Regionalisierungsprozesse müssen vor Ort organisiert, die entsprechenden Strukturen müssen dort aufgebaut und unterstützt werden. Es ist Ziel der Landespolitik, die Entwicklungspotentiale der Regionen zu aktivieren und zu moderieren, nicht aber zu kontrollieren.“¹² Entscheidend für ein Gelingen angestrebter Regionalisierungsprozesse von Arbeitsmarktpolitik ist neben der Einbeziehung regionaler Akteure auch die Beförderung von Selbsthilfe und Verantwortung vor Ort.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass im Vorfeld der Implementierung des GAP-Ansatzes als Förderinstrument der Landesarbeitsmarktpolitik eine konzeptionelle Orientierung vorhanden war. Sie bedurfte in der Folgezeit weiterer Fundierung und Ausgestaltung.

II.2 Die Richtlinien zur Förderung von Arbeitsplätzen in Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten

In den „Richtlinien zur Förderung von Arbeitsplätzen in Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten“¹³(GAP-Richtlinien) wird ausgeführt, wie die in Kapitel II.1 dargestellten Ziele des Landes in konkretes praktisches Handeln umgesetzt werden sollten. Die GAP-Richtlinien, die Bestandteil des Landesprogramms „Arbeit und Qualifizierung für

¹⁰ Ministerium für Arbeit und Bau Mecklenburg-Vorpommern (Hg.), AQMV 2000 Arbeit und Qualifizierung für Mecklenburg-Vorpommern 2000, 3.17 Richtlinien zur Förderung von Arbeitsplätzen in Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten, S. 41-43; im Folgenden zitiert als: GAP-Richtlinien (AQMV 2000)

¹¹ Ministerium für Arbeit und Bau Mecklenburg-Vorpommern (Hg.), AQMV 2000 Arbeit und Qualifizierung für Mecklenburg-Vorpommern 2000, S. 14

¹² ebenda

¹³ GAP-Richtlinien (AQMV 2000)

Mecklenburg-Vorpommern 2000“ (AQMV 2000) waren, traten am 1.1.2000 in Kraft. Mit der Einführung des „Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern“ (ASP) am 1.1.2002 wurden neue Richtlinien zur Förderung von Arbeitsplätzen in Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten erlassen, die die bis dahin geltenden GAP-Richtlinien ersetzen.

Für die von den Autoren untersuchten Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte (GAP) im Arbeitsamtsbezirk (AAB) Rostock galten die GAP-Richtlinien nach dem AQMV 2000. Die wesentlichen Elemente dieser Richtlinien werden im Folgenden beschrieben.

Schaffung von Arbeitsplätzen

Als vorrangiges Ziel des neuen Förderinstruments ist die Schaffung von Arbeitsplätzen zu betrachten. Mit Mitteln des Landes sowie unter Zuhilfenahme von Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) konnten „Maßnahmen für die Schaffung neuer sowie in begründeten Fällen das Fortführen sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse“ gefördert werden.¹⁴ Damit sollte einerseits ein Beitrag zur „Reduzierung von Arbeitslosigkeit“ sowie andererseits zur „Förderung existenzsichernder Einkommen“ geleistet werden.¹⁵

Die mit der Förderung begründete Arbeit sollte über „einen längeren Zeitraum“ realisiert werden, um die Nachteile kurzfristig angelegter Beschäftigungsverhältnisse in traditionellen Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung zu vermeiden.¹⁶ Entsprechend den Bestimmungen der GAP-Richtlinien sollte angestrebt werden, die mit der Förderung begründete Arbeit „möglichst in den allgemeinen, nicht arbeitsmarktpolitisch geförderten Arbeitsmarkt zu integrieren.“¹⁷

Gemeinwohlorientierung

Bereits in der Bezeichnung der Projekte - gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte - wird unterstrichen, dass die mit der Förderung zu begründenden Beschäftigungsverhältnisse in ganz spezifischen Feldern anzusiedeln sind. Entsprechend den Bestimmungen der Richtlinien sollten Maßnahmen gefördert werden, deren ausschließlicher oder überwiegender Zweck in der Erbringung von im öffentlichen Interesse gelegenen Produkte und Dienstleistungen liegt, vorzugsweise in solchen Feldern, „die in erwerbswirtschaftlicher

¹⁴ GAP-Richtlinien (AQMV 2000), Abschnitt 1

¹⁵ GAP-Richtlinien (AQMV 2000), Abschnitt 2

¹⁶ ebenda

Form keine oder unzureichende Beiträge zur Selbstfinanzierung erwarten lassen.“¹⁸ Hinsichtlich dieser Maßgabe stimmen die GAP-Richtlinien im Prinzip mit den Grundsätzen der Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) überein, in denen „zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende Arbeiten“ durchgeführt werden sollen (SGB III § 260). Entsprechend den Bestimmungen des SGB III § 261 liegen **Arbeiten im öffentlichen Interesse**, „wenn das Arbeitsergebnis der Allgemeinheit dient. Arbeiten, deren Ergebnis überwiegend erwerbswirtschaftlichen Interessen oder den Interessen eines begrenzten Personenkreises dient, liegen nicht im öffentlichen Interesse.“ Eine Konkretisierung der Felder, in denen die GAP angesiedelt sein sollten, ergibt sich im wesentlichen durch die Anbindung der GAP-Richtlinien an die Bestimmungen zur Förderung von Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) gemäß SGB III § 272 ff. Danach mussten die Projekte, die nach den GAP-Richtlinien gefördert wurden, „die Voraussetzungen für eine Förderung als Strukturanpassungsmaßnahme durch das Arbeitsamt erfüllen.“¹⁹ Da in den Bestimmungen zur Förderung von SAM ausdrücklich geregelt ist, welche Tätigkeitsfelder förderfähig sind, war der Rahmen für die nach den GAP-Richtlinien zu fördernden Maßnahmen vorgegeben.²⁰ In den GAP-Richtlinien wurden, daran angelehnt, folgende, vorrangig zu fördernde Tätigkeitsfelder festgelegt: Soziales, Kultur, Ökologie, Touristische Infrastruktur.

Eine über die benannten Handlungsfelder hinausgehende Konkretisierung und inhaltliche Untersetzung findet sich in den GAP-Richtlinien nicht. Da auch keine, den genannten Bereichen zuordenbaren Felder benannt wurden, die von der Förderung explizit ausgeschlossen sein sollten (z.B. Sport, Jugend), kann unterstellt werden, dass prinzipiell alle Maßnahmen, die die genannten Mindestvoraussetzungen erfüllten, förderfähig waren. Damit wurde den für die Umsetzung verantwortlichen Stellen vom Gesetzgeber ein großer Spielraum bei der praktischen Bestimmung potenzieller Handlungsfeldern im Rahmen der genannten Grenzen ermöglicht.

Regionale Verantwortung

¹⁷ ebenda

¹⁸ GAP-Richtlinien (AQMV 2000), Abschnitt 4.1

¹⁹ GAP-Richtlinien (AQMV 2000), Abschnitt 4.2

²⁰ Nach § 273 Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III) sind Maßnahmen in folgenden Tätigkeitsfeldern förderfähig: 1) Umwelt, 2) soziale Dienste und Jugendhilfe, 3) Breitensport und freie Kulturarbeit, 4) Denkmalpflege, -schutz und städtebauliche Erneuerung, 5) Wohnumfeld, 6) Infrastruktur. Entsprechend den Bestimmungen des SGB III sind Maßnahmen in den Feldern 4 bis 6 mit Ausnahme der Maßnahmen zur Vorbereitung der Denkmalpflege und zur Verbesserung der touristischen Infrastruktur nur förderungsfähig, wenn die Arbeiten an ein Wirtschaftsunternehmen vergeben werden.

Im Gegensatz zu herkömmlichen Förderinstrumenten sollten sich die Arbeiten, die mit den zu begründenden Beschäftigungsverhältnissen erfüllt werden, besser an lokalen Bedarfen orientieren. Der konkrete **Bedarf** sollte „**von den Beteiligten vor Ort benannt** werden“.²¹ Zur Umsetzung dieser Maßgabe wurde in den GAP-Richtlinien die Nutzung vorhandener regionaler Gremien empfohlen. Dies konnten entsprechend den GAP-Richtlinien sein: territoriale Beschäftigungspakte, regionale Bündnisse für Arbeit, Beiräte u.ä. Die Auswahl konkreter Projekte sollte durch Mehrheitsbeschlüsse herbeigeführt werden. Darüber hinaus gehende Schritte zur Umsetzung dieser Maßgabe in die Praxis - z.B. im Hinblick auf die Zusammensetzung solcher Gremien oder der anzuwendenden Kriterien bei der Auswahl von Projekten - wurde in den Richtlinien nicht näher bestimmt. Sofern entsprechende Gremien in den Regionen nicht bestanden, sollten die Entscheidungen - insbesondere bei landesweiten Projekten - von der zuständigen Bewilligungsbehörde getroffen werden. Damit wurde den für die Umsetzung verantwortlichen Stellen vom Gesetzgeber – analog zur relativen Offenheit bei der Vorgabe der Tätigkeitsfelder - ein großer Spielraum bei der praktischen Umsetzung der GAP-Richtlinien eingeräumt.

Zielgruppe

Entsprechend den Bestimmungen zur Förderung von SAM mussten die mit der Förderung zu begründenden Arbeitsplätze mit Arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit bedrohten Personen besetzt werden, wobei diese vor der Zuweisung die entsprechenden Voraussetzungen für den Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe erfüllt haben mussten. Die zur Geltung kommenden SAM- Förderbestimmungen sahen zudem vor, dass Arbeitnehmer, die unmittelbar vor der Zuweisung Arbeitslosenhilfe bezogen haben, in angemessener Weise berücksichtigt werden sollten. In den GAP-Richtlinien war darüber hinaus gehend vorgesehen, „**insbesondere Personen aus dem Kreis der älteren Arbeitslosen** zu berücksichtigen.“²² Mit der Ausrichtung der Förderung auf besonders förderungsbedürftige Personengruppen - Langzeitarbeitslose und ältere Arbeitslose – wird der sozialpolitische Anspruch deutlich.²³

Finanzierung

Zur Finanzierung von Arbeitsplätzen in GAP waren zwei Wege vorgesehen. Im Regelfall sollten die Kosten der Projekte durch eine Kombination aus Mitteln der Bundesanstalt für

²¹ GAP-Richtlinien (AQMV 2000), Abschnitt 1

²² GAP-Richtlinien (AQMV 2000), Abschnitt 4.2

Arbeit, Zuschüssen des Landes sowie Eigen- und Drittmittel finanziert werden (Mischfinanzierung). Die Förderung durch Landesmittel erfolgte als Zuschuss zu den Personalausgaben in SAM bis zur Höhe des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts, der die Mittel des Arbeitsamtes ergänzte. Die Beschäftigungsträger bzw. Zuwendungsempfänger hatten „eine **angemessene Eigenbeteiligung an den Gesamtausgaben** der Maßnahme“ zu erbringen, wobei die Angemessenheit der Eigenbeteiligung gegeben war, wenn sie in Höhe der zur Projektrealisierung notwendigen Sachausgaben erfolgte.²⁴ Nach den Bestimmungen der GAP-Richtlinien sollten Projekte, die sich auch unter Rückgriff auf die Regelförderung der Bundesanstalt für Arbeit – hier insbesondere ABM in Vergabe oder SAM realisieren lassen, von der Förderung ausgeschlossen werden. Gleiches galt, wenn die beantragten Projekte in das Förderschema anderer Mittelgeber fielen und dort eine vollständige Finanzierung zu erwarten war.

Bilanzierend kann festhalten werden, dass die GAP-Richtlinien Elemente enthielten, die über die damals bestehenden arbeitsmarktpolitischen Instrumente hinausgingen. Neue Wege wurden vor allem mit der Verlagerung der Verantwortung auf die lokale Ebene beschritten. Wenngleich die Mittel im Rahmen der GAP-Förderung formal eine Ergänzung der Mittel des Arbeitsamtes im Rahmen der SAM-Förderung waren, war mit dieser finanziellen Aufstockung keinesfalls eine bloße quantitative Ausweitung der Kapazitäten beabsichtigt, wie dies nach den Richtlinien zur Förderung von Arbeitsplätzen in Strukturanpassungsmaßnahmen vorgesehen war. Anders als bei „normaler“ SAM-Förderung konnten bei der GAP-Förderung mit regionalen Akteuren besetzte Gremien über die Auswahl der Tätigkeitsfelder und die Verwendung der Mittel entscheiden. Mit den GAP-Richtlinien wurde die Stärkung eigenverantwortlichen und selbstorganisierten Handelns ermöglicht, erforderte aber zugleich die Dialogbereitschaft aller Beteiligten, wobei der vom Gesetzgeber eingeräumte, vergleichsweise große Spielraum bezüglich der praktischen Umsetzung aktiv zu nutzen war. Die somit verstärkte Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik schien prinzipiell bessere Möglichkeiten zu bieten, arbeitsmarktpolitische Instrumente bedarfsgerechter und damit effektiver einzusetzen.

²³ Vgl. hierzu auch § 7 Abs. 3 SGB III

²⁴ In Ausnahmefällen konnten auch Projekte gefördert werden, wenn es dem Arbeitsamt aufgrund einer nicht gegebenen individuellen SAM-Förderfähigkeit nicht gelingt, eine fachlich geeignete, zur Projektdurchführung unbedingt notwendige Person zuzuweisen, oder aber aufgrund eines Ausschöpfens des maximalen Förderzeitraums eine angestrebte Weiterführung gefährdet war. In diesen Fällen konnte für einen Zeitraum von zwei Jahren eine reine Landesförderung bis maximal 30.000 DM pro Jahr und Arbeitsplatz eingesetzt werden (vgl. GAP-Richtlinien (AQMV 2000), Abschnitt 5.3)

Mit der Längerfristigkeit der Förderung und Finanzierungsbedingungen, die es auch Trägern mit vergleichsweise geringen finanziellen Eigenmitteln erlaubte, Beschäftigungsverhältnisse zu begründen, wurden die Vorteile von ABM (relativ günstige Finanzierung) und SAM (relativ lange Förderdauer) miteinander verknüpft.

Der in den traditionellen Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik prinzipiell enthaltene Grundkonflikt zwischen der Orientierung der Förderung auf Personen mit geringen Arbeitsmarktchancen und der Maßgabe, die geförderten Personen in den arbeitsmarktpolitisch ungeforderten Arbeitsmarkt zu integrieren, und der eigentlich nach einer klaren Hierarchisierung der Ziele verlangt, wurde auch in den GAP-Richtlinien nicht eindeutig gelöst.

II.3 Das Gemeinwohlverständnis im Rahmen der GAP

Das Instrument GAP ist in besonderer Weise auf die Förderung des Gemeinwohls ausgerichtet. Eine exakte Definition des Gemeinwohlverständnisses, welches den Richtlinien zu Grunde liegt, ist jedoch als Leitbild praktischer Umsetzung nicht vorgenommen worden. Vom definitorischen Gehalt gehen die Richtlinien im Kern nicht über die entsprechenden Passagen der Instrumente ABM und SAM hinaus. Es handelt sich zumeist um übergreifende Begrifflichkeiten, die nicht mit konkreten Indikatoren untersetzt werden. Das Begriffsverständnis von Gemeinwohlorientierung im Rahmen der GAP-Richtlinien ist auf die Hervorhebung „gesellschaftlich notwendiger Arbeit“ ausgerichtet²⁵, die in enge Verbindung mit den lokalen Bedingungen gesetzt wird. Insofern hebt sich diese Orientierung von der anderer arbeitsfördernder Maßnahmen ab. Dem liegt ein Verständnis zugrunde, dass an verschiedenen Orten unterschiedliche lokale Bedingungen und damit Bedürfnisse herrschen. Um die Zuwendungsvoraussetzungen zu erfüllen, müssen laut Richtlinien Projekte den Grundsätzen der Gemeinwohlorientierung entsprechen, was insbesondere bei beantragten Projekten gegeben ist, „die geeignet sind, einen Beitrag zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Menschen im Land Mecklenburg-Vorpommern zu leisten.“²⁶

Die definitorischen Lücken in den Richtlinien mussten demnach im Verfahren selbst geschlossen werden. Daher liegt den GAP-Richtlinien eine pragmatische Konzeption von Gemeinwohlorientierung zugrunde. Es obliegt im Umsetzungsverfahren von GAP regionalen Akteuren, diese unmittelbar und in Bezug auf jeden Förderantrag neu zu bestimmen und zu

²⁵ GAP-Richtlinien (AQMV 2000), Abschnitt 2

²⁶ GAP-Richtlinien (AQMV 2000), Abschnitt 4.1

bestätigen. Durch eine bewusste Betonung von Transparenz und Öffentlichkeit bei der Initiierung von GAP konnte ein breites Spektrum gesellschaftlicher Akteure darangehen, Projekte zu konzipieren, die in ihrem Verständnis einer Steigerung des Gemeinwohls zuträglich sind. Dies entspricht auch modernen Vorstellungen von Bürgerengagement wie einer verstärkten Partizipation auf kommunaler Ebene – gerade in Bereichen, in denen staatliche Ebenen sich aufgrund von Haushaltszwängen gezwungen sehen, ihre sozialpolitischen Aktivitäten einzuschränken. Mit GAP werden Angebote zur Verbesserung der unmittelbaren Lebenspraxis einem breit gefächertem Nutzerspektrum unterbreitet. Im Bereich des Arbeitsamtsbezirks Rostock wurde z. B. mit dem Beirat ein Gremium geschaffen, das sich durch tiefgehende Kenntnis der sozialen wie infrastrukturellen Verhältnisse vor Ort in der Lage sieht, eine gegebene Gemeinwohlorientierung von Projekten zu bestätigen und einer Förderung zuzustimmen.

Der Effekt einer sehr breiten Definition ist, dass regionale Akteure im Rahmen ihrer Votierungsfunktion jeden Projektantrag auf seine Gemeinwohlorientierung zu prüfen haben. Somit wird den regionalen Akteuren im Beirat die Entscheidungskompetenz in Bezug auf die Prüfung der Gemeinwohlorientierung beantragter Projekte übertragen. Folglich kann die pragmatische Auslegung von Gemeinwohlorientierung auch als Element der Regionalisierung verstanden werden.

Ein wesentlicher Aspekt von Gemeinwohlorientierung ist auf die Steigerung regionaler Selbsthilfekompetenz ausgerichtet. GAP sollen durch konsequente Regionalisierung – im Sinne eines Aufbaus dezentraler Steuerungskompetenz - beitragen helfen, insbesondere strukturschwache lokale Einheiten bei der Überwindung ihrer Strukturdefizite zu unterstützen. Einer gegenwärtig anzutreffenden Spirale aus Wirtschaftsschwäche, Abwanderung, sozialer Instabilität, geringer lokaler Handlungsmöglichkeit und fehlenden Entwicklungsperspektiven kann mit dem regional koordinierten Einsatz – im Sinne einer Stärkung regionaler Selbstverantwortung - von GAP entgegengewirkt werden. Gemeinwohlorientierung bezogen auf die regionalen Entwicklungsmöglichkeiten bedeutet vor allem eine Erweiterung lokaler Handlungsspielräume. Strukturelle Verbesserungen lassen sich durch eine Stärkung lokaler Handlungsoptionen befördern.

Ein Großteil sozialpolitischer Leistungen kann als Kompensations- oder Versorgungsleistung verstanden werden, die von Defiziten und nicht Ressourcen der Individuen ausgehen.²⁷ Von dieser Zustandbeschreibung ausgehend liegt der innovative Gehalt von GAP gerade in der Unterstützung wie Förderung eines neuen inhaltlichen Leitbildes in der bürgerschaftlichen

Sozialarbeit. Mit GAP sollen verstärkt Angebote unterbreitet und Dienstleistungen erbracht werden, die die individuelle Lebensgestaltung und Fähigkeiten der Bürger in den Mittelpunkt stellen. Der Fokus liegt somit auf einer Aktivierung selbstorganisierter Lösungsstrategien, die sich neben individuellen Potenzialen auch auf Identität stiftende Prozesse lokaler Gemeinschaften stützen.²⁸ Mit GAP soll gesellschaftliche Gestaltungsfähigkeit durch eine Unterstützung von Selbstorganisation befördert werden.

In der aktuellen Sozialstaatsdebatte werden Ansichten vorgetragen, die in einem Modell neugestalteter Subsidiarität einen möglichen Weg des qualitativen Umbaus des Sozialstaats erblicken. Die Befürworter sehen eine grundlegende Bedingung für ein Gelingen dieses Umbaus im Aufbau einer aktiven Bürgergesellschaft. Diese ist gekennzeichnet durch neue Formen gesellschaftlicher Solidarität, die sich dadurch auszeichnen, die Fähigkeiten zur Selbstorganisation zu befördern. Demnach sollen die Prinzipien von Eigenverantwortung und Selbsthilfe tragfähig ausgestaltet werden. Zusammenfassend wird die Forderung erhoben, „die Eigenverantwortung und Eigenbeteiligung der Bürger in der Besorgung lokaler Angelegenheiten zu stärken, neue zivile Verbindlichkeit (>Gemeinsinn<) zu etablieren und niedrigschwellige Verfahren einer kollektiven Selbstregelung in kleinen lokalen Kreisen zu implementieren.“²⁹

Insgesamt kann also festgestellt werden: Obwohl der Begriff der Gemeinwohlorientierung in den Richtlinien nicht klar definiert und somit seine Ausrichtung nicht konkretisiert wird, enthält das GAP-Verfahren Vorgehensweisen, die die erforderliche inhaltliche Verständigung ermöglichen. Der real hinter dem Instrument GAP stehende Gemeinwohlbegriff umfasst sowohl eine Betonung öffentlicher Verantwortung als auch sozialer Gerechtigkeit. Vor dem Hintergrund einer angestrebten Ergänzung – oftmals nicht ausreichender - sozialstaatlicher Leistungen wie sozialer Dienstleistungen und eines qualitativen Umbaus des Sozialstaates werden Konturen erkennbar, die von den Individuen neben größerer Selbständigkeit auch mehr Eigenverantwortung für ihre Lebensbedingungen verlangen.

²⁷ Vgl. H. Keupp, Von der fürsorglichen Belagerung zum Empowerment. Perspektiven einer demokratischen Wohlfahrtsgesellschaft, in: Rundbrief Gemeindepsychologie, Bd. 4, H. 1, 1998, S. 20 – 37

²⁸ Vgl. W. Stark, Empowerment. Neue Handlungskompetenzen in der psycho-sozialen Praxis, Freiburg, 1996, S. 72

²⁹ Vgl.: F. Stimmer; Lexikon der Sozialpädagogik und der Sozialarbeit, München, 2000 (4. Auflage), S. 176

III. Die Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte im Arbeitsamtsbezirk Rostock

III.1 Tätigkeitsfelder und Laufzeiten der GAP

Tätigkeitsfelder

Im Arbeitsamtsbezirk Rostock wurden nach den „Richtlinien zur Förderung von Arbeitsplätzen in Gemeinwohlorientierten Projekten“ seit 1999 mehr als 100 Projekte gefördert. Mit diesen Projekten wurden knapp 500 Arbeitsplätze geschaffen. Dies entspricht mehr als der Hälfte aller GAP-Arbeitsplätze in Mecklenburg-Vorpommern.

Die GAP im Arbeitsamtsbezirk Rostock spannen ein **weit gefächertes Spektrum an Inhalten und Tätigkeitsfeldern** auf. Die enorme empirische Vielfalt erfordert ihre Systematisierung. Nach Prüfung verschiedener Varianten wurde einer Kombination aus inhaltlicher Zuordnung (Soziales, Jugend, Kultur, touristische Infrastruktur/ Umwelt) - in Anlehnung an die in den GAP-Richtlinien genannten Tätigkeitsfelder³⁰ - und potenziellem GAP-Nutzertyp der Vorzug gegeben. Um die Zahl der Cluster begrenzt zu halten, wurden die potenziellen Nutzer in zwei Typen eingeteilt: direkt Partizipierende und indirekt Partizipierende. Direkt partizipierende Nutzer sind bei solchen GAP zu finden, die unmittelbar auf Personen gerichtete Leistungen erbringen und in denen direkt betroffene Personen zum Nutzen befragt werden können. Indirekt partizipierende Nutzer sehen wir bei GAP, deren Ergebnisse nur mittelbar zum Tragen kommen und die auf einen allgemeiner gefassten Nutzerkreis ausgerichtet sind (z.B. Kommunen). Die gewählten Kriterien wurden herangezogen, weil erwartet werden kann, dass sie in der Bewertung der Wirkungen einen zentralen Stellenwert einnehmen.

Gemäß den „Richtlinien zur Förderung von Arbeitsplätzen in Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten“ sollten Projekte durchgeführt werden, „die vor allem sozialen, kulturellen und ökologischen Bereichen oder der Förderung der touristischen Infrastruktur zuzurechnen sind“.³¹

Alle Tätigkeitsfelder der GAP lassen sich den in den Richtlinien genannten Bereichen zuordnen und entsprechen damit auch den ursprünglich angenommenen Aktionsfeldern

³⁰ Die vorgenommene inhaltliche Zuordnung der Projekte muss nicht mit den Angaben des Trägers im SAM-Antrag bzw. der Zuordnung der Regiestelle identisch sein.

