

## Unterrichtung

durch die Bundesregierung

### Berichte für die Europäische Kommission zur Umsetzung des Europäischen Sozialfonds in der Bundesrepublik Deutschland – Zeitraum 1994 bis 1996 –

hier: Verwirklichung der Chancengleichheit von Männern und Frauen

#### Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>I. Zusammenfassung der wichtigsten frauenspezifischen Daten und Aussagen aus den für die Europäische Kommission zu erstellenden Berichten über die Umsetzung der Strukturfondsförderung in Deutschland . . . . .</b>	2
<b>II. Zusammenfassungen aus folgenden Berichten:</b>	
1. Zusammenfassende Zwischenbewertung (1994 bis 1996) der vom Europäischen Sozialfonds kofinanzierten Bundes- und Länderprogramme zur Erreichung des Zieles 1 in der Bundesrepublik Deutschland (Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Berlin, sowie Forschungsstelle für Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Evaluation, Berlin) . . . . .	13
2. Zwei Jahre „AFG-Plus“ – Die ergänzende Förderung zum AFG aus dem Europäischen Sozialfonds, Sonderbericht zur Zwischenevaluation der EU-Strukturfonds (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg) . . . . .	20
3. Evaluation der Effektivität und Effizienz des Einsatzes der Mittel des Europäischen Sozialfonds im Rahmen des Zieles 3 in der Bundesrepublik Deutschland (ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Köln) . . . . .	37
4. Evaluierung der Ziel-4-Fördermaßnahmen des Europäischen Sozialfonds in Deutschland (ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Köln) . . . . .	39
5. Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative ADAPT in Deutschland – Zwischenbewertung 1997 (ISG Sozialforschung und Sozialpolitik GmbH, Köln) . . . . .	49
6. Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative BESCHÄFTIGUNG, Zwischenbewertung (1994 bis 1996) für die Bundesrepublik Deutschland (Forschungsstelle für Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Evaluation, Berlin) . . . . .	59

## Zusammenfassung der wichtigsten frauenspezifischen Daten und Aussagen aus den für die Europäische Kommission zu erstellenden Berichten über die Umsetzung der Strukturfondsförderung in Deutschland

### I. Vorbemerkung

Der Deutsche Bundestag hat auf seiner Sitzung am 29. Juni 1994<sup>1)</sup> eine Entschließung zur Frauenförderung innerhalb der Europäischen Strukturförderung (Drucksache 12/7504) angenommen. Er hat darin die Bundesregierung unter anderem aufgefordert, von den durch die Strukturfondsverordnungen gegebenen Möglichkeiten zur Förderung der Chancengleichheit der Frauen im Hinblick auf die Beschäftigung Gebrauch zu machen, „um durch die aktive Unterstützung der frauenspezifischen Komponenten, insbesondere im Rahmen von Ziel 3 und auch Ziel 4, die nach wie vor bestehenden Ungleichheiten beim Zugang zum Arbeitsmarkt und zur beruflichen Bildung in größtmöglichem Umfang zu nutzen und somit einen überzeugenden Beitrag zur Herstellung tatsächlicher Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt zu leisten“ (Drucksache 12/7504). Zu diesem Zweck „sollte die Bundesregierung in den Entwicklungsplänen und im Operationellen Programm für die Umsetzung des Europäischen Sozialfonds einen eigenen Schwerpunkt Frauenförderung setzen.“ (Ebenda)

Die Bundesregierung wurde aufgefordert, dem Deutschen Bundestag mindestens alle drei Jahre die für die Kommission zu erstellenden Berichte vorzulegen.

Die Strukturfondsförderung in Deutschland ist in der Vergangenheit mehrfach auch Gegenstand von parlamentarischen Anfragen gewesen. In ihren Antworten hat die Bundesregierung insbesondere zur Frauenförderung im Rahmen der Förderung der Europäischen Strukturfonds Stellung genommen. Auf die Drucksachen 12/3424 vom 14. Oktober 1992, 12/5528 vom 5. August 1993 und 12/8574 vom 13. Oktober 1994 wird Bezug genommen.

### II. Sachstand und Zusammenfassung

#### Europäische Strukturfonds als Finanzinstrumente

Die Europäischen Strukturfonds<sup>2)</sup> sind das wichtigste gemeinschaftliche Finanzierungsinstrument zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts. Sie finden ihre Rechtsgrundlage im Vertrag selbst (Artikel 43, 123, 130a bis 130e EG-Ver-

<sup>1)</sup> Vgl. Plenarprotokoll 12/237 des Deutschen Bundestages, S. 20839.

<sup>2)</sup> Die Europäischen Strukturfonds sind der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF), der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, (EAGFL) Abteilung Ausrichtung, und das Finanzinstrument zur Ausrichtung der Fischerei (FIAF).

trag) sowie in den Strukturfondsverordnungen (vgl. Abl., Nr. L 193/5 vom 31. Juli 1993). Im laufenden Förderzeitraum 1994 bis 1999 sind sie mit einem Finanzvolumen von rd. 290 Mrd. DM ausgestattet, wovon auf Deutschland etwa 42 Mrd. DM entfallen. Zur Aufteilung dieser Mittel auf Bund und Länder sowie die einzelnen Ziele<sup>3)</sup> der Strukturfonds wird auf Übersicht 2 verwiesen.

#### Berichtspflichten

Nach Artikel 21 und 25 der Verordnung (EWG) Nr. 2092/93 des Rates vom 20. Juli 1993 über die Koordinierung der Interventionen der verschiedenen Strukturfonds (Abl. Nr. L 119/20 vom 31. Juli 1993) haben die Mitgliedstaaten sechs Monate nach Ende eines jeden Jahres zusammen mit ihrem Antrag auf Zahlung des Restbetrages des Vorjahres einen Bericht vorzulegen, in dem sie den Stand der Umsetzung sowie den Fortgang der Förderung im einzelnen darstellen. Diese Jahresberichte dienen der Begleitung und Überwachung der Strukturfondsförderung, und zwar insbesondere der Kontrolle der genehmigungskonformen Durchführung der Gemeinschaftsaktionen, der Analyse der Programmabweichungen und als Grundlage für mögliche Anpassungen der Förderprogramme. Sie sind vor allem finanztechnischer Natur und enthalten dementsprechend keine Beurteilung und Bewertung.

#### Evaluierung der Förderprogramme

Um die Wirksamkeit der Strukturfondsaktionen zu evaluieren, haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Kommission nach der ersten Hälfte der laufen-

<sup>3)</sup> Ziel 1: Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand;

Ziel 2: Umstellung der Regionen, Grenzregionen oder Teilregionen (einschließlich Arbeitsmarktregionen und Verdichtungs-räume), die von der rückläufigen industriellen Entwicklung schwer betroffen sind;

Ziel 3: Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und Erleichterung der Eingliederung der Jugendlichen und der vom Ausschluß aus dem Arbeitsmarkt bedrohten Personen in das Erwerbsleben;

Ziel 4: Erleichterung der Anpassung der Arbeitskräfte an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme;

Ziele 5: Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums:

a) durch beschleunigte Anpassung der Agrarstrukturen im Rahmen der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik,

b) durch Erleichterung der Entwicklung und der Strukturanpassung der ländlichen Gebiete.

Ziel 6: Förderung der Entwicklung und strukturellen Anpassung von Gebieten mit einer extrem niedrigen Bevölkerungsdichte.

den Förderperiode eine Art Halbzeitbilanz vorlegen müssen. Zu diesem Zweck wurden die Förderprogramme von einem externen Evaluator bewertet, vom Begleitausschuß – einem Aufsichtsgremium, das zur Kontrolle der Förderprogramme eingesetzt wurde und das sich aus Mitgliedern der Kommission, Vertretern des Bundes und der Länder sowie in einigen Fällen der Sozialpartner zusammensetzt, – genehmigt und der Europäischen Kommission offiziell vorgelegt. Die Ergebnisse der Bewertungen werden von der Kommission dem Europäischen Parlament sowie dem Wirtschafts- und Sozialausschuß zugeleitet.

Wegen ihrer zusammenfassenden Bewertung der ersten Hälfte der Förderperiode sind diese Evaluierungen auch geeignet, dem Deutschen Bundestag einen Einblick in die vorläufigen Ergebnisse der Strukturfondsförderung in Deutschland zu geben. Vorgelegt werden die Evaluierung

- der Strukturfondsförderung in den neuen Bundesländern (Ziel 1),
- der Förderprogramme zu Ziel 3 und Ziel 4, die flächendeckend im gesamten Westteil Deutschlands durchgeführt werden, sowie
- der Gemeinschaftsinitiativen ADAPT und BESCHÄFTIGUNG.

Auf die Vorlage der Evaluierungen der regionalen Förderprogramme im Rahmen der Ziele 2 und 5b wurde verzichtet, da sie nicht von bundesweiter Bedeutung sind.

Die Evaluierungen dienen der Erfolgskontrolle der Förderprogramme insgesamt; Sonderevaluierungen zu bestimmten Zielgruppen sind nicht vorgesehen. In der Vergangenheit hat die Europäische Kommission jedoch unter anderem Sonderstudien zur Teilnahme von Frauen<sup>4)</sup> und von Behinderten<sup>5)</sup> durchführen lassen. Diese Studien sind nicht publiziert worden.

In diesem Jahr hat die Europäische Kommission erstmalig einen Bericht über die erreichten Fortschritte bei der Verwirklichung des Ziels der Chancengleichheit veröffentlicht. („Jahresbericht der Kommission –

<sup>4)</sup> Evaluation of Women's Participation in Actions Co-funded by the European Social Fund, Federal Republic of Germany; kommissioninternes Dokument, 1991.

<sup>5)</sup> Ex-ante Evaluation of Actions in Favour of Disabled People Co-financed by the European Social Fund (ESF); Final Report for the Federal Republic of Germany, kommissioninternes Dokument, 1992.

Chancengleichheit für Frauen und Männer in der Europäischen Union [1996]<sup>6)</sup>, Februar 1997).

### Frauenförderung im Rahmen der Strukturfonds

Die Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt ist in den Strukturfondsverordnungen selbst verankert. In den Erwägungsgründen zur Verordnung (EWG) Nr. 2081/93 des Rates vom 20. Juli 1993 über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds (Artikel 7 Abs. 1 der Rahmenverordnung – EG ABl. 1993 Nr. L 193 S. 5) ist sie als Gemeinschaftsziel definiert, zu dessen Erreichung die strukturpolitischen Aktionen beitragen sollen. Konkret als Aufgabe ist die Chancengleichheit in Artikel 3 Abs. 2 der Verordnung über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds dem Europäischen Sozialfonds (ESF) zugeordnet. Spezifiziert wird sie in der Verordnung über den Europäischen Sozialfonds als Aktion zur „Förderung der Chancengleichheit für Männer und Frauen im Hinblick auf die Beschäftigung, insbesondere in den Bereichen, in denen Frauen unterrepräsentiert sind, und insbesondere für Frauen, die über keine beruflichen Qualifikationen verfügen und die nach einer Phase der Nichterwerbstätigkeit wieder in das Berufsleben zurückkehren wollen ...“ (Artikel 1, Abs. 1c) der Verordnung (EWG) Nr. 2084/93 vom 20. Juli 1993 hinsichtlich des Europäischen Sozialfonds, ABl., Nr. L 193/39 vom 31. Juli 1993). Finanziert werden können

- Maßnahmen zur beruflichen Bildung, vorbereitenden Ausbildung, Orientierung und Beratung,
- Beschäftigungshilfen sowie
- flankierende Maßnahmen, wie etwa die Versorgung betreuungsbedürftiger Personen.

Daneben sind Mitgliedstaaten und Kommission generell verpflichtet, sicherzustellen, „daß bei den im Rahmen der einzelnen Ziele durchgeführten Maßnahmen der Grundsatz der Gleichstellung von Männern und Frauen beachtet wird“ (Artikel 1, vorletzter Absatz der Verordnung hinsichtlich des Europäischen Sozialfonds).

Bund und Länder haben diesen Gemeinschaftsbestimmungen in ihren Förderprogrammen Rechnung getragen. In nachstehender Übersicht sind die wichtigsten frauenspezifischen Maßnahmen in den deutschen, aus den Strukturfonds kofinanzierten Förderprogrammen zusammengefaßt.

<sup>6)</sup> Nr. des Ratsdokuments 5999/97 – SOC 32;

Nr. des Kommissionsdokuments: (KOM(96) 650 endg.

## Frauenspezifische Förderschwerpunkte in den Förderprogrammen des Bundes und der Länder

Programm	Maßnahmen
Bund	<p>Maßnahmen für Berufsrückkehrerinnen und ältere Frauen zur Erleichterung der Reintegration in das Berufsleben, zur Erweiterung des beruflichen Spektrums, zur Verbesserung der Aufstiegschancen und Hilfen zur größeren Vereinbarkeit von Familie und Beruf.</p> <p>An den besonderen Bedürfnissen der Frauen ausgerichtete Maßnahmen sollen im Ergebnis dazu beitragen, daß Frauen die vom Binnenmarkt und von der technologischen Entwicklung erwarteten positiven Auswirkungen durch eine besondere Förderung verstärkt nutzen können. Durch ein auch regional breitgefächertes Angebot von geeigneten Qualifizierungs-, Informations- und Sensibilisierungsmaßnahmen sollen die Erwerbschancen der Frauen langfristig gesteigert werden. Eine Beteiligung an den Betreuungskosten für aufsichts- und pflegebedürftige Personen ist vorgesehen.</p> <p>Die Erschließung zukunftsweisender Berufsfelder für Frauen und die Anpassung vorhandener Kenntnisse und Fertigkeiten an neue technische Standards bilden das Rückgrat der Aktionen zugunsten der Frauen. Um Unterstützung bei der Bewältigung der neuen persönlichen Situation zu geben, ist auch eine sozialpädagogische Betreuung vorgesehen.</p> <p>Um insbesondere Berufsrückkehrerinnen und älteren arbeitslosen Arbeitnehmerinnen eine Beschäftigungsmöglichkeit erschließen zu können oder um Mädchen und Frauen die erstmalige Arbeitsaufnahme oder Wiederaufnahme einer ausbildungsadäquaten Tätigkeit zu erleichtern, sollte die Gewährung von Einstellungs- oder Einarbeitungshilfen erfolgen. Aber auch Hilfen zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit sowie die notwendige Qualifizierung hierzu können förderlich sein.</p> <p>Als Maßnahmen, die das Angebot des Arbeitsförderungsgesetzes bzw. des Arbeitsförderungsreformgesetzes qualitativ ausweiten, kommen für diesen Förderschwerpunkt im wesentlichen in Frage: ein ESF-Unterhaltsgeld bei Qualifizierungsmaßnahmen, berufliche Bildungsmaßnahmen außerhalb von Qualifizierungsmaßnahmen nach dem AFG, sozialpädagogische Betreuung, Förderung von Fremdsprachenelementen in beruflichen Bildungsmaßnahmen und Betriebspraktika in anderen EU-Mitgliedstaaten.</p>
Schleswig-Holstein	<p>Die Verbesserung der Chancengleichheit soll im wesentlichen im Rahmen von drei Maßnahmen verwirklicht werden.</p> <p><i>Qualifizierung von langzeitarbeitslosen Frauen</i></p> <p>Durch Maßnahmen der beruflichen Bildung, die auf die besonderen Bedürfnisse der langzeitarbeitslosen Frauen zugeschnitten sind, sollen die Chancen dieser Frauen für eine Wiedereingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt gesteigert werden. Damit die berufliche Bildung für diesen Personenkreis zu einem erfolgreichen Faktor der beruflichen und sozialen Integration wird, werden diese Maßnahmen mit Maßnahmen der Begleitung und Betreuung verbunden.</p> <p><i>Wiedereingliederung von Frauen nach einer Phase der Nichterwerbstätigkeit</i></p> <p>Durch ein breites Angebot an Maßnahmen zur Orientierung und zur Qualifizierung sollen die Chancen von Frauen verbessert werden, die nach einer Phase der Nichterwerbstätigkeit in das Berufsleben zurückkehren wollen.</p> <p><i>Flankierende Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit für Frauen</i></p> <p>Beratung von Existenzgründerinnen.</p>
Hamburg	<p>Berufsorientierende und -vorbereitende Maßnahmen, allgemeinbildende Maßnahmen mit Berufserfahrung/Beschäftigung, Förderung von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen und Maßnahmen zum Übergang in den regulären Arbeitsmarkt. Desweiteren können Maßnahmen zur Weiterentwicklung arbeitsmarktpolitischer Konzepte und transnationale Maßnahmen mit Partnerprojekten in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union gefördert werden.</p>

Programm	Maßnahmen
Niedersachsen	<p>Zum Abbau bestehender Qualifikationsdefizite sollen Qualifizierungsmaßnahmen in Vollzeit oder Teilzeitform durchgeführt werden, die an eine frühere Berufstätigkeit anknüpfen und die ehemals erworbenen Kenntnisse aktualisieren. Der Umgang mit neuen Technologien soll insbesondere im kaufmännischen und verwaltenden Bereich ein Schwerpunkt des Unterrichts sein. Der Übergang von der Familien- in die Erwerbstätigkeit soll durch sozialpädagogische Begleitung sowie durch die Sicherstellung der Betreuung erleichtert werden.</p> <p>Als Zielgruppe sind ausschließlich Frauen anzusprechen, die nach einer mindestens dreijährigen Familienphase wieder ins Erwerbsleben zurückkehren wollen, ohne entsprechende Qualifizierung aber keinen Arbeitsplatz finden. Die Qualifizierungsmaßnahmen sollen auf Berufsbereiche vorbereiten, mit denen sich nach Abschluß mindestens eine gute Beschäftigungsmöglichkeit für die Teilnehmerinnen eröffnet (bedarfsgerechte Förderung).</p>
Nordrhein-Westfalen	<p>Durch die gezielte Förderung der Berufsrückkehr von Frauen soll Frauen die gleichberechtigte Teilhabe am Erwerbsleben gewährleistet werden. Damit wird gleichzeitig dem Arbeitsmarkt ein Potential an motivierten und zeitnah qualifizierten Bewerberinnen erschlossen.</p> <p>Die im Rahmen dieses Schwerpunktes zu fördernden Qualifizierungsmaßnahmen ermöglichen eine frauenspezifische Ansprache und sehen eine umfassende Orientierung der Frauen vor. Gleichzeitig können die Maßnahmen in ihrer Organisation und inhaltlichen Ausgestaltung der Lebens- und Lernsituation der Frauen flexibel angepaßt werden. Durch die Zahlung eines Qualifizierungs- und Kinderbetreuungszuschusses wird den Frauen die Teilnahme an den Qualifizierungsmaßnahmen ohne größere finanzielle Belastung ermöglicht.</p>
Hessen	<p>Zur Realisierung der Chancengleichheit von Männern und Frauen werden Modellprojekte und Beratungsstellen zur Frauenförderung in der Privatwirtschaft unterstützt. Die Maßnahmen sollen den Frauen den Zugang zu qualifizierten und attraktiven Arbeitsplätzen erleichtern.</p> <p>Eine angemessene Teilnahme der Frauen an der aktiven hessischen Arbeitsmarktpolitik soll u. a. durch familienfreundliche Maßnahmegestaltung gesichert werden. Ziel ist, an allen Maßnahmen Frauen entsprechend ihrem Anteil an der registrierten Arbeitslosigkeit zu berücksichtigen.</p> <p>Darüber hinaus sollen schwerpunktmäßig die folgenden frauenspezifischen Maßnahmen gefördert werden:</p> <p><i>1. Beratung zur beruflichen Förderung von Frauen</i></p> <p>Mit dieser Maßnahme soll der strukturellen Benachteiligung von Frauen und Mädchen auf dem Arbeitsmarkt entgegengewirkt werden, indem ihnen in den verschiedenen Fragen der Frauenerwerbstätigkeit Beratung angeboten wird.</p> <p><i>2. Orientierungskurse für erwerbslose Frauen</i></p> <p>Erwerbslosen Frauen soll ihr beruflicher Einstieg bzw. ihre berufliche Neuorientierung auf qualifizierte und gesicherte Arbeitsplätze hin erleichtert werden. In den Kursen werden frauenspezifische Probleme in der Berufsorientierung behandelt. Eine sozialpädagogische Begleitung ist vorgesehen. Ein mindestens zweiwöchiges Betriebspraktikum ist Bestandteil des Kurses. Möglichkeiten zur Kinderbetreuung sind gegeben.</p>
Rheinland-Pfalz	<p>Insbesondere gefördert werden:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Berufsrückkehrerinnen, d. h. Frauen mit abgeschlossener Berufsausbildung, teilweise mit mehrjähriger Berufserfahrung, jedoch mit einer längeren Unterbrechung der Berufstätigkeit.</li> <li>2. Frauen, die eine Qualifizierung in Wirtschaftsbereichen wünschen, in denen sie unterrepräsentiert sind.</li> </ol>

Programm	Maßnahmen
	<p><i>Folgende Maßnahmen sind vorgesehen:</i></p> <p>Für Berufsrückkehrerinnen sollen, aufbauend auf vorhandene Kenntnisse und Erfahrungen, Anpassungs- und Zusatzqualifikationen vermittelt werden.</p> <p>Es geht hier nicht ausschließlich um die Vermittlung neuer oder zusätzlicher Kenntnisse. Maßnahmen dieser Art schließen in aller Regel auch eine individuelle Beratung und Betreuung, wie z.B. Motivations- und Orientierungshilfen, Bewerbertraining, Betriebspraktika und Konfliktschulung, ein.</p> <p>Beim beruflichen Wiedereinstieg soll durch diese Maßnahme eine Beschäftigung verhindert werden, die unter dem Niveau der von der Unterbrechung ausgeübten Tätigkeit bzw. den Befähigungen der Teilnehmerinnen liegt.</p> <p>Außerdem sollen für Frauen mit unterschiedlichsten beruflichen Qualifikationen und Erfahrungen durch gezielte Zusatzqualifikation Berufsfelder erschlossen werden, die zur Zeit mehrheitlich von Männern besetzt werden, für die Frauen aber gleichermaßen geeignet sind. Dies beinhaltet auch die Erschließung höherwertiger Tätigkeiten in Berufen, in denen Frauen in höheren Hierarchien unterrepräsentiert sind, und soll unter anderem dazu führen, daß die Teilnehmerinnen nach Abschluß der jeweiligen Maßnahmen Zugang zu weniger rezessionsanfälligen Arbeitsplätzen haben.</p>
Baden-Württemberg	<p>Die frauenspezifischen Maßnahmen setzen sich aus drei Bausteinen zusammen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Motivation/Orientierung,</li> <li>– berufliche Qualifizierung,</li> <li>– Begleitung und Nachbetreuung.</li> </ul> <p>Die Teilnehmerinnen in den Maßnahmen sind in der Regel sehr motiviert, so daß in der Motivations-/Orientierungsphase die Hauptaufgabe darin besteht, eine geeignete Qualifizierungsmaßnahme zu finden. Bei der Qualifizierung wird versucht, den individuellen Bedürfnissen der Teilnehmerinnen bezüglich der Unterrichtszeiten (Voll- oder Teilzeit) und ggf. notwendiger Kinderbetreuung (angeschlossener Kinderhort oder Vermittlung eines Kinderhortplatzes) zu entsprechen.</p> <p>Speziell für Berufsrückkehrerinnen sind Qualifizierungsmaßnahmen so angelegt, daß sie an frühere Ausbildungen anknüpfen und die Kenntnisse in erlernten Berufen auf ein aktuelles Niveau bringen. In erster Linie sollen daher Qualifizierungsmaßnahmen für Bürokräfte und Sachbearbeiterinnen im kaufmännischen Bereich oder im EDV-Bereich in Verbindung mit neuen Technologien durchgeführt werden. Desweiteren sind Maßnahmen mit innovativen Konzepten und Qualifizierungen im sozialpflegerischen und im hauswirtschaftlichen Bereich sowie in leichteren handwerklichen Berufen vorgesehen.</p> <p>Die Maßnahmen sind mit Betriebspraktika verbunden.</p> <p>Der dritte Maßnahmebaustein, Begleitung und Betreuung, wird nach den individuellen Bedürfnissen der Teilnehmerinnen durch den Einsatz von Sozialarbeitern und Sozialpädagogen ausgeführt.</p>
Bayern	<p>Zur Verbesserung der beruflichen Situation und der Integrationschancen von Frauen (prioritäre Zielgruppen sind langzeitarbeitslose Frauen, Berufsrückkehrerinnen, junge Frauen, ausländische Frauen und arbeitslose Frauen mit Familienpflichten) ist ein weites Spektrum an unterschiedlichen Maßnahmen vorgesehen, wie Beratung und Orientierung, Qualifizierung sowie sonstige flankierende Maßnahmen.</p> <p><i>Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung</i></p> <p>Es werden berufliche Bildungsmaßnahmen gefördert, die vorrangig einen Wiedereinstieg ins Berufsleben ermöglichen. Sie umfassen schwerpunktmäßig Feststellungs-, Erhaltungs-, Trainings-, Auffrischungs-, Anpassungs-, Fortbildungs- und Erweiterungslehrgänge, aber auch Umschulungen sowie sonstige geeignete Kurse. Bei ausländischen Frauen kann auch Sprachunterricht (insbesondere berufsbezogen) als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilnahme an beruflicher Bildung Bestandteil der Maßnahmen sein. Auch der Sicherstellung der Kinderbetreuung</p>

Programm	Maßnahmen
	<p>kommt eine besondere Bedeutung zu. In gezielten Qualifizierungsmaßnahmen zur Gründung eines eigenen Unternehmens, die in ihrer Ausgestaltung auf die Familienpflichten von Frauen Rücksicht nehmen, wird Ausbildung sowohl in branchenspezifischer als auch in allgemein kaufmännischer Hinsicht angeboten. Zugleich kann eine Förderung für die Bildung von Netzwerken, die Anlauf- und Beratungsstelle für weitere Existenzgründerinnen sein können, erfolgen.</p> <p>Vorbereitende Ausbildungsmaßnahmen einschließlich der Verbesserung grundlegender Kenntnisse sollen insbesondere zugunsten von Berufsrückkehrerinnen gefördert werden, damit sie z. B. Klarheit für die weitere (berufliche) Lebensplanung gewinnen bzw. auf einen Wiedereinstieg vorbereitet werden. Darüber hinaus soll durch entsprechende Orientierungs- und Vorbereitungsmaßnahmen eine Erweiterung des Berufswahlspektrums von Frauen (vor allem in technischen Berufen und Berufen mit Aufstiegschancen) erreicht werden.</p> <p>Die Maßnahmen sollen dazu beitragen, den unterdurchschnittlichen Anteil von Frauen an Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen zu erhöhen.</p> <p><i>Maßnahmen zur Orientierung und Beratung</i></p> <p>Die Konzeption der Orientierung und Beratung soll die spezifischen Problemstellungen der Frauen – insbesondere der langzeitarbeitslosen Frauen und der Berufsrückkehrerinnen – berücksichtigen (nach Möglichkeit im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes) und einen geeigneten Beitrag zu individuellen Lösungen in bezug auf die Arbeitswelt bzw. die berufliche Wiedereingliederung leisten. Daneben können die Maßnahmen auch die Herstellung von Kontakten zu den anderen am Arbeitsmarkt Beteiligten vorsehen. Hierzu kann auch der Aufbau bzw. die Unterstützung von Kooperationsnetzwerken zählen.</p> <p>Als weitere flankierende Maßnahme können sozialpädagogische Beratung und Betreuung der Teilnehmerinnen während der beruflichen Qualifizierung bezuschußt werden. Daneben werden Praktikums- bzw. Arbeitsstellen für die Frauen akquiriert. Alleinerziehende werden durch die Bereitstellung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten unterstützt.</p>
Saarland	<p>Die Förderung richtet sich an:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Berufsrückkehrerinnen,</li> <li>– Frauen ohne (ausreichende) berufliche Qualifikation,</li> <li>– alleinerziehende Frauen,</li> <li>– Frauen und Mädchen, die Qualifizierung und Beschäftigung in Bereichen, in denen sie unterrepräsentiert sind, anstreben,</li> <li>– Frauen mit besonderen Vermittlungshemmnissen wie Alter (über 40 Jahre), gesundheitliche Einschränkungen, soziale und familiäre Probleme.</li> </ul> <p><i>Folgende Maßnahmen werden durchgeführt:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Berufliche Qualifizierung in Verbindung mit Beschäftigung zur Vermittlung grundlegender Kenntnisse, Erarbeitung individueller Qualifizierungspläne sowie Vorbereitung auf Umschulung unter Einbeziehung allgemeinbildender Inhalte, frauenspezifische Belange bei der Arbeitsorganisation (z. B. Arbeitszeitgestaltung, Kinderbetreuung) werden besonders berücksichtigt;</li> <li>– berufliche Fortbildung und Umschulung mit dem Ziel der (Re-)Integration in den ersten Arbeitsmarkt unter Orientierung an anerkannten Abschlüssen und den Erfordernissen des Arbeitsmarktes, Berücksichtigung von sozialen und Bildungsdefiziten, Sicherstellung von Kinderbetreuung und Berücksichtigung frauenspezifischer Belange bei der Arbeitsorganisation;</li> <li>– Beschäftigungsbeihilfen, insbesondere für Frauen, die ausreichend qualifiziert sind, aber eines oder mehrere der obengenannten Vermittlungshemmnisse aufweisen;</li> <li>– Beratung und Orientierung für Teilnehmerinnen und potentielle Teilnehmerinnen.</li> </ul>

Programm	Maßnahmen
Berlin	<p>Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit setzen insbesondere in den Bereichen an, in denen Frauen nicht traditionell beschäftigt werden, und sind daneben an Frauen gerichtet, die über keine beruflichen Qualifikationen verfügen oder die nach einer Phase der Nichterwerbstätigkeit in eine Beschäftigung zurückkehren möchten.</p> <p>Berufsbildende Maßnahmen werden durch die Bereitstellung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten und andere geeignete Maßnahmen flankiert.</p> <p>Die Zielgruppen sind im einzelnen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– un- und angelernte Frauen, insbesondere aus vom Niedergang bedrohten Industrien,</li> <li>– Frauen aus Berufsbereichen, in denen sie traditionell unterrepräsentiert sind,</li> <li>– arbeitslose bzw. von Arbeitslosigkeit bedrohte Frauen,</li> <li>– Berufsrückkehrerinnen,</li> <li>– ältere Frauen,</li> <li>– junge Frauen in prekären Lebenssituationen, z.B. Sozialhilfeempfängerinnen, Alleinerziehende,</li> <li>– arbeitslose Akademikerinnen,</li> <li>– ausländische Arbeitnehmerinnen.</li> </ul> <p>Vorgesehen sind Förderketten, durch die Maßnahmen der Allgemeinbildung, Persönlichkeitsbildung und beruflichen Bildung verknüpft und um flankierende Maßnahmen wie Beschäftigungsbeihilfen und Kinderbetreuung ergänzt werden. Die Förderketten können bis zur Gründung selbständiger Existenzen führen.</p> <p>Besondere Berücksichtigung finden ganzheitlich didaktische Ansätze, die z.B. die Verbindung von Allgemeinbildung, Persönlichkeitsbildung und beruflicher Bildung vorsehen und die spezifische Lebenssituation von Frauen berücksichtigen.</p>
Sachsen	<p>Gefördert werden bestehende Beschäftigungsverhältnisse für Frauen durch berufsbegleitende Qualifizierungen und Maßnahmen zur Verbesserung der Verwertbarkeit beruflicher Bildungsabschlüsse. Die Erschließung neuer Berufs- und Betätigungsfelder sowie die Beschäftigung in den Bereichen, in denen Frauen unterrepräsentiert sind, werden bevorzugt.</p> <p>Ausgehend von dem hohen Bildungsniveau und entsprechender Motivation vieler Frauen sollen Existenzgründungen durch Qualifizierung vorbereitet und durch Zuschüsse unterstützt werden. Zur Verbesserung der Beschäftigungschancen werden für neue, zusätzliche Arbeitsplätze Zuschüsse gewährt.</p> <p><i>Strategie zur beruflichen und sozialen Eingliederung von Frauen</i></p> <p>Die Umstrukturierung der Wirtschaft, die Reduzierung von Unternehmen und Arbeitsplätzen in frauentypischen Branchen wie Textilindustrie, Feinmechanik, Elektronik, Landwirtschaft, Lebensmittelindustrie etc. führte zu einem kontinuierlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit von Frauen in Sachsen.</p> <p>Im Rahmen der Umgestaltung der Wirtschaft, z.B. der Industrie, des Handwerks, der Landwirtschaft, des Tourismus und insbesondere des Aufbaus der zugehörigen Dienstleistungen, ergeben sich neue Berufs- und Betätigungsfelder für die Frauen. Dies betrifft auch den Sozialbereich und die sozialen Dienstleistungen. Resultierend aus dieser Entwicklung werden spezifische Maßnahmen zur Eingliederung von Frauen in Berufen, in denen sie stark unterrepräsentiert sind, sowie Maßnahmen zur beruflichen Bildung und beruflichen Eingliederung von Frauen, die nach längerer Unterbrechung wieder eine Beschäftigung aufnehmen möchten, gefördert.</p> <p>Um strukturelle Lücken im Angebot der Arbeitsförderung zu schließen, ist ein spezielles Frauenförderprogramm aufgelegt worden mit den Zielen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Förderung von berufsbezogenen Beratungseinrichtungen für Frauen</li> <li>– Förderung von Frauen-, Begegnungs- und/oder Qualifizierungsmaßnahmen</li> <li>– Förderung von Bildungsbeihilfen für sozial benachteiligte Qualifizierungsteilnehmerinnen innerhalb von Projekten</li> <li>– Förderung von Maßnahmen zur Reintegration von Frauen in das reguläre Erwerbsleben</li> </ul>

Programm	Maßnahmen
Thüringen	Schwerpunkte wurden im Bereich der Mobilitätshilfen, der Schaffung leichter Zugängsmöglichkeiten für Berufsrückkehrerinnen sowie der Unterstützung von Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen (Job-Sharing-Modelle) gesetzt.
Sachsen-Anhalt	<p>Der Europäische Sozialfonds wird dazu genutzt,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Qualifizierungsmaßnahmen für Frauen, die in Beschäftigung sind, anzubieten,</li> <li>– Qualifizierungsmaßnahmen für arbeitslose Frauen durchzuführen und</li> <li>– Betreuungs- und Beratungsangebote in Frauenprojekten zu realisieren, sofern sie auch der Verbesserung der beruflichen Bildung und/oder der Beschäftigungschancen dienen.</li> </ul> <p><i>Vorgesehene Maßnahmen sind:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Qualifizierung weiblicher Beschäftigter</li> <li>– Qualifizierung von Hochschulabsolventinnen</li> <li>– Betreuung/Beratung in Frauenprojekten</li> </ul> <p><i>Die Ziele:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Sicherung bestehender Beschäftigungsverhältnisse für Frauen durch Qualifizierung,</li> <li>– Verbesserung der Verwertbarkeit beruflicher Bildungsabschlüsse,</li> <li>– Verbesserung der Arbeitsmarktchancen für Frauen</li> </ul>
Brandenburg	<p>Die Qualifizierung und (Re-)Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt wird mit einem Paket arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen gefördert. Hierzu gehören frauenspezifische Beratungs- und Qualifizierungsprogramme, Unterstützung bei Existenzgründungen, Einarbeitungszuschüsse, die Bereitstellung einer geeigneten Infrastruktur wie Kinderbetreuungseinrichtungen und sonstige Unterstützungsmaßnahmen. Alleinerziehende Eltern und Frauen über 45 Jahre werden besonders gefördert.</p> <p>Zudem wird angestrebt, daß in allen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen Frauen entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen berücksichtigt werden.</p> <p>Zur Förderung der Chancengleichheit für Frauen und Männer im Hinblick auf Beschäftigung werden auch in jenen Bereichen, in denen Frauen traditionell nicht beruflich tätig waren, arbeitsmarktpolitische Hilfen entwickelt.</p> <p>Spezielle Maßnahmen werden gefördert, wie z. B. vorbereitende Ausbildung, Orientierung und Beratung, Bereitstellung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten und andere flankierende Maßnahmen, insbesondere für alleinerziehende Frauen, junge Frauen, Frauen, die über keine berufliche Qualifizierung verfügen oder nach einer Phase der Nichterwerbstätigkeit auf den Arbeitsmarkt zurückkehren wollen.</p>
Mecklenburg-Vorpommern	Als ausschließlich an Frauen gerichtete Qualifizierungsmaßnahmen werden Motivations- und Orientierungskurse gefördert. Diese Maßnahmen sollen erwerbslosen Frauen die ersten Schritte zur (Wieder-)Eingliederung in das Erwerbsleben erleichtern.
Gemeinschaftsinitiative  BESCHÄFTIGUNG	<p>Bei der Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt werden bei der Gemeinschaftsinitiative BESCHÄFTIGUNG insbesondere folgende Prioritäten verfolgt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Erweiterung des beruflichen Spektrums von Frauen, darin eingeschlossen eine verstärkte Beteiligung von Frauen in zukunftsorientierten Berufen,</li> <li>● Förderung der beruflichen Qualifizierung, des beruflichen Aufstiegs und der beruflichen Selbständigkeit von Frauen sowie der ausbildungsadäquaten Beschäftigung,</li> </ul>

Programm	Maßnahmen
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Verbesserung der Bedingungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, unter anderem durch Erweiterung des Angebots qualifizierter und sozial abgesicherter Teilzeitarbeit und durch ein verbessertes Kinderbetreuungsangebot,</li> <li>● Verbesserung der Wiedereingliederungschancen von Frauen in das Erwerbsleben nach Zeiten der Kindererziehung.</li> </ul> <p>Zur Verwirklichung dieser Ziele wird im frauenspezifischen Aktionsbereich NOW folgenden Projekten Priorität eingeräumt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Projekten, die von vornherein eine transnationale Zusammenarbeit in Konzeption und Durchführung ihrer Maßnahmen vorsehen,</li> <li>● innovativen Projekten, die an nationale Standards anknüpfen und diese weiterentwickeln,</li> <li>● regionalen, länderübergreifenden Ansätzen zur Förderung der Chancengleichheit in der beruflichen Bildung, der Ausweitung des Berufsspektrums, der qualifizierten Beschäftigung, des beruflichen Aufstiegs und der beruflichen Selbständigkeit von Frauen sowie zur Erschließung neuer Beschäftigungsfelder für Frauen,</li> <li>● Projekten, die eine enge Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Bildungsträgern, regionalen und lokalen Behörden, Sozialpartnern, nichtstaatlichen Organisationen und Frauenorganisationen unter Einbeziehung der Gleichstellungsstrukturen vorsehen.</li> </ul> <p>Es sollen mit der Gemeinschaftsinitiative BESCHÄFTIGUNG und hierbei besonders im Aktionsbereich NOW folgende Ziele angestrebt und verwirklicht werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Erhöhung des Frauenanteils in der betrieblichen Ausbildung, insbesondere in den Ziel-1-Regionen Deutschlands,</li> <li>● Verbesserung des Übergangs von Mädchen nach der Ausbildung in qualifizierte Beschäftigung,</li> <li>● Abbau von Ausgrenzungen auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt (horizontal und vertikal), Entwicklung neuer beruflicher Einsatzmöglichkeiten von Frauen in innovativen Bereichen,</li> <li>● zeitliche Flexibilisierung der Ausbildung und Flexibilisierung von Maßnahmen in der Weiterbildung zur besseren Berücksichtigung frauenspezifischer Belange,</li> <li>● Erarbeitung von innovativen Beratungs- und Qualifizierungskonzepten,</li> <li>● Verbesserung von Vereinbarkeit von Bildung, Erwerbstätigkeit und Familie,</li> <li>● Erarbeitung neuer Bewertungskriterien für Qualifikationen, die außerhalb der Erwerbstätigkeit erworben wurden,</li> <li>● Abbau der Arbeitslosigkeit von Frauen und Verbesserung der Chancen von Frauen ohne Ansprüche nach dem Arbeitsförderungsgesetz,</li> <li>● Förderung der Existenzgründung von Frauen und</li> <li>● Weiterentwicklung der erfolgreichen Ansätze aus den NOW-Projekten der alten Gemeinschaftsinitiative NOW.</li> </ul>
Gemeinschaftsinitiative ADAPT	<p>Mit dieser Gemeinschaftsinitiative soll die Anpassung der durch den strukturellen Wandel von Arbeitslosigkeit bedrohten Beschäftigten gefördert werden. Dabei wird der Erwerbssituation von Frauen unter dem Aspekt der Vermeidung von Risiken und Nutzung der Chancen des Strukturwandels besondere Beachtung gewidmet mit dem Ziel, durch betriebsnahe Qualifikations- und Beratungsangebote zukunfts-trächtige Berufsbereiche für Frauen zu erschließen und einen Beitrag zur Verwirklichung der Chancengleichheit im Beruf sowie der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familienaufgaben zu leisten. Dazu gehören gezielte Weiterbildungsangebote für Frauen, die Förderung ihrer beruflichen Entwicklung sowie die Einbeziehung von Frauen in verantwortungsvolle Positionen.</p> <p>So können auf der Basis regionaler Arbeitsmarkt- und Potentialanalysen die Risiken und Chancen für Frauenbeschäftigung vor dem Hintergrund der Bundes-, Landes- und Gemeinschaftsprogramme begutachtet und Projekt- und Qualifizierungsangebote für Frauen erarbeitet werden. Hierzu gehört auch die Förderung und Vermittlung von Kenntnissen, die eine Basis und einen Anreiz zur Existenzgründung für Frauen liefern.</p>

**Quantitative Auswirkungen***Frauenspezifische Maßnahmen*

Frauenspezifische Maßnahmen werden in den Förderprogrammen Ziel 1 und Ziel 3 sowie im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative BESCHÄFTIGUNG, Aktionsbereich NOW, durchgeführt. Im Förderzeitraum 1994 bis 1999 wurden hierfür folgende Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds eingeplant:

- Ziel 1: 967 Mio. DM;
- Ziel 3: 795 Mio. DM;
- NOW: 98 Mio. DM.

Das sind rd. 12 v.H. der Deutschland insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel des Europäischen Sozialfonds.

Zusammen mit der nationalen Kofinanzierung ergibt sich daraus ein Gesamtfördervolumen von etwa 3 Mrd. DM für reine frauenspezifische Maßnahmen.

Betrachtet man hingegen einzelne Zwischenergebnisse, so zeigt sich, daß die reinen Frauenmaßnahmen den ursprünglich in den Programmen vorgesehenen Umfang noch deutlich übertreffen. Im Programm zu Ziel 3 des Bundes waren ursprünglich für das Jahr 1996 Gesamtaufwendungen für die reine Frauenförderung in Höhe von 68 Mio. DM vorgesehen, 8% der geplanten Gesamtaufwendungen. Bei der im Juli 1997 erfolgten Schlußabrechnung für das Jahr 1996 sind sie jedoch auf 410 Mio. DM angestiegen und machten 40% der Gesamtkosten aus. Die Gründe liegen darin, daß die Bundesanstalt für Arbeit, die die ESF-Programme des Bundes umsetzt, bemüht ist, Frauen in dem Maß an der ESF-Förderung zu beteiligen, wie sie anteilmäßig von Arbeitslosigkeit betroffen sind und daß die Nachfrage von Berufsrückkehrerinnen nach beruflicher Qualifizierung sehr hoch war.

**Anteil der Frauen an den geförderten Personen**

Der Anteil der reinen Frauenmaßnahmen an den Fördermaßnahmen insgesamt gibt nur ein unzureichendes Bild über die Frauenförderung im Rahmen der Strukturfonds wieder. Ein weiterer wichtiger Indikator ist die generelle Partizipationsrate der Frauen; sie beläuft sich im Durchschnitt aller Programme auf 51%. Im Vergleich dazu beläuft sich der Anteil der Frauen an den Arbeitslosen, bezogen auf das Bundesgebiet insgesamt im Juli 1997 auf 47,9%. Die Teilnahmequote der Frauen nach Zielen kann der nachstehenden Übersicht entnommen werden. Die Zusammenstellung dieser Zahlen erfolgte auf der Basis der in den Evaluierungen enthaltenen Angaben. Wo aktuellere Zahlen verfügbar waren, wurde auf die Jahresschlußabrechnungen bis einschließlich 1996 zurückgegriffen.

