

2. Arbeitsmarktpolitik und der Beitrag der ESF-Förderung 1994 bis 1999 zur strukturellen Anpassung und zur Bekämpfung und Verhinderung von Arbeitslosigkeit

2.1 Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik im Föderalismus

Der im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland verankerte föderale Aufbau des Staates impliziert auf der einen Seite, dass staatliches Handeln von Bund und Ländern auf die Angleichung der Lebensverhältnisse in den einzelnen Regionen ausgerichtet sein muss (§ 1 Satz 1 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz), auf der anderen Seite bedeutet Föderalismus aber auch Anwendung des Subsidiaritätsprinzips sowie Wettbewerb zwischen den Ländern und Regionen im Sinne einer Suche nach den besten Lösungen.

Bund und Länder setzen im Rahmen ihrer Politik- und Finanzhoheit auf den Gebieten der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Technologie-, Bildungs- und Mittelstandspolitik jeweils eigene Akzente. Dies gilt insbesondere für die Umsetzung der Strukturfonds. Durch diese dezentrale Politikverantwortung wird vor allem dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung getragen, da die politische Verantwortung auf die staatliche Ebene delegiert wird, die aufgrund ihrer Nähe zu den Akteuren und Anpassungserfordernissen optimale Lösungen entwickeln kann. Die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern lässt sich folgendermaßen beschreiben:

- Der Bund ist im Bereich der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt und Beschäftigungspolitik für die übergreifenden Aufgaben zuständig (Art. 72, 74 GG). Dies drückt sich auch darin aus, dass der Bund ca. 55 % aller Mittel für die Mittelstandsförderung und 90 % der Gelder für die aktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik bereitstellt. Für die passive Arbeitsmarktpolitik (finanzielle Unterstützung der Arbeitslosen etc.) trägt der Bund - abgesehen von der Sozialhilfe, die eine kommunale Aufgabe ist - die alleinige Verantwortung bzw. die Kosten.
- Die Bundesländer ergänzen diese Maßnahmen des Bundes durch eigene, auf die jeweils spezifische Situation in ihrem Land abgestimmten Politiken und Programme. Beispiele sind Maßnahmen zur Anpassung der Unternehmen und Beschäftigten in altindustriellen Gebieten oder Montanregionen, spezifische Maßnahmen zur Entwicklung des Tourismus oder der Förderung der Existenzgründung sowie Förderpolitiken, die an den endogenen Entwicklungspotenzialen und Kompetenzfeldern der Regionen ansetzen.

In der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sowie beim Einsatz des ESF ergibt sich folgende Aufteilung der Förderpolitiken auf Bund und Länder:

- Das zentrale arbeitsmarktpolitische Instrument in der Bundesrepublik ist das Dritte Sozialgesetzbuch (SGB III; früher Arbeitsförderungsgesetz - AFG). Im Jahre 1998 haben das Bundesarbeitsministerium und die Bundesanstalt für Arbeit (einschl. Sondermitteln) für die aktive und passive Arbeitsmarktpolitik 132,7 Mrd. DM aufgewendet. Darunter waren 39,0 Mrd. DM für die aktive Arbeitsmarktpolitik (1997: 37,1 Mrd. DM).
- Die Gesamtaufwendungen für die aktive Arbeitsmarktpolitik von Bund und Ländern beliefen sich 1998 auf rd. 43,3 Mrd. DM (Bund: 39,0 Mrd. DM / Länder 4,3 Mrd. DM). Somit entfallen rd. 90 % der Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik auf den Bund und 10 % auf die Länder.

- Die nach wie vor gespaltene Arbeitsmarktsituation in den alten und neuen Bundesländern hat zur Konsequenz, dass von diesen insgesamt 43,3 Mrd. DM für die aktive Arbeitsmarktförderung 1998 mehr als 22,5 Mrd. DM auf die neuen (52 %) und 20,8 Mrd. auf die alten Länder entfallen sind.
- Für das Jahr 1999 wurden die Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik aufgestockt. Der Bundesanstalt für Arbeit stehen 1999 rd. 6 Mrd. DM zusätzlich zur Verfügung. Insgesamt sind in den Haushalten von Bund und Bundesanstalt für 1999 rd. 45,3 Mrd. DM für die aktive Arbeitsmarktpolitik veranschlagt (+ 16,2 %).
- Bei der ESF-Förderung überwiegen dagegen bezogen auf das gesamte Bundesgebiet die Länderanteile. In den neuen Ländern wurden in der vergangenen Programmperiode rd. 70 % der Mittel durch die einzelnen Bundesländer umgesetzt, in den alten Ländern beträgt das Verhältnis von Bund und Ländern rd. 50 : 50.

Deutschland verfügt bereits seit 1969 mit dem AFG (nunmehr SGB III) über ein umfassendes arbeitsmarktpolitisches Förderinstrument. In der Vergangenheit kam und auch in Zukunft kommt dem ESF in quantitativer Hinsicht in Deutschland nur eine ergänzende Funktion zu. In qualitativer Hinsicht hat der ESF jedoch erheblich dazu beigetragen, Personen und Maßnahmen zu fördern, die im Rahmen des nationalen Fördersystems in dieser Weise nicht hätten unterstützt werden können. Zusätzlich wurden durch den ESF die Förderkonditionen verbessert und damit die Wirkungen der Maßnahmen verstärkt. Bezogen auf das Jahr 1998 ist der Beitrag des ESF zur aktiven Arbeitsmarktpolitik wie folgt zu quantifizieren (Anteil an allen Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik) (vgl. Tabelle 2-1):

- Bund und Länder insgesamt 5,1 %
- in den neuen Ländern 5,5 %
- in den alten Ländern 4,7 %
- der neuen Bundesländer 35,0 %
- der alten Bundesländer 40,0 %

In der kommenden Förderperiode 2000-2006 wird der ESF-Anteil an den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik etwa den gleichen Umfang haben wie in der abgelaufenen Förderperiode.

Tabelle 2-1: Aufwendungen für die aktive Arbeitsmarktpolitik des Bundes 1998 in Mrd. DM

Aufwendungen in den:	Bund	Länder	Summe
Alten Ländern	19,140	1,66	20,800
Neuen Ländern	19,875	2,69	22,565
Insgesamt	39,014	4,35	43,365

einschl. ESF-Mittel

2.2 Entwicklung und Schwerpunkte der nationalen Arbeitsmarktpolitik

Arbeitsmarktpolitik auf Bundesebene

In der ESF-Programmperiode 1994 - 1999 ist das Arbeitsförderungsrecht, die gesetzliche Grundlage für die Arbeit der Bundesanstalt für Arbeit, mehrfach an die veränderten Anforderungen einer effektiven, aktiven und präventiven Arbeitsmarktpolitik angepasst worden. Vor allem das SGB III von 1997

(in Kraft seit dem 01.01.1998) führte zu einer grundlegenden Neuordnung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums. Strebte das AFG explizit einen hohen Beschäftigungsstand und die ständige Verbesserung der Beschäftigungsstruktur an, konzentriert sich das SGB III in seiner Förderphilosophie vor allem auf den unmittelbaren Arbeitsmarktausgleich. Dazu wurden bestehende Instrumente modifiziert, teilweise zusammengefasst und neue Instrumente entwickelt. Mit der Reform ging eine Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik einher, indem den Arbeitsämtern „vor Ort“ größere Entscheidungsspielräume beim Mitteleinsatz zugestanden wurden, d.h., es kam zu einer Stärkung des Bottom-up-Prinzips. Ein Großteil der Instrumente wurde im Eingliederungstitel zusammengefasst, über den die örtlichen Arbeitsverwaltungen - auch hinsichtlich der Zielgruppen - entscheiden können. Diese Zusammenfassung im Eingliederungstitel hat den Vorteil, dass der Maßnahme-Mix an die Erfordernisse des regionalen Arbeitsmarktes besser angepasst werden kann.

Der Förderrahmen des SGB III umfasst eine Vielzahl arbeitsmarktpolitischer Instrumente, die eine an den individuellen Lebenslagen orientierte Hilfe und damit einen auf Problemgruppen gezielten Mitteleinsatz ermöglichen:³² Die wesentlichen aktiven und präventiven Instrumente des SGB III sind:

- Die Bundesanstalt unterstützt die berufliche Ausbildung u.a. durch berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen, durch Ausbildung in überbetrieblichen Einrichtungen sowie durch ausbildungsbegleitende Hilfen, damit möglichst alle Jugendlichen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung ins Erwerbsleben treten. Beim Übergang von der Ausbildung in den Beruf können benachteiligte junge Menschen zusätzliche sozialpädagogische Hilfen erhalten.
- Durch die Förderung beruflicher Weiterbildung werden Qualifikationen an geänderte Anforderungen angepasst bzw. Möglichkeiten geschaffen, einen bislang fehlenden Berufsabschluss zu erwerben. Sie eröffnen den Teilnehmerinnen und Teilnehmern bessere Arbeitsmarktchancen und verhelfen der Wirtschaft zu den benötigten Arbeitskräften.
- Mit Hilfe von Trainingsmaßnahmen sollen die Eingliederungsaussichten von Arbeitslosenhilfe- und Arbeitslosengeld-Empfängern und -Empfängerinnen verbessert werden, beispielsweise durch Eignungsfeststellung für berufliche Tätigkeiten oder die Vermittlung zusätzlicher Qualifikationen.
- Maßnahmen beruflicher Rehabilitation sollen die Möglichkeiten beruflicher Eingliederung von körperlich, geistig oder seelisch Behinderten verbessern.
- Deutsch-Sprachlehrgänge schaffen die Voraussetzungen zur beruflichen Integration von Spätaussiedlern, Asylberechtigten und Kontingentflüchtlingen, die in der Bundesrepublik leben.
- Beschäftigungschaffende Maßnahmen bieten schwer vermittelbaren Arbeitslosen eine befristete Tätigkeit und verbessern damit ihre Chancen zur beruflichen Wiedereingliederung. Primär auf die Einmündung am 2. Arbeitsmarkt gerichtet sind Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung sowie traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen, mit denen vor allem Tätigkeiten in den Bereichen Umwelt, soziale Dienste oder Jugendhilfe gefördert werden können.
- Reguläre Beschäftigung, also am 1. Arbeitsmarkt, wird u.a. mit dem Instrument der Strukturanpassungsmaßnahmen Ost für Wirtschaftsunternehmen (SAM OfW) gefördert. Mit ihrer Hilfe können (in den neuen Ländern und seit Januar 1998 auch in West-Berlin) Einstellungen von

³² Ausführlicher vgl. Martin Ammermüller, Grundlinien, in: Bundesarbeitsblatt, Heft 7/8 (1997), S. 7-13; Wilhelm Adamy: Reform oder Rückschritt? Eine kritische Bilanz der neuen Arbeitsförderung, in: Arbeit und Sozialpolitik, Heft 7/8 (1998), S. 31-38; Stefan Sell, Entwicklung und Reform des Arbeitsförderungsgesetzes als Anpassung des Sozialrechts an flexible Erwerbsformen?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB), 31. Jg. (1998), S. 532-549.

Arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit Bedrohten in Betrieben des gewerblichen Bereichs bezuschusst werden.

- Ebenfalls auf den 1. Arbeitsmarkt ausgerichtet sind folgende Instrumente, die Arbeitgeber als Zuschüsse zu den Arbeitsentgelten zum Ausgleich von Minderleistungen erhalten können:
 - ⇒ Eingliederungszuschüsse sollen über Einstellungshindernisse förderungsbedürftiger Arbeitnehmer hinweghelfen.
 - ⇒ Einstellungszuschüsse bei Neugründungen werden Existenzgründern und -gründerinnen gewährt, die Arbeitslose, die ohne diese Leistung keinen Arbeitsplatz erhalten würden, unbefristet einstellen.
 - ⇒ Eingliederungsverträge ermöglichen das risikolose Erproben eines Beschäftigungsverhältnisses zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer.
 - ⇒ Mobilitätshilfen zur Aufnahme einer Beschäftigung werden Arbeitslosen in Form von Zuschüssen zu Fahr-, Lebenshaltungs- und Umzugskosten gewährt.
- Kosten für Bewerbungen und damit verbundene Reisen können durch die Maßnahme „Unterstützung der Beratung und Vermittlung“ von den Arbeitsämtern erstattet werden.
- Das Programm der Bundesregierung „Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose“ (Bhi) trägt zur Integration dieser Personengruppe am 1. Arbeitsmarkt durch die Zahlung von Lohnkostenzuschüssen bei. Die Laufzeit der Aktion wurde bis Ende 2001 verlängert.
- Die Aufnahme selbstständiger Tätigkeit wird von der Bundesanstalt durch die Gewährung von Überbrückungsgeld finanziell unterstützt.
- Die Freie Förderung ermöglicht den Arbeitsämtern, bis zu zehn Prozent der im Eingliederungstitel enthaltenen Mittel für Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung einzusetzen (§ 10 SGB III). Die Leistungen dieses „Experimentiertopfes“ müssen den Zielen und Grundsätzen der gesetzlichen Leistungen entsprechen, dürfen diese jedoch nicht aufstocken. Die Arbeitsämter können damit eigene arbeitsmarktpolitische Instrumente entwickeln, um die Eingliederung von Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen in reguläre Beschäftigung zu unterstützen. Beispielsweise können Träger, die besonders schwer vermittelbaren Arbeitslosen Beschäftigung, berufliche Qualifikation und/oder soziale Betreuung bieten, Zuschüsse von der Bundesanstalt erhalten.
- Durch Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen werden die in einem Sozialplan vorgesehenen Maßnahmen zur Eingliederung förderungsbedürftiger Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen mitfinanziert.
- Mit Mehraufwands-Wintergeld, Zuschuss-Wintergeld und Winterausfallgeld wird saisonaler Arbeitslosigkeit in der Bauwirtschaft entgegengewirkt.
- Durch die Gewährung von Kurzarbeitergeld werden Beschäftigungsverhältnisse stabilisiert und den Betrieben eingearbeitete Arbeitskräfte erhalten.
- Die arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen des SGB III werden mit Geldern des Europäischen Sozialfonds (ESF) unterstützt. Aus Mitteln des ESF konnte bisher die Förderung der Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung und die Beschäftigungsaufnahme ergänzt werden. Als Leistungen zur beruflichen Weiterbildung können u.a. ESF-Unterhaltsgeld, Lehrgangs- und Fahrtkosten gewährt werden. Seit 1998 ist auch die Förderung von Qualifizierungsmöglichkeiten für arbeitslose Existenzgründer und -gründerinnen zur Vorbereitung auf die Selbstständigkeit sowie von begleitendem Coaching möglich.

Die Gesamtschau der finanziellen Aufwendungen für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen von Bund und Ländern ergibt, dass der Bund etwa das Zehnfache der Länder ausgibt (vgl. Tabelle 2-1). Tabelle 2-2 zeigt die zusammengefassten Zahlen für die Arbeitsmarktpolitik auf Bundesebene und deren Entwicklung seit 1994. Daraus wird ersichtlich, dass zwischen 1994 und 1997 die Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik deutlichen Schwankungen unterworfen waren, seit 1998 ist dagegen wieder eine Verstetigung des Ausgabenvolumens zu beobachten. Es ist geplant, die Fördermaßnahmen in Zukunft auf hohem Niveau fortzuführen. Aus Tabelle 2-2 geht ferner hervor, dass bedingt durch die Sondersituation in den neuen Bundesländern bis 1997 dort im erheblichen Umfang auch der vorzeitige Übergang von Arbeitnehmern in den Vorruhestand gefördert wurde. Dies war zunächst erforderlich, um den aufgrund der großen strukturellen Anpassungsprobleme in den neuen Ländern eingetretenen Arbeitsplatzabbau sozialverträglich zu flankieren.

Tabelle 2-2: Ausgaben des Bundes für aktive Arbeitsmarktpolitik 1994 bis 1999 in Mio. DM

	1994	1995	1996	1997	1998 *	1999 **
Maßnahmen einschl. Altersübergangs-/ Vorruhestandsgeld (AlüG) (Ost)	53.522,5	49.810,0	46.797,3	37.084,5	39.014,4	45.279,7
Maßnahmen ohne AlüG	37.333,5	39.734,2	41.411,8	35.194,5	38.944,2	45.262,6

* vorläufige Zahlen, ** Planzahlen (Haushaltsansatz)

Eine Unterscheidung nach alten und neuen Bundesländern zeigt, dass gut die Hälfte der Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik des Bundes nach Ostdeutschland fließt, obwohl der Anteil an den Arbeitslosen in den neuen Ländern an allen Arbeitslosen „nur“ rd. ein Drittel beträgt. Diese Konzentration der Mittel der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die neuen Länder trägt der Tatsache Rechnung, dass dort einerseits die Arbeitslosigkeit - gemessen an den Arbeitslosenquoten - überdurchschnittlich hoch ist und andererseits der qualifikatorische Anpassungsbedarf der Arbeitskräfte nach wie vor den Einsatz massiver Fördermaßnahmen erfordert.

Auf Bundesebene wurden allein von der Bundesanstalt für Arbeit und dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung im Zeitraum von 1994 - 1999 rd. 237,9 Mrd. DM für aktive Arbeitsmarktpolitik ausgegeben, hinzu kommen noch Ausgaben der Länder in Höhe von schätzungsweise 24 bis 26 Mrd. DM. Dem stehen Mittelzuflüsse aus dem ESF für Bund und Länder in Höhe von ca. 14,3 Mrd. DM (7,4 Mrd. ECU) (einschließlich ADAPT und BESCHÄFTIGUNG sowie der regionalen Gemeinschaftsinitiativen) gegenüber.