³¹ AQMV 2000, Richtlinien zur Förderung von Arbeitsplätzen in Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten, Abschnitt 4

lokaler Beschäftigungsinitiativen.³² Die GAP-Richtlinien können daher in diesem Punkt als erfüllt betrachtet werden. Es ist zu berücksichtigen, dass die entsprechenden Bestimmungen in den GAP-Richtlinien sehr weit gefasst sind und offen lassen, auf welchen konkreten Feldern Maßnahmen durchzuführen sind. Da in der Richtlinie keiner der genannten Bereiche besonders hervorgehoben wurde, kann davon ausgegangen werden, dass bei der Bewilligung von Maßnahmen kein entsprechender Verteilungsschlüssel zugrunde gelegt wurde. In der praktischen Realisierung haben sich jedoch unterschiedliche Gewichtungen sowohl hinsichtlich der Verteilung der Maßnahmen und geförderten Arbeitnehmer nach den einzelnen Bereichen als auch nach regionaler Zuordnung entwickelt.

Die meisten Projekte im Arbeitsamtsbezirk Rostock entfallen auf den **Sozialbereich**. Projekte, die diesem Cluster zugerechnet werden können, erbringen unmittelbar auf Personen gerichtete Leistungen. Im Hinblick auf die in diesem Cluster abgedeckten Themenfelder und Aufgabenbereiche unterscheiden sich die Projekte jedoch zum Teil erheblich voneinander. Die folgende, exemplarische Darstellung einzelner Projekte soll das sehr weite Spektrum an Projektinhalten im Cluster „Soziales“ verdeutlichen. Als erstes Beispiel für Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte in diesem Cluster können die von der Gewerkschaftlichen Arbeitslosenbetreuung „Dau Wat“ in Rostock getragenen Selbsthilfewerkstätten genannt werden. Diese werden von zwei mit GAP geförderten Arbeitnehmern im Rahmen einer bestehenden gut ausgestatteten Einrichtung betrieben. Die GAP-Beschäftigten unterstützen Personen, die bei der Reparatur von Haushaltsmöbeln, Fahrrädern und Ähnlichem auf externe Hilfsangebote angewiesen sind. Als weiteres Projekt kann der ambulante Beratungsdienst für Blinde und Sehbehinderte in Rostock angeführt werden. Das im Frühjahr 2000 mit zwei geförderten Arbeitnehmern gestartete Projekt wird vom Blinden- und Sehbehindertenverein Mecklenburg-Vorpommern in Rostock, einem der insgesamt 20 Landesverbände der Deutschen Blinden- und Sehbehindertenvereine (DBSV), getragen. Das Projekt zielt darauf ab, Neuerblindeten und Sehbehinderten sowie ihren Angehörigen zu helfen, mit der Behinderung leben zu lernen. Die Betroffenen werden von den Mitarbeitern des Projekts in ihrer Wohnstätte aufgesucht und beraten.

Etwa ein Viertel aller Gemeinwohlorientierten Projekte im Arbeitsamtsbezirk Rostock entfällt auf Projekte, die sich dem Cluster **Jugend** zuordnen lassen. In der förderpolitischen Praxis wird dieser Bereich dem übergreifenden Bereich Soziales zugeordnet. Aufgrund seines großen empirischen Gewichts - rund 40 % aller Projekte im Cluster Soziales entfallen auf Jugend-Projekte - wird er hier jedoch gesondert betrachtet. Auch hier werden unmittelbar auf Personen gerichtete Leistungen erbracht. Nutzer sind hier ausschließlich Kinder und

³² Vgl. Machbarkeitsstudie..., a.a.O.

Jugendliche. Daher ist dieses Cluster sowohl in Bezug auf die Nutzer als auch auf die berührten Themenfelder (Angebote zur Freizeitgestaltung) vergleichsweise homogen strukturiert. Als Beispiel für Projekte aus diesem Cluster kann das von der Probierwerkstatt Rostock getragene Projekt „street-art“ genannt werden. Hier werden Jugendlichen - insbesondere sogenannten benachteiligten Jugendlichen - neben herkömmlichen Angeboten in den Bereichen Malen, Keramik und Theater zusätzliche jugendspezifische und zeitgemäße Angebote unterbreitet (z.B. Airbrushing).

Im Vergleich zu den beiden Clustern Soziales und Jugend entfallen relativ wenige Projekte auf den **Kulturbereich**. Projekte aus diesem Cluster zielen vorrangig auf die Förderung des Kulturlebens wie des lokalen kulturellen Erbes ab. Die Angebote und Leistungen, die in Projekten aus diesem Cluster erbracht werden, richten sich zum einen an konkrete Personengruppen. Auf der anderen Seite finden sich hier aber auch einige Projekte, deren Leistungen oftmals nur mittelbar genutzt werden können. Als Beispiel für gemeinwohlorientierte Projekte aus diesem Cluster kann das von der Thünengut Tellow gGmbH getragene Projekt „Weiterentwicklung des Thünen-Museums Tellow“ genannt werden. Die Arbeit der drei geförderten Mitarbeiter in diesem Projekt zielt darauf ab, das Thünengut zu einem touristischen und ökologischen Zentrum weiterzuentwickeln.

Auf das Cluster **touristische Infrastruktur/ Umwelt** entfallen etwa ein Viertel aller gemeinwohlorientierten Projekte in der Untersuchungsregion.³³ Diesem Cluster sind Projekte zugeordnet, die zu einer Verbesserung des Wohnumfeldes, der Umgestaltung und Instandhaltung öffentlicher Anlagen sowie dem Erhalt von Kultur- und Naturschutzflächen beitragen.³⁴ Die Angebote und Leistungen, die in Projekten aus diesem Cluster erbracht werden, haben in der Regel keine konkret benennbaren Nutzer. Nutznießer sind in der Regel die Kommunen. Als Beispiel für Projekte aus diesem Cluster kann das von der Argrarumwelt Mecklenburg-Vorpommern e.V. getragene Projekt „Erfassung und Aufbereitung von Umweltdaten per EDV“ genannt werden. Die Arbeit der fünf geförderten Arbeitnehmer in diesem Projekt zielt darauf ab, die beim Staatlichen Amt für Umwelt und Naturschutz in Rostock und beim Umweltamt Bad Doberan vorliegenden umfangreichen Datensammlungen, die in den vergangenen Jahren, zum Teil im Rahmen von Arbeits-

³³ In den GAP-Richtlinien werden diese beiden Bereiche separat aufgeführt. Aufgrund der inhaltlichen Überschneidungen sowie dem gemeinsamen Nutzertyp (indirekt partizipierender Typ) wurden sie hier zusammengefasst.

³⁴ Einige Projekte aus dem Bereich „Kultur“ – zum Beispiel das hier vorgestellte Projekt „Thünen-Museum Tellow“ - könnten aufgrund der inhaltlichen Überschneidungen auch dem Bereich der touristischen Infrastruktur/ Umwelt“ zugeordnet werden, da diese Projekte zugleich einen Beitrag zur Verbesserung der touristischen Infrastruktur leisten.

beschaffungsmaßnahmen, zusammengetragen wurden, für eine weitergehende Nutzung durch Dritte (z.B. Fachabteilungen, Umweltbehörden) aufzubereiten.

Im Hinblick auf die **Verteilung der GAP nach Nutzertyp** ergibt sich folgendes Bild: Rund drei Viertel der 112 GAP im Arbeitsamtsbezirk Rostock - darunter alle aus den Clustern Soziales und Jugend sowie einige wenige aus den beiden anderen Clustern - erstellen ihre Leistungen für konkrete Nutzergruppen (direkt Partizipierende). Hier werden hauptsächlich Beratungs- und Betreuungsleistungen unmittelbar für eine benennbare Klientel - Jugendliche, Arbeitslose, Behinderte, Kranke, Rentner etc. - erbracht. Die erbrachten Leistungen können hier unmittelbar, ohne zeitliche Verzögerung zwischen Leistungserstellung und Leistungsinanspruchnahme, von den jeweiligen Endbegünstigten genutzt werden. Das restliche Viertel der GAP im Arbeitsamtsbezirk Rostock - fast alle Projekte aus dem Cluster touristische Infrastruktur/ Umwelt, zum Teil auch einige Projekte aus dem Cluster Kultur - hat demgegenüber keine konkreten Nutzer (indirekt Partizipierende). In diesen Projekten werden vor allem Konzepte entwickelt, Informationen gesammelt und aufbereitet oder Kulturgüter erschlossen. Das Ergebnis dieser Arbeiten wird sich zum einen erst in der Zukunft nutzen lassen. Als Nutznießer dieser Arbeiten und Leistungen müssen zum anderen vor allem die Kommunen oder die Regionen betrachtet werden (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Cluster-Struktur

Tätigkeitsfeld	Nutzertyp	
	Direkt Partizipierende	Indirekt Partizipierende
	Anzahl der Projekte	
Soziales	40	-
Jugend	26	-
Kultur	8	6
Touristische Infrastruktur/ Umwelt	9	23

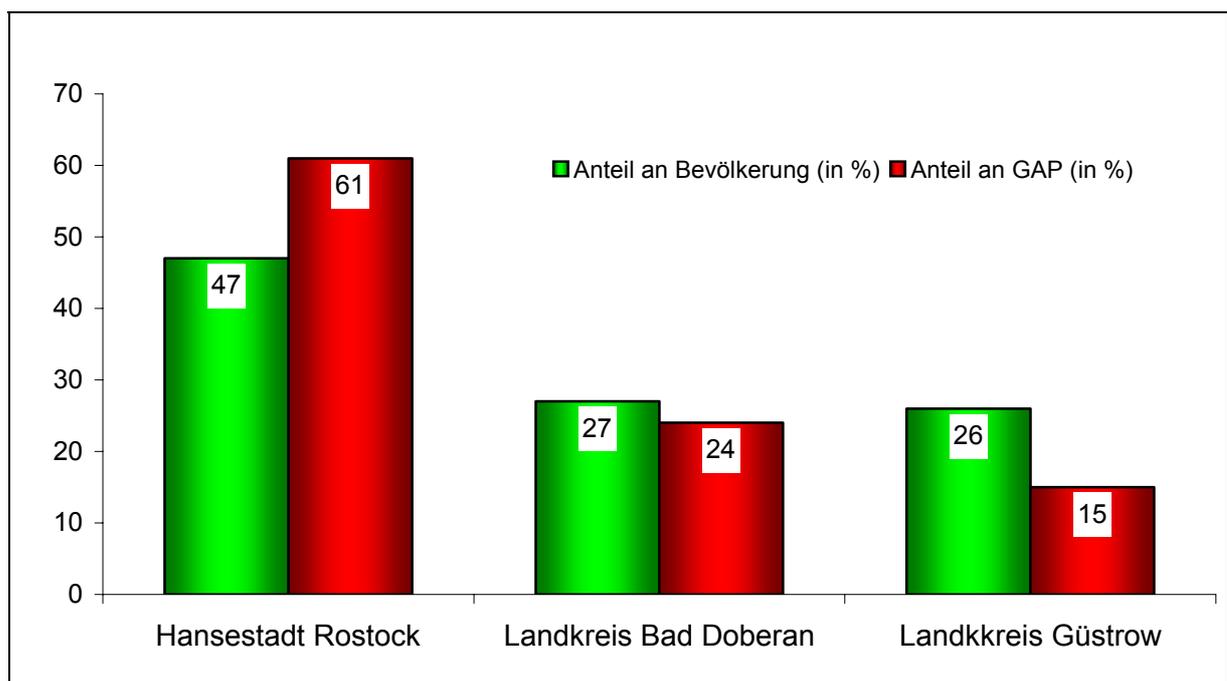
Quelle: Trägergesellschaft des Landes Mecklenburg-Vorpommern (TGL), GAP-Beschäftigtenbefragung, SÖSTRA 2002

Die Arbeit der in den GAP tätigen Arbeitnehmer bezieht sich in der Regel auf **lokal abgrenzbare Wirkungskreise**, wobei der Radius bei Projekten aus den Clustern Soziales und Jugend oftmals auf einzelne Wohnviertel begrenzt (Projektbeispiel: Ausbau der

Kommunikations- und Jugendangebote in Rostock-Evershagen) und damit kleiner ist als bei Projekten aus dem Cluster touristische Infrastruktur/ Umwelt, deren Arbeiten sich auf ganze Regionen beziehen (Projektbeispiel: Landesradwegemeisterin). In der Regel werden also Leistungen erbracht, die der lokalen Versorgung des Bedarfs verschiedener sozialer Gruppen an spezifischen Dienstleistungen wie z.B. Beraten oder Betreuen dienen.

Im Hinblick auf die **Verteilung der Projekte nach Regionen** zeigt sich, dass in der Hansestadt Rostock insgesamt bedeutend mehr Maßnahmen initiiert und damit auch mehr Arbeitnehmer gefördert wurden als in den beiden angrenzenden Landkreisen Bad Doberan und Güstrow zusammen. Obwohl in der Hansestadt Rostock nur knapp die Hälfte aller Menschen der Untersuchungsregion leben, entfallen fast zwei Drittel aller GAP auf diese Teilregion. Rostock als größte Stadt Mecklenburg-Vorpommerns profitiert damit mehr von diesem Förderinstrument als die beiden Landkreise (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Anteil der Regionen an der Bevölkerung und an GAP

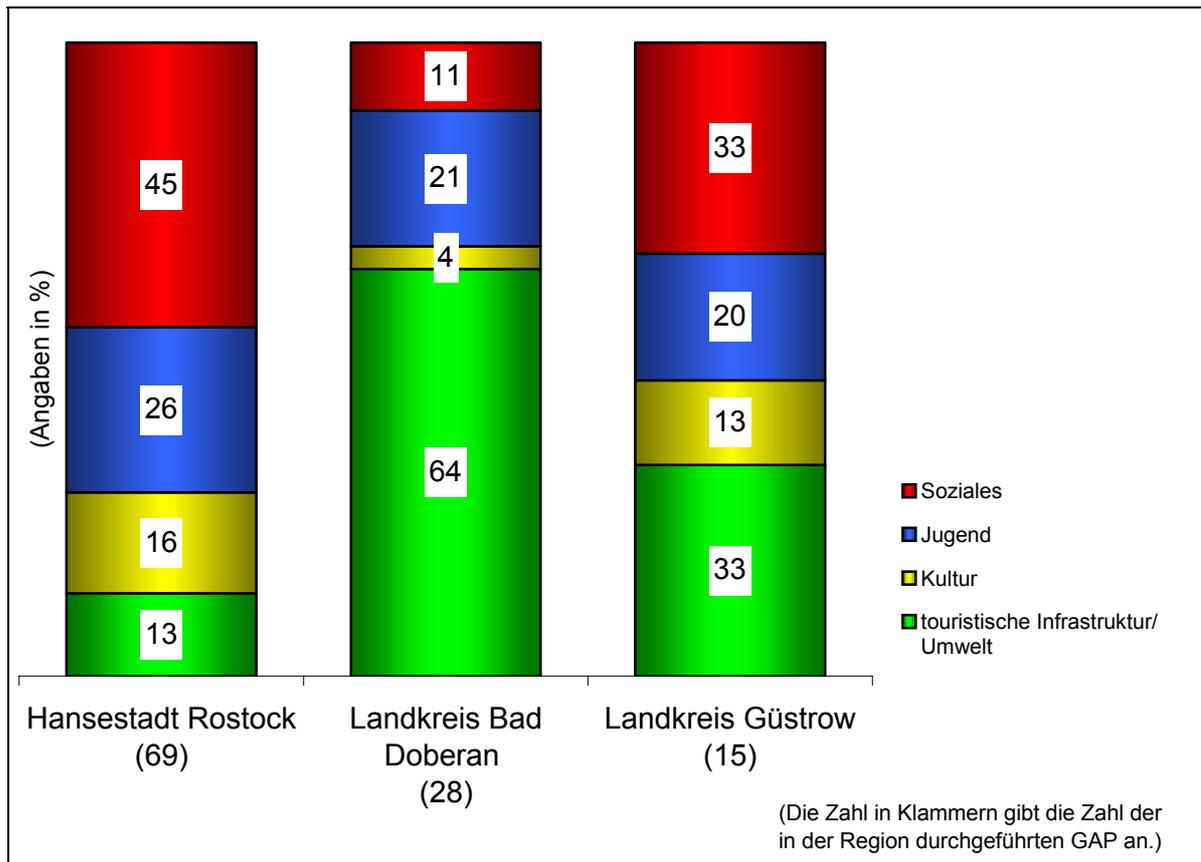


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der TGL (Controllingbericht IV/2001)

Im Vergleich der Verteilung von Projekten auf die einzelnen Cluster nach Regionen fallen deutliche Unterschiede auf. Diese Unterschiede lassen sich in erster Linie auf die unterschiedlichen Bedarfslagen zwischen städtischem Ballungsraum auf der einen und eher ländlichen geprägten Regionen auf der anderen Seite zurückführen. So haben in der Stadt Rostock Sozial-, Jugend- und Kulturprojekte ein weit größeres Gewicht als in den beiden

Landkreisen Bad Doberan und Güstrow. Projekte aus dem Bereich „touristische Infrastruktur/ Umwelt“ spielen in Rostock dagegen nur eine untergeordnete Rolle. Im Landkreis Bad Doberan und im Landkreis Güstrow entfallen auf dieses Cluster demgegenüber mehr als jedes 2. bzw. jedes 3. GAP (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Clusterstruktur der Projekte im regionalen Vergleich



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der TGL M-V

Betrachtet man die Verteilung der Projekte nach Regionen und Jahr des Beginns der Projekte, dann zeigt sich, dass der Anteil der Stadt Rostock an allen GAP im Arbeitsamtsbezirk Rostock über die letzten Jahre hinweg konstant hoch geblieben ist. Zwar konnte sich der Anteil des Landkreises Güstrow erhöhen. Dieser Zuwachs erfolgte jedoch zu Lasten des Landkreises Bad Doberan.

Laufzeiten

Die Laufzeiten der Projekte bzw. die Dauer der mit der GAP-Förderung begründeten Beschäftigungsverhältnisse, lehnten sich an die maximal mögliche Förderdauer von SAM an. Diese kann den entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen zufolge für den geförderten Beschäftigten im Regelfall bis zu 3 Jahren betragen, bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen sogar bis zu 5 Jahren (vgl. SGB III § 275ff.). Die damit mögliche Langfristigkeit der begründeten Beschäftigungsverhältnisse bietet gute Voraussetzungen, um die inhaltlichen Ziele in den anvisierten Tätigkeitsfeldern adäquat umsetzen zu können. Bei Projekten, die dem Cluster Soziales zugeordnet werden können, ist eine mehrjährige Beschäftigungsdauer von geförderten Arbeitnehmern von besonders großem Nutzen, weil sie den Aufbau eines persönlichen Vertrauensverhältnisses als Basis für erfolgreiche Arbeit ermöglicht. Herkömmliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) mit ihrer nur einjährigen Förderdauer haben in dieser Hinsicht Nachteile.³⁵

Die ersten Projekte starteten im Jahr 1999. Alle Projekte, die in diesem Zeitraum begonnen wurden, erreichten eine Laufzeit von insgesamt 3 Jahren. Alle im Jahr 2000 gestarteten Projekte wurden bis auf wenige Ausnahmen zunächst nur bis zum 31.12.2002 bewilligt.³⁶ Auf Antrag erhielten jedoch auch diese Projekte eine Nachbewilligung, so dass sie insgesamt ebenfalls eine Gesamtlaufzeit von 3 Jahren erreichen. Die im Jahr 2001 gestarteten Projekte wurden dann wieder von Beginn an für eine Dauer von 3 Jahren bewilligt. **Die durchschnittlich bewilligte Laufzeit aller GAP beträgt daher 36 Monate.**

Gemessen an der Zahl der initiierten Projekte sowie der Zahl der mit der GAP-Förderung begründeten Beschäftigungsverhältnisse lag der **Schwerpunkt der GAP-Förderung im Arbeitsamtsbezirk Rostock in den Jahren 1999 und 2000**. Im Jahr 2001 sind demgegenüber nur relativ wenige neue Projekte und dementsprechend nur wenig neue Beschäftigungsverhältnisse begründet worden (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Anzahl der GAP nach Jahr des Beginns

Projektbeginn	Anzahl Projekte		Anzahl Beschäftigungsverhältnisse	
	absolut	in %	absolut	in %

³⁵ Bei SAM ist ebenfalls eine Laufzeit von bis zu 3 bzw. bis zu 5 Jahren möglich (vgl. §§ 272 ff. SGB III).

³⁶ Nach Auskunft der begleitenden Stellen wurde nur bis zu diesem Zeitpunkt bewilligt, weil eine Novellierung des SGB III in Aussicht gestellt wurde, die insbesondere auf die Fortführung von SAM abzielte. Der Gesetzgeber sollte entscheiden, ob dieses Instrument über das Jahr 2002 weitergeführt wird. Parallel zu den Bewilligungen des Arbeitsamtes musste dann das Land die Zuwendungen auch bis zum 31.12.2002 befristen. Ende 2000 wurde die gesetzliche Grundlage zur Weiterführung im Bundestag verabschiedet, so dass ab diesem Zeitpunkt eine Bewilligung über 2002 hinaus erfolgen konnte.

1999	35	31	208	27
2000	67	60	259	60
2001	10	9	22	13
Insgesamt	112	100	489	100

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der TGL

Bei GAP handelt es sich in der Regel um relativ kleine Projekte. So verteilen sich die 489 Arbeitsplätze, die im Rahmen von GAP im Arbeitsamtsbezirk Rostock gefördert werden, auf insgesamt 112 Projekte - dies sind im Durchschnitt gerade einmal 4 bis 5 Arbeitnehmer pro Projekt. Es gibt zwar auch Projekte, in denen deutlich mehr Arbeitnehmer beschäftigt sind. So sind im größten GAP 30 Arbeitnehmer tätig³⁷. Diese größeren Projekte bilden jedoch Ausnahmen. In den meisten Projekten sind nicht mehr als fünf Beschäftigte tätig, in nicht wenigen Projekten sogar nur ein einziger (vgl. Tabelle 3).

³⁷ Hierbei handelt es sich um das Projekt der Rostocker Straßenbahn „Mobiler Service in den öffentlichen Beförderungsmitteln“.

Tabelle 3: Projektgröße

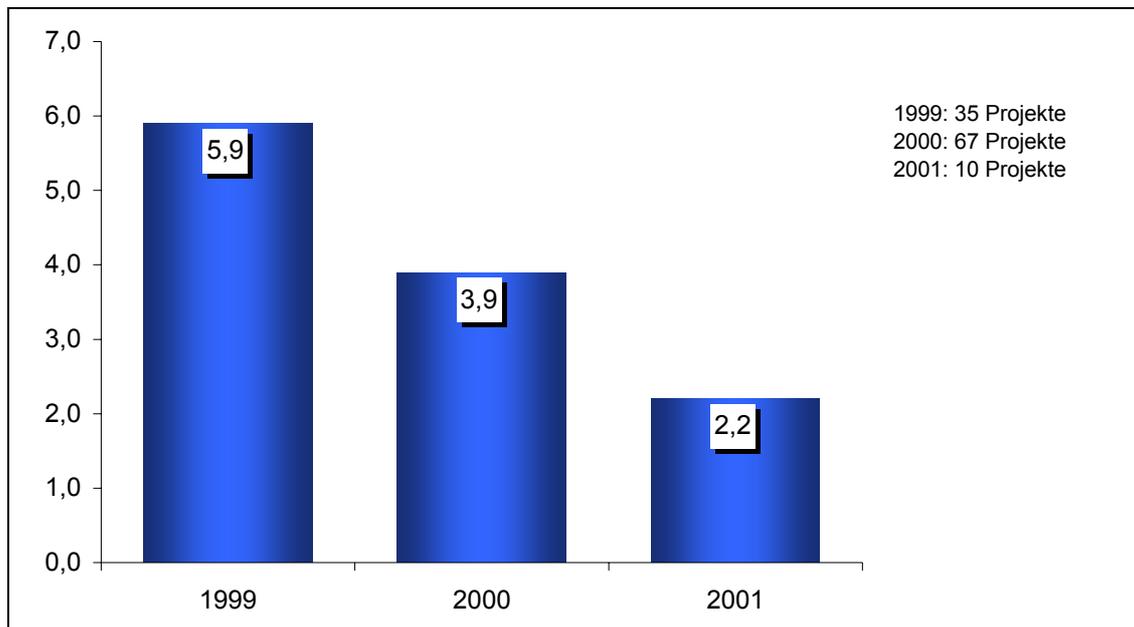
Geförderte Beschäftigungsverhältnisse pro GAP	Anzahl der Projekte		
	absolut	in %	kumuliert (in %)
1	16	14,3	14,3
2	24	21,4	35,7
3	24	21,4	57,1
4	17	15,2	72,3
5	11	9,8	82,1
6	2	1,8	83,9
7	1	0,9	84,8
8	5	4,5	89,3
9	0	0,0	89,3
10	2	1,8	91,1
11	1	0,9	92,0
12	2	1,8	93,8
13	3	2,7	96,4
14	1	0,9	97,3
16	1	0,9	98,2
17	1	0,9	99,1
30	1	0,9	100,0
Insgesamt	112	100,0	100,0

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der TGL

Hinsichtlich der durchschnittlichen Beschäftigtenzahl zeigen sich auch zwischen den einzelnen Tätigkeitsfeldern Unterschiede: So sind in Projekten aus den Bereichen Soziales sowie touristische Infrastruktur/ Umwelt im Durchschnitt mehr Beschäftigungsverhältnisse pro GAP begründet worden als in Jugend- und Kulturprojekten. Die einzelnen GAP-Tätigkeitsfelder bieten scheinbar unterschiedlich ausgeprägte Möglichkeiten - im Hinblick auf den rein quantitativen Umfang -, Beschäftigungsverhältnisse zu begründen.