## Übersicht 1

**Teilnahmequoten der Frauen  
im Zeitraum 1994 bis 1996**

Programm	Teilnehmer insgesamt	darunter: Frauen	
		absolut	in %
Ziel 1 .....	826 510	446 894	54,1
darunter: Bundesprogramm .....	98 470	68 270	69,3
Ziel 2 .....	34 267	14 481	42,3
Ziel 3 .....	165 762	77 908	47,0
Ziel 4 .....	31 218	8 921	28,6
Ziel 5 b .....	19 435	7 700	39,6
Gemeinschaftsinitiative BESCHÄFTIGUNG ...	36 800	19 873	54,0
Gemeinschaftsinitiative ADAPT .....	39 225	12 769	32,6
Insgesamt .....	1 153 217	588 546	51,0

## Übersicht 2

**EG Strukturfondsmittel für Deutschland<sup>7)</sup>**  
**Förderperiode 1994–1999 in Millionen ECU (zu Preisen von 1994)**

Programmgebiet	Ziel 1	Ziel 2	Ziel 3	Ziel 4	Ziel 5 b	Gemeinschaftsinitiativen	Ziel 5 a	Insgesamt
Berlin (Ost) .....	745,20	–	–	–	–	50,08	–	795,28
Brandenburg .....	2 172,37	–	–	–	–	291,12	–	2 463,45
Mecklenburg-Vorpommern .....	1 897,59	–	–	–	–	145,03	–	2 042,62
Sachsen .....	3 370,25	–	–	–	–	400,10	–	3 770,35
Sachsen-Anhalt .....	2 369,78	–	–	–	–	135,88	–	2 505,66
Thüringen .....	2 007,52	–	–	–	–	132,61	–	2 140,21
Bundesprogramm ...	1 076,70	–	–	–	–	31,70	–	
<b>Zwischensumme vorstehender Gebiete ..</b>	<b>13 640,00</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>1 186,52</b>	<b>–</b>	<b>14 826,52</b>
Baden-Württemberg	–	–	52,40	9,60	73,84	61,25	–	197,09
Bayern .....	–	31,32	56,49	13,70	560,22	144,16	–	805,89
Berlin (West) .....	–	338,26	50,83	12,71	–	24,96	–	426,76
Bremen .....	–	100,22	39,48	9,87	–	34,04	–	183,61
Hamburg .....	–	–	39,10	9,78	–	14,24	–	63,12
Hessen .....	–	45,42	49,62	8,76	80,76	41,82	–	226,38
Niedersachsen .....	–	90,82	121,20	27,58	245,11	116,92	–	601,63
Nordrhein-Westfalen	–	772,04	280,64	69,65	46,13	336,09	–	1 504,59
Rheinland-Pfalz .....	–	50,12	29,54	6,01	111,28	53,97	–	250,92
Saarland .....	–	104,92	40,90	7,82	23,73	55,24	–	23,61
Schleswig-Holstein ..	–	32,88	34,38	7,28	85,93	52,48	–	212,95
Bundesprogramm ...	–	–	887,55	98,62	–	92,29	1,14	2 221,46
<b>Zwischensumme alte Länder und Bund ...</b>	<b>–</b>	<b>1 566,00</b>	<b>1 682,13</b>	<b>281,37</b>	<b>1 227,00</b>	<b>1 027,48</b>	<b>1 143,00</b>	<b>6 929,98</b>
<b>Insgesamt .....</b>	<b>13 640,00</b>	<b>1 566,00</b>	<b>1 682,13</b>	<b>281,37</b>	<b>1 227,00</b>	<b>2 213,99</b>	<b>1 143,00</b>	<b>21 753,49</b>

<sup>7)</sup> Abweichungen durch Rundungen bedingt.

**Folgende Berichte werden vorgelegt:**

1. Zusammenfassende Zwischenbewertung (1994 bis 1996) der vom Europäischen Sozialfonds kofinanzierten Bundes- und Länderprogramme zur Erreichung des Zieles 1 in der Bundesrepublik Deutschland
2. Zwei Jahre „AFG-Plus“  
Die ergänzende Förderung zum AFG aus dem Europäischen Sozialfonds Sonderbericht zur Zwischenevaluation der EU-Strukturfonds
3. Evaluation der Effektivität und Effizienz des Einsatzes der Mittel des Europäischen Sozialfonds im

Rahmen des Ziels-3 in der Bundesrepublik Deutschland

4. Evaluierung der Ziel-4-Fördermaßnahmen des Europäischen Sozialfonds in Deutschland – Zwischenbewertung 1997 –
5. Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative ADAPT in Deutschland – Zwischenbewertung 1997
6. Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative BE-SCHÄFTIGUNG – Zwischenbewertung (1994 bis 1996) für die Bundesrepublik Deutschland

Auszug aus

**Zusammenfassende Zwischenbewertung (1994 bis 1996) der vom Europäischen Sozialfonds kofinanzierten Bundes- und Länderprogramme zur Erreichung des Zieles 1 in der Bundesrepublik Deutschland (Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Berlin, sowie Forschungsstelle für Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Evaluation, Berlin)**

**6. Zusammenfassende Bewertung der Interventionen des ESF im deutschen Ziel 1-Gebiet**

**Arbeitsmarktpolitischer Kontext**

1. Nachdem zu Beginn des laufenden Förderzeitraums zunächst eine positive Entwicklung der Beschäftigungssituation und ein Rückgang der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen waren, setzte mit der zweiten Hälfte des Jahres 1995 im Zuge der allgemein ungünstigen wirtschaftlichen Entwicklung eine erneute Trendwende ein, die dazu führte, daß die Arbeitslosigkeit anstieg und annähernd das hohe Niveau des Jahres 1992 erreichte.
2. Frauen bleiben von der Arbeitslosigkeit in besonderem Maße betroffen, auch wenn der Anstieg der Arbeitslosenzahlen seit 1995 vor allem Männer betraf. Die Arbeitslosenquote der Jugendlichen ist unterdurchschnittlich, sie hat jedoch (in der Altersgruppe der unter 20jährigen) von Jahr zu Jahr zugenommen. Zwar ist aufgrund der hohen Fluktuation auf den Arbeitsmärkten sowie der Wirkung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente keine allgemeine Zunahme der Dauer der Arbeitslosigkeit festzustellen. Wohl aber erfolgt eine Verfestigung bei bestimmten Gruppen von Arbeitslosen, so insbesondere bei den älteren Frauen.
3. Angesichts der Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit im bisherigen Förderzeitraum sowie angesichts der fortbestehenden strukturellen Probleme der Wirtschaft in deutschen Ziel 1-Gebiet, werden die Gemeinschaftsbeihilfen aus dem Europäischen Sozialfonds für die neuen Bundesländer auch in Zukunft dringend notwendig sein.

**Strategie des ESF-Einsatzes**

4. Das Gemeinschaftliche Förderkonzept (GFK) für die Entwicklung und die strukturelle Anpassung der deutschen Regionen mit Entwicklungsrückstand (Ziel 1) sieht im gegenwärtigen Förderzeitraum von 1994 bis 1999 eine Konzentration des Einsatzes der ESF-Mittel auf bestimmte Zielgruppen und bestimmte Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen vor. In zielgruppenspezifischer Hinsicht richtet sich die ESF-Förderung

primär an junge Arbeitslose unter 25 Jahren, an langzeitarbeitslose Personen sowie an Frauen. Im weiteren soll der ESF zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit insbesondere von KMU beitragen.

5. Insgesamt ist für den gesamten Förderzeitraum ein Zuschuß des ESF in Höhe von 4 092,0 Mio. ECU vorgesehen. Auf den Bund entfallen 26% des im GFK vorgesehenen Mittelvolumens; der Finanzierungsanteil des ESF beläuft sich damit auf 1 076,7 Mio. ECU. Für die Länder ist ein Beitrag des ESF in Höhe von 3 015,3 Mio. veranschlagt.
6. Betrachtet man die Bund und Ländern zur Verfügung stehenden ESF-Mittelvolumina, so wird deutlich, daß der ESF für die Länder einen gewichtigen Teil ihrer jeweiligen Landesarbeitsmarktpolitik bildet. Auf Ebene des Bundes macht die ESF-Förderung hingegen nur einen geringen Teil des Volumens aus, das im Rahmen des AFG für die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik aufgebracht wird.
7. Der Bund setzt seine Maßnahmen im Rahmen eines Monofondsprogramms um und konzentriert sich dabei auf die Förderschwerpunkte 5.1 und insbesondere 5.2 des GFK. In den Ländern wird ein Einsatz des ESF in verschiedenen Operationellen Programmen angestrebt. Mit Ausnahme von Sachsen, das über zwei Drittel seiner ESF-Mittel in das EFRE-dominierte Programm einbringt, werden der Hauptteil in die ESF-dominierten OPs eingebracht. Wie im Bundesprogramm liegt das Hauptgewicht der Förderung dabei im Förderschwerpunkt 5.2.
8. Das ESF-Bundesprogramm wird über das AFG-Plus und die GIOst zur Förderung außerbetrieblicher Lehrstellen in die nationale Arbeitsmarktpolitik umgesetzt. In beiden Fällen wickelt die Bundesanstalt für Arbeit die konkrete Förderung auf Teilnehmerebene ab.
9. Die AFG-Plus-Maßnahmen bilden ein aus fünf Komponenten bestehendes strategisches Konzept, dessen differenzierte Zielsetzungen zunächst in spezifische Maßnahmetypen und im weiteren in daran angepaßte Förderleistungen operationalisiert werden. Im einzelnen werden folgende Strategien verfolgt:

- die Einführung neuer flexibler Instrumente zur bedarfsorientierten, kurzfristigen Qualifizierung

Der vollständige Text ist dem Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zugeleitet worden.

- bestimmter Zielgruppen (FuU-ergänzende Modulqualifizierungen, 103b-Maßnahmen);
- Ermöglichung der Teilnahme an längerfristigen FuU-Maßnahmen für nach dem AFG nicht anspruchsberechtigte Zielgruppen (durch Übernahme von Unterhalts-, Krankenversicherungs- und sonstigen Kosten);
  - die Erprobung eines präventiv ausgerichteten arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums (Kurzarbeiterqualifizierung);
  - eine Verbesserung der Maßnahmequalität und der Vermittlungsaussichten (durch vor- und nachgängige sozialpädagogische Betreuungsmaßnahmen);
  - eine Verstärkung der Hilfen zur Beschäftigungsaufnahme für besonders schwer vermittelbare Personengruppen (durch Aufstockung der AFG-Beihilfen an Arbeitgeber und Arbeitnehmer).
10. Damit zeichnen sich die Maßnahmen des AFG-Plus-Programms im Bereich der Förderung der beruflichen Qualifizierung primär als qualitative Ergänzung der regulären AFG-Förderung aus.
    - Gefördert werden Maßnahmetypen, spezifische Personengruppen und Leistungen, die nach den bisherigen Regelungen des AFG nicht Bestandteil der Förderung waren.
    - Mit den ESF-geförderten Hilfen zur Beschäftigungsaufnahme für besonders schwer vermittelbare Personen werden die im AFG bestehenden Hilfen hingegen quantitativ aufgestockt.
  11. Neben dem AFG-Plus werden mit den ESF-Mitteln des Bundes die GIOst zur Minderung des eklatanten Lehrstellenmangels auf dem Gebiet der neuen Länder kofinanziert. Damit werden die erreichten Jugendlichen nicht nur vor aktueller Arbeitslosigkeit bewahrt, mit dem möglichen Erwerb eines anerkannten Berufsabschlusses wird auch die Gefahr einer späteren Arbeitslosigkeit verringert, so daß das Lehrstellenprogramm auch als präventives arbeitsmarktpolitisches Instrument angesehen werden kann.
  12. Insgesamt zeigen die vom Bund verantworteten Interventionen des Europäischen Sozialfonds im Rahmen des AFG-Plus und der GIOst ein ausgewogenes Verhältnis zwischen primär qualitativen Komponenten der Ergänzung sowie partiell auch quantitativen Momenten der finanziellen Verstärkung der Maßnahmen der nationalen Arbeitsmarktpolitik nach dem AFG.
  13. In allen Bundesländern des Ziel 1-Gebietes werden die ESF-Mittel im Rahmen länderspezifischer arbeitsmarktpolitischer Programme umgesetzt, die trotz der unterschiedlichen Struktur der Operationellen Programme im Hinblick auf die eingesetzten Instrumentarien ein hohes Maß an Übereinstimmung zeigen. Dies kommt durch eine flexible Ausgestaltung der in den Förderschwerpunkten des GFK beschriebenen Maßnahmen sowie durch unterschiedliche Praktiken
    - der Bundesländer bei der Zuordnung der Maßnahmen zu den Förderschwerpunkten zustande.
  14. Bezieht man auch die allein aus Landesmitteln finanzierten arbeitsmarktpolitischen Richtlinien in die Betrachtung ein, so stimmen die Förderprofile der Länder noch stärker überein. Die Verteilung der Fördermittel auf die einzelnen GFK-Förderschwerpunkte allein gibt damit wenig Hinweise auf die konkrete Ausgestaltung und das Profil der von den Ländern durchgeführten arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen.
  15. Wie die Analyse der Landesarbeitsmarktpolitiken zeigt, zeichnen sich die von den Ländern durchgeführten Maßnahmen durch eine kontinuierliche Differenzierung und Anpassung der Förder Richtlinien an die aktuellen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und die sich daraus ergebenden spezifischen Bedarfe einzelner Zielgruppen aus.
  16. Wie im GFK und in den OPs vorgesehen wird bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung eine Konzentration der Interventionen des Bundes und der Länder auf die Förderung arbeitsmarktpolitischer Zielgruppen deutlich, doch sind die Maßnahmen von Bund und Ländern in unterschiedlicher Weise auf zielgruppenspezifische Ausgangslagen und Bedarfe zugeschnitten. Während der Bund mit spezifischen Maßnahmetypen und zusätzlichen Förderleistungen eng umgrenzte und bisher nicht geförderte Zielgruppen anspricht (z. B. ESF-Unterhaltsgeld für nach dem AFG nicht förderfähige Personen, Qualifizierung für Kurzarbeiter), beziehen die Länder auch Zielgruppen in ihre Förderung ein, die im ESF-Bundesprogramm nicht vorgesehen sind.
  17. Von allen Bundesländern werden ESF-Mittel in nicht unbedeutlichem Umfang für die berufsbegleitende Weiterbildung von Beschäftigten in KMU eingesetzt. Fünf der sechs Länder versuchen außerdem, mit Hilfe des ESF die Neugründung von KMU durch die Förderung von Existenzgründern zu unterstützen. Mit diesen von den Ländern durchgeführten Maßnahmen leistet der ESF einen wichtigen Beitrag zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft im deutschen Ziel 1-Gebiet. Der Bund hat die in seinem OP vorgesehenen Maßnahmen zur Förderung von Existenzgründern bisher nicht realisiert.
  18. Übereinstimmungen in der grundsätzlichen Strategie und gegenseitige Ergänzungen bei der Operationalisierung der Maßnahmen charakterisieren das Verhältnis von Bund- und Länderaktivitäten in den gemeinsamen Bemühungen um zielgruppenspezifische Differenzierungen und fachlich-konzeptionelle Anpassungen der beruflichen Fördermaßnahmen an neue Erfordernisse auf dem Arbeitsmarkt.
    - Der Bund trägt mit der Förderung von Modulqualifizierungen z. B. zur Verbesserung der Vermittlungs- und Beschäftigungschancen für Teilnehmer an FuU-Maßnahmen bei.

- Viele Aktivitäten der Länder zielen ebenfalls auf die inhaltliche Ausgestaltung, Ergänzung und Verknüpfung von bestehenden – im Vergleich zum Bund aber anderen – arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen.
19. In allen Bundesländern des Ziel 1-Gebietes werden die ESF-Mittel in einem erheblichen Maße genutzt, um Teilnehmern an Beschäftigungsmaßnahmen, sei es im Rahmen von ABM, § 249h AFG- oder Arbeit statt Sozialhilfe-Maßnahmen, ergänzende Qualifizierungskomponenten zu ermöglichen.
- Mit der Förderung begleitender Qualifizierungen trägt der Einsatz des ESF entscheidend dazu bei, diese Maßnahmen in qualitativer Hinsicht zu ergänzen und die Beschäftigungsperspektiven der Teilnehmer auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu verbessern.
20. Andere, stärker innovative Maßnahmen der Länder zielen mit Unterstützung des ESF darauf, berufliche Qualifizierungsmaßnahmen systematisch mit der Entwicklung von Beschäftigungsverhältnissen für benachteiligte Zielgruppen auf dem ersten Arbeitsmarkt zu verknüpfen.
21. Zwischen der Beihilfeförderung des Bundes im Rahmen des AFG-Plus und der einiger Länder (Berlin-Ost, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern) bestehen insofern Parallelen, als beide Ebenen das Förderinstrumentarium der Bundesanstalt für Arbeit durch eine Aufstockung der Förderbeträge oder eine Verlängerung des Förderzeitraums in quantitativer Hinsicht verstärken. Eine Spezifik der Bundesbeihilfen liegt in den an die Arbeitnehmer gerichteten ergänzenden Hilfen zur Beschäftigungsaufnahme.
22. Von großer Bedeutung sind die eigenständigen Beihilfeprogramme der Länder, die mit Ausnahme von Berlin (Ost) überall in größerem Ausmaß zum Einsatz kommen. Von der Mehrzahl der Länder wird dabei die Einstellung arbeitsloser Frauen – auch und besonders auf Teilzeitarbeitsplätzen – bevorzugt gefördert, teilweise wird auch die Einstellung von Jugendlichen an der zweiten Schwelle realisiert.
23. Zur Förderung der Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt haben fünf der sechs Länder im laufenden Förderzeitraum außerdem Existenzgründungen durch Beihilfen aus Mitteln des ESF unterstützt. Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern setzen die ESF-Beihilfeförderung auch zur Finanzierung von Lohnkostenzuschüssen für zeitlich befristete Beschäftigungen (nach § 249h AFG) im zweiten Arbeitsmarkt ein.
24. Die Förderung der Erstausbildung für Jugendliche spielt im laufenden Förderzeitraum eine herausragende Rolle. In der konkreten Umsetzung ergänzen sich Bund und Länder mit ihren Maßnahmen.
- Der Bund fördert aus Mitteln des ESF die gemeinsame Initiative von Bund und Ländern zur Schaffung außerbetrieblicher Lehrstellen.
- Von den Ländern werden ESF-Mittel durchweg zur Förderung zusätzlicher betrieblicher Ausbildungsplätze eingesetzt.
25. Zusammengefaßt setzen Bund und Länder im Rahmen ihrer ESF-kofinanzierten Programme ein breit gefächertes, sich gegenseitig ergänzendes arbeitsmarktpolitisches Instrumentarium ein. Auf beiden Ebenen ist eine klare Tendenz zur fachlich-konzeptionellen Präzisierung und zur zielgruppenspezifischen Ausdifferenzierung der Maßnahmen erkennbar.
- Dabei leistet der ESF einen entscheidenden Beitrag zur qualitativen Ergänzung der arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen und zur Verbesserung der Beschäftigungschancen von arbeitslosen Personen.
  - Im Bereich der berufsbegleitenden Weiterbildung tragen die ESF-Maßnahmen der Länder entscheidend zur Förderung des Arbeitskräftepotentials von KMU und zur Förderung von Existenzgründungen bei.
  - Mit Unterstützung des ESF werden im deutschen Ziel 1-Gebiet außerdem neue, über die bisherigen nationalen Förderpolitiken hinausgehende Maßnahmetypen entwickelt und erprobt, aus denen bei erfolgreichem Verlauf weitere Impulse zur Fortentwicklung der Arbeitsmarktpolitik auf Bundes- und Länderebene erwartet werden können.

#### Finanzieller Verlauf der ESF-Förderung

26. Durch die verspätete Genehmigung der Operationellen Programme konnten die Förderungen auf Bundes- und Länderebene nur mit zeitlicher Verzögerung anlaufen, was zur Einführung eines Doppelhaushalts für die Jahre 1994 und 1995 führte. Dennoch konnten in der ersten Förderperiode von 1994 bis 1996 umfangreiche Mittelbindungen erreicht werden: Von den in den Operationellen Programmen angesetzten ESF-Interventionskosten in Höhe von insgesamt 3 343,2 Mio. DM wurden 3 289,6 Mio. DM oder 98,4 % der Mittel bewilligt, der erreichte Auszahlungsstand liegt mit 2 738,5 Mio. DM bei 81,9 %.
27. Entsprechend den Planansätzen entfällt mit 2 660,6 Mio. DM oder knapp 81 % der Großteil der bewilligten Mittel auf die ESF-dominierten OPs. Bei einem Planansatz von 17,2 % entfallen auf die EFRE-dominierten OPs 16,4 % der bewilligten ESF-Mittel. In den EAGFL-dominierten OPs entspricht die Bewilligungsquote von 2,7 % exakt dem Planansatz.
- Die höchste Bindungsquote weisen mit 99,3 % die ESF-dominierten Programme auf, in den EAGFL-dominierten Programmen wurden 99,1 % der Mittel gebunden, in den EFRE-dominierten OPs liegt die Bindungsquote bei 94,2 %, was im wesentlichen auf die unterdurchschnittliche Bindung in den Förder-schwerpunkten 3 und 4 zurückführbar ist.

- In den ESF-dominierten OPs weist der Unterschwerpunkt 5.2 mit 103,9% eine überdurchschnittliche Bindungsquote auf. Im Unterschwerpunkt 5.3 konnten hingegen nur 55% der veranschlagten Mittel gebunden werden, was seine Ursache vermutlich darin hat, daß innovative Maßnahmen eine längere Anlaufzeit benötigen.

### **Verlauf der ESF-Förderung nach Teilnehmergruppen und Maßnahmentearten**

#### *ESF-Bundesprogramm*

28. Die Gesamtzahl der Teilnehmer am ESF-Bundesprogramm liegt im Förderzeitraum 1994 bis 1996 bei 96 104 Personen. Davon können 94 367 Teilnehmer den durchgeführten Maßnahmen zugeordnet werden.
- Die zahlenmäßig größte Personengruppe wurde im Rahmen des AFG-Plus in kurzfristigen, flexiblen Qualifizierungsmaßnahmen (Modul-Qualifizierung, 103b-Maßnahmen) gefördert. Insgesamt wurden mit diesen Maßnahmen fast 50% der gesamten Teilnehmer am ESF-Bundesprogramm erreicht.
  - Eine Teilnahme an längerfristigen FuÜ-Maßnahmen durch ergänzende individuelle Förderungen (in der Regel ESF-Unterhaltsgeld) wurde 11 167 Teilnehmern bzw. 11,6% der geförderten Personen ermöglicht.
29. Einen großen Anteil an den Teilnehmern des Bundesprogramms stellten mit 42% auch die Jugendlichen, die primär im Rahmen der GIOst gefördert wurden. Insgesamt erhielten durch dieses Programm 38 971 Jugendliche eine außerbetriebliche Erstausbildung. Ihr vergleichsweise geringer Anteil am AFG-Plus ist durch den spezifischen Zuschnitt der Maßnahmen dieses Programmteils bedingt.
30. Hilfen zur Beschäftigungsaufnahme wurden lediglich für 1 478 Personen (1,5% der Gesamtteilnehmer) gewährt. Damit stehen im ESF-Bundesprogramm Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung eindeutig im Vordergrund.
31. Frauen stellen etwa 70% der insgesamt über die ESF-Mittel des Bundes geförderten Teilnehmer. Dabei konnte die überdurchschnittliche Beteiligung von Frauen in gleicher Größenordnung in beiden Programmteilen des Bundes realisiert werden.
32. Fast ein Viertel der Teilnehmer an den ESF-Maßnahmen des Bundes rekrutiert sich aus Langzeitarbeitslosen oder von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohten Personen. Diese wurden ausschließlich über das AFG-Plus erreicht. Aufgrund von Erfassungsproblemen muß der tatsächliche Anteil der Langzeitarbeitslosen offen bleiben.

#### *ESF-Programme der Länder*

33. Die ESF-Interventionen der Länder der Jahre 1994 bis 1996 erreichten eine Zahl von insgesamt

728 040 Teilnehmern. Von diesen entfallen 43 711 auf den Ostteil von Berlin, 66 245 auf Mecklenburg-Vorpommern, 67 780 auf Sachsen-Anhalt und 168 401 auf Sachsen. Die höchsten Teilnehmerzahlen weisen Thüringen mit 204 883 Teilnehmern und Brandenburg mit ca. 117 000 Teilnehmern auf.

34. Die Verteilung der Teilnehmer auf die Operationellen Programme ergibt folgendes Bild:

- 195 910 Teilnehmer (26,9%) wurden in den Jahren 1994 bis 1996 in Maßnahmen gefördert, die den EFRE-dominierten OPs zugeordnet sind.

- In den Maßnahmen der ESF-dominierten OPs sind 480 851 Teilnehmer zu verzeichnen, etwas mehr als die Hälfte davon nahm an Maßnahmen des Unterschwerpunkts 5.2 teil, 39,1% an Maßnahmen des Unterschwerpunkts 5.1.

35. Deutlicher wird das Profil der Interventionen des Europäischen Sozialfonds auf Länderebene, wenn die Teilnehmerzahlen nach den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten bzw. Maßnahmentearten differenziert werden.

- Von den Teilnehmern an den ESF-Interventionen der Länder entfallen etwas mehr als die Hälfte (53,0%) auf die Weiterbildung.

- Mit Beihilfen zur Einstellung, Beschäftigung und Existenzgründung wurden 104 175 Teilnehmer gefördert (14,3% aller Teilnehmer).

- Im Rahmen der Förderung der Erstausbildung waren 238 244 Teilnehmer zu verzeichnen, d.h. 32,7% aller von den Ländern aus ESF-Mitteln geförderten Teilnehmer.

36. Innerhalb der aus ESF-Mitteln geförderten Weiterbildung kommt den in Ergänzung zu Beschäftigungsmaßnahmen durchgeführten Qualifizierungsmaßnahmen ein großes Gewicht zu.

- Auf diese Maßnahmenteart entfielen 22,5% aller Teilnehmer an ESF-geförderten Maßnahmen. Besonders ausgeprägt ist deren Stellenwert in Berlin (Ost) und Brandenburg, wo dieser Maßnahmetyp 47,6% und 45,3% aller Teilnehmer umfaßt.

- Im Rahmen der Qualifizierung und Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern wurden 19 024 Teilnehmer aus ESF-Mitteln gefördert.

- Für 88 065 Teilnehmer wurde eine berufsbegleitende Weiterbildung gefördert. In Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen ist die Bedeutung dieser Maßnahme mit 14,8% bzw. 14,6% aller Teilnehmer am höchsten.

- Bei den (Vollzeit-)Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen für Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit Bedrohte wurde eine Teilnehmerzahl von 82 627 erreicht. In Sachsen-Anhalt sind diese Maßnahmen von größter Bedeutung, auf sie entfielen hier 33,6% aller Teilnehmer.

37. In fünf der sechs Länder wurden im Rahmen der Weiterbildungsförderung spezielle Qualifizierungsmaßnahmen für Existenzgründer durchgeführt. Im Rahmen dieser Maßnahmen waren 11 147 Teilnehmer zu verzeichnen. Kurzfristige Kursangebote wurden ebenso realisiert wie längerfristige Qualifizierungsmaßnahmen.
- Am stärksten ausgeprägt sind diese Maßnahmen in Sachsen-Anhalt, wo 6 303 Teilnehmer erreicht wurden (9,3 % aller Teilnehmer).
  - Existenzgründungen werden aus ESF-Mitteln auch mit Beihilfen gefördert. Diese Hilfen wurden in 21 902 Fällen gewährt. Besonders ausgeprägt wurde diese Förderart in Sachsen eingesetzt (6,8 % aller Teilnehmer).
  - Faßt man die Qualifizierungsmaßnahmen und die Beihilfen für Existenzgründer zusammen, so ergibt sich eine Teilnehmerzahl von 33 353.
38. Mit Beihilfen zur Einstellung im 1. Arbeitsmarkt wurden von den Ländern insgesamt 53 948 Personen gefördert, das sind 7,4 % aller Teilnehmer.
- Zum kleineren Teil wurden hierbei Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit bzw. des Bundes aufgestockt.
  - Von größerer Bedeutung sind die eigenständigen Beihilfeprogramme der Länder. Die Förderung bezog sich hier auf arbeitslose/von Arbeitslosigkeit bedrohte Frauen, Alleinerziehende, Behinderte und Sozialhilfeempfänger sowie in einigen Ländern auch auf Jugendliche unter 25 Jahren und Hochschulabsolventen. In Mecklenburg-Vorpommern wurden ESF-Mittel für regionale Programme zur Einstellungsförderung verwendet.
39. Mit Thüringen, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern haben drei Länder ESF-Mittel zur Förderung der Einstellung von Jugendlichen mit abgeschlossener Berufsausbildung eingesetzt („2. Schwelle“-Förderung). In Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern wurde die entsprechende Förderung 1996 eingestellt, weil ihr Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit junger Erwachsener als zu gering eingeschätzt wurde.
40. Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg setzen ESF-Mittel auch zur Komplementärfinanzierung der Lohnkostenzuschüsse nach § 249h AFG ein. Besonders ausgeprägt ist diese Maßnahmeart in Mecklenburg-Vorpommern, wo auf sie 13 891 Teilnehmer (21,0 % aller Teilnehmer an ESF-geförderten Maßnahmen) entfallen.
41. Aus ESF-Mitteln der Länder wurden in 119 016 Fällen zusätzliche betriebliche Erstausbildungsplätze gefördert, auf dieses Instrument entfallen damit 16,3 % aller Teilnehmer.
- Besonders große Bedeutung hat die Förderung betrieblicher Ausbildungsplätze für die ESF-Interventionen in Sachsen, Thüringen, Brandenburg und Sachsen-Anhalt.
  - In Mecklenburg-Vorpommern ist die entsprechende Förderung aus nationalen Mitteln erfolgt.
- In Thüringen haben überbetriebliche Ergänzungslehrgänge für Maßnahmen zur Erstausbildung besonderes Gewicht. Sie umfassen dort allein 82 300 Teilnehmer.
42. Frauen stellen 378 624 der Teilnehmer an den ESF-geförderten Interventionen der Länder. Der Frauenanteil liegt damit bei 52,0 %. Zwar werden Frauen damit etwas stärker erreicht als Männer, sie sind jedoch nicht in dem Maße vertreten, wie sie von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Der Anteil der Frauen an allen Arbeitslosen im Ziel 1-Gebiet lag im September 1995 bei 63,7 %.
- Am höchsten fällt der Frauenanteil mit 58,4 % im Ostteil von Berlin aus. In Sachsen-Anhalt entspricht der Frauenanteil an den Teilnehmern mit 58,1 % ungefähr dem an den Arbeitslosen. Mit vergleichsweise hohen Anteilen sind die Frauen auch unter den Teilnehmern in Brandenburg und Sachsen vertreten. Demgegenüber sind die Frauenanteile in Mecklenburg-Vorpommern mit 49,5 % und in Thüringen mit 42,9 % relativ gering. Der geringe Frauenanteil in Thüringen geht im wesentlichen auf die besondere Förderung der beruflichen Erstausbildung zurück.
  - Hohe Frauenanteile konnten mit der FuU-Förderung und mit den Einstellungsbeihilfen erreicht werden. Zurückzuführen ist dies auf eine frauenspezifische Ausrichtung des entsprechenden Förderinstrumentariums. Demgegenüber sind Frauen in der berufsbegleitenden Weiterbildung und in Existenzgründermaßnahmen unterrepräsentiert.
  - Mit den Fördermaßnahmen im Bereich der beruflichen Erstausbildung wurden ganz überwiegend männliche Jugendliche erreicht. Hierin bestehen gravierende Unterschiede zur Teilnehmerstruktur der GIOst, in der junge Frauen eine deutliche Mehrheit stellen.
43. Unter 25 Jahre alt sind 315 542 Teilnehmer an den ESF-Ländermaßnahmen. Der hohe Anteil dieser Altersgruppe (43,5 %) zeigt, in wie starkem Maße die ESF-Interventionen der Länder zugunsten der Jugendlichen dazu beitragen, daß diese Gruppe unterdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen ist. Die hohen Anteile jugendlicher Teilnehmer gehen ganz überwiegend auf die Förderung der Erstausbildung zurück.
44. Faßt man die zum Erwerbsstatus vorliegenden Daten zusammen, so sind lediglich 37,0 % der Teilnehmer an den ESF-geförderten Interventionen der Jahre 1994 bis 1996 als arbeitslos einzustufen. Hiervon entfällt knapp die Hälfte (bzw. 16,2 % aller Teilnehmer) auf Langzeitarbeitslose. 20,9 % der Teilnehmer waren zu Beginn der Maßnahme beschäftigt bzw. von Arbeitslosigkeit bedroht. Ein hoher Anteil der Teilnehmer von 42,1 % ist als „Sonstige“ eingestuft.
45. Zwischen den Ländern bestehen in der Verteilung der Teilnehmer auf die Erwerbskategorien extreme Unterschiede. So liegt der Anteil der ausgewiesenen Arbeitslosen zwischen 20,9 % in

Berlin (Ost) und 52,3% in Mecklenburg-Vorpommern. Der Anteil der von Arbeitslosigkeit Bedrohten bzw. Beschäftigten variiert zwischen 7,6% in Thüringen und 79,1% in Berlin (Ost). Ihre Ursachen finden diese Unterschiede zu guten Teilen im unterschiedlichen Profil des ESF-Einsatzes in den einzelnen Bundesländern.

- Verzerrungen kommen insbesondere dadurch zustande, daß die Länder bei der Zuordnung von Qualifizierungen, die im Rahmen von Beschäftigungsmaßnahmen durchgeführt werden, sehr unterschiedlich verfahren. Teilweise werden diese Teilnehmer als Arbeitslose geführt, teilweise als von Arbeitslosigkeit bedroht eingeordnet. Bei einheitlicher Zuordnung der Teilnehmer an Qualifizierung in Beschäftigung zu den Arbeitslosen ergibt sich ein Arbeitslosenanteil von 43,2% an den ESF-Teilnehmern.
46. Von Arbeitslosigkeit Bedrohte bzw. Beschäftigte wurden in den Maßnahmen der Länder in weit aus geringerem Maße als Arbeitslose erreicht. Dennoch ist im Einbezug dieser Gruppe ein wesentlicher Unterschied zwischen den ESF-Interventionen der Länder und denen des Bundes zu sehen.

#### Zusammenfassender Verlauf des Bundes- und der Länderprogramme

47. Insgesamt wurden über die Interventionen des Europäischen Sozialfonds in den ersten drei Förderjahren 824 144 Personen erreicht. Hiervon entfielen 728 040 Personen oder 88,3% auf die Operationellen Programme der Länder und 96 104 Personen oder 11,7% auf die Förderung des Bundes.
- Auf die EFRE-dominierten Programme entfielen mit 195 939 insgesamt 23,8% der geförderten Personen.
  - Die ESF-dominierten Programme stellen mit 70% den Hauptteil der Förderung. An Maßnahmen des Unterschwerpunkts 5.1 nahmen 219 598 Personen teil (26,6%), im Unterschwerpunkt 5.2 wurden 340 723 Teilnehmer gefördert.
  - Das geringste Volumen besaßen mit 38 262 Personen die Maßnahmen im Unterschwerpunkt 6.2.
48. Nach fachlichen Prioritäten betrachtet befanden sich 72,7% der Teilnehmer in Qualifizierungsmaßnahmen, der Rest wurde über Beihilfen gefördert.
- Über Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung wurden 441 276 Personen (53,5%) gefördert.
  - Jeder fünfte dieser Teilnehmer (88 478 Personen) nahm an einer Maßnahme der berufsbegleitenden Weiterbildung teil, während 352 798 Personen sich in Qualifizierungsprojekten für Arbeitslose befanden.

- An Maßnahmen der beruflichen Erstausbildung nahmen 277 215 Personen (32,7%) teil; davon wurden 158 199 über Qualifizierungen und 119 016 über Beihilfen gefördert.

- 105 653 arbeitslose Personen (12,8%) wurden über Beihilfen gefördert.

49. Insgesamt konnten mit Unterstützung des ESF 446 894 Frauen gefördert werden, dies entspricht einem Anteil von 54,1% an der Gesamtzahl der erreichten Personen.
50. Der Anteil der Jugendlichen unter 25 Jahren beträgt insgesamt 43,3% (358 347 Teilnehmer). Allerdings hat die Durchführung vieler kurzfristiger Maßnahmen zu diesem hohen Anteil geführt.
51. Der Anteil der Arbeitslosen an den Bund- und Länderprogrammen liegt bei zusammen 45,6%. Als langzeitarbeitslos bzw. als von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht wurden 17,1% der gesamten Teilnehmer eingestuft. Aufgrund von Erfassungsproblemen auf Bundes- und Landesebene kann dieser Anteil aber nur ein grober Richtwert sein. Von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen wurden in 103 383 Fällen (13,6%) im wesentlichen durch die Länderprogramme gefördert.

#### Effektivität des Mitteleinsatzes

52. Verbleibsuntersuchungen zeigen, daß die Teilnehmer an ESF-geförderter berufsbegleitender Weiterbildung in geringerem Maße von Arbeitslosigkeit betroffen sind als die Gesamtheit der Arbeitnehmer. Von den Teilnehmern werden die absolvierten Maßnahmen im Hinblick auf die Anforderungen des Arbeitsplatzes und die Arbeitsmarktchancen als positiv beurteilt.
53. Was die ESF-Förderung durch FuU-Maßnahmen für Arbeitslose anbelangt, so liegen zum Förderverlauf der Maßnahmen des AFG-Plus noch keine wirkungsbezogenen Daten vor. Im Rückgriff auf Untersuchungen zu vergleichbaren Maßnahmen der vergangenen Jahre könnte für die weiblichen Teilnehmer an den längerfristigen FuU-Maßnahmen – ohne und mit ergänzende Modulqualifizierungen – eine theoretische Übergangsquote in Beschäftigung zwischen 34% und 57%, für die männlichen Teilnehmer eine Quote zwischen 57% und 75% angenommen werden.

Allerdings sind diese Prognosen angesichts der aktuellen Arbeitsmarktsituation drastisch zu relativieren, wie die auf Länderebene durchgeführten empirischen Erhebungen zeigen. So wurden für die ehemaligen Teilnehmer an FuU-Maßnahmen in Mecklenburg-Vorpommern im Bereich der Maßnahmen für arbeitslose Akademiker eine Übergangsquote von 45% (32% Arbeitsverhältnis des 1. Arbeitsmarkts, 13% arbeitsmarktpolitische Maßnahmen) und im Bereich der sonstigen FuU-Maßnahmen eine Übergangsquote von 40% ermittelt (21% 1. Arbeitsmarkt, 19% arbeitsmarktpolitische Maßnahmen) ermittelt.

54. Bei der von den Ländern im großen Umfang geförderten Qualifizierung in Beschäftigungsmaß-

nahmen ergaben Verbleibsuntersuchungen einen Anteil der in den 1. Arbeitsmarkt übergegangenen Teilnehmer zwischen 7 % und 14 %. Bezieht man den Eintritt in eine weitere Beschäftigungs- oder Qualifizierungsmaßnahme mit ein, so liegt die Übergangsquote bei ca. 25 %. Neben der schlechten allgemeinen Arbeitsmarktsituation ist bei der Interpretation dieser geringen Quoten zu berücksichtigen, daß mit Qualifizierungsmaßnahmen dieser Art ein hoher Anteil von arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen mit besonderen Vermittlungshemmnissen erreicht wird.

55. Noch unbestimmt bleiben die arbeitsmarktpolitischen Effekte der mit dem AFG-Plus neu eingeführten, kurzfristigen und bedarfsorientierten Trainingsmaßnahmen („103 b-Maßnahmen“). Dieser im Rahmen der ESF-Förderung zuerst erprobte Maßnahmetyp ist zum 1. Juli 1997 als Regelinstrument in die nationale Arbeitsmarktpolitik übernommen worden. Damit hat der ESF eine Pilotfunktion zur Weiterentwicklung des AFG wahrgenommen.

Bei den in ihrem strategischen Ansatz mit den „103 b-Maßnahmen“ verwandten Maßnahmen der Länder zur Qualifizierung und Motivierung von Langzeitarbeitslosen zeigen sich zum Teil beachtliche Erfolge ab. So beendeten von den bisherigen Teilnehmern am brandenburgischen Kurssystem für Langzeitarbeitslose 38 % die Maßnahme vorzeitig, um in ein reguläres Arbeitsverhältnis (12 %) oder in eine andere arbeitsmarktpolitische Maßnahme (26 %) zu wechseln.

56. In der Existenzgründungsförderung der Länder haben in den vergangenen Jahren längerfristig angelegte Qualifizierungsmaßnahmen gegenüber der Beihilfeförderung an Gewicht gewonnen. Die bislang vorliegenden Daten deuten auf positive Effekte hin, sind aber noch zu schmal, um valide Aussagen darüber treffen zu können, inwieweit die Existenzgründerqualifizierung zu einer größeren Zahl von Gründungen bzw. zu stabileren selbständigen Existenzen führt.

57. Empirische Untersuchungen zur ESF-Förderung in Sachsen zeigen, daß die mit Beihilfen für Zielgruppen geförderten Beschäftigungsverhältnisse eine hohe Stabilität haben. So bestand bei 80 % der Fälle, bei denen der Förderzeitraum 1995 abgelaufen war, die Beschäftigung Ende 1996 fort. Aufgrund von Mitnahmeeffekten, Verdrängungseffekten und Substitutionseffekten ist allerdings die Nettobeschäftigungswirkung als eher gering zu beurteilen. Die wesentlichen Wirkungen der Einstellungsbeihilfen sind insoweit darin zu sehen, daß sie die Einstellungschancen von Zielgruppen wie arbeitslosen Frauen oder Langzeitarbeitslosen verbessern.

58. Als schwierige Aufgabe erwies sich für die Länder die gezielte Förderung der Beschäftigung von jungen Erwachsenen nach der Erstausbildung („2. Schwelle“-Förderung). Einige Länder stellten die hierzu entwickelte spezielle Förderung durch Einstellungsbeihilfen aufgrund zu geringer Treffsicherheit bzw. zu großer Mitnahmeeffekte wieder ein bzw. modifizierten ihr Förderinstrumentarium.

59. Durch die umfangreiche Förderung der Erstausbildung aus ESF-Mitteln wurden erhebliche Entlastungseffekte auf dem Arbeitsmarkt erreicht, und die Jugendarbeitslosigkeit wurde begrenzt. Dies gilt in besonderem Maße für die Förderung der überbetrieblichen Ausbildung im Rahmen der GIOst. Ohne den Einsatz dieses Lehrstellenprogramms hätte die Quote arbeitsloser Jugendlicher bis 25 Jahre in den östlichen Bundesländern um bis zu 3 Prozentpunkte höher gelegen.

Knapp 70 % der eingetretenen Teilnehmer können durch die GIOst vermutlich einen beruflichen Abschluß erwerben. Die Abbrecherquote ist insbesondere bei den männlichen Jugendlichen aber überdurchschnittlich hoch. Mit dem Aktionsprogramm Lehrstellen Ost ist ab 1996 eine verstärkte Förderung betrieblicher und überbetrieblicher Ausbildungsplätze vorgesehen.

Auszug aus

## **Zwei Jahre „AFG-Plus“ – Die ergänzende Förderung zum AFG aus dem Europäischen Sozialfonds, Sonderbericht zur Zwischenevaluation der EU-Strukturfonds (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg)**

### **5 Zusammenfassung und Ausblick**

#### **5.1 Zusammenfassung**

Im Zentrum der Fragestellung dieses Berichts steht, ob das aus Mitteln des ESF mitfinanzierte, das AFG ergänzende und deshalb von der Bundesanstalt für Arbeit bundesweit umgesetzte Programm seinen vielfach verwendeten Beinamen „AFG-Plus“ zu recht trägt. Im Kern geht es um die Fragen, ob das ESF-BA-Programm bisher, d. h. vom faktischen Förderbeginn im Jahr 1995 bis Ende 1996, entsprechend den ESF-Zielen implementiert und von den Adressaten angenommen wurde, und ob es sich darin, wie vorgesehen, als eine qualitative Ergänzung zur Förderung durch das AFG erwiesen hat. Diese Frage kann nun bejaht werden – und zwar sowohl für die Umsetzung in den neuen Bundesländern als auch für die Umsetzung in den alten Bundesländern. Darauf, wie sich aus heutiger Sicht die weitere Perspektive des Programms darstellt, wird weiter unten noch gesondert eingegangen (vgl. Kap. 5.2).

Im Rahmen der Untersuchung wurde durchgängig zwischen der Förderung in West- und Ostdeutschland unterschieden. Auf diese Weise sollte erstens den je spezifischen Fragestellungen der ESF-Zwischenevaluation nachgegangen werden und zweitens dem Anspruch nachgekommen werden, den Umfang und die Strukturen der Förderung im Zusammenhang mit den unterschiedlichen Bedingungen und Problemen der Arbeitsmärkte im Ziel-1-Gebiet und Ziel-3- bzw. Ziel-4-Gebiet zu betrachten. Tiefergehende Regionalanalysen konnten noch nicht erfolgen. Auch wichtige weitergehende Fragen nach dem Nutzen der Förderung für die einbezogenen Zielgruppen oder gar nach arbeitsmarktlichen Effekten ließen sich hier noch nicht beantworten. Dazu erforderliche Erhebungen konnten gerade erst eingeleitet werden (vgl. weiter unten Kap. 5.2). Dies hat ablaufbedingte Gründe. Die bisher nicht einmal ganz zweijährige Laufzeit des Programms erlaubt noch keine empirischen Befunde oder gar Analysen zu den Erfolgen der Förderung, für einen großen Teil der bisher in die Förderung eingetretenen Personen ist die Teilnahme an Maßnahmen zum Jahresende 1996 noch nicht abgeschlossen. Hinzu kommt, daß das für die Beantwortung dieser Frage vorauszusetzende System der Erfassung und Berichterstattung erst noch aufgebaut werden mußte.