Die Zusammenfassung der Instrumente der Bundesanstalt für Arbeit und des Bundes (soweit im Geschäftsbereich des BMA) nach inhaltlichen Schwerpunkten zeigt (vgl. Tabelle 2-3), dass in die Bereiche „Berufliche Qualifizierung“ und „Beschäftigungschaffende Maßnahmen“ zusammen etwa zwei Drittel der Mittel fließen. Hinzu kommen die für Jugendliche und junge Erwachsene bereitgestellten Mittel, mit denen Qualifizierung, Beschäftigung und Eingliederungsmaßnahmen in das Erwerbsleben gefördert werden (vgl. Tabelle 2-3 sowie Abbildung 2-1).

Der Rückgang der unter „Sonstiges“ zusammengefassten Instrumente ist im Wesentlichen auf das Auslaufen des auf die neuen Länder begrenzten Altersübergangsgeldes sowie den Rückgang der

Kurzarbeiterzahlen zurückzuführen. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, dass das Überbrückungsgeld bei Existenzgründung aus Arbeitslosigkeit von 944 Mio. DM in 1997 auf rd. 1,6 Mrd. DM in 1999 steigen wird (vorgesehen lt. Plan sind 1,52 Mrd. DM).

Bei den Schwerpunkten der aktiven Arbeitsmarktpolitik des Bundes waren 1998 deutliche Unterschiede zwischen den alten und neuen Ländern erkennbar. Beschäftigungsschaffende Maßnahmen, vor allem ABM und SAM, hatten in den neuen Ländern einen deutlich höheren Stellenwert als in den alten Ländern. Der Anteil dieses Schwerpunktes machte 1998 etwa 50 % der auf den Osten entfallenden Finanzmittel aus. Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass in den neuen Ländern **in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung** die Anpassung der Arbeitskräfte an die Erfordernisse der Marktwirtschaft aber auch der modernen Technologien durch Qualifizierungsmaßnahmen Priorität hatte. Insgesamt ist davon auszugehen, dass in den zurückliegenden Jahren mindestens die Hälfte aller Arbeitskräfte (Beschäftigte und Arbeitslose) in den neuen Ländern an beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen teilgenommen hat. Das Arbeitsplatzdefizit in den neuen Ländern hat jedoch vielfach verhindert, dass Arbeitslose diese Kenntnisse auch praktisch am Arbeitsplatz einüben und anwenden können. Daher ist es in jüngster Zeit erforderlich, durch beschäftigungsfördernde und -schaffende Maßnahmen - wie z.B. Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen - Brücken zum Arbeitsmarkt zu schlagen.

In den alten Ländern sind hingegen bei der Überwindung der Arbeitslosigkeit Qualifizierungsmaßnahmen nach wie vor von ausschlaggebender Bedeutung. Diese Notwendigkeit ergibt sich nicht zuletzt daraus, dass hier fast die Hälfte der Arbeitslosen (46 %) keine abgeschlossene Ausbildung haben, in den neuen Ländern beträgt der entsprechende Wert nur 22 %.

Tabelle 2-3: Prozentuale Verteilung der Bundesmittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik in den alten und den neuen Ländern nach Schwerpunkten

	1997			1998			1999		
	West	Ost	ges.	West	Ost	ges.	West	Ost	ges.
Jugendliche, junge Erwachsene	9 %	5 %	7 %	8 %	5 %	7 %	14 %	8 %	11 %
Berufliche Qualifizierung	39 %	32 %	36 %	40 %	30 %	35 %	37 %	28 %	32 %
Aufnahme einer Beschäftigung	11 %	4 %	7 %	13 %	4 %	8 %	10 %	5 %	7 %
Maßnahmen zur Beschäftigung	13 %	39 %	26 %	13 %	51 %	32 %	15 %	50 %	32 %
Berufliche Rehabilitation	18 %	6 %	12 %	15 %	5 %	10 %	15 %	5 %	10 %
Sonstiges	10 %	14 %	12 %	11 %	6 %	8 %	9 %	5 %	7 %

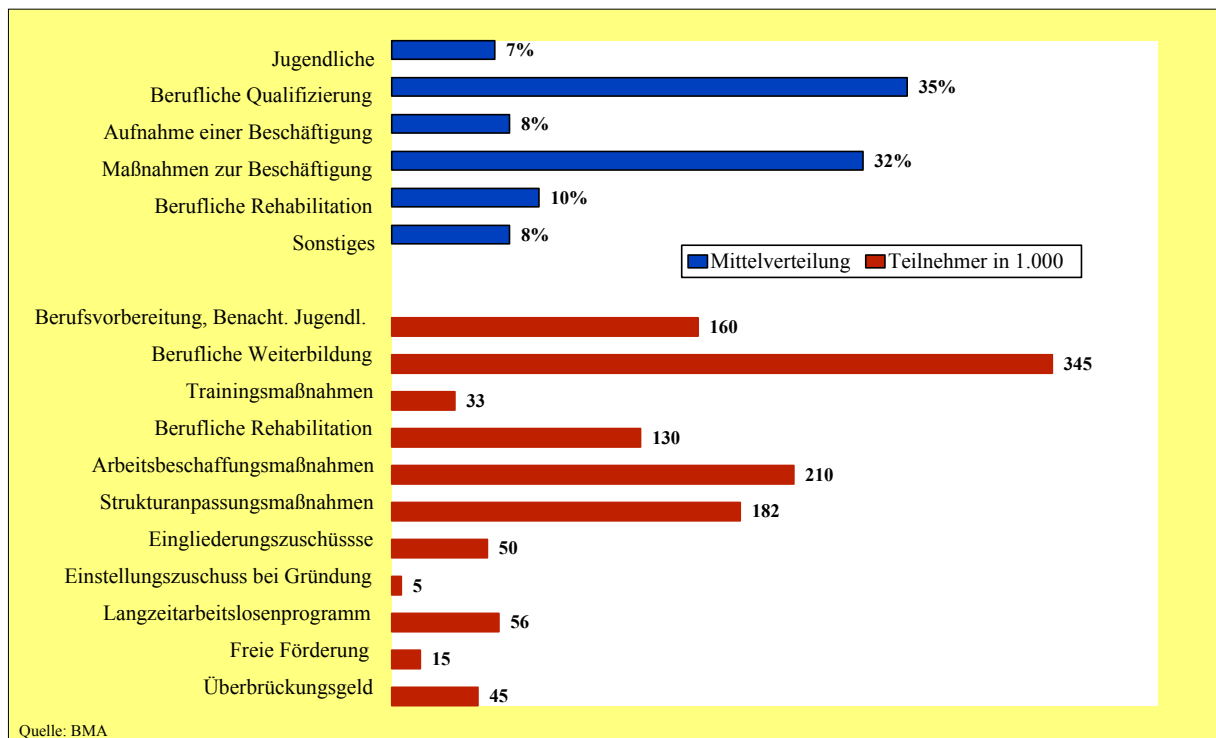
Quelle: BMA, rundungsbedingte Differenzen

Die Auswirkungen der Arbeitsmarktpolitik **des Bundes** auf die Entwicklung am Arbeitsmarkt waren in den zurückliegenden Jahren beachtlich. Im Jahresdurchschnitt 1998 wurden (einschl. Kurzarbeit) in den alten und neuen Ländern insgesamt 1,35 Mio. Arbeitskräfte gefördert (Volumenbetrachtung), darunter 685.000 in den alten und 662.000 in den neuen Ländern. Ohne Kurzarbeiter ergibt sich ein Förderumfang von 1,231 Mio. (West: 604.000; Ost: 628.000).

Die Bundesrepublik Deutschland hat damit das Ziel der dritten beschäftigungspolitischen Leitlinie, nach der mindestens 20 % der Arbeitslosen durch aktive Maßnahmen gefördert werden sollen, allein durch die Maßnahmen des Bundes mehr als erfüllt. Bei einem Bestand von jahresdurchschnittlich

4,279 Mio. Arbeitslosen in 1998 ergibt sich allein aufgrund der Maßnahmen des Bundes eine Förderquote von 31,4 % bzw. 28,8 % (ohne Kurzarbeiter). Im Jahre 1999 wurde der Umfang aktiver Maßnahmen der Beschäftigungsförderung nochmals ausgeweitet: nach den Planzahlen sollen insgesamt 1,531 Mio. Personen gefördert werden (ohne Kurzarbeit: 1,4 Mio.). Da 1999 die Arbeitslosigkeit voraussichtlich auf rd. 4,109 Mio. zurückgehen wird, erhöht sich damit der Anteil der geförderten Arbeitslosen auf ca. 37,3 % bzw. 34,1 % (ohne Kurzarbeiter).

Abbildung 2-1: Verteilung der Finanzmittel und der Teilnehmer an aktiven Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik des Bundes 1998 in Deutschland



Eine differenzierte Aufschlüsselung des arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumentariums des Bundes in Deutschland insgesamt zeigt Abbildung 2-1. Im Jahre 1998 stellten sich die Schwerpunkte der aktiven Arbeitsmarktpolitik des Bundes - bezogen auf den jahresdurchschnittlichen Bestand an geförderten Personen - (1,231 Mio., ohne Kurzarbeiter) wie folgt dar:

- Spezielle Maßnahmen für Jugendliche 160.000 Personen 12 %
- Weiterbildung, Training, berufliche Rehabilitation 508.000 Personen 41 %
- Beschäftigungsfördernde Maßnahmen (ABM, SAM etc.) 503.000 Personen 41 %
- Existenzgründungsförderung 45.000 Personen 4 %
- Sonstige Maßnahmen 20.000 Personen 2 %

Zwischen den alten und neuen Ländern bestehen hinsichtlich der eingesetzten arbeitsmarktpolitischen Instrumente - wie oben bereits erwähnt - erhebliche Unterschiede. Die aktive Arbeitsmarktpolitik trägt hiermit den regionalen Besonderheiten Rechnung (vgl. Abbildung 2-2).

Abbildung 2-2: Instrumenteneinsatz in den alten und neuen Ländern 1998 in %

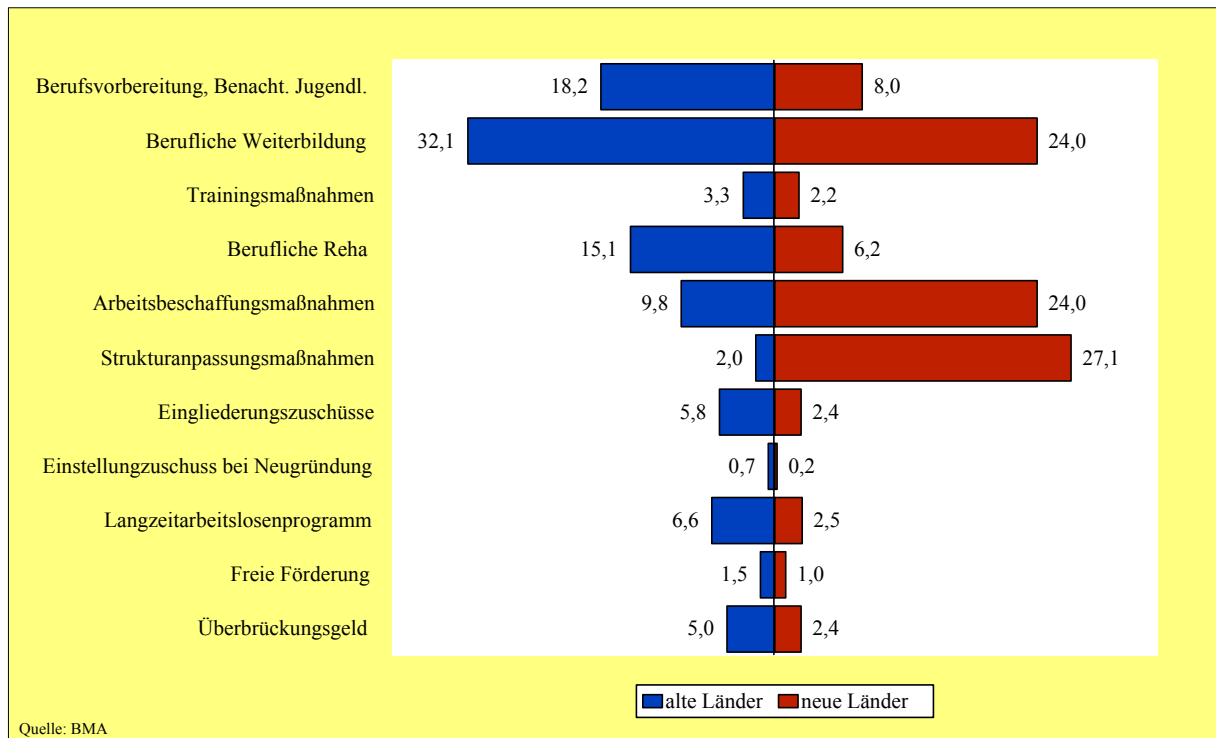


Tabelle 2-4: Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik des Bundes 1998 in 1.000

Förderungsbereich	1997			1998			1999 ¹⁾		
	West	Ost	Gesamt	West	Ost	Gesamt	West	Ost	Gesamt
Berufliche Weiterbildung (ohne Einarbeitung) ²⁾	245	180	425	194	151	345	210	160	370
Trainingsmaßnahmen (Bestand)	11	5	16	20	14	33	23	14	37
ABM	59	154	213	59	151	210	65	155	220
Eingliederungszuschüsse	31	22	53	35	15	50	46	20	66
Einstellungszuschuss bei Neugründungen	1	0,5	1,5	4	1	5	5,5	1,5	7
Freie Förderung				9	6	15	18	12	30
Berufliche Reha ³⁾	92	39	131	91	39	130	98	42	140
Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen; Benachteiligte Jugendl. ⁴⁾	113	47	160	110	50	160	110	50	160
Überbrückungsgeld (Bestand)	24	11	35	30	15	45	34	16	50
Kurzarbeitergeld	133	49	182	81	34	116	99	32	131
Jugendsofortprogramm							42	28	70
Strukturanpassungsmaßnahmen	8	80	88	12	170	182	20	180	200
Langzeitarbeitslosenprogramm ⁵⁾	32	13	45	40	16	56	37	13	50
Teilnehmer ohne Kurzarbeiter	616	551,5	1.168	604	628	1.231	708,5	691,5	1.400
Teilnehmer insgesamt	749	600,5	1.350	685	662	1.347	807,5	723,5	1.531

Quelle: BMA; ¹⁾ Schätzung auf Basis der unverbindlichen Orientierungsgrößen im Eingliederungstitel der BA; ²⁾ Zahlen für 1997 und 1998/99 wegen Umstellung der Statistik nicht voll vergleichbar; ³⁾ Alle Personen in Maßnahmen, auch wenn BA nicht die Kosten trägt; ⁴⁾ Zahlen geschätzt; ⁵⁾ Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose des Bundes

In den alten Ländern liegen die Schwerpunkte der aktiven Arbeitsmarktpolitik - gemessen an den Teilnehmerzahlen - vor allem auf dem Feld der beruflichen Weiterbildung (32 %), der Berufsvorbereitung und Integration von Jugendlichen und jungen Erwachsenen (18 %) und der beruflichen Rehabilitation

von Behinderten (15 %). In den neuen Ländern erfolgt eine Konzentration auf Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen (51 % der Teilnehmer) sowie die berufliche Weiterbildung (vgl. Abbildung 2-2).

Arbeitsmarktpolitik der Länder

Ergänzt wird die aktive Arbeitsmarktpolitik des Bundes durch eine Vielzahl von arbeitsmarktpolitischen Programmen und **Maßnahmen der Länder** (1998 rund 4,3 Mrd. DM), von deren Programmen insbesondere auf die kommunale Ebene Impulse ausgehen, um Sozialhilfeleistungen für aktive Maßnahmen einzusetzen und damit eine Umsteuerung von passiven in aktive Leistungen zu erzielen.

Das Verhältnis zwischen den Arbeitsmarktpolitiken der Länder und der des Bundes auf der Instrumenten- und Maßnahmenebene ist wie folgt zu charakterisieren:

- Verstärkte Förderung von BA-Maßnahmen und Bereitstellung von Kofinanzierungsmitteln für Träger zur Durchführung von BA-Maßnahmen,
- Ergänzende Förderung zu BA-Maßnahmen, sowohl vorgeschaltet, d.h. die BA ist (noch nicht) zuständig, als auch im Anschluss an BA-Maßnahmen,
- Erweiterte Ansätze, z.B. Verknüpfung mit anderen Politikbereichen, innovative und modellhafte Ansätze, Aufbau und Unterhalt einer arbeitsmarktpolitischen Infrastruktur mit den Aufgaben der Beratung, Begleitung und Koordinierung der Akteure,
- Gemeinsam von Bund und Ländern durchgeführte Programme, wie die GI Ost (s.u.).

Zum Umfang der von den Ländern durchgeführten Förderprogramme liegen erstmals für die Jahre 1997 und 1998 vergleichbare Informationen vor. Nach Erhebungen des BMA wurden demnach im Jahre 1998 rd. 385.000 Personen durch die Ländermaßnahmen erreicht. Der Schwerpunkt liegt bei den Länderprogrammen eindeutig bei der beruflichen Qualifizierung von Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit Bedrohten (Anteil ca. 51 %). An zweiter Stelle folgen die Maßnahmen zur Förderung der Berufsausbildung von Jugendlichen (24 %).

Tabelle 2-5: Teilnehmer und Teilnehmerinnen an geförderten Maßnahmen der Länder

- jahresdurchschnittlicher Bestand in Tausend -¹

	1997	1998
Maßnahmen zur Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen im 2. Arbeitsmarkt	40	35
Arbeits- und Lohnkostenzuschüsse (1. Arbeitsmarkt)	27	26
Hilfen zur Unternehmensgründung für Arbeitslose	11	8
Mobilitätshilfen	4	3
Arbeitsvermittlung/Hilfe bei der Arbeitssuche oder Orientierungshilfe	17	27
Ausbildungsmaßnahmen	77	91
Berufliche Weiterbildung und sonstige Qualifizierungsmaßnahmen	190	195
Teilnehmer und Teilnehmerinnen insgesamt	366	385

¹⁾ Circa-Angaben. Teilweise wurden Planzahlen verwendet.