Wie die Auswertung der Beschäftigtendaten im Zeitverlauf zeigt, ist die **durchschnittliche Beschäftigtenzahl pro neu bewilligtem Projekt in den letzten Jahren kontinuierlich zurückgegangen**. Diejenigen Projekte, die im Jahr 2001 begonnen wurden, waren - gemessen an der Zahl der GAP-Beschäftigten - gegenüber 1999 nur noch halb so groß (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Entwicklung der durchschnittlichen Arbeitnehmerzahl pro neu bewilligtem Projekt



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der TGL

III.2 Die Projektträger der GAP

Die Anlehnung an die SAM-Förderkriterien setzte die Anerkennung der Gemeinnützigkeit bei den Trägern voraus. Unterstellt werden kann, dass die GAP-Träger gemeinnützig sind, weil nur diese einen Anspruch auf Förderung gemäß den GAP-Richtlinien haben. In Ausnahmefällen konnte in Übereinstimmung mit den GAP-Richtlinien davon abgesehen werden, wenn „die Bewilligungsbehörde an dem zu fördernden Projekt keinen Erwerbszweck oder ein den Erwerbszweck deutlich überwiegendes öffentliches Interesse“ feststellte³⁸, weshalb in einigen Fällen auch marktfinanzierte Unternehmen Träger von GAP sind.

Bei GAP wird die **große Mehrheit der Maßnahmen von Vereinen getragen**. Kommunen, Kreisverwaltungen sowie Beschäftigungsgesellschaften haben im Rahmen der GAP-Förderung als Träger von Beschäftigungsmaßnahmen keine Bedeutung. Die Vereine als Projektträger bilden nicht nur die größte Gruppe, diese Gruppe ist auch **sehr heterogen zusammengesetzt** und berührt die unterschiedlichsten Themenfelder. Zahlreich vertreten sind zum Beispiel Selbsthilfeorganisationen. Exemplarisch kann hier die Diabetiker

³⁸ GAP-Richtlinien (AQMV 2000)

Selbsthilfegruppe Rostock e.V. genannt werden. Aktivitäten solcher Einrichtungen richten sich in der Regel auf die gemeinsame Bewältigung von Krankheiten, psychischen oder sozialen Problemen von Betroffenen oder deren Angehörige. Die Ziele von Selbsthilfeorganisationen richten sich vor allem auf ihre Mitglieder und nicht auf Außenstehende. Darin unterscheiden sie sich von den ebenfalls bei GAP in relativ großer Anzahl vertretenen Vereinen, die bei den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege angesiedelt sind. Diese decken in der Regel alle Bereiche der sozialen Fürsorge ab. Da sie bundesweit wirkenden Organisationen angehören, können sie auf ein engmaschiges Netz regionaler Einrichtungen zurückgreifen. Diese Organisationen können unterschieden werden nach Verbänden mit humanitärer Bindung (z.B. Deutsches Rotes Kreuz DRK) oder konfessioneller Bindung (z.B. Diakonisches Werk der EKD). In einzelnen Fällen wurden GAP auch an Bildungseinrichtungen und Unternehmen - sowohl private als auch öffentliche - vergeben. Als Beispiele können hier die ABPF R. R. Diehl GmbH und die F & C Forschungstechnik und Computersysteme GmbH sowie die Rostocker Straßenbahn AG und die Wohnungsbaugesellschaft in Rostock genannt werden.

Das **Gros der Projektträger verfügt über jahrelange Erfahrungen als Träger von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.**³⁹ Damit waren vergleichsweise günstige Voraussetzungen gegeben, da die Einführung eines neuen Förderprogramms naturgemäß mit einem erhöhten Beratungsaufwand verbunden ist. Das Vorhandensein einer etablierten Trägerstruktur hatte den prinzipiellen Vorteil, diesen Beratungsaufwand in vertretbaren Grenzen zu halten und stellte zudem ein erhebliches Maß an Ergebnissicherheit in Aussicht. Darüber hinaus konnten - was besonders in Zeiten hohen politischen Handlungsdruckes wichtig ist - auch spürbare Quantitäten in relativ kurzen Zeiträumen bewegt werden. Aufgrund der zum Teil langjährigen Erfahrungen als Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, verfügten viele GAP-Träger über gute Kontakte zu den lokalen Arbeitsämtern, was die Zusammenarbeit bei der Rekrutierung geeigneter Arbeitnehmer erleichterte. Je besser die Kontakte, umso größer war die Partizipation der Träger bei der Auswahl bzw. die Kooperation zwischen Trägern und Arbeitsamt. Diejenigen Einrichtungen, die mit GAP zum ersten Mal als Träger einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme in Erscheinung traten, hatten

³⁹ Dieses für den Bereich des Arbeitsamtsbezirkes Rostock ermittelte Ergebnis ist nicht pauschal auf die anderen Regionen des Landes zu übertragen. So ist die Trägergesellschaft des Landes Mecklenburg-Vorpommern (TGL), die für das Controlling der GAP im gesamten Land Mecklenburg-Vorpommern verantwortlich ist, der Auffassung, „dass die für GAP erbrachte Beratungsleistung sich von der bisherigen Trägerberatung durch die TGL M-V abhebt. Deutlich wird das z.B. dadurch, dass es sich bei den Antragstellern vor allem um Träger und Institutionen handelt, die bisher z.T. wenig Erfahrungen mit geförderten Maßnahmen haben.“ (TGL M-V: Sachstandsbericht. Gemeinwohlorientierte Förderprojekte (GAP). Teil 1. Ergebnisse und Ausblick. 2001, S. 20)

demgegenüber bedeutend weniger Einfluss bei der Auswahl der Mitarbeiter, was von diesen zum Teil als nachteilig empfunden wurde.

Bei vielen Trägern ist **GAP nicht der Mittelpunkt der Trägerarbeit**. Oftmals bildet GAP „nur“ ein Element in der Gesamtpalette der Dienstleistungen, die von den Trägern generell angeboten werden. Dies ist vor allem der Fall bei erfahrenen und größeren Trägern, die als regionale Niederlassungen in bundesweit agierende Organisationen oder Verbände eingebunden sind. Die AWO Rostock beispielsweise, die im Rahmen der GAP-Förderung jeweils ein Projekt im Jugendbereich sowie im Bereich der Migrationshilfe durchführt, ist auf vielen Feldern tätig: Kinder- und Jugendhilfe (Tagesstätten, Kommunikationszentren, Jugendgemeinschaftswerk), der Altenhilfe (Seniorentreffs), der Behindertenhilfe (Wohnheim, Tagesstätte), der Beratung (Schuldner- und Schwangerschaftsberatungsstellen), Kuren und Integration von Migranten. Aber auch bei vergleichsweise kleineren Trägern von GAP ist dies zu beobachten, wie das Beispiel des Vereins „kontakt halten“ verdeutlicht. Der Verein, der 1994 mit Unterstützung der DAG-Bezirksgeschäftsstelle Rostock von Arbeitslosen gegründet wurde, ist Träger des GAP „Sozialer Informations- und Servicedienst (SISD)“ mit insgesamt 13 geförderten Arbeitsplätzen. Im Durchschnitt arbeiten 50 Beschäftigte in mehreren Projekten des Vereins. Das Spektrum der Projekte reicht von verschiedenen Hilfs- und Besuchsdiensten über Konfliktberatungsstellen bis hin zu Projekten im kunsthandwerklichen Bereich.⁴⁰

Eine Reihe von Einrichtungen fungieren als **Träger mehrerer, parallel laufender arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen**. Die Realisierung der Trägerarbeit wird in diesen Fällen oftmals aufgrund fehlender finanzieller Mittel ausschließlich über die Beschäftigung von Arbeitskräften, die im Rahmen von arbeitsmarktpolitischen Förderprogrammen finanziert werden, realisiert. Als Beispiel kann hier auf die Gewerkschaftliche Arbeitslosenbetreuung „Dau Wat“ verwiesen werden. Neben Projekten im Rahmen von GAP werden hier Projekte in weiteren Tätigkeitsfeldern durchgeführt, die aus anderen arbeitsmarktpolitischen Programmen finanziert werden (ABM und SAM). Ein Teil der Projektträger ist auch Träger von mehreren GAP. So ist zum Beispiel die AWO bzw. sind einzelne Einrichtungen der AWO Träger von 9 GAP mit insgesamt 23 geförderten Beschäftigungsverhältnissen im Bereich des Arbeitsamtsbezirkes Rostock.

⁴⁰ Diese Angebotsbreite und -vielfalt hat zur Folge, dass Nutzer der Angebote oftmals gar nicht einschätzen können, welche Angebote aus welchen Quellen finanziert werden. Oftmals wird auch nicht erkannt und vom Träger auch nicht vermittelt, dass bestimmte Leistungen nur deshalb angeboten werden können, weil sie aus Mitteln des Landes/ der EU und der Bundesanstalt sowie in einzelnen Fällen zusätzlich auch aus Mitteln anderer Institutionen finanziell gefördert werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Der Blick auf die Gesamtheit der GAP lässt ein sehr breites Spektrum an Tätigkeitsfeldern erkennen. Die Grenzen zu den mit anderen Fördermaßnahmen berührten Feldern und damit der intendierte neue Ansatz von GAP wird jedoch nicht deutlich genug herausgestellt. Es wird auch nicht ersichtlich, ob und inwieweit in den Entstehungs- und Entscheidungsverläufen auf Schwerpunkte regionalen Bedarfs reagiert wurde. Wenn es im Einzelfall zutrifft, scheint dies eher zufällig zu sein. Die Projektpalette scheint stattdessen in erheblichem Maße durch die Aktivitäten der vorhandenen Träger beeinflusst. D.h. Projekte wurden vor allem auf solchen Feldern durchgeführt, die sich in den bestehenden Leistungskatalog der etablierten Träger mehr oder weniger integrieren ließen. Das Gros der Projektträger verfügte bereits über jahrelange Erfahrungen als Träger von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

GAP haben damit zu einer Stabilisierung bestehender Strukturen beigetragen, in einigen Fällen neue befördert. Die Organisierung von GAP in Kleinmaßnahmen ließ individuelle und spezielle Aufgabeninhalte zu. Diese Strukturierung hat zu keinem größeren organisatorischen Aufwand seitens der Regiestelle und der Träger geführt. Abwicklungsroutine und Zugang der etablierten Träger zu Entscheidungsnetzwerken stellten aus Sicht der verantwortlichen Stellen ein erhebliches Maß an Ergebnissicherheit bei begrenztem Betreuungsaufwand in Aussicht und konnten - was besonders in Zeiten hohen politischen Handlungsdruckes wichtig ist - auch spürbare Quantitäten in relativ kurzen Zeiträumen bewegen. In der Regel ist GAP nicht der Mittelpunkt der Arbeit dieser Träger, sondern nur ein Element in der Gesamtpalette der Dienstleistungen, die von den Trägern angeboten werden. In diesen Fällen kam der mit der GAP-Förderung ermöglichte Beitrag zur Realisierung gesellschaftlich notwendiger Arbeit in der Außendarstellung der Träger oftmals noch nicht deutlich genug zum Ausdruck. Die Projektverteilung entsprach nicht in vollem Maße den jeweiligen Bevölkerungsanteilen sowie strukturellen Besonderheiten der Regionen. Diese Erfahrungen finden ihre Berücksichtigung im ASP. Künftig müssen bei der Verteilung der Mittel regionale Proportionen berücksichtigt werden.⁴¹ Es sollte künftig auch überlegt werden, ob alle Projekte als GAP durchgeführt werden müssen. Vor dem Hintergrund vorhandener Initiativen und Förderprogramme des Landes (z.B. Landesinitiative „Jugend- und Schulsozialarbeit“) sollten Projekte, die alternativen Förderbereichen inhaltlich besser zugeordnet werden könnten, nicht im Rahmen von GAP gefördert werden.

⁴¹ „Es erfolgt eine Mittelkontingentierung auf der Ebene der Planungsregionen anhand eines Indikators, der die Arbeitslosenquote und die Anzahl der Arbeitslosen berücksichtigt.“ (Ministerium für Arbeit und Bau Mecklenburg-Vorpommern (Hg.), Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (ASP M-V), 3.1.1.2 Richtlinien zur Förderung von Arbeitsplätzen in Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten, A.2.2, Abschnitt 1

IV. Die Beschäftigungswirkungen Gemeinwohlorientierter Arbeitsförderprojekte im Arbeitsamtsbezirk Rostock

IV.1 Die soziodemografische Struktur der Beschäftigten der GAP

Mit der GAP-Förderung wurden im Arbeitsamtsbezirk Rostock **für knapp 500 Arbeitslose neue Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten geschaffen**. Es war vorgesehen, Beschäftigungsmöglichkeiten vorrangig für auf dem Arbeitsmarkt besonders benachteiligte Personengruppen zu schaffen. In den GAP-Richtlinien werden zwei wesentliche Kriterien für die Vermittlung in GAP-Tätigkeiten genannt. Es müssen „für die Durchführung der Arbeit geeignete Arbeitnehmer“ sein und sie müssen „insbesondere aus dem Kreis der älteren Arbeitslosen“ kommen.

Wie die folgenden Ausführungen zeigen werden, wurden die Zielstellungen der GAP-Richtlinien des Landes in diesen Punkten weitgehend erfüllt.

Arbeitslosigkeit

Die Beschäftigten der GAP waren vor Beginn ihrer Tätigkeit entweder arbeitslos oder sie befanden sich in einer Beschäftigungsmaßnahme des Arbeitsamtes (ABM, SAM). Arbeitslos war mit rund 90 % die große Mehrheit der Beschäftigten. Ungefähr 10 % der Beschäftigten nahmen dagegen unmittelbar vor ihrer GAP-Tätigkeit an einer arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsmaßnahme teil.

Der Anteil von **Langzeitarbeitslosen** ist relativ hoch. Fast 40 % der zuvor Arbeitslosen waren bereits länger als 12 Monate arbeitslos. Demgegenüber waren knapp 60 % weniger als 12 Monate arbeitslos. Damit ist der Anteil von Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen in GAP höher als in Mecklenburg-Vorpommern insgesamt (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Anteil von Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen und GAP-Beschäftigten

Dauer der Arbeitslosigkeit	Arbeitslose	GAP-Beschäftigte
	Angaben in %	
Bis 12 Monate	68	63
Mehr als 12 Monate	32	37

Quelle: Landesarbeitsamt Nord, Stand: 31.12.2001, GAP-Beschäftigtenbefragung, SÖSTRA 2002

Mit über 50 % ist der Anteil von Langzeitarbeitslosen bei Projekten aus dem Cluster Soziales am höchsten. Am niedrigsten ist er bei Projekten aus dem Bereich touristische Infrastruktur/ Umwelt. Der Anteil von Langzeitarbeitslosen an allen Beschäftigten im Cluster Soziales ist exakt doppelt so hoch wie bei Projekten im Bereich touristische Infrastruktur/ Umwelt. In den beiden anderen Clustern liegt der entsprechende Wert unter dem Durchschnittswert (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5: Dauer der Arbeitslosigkeit und Cluster

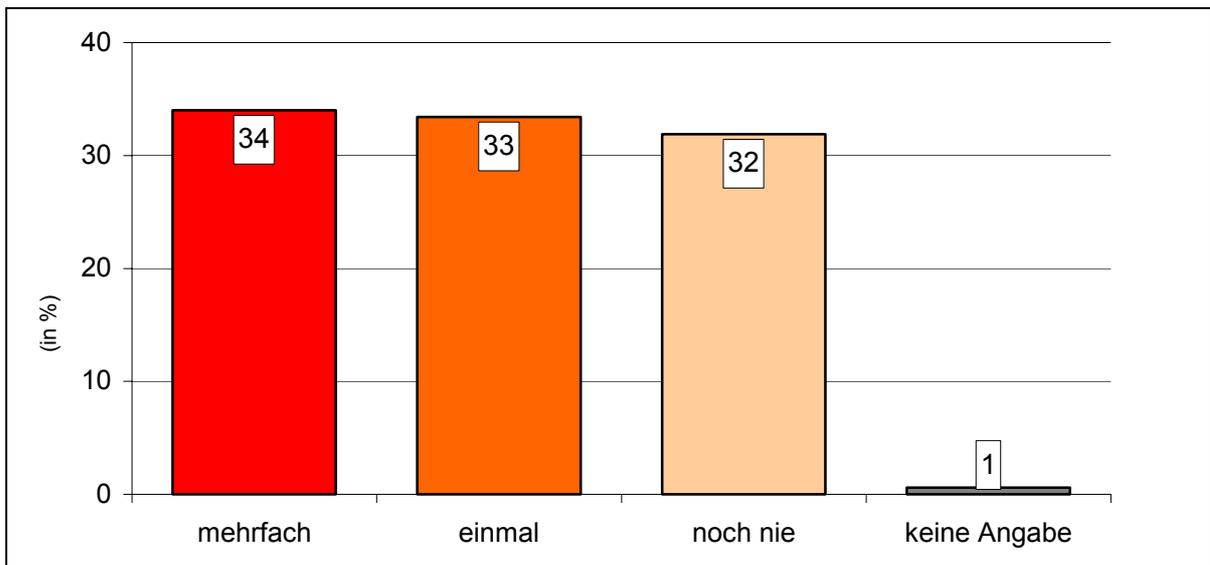
Cluster	Dauer Arbeitslosigkeit		
	bis zu 12 Monaten	länger als 12 Monate	keine Angabe
	Angaben in %		
Soziales	40	52	8
Jugend	69	29	2
Kultur	64	33	3
tourist. Infrastruktur/ Umwelt	68	26	6
Durchschnitt	58	37	5

Quelle: GAP-Beschäftigtenbefragung, SÖSTRA 2002

Der unterschiedlich hohe Anteil von Langzeitarbeitslosen deutet darauf hin, dass der Sozialbereich ein breiteres Einsatzfeld für die Personengruppe der Langzeitarbeitslosen bietet als die anderen GAP-Bereiche.

Mehr als zwei Drittel der GAP-Beschäftigten waren früher bereits in einer beschäftigungsfördernden Maßnahme tätig, darunter jeder zweite von ihnen bereits mehr als einmal. Nur ein Drittel der GAP-Beschäftigten war vorher noch nicht im Rahmen einer Arbeitsfördermaßnahme tätig (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Teilnahme an Arbeitsfördermaßnahmen vor GAP



Quelle: GAP-Beschäftigtenbefragung, SÖSTRA 2002

Die Wahrscheinlichkeit, an Arbeitsfördermaßnahmen vor dem Eintritt in GAP teilgenommen zu haben, steigt erwartungsgemäß mit dem Alter der Beschäftigten. Ältere haben überdurchschnittlich häufig an einer Arbeitsfördermaßnahme teilgenommen.

Altersstruktur

Im Hinblick auf die Altersstruktur ergeben die Ergebnisse der GAP-Beschäftigtenbefragung folgendes Bild: **Zwei Drittel der Beschäftigten sind 50 Jahre oder älter.** Damit ist der Anteil dieser Altersgruppe fast dreimal so groß wie bei den Arbeitslosen in Mecklenburg-Vorpommern insgesamt (vgl. Tabelle 6).

Tabelle 6: Altersstruktur der GAP-Beschäftigten und der Arbeitslosen in M-V

	Altersgruppe						Insgesamt
	<40	40-49	50-54	55-59	60-64	k. Angabe	
	(Angaben in %)						
GAP-Beschäftigte	11	24	23	32	9	1	100
	35		23	41		1	100
Arbeitslose in M-V insgesamt	77		11	12		-	100

Quelle: Landesarbeitsamt Nord, Stand: 31.12.2001, GAP-Beschäftigtenbefragung, SÖSTRA 2002

Die in den GAP-Richtlinien formulierte Maßgabe, Personen insbesondere aus dem Kreis der älteren Arbeitslosen zu berücksichtigen, kann damit als erfüllt betrachtet werden. Das restliche Drittel der Beschäftigten, das jünger als 50 Jahre alt ist, verteilt sich wie folgt auf die übrigen Altersgruppen. Rund 25 % sind zwischen 40 und 50 Jahre alt. Weitere 10 % sind unter 40 Jahre alt. Die jüngste Beschäftigte ist 22, die älteste 62 Jahre alt. Die Altersspanne zwischen der jüngsten und der ältesten Beschäftigten beträgt damit 40 Jahre. Der Anteil jüngerer GAP-Beschäftigter erscheint - gemessen an der vorrangigen Orientierung auf ältere Arbeitslose - relativ hoch. Die Ursache hierfür liegt vor allem in dem vom Durchschnitt abweichenden Rekrutierungsmuster bei Projekten aus dem Cluster Jugend. Projektstellen wurden hier überdurchschnittlich häufig mit vergleichsweise jüngeren Arbeitslosen besetzt. Daher ist der Anteil von Beschäftigten unter 40 Jahren in diesem Cluster doppelt so hoch wie im Durchschnitt. Der Anteil Älterer ist demgegenüber vergleichsweise gering (vgl. Tabelle 7).

Tabelle 7: Altersstruktur der Beschäftigten nach Cluster

Cluster	Altersgruppe					Insgesamt
	<40	40-49	50-59	60+	k. Angabe	
	Angaben in %					
Soziales	6	23	63	8	1	100
Jugend	20	26	50	4	0	100
Kultur	7	27	56	10	0	100
tourist. Infrastruktur/ Umwelt	12	23	51	12	1	100

Quelle: GAP-Beschäftigtenbefragung, SÖSTRA 2002

Die Ursachen für den eher geringen Anteil Älterer bei GAP aus dem Bereich der Jugendarbeit müssen wohl vor allem in der spezifischen Nutzergruppe - Jugendliche - sowie den

damit verbundenen Erwartungen der Träger an die Projektmitarbeiter gesehen werden. Aussagen von Projektträgern aus dem Bereich der Jugendarbeit zufolge wäre es in vielen Fällen nicht förderlich für die Projektarbeit gewesen, Projektstellen mit Personen aus der mit der GAP-Förderung anvisierten Zielgruppe der älteren Arbeitslosen zu besetzen.

Frauen

Insgesamt sind in den GAP **mehr Frauen als Männer** beschäftigt. Damit sind Frauen entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen im Arbeitsamtsbezirk Rostock überrepräsentiert (vgl. Tabelle 8).

Tabelle 8: Frauenanteil an Arbeitslosen und GAP-Beschäftigten

Geschlecht	Arbeitslose	GAP-Beschäftigte
	Angaben in %	
Männer	44	41
Frauen	56	59

Quelle: Landesarbeitsamt Nord, Stand: 31.12.2001, GAP-Beschäftigtenbefragung, SÖSTRA 2002

Die in GAP beschäftigten Frauen sind im Durchschnitt jünger als die Männer. Der Altersdurchschnitt der weiblichen Beschäftigten beträgt 50 Jahre. Die männlichen Beschäftigten sind demgegenüber im Durchschnitt 52 Jahre alt. Der Frauenanteil variiert zwischen den einzelnen Clustertypen. In Sozialprojekten sind überwiegend Frauen beschäftigt.⁴² Demgegenüber arbeiten in Projekten, die dem Cluster touristische Infrastruktur/ Umwelt zugerechnet werden, vorwiegend Männer.