Im einzelnen wurde hier der übergeordneten Frage nach dem „Plus“ von „AFG-Plus“ in folgenden Schritten nachgegangen. Erstens wurde untersucht,

Der vollständige Text ist dem Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zugeleitet worden.

ob das Programm in seinem Förderrecht, in seiner Finanzierungsstruktur und in seiner Organisationsstruktur entsprechend den Vorgaben in den ESF-Zielen und den Vereinbarungen in den verschiedenen Planungsdokumenten (GFK und OP zu Ziel 1 und Ziel 3, EPPD zu Ziel 4) angelegt wurde. Zweitens wurde der bisherige Programmvollzug untersucht. Dabei interessierte zunächst, ob die Umsetzung in der Förderpraxis in zeitlicher und sachlicher Hinsicht im Rahmen des vorgesehenen Fördervolumens erfolgte, ob es ggf. zu Abweichungen von der anfänglichen Planung kam und wie diese zu erklären wären. Zu diesem Zwecke wurde sodann differenzierter untersucht, ob die anvisierten Zielgruppen des Programms erreicht worden sind, und ob es dabei gelungen ist, die Angebote des Programms zur Förderung der Teilnahme insbesondere an den neuartigen Maßnahmen umzusetzen, die im Rahmen der Regelförderung des AFG nicht möglich sind.

#### **(a) Umsetzung der Ziele 1, 3 und 4 in der Formierung des bundesweiten Programms und seiner Implementationsstruktur**

Die anfängliche Gestaltung des Programms ist als erster Schritt der Umsetzung der politischen Vorgaben zu interpretieren. Die konkrete Gestaltung und Aushandlung eines arbeitsmarktpolitischen Programms muß daran gemessen werden, ob sich darin eine folgerichtige Zielkonkretion, Instrumentierung, Finanzierungsplanung und Organisationsstruktur für die Umsetzung gemäß der arbeitsmarktpolitischen Problemlage einerseits und den übergeordneten Zielen andererseits wiederfindet.

Dazu kann nun resümiert werden, daß das konkret in den Richtlinien des BMA und den Durchführungsanweisungen der BA geregelte Programm den in der ESF-Verordnung festgelegten Zielen und den Programmplanungsdokumenten entspricht. Angestrebt und realisiert wurde ein Programmzuschnitt, der eine bundesweit einheitliche Förderung erlaubt. Die in ihrer Akzentsetzung je spezifisch auf die Arbeitsmarktprobleme in West und Ost ausgerichteten GFK und OP zu den Zielen 1 und 3 und das EPPD zu Ziel 4 wurden zu einem horizontal angelegten Programm synthetisiert, daß bei identischem Förderrecht und Organisationsstrukturen sowie nach Zielgebiet unterschiedlicher Mittelausstattung eine entsprechend differenzierte Umsetzung erlaubt.

Die Zielgruppenvorgaben der einzelnen GFK und OP wurden entsprechend der ESF-Verordnung so festgelegt, daß auch die in den OP aufgeführten besonderen Untergruppen unter den Zielgruppen im Rahmen dezentral problemorientierter Förderpraxis

gefördert werden können. Gefördert werden sollen danach vor allem Langzeitarbeitslose, von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohte (einschließlich Behinderte) und Arbeitnehmer, insbesondere Frauen, die über keine ausreichende Qualifikation verfügen oder die nach einer Phase der Nichterwerbstätigkeit in Berufstätigkeit zurückkehren wollen, sowie Jugendliche ohne Beschäftigungs- oder Ausbildungsverhältnis.

Lediglich in Hinblick auf die übergeordnete Zielsetzung des ESF zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen fehlt es in den Programmrichtlinien an konkreten Vorgaben. Über die förderrechtliche Kopplung an das AFG gilt jedoch, daß Frauen entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen einbezogen werden sollen. Und durch zusätzliche Leistungen und die besondere Herausstellung der Gruppe der Berufsrückkehrerinnen ist der Aspekt der Förderung der Chancengleichheit verstärkt in den Blick gerückt worden. Die Zielgruppenorientierung entspricht dem zielgruppenorientierten Ansatz im AFG, geht aber in einem wichtigen Punkt darüber hinaus. Auch solche Personen unter den Zielgruppen, die aufgrund des versicherungsrechtlich beschränkten Leistungsrechts des AFG bei Qualifizierungsmaßnahmen nur sehr unzureichend gefördert werden können, werden mit der ergänzenden Hilfe des ESF nun einbezogen.

Die spezifischen Leistungen des ESF-BA-Programms zur Förderung der individuellen Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen und bei den Hilfen zur Beschäftigungsaufnahme sind im Rahmen des AFG nicht möglich. Sie können aber nur im Zusammenhang mit einer gleichzeitigen individuellen Förderung mit Leistungen aus dem AFG gewährt werden. Über die Kopplung des ESF-Förderrechts und AFG-Förderrechts wurde erstens die Kofinanzierung der ESF-Zuschüsse aus dem Haushalt der BA gesichert. Zweitens ist damit die qualitative Ergänzung der nationalen Arbeitsförderung geregelt.

Die qualitative Ergänzung des beschränkten Förderrahmens des AFG besteht erstens in der gerade erwähnten Einbeziehung von solchen Personen unter den Zielgruppen, die nach dem AFG keine Hilfe zum Lebensunterhalt während der Qualifizierung bekommen können. Ihnen kann ein ESF-Unterhaltsgeld gewährt werden. Zweitens erfolgt sie mit besonderen Hilfen zur Qualifizierung, die eine Teilnahme der Zielgruppen an neuartigen Maßnahmen erlauben (ESF-Unterhaltsgeld und ESF-Leistungen für die Maßnahme- und Teilnahmekosten bei Weiterbildungsmodulen in Ergänzung zu Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung nach dem AFG, ESF-Leistungen für die Maßnahme- und Teilnahmekosten bei besonderen kurzzeitigen Qualifizierungsmaßnahmen, den sogenannten „103 b-Maßnahmen“, ESF-Finanzierung einer sozialpädagogischen Betreuung), daneben mit ergänzenden Hilfen bei der Beschäftigungsaufnahme (insbesondere mit der ESF-Eingliederungsbeihilfe). Damit wurde in der Festlegung der RL und DA des ESF-BA-Programms dem ESF-Förderrecht und den Vorgaben in den Planungsdokumenten in West und Ost entsprochen. Lediglich die in der Programmplanung noch vorgesehene er-

gänzende ESF-Hilfe zur AFG-Förderung von Existenzgründungen durch Arbeitslose ist in das Programm nicht aufgenommen worden. Im Rahmen des Ziels 4 und des entsprechenden Schwerpunkts von Ziel 1 ist schließlich drittens eine im AFG nicht vorgesehene Förderung der Qualifizierung bei Kurzarbeit unter Fortzahlung des AFG-Kurzarbeitergeldes möglich.

Die Umsetzung der ESF-Ziele und Planungsvorgaben in das bundesweite Programm beinhaltet die Zuständigkeit der BA als programmumsetzende Organisation. Damit besteht eine Implementationsstruktur mit komparativen Vorteilen im Vergleich zu einer gesonderten Organisation, wie sie von den Bundesländern für deren Programmumsetzung eingerichtet werden mußte. Über die Bindung an das System der nationalen Arbeitsförderung ist sowohl für die Haushaltsabwicklung als auch im Leistungsrecht für die individuelle Förderung die Rechtssicherheit im Vollzug gewährleistet. Die dezentrale Organisation der BA eröffnet die Möglichkeit zu flexiblen, den jeweiligen regionalen Besonderheiten des Arbeitsmarktes und der Trägerlandschaft angemessenen Umsetzung und die Verfassung der BA als öffentliche Körperschaft mit Selbstverwaltung ermöglicht die Beteiligung der Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften und öffentlichen Gebietskörperschaften an der Planung und Bewertung der ESF-Förderung im Kontext der AFG-Förderung.

Die erforderlichen Voraussetzungen für die Umsetzung und Kontrolle der finanziellen Programmabwicklung konnten schnell geschaffen werden. Schwieriger war der Aufbau der Erfassung und statistischen Berichterstattung zur „physischen“ Programmabwicklung. Angesichts des im Vergleich zur AFG-Förderung insgesamt geringen Umfangs des Fördervolumens konnte die BA ihr differenziertes Monitoring zur AFG-Förderung nicht einfach zugunsten einer detaillierten Datenerfassung zum ESF-Programm umstellen. Auch technische Hindernisse mußten erst überwunden werden. Ganz im Sinne der EU-Leitlinien zur Begleitung und Bewertung wurde deshalb zunächst von anfänglich beschränkten Möglichkeiten des Monitoring ausgegangen. Informationslücken zu den Förderstrukturen nach Personen, Leistungen und Maßnahmen waren zunächst unvermeidlich und beschränken auch die Möglichkeiten zur Analyse der bisherigen Programmumsetzung. Mittlerweile ist der BA aber – auch mit Unterstützung durch die Begleitforschung – der Aufbau eines differenzierten, dezentralen und edv-gestützten Informationssystems gelungen, dessen Nutzen sich in der weiteren Laufzeit des Programms erweisen wird.

#### **(b) Programmumsetzung 1995 und 1996**

##### *Verspäteter Programmbeginn 1995*

Auf der Grundlage der den politischen Vorgaben und institutionellen Rahmenbedingungen gemäßen Ausgestaltung des Programms konnte die Förderung im Frühjahr 1995 beginnen. Damit war bereits über ein Jahr der in 1994 beginnenden Laufzeit des ESF

verstrichen. Der verspätete Programmbeginn hat seine Ursache in der verspäteten, abschließend erst Ende 1994 erfolgten Genehmigung der erforderlichen Programmplanungsdokumente und Finanzmittel. Nach der dann schnellen Ausformulierung des Programms und der Einführung bei den Arbeitsämtern war noch Zeit für die konkrete Einleitung der Förderung „vor Ort“ erforderlich. Die Berichterstattung zum Programm kann sich also anders als für den ESF insgesamt nur auf einen Förderzeitraum von weniger als zwei Jahre beziehen.

Solchen Erwartungen an die Zwischenevaluation, die aus dem Blickwinkel der bisher dreijährigen Laufzeit des ESF begründet sind und sich deshalb z. B. auch auf eine erste Auskunft zu Programmwirkungen richten, kann deshalb für den Berichtszeitpunkt Ende 1996 noch nicht entsprochen werden (vgl. unten Kap. 5.2). Möglich und hier im Bericht vorgestellt waren aber Analysen und Ergebnisse zum bisherigen Programmvollzug, insbesondere dazu, ob die Zielgruppen mit den Förderangeboten erreicht wurden, ob die neuartigen Maßnahmen implementiert werden konnten und ob bzw. worin sich die Umsetzung des Programms in den alten und neuen Bundesländern unterscheidet oder auch Gemeinsamkeiten hat.

#### *Programmvollzug*

Aufgrund des verspäteten Förderbeginns ist das Jahr 1995 als Einführungsjahr mit den dafür typischen Anlaufschwierigkeiten anzusehen. In der zweiten Jahreshälfte gelang es dann, das Programm „ins Laufen“ zu bringen. Die für 1995 veranschlagten Haushaltsmittel konnten aber nur noch zu rund 60 % verausgabt werden. Bei dann höherem Mittelansatz stieg der Ausschöpfungsgrad der veranschlagten ESF-Mittel im Jahr 1996 auf rund 87 % und zwar gleichermaßen in den alten und den neuen Bundesländern. Auf diese Weise wurden bis Ende 1996 von dem für die gesamte Laufzeit bewilligten ESF-Zuschuß in Höhe von rund 2,9 Mrd. DM rund 0,82 Mrd. DM, das sind 28 %, verausgabt. Weil der ESF-Zuschuß für die Zeit ab 1994 kalkuliert war, die Förderung aber erst im Jahr 1995 beginnen konnte, überascht diese anfängliche Unterschreitung des Mittelansatzes der OP und des EPPD nicht.<sup>123)</sup> Doch im Jahr 1996 ist der einführungsbedingte Rückstand bereits weitgehend aufgeholt worden. Bezogen auf das Gesamtvolumen des Programms, also die Summe von ESF-Zuschuß und Kofinanzierung durch das AFG (bei Kurzarbeit zusätzlich durch die Betriebe), in Höhe von 7,9 Mrd. DM wurde 1996 fast ein Fünftel, d. h. etwas mehr als 1,5 Mrd. DM, verausgabt. Mit einem Anteil der Mittel des AFG in Höhe von rund 65 % für das gesamte Bundesgebiet war die nationale Kofinanzierung im Jahr 1996 etwas höher als vorgesehen, der realisierte ESF-Interventionssatz lag mit bundesweit 34 % etwas unter dem Finanzierungsplan (zu den Unterschieden in West- und Ostdeutschland vgl. weiter unten). Auch dies bestätigt,

<sup>123)</sup> Entsprechende Übertragungen auf die folgenden Förderjahre sind derzeit im Genehmigungsverfahren.

daß das Programm mittlerweile wie vorgesehen umgesetzt wurde.<sup>124)</sup>

Hinter den Zahlen zu den verausgabten Finanzmitteln steht die Zahl der geförderten Personen in Abhängigkeit vom Zeitpunkt ihres Zugangs in die Förderung und der je nach Leistungs- und Maßnahmeart unterschiedlich langen und kostenintensiven Verweildauer darin. Beim derzeitigen Stand der Erfassung der Förderentwicklung kann nur über die Zahl der Eintritte in die Förderung berichtet werden. Bis Ende 1996 wurden rund 121 000 Personen in die zielgruppenorientierte Förderung mit individuellen Hilfen zur Qualifizierung oder Beschäftigungsaufnahme einbezogen. Im Einführungsjahr 1995 wurden bundesweit erstmals für rund 54 000 Personen ESF-Leistungen in Verbindung mit AFG-Leistungen bewilligt. Im Jahr 1996 gab es dann rund 65 600 Eintritte in die Förderung. Dabei sind weitere Personen mit sozialpädagogischer Betreuung ohne sonstige ESF-Leistungen bei einer AFG-finanzierten Qualifizierungsmaßnahme gar nicht mitgezählt. Fast ausnahmslos, d. h. zu 99 % (rund 120 000), handelt es sich um Zugänge im Bereich der individuellen Hilfen zur Qualifizierung.

#### **(c) Zielgruppenerreichung und Maßnahmen**

In der Programmplanung, in den GFK und OP, war bereits eine deutliche Schwerpunktsetzung zugunsten der Hilfen zur Qualifizierung der arbeitslosen Zielgruppen erfolgt. Die bisherige Programmumsetzung ist dem noch eindeutiger erfolgt – und zwar sowohl im Ziel-1-Gebiet als auch im Ziel-3-Gebiet. Deshalb werden nun zunächst die Befunde zur Programmumsetzung in diesem Maßnahmebereich resümiert. Auf die in nur geringer Zahl bewilligten Hilfen zur Beschäftigungsaufnahme wie auch auf die gesonderte ESF-Unterstützung der Qualifizierung von Kurzarbeitern wird weiter unten noch eingegangen.

#### *Hilfen zur Qualifizierung (Ziel 1 und 3)*

Die ESF-Förderung der Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen erreichte die Zielgruppen des Programms in spezifischer Gewichtung. Bundesweit gehörten in den Jahren 1995 und 1996 jeweils rund 47 % unter den Zugängen in den ESF-Leistungsbezug zu den Gruppen der Langzeitarbeitslosen einschließlich der von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohten und der Arbeitnehmer, insbesondere Frauen, die über keine ausreichende berufliche Qualifikation verfügen oder wieder in das Berufsleben zurückkehren wollen. Die Zielgruppe der Behinderten (als Untergruppe der von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohten) wurde in den zwei Jahren nur mit einem Anteil

<sup>124)</sup> Die Kofinanzierung für die ESF-Finanzierung der sozialpädagogischen Betreuung konnte nach Auskunft des zuständigen Fachreferats der BA darin nicht eingerechnet werden. Weil diese ESF-Leistung vermutlich zu einem erheblichen Anteil auch für Personen eingesetzt wurde, die ansonsten ausschließlich AFG-finanziert an beruflicher Weiterbildung teilnehmen, dürfte der Interventionssatz des ESF letztlich niedriger bzw. der Anteil der Kofinanzierung aus AFG-Mitteln deutlich höher gewesen sein.

von rund ein % und die der Jugendlichen mit einem Anteil von rund vier % an allen Zugängen erreicht. Der geringe Anteil dieser zwei Gruppen ist gut erklärbar. Im Vergleich zu den beiden am häufigsten geförderten Personengruppen besteht für sie im AFG ein relativ günstiges Leistungsangebot. Angesichts der Problemlage auf dem Arbeitsmarkt erscheint die Konzentration der Förderung auf die Gruppen mit weitaus höherem Bedarf an ergänzenden ESF-Leistungen gerechtfertigt.

Leider erlaubt die vorliegende Geschäftsstatistik keine genauere Aufschlüsselung der Merkmale der in den zwei Jahren in die Förderung eingetretenen Personen. Aufgrund einiger Befunde aus Vollerhebungen in 6 ausgewählten Arbeitsämtern im Jahr 1995 und vor allem mit Hilfe einer ersten Analyse der zum Berichtszeitpunkt gerade erst von der Begleitforschung eingerichteten Datenbank aller Zugänge im Bundesgebiet im Jahr 1996 sind aber weitere Hinweise möglich.

Demzufolge sind unter der Gruppe der Langzeitarbeitslosen – wie vorgesehen – zu einem nicht geringem, derzeit allerdings nicht genau quantifizierbaren Anteil solche Personen, die von Langzeitarbeitslosigkeit, also von der Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt bedroht sind. Über die Gruppe der Berufsrückkehrerinnen hinaus sind Frauen auch in der Gruppe der Langzeitarbeitslosen bzw. davon Bedrohten vertreten. Insgesamt waren unter allen 1996 in die Förderung eingetretenen Personen (Bewilligungen) 61 % Frauen. Im Vergleich zu den Anteilen der Langzeitarbeitslosen bzw. der Frauen im Arbeitslosenbestand und bei den Zugängen in die ausschließlich nach dem AFG geförderte berufliche Weiterbildung sind diese Zielgruppen bisher mit der ESF-Förderung zu höheren Anteilen erreicht worden. In dieser Hinsicht ist die zielgruppenorientierte Umsetzung der ergänzenden Qualifizierungshilfen des ESF-BA-Programms also bisher durchaus gelungen. Dies gilt auch für die Einbeziehung der Personen unter den Zielgruppen, die nach dem AFG kein Unterhaltsgeld in einer Maßnahme der Fortbildung oder Umschulung bekommen können. Von allen Zugängen im gesamten Bundesgebiet im Jahr 1996 waren dies rund 39 %, das sind etwas mehr als 25 000 Personen, die nur mit Hilfe des ESF an einer herkömmlichen Qualifizierungsmaßnahme teilnehmen konnten, ggf. in Verbindung mit einem ergänzenden ESF-Weiterbildungsmodul.

Ob mit dem ESF-Angebot auch die zu den FuU-Maßnahmen des AFG ergänzenden neuen Maßnahmentypen umgesetzt werden konnten, läßt sich für den gesamten bisherigen Förderzeitraum nur an Hand der Daten zu den Zugängen in den ESF-Leistungsbezügen feststellen, die dazu eine plausible, allerdings nur vorläufige Interpretation erlauben. Rund 40 % aller ESF-Leistungszugänge bis Ende 1996 entfielen auf Eintritte in eine FuU-Maßnahme mit einem ESF-Weiterbildungsmodul. Rund 33 % aller Zugänge im Bundesgebiet erfolgten in die neuartigen Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten und zum Training sozialer Qualifikation („103 b-Maßnahmen“). Demzufolge entfielen drei Viertel aller Zugänge in den Leistungsbezügen der Jahre 1995 und

1996 auf die neuartigen, erst über die ESF-Leistungen realisierbaren Maßnahmen. Etwa ein Viertel aller erstmaligen Leistungsfälle in diesen zwei Jahren (26 %) betraf demgegenüber Eintritte in eine AFG-Maßnahme zur Fortbildung oder Umschulung ohne ein ergänzendes ESF-Modul. Von allen oben genannten Personen, die nur mit Hilfe des ESF-Unterhaltsgeldes in eine herkömmliche Qualifizierungsmaßnahme eintreten konnten, hat nur eine Minderheit auch an einem ESF-Modul teilgenommen.

Dieser Befund zum gesamten bisherigen Förderzeitraum wird für das Jahr 1996 an Hand einer nun möglich gewordenen Differenzierung der erfaßten Bewilligungen nach Maßnahmentyp in der Dominanz der Eintritte in die neuen Maßnahmentypen bestätigt. Danach entfielen 1996 bundesweit rund 68 % der Eintritte auf die neuen Maßnahmentypen (37 % auf Module und 31 % auf „103 b-Maßnahmen“) und rund 32 % auf Eintritte in herkömmliche FuU-Maßnahmen für ansonsten davon faktisch ausgeschlossene Personen.

Nur für die Umsetzung der mit der ESF-Förderung im Vergleich zum AFG zeitlich und inhaltlich umfassenderen sozialpädagogischen Betreuung liegen derzeit leider keine Angaben zu den einbezogenen Personen vor. Hinweise aus den regionalen Fallstudien der Begleitforschung und aus weiteren Expertengesprächen erlauben jedoch die Aussage, daß dieses spezifische ESF-Angebot in durchaus nennenswertem Umfang angenommen wurde und für die einbezogenen Personen in mehrfacher Hinsicht hilfreich ist: bei der Vorbereitung auf die Teilnahme an einer Maßnahme, während ihres Verlaufs und nach Maßnahmeende begleitend zur Arbeitssuche. Differenzierte Bewertungen sind erst nach der derzeit von der Begleitforschung vorbereiteten Repräsentativbefragung der 1996 insgesamt in die Förderung eingetretenen Personen möglich.

Sowohl in der Zielgruppenreichung, als auch hinsichtlich der Angebote zur Förderung der Teilnahme an neuartigen Qualifizierungsmaßnahmen, ist das Programm demnach im bisherigen Förderzeitraum bis Ende 1996 bundesweit wie erhofft umgesetzt worden. Dieser übergreifende Befund gilt auch, wenn man entsprechend den unterschiedlichen GFK und OP zwischen dem Ziel-3-Gebiet, d. h. Westdeutschland, und dem Ziel-1-Gebiet, d. h. Ostdeutschland, unterscheidet. Deutlich werden dabei je besondere Entwicklungen und Strukturen der Förderung in West und Ost, die sich vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Arbeitsmarktstrukturen gut erklären lassen. Die west- und ostdeutschen Arbeitsämter haben – hier zunächst unabhängig betrachtet von regionalen Unterschieden im Ziel-1- und im Ziel-3-Gebiet – das Programm offenkundig flexibel in Hinblick auf die jeweiligen Problemlagen auf dem Arbeitsmarkt umgesetzt. Die dezentrale Organisation der BA hat sich daher bei den Entscheidungen über den Zugang in die ESF-Förderung bisher als vorteilhaft erwiesen.

#### *Qualifizierungshilfen in Westdeutschland (Ziel 3)*

Wie in den neuen Bundesländern erfolgte die Umsetzung des Programms bis Ende 1996 in den alten Bun-

desländern fast ausschließlich im Bereich der individuellen Hilfen zur Qualifizierung. Insgesamt gab es im bisherigen Förderzeitraum in diesem Maßnahmebereich Bewilligungen von ESF-Leistungen für etwas mehr als 64 000 Personen, d. h. 54 % aller bisher bundesweit einbezogenen Personen.

Anders als im Bundesgebiet insgesamt und in den neuen Bundesländern (vgl. unten) hat die Zahl der Neuzugänge im Jahr 1996 gegenüber 1995 von rund 33 000 auf rund 31 000 abgenommen, obwohl auf den ersten Blick eher eine Steigerung gegenüber dem Einführungsjahr zu erwarten gewesen wäre. Ursache sind die spezifischen westdeutschen Förderstrukturen. Im ersten Förderjahr 1995 wurde mit deutlich höherem Anteil als im Bundesgebiet insgesamt die Förderung der Teilnahme an FuU-Maßnahmen mit dem pauschalen ESF-Uhg (ohne ergänzendes Modul) für Personen ohne Berechtigung für ein AFG-Unterhaltsgeld eingeleitet (rund 43 % aller Leistungszugänge). Damit war aufgrund der im Vergleich zu den kürzeren ESF-Maßnahmen (Module und „103 b-Maßnahmen“) wesentlich längeren Laufzeit von FuU-Maßnahmen bereits ein erheblicher Anteil der Ausgabemittel für 1996 gebunden, wodurch der finanzielle Rahmen für weitere Neuzugänge in 1996 kleiner war, als er es bei der Einleitung der Teilnahme an mehr kürzeren Maßnahmen gewesen wäre. 1996 hat sich dann das Förderspektrum im Vergleich zur Einführungsphase stark geändert. Nach der Bewältigung der Anfangsschwierigkeiten wurde nun vermehrt die Teilnahme an den ESF-spezifischen Maßnahmen gefördert. Aus den Daten über die Zugänge in den ESF-Leistungsbezug läßt sich ablesen, daß sich die Zahl der Neufälle bei den 1995 noch relativ wenigen Teilnehmern und Teilnehmerinnen an einer „103 b-Maßnahme“ im Jahr 1996 um das 2,5fache erhöht hat. Die Zahl der Leistungszugänge für herkömmliche FuU-Maßnahmen ging zurück, lag aber mit 31 % immer noch über dem entsprechenden Anteil von 23 % im gesamten Bundesgebiet. Und auch die Eintritte in den Leistungsbezug für Modulmaßnahmen blieben 1996 mit einem Anteil von rund 33 % unter dem entsprechenden Anteil im gesamten Bundesgebiet von 39 %.

Charakteristisch für den gesamten zweijährigen Berichtszeitraum im Ziel-3-Gebiet ist der relativ hohe Anteil (rund 36 % der Zugänge in den ESF-Leistungsbezug) von Personen, die in eine AFG-Maßnahme der beruflichen Weiterbildung ohne ergänzendes ESF-Modul eingetreten sind. Die Anteile der Leistungszugänge in FuU mit ESF-Modul und in „103 b-Maßnahmen“ liegen demgegenüber mit 36 % bzw. 28 % deutlich unter den entsprechenden Anteilen im gesamten Bundesgebiet (vgl. oben). Auch die in dieser Hinsicht präziseren Angaben zu den Bewilligungen aus den Erfassungslisten in den Ämtern belegen für 1996 den hohen Anteil der für diese Zielpersonen nur mit Hilfe des ESF möglichen Eintritte in herkömmliche FuU-Maßnahmen.

Offenkundig haben sich die westdeutschen Arbeitsämter bisher insbesondere um die Qualifizierung der Personen bemüht, denen im Rahmen des AFG wegen der dort fehlenden Möglichkeit zum AFG-Unterhaltsgeld kaum eine Chance gegeben wird. 1996 wa-

ren dies 56 % aller Personen, denen im Ziel-3-Gebiet eine individuelle Hilfe zur Qualifizierung bewilligt wurde, das sind rund zwei Drittel der bundesweit vom Programm erreichten Personen dieser Zielgruppe.

Dafür wurden – vor allem noch 1995 – relativ weniger ESF-Mittel für die Finanzierung der Teilnahme an den Weiterbildungsmodulen und an den kurzzeitigen Maßnahmen auf der Grundlage des § 103 b AFG verausgabt. Gleichwohl konnte im bisherigen gesamten Zeitraum mit einem Anteil der Eintritte in die neuartigen ESF-Maßnahmen von insgesamt fast zwei Dritteln auch dem diesbezüglich innovativen Programmanspruch entsprochen werden.

Diese Schwerpunktsetzung der Förderung in Westdeutschland kann als Reaktion darauf betrachtet werden, daß hier der Anteil der Personen im Bestand aller registrierten Arbeitslosen, die keine Möglichkeit zu einem AFG-Unterhaltsgeld haben, im Vergleich zu Ostdeutschland und damit zum Bundesgebiet insgesamt deutlich höher ist. Insoweit haben die Arbeitsämter in den alten Bundesländern die Möglichkeiten zu einer entsprechend problemgerechten Zielgruppenorientierung des Programms positiv aufgegriffen. Dies drückt sich auch darin aus, daß im Ziel-3-Gebiet der Anteil der in die ESF-Hilfen zur Qualifizierung eingetretenen Frauen mit 50 % über dem Frauenanteil bei den Eintritten in ausschließlich AFG-geförderter Weiterbildung und im Arbeitslosenbestand lag (jeweils 44 %). Noch deutlicher spricht der hohe Anteil der Gruppe der Langzeitarbeitslosen und von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohten unter den 1996 in die ESF-Qualifizierung eingetretenen Personen für die Zielgruppenorientierung: 53 % der Eintritte (Bewilligungen) entfielen auf diese Gruppe. Bei den nur aus AFG-Mitteln finanzierten FuU-Maßnahmen sind 1996 im Westen lediglich 20 % aller Eintritte von Langzeitarbeitslosen erfolgt und das bei ihrem Anteil im Arbeitslosenbestand von 32 %.

Die besondere Zielgruppenorientierung im Westen hatte Konsequenzen für die Finanzierungsstruktur. Im Jahr 1996 lag der Interventionsatz des ESF im Westen mit einem Anteil von rund 46 % (Ziel 3 und 4 insgesamt) im Vergleich zum Anteil der ESF-Finanzierung im gesamten Bundesgebiet in Höhe von rund 34 % relativ hoch (gleichet sich aber mit dem niedrigen ESF-Anteil im Osten letztlich aus – vgl. unten).<sup>125)</sup> Weil mehrheitlich Personen in die Förderung aufgenommen wurden, denen aus AFG-Mitteln während einer FuU-Maßnahme nur die Kosten für den Lehrgang und sonstige Teilnahmekosten ersetzt werden konnten, aber nicht das Unterhaltsgeld, wiegt hier das pauschale ESF-Unterhaltsgeld besonders schwer. Eine höherer Kofinanzierungsanteil des AFG wäre nur zu erreichen gewesen, wenn die westdeutschen Arbeitsämter auf die Einbeziehung dieser Zielgruppe des Programms erheblich weniger Wert gelegt hätten – z. B. zugunsten der Förderung der Teilnahme an „103 b-Maßnahmen“, also der kurzzeitigen Qualifizierung von Personen, die (noch) Arbeitslosenunterstützung gemäß dem AFG bekommen.

<sup>125)</sup> Wäre die Berücksichtigung der Gesamtkosten für die sozialpädagogische Betreuung möglich, dann fielen der errechnete ESF-Anteil geringer aus – vgl. FN 124.

### Qualifizierungshilfen in Ostdeutschland (Ziel 1)

Auch in den neuen Bundesländern wurde das Programm bisher fast ausschließlich im Bereich der individuellen Hilfen zur Qualifizierung umgesetzt. Bis Ende 1996 wurden im Ziel-1-Gebiet mit rund 56 000 Personen 46 % aller bundesweit erreichten Personen in die Förderung aufgenommen.

Anders als im Westen ist die Förderung im Osten im Jahr 1995 eher langsam in Gang gekommen. 1995 betrug der Anteil an allen Leistungszugängen in die ESF-Förderung noch weniger als 40 %, stieg aber durch eine Verdopplung der Fallzahl im Jahr 1996 auf 50 %. Im Ziel-1-Gebiet wurden also in gleicher Zeit relativ mehr Personen in die Förderung aufgenommen als im Westen. Während dort die Zahl der Bewilligungen im Jahr 1996 unter der Zahl der Bewilligungen von 1995 lag, stieg die Zahl der daran indizierten Eintritte im Osten von rund 21 000 Personen im Jahr 1995 auf rund 35 000 Personen im Jahr 1996. Bemerkenswert ist die Entwicklung vor allem auch deshalb, weil in den Jahren 1995 und 1996 im Ziel-1-Gebiet nur 35 bzw. 39 % der gesamten ESF-Zuschüsse verausgabt wurden.

In dieser Entwicklung in Ostdeutschland drückt sich ein vom Westen abweichendes Profil der Förderstrukturen aus. Den Daten zu den ESF-Leistungszugängen zufolge, entfielen im gesamten bisherigen Förderzeitraum bis Ende 1996 im Ziel-1-Gebiet nur 15 % auf Zugänge in herkömmliche Qualifizierungsmaßnahmen ohne Modul, dagegen 45 % auf Maßnahmen mit ESF-Modul und 40 % auf die kurzzeitigen „103b-Maßnahmen“. Die für 1996 differenzierter mögliche Analyse der Bewilligungen bestätigt diesen Befund. Im Unterschied zum Westen bzw. abweichend vom Bundesgebiet insgesamt, ist in den neuen Bundesländern das Programmangebot zur Teilnahme an den neuartigen, das AFG qualitativ ergänzenden Qualifizierungsmaßnahmen in deutlich höherem Ausmaß aufgegriffen worden. Insoweit ist der gegenüber dem Westen noch 1995 eher verhaltene Beginn der Förderung erklärbar. Die Organisation und Umsetzung dieser Förderung ist zunächst zeitaufwendiger als die der im Westen mehrheitlich organisierten individuellen Eintritte von Personen ohne AFG-Leistungsanspruch auf Unterhalt in eine ohnehin stattfindende FuU-Maßnahme. Die kräftige Steigerung der Zahl der Zugänge in den Leistungsbezug im Jahr 1996 war anders als im Westen dann deshalb möglich, weil die verfügbaren Haushaltsmittel in diesem Jahr aufgrund der vorherigen Bewilligung der ESF-typischen Maßnahmen mit kürzerer Laufzeit noch nicht durch bereits in 1995 erfolgte Bewilligungen von ESF-Leistungen für die Teilnahme an den länger dauernden FuU-Maßnahmen weitgehend festgelegt waren.

Die ostdeutschen Arbeitsämter haben in ihre Förderentscheidungen deutlich weniger Personen einbezogen, die nach dem AFG kein Unterhaltsgeld bekommen können (24 % im Jahr 1996). Drei Viertel der 1996 eingetretenen Personen hatten einen Anspruch auf Lohnersatzleistungen nach dem AFG. Für sie konnte es also nur um das ESF-Uhg und Maßnahmekosten während des längstens drei Monate

dauernden ESF-Weiterbildungsmoduls gehen oder um die Maßnahmekosten für die Teilnahme an einer „103b-Maßnahme“ bei fortlaufender Arbeitslosenunterstützung. Deshalb war 1996 der Interventionsatz des ESF mit rund 26 % der Gesamtausgaben des Programms im Ziel-1-Gebiet deutlich niedriger als im Westen bzw. im Bundesgebiet insgesamt. Aufgrund der AFG-Finanzierung der von den Modulen ergänzten Teilnahme an FuU-Maßnahmen (einschl. AFG-Unterhaltsgeld) und des Lebensunterhalts bei den „103b-Maßnahmen“ lag der Anteil der Kofinanzierung des ESF aus AFG-Mitteln mit rund 73 % über der Schätzung im Finanzierungsplan von 62 % für den gesamten Programmzeitraum.

Personen ohne Unterhaltsgeldanspruch bzw. Arbeitslosenunterstützung gemäß AFG sind nicht etwa deshalb in Ostdeutschland deutlich weniger einbezogen worden als im Westen, weil die Ämter diese Zielgruppe weniger im Blick gehabt hätten. Der Anteil der Eintritte dieser Personengruppe lag 1996 in etwa in der Höhe ihres Anteils am Arbeitslosenbestand (24 %). Aufgrund der Sonderentwicklung des Arbeitsmarktes in Ostdeutschland gibt es hier bisher noch relativ weniger Personen unter den Arbeitslosen ohne Leistungsansprüche gemäß AFG.

Deshalb haben sich die ostdeutschen Ämter mehr auf die ergänzende Förderung von AFG-Leistungsempfängern in den neuartigen Maßnahmeangeboten des ESF beziehen können. Darin sind den ESF-Zielen entsprechend die besonderen Zielgruppen im Vergleich zur regulären AFG-Förderung wie im Westen überproportional erreicht worden. Unter den Eintritten in die Förderung 1996 (Bewilligungen) waren 38 % Langzeitarbeitslose bzw. davon Bedrohte gegenüber einem Anteil Langzeitarbeitsloser an den Eintritten in FuU-Maßnahmen ohne ESF-Ergänzung in Höhe von 29 % und einem Anteil Langzeitarbeitsloser im jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenbestand von 27 %. Mit rund 70 % lag der Anteil der Frauen an den Eintritten in die ESF-Förderung deutlich über dem Anteil der Frauen in Westdeutschland (50 %). Zum überwiegenden Anteil ist das ESF-BA-Programm in Ostdeutschland also für die ergänzende Förderung arbeitsloser Frauen eingesetzt worden. Ihr Anteil an den Eintritten lag noch über den im Vergleich zum Westen hohen Frauenanteilen bei den Eintritten in FuU-Maßnahmen ohne ergänzenden ESF-Förderung (63 %) und am jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenbestand im Ziel-1-Gebiet (60 %).

### Hilfen zur Beschäftigungsaufnahme

Bereits in den OP zu Ziel 1 und Ziel 3 wurde davon ausgegangen, daß die ESF-Hilfen zur Beschäftigungsaufnahme im Vergleich zu den individuellen Qualifizierungshilfen nur in eher geringem Umfang angenommen werden. Die Fallzahlen aus der Förderpraxis bestätigen dies nachdrücklich. Die Verlängerung der AFG-Eingliederungsbeihilfe (und AFG-Eingliederungshilfe für Behinderte) mit der ESF-Eingliederungsbeihilfe wurde bundesweit 1995 und 1996 nur in rund 1 500 Fällen bewilligt. Dies sind fast 90 % aller gewährten Hilfen zur Beschäftigungsaufnahme (rund 1 700 Fälle, also einschließlich der wenigen Bewilligungen eines Zuschusses zu Kinderbetreuungs-

kosten und von Mobilitätshilfen). Dabei wurde im bisherigen Zeitraum die ESF-Eingliederungsbeihilfe fast ausschließlich in Ostdeutschland bewilligt (91 %).

Die ESF-Eingliederungsbeihilfe ist eine Leistung an Betriebe. Vorausgesetzt ist, daß diese Betriebe zuvor mit Hilfe des AFG besonders schwer vermittelbare Arbeitslose eingestellt haben. Da die betriebliche Bereitschaft zur Inanspruchnahme der AFG-Eingliederungsbeihilfe sehr gering ist, überrascht die niedrige Zahl der bewilligten Fälle einer Verlängerung durch die ESF-Eingliederungsbeihilfe nicht. Angesichts des bei der hohen Arbeitslosigkeit verfügbaren Arbeitskräftepotentials ist die betriebliche Bereitschaft zur Annahme von Eingliederungsbeihilfen für besonders schwer Vermittelbare gering. Im Jahr 1996 wurden bundesweit rund 19 500 Einstellungen mit der Eingliederungsbeihilfe nach § 54 AFG unterstützt. Darauf bezogen betrug die Zahl der bewilligten Verlängerungen aus ESF-Mitteln rund 5 %.

Neben der AFG-Eingliederungsbeihilfe bestand ab 1995 auch das Angebot des Sonderprogramms des Bundes „Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose“. Dieses Programm war zunächst 1994 ausgelaufen und wurde erst nach der Festlegung der Richtlinien des ESF-BA-Programms wieder neu aufgelegt. Deshalb ist die ESF-Eingliederungsbeihilfe nicht auch als Verlängerung des Lohnkostenzuschusses aus dem sogenannten BHI-Programm konzipiert worden. Mit Hilfe des Sonderprogramms wurde 1995 die Einstellung von etwa 55 000 Langzeitarbeitslosen unterstützt, 1996 waren es rund 30 000 Langzeitarbeitslose. Hätte im hier betrachteten Zeitraum bereits die Möglichkeit der Anknüpfung mit der ESF-Eingliederungsbeihilfe bestanden, so hätte es womöglich eine höhere Fallzahl dieser ESF-Hilfe zur Beschäftigungsaufnahme an Arbeitgeber gegeben. Am nachrangigen Stellenwert dieser ESF-Leistung im ESF-BA-Programm hätte dies jedoch nichts geändert. Die generelle Arbeitsmarktsituation hat zu einer Verhärtung der Arbeitsmarktstrukturen geführt, die aufgrund (berechtigter oder auch unberechtigter) betrieblicher Vorbehalte nur schwerlich mit Einstellungshilfen für Langzeitarbeitslose und andere schwer Vermittelbare bekämpft werden kann.

#### *Qualifizierung bei Kurzarbeit*

Auf der Grundlage des EPPD zu Ziel 4 im Westen und im Rahmen des OP zu Ziel 1 im Osten kann neben der Zielgruppenförderung auch die Qualifizierung bei Kurzarbeit unterstützt werden. Für die Zeit der Gewährung von Kurzarbeitergeld aus dem AFG können Zuschüsse für die Teilnahme an beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen gegeben werden, wenn die vermittelten Qualifikationen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nützlich sind. Damit soll ein Beitrag zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit und zum Strukturwandel erbracht werden. Weil vor allem Kurzarbeiter im Rahmen der sogenannten „strukturellen“ Kurzarbeit, die faktisch ein zeitliches Hinausschieben geplanter Entlassungen darstellt, von Arbeitslosigkeit bedroht sind, soll die ESF-Unterstützung insbesondere auf diese Fälle konzentriert werden. Nach dem AFG soll vom Betrieb für „struktu-

rell“ Kurzarbeitende eine Qualifizierungsmaßnahme organisiert werden. Und seit Ende 1993 ist dies per Erlaß auch im Falle temporärer Arbeitsausfälle, also bei „konjunktureller“ Kurzarbeit, möglich. Abgesehen vom Kurzarbeitergeld selber bietet das AFG dafür jedoch keine weitere Hilfe.

Im Blick auf die Zahl der im Jahresdurchschnitt kurzarbeitenden Betriebe und Kurzarbeiter könnte man zunächst ein großes Potential für die Annahme dieses Förderangebots vermuten. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, daß kurzarbeitende Betriebe in der Regel nicht an einer Qualifizierungsmaßnahme für ihre Kurzarbeiter interessiert sind oder sich z. B. aufgrund organisatorischer Probleme bei der Planung und Gestaltung der Ausfallzeiten dazu nicht in der Lage sehen. Auch eventuelle Vorbehalte der Arbeitnehmer können hindernd wirken, die wegen einer Qualifizierung „für den Arbeitsmarkt“ befürchten, im Zuge eines Personalabbaus vorrangig entlassen zu werden. Im Falle von Betrieben mit „struktureller“ Kurzarbeit, insbesondere bei Beschäftigungsgesellschaften, kommt hinzu, daß sie ggf. aufgrund ihrer betriebswirtschaftlich angespannten oder gar prekären Lage schon Schwierigkeiten haben, die erforderlichen Eigenmittel für die Finanzierung der Sozialversicherungsbeiträge ihrer Kurzarbeiter aufzubringen. Um so mehr Probleme haben sie, die verlangte Eigenbeteiligung bei einer Qualifizierungsmaßnahme bereitzustellen.

Ohnehin nutzen nur relativ wenige Betriebe die Möglichkeit zur „strukturellen“ Kurzarbeit, an die der ESF-Zuschuß zur Qualifizierung vordringlich gerichtet ist. In Westdeutschland waren es z. B. 1996 im Jahresdurchschnitt mit 65 Betrieben nur etwas weniger als ein Prozent aller kurzarbeitenden Betriebe (mit etwas mehr als drei Prozent aller Kurzarbeiter), in Ostdeutschland mit 146 Betrieben nur rund vier Prozent (mit rund 16 % aller Kurzarbeiter). So betrachtet ist das Potential für die ergänzende Förderung aus dem ESF relativ klein. Die Planzahl im OP zu Ziel 1 mit über 170 000 Kurzarbeitern in ESF-Qualifizierung in der Zeit von 1994 bis 1999 war offenbar noch vor dem Hintergrund der ostdeutschen Sondersituation mit der sogenannten „Kurzarbeit-Null“ kalkuliert und daher schon zu Programmbeginn überhöht geschätzt.

Zwar waren keine hohen Fallzahlen in diesem Maßnahmebereich des ESF-BA-Programms zu erwarten. Aber auch gemessen an realistisch niedrigen Erwartungen ist die bisherige Umsetzung sehr begrenzt. Aufgrund der anfänglichen Verzögerungen in der Genehmigung des zunächst befristeten EPPD und der sonstigen Anlaufschwierigkeiten bei der organisatorisch für Betriebe anspruchsvollen Umsetzung von Qualifizierungsmaßnahmen für Kurzarbeiter kam es erst 1996 zu Förderfällen in nennenswerter Zahl. Bis Ende 1996 wurden nur 30 kurzarbeitende Betriebe mit rund 2 600 geförderten Kurzarbeitern in den Erfassungslisten registriert. Im Jahresdurchschnitt waren es in den alten und neuen Bundesländern jeweils sechs Betriebe mit durchschnittlich insgesamt 460 Kurzarbeitern im Westen und 220 Kurzarbeitern im Osten. Allerdings handelt es sich hier um eine Untererfassung. Aufgrund der Besonderheiten

der Registrierung von Kurzarbeitern konnte eine durchaus kräftige Zunahme der Zahl der Qualifizierungsfälle gegen Ende 1996 um mehrere hundert Personen statistisch erst 1997 berücksichtigt werden.

Aus den geringen Fallzahlen sollte nicht gefolgert werden, das ESF-Angebot eines Zuschusses zu den Kosten der Qualifizierung bei Kurzarbeit sei verfehlt und deshalb zukünftig verzichtbar. Vielmehr geht es erstens um die Frage, ob kurzarbeitende Betriebe in der Ausfallzeit überhaupt zur Organisation einer Qualifizierungsmaßnahme bereit und in der Lage sind, zweitens darum, ob diese Bereitschaft mit dem materiellen Anreiz des ESF-Zuschusses hinreichend verstärkt oder auch erst geweckt werden kann.