Arbeitsmarktpolitik von Städten und Kreisen

Neben Bund und Ländern bilden die Städte und Kreise die dritte Säule der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Schwerpunkte der Maßnahmen von Kommunen und Kreisen sind Hilfe zur Arbeit nach dem BSHG sowie beschäftigungspolitische Ausgaben im Rahmen der Wirtschaftsförderung, laufende oder einmalige Zuschüsse für örtliche Träger, Übernahme von Gesellschaftsanteilen bei Beschäftigungsgesellschaften, Sachmittel für Projekte und Träger. Über den Umfang dieser Fördermaßnahmen liegen derzeit keine aktuellen statistischen Daten vor. Allerdings lässt das Ausmaß der im Rahmen der Hilfe zur Arbeit geförderten Personen - im Jahre 1999 rd. 300.000 nach einer Untersuchung des Deutschen Städtetages - erkennen, dass auch Städte und Kreise durchaus nennenswerte Akteure der Arbeitsmarktpolitik sind, und zwar mit steigender Tendenz. Im Vergleich zu 1996 hat sich die Zahl der im Rahmen von Programmen „Hilfe zur Arbeit“ geförderten Personen bis 1998 um rd. 50 % erhöht, die finanziellen Aufwendungen für diese Maßnahmen wurden ebenfalls - wie Tabelle 2-6 zeigt - deutlich ausgeweitet.

Tabelle 2-6: Ausgaben der örtlichen Sozialhilfeträger für laufende Leistungen in Form von Hilfe zur Arbeit 1994 bis 1997 in Mio. DM

	1994	1995	1996	1997
Ost	63,8	99,8	131,1	166,4
West	689,3	853,8	1.062,9	1.211,5
Insgesamt	753,1	953,6	1.194,0	1.377,9

Quelle: Statistisches Bundesamt

Inhaltlich handelt es sich bei vielen Projekten der Städte und Kreise um „Vorschaltmaßnahmen“, in denen grundlegende Kenntnisse und Kompetenzen, wie z.B. Persönlichkeitsstabilisierung, Berufsorientierung und Arbeitserprobung, Nachholen von Schulabschlüssen, vermittelt werden.

Gesamtumfang der Arbeitsförderpolitik von Bund, Ländern und Kommunen

Aufgrund unterschiedlicher statistischer Erfassungsmethoden - jahresdurchschnittlicher Bestände, Gesamtzahl der geförderten Personen - und auch der Tatsache, dass im Rahmen der Fördermaßnahmen der Länder und der Kommunen auch auf die SGB III-Förderung zurückgegriffen wird, d.h. die Finanzierung der Maßnahme für eine einzelne Person aus verschiedenen „Töpfen“ erfolgen kann, ist die Zahl der insgesamt in Deutschland durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen geförderten Personen nur schätzungsweise zu bestimmen. Die Eckdaten für diese Schätzung für das Jahr 1998 sind:

• Bund - jahresdurchschnittlicher Bestand	1.231.000
• Länder - jahresdurchschnittlicher Bestand	385.000
• Kommunen - Zahl der Förderfälle nach BSHG	300.000
• <u>Kommunen - sonstige Förderfälle</u>	<u>150.000</u>
• Geschätzter jahresdurchschnittlicher Gesamtbestand*	1.870.000
• abzüglich Mehrfachförderung einzelner Personen	300.000
• Geschätztes jahresdurchschnittliches Fördervolumen	1.570.000

* Förderfälle auf jahresdurchschnittlichem Bestand auf Basis einer Schätzung umgerechnet

Einschließlich der Aktivitäten von Ländern und Kommunen dürften somit 1998 jahresdurchschnittlich insgesamt 1,5 bis 1,6 Millionen Personen durch aktive arbeitsmarktpolitische Fördermaßnahmen ohne Kurzarbeit erreicht worden sein. Bezogen auf den Bestand an Arbeitslosen dieses Jahres entspricht dies einer Reichweite von ca. 36 %. Unter Berücksichtigung der Kurzarbeiter ergibt sich sogar eine Reichweite von rd. 39 %.

Nimmt man bei dieser Reichweitenberechnung nicht die Zahl der Arbeitslosen als Basis, sondern zählt die in Fördermaßnahmen befindlichen Personen hinzu, ergibt sich in Deutschland eine Quote von knapp 25 % geförderter Personen (1998). Wobei auch bei dieser Betrachtungsweise die „Soll-Marke“ von 20 % deutlich überschritten wird.

2.3 Strategie und Förderschwerpunkte beim Einsatz des ESF in den Jahren 1994 - 1999

Im gesamten Interventionszeitraum 1994 bis 1999 standen aus dem ESF für Maßnahmen der Beschäftigungsförderung und Verbesserung des Humankapitals in Deutschland insgesamt 7,4 Mrd. ECU zur Verfügung (Summe Ziele 1, 2, 4 und 5b sowie Gemeinschaftsinitiativen ADAPT und BESCHÄFTIGUNG und ESF Regionale Gien). Diese Mittel verteilten sich wie folgt (vgl. Abbildung 2-3):³³

• Ziel 1	4,092 Mrd. ECU	55,3 %
• Ziel 2	0,480 Mrd. ECU	6,5 %
• Ziel 3	1,682 Mrd. ECU	22,7 %
• Ziel 4	0,260 Mrd. ECU	3,5 %
• Ziel 5b	0,231 Mrd. ECU	3,1 %
• GI ADAPT	0,231 Mrd. ECU	3,1 %
• GI BESCHÄFTIGUNG	0,157 Mrd. ECU	2,1 %
• ESF Regionale Gemeinschaftsinitiativen	0,252 Mrd. ECU	3,4 %

Zentrale Zielsetzungen aller ESF-kofinanzierten Maßnahmen im Förderzeitraum 1994 bis 1999 waren in den alten wie den neuen Bundesländern die Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit durch Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen sowie die Verbesserung des Humankapitals von Beschäftigten, insbesondere aus KMU.

Während die Maßnahmen in den neuen Bundesländern in erster Linie den dort weiterhin erforderlichen Strukturwandel unterstützen und Beschäftigungsbrücken für Langzeitarbeitslose und von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohte bauen sollten, standen in den alten Ländern zum einen Zielgruppen im Vordergrund, die durch die klassischen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik teilweise nur schwer zu erreichen sind oder die keine ausreichenden Förderansprüche erworben haben. Zum anderen sollte den Folgen der Globalisierung, des technisch-organisatorischen Wandels und der zunehmenden Bedeutung der Informations- und Kommunikationstechnologien durch neue Inhalte und Methoden der beruflichen Weiterbildung Rechnung getragen werden. Länderübergreifend sollten die ESF-Maßnahmen dazu beitragen, die Anpassung der Arbeitskräfte und der KMU an den europäischen Binnenmarkt voranzubringen.

³³ In Preisen von 1994

Ziel 3

Die verfügbaren ESF-Mittel (1,682 Mrd. ECU)³⁴ wurden im Verhältnis 51 zu 49 zwischen dem Bund und den Ländern aufgeteilt. Damit sollte den Ländern - wie auch in der vorhergehenden Förderperiode - die Möglichkeit gegeben werden, durch eigene, auf die regionalen Besonderheiten abgestellte Förderstrategien die Arbeitsmarktpolitik des Bundes nicht nur qualitativ, sondern auch quantitativ zu ergänzen. Zwischen den Ländern erfolgte die Mittelaufteilung nach dem Grad der Arbeitsmarktprobleme, zu deren Bestimmung ein Indikator, gebildet aus Gesamt-, Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit, herangezogen wurde. Der Aufteilung zwischen Bund und Ländern lag die Intention zugrunde, die Länder bei der Entwicklung bzw. Weiterentwicklung einer eigenständigen Arbeitsmarktpolitik zu unterstützen sowie zu einer auch auf der Bundesebene angestrebten Erweiterung und Flexibilisierung des Instrumentariums der Arbeitsmarktpolitik beizutragen (zur Mittelaufteilung vgl. auch Abb. 2-3).

Die im Rahmen des **ESF- Bundesprogrammes** eingesetzten Mittel wurden weitgehend auf Maßnahmen konzentriert, die im Rahmen der nationalen Arbeitsmarktpolitik des SGB III, früher AFG, nicht förderfähig sind. Beispiele sind die Vermittlung sozialer Qualifikationen, eine trägerübergreifende sozialpädagogische Betreuung, Zahlung von Unterhaltsgeld an Teilnehmer und Teilnehmerinnen an Qualifizierungsmaßnahmen ohne erworbenen Leistungsanspruch oder Praktika im Ausland. Auf Länderebene wurden länderspezifische Ansätze verstetigt und ausgebaut, um so einen Beitrag zur Entwicklung einer an lokalen und regionalen Bedürfnissen ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik zu leisten.

Die ESF-Ziel 3-Maßnahmen der letzten Förderperiode waren vor allem auf Problemgruppen des Arbeitsmarktes ausgerichtet. Die Strategie des ESF war in erster Linie auf die Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten der Langzeitarbeitslosen und Personen, denen der Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt droht, sowie auf junge Menschen, die beim Zugang zum allgemeinen betrieblichen Ausbildungssystem benachteiligt sind oder ohne Ausbildung bleiben, konzentriert. Eine horizontale Priorität lag auf der Förderung der Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt vor allem für Berufsrückkehrerinnen und Berufsrückkehrer. Bei den geförderten Maßnahmen sollten möglichst anerkannte Ausbildungsabschlüsse oder zumindest zertifizierte Teilqualifikationen vermittelt werden.

Förderschwerpunkte des Bundes

Das Bundesprogramm wurde in 3 Förderschwerpunkten zusätzlich der Technischen Hilfe umgesetzt. Ziele und Inhalte dieser Schwerpunkte waren (zur finanziellen Gewichtung der Ziele vgl. Abb. 2-3):

Förderschwerpunkt 1:

Erleichterung der beruflichen Eingliederung von Arbeitslosen, denen Langzeitarbeitslosigkeit droht. Dieser Schwerpunkt wurde zweigeteilt in die Förderung von Behinderten einerseits und die Förderung von sonstigen der Langzeitarbeitslosigkeit ausgesetzten Personen andererseits.

Förderschwerpunkt 2:

Erleichterung der beruflichen Eingliederung von Jugendlichen, die eine Beschäftigung suchen. Auch hier erfolgte eine Unterteilung in die Förderung von Jugendlichen mit Qualifizierungsdefiziten und

³⁴ In Preisen von 1994

solchen, die schwere Vermittlungshemmnisse aufweisen, wie z.B. lernschwache und auch behinderte Jugendliche, solche mit sozialen Defiziten, ausländische Jugendliche und junge Aussiedler.

Förderschwerpunkt 3:

Förderung der Chancengleichheit für Männer und Frauen im Hinblick auf Beschäftigung. Maßnahmen unter diesem Schwerpunkt hatten vor allem das Ziel, Berufsrückkehrerinnen und älteren Frauen die Rückkehr ins Berufsleben zu erleichtern, Frauen mehr Aufstiegschancen einzuräumen, ihr berufliches Spektrum zu erweitern und Männern und Frauen gezielte Hilfen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu geben.

Förderschwerpunkt 4:

Technische Hilfe. Förderung von innovatorischen Maßnahmen, Modellvorhaben sowie Studien, ebenso Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit.

Förderschwerpunkte der Länder

Beim Vergleich der Strategien des Bundes und der Länder wird deutlich, dass die Länder solche Personengruppen besonders stark berücksichtigt haben, die vom Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt bedroht waren. Hierbei handelte es sich im Allgemeinen um Langzeitarbeitslose mit mehreren vermittlungshemmenden Merkmalen.

Je nach Land wurde diese Zielgruppe noch weiter definiert und auf Maßnahmen für Strafgefangene, Haftentlassene, Obdachlose, Bürgerkriegsflüchtlinge, Drogenabhängige konzentriert. Projekte in diesem Bereich zielten zunächst eher auf die persönliche und soziale Stabilisierung ab und dienten so der Vorbereitung auf eine Qualifizierung oder Beschäftigung bzw. daran anschließend der psychosozialen Begleitung während der Maßnahme.

Ziel 4

Auf das in der Förderperiode 1994 - 1999 neu definierte Ziel 4 entfielen 13,4 % der für die Ziele 3 und 4 insgesamt bereitgestellten Mittel (260 Mio. ECU für Ziel 4)³⁵. Aufgrund des neuen Ansatzes der präventiven Arbeitsmarktpolitik in Form der Qualifizierung von Beschäftigten wurde von der Europäischen Kommission die Programmperiode in zwei Förderphasen (1994 - 1996 und 1997 - 1999) aufgeteilt. Es wurde zunächst nur bis 1996 programmiert und genehmigt. Dadurch sollte die Möglichkeit offengelassen werden, das verabschiedete EPPD aufgrund der bis dahin gemachten Erfahrungen falls nötig auch umfassenden Änderungen zu unterziehen. In Deutschland erwiesen sich größere Änderungen jedoch nicht als nötig, sodass die vereinbarte Förderstrategie und die Programmschwerpunkte bis 1999 verlängert wurden.

Im Rahmen der Programmdurchführung fungierte das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung als programmverantwortliche, fondsverwaltende Stelle. Auch für Ziel 4 wurden die ESF-Mittel auf den Bund und die Länder verteilt, wobei beim Bund 36 % verblieben und die Länder die restlichen 64 % zur haushaltmäßigen Bewirtschaftung zugewiesen bekamen.

³⁵ In Preisen von 1994

Ziel des Gesamtprogrammes war es, durch den strukturellen Wandel bedrohte Arbeitsplätze zu sichern und die Wettbewerbsposition vor allem der kleinen und mittleren Unternehmen zu stärken, indem das Niveau und die Struktur der Qualifikationen der Beschäftigten besser der Nachfrage angepasst wurden.

Die Förderschwerpunkte des Bundesprogrammes waren:

Förderschwerpunkt 1:

Vorausschätzung der Entwicklung des Arbeitsmarktes und des Bedarfs an beruflichen Qualifikationen

Förderschwerpunkt 2:

Qualifizierung, Umschulung, Orientierung und Beratung

- Aktionsfeld 2.1: a) Entwicklung und Förderung eines Programmes zu „Personalentwicklungsstrukturen der Zukunft - Lernen im Prozess der Arbeit“.
b) Förderung von Qualifizierungszentren zur Qualifizierung von Mitarbeitern in KMU, insbesondere in den Bereichen Produktinnovation, neue Werkstoffe und Techniken, neue Arbeitsverfahren und -organisation, Marktorientierung, Wettbewerbs- und Betriebsführungskompetenz, Umweltdienstleistungen und -techniken.
- Aktionsfeld 2.2: Förderung der Weiterbildung von Kurzarbeitern und Kurzarbeiterinnen in den Bereichen Produktinnovation, neue Werkstoffe und Techniken, neue Arbeitsverfahren und -organisation, Marktorientierung, Wettbewerbs- und Betriebsführungskompetenz, Umweltdienstleistungen und -techniken, unter besonderer Berücksichtigung der Bedürfnisse von KMU.
- Aktionsfeld 2.3: Zusätzlich kam ab 1998 das Aktionsfeld „Coachingmaßnahmen“ für Existenzgründer hinzu. Mit diesem sollte der Tatsache Rechnung getragen werden, dass in Deutschland verstärkt Arbeitslose den Sprung in die Selbstständigkeit wagen. Der neue Schwerpunkt hatte vor allem das Ziel, Existenzgründungen durch Arbeitslose zu stabilisieren und bestandsfähiger zu machen.

Förderschwerpunkt 3:

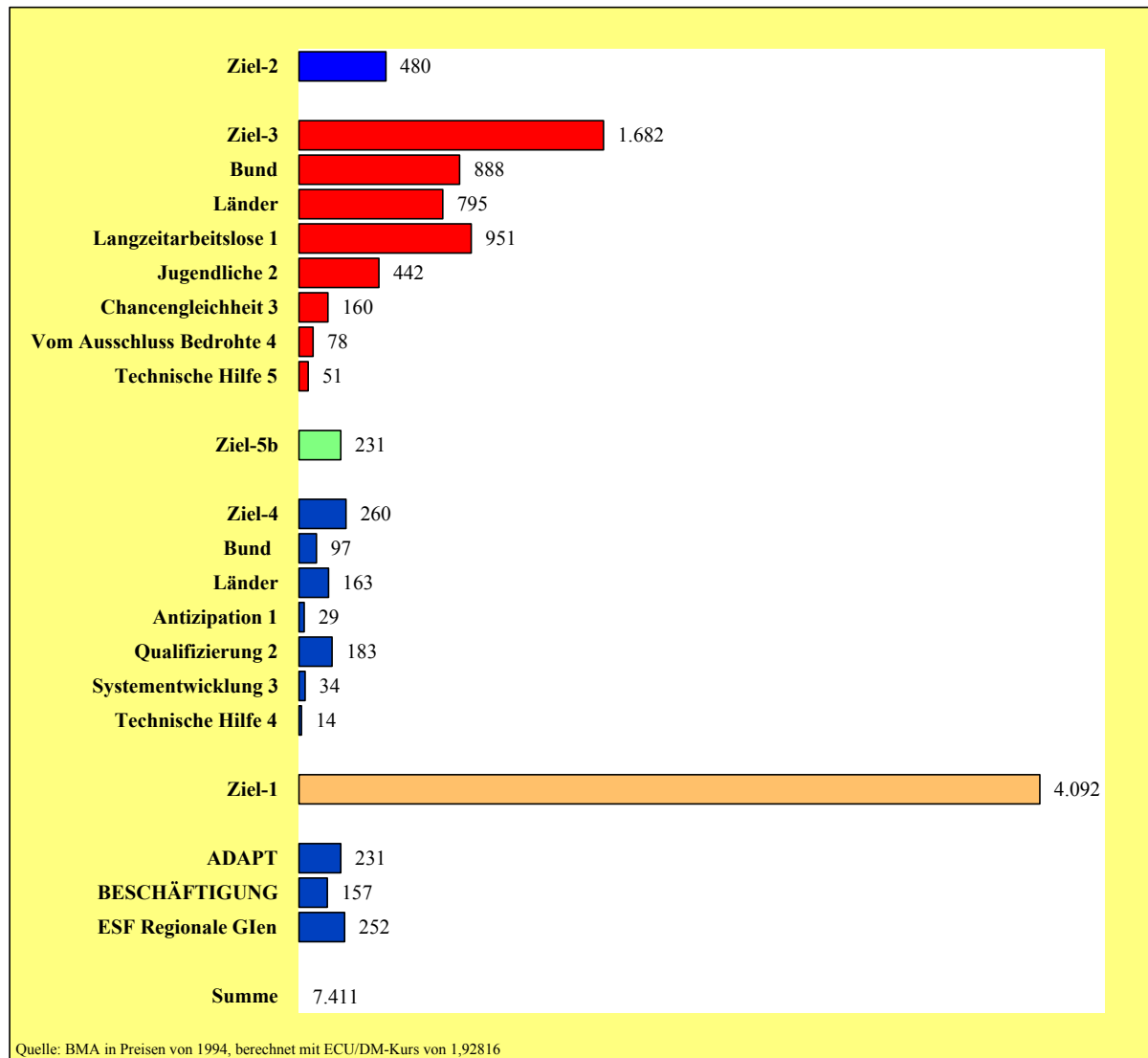
Hilfe bei der Verbesserung und Entwicklung geeigneter Ausbildungssysteme, Weiterbildungsinfrastrukturen und Vermittlungsaktivitäten.