Qualifikationshintergrund der Beschäftigten

Die im Rahmen der GAP-Richtlinien geförderten Maßnahmen unterscheiden sich hinsichtlich der Anforderungen an die zu vermittelnden Arbeitslosen von herkömmlichen beschäftigungsfördernden Maßnahmen. Im Rostocker GAP-Beirat wurden auf der Grundlage eines identifizierten lokalen Bedarfs in einem ersten Schritt einzelne Projekte sowie deren Tätigkeitsfelder und Aufgaben bestimmt. Für diese Projekte wurden dann in einem zweiten

⁴² Diese Spezifik hat sich auch in verschiedenen Untersuchungen zu SAM-Landesförderung gezeigt. Vgl. u.a. Ministerium für Arbeit und Bau Mecklenburg-Vorpommern (Hg.), Wirksamkeitsanalyse der Kofinanzierung des Landes zu § 249 h AFG bzw. § 272ff., § 415 SGB III. Forschungsberichte zur Arbeitsmarktpolitik, Nr. 12, Schwerin

Schritt entsprechend geeignete Arbeitnehmer aus dem Kreis der Zielgruppe gesucht. Es wurden also geeignete Arbeitslose für die ausgewählten Projekte gesucht anstatt - wie in vielen Fällen üblich - nach geeigneten Projekten für das vorhandene „Heer der Arbeitslosen“ zu suchen. Im Prinzip sollten also die Arbeitslosen zu den Projekten passen und nicht umgekehrt. Damit waren bei GAP neben der Zielstellung einer vorrangigen Vermittlung der arbeitsmarktpolitischen Zielgruppe Älterer vor allem fachspezifische, aus den Inhalten der Projektförderung resultierende Anforderungen zu erfüllen, wobei hier nicht unbedingt berufsfachliche, sondern vorrangig soziale Kompetenzen angesprochen sind. In der Praxis mussten bei der Konzeption der Projekte gewisse Einschränkungen in Kauf genommen werden. Denn es musste letztlich berücksichtigt werden, dass die Arbeitsplätze in den Projekten nach Möglichkeit mit Personen aus der Zielgruppe - ältere Arbeitslose - besetzt werden konnten (Zielgruppenadäquanz). So wären die besten Projektideen wertlos gewesen, hätte es keine geeigneten Personen aus diesem Bewerberkreis gegeben. Die Projektträger hatten zwar prinzipiell Einfluss auf die Wahl der Beschäftigten. Dieser war jedoch in den meisten Fällen beschränkt auf die vorher von den zuständigen Arbeitsämtern vorgeschlagenen Personen. Wie die Interviews mit Projektträgern gezeigt haben, führte die vom Arbeitsamt mit Blick auf die Zielgruppenorientierung vorgenommene Vorauswahl jedoch nur in wenigen Fällen zu Schwierigkeiten bei der Besetzung der Arbeitsplätze.

Entsprechend der Vielfalt der Tätigkeitsfelder und Aufgabenbereiche der GAP weisen die GAP-Beschäftigten ein breites Spektrum an Qualifikationen und Erfahrungshintergründen auf. Trotz dieser Vielfalt lässt die Analyse der Beschäftigtenstruktur nach der ausgeübten Tätigkeit und der Stellung im letzten Arbeitsverhältnis einige Schwerpunkte erkennen. Anhand der von der BA erstellten und verwendeten „Klassifizierung der Berufe“ wurden die GAP-Beschäftigten nach der beruflichen Tätigkeit gefragt, die sie an ihrem früheren Arbeitsplatz, bevor sie arbeitslos wurden, ausgeübt haben. Wie angesichts der inhaltlichen Ausrichtung der Mehrheit der GAP zu erwarten war, wurden in der früheren Beschäftigung am häufigsten sozialpflegerische Berufe ausgeübt. Mehr als 12 % aller GAP-Beschäftigten war in diesen Berufen tätig. Die zweitgrößte Gruppe bilden die Ingenieure. **Jeder 10. GAP-Beschäftigte war früher als Ingenieur tätig.** Auf den weiteren Plätzen folgen Büro- und Verwaltungsberufe, Rechnungskaufleute/ Buchhalter, Dienstleistungskaufleute allgemein, Warenkaufleute, Lehrer, Geistes- und Naturwissenschaftler, Vertriebskaufleute sowie künstlerische Berufe.

Die Verteilung der beruflichen Tätigkeitsgruppen auf die gebildeten Projektcluster ergibt folgendes Bild. Mehr als die Hälfte derjenigen, die früher als Ingenieur tätig waren, sind in Projekten des Clusters touristische Infrastruktur/ Umwelt beschäftigt. Der Schwerpunkt der

sozialpflegerisch qualifizierten Personen liegt demgegenüber bei Projekten aus den Clustern Soziales und Jugend. In Projekten dieser beiden Cluster sind 85 % aller entsprechend qualifizierten Personen beschäftigt (vgl. Tabelle 9).

Tabelle 9: Die größten beruflichen Tätigkeitsgruppen der GAP-Beschäftigten im letzten Arbeitsverhältnis

Cluster	Berufliche Tätigkeit im letzten Arbeitsverhältnis	
	Sozialpflegerische Berufe	Ingenieurberufe
	Angaben in %	
Soziales	26	19
Jugend	59	19
Kultur	10	6
touristische Infrastruktur/ Umwelt	5	56
Insgesamt	100	100

Quelle: GAP-Beschäftigtenbefragung, SÖSTRA 2002

Insgesamt lässt sich feststellen, dass **die meisten Beschäftigten aus Dienstleistungsberufen** kommen. Demgegenüber finden sich unter den GAP-Beschäftigten kaum Personen, die vorher Berufe ausübten, die für die Landwirtschaft, die Industrie oder das Handwerk typisch sind. So ist beispielsweise der Anteil von Beschäftigten, die vor GAP Tätigkeiten im landwirtschaftlichen Bereich ausübten, - gemessen am realen Gewicht landwirtschaftlicher Tätigkeiten in Mecklenburg-Vorpommern⁴³ - nur verschwindend gering. Die vorgefundene, von der durchschnittlichen Qualifikationsstruktur aller Beschäftigten im Mecklenburg-Vorpommern abweichende Berufsstruktur der GAP-Beschäftigten weist insgesamt auf ein bewusstes, an den inhaltlichen Anforderungen der Projekte orientiertes Rekrutierungsverhalten hin.

Darauf weisen auch die Ergebnisse in der früherer beruflichen Tätigkeit eingenommenen Stellung hin. **Mehr als jeder 4. GAP-Beschäftigte war in seiner letzten Tätigkeit** vor dem Eintritt in Arbeitslosigkeit **leitend tätig**. Besonders hoch ist der Anteil derart qualifizierter Beschäftigter bei Projekten der beiden Cluster Kultur und touristische Infrastruktur/ Umwelt.

⁴³ Ministerium für Arbeit und Bau Mecklenburg-Vorpommern (Hg.), Ergebnisbericht zur Studie Perspektiven der Berufslandschaft Mecklenburg-Vorpommern 2010. Forschungsberichte zur Arbeitsmarktpolitik, Nr. 16, Schwerin, März 2002

Vergleichsweise gering ist er demgegenüber bei Sozial- und Jugendprojekten (vgl. Tabelle 10).

Tabelle 10: Stellung der GAP-Beschäftigten im letzten Arbeitsverhältnis

Cluster	Stellung im letzten Arbeitsverhältnis		
	un-/angelernte Tätigkeit	Facharbeiter/-angestellter	Leitungsebene
	Angaben in %		
Soziales	24	55	20
Jugend	18	61	21
Kultur	12	46	42
tourist. Infrastruktur/ Umwelt	9	55	36
Durchschnitt	17	56	27

Quelle: GAP-Beschäftigtenbefragung, SÖSTRA 2002

Die Beschäftigten wurden des weiteren gefragt, ob und inwieweit die in früheren Arbeitsverhältnissen erworbenen fachlichen Kompetenzen für die gegenwärtige Tätigkeit im GAP genutzt werden können. Etwa 33 % der Beschäftigten sind der Meinung, diese „voll und ganz“ nutzen zu können. Weitere 25 % können dies „überwiegend“. Zumindest zum Teil können dies noch 30 %. Nur eine Minderheit der GAP-Beschäftigten kann die früher erworbenen Kompetenzen für die gegenwärtige Tätigkeit nicht nutzen. Die Tatsache, dass die große Mehrheit der GAP-Beschäftigten bei ihrer gegenwärtigen Tätigkeit auf erworbene Kompetenzen zurückgreifen kann, zeugt von einer relativ hohen **Kongruenz zwischen der erforderlichen und der tatsächlichen Qualifikation der Beschäftigten**. Dieser Umstand ist vor dem Hintergrund der Erreichung der Projektziele als positiv zu bewerten.

Die Frage, ob bei der relativ großen Personengruppe der **vormals leitend Tätigen** früher erworbene berufliche Fähigkeiten im GAP genutzt werden können, führt zu folgenden Ergebnissen. Es zeigt sich ein deutlicher Zusammenhang zwischen früherer Stellung im Beruf und dem Grad der Nutzung der im früheren Beruf erworbenen Kompetenzen. So ist der Anteil jener GAP-Beschäftigten, die im früheren Beschäftigungsverhältnis Facharbeiter- bzw. Fachangestellten Tätigkeiten ausübten oder sogar leitend tätig waren und ihre beruflichen Kenntnisse voll und ganz im GAP nutzen können, doppelt so hoch wie bei jenen Beschäftigten, die früher ungelernete Tätigkeiten ausübten (vgl. Tabelle 11).

Tabelle 11: Nutzung früherer beruflicher Fähigkeiten nach Stellung im letzten Arbeitsverhältnis

Nutzung alter berufl. Fähigkeiten	Stellung letztes Arbeitsverhältnis		
	un-/angelernte Tätigkeit	Facharbeiter/-angestellter	Leitungsebene
	Angaben in %		
voll und ganz	17	35	35
überwiegend	26	26	27
teilweise	48	32	32
fast gar nicht	29	3	6
überhaupt nicht	7	4	1
Insgesamt	100	100	100

Quelle: GAP-Beschäftigtenbefragung, SÖSTRA 2002

IV.2 Die Kompetenzentwicklung der Beschäftigten

Die Wiedererlangung, der Erhalt bzw. die Fortentwicklung der fachlichen und sozialen Kompetenzen - kurz: der individuellen Beschäftigungsfähigkeit - kann als ein wesentliches Ziel von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen betrachtet werden. Wenngleich dieses Ziel in den GAP-Richtlinien nicht ausdrücklich vorgegeben wurde, ist doch die Pflege der Arbeitskraft in der Regel Voraussetzung für einen Eingliederungserfolg.

Auf Grundlage der Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung sowie der durchgeführten Interviews mit ausgewählten Projektträgern lässt sich insgesamt feststellen, dass sich die Beschäftigung in GAP positiv auf die Kompetenzentwicklung der Beschäftigten auswirkt. Die Wirkungen reichen von erweiterten fachlichen und sozialen Kompetenzen bis hin zu gesteigertem Selbstwertgefühl und gesteigerter Motivation. Auf der anderen Seite geben die Ergebnisse in diesem Punkt wesentliche Hinweise auf die Kongruenz von Stellenanforderungen und Profil der gefundenen Arbeitskräfte.

Im folgenden werden die Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung zu den betreffenden Punkten im Detail dargestellt.

Fachkompetenzen

Wie die folgenden Ergebnisse deutlich machen, profitieren nicht nur die gemeinwohlorientierten Projekte von den reichen Erfahrungen der Beschäftigten, sondern

umgekehrt auch die Beschäftigten von der konkreten Projektarbeit. So sind 70 % der Beschäftigten der Meinung, durch die Arbeit in ihren Projekten die eigenen fachlichen Kenntnisse erweitern zu können. Für weitere 25 % der Beschäftigten trifft dies zumindest in Teilen zu. Nur eine kleine Minderheit von 5 % vertritt hier gegenteilige Ansichten. Die weitere Differenzierung der Befunde nach der Stellung der Beschäftigten im letzten Arbeitsverhältnis zeigt, dass der Anteil von Beschäftigten, die ihre fachlichen Kenntnisse durch die Arbeit in GAP erweitern konnten, mit der Höhe der früheren Stellung abnimmt. Es konnten insbesondere jene GAP-Beschäftigten, die früher un- und angelernte Tätigkeiten ausübten, ihre fachlichen Kenntnisse durch GAP erweitern (vgl. Tabelle 12).

Tabelle 12: Erweiterung fachlicher Kenntnisse durch GAP nach Stellung im letzten Arbeitsverhältnis

	ja	teilweise	nein
	Angaben in %		
un-/angelernte Tätigkeit	76	17	7
Facharbeiter/-angestellter	69	26	5
Leitungsebene	67	30	2

Quelle: GAP-Beschäftigtenbefragung, SÖSTRA 2002

Demnach trägt die Arbeit in GAP - unabhängig von der eingebrachten beruflichen Qualifikation und Erfahrung des einzelnen Beschäftigten – dazu bei, die fachlichen Kompetenzen der vorher arbeitslosen älteren Frauen und Männer zu erweitern. Dies ist als ein **wesentlicher Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen** dieser Personengruppe zu sehen.

Die folgende Tabelle 13 gibt einen Überblick über tätigkeitsübergreifende Kompetenzfelder, in denen die GAP-Beschäftigten ihre fachlichen Kompetenzen erweitern konnten.⁴⁴

⁴⁴ Es ist zu berücksichtigen, dass die Projekte zum Zeitpunkt der Befragung noch nicht abgeschlossen waren, zum Teil noch mehrere Monate, in einigen Fällen sogar noch mehrere Jahre andauern, und die Ergebnisse dementsprechend nur eine Momentaufnahme darstellen können. So kann sich beispielsweise der Anteil jener Beschäftigter, die bestehende Fähigkeiten ausbauen bzw. neue Kenntnisse erwerben, im zeitlichen Verlauf noch erhöhen.

Tabelle 13: Erworbene Fachkompetenzen

Fachkompetenz (Mehrfachnennungen möglich)	Soziales	Jugend	Kultur	Tourist. Infra- struktur/ Umwelt	Durch- schnitt
	Anteile in %				
Aktivitäten planen/organisieren	54	76	69	49	60
Informationen sammeln	66	54	51	61	60
Konzepte erstellen	30	54	64	44	44
Öffentlichkeitsarbeit/Marketing	56	64	62	57	59
Beraten	77	64	41	43	56
Computer nutzen	48	58	56	59	54
Konflikte bewältigen	60	54	31	16	42
Jugendliche betreuen	36	84	44	14	42
Ältere betreuen	64	4	15	3	25
Umweltschutz	6	19	8	42	20
Betriebswirtschaft	10	8	8	20	12

Quelle: GAP-Beschäftigtenbefragung, SÖSTRA 2002

Die Ergebnisse zeigen, dass die Art der erworbenen fachlichen Kompetenzen in erster Linie von den jeweils spezifischen Qualifikationsbedürfnissen der Beschäftigten abhängt. Diese unterscheiden sich vor allem zwischen den einzelnen Clustertypen. So haben die Beschäftigten aus Projekten, die den Clustern Soziales und Jugend zugerechnet werden, vor allem neue Kenntnisse auf dem Gebiet des Beratens sowie der Betreuung von Älteren bzw. von Jugendlichen erweitern können. Beschäftigte aus Kulturprojekten haben ihre Kenntnisse dagegen vorrangig auf den Gebieten Aktivitäten planen und organisieren, Konzepte erstellen sowie Öffentlichkeitsarbeit und Marketing erweitern können. Der Erwerb neuer Kenntnisse auf dem Gebiet des Umweltschutzes spielte vor allem für Beschäftigte aus Projekten, die dem Cluster touristische Infrastruktur/ Umwelt zugeordnet werden können eine Rolle. Hier war zudem der Erwerb von betriebswirtschaftlichen Kenntnissen wesentlich. So erwarb hier jeder fünfte Beschäftigte entsprechende Kenntnisse und damit bedeutend mehr als in den anderen Projektclustern.

Darüber hinaus gibt es bestimmte Kompetenzbereiche, in denen Beschäftigte aus allen Projektclustern in vergleichbarer Häufigkeit zusätzliche Kenntnisse erwerben konnten. Hier können zum Beispiel der Bereich der Informations- und Medienkompetenz genannt werden (Informationsrecherche, anwendungsorientierte Computernutzung).

Auf welchen Wegen haben die GAP-Beschäftigten ihre fachlichen Kompetenzen erweitern können? An erster Stelle der Nennungen steht das **Lernen im Prozess der praktischen**

Projektarbeit. Fast alle Beschäftigten konnten so ihre Kompetenzen ausbauen. Dies bestätigt die Erkenntnis, dass fachliche Kompetenzen am wirksamsten direkt in praktischen Tätigkeiten erworben werden können. Somit trägt allein schon die in vielen Fällen vergleichsweise anspruchsvolle Beschäftigung dazu bei, nicht nur die Kenntnisse und Fähigkeiten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu erhalten, sondern auch noch auszubauen. Die **Teilnahme an formalen Weiterbildungskursen** ist für die Mehrheit der Beschäftigten ebenfalls von großer Bedeutung: Mehr als 60 Prozent nutzten bislang diese Form des Wissenserwerbs. An formaler Weiterbildung nahmen überdurchschnittlich viele Beschäftigte aus Projekten der Cluster Soziales und Jugend teil. Vergleichsweise gering ist der entsprechende Anteil dagegen bei Beschäftigten aus Projekten, die sich dem Kulturbereich zurechnen lassen. Beachtlich ist der Befund, dass sich mehr als jeder zweite GAP-Beschäftigte auch außerhalb der Arbeitszeit um die Aneignung von Kenntnissen bemüht. Hier fallen vor allem die Beschäftigten des Clusters Kultur positiv auf (vgl. Tabelle 14).

Tabelle 14: Wege des Wissenserwerbs

Weg	Soziales	Jugend	Kultur	T. I./ U.*	Durchschnitt
	Anteile in %				
Teilnahme an formalen Weiterbildungsmaßnahmen	70	77	26	57	62
Selbstständige Aneignung von Kenntnissen und Fähigkeiten am Arbeitsplatz	55	50	49	48	51
Unterweisungen und Anlernen am Arbeitsplatz	90	92	90	96	91
Eigeninitiatives Lernen außerhalb der Arbeitszeit	51	64	72	44	54

*Touristische Infrastruktur/ Umwelt

Quelle: GAP-Beschäftigtenbefragung, SÖSTRA 2002

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Beschäftigten durch die Tätigkeit in GAP sich arbeitsmarktrelevantes Wissen in zielorientierter Projektumgebung praktisch aneignen konnten.

Soziale Kompetenzen

Neben fachlichen kommt den sogenannten sozialen Kompetenzen eine zunehmend wichtigere Rolle zu, um im Arbeitsleben bestehen zu können. Gerade bei der anvisierten

Zielgruppe – den Langzeitarbeitslosen – können hier Defizite auftreten. Es ist bekannt, dass der Ausschluss aus dem Erwerbsleben, zumal über einen längeren Zeitraum, zu erheblichen Beeinträchtigungen relevanter Persönlichkeitsmerkmale führen kann. Insofern kommt der Beschäftigung, auch wenn es sich nicht um Arbeitsplätze auf dem sogenannten ersten Arbeitsmarkt handelt, eine **sozialstabilisierende Funktion** zu. Wie die Ergebnisse der Befragung zeigen, sind in dieser Hinsicht deutliche Effekte nachweisbar. So ist durch die Arbeit im GAP-Projekt bei fast jedem 3. Beschäftigten die Motivation eigenen Angaben zufolge stark gestiegen. Jeder 4. Beschäftigte sprach von einem stark gestiegenen Selbstbewusstsein (vgl. Tabelle 15).

Tabelle 15: Effekte der GAP-Arbeit auf die Sozialkompetenz der Beschäftigten (Mehrfachnennungen)

Kompetenz	Effekt				
	stark gestiegen	eher gestiegen	unverändert	eher gesunken	stark gesunken
	Anteile in %				
Selbstbewusstsein	25	36	39	1	0
Motivation	32	35	32	2	0
Verantwortungsbewusstsein	28	26	45	0	0
vielseitige Einsetzbarkeit	32	41	26	1	0
Belastbarkeit	24	21	55	1	0
Teamfähigkeit	27	25	48	0	0
Kommunikationsfähigkeit	27	33	40	0	0

Quelle: GAP-Beschäftigtenbefragung, SÖSTRA 2002

IV.3 Fazit zur Nachhaltigkeit der Beschäftigungswirkungen

Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat das Förderinstrument GAP initiiert mit dem Ziel, „einen Beitrag zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit zu leisten“ sowie die „Förderung von existenzsichernden Einkommen in der Region“ zu ermöglichen.⁴⁵ Mit GAP wurden für fast 500 Arbeitslose mit geringen Chancen, auf dem sogenannten ersten Arbeitsmarkt eine reguläre Beschäftigung zu finden, neue Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen. Arbeitsmarktpolitische Problemgruppen sind in hohem Maße in GAP integriert. GAP scheint

daher geeignet, die Zielgruppen des Arbeitsmarktes zu erreichen und so einer Verfestigung von Arbeitslosigkeit bei Gruppen mit geringen Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu begegnen. Die Beschäftigung in GAP trägt dazu bei, die Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten und zu verbessern, sowie Prozesse sozialer Ausgrenzung und Demotivation entgegenzuwirken bzw. umzukehren.

Die in den GAP-Projekten beschäftigten Personen hätten - vor dem Hintergrund der angespannten Arbeitsmarktsituation, der vorherrschenden Einstellungspraxis der Unternehmen zu Lasten älterer Erwerbspersonen sowie den Vorbehalten gegenüber längere Zeit arbeitslosen Personen - mit hoher Wahrscheinlichkeit außerhalb geförderter Beschäftigung keine Arbeit gefunden. Vor diesem Hintergrund ist jedes Beschäftigungsverhältnis, das mit der GAP-Förderung begründet werden konnte, als ein wichtiger Beitrag zur Pflege der Arbeitskraft der Betroffenen, der Integration ausgegrenzter sozialer Gruppen sowie der Sicherung existenzsichernder Einkommen zu betrachten. Alle mit der Förderung begründeten Beschäftigungsverhältnisse haben zudem eine Laufzeit, die ausreichend ist, um im Anschluss an die Maßnahme entsprechende Lohnersatzleistungen der BA in Anspruch nehmen zu können.

Ob und inwieweit es gelingt, mit GAP über die oben genannten Ziele hinaus weitere positive Effekte für die geförderten Personen zu realisieren - z.B. das ebenfalls in den GAP-Richtlinien formulierte Ziel, die mit der Förderung begründeten Beschäftigungsverhältnisse „möglichst in den allgemeinen, nicht arbeitsmarktpolitischen geförderten Arbeitsmarkt zu integrieren“⁴⁶, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht hinreichend abzuschätzen. In der arbeitsmarktpolitischen Wirkungsforschung ist es gemeinhin üblich, derartige Effekte frühestens 6 Monate nach Beendigung einer Maßnahme zu messen.⁴⁷

Da die meisten GAP erst zum 31.12.2002 das Ende des vorgesehenen Bewilligungszeitraums erreichen werden, können entsprechende Ergebnisse naturgemäß noch nicht vorliegen. Erste Erkenntnisse können aber aus den Ergebnissen der Beschäftigtenbefragung abgeleitet werden. Die Beschäftigten wurden u.a. nach ihren Erwartungen bezüglich der Perspektiven nach Auslaufen der Förderung gefragt. Die Ergebnisse dieser Befragung zeigen, dass nur geringe Aussichten gesehen werden, die mit der GAP-Förderung begründeten Beschäftigungsverhältnisse in ungeforderte Beschäftigungsverhältnisse überführen zu können bzw. einen Arbeitsplatz auf dem allgemeinen

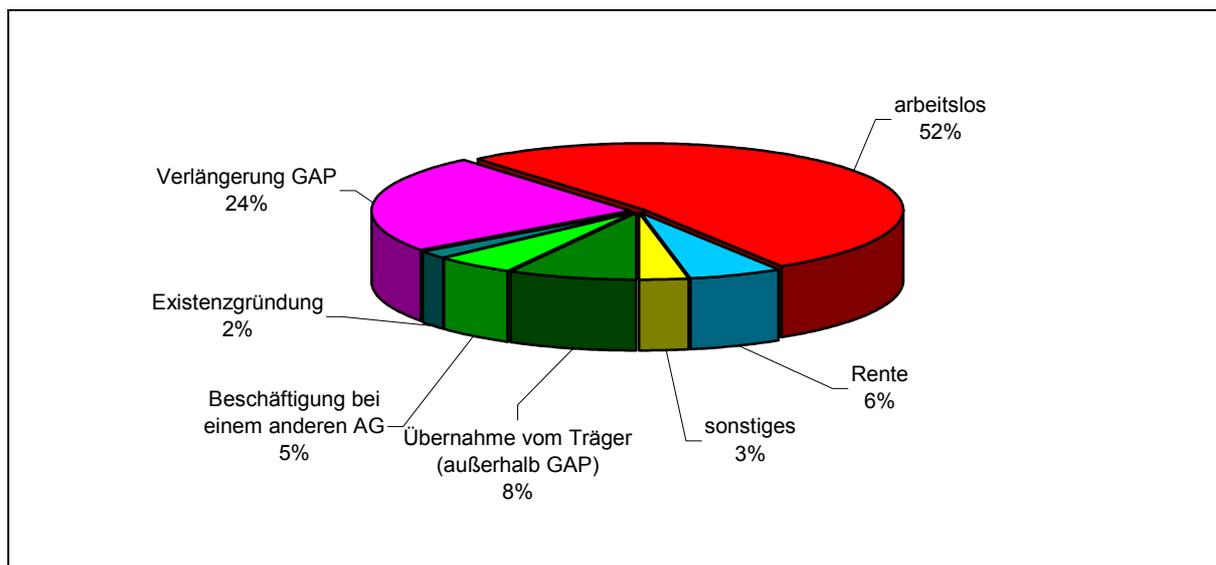
⁴⁵ Vgl. GAP-Richtlinien (AQMV 2000), Abschnitt 2

⁴⁶ ebenda

⁴⁷ Vgl. zu dieser Problemstellung u.a. die Beiträge von Blaschke/ Plath, Brinkmann, Luschei/ Trube in: MittAB 3, 33. Jg./ 2000 – Schwerpunkttheft „Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik – Probleme und Perspektiven“

Arbeitsmarkt zu finden. Nur rund 5 % der GAP-Beschäftigten gehen davon aus, eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu finden. Weniger als 10 % der Beschäftigten rechnen damit, vom Träger übernommen zu werden bzw. einen Arbeitsplatz bei einem anderen Arbeitsgeber finden zu können. Die Hälfte der in GAP beschäftigten Arbeitnehmer geht demgegenüber davon aus, nach Beendigung der Förderung im Rahmen der GAP-Richtlinien, wieder arbeitslos zu werden (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5: Erwartete Entwicklung nach Ende des Bewilligungszeitraumes



Quelle: GAP-Beschäftigtenbefragung, SÖSTRA 2002

Das Verhältnis von Beschäftigten mit positiven Erwartungen zu Beschäftigten mit negativen Erwartungen beträgt 1 : 5. Bemerkenswert ist, dass ein Viertel Beschäftigten mit einer Fortführung des Beschäftigungsverhältnisses im Rahmen von GAP rechnet.