In den Jahren 1994 bis 1996 haben im gesamten Bundesgebiet im Jahresdurchschnitt nur sehr wenige Betriebe ihre Kurzarbeiter qualifiziert, dies aber in aufsteigender Tendenz. 1996 waren es 0,6 % aller kurzarbeitenden Betriebe bzw. rund 19 % aller Betriebe in „struktureller“ Kurzarbeit. Von diesen „strukturell“ kurzarbeitenden Betrieben haben wiederum im Jahresdurchschnitt 31 % das ESF-Angebot genutzt und damit 38 % aller Kug-Bezieher dieser Betriebe qualifiziert – unterstellt, der ESF-Zuschuß wurde nur an Betriebe in „struktureller“ Kurzarbeit gewährt.

Berücksichtigt man also, daß die Fallzahlen der ESF-Förderung bezogen auf die Betriebe, die überhaupt in der Ausfallzeit bei Fortzahlung des Kurzarbeitergeldes qualifizieren, nicht unbedeutend sind, und daß die Bereitschaft von Betrieben (einschließlich Beschäftigungsgesellschaften) zu entsprechenden Maßnahmen zunimmt – wenn auch bisher noch auf sehr niedrigem Niveau, so könnte eine Erhöhung des materiellen Anreizes und ggf. auch die Unterstützung bei der Entwicklung geeigneter Qualifizierungskonzepte zukünftig dazu führen, daß mehr kurzarbeitende Betriebe dieses einzige präventive Instrument des ESF-BA-Programms annehmen.

#### (d) Fazit

Insgesamt betrachtet ist das Programm im bisherigen Förderzeitraum vom Frühsommer 1995 bis Ende 1996 erfolgreich umgesetzt worden. Es ist sowohl gelungen, die anvisierten Zielgruppen zu erreichen, als auch die Teilnahme an den neuen, nach dem AFG nicht möglichen Maßnahmen im Bereich der Hilfen zur Qualifizierung zu realisieren. In dieser Hinsicht trägt das Programm zu Recht den Beinamen „AFG-Plus“. Für rund 120 000 Personen in West- und Ostdeutschland wurde eine qualitativ ergänzende Förderung zur AFG-Förderung realisiert. Auf diese Weise konnte auch mit der Kofinanzierung dem Prinzip der Additionalität entsprochen werden.

Unterschiedliche Ausprägungen der Förderstrukturen im Vergleich der alten und neuen Bundesländer zeigen, daß die Arbeitsämter das Programm im Rahmen seiner Vorgaben flexibel umgesetzt haben. Damit konnte der jeweiligen Problemlage auf den Arbeitsmärkten Rechnung getragen werden. Aufgrund der kurzen Laufzeit des Programms ließ sich bisher noch nicht ermitteln, ob es den geförderten Personen nach Abschluß ihrer Maßnahmen auch gelungen ist,

auf den durch hohe Arbeitslosigkeit geprägten Arbeitsmärkten in der Konkurrenz zu anderen Arbeitsplatzsuchenden in Beschäftigung zu gelangen. Diese Frage wird erst zukünftig beantwortbar sein (vgl. 5.2).

Bezogen auf die in den GFK und OP zu Ziel 1 und Ziel 3 bzw. dem EPPD geschätzten Fallzahlen zu einzelnen Personengruppen und Maßnahmebereichen gab es auch Abweichungen. Zur Erklärung reicht der notwendige Hinweis darauf nicht aus, daß das erste der zwei hier betrachteten Förderjahre als Einführungsjahr noch von typischen Anlaufschwierigkeiten gekennzeichnet war.

Hinsichtlich der Zielgruppen bei den Hilfen zur Qualifizierung haben die Arbeitsämter mit ihren Bewilligungen innerhalb der generellen Vorgaben des Programms deshalb Schwerpunkte zugunsten der Langzeitarbeitslosen und davon Bedrohten sowie Berufsrückkehrerinnen gesetzt, weil für diese Gruppen wesentlich ungünstigere Förderbedingungen im AFG bestehen als für Jugendliche und Behinderte. Daß die Förderung bisher überwiegend im Bereich der individuellen Qualifizierung und zwar primär für diese Gruppen erfolgte, ist vor dem Hintergrund knapper ESF-Mittel als sinnvolle Reaktion auf die Problemlage auf dem Arbeitsmarkt und die günstigeren AFG-Möglichkeiten für die Förderung Jugendlicher und Behinderter zu bewerten.

Demgegenüber sind die Hilfen zur Beschäftigungsaufnahme und für die Qualifizierung bei Kurzarbeit bisher nur in sehr geringem Maße umgesetzt worden. Hier liegt der Grund eindeutig in der geringen betrieblichen Akzeptanz des Förderangebots. Für die Förderung der Qualifizierung bei Kurzarbeit zeichnen sich gleichwohl auf bisher noch niedrigem Niveau für die Zukunft zunehmende Fallzahlen ab.

Grundsätzlich sollten die in den OP bzw. EPPD erfolgten Schätzungen der im gesamten Förderzeitraum rechnerisch möglichen Fallzahlen bei den Zielgruppen und Maßnahmebereichen nicht als „buchhalterisches Soll“ interpretiert werden. Ein derartiges Verständnis würde jedem Programm mit längerer Laufzeit die erforderliche Flexibilität in der problembezogenen und zielorientierten Umsetzung nehmen. Vielmehr geht es um wünschenswerte Schwerpunktsetzungen auf einem trotz aller strukturellen Verhärtungen dynamischen Arbeitsmarkt bei sich wandelnden institutionellen Rahmenbedingungen. Größere Abweichungen während der Laufzeit müßten dann erst noch in Hinblick auf Zielverträglichkeit betrachtet werden, um ggf. das Programm zu modifizieren.

So gesehen besteht nach den hier vorgestellten Befunden bisher kein grundsätzlicher Veränderungsbedarf. Rechnet man die Zahl der bisher in die Hilfen zur Qualifizierung einbezogenen Zielpersonen auf die gesamte Laufzeit hoch, so liegt das Programm trotz der nur zweijährigen, gegenüber der Planung um ein Jahr verkürzten Laufzeit „im Plan“. Diese Hochrechnung muß aber unterstellen, daß sich bei gleichbleibender Problemlage auf dem Arbeitsmarkt auch der institutionelle Kontext des Programms nicht ändert. Kleinere Änderungen des Programms hat es bereits mit Wirkung ab Jahresanfang 1997 als Ergebnis der Erfahrungen in der bisherigen Umsetzung gegeben. Mit dem

Arbeitsförderungsreformgesetz (AFRG) ändert sich der institutionelle Rahmen des Programms erheblich. Auf beide Änderungen wird im folgenden Ausblick nun abschließend näher eingegangen.

## 5.2 Ausblick

Nach allen einschlägigen Voraussagen zur weiteren Entwicklung der Arbeitsmärkte in den alten und neuen Bundesländern wird es im Sinne der ESF-Ziele und der AFG-Ziele auch zukünftig erforderlich sein, den mit dem ESF-BA-Programm gewählten Ansatz einer zielgruppenorientierten Qualifizierungs- und Arbeitsförderung in Ergänzung zur nationalen Arbeitsförderung weiter zu verfolgen – und zwar auch über die derzeit bis 1999 begrenzte Laufzeit des Programms hinaus.

Ein kräftiger Rückgang der Arbeitslosigkeit ist bei den gegebenen Rahmenbedingungen vorerst nicht absehbar. Die auf die Förderung von Chancengleichheit ausgerichtete selektive Arbeitsmarktpolitik entsprechend dem ESF-Ziel 3 kann den auf dem Arbeitsmarkt ansonsten Benachteiligten helfen und darüber indirekt auch zur Beweglichkeit des Arbeitsmarktes insgesamt beitragen. Und wo es mit Mitteln der Arbeitsmarktpolitik möglich ist, Arbeitslosigkeit vorbeugend zu vermeiden, sollte dies im Sinne des ESF-Ziel 4 so weit wie möglich auch strukturfördernd gestaltet werden. Für die neuen Bundesländer bleibt auf absehbare Zeit, daß die (auch für einige Regionen in den alten Bundesländern wünschbare) partielle Verknüpfung beider Förderansätze im Rahmen von Ziel 1 einen wichtigen Ansatz zur Bekämpfung der regionalspezifischen Problemlagen darstellt. Schließlich sollte auch die Vorbildfunktion der ESF-Förderung für die Weiterentwicklung des nationalen Arbeitsförderrechts nicht übersehen werden.<sup>126)</sup>

Mit Jahresbeginn 1997 wurden die Richtlinien zum ESF-BA-Programm in Teilen modifiziert. Ob es wie bisher gelingt, die Förderung aus dem AFG mit Hilfe des ESF qualitativ zu ergänzen und dabei womöglich noch besser als bisher umzusetzen, wird zunächst davon abhängen, ob die mit den Veränderungen erwünschten Effekte realisiert werden können. Die modifizierten Richtlinien werden im Folgenden unter diesem Aspekt kurz vorgestellt.

Daneben wird die Umsetzung des Programms in nächster Zeit von aktuellen Änderungen in der Steuerung des AFG-Haushaltes der BA beeinflusst werden. Bereits im zweiten Halbjahr von 1996 war (zunächst im Ziel-3-Gebiet) bei einigen Arbeitsämtern eine Zurückhaltung bei weiteren Bewilligungen von Eintritten in die ESF-Förderung erkennbar, weil mit der damals ungewissen Haushaltssituation für die Instrumente des AFG im Jahr 1997 der dann verfügbare Umfang von AFG-Mitteln für die erforderliche Kofinanzierung noch nicht feststand (vgl. Kap. 4.2). Aufgrund der Haushaltsentscheidung der Bundesregierung für 1997 ist in den ersten vier Mo-

naten von 1997 die Zahl der Eintritte in AFG-geförderte Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung bundesweit um rund 30% gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum zurückgegangen. Gegenwärtig zeichnet sich ab, daß aufgrund der insgesamt gestiegenen Arbeitslosigkeit und des damit verbundenen Ausgabenwachstums bei der Arbeitslosenversicherung z. B. im ohnehin reduzierten Mittelansatz für die Förderung der beruflichen Weiterbildung Arbeitsloser weitere Einsparungen erforderlich werden, wenn der Bund nicht einspringt. Daher könnte im Verlaufe von 1997 die Situation eintreten, daß wegen einer weiteren einsparbedingten Reduktion der AFG-Mittel für aktive Arbeitsförderung auch für die Kofinanzierung der ESF-Förderung weniger Mittel als von den Ämtern veranschlagt bereitstehen. Weil das ESF-BA-Programm entsprechend den EU-Vorgaben so geregelt ist, daß mit den ESF-Mitteln die AFG-Mittel nur ergänzt und nicht ersetzt werden können, kann nicht ausgeschlossen werden, daß die Umsetzung des Programms in diesem Jahr nicht im erhofften Ausmaß realisiert wird.

Schließlich wird sich aktuell und auch mittelfristig deshalb eine neue Situation ergeben, weil mit Änderungen des AFG ab April 1997 das Programm selber bereits geändert werden mußte. Im Zuge der Ablösung des AFG durch das Sozialgesetzbuch III (SGB III) ab Januar 1998 wurde vorab u. a. das Instrumentarium der aktiven Arbeitsförderung nach dem AFG erweitert. Damit wurde zunächst eine Einschränkung des Maßnahmespektrums der ergänzenden ESF-Förderung erforderlich. Für die Zeit ab 1998 wird die Einführung des SGB III eine weitergehende Anpassung des ESF-BA-Programms an den nun grundsätzlicher geänderten institutionellen Kontext der nationalen Arbeitsförderung notwendig machen. Auch darauf soll hier noch kurz eingegangen werden.

### 5.2.1 Modifizierte Programmrichtlinien ab Januar 1997

Im Verlauf der bisherigen Programmumsetzung wurden Erfahrungen gesammelt, die aus der Sicht der programmumsetzenden BA und auch aus der Sicht der Begleitforschung einige Änderungen der Richtlinien des Programms nahelegten. Dabei handelte es sich zum Teil um Vorschläge, die der Vereinfachung des Förderrechts bei einzelnen Leistungen dienen, insbesondere bei den Hilfen zur Qualifizierung, und zum Teil um Vorschläge, die als Reaktion auf eine unbefriedigende Annahme der bisherigen Förderangebote im Bereich der Hilfen zur Beschäftigungsaufnahme und der Förderung der Qualifizierung bei Kurzarbeit zu bewerten sind.<sup>127)</sup> In Verhandlungen zwischen der BA, dem BMA und der EU wurde

<sup>126)</sup> So gesehen wäre es nicht wünschenswert, wenn der ESF im Zuge der anstehenden Reform der Europäischen Strukturfonds zurückgefahren würde. Zur derzeitigen Diskussion über die Reform der EU-Strukturfonds vgl. z. B. Cuny 1997.

<sup>127)</sup> Auch in der Definition der Zielgruppen ist eine kleine Veränderung erfolgt. Bisher hieß es bei der Zielgruppe der „Arbeitnehmer, insbesondere Frauen“, daß sie gefördert werden können, wenn sie in den Beruf zurückkehren wollen oder über „keine ausreichende berufliche Qualifikation“ verfügen. Das Wort „ausreichend“ ist nun gestrichen. Nach Einschätzung des zuständigen Fachreferats der BA hat dies aber voraussichtlich keine weiteren praktischen Konsequenzen, weil im Sinne des Leistungsrechts in den Durchführungsanweisungen wie bisher davon ausgegangen werden kann, daß dann eine Fördermöglichkeit besteht, „wenn kein oder kein verwertbarer (auf die Eingliederung bezogener) beruflicher Abschluß vorliegt“ (DA Nr. 2.3. Abs. 2).

schließlich eine Änderung der Richtlinien zum Programm beschlossen, die mit Wirkung ab dem 1. Januar 1997 in Kraft trat (vgl. dazu die Übersicht auf der nächsten Seite).

Bei den kleineren Änderungen zu einzelnen Leistungen im Bereich der Hilfen zur Qualifizierung ging es vor allem darum, das ESF-Leistungsrecht an das entsprechende Leistungsrecht in den ergänzten AFG-Maßnahmen anzupassen. Zum einen wird damit die konkrete Abwicklung der Förderung in den Ämtern erleichtert, zum anderen können auf diese Weise auch spezifische Schwächen in der bisherigen Umsetzung dieser Leistungen bereinigt werden.

Dazu zählt z. B., daß die Berechnung der Fahrtkosten bei der Teilnahme an einem Modul nun so wie während der ergänzten FuU-Maßnahme erfolgt, also bürokratischer Aufwand vermindert und die bisher nicht einsehbare Schlechterstellung für die Teilnehmer während des Moduls aufgehoben werden kann. Pendelfahrten während eines Auslandspraktikums können jetzt bezuschußt werden. Ein anderes wichtiges Beispiel ist, daß nun die anfallenden Kosten für eine freiwillige Krankenversicherung übernommen werden können, weil die zuvor nur mögliche Krankenversicherungspauschale u. U. nicht ausreichte und Teilnehmer bzw. Teilnehmerinnen sich deshalb nicht versicherten. Und jetzt ist die vorherige sechsmonatige Beschränkung der Aufstockung des Zuschusses auf Kinderbetreuungskosten für Teilnehmerinnen an FuU-Maßnahmen aufgehoben, so daß sie ihre Kinderbetreuung während der gesamten Maßnahmedauer besser finanzieren können. Auch im Bereich der Hilfen zur Beschäftigungsaufnahme wurde die sechsmonatige Beschränkung des Zuschusses zu den Kinderbetreuungskosten gestrichen, nach wie vor kann der Zuschuß aber nur während der AFG-gestützten Zeit vor Bezug der ESF-Eingliederungsbeihilfe gewährt werden.

Änderungen hinsichtlich der Art der Qualifizierungsmaßnahmen bzw. der Finanzierung der Teilnahme gab es ab Januar 1997 in zweierlei Hinsicht.

Erstens wurde die Möglichkeit zur Teilnahme an Teilzeit-Modulen mit verdoppelter Laufzeit (bis zu 24 statt 12 Wochen) eingeführt. Zuvor waren Personen, die an einer Teilzeit-FuU-Maßnahme teilnehmen und auch während der ergänzenden Modulzeit aufgrund persönlicher Verhältnisse nur die Möglichkeit zur Teilzeit haben, faktisch von der Teilnahme an einem ergänzenden ESF-Modul ausgeschlossen.

Zweitens wurde nach Verabschiedung der veränderten Richtlinien noch nachträglich die Finanzierung der Maßnahmekosten bei den „103b-Maßnahmen“ verbessert. Statt des vorherigen, nach Berichten aus der Praxis nicht selten zu niedrigen Zuschusses von maximal 7,- DM pro Stunde sollten nun diese Kosten wie auch bei den Modulen und im AFG-Leistungsrecht übernommen werden können. Allerdings war schon zu diesem Zeitpunkt absehbar, daß es die „103b-Maßnahmen“ aufgrund bevorstehender Änderungen im AFG zukünftig nicht mehr im ESF-BA-Programm geben wird (vgl. nächste Seite).<sup>128)</sup>

<sup>128)</sup> Deshalb sind sie in der Übersicht S. 30ff. zum aktuellen Stand der Richtlinien nicht mehr aufgeführt.

Wie sich die einzelnen leistungsrechtlichen Änderungen in der Förderpraxis auswirken werden bzw. schon bei den Bewilligungen von Neufällen seit Jahresbeginn nützlich wurden, kann derzeit nicht gesagt werden. Wichtiger dürften die Änderungen sein, die bei den Hilfen zur Beschäftigungsaufnahme und zur Qualifizierung bei Kurzarbeit das Förderpotential erweitern.

Anders als bisher kann die ESF-Eingliederungsbeihilfe seit Jahresbeginn 1997 nicht mehr nur im Anschluß an die AFG-Eingliederungsbeihilfe (und AFG-Eingliederungshilfe für Behinderte) gewährt werden, sondern auch im Anschluß an den Lohnkostenzuschuß aus dem Sonderprogramm der Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose (BHI-Programm).

Wie bereits in Kap. 5.1 resümiert, ist die ESF-Eingliederungsbeihilfe wohl nicht zuletzt deshalb in der Praxis kaum angenommen worden, weil nur relativ wenige Betriebe überhaupt die vorausgesetzte AFG-Hilfe in Anspruch nehmen bzw. die Mehrzahl aller Betriebe auf die entsprechend subventionierte Einstellung besonders schwer vermittelbarer Arbeitsloser verzichten. Ebenfalls wurde oben darauf hingewiesen, daß eine Verlängerung der Lohnkostensubvention des BHI-Programms mit der ESF-Eingliederungsbeihilfe sinnvoll wäre. Allerdings ist nicht zu erwarten, daß die ESF-Eingliederungsbeihilfe nun in großer Zahl umgesetzt werden kann. Dazu ist auch die bisherige Zahl der Zuschüsse nach dem BHI-Programm zu gering und zudem aufgrund der generellen betrieblichen Zurückhaltung bei Einstellungen von 1995 auf 1996 rückläufig. Gleichwohl bietet sich nun für die Arbeitsämter die Chance, die Einstellung und Weiterbeschäftigung der Zielgruppen dieses Instruments mehr als bisher zu unterstützen. Unter Umständen kann die ESF-Eingliederungsbeihilfe sogar als zusätzlicher Anreiz für die Annahme des BHI-Zuschusses dienen, dessen Umsetzung also indirekt wieder beleben. Dabei könnte auch die jetzt neu eingeführte Möglichkeit der Finanzierung einer sozialpädagogischen Betreuung außerhalb des Betriebes während der Laufzeit der AFG-Einstellungshilfen, des Lohnkostenzuschusses aus dem BHI-Programm oder auch der ESF-Eingliederungsbeihilfe helfen.

In Veränderungen des Leistungsspektrums bei der Förderung der Qualifizierung von Kurzarbeitern auf der Grundlage des aus dem AFG weiter gezahlten Kurzarbeitergeldes sind mittlerweile nützlich erscheinende Konsequenzen aus der bisher unbefriedigenden Umsetzung gezogen worden. Dies deckt sich mit den hier bei der Untersuchung zu diesem Maßnahmebereich gezogenen Schlußfolgerungen.

Im Kern ist mit der Änderung die Höhe der ESF-Leistung an kurzarbeitende Betriebe für die Organisation von beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen in der Ausfallzeit geändert worden. Für alle infragekommenden Betriebe mag sich nun der Umstand als zusätzlicher Anreiz darstellen, daß die Maßnahmekosten nicht mehr nur bis zu 7,- DM pro Stunde, sondern in Anlehnung an die im AFG übliche und auch bei den individuellen Hilfen zur Qualifizierung im ESF-BA-Programm vorgesehene Regelung höher be-

Stand 1. April 1997

**Fördermöglichkeiten des Europäischen Sozialfonds (ESF)**

(nach den Richtlinien für aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds mitfinanzierte zusätzliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Bereich des Bundes)

bei Qualifizierung

Art der Leistung	notwendige Qualifizierung §§ 46 (3) oder 56 (1) AFG	Module		
		Sprachkenntnisse	Allgemeinbildung	Auslandspraktika
<b>ESF-Unterhaltsgeld</b> ● in Höhe des Uhg/BAB/Übg/Abg zu Beginn der AFG-Maßnahme oder ● pauschal West: 1 250,-/1 050,-; Ost: 1 050,-/900,- DM pro Monat	●	●	●	●
<b>Krankenversicherung</b> ● Übernahme der anfallenden Kosten für eine freiwillige Kranken-, Pflegeversicherung ohne Anspruch auf Krankengeld	●	●	●	●
<b>Lehrgangsgebühren</b> ● Übernahme der Lehrgangsgebühren in Anlehnung an § 45 AFG i. V. mit A FuU; für Auslandspraktika bis zu 2,50 DM pro Betreuungsstunde		●	●	●
<b>Fahrkosten</b> ● Übernahme der Fahrkosten in Anlehnung an § 45 AFG i. V. mit A FuU		●	●	
<b>Familienheimfahrten</b> ● bei auswärtiger Unterbringung im Regelfall eine je Monat; Übernahme der Kosten in Anlehnung an § 45 AFG i. V. mit A FuU		●	●	
<b>Unterkunft und Verpflegung</b> ● bei auswärtiger Unterbringung Erstattung der Kosten für Unterkunft (höchstens 420,- DM/Monat) und Verpflegung (höchstens 240,- DM/Monat)		●	●	●
<b>An- und Rückreise</b> ● Übernahme der Kosten für An- und Rückreise (Bahnfahrt II. Klasse)				●
<b>Pendelfahrten</b> ● Gewährung eines monatlichen Pauschbetrages für Pendelfahrten zwischen Unterkunft und Ausbildungsstätte in Höhe der anfallenden Kosten für öffentliche Verkehrsmittel oder bei Benutzung eines sonstigen Verkehrsmittels pauschal 0,20 DM pro km				●
<b>Kinderbetreuungskosten</b> ● Übernahme der notwendigen Kosten für die Kinderbetreuung bis zu 120,- DM pro Kind und Monat; in Härtefällen bis zu 250,- DM pro Kind und Monat	●	●	●	●

## bei Beschäftigungsaufnahme

Art der Leistung	Höhe	Dauer
Verlängerung der AFG-Förderung EB, EH und BHI	bis zu 400 DM/Monat bei Vollzeit	höchstens 6 Monate
	bis zu 300 DM/Monat bei Teilzeit (mind. 18 Std.)	
Kinderbetreuungskosten für Allein-erziehende bei Bezug von EB, EH und BHI	bis zu 120 DM/Kind und Monat	während EB, EH, EZ oder BHI-Förderung
Mobilitätshilfe zusätzlich zum Umzugskostenzuschuß nach A FdA	Pauschale 1 500,- DM	einmalig

## bei Qualifizierung während des Bezuges von Kurzarbeitergeld

Art der Leistung Art der Maßnahme	Beiträge zur Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung	Lehrgangsgebühren	Fahrtkosten
Qualifizierung während Kurzarbeitergeldbezug	ganz oder teilweise Erstattung in besonders begründeten Einzelfällen (Entscheidung durch HSt)	in Anlehnung an § 45 AFG i. V. mit A FuU	Pauschale von 5,- DM je Unterrichtstag

sozialpädagogische Betreuung bei den individuellen Hilfen bei Qualifizierung und bei Beschäftigungsaufnahme

zuschußt werden können. Die typischen Organisationsprobleme von Qualifizierung bei Kurzarbeit wie auch das weitgehende Fehlen geeigneter modularer Bildungskonzepte sind damit aber nicht behoben.

Für Betriebe bzw. ihre nach den Regeln des AFG für „strukturelle“ Kurzarbeit geschaffenen gesonderten betriebsorganisatorischen Einheiten (häufig als Beschäftigungsgesellschaft), die sich in Not befinden, geht es oft weniger um einen Anreiz als darum, überhaupt hinreichende Mittel für die Qualifizierung zu haben. Für sie stellt die neue Regelung eine eindeutige Verbesserung dar. Solchen Betrieben können nach Einzelfallprüfung zudem – ebenfalls eine Neuerung – die Sozialversicherungsbeiträge während der Qualifizierungszeit erstattet werden. Die gegen Jahresende 1996 einsetzende und relativ kräftige Steigerung der gleichwohl insgesamt noch niedrigen Fallzahlen belegt, daß mit dieser Änderung die zukünftige Umsetzung des Ziel-4-Teils des Programms erfolgreicher werden kann.

Insgesamt kann für die ab Januar 1997 gültigen Änderungen der Richtlinien festgehalten werden, daß sich in ihnen der typische Lernprozeß von Programmverantwortlichen und Programmumsetzern aus den ersten Umsetzungserfahrungen mit einem längerfristigen Programm ausdrückt. Vorab nicht gesehene Umsetzungsschwierigkeiten bei einzelnen Leistungen veranlaßten Nachbesserungen und die bei den Hilfen zur Beschäftigungsaufnahme und bei der Un-

terstützung beruflicher Qualifizierungsmaßnahmen bei Kurzarbeit quantitativ unbefriedigende betriebliche Annahme des bisherigen Förderangebots legte eine entsprechende Ausweitung des Leistungsspektrums in diesen Programmteilen nahe.

### 5.2.2 Perspektiven des Programms im Kontext der AFG-Reform

Im März 1997 wurde im Bundestag das „Gesetz zur Reform der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Reformgesetz – AFRG)“ beschlossen. Vorausgegangen war eine mehrjährige Auseinandersetzung in der politischen und wissenschaftlichen Öffentlichkeit über den geeigneten Weg zur Verbesserung der Arbeitsförderung, die in Reaktion auf die Problemlage auf dem Arbeitsmarkt im Grundsatz von allen beteiligten Seiten für notwendig gehalten wurde.<sup>129)</sup> Das Gesetz gliedert sich vor allem in zwei Teile. Mit dem neuen Sozialgesetzbuch III wird ab Januar 1998 das AFG abgelöst. Mit Artikel 11 des Gesetzes sind schon ab April 1997 einige Neuerungen vorab in Kraft gesetzt, d. h. in das nur noch bis Jahresende 1997 gültige AFG aufgenommen. Auf die darin auch enthaltenen neuen Regelungen zur Organisation und Implementation der Arbeitsförderung durch die BA wird weiter unten gesondert eingegangen (Kap. 5.2.3).

<sup>129)</sup> Die wichtigsten Positionen und Etappen in dieser Debatte sind zusammengefaßt von Kress (1996).

An dieser Stelle soll auf eine grundsätzliche Bewertung dieser Neukonstruktion der nationalen Arbeitsförderung in der Bundesrepublik Deutschland verzichtet werden. Nach wie vor ist die nun verabschiedete Ablösung des AFG politisch sehr kontrovers, wird von den Sozialpartnern konträr eingeschätzt und auch in der wissenschaftlichen Öffentlichkeit sind erhebliche Vorbehalte geäußert und andere Reformvorschläge entwickelt worden.<sup>130)</sup> Abgesehen von den unterschiedlichen Bewertungen der neuen Philosophie des Gesetzes und seiner einzelnen Regelungen ist hier vor allem wichtig, daß für die Einschätzung der Mehrzahl der Wirkungen der neuen und der veränderten alten Instrumente aktiver Arbeitsförderung wie auch der Wirkungen des veränderten Leistungsrechts im Bereich der sogenannten „passiven“ Arbeitsförderung bisher keine wissenschaftlich hinreichend gestützten ex-ante-Evaluationen vorliegen. Deshalb kann hier nur ansatzweise abgeschätzt werden, welche Konsequenzen aus der Reform für den zukünftigen Einsatz des ESF-BA-Programms resultieren werden. Gewiß ist, daß das Programm geändert werden muß, um wie bisher im Sinne des ESF an die nationale Arbeitsförderung qualitativ ergänzend anschließen zu können. Absehbar ist darüber hinaus, daß sich mit der Änderung des institutionellen Umfelds des Programms auch seine Wirkungsbedingungen mehr oder weniger verändern werden.

Das neue SGB III soll laut Begründung des Gesetzes die Arbeitsförderung verstärkt auf den regulären Arbeitsmarkt ausrichten und damit die bisherige gleichzeitige Förderung des sogenannten „zweiten Arbeitsmarktes“ zurückführen. Dafür ist ausdrücklich auf die Verantwortung der Nachfrager und Anbieter auf dem Arbeitsmarkt abgestellt und sind insbesondere die Arbeitslosen in die Pflicht genommen. Der Vorrang der Arbeitsvermittlung vor der aktiven Arbeitsförderung und Lohnersatzleistungen ist herausgestellt und entsprechende Anpassungen sind vorgenommen (z. B. Zumutbarkeit von Arbeitsverhältnissen jetzt ohne den vorherigen Berufsschutz bereits ab April 1997 gemäß § 103 b neu AFG).

In der Zielgruppenorientierung wird das neue Gesetz wie in der Vergangenheit das AFG die Anschlußmöglichkeiten des ESF Ziel 3 sicherstellen können. Zwar sind die expliziten Zielsetzungen des § 2 AFG nun nicht mehr enthalten. Aber als allgemeine Aufgabe der Arbeitsförderung gilt u. a. nach wie vor, daß „die Möglichkeiten von benachteiligten Ausbildungs- und Arbeitsuchenden für eine Erwerbstätigkeit verbessert ... werden“ (§ 1 SGB III). Die Aufgabe der Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit ist in einem eigenen Paragraphen herausgestellt (§ 6), ebenso die Aufgabe der Frauenförderung, die nun explizit auch als Auftrag an die zeitliche, sachliche und organisatorische Gestaltung der aktiven Arbeitsförderung formuliert ist (§ 8). Ob sich für die ergänzende ESF-Förderung Behinderter eine neue Sachlage ergibt, bleibt noch abzuwarten. Mit Vorab-Wirkung ab April 1997 ist die zum Jahresbeginn 1997 eingeführte Aufhebung der Reha-Förderung als

Pflichtleistung nun in modifizierter (darin erst noch näher zu betrachtender) Form wieder rückgängig gemacht worden.

Im Bereich der Instrumente aktiver Arbeitsförderung wird es viele Änderungen geben, die zum Teil auch von den Gegnern des Gesetzes als Verbesserung angesehen werden. Dazu zählt z. B. bei den ESF-relevanten Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung die Einführung sogenannter „Maßnahmeteile“, die als Weiterbildungsmodule verstanden werden können (§ 91). Die ESF-Module werden aber weiter nützlich sein, weil die SGB-III-Weiterbildung<sup>131)</sup> nach wie vor die überwiegende Vermittlung allgemeinbildender Kenntnisse ausschließt (§ 87 Abs. 2). Welche Konsequenzen die leistungsrechtlichen Änderungen des Gesetzes z. B. für den Zugang in Weiterbildung haben werden, ist derzeit nicht eindeutig absehbar. Aller Voraussicht nach wird auch zukünftig die bisher erfolgreich umgesetzte Einbeziehung von Personen ohne Leistungsansprüche durch die ESF-Förderung wichtig bleiben, weil das Gesetz noch stärker als zuvor im AFG die Möglichkeit zur Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung auf den Kreis arbeitsloser Leistungsempfänger eingrenzt.

Mit der Vorab-Einführung des neuen Maßnahmetyps der „Trainingsmaßnahme“ (§§ 48 ff. SGB III) in das AFG (§§ 53 a, 53 b neu) ab April 1997 hat das ESF-BA-Programm ein wichtiges „Standbein“ verloren. Die bisher auf der Grundlage des § 103 b AFG nur mit Hilfe des ESF mögliche Bezuschussung der Teilnahme der Zielgruppen der sogenannten „103b-Maßnahme“ ist nun in das AFG aufgenommen. Nachdem diese Maßnahme bereits in der zweiten Hälfte von 1996 als § 134 a für die Bezieher von Arbeitslosenhilfe in das AFG eingeführt wurde, kann sie jetzt auch für Bezieher von Arbeitslosengeld aus AFG-Mitteln finanziert werden. Damit entfällt die ergänzende ESF-Förderung. Konsequenz wäre bei ansonsten unveränderter ESF-Förderung ein erheblicher Rückgang des Fördervolumens, weil das ESF-Angebot zur Teilnahme an einer „103b-Maßnahme“ bislang in relativ großer Zahl umgesetzt wurde.

Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht muß dies nicht als Verlust bewertet werden. Vielmehr kann die Übernahme in das Regelangebot der nationalen Arbeitsförderung auch als ein Erfolg der guten Umsetzung des ESF-Angebots angesehen werden.<sup>132)</sup> Allerdings muß beachtet werden, daß nun mit der Trainingsmaßnahme eine neue Funktionsbestimmung kurzzeitiger Qualifizierung bei Fortzahlung des Arbeitslosengeldes hinzugekommen ist. Die Trainingsmaßnahme kann auch eingesetzt werden, um die Arbeitsbereitschaft des Arbeitslosen zu überprüfen. Lehnt ein Arbeitsloser die Teilnahme ab, so kann eine Sperrzeit für das Arbeitslosengeld von bis zu vier Wochen verhängt werden (§ 103 b Nr. 3 neu AFG). Wohl deshalb ist die bisherige „Maßnahme der Arbeitsberatung“ gestrichen worden (§ 53 Nr. 6 b

<sup>130)</sup> Vgl. z. B. zur Diskussion bei der BA und ihrer Selbstverwaltung im Vorfeld der Verabschiedung des Gesetzes: BA (IAB, Büro S) 1996.

<sup>131)</sup> Die bisherige Unterscheidung des AFG zwischen Fortbildung und Umschulung entfällt mit dem SGB III.

<sup>132)</sup> Eine wissenschaftliche Evaluation des faktischen Nutzens des § 103 b AFG, der daran anschließenden ESF-Förderung und auch der nicht geförderten kurzzeitigen Qualifizierung in Betrieben hat es nicht gegeben.

alt AFG), mit deren Hilfe einige Arbeitsämter Langzeitarbeitslose „nachdrücklich“ für die Teilnahme an einer ESF-„103b-Maßnahme“ rekrutiert hatten. Ob und wie sich die Sperrzeitdrohung auf den erhofften Erfolg der neuen Trainingsmaßnahme im AFG auswirken wird, bleibt abzuwarten.

Im Blick auf die bisherigen Anknüpfungspunkte des ESF-BA-Programms im AFG ist neben den Änderungen im Bereich der beruflichen Weiterbildung auch die Änderung der AFG-Instrumente zur Förderung der Wiedereinmündung Arbeitsloser in Beschäftigung in Form von Leistungen an Betriebe zu beachten.

Im SGB III werden die bisherigen Eingliederungshilfen des AFG zu einem Eingliederungszuschuß zusammengeführt. Es wird noch genauer zu prüfen sein, ob und wenn ja, welche Konsequenzen daraus für das bisherige BHI-Sonderprogramm folgen und vor allem, ob die ESF-Eingliederungsbeihilfe daran erfolgreicher als bisher anschließen könnte oder es bei der gewohnten geringen betrieblichen Annahme derartiger Einstellungsbeihilfen für ansonsten schwer Vermittelbare bleibt.

Aufgrund der Annahme, eine Entlastung der Arbeitgeber von den gängigen arbeitsrechtlichen Pflichten (z. B. Lohnfortzahlung im Krankheitsfall) könnte diese zu mehr Einstellungen Langzeitarbeitsloser veranlassen, wurde das neue Instrument des Eingliederungsvertrages entwickelt und bereits vor dem SGB III ab April 1997 eingeführt. Hierbei handelt es sich um ein in der einschlägigen Diskussion sehr umstrittenes Novum. Anders als auf dem üblichen „zweiseitigen“ Arbeitsmarkt ist nun das Konstrukt eines faktisch dreiseitigen Vertrages zwischen einstellendem Betrieb, arbeitsloser Person und Arbeitsamt mit bis zu sechsmonatiger Dauer geschaffen, welches regelt, daß der Betrieb innerhalb des Vertragsverhältnisses, das nicht als Arbeitsverhältnis gilt (BMA 1997), nur für faktisch geleistete Arbeitsstunden aufkommen muß, Lohnkosten für Fehltage und seinen Anteil am Gesamtsozialversicherungsbeitrag während der Vertragslaufzeit vom Arbeitsamt erstattet bekommt. Die Kündigung des Vertrages ist beidseitig jederzeit ohne Angabe von Gründen möglich (§§ 54a bis 54c neu AFG).

Weil das neue Instrument des Eingliederungsvertrages ohne ex-ante-Evaluation (etwa in Form eines Modellprogramms) eingeführt wurde und in seinen arbeitsrechtlichen Aspekten äußerst umstritten ist, kann es zumindest gegenwärtig nicht als Anknüpfungspunkt für eine ergänzende ESF-Förderung vorgeschlagen werden. Erstens muß sich noch erweisen, ob dieses Instrument betrieblicherseits angenommen wird und sich Langzeitarbeitslose dazu bereit finden. Für den Fall ihrer Ablehnung ist keine Sperrzeit im Leistungsbezug vorgesehen. Zweitens wäre erst noch zu prüfen, ob bzw. welche Mitnahmeeffekte damit verbunden sein werden und inwieweit nicht andere Vermittlungshilfen damit substituiert werden.

Neu ist auch die – schon ab April 1997 gültige – Einführung eines speziellen Einstellungszuschusses für Neugründer, die innerhalb der letzten zwei Jahre begonnen haben und höchstens fünf Arbeitnehmer beschäftigen (§ 55b neu AFG). Sie können für maxi-

mal ein Jahr bis zu 50 % der Lohnkosten für zwei zuvor Arbeitslose erhalten, die auf neue Arbeitsplätze eingestellt werden. Auch für dieses neue Instrument gilt, daß vor einer Entscheidung über das Für und Wider einer denkbaren ESF-Ergänzung zunächst für einige Zeit abgewartet und evaluiert werden sollte, ob es greift und eine für die ESF-Zielgruppen selektive Verstärkung dieses Einstellungsanreizes bei Neugründungen aussichtsreich erscheint.

Abgesehen von der hier nicht zu bewertenden grundsätzlichen Alternative, ob es nicht eher eine Aufgabe der strukturpolitischen Wirtschaftsförderung und weniger der sozialversicherungsbegründeten Arbeitsförderung wäre, Existenzgründungen zu unterstützen, steht im Raum, ob das ESF-BA-Programm auch die Förderung von Existenzgründungen durch Arbeitslose mit einer ergänzenden Hilfe z. B. für die Teilnahme an darauf gezielten, vom SGB III (§ 87 Abs. 2 Nr. 3) ausdrücklich ausgegrenzter Weiterbildungsveranstaltungen unterstützen sollte.

In den Programmplanungsdokumenten für das Ziel-1-Gebiet und das Ziel-3-Gebiet von 1994 war für das damals noch nicht ausformulierte ESF-BA-Programm eine ergänzende ESF-Hilfe bei der Qualifizierung für die Existenzgründung noch vorgesehen, ist dann aber in die Programmrichtlinien nicht aufgenommen worden.<sup>133)</sup> Einige Bundesländer haben diese Förderlücke zwischenzeitlich aufgegriffen. Auch die derzeit noch nicht vorliegenden Ergebnisse einer Untersuchung des IAB zur Wirksamkeit der AFG-seitigen Förderung von Existenzgründungen durch Arbeitslose sollten berücksichtigt werden.<sup>134)</sup> Unvermeidlich stellt sich die Frage nach eventuellen Mitnahmeeffekten. Und ebenso zweifellos stellt sich die Frage, inwieweit die Zielgruppe des ESF als Existenzgründer vorstellbar sind. Im Falle Langzeitarbeitsloser scheinen die Bedenken aufgrund des mit Langzeitarbeitslosigkeit verbundenen Verlustes an Qualifikation und des nicht selten einhergehenden Verlustes von dem für Selbständigkeit in spezifischer Weise erforderlichen Selbstvertrauen z. T. berechtigt. Aber immerhin zählen auch jetzt schon Langzeitarbeitslose zu den nach § 55a AFG geförderten Existenzgründern. Und zu den Zielgruppen des ESF gehören z. B. auch Berufsrückkehrerinnen, denen das AFG-Überbrückungsgeld nicht gezahlt werden kann, obwohl unter ihnen durchaus auch an Existenzgründung interessierte und in der Marktorientierung unterstützenswerte Personen sein können.

Wie sich die Änderungen der Regelungen zur Kurzarbeit im SGB III auf die zukünftige Umsetzung des seit Anfang 1997 nun verbesserten ESF-Angebots zur Förderung beruflicher Qualifizierungsmaßnahmen insbesondere im Rahmen der sogenannten „strukturellen“ Kurzarbeit auswirken, schien bisher wegen ungeklärter Übergangsfristen der AFG-Bestimmungen und neuer Bedingungen für „strukturelle“ Kurzarbeit ungewiß.

<sup>133)</sup> Die Gründe dafür konnten von der Begleitforschung nicht ermittelt werden.

<sup>134)</sup> Zu Zwischenergebnissen vgl. Brinkmann u. a. 1995; Brinkmann, Otto 1996. Im Jahr 1996 hat die BA fast 90 000 Existenzgründungen gefördert, davon mehr als zwei Drittel in den alten Bundesländern.

Im SGB III wurde als Ersatz der bislang nur bis Ende 1997 möglich gewesenen Zahlung von Kurzarbeitergeld in Alternative zu Massentlassungen (§ 63 Abs. 4 alt AFG) mit Geltung ab 1. Januar 1998 diese Variante von Kurzarbeit neu geregelt (§§ 175 ff. SGB III). Nun befristet bis Ende des Jahres 2002 kann Kurzarbeitergeld zwar wie bisher in einer betriebsorganisatorisch gesonderten Einheit zur Vermeidung von Massentlassungen im Zusammenhang mit „Strukturveränderungen für einen Betrieb“ gezahlt werden. Die Zahlung von Kug ist nun aber explizit ausgeschlossen, wenn Kurzarbeiter nur vorübergehend bis zum Wechsel auf einen anderen Arbeitsplatz im Betrieb in der gesonderten betriebsorganisatorischen Einheit sind (§ 175 Abs. 2 SGB III). Und eine mögliche Überschreitung der Regelfrist für das Kug von sechs Monaten soll nur noch möglich sein, wenn für die Kug-Empfänger „Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung oder andere geeignete Maßnahmen zur Eingliederung vorgesehen sind“ (§ 177 SGB III). Wie bisher ist eine öffentliche Förderung der Qualifizierung selber im Rahmen des SGB III nicht vorgesehen.

Als Übergangsfrist des alten Rechts wurde vorgesehen, daß vor Anfang 1998 noch nicht ausgeschöpfte Bezugsfristen für das Struktur-Kug noch realisiert werden können, also längstens bis Ende 1999 (§ 430 Abs. 6 SGB III). Für diese Betriebe in „struktureller“ Kurzarbeit ist damit die neue Verpflichtung (nicht mehr wie zuvor im AFG nur als „Sollbestimmung“) zur Qualifizierung ihrer Kurzarbeiter oder zu anderen Eingliederungsmaßnahmen etwa in Form einer zeitlich begrenzten Beschäftigung bei einem anderen Arbeitgeber nicht gültig.

Unabhängig von den Übergangs- und Neuregelungen zur „strukturellen“ Kurzarbeit im SGB III wurde vom Gesetzgeber mit dem AFRG vom März 1997 für die Zeit ab April 1997 die im AFG enthaltene Befristung der Möglichkeit zum „Struktur-Kug“ bis zum Ende des Jahres 2002 verlängert (§ 63 Abs. 4 neu AFG). Dies erscheint jedoch zunächst überflüssig, weil diese Änderung mit dem Wegfall des AFG bereits Ende 1997 gegenstandslos wird und das SGB III für die entsprechende Sonderform des Kug ab 1998 ebenfalls eine Frist bis Ende 2002 vorsieht. Aus der Sicht des BMA war dies aber sinnvoll, „um den von Strukturveränderungen nachteilig betroffenen Unternehmen die erforderliche Planungssicherheit über das Jahresende 1997 hinaus zu geben ...“ (BMA 1997).

Für die Zukunft der Ziel-4-Förderung im Rahmen des ESF-BA-Programms besteht nach derzeitigem Stand daher folgende Konstellation. Auch weiterhin bietet das AFG bzw. ab 1998 das SGB III kurzarbeitenden Betrieben neben der Gewährung des Kug für die Kurzarbeiter keine weiteren Hilfen zur Qualifizierung in der Ausfallzeit. Nach wie vor kann das jetzt in den neuen Programmrichtlinien insbesondere bei „struktureller“ Kurzarbeit verbesserte ESF-Angebot als eine arbeitsmarktpolitisch sinnvolle Ergänzung angesehen werden. Aufgrund der mit dem SGB III eingeführten Verpflichtung der Betriebe in „struktureller“ Kurzarbeit mit über sechsmonatiger Dauer, ihre Kurzarbeiter aktiv zu fördern, dürften sich auch die Chancen zur Umsetzung der ESF-Leistungen für

die Qualifizierung bei Kurzarbeit weiter erhöhen. Allerdings kann auch nicht ausgeschlossen werden, daß eben wegen dieser Verpflichtung noch mehr Betriebe als in der Vergangenheit dann ab 1998 überhaupt auf „strukturelle“ Kurzarbeit verzichten. „Strukturell“ kurzarbeitende Betriebe im Übergang vom alten zum neuen Recht müssen den neuen Förderbedingungen bis längstens Ende 1999 nicht entsprechen. Für sie und auch für die 1998 hinzukommenden Betriebe kann aber die erwünschte Realisierung von Qualifizierungsmaßnahmen mit dem nun verbesserten ESF-Angebot erleichtert werden.