Die Förderschwerpunkte der Länder sind die gleichen wie die des Bundes, unterscheiden sich aber in der Definition der beiden Aktionsfelder innerhalb des Förderschwerpunktes 2. Aktionsfelder der Länder innerhalb des Förderschwerpunktes 2 waren:

- Aktionsfeld 2.1.: Qualifizierung des Arbeitskräftepotenzials durch innovative Konzepte und Methoden.
- Aktionsfeld 2.2.: Qualifizierung bestimmter Zielgruppen, und zwar insbesondere von un- und angelernten Arbeitskräften, von Facharbeitern und Facharbeiterinnen, die unterwertig eingesetzt sind, und von Fach- und Führungskräften in KMU.

Während sich der Bund zunächst auf die Förderung der Qualifizierung der von Arbeitslosigkeit bedrohten Kurzarbeiter und Kurzarbeiterinnen konzentrierte und danach einen weiteren Schwerpunkt beim Coaching von Existenzgründern und -gründerinnen gesetzt hat, lagen die Schwerpunkte der Länder vor allem auf der beruflichen Qualifizierung/Weiterbildung von Beschäftigten aus KMU, der Entwicklung neuer Qualifikationsmethoden sowie der Förderung der Organisationsentwicklung in KMU.

Abbildung 2-3: Indikativer Einsatz des ESF nach Programmen und Schwerpunkten in der Förderperiode 1994 bis 1999 in Mio. ECU



Ziel 1

Die ESF-Mittel des deutschen Ziel 1-Programmes (4,092 Mrd. ECU)³⁶ wurden im Verhältnis 26:74 zwischen dem Bund und den neuen Ländern aufgeteilt. Mit dem hohen Anteil der einzelnen Länder sollte erreicht werden, dass dieses regionalpolitische Ziel besonders stark an den jeweiligen Bedingungen vor Ort ausgerichtet werden konnte. Das Gemeinschaftliche Förderkonzept für die Ziel 1-Interventionen in Deutschland definierte sieben Förderschwerpunkte.

³⁶ In Preisen von 1994

Förderschwerpunkt 1:

Unterstützung produktiver Investitionen und ergänzender Investitionen in der wirtschaftsnahen Infrastruktur.

Förderschwerpunkt 2:

Maßnahmen zur Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen.

Förderschwerpunkt 3:

Maßnahmen zur Unterstützung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation.

Förderschwerpunkt 4:

Maßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt.

Förderschwerpunkt 5:

Förderung des Arbeitskräftepotenzials, der beruflichen Aus- und Weiterbildung und der Beschäftigung.

Förderschwerpunkt 6:

Maßnahmen zur Unterstützung der Landwirtschaft, der ländlichen Entwicklung und der Fischerei.

Förderschwerpunkt 7:

Technische Hilfe.

Durch integrierte Operationelle Programme wurden ESF-Mittel der Länder in jedem dieser Schwerpunkte eingesetzt, wenn auch in unterschiedlicher Gewichtung mit deutlicher Konzentration auf den dafür prädestinierten Förderschwerpunkt 5. ESF-Mittel des Bundes wurden in einem länderübergreifenden Monofondsprogramm zur Entwicklung der Humanressourcen, der beruflichen Aus- und Weiterbildung und zur Förderung der Beschäftigung nur im Schwerpunkt 5 sowie für Technische Hilfe verwendet.

Der ESF dominierte Förderschwerpunkt 5 wurde in drei Unterschwerpunkte aufgeteilt:

Unterschwerpunkt 5.1.: Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft

Unterschwerpunkt 5.2.: Verbesserung der Integration besonders bedürftiger Personengruppen in den
Arbeitsmarkt

Unterschwerpunkt 5.3.: Innovative Arbeitsmarktpolitik

In Abbildung 2-3 wird der Mitteleinsatz für die einzelnen Programme und Schwerpunkte in der Förderperiode 1994 bis 1999 nochmals im Gesamtzusammenhang dargestellt.

2.4 Zwischenbilanz der ESF-Förderung in Deutschland - Bewilligungsstand 1998

Der Stand der Mittelbindung der deutschen ESF-Programme war per 31.12.1998 in Deutschland in den einzelnen Zielen unterschiedlich. Im Einzelnen wurden folgende Quoten ermittelt (vgl. Tabelle 2-7) (Mittelbindung bezogen auf die Mittelverteilung lt. indikativem Finanzplan in Preisen von 1994).

- Ziel 1 81 %
- Ziel 3 71 %
- Ziel 4 52 %

Bei einer 6-jährigen Programmperiode müssen rechnerisch pro Jahr rd. 17 % der Mittel gebunden werden. Diese Quote erhöht sich allerdings, weil Verzögerungen beim Programmstart im Laufe der kommenden Jahre aufzuholen sind. Es ergibt sich dann ein Jahressollwert von rd. 20 %. Gemessen an diesem Kriterium lag Ende 1998 das Ziel 1 im Plan und bei Ziel 3 war ein Rückstand von etwa 10 % gegeben. Bei Ziel 4 ist dagegen bei der Umsetzung eine erhebliche Verzögerung festzustellen, die sich vor allem aus der Abwicklung des Bundesprogramms und hier des Schwerpunktes „Kurzarbeit und Qualifizierung“ ergeben hat (Mittelbindung des Bundes per 31.12.1998: 38 %; Länder: 60 %). Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass in den vergangenen Jahren Kurzarbeit bei weitem nicht mehr die Bedeutung hatte wie zu Beginn der 90er-Jahre. Aufgrund der steigenden Nachfrage nach Coachingegebenoten für Existenzgründer und -gründerinnen - dieser Unterschwerpunkt wurde im Laufe der Programmperiode zusätzlich aufgenommen - und der zunehmenden Inanspruchnahme des Kurzarbeiterprogramms wird jedoch auch das Bundesprogramm Ziel 4 in der vorgesehenen Weise durchgeführt werden können.

Nach aktuellen Mitteilungen der Bundesanstalt für Arbeit (BA), die für die Umsetzung des ESF-Bundesprogramms Ziel 4 im Wesentlichen zuständig ist, geht die BA davon aus, dass auch die im Ziel 4-Bundesprogramm zur Verfügung stehenden Mittel ausgeschöpft werden konnten. Der Verlauf der Mittelbindungen in 1999 unterstützt diese Erwartungen. Zusätzlich hat der Bund im Jahre 1999 40 Mio. DM (20,7 Mio. ECU) Ziel 4-Mittel an solche Länder umverteilt, die, weil hier Ziel 4 sehr gut nachgefragt wird und auch Landeskofinanzierungsmittel bereitstehen, für einen reibungslosen Verlauf garantieren können.

Bei den Ländern mit bisher ebenfalls geringer Mittelbindung im Ziel 4 ist davon auszugehen, dass diese die Mittel bis Ende 1999 vollständig gebunden wurden. Dies hängt auch damit zusammen, dass es sich bei den Ziel 4-Programmen, vom Finanzvolumen her gesehen, um relativ kleine Programme handelt.

Beim Ziel 3-Bundesprogramm, das Ende 1998 einen Mittelbindungsstand von rd. 64 % verzeichnet hat, konnten in 1999 die Mittelbindungen ebenfalls erheblich erhöht werden. Dazu beigetragen hat nicht zuletzt das Jugendsofortprogramm, das in diesem Jahr in den alten Ländern mit 137 Mio. DM (71,1 Mio. ECU) ESF-Mitteln kofinanziert wurde, die zwischenzeitlich vollständig gebunden sind.

2.5 Ergebnisse der ESF-Fördermaßnahmen in Deutschland 1994 bis 1999 - quantitative Dimensionen -

Die ESF-Förderung war in den vergangenen Jahren hinsichtlich ihrer Reichweite von nicht zu unterschätzender Bedeutung: Bis Ende 1998 haben rd. 1,2 Millionen Personen an Fördermaßnahmen des ESF (einschl. der Gemeinschaftsinitiativen BESCHÄFTIGUNG und ADAPT) teilgenommen, darunter ca. 450.000 in den alten und 750.000 in den neuen Bundesländern. Pro Jahr ergibt sich daraus ein Umfang von rd. 250.000 Förderfällen, dies entspricht ca. einem Anteil von 15 % der insgesamt in Deutschland in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik einbezogenen Personen (ohne ESF-Förderung). Damit ist die Bedeutung des ESF - bezogen auf die Förderfälle - deutlich höher als der ESF-Anteil an der Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik (5,1 %). Dies ist darauf zurückzuführen, dass im Rahmen der von der Bundesanstalt für Arbeit durchgeführten aktiven Arbeitsmarktpolitik Maßnahmen von längerer Dauer und damit kostenintensive Programme, aber auch Aktionen der

Beschäftigungsförderung wie Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen, die ebenfalls finanziell aufwendig sind, eine wichtige Rolle spielen. Wohingegen es sich bei ESF-Förderaktivitäten teilweise um ergänzende Programme, wie z.B. Beratung, kurzzeitige Qualifizierungsmaßnahmen im Ziel 4, Beratungsangebote handelt, die pro Fall weniger Finanzmittel erfordern. Auch dies unterstreicht den wichtigen ergänzenden Charakter des ESF. Tabelle 2-8 stellt die Förderzahlen der einzelnen ESF-Programme im Gesamtzusammenhang dar.

Tabelle 2-7: Stand der Mittelbindung der ESF-Hauptprogramme in Deutschland zum 31.12.1998

	Verfügbare Mittel in Mio. ECU	Gebundene Mittel bis Ende 1998	Ausgezahlte Mittel Ende 1998	Mittelbindung in %	Auszahlungsstand in %
Ziel 3					
Baden-Württemberg	52,399	40,706	37,577	77,7	71,7
Bayern	56,494	38,778	37,801	68,6	66,9
Berlin	50,834	41,225	41,225	81,1	81,1
Bremen	39,477	35,675	28,973	90,4	73,4
Hamburg	39,104	29,197	24,158	74,7	61,8
Hessen	49,620	37,735	34,520	76,0	69,6
Niedersachsen	121,198	127,276	96,062	105,0	79,3
Nordrhein-Westfalen	280,643	182,319	175,782	65,0	62,6
Rheinland-Pfalz	29,537	21,756	20,923	73,7	70,8
Saarland	40,900	33,404	33,404	81,7	81,7
Schleswig-Holstein	34,378	29,840	29,247	86,8	85,1
Summe Länder	794,584	617,911	559,672	77,8	70,4
Bundesanstalt für Arbeit		564,636	564,636		
BMA		5,361	2,974		
Bund	887,550	569,997	567,610	64,2	64,0
Summe	1.682,134	1.187,908	1.127,282	70,6	67,0
Ziel 4					
Baden-Württemberg	5,822	3,407	1,560	58,5	26,8
Bayern	12,000	6,859	6,691	57,2	55,8
Berlin	12,708	3,691	3,691	29,0	29,0
Bremen	9,869	10,283	8,455	104,2	85,7
Hamburg	9,776	3,950	2,613	40,4	26,7
Hessen	8,757	5,520	5,260	63,0	60,1
Niedersachsen	16,684	11,988	12,025	71,9	72,1
Nordrhein-Westfalen	67,596	40,363	40,287	59,7	59,6
Rheinland-Pfalz	5,672	2,304	2,126	40,6	37,5
Saarland	5,397	4,349	3,061	80,6	56,7
Schleswig-Holstein	6,967	4,270	3,218	61,3	46,2
Summe Länder	161,248	96,986	88,987	60,1	55,2
Bundesanstalt für Arbeit		23,172	23,172		
BMA/BMBF		14,509	7,704		
Bund	98,617	37,681	30,876	38,2	31,3
Summe	259,865	134,666	119,863	51,8	46,1
Nachrichtlich Ziel 1	4.264,169	3430,732	2741,474	80,5	64,3

Quelle: BMA; Auskünfte der Länder, Summen und Anteile übersteigen teilweise aufgrund von nachträglichen Mittelumschichtungen die im indikativen Finanzplan genannten Zahlen bzw. 100 %.

In den alten Ländern waren - bezogen auf die Förderfälle - die Ziel 3-Maßnahmen mit 298.000 am bedeutsamsten, auf das Ziel 4 entfielen insgesamt rd. 99.000 Personen. Die beiden Gemeinschaftsinitiativen erreichten bundesweit zusammen ca. 140.000 Teilnehmer, darunter 66.000 in der GI

BESCHÄFTIGUNG und 73.000 in der GI ADAPT.³⁷ In den auf die Verbesserung des Humankapitals der Beschäftigten ausgerichteten Programmen - Ziel 4 und ADAPT - haben zudem 30.000 KMU an den Programmen partizipiert. Der größte Teil der Teilnehmer und Teilnehmerinnen wurde jedoch in den neuen Bundesländern erreicht, und zwar rd. 700.000 in der Regelförderung Ziel 1 und schätzungsweise 55.000 in den beiden Gemeinschaftsinitiativen. Daraus ergibt sich ein Anteil der ESF-Förderung der neuen Bundesländer von rd. 60 %.

2.6 Befunde der Evaluation der ESF-Programme in Deutschland

In der zurückliegenden Förderperiode wurden in Deutschland die Evaluationspraxis ausgebaut, die Methoden verfeinert sowie für die Ziele 1, 3 und 4 und die Gemeinschaftsinitiativen BESCHÄFTIGUNG und ADAPT jeweils zusammenfassende Evaluationen durchgeführt. Für die Ziel 5b-Regionen liegt eine bundesweite Zwischenevaluation für den Zeitraum 1994 bis 1996 vor. Für das vorliegende EPPD ausgewertete Evaluationsberichte für die Ziel 2-Gebiete beziehen sich auf die Förderung in den Jahren 1994 bis 1996 im Saarland sowie in Bremen und auf die Förderperiode 1997 bis 1999 in Niedersachsen und NRW.

Auch auf dem Gebiet der Evaluation besteht im Sinne des föderalen Aufbaus der Bundesrepublik eine Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern. Einerseits lassen die einzelnen Bundesländer in der Regel ihre eigenen Operationellen Programme auf Landesebene evaluieren, andererseits werden diese Ergebnisse dem so genannten „Bundesevaluator“ zur Aggregation auf der gesamtdeutschen Ebene übermittelt (Ziele 3 und 5b). Beim EPPD-Ziel 4 sowie bei den beiden Gemeinschaftsinitiativen BESCHÄFTIGUNG und ADAPT gab es jeweils eine zentral verantwortliche Bundesevaluation. Einzelne Länder haben zusätzlich gesonderte Evaluationsaufträge für die in ihrem Zuständigkeitsbereich durchgeführten Projekte vergeben. Darüber hinaus wurden die vom Bund durchgeführten ESF-Ziel 1- und Ziel 3-Programme ebenfalls im Rahmen einer eigenständigen Evaluation bewertet. Die Ziel 2-Programme wurden ausschließlich länderspezifisch evaluiert.

Tabelle 2-8: Förderzahlen in ESF-kofinanzierten Programmen 1994 bis 1998

Programm	Bund	Länder	Insgesamt
Ziel 3*	118.500	184.000	302.000
Ziel 4 Teilnehmer/innen ¹	12.000	87.000	99.000
KMU ¹		15.000	15.000
Ziel 1	115.000	585.000	700.000
GI Beschäftigung			66.000
GI ADAPT Teilnehmer/innen ¹			73.000
KMU ¹			15.000
Summe Teilnehmer/innen ohne GI	241.000	856.000	1.101.000
Summe Teilnehmer/innen mit GI	-	-	1.240.000

Quelle: BMA, Evaluationsberichte ISG, FHVR; ¹⁾ hochgerechnete Förderzahlen für die gesamte Programmlaufzeit
* ohne Personen, die ausschließlich sozialpädagogische Betreuung erhalten haben

Verantwortlich für die zusammenfassenden Bewertungen der einzelnen Programme waren folgende unabhängige Institutionen:

³⁷ Hochrechnung auf die gesamte Förderperiode

- **Ziel 3: Länderprogramme und zusammenfassende Evaluation:** Ifs-Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik, GmbH, Forschungsstelle für Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Evaluation sowie die Evaluatoren der einzelnen Bundesländer
- **Ziel 1 und 3 ESF-BA-Programm:** Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit
- **Ziel 4 Gesamtbewertung:** ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH
- **Ziel 1 Länderprogramme und zusammenfassende Evaluation:** Ifs-Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik, GmbH, sowie Forschungsstelle für Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Evaluation
- **Ziel 5b Zwischenbewertung:** Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) - Institut für Strukturpolitik, Braunschweig.
- **Ziel 2 Bewertungen:** Institut für praxisorientierte Forschung und Bildung e.V., Saarbrücken; Institut für Wirtschaftsforschung, Bremen; TAURUS - Gesellschaft für Umwelt-, Regional- und Wirtschaftsentwicklung mbH, Trier (für NRW); IES-Hannover.
- **GI BESCHÄFTIGUNG:** Forschungsstelle für Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Evaluation
- **GI ADAPT:** ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH

Die Evaluationen zu den Zielen 1, 3 und 4 sowie den Gemeinschaftsinitiativen ADAPT und BESCHÄFTIGUNG wurden in der Regel in einem zweistufigen Verfahren durchgeführt. Zunächst erfolgte eine Zwischenbewertung der Maßnahmen der Jahre 1994 bis 1996. Die Endberichte zur abschließenden Evaluation der Gesamtförderung werden zur Zeit erstellt, in das vorliegende EPPD sind die im Rahmen der ersten und zweiten Phase der Evaluation erhobenen Ergebnisse eingeflossen. Die zentralen Ergebnisse der einzelnen Evaluationsvorhaben (Stand: Oktober 1999) werden nachstehend erläutert. Im Anschluss daran erfolgt eine Analyse dieser Ergebnisse hinsichtlich der daraus für die Interventionsperiode 2000 bis 2006 abzuleitenden Schlussfolgerungen.