Eine Prüfung des Einflusses der Clusterzugehörigkeit auf die Perspektiven der Beschäftigten ergibt keine signifikanten Unterschiede. Erheblichen Einfluss auf die Perspektive scheint dagegen das Alter der Beschäftigten zu haben. So rechnet fast jeder 4. Beschäftigte unter 40 Jahren damit, nach Auslaufen der Förderung eine Beschäftigung bei einem anderen Arbeitgeber finden zu können. Bei allen anderen Altersgruppen sagen dies weniger als 5 % der Beschäftigten. Bei den 60-jährigen und älteren Beschäftigten - immerhin jeder 10. GAP-Beschäftigte - sieht niemand eine anschließende Beschäftigungsperspektive. Für viele der älteren Beschäftigten scheint stattdessen, die GAP-Beschäftigung eine (Renten-) Brückenfunktion übernommen zu haben. So wird jeder 3. der 60-jährigen und älteren Beschäftigten eigenen Angaben zufolge nach Auslaufen der Förderung aus dem

Erwerbsleben ausscheiden und in Rente gehen. Die höchsten Anteile von Beschäftigten, die befürchten, wieder arbeitslos zu werden, finden sich bei den mittleren Altersgruppen. Hier ist jeweils mehr als Hälfte der Beschäftigten dieser Meinung. In der untersten und der obersten Altersgruppe sind dagegen die entsprechenden Anteile bedeutend geringer (vgl. Tabelle 16).

Tabelle 16: Beschäftigungsperspektiven aus Sicht der Beschäftigten

Beschäftigungsperspektive aus Sicht der Beschäftigten	Altersgruppe			
	<40	40-49	50-59	60 und älter
	Anteile in %			
Verlängerung GAP	19	23	26	21
Übernahme vom Träger	23	12	4	7
Beschäftigung bei anderen AG	23	4	3	0
Existenzgründung aus GAP	0	4	1	4
Rente	0	0	4	32
Arbeitslosigkeit	29	52	58	36
sonstiges	6	4	4	0
Insgesamt	100	100	100	100

Quelle: GAP-Beschäftigtenbefragung, SÖSTRA 2002

Der signifikante Zusammenhang zwischen Alter und künftigen Beschäftigungschancen wirft die Frage auf, in welchem Maße es gelingen kann, die explizite Zielgruppenorientierung der Förderung sowie die Absicht, die geförderten Personen möglichst in ungeforderte Strukturen zu überführen, gleichzeitig verwirklicht werden kann. Denn bei der gegenwärtigen Arbeitsmarktsituation hat gerade die mit der Förderung anvisierte Personengruppe der älteren Arbeitslosen vergleichsweise geringe Chancen, wieder eine Beschäftigung auf dem allgemeinen, ungeforderten Arbeitsmarkt zu finden.

Vor diesem Hintergrund können auch die **geringen Bewerbungsaktivitäten** der GAP-Beschäftigten interpretiert werden. Trotz der Befristung des Beschäftigungsverhältnisses hat sich noch nicht einmal die Hälfte der Beschäftigten bei anderen Arbeitgebern beworben. Es zeigen sich jedoch auch hier signifikante Unterschiede zwischen den Altersgruppen (vgl. Tabelle 17).

Tabelle 17: Bewerbungsaktivitäten nach Altersgruppen

Bewerbungsaktivitäten	Altersgruppe			
	<40	40-49	50-59	60 und älter
	Anteile in %			
ja	58	55	38	17
nein	42	45	62	83
Insgesamt	100	100	100	100

Quelle: GAP-Beschäftigtenbefragung, SÖSTRA 2002

Das unterschiedliche Ausmaß der Bewerbungsaktivitäten kann vor allem auf die unterschiedlichen Erwartungen der einzelnen Altersgruppen hinsichtlich des Erfolgs von Bewerbungsaktivitäten zurückgeführt werden. Eine sich verschlechternde Arbeitsmarktsituation kann die unterschiedlichen Eingliederungs- und Beschäftigungsperspektiven noch verschärfen. Eine dadurch erfolgende noch stärkere Orientierung auf die Zielgruppe könnte jedoch dazu führen, dass die Absicht, die geförderten Personen möglichst in ungeförderte Beschäftigungsverhältnisse zu überführen, zunehmend schwieriger zu realisieren ist. Würde man dagegen die Beschäftigungsperspektiven nach Auslaufen der Förderung deutlich erhöhen wollen, müsste die Zielgruppe entschieden weiter als bisher definiert werden (Zielgruppenfalle).

Insgesamt sollte berücksichtigt werden, dass „die Eingliederung in den sogenannten ersten Arbeitsmarkt nicht nur die Anpassung und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit (employability) von Arbeitslosen voraussetzt, sondern auch einen aufnahmefähigen ersten Arbeitsmarkt (...) Bei einem gesamtwirtschaftlichen Arbeitsplatzdefizit von 6-7 Mio. und regionalen Arbeitsmärkten (ohne in offenen Stellen) erkennbare Auftriebskräfte (...), bei der Verfügbarkeit einer Warteschlange von weniger lange arbeitslosen Kräften (...) kann die Eingliederung in reguläre Beschäftigung gerade von Langzeitarbeitslosen oft nicht im ersten Schritt erwartet werden (...) Die Arbeitsförderung hat dann auch andere Ziele, wie die Erhaltung der Basisqualifikationen und die Vermeidung von Ausgrenzung zu beachten (...) Wenn man für Problemgruppen in Arbeitsmarkt-Problemregionen nicht auf die Möglichkeit einer Teilhabe am gesellschaftlichen Wertschöpfungsprozess und einer Eigenbeteiligung an ihrer Existenzsicherung ganz verzichten will, wird man den Erfolg von Arbeitsförderungs- und

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nicht nur an der kurzfristigen Eingliederung im ersten Arbeitsmarkt messen“⁴⁸.

⁴⁸ G. Kleinhenz, Zur Bedeutung arbeits- und sozialrechtlicher Regelungen bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit - Wirtschaftswissenschaftliche Aspekte. Gutachten für die arbeitsrechtliche Abteilung des Deutschen Juristentages im September 2000, Passau

V. Die regionalen Wirkungen Gemeinwohlorientierter Arbeitsförderprojekte im Arbeitsamtsbezirk Rostock

V.1 Die regionalen Wirkungen Gemeinwohlorientierter Arbeitsförderprojekte

Mit den Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten sollen Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden, die zur Erfüllung gemeinwohlorientierter, im öffentlichen Interesse liegender Aufgaben beitragen.

Entsprechend der inhaltlichen Vielfalt der GAP im Arbeitsamtsbezirk Rostock lassen sich sehr differenzierte regionale Projektwirkungen beobachten. Eine breite Palette von GAP ist im sozialen Bereich angesiedelt. Sie haben ihre Einsatzgebiete in herkömmlicher Sozialarbeit (Betreuen und Beraten von bedürftigen Personen sowie Unterhalt entsprechender Anlaufstellen) wie auch in der Arbeit mit Migranten oder der Informations- und Koordinationsarbeit für Gruppen chronisch Kranker.

Alle Projekte dieser Aufgabenstellungen können unmittelbar von Nutzern in Anspruch genommen werden. Sie zeichnen sich daher neben den jeweiligen fachlichen Dienstleistungsanforderungen durch spezifische Kundenorientierungen aus, die von den Projektbeschäftigten kommunikative Kompetenzen und Fähigkeiten zur selbständigen Arbeit erfordern. Die Orientierung auf Kundenbedürfnisse hat direkte Einflüsse auf die erzielten Wirkungen, da sie sich anhand des Grades der Bedürfnisbefriedigung messen lassen müssen. (Vgl. hierzu die Ergebnisse der Nutzerbefragung in Kapitel V.2)

Im Bereich Betreuungsleistungen bestehen die Projektwirkungen vor allem in sozialer Stabilisierung und unmittelbarer Verbesserung von Lebensumständen. Ihr besonderer Wert resultiert insbesondere aus der Zusätzlichkeit des Angebots und dessen konkreter Ausrichtung auf den lokalen sozialpolitischen Bedarf. GAP leisten notwendige Arbeiten im Sozialbereich, die in herkömmlicher Weise oft nicht erfasst werden. So werden z.B. individuelle Situationen gesellschaftlicher Ausgrenzung durch intensive Betreuung und Beratung überwunden und durch konkrete Hilfestellungen eine intensive Teilhabe von ausgegrenzten Personen am gesellschaftlichen Leben ermöglicht.

Es sind also vorrangig Aktivitäten, in denen gewinnorientiert wirtschaftende Strukturen keine ausreichenden Refinanzierungsmöglichkeiten sehen oder die nicht angeboten werden können, da eine Finanzierung durch öffentliche Haushalte nicht möglich ist.

Mit einigen GAP werden vorhandene Angebote und Dienstleistungen bei sozialen Diensten ergänzt, um eine bessere Versorgung von Betroffenen zu gewährleisten. Dabei geht es um

Aktivitäten, die in der Regel nicht zu den Kernaufgaben der Sozialdienste gehören oder von diesen aus finanziellen Gründen nicht in erforderlichem Umfang geleistet werden.

Ein weiterer Schwerpunkt von GAP mit primär sozialer Ausrichtung ist die Bereitstellung von Beratungsangeboten. Hierzu gehört beispielsweise die Ausübung von Koordinierungsfunktionen, die bestimmte Nutzergruppen in ihrer Interessenartikulation und in der Ausgestaltung ihres Organisationsgeschehens unterstützt. Erbrachte Beratungsleistungen fußen auf einer Aufarbeitung von Informationen, die anschließend den Nutzern zugänglich gemacht werden. Auch hier ist der sozial-integrative Aspekt zu betonen. Eine derart klientenspezifische Arbeit – etwa in Bezug auf chronisch kranke Menschen vor dem Hintergrund eingeschränkter Leistungserbringung durch die Krankenkassen – zeigt sich in einer individuell sozial-stabilisierenden Wirkung, die dazu beiträgt, krankheitsbedingte Isolation zu überwinden und über direkte Kontakte zu gleichfalls Betroffenen einen Prozess der Solidarisierung auszulösen. Eine wesentliche Wirkung ist in der Stärkung von Kräften der Selbstorganisation von Bevölkerungsgruppen in derartigen Lebenssituationen zu sehen.

Häufig gestattet es die psychosomatische Situation von Betroffenen nicht, notwendige Recherchearbeiten zu von ihnen gewünschten Behandlungsangeboten zu leisten und entsprechende Kontakte herzustellen. Die Informationsvielfalt, die sich auch oft durch einen hohen Grad an Spezialisierung auszeichnet, schafft Berührungängste und verstärkt so das Gefühl der Isoliertheit. Die vorhandenen Informationen auch im Hinblick auf neueste Erkenntnisse der Wissenschaft für die Betroffenen aufzubereiten und überhaupt erst einen effektiven, weil individuell verwertbaren Informationsfluss herzustellen, ist eine der wesentlichen Wirkungen dieser spezifischen GAP. Für den Nutzer gestaltet sich die GAP-Arbeit durch Nutzbarmachung vorhandener Informationen in der individuellen Lebenspraxis (Diäten, Anschluss an Gymnastikgruppen, Angehörigenarbeit, etc.)

Im Wirkungsbereich vorrangig sozialorientierter GAP ist auch die Integrations- und Unterstützungsarbeit für Einwanderer anzusiedeln. Insbesondere die Vermittlung von Sprachkompetenz in Kombination mit Beratungsleistungen bezüglich sozial- und arbeitsrechtlicher Fragestellungen dient einer verbesserten gesellschaftlichen Integration. Dieser Ansatz erscheint geeignet, insbesondere Ausgrenzungserfahrungen zu überwinden bzw. zu vermeiden. Den Nutzern entsprechender GAP-Leistungen werden Perspektiven für die weitere Lebensgestaltung – sofern aufenthalts- und arbeitsrechtliche Bestimmungen dem nicht entgegen stehen - und damit verbundene Anforderungen vermittelt. Die GAP-Nutzer werden in die Lage versetzt, effektiver zu kommunizieren und Selbstbewusstsein durch Sachkenntnis aufzubauen. Mit dieser Herangehensweise wird sichergestellt, dass Konflikte im Umgang mit Ämtern, Wohnungsverwaltungen und Arbeitgebern, die ansonsten zu

Frustration führten, zielorientiert abgebaut werden können. Diese Integrationsarbeit trägt zugleich zu höherer Effektivität der Tätigkeit von Mitarbeitern der Behörden bei und führt durch die verwaltungstechnische Verfahrensbeschleunigung in der Bilanz auch zu einem effizienteren Mitteleinsatz. Die Projektaktivitäten tragen darüber hinaus dazu bei, eine sozialstaatliche Kosten reduzierende Arbeitsmarktintegration der Nutzer zu unterstützen. Mit dieser Projektarbeit gelingt es nach Trägersaussagen auch immer wieder Nutzern in persönlichen Lebensfragen Perspektiven aufzuzeigen und sie – und damit nicht selten ebenfalls die Kommune – vor größeren Folgewirkungen zu bewahren.

Insgesamt geht von diesen GAP ein wesentlicher Beitrag zur Reduzierung lokalen Konfliktpotenzials aus. Durch gesteigerte Kommunikationsfähigkeit der Migranten werden vorhandene Vorurteile innerhalb der Bevölkerung abgebaut und zugleich Toleranz gegenüber Minderheiten durch Kenntnis ihrer Gewohnheiten und Gebräuche befördert.

Ein weiterer Bereich sozial orientierter GAP ist die Organisation von Selbsthilfegruppen, hauptsächlich solcher für chronisch Kranke. Die Anliegen dieser GAP bestehen in einer fachkundigen Aufarbeitung von relevanten Informationen, um diese den Nutzern der Projekte zugänglich zu machen. Durch die Beobachtung der Fachdebatte und der sozialrechtlichen Veränderungen verkörpert die Projektarbeit eine kompetente und unabhängige Anlaufstelle. Gerade in diesem Bereich von GAP ist ein hoher Grad an aktiver Professionalisierung anzutreffen. Die in der Öffentlichkeit geleistete Aufklärungsarbeit ist als breitenwirksam einzustufen. Die Qualität der Arbeit geht über das bekannte Maß von Selbsthilfegruppen hinaus, die oftmals von Aktivisten getragen werden, jedoch außer intensivem Engagement kaum über eine notwendige materielle Basis verfügen. Die unmittelbaren Wirkungen resultieren aus einem kompetenten, meist für die Nutzer alternativlosen Angebot. Vor dem Hintergrund gravierender Leistungskürzungen treffen GAP-Mitarbeiter in diesem Bereich auf erhöhten Informationsbedarf und ein zunehmendes Bedürfnis Betroffener, konkrete Handlungsoptionen aufgezeigt zu bekommen.

Des Weiteren werden erhebliche organisatorische Leistungen erbracht. In Veranstaltungen, periodischen Treffen und kontinuierlichen Zirkeln werden Personen gleichartiger Problemlagen zusammengebracht. Die Wirkungen dieser Leistungen drücken sich vornehmlich in einer psychischen Stabilisierung der Teilnehmer aus. Vor allem die Überwindung von sozialer Isolation und Stigmatisierung durch die Zusammenkunft mit Gleichgesinnten wird von den Nutzern als Hauptwirkung benannt. Die aus Ausgrenzungsprozessen resultierenden negativen Folgen für die Betroffenen, die sich oftmals in einer Verschlechterung des Krankheitsbildes wie hinzutretenden psychischen Problemen äußern, führen zu Folgekosten für die Gesellschaft. Der präventive Ansatz von

GAP trägt demnach direkt dazu bei, die Kosten des Gesundheitssystems nicht weiter steigen zu lassen. Mit der gemeinwohlorientierten Projektarbeit lassen sich somit stets geforderte präventive Ansätze in der Gesundheitspolitik organisieren.

Eine nachhaltige Wirkung sehen die Projektverantwortlichen im Aufbau effizienter Organisationsstrukturen. Gerade durch die GAP-Förderung konnte ein modellhaftes Verfahren zum Organisationsaufbau erprobt werden, da ausreichende personelle Ressourcen zur Verfügung standen. Somit wurden Grundlagen geschaffen, auf welche nachahmende Selbsthilfegruppen im gesamten Land zurückgreifen können. Von den GAP-Trägern werden hierin Ansätze gesehen, Strukturen aufzubauen, die dann auch anderswo bedarfsorientiert etabliert werden können, ohne dass langwierige Aufbauarbeit in Organisationsfragen geleistet werden müsste. Zugleich sind wesentliche Informationen bezüglich einer effektiven landesweiten Koordination von Selbsthilfegruppen gewonnen worden. Als Beispiel für ein solches Vorgehen lässt sich das vom Landesverband für Prävention und Rehabilitation von Herz-Kreislaufkrankungen Mecklenburg-Vorpommern e. V. getragene GAP anführen.

Beinahe ein Viertel aller GAP sind im Bereich Jugendarbeit angesiedelt. Insgesamt 26 Jugendprojekte werden im Rahmen von GAP gefördert. Die Projektarbeit mit und für Jugendliche zeichnet sich gegenüber herkömmlichen – oft über ABM realisierten – Aktivitäten in der Jugendarbeit vor allem durch einen qualitätssteigernden Impuls aus. Dieser ist unter anderem dem Einsatz qualifizierten Personals und spezifischen konzeptionellen Ansätzen zu verdanken. Neben kaum von herkömmlicher Jugendarbeit unterscheidbaren Ansätzen lassen sich GAP identifizieren, die den Jugendlichen eine Mitwirkung an spezialisierten Inhalten – oft in Projektform – anbieten. Jugendliche schätzen diese projektorientierte Form sich einzubringen, da sie meist eine Scheu gegenüber vereinnahmenden Tendenzen vorgegebener Strukturen aufweisen.

Eine besondere Wirkung geht von den GAP mit Spezialisierungen im Bereich Medienkompetenz aus. Bei diesen GAP mit medienpädagogischen Ansätzen zeigen sich nachhaltige Wirkungen, die mit den Kapazitäten herkömmlicher Jugendarbeit nicht zu erzielen gewesen wären. Den Jugendlichen wird die Möglichkeit geboten, sich kritisch mit Medieninhalten auseinander zu setzen, Medienprodukte selbst zu erstellen und derart sich vom unreflektierenden Konsumenten zum selbstbewussten Mediennutzer bzw. -macher zu entwickeln. Eine Orientierung stiftende bewusste Filterung wird der Zielgruppe helfen, die Flut an Informationen besser zu bewältigen.

Insbesondere im ländlichen Raum des Untersuchungsgebiets zeigt sich bei den auf die Jugendarbeit orientierten GAP eine Fokussierung auf kreative Inhalte. Auch hier sind sie eine sehr sinnvolle Ergänzung zu herkömmlichen Angeboten. Diese sind oftmals aufgrund unzureichender personeller wie materieller Ausstattung aus reinen Kapazitätsgründen nicht in der Lage, ein den GAP vergleichbares Programm zu realisieren. Sicherlich ließe sich bei besseren Ausstattungsbedingungen ein ähnliches Niveau wie in den GAP erreichen. Die anhaltende Tendenz der Rückführung des Förderniveaus des an die Arbeitsförderung der Bundesanstalt für Arbeit gekoppelten Jugendbereichs verursacht anhaltende Finanzierungsprobleme bei Trägern der Jugendarbeit und wird zu einem voraussichtlich schrumpfenden Angebot führen.

Insofern wirken die Jugend-GAP in doppelter Hinsicht. Sie manifestieren nicht nur eine qualitative Weiterentwicklung in der Jugendarbeit, sondern dienen regional auch dazu, wegbrechende Angebote längerfristig zu ersetzen. Diese Auffangfunktion gekoppelt mit einer inhaltlichen Umorientierung mit innovativen Charakter trägt - vermittelt über die Nutzer - dazu bei, ein solches Angebot als Standard anzusehen, den die Jugendarbeit bieten sollte. In der Folge steigert sich das Engagement von Eltern und auch kommunale Funktionsträger werden nicht umhin können, Überlegungen zur finanziellen Unterstützung anzustellen. Derart ließe sich, wenn auch erst durch den Probelauf der GAP-Förderung ermöglicht, eine engere Anbindung an tatsächliche Bedarfe herstellen. Durch die Vorbildwirkung von GAP konnte sich ein neuartiges Qualitätsniveau im Bewusstsein von Jugendlichen wie Erziehungsverantwortlichen entwickeln. Hierin ist neben der Steigerung jugendlicher Selbsthilfekompetenz eine der Hauptwirkungen von GAP im Jugendbereich zu sehen.

Insgesamt 14 GAP des Arbeitsamtsbezirks Rostock können dem Bereich Kultur zugeordnet werden. Ihre Zielstellungen beinhalten neben der Stärkung regionaler Identität, spezialisierten Kulturangeboten sowie kultureller Netzwerksarbeit auch Konzeptionen für ein regionales Museumsangebot bzw. dessen Weiterentwicklung.

Eine Hauptwirkung von GAP mit Schwerpunkt im kulturellen Bereich ist in einer systematischen Erfassung aller kulturell aktiven Träger und Initiativen in der Region zu sehen. Diese diente in der Folge nicht nur einer Koordination von Veranstaltungsaktivitäten, sondern ermöglichte auch eine gebündelte Öffentlichkeitsarbeit. Diese Koordinationsarbeit unterstützte zugleich nachhaltig die Netzwerkbildung in der Region.

Ein weiterer Wirkungsaspekt von GAP liegt in der Organisation und Realisation von Kunstausstellungen, um das Kunst- und Kulturschaffen lokaler Künstler bekannt und öffentlich zugänglich zu machen. Zugleich wurden der Bevölkerung vielfältige Angebote

künstlerisch-kreativer Selbstbetätigung – teils in Kombination mit fachlich angeleiteten Kursen – unterbreitet.

Die Leistungen einiger GAP wirkten in Richtung einer Beförderung lokal-kultureller Identität. Hierunter ist eine Wiederbelebung historisch-kultureller Traditionen zu verstehen, die sich auch wirksam in Bezug auf eine touristische Attraktivitätssteigerung zeigte. Gerade im Umfeld der „Hanse-Sail“ entfalteten mehrere GAP besondere Aktivitäten zur Gestaltung eines kulturellen Rahmenprogramms.

Durch die Weiterentwicklung kulturtouristischer Angebote im Rahmen von GAP sollte den kulturellen Interessen von Urlaubern entsprochen werden.

Im Clusterbereich Kultur tritt auch die tiefgehende Untersetzung nach direkt und indirekt partizipierenden Nutzern in Erscheinung. Mitunter bergen die Projektkonzeptionen auch fließende Übergänge zwischen den verschiedenen Nutzergruppen (vgl. Kapitel II.). Beispielsweise erarbeitet das Ernst-Alban-Institut – Forschungsgruppe Technik- u. Industriegeschichte e.V. Konzepte zur touristischen Verwertung regionaler Industriedenkmäler, leistet als Grundlage bestimmte Aufgaben der Informationsaufbereitung und arbeitet andererseits auch eng mit Schulen zusammen, um mit Schülern Restaurations- oder Gravurarbeiten durchzuführen.

Die GAP im Bereich touristische Infrastruktur können drei Schwerpunkten zugeordnet werden:

- Aufbau und Betrieb von touristisch interessanten Objekten,
- Produktentwicklung im Tourismus
- Koordination touristischer Angebote.

Mehrere GAP in diesem Cluster sind auf bestimmte Objekte wie museale Einrichtungen bezogen. Diese wurden zumeist schon vorab durch Inanspruchnahme anderer Fördermittel realisiert. Die Beschäftigten von GAP wurden hier mit der Weiterführung dieser Einrichtungen betraut – angefangen bei der Organisation des Publikumsverkehrs und museumspädagogischer Angebote bis zur Weiterentwicklung von Konzeptionen.

Die Objekte sind vor allem im ökologischen wie heimatkundlichen Bereich angesiedelt. Gerade die ökologisch und auf Naturerlebnis ausgerichteten GAP trugen dazu bei, die touristische Attraktivität der nicht an der Küste gelegenen Landesteile zu steigern. Dies führt auch zu einem überregionalen Bekanntheitsgrad, der sich in steigenden Besucherzahlen erweisen lässt. Bestimmendes Element dieser GAP ist auch der Beitrag zur Bildungsarbeit, die in direkter Kooperation mit Schulen offensichtlich wird. Gerade als Ziel von

Schulausflügen, Klassenfahrten oder Projekttagen werden die Objekte ihrem selbstgestellten bildungspolitischen Auftrag gerecht.