Die bis zu dieser Stelle angesprochenen Änderungen der bundesweiten Arbeitsförderung zeigen, daß sich auch das ESF-BA-Programm in seiner Instrumentierung und seinen Wirkungsbedingungen ändern wird. Die bisher bewährte Umsetzung z. B. bei der Einbeziehung der nach dem AFG nichtleistungsberechtigten Personengruppen unter den Zielgruppen in die berufliche Weiterbildung oder die Förderung der ESF-Weiterbildungsmodule kann und sollte aus heutiger Sicht beibehalten werden. Wie sich die weitere Umsetzung der Hilfen zur Beschäftigungsaufnahme im Kontext der Änderungen des AFRG entwickeln wird, kann derzeit nicht abgeschätzt werden. Die Förderung der Qualifizierung bei Kurzarbeit scheint nun aussichtsreicher als bisher. Neue Anknüpfungspunkte der ergänzenden ESF-Förderung rücken in den Blick – wie etwa im Zusammenhang mit der bereits in der Programmplanung zunächst beabsichtigten ergänzenden Förderung von Existenzgründungen. Weitere sind aufgrund anderer, hier noch gar nicht angesprochener Neuerungen im SGB III grundsätzlich vorstellbar bzw. müßten noch beraten werden (z. B. im Zusammenhang mit der Einführung der sogenannten Sozialplanmaßnahmen nach SGB III §§ 254 ff.). Überlegungen zu einer entsprechenden Anpassung des Programms sind auch deshalb sinnvoll, weil mit der Übernahme der ESF-Förderung der „103b-Maßnahme“ als Trainingsmaßnahme in das AFG ab April 1997 und dann im SGB III eine bisher umfangreich realisierte Fördermöglichkeit für den ESF entfallen ist.

### 5.2.3 Zum weiteren Monitoring und Controlling sowie zur Begleitforschung

Mit den gerade in ihren Auswirkungen für das ESF-BA-Programm erörterten Änderungen der Instrumente und des Leistungsrechts im AFG bzw. SGB III sind auch einige bisher noch nicht angesprochene Änderungen der Organisation und Umsetzung der Förderung durch die BA verbunden, die aufgrund des Ergänzungsverhältnisses der ESF-Förderung indirekt auch für das Monitoring und Controlling des Programms wichtig werden. Daneben sind gegenüber der in Kapitel 3.2 geschilderten Ausgangslage bei der Datenerfassung und Berichterstattung zum Programm mittlerweile Verbesserungen eingeführt, die zwar für diesen Bericht noch nicht genutzt werden konnten, aber zukünftig relevant sind.

Mit einer Änderung des Haushaltsrechts der BA durch das AFRG (§§ 71 a bis 71 c neu SGB IV) wird die bisher schon eingeleitete, auch für die flexible Umsetzung der ergänzenden ESF-Förderung nütz-

liche Dezentralisierung der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik weiter vorangetrieben. Die Haushaltsmittel für alle Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung werden zu einem Eingliederungstitel der Arbeitsämter zusammengefaßt und können von diesen entsprechend der jeweiligen regionalen Problemlage bei wechselseitiger Deckungsfähigkeit verausgabt werden. Darüber hinaus ist nun theoretisch die Übertragbarkeit der Mittel von einem in das folgende Haushaltsjahr möglich (§ 71 b neu SGB IV) – aber nur für den derzeit eher unrealistischen Fall, daß es keinen Bundeszuschuß zum BA-Haushalt gibt (§ 71 c neu SGB IV).

Um die Effizienz und Effektivität der sogenannten „ortsnahen Leistungserbringung“ (§ 9 SGB III) zu kontrollieren, ist bereits ab April 1997 eine besondere Innenrevision eingeführt (§ 209 a neu AFG; § 398 SGB III). Noch wichtiger dürfte die Einführung der sogenannten Eingliederungsbilanz sein (§ 11 SGB III). Danach sollen die Arbeitsämter spätestens ein halbes Jahr nach Abschluß eines Haushaltsjahres umfassend über den Mitteleinsatz, den geförderten Personenkreis und die Wirkungen der Förderung aus dem Eingliederungstitel, also der Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung, Auskunft geben. Neu ist vor allem, daß die Arbeitsämter den Verbleib der von ihnen geförderten Personen ermitteln und berichten müssen. Bisher war dies nicht bzw. eingeschränkt nur für die Abgänge aus Maßnahmen der Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung im Rahmen eines speziellen und aufwendigen Sonderverfahrens durch das IAB möglich.

Zur Zeit laufen bei der BA umfangreiche Vorbereitungsarbeiten für die ersten, im Jahr 1999 zu erwartenden Eingliederungsbilanzen zur Förderung in 1998. Zwar sollen die Arbeitsämter selber diese Bilanzen erstellen und veröffentlichen. Dazu benötigen sie jedoch die erforderliche datentechnische Ausstattung, und die Indikatoren sowie statistischen Verfahrenswesen müssen bundesweit einheitlich geregelt werden, um die regionale und zeitliche Vergleichbarkeit der Bilanzen sicherzustellen. Damit wird das statistische Berichtswesen und Controlling der BA gegenüber dem bisherigen Stand entscheidend weiterentwickelt. Zu beachten ist allerdings, daß dies nur schrittweise erfolgen kann, mit einer Zeitperspektive, die für bestimmte Komponenten z. T. über die Laufzeit des ESF-BA-Programms hinausweist.

Das Monitoring und Controlling zum ESF-BA-Programm wird nach derzeitigem Stand nicht in die zukünftige Eingliederungsbilanz eingebaut, wird aber von ihr profitieren können. Weil die ESF-Mittel nur als qualitative Ergänzung, nicht als Aufstockung der SGB-III-Mittel verwendet werden können, passen sie nicht in den Eingliederungstitel der Arbeitsämter. Die Verausgabung, Rechnungslegung und Kontrolle muß weiterhin gesondert neben der Haushaltsabwicklung der regulären Förderung durchgeführt werden. Beides spricht dafür, daß die ESF-Förderung entsprechend dem derzeitigen Planungstand nicht in die Eingliederungsbilanz aufgenommen wird, die sich nur auf die Ermessensleistungen im Rahmen des Eingliederungstitels der Ämter bezieht. Weil die Arbeitsämter mit der Eingliederungsbilanz zukünftig

Informationen zum Verbleib aller regulär geförderten Personen haben werden, können sie darauf bezogen voraussichtlich auch die ergänzende ESF-Förderung im Blick auf Wiedereingliederungschancen zielgerichteter organisieren. Insoweit kann die Eingliederungsbilanz u. U. auch die Umsetzung des ESF-BA-Programms in der letzten Phase seiner Laufzeit noch weiter effektivieren, zumal die Berichterstattung zur beruflichen Weiterbildung in der Entwicklungsarbeit eine Vorreiterrolle innehat.

Weil so voraussichtlich auch zukünftig im Rahmen der prozeßbezogenen statistischen Berichterstattung zum Programm keine Daten zum Verbleib nach der ESF-Förderung bzw. ggf. längerdauernden SGB-III-Förderung (z. B. bei ESF-Modulen zu Beginn einer längeren Weiterbildungsmaßnahme) erhoben werden können, bleibt in diesem Punkt eine empfindliche Lücke der Berichterstattung. Hier setzt wie schon seit längerem geplant die Begleitforschung an. Dabei wird sie das ansonsten mittlerweile gegenüber der Ausgangslage verbesserte Berichtssystem zum Programm nutzen können.

Neben der frühzeitig eingeführten edv-gestützten Erfassung und Kontrolle der Verausgabung der ESF-Mittel konnten die Fördermerkmale zu den eingetretenen Personen, zu den Leistungen und zu den Maßnahmentearten bis Ende vergangenen Jahres nur von Hand in Erfassungslisten vor Ort registriert werden. Dies wurde dann monatlich in den Ämtern aggregiert und so über die Landesarbeitsämter an die programmumsetzende Stelle in der Zentrale der BA weitergeleitet. Nach einer Verbesserung der anfänglich noch sehr groben Erfassungsliste im Jahr 1996, die bereits für den hier vorgelegten Bericht genutzt werden konnte, ist nun zum Jahresbeginn 1997 ein flächendeckendes System für die ESF-spezifische „computerunterstützte Sachbearbeitung“ (coSach-ESF) eingeführt. Darin werden die Daten zu allen Förderfällen festgehalten. Im Verlaufe des Jahres 1997 wird in den Ämtern dann eine Verknüpfung dieser Datenbank zu coStat, dem dezentralen computergestützten Statistikverfahren der BA, hergestellt. Sobald dies gelungen ist, können die Ämter selber über ihre laufende Förderung aus dem Programm statistisch differenziert berichten. Auch der zentralen Berichterstattung durch die BA steht eine bessere Datengrundlage als bisher zur Verfügung.

Die Begleitforschung wird dann 1998 für das Förderjahr 1997 erstmals auf die neue dezentrale Datenbank im coSach-ESF-Verfahren zurückgreifen können. Damit bietet sich die Chance zu regional differenzierten Untersuchungen über Eintritte, Abbrüche und Abschlüsse der ESF-geförderten Teilnahme an Maßnahmen auf der Ebene der individuellen Förderfälle bzw. Personen. Dazu muß dann zwar noch über Datenabgleiche die Verknüpfung zur ergänzten AFG-Förderung (bzw. ab 1998 zur SGB-III-Förderung) hergestellt werden. Aufgrund der parallelen Arbeiten an der Vorbereitung der Eingliederungsbilanz der Arbeitsämter besteht aber begründete Hoffnung, daß diese Abgleiche ergiebiger werden könnten als bisher zu erwarten, wenn zukünftig auch der Verbleib in bzw. Austritt aus Arbeitslosigkeit nach der regulären Förderung erfaßt wird. Auf diese

Weise ließe sich voraussichtlich in der letzten Phase der Begleitforschung auch der vorgesehene Vergleich von Maßnahmeerfolg und anschließendem Verbleib zwischen ESF-geförderten Personen und Teilnehmern an der regulären Förderung ggf. besser als anfänglich gesehen durchführen.

Die verbesserte Datenlage in der Berichterstattung zum ESF-BA-Programm und in der zukünftigen Eingliederungsbilanz zu den Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung im Rahmen des neuen SGB III ist aus wirkungsforscherischer Sicht gleichwohl noch unbefriedigend. Vor allem ist zu bedenken, daß Daten etwa zu Maßnahmeabbrüchen und Abschlüssen sowie zum anschließenden (kurzfristigen) Verbleib nur erste Anhaltspunkte zur Wirksamkeit der Förderung geben können, aber auch nicht mehr. Kausale Zusammenhänge müssen erst noch identifiziert werden, um vertiefende Befunde zum individuellen Nutzen der Förderung gewinnen zu können. Und für die Einschätzung der Wirksamkeit des Programms muß der Versuch zur Unterscheidung zwischen der Bruttowirkung und Nettowirkung unternommen werden.

Eigene Erhebungen durch die Begleitforschung bleiben somit unverzichtbar.<sup>135)</sup> Zur Zeit wird nach der in den letzten Wochen erfolgten Erfassung der noch von Hand geführten ESF-Erfassungslisten von 1996

<sup>135)</sup> Zum Erhebungs- und Arbeitsplan der Begleitforschung vgl. ausführlicher unseren ersten Zwischenbericht (Deeke, Hülser, Wolfinger 1996).

aus allen Arbeitsämtern für eine IAB-eigene Individualdatenbank aller in 1996 in die Förderung eingetretenen Personen (erste Auswertungen konnten hier in Kapitel 4 bereits einfließen) eine schriftliche Repräsentativbefragung der Hälfte dieser Personen (ca. 35 000) im Herbst dieses Jahres vorbereitet. Neben relevanten Personenmerkmalen werden Daten zum Eintritt, zum Verlauf und zum eventuell bereits erfolgten Abschluß der Teilnahme bzw. der Maßnahme erhoben. Für diese Fälle werden auch Fragen zum anschließenden Verbleib gestellt.

Damit sollen erstens die unausweichlichen Lücken im Programm-Monitoring abgedeckt werden und zweitens die Voraussetzungen für tieferegehende Analysen auch zur Wirksamkeit der Förderung geschaffen werden. Für die Jahreswende 1998/99 ist dann eine zweite Erhebung zu den zwischenzeitlichen Eintritten in die Förderung auf der Grundlage ihrer Erfassung in coSach-ESF vorgesehen, in die die 1997 befragten Zugänge aus 1996 im Sinne einer Wiederholungsbefragung noch einmal einbezogen werden. In Verbindung mit der oben dargelegten, nach derzeitigem Planungsstand dann zwischenzeitlich vorangetriebenen Weiterentwicklung der Aufbereitung und Berichterstattung der BA zu den Prozeß- und Verbleibsdaten der regulären Förderung werden dann voraussichtlich günstige Voraussetzungen für die erforderlichen tieferegehenden Kausalanalysen zum individuellen Nutzen für die einbezogenen Zielgruppen und zum arbeitsmarktpolitischen Erfolg des ESF-BA-Programms bestehen.

Auszug aus

## Evaluation der Effektivität und Effizienz des Einsatzes der Mittel des Europäischen Sozialfonds im Rahmen des Zieles 3 in der Bundesrepublik Deutschland (ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Köln)

### 6. Zusammenfassung und Empfehlungen für die zweite Förderperiode

(1) Die Bedeutung des ESF für die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland liegt in erster Linie darin, daß durch die ESF-Kofinanzierung Personengruppen gefördert werden können, die nur geringe oder keine Förderansprüche nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) haben. Darüber hinaus wird es mit ESF-Mitteln möglich, weitergehende erforderliche Angebote zu unterbreiten – z. B. Kinderbetreuung, flankierende sozialpädagogische Betreuung, Auslandspraktika –, die ebenfalls im Rahmen des AFG nicht förderfähig sind.

(2) Bund und Länder nehmen bei der Aufteilung der Ziel-3-Mittel in Deutschland eine weitgehend sinnvolle Aufgabenteilung vor. Während die Länder ihre Maßnahmen vor allem auf „arbeitsamtsferne“, meistens auch schwer benachteiligte Gruppen konzentrieren, verfolgt der Bund die Strategie, Arbeitslose, bei denen das Förderinstrumentarium des AFG nicht ausreicht, wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Neben der Vermittlung in den Arbeitsmarkt mittels Einstellungsbeihilfen werden vor allem Qualifizierungsmaßnahmen durchgeführt. Die Maßnahmen konzentrieren sich auf vier Schwerpunkte:

- Langzeitarbeitslose
- Jugendliche
- Ausgegrenzte
- Förderung der Chancengleichheit von Frauen

(3) Mit dem neuen AFG-Plus, das im wesentlichen auch aus Mitteln des ESF gespeist wird, ergibt sich allerdings bei dieser Aufgabenteilung eine Verschiebung, da der Bund nun in die Lage versetzt wurde, Personen zu fördern, die bisher eher zum Klientel der Länder gehört haben. Für die Länder ergeben sich daraus teilweise Refinanzierungsprobleme, da sie ihre Kofinanzierungsmittel nur noch zum Teil über die Bundesanstalt für Arbeit beschaffen können. Daher kam es auch bereits zu Verschiebungen beim geförderten Personenkreis und zu Änderungen der Operationellen Programme, und zwar vor allem bezüglich von Maßnahmen im Rahmen von „Hilfe zur Arbeit“ für Sozialhilfeempfänger.

(4) Aus Sicht der Evaluatoren bedarf es aufgrund dieser Entwicklungen einer verstärkten Strategiediskussion zwischen Bund und Ländern bezüglich der jeweiligen Schwerpunktsetzungen aber auch der Kofinanzierungsmöglichkeiten.

(5) Obwohl mit der Umsetzung von Ziel-3-Maßnahmen aufgrund der verspäteten Bewilligung der Ope-

rationellen Programme für die Periode 1994 bis 1999 im wesentlichen erst 1995 begonnen werden konnte, wurden bisher durch ESF-Maßnahmen bereits 166 000 Personen erreicht. Sowohl hinsichtlich der finanziellen Planungen als auch der Projektionen zur Zahl der zu fördernden Personen liegt die Umsetzung bisher weitgehend im Soll.

(6) Insgesamt sollen in der Periode 1994 bis 1999 in Westdeutschland durch den ESF knapp 450 000 Personen erreicht werden, darunter 230 000 Langzeitarbeitslose, 136 000 Jugendliche, 22 000 von Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt bedrohte besonders Benachteiligte und 62 000 Frauen im Förderschwerpunkt „Ausgegrenzte“.

(7) Entsprechend der effektiv zur Verfügung stehenden Laufzeit von Ziel-3 (1995 bis 1999) müßten Ende 1996 etwa 40 % der Mittel verausgabt bzw. gebunden und ca. 40 % der geplanten Teilnehmer gefördert worden sein. Bund und Länder zusammen haben bisher 39 % der geplanten Mittel ausgegeben bzw. gebunden und 37 % der geplanten Teilnehmer erreicht. Wobei die Länder mit einer Mittelbindung von 48 % und einer Teilnehmerquote von 55 % mit der Umsetzung etwas weiter vorangeschritten sind als der Bund, der auf Quoten von 32 % bzw. 30 % kommt.

(8) Aufgrund der zunehmenden Probleme am Arbeitsmarkt haben vor allem die Länder ihre ursprünglichen Planungen geändert. Im Förderschwerpunkt „Ausgegrenzte“ haben beispielsweise die Länder die Planzahl der Teilnehmer verdoppelt, bei den Jugendlichen erfolgte eine Ausweitung um 70 %.

(9) Am weitesten vorangeschritten ist in der Umsetzung der Förderschwerpunkt „Chancengleichheit“, hier wurden bisher bereits 56 % der geplanten Förderfälle realisiert.

(10) Das Kriterium der Chancengleichheit wurde bei der bisherigen Umsetzung der Ziel-3-Interventionen erfüllt. Im Rahmen des Bundesprogramms waren 49 % der Teilnehmer Frauen, bei den Ländern beläuft sich diese Quote auf 45 %, insgesamt ergibt sich somit ein Frauenanteil von 47 %. Die Förderung von Frauen findet nicht nur im Rahmen des Schwerpunkts Chancengleichheit, auf den bisher 21 % aller Förderfälle entfallen statt, sondern in gleicher Weise auch in den anderen drei Schwerpunkten.

(11) Der Förderschwerpunkt „Chancengleichheit“ kann als besonders erfolgreich bezeichnet werden, hier kam es mit 16 % (Durchschnitt aller Schwerpunkte: 25 %) zur geringsten Quote an Maßnahmeabbrüchen (Austrittskoeffizient). Gleichzeitig haben Frauen, die in diesem Bereich qualifiziert wurden, zu 48 % danach Arbeit gefunden (Quote ohne Berücksichtigung von Teilnehmerinnen, die nach Ende der

Der vollständige Text ist dem Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zugeleitet worden.

Förderung in eine Anschlußqualifizierung eingemündet sind). Diese Quote ist einerseits überdurchschnittlich und andererseits aufgrund der am Arbeitsmarkt herrschenden schwierigen Bedingungen auch als außerordentlich hoch einzuschätzen.

(12) Der ESF fordert, daß Qualifizierungsmaßnahmen möglichst mit einem am Arbeitsmarkt auch anerkannten Zertifikat abschließen sollten. In der Vergangenheit gehörte dieser Aspekt eher zu den Schwachstellen der ESF-Förderung in Deutschland. Nach den Evaluationsergebnissen zu schließen, kam es in der laufenden Förderperiode aber zu einer Verbesserung. Immerhin rd. 75 % der Teilnehmer erhalten nach Maßnahmeende ein Zertifikat, das mehr als eine reine Teilnahmebestätigung beinhaltet, in 50 % der Fälle handelt es sich jedoch „nur“ um ein Trägerzertifikat. Aufgrund des bisherigen Evaluationsstandes kann jedoch nicht beantwortet werden, ob diese Zertifikate auch überwiegend das Kriterium „Anerkannt am Arbeitsmarkt“ erfüllen. Diese Frage muß im Verlauf der weiteren Bewertungen gezielt untersucht werden.

(13) Trotz aller Schwierigkeiten bei der Zertifizierung, die sich aus dem teilweise doch sehr problematischen Teilnehmerkreis von ESF-Maßnahmen ergeben, kann die Tatsache, daß rd. ein Viertel der Teilnehmer kein Zertifikat erhält, nicht befriedigen, da Arbeitgeber derzeit am Arbeitsmarkt große Wahlmöglichkeiten haben und im Wettbewerb um knappe Arbeitsplätze der Nachweis, daß entsprechende Qualifikationen erworben wurden, immer wichtiger wird.

(14) Der Anteil der Teilnehmer, die die Maßnahmen vorzeitig beendet haben, liegt mit durchschnittlich 25 % im Bereich des üblichen (Austrittskoeffizient). Überdurchschnittliche Abbrecherquoten sind aus Maßnahmen für Jugendliche (29 %) und für Langzeitarbeitslose (27 %) zu vermelden. Hoch motiviert sind dagegen Teilnehmerinnen an Maßnahmen im Bereich „Chancengleichheit“, wo die Abbrecherquote – wie bereits erwähnt – nur 16 % beträgt. Vergleichsweise gering ist diese Quote mit 22 % auch bei der Gruppe der Ausgegrenzten, was insofern überrascht, als es sich dabei meistens um eine sehr schwierige Gruppe handelt. Die Evaluatoren gehen davon aus, daß diese geringe Quote darauf zurückzuführen ist, daß in diesem Schwerpunkt verstärkt Sozialhilfeempfänger gefördert werden und die Sozialämter über Druckmittel verfügen, die einem Maßnahmeabbruch entgegenwirken.

(15) In einzelnen Maßnahmen wurden jedoch auch sehr hohe Abbrecherquoten ermittelt. Hier hat sich gezeigt, daß einerseits bei der Teilnehmersauswahl nicht genügend Sorgfalt an den Tag gelegt wurde und andererseits das Angebot an persönlicher und sozialer Unterstützung nicht ausreichend war. Hier liegen also auch klare Qualitätsmängel vor, die im weiteren Verlauf der Förderperiode energisch bekämpft werden sollten, da Maßnahmeabbrüche in den meisten Fällen einer Verschwendung von knappen Ressourcen gleichkommen.

(16) Letztlich mißt sich der Erfolg aller Qualifizierungs- und Integrationsbemühungen daran, ob es gelingt, die Teilnehmer anschließend in Arbeit zu bringen. Dieses Geschäft ist aufgrund der problema-

tischen Situation am Arbeitsmarkt in den letzten Jahren eher schwieriger geworden. Selbst bei „normalen“ FuU-Maßnahmen der Arbeitsämter liegen diese Koeffizienten nur noch bei 40 % bis maximal 50 %.

(17) Insgesamt konnten innerhalb von sechs Monaten nach Maßnahmeende 45 % der geförderten Teilnehmer (Basis: ohne Personen, die in eine Anschlußmaßnahme eingemündet sind) in Arbeit vermittelt werden, 40 % waren weiterhin arbeitslos (15 % sonstiger Verbleib). Die Evaluatoren bewerten diese Marge als außerordentlich hoch und damit als positiv. Da angesichts der besonderen Probleme der geförderten Personen auch geringe Quoten noch akzeptabel gewesen wären.

(18) Besonders erfolgreich waren bei der Arbeitsplatzsuche Teilnehmerinnen aus dem Schwerpunkt Chancengleichheit mit 48 % und die Jugendlichen (49 %). Etwas geringer – aber immer noch im befriedigenden Bereich – lagen die Quoten bei Langzeitarbeitslosen mit 43 % und bei Ausgegrenzten mit 44 %.

(19) Es hat sich gezeigt, daß die Zielgruppen des ESF in der Förderung besonderer zusätzlicher Hilfen (z. B. Schuldenberatung, Hilfe bei der Wohnungssuche, Kinderbetreuung etc.) benötigen, je intensiver diese Hilfen sind, desto geringer sind Maßnahmeabbrüche und um so höher ist die Integration in den Arbeitsmarkt. Schwachstellen, bei diesen Hilfen, die in der Tat noch bestehen, sollten daher ganz gezielt abgebaut werden. Zudem ist festzuhalten, daß gerade der ESF solche Hilfen finanzieren kann, während die Möglichkeiten des AFG hier eher beschränkt sind.

(20) Aufgrund der Ausweitungen der Handlungsmöglichkeiten der Bundesanstalt für Arbeit durch das AFG-Plus ist – wie bereits erwähnt – eine Strategiediskussion zwischen Bund und Ländern erforderlich. Weiterhin müssen die Länder neue Überlegungen anstellen, wie diese das sich verschärfende Kofinanzierungsproblem zukünftig lösen können.

(21) Ohne eine Belebung der Arbeitskräftenachfrage wird auf Dauer die Integration der ESF-Klientel in den Arbeitsmarkt sehr schwierig bleiben, dies hängt auch mit der nach Einschätzung der Evaluatoren teilweise bestehenden Überreglementierungen des deutschen Arbeitsrechtes und Arbeitsmarktes zusammen.

Hieraus ergeben sich drei Schlußfolgerungen:

- Träger sollten verstärkt angehalten und in die Lage versetzt werden, mit Unternehmen zu kooperieren – z. B. bei Praktika – und diese Kooperationsbeziehungen als Integrationswege nutzen. Die Einschaltung von (Gemeinnützigen-) Personalüberlassungsunternehmen hat sich dabei durchaus bewährt.
- Einstellungsbeihilfen kombiniert mit vorangehenden Qualifizierungsmaßnahmen sind trotz bestehender ordnungspolitischer Bedenken erfolgreich.
- In Zukunft wird sich die Situation von (benachteiligten) Jugendlichen voraussichtlich weiter zuspitzen, die Strategiediskussion sollte diesem Problem besondere Aufmerksamkeit widmen, die Evaluatoren sehen hier einen Bedarf an Abstimmung zwischen Bund und Ländern.

Auszug aus

## Evaluierung der Ziel-4-Fördermaßnahmen des Europäischen Sozialfonds in Deutschland (ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Köln)

### Zusammenfassung und Empfehlungen

(1) In der Periode 1994 bis 1999 wird in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) ein neuartiges arbeitsmarktpolitisches Instrumentarium eingesetzt. Das neue Ziel-4 des Europäischen Sozialfonds setzt in erster Linie auf die Anpassung von Arbeitnehmern an den industriellen und strukturellen Wandel mittels Weiterbildung, Umschulung, Orientierung und Beratung.

(2) Das EPPD zu Ziel-4 für Deutschland verfolgt ambitionierte Zielsetzungen, im Vordergrund steht das Anliegen, nicht nur reaktiv zu wirken, sondern präventiv anzusetzen, d.h. Arbeitslosigkeit zu vermeiden und die Beschäftigungspotentiale vor allem in KMU zu stärken.

(3) Angesichts der immer geringer werdenden Halbwertszeit des technischen Wissens reicht eine solide berufliche Grundbildung, wie sie in Deutschland traditionell vermittelt wird, allerdings nicht mehr aus. Erforderlich ist lebenslanges Lernen, das sich jedoch nicht nur auf fachliche Qualifikationserfordernisse beschränken kann, sondern vermehrt auch übergreifende und soziale Kompetenzen benötigt (Stichwort: Schlüsselqualifikationen).

(4) In Deutschland teilen sich Bund und Länder die Aufgaben bei der Ziel-4-Durchführung. Idealtypisch läßt sich diese Aufgabenteilung wie folgt beschreiben: Der Bund konzentriert sich in seinem Programmteil auf die Qualifizierung von Kurzarbeitern – Kombination von Kurzarbeit und Qualifizierung. Die Strategie zielt vor allem auf den „Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit“ (Employability) von Arbeitnehmern und die Förderung eines möglichst friktionslosen Übergangs in andere Beschäftigungsbereiche. Die Länder wollen dagegen in erster Linie eine Stärkung der Weiterbildung in KMU erreichen. Hier stehen der Erhalt des Arbeitsplatzes im bestehenden Unternehmen sowie die Stimulierung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten im Vordergrund.

### Zur Bedeutung von KMU

(5) In der Bundesrepublik Deutschland gibt es gut 3 Mio. mittelständische Unternehmen, d.h. Unternehmen mit weniger als 500 Beschäftigten und weniger als 100 Mio. Jahresumsatz. Diese Unternehmen beschäftigen 64 % aller Arbeitnehmer und bilden 80 % aller Lehrlinge aus. Insgesamt sind zwischen 1990 und 1995 1 163 000 neue Arbeitsplätze in KMU entstanden. Den höchsten Beitrag zum insgesamt positiven Arbeitsplatzsaldo lieferte das Existenzgrün-

dungsgeschehen und die Beschäftigungsentwicklung in KMU. Als Arbeitsplatzsaldo aus Gründungen und Schließungen von Unternehmen aller Größenklassen resultieren 784 000 neue Arbeitsplätze, dies sind 67,4 % des gesamten Zuwachses an Arbeitsplätzen.

(6) Diese Daten belegen die Richtigkeit der ausdrücklichen Einbeziehung des Mittelstands bzw. der KMU in Ziel-4. In vielen Kleinunternehmen ist der Ausbildungsstand der Mitarbeiter der Spiegel des Ausbildungsstandes des Eigners. Wenn dieser seiner eigenen Weiterbildung keinen besonders hohen Stellenwert beimißt bzw. aus Gründen der Überlastung nicht beimessen kann, werden sich die daraus entstehenden Wissensdefizite auf der Ebene der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fortsetzen.

(7) Bei der Verzahnung von beruflicher Bildung und Mittelstand sollte auch der Tatsache Rechnung getragen werden, daß ein großer Teil der neuen Arbeitsplätze in Deutschland auf Unternehmensgründungen zurückgeht. Unternehmensgründungen sind aus arbeitsmarktpolitischer Sicht in zweierlei Hinsicht von Interesse; einmal resultiert – wie gesagt – ein großer Teil neuer Arbeitsplätze aus den laufenden Existenzgründungsaktivitäten, und zum anderen könnte der Zugewinn von neuen Arbeitsplätzen aus dem Gründungsgeschehen noch größer sein, wenn es gelänge, die Überlebensquote neugegründeter Unternehmen zu steigern; etwa 40 % bis 50 % der jungen Unternehmen „sterben“ innerhalb der ersten fünf Jahre.

### Zur Bedeutung der Weiterbildung

(8) Wichtigste Träger beruflicher Weiterbildung sind mit Abstand die Unternehmen. Der Feststellung, daß Betriebe den größten Anteil beruflicher Weiterbildung durchführen bzw. finanzieren, steht indes die Tatsache gegenüber, daß nur ein Drittel der Betriebe die Weiterbildung ihrer Mitarbeiter durch interne Weiterbildungsangebote unterstützt.

(9) Interessant ist die Abhängigkeit der betrieblichen Weiterbildungsaktivitäten von der jeweiligen Unternehmensgröße: Im Durchschnitt führen Betriebe mit hoher Mitarbeiterzahl auch eine höhere Zahl von Weiterbildungsmaßnahmen durch. Die in größeren Betrieben durchgeführten Weiterbildungsmaßnahmen weisen auch günstigere Kosten je Teilnehmer auf. Weitere Analysen ergaben, daß größere Unternehmen verstärkt organisierte Formen der Weiterbildung (v.a. interne Lehrveranstaltungen) einsetzen, während nur ein Viertel der Kleinbetriebe mit weniger als 20 Mitarbeitern eigene Seminare und Lehrgänge veranstaltet. In Kleinbetrieben stehen eindeutig informelle Weiterbildungsformen, das „Lernen

Der vollständige Text ist dem Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zugeleitet worden.

am Arbeitsplatz“ sowie das „selbstgesteuerte Lernen“ im Vordergrund.

(10) Obwohl die weiterbildungsbezogenen Ausgaben der Unternehmen in den vergangenen Jahren regelrecht explodiert sind, wird die Effizienz betrieblicher Weiterbildungsaktivitäten jedoch durch folgende generelle Mängel in Frage gestellt:

- fehlende Kenntnisse/fehlendes Interesse der Unternehmensführung an Fragen der Weiterbildung,
- fehlendes Personalmanagement,
- Verzicht auf eine systematische Ermittlung des Weiterbildungsbedarfs in den Unternehmen – v.a. in KMU,
- teilweise geringe Bereitschaft der Beschäftigten zur Weiterbildung,
- didaktisch und methodisch unzureichende Lehr-/Lernmethoden,
- unzureichende Zielgenauigkeit und Aktualität des Weiterbildungsangebots,
- geringer Praxisbezug der Bildungsmaßnahmen/ des Lehrpersonals,
- mangelnder Transfer des Gelernten in die betriebliche Praxis.

#### Zur Entwicklung der Kurzarbeit

(11) Traditionell war Kurzarbeit auf konjunkturelle Beschäftigungseinbrüche begrenzt. In dieser Funktion konnte Kurzarbeit beachtliche beschäftigungspolitische Wirkungen erzielen. In früheren Rezessionsphasen wurde der Arbeitsmarkt in hohem Ausmaß entlastet. Konjunkturelle Kurzarbeit war bis Anfang der 90er Jahre eine stabile Säule der Arbeitsmarktpolitik.

(12) Die mit der Verbindung von Kurzarbeit und Qualifizierung im Kontext mit struktureller Kurzarbeit seit 1988 gemachten positiven Erfahrungen führten 1993 zu einem Erlaß der BA, der regelte, daß eine Qualifizierung von Kurzarbeitenden bei struktureller Kurzarbeit nach § 63 Abs. 4 AFG und auch bei konjunktureller Kurzarbeit nach § 63 Abs. 1 AFG bei Fortzahlung des Kurzarbeitergeldes wünschenswert und möglich ist. Mit dem „Aktionsfeld“ 2.2 des Förderschwerpunkts 2 des EPPD zu Ziel-4 des ESF wurde erneut eine Erweiterung der Förderung der Qualifizierung von Kurzarbeitern und Kurzarbeiterinnen vorgenommen.

(13) Es lagen somit zunächst günstige Voraussetzungen für eine breite Nutzung des Instrumentes Kurzarbeit in Verbindung mit Qualifizierungsmaßnahmen vor. Allerdings hat etwa seit 1994 Kurzarbeit als präventives Instrument der Arbeitsmarktpolitik an Bedeutung verloren. Zwei Gründe waren hierfür wahrscheinlich entscheidend: Seit 1994 wurde Kurzarbeit für die Arbeitgeber erheblich verteuert, da ab diesem Datum jene die Sozialversicherungsbeiträge auf 80 % (der Bemessungsgrundlage bei voller Beschäftigung) aufstocken mußten. Der zweite wichtige Grund für ein vermutetes Nachlassen der Wirksamkeit von (konjunktureller) Kurzarbeit ist darin zu suchen, daß Arbeitgeber bei der derzeitigen Arbeitsmarktlage

auch im Falle von Entlassungen nicht damit rechnen müssen, daß ihnen Humankapital unwiderbringlich verloren geht.

#### Die Planungen des EPPD für Deutschland

(14) Ziel-4-Maßnahmen kamen in der Bundesrepublik Deutschland zunächst relativ schwer in Gang. Das EPPD zu Ziel-4 für Deutschland wurde von der Europäischen Kommission erst im Dezember 1994 genehmigt. De facto kann davon ausgegangen werden, daß – nach der Genehmigung des EPPD durch die Kommission und der darauf erfolgten Umsetzung der Regelungen in nationales Recht/Verordnungen etc. – nochmals mindestens ein halbes Jahr verstrichen ist, bis Ziel-4 planmäßig anlaufen konnte. Mit anderen Worten: Ziel-4-Maßnahmen konnten praktisch erst Mitte 1995 in nennenswertem Umfang starten.

(15) Trotz dieser eher hemmenden Faktoren kann heute konstatiert werden, daß Ziel-4 zu einem Programm geworden ist, das von den Unternehmen angenommen wird und daß auch die anfangs bestehenden Verzögerungen verstärkt aufgeholt werden konnten. Ende 1996 hat der Bewilligungsstand – bezogen auf die für Ziel-4 in den Jahren 1994 bis 1996 verfügbaren Mittel – rund 50 % betragen. Insgesamt laufen (Stand: April 1997) rund 650 Ziel-4 Projekte in Bund und Ländern.

(16) In insgesamt vier Bundesländern – Hessen, Saarland, Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg – wurde die Umsetzung von Ziel-4 massiv forciert. Nachdem das Bundesprogramm zunächst eher zäh gestartet ist, hat es in der Zwischenzeit Tritt gefaßt und erweist sich als besonders wirkungsvoll bei der Unterstützung im Falle von Strukturkrisen (z. B. im Bereich der elektrotechnischen Industrie oder der Werften). Bis Ende 1996 wurden rd. 2500 Arbeitnehmer aus 31 Unternehmen im Rahmen von Kurzarbeit qualifiziert.

(17) Nach den Planungen des EPPD sollten (ohne Mittel für technische Hilfe) rund 11 % der Mittel in den Bereich „Vorausschätzung/Antizipation“, 76 % auf Qualifizierungsmaßnahmen und 13 % auf Maßnahmen zur „Systementwicklung“ entfallen. Nach Einschätzung der Evaluatoren macht diese starre Aufteilung auf einzelne Schwerpunkte nur bedingt Sinn. Die Evaluation einzelner Projekte hat gezeigt, daß ein „gutes“ Ziel-4-Projekt sich oft durch eine Integration aller drei Schwerpunkte auszeichnet. Derzeit steht die Besetzung der einzelnen Schwerpunkte weitgehend im Einklang mit den im EPPD formulierten Zielen. Unterrepräsentiert sind jedoch die Anwendungen für antizipatorische Studien.

#### Thematische Prioritäten der Länderprogramme

(18) Analysiert man die thematischen Prioritäten der Projekte, dann läßt sich eine sehr breite inhaltliche Orientierung feststellen. Die wichtigsten Ziele der Projekte sind: die Entwicklung neuer betrieblicher Organisationskonzepte, die Förderung der Weiterbildungsbereitschaft der Arbeitnehmer, die Entwicklung neuer Weiterbildungskonzepte und praktische

Anwendung dieser Konzepte, die Erhöhung der Sensibilität für den Bedarf an Weiterbildung bei Unternehmen und Führungskräften, Unterstützung von Unternehmen mit Anpassungsproblemen und die Anpassung der Qualifikation der Arbeitnehmer aus Krisenbranchen.

(19) Die Rangfolge der Projektprioritäten kann nach Einschätzung der Evaluatoren als in hohem Maße problemadäquat eingeschätzt werden, die Maßnahmen setzen einerseits an den im EPPD beschriebenen Zielen an, andererseits ist eine hohe Übereinstimmung mit der Problemanalyse im Rahmen der Meta-Studie festzustellen. Etwas zu kurz kommen allerdings einige Themenbereiche, die wir ausgehend von der Meta-Studie als besonders relevant bezeichnen möchten. Angesprochen ist vor allem der fast vollständige Verzicht auf Fördermaßnahmen im Bereich der Existenzgründung und -sicherung.

(20) Die Projekte der Länder lassen sich wie folgt typologisieren:

**Typ 1:** (Anteil 8 %) Diese Projekte richten sich ausschließlich an Betriebe mit schweren Problemen, es wird überwiegend Beratung angeboten, die inhaltliche Ausrichtung – z. B. hinsichtlich der Einführung neuer Organisationskonzepte, Erhöhung der Weiterbildungsbereitschaft – ist äußerst gering.

**Typ 2:** (Anteil 11 %) Diese Projekte haben sich die Weiterbildung von Frauen auf die Fahne geschrieben, im Kontext mit lokalen Initiativen soll vorrangig die Weiterbildungsbereitschaft von Arbeitnehmerinnen gefördert werden. Hier dominieren Beratungs-, Informations- und Sensibilisierungsmaßnahmen.

**Typ 3:** (Anteil 16 %) Projekte, die zu Typ 3 zählen, können als inhaltlich äußerst schwach bezeichnet werden, eine klassische strategische Ausrichtung ist nicht zu erkennen, hier dominieren eher simple Maßnahmen, um Arbeitnehmer an neue Aufgaben heranzuführen (EDV-Kurse etc.).

**Typ 4:** (Anteil 12 %) Auch diese Projekte zielen vor allem auf Unternehmen in einer Krisensituation ab, im Gegensatz zu Typ 1 wird hier jedoch versucht, durch die Implementation neuer Organisationskonzepte, Einführung neuer Produktionskonzepte, Entwicklung von Weiterbildungsstrategien und Sensibilisierungsmaßnahmen, das „Übel“ grundlegend anzugehen.

**Typ 5:** (Anteil 10 %) Diese Projekte lassen sich am besten mit dem Begriff „Kooperationsansätze“ klassifizieren. Ziel ist vor allem die Schaffung kooperativer Strukturen von KMU auf lokaler und regionaler Ebene. Durch eine gezielte Einbeziehung des Managements sollen auf betrieblicher Seite die organisatorischen Voraussetzungen für die Umsetzung des Konzeptes des „lernenden Unternehmens“ geschaffen werden. Dabei wird auch auf die Durchführung von Sensibilisierungsmaßnahmen gesetzt.

**Typ 6:** (Anteil 42 %) Dieser Projekttyp verfolgt die Stärkung der Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit von KMU, vor allem wird dabei auf eine verbesserte Organisationsstruktur in den Unternehmen gesetzt. Es werden Sensibilisierungsmaßnahmen so-

wohl für das Management als auch für die Arbeitnehmer durchgeführt. Ziel ist längerfristig der Aufbau von Strukturen, die es den Unternehmen ermöglichen, ihre Qualifikationsprobleme aus eigener Kraft zu lösen (u. a. lernendes Unternehmen). Es werden exemplarische Weiterbildungskonzepte entwickelt. Projekte des Typs 6 sind solide, aber nicht unbedingt überragend.

### Branchen- und Betriebsgrößenverteilung

(21) Bisher dürften durch Ziel-4-Maßnahmen insgesamt 31500 Arbeitnehmer aus knapp 5000 Unternehmen erreicht worden sein. Die beteiligten Unternehmen gehören zu 95 % zum Mittelstand, nur 5 % der Unternehmen (ca. 250) haben mehr als 500 Mitarbeiter. Diese Struktur wurde im wesentlichen durch die Unternehmensbefragung bestätigt.

(22) Die Tatsache, daß Ziel-4-Projekte der Länder überwiegend KMU erreichen, bedeutet nicht zwangsläufig, daß auch die geförderten Arbeitnehmer in erster Linie aus KMU kommen. Großbetriebe sind zwar hinsichtlich der Teilnehmer häufiger vertreten als hinsichtlich ihrer Zahl, der Anteil der Teilnehmer aus Großunternehmen erreicht mit nur 20 bis 25 % jedoch eine Marge, die verdeutlicht, daß Ziel-4 in den Ländern tatsächlich auf kleine und mittlere Unternehmen konzentriert ist.

(23) Ziel-4 stellt die Förderung von solchen Unternehmen und dort beschäftigten Arbeitnehmern in den Vordergrund, die vom Strukturwandel besonders stark betroffen sind. Dies sind in erster Linie Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes. Diese Zielsetzung spiegelt sich auch in der Branchenauswahl der durchgeführten Maßnahmen eindeutig wider. Der wichtigste Interventionsbereich der Projekte ist mit einem Anteil von 62 % die Industrie, gefolgt vom Handwerk (19 %) und den sonstigen Dienstleistungen (16 %). Aufgrund der besonderen Anpassungsprobleme des industriellen Sektors kann diese Aufteilung grundsätzlich als sinnvoll eingeschätzt werden.

### Zielgruppen der Maßnahmen

(24) Frauen werden nicht in dem Maße erreicht, wie es ihrem Anteil an allen Erwerbstätigen entspricht (rd. 40 %). In Ziel-4-Maßnahmen liegt der Frauenanteil bei 25 %. Diese Unterrepräsentation hängt jedoch mit der Branchenausrichtung der Projekte zusammen.

(25) Die Zielgruppenorientierung der Ziel-4-Projekte läßt sich zusammenfassend wie folgt beschreiben: Eine Hälfte der Projekte setzt bei Arbeitnehmern an, die sich aufgrund des Strukturwandels an neue Aufgaben anpassen müssen, hierzu zählen vor allem Facharbeiter, Sachbearbeiter und auch Un- und Angelernte. Bei diesen Arbeitnehmergruppen ist die Gefahr des Arbeitsplatzverlustes auf Dauer relativ groß. Die andere Hälfte der Projekte setzt auf einen stärker systemischen Ansatz, d. h. hier wird in den Unternehmen konkret an Veränderungen von Strukturen gearbeitet, die einer optimalen Weiterbildung bisher im Wege standen. Diese Maßnahmen verfol-

gen einen Multiplikatorenansatz, d. h., sie versuchen über die Ansprache und Qualifikation der Unternehmer und Führungskräfte die Bedingungen zu schaffen, damit diese Betriebe sich überhaupt mit der Frage der Weiterbildung beschäftigen und auch in die Lage versetzt werden, diese sinnvoll durchzuführen.