2.6.1 Fördermaßnahmen im Ziel 3

Das Ziel 3 wurde vom Bund im Rahmen des ESF-BA-Programms („AFG-Plus“) durchgeführt. Verantwortlich für die Abwicklung war die Bundesanstalt für Arbeit, auf der Länderebene erfolgte eine eigenverantwortliche Abwicklung, in der Regel innerhalb der jeweiligen Implementationsstrukturen und durch eine große Zahl von Projektträgern. Etwa 39 % der Förderfälle entfielen auf den Bund (118.000) und 61 % (184.000) auf die einzelnen Länderprogramme.

Ergebnisse der Evaluation des ESF-BA-Programms

Das nach den Richtlinien des BMA von der Bundesanstalt für Arbeit (BA) umgesetzte bundesweite ESF-BA-Programm ergänzt die gesetzliche Förderung nach dem AFG (ab 1998 SGB III) in zweierlei Hinsicht: Erstens werden zusätzliche Personen in Maßnahmen beruflicher Weiterbildung einbezogen, die ansonsten wegen fehlender leistungsrechtlicher Voraussetzungen nicht teilnehmen könnten. Zweitens werden für die Zielgruppen des Programms zusätzliche, im Gesetz nicht vorgesehene Leistungen und Maßnahmentypen angeboten (allgemeinbildende berufsbezogene Weiterbildungsmodulare in Verbindung mit längerer Fortbildung oder Umschulung, zusätzliche kurzzeitige Qualifizierung (bis 1997,

dann in die gesetzliche Förderung übernommen), ergänzende Beschäftigungshilfen, Qualifizierung in Kurzarbeit und seit 1998 Existenzgründungsseminare und Coaching.

Nach den Befunden der Begleitforschung durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) trägt das Programm seinen Beinamen „AFG-Plus“ zu Recht.³⁸ Dies gilt insbesondere für den Schwerpunkt des Programms, die ergänzende Förderung im Bereich beruflicher Weiterbildung (bis Ende 1998 im Ziel 3-Gebiet 114.000 Personen).

Die Zielgruppen im Bereich beruflicher Weiterbildung wurden erreicht - und zwar im Vergleich zu ihren Anteilen bei den Arbeitslosen und bei Maßnahmen der gesetzlichen Förderung ohne ESF in überdurchschnittlichem Ausmaß. Dies gilt im Ziel 3-Gebiet vor allem für die Einbeziehung von Personen ohne Anspruch auf ein gesetzliches Unterhaltsgeld mit Hilfe des ESF-Unterhaltsgeldes sowie für Frauen.

Erste Ergebnisse bundesweiter Befragungen geförderter Personen durch das IAB zeigen,³⁹ dass die Abbruchquoten der ESF-geförderten Teilnehmer und Teilnehmerinnen **unter** den entsprechenden Quoten bei Weiterbildungsmaßnahmen ohne ESF-Unterstützung liegen. Von den Eintritten des Jahres 1996, die die unterschiedlichen Maßnahmen in der Zeit bis 1998 regulär beendet haben, waren im Ziel 3-Gebiet im sechsten Monat nach Austritt insgesamt 39,8 Prozent erwerbstätig, im Ziel 1-Gebiet 32,1 Prozent (im ersten Monat nach Austritt im Westen 23,1, im Osten 16,1 Prozent). Dieses Ergebnis entspricht ungefähr dem zeitgleichen Verbleib nach der gesetzlichen Förderung ohne ESF.

Die Förderung der Beschäftigungsaufnahme (Verlängerung der gesetzlichen Eingliederungshilfen) ist bis Ende 1998 mit 740 Personen im Ziel 3-Gebiet (Ziel 1-Gebiet rd. 3.400) nur in geringem Umfang realisiert worden. Es zeigte sich, dass dieses Angebot an Betriebe in der Praxis kaum angenommen wird.

Ergebnisse der Evaluation der ESF-Ziel 3-Länderprogramme⁴⁰

Mit den bis Ende 1998 aus den Ziel 3-Programmen der Bundesländer bewilligten Maßnahmen wurden ca. 184.400 Teilnehmer und Teilnehmerinnen (Eintritte) erreicht.⁴¹ Der höchste Teilnehmeranteil entfiel auf den Förderschwerpunkt „Jugendliche“, gefolgt vom Förderschwerpunkt „Langzeitarbeitslose“. Die anderen beiden Förderschwerpunkte haben eine deutlich geringere Bedeutung (vgl. Tabelle 2-9).

Die Verteilung der Teilnehmer und Teilnehmerinnen auf die Länder (vgl. Tabelle 2-10) unterscheidet sich von der der ESF-Mittel. Hier kommt zum Ausdruck, dass die Länder jeweils einen im Hinblick auf Dauer und Kostenintensität unterschiedlichen „Mix“ von Maßnahmen in ihren Programmen realisieren.

So geht z.B. der hohe Teilnehmeranteil Schleswig-Holsteins auf die dort große Zahl von Teilnehmern und Teilnehmerinnen an (kurzfristigen bzw. wenig kostenintensiven) Beratungsmaßnahmen zurück. In

³⁸ Vgl. Deeke, A.: Vier Jahre ESF-BA-Programm. Die Umsetzung der ergänzenden Förderung zum AFG und SGB III aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF), IAB-Werkstattbericht Nr. 17 vom 30.09.1999

³⁹ Vgl. Deeke, A., Hülser, O., Schuler, W.: Maßnahmeerfolg und Verbleib von Teilnehmerinnen und Teilnehmern an Qualifizierungsmaßnahmen des ESF-BA-Programms, IAB-Projektbericht, Juni 1999, Nürnberg
⁴⁰ Vorläufige Evaluationsergebnisse, Stand der Evaluation Ende Oktober 1999

⁴¹ Der hier verwandte Teilnehmerbegriff unterscheidet sich von dem für andere Zwecke genutzten, bei dem bei kalenderjahrübergreifenden Maßnahmen zum Teil die Teilnehmer in jedem der entsprechenden Jahre angesetzt werden.

Nordrhein-Westfalen bewirkt die Ausrichtung der Förderung auf Maßnahmen mit überwiegend längerer Laufzeit, dass der Teilnehmeranteil unter dem Anteil des Landes an den ESF-Mitteln liegt.

Tabelle 2-9: Teilnehmer/innen (Eintritte) an Ziel 3-Maßnahmen der Bundesländer 1994-1998

Förderschwerpunkt	Teilnehmer/innen		Anteile an den OP-Sollzahlen (ESF-Mittel)
	Anzahl	Anteil	
1 Langzeitarbeitslose	59.673	32,4%	45,4%
2 Jugendliche	79.990	43,4%	30,8%
3 von Ausschluss Bedrohte	21.295	11,5%	14,7%
4 Chancengleichheit	23.461	12,7%	9,1%
Gesamt	184.419	100,0%	100,0%

Tabelle 2-10: Teilnehmer/innen 1994 bis 1998 nach Bundesländern

	Teilnehmer/innen	
	Anzahl	Anteil
Baden-Württemberg	17.201	9,3%
Bayern	13.316	7,2%
Berlin	13.479	7,3%
Bremen	9.212	5,0%
Hamburg	7.460	4,0%
Hessen	19.517	10,6%
Niedersachsen	23.951	13,0%
Nordrhein-Westfalen	42.314	22,9%
Rheinland-Pfalz ¹	10.708	4,6%
Saarland	5.810	3,2%
Schleswig-Holstein	23.678	12,8%
Insgesamt	184.419	100,0%

¹⁾ Die Berechnungen der Bundesevaluation basieren auf 8.481 Förderfällen in Rheinland-Pfalz, dieser Wert ist auch in die Summen der Tabellen 2-9, 2-10, 2-11, 2-12 und 2-13 eingegangen, nach einer Nachmeldung durch das Land Rheinland-Pfalz belief sich die endgültige Teilnehmerzahl jedoch auf 10.708.

Die Länder setzten ihre Ziel 3-Programme mit einem breiten Spektrum von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten bzw. Maßnahmetypen um (vgl. Tabelle 2-11). Gegenüber dem Bundesprogramm werden andere Schwerpunktsetzungen deutlich; Länderprogramme und Bundesprogramm ergänzen sich insoweit:

- Die Länderprogramme wurden stark durch kombinierte Maßnahmen aus zeitlich befristeter Beschäftigung und Qualifizierung geprägt. Die Teilnehmerzahl dieser Maßnahmen machte mit ca. 68.000 Personen mehr als ein Drittel aller Teilnehmer aus; der Anteil an den ESF-Mitteln lag mit mehr als der Hälfte (56 %) noch deutlich höher. Der ESF wurde zum Teil zur Finanzierung beider Komponenten, zum Teil aber auch ausschließlich zur Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen eingesetzt.
- Innerhalb der Gruppe von Maßnahmen standen Beschäftigung und Qualifizierung im Rahmen von „Arbeit statt Sozialhilfe“ im Vordergrund, für die allein fast ein Drittel aller ESF-Mittel eingesetzt

wurden. Die Länderprogramme wurden damit erheblich durch die Zielgruppe der Sozialhilfeempfänger geprägt, die durch die nationale Arbeitsmarktpolitik nach dem SGB III nur begrenzt erreicht wird.

- Ca. 51.000 Teilnehmer und Teilnehmerinnen traten bis Ende 1998 in Maßnahmen der Berufsvorbereitung und Orientierung ein, wobei innerhalb dieser Gruppe die länger angelegten Maßnahmen (länger als zwölf Wochen) von größerer Bedeutung waren als die kurzfristigen Trainingsmaßnahmen.

Tabelle 2-11: Teilnehmer/innen 1994 bis 1998 nach Maßnahmetypen

Maßnahmetyp	Teilnehmer/innen		Anteil an den aufgewandten ESF-Mitteln
	Anzahl	Anteil	
Berufliche Erstausbildung			
Hilfen betriebliche Ausbildung	1.944	1,1%	0,5%
außerbetriebliche Ausbildungsplätze	5.564	3,0%	9,2%
überbetriebliche Ausbildung	2.091	1,1%	1,1%
ausbildungsbegleitende Hilfen	3.351	1,8%	0,3%
sonstige Erstausbildung	189	0,1%	0,2%
Erstausbildung gesamt	13.139	7,1%	11,2%
Weiterbildung			
Fortbildungsmaßnahmen	17.126	9,3%	9,2%
Umschulungsmaßnahmen	6.374	3,5%	4,0%
sonstige Weiterbildung	3.290	1,8%	0,6%
Weiterbildung gesamt	26.790	14,5%	13,8%
Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen			
Qualifizierung und Beschäftigungsmaßnahmen allgemein	23.773	12,9%	16,3%
Arbeit statt Sozialhilfe (Beschäftigung und Qualifizierung)	31.468	17,1%	31,3%
schulische Ausbildung und Beschäftigung	5.728	3,1%	2,6%
Soziale Betriebe/Integrationsbetriebe	3.761	2,0%	4,2%
sonstige Qualifizierung und Beschäftigung	3.479	1,9%	1,8%
Qualifizierung und Beschäftigung gesamt	68.210	37,0%	56,3%
Orientierung/Berufsvorbereitung			
ausbildungs- und berufsvorbereitende Maßnahmen	26.099	14,2%	8,0%
Trainingsmaßnahmen (bis 12 Wochen)	6.996	3,8%	1,2%
Jugendwerkstätten und ähnliches	10.549	5,7%	2,5%
sonstige Orientierung/Berufsvorbereitung	7.229	3,9%	2,5%
Orientierung/Berufsvorbereitung gesamt	50.872	27,6%	14,1%
Einstellungs-/Beschäftigungsbeihilfen			
Einstellungshilfen 1. Arbeitsmarkt	742	0,4%	0,5%
Beschäftigungshilfen 2. Arbeitsmarkt	50	0,0%	0,4%
sonstige Einstellungs- und Beschäftigungshilfen	205	0,1%	0,0%
Einstellungs- und Beschäftigungsbeihilfen gesamt	997	0,5%	0,9%
Existenzgründungsförderung			
Beihilfen für Existenzgründer/innen	541	0,3%	0,6%
Beratung/Qualifizierung für Existenzgründer/innen	678	0,4%	0,1%
sonstige Existenzgründungsförderung	2.744	1,5%	0,0%
Existenzgründungsförderung gesamt	3.963	2,1%	0,7%
Beratung/Betreuung			
(reine) Beratungsmaßnahmen	1.697	0,9%	0,6%
(reine) sozialpädagogische Betreuung	524	0,3%	0,1%
sonstige Beratung/Betreuung	10.696	5,8%	0,3%
Beratung/Betreuung gesamt	12.917	7,0%	1,1%
Weitere Maßnahmetypen	7.531	4,1%	2,0%
Insgesamt	184.419	100,0%	100,0%

- Auf Weiterbildungsmaßnahmen entfielen ca. 26.800 Teilnehmer und Teilnehmerinnen. Diese Gruppe von Maßnahmen, die den Schwerpunkt des Bundesprogramms darstellt, hatte also im Rahmen der Länderprogramme einen deutlich geringeren Stellenwert (15 % der Teilnehmer, 14 % der eingesetzten ESF-Mittel). Unter den Weiterbildungsmaßnahmen der Länder sind Umschulungsmaßnahmen, also Maßnahmen, die auf einen anerkannten Abschluss zielen, mit einem Anteil von 3,5 % an allen Teilnehmern von geringerer Bedeutung als Fortbildungsmaßnahmen.
- Ca. 13.100 Teilnehmer wurden mit Maßnahmen der beruflichen Erstausbildung erreicht (7,1 % aller Teilnehmer).
- Einstellungs- und Beschäftigungsbeihilfen (ca. 1.000 Teilnehmer) und Existenzgründungsförderung (ca. 4.000 Teilnehmer) waren von quantitativ nachgeordneter Bedeutung. Diese Maßnahmetypen wurden nur von einem Teil der Bundesländer in den letzten Jahren im Rahmen von Ziel 3 realisiert.
- Die für reine Beratungs- und Betreuungsmaßnahmen in Tabelle 2-11 ausgewiesenen ca. 13.000 Förderfälle beschreiben jedoch nur die Untergrenze der Beratungsaktivitäten, da einzelne Länder diese Personen nicht im Einzelnen statistisch erfassen. Was die aufgewandten ESF-Mittel anbelangt, war die Bedeutung dieser Gruppe von Maßnahmen aber gering.

Frauen machten einen Anteil von 45,5 % aller Teilnehmer der Jahre 1994 bis 1998 aus. Damit wurden Frauen etwas stärker erreicht, als es ihrem Anteil an den Arbeitslosen entspricht (z.B. im Jahresdurchschnitt 1997 42,4 %). Nach Maßnahmetypen unterschieden waren überdurchschnittliche Anteile weiblicher Teilnehmer in Weiterbildungsmaßnahmen, in Maßnahmen der Orientierung und Berufsvorbereitung sowie - bei allerdings geringer Teilnehmerzahl - im Rahmen der Existenzgründerförderung zu verzeichnen.

Tabelle 2-12: Anteile der Zielgruppen 1994 bis 1998 nach Förderschwerpunkten

Förderschwerpunkt	Anteil an allen Teilnehmern und Teilnehmerinnen			
	Frauen	Unter 25-Jährige	Langzeit-arbeitslose	Ausländer/Migranten
1 Langzeitarbeitslose	35,9%	18,0%	78,8%	15,5%
2 Jugendliche	39,3%	96,6%	9,5%	29,7%
3 von Ausschluss Bedrohte	36,9%	17,9%	64,1%	28,0%
4 Chancengleichheit	96,0%	8,0%	52,3%	11,8%
Gesamt	45,5%	52,3%	39,3%	21,9%

Mehr als die Hälfte aller Teilnehmer und Teilnehmerinnen (52,3 %) waren unter 25 Jahre alt. Neben der Erstausbildung war diese Teilnehmergruppe vor allem in den orientierenden und berufsvorbereitenden Maßnahmen mit sehr hohen Anteilen vertreten (vgl. Tabelle 2-13). 39,3 % der Teilnehmer sind als langzeitarbeitslos eingestuft. Lässt man den Förderungsschwerpunkt „Jugendliche“ außer Betracht, machten die Langzeitarbeitslosen deutlich mehr als die Hälfte der Teilnehmer aus (vgl. Tabelle 2-13). Bei den kombinierten Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen - der zahlenmäßig wichtigsten Gruppe von Maßnahmen - stellten Langzeitarbeitslose zwei Drittel der Teilnehmer.