Die Projekte fördern nicht nur die touristische Attraktivität, sondern leisten über ihre vorrangig inhaltliche Ausrichtung auch einen Beitrag zur Saisonverlängerung. Zu den Wirkungen dieser GAP gehört auch der direkte Nutzen für die ansässige Bevölkerung, die die Objekte annimmt und als Begegnungsorte nutzt. Insbesondere sind Umsetzungen von Direktvermarktungsstrategien in den Objekten verortet. Hier werden über die Region hinaus ausstrahlende Märkte und Messen abgehalten, die örtlichen Produzenten wie auch Kunstgewerbeschaffenden, die Möglichkeit bieten, im Rahmen interessanter Objekte wie Naturerlebnisparks oder auf die Landeskultur bezogene Museen, ihre Produkte anzubieten. Diese in die Konzeption der Objekte eingebetteten „Markttag“ erfreuen sich steigender Beliebtheit. Neben ansässiger Bevölkerung nehmen auch zunehmend Urlauber – aufgrund der Verknüpfung von „Markttreiben“ und Besuch dieser Örtlichkeiten - diese Angebote an. Auch Produzenten aus dem weiteren norddeutschen Raum nutzen diese Gelegenheit zum Absatz ihrer Erzeugnisse.

Die Objekte haben im Festkalender der sie beheimatenden Gemeinden einen anerkannten Stellenwert eingenommen und der Revitalisierung dörflicher Festkultur einen Ort gegeben. Sie bieten außerdem einen akzeptierten Rahmen für bürgerschaftliches Engagement und befördern die lokale Identität. Ihr Beitrag zur Belebung dörflicher Kultur liegt in der Bereitstellung einer würdigen Umgebung für Festivitäten aller Art, die noch durch die thematische Grundausrichtung des Objekts an Attraktivität gewinnen. Die befragten Träger sprechen von einem nicht mehr wegzudenkenden Platz der Dorfkultur, der die Integration des Gemeinwesens unterstützt hat. Die Belebung soziokultureller Aktivitäten geht oft unmittelbar einher mit einer Attraktivitätssteigerung des Standortes. Die touristische Nachfrage wurde durch spezifische touristische Produktentwicklungen im Rahmen von GAP vorangebracht.

V.2 Die Nutzergruppen der GAP-Leistungen

Im Folgenden werden Ergebnisse der Befragungen von Nutzern der GAP-Leistungen im Arbeitsamtsbezirk Rostock vorgestellt.

Zunächst einige Befragungsergebnisse zur soziodemographischen Struktur der Nutzer:

Insgesamt sind ungefähr 60 Prozent der durch Befragung erreichten Nutzer von GAP-Projekten Frauen, der verbleibende Anteil männlichen Geschlechts. Die Angebote der GAP-Projekte werden vor allem von älteren Personen genutzt.

Das durchschnittliche Alter der Nutzer beträgt 50 Jahre. Der jüngste Nutzer ist 18, der älteste ist 93 Jahre alt.⁴⁹ Die Altersspanne beträgt somit 75 Jahre. Ungefähr 25 Prozent der Nutzer sind 65 Jahre und älter. Weitere 25 Prozent lassen sich der Altersgruppe 55-64 Jahre zurechnen. Damit sind rund die Hälfte der Nutzer bereits 55 Jahre und älter. Demgegenüber sind nur etwa 10 Prozent Nutzer unter 25 Jahre alt. Bei letzteren handelt es sich überwiegend um männliche Nutzer. Bei den 25 bis 44-jährigen ist dieses Verhältnis genau umgekehrt: Hier überwiegen die Frauen. In den anderen Altersgruppen sind etwa gleich viele Frauen und Männern vertreten.

Knapp 40 Prozent der Nutzer sind Rentenbezieher. Weitere 20 Prozent sind arbeitslos, beziehen Leistungen der Arbeitslosenversicherung oder Sozialhilfe und können daher der Adressatengruppe sozial Benachteiligter zugerechnet werden. Ungefähr fünf Prozent der Nutzer befinden sich noch in schulischer bzw. beruflicher Ausbildung. Diese drei Gruppen repräsentieren zusammen rund zwei Drittel der Nutzer. Diese Nutzergruppen bilden einerseits den Nachfrageschwerpunkt nach angebotenen Leistungen der GAP-Projekte. Andererseits handelt es sich hier um Nutzer, die sich gemeinhin durch unterdurchschnittlich geringe Kaufkraft auszeichnen (vgl. Tabelle 18). Markterprobung und Überführung der GAP-Leistungen in den ungeforderten Arbeitsmarkt gestalten sich vor diesem Hintergrund besonders schwierig.

Tabelle 18: Status der Nutzer

Status	Nennungen	
	absolut	in %
Schüler / Azubi	19	5,5
Erwerbstätiger	103	29,4
Arbeitslose / Sozialhilfeempfänger	69	19,7
Rentenbezieher	135	38,6
Sonstiges	22	6,3
k. A.	2	0,6
Insgesamt	350	100,0

Quelle: GAP-Nutzerbefragung, SÖSTRA 2002

⁴⁹ In einigen GAP werden die Leistungen von Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren genutzt. Sie wurden jedoch aus Datenschutzgründen nicht in die Auswertung der Nutzerbefragung einbezogen.

Immerhin fast 30 Prozent sind erwerbstätig und verfügen damit über ein Einkommen, das in der Regel über dem der oben benannten Gruppen liegen dürfte. Bezüglich dieser Nutzergruppe sind am ehesten Ansatzpunkte für eine starke Betonung und Integration wettbewerbswirtschaftlicher Aspekte zu sehen.

Rund 40 Prozent der Nutzer gaben an, dass sie in der einen oder anderen Weise ehrenamtlich engagiert sind. Dieses unerwartet hohe Maß an bürgerschaftlichem Engagement lässt Rückschlüsse auf eine funktionierende Netzwerksarbeit zu. Aktive Nutzer werden sicherlich als Multiplikatoren auftreten und die GAP-Angebote auch in anderen Zusammenhängen publik machen.

Die GAP-Leistungen bewegen sich in bisherigen Angebotslücken.

Rund 88 Prozent der befragten Nutzer geben an, dass das genutzte Angebot ohne Alternative ist – demnach ist ihnen kein vergleichbares Angebot im regionalen Umfeld bekannt. Der Rest der Nutzer kennt ähnliche bzw. vergleichbare Angebote, greift aber lieber auf die Angebote des GAP-Projektes zurück. Als Ursache für dieses Nutzerverhalten wird die höhere Angebotsqualität von GAP angeführt. Die Tatsache, dass die Leistungen GAP kostenfrei bzw. preiswerter genutzt werden können, spielt nach Meinung der Nutzer hier eine nur nachrangige Rolle. Diese Aussagen der Nutzer lassen auf ein funktionierendes Verfahren der Orientierung an lokalen Bedarfen schließen. Zugleich wird mit diesen Aussagen der Nutzer die Erkenntnis aus den Befragungen der Projektträger bestätigt, dass die Projekte im öffentlichen Interesse liegende Aufgaben erfüllen, für die keine privatwirtschaftlichen Anbieterstrukturen in der Region existieren.

Aufschlüsse über die Wirksamkeit der Projekte können auch aus der Häufigkeit der Nutzung von GAP-Leistungen gewonnen werden. Wenngleich die Nutzungshäufigkeit projektabhängig differenziert ist, ergeben sich folgende übergreifende Tendenzen:

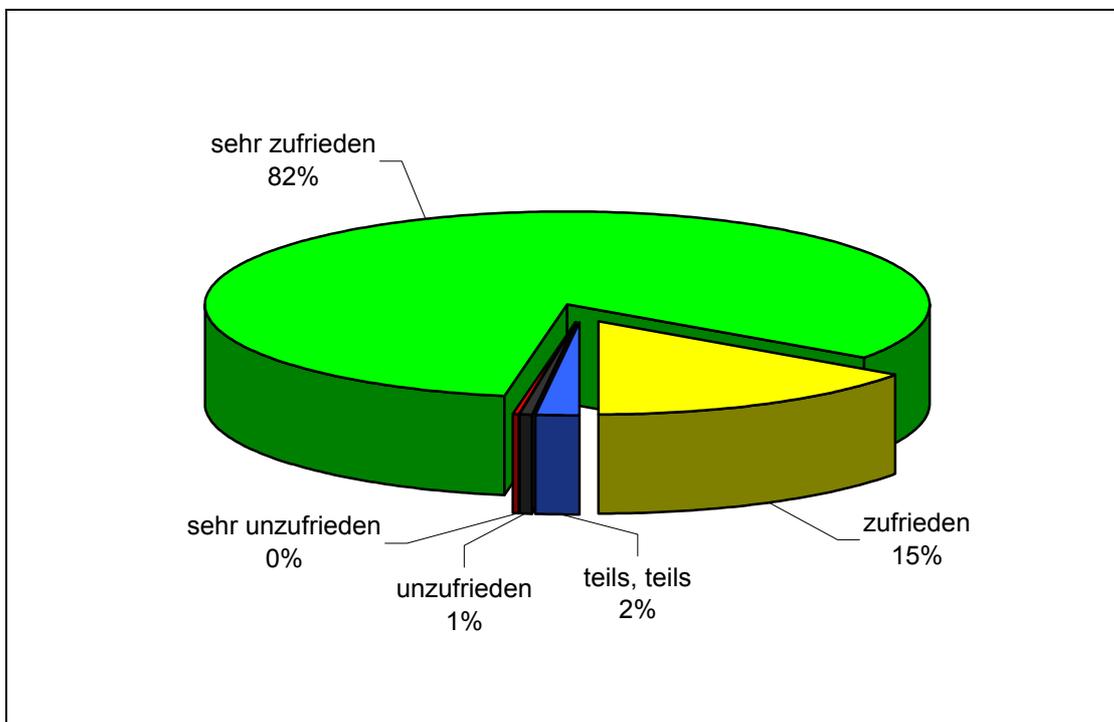
Viele Nutzer machen häufig von den Angeboten der GAP-Projekte Gebrauch. Ungefähr 30 Prozent nutzen die Angebote mehrmals in der Woche. Jeder zehnte Befragte nutzt die Angebote sogar täglich. Nur eine kleine Minderheit macht unregelmäßig Gebrauch von den Angeboten. Dies zeigt, dass die GAP-Angebote im Allgemeinen regelmäßig und häufig von einem bestimmten Personenkreis genutzt werden. Vor allem die Tatsache einer täglichen Nutzung erlaubt einen Rückschluss auf eine funktionierende Einbindung in den lokalen Sozialraum. Darüber hinaus kann dies als Indikator für eine gelungene Orientierung am lokalen Bedarf interpretiert werden.

Bei den Nutzern besteht hohe Zufriedenheit mit den GAP-Angeboten.

Die Nutzer empfinden die GAP-Angebote als eine Bereicherung für das lokale Umfeld und sind überwiegend der Meinung, diese hätten positive Wirkungen auf das soziale Umfeld in ihrer Wohngegend (77 % stimmen zu bzw. eher zu).

Fast alle Befragten sind mit den genutzten Angeboten der GAP-Projekte zufrieden bzw. sehr zufrieden. Es ist daher nicht überraschend, wenn fast 90 Prozent der Nutzer auf die angebotenen Leistungen nicht mehr verzichten möchten. Dies spricht für die hohe Akzeptanz der angebotenen Leistungen und zeigt, dass mit den initiierten GAP-Projekten größtenteils auf einen regionalen Bedarf reagiert wurde (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6: Einschätzung der angebotenen Leistungen der GAP-Projekte



Quelle: GAP-Nutzerbefragung, SÖSTRA 2002

Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass dies nicht zwangsläufig bedeutet, dass es nicht auch Nutzer geben könnte, die zu eher negativen Einschätzungen gelangen würden. Zufriedene Nutzer sind einfacher zu erreichen als unzufriedene. Unzufriedene Kunden geben ihrer Unzufriedenheit in der Regel dadurch Raum, dass sie dem Angebot einfach fernbleiben. Diese Nutzer können daher nicht befragt werden. Dieser Umstand sollte bei der Interpretation der Befunde nicht unberücksichtigt bleiben.

Trotz der allgemein großen Zufriedenheit ist ungefähr jeder dritte Nutzer der Meinung, dass die angebotenen Leistungen noch besser am konkreten Bedarf vor Ort ausgerichtet werden sollten

Informationen über die GAP-Leistungsangebote erreichen die Nutzer auf unterschiedlichen Wegen.

Am häufigsten sind Nutzer auf die Angebote der GAP-Projekte durch Hinweise von Freunden und Bekannten aufmerksam geworden. Eine fast ähnlich große Rolle spielte aber auch die Eigenwerbung der Projektträger. Jeder Dritte nannte diese Kontaktwege zu den GAP. Eine bedeutende Rolle spielt auch die Lokalpresse. Ein Viertel der Nutzer wurde durch projektbezogene Berichterstattung in der Presse zur Nutzung motiviert.

Dies unterstreicht insgesamt die Bedeutung der Öffentlichkeitsarbeit auch im Bereich gemeinwohlorientierter Arbeiten (vgl. Tabelle 19). Die geringe Zahl zufälliger Nutzer lässt auf die Effektivität betriebener Öffentlichkeitsarbeit wie eine gute Einbettung der Projekte in regionale Netzwerke schließen.

Tabelle 19: Wie sind Sie auf das Angebot aufmerksam geworden?

Informationsquellen (Mehrfachantworten möglich)	Nennungen	
	absolut	in %
Freunde/ Bekannte	141	40,5
Werbung des Projekts	114	32,8
Zeitungsbericht	94	27,0
andere Einrichtungen	60	17,2
zufällig	29	8,3
anderes	72	20,7

Quelle: GAP-Nutzerbefragung, SÖSTRA 2002

V.3 Fazit zur Nachhaltigkeit regionaler Wirkungen

Die Frage der Nachhaltigkeit von regionalen Projektwirkungen lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht endgültig einschätzen, da während des Untersuchungszeitraums die

weit überwiegende Mehrzahl der Projekte noch nicht abgeschlossen war. Es ist jedoch bereits erkennbar, dass die bisherigen Projektleistungen nur bei weiterer Förderung fortgesetzt werden können. Damit gehen auch die positiven Wirkungen insbesondere der personenorientierten Leistungen der in den Bereichen Soziales und Jugend agierenden GAP zu Ende. Nachhaltigkeit der Wirkungen ist hier nur dann gegeben, wenn bei dem einzelnen Nutzer bereits durch die bisherigen GAP-Leistungen die individuelle Situation positiv verändert wurde.

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Nachhaltigkeit vor allem pädagogischer wie sozialintegrativer Wirkungen von GAP in hohem Maße von einem kontinuierlichen Verlauf abhängig ist. Dieses Problem stellt sich im gesamten Bereich der Sozialarbeit, der immerhin 60 Prozent aller GAP umfasst. Dementsprechend wurde im Gespräch mit regionalen Akteuren auch wiederholt die Auffassung vertreten, ein nicht kontinuierlich zu gewährleistendes Angebot, gar nicht erst zu initiieren. Zur Begründung werden vor allem Argumente angeführt, die auf einer Frustrationshypothese aufbauen. Gerade im Jugendbereich gestaltet sich die Beendigung von Projekten als für alle Betroffenen sehr frustrierend. Zwar lassen sich keine unmittelbaren Zusammenhänge von Entladung dieser Frustration und dem Projektende herstellen, jedoch werden die Wirkungen gerade auch im Hinblick auf die Förderung von Selbstlernkompetenzen und Bildungsbereitschaft sich verflüchtigen. Nachhaltige Wirkungen einer gesteigerten Bildungsorientierung von Jugendlichen setzen einen gegebenen kontinuierlichen Rahmen mit festen Bezugspersonen voraus. Die investierten Mittel und Mühen drücken sich in merklichen positiven Wirkungen aus, die hauptsächlich durch den Aufbau eines intensiven Vertrauensverhältnis zwischen Nutzer und GAP-Beschäftigten entstanden sind. Ein abruptes Ende oder aber auch schon eine fehlende Perspektive gefährden die Nachhaltigkeit dieser Wirkungen, da vorerst keine Ersatzvariante in Sicht ist. Die aufgewendeten materiellen wie Humanressourcen können während der Projektlaufzeit noch so effizient eingesetzt worden sein und somit größtmögliche Wirkung entfaltet haben, eine Garantie – oder auch nur Ansätze – für ihre Nachhaltigkeit im Bereich Jugend und Soziales sind nicht gegeben. Ein Bewusstsein terminierter Förderung gilt es, frühzeitig bei den Nutzern noch während der Projektlaufzeit zu verankern

Eine anders gelagerte Situation der Nachhaltigkeit der Wirkungen ergibt sich bei der Betrachtung infrastrukturverbessernder GAP. Zum Teil konnten nachhaltige Wirkungen erzielt werden, die u.a. in einer Bereitstellung fachspezifischer Informationen, dem Aufbau tragfähiger Kontakte im Sinne der Netzwerkarbeit und auch Impulsen für die regionale Wirtschaft bestehen. Sie liegen vornehmlich in einer Verbesserung des Unternehmens-

umfeldes durch verbesserte weiche Standortfaktoren. Die wirtschaftlichen Effekte bestehen vor allem in der Verbesserung bzw. Schaffung von Einkommensmöglichkeiten in der Region. Objektgebundene GAP beeinflussten mitunter aufgrund ihrer - in steigenden Besucherzahlen ausdrückbaren – Attraktivität die Ansiedlungsentscheidung von Gewerbetreibenden. Folglich liegt eine nachhaltige Wirkung derartig konzipierter Projekte in ihrer Funktion als Kristallisationskerne wirtschaftlicher Aktivitäten. Dauerhaft und über das Förderende hinaus wirkt sich auch ihr Beitrag zur regionalen Attraktivitätssteigerung aus. Gerade im touristischen Bereich sind derartige qualitativ hochwertige Angebote mit kulturellen oder ökologischen Erlebnischarakter notwendig, um sich den wandelnden Ansprüchen von Urlaubern zu öffnen. Darüber hinaus sind die GAP auch in der Lage gewesen, vermittelt über ihre Angebote einen Beitrag zur Verlängerung der Urlaubssaison zu leisten und so über den Jahreszeitraum verteilt touristische Nachfrage und damit verbundene Einkommenseffekte zu ermöglichen.

Im ökologischen Bereich wurden auch Grundlagenarbeiten geleistet, die ihre nachhaltige Wirkung dahingehend entfalten, dass auf sie jederzeit in Planungsfragen zurückgegriffen werden kann. Somit wirken sie Verfahrensbeschleunigend und sichern einen effizienten Umgang von öffentlichen Mitteln.

Die Nachhaltigkeit jugendspezifischer wie sozialer Projekte sollte über die Intensivierung der Netzwerksarbeit kompetenter Akteure auch unter Einbeziehung bürgerschaftlichen Engagements gesichert werden. Mitentscheidend hierfür ist eine zielgerichtete Vorgehensweise, die bestehende Netzwerkkontakte auf verbindliche Grundlagen stellt und darüber hinaus auch interessierten Nutzern Möglichkeiten der Mitarbeit offeriert. Die Sicherstellung notwendiger Fachlichkeit wie die Bewältigung verwaltungstechnischer Anforderungen sollte von einem zentral operierenden Träger geleistet werden. Im Verbund verschiedener Träger könnten auch andere Finanzierungswege identifiziert werden.

Ebenso wie in der Jugendarbeit gilt in der Integrationsarbeit zum Wohl von Migranten, dass nachhaltige Effekte einer zugrundegelegten Kontinuität bedürfen. Ist diese nicht gegeben, kann davon ausgegangen werden, dass die erzielten positiven Wirkungen nicht dauerhaft sein werden.

VI. Die Finanzierungsstrukturen und -perspektiven der Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte

VI.1 Die Finanzierungsstrukturen

Gemäß den vom 1.1.2000 bis zum 31.12.2001 geltenden „Richtlinien zur Förderung von Arbeitsplätzen in Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten“ nach dem AQMV wurden Arbeitsplätze in GAP aus verschiedenen Quellen finanziert (Mischfinanzierung).

Die Summe der Mittel, die zur Finanzierung der GAP in Bereich des Arbeitsamtsbezirkes Rostock insgesamt aufgewendet wurde, betrug rund 38 Mio. Euro. Den größten Teil dieser Summe brachte mit 17,6 Mio. Euro das Land auf. Der Anteil des Arbeitsamtes war mit 16,5 Mio. Euro nur unwesentlich kleiner. Die Projektträger beteiligten sich mit ungefähr 3 Mio. Euro an den Gesamtaufwendungen für GAP (Eigenmittel). Dies entspricht einem Anteil von rund 7 % der Gesamtsumme. Die restlichen Mittel in Höhe von rund 2 % der Gesamtaufwendungen kamen von Dritten, wie z.B. Kommunen, Wirtschaft u.a. (vgl. Tabelle 20).

Tabelle 20: Struktur der Mittel der im Arbeitsamtsbezirk Rostock bewilligten GAP

Herkunft	Mittel (in Mio. Euro)	
	abs.	in %
Arbeitsamt	16,5	43,6
Land	17,6	46,6
Träger	2,8	7,4
Sonstige	0,9	2,4
Insgesamt	37,8	100,00

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Trägergesellschaft des Landes Mecklenburg-Vorpommern (TGL), Stand: 22.8.2001⁵⁰; Angaben gerundet

Die Förderung durch die Arbeitsverwaltung

Eine der beiden tragenden Säulen der Finanzierung von GAP bildet das Förderinstrument SAM nach dem SGB III. Die Kooperation mit dem Arbeitsamt hatte im Wesentlichen zwei

⁵⁰ Vgl. Trägergesellschaft des Landes Mecklenburg-Vorpommern (TGL), Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte (GAP) – Teil 2: Controllingdaten, 2001, Schwerin

Gründe. Der erste Grund muss in der begrenzten Verfügbarkeit von Landesmitteln gesehen werden. Hätte sich das Land bei der Finanzierung der GAP ausschließlich auf eigene Mittel gestützt, wäre das verfügbare Budget relativ schnell ausgeschöpft gewesen. Viele der initiierten Projekte hätten ohne den Rückgriff auf bestehende Regel-Förderinstrumente nach SGB III nicht finanziert werden können.⁵¹ Über die finanziellen Gründe hinaus wurde mit der Beteiligung des Arbeitsamtes aber auch unterstrichen, dass es sich bei GAP um ein genuin arbeitsmarktpolitisches Programm handelt und nicht um eine Ausweitung des öffentlichen Dienstes.

Entsprechend der Anlehnung der GAP-Förderung an die Förderung von SAM kamen die Bestimmungen des SGB III § 272 ff. zur Anwendung. Danach konnten Träger von GAP für die Beschäftigung der zugewiesenen Arbeitnehmer einen Zuschuss des Arbeitsamtes zu den Personalkosten bis zur Höhe von 1.075,- Euro (2.180 DM) pro Arbeitnehmer und Monat erhalten, wobei dieser Zuschuss höchstens bis zur Höhe des monatlichen Arbeitsentgelts gezahlt werden konnte. Entsprechend den gesetzlichen Vorgaben durfte die Förderung durch das Arbeitsamt einen Förderzeitraum von 36 Monaten nicht überschreiten.

Die Förderung durch das Land

Die zweite tragende Säule der Finanzierung von GAP bildeten Mittel des Landes. Sie konnten in zwei Varianten zum Einsatz kommen: Regelförderung/SAM-Aufstockung und Förderung in Ausnahmefällen.

Bei der Regelförderung erfolgte die Förderung durch Landesmittel als „Zuschuss zu den Personalausgaben in Strukturanpassungsmaßnahmen bis zur Höhe des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts“⁵². Die für die Projekte vorgesehenen Arbeitnehmer mussten die individuellen Voraussetzungen für eine Förderung im Rahmen von SAM durch das Arbeitsamt gemäß SGB III §§ 272 ff. erfüllen.

In Ausnahmefällen übernahm das Land, „wenn dies zur Durchführung des Projekts notwendig“ war, „eine anteilige Förderung der Personalausgaben“⁵³. Dies war der Fall, wenn durch das zuständige Arbeitsamt Arbeitnehmer mit bedarfsgerechter Qualifikation und

⁵¹ Vgl. H. Holter, Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte (GAP) – kein Patentrezept, aber patente Rezepte im Nordosten; In: A. Troost (Hg.), Massenarbeitslosigkeit bekämpfen – Arbeit eine Perspektive geben: Der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor. ÖBS-Kongress der PDS-Bundestagsfraktion am 26. und 27. April 2002, Berlin, S. 25-30

⁵² GAP-Richtlinien (AQMV 2000), Abschnitt 5.3

⁵³ ebenda

fachlicher Eignung nicht in SAM zugewiesen oder die vorgesehenen Arbeiten nicht oder nicht mehr als SAM, etwa bei Ausschöpfung der maximalen Förderdauer, finanziert werden konnten. In diesen Fällen betrug die Förderhöhe bis zu 15 Tsd. Euro pro Arbeitnehmer und Förderjahr.