(26) Aufgrund dieser Dualität der Ansätze stellt sich die Struktur der in den Projekten angesprochenen Zielgruppen auch entsprechend differenziert dar. Am häufigsten wurden von den Projekten betriebliche Multiplikatoren, Unternehmer und Führungskräfte genannt (jeweils rd. 40%), wobei es sich dabei in der Regel nicht um alternative, sondern um kombinierte Zielgruppen handelt. An zweiter Stelle folgen „Problemgruppen“, worunter die Projekte nicht unbedingt die klassischen Problemgruppen des Arbeitsmarktes verstehen, sondern durchaus auch qualifizierte Arbeitnehmer wie Facharbeiter, Sachbearbeiter oder Meister, deren Arbeitsplätze wegen Umstrukturierungsmaßnahmen gefährdet sind.

(27) Innovative Projekte liegen besonders dann vor, wenn im Rahmen der Maßnahmen Qualifizierung mit antizipatorischen Maßnahmen und Aktivitäten auf dem Gebiet der Systementwicklung verbunden werden. Reine Qualifikationsmaßnahmen zeichnen sich eher durch den Einsatz von Standardinstrumenten aus.

(28) Eine weitere Innovation in der Projektorganisation besteht darin, daß ein Teil der Projekte neben der klassischen Schulung fester Teilnehmergruppen auch mit wechselnden Teilnehmern im Rahmen eines einzelnen Projektes arbeitet. Dabei handelt es sich zwar nur um 13% aller Projekte mit Ansätzen im Maßnahmeschwerpunkt 2, diese Projekte repräsentieren allerdings 34% aller Ziel-4-Teilnehmer. In 5% aller Projekte kommt es zu einer Kombination des klassischen Ansatzes mit der Variante „variable Teilnehmerstruktur“. Hervorzuheben sind die Projekte mit variabler Teilnehmerstruktur deshalb, weil dabei in den Unternehmen ad-hoc-Arbeitsgruppen zur Erarbeitung spezifischer Lösungen gebildet werden, die je nach thematischem Schwerpunkt – temporär – andere betriebliche Experten, wie z. B. Ausbilder, Organisationsfachkräfte, aber auch Facharbeiter und Sachbearbeiter (z. B. bei der Einführung von Gruppenarbeit) etc. hinzuziehen.

(29) Insgesamt lassen die Angaben der Träger auf die Frage, welche Institutionen maßgeblich zur Entwicklung der Projektidee beigetragen haben, welche Anregungen aufgegriffen wurden oder auf welche Erfahrungen zurückgegriffen wurde, auf einen relativ hohen Praxisbezug schließen. Im einzelnen wurden genannt:

- Erfahrungen aus Kontakten mit Unternehmen 42%
- Kooperation mit Ministerium/Fonds-verwalter 42%
- Kooperation mit Verbänden, Kammern etc. 32%
- Aufgrund direkter Anregung von teilnehmenden Unternehmen 28%

- Kooperation mit Gewerkschaften/ Betriebsräten 24%
- Auf Basis von Studie 8%

Vor allem diese hohe Bedeutung von direkten und indirekten Kontakten zum Unternehmenssektor dürfte dazu beigetragen haben, daß nur etwa ein Viertel der Projekte als eher schwach zu bewerten ist.

#### Kosten der Maßnahmen

(30) Eine wichtige Frage, die sich im Kontext mit ESF kofinanzierten Maßnahmen ergibt – vor allem auch, wenn davon die Unternehmen begünstigende Effekte ausgehen (können) – ist die nach den Kosten der Maßnahmen. Im Durchschnitt betragen die Kosten bei Maßnahmen mit festen Teilnehmern je Stunde 34,- DM, bei wechselnden Teilnehmern 54,- DM.

(31) Ob diese Preise angemessen sind, kann ohne Referenzgrößen nicht beantwortet werden. Wir haben daher auf drei Wegen versucht, solche Größen zu ermitteln. Einerseits wurde untersucht, welche Richtwerte die Arbeitsämter bei der Bewilligung von Maßnahmen für Arbeitslose anlegen, andererseits – und dies sind die realistischeren Größen – haben wir analysiert, welche Kosten Unternehmen am externen Markt für Weiterbildung zu tragen haben. Drittens haben wir eine Studie des Instituts der Deutschen Wirtschaft (iw) zu den Weiterbildungskosten von Unternehmen herangezogen.

(32) Die Auswertung der Arbeitsamtssätze ergab, daß hier die Stundenkosten in Relation zu den oben erläuterten Maßnahmekosten außerordentlich gering sind: Sie liegen in der Regel zwischen 5,- DM und 9,- DM pro Stunde. Dabei muß berücksichtigt werden, daß bei Auftragsmaßnahmen der Arbeitsämter natürlich auf Standardangebote zurückgegriffen werden kann, für die keine neuen Konzepte entwickelt werden müssen und auch zuvor eine genaue Bedarfsanalyse in den Betrieben nicht durchgeführt wird. Daher sind die genannten Preise von Arbeitsamtssätzen kaum als Maßstab heranzuziehen.

(33) Aus diesem Grund wurde in einem weiteren Schritt untersucht, welche Kosten Betrieben entstehen, wenn sie „Angebote von der Stange“ bei externen Anbietern einkaufen. Dazu wurden die Kursangebote mehrerer IHKs und HWKs ausgewertet. Hier liegen die Stundensätze zwischen 7,- DM und 50,- DM. Diese „Marktpreise“ für – wohlgemerkt – „Stangenware“, die, wie unsere Analysen gezeigt haben, den Bedarf von KMU nur teilweise treffen, liegen zwar über den Sätzen der Arbeitsämter, aber immer noch unter denen im Rahmen von Ziel-4. Bezogen auf Maßnahmen mit festen Teilnehmern, die durchschnittlich 34,- DM/Stunde kosten, sind die genannten Marktpreise um ca. 40% bis 50% geringer.

(34) Auch dieser Vergleich trifft die reale Situation in Ziel-4-Projekten nur bedingt, da hier vielfach neue Angebote, die für die Betriebe maßgeschneidert sind, entwickelt werden und sich diese Kursangebote von den Bildungsträgern später nur bedingt ohne weitere Anpassungen vermarkten lassen.

Nach den Ergebnissen der Studie des iw liegen die Durchschnittskosten der Betriebe bei der Organisation von Weiterbildungsmaßnahmen je Stunde zwischen 28,- DM bei extern durchgeführten Maßnahmen und 84,- DM bei internen Maßnahmen (einschl. der Overheadkosten der Unternehmen). Stellt man diese Kostensätze den Kosten von Ziel-4-Maßnahmen gegenüber, dann kann bei Ziel-4-Projekten insgesamt gesehen von einer Überteuerung nicht gesprochen werden. Die Kosten für Weiterbildungsmaßnahmen, die das iw ermittelt hat, liegen im Durchschnitt (ohne Overheadaufwendungen) um ca. 10,- DM über den Ziel-4-Kostensätzen.

#### Probleme der Träger bei der Umsetzung von Ziel-4

(35) Die typischen Probleme, die Ziel-4-Träger bei der Umsetzung ihrer Maßnahmen nannten, lauten: Widerstände der Arbeitnehmer, sich (teilweise) in der Freizeit weiterbilden zu lassen, denen das Bemühen der Betriebe gegenübersteht, einen möglichst großen Teil der Qualifizierung in die Freizeit zu legen; geringes Interesse bestimmter Arbeitnehmergruppen an Weiterbildung; Sicherung der Kofinanzierung durch die Unternehmen. Allerdings fällt das Gewicht dieser und weiterer Aspekte in Abhängigkeit von der Art der durchgeführten Maßnahme äußerst unterschiedlich aus.

Grundsätzlich gilt dabei, daß in den umfassenden Maßnahmen, die neben der reinen Qualifizierung den Bedarf der Arbeitnehmer und Betriebe differenziert erheben und auch im Bereich der Systementwicklung aktiv sind, eine gänzlich andere Problemstellung zu beobachten ist als beispielsweise in (Standard-)Maßnahmen, die nur die Weiterbildung zum Gegenstand haben. Maßnahmen, die sich ausschließlich auf die Weiterbildung konzentrieren, leiden vor allem am geringen Interesse der Arbeitnehmer und Widerständen der Arbeitnehmer, sich in der Freizeit qualifizieren zu lassen. Dagegen treten aber kaum Probleme bei der Kofinanzierung durch Unternehmen auf. Projekte, die alle drei Schwerpunkte beinhalten, haben zwar mehr Probleme, für ihre – vergleichsweise teureren – Ansätze die Kofinanzierung der Unternehmen zu bekommen. Es gelingt ihnen aber wesentlich besser, auch Un- und Angelernte in die Maßnahmen zu integrieren, das Interesse der Arbeitnehmer zu wecken und auch deren Bereitschaft für die Weiterbildung in der Freizeit zu steigern.

#### Die Ergebnisse der Unternehmensbefragung

(36) Hinsichtlich der Struktur der teilnehmenden Unternehmen ist festzuhalten, daß diese weitgehend den Angaben der befragten Projektträger entspricht: Die KMU-Relevanz der Projekte ist eindeutig: nur 17% der befragten Unternehmen haben mehr als 500 Mitarbeiter, 13% zwischen 250 und 499. Nach der KMU-Definition, die in Deutschland angelegt wird, waren somit 83% der geförderten Unternehmen KMU, nach der Definition der EU-Kommission immerhin noch 70%. Auch die Branchenstruktur entspricht den Angaben der Träger: 44% der Unternehmen kommen aus der Industrie, 15% aus dem Handwerk, und 16% aus den sonstigen Dienstleistungen.

Wir möchten es nochmals wiederholen, die Schwerpunktsetzung im Bereich der Industrie ist sinnvoll, dieser Sektor leidet am stärksten unter den Globalisierungstendenzen und dem verstärkten Wettbewerb. Der Fakt, daß aber rd. 55% aus anderen Branchen – Handwerk, Dienstleistungen, Handel usw. – kommen, trägt dagegen den dort noch bestehenden Beschäftigungspotentialen Rechnung.

(37) Im Zusammenhang mit der Kommentierung der Trägerbefragung hatten wir bereits darauf hingewiesen, daß Ziel-4 auf Ebene der Länder kein reines Kriseninterventionsprogramm ist, sondern neben Unternehmen, die sich in einer schwierigen oder sehr schwierigen Lage befinden, auch Unternehmen erfaßt, die positive Beschäftigungsverläufe und -erwartungen haben. Die Erhebung bei den Unternehmen hat diese Strukturen bestätigt. Nimmt man die aktuelle Situation (Beschäftigungsentwicklung im abgelaufenen Jahr), dann halten sich Unternehmen mit Beschäftigungsgewinnen (31%) und solche mit Beschäftigungsverlusten (27%) fast die Waage, 42% hatten einen stabilen Beschäftigungsverlauf. Deutlich wird aber auch, daß in den letzten Jahren die Wachstumsdynamik dieser KMU deutlich abgenommen hat, in der Periode 1990 bis 1993 hatten immerhin noch 38% der befragten Unternehmen einen Beschäftigungszuwachs und nur 27% einen Beschäftigungsabbau.

Längerfristig erwartet ein Teil der Unternehmen, die in den vergangenen Jahren Personal abgebaut haben, eine Verbesserung der Situation, in den kommenden zwei bis drei Jahren rechnen noch 15% mit weiteren Arbeitsplatzverlusten. Aus den Angaben der Unternehmen zu den Effekten der Ziel-4-Maßnahmen kann geschlossen werden, daß diese mit dazu beigetragen haben, den Beschäftigungsabbau in einem Teil der KMU (über 10%) zu stoppen. Immerhin 32% der Unternehmen, die im Rahmen von Ziel-4 ihre Mitarbeiter geschult haben, planen einen Beschäftigungszuwachs.

(38) Eine der zentralen Fragen, die sich bei der Umsetzung von Ziel-4 stellt, ist die, ob durch Ziel-4 in den KMU mehr in Sachen Weiterbildung unternommen wird, als bisher. Hier ist die Antwort eindeutig, innerhalb der letzten drei Jahre wurden in den befragten Unternehmen insgesamt nur 18% der Mitarbeiter im Rahmen von Weiterbildung qualifiziert, d.h. pro Jahr nur etwa 6% bis 8%. D.h., in Ziel-4-Maßnahmen sind tatsächlich überwiegend Unternehmen mit einer sehr unterdurchschnittlichen Weiterbildungsquote anzutreffen. In dieser Beziehung ist eine zentrale Zielvorgabe tatsächlich erreicht worden. Die neu angelaufenen Ziel-4-Maßnahmen werden kurzfristig insgesamt etwa 13% aller Mitarbeiter erreichen, dies entspricht etwa einer (temporären) Verdoppelung der bisherigen Weiterbildungsaktivitäten in diesen Unternehmen. Mit der angesprochenen Verdoppelung der üblichen Teilnehmerquoten ist nur teilweise eine Ausweitung des Angebotes auf bisher vernachlässigte Arbeitnehmergruppen verbunden.

(39) Die bisherigen Erfahrungen der Unternehmen mit den durchgeführten Qualifizierungsmaßnahmen

können als überraschend positiv bewertet werden. Dies gilt sowohl für die eingesetzten Lehr- und Lernmaterialien, die Effekte auf die Motivation der Mitarbeiter, die Angemessenheit der Lehr- und Lernmethoden, die Kompetenz der Ausbilder und den Praxisbezug. Selbst das leidige Kostenthema wird von den Unternehmen nicht problematisiert: 66 % meinten, das Kosten-Nutzen-Verhältnis wäre gut oder sehr gut, 18 % bezeichneten dies immerhin noch als befriedigend.

(40) Die wesentlichen Effekte für die Unternehmen bestehen darin, daß:

- |   |      |
|---|------|
| • die Arbeitsmotivation erhöht wird                     | 56 % |
| • die Arbeitsproduktivität steigt                       | 49 % |
| • eine effizientere Arbeitsorganisation möglich ist     | 48 % |
| • die Wettbewerbsfähigkeit steigt                       | 43 % |
| • die Arbeitskräfte flexibler eingesetzt werden können  | 43 % |
| • die Weiterbildungsbereitschaft der Mitarbeiter steigt | 40 % |
| • Kostensenkung eintritt                                | 35 % |
| • neue Managementkompetenzen erworben werden            | 32 % |

(41) Der Nutzen aus der Weiterbildungsmaßnahme für die Unternehmen und die Arbeitnehmer liegt – so das eindeutige Ergebnis der Erhebung – vor allem im organisatorisch-sozialen Bereich und weniger auf dem Feld der Technologie oder von Produktionsverfahren etc. Dies läßt darauf schließen, daß es nur zu einem geringen Teil zur Finanzierung von „Standardaufgaben der Unternehmen“ im Kontext mit Ziel-4-Maßnahmen gekommen ist.

(42) Wenn Ziel-4 mehr als nur ein Strohfeder in den beteiligten Unternehmen auslösen soll, dann bedarf es einer Überführung der dabei gewonnenen Erfahrungen in die „Regelmaßnahmen“ der Betriebe, und zwar ohne daß es dafür weitere öffentliche Subventionen gibt. Auch hier ist das Ergebnis positiv:

- Immerhin hat mehr als ein Viertel (28 %) der Unternehmen angegeben, „auf jeden Fall“ die neuen Methoden und Verfahren auf Dauer anwenden zu wollen.
- Weitere 28 % sind sich ziemlich sicher, daß sie diese Konzepte weiter nutzen wollen.
- Bei 27 % dürften nur einige der neuen Methoden und Verfahren auf längere Sicht zum Einsatz kommen.
- 1 % verneinte diese Frage und 16 % waren sich noch nicht schlüssig.

**Fazit:** Aus Sicht der Unternehmen war Ziel-4 bisher ein großer Erfolg. Ihre Erwartungen an das Programm wurden weitgehend erfüllt. Die teilnehmenden Unternehmen schaffen per saldo eher zusätzlich Arbeitsplätze, als daß sie ihre Mitarbeiterzahl verringern. Die Bildungsangebote waren überwiegend bedarfsgerecht und haben große Chancen, auf Dauer in die betriebliche Praxis einzugehen. Im Vordergrund standen Maßnahmen zur Steigerung der Organisa-

tions- und Handlungskompetenz der Mitarbeiter, rein technisch orientierte Maßnahmen waren von geringerer Bedeutung. Nur teilweise ist es jedoch gelungen, die selektiven Prozesse bei der Auswahl der Mitarbeitergruppen, die an Schulungsmaßnahmen teilnehmen, zu durchbrechen. Ziel-4 ist nur zu einem geringen Teil ein Programm zur direkten Förderung von Un- und Angelernten.

#### **Kurzarbeit und Qualifizierung – Umsetzung der Projekte des Bundes**

(43) Obwohl der Mittelabfluß zunächst hinter den Erwartungen zurückblieb, haben zumindest 31 Unternehmen in den alten Bundesländern von der Verbindung von Kurzarbeit und Qualifizierung bis Ende 1996 Gebrauch gemacht. Insgesamt sind durch Ziel-4 bis zum 31. Dezember 1996 ca. 3 500 bis 4 000 Mitarbeiter in den Genuß einer Qualifizierung gekommen.

(44) Die Tatsache, daß die Maßnahme „Kurzarbeit und Qualifizierung“ bis Ende 1996 noch keine große Breitenwirkung entfaltet hat, schränkt die Möglichkeit zur Verallgemeinerung der in den beteiligten Unternehmen und Auffanggesellschaften erhobenen Informationen ein. Allerdings lassen die Befunde erste Tendaussagen zur Wirksamkeit des Programmes zu.

(45) Die Verbindung von Kurzarbeit und Qualifizierung war bisher vor allem ein Instrument für größere Unternehmen. Kleine Unternehmen und mittlere mit bis zu 500 Beschäftigte machen am gesamten Geschehen nur einen Anteil von etwa einem Drittel aus. Von der Gesamtzahl der etwa 3 500 bis 4 000 qualifizierten Mitarbeiter entfallen nur 100 auf KMU. Die Teilnehmerstruktur ist durch eine Altersspanne von 25 bis 45 Jahren sowie einen sehr hohen Männeranteil geprägt. Frauen sind aufgrund des hohen Anteils gewerblicher Kräfte unter den Teilnehmern unterrepräsentiert.

(46) Überwiegend äußerten sich die befragten Personal- und Unternehmensleiter sehr zufrieden über den Verlauf und das Ergebnis der Qualifizierungsprojekte bei konjunktureller Kurzarbeit. Meist konnten mit geringem Mitteleinsatz große Effekte erzielt werden. Alle durchgeführten Schulungen waren unmittelbar auf betriebliche Anforderungen ausgerichtet und praxisgerecht ausgestaltet, wobei dieser positive Effekt durch den Einsatz betriebsangehöriger Praktiker (Meister o. ä.) noch verstärkt wurde. Diese hohe Praxisnähe stellt im Vergleich zu üblichen beruflichen Weiterbildungsaktivitäten – insbesondere externen Standardseminaren – eine Ausnahme dar.

(47) Als Probleme bei der Umsetzung von Qualifizierungsmaßnahmen bei konjunktureller Kurzarbeit wurden von den Unternehmen genannt:

- Die systematische inhaltliche Vorbereitung von Qualifizierungsmaßnahmen: Bei kurzfristig erforderlicher (konjunktureller) Kurzarbeit bleibt den Personalverantwortlichen kaum Zeit für eine angemessene Vorbereitung der Lehrgangskonzepte. D.h., die Verbindung von konjunktureller Kurzarbeit und Qualifizierung läßt sich überwiegend nur dann realisieren, wenn im Betrieb Multiplikatoren

vorhanden sind, die kurzfristig Kurse, Lehrgänge, Gruppenarbeitskonzepte etc. implementieren können.

- Die nicht in allen Fällen ausreichende Informationspolitik der Arbeitsämter: Manche Unternehmen und auch Beschäftigungsgesellschaften erfuhr erst relativ spät von der Möglichkeit zur öffentlichen Förderung von Kurzarbeit und Qualifizierung.
- Unklarheiten in bezug auf das Antragsverfahren und förderrechtliche Regelungen: Manche Arbeitsämter mußten bei Detailfragen erst Rücksprache mit zentralen Stellen der Arbeitsverwaltung halten, bevor Bewilligungsbescheide an die Unternehmen ergehen konnten. Verantwortlich hierfür sind die tatsächlich komplizierten Regelungen für die Bewilligung der Verbindung von konjunktureller Arbeitslosigkeit und Qualifizierung.

(48) Die Beschäftigungswirksamkeit der Projekte wird in den einzelnen Unternehmen unterschiedlich eingeschätzt. Ein Teil der befragten Betriebe mit konjunktureller Kurzarbeit hatte bereits vor der Durchführung von Kurzarbeit Entlassungen durchgeführt. Durch diese Vorab-Freisetzung von Mitarbeitern erfolgt möglicherweise eine Negativselektion, die zur Folge hat, daß nur die verbleibenden Kräfte, also die besonders qualifizierten Mitarbeiter, in den „Genuß“ einer Schulung kommen. Die Mehrzahl dieser Betriebe (mit konjunktureller Kurzarbeit) konnte im Anschluß an die AFG-Plus-Qualifizierung auf betriebsbedingte Entlassungen verzichten und erwartet, wegen einer mittlerweile verbesserten Auftragslage, auch in Zukunft hierauf verzichten zu können.

(49) Etwa ein Drittel der Betriebe gab an, daß die Arbeitsplätze der kurzarbeitenden Arbeitnehmer infolge der Qualifizierung gesichert worden seien. Hierbei spielte auch die Tatsache eine Rolle, daß qualifiziertere Mitarbeiter vielseitiger einsetzbar sind. Bei Auslastungsschwankungen in einzelnen Produktsegmenten wird daher zukünftig in geringerem Maße Kurzarbeit erforderlich sein – nicht zuletzt sinkt hierdurch auch die Wahrscheinlichkeit von Entlassungen.

(50) Die Antwort auf die Frage, ob durch die Verbindung von konjunktureller Kurzarbeit und Qualifikation Arbeitsplätze in größerem Umfang gesichert werden konnten, fällt ambivalent aus. Da aufgrund der bisher nur geringen Breitenwirkung des Instrumentes Verallgemeinerungen schwierig sind, möchten wir die Befunde in Thesenform zusammenfassen:

- Bei einem Teil der Betriebe erfolgt Kurzarbeit und Qualifizierung nachdem bereits Entlassungen erfolgt sind. Das Instrument dient vor allem dazu, Mitarbeiter die man halten möchte, zu qualifizieren.
- Ein anderer Teil benutzt das Instrumentarium, um Un- und Angelernte zu qualifizieren, damit diese Aufgaben von – höher bezahlten – Fachkräften übernehmen können. Hier kommt es zu einem Verdrängungswettbewerb von unten nach oben.
- Ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Qualifizierungsmaßnahme und der Arbeitsplatzsi-

cherung besteht bei etwa einem Drittel der Unternehmen mit konjunktureller Kurzarbeit.

- Bei der Mehrzahl der Unternehmen kam es nach der Kurzarbeitsphase zu keinen weiteren Entlassungen (wohl aber teilweise im Vorfeld). Hier gilt, daß die Phase der Kurzarbeit sinnvoll genutzt wurde.

(51) **Fazit:** Ein abschließendes Urteil ist noch nicht möglich, es deutet sich jedoch an, daß die Haupteffekte der Verbindung von konjunktureller Kurzarbeit und Qualifizierung darin liegen, daß die Zeit der Kurzarbeit sinnvoll genutzt wird – was auch das Hauptziel dieses Instrumentes ist. Aufgrund der kurzarbeitsbegleitenden Qualifizierung werden in etwa einem Drittel der Unternehmen Arbeitsplätze gesichert, weil die Arbeitnehmer zukünftig flexibler einsetzbar sind. Da die qualifizierten Mitarbeiter fast vollständig im jeweiligen Unternehmen gehalten werden konnten, ist die Wirksamkeit sehr positiv zu bewerten.

#### Qualifizierung und strukturelle Kurzarbeit/Kurzarbeit-Null

(52) Die Verbindung von struktureller Kurzarbeit und Qualifizierung ist das Hauptziel des deutschen EPPD zu Ziel-4 des ESF. Hier wird darauf verwiesen, daß vor allem Kurzarbeiter qualifiziert werden sollen, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind. Insgesamt sieben der analysierten Bundesprojekte richten sich an Unternehmen, die sich in struktureller Kurzarbeit befinden oder an entsprechende Auffanggesellschaften, die deren Mitarbeiter übernommen haben. In der Mehrzahl handelt es sich um Kurzarbeit-Null.

(53) Als organisiertes Angebot bieten die Auffanggesellschaften zunächst sog. Findungsmaßnahmen an, die eine Orientierungsphase, Berufs- und Karriereberatung, Bewerbungstrainings und eine Unterstützung im Umgang mit dem Arbeitsamt beinhalten. Diese Findungsmaßnahmen werden aus regulären Mitteln der Arbeitsförderung finanziert. Nachdem der Qualifizierungsbedarf der Arbeitnehmer festgestellt ist, führen die Auffanggesellschaften je nach Zielgruppe ausgerichtete Schulungen und Seminare durch.

(54) Angaben zu den erreichten Vermittlungsquoten sind von den Beschäftigungsgesellschaften nur teilweise zu erhalten. Im Durchschnitt werden – soweit Daten vorliegen – diese Quoten auf 20 % bis 25 % beziffert. Bei Teilnehmern, denen auch ein Praktikum vermittelt worden war, lag die Quote etwas höher (25 bis 30 %).

(55) Ein wichtiger Grund für die geringen Wiedereingliederungsquoten besteht darin, daß die „großen“ Struk-KuG-Fälle fast alle in Regionen angesiedelt sind, die nicht zuletzt durch den Zusammenbruch und die teilweise zuvor erfolgten Massenentlassungen der betroffenen Unternehmen bzw. der Vorgängerunternehmen der Auffanggesellschaften in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung massiv betroffen wurden. Dies setzt der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes enge Grenzen.

(56) **Fazit:** Auch für die Verbindung von struktureller Kurzarbeit und Qualifizierung lassen sich endgültige Schlußfolgerungen noch nicht ziehen. Die meistens erforderliche Überführung der in struktureller Kurzarbeit qualifizierten Arbeitnehmer auf andere Arbeitsplätze wird durch die sehr geringe Arbeitskräftenachfrage in den jeweils betroffenen Regionen stark eingeschränkt: Bisher kam es zu Vermittlungsquoten in der Größenordnung 20 % bis 30 %.

(57) Generell ist festzuhalten, daß bisher die Inanspruchnahme des Instrumentariums Kurzarbeit und Qualifizierung eher gering war. Daher stellt sich die Frage, ob das Instrument überhaupt geeignet ist. Grundsätzlich glauben die Evaluatoren, daß dieser strategische Ansatz weiterverfolgt werden sollte, und zwar aus folgenden Gründen:

- Die Bedeutung struktureller Kurzarbeit nimmt – ausgehend von einem sehr geringen Niveau – seit einiger Zeit wieder sprunghaft zu.
- Die Auffanggesellschaften können aufgrund ihrer Kapital- und Finanzierungssituation die Kosten für die Qualifizierung ihrer Kurzarbeiter häufig nicht aufbringen, bereits die Finanzierung der Sozialversicherungsbeiträge führt bei diesen Trägern zu Schwierigkeiten. Die Erfahrungen zeigen, daß ohne Qualifizierung die Erfolge begrenzt sind.

#### Kosten-Nutzen-Analyse

(58) Ein wichtiger Bestandteil des Untersuchungsauftrages bestand in der Durchführung einer Kosten-Nutzen-Analyse für die Ziel-4-Interventionen in Deutschland. Die besondere Problematik dieser Aufgabe bestand darin, daß zwar die Kostensituation einigermaßen transparent ist, der Nutzen jedoch sehr schwer zu beziffern ist. Vor allem stellt sich die Frage, welche Nutzenindikatoren heranzuziehen sind und wie diese im Einzelfall zu gewichten sind. Für die Evaluatoren ergab sich daraus die Aufgabe ein pragmatisches Instrument für die durchzuführende Kosten-Nutzen-Analyse zu entwickeln, das vor allem auch keine „Scheingenauigkeit“ vorgaukelt, indem es den Versuch unternimmt, den Nutzen in monetären Größen zu messen.

(59) Ausgehend von diesen Überlegungen wurden zunächst insgesamt 28 Kriterien entwickelt, anhand derer die Kosten- und die Nutzen-Seite der Ziel-4-Interventionen zu bewerten war. Einschließlich einiger Unterkategorien handelt es sich um insgesamt 38 Einzelaspekte, die von uns mit Schulnoten zwischen 1 und 6 bewertet wurden (vgl. dazu Seiten 165 ff.).

(60) Das zentrale Ergebnis – bei einer zusammenfassenden Bewertung aller einzelnen Kriterien – der Kosten-Nutzen-Analyse ist, daß das Programm bezogen auf seine zentralen Zielsetzungen als kosteneffektiv – was nicht unbedingt preiswert bedeutet – zu bezeichnen ist. Auf der oben erläuterten Schulnotenskala von 1 bis 6 ergibt sich über alle Kriterien ein Mittelwert von 2,6. Darin äußert sich bereits die im Zusammenhang mit der Typologie der Maßnahmen beschriebene Einschätzung, daß wir es auf der einen Seite mit sehr innovativen Ansätzen zu tun haben

(ein knappes Viertel der Projekte) und etwa 40 % dem soliden Durchschnitt zuzurechnen sind.

(61) Nimmt man zunächst die Stärken der Maßnahmen, dann sind vor allem zu nennen:

- Der eindeutige Mittelstandsbezug der Umsetzung.
- Zu den Highlights zählt auch, daß die Maßnahmen darauf abzielen, die in KMU bestehenden Defizite der Weiterbildungspraxis zu beseitigen: d. h. Entwicklung kostengünstiger Angebote und auf die Bedarfe von KMU abgestellter Maßnahmen und Module.
- Der konsequente Multiplikatorenansatz vieler Projekte, der sich dadurch auszeichnet, daß vor allem auch Unternehmer und Führungskräfte aus KMU, die bisher eher ein Nadelöhr bei der Weiterbildung darstellten, in die Maßnahmen einbezogen wurden.
- Von hoher Relevanz ist auch die Schaffung von Organisations- und Kommunikationskompetenz bei Arbeitnehmern wie den Unternehmen.
- In den Länderprogrammen wurde ein hoher Beschäftigungssicherungseffekt festgestellt.
- Die in den Maßnahmen eingesetzten Lernmethoden sowie die Qualität der verwandten Materialien waren gut.
- Die Maßnahmen konzentrieren sich nicht ausschließlich auf Krisenbranchen und Unternehmen mit gravierenden Anpassungsproblemen, auch KMU mit positiven Beschäftigungsperspektiven werden berücksichtigt, der Branchenmix ist als sinnvoll einzustufen.
- Das Kosten-Nutzen-Verhältnis ist aus Sicht der teilnehmenden Unternehmen günstig.
- Bei den Kosten je Qualifizierungsstunde kann ebenfalls von einem angemessenen Verhältnis gesprochen werden.
- Bei der Bewertung der Mitnahmeeffekte sind wir vom Kriterium der Zusätzlichkeit ausgegangen, d. h. von der Frage, ob Unternehmen überhaupt erstmals (oder seit längerer Zeit) Weiterbildungsmaßnahmen durchgeführt haben, bzw. in welchem Umfang Arbeitnehmergruppen in Maßnahmen einbezogen wurden, die bisher eher von Weiterbildung ausgeschlossen waren. Die Mitnahmeeffekte waren vergleichsweise gering.

(62) Schwachpunkte des Programms, die den Nutzen etwas einschränken, liegen auf folgenden Gebieten:

- Un- und Angelernte wurden nicht im intendierten Umfang in die Maßnahmen einbezogen.
- Die Maßnahmen setzen zwar sehr stark auf Kommunikations- und Organisationskompetenz, die fachliche Tiefe der Maßnahmen ist dagegen eher schwach ausgeprägt, es dominieren eher Standardinhalte. Vor dem Hintergrund der Anforderungen, die sich aus der Globalisierung der Märkte ergeben, konnten die Angebote hier nur mit der Note „ausreichend“ bewertet werden.
- Als äußerst gering hat sich nach unserer Einschätzung der Wert von Studien (Schwerpunkt 1) her-

ausgestellt, wenn diese nicht in konkrete Qualifizierungsprojekte integriert wurden.

- Obwohl nicht explizit als Maßnahme im Rahmen von Ziel-4 definiert, sehen wir einen großen Bedarf im Bereich der Qualifikation und des Coachings von Existenzgründern bzw. jungen Unternehmen. Ein solcher Ansatz kann in den Projekten allerdings so gut wie nicht entdeckt werden.
- Nicht ganz den Erwartungen entsprochen haben weiterhin die Bemühungen der Projektträger, die Kooperation von KMU auf dem Feld der Weiterbildung zu stärken.

### Beziehungen zu ADAPT

(63) Auf der Länderebene sind Synergieeffekte zwischen Ziel-4-Projekten und ADAPT nach unserer Einschätzung weitgehend gewährleistet. Dies ergibt sich schon daraus, daß die Programmverantwortung in den einzelnen Ministerien meistens in einer Hand liegt. Aufgrund des hohen Aufwandes bei der Einwerbung von (öffentlichen) Kofinanzierungsmitteln leidet jedoch häufig die strategische Planung.

(64) Der zentrale Ergänzungseffekt von Ziel-4 und ADAPT besteht darin, daß – so die Ergebnisse der Zwischenevaluation bei ADAPT – im Rahmen von ADAPT häufiger „experimentiert“ wird bzw. werden kann, während bei Ziel-4 mehr an konkret existierenden Problemen angesetzt wird, die möglichst rasch gelöst werden sollen. Die Gefahr, daß ADAPT-Projekte im wesentlichen nur Ziel-4-Projekte mit einer mehr oder minder ausgeprägten transnationalen Komponente sind, kann weitgehend verneint werden.

(65) Bei den Bundesmaßnahmen besteht naturgemäß nur eine geringe thematische Überschneidung zwischen Ziel-4 und ADAPT. Eine sinnvolle Ergänzung könnte dadurch erreicht werden, daß im Rahmen von ADAPT Konzepte zur besseren Verknüpfung von Kurzarbeit und Qualifizierung entwickelt werden. Insbesondere wäre zu überlegen, wie in den Unternehmen relativ kurzfristig erste Grundlagen für eine Personalentwicklung/Organisationsentwicklung gelegt werden könnten.

### Empfehlungen für die weitere Laufzeit von Ziel-4

(66) Unter Berücksichtigung der Tatsache, daß es sich bei Ziel-4 um eine neuartige Interventionsart handelt, die für die Träger zunächst eine große Herausforderung darstellte, da teilweise neue Konzepte entwickelt werden mußten, kann der bisherige Nutzen der Maßnahmen positiv bewertet werden. Der Mittelstandsbezug ist klar gegeben, die Projekte setzen überwiegend an den zentralen Problemen der Weiterbildungspraxis in KMU an. Das Bundesprogramm dürfte nach zögerlichem Anlaufen in den kommenden Monaten im wesentlichen die damit verbundenen Intentionen erfüllen, hier wird jedoch eine Konzentration auf Großbetriebe und Auffanggesellschaften vorherrschend sein. Die Kosten für die Maßnahmen sind für die Unternehmen attraktiv, der Nutzen ist hoch. Auch aus Sicht der öffentlichen Pro-

grammverwalter können die Kosten der Maßnahmen als angemessen bewertet werden.

Der Nutzen der Interventionen ließe sich nach Einschätzung der Evaluatoren jedoch dadurch steigern, daß die oben genannten Schwächen abgebaut werden. Im einzelnen schlagen wir vor:

(67) Kooperation von KMU in den meisten Projekten bedeutet nur, daß diese vom Projektträger „gepoolt“ werden. Wir schlagen vor, mehr Projekte zu fördern, bei denen die – längerfristige – Weiterbildungskooperation, analog zu Kooperationsprojekten bei der Lehrlingsausbildung im Mittelpunkt steht.

(68) Unterentwickelt sind in Ziel-4-Maßnahmen zur Qualifikation von Existenzgründern und Coachingangebote für junge Unternehmen. Da die Steigerung der Überlebensfähigkeit von jungen Unternehmen einen erheblichen Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze leisten könnte, sollten diese Ansätze häufiger gefördert werden. Wir schlagen dem Bund vor, das Bundesprogramm um diese Komponente zu erweitern. Vor allem aufgrund der stark steigenden Bedeutung der Existenzgründungsförderung via § 55a AFG drängen sich solche flankierenden Maßnahmen geradezu auf. Hierzu wäre eine stärkere Kooperation der Arbeitsämter mit den Kammern und anderen Institutionen, die sich mit der Förderung und Beratung von Existenzgründern befassen, erforderlich. Wir möchten in diesem Kontext auf das seit etwa einem Jahr in NRW laufende Modell, an dem auch das Landesarbeitsamt maßgeblich beteiligt ist, verweisen.

(69) Die Verknüpfung von konjunktureller Kurzarbeit mit Qualifizierung, die bisher aufgrund der administrativen Vorgaben eher schwierig ist, hat sich in der Praxis – das lassen zumindest die wenigen bisher durchgeführten Maßnahmen erkennen – bewährt. Wir plädieren für eine verstärkte Förderung dieser Komponenten. Hierzu sind erforderlich: Die Beseitigung administrativer Hemmnisse, eine bessere Information der Unternehmen durch die Arbeitsämter sowie die Unterstützung bei der kurzfristigen Ermittlung des Qualifikationsbedarfs bzw. der Entwicklung eines Schulungskonzepts.

Um die erforderlichen Informationen und Erfahrungen zu sammeln und die – bezogen auf die einzelnen Arbeitsämter – beschränkten Ressourcen nicht zu „verzetteln“, wäre es sinnvoll eine Konzentration auf einzelne „Modellarbeitsämter“ vorzunehmen, in denen eine nennenswerte Anzahl von kurzarbeitenden Betrieben anzutreffen ist. Hier könnten sich einzelne Arbeitsamtsmitarbeiter gezielt mit der Beratung der Betriebe befassen. Wie wir oben ausgeführt haben, sind solche Maßnahmen am ehesten in Betrieben zu realisieren, die die Qualifizierung mit „Bordmitteln“ durchführen können, also nur im begrenzten Umfang auf die Unterstützung externer Bildungsträger angewiesen sind. Die Mitarbeiter der Arbeitsämter könnten hier entscheidend dazu beitragen, das betriebliche Know-how mit dem der Externen zusammenzuführen. Vorstellbar wäre auch, daß Betriebe, die Kurzarbeit und Qualifizierung durchführen wollen, bei der Konzeptentwicklung auf externe Berater zurückgreifen könnten, die vom Arbeitsamt vermittelt und teilweise aus Ziel-4 finanziert werden.

(69) Die thematische Ausrichtung der Projekte auf der Länderebene weist nach unserer Einschätzung noch inhaltliche Defizite auf. Zu den Schlüsselqualifikationen zählt nicht nur Methoden- und Sozialkompetenz. Der ganze Bereich der globalisierungsrelevanten Themen ist noch reichlich unterentwickelt.

(70) Die „Rekrutierung“ der Unternehmen für Ziel-4-Maßnahmen erfolgt immer noch zu stark trägerbezogen. Hier besteht die Gefahr, daß sich „Weiterbil-

dungskartelle“ bilden. Die Evaluatoren sehen einen Schwachpunkt der Umsetzung darin, daß zwar bei der Projektgenese mit den relevanten Akteuren aus Wirtschaft und Gewerkschaften zusammengearbeitet wird, insgesamt aber die Information der Betriebe nur sehr begrenzt über diese Akteure erfolgt. Dies führt dazu, daß in den Maßnahmen in erheblichem Umfang Unternehmen anzutreffen sind, die schon häufiger von vergleichbaren Fördermaßnahmen profitiert haben.

Auszug aus

## Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative ADAPT in Deutschland – Zwischenbewertung 1997 (ISG Sozialforschung und Sozialpolitik GmbH, Köln)

### VI. Zusammenfassung

Die Spannweite der in diesem Bericht behandelten Themenstellungen erfordert für eine Zusammenfassung eine Reduzierung auf einzelne Bereiche. Aus den Anforderungen des Strukturwandels für Unternehmen und der dort beschäftigten Arbeitnehmer abgeleitet, konzentriert sich die Zusammenfassung auf die Aspekte der Globalisierung und der Beschäftigungsentwicklung sowie auf die Bestandsaufnahme der beruflichen Weiterbildung. Diese Ausführungen bilden den Hintergrund, vor dem die anschließend sehr kurz und prägnant dargestellten Ergebnisse der bisherigen Evaluationsarbeit zu sehen sind. Der Bericht schließt mit einer ersten Einschätzung und weiterführenden Hinweisen sowie Anregungen für die weitere Förderung.

#### 1. Aspekte des Strukturwandels: Globalisierung und Beschäftigungsentwicklung

Im Zusammenhang mit der vieldiskutierten Standortfrage der Bundesrepublik Deutschland wird immer wieder auf die „Globalisierung der Wirtschaft“ hingewiesen, wobei nicht immer klar ist, ob die Globalisierung von Märkten oder von Unternehmen gemeint ist. Hinzu kommt, daß es keine einheitliche Definition von Globalisierung gibt, sondern lediglich hinsichtlich bestimmter Merkmale eine gewisse Übereinstimmung besteht.

Als Ursachen für die zunehmende Globalisierung sind im wesentlichen auszumachen: Die Liberalisierung der Güter- und Kapitalmärkte, technologischer Fortschritt, verbesserte Transport-, Informations- und Kommunikationssysteme und die zunehmende Öffnung von Ländern für Direktinvestitionen einschließlich der erforderlichen Verbesserung der Rahmenbedingungen. Die verschiedenen Entwicklungslinien und Faktoren der Internationalisierung sind miteinander wechselseitig verknüpft und erschweren damit Vorhersagen erheblich.

Mit der Liberalisierung des Welthandels und einer wachsenden internationalen Verflechtung sind insbesondere für die exportorientierte deutsche Volkswirtschaft, die einen hohen Anteil des produzierenden Gewerbes ausweist, erhebliche Chancen verbunden. Auf der Kehrseite dieser Entwicklung stehen zweierlei Risiken: Zum einen besteht die Gefahr, daß die immer noch sehr stark korporatistisch verfaßte deutsche Wirtschaft eine zu geringe Anpassungsgeschwindigkeit entwickelt – z. B. durch eine erst allmähliche Fortentwicklung von Berufsbildern und Weiterbildungskonzepten. Zum anderen ist fest-

zustellen, daß der Druck auf unqualifizierte wie qualifizierte Arbeitskräfte zunimmt, wenn immer besser qualifizierte Arbeitskräfte – z. B. in den sich rasant entwickelnden Schwellenländern Südostasiens – zu Konkurrenten werden.

ADAPT sollte dazu beitragen, daß Methoden, Strukturen und Inhalte der Aus- und Weiterbildung schneller und besser an veränderte Bedarfsstrukturen angepaßt werden. Zielgruppe dieser Anstrengungen müssen Mitarbeiter aller Hierarchie- und/oder Qualifikationsstufen sein. Weiterhin sollte durch die beispielhafte Erprobung des Konzepts des „lernenden Unternehmens“ (o. ä.) in ADAPT-Projekten, die Anpassungsfähigkeit der Betriebe generell gesteigert werden.

Von besonderem Interesse sind die Auswirkungen der Globalisierung für die Beschäftigten in Klein- und Mittelunternehmen. Allgemein wird davon ausgegangen, daß gerade KMU aufgrund begrenzter materieller und persönlicher Ressourcen erhebliche Probleme haben, sich den Herausforderungen der Globalisierung zu stellen. So ergab eine jüngst für das Bundeswirtschaftsministerium erstellte Studie, daß KMU im Zusammenhang mit Internationalisierung vor allem die Sprachkenntnisse ihrer Mitarbeiter als Problem sehen (58 % der Nennungen). Als weitere defizitäre Bereiche wurden angegeben: Organisationsfähigkeiten (47 %), prozeßorientiertes Arbeiten (45 %), Mitarbeiterführung (41 %) und Kooperation mit Kunden (40 %). Weniger oft wurden „Qualitätsmanagement“ (37 %) sowie „Kenntnisse ausländischer Absatz- und Beschaffungsmärkte“ (32 % bzw. 28 %) genannt.<sup>80)</sup> Dieser Befund bestätigt die Annahme, daß die transnationale Orientierung und die Verbesserung der beruflichen Kenntnisse und damit der Innovationskapazitäten wichtige Handlungsfelder zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und der Beschäftigungssituation sind.

Insgesamt ist festzuhalten, daß durch die Globalisierung die Arbeits- und Berufsstrukturen einschließlich der Qualifikationsanforderungen ebenso nachhaltig beeinflusst werden wie die Arbeitsmärkte.

Die Analyse der verfügbaren statistischen Angaben und die kritische Würdigung vorliegender Beschäftigungsprognosen brachte Ergebnisse, die zum Teil von der öffentlichen Diskussion abweichen. Nach der jüngsten Handwerkszählung sind mittlerweile (Stand 1995) in diesem Bereich rund 6,1 Mio. Personen beschäftigt. Berücksichtigt man, daß die Industriestatistik auch Handwerksbetriebe teilweise miteinschließt, dann dürfte das Handwerk bezüglich der Beschäftigungsrelevanz eine ähnliche Bedeutung wie die Industrie erreicht haben. Im Gegensatz zur

Der vollständige Text ist dem Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zugeleitet worden.

<sup>80)</sup> Friedrich/Lagemann/Fieten (1996), S. 354.