Ausländer und Migranten⁴² machten mit ausgewiesenen 21,9 % einen erheblichen Anteil der Teilnehmer aus, wobei diese Gruppe in den Begleitsystemen nicht vollständig erfasst ist, sodass ihre tatsächliche

⁴² In dieser Gruppe sind - bei zum Teil zwischen den Bundesländern wechselnden Abgrenzungen - ausländische Arbeitnehmer und ihre

Bedeutung noch größer ist als hier ausgewiesen. Am stärksten wurde diese Zielgruppe in den Jahren 1994 bis 1998 mit den ausbildungs- und berufsvorbereitenden Maßnahmen erreicht.

Tabelle 2-13: Bedeutung der Zielgruppen innerhalb der Maßnahmetypen

Maßnahmetyp	Anteil			
	Frauen	unter 25-Jährige	Langzeitarbeitslose	Ausländer/Migranten
berufliche Erstausbildung	37,6%	98,7%	2,1%	14,8%
Weiterbildung	55,9%	25,2%	60,7%	17,9%
Qualifizierung und Beschäftigung	39,3%	36,8%	66,6%	18,4%
Orientierung/Berufsvorbereitung	50,7%	70,0%	22,6%	38,6%
Einstellungs- und Beschäftigungsbeihilfen	34,2%	6,7%	79,9%	2,3%
Existenzgründungsförderung	82,3%	0,6%	11,5%	1,3%
Beratung/Betreuung	39,2%	64,1%	24,1%	14,0%
Weitere Maßnahmetypen	41,9%	81,8%	15,5%	30,8%

Die vier Gruppen, für die Teilnehmerzahlen vorliegen, geben die differenzierten Zielgruppen, die mit den Ziel 3-Maßnahmen der Länder erreicht werden, nur zum Teil wieder. Wie breit und ausdifferenziert das Spektrum der Teilnehmer und Teilnehmerinnen ist, lässt sich - wenn auch nicht quantifizierend - für einzelne Maßnahmetypen zeigen (vgl. Tabelle 2-14).

Tabelle 2-14: Differenzierte Zielgruppen in ausgewählten Maßnahmetypen

Maßnahmetyp	erreichte Zielgruppen (Auswahl)
Fortbildungsmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> - Berufsrückkehrerinnen (zum Teil mit überdurchschnittlicher Qualifikation) - arbeitslose Akademiker - Sozialhilfeempfänger - Langzeitarbeitslose mit geringem Qualifikationsniveau - Aussiedler
Umschulungsmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> - Berufsrückkehrerinnen (zum Teil mit überdurchschnittlicher Qualifikation) - arbeitslose Ausländer und Ausländerinnen - Sozialhilfeempfänger - Resozialisierungsfälle - Strafgefangene
Arbeit statt Sozialhilfe	<ul style="list-style-type: none"> überwiegend Sozialhilfeempfänger ohne Ansprüche nach SGB III, darunter - Langzeitarbeitslose - Alleinerziehende - Personen ohne/mit geringer Ausgangsqualifikation
Allgemeine Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> - arbeitslose Jugendliche ohne besondere Vermittlungshemmnisse - benachteiligte Jugendliche - Langzeitarbeitslose (häufig mit geringer Ausgangsqualifikation) - Sozialhilfeempfänger, Wohnungslose - Strafgefangene
Ausbildungs- und berufsvorbereitende Maßnahmen (länger als 12 Wochen)	<ul style="list-style-type: none"> - junge Aussiedler, Ausländer und anerkannte Asylbewerber - benachteiligte Jugendliche, jugendliche Strafgefangene und Haftentlassene - noch nicht berufsreife Jugendliche in den Abschlussklassen der allgemeinbildenden Schulen - Bürgerkriegsflüchtlinge - Berufsrückkehrerinnen

Familien ebenso enthalten wie anerkannte Asylbewerber, Bürgerkriegsflüchtlinge und Aussiedler.

Die Ergebnisse der Förderung lassen sich auf Basis des „Minimalkatalogs“ für fünf wichtige Maßnahmetypen darstellen, auf die zusammen gut zwei Drittel der Teilnehmer und Teilnehmerinnen an den Ziel 3-Maßnahmen der Länder entfallen:

- Fortbildungsmaßnahmen,
- Umschulungsmaßnahmen,
- Beschäftigung und Qualifizierung im Rahmen von „Arbeit statt Sozialhilfe“,
- allgemeine Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen,⁴³
- ausbildungs- und berufsvorbereitende Maßnahmen (länger als zwölf Wochen),
- außerbetriebliche Erstausbildung.

Die ausgewiesenen Werte bilden den - nach Teilnehmeranteilen gewichteten - Durchschnitt für die Bundesländer ab, für die im Rahmen der Fortführung der Zwischenbewertung Daten ausgewertet werden konnten.

In allen sechs Maßnahmetypen absolvierte der überwiegende Teil der Teilnehmer die Maßnahmen bis zum regulären Ende. Der Anteil der vorzeitigen Austritte lag im Spektrum zwischen 15 % (ausbildungs- und vorbereitende Maßnahmen) und 26 % (allgemeine Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen; vgl. Tabelle 2-15). Der geringere Anteil der vorzeitigen Austritte bei den Fortbildungsmaßnahmen und bei den vorbereitenden Maßnahmen ist vor dem Hintergrund der - gemessen an den anderen Typen - kürzeren Laufzeit der Maßnahmen zu sehen.

Tabelle 2-15: Art des Austritts nach Maßnahmetypen

	Fortbildungsmaßnahmen	Umschulungsmaßnahmen	Arbeit statt Sozialhilfe	allgemeine Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßn.	ausbildungs- und berufsvorbereitende Maßnahmen	außerbetriebliche Erstausbildung
vorzeitiger Austritt	16,7%	21,2%	19,7%	25,6%	15,3%	25,3%
reguläre Beendigung	83,3%	78,8%	80,3%	74,4%	84,7%	74,7%
Gesamt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Der Anteil der vorzeitigen Austritte, die in eine Erwerbstätigkeit übergehen, lag bei den Fortbildungsmaßnahmen mit 50 % deutlich höher als bei den anderen Maßnahmetypen (vgl. Tabelle 2-16). Diese Art der vorzeitigen Austritte kann allerdings nicht umstandslos als „positiv“ gewertet werden, da sie auch den Übergang in Gelegenheitsbeschäftigung oder andere Beschäftigung mit geringer Zukunftsperspektive beinhalten kann.

Ein Teil der vorzeitigen Austritte, die nicht in Beschäftigung übergehen, wechselte in eine (andere) Qualifizierungsmaßnahme bzw. in eine Ausbildung. Besonders häufig sind diese Übergänge bei den allgemeinen Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen sowie bei den ausbildungs- und berufsvorbereitenden Maßnahmen, bei denen sie Anteile von 15 % bis 20 % der vorzeitigen Austritte ausmachen. Dies

⁴³ Diese Maßnahmen richten sich zum Teil ebenfalls an Sozialhilfeempfänger, erfassen darüber hinaus aber auch andere Gruppen (so insbesondere Teilnehmer an Beschäftigungsmaßnahmen, die von der Bundesanstalt für Arbeit finanziert werden).

verweist darauf, dass Ziel 3-Maßnahmen zum Teil offen angelegt wurden und einen Übergang in weiterführende Maßnahmen vor dem regulären Ende ermöglichen sollten.

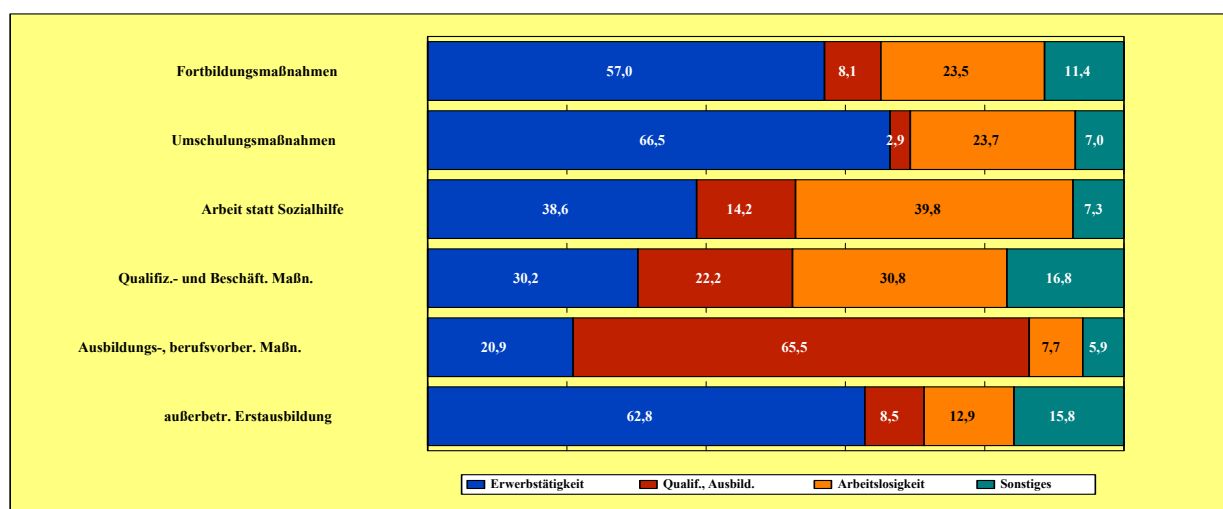
Tabelle 2-16: Übergang nach vorzeitigem Maßnahmeaustritt

	Anteil der vorzeitigen Austritte					
	Fortbildungsmaßnahmen	Umschulungsmaßnahmen	Arbeit statt Sozialhilfe	allgemeine Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen	ausbildungs- und berufsvorbereitende Maßnahmen	außerbetriebliche Erstausbildung
Übergang in Beschäftigung	50,1%	31,0%	34,8%	31,6%	23,2%	21,4%
Sonstiger Übergang	49,9%	69,0%	65,2%	68,4%	76,8%	78,6%
Gesamt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Verbleib nach Maßnahmeende

Die höchsten Anteile von Teilnehmern, die sechs Monate nach Maßnahmeende erwerbstätig sind, waren bei Weiterbildungsmaßnahmen (Umschulung 67 %, Fortbildung 57 %) sowie bei den Maßnahmen der außerbetrieblichen Erstausbildung zu verzeichnen (63 %). Die deutlich geringeren Anteile des Verbleibs in Erwerbstätigkeit bei „Arbeit statt Sozialhilfe“ (39 %) und den allgemeinen Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen (30 %) sind im Wesentlichen vor dem Hintergrund einer anderen Teilnehmerstruktur, die durch Mehrfachbenachteiligungen gekennzeichnet ist, als bei den Weiterbildungsmaßnahmen zu sehen. Fasst man bei diesen beiden Typen von kombinierten Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen die Kategorien „Verbleib in Beschäftigung“ und „Verbleib in Qualifizierung/Ausbildung“ zusammen, so ergeben sich jeweils Anteile von 53 % bzw. 52 %. Dem im Vergleich zu „Arbeit statt Sozialhilfe“ geringeren Anteil des Verbleibs in Erwerbstätigkeit steht bei den allgemeinen Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen also ein höherer Anteil des Verbleibs in Qualifizierung/Ausbildung gegenüber (vgl. Abbildung 2-4).

Abbildung 2-4: Verbleibsquoten in Prozent sechs Monate nach Maßnahmeende



Von den Teilnehmern und Teilnehmerinnen an ausbildungs- und berufsvorbereitenden Maßnahmen sind 66 % sechs Monate nach der Maßnahme in Qualifizierung bzw. in einer Ausbildung, weitere 21 % sind erwerbstätig. In mehr als vier von fünf Fällen kam es also tatsächlich zum angestrebten Verbleib in Beschäftigung bzw. Ausbildung; wobei allerdings zur Qualität der betreffenden Beschäftigungsverhältnisse keine abschließenden Aussagen getroffen werden können.

Hinsichtlich des Verbleibs von Frauen zeigen die Förderergebnisse ein differenziertes Bild. Bei Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung sind Teilnehmerinnen sechs Monate nach Maßnahmeende weniger häufig erwerbstätig als Teilnehmer. Anders sieht es bei den kombinierten Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen aus, bei denen Frauen zu höheren Anteilen nach sechs Monaten erwerbstätig sind als Männer.

Differenzierte Analysen, die im Rahmen der Fortführung der Zwischenbewertung für einzelne Länder durchgeführt wurden, zeigen, dass zwar zum Teil ein erheblicher Prozentsatz der vorzeitigen Austritte in Erwerbstätigkeit übergeht, dass sich aber bei Betrachtung eines Zeitraums von sechs oder zwölf Monaten nach Maßnahmeende die Erwerbssituation der Teilnehmer mit regulärer Beendigung der Maßnahme günstiger darstellt als die der vorzeitigen Austritte. Weitere Analysen von Länderevaluatoren machen deutlich, dass durch Praktika bzw. durch die betriebsnahe Durchführung von Maßnahmen sowie durch sozialpädagogische Betreuung - Elemente, die bei vielen Ziel 3-Maßnahmen der Länder inzwischen Standard sind - die Chancen der Teilnehmer auf eine spätere Integration in Beschäftigung erhöht werden.

2.6.2 Fördermaßnahmen im Ziel 4

Ziel 4 wurde im Rahmen eines EPPD durchgeführt, wobei jedoch dem Bund auf der einen und den Ländern auf der anderen Seite ein hohes Maß an Entscheidungsfreiheit eingeräumt wurde. Der Bund hat sich bei Ziel 4 im Wesentlichen auf drei Elemente konzentriert: Qualifikation von Kurzarbeitern, Coachingmaßnahmen für Existenzgründer, Forschungs- sowie Entwicklungsvorhaben zur Verbesserung der Weiterbildungssysteme. Die Länder haben diese Maßnahmen durch eigene Programme ergänzt, die in erster Linie auf die Verbesserung der Anpassungsfähigkeit von Beschäftigten aus KMU ausgerichtet waren. Ziel 4 hat insgesamt rd. 100.000 Personen erreicht, darunter ca. 12.000 im Rahmen des Bundesprogramms und ca. 87.000 durch die einzelnen Ländermaßnahmen.

Die zur gesetzlichen Förderung ergänzende Unterstützung Arbeitsloser bei Existenzgründungen durch das ESF-Bundesprogramm ist erst 1998 angelaufen. Innerhalb dieser kurzen Zeit konnten aber immerhin bereits 4.000 Förderfälle registriert werden, im Laufe des Jahres 1999 ist die Nachfrage nach diesen Angeboten weiter gestiegen. Dies belegt, dass dieses neue Förderelement, das mit Beratungsmaßnahmen vor der Existenzgründung kombiniert wird, auf ein erhebliches Nachfragepotenzial trifft. Die Wichtigkeit dieses Förderangebotes ergibt sich auch aus der Tatsache, dass Existenzgründer in der Regel in den ersten Jahren ihrer Selbstständigkeit zwischen 3 und 5 Arbeitsplätzen schaffen. Aufgrund der bisher geringen Förderlaufzeit kann zur Zeit allerdings noch nicht abgeschätzt werden, in welchem Umfang die Coachingangebote zu einer Stabilisierung von Gründungen beigetragen haben. Eine von der ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik bei diesen Personen durchgeführte Wirkungsanalyse vom Spätherbst 1999 lässt folgende erste Schlussfolgerungen zu:

Die Befragung der Coacher und der Coaching-Teilnehmer ergab, dass das Angebot zur begleitenden Beratung in der ersten Phase nach Aufnahme der Geschäftstätigkeit den tatsächlichen Bedarf zuvor arbeitsloser Existenzgründer trifft. So bewerten mehr als die Hälfte (53 %) der bundesweit mit Hilfe des ESF-BA-Programms gecoachten Gründer den Nutzen des Coachings für die Entwicklung ihres Unternehmens als sehr hoch bis hoch, während nur 14 % einen geringen oder sehr geringen Nutzen sehen. Auch die mit dem Coaching verbundenen Erwartungen der Gründer sind in der Mehrzahl (55 %) der Förderfälle erfüllt worden. Lediglich 14 % äußerten sich hinsichtlich der Erfüllung ihrer Erwartungen negativ (fehlende Werte zu 100 %: noch kein Urteil möglich).

Trotz dieser positiven Gesamteinschätzung des ESF-BA-Gründercoachings zeichnen sich einige Bereiche ab, wo noch Verbesserungen möglich wären. Im Einzelnen sind hier zu nennen:

- Erhöhung der Anzahl der geförderten Beratungseinheiten: Etwa 20 % der Gründer gaben an, dass im Rahmen des Coachings mehr Beratungseinheiten sinnvoll wären. Auf Seiten der Coacher haben sich 36 % dementsprechend geäußert.
- Anschluss- bzw. Festigungsberatungen nach Auslaufen des Überbrückungsgeldes sollten nach Einschätzung von 79 % der Gründer bzw. 87 % der Coacher gefördert werden.
- Zusätzlich wurde die Höhe der förderungsfähigen Kosten je Beratungsstunde teilweise als zu gering bewertet (60 %).

Der Programmteil „Qualifizierung in Kurzarbeit“ ist zunächst - vor allem, weil im Ziel 3-Gebiet Kurzarbeit stark rückläufig war - nur verhalten angelaufen. Bis Ende 1998 konnte die Inanspruchnahme jedoch deutlich erhöht werden, bis zu diesem Zeitpunkt haben insgesamt mehr als 7.500 Kurzarbeiter an entsprechenden Qualifizierungsmaßnahmen teilgenommen. Die Evaluation kommt hinsichtlich dieses Programmteils zu folgenden Bewertungen:

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. Die mit der Verbindung von Kurzarbeit und Qualifizierung im Kontext von 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.

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 unwiederbringlich verloren geht.

Das Programm „Kurzarbeit und Qualifizierung“ hatte zwei Zielgruppen: einerseits Arbeitnehmer in kurzarbeitenden Betrieben und andererseits Beschäftigte in Auffanggesellschaften. Die Wirkungen des Programms waren hier unterschiedlich.