Die Eigenbeteiligung der Träger

Die Träger hatten „eine angemessene Eigenbeteiligung an den Gesamtausgaben der Maßnahme“ zu erbringen, wobei die Angemessenheit der Eigenbeteiligung als gegeben galt, wenn sie in Höhe der für die Projektdurchführung erforderlichen Sachausgaben erfolgte.⁵⁴ Dieser Eigenanteil konnte aus unterschiedlichen Quellen gespeist werden. In erster Linie sind Mittel der Träger zu nennen. Diese wurden in Abhängigkeit von den Projekten sowie der Trägerstruktur um zusätzliche Mittel Dritter ergänzt, wie die folgende Tabelle 21 verdeutlicht.

Tabelle 21: Beteiligung Dritter an der Finanzierung der Sachkosten der Träger

Herkunft der Mittel	Anzahl der GAP
	(Angaben in %)
Einnahmen von Endbegünstigten	30
Spenden	27
Kommunen	23
Sonstige Landesmittel	13
Unternehmen	7
Sonstige (z.B. Stiftungen)	4

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der TGL M-V

Bei rund einem Drittel der Projekte trugen Einnahmen von Endbegünstigten zur Finanzierung der Sachkosten bei. Ebenfalls von Bedeutung waren Spenden. Bei rund einem Viertel der Projekte waren die Kommunen an der Sicherung des Eigenanteils der Träger beteiligt. Im Bereich der Stadt Rostock etwa wurden nach Auskunft befragter Experten von der Stadt rund 100 Tsd. Euro pro Jahr als Beitrag zur Finanzierung von GAP als Titel in den Haushalt eingestellt.

⁵⁴ Vgl. GAP-Richtlinien (AQMV 2000), Abschnitt 4.5

Die Finanzierung von Projekten im Rahmen der GAP-Förderung ist - genauso wie die Finanzierung von Maßnahmen, die nach den Richtlinien zur Förderung von Arbeitsplätzen in Strukturanpassungsmaßnahmen⁵⁵ gefördert werden - an die SAM-Regelförderung durch das Arbeitsamt gekoppelt. Dennoch gibt es im Hinblick auf die Finanzierungsmodalitäten wesentliche Unterschiede.

Beteiligung der Träger an der Finanzierung der Personalkosten nicht zwingend erforderlich

Während Träger bei Maßnahmen, die nach den Richtlinien zur Förderung von Arbeitsplätzen in Strukturanpassungsmaßnahmen⁵⁶ gefördert wurden, sich an der Finanzierung der Personalkosten beteiligen mussten, war bei GAP eine Beteiligung der Träger an der Finanzierung der Personalkosten nicht erforderlich, sofern entsprechende Eigen- und Drittmittel bzw. Einnahmen hierzu nicht verfügbar waren.⁵⁷ Mit dieser Regelung konnten vergleichsweise langfristige Beschäftigungsverhältnisse mit Personen, die nur geringe Chancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt haben, auch bei solchen lokalen Trägern geschaffen werden, die aufgrund ihrer eingeschränkten finanziellen Spielräume im Rahmen anderer arbeitsmarktpolitischer Förderprogramme, die eine Eigenbeteiligung der Träger vorausgesetzt hätten, nicht hätten begründet werden können.

Da sich bei GAP die Träger an der Finanzierung der Personalkosten nicht zwingend beteiligen mussten, waren jedoch gewisse Fehlanreize nicht auszuschließen. So sind Träger, die sich an der Finanzierung von Personalkosten nicht beteiligen brauchen, nicht gezwungen, Stellen mit tendenziell niedriger Eingruppierung zu beantragen.

Höhe der Personalkostenzuschüsse des Landes variabel

Bei GAP wurden die vom Arbeitsamt zur Verfügung gestellten Mittel zur Finanzierung der Personalkosten durch Landesmittel bedarfsgerecht aufgestockt. D.h. die konkrete Höhe der

⁵⁵ Vgl. Ministerium für Arbeit und Bau Mecklenburg-Vorpommern (Hg.), AQMV 2000 Arbeit und Qualifizierung für Mecklenburg-Vorpommern 2000, 3.12 Richtlinien zur Förderung von Arbeitsplätzen in Strukturanpassungsmaßnahmen (§§ 272 ff., 415 Sozialgesetzbuch, Drittes Buch (SGB III))

⁵⁶ Vgl. Ministerium für Arbeit und Bau Mecklenburg-Vorpommern (Hg.), AQMV 2000 Arbeit und Qualifizierung für Mecklenburg-Vorpommern 2000, 3.12 Richtlinien zur Förderung von Arbeitsplätzen in Strukturanpassungsmaßnahmen (§§ 272 ff., 415 Sozialgesetzbuch, Drittes Buch (SGB III))

⁵⁷ Zwar wurden bei der Bestimmung des Landeszuschusses zu den Personalausgaben in SAM „verfügbare Eigen- und Drittmittel sowie mögliche Einnahmen, deren Höhe im Antrag durch entsprechende Unterlagen bzw. schriftliche Einschätzung zu belegen ist, angerechnet“ und hatten die Träger „eine angemessene Eigenbeteiligung an den Gesamtausgaben der Maßnahme“ zu erbringen. Allerdings galt die Angemessenheit

Personalkostenzuschüsse des Landes richtete sich in erster Linie nach der vom Träger bzw. anderen Stellen vorgeschlagenen und vom Arbeitsamt bestätigten Eingruppierung der entsprechenden Arbeitsplätze. Die Höhe der Personalkostenzuschüsse bei GAP konnte sich damit - je nach Anforderungen und entsprechend erforderlicher Qualifikation - von Arbeitsplatz zu Arbeitsplatz erheblich unterscheiden. Daher bestand die Möglichkeit, aus Fördermitteln bei anspruchsvoller Tätigkeit den Beschäftigten entsprechend höhere Löhne zu zahlen.⁵⁸

Wenngleich im Hinblick auf die konkrete Lohnhöhe, unter Einhaltung des Lohnabstandsgebotes, prinzipiell keine Obergrenze bestand, wurde den Ergebnissen der durchgeführten Interviews zufolge in der Praxis von den begleitenden Stellen darauf geachtet, dass die Eingruppierungen der GAP-Arbeitsplätze eine bestimmte Obergrenze nicht überschritten. Es wurden im Regionalbeirat, der über die Auswahl und die Vergabe von Projekten zu entscheiden hatte, auch Projektanträge, die eine zu hohe Eingruppierung vorsahen, zur Überarbeitung zurückgewiesen.

GAP unterschied sich damit von Maßnahmen, die nach den Richtlinien zur Förderung von Arbeitsplätzen in Strukturanpassungsmaßnahmen⁵⁹ gefördert wurden. Dort waren die Personalkostenzuschüsse des Landes - unabhängig von den Anforderungsprofilen der jeweiligen Arbeitsplätze in den Maßnahmen - auf eine bestimmte Maximalsumme festgelegt

Höhe der Personalkostenzuschüsse des Landes während der gesamten Förderdauer stabil

Während die Personalkostenzuschüsse des Landes bei Maßnahmen, die nach den Richtlinien zur Förderung von Arbeitsplätzen in Strukturanpassungsmaßnahmen gefördert wurden, mit zunehmender Laufzeit der Projekte - in der Regel 3 Jahre - reduziert werden (degressive Förderung)⁶⁰, blieb bei der GAP-Förderung die Höhe der

der Eigenbeteiligung als gegeben, „wenn sie in Höhe der für die Projektdurchführung erforderlichen Sachausgaben erfolgte“ (vgl. GAP-Richtlinien (AQMV 2000), Abschnitt 5.2)

⁵⁸ Die Einkommen der GAP-Beschäftigten sollten sich zudem an Tariflöhnen orientieren („existenzsichernde Einkommen“). Hinter dieser Maßgabe stand der Anspruch, das Entstehen minderwertiger und ungeschützter Arbeitsplätze zu vermeiden. Um hinreichende Anreize für einen Wechsel in den ungeforderten Arbeitsmarkt zu geben, durften die erzielten Einkommen jedoch 80 % der Tariflöhne vergleichbarer Tätigkeiten auf dem ersten Arbeitsmarkt nicht überschreiten (Abstandsgebot).

⁵⁹ Vgl. Ministerium für Arbeit und Bau Mecklenburg-Vorpommern (Hg.), AQMV 2000 Arbeit und Qualifizierung für Mecklenburg-Vorpommern 2000, 3.12 Richtlinien zur Förderung von Arbeitsplätzen in Strukturanpassungsmaßnahmen (§§ 272 ff., 415 Sozialgesetzbuch, Drittes Buch (SGB III))

⁶⁰ Maximal 800 DM im 1. Förderjahr, 600 DM im 2. Förderjahr und 400 DM im 3. Förderjahr.

Personalkostenzuschüsse des Landes konstant. Im Rahmen der GAP-Förderung konnten Träger also mit einer gleichbleibenden Höhe der Personalkostenzuschüsse rechnen.

VI.2 Eigenfinanzierungsperspektiven

Wenngleich die mit der GAP-Förderung begründeten Beschäftigungsverhältnisse entsprechend den GAP-Richtlinien vorrangig in solchen Bereichen angesiedelt waren, „die in erwerbswirtschaftlicher Form keine oder unzureichende Beiträge zur Selbstfinanzierung erwarten“ ließen (sog. Non-Profit-Bereich)⁶¹, sollte auch darauf abgezielt werden, die mit der GAP-Förderung begründeten Beschäftigungsverhältnisse „möglichst in den allgemeinen, nicht arbeitsmarktpolitisch geförderten Arbeitsmarkt zu integrieren“.⁶² Ob die in GAP entstandenen Arbeitsplätze zukünftig auch im Rahmen erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit finanziert werden können, hängt entscheidend davon ab, ob es den Trägern bzw. Beschäftigten gelingt, kostendeckende Einnahmen für die von ihnen angebotenen Leistungen zu realisieren.

Mit dem Grundsatz der Erwirtschaftung von Einnahmen können sowohl wettbewerbswirtschaftliche Aspekte gefördert werden als auch die Bedarfsnähe der angebotenen Leistungen besser ermittelt werden.

Im Rahmen dieser Untersuchung wurden sowohl Beschäftigte als auch Nutzer zu möglichen Finanzierungsoptionen und –perspektiven der GAP befragt. Ausgewählte Träger wurden hierzu im Rahmen von Experteninterviews befragt.

Von den Beschäftigten konnten relativ verlässliche und kompetente Urteile erwartet werden, da die große Mehrheit der GAP-Beschäftigten unmittelbar und oftmals täglich mit den Nutzern in Kontakt tritt. Die Beschäftigtenbefragung sollte vor allem zwei Fragen beantworten. Erstens: Kann künftig mit einer stärkeren Zahlungsbereitschaft bei den Endbegünstigten gerechnet werden? Zweitens: Kann künftig mit Einnahmen in einer Höhe gerechnet werden, die eine weitgehende Selbstfinanzierung ermöglichen?

Die Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung ergeben zur ersten Frage folgendes Bild: Knapp 45 Prozent der Befragten rechnen mehr oder weniger fest damit, dass die Nutzer zukünftig in stärkerer Weise als bisher bereit sein werden, für die angebotenen Leistungen zu bezahlen. Nur gut 35 Prozent können sich dies im Grunde genommen nicht vorstellen. Der Rest der Befragten ist sich in diesem Punkt nicht sicher genug, um eine klare Einschätzung der zu

⁶¹ GAP-Richtlinien (AQMV 2000), Abschnitt 4.1

erwartenden Entwicklung abgeben zu können und möchte weder die eine noch die andere Möglichkeit ausschließen. Dieser Befund zeigt, dass die Möglichkeiten einer stärkeren Realisierung von Einnahmen bei GAP entsprechend dem breiten Spektrum an Tätigkeitsfeldern, Inhalten und Nutzergruppen differenziert zu betrachten sind. Wie eine entsprechende Auswertung nach Clustern zeigt, erwarten die Beschäftigten aus Projekten, die dem Cluster Jugend zuzurechnen sind, die mit Abstand geringsten Möglichkeiten. Hier kann sich kaum ein Beschäftigter vorstellen, entsprechende Einnahmen zu erzielen. Bei allen anderen Typen entsprechen die Werte annähernd den oben dargestellten Durchschnittswerten.

Hinsichtlich der zweiten Frage, fallen die Antworten überwiegend pessimistisch aus. Angesichts der Tätigkeitsfelder der Projekte sowie der spezifischen Nutzerstruktur ist dieses Ergebnis zu erwarten gewesen. Insgesamt nur rund **10 % der Beschäftigten halten es für sehr wahrscheinlich, künftig Einnahmen zur weitgehenden Eigenfinanzierung zu erwirtschaften**. Weitere 35 % der Beschäftigten halten es zumindest für nicht unmöglich, ausreichende Einnahmen zu realisieren. Die Mehrheit der Beschäftigten ist demgegenüber ausdrücklich der Meinung, dass sich auch zukünftig keine ausreichenden Einnahmen erwirtschaften lassen. Wenngleich die Antworten in dieser Frage überwiegend pessimistisch ausfallen, lassen sich Einzelfälle mit vergleichsweise günstigen Perspektiven identifizieren.

Die Ergebnisse der Nutzerbefragung⁶³ - insgesamt konnten 350 Nutzer befragt werden - ergeben folgendes Bild. Bislang ist für die große Mehrheit der Endbegünstigten die Nutzung der angebotenen Leistungen mit keinerlei finanziellen Aufwendungen verbunden.

Ein erheblicher Teil jener Nutzer, die zur Zeit für die genutzten Leistungen noch nicht bezahlen müssen, würde sich unter bestimmten Umständen finanziell engagieren.⁶⁴ Ebenso würde sich ein Teil jener Nutzer, die bereits eine finanzielle Gegenleistung erbringen, in noch stärkerem Umfang als bisher engagieren. Mit einem größeren Engagement kann jedoch nur bei Erwerbstätigen und Rentnern gerechnet werden. Bei der Mehrzahl der Nutzer, insbesondere bei Arbeitslosengeld- und Sozialhilfebeziehern sind die diesbezüglichen Potenziale demgegenüber deutlich begrenzt.⁶⁵ Insgesamt werden von jedem zweiten Nutzer,

⁶² GAP-Richtlinien (AQMV 2000), Abschnitt 2

⁶³ Mit der Nutzerbefragung liegen Angaben zur Hälfte der in der untersuchten Region initiierten GAP mit direkt partizipierenden Endbegünstigten vor.

⁶⁴ Die entsprechende Frage lautete: Wären Sie bereit, einen höheren finanziellen Beitrag zur Fortsetzung des Angebots zu leisten, wenn dieses nicht mehr im bisherigen Umfang gefördert werden könnte und deswegen beendet werden müsste?

⁶⁵ Die Möglichkeiten, Einnahmen zu realisieren, sind je nach erreichter Nutzergruppe unterschiedlich ausgeprägt. Je größer der Anteil einkommensschwächerer Nutzer an den Nutzern eines GAP insgesamt ist, umso geringer sind die Möglichkeiten für das GAP, höhere Einnahmen von den Nutzern zu erzielen. Wie die

der zu einem stärkeren finanziellen Engagement nicht bereit ist, finanzielle Beschränkungen als Hindernis angeführt (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 7: Finanzierungsbereitschaft der GAP-Nutzer



VI.3 Fazit zur Allokation von Finanzressourcen für GAP

Mit der bisherigen Finanzierungsstruktur, wie sie in den Richtlinien vorgegeben war, konnten die GAP durchgeführt werden. Die Sicherheit der Finanzierung durch die Mittel der Bundesanstalt für Arbeit und die Landesmittel ermöglichte kontinuierliche Projektaktivitäten und schuf für die Beschäftigten eine mehrjährige Beschäftigungssicherheit.

Mit der GAP-Förderung konnten Beschäftigungsverhältnisse auch bei Trägern mit eingeschränkten finanziellen Spielräumen geschaffen werden. Die Höhe der Personalkostenzuschüsse des Landes richtete sich nach den Anforderungsprofilen der Arbeitsplätze. Daher bestand die Möglichkeit, bei anspruchsvoller Tätigkeit den Beschäftigten aus Fördermitteln entsprechend höhere Löhne zu zahlen. Zudem konnten Träger mit einer gleichbleibenden Höhe der Personalkostenzuschüsse rechnen.

Die Projektumsetzungspraxis der vergangenen Jahre zeigt, dass diese hohe Finanzierungssicherheit, gepaart mit der Möglichkeit der bedarfsgerechten Finanzierung der Personalkosten, mit geringen Anreizen verbunden ist, zusätzliche Mittel bzw. höhere Eigenmittel zu erschließen. Die Nachhaltigkeit der Beschäftigungsverhältnisse und ihrer regionalen Wirkungen hängt daher von weiterer Förderung ab.

Potenziale zur Erschließung zusätzlicher Finanzierungsmittel sind vorhanden. Die Selbstfinanzierungsperspektiven der GAP sind insgesamt gesehen zwar begrenzt, in einigen Fällen jedoch besser, als bislang vermutet werden konnte. Sowohl aus Sicht eines Teils der Beschäftigten als auch der Nutzer der GAP wird eine stärkere finanzielle Beteiligung unter bestimmten Umständen für möglich gehalten. Bei der großen Mehrheit der Projekte werden diese Einnahmen allerdings nicht ausreichen, um die mit der Förderung begründeten Beschäftigungsverhältnisse finanziell abzusichern. Auch hier wird die Aufrechterhaltung und damit die Nachhaltigkeit der mit der Begründung von Beschäftigungsverhältnissen erzielten positiven Effekte von einer dauerhaften finanziellen Unterstützung abhängen.

Es müssen daher Überlegungen angestellt werden, wie kommunale Mittel und andere Drittmittel in größerem Maße als bisher aktiviert werden können. Erfahrungen mit anderen Landesprogrammen (z.B. Landesinitiative „Jugend- und Schulsozialarbeit“)⁶⁶ belegen, dass

⁶⁶ Nach den Bestimmungen der „Richtlinien für die Gewährung von Personalkostenzuschüssen für Fachkräfte der Jugend- und Schulsozialarbeit in Mecklenburg-Vorpommern“ (ASP M-V) im Rahmen der Landesinitiative „Jugend- und Schulsozialarbeit“ müssen die zuwendungsfähigen Personalkosten mit 50 vom Hundert von den Zuwendungsempfängern mitfinanziert werden. Zur Mitfinanzierung können Zuwendungsempfänger Mittel der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, der kreisangehörigen Gemeinden sowie der Jugendhilfe- und Schulträger oder anderer Zuwendungsgeber herangezogen werden.

hier Potenziale vorhanden sind. Eine stärkere Einbindung der Kommunen würde auch den Druck erhöhen, Projekte nach Dringlichkeit und langfristiger Wirksamkeit auszuwählen.

Die Aktivierung zusätzlicher Finanzierungspotenziale ist nicht nur möglich, sondern auch zwingend erforderlich angesichts der Unsicherheiten für die Finanzierung von GAP, die sich aus den Veränderungen der Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit ergeben können. Zwar hat die Beteiligung des Arbeitsamtes an der Finanzierung von GAP die Möglichkeit eröffnet, qualifizierte Beschäftigungsverhältnisse für Arbeitslose für einen vergleichsweise langen Zeitraum zu realisieren. Ein finanziell geringeres Engagement der Arbeitsämter würde jedoch - bei unveränderter Beteiligung Dritter an der Finanzierung von GAP sowie Beibehaltung der bisherigen Modalitäten - zu einer höheren finanziellen Belastung des Landes führen.

Vor dem Hintergrund der auch für das Land enger werdenden finanziellen Spielräume werden darüber hinaus Überlegungen erforderlich, in welchem Umfang dieses Förderinstrument weiterhin eingesetzt werden kann.

VII. Anspruch und Realität des Förderprogrammansatzes

VII.1 Die Orientierung an lokalen Bedarfen

Ein Schlüsselement des förderpolitischen Ansatzes der GAP besteht in der Verknüpfung von Beschäftigungsförderung für Arbeitslose mit der Erbringung gemeinwohlorientierter Leistungen. Mit anderen Worten: Die Förderung von Beschäftigungsverhältnissen wird im Rahmen dieses Programmansatzes auch hinsichtlich der auszuübenden Tätigkeiten aufgabenabhängig gewährt. Es sollen zusätzliche Arbeitsplätze in einem definierten Bereich möglicher Beschäftigungen entstehen.

„Mit diesem Förderprinzip soll erstens unterstrichen werden, dass nicht etwa individuelle Defizite der in GAP-Projekten Beschäftigten im qualifikatorischen oder psycho-sozialen Bereich auszugleichen sind, sondern im Mittelpunkt die Erfüllung gemeinwohlorientierter, im öffentlichen Interesse liegender Aufgaben – eben die Abarbeitung von Projekten – steht.

Zweitens sollen mit diesem Förderansatz die Nachteile der – notwendigerweise zu wenig aufgaben- und leistungsbezogenen – Individualförderung vermieden werden, z.B. die häufig geringe Identifikation der individuell geförderten Personen mit den ihnen zugewiesenen Aufgaben und Tätigkeiten.“⁶⁷

Die Umsetzungserfahrungen der mit den GAP im Arbeitsamtsbezirk Rostock praktizierten Projektförderung zeigen, dass mit dieser aufgabenbezogenen Förderung insbesondere zwei positive Wirkungen verbunden sind:

- Die geförderten Tätigkeiten können auf inhaltlich anspruchsvolle Aufgaben des lokalen Bedarfs orientiert werden. Der gesellschaftliche Nutzen der Tätigkeiten spielt eine projektbestimmende Rolle.

In diesem Zusammenhang sei nochmals auf die im V. Kapitel dieser Untersuchung vorgestellten Leistungen von GAP im Arbeitsamtsbezirk Rostock hingewiesen, mit denen auf den großen Bedarf an sozialintegrativen Leistungen im kommunalen Bereich reagiert wurde oder mit denen im Jugendbereich sozialstabilisierende und kompetenzsteigernde Wirkungen erzielt wurden. Verwiesen werden kann auch auf die Integrationsangebote für ausländische Zuwanderer mehrerer GAP, in denen Sprachvermittlung und Beratungsleistungen sinnvoll

⁶⁷ Ministerium für Arbeit und Bau Mecklenburg-Vorpommern (Hg.), Machbarkeitsstudie zu einem Öffentlichen Beschäftigungssektor in der Region Rostock. Forschungsberichte zur Arbeitsmarktpolitik, Nr. 9, 1999, Schwerin, S. 38

miteinander verbunden wurden und mit denen diesbezügliche Lücken sozialstaatlichen Handelns geschlossen wurden.

- Der Projektförderansatz ermöglicht einen anspruchsvollen leistungsbezogenen Personaleinsatz.

Ausgehend von der Projektaufgabenstellung werden „für die Durchführung der Aufgaben geeignete Arbeitnehmer“ in die geförderte Tätigkeit vermittelt. Dieser Personaleinsatz führt zu einer positiven Übereinstimmung zwischen Beschäftigten und den von ihnen ausgeübten Tätigkeiten, was sich auf beide günstig auswirkt. Als Beispiel dieser Wirkungen sei auf den bereits im IV. Kapitel dargestellten hohen Kompetenzzuwachs der Beschäftigten hingewiesen.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die stärkere Orientierung an lokalen Bedarfen im Rahmen des GAP-Verfahrens zu einer deutlich spürbaren Erhöhung der Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Förderung beiträgt. Das bisher angewandte Verfahren bietet jedoch noch Möglichkeiten einer effektiveren Ausgestaltung. Dies betrifft vor allem die noch unzureichende Ausrichtung der hier behandelten GAP an regionalen Entwicklungskonzepten und -schwerpunkten.

Hierzu hat allerdings beigetragen, dass verfügbare Leitlinien regionaler Entwicklung nicht genügend praktikabel für eine direkte Umsetzung in GAP gestaltet sind. Es wird deutlich, dass hierfür vermittelnde Zwischenschritte erforderlich sind, mit denen die regionalen Schwerpunkte so ausgewählt und operationalisiert werden, dass sie für die Initiierung von GAP genutzt werden können. In diesem Prozess könnte der Beirat eine wesentliche Rolle spielen. In der weiteren Förderpraxis sollte verstärkt Wert auf eine exaktere Definition bzw. Benennung der Bedarfe gelegt werden. Eine solche Intensivierung der Bedarfsermittlung sollte dann zu einer Rangfolge von Problemkreisen führen, anhand derer die drängendsten Bedarfe herausgearbeitet werden könnten. Hierzu sollten gezielter vorhandene regionalbezogene Studien und sozialräumlich relevante statistische Informationen herangezogen werden.

VII.2 Öffentlichkeit und Transparenz als konstituierende Merkmale der GAP

Mit der Übertragung von Entscheidungskompetenzen auf die regionale Ebene wurde ein neuer Weg beim Einsatz von Fördermitteln beschritten, der es den Regionen in bisher nicht gekanntem Maße ermöglichte, Eigenverantwortung in der Auswahl zu fördernder arbeitsmarktpolitischer Projekte zu übernehmen. Die Regionen erhielten erhebliche

Mitsprache- und Entscheidungsrechte, die zu einer gezielten Verwendung von arbeitsmarktpolitischen Fördermitteln führten. Durch die lokale Organisation und Koordinierung sowie die Breite des im Beirat repräsentierten Akteursspektrums und dessen Konsensorientierung wurde gegenüber traditionellen Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik ein höherer Grad an Öffentlichkeit und Transparenz erreicht.