Industrie ist in den vergangenen Jahren im Handwerk die Beschäftigung weiter gestiegen. Damit wird deutlich, daß das Handwerk als eher „traditioneller“ Bereich erhebliche Wachstumspotentiale birgt. Gestützt wird dies auch durch die Beschäftigungsentwicklung in einzelnen Berufen. Die größten Beschäftigungszuwächse sind nicht nur bei den anspruchsvollen Dienstleistungsberufen und den technologisch ausgerichteten Berufen, sondern auch bei klassischen Berufsfeldern, wie metallbearbeitenden Tätigkeiten, zu finden. Die zuweilen anzutreffende einseitige Festlegung auf Hochtechnologien als beschäftigungspolitischer Hoffnungsträger ist zu relativieren und vor einer „High-Tech-Hysterie“ zu warnen.

Die künftige Bedeutung des Dienstleistungssektors steht außer Frage. Während bei einfachen Tätigkeiten allerdings eine weitere Abnahme der Beschäftigung zu erwarten ist, werden für anspruchsvolle, sog. sekundäre Dienstleistungen positive Beschäftigungsimpulse vorausgesagt. Insbesondere auf den Gebieten der Ausbildung, der Beratung und Betreuung sowie der Organisation und des Managements wird mit einem Zuwachs an Beschäftigung gerechnet. Gleichfalls außer Frage steht die künftig herausragende Bedeutung des Informationssektors. Allerdings liegen über das Ausmaß, die Verteilung sowie die Folgen einer zunehmenden Verbreitung von Informations- und Kommunikationstechnologien keine gesicherten, differenzierten Erkenntnisse vor. Erwartet wird, daß diese Technologien auch kleinen und mittleren Unternehmen zu einer größeren Wettbewerbsfähigkeit verhelfen können, und daß sie die Ansprüche an die Qualifikation der Erwerbstätigen verändern.

In welche Richtung sich die Mitarbeiterprofile entwickeln sollen bzw. werden, wird – ungeachtet der notwendigen branchen- und tätigkeitsbezogenen Differenzierung – von den Unternehmen nur vage beschrieben: Hohe örtliche und zeitliche Mobilität, Mehrfachqualifizierung und vielseitige Einsatzfähigkeit, soziale Kompetenzen insbesondere der Teamfähigkeit sowie hohe Flexibilität sind die am meisten genannten Stichworte.

## 2. Entwicklungen in der beruflichen Weiterbildung

In einer Wissensgesellschaft, deren Wettbewerbsfähigkeit durch die Fähigkeit zur schnellen Entwicklung und Umsetzung neuer Technologien bestimmt ist, übernimmt die berufliche Weiterbildung, aufsetzend auf einer beruflichen Grundqualifikation, die Rolle der betriebsspezifischen Anpassung und Aktualisierung von Qualifikationen. Hierdurch steigt der Stellenwert der Weiterbildung – auch im Vergleich zur dualen Ausbildung und Hochschulbildung. Parallel hierzu werden Anstrengungen zur besseren Verzahnung von Schulbildung, Dualer Ausbildung, Hochschulbildung und Weiterbildung unternommen. Anerkannt wird die Notwendigkeit, die Durchlässigkeit zwischen verschiedenen Bildungswegen zu erhöhen.

Das „Berichtssystem Weiterbildung“ des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie kommt zu dem Ergebnis, daß die Teil-

nahmequote an berufsbezogenen Lehrgängen und Kursen von 10 % im Jahre 1979 auf 24 % im Jahre 1994 gestiegen ist.<sup>81)</sup> Demnach haben im Jahre 1994 ca. 11,2 Mio. Personen mindestens einmal an einer beruflichen Weiterbildung teilgenommen. Die Teilnahmequote lag für 1994 in den neuen Bundesländern mit 27 % etwas höher als in den alten Bundesländern (23 %).

Folgt man den Untersuchungen des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW), so sind die Unternehmen mit Abstand der bedeutendste Träger der beruflichen Weiterbildung. Der Umfang betrieblicher Weiterbildungsaufwendungen hat in den letzten beiden Jahrzehnten erheblich zugenommen. Anfang der siebziger Jahre ermittelte die „Edding-Kommission“ des Deutschen Bundestages einen Betrag von jährlich 2,1 Milliarden DM, der laut Angaben des IW ein Jahrzehnt später auf 8,7 Milliarden DM anstieg und im Jahre 1992 mit 36,5 Milliarden DM seinen bisherigen Höchstwert erreichte. Eine Untersuchung des Statistischen Bundesamtes sowie des Bundesinstituts für Berufsbildung beziffert die betrieblichen Weiterbildungsaufwendungen des Jahres 1993 allein für Lehrveranstaltungen mit 16,6 Milliarden DM. Der entsprechende Wert der IW-Untersuchung beträgt für das Jahr 1992 22,6 Milliarden DM.<sup>82)</sup> Die öffentlichen Ausgaben für die berufliche Weiterbildung beliefen sich laut dem IW im Jahre 1992 auf ca. 30 Milliarden DM.

Zur Höhe der Weiterbildungsquote in Unternehmen liegen unterschiedliche Untersuchungsergebnisse vor – auch hinsichtlich des Zusammenhangs von Unternehmensgröße und Weiterbildungsvolumen. Die Abweichungen der Ergebnisse erklären sich aus unterschiedlichen Abgrenzungen sowie unterschiedlichen Erhebungs- und Schätzverfahren. Die Untersuchung des Instituts der deutschen Wirtschaft kommt zu dem Ergebnis, daß Kleinunternehmen im Vergleich zu Großunternehmen die höchsten Weiterbildungsquoten je 100 Mitarbeiter aufweisen. Hierbei wurde anscheinend eine umfassende Begriffsdefinition, die auch informelle Varianten der Weiterbildung beinhaltet, verwandt. Großunternehmen setzen dagegen stärker auf eigene Seminare und Lehrgänge. Andere Untersuchungen kommen zu dem Schluß, daß die Beteiligung an externen und/oder internen Weiterbildungsmaßnahmen mit zunehmender Unternehmensgröße ansteigt – bei einer durchschnittlichen jährlichen Weiterbildungsquote von rund 15 % der Belegschaft.

Die Angebote der Weiterbildungsträger werden kritisch beurteilt: Immerhin zwei von fünf befragten Personalverantwortlichen halten laut einer Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft das externe Bildungsangebot zumindest teilweise für nicht paß-

<sup>81)</sup> Die Teilnahmequote wurde gemessen in Prozent der Erwerbstätigen (1979) bzw. in Prozent der Erwerbsbevölkerung (1994).

<sup>82)</sup> Die letztgenannten 22,6 Milliarden DM beziehen sich nur auf die vom IW genannten Kosten für „interne und externe Lehrveranstaltungen“ sowie „haupt- und nebenamtliches Weiterbildungspersonal“ – nicht aber auf informelle Formen der Weiterbildung. Die vom BIBB/Statistischen Bundesamt angeführten 16,6 Milliarden DM sind hiermit am ehesten vergleichbar.

genau oder bedarfsorientiert. Mehr als 35 % der befragten Manager bescheinigten zumindest teilweise qualitative Mängel.

Neben formalisierten Bildungsformen (Seminar, Informationsveranstaltung) gewinnt zunehmend die informelle Weiterbildung an Gewicht. Hierzu zählt das Lernen am Arbeitsplatz, das Lesen von Fachliteratur oder das selbstgesteuerte Lernen mit Hilfe von Medien. Methodische Ansätze der beruflichen Weiterbildung sind vor allem auf eine bessere Verzahnung von Arbeit und Lernen ausgerichtet. Die Rolle der Weiterbilder wandelt sich unter diesem Vorzeichen vom Lehrer zum Wissensorganisator. Kenntnisse der Praktiker im Betrieb werden stärker zur Gestaltung betriebsinterner Weiterbildungsmaßnahmen in Anspruch genommen. Zur Förderung des lebenslangen Lernens ist eine auf ältere Erwerbstätige abgestimmte Lehr- und Lernmethodik erforderlich. Vorhandene Erfahrungen und Kompetenzen der Lernenden sind zu berücksichtigen. Den Bedürfnissen dieser Zielgruppe kommt eine projektorientierte und praxisnahe Lehrmethode am nächsten.

Neue Formen der Wissensvermittlung, wie Computer Based Training und multimediales Lernen, sind für Unternehmensleitungen interessant, da Ausfallzeiten der Mitarbeiter sowie Reise- und Übernachtungskosten minimiert werden können. Zeiten geringer Arbeitsanfalls können dank computerunterstützter Lernmedien zur Weiterbildung am Arbeitsplatz genutzt werden. Die Akzeptanz multimedialen Lernens ist derzeit schwer abschätzbar. Relevant für ADAPT ist in erster Linie die Frage, ob die neuen Lernmedien auch in kleinen und mittleren Unternehmen erfolgreich anwendbar sind. Voraussetzungen hierfür sind die entsprechende Akzeptanz auf Anwenderseite sowie die Bereitschaft der Weiterbildungsträger, sich mit den neuen Medien auseinanderzusetzen.

In den Leitungsebenen der Unternehmen wird die Bedeutung der beruflichen Weiterbildung nach wie vor unterschätzt. Eine systematische Ermittlung des betrieblichen Qualifikationsbedarfs bildet die Ausnahme. In verstärktem Maße gilt dies für kleine und mittlere Unternehmen, die nur selten eine strategische Verknüpfung von Unternehmensentwicklung (Personalentwicklung/Organisationsentwicklung) und Qualifizierungsanstrengungen realisieren. Ziel dieser Bestrebungen kann neben der Mitarbeiterschulung eine umfassende Veränderung betrieblicher Abläufe (z.B. durch Einführung von Gruppenarbeit) sowie eine Veränderung der Kommunikationsstrukturen sein. Die im Operationellen Programm der Gemeinschaftsinitiative ADAPT angestrebte Beratung von Unternehmen – v.a. im Hinblick auf deren Qualifikationserfordernisse – und die Einführung neuer Organisationsstrukturen ist daher zu begrüßen.

### **3. Befunde zur bisherigen Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative ADAPT**

Die Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative ADAPT litt in der ersten Förderphase ganz erheblich unter den ungünstigen Rahmenbedingungen, von denen insbesondere drei hervorzuheben sind: Das Diktat eines sehr knapp bemessenen Zeitplanes, das OP für

die Bundesrepublik wurde erst am 18. Mai 1995 genehmigt, für die Durchführung der ersten Ausschreibungsrunde blieben kaum drei Monate, und dies in einer Situation, in der sich die Trägerlandschaft zunächst auf das neuartige Instrumentarium einstellen mußte. Hier galt es insbesondere den Umstieg von klassischen Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik hin zur präventiven Beschäftigungspolitik zu vollziehen. Es erforderte einen enormen Personal- und Zeitaufwand die Projektvorschläge so weiterzuentwickeln, daß sie dem Anspruch von ADAPT entsprachen.

Die zweite Bewilligungsrunde konnte ungleich intensiver vorbereitet werden, die Trägerlandschaft ist mit der neuen Zielsetzung vertraut. Die Evaluatoren rechnen hier mit einem reibungslosen Ablauf. Der zweite zu nennende zentrale Aspekt, der eine rasche Umsetzung von ADAPT immer wieder behindert hat, war das – auch derzeit noch bestehende Problem – der Kofinanzierung, insbesondere der öffentlichen. Die klassischen „Töpfe“ der Kofinanzierung von ESF-Maßnahmen stehen für ADAPT kaum zur Verfügung. Dies gilt insbesondere für Mittel der Bundesanstalt für Arbeit, aber auch für die länderspezifischen Titel zur Förderung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, die mehr oder minder auf Arbeitslose und besonders benachteiligte Gruppen beschränkt sind. Die Konsequenz war die, daß sich die Fondsverwalter mehr um die Beschaffung der Kofinanzierungsmittel als um die strategische Planung des Programms kümmern mußten.

Obwohl die Kofinanzierungsfrage ein Dauerproblem bleiben wird – vor allem in Zeiten massiv steigender Arbeitslosigkeit – sind positive Ansätze zur Überwindung unübersehbar. Durchaus im Sinne einer breiten Ausrichtung des Programms und der Einbeziehung der unterschiedlichsten Partner ist die verstärkte Kofinanzierung durch Körperschaften des öffentlichen Rechts, Stiftungen etc. Auch die größeren Spielräume bei der privaten Kofinanzierung tragen zur Lösung dieser Schwierigkeiten bei.

Im engen Zusammenhang mit dem Finanzierungsproblem steht die dritte Ursache der zunächst zögerlichen Umsetzung des neuen Instrumentariums. In Deutschland wurde und wird eine Diskussion darüber geführt, ob in Zeiten massiv steigender Arbeitslosigkeit überhaupt Mittel für „Arbeitsplatzbesitzer“ verausgabt werden sollten. Hierbei geht es um die Frage der optimalen Verwendung sehr begrenzter – und tendenziell eher abnehmender – Mittel. Obwohl diese Frage nach wie vor umstritten ist, spricht jedoch einiges dafür, daß die Akzeptanz für ADAPT deutlich gestiegen ist. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, daß aufgrund des föderalen Aufbaus der Bundesrepublik die Regionen in die Lage versetzt werden, auf die dort bestehenden Probleme ausgerichtete Lösungen zu entwickeln. Fast ein Viertel der derzeit laufenden ADAPT-Projekte hat als zentralen Schwerpunkt die „Lösung spezifischer regionaler Problemlagen“.

Die relative Offenheit des Operationellen Programms für Deutschland war ein Garant dafür, daß trotz der beschriebenen Startschwierigkeiten ADAPT zwischenzeitlich „ins Rollen“ gekommen ist. Starre Vor-

schriften hätten den Ablauf noch weiter behindert und verzögert. D.h., die Programmverantwortlichen vor Ort konnten das Umsetzungsverfahren pragmatisch und flexibel gestalten. Daß dabei – auch wegen der erheblichen Bindung von Personen für die Kofinanzierungsbeschaffung – die strategische Ausrichtung etwas zu kurz kommen mußte, liegt auf der Hand.

Trotz immanenter Flexibilitätsspielräume, die von den Programmverantwortlichen auch genutzt wurden, drängt sich den Evaluatoren der Eindruck auf, daß die durch die einschlägigen Strukturfonds-Verordnungen auferlegten bürokratischen Verfahren für ein innovatives, experimentelles und auf Unternehmen – insbesondere KMU und ihre Mitarbeiter – abgestelltes Programm, teilweise zu rigide sind. Ein zentrales Problem liegt nach unserer Einschätzung in der langen Vorlaufzeit der Projekte und der häufig offenen Frage, ob das Projekt überhaupt bewilligt wird und/oder (ko-)finanzierbar ist. Für KMU, die unmittelbaren Anpassungsbedarf haben, ist eine Vorlaufzeit von neun bis zwölf Monaten und teilweise sogar noch länger kaum akzeptabel – mit der Folge, daß während der Bewilligungsverfahren nicht nur transnationale Partner verloren gingen, sondern auch Unternehmen abgesprungen sind.

Die Probleme bei der Zusammenführung transnationaler Partnerschaften in der ersten Förderperiode sind hinlänglich bekannt und brauchen hier nicht nochmals im Detail hervorgehoben werden. Zu betonen ist allerdings: Der NU-ADAPT ist es in einem Kraftakt gelungen, im transnationalen Sinne verwaiste Projekte mit neuen Partnern zusammenzuführen. Dies war eine entscheidende Voraussetzung für das Zustandekommen der meisten Projekte.

Die Analysen zu den zentralen Anpassungsproblemen der deutschen Unternehmen und der dort tätigen Arbeitnehmer haben gezeigt, daß Auswirkungen der Globalisierung der Märkte von ganz entscheidender Bedeutung sind. Damit gewinnt der transnationale Charakter von ADAPT eine weitergehende Dimension, es geht nicht nur um das Zusammenwachsen Europas oder den Austausch von „best practice“, sondern Transnationalität kann auch bei der Heranführung der Arbeitnehmer und der Unternehmen an die aus der Globalisierung resultierenden neuen Aufgaben helfen. Dies gilt um so mehr, als ein wichtiger Schwerpunkt von ADAPT im industriellen Sektor liegt, der Bereich, der von der zunehmenden Internationalisierung besonders stark betroffen ist.

Versteht man Transnationalität in diesem erweiterten Sinne, dann wäre für die zweite Förderrunde eine verstärkte direkte Einbeziehung von Arbeitnehmern und Unternehmen in den transnationalen Austausch anzustreben.

Bei der bisherigen Praxis der Transnationalität – so unser erster aber noch unvollständiger Eindruck – gibt es sowohl Licht als auch Schatten. Probleme rühren in erster Linie daher, daß ein Großteil der Kooperationen nicht „Wunschpartnerschaften“ sind, sondern Ergebnis eines „Ehevermittlungsverfahrens“ – die neuen Partner müssen sich noch arrangieren. Insgesamt kann zum heutigen Zeitpunkt der Erfolg der

Transnationalität nicht bewertet werden. Wenn es in der zweiten Förderphase gelingt, Transnationalität nicht nur bezogen auf Projektträger zu organisieren, sondern auch Unternehmen und Arbeitskräfte aktiv mitwirken zu lassen, besteht die Chance, mehr als einen Erfahrungsaustausch zu erreichen.

Der Mittelstandsbezug der deutschen ADAPT-Projekte ist überraschend hoch: weit über 90 % der beteiligten Unternehmen gehören zur Kategorie der KMU, 83 % haben sogar nur bis maximal 250 Mitarbeiter. Auch sehr kleine Unternehmen – mit bis zu 20 Beschäftigten – sind in ausreichendem Maße vertreten (27 %). Insgesamt dürften durch ADAPT bisher in Deutschland zwischen 3500 und 3600 Unternehmen erreicht worden sein. Bezogen auf den Gesamtbesatz von Unternehmen ist dies zwar nicht viel, diese Reichweite liegt jedoch deutlich über dem von den Evaluatoren erwarteten Niveau.

Nach den bisher vorliegenden Ergebnissen der Verteilung der ADAPT-Projekte auf Schwerpunkte, bei der die Projekte nach ihrem Hauptschwerpunkt zugeordnet werden, ergab sich eine Überbesetzung von Maßnahmeschwerpunkt 1 in den alten Bundesländern. Hierbei wurde berücksichtigt, daß viele ADAPT-Projekte in der Praxis Elemente aller oder zumindest zwei bis vier Maßnahmeschwerpunkte beinhalten. Demnach entfallen etwa 54 % aller Aktivitäten auf Schwerpunkt 1, 14 % auf Schwerpunkt 2, 19 % auf Schwerpunkt 3 und 15 % auf Schwerpunkt 4. Mit Ausnahme der Schwerpunkte 2 und 3, bei denen eine deutliche Unter- bzw. Überschreitung der Planung der OPs vorliegt, bewegen sich die Abweichungen zwischen Soll und Ist im Bereich von maximal 3 Prozentpunkten. Nach Auffassung der Evaluatoren ist die Unterbesetzung des Maßnahmeschwerpunkts 2 unproblematisch, da in der Bundesrepublik umfangreiche prognostische Studien zur Branchenentwicklung und zukünftigen Qualifikationsbedarfen vorliegen. Darüber hinaus beinhalten nach bisherigen Erkenntnissen insbesondere Projekte des Maßnahmeschwerpunkts 1 eine umfangreiche Phase der Bedarfsermittlung, die in vielen Fällen nicht separat ausgewiesen wird. Somit dürfte dem Schwerpunkt 2 faktisch eine größere Bedeutung zukommen, als dies aus der o. g. Statistik hervorgeht.

Die ADAPT-Projekte decken ein erstaunlich breites Branchenspektrum ab. Nach dem derzeitigen Informationsstand gibt es keine „weißen Flecken“. Die Schwerpunkte liegen jedoch eindeutig in der Industrie (72 % der Projekte) und im Dienstleistungsbereich (50 %), aber auch Handel (27 %), Baugewerbe (27 %) und insbesondere Handwerk (41 %) dürften im ausreichenden Umfang erfaßt werden. Positiv hervorzuheben ist die Tatsache, daß verhältnismäßig wenige Projekte stark interventionistisch geprägt sind, d. h. sich auf Krisenbranchen (30 %) oder sogar einzelne, sich im Trudeln befindende, Unternehmen konzentrieren. Es scheinen hier die aktiven und präventiven Ansätze zu überwiegen.

Der Zielgruppenansatz der Projekte ist mit den Begriffen „Multiplikator- bzw. Top-Down-Methode“ zu beschreiben. Die Mehrzahl der Projekte – obwohl diese auch klassische Formen der Schulung von „normalen“ Mitarbeitern enthalten – richtet sich auf

die Sensibilisierung und vorangehende Qualifizierung von Führungskräften sowie von betrieblichen Multiplikatoren. Hinsichtlich der Anforderungen, die sich aus der Verwirklichung des Ziels des lernenden Unternehmens ergeben, ist diese Strategie positiv zu bewerten.

Etwas unterbelichtet ist das inhaltliche Spektrum der Projekte hinsichtlich der Dimensionen Existenzgründung (17%) und/oder Coaching von neuen Unternehmen in den ersten Jahren. Hält man sich vor Augen, daß neue Arbeitsplätze in den letzten Jahren fast nur noch in KMU und hier vor allem in jungen Unternehmen entstanden sind, dann scheint für die zweite Förderphase hier eine Neuorientierung sinnvoll und notwendig zu sein.

Ähnliches gilt für einige Spezialthemen, die sich im Kontext der Meta-Studie als besonders relevant herausgestellt haben. Aspekte, die noch relativ selten im Mittelpunkt der Projekte stehen sind:

- Logistik (Schwerpunkt bei 22 % der Projekte)
- Außenwirtschaft/Export/Globalisierung (16 %)
- Arbeitszeitflexibilisierung (16 %)
- Telearbeit (15 %)

Die erfaßten Projekte zeichnen sich zwar durch Innovativität hinsichtlich der Herangehensweise an die Themen Training, Weiterbildung, Erhöhung der Weiterbildungsbereitschaft und lernenden Unternehmen aus. Hinsichtlich der inhaltlichen Schwerpunkte lassen sich – nach einer ersten – Grobevaluation jedoch auch Schwachpunkte erkennen.

#### 4. Erste Überlegungen zur Übernahme in die Regelsysteme

Die bisherigen Ergebnisse der ADAPT-Interventionen in der Bundesrepublik Deutschland lassen erwarten, daß die gewonnenen Erkenntnisse wichtige Impulsgeber für die Fortentwicklung der beruflichen Weiterbildung sein werden, vor allem ist von einer erheblichen Verbesserung der Angebote für kleine und mittlere Unternehmen auszugehen. Es stellt sich daher die Frage, wie die neuen Erfahrungen, Methoden etc. am besten in den betrieblichen Alltag implementiert werden, d.h. eine besonders große Breitenwirkung entfalten können. Ein weiterer wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang ist der, wie die europäische Dimension gestärkt werden kann.

Es wird immer wieder gefragt, wie eine Überführung von Erfahrungen aus europäischen Programmen in Regelsysteme erreichbar ist. Angesichts des bisherigen Umsetzungsstandes von ADAPT ist es sicher noch zu früh, endgültige Aussagen zu machen bzw. die einzelnen potentiell bestehenden Möglichkeiten zu benennen. Aus diesem Grund möchten wir uns nachstehend auf einige grundsätzliche Überlegungen, wie sie sich aus den bisherigen Erfahrungen ableiten lassen, beschränken. Zunächst ist es jedoch erforderlich, die Rahmenbedingungen, die in Deutschland bestehen, kurz aufzuzeigen. Zentral sind hier nach unserer Einschätzung folgende Gesichtspunkte:

1. In Deutschland besteht grundsätzlich Einigkeit darüber, daß die berufliche Grundausbildung (im Dualen System) und die berufliche Weiterbildung Aufgaben der Unternehmen sind. Dies schlägt sich in den Finanzierungsstrukturen nieder – die Kosten für diese Aufgaben haben die Unternehmen zu tragen. Öffentliche Förderung der beruflichen Grundausbildung beschränkt sich einerseits auf Jugendliche, z.B. Behinderte und Benachteiligte, die ohne diese Unterstützung keinen Ausbildungsplatz finden würden und andererseits auf die neuen Länder, wo das Duale Ausbildungssystem aufgrund der Anpassungsschwierigkeiten erst bedingt leistungsfähig ist.

Das gleiche gilt prinzipiell für den Bereich der beruflichen Weiterbildung. Staatliche Eingriffe beschränken sich hier auf das Setzen von Rahmenbedingungen – z.B. die Weiterbildungsgesetze einiger Bundesländer, die Arbeitgeber verpflichten, die Arbeitnehmer pro Jahr für eine bestimmte Zahl von Tagen für Weiterbildungszwecke freizustellen, wobei der Arbeitgeber in der Regel nur die mit dem Arbeitsausfall verbundenen Kosten nicht aber die Kursgebühren etc. zu tragen hat – und Fördermaßnahmen im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes in besonderen Situationen, z.B. bei drohendem Arbeitsplatzverlust.

Grundsätzlich interveniert der Staat in Deutschland somit in das Duale System der beruflichen Grundausbildung und der Weiterbildung nur im Falle von Marktversagen.

2. Die Inhalte der Berufsordnungen des Dualen Systems werden ebenfalls nicht staatlich festgelegt, sondern in einem Verhandlungsprozeß zwischen den Sozialpartnern. Der Staat hat nur die Aufgabe, die hier gefundenen Ergebnisse (Ausbildungsordnungen) mit Rechtskraft auszustatten und die Einhaltung zu überwachen. Diese Aussage ist um so bedeutsamer, als das Duale Ausbildungssystem in Deutschland mit Abstand – neben den Hochschulen – der wichtigste Ausbildungsbereich ist. Schulische Ausbildungsgänge spielen – z.B. mit Ausnahme der medizinischen Berufe – eine untergeordnete Rolle. Regelungen für den Bereich der Weiterbildung gibt es nur punktuell, wobei auch hier der bereits erwähnte Grundsatz der „Nichteinmischung“ des Staates gilt. Spezifische Weiterbildungsordnungen bestehen daher nur in Ausnahmefällen, zu nennen sind hier z.B. die Meisterausbildung im Handwerk oder die Industriemeisterausbildung. Im Bereich der Selbstverwaltung der Wirtschaft wurden allerdings in der Vergangenheit in einigen Bereichen „Weiterbildungsordnungen“ erlassen, vor allem die Industrie- und Handelskammern haben für Funktionen, die vom Dualen System nicht oder nur unzureichend abgedeckt werden – z.B. bei Sekretärinnen oder Berufskraftfahrern – Zertifizierungsverfahren entwickelt.

3. Im Prinzip hat das deutsche System der beruflichen Grundbildung und der beruflichen Weiterbildung tendenziell zu einem „Alles oder Nichts“ geführt, d.h. unterhalb des Lehrabschlusses gibt es faktisch kaum Zertifizierungsmöglichkeiten,

was zwei problematische Konsequenzen hat: Zum einen sind immer mehr Berufe – aufgrund der mit einem Vollabschluß verbundenen Anforderungen – für eine nicht unerhebliche Zahl von Jugendlichen nicht mehr zugänglich. Wir beobachten dies vor allem in den industriellen Elektro- aber auch in den meisten Büroberufen, wo Hauptschüler kaum noch eine Chance haben. Dies hat Auswirkungen auf die berufliche Weiterbildung, und zwar besonders von Un- und Angelernten, da das Nachholen eines Teilberufsabschlusses so gut wie unmöglich ist. Ein besonderes Problem stellt die deutsche Zertifizierungspraxis auch bei Ziel-3-Maßnahmen dar, da die hier qualifizierten Personen oftmals nicht das Potential für eine Vollausbildung haben.

Eine Lösungsmöglichkeit für diese Probleme besteht in der in letzter Zeit verstärkt diskutierten modularen Ausrichtung von Berufen des Dualen Systems, die einerseits die Chance für eine Teilausbildung eröffnen würde und auch für die Zertifizierung von Weiterbildung nutzbar gemacht werden könnte. Allerdings muß in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, daß im Bereich der betrieblichen Weiterbildung die Entwicklung eher hin zu informellen Formen – am Arbeitsplatz – als zu formalisierten Kursen mit Zertifizierung geht.

4. Bezüglich der europäischen Dimension der Frage möchten wir klar zum Ausdruck bringen, daß in Deutschland derzeit eine Vereinheitlichung im Sinne einer Annäherung an eher schulisch orientierte Berufsbildungssysteme kaum vorstellbar erscheint. Für diese Haltung spricht nicht zuletzt die Tatsache, daß das deutsche Berufsbildungssystem bisher tatsächlich eine „Versicherung“ gegen ein Überhandnehmen der Jugendarbeitslosigkeit war.

Das deutsche „Regelsystem“ der beruflichen Weiterbildung ist somit im wesentlichen durch seinen nur wenig reglementierten Charakter, durch eine weitestgehende Zurückhaltung des Staates und durch eine überwiegende Kostenträgerschaft der Betriebe gekennzeichnet. Daraus resultieren Probleme vor allem im Bereich der Zertifizierung und der Selektion der Teilnehmer. Staatliche Interventionen sind – so der breite Konsens – nur dann zu erwarten, wenn das bestehende System in bestimmten Bereichen versagt. Aber auch dann ist in Deutschland eher mit Maßnahmen zu rechnen, die den Bereich der Rahmenbedingungen und weniger konkrete Interventionen betreffen. D.h., für eine Übernahme der Erfahrungen aus ADAPT bieten sich auf lange Sicht Maßnahmen an, die diese (institutionellen) Rahmenbedingungen verbessern. Dagegen ist nicht zu erwarten, daß verbindliche Normen – mit Ausnahme der Schaffung von Modulen im Kontext der dualen Ausbildung, die auch für die Weiterbildung genutzt werden können – gesetzt werden.

Wo werden nun voraussichtlich die Impulse liegen, die mittel- und langfristig von ADAPT ausgehen? Im einzelnen rechnen wir mit folgenden Effekten:

- Die Anbieter von Qualifizierungsmaßnahmen werden verstärkt auf die Belange von KMU abgestellte Weiterbildungsangebote bzw. -module ent-

wickeln und anbieten. Dazu trägt nicht zuletzt auch die Tatsache bei, daß diese Anbieter ihre Aktivitäten – weil die Nachfrage der Bundesanstalt für Arbeit zurückgeht – häufiger am Markt verkaufen müssen.

- ADAPT wird dazu beitragen, die Kenntnisse über die Erfordernisse und Möglichkeiten des lebenslangen Lernens zu verbreiten und hier neue Ansätze entwickeln.
- Es ist davon auszugehen, daß neue berufliche Anforderungen, die aus dem Zusammenwachsen Europas und der zunehmenden Globalisierung resultieren, mittelfristig bei der Neuordnung von Berufsbildern verstärkt Berücksichtigung finden werden und auch die bisher überlange Zeitspanne, die für die erforderlichen Anpassungen benötigt wurde, geringer wird.
- Wir erwarten Impulse für das Regelsystem der beruflichen Bildung im Sinne der beschriebenen stärkeren modularen Zusammensetzung. Diese Modularisierung wird im Bereich der Weiterbildung verstärkt zu nutzen sein.
- Schließlich sind – und zwar ebenfalls nicht ausschließlich wegen ADAPT – Neuorientierungen bei der Mittelstandsförderung zu erwarten. Es zeichnet sich bereits ab, daß im Bereich der klassischen Mittelstandsförderung, die bisher durch eine Konzentration auf die Förderung von Hardware gekennzeichnet war, eine Umorientierung hin zur Förderung von Kompetenz – d.h. auch Weiterbildung – erfolgen wird.
- Dies hat auch zur Konsequenz, daß es zu einer Stärkung der dazu erforderlichen Infrastruktureinrichtungen kommen muß, also bessere Informations- und Beratungsangebote für Arbeitnehmer und Betriebe sowie mehr Unterstützung bei der Entwicklung neuer Methoden und Angebote.

**Fazit:** Weiterbildung wird verstärkt als Produktionsfaktor und zentrale Standortbedingung verstanden werden. ADAPT unterstützt die hier laufenden Diskussionen und Entwicklungen beträchtlich. Mit Ausnahme eines verstärkt modularen Aufbaus von Berufen wird es kaum zu unmittelbaren (staatlichen) Interventionen kommen. Allerdings ist in Deutschland eine Stärkung des bestehenden Systems der beruflichen Weiterbildung hinsichtlich der Förderung der Infrastruktur zu erwarten, diese Infrastrukturverbesserung wird es KMU und Arbeitnehmern erlauben, bessere aber auch kostengünstigere Angebote zu finden.

##### 5. Bewertung der bisherigen Umsetzungspraxis vor dem Hintergrund des Operationellen Programms

Die Projekte, die durch die Gemeinschaftsinitiative ADAPT in der Bundesrepublik Deutschland gefördert werden, sollen dazu beitragen, daß Beschäftigte – darunter auch von Arbeitslosigkeit Bedrohte – an die Erfordernisse des industriellen Wandels angepaßt werden. Zentrales Anliegen ist somit der Erhalt und die Schaffung von Beschäftigung angesichts der gegenwärtigen ökonomischen, technischen und sozialen Herausforderungen. Adäquate Qualifizierung der

Beschäftigten vor allem in kleinen und mittleren Unternehmen wird dabei als besonders sinnvoll erachtet. Die übergeordneten Ziele, denen sich die Projekte des Operationellen Programms in der Bundesrepublik Deutschland (OP) dementsprechend unterordnen sollen, sind daher:

- Vermittlung von beschäftigungswirksamen Qualifikationen.
- Bestmöglicher Einsatz der Qualifikationen der Beschäftigten und deren Erhöhung mit dem Ziel von mehr Wachstum und Beschäftigung vor allem bei kleinen und mittleren Unternehmen.

Diese zentralen strategischen Ziele sollen im Rahmen des deutschen ADAPT-OP's durch vier verschiedene Maßnahmetypen erreicht werden, und zwar:

- Qualifizierungsmaßnahmen durch Vermittlung von Ausbildung, Orientierung und Beratung.
- Maßnahmen, die zur Antizipation des strukturellen Wandels beitragen können, durch die Förderung von Vernetzung, die Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten sowie die Erstellung von Studien zur Prognose der Arbeitsmarktentwicklung.
- Maßnahmen, die eine Anpassung der unterstützenden Strukturen und Systeme bewirken.
- Informations-, Verbreitungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen.

Auch das OP von ADAPT-BIS Deutschlands knüpft an diese strategischen Ziele und Maßnahmetypen an. Jedoch soll hier vor allem bewirkt werden, daß das Bewußtsein für die mit der Einführung neuer Technologien einhergehenden Problem bei den Beteiligten ausgebildet und eine Unterstützung bei der Gestaltung von Problemlösungen in diesem Bereich erzielt wird, daß die Identifikation und der Austausch von bewährten praktischen Erfahrungen und Verfahren im Umgang mit neuen Technologien und deren zielgruppenspezifische Anpassung daran unterstützt wird, daß auf europäischer Ebene Anregungen für Experimente gegeben werden und die Verbreitung von Erfahrungen erfolgt.

Der Qualifizierung, der Information und der Gestaltung der Rahmenbedingungen wird somit insbesondere im Hinblick auf die künftig erwartete Informationsgesellschaft besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Kleine und mittlere Unternehmen, neue Informationstechnologien und die transnationale und innovative Ausrichtung der Projekte werden somit als wegweisende Ansatzpunkte zur Bewältigung der Anpassung an den strukturellen Wandel und zur Schaffung und zum Erhalt von Beschäftigung im Rahmen des OP's Deutschlands angesehen.

Die ersten empirischen Befunde zu den Projektinhalten und thematischen Prioritäten der für diesen Zwischenbericht analysierten Projekte zeigen, daß mit den in Deutschland unterstützten Projekten die anvisierten Zielgruppen überwiegend erreicht und die entsprechenden Themenschwerpunkte aufgegriffen werden:

- Festgehalten werden kann, daß die Projekte deutlichen Mittelstandsbezug aufweisen. Nicht nur wird eine stattliche Zahl von Unternehmen mit

den Projekten erreicht (so sind über 80 % der Projekte darauf ausgerichtet, Unternehmen an den strukturellen Wandel anzupassen), sondern es sind hauptsächlich auch mittelständische Unternehmen (über 90 % der teilnehmenden Unternehmen sind dem wirtschaftlichen Mittelstand zuzurechnen).

- Gemessen an den durchschnittlich gebundenen Mitteln ist der Maßnahmeschwerpunkt 1, d.h. Qualifikationsmaßnahmen aufgrund von Ausbildung und Beratung mit 54 % leicht überrepräsentiert, wenn man die Vorgaben des Operationellen Programms als Maßstab heranzieht (hier wurde als Zielgröße 50 % in den alten und 55 % in den neuen Bundesländern anvisiert). Etwas stärker überrepräsentiert war dagegen der Schwerpunkt 3, der sich auf Maßnahmen zur Anpassung der unterstützenden Strukturen und Systeme bezieht, mit 19 % (bei einer Zielgröße von 10 %). Während der zweite Schwerpunkt mit Maßnahmen zur Erstellung von Prognosen, Förderung der Vernetzung und der Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten unter dem anvisierten relativen Anteil lag (14 % gegenüber 25 % bzw. 20 % im Westen und Osten anvisierten Anteilen) entsprach der realisierte Anteil im vierten Schwerpunkt von Informations-, Verbreitungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen genau den erhofften Wert (von 15 %). Mit den vorliegenden Resultaten kann insgesamt festgestellt werden, daß die Zielvorgaben sich in den bisher erfaßten Projekten gut widerspiegeln und somit auch diesbezüglich eine relativ gute Zielgenauigkeit erreicht werden konnte. Die Unterrepräsentation von Maßnahmen des Schwerpunktes zwei ist nach Einschätzung der Evaluatoren sinnvoll, da für die globalen Entwicklungstrends in Deutschland – wie in diesem Bericht beschrieben wurde – in ausreichendem Umfang Daten vorliegen. Daher war eine Konzentration dieser Voraussetzungen auf eine begrenzte Zahl von regionalen oder branchenmäßigen Studien sinnvoll.
- Etwas anders gestalten sich die Ergebnisse bezüglich der OP-Vorgaben zu den Zielgruppen. Während Un- und Angelernte sowie Frauen einen relativ geringen Anteil an den geförderten Qualifizierungsmaßnahmen einnehmen, ist demgegenüber der Anteil der in die Qualifikationsmaßnahmen einbezogenen Führungskräfte relativ überdurchschnittlich vertreten. Allerdings steht dieser Befund nicht im Gegensatz zu den im OP fixierten Zielvorgaben, insoweit die Einbeziehung dieser Gruppen zu Multiplikator- und Sensibilisierungseffekten führt.
- Was den Branchenbezug betrifft, wird aufgrund des Spektrums der Branchen, welches in den Projekten anzutreffen ist, durchaus nicht nur Bezug auf Krisenbranchen genommen, sondern die wichtigsten Wirtschaftszweige, wenn auch mit Schwerpunkten in der Industrie, im Dienstleistungsbereich und im Handwerk, werden mit den Projekten erfaßt. Auch bezüglich der thematischen Ausrichtung der Projekte wird durchaus ein sehr breites Spektrum von Themen abgedeckt. Darunter lassen sich vor allem auch Schwerpunkte finden,

die gut geeignet erscheinen, einen positiven Beitrag zur Bewältigung des strukturellen Wandels zu leisten. Insbesondere entsprechen auch die abgedeckten Themenbereiche, mit wenigen Ausnahmen, weitgehend den Themenvorschlägen, die im OP zu den einzelnen Maßnahmeschwerpunkten gemacht werden. So steht die Weiterbildung und die Qualifizierung zwar deutlich im Vordergrund, jedoch reicht das Themenspektrum nahezu über sämtliche im OP erwähnten Themenvorschläge.

- Bezüglich der Gesichtspunkte Innovativität und Transnationalität haben die bisher vorliegenden empirischen Ergebnisse noch keine eindeutige Aussagekraft. Hinsichtlich der Innovativität der Maßnahmen lassen sich durchaus Potentiale für Neuerungen erkennen, wobei hier eine endgültige Bewertung noch nicht möglich ist. Auch der Beitrag der transnationalen Ausrichtung der Projekte ist schwierig einzuschätzen. Hier sind offenbar auch noch einige Startschwierigkeiten zu überwinden, Unternehmen in diesem Zusammenhang einzubeziehen. Demgegenüber scheint sich die transnationale Zusammenarbeit bisher vor allem für die Bildungsträger als nützlich zu erweisen, wobei allerdings Probleme z. B. in bezug auf die zeitliche Synchronisierung der Projekte bestehen.

Insgesamt bleibt bezüglich der Umsetzung des OP's für Deutschland festzustellen, daß die dort verankerten strategischen Ziele mit den Maßnahmen der bisher untersuchten Projekte weitgehend verfolgt und umgesetzt werden. Abgesehen von den zeitlichen Implementierungsproblemen in der ersten Förderphase, die – wie die ersten Erfahrungen mit der angelaufenen zweiten Ausschreibungsrunde zeigen – weitgehend überwunden sein dürften, liegt die Umsetzung im Plan. Hervorheben möchten wir nochmals den klaren Mittelstandsbezug des Programmes, dies läßt erwarten, daß nicht nur Arbeitsplätze gesichert sondern längerfristig auch neue Arbeitsplätze geschaffen werden.

## **6. Ergebniserwartungen sowie Anregungen und Hinweise für die weitere Umsetzung der GI-ADAPT**

### **6.1. Ergebniserwartungen**

Nach zögerlichem Anlauf hat im letzten halben Jahr die Bewilligung von ADAPT-Projekten ein zufriedenstellendes Niveau erreicht. Von den für die Periode 1994 bis 1999 zur Verfügung stehenden Mitteln wurden hochgerechnet erst rund 26 % in 179 Projekten gebunden. Dies bedeutet, daß in der zweiten Förderphase – gleiches durchschnittliches Projektvolumen unterstellt – noch etwa 350 bis 400 Projekte in Gang gesetzt werden müssen, und zwar bei schwierig werdender Kofinanzierungssituation. Die Fondsverwalter müssen neue Wege gehen, um zusätzliche „Fördertöpfe“ zu erschließen. Erste Ansätze im Bereich der Stiftungen und der Körperschaften des öffentlichen Rechts sind durchaus ermutigend, so daß berechnete Anhaltspunkte für die Vermutung bestehen, hier ergänzende Kofinanzierungsmittel einwerben zu können.

Trotz dramatisch steigender Arbeitslosenzahlen gehen wir davon aus, daß Widerstände gegenüber einer präventiven Beschäftigungspolitik – wie wir sie in der Anfangsphase von ADAPT beobachten konnten – abgebaut werden können, da der einzige Ausweg aus der Misere in der Schaffung neuer wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze besteht.

Das deutsche Operationelle Programm für ADAPT legt besonderen Wert auf die Steigerung der Anpassungsfähigkeit von KMU. Bereits heute kann festgestellt werden, daß dieses Ziel – zumindest was die Beteiligung von KMU an ADAPT-Projekten angeht – auf jeden Fall erreicht wird. 80 % der Unternehmen, die an ADAPT-Projekten teilnehmen, weisen bis maximal 250 Beschäftigte auf. Der Anteil der KMU mit bis zu 500 Mitarbeitern beträgt über 90 %.

Hochgerechnet auf die gesamte Programmlaufzeit ist davon auszugehen, daß ADAPT ca. 10 000 bis 11 000 mittelständische Unternehmen erreichen wird. Dies ist auch in quantitativer Hinsicht bemerkenswert.

ADAPT wird – nach dem derzeitigen Umsetzungsstand zu schließen – die Zielgruppe der Un- und Angelernten sowie andere benachteiligte Gruppen des Arbeitsmarktes nur in Ausnahmefällen erreichen. Dies hängt einerseits von der bei dieser Gruppe nur schwach ausgeprägten Weiterbildungsbereitschaft ab, was sein Pendant in dem geringen Interesse der Unternehmen findet, diesen Personenkreis zu qualifizieren. Andererseits setzen die Projekte bei ihren Bemühungen eindeutig auf Multiplikatoren, d. h. einen auf Top-Down-Ansatz, der über Training und Sensibilisierung der betrieblichen „Eliten“ das Ziel des „lernenden Unternehmens“ realisieren will. Diese strategische Ausrichtung signalisiert, daß mit ADAPT tatsächlich wichtige Barrieren in den KMU abgebaut werden können, da Strukturen und Denkweisen verändert werden. Die Evaluatoren unterstützen diesen Prozeß nachdrücklich. Wir plädieren jedoch – vgl. dazu die Ausführungen im Kapitel Empfehlungen – für die Durchführung einiger zusätzlicher Pilotprojekte, die sich zentral mit der Frage auseinandersetzen, wie Un- und Angelernte sowie ältere Arbeitnehmer in betriebliche Trainingskonzepte einbezogen werden können.

Für die 2. Förderphase ist von einer tendenziellen Steigerung der Qualität der eingereichten Projekte auszugehen. Dazu werden die Aktivitäten der NU-ADAPT, der Technische Hilfe-Stellen sowie der bessere Informationsstand der Träger über ADAPT beitragen.

Wie bereits im vorangegangenen Kapitel kurz angerissen, besteht derzeit Anlaß zu der Vermutung, der allerdings noch in weiteren Projektfallstudien überprüft werden muß, daß die Projekte streckenweise „methodenlastig“ sind. D. h., im Vordergrund stehen Sensibilisierungsmaßnahmen, Qualifikationskonzepte und -methoden etc., während inhaltliche Aspekte – so die Ergebnisse der Auswertung der Projektdatenbank und der Basiserhebung bei den Projekten – wie z. B. Logistik, Marketing, Existenzgründung etc. vergleichsweise selten genannt wurden. Allerdings müssen hier noch weitere umfassende Analysen durchgeführt werden, bevor ein endgültiges Urteil möglich ist. Um für die zweite Phase einen

entsprechenden Bias auf jeden Fall zu vermeiden, sollte bei der Projektauswahl auch den inhaltlichen Schwerpunkten der Maßnahmen – neben den methodischen – besondere Bedeutung geschenkt werden.