In den kurzarbeitenden Betrieben⁴⁴ äußerten sich die befragten Personal- und Unternehmensleiter sehr zufrieden über den Verlauf und das Ergebnis der Qualifizierungsprojekte bei Kurzarbeit. Meist konnten mit geringem Mitteleinsatz große Effekte erzielt werden. Alle durchgeführten Schulungen waren praxisgerecht ausgestaltet, wobei dieser positive Effekt durch den Einsatz von Praktikern (Meister o.ä.) noch verstärkt wurde. Diese hohe Praxisnähe stellt im Vergleich zu üblichen beruflichen Weiterbildungsaktivitäten - insbesondere externen Standardseminaren - eine Ausnahme dar.

Die Beschäftigungswirksamkeit der Projekte wird in den einzelnen Unternehmen unterschiedlich eingeschätzt. Ein Teil der befragten Betriebe mit Kurzarbeit hatte bereits vor der Einführung von Kurzarbeit Entlassungen durchgeführt. Durch diese Vorab-Freisetzung von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen 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 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.

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 und Mitarbeiterinnen 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.

Die Haupteffekte der Verbindung von 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 und Arbeitnehmerinnen zukünftig flexibler einsetzbar sind. Da die qualifizierten Mitarbeiter fast vollständig im jeweiligen Unternehmen gehalten werden konnten, ist die Wirksamkeit sehr positiv zu bewerten.

Die Verbindung von Kurzarbeit und Qualifizierung bei Auffanggesellschaften und vergleichbaren Einrichtungen war das Hauptziel des Bundesprogramms zu Ziel 4 des ESF. Als organisiertes Angebot bieten die Auffanggesellschaften zunächst sog. Findungsmaßnahmen an, die eine Orientierungsphase, Berufs- und Karriereberatung, Bewerbungstraining und eine Unterstützung im Umgang mit dem Arbeitsamt beinhalten. Diese Findungsmaßnahmen werden aus regulären Mitteln der Arbeitsförderung

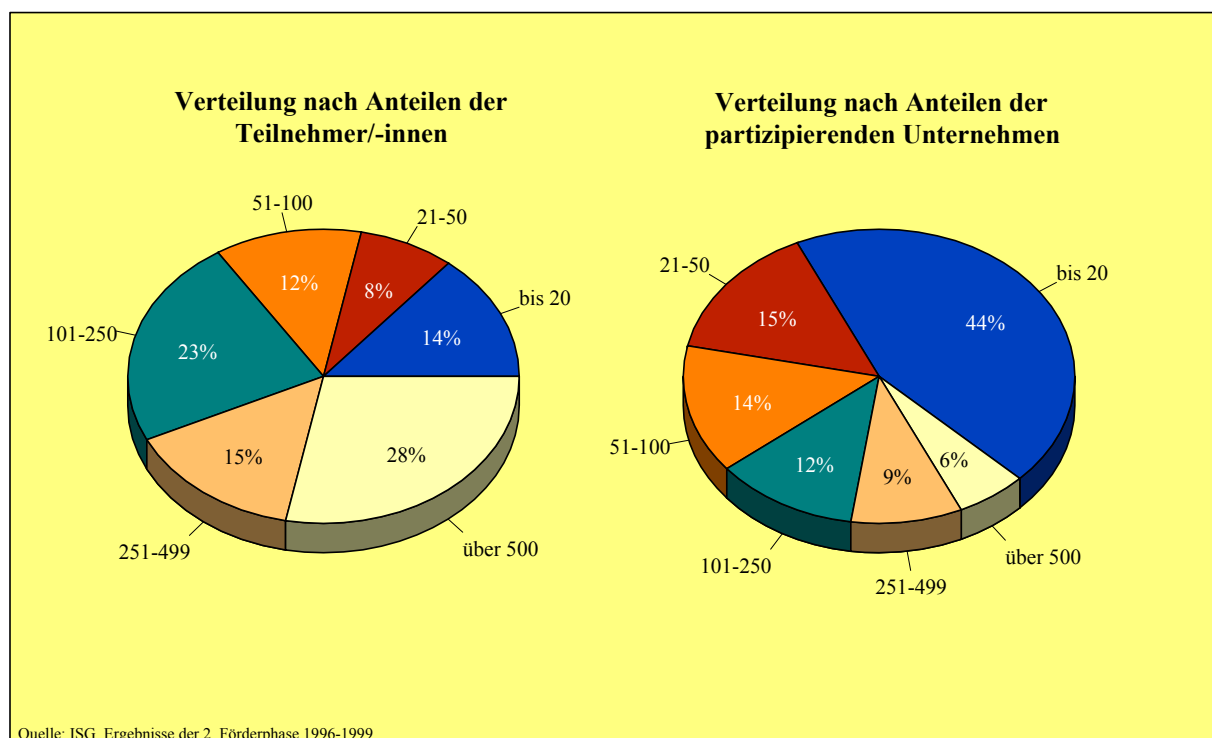
⁴⁴ Ergebnisse der Zwischenevaluation zu Ziel 4 von 1996

finanziert. Nachdem der Qualifizierungsbedarf der Arbeitnehmer festgestellt ist, führen die Auffanggesellschaften je nach Zielgruppe ausgerichtete Schulungen und Seminare durch.

Die Vermittlungschancen der im Rahmen dieses Typs von Kurzarbeit qualifizierten Arbeitskräfte variieren stark in Abhängigkeit von der regionalen Wirtschaftsstruktur. Da diese Gesellschaften überwiegend in vom Strukturwandel besonders stark betroffenen Regionen agiert haben, sind die Vermittlungsquoten jedoch mit 20 bis 30 % eher gering gewesen.

Die Länderprogramme des Zieles 4⁴⁵ werden hochgerechnet auf die gesamte Förderperiode insgesamt ca. 87.000 Teilnehmer erreichen. Neben dem Ziel der Qualifizierung von Arbeitnehmern und Führungskräften haben die geförderten Projekte zusätzlich die Aufgabe, den zukünftigen Qualifikationsbedarf zu antizipieren (Schwerpunkt 1) sowie die Entwicklung der Systeme und Strukturen der beruflichen Weiterbildung (Schwerpunkt 3) voranzutreiben. Die Hauptzielsetzung des Programmes liegt auf Ebene der Länder im Schwerpunkt 2, d.h. unmittelbaren Qualifizierungsmaßnahmen. Dies schlägt sich auch in der Verteilung der Zahl der geförderten Projekte nieder: etwa 78 % zählen zum Schwerpunkt 2 „Qualifizierung“, auf den Schwerpunkt 1 „Antizipation“ entfallen ca. 5 % der Projekte und auf den Schwerpunkt 3 „Systementwicklung“ 17 %.

Abbildung 2-5: Verteilung von Unternehmen, Teilnehmern und Teilnehmerinnen an Ziel 4-Maßnahmen der Länder nach Beschäftigtengrößenklassen



Die Evaluatoren kommen bezüglich der Schwerpunkte des Programmes zu dem Ergebnis, dass auf der einen Seite die meisten Projekte, die dem Schwerpunkt 2 „Qualifikation“ zuzuordnen sind, ihre Angebote auf zuvor ausgerichteten Antizipationsstudien aufbauen und gleichzeitig die Verbesserung der

⁴⁵ Nachstehend werden erste vorläufige Ergebnisse der laufenden Ziel 4-Evaluation beschrieben. Da der Rücklauf der Erhebungen noch nicht vollständig abgeschlossen ist, können sich noch geringe Abweichungen zum Endergebnis der Evaluation ergeben.

Weiterbildungsmethoden anstreben. Auf der anderen Seite sind jedoch isolierte Antizipationsstudien und reine Entwicklungsmaßnahmen aufgrund des geringeren Praxisbezugs weniger erfolgreich. Die Evaluatoren plädieren daher für integrierte Projektansätze, die alle drei Schwerpunkte zum Gegenstand haben.

Ziel 4 in Deutschland ist nach den Evaluationsergebnissen ein auf den Mittelstand, d.h. KMU, ausgerichtetes Förderprogramm. In der zweiten Förderphase (1997 bis 1999) kamen 57 % der geförderten Beschäftigten aus KMU mit maximal 250 Mitarbeitern. Auf Unternehmen mit bis zu 500 Mitarbeitern entfielen 72 % der Teilnehmer und Teilnehmerinnen.

Der Anteil der partizipierenden KMU an allen geförderten Unternehmen betrug 85 % (vgl. Abbildung 2-5). Diese hohe Konzentration auf KMU bzw. hohe Zielgenauigkeit wird als besonders problemadäquat bewertet. Da auf der einen Seite im Wesentlichen nur KMU zusätzliche Arbeitsplätze schaffen und auf der anderen Seite KMU bei der Weiterbildung ihrer Mitarbeiter besondere Probleme haben. Da sie nicht über eigene Bildungsabteilungen verfügen, Schwierigkeiten haben, den Qualifikationsbedarf ihrer Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen zu bestimmen und zu antizipieren sowie die Angebote am Weiterbildungsmarkt häufig nicht den Bedürfnissen der KMU entsprechen.

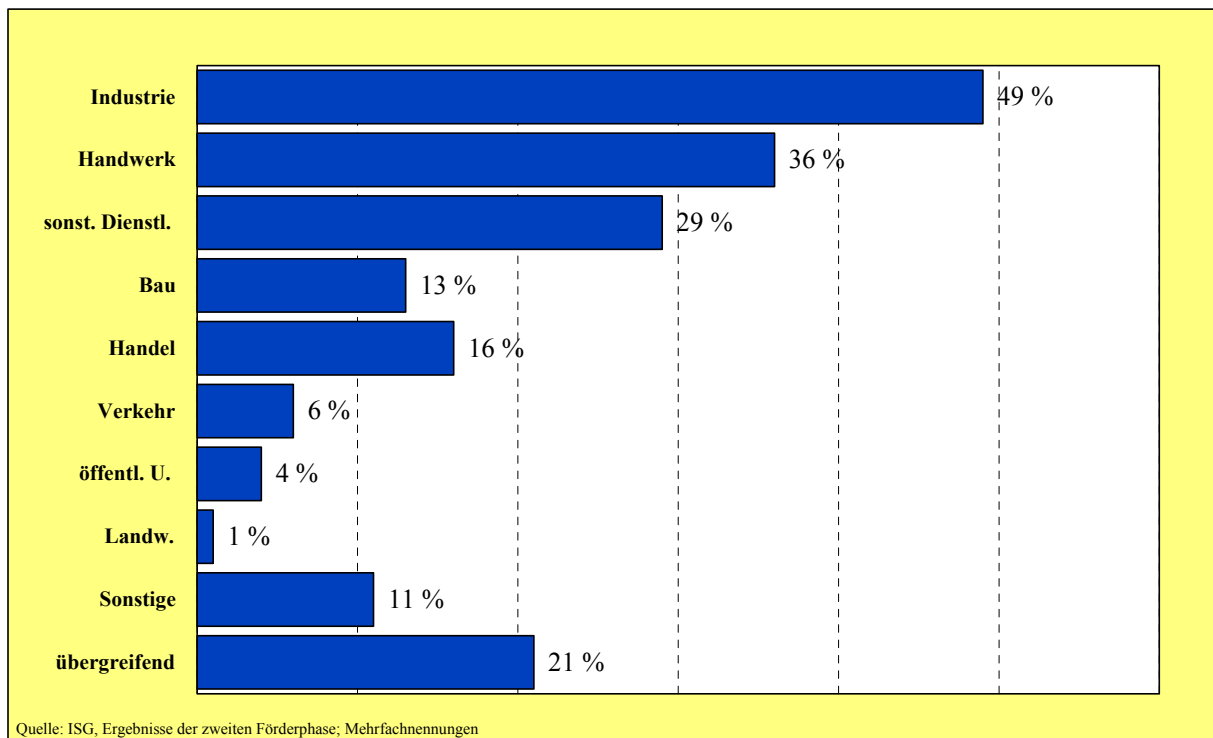
Vor diesem Hintergrund ist besonders hervorzuheben, dass die Ziel 4-Programme der Länder auch Mitarbeiter von sehr kleinen KMU erreicht haben: 14 % aller Teilnehmer und Teilnehmerinnen kamen aus KMU mit bis zu 20 Beschäftigten und weitere 8 % aus KMU mit 21 bis 50 Mitarbeitern. Gemessen an der Zahl der in diesen Unternehmen insgesamt beschäftigten Arbeitnehmer (27 % bzw. 13 %) besteht dennoch eine Unterrepräsentation der Förderfälle aus kleinen Unternehmen. Dies ist allerdings auch auf die so genannte „Weiterbildungsresistenz“ der Inhaber von KMU zurückzuführen, die - da sie selbst nicht an Weiterbildung teilnehmen - auch bei ihren Mitarbeitern keinen entsprechenden Bedarf sehen.

Ein weiterer Grund für die unterdurchschnittliche Partizipation kleiner Unternehmen ist der, dass diese Unternehmen oftmals mit einer sehr geringen Personaldecke arbeiten und Mitarbeiter nur sehr schwer für Weiterbildung freistellen können.

Die durch Ziel 4-Maßnahmen erreichten Unternehmen haben ein breites Branchenspektrum abgedeckt, es erfolgte **keine** Konzentration auf „Krisenbranchen“. Die Schwerpunkte lagen im Bereich der Industrie (49 % der Projekte), des Handwerks (36 % der Projekte) sowie der sonstigen Dienstleistungen (29 % der Projekte) (vgl. Abbildung 2-6). Aus Abbildung 2-6 geht auch hervor, dass reine Branchenprojekte eher die Ausnahme darstellten, in der Regel zielten die Maßnahmen gleichzeitig auf Unternehmen verschiedener Wirtschaftsbereiche.

Die Wirksamkeit der Ziel 4-Maßnahmen wurde im Rahmen der Evaluation anhand einer Befragung von ehemaligen Teilnehmern an Fördermaßnahmen sowie bei Unternehmen, die an Ziel 4 teilgenommen haben, nach Ende der Projekte erfasst. Darüber hinaus wurde für Unternehmen eine Vergleichsgruppenuntersuchung durchgeführt, zu der allerdings lediglich erste vorläufige Ergebnisse vorliegen.

Abbildung 2-6: Branchenverteilung der Ziel 4-Projekte



Die Wirkungen auf der Unternehmensebene lassen sich wie folgt nachweisen:

1. Durch die Fördermaßnahmen wurden im erheblichen Umfang auch Unternehmen erreicht, die bisher als eher weiterbildungsabstinent zu bezeichnen waren. In über der Hälfte der Unternehmen wurden erstmals im größeren Umfang Beschäftigte in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung einbezogen.
2. Ziel 4-Maßnahmen werden von den beteiligten KMU deutlich besser eingeschätzt als sonstige Weiterbildungsmaßnahmen, und zwar weil diese stärker auf die betrieblichen Besonderheiten und Bedürfnisse abgestellt waren. Während Ziel 4-Bildungsprogramme von 75 % der Unternehmen positiv bewertet wurden, haben nur 61 % der Unternehmen andere Angebote positiv beurteilt.
3. Durch die Qualität der Maßnahmen und auch aufgrund der Tatsache, dass Ziel 4 im erheblichen Umfang Unternehmen erreicht hat, die bisher Weiterbildung nicht oder nicht systematisch betreiben haben, kam es zu einer erheblichen Verbesserung der Beschäftigungs- und der Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten KMU.

Abbildung 2-7 stellt die nach Einschätzung der an Ziel 4 beteiligten KMU eingetretenen Effekte dar; gleichzeitig wird dargestellt, wo die Vorteile bzw. besonderen Wirkungen der Maßnahmen bestehen.

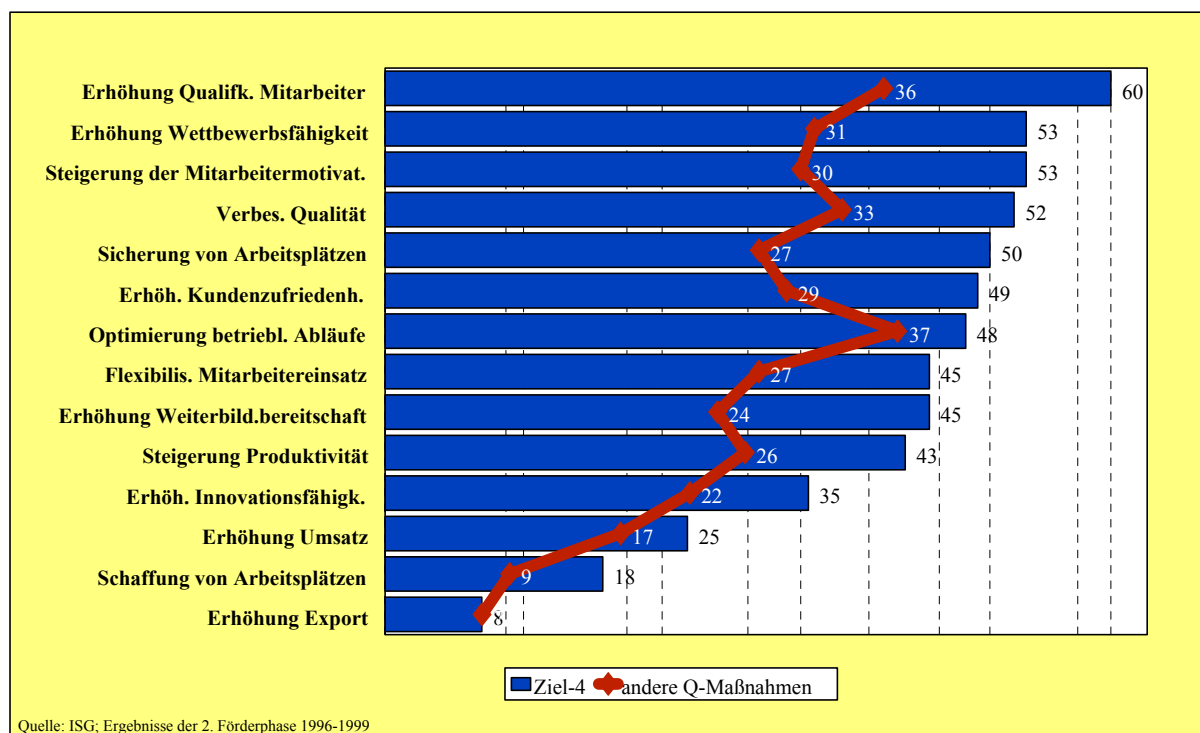
Der wesentliche und auch naheliegende Effekt bestand in der Erhöhung der Qualifikation der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen (60 % der beteiligten KMU). In etwa der Hälfte der Unternehmen kam es infolge der Ziel 4-Maßnahmen zu einer Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit, einer Steigerung der Motivation der Beschäftigten, einer Verbesserung der Qualität der Produkte und Dienstleistungen sowie - was es besonders hervorzuheben gilt - einer Sicherung der Arbeitsplätze. Weniger stark ausgeprägt, aber immer noch spürbar waren die Effekte im Bereich der Innovationsfähigkeit (35 %).