Dieser neue Ansatz wurde durch ein vom GAP-Beirat im Bereich des Arbeitsamtsbezirks Rostock entwickeltes zweistufiges Auslobungsverfahren noch verstärkt. In einem ersten Schritt wurden im Beirat entstandene bzw. von Trägern eingereichte Projektideen zusammengetragen. Die besten Projektideen wurden öffentlich bekannt gemacht mit der Aufforderung an potenzielle Träger, Angebote zur Projektdurchführung einzureichen. In einem zweiten Schritt wurden diese Angebote gesammelt und im Beirat bewertet. Dieses Verfahren eröffnete allen Interessierten - etablierten wie neuen Trägern, Einzelpersonen wie Interessengruppen - die Möglichkeit, mit Projektvorschlägen an der Konkretisierung lokaler Bedarfe mitzuwirken und mit Projektangeboten sich an deren Befriedigung zu beteiligen.

Diese Einbeziehung regionaler Akteure kann als ein wirksamer Beitrag im Hinblick auf Öffentlichkeit und Transparenz bei der Verwendung von Fördermitteln betrachtet werden.

Wesentlicher Bestandteil des Anspruchs, öffentliche Mittel wirksam einzusetzen, sollte auch ein Controllingverfahren sein, das gestaltende Einflussnahme auf die inhaltliche Umsetzung der Projekte ermöglicht. Im Rahmen der GAP-Förderpraxis wurde begonnen, ein solches Controllingverfahren zu entwickeln. Mitte 2001 wurde ein standardisiertes Controllingverfahren eingeführt, mit dem bei den Projektträgern vierteljährlich Daten zu folgenden Schwerpunkten erhoben werden: allgemeine Projektdaten, inhaltliche Umsetzung, Finanzen.

Im Mittelpunkt des Controlling zur inhaltlichen Umsetzung steht die Einschätzung der Projektträger zu den drei im jeweiligen Projekt definierten Kernzielen. Eine Objektivierung insbesondere der Umsetzung der gemeinwohlorientierten Projektziele in direkter Relation zu den Zielsetzungen der GAP-Richtlinien erfolgt nicht. Deren übergeordnete gemeinwohlorientierte Zielsetzung ist bisher nicht hinreichend mit verallgemeinerbaren, aber auf die Einzelprojekte übertragbaren Teilzielen untersetzt. Es fehlt ein wirkungsbezogenes Raster von Zielkriterien, auf dessen Grundlage Indikatoren für eine objektivierbare Abschätzung der qualitativen Projektwirkungen entwickelt werden können. Daher musste auch noch im August 2001 festgestellt werden: „Die qualitativen Ziele entziehen sich überwiegend einer exakten Bewertung.“⁶⁸ Die Einschätzung der Projektrealisierung musste

⁶⁸ TGL Mecklenburg-Vorpommern: Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte (GAP), Teil 1: Ergebnisse und Ausblick, Schwerin, Stand: 22. August 2001, S. 14

weitgehend der Selbsteinschätzung der Projektträger überlassen bleiben. Eine vergleichende Einschätzung der Umsetzung der gemeinwohlorientierten Ziele der Einzelprojekte sowie eine auf dieser Grundlage erfolgende Wertung des Förderprogrammverlaufs waren im Rahmen des bis Ende 2001 praktizierten Controllingverfahrens nur begrenzt möglich.

VII.3 Verknüpfung von Wirtschafts-, Struktur- und Beschäftigungspolitik

Mit den Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten wurde ein Förderansatz entwickelt, der die Verknüpfung der Arbeitsmarktförderung mit anderen Politikbereichen begünstigt. Mit den GAP wird die inhaltliche Ausrichtung der Projekte in den Mittelpunkt einer arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahme gerückt. Hieraus ergibt sich auch die Notwendigkeit und Möglichkeit einer engeren Verflechtung mit den für die Erschließung von Arbeitsverhältnissen primär bzw. ebenfalls relevanten Handlungsfeldern.

In den Anfang 2000 in Kraft getretenen Richtlinien zur Förderung von Arbeitsplätzen in gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten wurden bereits unter Punkt „1. Zuwendungszweck, Rechtsgrundlage“ entsprechende Orientierungen formuliert:

„Neue Wege in der öffentlich geförderten Beschäftigung sollen erschlossen werden durch:

- die Verfolgung neuer an regionalen Bedingungen orientierter Ansätze zur Verknüpfung von Wirtschafts-, Struktur- und Beschäftigungspolitik sowie von Arbeitsmarktpolitik und Sozialarbeit mit und für Arbeitslose.“
- (...)
- die Beförderung von Akzeptanz und Zusammenarbeit der betroffenen arbeitsmarktpolitischen Akteure sowie neuer Ansätze zur regionalen Entwicklung,⁶⁹

Dieser Verknüpfungsansatz ist allerdings in der Richtlinie inhaltlich wenig operationalisiert. In der Richtlinie beschränken sich die Ausführungen zur Umsetzung dieses Ansatzes weitgehend auf das bei der Projektbewilligung anzuwendende Konsensverfahren, bei dem regionale Akteure unterschiedlicher Politikbereiche zusammenwirken. Mit dem im Rahmen der GAP-Förderung eingerichteten Regionalbeirat und seinem Votum auf Konsensbasis erhielt die Kooperation unterschiedlicher Verantwortungsbereiche einen starken Impuls.

⁶⁹ GAP-Richtlinien (AQMV 2000), Abschnitt 1

Inhaltlich relevant auch für die Verknüpfung sind die übergreifenden Aussagen zur Ausgestaltung von GAP, in denen aber vor allem die Notwendigkeit der Verbindung unterschiedlicher Handlungsfelder deutlich wird. „Mit der inhaltlichen Ausgestaltung von GAP in Mecklenburg-Vorpommern soll im einzelnen folgendes erreicht werden:

- Realisierung gesellschaftlich notwendiger Arbeit über einen längeren Zeitraum mit dem Ziel, diese möglichst in den allgemeinen, nicht arbeitsmarktpolitisch geförderten Arbeitsmarkt zu integrieren,
- Unterstützung von Selbsthilfeeinrichtungen für Arbeitslose durch die Eigenverantwortung stärkende Hilfen bei der Integration in den Arbeitsmarkt,
- Beitrag des Landes zur Reduzierung von Arbeitslosigkeit und Förderung existenzsichernder Einkommen in der Region.“⁷⁰

Mit der Benennung der Gebiete, in denen GAP angestrebt werden, sind in den GAP-Richtlinien zumindest indirekt die Felder benannt, auf denen die Verknüpfung der unterschiedlichen Politikbereiche zweckmäßig sein könnte. Relevant sind in diesem Kontext die Aussagen der Richtlinien, dass die Zuwendungsvoraussetzungen insbesondere bei Projektinhalten gegeben sind,

- „die vor allem sozialen, kulturellen und ökologischen Bereichen oder der Förderung der touristischen Infrastruktur zuzurechnen sind und
- die geeignet sind, einen Beitrag zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Menschen im Land Mecklenburg-Vorpommern zu leisten.“⁷¹

Auf welchen Gebieten die angestrebte Verknüpfung der Beschäftigungspolitik mit anderen Politikbereichen zustande gekommen ist, kann vor allem aus der Struktur der im Arbeitsamtsbezirk Rostock von 1999 bis Ende 2001 bewilligten Projekte abgeleitet werden. Denn sowohl die Auswahl der Projekte im Beirat als auch ihre Durchführung bedingen in der Regel Abstimmungen und darüber hinausgehende Verknüpfungen mit den Politikbereichen, in denen die Projektaktivitäten realisiert werden.

Entsprechend der in Kapitel III dargestellten Clusterstruktur der Projekte ergibt sich, dass Verflechtungen der Beschäftigungspolitik mit anderen Politikfeldern besonders in den Bereichen Soziales (über ein Drittel aller Projekte), touristische Infrastruktur / Umwelt (fast ein Drittel aller Projekte), Jugend (ein Viertel der Projekte) und Kultur (rund 10 % der

⁷⁰ ebenda

⁷¹ ebenda

Projekte) erforderlich wurden. Da die Projekte im Jugendbereich ebenfalls sehr stark auf sozialpolitisch orientierte Aktivitäten ausgerichtet waren, wird insgesamt offensichtlich, dass sich in der praktischen Umsetzung der GAP-Förderung eine enge Verflechtung zum Aufgabenbereich der Sozialpolitik herausgebildet hat.

Der Bezug zur Strukturpolitik ist besonders bei den Projekten des Bereiches Infrastruktur / Umwelt offensichtlich und kann bei einzelnen Projekten der anderen Bereiche hergestellt werden, sofern diese der Entwicklung bzw. dem Erhalt von relevanten Infrastrukturen dienen. Wesentlich geringer ist bisher die Verzahnung der GAP-Förderung mit der Wirtschaftspolitik entwickelt. Es gibt mehrere Projekte, die zur Entwicklung weicher Standortfaktoren beitragen und wirtschaftsfördernden Einfluss haben. Die direkte Beteiligung von Wirtschaftsunternehmen an GAP blieb auf wenige Ausnahmen beschränkt. Eine stärkere Orientierung der GAP-Auswahl an Regionalen Entwicklungskonzeptionen und –programmen würde auch eine engere Verflechtung zu den Aufgaben der Wirtschaftspolitik fördern.

VII.4 Fazit zur Programmgestaltung

1. Die duale Zielsetzung der GAP-Förderung – die Schaffung von Arbeitsplätzen und Beschäftigungsverhältnissen, die gemeinwohlorientierte Aufgaben erfüllen – ist ein neuer förderpolitischer Ansatz in der Arbeitsmarktpolitik. Das Neue besteht vor allem in der ausdrücklichen Bindung der Förderung an die inhaltliche Orientierung der geförderten Tätigkeiten und Leistungen auf das Gemeinwesen. Dieser Ansatz ist geeignet, eine höhere Qualität des Nutzens von Arbeitsmarktpolitik für den Einzelnen wie auch für die Gesellschaft zu erreichen. Er kann daher als eine sinnvolle und weiterführende Ergänzung der bisherigen arbeitsmarktpolitischen Instrumente gewertet werden.
2. Die Orientierung der Beschäftigung in GAP auf Bereiche des Gemeinwohls, „die in erwerbswirtschaftlicher Form keine oder unzureichende Beiträge zur Selbstfinanzierung erwarten lassen (sogen. Non-Profit-Bereich)⁷², gewährleistet eine hinreichende Abgrenzung gegenüber erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit und vermeidet dadurch Marktstörungen. Im Untersuchungsgebiet wurden keine ernsthaften Konflikte der geförderten Tätigkeit zu erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit festgestellt.
3. Die generell gehaltene Ausrichtung der Tätigkeiten und Leistungen von GAP auf das Gemeinwohl ermöglicht jedoch keine hinreichende Abgrenzung zu Tätigkeitsinhalten

anderer Arbeitsförderungen. Auch Tätigkeiten anderer Fördermaßnahmen können gemeinwohlorientiert sein.

Die Allgemeinheit der Zielformulierung Gemeinwohl offenbart eine konzeptionelle Unschärfe, die in der praktischen Umsetzung die Besonderheit der dualen Zielsetzung der Fördermaßnahme teilweise aufhebt. Die inhaltliche Orientierung der Fördermaßnahme wird zumindest in Teilen mit der anderer Arbeitsförderungen austauschbar, wodurch Besonderheiten ihrer Förderkonditionen in Frage gestellt werden.

Die Eingrenzung konkreterer, GAP-spezifischer Gemeinwohl-Teilziele und damit die Abgrenzung zu anderen Arbeitsförderungen bleibt weitgehend der regionalen Interpretation überlassen, woraus sich einerseits Vorteile für eine regionsspezifische Anwendung der GAP-Richtlinien ergeben, aber andererseits auch die Gefahr einer landesweit nicht einheitlichen Anwendung entsteht.

Das zu allgemein gehaltene Gemeinwohlverständnis beschränkt auch die Möglichkeiten zur Erfassung und Bewertung der spezifischen Wirkungen des Programms auf der Grundlage von konkreten Zielindikatoren sowie einer darauf aufbauenden, insbesondere auf Nachhaltigkeit gerichteten Programmsteuerung.

4. Die Abgrenzung der GAP-Förderung zu anderen Förderungen ergibt sich aus Unterschieden in den Förderkonditionen und im Entscheidungsverfahren.

Durch die Zuwendungshöhe (vollständige Förderung der Personalkosten möglich) wird der Kreis potentieller Projektträger für gemeinwohlorientierte Tätigkeiten und Leistungen im Vergleich zu anderen Förderungen erweitert. Der Einstieg neuer, noch nicht etablierter Träger in die Schaffung von Arbeitsplätzen wird dadurch erleichtert. Die Möglichkeiten zur Schaffung neuer Arbeitsplätze werden erweitert.

Das mit diesem Programm entwickelte regionalisierte Entscheidungsverfahren ermöglicht eine auf lokale Erfordernisse zugeschnittene Konkretisierung der Gemeinwohlorientierung. Es sichert stärker als andere Programme die Orientierung der geförderten Tätigkeiten und Leistungen auf den lokalen Bedarf. Dieses im Rahmen von GAP erprobte Verfahren hat sich bewährt und wurde als zentrales Handlungsprinzip der Landesarbeitsmarktpolitik im Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklungsprogramm (ASP) verankert. Allerdings ist das Verfahren noch nicht so entwickelt, dass es die Projektförderung ausschließlich auf drängende Probleme des regionalen bzw. lokalen Gemeinwohlbedarfs sowie eine höhere Nachhaltigkeit der Projektwirkungen orientiert.

⁷² GAP-Richtlinien, Abschnitt 4

5. Der GAP-Programmansatz enthält einen Zielkonflikt zu den anzustrebenden Beschäftigungswirkungen. Gemäß den GAP-Richtlinien sind die Zuwendungsvoraussetzungen bei Maßnahmen erfüllt, „die in erwerbwirtschaftlicher Form keine oder unzureichende Beiträge zur Selbstfinanzierung erwarten lassen (sogen. Non-Profit-Bereich)“. Zugleich wird aber in den Richtlinien auf folgende mit den GAP anzustrebende Zielsetzung orientiert: „Realisierung gesellschaftlich notwendiger Arbeit über einen längeren Zeitraum mit dem Ziel, diese möglichst in den allgemeinen, nicht arbeitsmarktpolitisch geförderten Arbeitsmarkt zu integrieren,“.

Hier sind eindeutige Prioritätensetzungen und konkretere Unterziele erforderlich.

VII.5 Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung von GAP

Aus der bisherigen Durchführung der im Arbeitsamtsbezirk Rostock bis zum 31.12.2001 bewilligten GAP können mehrere Anregungen für die weitere Gestaltung des Förderinstrumentes abgeleitet werden:

- **Strikte Beschränkung der GAP auf spezifische Bedarfe des Gemeinwohls**

In der Weiterentwicklung des GAP-Ansatzes wäre es sinnvoll, die Förderung strikt zu beschränken auf Projekteinhalte, die der mit GAP intendierten Spezifik der Gemeinwohlorientierung entsprechen. Eine wesentliche Voraussetzung hierfür ist eine klare, abgrenzbare Definition der spezifischen Gemeinwohlorientierungsziele für GAP in den Richtlinien. Vor diesem Hintergrund sollten Projekteinhalte konsequent auf ihre inhaltliche Förderfähigkeit im Rahmen von GAP geprüft werden. Projekte, die anderen Förderbereichen besser zuzuordnen sind, sollten im Rahmen der GAP-Förderung nicht gefördert werden.

- **Stärkere und direktere Ausrichtung der GAP auf regionale bzw. lokale Entwicklungsschwerpunkte**

Die Auswahl von GAP sollte stärker und strikter an in den Regionen definierte Entwicklungsschwerpunkte geknüpft werden. Damit ist vor allem die Erwartung verbunden, dass mehr gemeinwohlorientierte Projekte zu Stande kommen, bei denen die Beschäftigten gestaltende Personen wichtiger Entwicklungsprozesse werden und bei denen die Nachhaltigkeit der Projektwirkungen einen sehr hohen Stellenwert einnimmt. GAP, die direkt zur Umsetzung von Entwicklungsschwerpunkten beitragen, werden zudem eine höhere Aufmerksamkeit und entsprechende Einbindung im politisch-administrativen Umfeld finden.

Dies wiederum dürfte zur Folge haben, dass bei der Herausbildung von Projektidee und -inhalt sowie deren Umsetzung stärker auf dauerhafte bzw. nachhaltige Lösungsansätze und deren Übertragbarkeit gedrängt wird. Die gesellschaftspolitische Wirkung von GAP würde insgesamt steigen. Die Durchsetzung einer solchen Orientierung könnte durch folgende Steuerungselemente gefördert werden: Nachweis, dass das Projekt aus einem regionalen/lokalen Entwicklungskonzept abgeleitet wurde und einem dort definierten Entwicklungsschwerpunkt entspricht.

- **Konsequenterer Prüfung der Nachhaltigkeit der Wirkungen**

Wenn der Anspruch aufrecht erhalten wird, die mit der GAP-Förderung begründeten Beschäftigungsverhältnisse in den allgemeinen, ungeforderten Arbeitsmarkt zu integrieren, sollte stärker als bisher und nach Möglichkeit bereits in der Anfangsphase auf die Finanzierbarkeit der Beschäftigungsverhältnisse nach Auslaufen der Förderung Wert gelegt werden. Daher sollte die Nachhaltigkeit der Wirkungen bereits bei der Projektauswahl konsequent abgeschätzt werden, um zu vermeiden, dass die Fortführung der Projekte und damit der Erhalt der geschaffenen Arbeitsplätze von weiterer Förderung abhängt.

- **Trennung der Projekte in GAP mit Eigenfinanzierungsperspektive und in GAP ohne Eigenfinanzierungsperspektive**

Bereits in der Phase der Ideenfindung und Projektvergabe sollte eine klare, aus den Projekthinhalten und der voraussichtlichen Nutzerstruktur abgeleitete Trennung vorgenommen werden zwischen jenen Projekten, die auf Grund der erwarteten Nutzer- und Einnahmenstruktur einer dauerhaften und vollständigen finanziellen Unterstützung durch das Land bzw. der Kommunen bedürfen, und solchen Projekten, die nachweisbare Eigenfinanzierungsperspektiven aufzeigen können und bei denen die GAP-Förderung vorrangig die Funktion einer Anschubfinanzierung erhalten könnte.

- **GAP mit Eigenfinanzierungsperspektive rechtzeitig und zwingend auf Erwirtschaftung von Eigenmitteln orientieren - Businessplan, degressive Förderung, unterstützende Beratungsleistungen**

Bei Projekten mit Eigenfinanzierungsperspektive sollten von Beginn an Verfahren angewandt werden, die rechtzeitig auf die zunehmende Erwirtschaftung von Eigenmitteln orientieren. Hier könnte die GAP-Förderung an die Erstellung so genannter Businesspläne geknüpft werden. Dies würde die Projektträger verpflichten, von Beginn an Vorstellungen zum Übergang in eine höhere Eigenfinanzierung zu entwickeln. Ein solches Herangehen wäre

durch eine begleitende Beratungsstruktur zu unterstützen (ähnlich wie bei Existenzgründungen).

Bei diesen GAP wäre es auch denkbar, die Eigenverantwortung der Träger von GAP zu stärken, in dem der Zuschuss des Landes zu den Personalkosten in Analogie zu den SAM-Richtlinien⁷³ degressiv gestaltet wird. Die zeitlich gestaffelte Höherbelastung der Träger würde die Hinführung zu Dauerarbeitsplätzen aus zwei Gründen befördern: erstens erleichtert die anfänglich höhere Förderung den Einstieg, zum Zweiten zwingt die Degression wirksamer zu höherer Eigenfinanzierung. Die hätte zudem den möglichen Nebeneffekt, dass die Höhe der gesamten Personalkosten begrenzt bliebe. So werden Träger mit geringem finanziellen Spielraum voraussichtlich von vornherein Stellen mit überwiegend niedriger Eingruppierung beantragen, um zu erreichen, dass der von ihnen aufzubringende Eigenanteil bei der Finanzierung der Personalkosten für sie in finanzierbaren Grenzen bleibt.

- **Wirksamere Aktivierung von Drittmitteln durch stärkere Einbeziehung der Regionen in die Finanzierung und höhere Eigenbeteiligung einiger Nutzergruppen**

Es sollte eine wirksamere Aktivierung von Drittmitteln insbesondere durch eine stärkere Einbeziehung der Regionen in die Förderung von GAP angestrebt werden. Angesichts der noch unklaren Haushaltsausstattung der Bundesanstalt für Arbeit und der weiteren finanziellen Ausstattung ihrer Arbeitsfördermaßnahmen kann sich bereits in absehbarer Zeit die Notwendigkeit eines höheren Einsatzes von Drittmitteln ergeben,

Denkbar wäre eine schrittweise Einbindung der Region in die finanzielle Verantwortung für GAP. Bei Projekten, deren Leistungen nicht unmittelbar von einzelnen Endbegünstigten genutzt werden können, sollten die indirekt Partizipierenden wie z.B. Kommunen generell stärker in die finanzielle Verantwortung genommen werden. Eine stärkere Einbindung der Kommunen würde auch den Druck erhöhen, Projekte nach Dringlichkeit und langfristiger Wirksamkeit auszuwählen.

Potenziale zur Erschließung zusätzlicher Finanzierungsmittel sind zum Teil auch bei den Projekten selbst vorhanden und sollten entsprechend genutzt werden (Einnahmen).

Zur Stärkung des Kostenbewusstseins und zur aktivierenden Vorbereitung der Projektbeteiligten und der Nutzer der Projektleistungen auf das Förderende sollte vor Ort deutlicher

⁷³ Vgl. Ministerium für Arbeit und Bau Mecklenburg-Vorpommern (Hg.), AQMV 2000 Arbeit und Qualifizierung für Mecklenburg-Vorpommern 2000, 3.12 Richtlinien zur Förderung von Arbeitsplätzen in Strukturanpassungsmaßnahmen (§§ 272 ff., 415 Sozialgesetzbuch, Drittes Buch (SGB III))

herausgestellt werden, dass die im Rahmen von GAP angebotenen Leistungen wesentlich mit Mitteln des Landes gefördert werden und dass diese Förderung in der Regel nicht auf Dauer angelegt sein kann.

- **Reduzierung der Höhe der Zuwendungen durch Einführung gestaffelter Personalkostenzuschüsse und regionale Budgetierung der Programmmittel**

Generell sollten gestaffelte Personalkostenzuschüsse eingeführt werden statt der bislang variablen Landeszuschüsse zu den Personalkosten („Deckelung“ der Personalkostenzuschüsse). Die Staffelung könnte sich am Anforderungsprofil der Arbeitsplätze und den damit verbundenen personellen Anforderungen (Qualifikation, Erfahrung) orientieren.

Die Mittelverteilung sollte den jeweiligen Bevölkerungsanteilen sowie strukturellen Besonderheiten der Regionen stärker als bisher Rechnung tragen. Ein Verfahren der regionalen Budgetierung, wie es mit dem ASP eingeführt wurde, entspricht dieser Forderung und sollte daher konsequent weiterverfolgt werden. Eine Budgetierung der Mittel macht deutlich, dass die finanziellen Mittel nicht grenzenlos sind, und verpflichtet die Verantwortlichen auf Ebene der Bewilligungsbehörde wie regionaler Gremien zu einer wirksameren Prioritätensetzung. Auf Grund des damit verbundenen stärkeren Engagements kann bei so entstehenden Projekten eher erwartet werden, dass die Verantwortlichen sich hier intensiver für die Schaffung der Voraussetzungen für den Erhalt und die Weiterentwicklung der mit der Förderung angestoßenen Strukturen einsetzen werden.

- **Intensivierung des Controllingverfahrens – dialogorientiertes Controlling zur Realisierung der Projektinhalte**

Zur fundierten Prüfung des Verlaufs der Projektrealisierung ist eine Operationalisierung der dualen Zielsetzung der GAP-Richtlinien, insbesondere ihrer gemeinwohlorientierten Ziele, erforderlich. Es sollte ein wirkungsbezogenes Raster von Zielkriterien und daraus abgeleiteten Indikatoren entwickelt werden.

Auf dieser Grundlage könnten die Projektträger und der Beirat periodisch die Umsetzung der Projekte einschätzen und frühzeitig die Notwendigkeit und Möglichkeit der Fortsetzung des Projektes prüfen. Eine höhere Dialogorientierung des Controllingverfahrens, in dem zugleich der Beirat eine aktivere, die Projekte begleitende Funktion erhält, würde zudem wirksamere Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Projektrealisierung öffnen. Die Zuständigkeit des Beirates sollte entsprechend erweitert werden.

Auch könnten profitierende Institutionen oder Gebietskörperschaften dazu angehalten werden, in Fortsetzung ihres Votums in der Projektantragsphase eine Stellungnahme zur regionalen Wirksamkeit von GAP abzugeben.