Die Aufteilung der Fördermittel auf die vier Maßnahmeschwerpunkte von ADAPT stellt sich bei einer Analyse, die auch die Verteilung dieser Schwerpunkte innerhalb der Projekte berücksichtigt, wesentlich günstiger dar, als bei einer Zuordnung einzelner Projekte zu nur einem Schwerpunkt. Daher ist nach einer vorläufigen Auswertung davon auszugehen, daß der Schwerpunkt 1 tendenziell über- und der Schwerpunkt 2 unterbesetzt sein wird. Geringere Ausgaben für den Schwerpunkt 2 als geplant, sind nach Einschätzung der Evaluatoren nicht problematisch, da derartige Studien in Deutschland regelmäßig vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit erstellt werden. Im übrigen sollte prinzipiell geprüft werden, ob die Aufteilung in vier Maßnahmeschwerpunkte die Gestaltung und Abwicklung von Projekten nicht zu sehr einengt. Gerade Projekte, die sich über mehrere oder alle Schwerpunkte erstrecken, sind besonders erfolgversprechend.

Das bisherige Bottom-Up-Prinzip der Projektentwicklung hat sich bewährt und sollte fortgeführt werden. Die Rolle des Beirates – auf der Bundesebene – ist positiv hervorzuheben, da dieser auch zu einer verstärkten inhaltlichen Diskussion über die Strategie für ADAPT in Deutschland beiträgt. Das Bottom-Up-Prinzip benötigt allerdings eine strategische Begleitung der Projektauswahl auf der Länderebene. Hier sind – wie die folgenden Ausführungen zeigen – noch Verbesserungen erforderlich.

Nach Einschätzung der Evaluatoren deckt sich die bisherige ADAPT-Projektstruktur in weiten Bereichen mit den in der Meta-Studie herausgearbeiteten notwendigen Handlungsfeldern. Die Branchenaufteilung ist nicht einseitig, es dominieren nicht Sektoren, in denen nur geringe Beschäftigungsaussichten bestehen. Daher hat ADAPT in seiner derzeitigen Struktur – was wohl auch für die weitere Projektlaufzeit gilt – deutlich den Charakter eines strukturverbessernden Programms mit beschäftigungspolitischer Schwerpunktsetzung. Die Evaluatoren begrüßen diese Ausrichtung der Gemeinschaftsinitiative ADAPT im Schnittfeld von Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik. Diese positive Bewertung ist von der Tatsache geprägt, daß Arbeitsplätze in letzter Zeit per saldo ausschließlich in KMU und hier verstärkt von Existenzgründern geschaffen wurden. Die Förderung von KMU und Existenzgründungen – vgl. hierzu auch die folgenden Empfehlungen – können einen entscheidenden Beitrag zur Überwindung der Beschäftigungskrise leisten.

## **6.2 Anregungen und Hinweise für die weitere ADAPT-Förderung**

Auf der Grundlage der bislang vorliegenden Evaluationsergebnisse geben wir zum einen für den Bereich der administrativen Aspekte und zum zweiten zu strategischen Gesichtspunkten, die für die Umsetzung von ADAPT in der zweiten Förderphase relevant sind, folgende Anregungen und Hinweise:

### **Administrative Aspekte**

Das Umsetzungsverfahren litt in der Vergangenheit insbesondere unter dem zeitlich eingeschränkten Antrags- und Bewilligungsverfahren. Für die Zukunft sollte die Möglichkeit, bei Bedarf das Verfahren zu öffnen, bestehen. Zwar wäre ein flexibleres Verfahren besser geeignet, um auf Projektvorschläge, die aktuelle Entwicklungen aufgreifen, zeitnah eingehen zu können, jedoch würde die Passung der Partnerschaften auf europäischer Ebene dabei eine zu geringe Auswahl bieten. Deshalb sollte erwoogen werden, mit mehreren Antragswellen dem europäischen Anliegen in angemessener Weise Rechnung zu tragen. Dadurch würde sich die Belastung aller an der Programmumsetzung beteiligten Stellen nicht lediglich auf zwei kurze Zeitphasen der 1. und 2. Förderperiode zuspitzen. Denkbar wäre für jedes Jahr der Programmlaufzeit eine Ausschreibung vergleichbar dem Verfahren bei LEONARDO durchzuführen – auch vor dem Hintergrund der beabsichtigten Synergieeffekte zu LEONARDO. Alternativ dazu bestünde die Möglichkeit, z. B. 10 bis 15 % der gesamten Mittel in einen Reservefonds einzustellen, aus dem auch in der laufenden Förderperiode ggf. eine Bewilligung möglich ist – vorausgesetzt, daß transnationale Partner bereitstehen.

Zur Reduzierung des administrativen Aufwandes sollten die Berichtspflichten der Träger sowie der Fondsverwalter auf das notwendige Minimum reduziert werden. Damit würden größere personelle Kapazitäten für die inhaltliche Gestaltung – sowohl der Programmstrategie als auch für die eigentliche Projektdurchführung – geschaffen.

Die starren Vorgaben hinsichtlich der Mittelverteilung auf Maßnahmeschwerpunkte engen nach Einschätzung der Evaluatoren die notwendigen Flexibilitätsspielräume ein, insbesondere weil Projekte nach einem „Alles oder Nichts“-Prinzip jeweils einem Schwerpunkt zugerechnet werden müssen. Die bisher durchgeführten Evaluationsschritte haben aber gezeigt, daß erfolgreiche ADAPT-Projekte sich dadurch auszeichnen, daß diese gleichzeitig mehrere Schwerpunkte behandeln. Sinnvoll wäre daher nach unserer Einschätzung ein vollständiger Verzicht auf diese Zuordnungs- bzw. Abrechnungskriterien. Was jedoch nicht besagt, daß nicht im Rahmen der Projektauswahl darauf geachtet wird, einen entsprechenden Schwerpunktmix – vor allem innerhalb der einzelnen Projekte sicherzustellen.

### **Strategische und inhaltliche Aspekte**

Die Projektauswahl in der 1. Förderperiode von ADAPT war weniger durch programmatische Schwerpunktsetzungen und stärker durch verfahrenstechnische Gegebenheiten sowie einen engen Zeitplan bestimmt. Wünschenswert wäre für die nächste Förderperiode eine stringenterer inhaltliche Ausrichtung der Strategie unter Berücksichtigung regionaler Bedürfnisse.

Im Rahmen des Maßnahmeschwerpunkts 2 des Operationellen Programms wurde eine Reihe von Studien insbesondere zu Fragen der regionalen und bran-

chenspezifischen Wirtschaftsentwicklung sowie der hieraus resultierenden Qualifizierungsbedarfe erstellt. Die vorliegenden Ergebnisse sollten im Sinne einer Verknüpfung der Maßnahmeschwerpunkte 2 und 1 bei der Konzeption neuer Qualifizierungs- und Beratungsprojekte für die 2. Förderperiode Anwendung finden.

Als Ergebnis der Projektbefragung konnte festgestellt werden, daß die Freistellung der Mitarbeiter für Weiterbildungsmaßnahmen in den Unternehmen auf Widerstand stößt. Insgesamt 29 % der befragten Projektträger gab als Problem an, daß angefragte Unternehmen berufliche Weiterbildung in der Freizeit der Arbeitnehmer durchführen lassen wollten. Vor diesem Hintergrund sollten Maßnahmen zur Erhöhung der Weiterbildungsbereitschaft von KMU zukünftig besonders berücksichtigt werden.

Obwohl Un- und Angelernte sowie andere auf dem Arbeitsmarkt benachteiligte Personen nur eine von mehreren Zielgruppen der GI-ADAPT darstellen, fällt die geringe Berücksichtigung dieser Gruppe in den bislang angelaufenen ADAPT-Projekten ins Auge. Ein Zielkonflikt zwischen den Interessen der beteiligten KMU sowie den Un- und Angelernten kann zwar grundsätzlich nicht in Abrede gestellt werden, trotzdem sollten – ggf. unter verstärktem Einsatz öffentlicher Kofinanzierungsmittel bei gleichzeitiger Entlastung der Unternehmen – experimentelle Ansätze zur Einbeziehung dieser Personengruppe aufgebaut werden.

Neue Arbeitsplätze sind in den letzten Jahren vor allem in Klein- und Mittelunternehmen, insbesondere durch Neugründungen, entstanden. Existenzgründung ist ein Feld mit eindeutig positiven Beschäftigungserwartungen. Dieser Entwicklung sollte durch eine stärkere Berücksichtigung der Belange von Existenzgründern Rechnung getragen werden. Ein Beispiel ist die fachkundige Begleitung in Form des Coaching während der Gründungsphase. Durch einen gezielten Mitteleinsatz in diesem Bereich würden zusätzliche Beschäftigungs- und Wachstumspotentiale erschlossen.

Der Aufbau von Netzwerken und die Zusammenarbeit in Netzen ist eine langwierige Prozedur und es nimmt einen längeren Zeitraum in Anspruch, bis derartige Verbände effektive Ergebnisse zeigen. Projekte, die Netzwerke aufgebaut haben oder in Netzwerken tätig sind, sollten fortgeführt werden. Dabei

ist im Einzelfall zu prüfen, inwieweit die Förderung für die Weiterführung reduziert werden kann, ohne den Bestand – und damit die Früchte der Arbeit – zu gefährden.

Bei der befristeten Förderung von Beratungseinrichtungen besteht die Gefahr, daß die mühsam aufgebaute Kompetenz mit Auslaufen der Förderung zusammenbricht. Insbesondere Klein- und Mittelunternehmen, die als potentielle Nutzer erstmals erreicht werden müssen, sind dann kaum in der Lage, das Beratungsangebot effektiv zu nutzen. In vielen Fällen reicht eine kurze, punktuelle Beratung nicht aus, um die Probleme angehen und beseitigen zu können. Die Kontinuität von Beratungseinrichtungen über einen längeren Zeitraum hinweg sollte daher sichergestellt werden, damit die Wirksamkeit der Beratung erhöht wird. KMU benötigen Planungssicherheit, neue Angebote brauchen Zeit, damit sie bei den kleinen und mittleren Unternehmen bekannt werden. Daher bedarf es – wie angeregt – einer Verstetigung des Angebotes. Auf die Fondsverwalter kommt hier die – zugegebenermaßen schwere Aufgabe zu – auch nach Möglichkeiten zu suchen, die Projekte in eine Regelförderung zu überführen.

Hinsichtlich der transnationalen Aktivitäten in den Projekten wäre es wünschenswert, wenn hier verstärkt Arbeitnehmer und Unternehmen einbezogen werden könnten. Durch die unmittelbare und direkte Beteiligung von Unternehmen und der dort Beschäftigten können die Ergebnisse und Erfahrungen aus den transnationalen Tätigkeiten schneller und wirksamer in den betrieblichen Ablauf eingebunden werden. Damit würde ein größerer Beitrag in Richtung auf eine stärkere internationale Ausrichtung von Unternehmen geleistet.

Bei den Projektträgern handelt es sich bislang überwiegend um größere, etablierte Einrichtungen. Der Rückgriff auf erfahrene Projektträger war angesichts der mehrfach und ausführlich geschilderten Rahmenbedingungen erforderlich, um tragfähige ADAPT-Projekte zu initiieren. Nach Vorstellung der Evaluatoren sollte nach Wegen gesucht werden, damit kleinere und neue Träger verstärkt Projektideen einbringen und Projekte durchführen können. Erfahrungsgemäß haben diese Träger oft kreative Ideen und sind sehr engagiert in der Projektarbeit. Sie können daher durchaus die Projektlandschaft beleben und neue Impulse setzen.

Auszug aus

## **Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative BESCHÄFTIGUNG, Zwischenbewertung (1994 bis 1996) für die Bundesrepublik Deutschland (Forschungsstelle für Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Evaluation, Berlin)**

### **9. Zusammenfassende Bewertung der Ergebnisse**

Dieses Kapitel baut im wesentlichen auf den detaillierten Bewertungen auf, die sich am Ende der Kapitel 3 bis 8 zu den dort abgehandelten Themen befinden. Eine Ausnahme bildet der Abschnitt 9.4, in dem eine Synthese und eine übergreifende Bewertung der Ergebnisse der Kapitel 5 (Transnationale Aktivitäten) und 6 (Innovative Ziele) vorgenommen wird.

#### **9.1 Arbeitsmarktpolitische Aspekte**

Im Vergleich zur ESF-Regelförderung zeichnet sich die GI BESCHÄFTIGUNG durch ihre innovativen Projektförderungen aus: vor allem bei der Verzahnung beruflicher Fördermaßnahmen und bei der lokalen Vernetzung der arbeitsmarktpolitischen Akteure hat die GI neue und zusätzliche Akzente gesetzt. Im Rahmen der GI BESCHÄFTIGUNG werden vermutlich häufiger Projekte mit multiplikativen Wirkungen gefördert, als Beispiel kann der Marienthal-Verbund in Nordrhein-Westfalen genannt werden, mit denen infrastrukturelle und systemische Rahmenbedingungen zur Förderung der Zielgruppen verbessert werden könnten: Einige der traditionell allein auf Versorgung und Verwahrung ausgerichteten Institutionen im Behindertenbereich können durch solche Prozesse näher an die Arbeitswelt und berufliche Rehabilitationsaufgaben herangeführt werden. Doch würde sich auf diese Weise nicht allein ihre interne Arbeitsweise dynamisieren, verbunden wären damit vermutlich auch nicht unerhebliche sozialpolitische Entlastungseffekte.

Mit den durchgeführten Maßnahmen werden nicht nur punktuelle Verbesserungen einzelner Projektangebote erzielt, in der Summe betrachtet werden durch die Verknüpfung von verschiedenen Elementen der beruflichen Eingliederung, und hier insbesondere durch die Verzahnung von Beratungs-, Qualifizierungs- und anschließenden Vermittlungsaktivitäten in ihrer Qualität neue, ganzheitliche Konzepte der beruflichen Förderung entwickelt und damit implizit auch neue qualitative Standards für die Regelmaßnahmen gesetzt.

Inwiefern die hier verfolgten Strategien im Ergebnis innovativ sein werden, hängt damit nicht allein von den Projekten der GI BESCHÄFTIGUNG sondern ganz wesentlich von einer erfolgreichen Übernahme der von den GI-Projekten entwickelten Qualifizierungsstandards in die Regelmaßnahmen der beruflichen Förderung ab.

Der vollständige Text ist dem Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zugeleitet worden.

Gesondert muß die arbeitsmarktpolitische Bedeutung der im Rahmen der GI BESCHÄFTIGUNG initiierten lokalen Partnerschaften und Vernetzungen, sowie die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den Einrichtungen der schulischen und beruflichen Bildung und den Unternehmen hervorgehoben werden. In allen drei Aktionsbereichen wird dem Aufbau und der Entwicklung derartiger Netzwerke eine relativ hohe Bedeutung zugemessen, doch sind Unternehmen und Einrichtungen der lokalen Wirtschaft nicht durchgängig als Bestandteile dieser Netzwerke vertreten, obwohl gerade sie bei allen Ansätzen, den Bildungs- und Beschäftigungssektor stärker miteinander zu verzahnen, ein unabdingbares Element darstellen. Sofern es tatsächlich gelingt, neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Projektträgern und Unternehmen zu entwickeln, können mit dem Konzept der partnerschaftlichen Kooperation der lokalen Arbeitsmarktakteure – wie z. B. die Aktivitäten zur Erschließung zusätzlicher Arbeits- und Ausbildungsplätze für ausländische Jugendliche auf beeindruckende Weise zeigen – neue hoffnungsvolle Ansätze zur Fortentwicklung und Revitalisierung des dualen Ausbildungssystems entstehen.

#### **9.2 Berufsbildungspolitische Aspekte**

Vor allem im Aktionsbereich NOW werden für Frauen berufliche Qualifizierungen in zukunftsträchtigen Berufsfeldern durchgeführt. Parallel dazu finden Bemühungen statt, anerkannte Zertifizierungen für neue Qualifizierungsinhalte zu erreichen und bestehende Berufsbilder durch neu entwickelte Qualifizierungsbausteine zu bereichern. Aber auch für behinderte und benachteiligte Personengruppen werden auf die je spezifischen Voraussetzungen angepaßte, innovative methodische Konzepte der Motivierung, der Qualifizierung – teilweise sogar in Verbindung mit der Schaffung von angepaßten Arbeitsplätzen – erprobt. Entscheidend für das innovative Potential dieser Maßnahmen sind nämlich nicht allein die zielgruppenspezifischen Anpassungen, sondern letztlich deren Nähe zum Arbeitsmarkt und zu den dort nachgefragten Qualifikationen.

Im übrigen gibt die Zwischenbewertung zur bildungspolitischen Qualität der geförderten Projekte durchaus Anlaß zu positiven Erwartungen. Ein guter Teil der Projekte strebt anerkannte berufliche Abschlüsse an, andere verfolgen die Absicht, anerkannte Zertifizierungen für neue Qualifizierungsinhalte und Curricula für neu entstehende Berufsbilder zu entwickeln. Das größte bildungspolitische Innovationspotential schlummert dabei vermutlich in jenen Projekten, die sich zum Ziel gesetzt haben, die moderne Telekommunikation sowohl als Mittel der

Qualifizierung zu nutzen und dieses Medium gleichzeitig als zukünftige Beschäftigungsoption (Telearbeit) zu erschließen.

Eher skeptisch werden die häufiger anzutreffenden Bemühungen zur Modularisierung der Aus- und Weiterbildung eingeschätzt, denn teilweise geht damit lediglich eine Verengung auf einzelne Aspekte der Ausbildung einher. Die eigentliche Aufgabe kann hier eher im trägerinternen Bereich bzw. darin gesehen werden, die bereits in modularer Gliederung vorliegenden Bildungspläne in der Maßnahme so umzusetzen, daß flexibel auf heterogene Teilnehmergruppen und individuelle Lernbedürfnisse eingegangen werden kann. Im Rahmen dieser trägerinternen Modularisierung bestehen weitere wichtige Fragen in der Steuerung der modularen Logistik durch die Ausbilder (welches Modul schließt sinnvollerweise wann an welches an?), in der Erfassung des Leistungsstandes der Teilnehmer/innen und in der Erarbeitung von Kriterien dazu, unter welchen Voraussetzungen ein Modul als abgeschlossen angesehen werden kann bzw. ob und wie es wiederholt werden muß.

Eine berufsbildungspolitische Herausforderung kann in der von mehreren Projekten verfolgten Identifizierung und Vermittlung von solchen europäischen Qualifikationen gesehen werden, die einen beschäftigungspolitischen Mehrwert für die Zielgruppen wie auch für die Unternehmen darstellen; denn angesichts der Globalisierungsprozesse kann kein Zweifel am zunehmenden Stellenwert internationaler Qualifikationen bestehen. Die im Rahmen der GI BESCHÄFTIGUNG gemachten Erfahrungen könnten die berufsbildungspolitische Debatte in der Bundesrepublik insofern bereichern, als bislang eine recht große Unsicherheit über die Bedeutung, die Ziele, die Inhalte und die didaktischen Vorgehensweisen in der Vermittlung von solchen „Euroqualifikationen“ vorherrscht.

### 9.3 Zielgruppenspezifische Aspekte

Im Rahmen der Aktionsbereiche der GI BESCHÄFTIGUNG werden in der Bundesrepublik Deutschland etwa 7800 Personen im Hinblick auf eine Verbesserung ihrer Beschäftigungsaussichten unterstützt, damit ist die im Operationellen Programm anvisierte Zielvorgabe von 3000 Teilnehmer/innen (für die gesamte Förderperiode) bereits übertroffen worden. Von den gesamten Teilnehmer/innen an der GI BESCHÄFTIGUNG sind zwar 54 % weiblichen Geschlechts, doch ist diese überproportionale Berücksichtigung von Frauen allein auf den Aktionsbereich NOW zurückzuführen. In HORIZON/INTEGRA und YOUTHSTART sind Frauen unterrepräsentiert. Während der Anteil der Teilnehmerinnen in HORIZON/INTEGRA noch bei knapp über 40 % liegt, beträgt er in YOUTHSTART nur noch ein Drittel. Ein wesentliches Ziel des Operationellen Programms, die gleichrangige Beteiligung von Frauen und Männern, ist in der ersten Förderperiode damit eindeutig verfehlt worden.

Im Aktionsbereich NOW stellen Berufsrückkehrerinnen, Führungsfachkräfte und Existenzgründerinnen zusammen fast drei Viertel der geförderten Personen.

Von daher können hier die nachhaltigsten Effekte im Bereich der Verbesserung der Aufstiegschancen und des Zugangs zu Managementaufgaben sowie der verbesserten Chancen von Frauen auf berufliche Selbständigkeit erwartet werden. Geringer vertreten als vom OP vorgesehen sind vermutlich Maßnahmen zugunsten von Mädchen zur Verbesserung des Übergangs von der Ausbildung in eine qualifizierte Beschäftigung.

Im Aktionsbereich HORIZON/INTEGRA sind die OP-Vorgaben, die eine prioritäre Berücksichtigung behinderter Personen vorsahen, realisiert worden. Von den behinderten Teilnehmer/innen werden fast die Hälfte als psychisch behindert eingestuft; damit ist eine der im OP hervorgehobenen prioritären Zielgruppen sogar überproportional häufig vertreten. Die Maßnahmen zugunsten dieser Personen gehen häufig mit der Schaffung von Arbeitsplätzen einher, was interessante Effekte erwarten läßt. Ähnlich positiv ist der Anteil weiterer prioritärer Zielgruppen, nämlich von Personen mit körperlichen, geistigen und autistischen Behinderungen zu bewerten. Auch ist die vom OP anvisierte nachdrückliche Förderung von behinderten Mädchen und Frauen zumindest annäherungsweise zustande gekommen.

Anders als vom OP vorgesehen, sind ausländische Jugendliche, insbesondere weiblichen Geschlechts in HORIZON/INTEGRA praktisch nicht vertreten. Allerdings kommen die ausländischen Jugendlichen dafür mit einem Anteil von über 30 % in YOUTHSTART zum Zuge; der Anteil der jugendlichen Ausländerinnen liegt ebenfalls bei etwa einem Drittel. Über die Hälfte der YOUTHSTART-Teilnehmer/innen ist ohne schulischen Abschluß; damit ist eine wichtige Vorgabe des OP eingehalten worden.

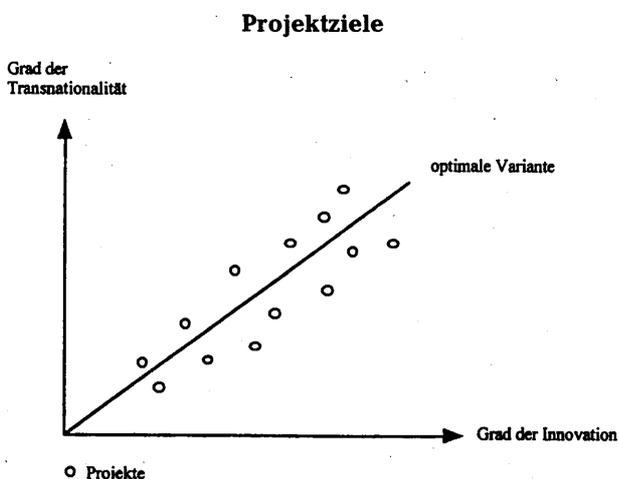
### 9.4 Programmspezifische Aspekte

Innovation und Transnationalität sind die beiden zentralen Ziele der GI BESCHÄFTIGUNG, beide konstituieren die entscheidende Differenz der GI zur ESF-Regelförderung. Von vielen Projektträgern wird die transnationale Zusammenarbeit zugleich als innovatives Merkmal benannt. Die folgenden Überlegungen betreffen das Verhältnis dieser beiden Ziele. Es wird die Frage gestellt, wie diese beiden Ziele aufeinander bezogen sind: Welches Ziel ist prioritär? Gibt es eine Zielhierarchie? Welches ist im Falle eines Widerspruchs die entscheidende Zielkategorie?

Die Existenz eines Widerspruchs zwischen den beiden Zielen wird häufiger mit dem Argument verneint, transnationale Zusammenarbeit führe qua ihrer selbst zu innovativen Effekten. Komplementär dazu wird angenommen, innovative Aktionen seien wegen der erwünschten Generalisierung quasi automatisch auch von übergreifendem europäischen Interesse. Postuliert wird eine selbstreferentielle, sich gegenseitig verstärkende Beziehung zwischen Innovation und Transnationalität, die im Einzelfall vielleicht zutreffen mag, angesichts der auf Projektebene verfolgten Ziele in genereller Hinsicht aber nicht gültig erscheint.

Tatsächlich handelt es sich bei Innovation und Transnationalität um unterschiedliche Entwicklungsziele, die zwar beide ihre Berechtigung haben, aber nur äußerst selten in gleichem Maße in der Zielformulierung eines Projektes repräsentiert sein dürften.

Das folgende Schaubild trägt dem Umstand unterschiedlicher Entwicklungsziele dadurch Rechnung, daß Transnationalität und Innovation auf zwei verschiedenen Achsen repräsentiert sind. Daran wird deutlich, daß die optimale Projektvariante, die beide Ziele gleichermaßen berücksichtigt, nur auf einer schmalen Linie angesiedelt sein kann, die in der Praxis für die wenigsten Projekte zutreffen dürfte, denn eine hohe Qualität wird in den seltensten Fällen auf beiden Achsen vorhanden sein. Da nach den Intentionen des Programms beide Ziele auf einen Nenner gebracht werden sollen, werden Kompromißlösungen begünstigt, die aber weder auf der einen noch auf der anderen Zielachse besonders stark ausgeprägt sein dürften.



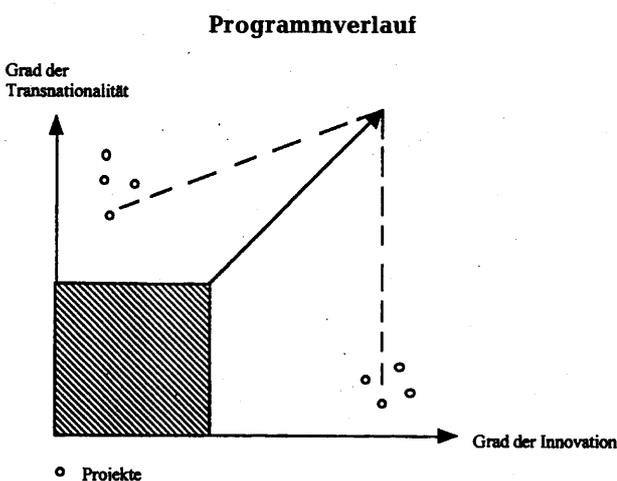
Anstelle einer solchen in der Praxis nur schwer zu erreichenden optimalen Verknüpfung beider Ziele, sollte man in der folgenden Förderperiode einer hohen Projektqualität auf einer der beiden Achsen den Vorzug geben. Denn wie die Empirie zeigt, steht abhängig von der konkreten Art der Projektaktivitäten mal das eine mal das andere Ziel stärker im Vordergrund. Um dies an Beispielen zu veranschaulichen:

- Aktivitäten von hohem lokalem Innovationspotential werden in transnationaler Hinsicht in aller Regel nur schwach entwickelt sein: ein Projekt, das z. B. lokale Vernetzungen mit KMU anstrebt, um die Eingliederungschancen seiner Teilnehmer zu verbessern hat u. U. einen hohen innovativen Gehalt, während die transnationalen Ziele nur schwach ausgeprägt sind. Die Ziele lassen sich kaum durch Aktivitäten auf transnationaler Ebene erreichen, sondern primär durch eine Konzentration auf lokale Erfordernisse. Erst im Zeitverlauf, d. h. wenn die innovativen Ziele wenigstens ansatzweise realisiert worden sind, können entsprechende Erkenntnisse auch an transnationale Partner vermittelt werden. Die Innovation ist in diesem Fall Voraussetzung transnationalen Erfahrungstransfers.

- Für Maßnahmen mit hoher transnationaler Zielsetzung sind die innovativen Elemente auf lokaler Ebene fast zwangsläufig reduziert: für ein Projekt, das z. B. mit Partnern in verschiedenen europäischen Mitgliedstaaten neue „Euroqualifikationen“, entsprechende Curricula und die Modalitäten ihrer Zertifizierung entwickeln möchte, wird zunächst die transnationale Komponente entscheidend sein. Der innovative Gehalt dieser Aktivitäten wird für die Teilnehmer an der lokal durchgeführten Maßnahme evtl. gar nicht mehr zum Tragen kommen. In diesem Beispiel ist also die Transnationalität Voraussetzung der Innovation bzw. Mittel zum Zweck.

Auf lange und längere Sicht kann das, was von hohem transnationalem Wert ist, durchaus innovativen Charakter annehmen und umgekehrt, d. h. erst im Programmverlauf wird die unterstellte Beziehung zwischen den beiden Zielen Transnationalität und Innovation zustandekommen können. Zu Beginn eines Projekts muß in der Regel eines der beiden Ziele dominieren; erst im Programmverlauf können sich Projekte – auf unterschiedlichen Wegen – von ihrem ursprünglichem Schwerpunkt ausgehend auf das reziproke Ziel zubewegen, und sich damit auch der Ideallinie des optimalen Verhältnisses zwischen den beiden Zielachsen annähern.

Zwar kann damit eine automatisch wirksame, selbstreferentielle Beziehung zwischen den beiden Zielen nicht unterstellt werden, aber im Zeitverlauf kann von einer gegenseitigen Verstärkung der beiden Ziele ausgegangen werden, sofern man die unterschiedlichen Ausgangspunkte akzeptiert. Ein Projekt, das transnational stark ausgeprägt ist, muß zunächst seine transnationale Dimension entfalten, um seine innovativen Ziele zu erreichen. Ein Projekt mit primär innovativem Ansatz, muß zunächst Gelegenheit haben, seine innovativen Ziele zu realisieren, um im Ergebnis auf transnationaler Ebene einen entsprechenden input leisten zu können.



Daraus schlussfolgernd wäre im Auswahlverfahren darauf zu achten, daß die Ziele der Projekte entweder in innovativer oder transnationaler Hinsicht von hoher Qualität sind; halbherzige Kompromisse im schraffierten Bereich des vorstehenden Schaubilds sollten im Auswahlverfahren vermieden werden. Im

Rahmen der zukünftigen Projektauswahl wäre genauer zu prüfen, in welchem Verhältnis die beiden wichtigsten Ziele der Gemeinschaftsinitiative jeweils stehen: was ist Ausgangspunkt, was Resultat, was ist Mittel und was ist Zweck?

### 9.5 Administrative Umsetzung und Erreichbarkeit der inhaltlichen Ziele

Solche administrativen Hürden verursacht z. B. die Programmvorgabe, die anteilige Verausgabung der nationalen Kofinanzierung und der ESF-Mittel und die finanziellen Plandaten nicht nur für die einzelnen Aktionsbereiche einzuhalten, sondern sogar in den jeweiligen Förderschwerpunkten. Die fachliche Vielfalt der Projektkonzepte macht es schwierig, wenn nicht unmöglich, sie eindeutig den vorgesehenen Förderschwerpunkten zuzuordnen: Systementwicklung ist mit Qualifizierung verknüpft, Qualifizierung führt indirekt zu systemischen Effekten oder zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Eine starre Einstufung der Projekte in die OP-Förderschwerpunkte unter Vernachlässigung der ganzheitlichen Projektkonzeptionen geht mit einer Entfernung von der Realität des Programms einher, weshalb die Frage der Belegung der Förderschwerpunkte flexibel und pragmatisch gelöst werden sollte. Alles andere wäre ein Hindernis für den eigentlichen inhaltlichen Zweck der GI, nämlich als Experimentierfeld zur Erprobung innovativer Ansätze zu fungieren.

Im Zusammenhang mit der Verbreitung von Programmresultaten kommt der nationalen Koordinierungsstelle eine Schlüsselfunktion zu; außerdem sind in den östlichen Bundesländern mit den dortigen TH-Agenturen wichtige Rahmenbedingungen zur Integration der mit den GI gemachten innovativen und transnationalen Erfahrungen in die ESF-Regelförderung geschaffen worden. Teilweise können auch regionale Beratungsstellen der Bundesländer in die Verbreitung der Erfahrungen aus der Gemeinschaftsinitiative BESCHÄFTIGUNG einbezogen werden.

## 10. Schlußfolgerungen und Empfehlungen

Aufgrund des gegenwärtigen Standes des Programmverlaufs, der noch kaum Aussagen über die tatsächlichen Ergebnisse und die Wirkungen der Förderung erlaubt, können die folgenden – zum Teil thesenartigen – Schlußfolgerungen und Empfehlungen nur als vorläufig betrachtet werden.

### 10.1 Schlußfolgerungen für das Programm auf Gemeinschaftsebene

1. Für eine effektive Durchführung transnationaler Gemeinschaftsprogramme sind realistische Zeitvorgaben erforderlich, die den Strukturen und Prozessen der Willensbildung und Entscheidungsfindung in den Mitgliedstaaten angemessen sind und dabei gleichzeitig den formulierten Programmansprüchen (bottom-up-Ansatz) gerecht werden. Bei aller Notwendigkeit zur Synchronisierung des Programmablaufs auf Gemeinschaftsebene sollten die Antrags-, Auswahl- und Bewilligungstermine deshalb nicht als Ausschlußfristen, sondern so

flexibel wie möglich gehandhabt werden. Auf jeden Fall sollten zwischen den Mitgliedstaaten einheitliche jährliche Nachbewilligungsfristen vereinbart werden.

2. Empfohlen werden dringend administrative Vereinfachungen, die dem innovativen Charakter der GI entgegenkommen, darunter vor allem eine pragmatische und flexible Zuordnung der Finanzdaten auf die einzelnen Förderschwerpunkte der Aktionsbereiche. Es sollte in diesem Zusammenhang ernsthaft geprüft werden, ob von einer gesonderten Zuordnung der Finanzdaten auf die einzelnen Förderschwerpunkte angesichts des fachlichen Profils der geförderten Maßnahmen nicht ganz abgesehen werden kann, denn tatsächlich zeichnen sich viele der geförderten Projekte gerade dadurch aus, daß ihre Aktivitäten und Effekte nicht auf einen einzigen Förderschwerpunkt beschränkt sind.
3. Auch eine Flexibilisierung der Bewilligungskriterien im Bereich der transnationalen Zusammenarbeit sollte ins Auge gefaßt werden. Warum muß ein potentielles Partnerprojekt in einem anderen Mitgliedstaat ebenfalls aus Mitteln der GI gefördert sein, um als Partner anerkannt zu werden? Innovative Projekte werden häufig bereits im Rahmen von ESF-Regelmaßnahmen gefördert, wie nicht zuletzt die zitierten Beispiele aus der Förderpraxis der Bundesländer belegen. Aus diesen Gründen müßte zumindest eine Förderung des Partnerprojekts im Rahmen des Regel-ESF in Zukunft als hinreichende Voraussetzung der Anerkennung dieses Partners akzeptiert werden können. Wenn inhaltliche Gesichtspunkte der transnationalen Zusammenarbeit gegenüber formalen Aspekten konsequent an Gewicht gewinnen sollen, wären noch weitere Flexibilisierungen der Bewilligungskriterien denkbar: Die Teilnahme des Partners an anderen Gemeinschaftsprogrammen oder auch eine Förderung allein aus nationalen Mitteln des entsprechenden Mitgliedstaates, könnten dann hinreichende Voraussetzungen der Anerkennung einer Partnerschaft sein.
4. Mit Blick auf die inhaltliche Gestaltung des Programms wird eine Debatte über das Verhältnis der beiden zentralen Ziele der GI, Innovation und Transnationalität, angeregt. Wie der empirische Programmverlauf zeigt, sind diese Ziele weder identisch noch automatisch miteinander verknüpft. Das Ziel dieser Debatte sollte zunächst darin bestehen, dieses Verhältnis in allgemeiner Hinsicht genauer zu bestimmen, um bestimmte Typen transnationaler Kooperation zu identifizieren und daran anknüpfend verschiedene Logiken des Programmablaufs zu skizzieren. Auch wären ggfs. die Bewilligungskriterien für Projekte dahingehend zu differenzieren, daß beide Ziele nicht länger gleichzeitig vorhanden sein müssen; eine entsprechende qualitative Ausprägung vorausgesetzt, sollte eines der beiden Ziele hinreichend sein.
5. Im weiteren wären konkretere Vorstellungen über die finanziellen Dimensionen des jeweiligen Typs der transnationalen Zusammenarbeit zu entwickeln. Als Voraussetzung und als erster Schritt

in diese Richtung müßten aber zunächst im Rahmen des Begleitsystems die Kosten der transnationalen Kooperation von den Projektträgern valide erhoben werden. Jedenfalls darf die finanzielle Dimension der transnationalen Zusammenarbeit nicht länger völlig ausgeblendet bleiben, wie dies gegenwärtig der Fall ist.

6. Dringend empfohlen wird auch eine Vertiefung der innovativen Dimension des Programms. Zur Erreichung dieses Ziels könnte die Zusammenarbeit zwischen Projekten und F&E-Einrichtungen prioritär gefördert werden.
7. Im weiteren wird angeregt, eine Präzisierung des berufsbildungspolitischen Auftrags des Programms und seiner entsprechenden Ziele auf Gemeinschaftsebene vorzunehmen. Dies gilt insbesondere für die Frage der Identifizierung, Vermittlung und Anerkennung von solchen internationalen Qualifikationen, die für die spezifischen Zielgruppen des Programms einen beschäftigungspolitischen Mehrwert in sich bergen. Diese Fragen können nicht allein ins Belieben der Projektträger gestellt werden, dazu sind auch politische Vorgaben seitens der verantwortlichen Programmakteure erforderlich.
8. Darüber hinaus sollte die transnationale Zusammenarbeit zwischen den Projekten von den verantwortlichen Programmakteuren sehr viel intensiver unterstützt und begleitet werden. Den Projektträgern müssen nicht nur detaillierte Informationen über ihre Partnerprojekte zur Verfügung stehen, sondern auch Hintergrundinformationen über deren nationalen Kontext und damit über die Berufsbildungs- und Beschäftigungssysteme in anderen Mitgliedstaaten;<sup>83)</sup> denn meistens kann erst auf dieser Grundlage das Anliegen und die Arbeitsweise des Partners erfaßt und mit Blick auf mögliche Transferpotentiale adäquat verstanden werden. Daneben sollten den Projektträgern über die Stützungsstrukturen auch Materialien über Modelle von erfolgreich durchgeführten Partnerschaften sowie Manuals zur Bewältigung von organisatorischen, administrativen und finanziellen Fragen der transnationalen Zusammenarbeit zugänglich gemacht werden.

## 10.2 Schlußfolgerungen für das Programm auf Bund- und Länderebene

1. Im Auswahlverfahren der zweiten Förderperiode sollte sichergestellt werden, daß die Programmvorgaben zur Zielgruppenerreichung erfüllt bzw. eingehalten werden. Zwischen Bund und Ländern müssen vor allem Regelungen gefunden werden, um eine gleichrangige Beteiligung von Frauen und Männern in den Aktionsbereichen HORIZON, YOUTHSTART und INTEGRA zu garantieren.
2. Im weiteren sollten von den verantwortlichen Programmakteuren gezielte Steuerungsaktivitäten durchgeführt werden, um sicherzustellen, daß in der zweiten Förderperiode auch Maßnahmen in solchen Bereichen zustandekommen, die im bisherigen Programmverlauf noch unterbesetzt geblieben sind. In NOW betrifft dies z. B. Maßnahmen zur Erhöhung des Frauenanteils an der betrieblichen Ausbildung, zur Verbesserung des Übergangs von Mädchen nach der Ausbildung in eine qualifizierte Beschäftigung sowie die Qualifizierung von Ausbilderinnen, in HORIZON/INTEGRA sind spezifische Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Eingliederung behinderter Mädchen und Frauen unterrepräsentiert, und in YOUTHSTART trifft dies konkret z. B. für Projekte zur Schaffung von (dringend benötigten) betrieblichen Ausbildungsplätzen für arbeitssuchende Jugendliche oder für Maßnahmen zugunsten von Ausbildungsabbrechern zu. Falls entsprechende Projekte von den Bildungsträgern nicht beantragt werden, wäre zur Behebung dieser Defizite im Einzelfall an gezielte öffentliche Ausschreibungen zu denken.
3. Zwar zeigen sich in der GI BESCHÄFTIGUNG einige durchaus interessante und teilweise auch innovative Ansätze zur Verbesserung der Beschäftigungschancen der mit dem Programm angesprochenen Zielgruppen, dennoch wird für die zweite Förderperiode empfohlen, den innovativen Experimentier-, Entwicklungs- und Erprobungscharakter des Programms in verstärktem Maße zu nutzen und auszubauen. Um solche neuen Wege praktisch auszuloten, ist von den Programmakteuren vor allem Risikobereitschaft erforderlich; die Rate von gescheiterten Projekten scheint bislang noch (zu) gering, die der „braven“ ist zu hoch.
4. Mehr als bisher sollte, insbesondere auf Länderebene, die entscheidende Differenz zwischen den GI-Projekten und der ESF-Regelförderung artikuliert und in der Förderpraxis durchgehalten werden.
5. Eine Fortführung und erneute Bewilligung von bereits in der ersten Förderperiode geförderten Projekten sollte nur für wegweisende, wirklich innovative Projekte in begründeten Ausnahmefällen stattfinden.
6. Erhöhte Aufmerksamkeit verdient die arbeitsmarktpolitische Ausrichtung der Projekte, d. h. ihre Nähe zum Arbeitsmarkt und zu den dort geforderten Qualifikationen. Potentiale zur Verstärkung dieser Dimension liegen nach den bisherigen Erfahrungen vor allem in der Vertiefung der Kooperation zwischen den lokalen Arbeitsmarktakteuren, sprich zwischen den Bildungsträgern und den Unternehmen unter Einbeziehung der Arbeitsverwaltung und der Sozialpartner. Die Entwicklung von Strategien zur Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen Bildungs- und Beschäftigungssektor könnte in der zweiten Förderperiode zu einem prioritären Bewilligungskriterium gemacht werden.

<sup>83)</sup> Solche Materialien müßten nur im Einzelfall neu erarbeitet werden; in den meisten Fällen liegen entsprechende Veröffentlichungen auf Gemeinschaftsebene (z. B. durch das CEDEFOP) bereits vor. Primär wäre deshalb die systematische Distribution solcher Materialien an die Projektträger zu gewährleisten.

7. Mit den im Rahmen der GI BESCHÄFTIGUNG entwickelten ganzheitlichen und phasenübergreifenden Ansätzen zur beruflichen Förderung bestimmter Zielgruppen wurden neue qualitative Standards gesetzt, die für die Zukunft auch in den Regelmaßnahmen der Berufsbildungs- und Arbeitsmarktpolitik berücksichtigt werden sollten. Insbesondere sollte die Verzahnung von Qualifizierungs- und anschließenden Vermittlungsaktivitäten aufgegriffen und zum Standard der beruflichen Förderung werden.

In konkreter Hinsicht sollten z. B. die Erfahrungen der Projekte im Bereich der unterstützten Beschäftigung für Behinderte in das zu dieser Thematik geplante Modellvorhaben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung eingehen.

8. Ähnlich wie auf Gemeinschaftsebene bedürfen die berufsbildungspolitischen Zielsetzungen des Programms auch aus bundesdeutscher Sicht einer Präzisierung. In diesem Zusammenhang wäre im Projektauswahlverfahren besonders darauf zu achten, welche Ziele konkret und im einzelnen von den Projekten mit der so häufig (als Schlagwort) genannten Modularisierung ihrer jeweiligen Aus- und Weiterbildungsangebote verfolgt werden. Darüber hinaus könnten zur besseren Orientierung für die Projektträger auch aus deutscher Sicht bestimmte Vorgaben und

Empfehlungen zur Entwicklung europäischer Qualifikationsprofile ausgearbeitet werden.

9. Es scheint erforderlich, die fachliche Begleitung der Projekte durch die Stützungsstrukturen zu verstärken. Die trägerinterne Nutzung von fachlichen Controlling- und Qualitätssicherungssystemen ist noch viel zu wenig verbreitet. Wie die von durchgeführten Zielerreichungsanalysen gezeigt haben (vgl. Kapitel 5) mangelt es bei nicht wenigen Projektträgern an der notwendigen internen Klarheit und Transparenz über die (innovativen) Projektziele und – mehr noch – über die Methoden und den aktuellen Stand ihrer Realisierung.
10. Empfohlen wird für die zweite Förderperiode außerdem eine Intensivierung der Zusammenarbeit und des Erfahrungsaustauschs zwischen der nationalen Koordinierungsstelle und den TH-Einrichtungen in den deutschen Ziel 1-Regionen sowie die Einbeziehung von anderen, indirekt beteiligten Programmakteuren auf Ebene der (westlichen) Bundesländer (z. B. den EU-Austauschagenturen in Nordrhein-Westfalen). Ziel dieser Kooperation sollte eine intensivere Unterstützung der transnationalen Zusammenarbeit zwischen den Projektträgern (vgl. auch Abschnitt 10.1) und ein Transfer von Erfahrungen aus der europäischen Programmdimension in die ESF-Regelförderung sein.