Ein Defizit in der Programmausgestaltung bestand allerdings in der zu geringen Berücksichtigung der Aspekte der Globalisierung, der Anpassung an den Binnenmarkt und der Stärkung der Exportfähigkeit der Unternehmen. Insbesondere in den Maßnahmen, die auf Industrieunternehmen abgezielt haben, wurde dieser Aspekt vernachlässigt.

Auf der anderen Seite haben immerhin 18 % der geförderten KMU angegeben, dass durch Auswirkungen der Ziel 4-Maßnahme in ihrem Unternehmen zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden konnten. Damit war Ziel 4 hinsichtlich der Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen sehr erfolgreich.

Der Gesamteffekt von Ziel 4 wird in Abbildung 2-7 anhand der Gegenüberstellung der unmittelbaren Wirkungen der ESF-Förderung und der bisherigen Wirkungen sonstiger Weiterbildungsmaßnahmen deutlich. Dieser Effekt setzt sich zusammen aus der größeren Reichweite und der höheren Qualität von Ziel 4.

Abbildung 2-7: Wirkungen der Ziel 4- und sonstiger Weiterbildungsmaßnahmen in % der KMU



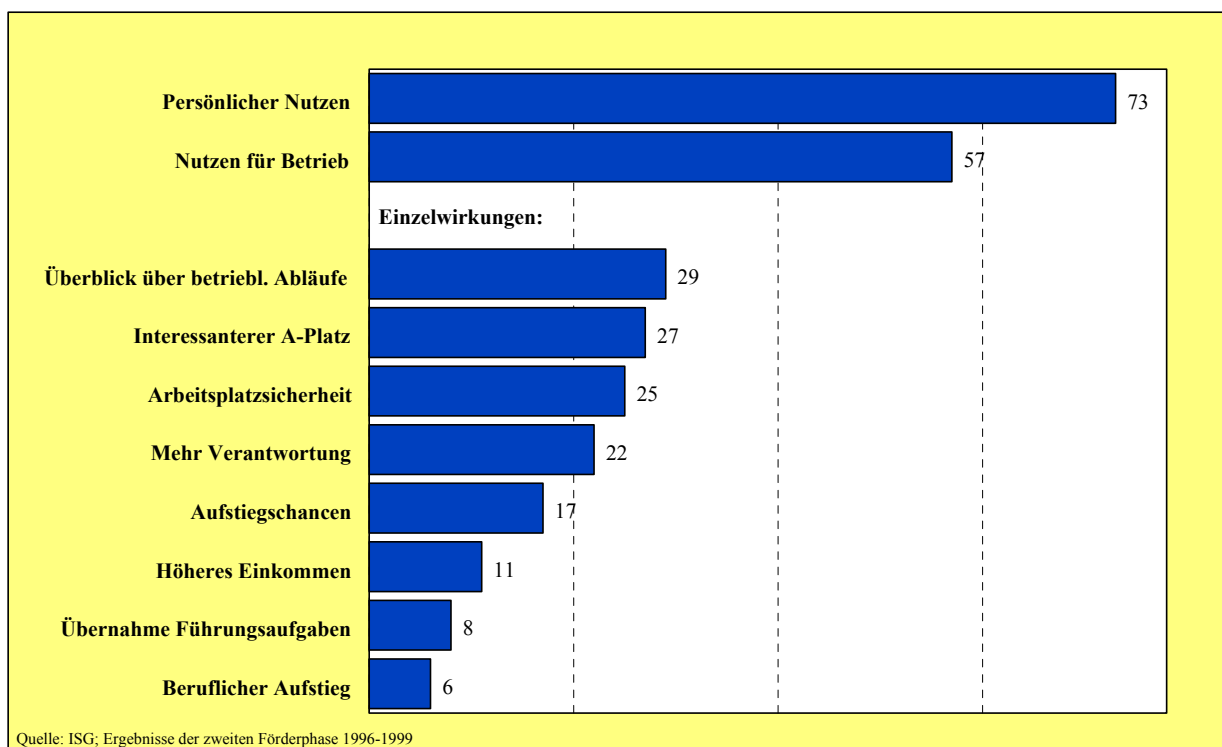
Ein vergleichbar positives Bild der Ziel 4-Maßnahmen ergab die Befragung der Beschäftigten und Führungskräfte, die an diesen Programmen teilgenommen haben. Der persönliche Nutzen der Weiterbildung wird von 73 % der Ex-Teilnehmer und -Teilnehmerinnen als hoch bewertet, der Nutzen für den Betrieb von 57 %.

Ein zentraler Indikator für die Qualität der Bildungsmaßnahmen ist, ob die dort erworbenen Kenntnisse auch bei der Arbeit angewandt werden können. Dies trifft auf 69 % der Teilnehmer und Teilnehmerinnen zu, 44 % dieser Teilnehmer konnten bisher die erworbenen Kenntnisse im Betrieb an Kollegen und Mitarbeiter weiter vermitteln. Geringe Effekte waren vor allem bei Maßnahmen zu beobachten,

die nicht in enger Kooperation mit Unternehmen durchgeführt wurden und die Vermittlung allgemeiner EDV-Kenntnisse zum Inhalt hatten. Für die zukünftige Förderperiode ergibt sich daraus die Notwendigkeit einer noch stärkeren Beteiligung der KMU an der Konzeptionierung der Maßnahmen.

Aus Sicht der Teilnehmer und Teilnehmerinnen lagen die unmittelbar mit der Ziel 4-Teilnahme verbundenen persönlichen Vorteile vor allem darin, dass der Überblick über betriebliche Zusammenhänge und Abläufe erhöht wurde (29 %), die Arbeit interessanter geworden ist und der eigene Arbeitsplatz jetzt sicherer ist (vgl. Abbildung 2-8). Wobei beim Aspekt der Arbeitsplatzsicherheit bezogen auf den einzelnen Teilnehmer festzuhalten ist, dass an Ziel 4-Maßnahmen insbesondere betriebliche Leistungsträger teilgenommen haben, deren Arbeitsplatzrisiko auch vorher schon gering war.

Abbildung 2-8: Unmittelbare Wirkungen der Ziel 4-Weiterbildungsteilnahme auf die berufliche Situation der Teilnehmer und Teilnehmerinnen in %



Deutlich wird aber auch, dass heute berufliche Weiterbildung nicht mehr in erster Linie mit steigendem Einkommen verbunden ist. Lebenslanges Lernen ist vielmehr eine Notwendigkeit, um im Konkurrenzkampf am Arbeitsmarkt bestehen zu können.

Während in der ersten Phase der Ziel 4-Interventionen zunächst eine Konzentration bei der Teilnehmerauswahl auf Führungskräfte und „betriebliche Leistungsträger“ erfolgte, kam es in der zweiten Phase zu einer breiteren Ausrichtung auf alle betrieblichen Gruppen. Dieses Phasenkonzept wurde von den Evaluatoren als sinnvoll eingeschätzt, weil damit die Möglichkeit - auch für die Projektträger - verbunden war, die für die neue Förderphilosophie notwendigen Erfahrungen zu sammeln. Insbesondere ging es darum, die Inhaber und Führungskräfte in KMU zunächst selbst für die Notwendigkeit der beruflichen Weiterbildung bzw. des lebenslangen Lernens zu sensibilisieren. In der zweiten Förderphase ergab sich dann folgende Verteilung der Teilnehmer und Teilnehmerinnen:

- Kaufmännische Fachkräfte 30 %
- Facharbeiter 17 %
- Führungskräfte 14 %
- Un- und Angelernte 11 %
- Meister/Vorarbeiter 9 %
- Ausbilder 3 %
- Unternehmensinhaber 2 %
- Sonstige 14 %

Positiv ist hervorzuheben, dass in der zweiten Phase insbesondere Facharbeiter, aber auch Un- und Angelernte verstärkt in die Weiterbildungsprogramme einbezogen wurden.

Um die Vorteile der speziellen Ziel 4-Strategie im Vergleich zu anderen Bildungsmaßnahmen und Organisationsentwicklungskonzepten systematisch erfassen zu können, wurde im Rahmen der Evaluation u.a. eine Vergleichsgruppenanalyse bei nicht Ziel 4-geförderten Unternehmen durchgeführt. Nachstehend werden erste Ergebnisse dieser Untersuchung, die sich auf die Ziel 4-Förderung im Bundesland NRW konzentrieren, kurz beschrieben. Die Beschäftigungsentwicklung von Unternehmen ist eng an betriebswirtschaftliche Kennzahlen und deren Entwicklung geknüpft⁴⁶. Von entscheidender Bedeutung sind die Ertragslage und -entwicklung, der Umsatz und dessen Entwicklung sowie Art und Niveau der getätigten Investitionen.

Bezogen auf die Ertragsentwicklung ergaben sich folgende Befunde: Im Zeitraum von 1996 bis 1998 hat sich bei 32 % aller Unternehmen die Ertragssituation verbessert, bei 41 % ist sie in etwa gleich geblieben und bei 28 % sind die Erträge zurückgegangen. Ziel 4-Unternehmen schneiden bei der Ertragsentwicklung am besten ab, d.h. sie konnten im fraglichen Zeitraum ihre Ertragslage am häufigsten verbessern (41 % zu 32 % aller befragten Unternehmen) (vgl. Tabelle 2-17).

Tabelle 2-17: Ertragsentwicklung der Unternehmen 1996 bis 1998
- in Prozent -

Ertragsentwicklung	Vergleichsgruppen		Ziel 4	Gesamt
	mit Weiterbildung	ohne Weiterbildung		
verbessert	31 %	22 %	41 %	32 %
gleich geblieben	36 %	61 %	33 %	41 %
verschlechtert	33 %	17 %	26 %	28 %

Quelle: ISG-Befragung von Ziel 4-Unternehmen, Vergleichsgruppenbefragungen 1999

Die Beschäftigungswirkungen investiver oder auch humankapitalbezogener Maßnahmen zeigen sich bekanntermaßen erst mit zeitlicher Verzögerung. Dies gilt auch für die Auswirkungen der Ziel 4-

⁴⁶ Siehe hierzu u.a. Fraunhofer Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung (Hrsg.): Mitteilungen aus der Produktionsinnovations-erhebung, verschiedene Ausgaben, Karlsruhe; Schmalholz, H.; Penzkofer, H.: Innovation in Deutschland - Ergebnisse des ifo-Innovationstests nach der neuen Klassifikation der Wirtschaftszweige. In: ifo-Schnelldienst 5/99; Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Zukunftsperspektiven der deutschen Wirtschaft - Innovationsaktivitäten im Verarbeitenden Gewerbe, Kurzfassung, Mannheim 1999; Dies. (Hrsg.): Zukunftsperspektiven der deutschen Wirtschaft - Innovationsaktivitäten im Dienstleistungssektor, Kurzfassung, Mannheim 1999.

Maßnahmen auf die Beschäftigungssituation. Aus Tabelle 2-18 geht hervor, dass Ziel 4-geförderte Unternehmen in den Jahren 1996 bis 1998 per saldo häufiger das Beschäftigungsniveau ausgeweitet haben als die Unternehmen der Vergleichsgruppe. Deutlich wird der Unterschied vor allem hinsichtlich der Unternehmen aus der Vergleichsgruppe, die im gleichen Zeitraum wie die Ziel 4-geförderten Unternehmen ebenfalls Weiterbildungsmaßnahmen durchgeführt haben. Während per saldo 12 % der Ziel 4-Unternehmen die Beschäftigung erhöht haben, haben per saldo von der Vergleichsgruppe 3 % den Beschäftigungsstand verringert. Eine Sondersituation ist bei den Unternehmen der Vergleichsgruppe gegeben, die in den vergangenen Jahren nicht in Weiterbildung investiert haben. Diese haben zwar - wie oben bereits gezeigt wurde - ihre Ertragslage unterdurchschnittlich verbessern können, weisen jedoch insgesamt die beste Beschäftigungsentwicklung auf. Dieses auf den ersten Blick kuriose Ergebnis ist - wie weitergehende Analysen gezeigt haben - darauf zurückzuführen, dass es sich dabei überwiegend um Unternehmen handelt, deren Ausgangssituation vor einigen Jahren deutlich besser war als die der Ziel 4- und der anderen weiterbildungsaktiven Unternehmen.

Tabelle 2-18: Beschäftigungsentwicklung 1996 bis 1998
- in Prozent -

Beschäftigung	Vergleichsgruppen		Ziel 4	Gesamt
	Mit Weiterbildung	ohne Weiterbildung		
Zunahme	40 %	47 %	48 %	43 %
keine Veränderung	17 %	23 %	16 %	18 %
Abnahme	43 %	30 %	36 %	39 %

Quelle: ISG-Befragung von Ziel 4-Unternehmen, Vergleichsgruppenbefragungen, 1999

Zusammenfassend lässt sich zu den speziellen Wirkungen der Ziel 4-Fördermaßnahmen festhalten: Positive Effekte bezüglich Ertrags-, Umsatz-, Investitions- und Beschäftigungsentwicklung traten bei den geförderten Unternehmen erst gegen Ende des Beobachtungszeitraumes auf, vor allem weil zu Beginn der Förderung substanzielle Anpassungserfordernisse bestanden. Diese Effekte waren jedoch höher als bei nicht geförderten Unternehmen, die sich in der Ausgangsphase in einer vergleichbaren Situation befunden haben. Die Teilnahme an einer Ziel 4-Maßnahme führt nach einer gewissen Konsolidierungs- und Wirkungsphase zu einer Verbesserung der für die Beschäftigung entscheidenden Parameter. Damit kann der Ziel 4-Förderung eine insgesamt hohe Wirkung und Effektivität bescheinigt werden.

2.6.3 Fördermaßnahmen im Ziel 1

ESF-BA-Programm

ESF-Mittel des Bundes wurden in der Förderperiode 1994 bis 1999 überwiegend mit Hilfe des ESF-BA-Programms („AFG-Plus“) umgesetzt. Bis Ende 1998 sind im ESF-BA-Programm 115.000 Personen (ohne zusätzliche Fälle sozialpädagogischer Betreuung) gefördert worden, darunter 107.000 Arbeitslose mit dem Ziel der beruflichen Weiterbildung. Insgesamt wurden bis Ende 1998 ESF-Mittel in Höhe von rd. 0,8 Mrd. DM verausgabt.⁴⁷

⁴⁷ Vgl. Deeke, A.: Vier Jahre ESF-BA-Programm. Die Umsetzung der ergänzenden Förderung zum AFG und SGB III aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF), IAB-Werkstattbericht Nr. 17 vom 30.09.1999

Erste Ergebnisse bundesweiter Befragungen geförderter Personen durch das IAB zeigen⁴⁸, dass von den Eintritten des Jahres 1996, die die unterschiedlichen Maßnahmen in der Zeit bis 1998 regulär beendet haben, im Ziel 1-Gebiet im sechsten Monat nach Austritt insgesamt 32,1 Prozent erwerbstätig waren. Dieses Ergebnis entspricht ungefähr dem Verbleib anderer Teilnehmer und Teilnehmerinnen im Rahmen des SGB III (ohne ESF).

Die Förderung der Beschäftigungsaufnahme (Verlängerung der gesetzlichen Eingliederungshilfen) ist bis Ende 1998 mit rd. 3.400 Personen im Ziel 1-Gebiet nur in geringem Umfang realisiert worden. Es zeigt sich, dass dieses Angebot an Betriebe in der Praxis kaum angenommen wird.

Die zur gesetzlichen Förderung ergänzende Unterstützung Arbeitsloser bei Existenzgründungen ist erst 1998 angelaufen (2.500 Zugänge in Qualifizierungs- und Coachingmaßnahmen im Ziel 1-Gebiet). Naturgemäß kann eine Evaluierung der Wirkungen erst nach einiger Zeit erfolgen, steht also derzeit noch aus.

Die Förderung der Qualifizierung in Kurzarbeit ist nicht in dem Umfang erfolgt, wie in den Planungspapieren von 1994 kalkuliert. Dies ist darauf zurückzuführen, dass, nachdem in Ostdeutschland unmittelbar nach der Wiedervereinigung die Zahl der Arbeitnehmer in Kurzarbeit-Null und die Zahl der kurzarbeitenden Betriebe sehr hoch war, in den Folgejahren Kurzarbeit nur noch von sehr geringer Bedeutung war, sodass das Förderpotenzial erheblich schrumpfte. Bis Ende 1998 wurden im Ziel 1-Gebiet rd. 2.000 Personen in Kurzarbeit qualifiziert. Erste Untersuchungen haben ergeben, dass dieses Instrument in den betrieblichen Einzelfällen eine wichtige Hilfe für die Betroffenen im Strukturwandel darstellt.

Die Stärke des ESF-Bundesprogramms lag insbesondere darin, dass Personen, die mit dem „normalen“ gesetzlichen Förderinstrumentarium nicht erreicht werden können, eine Chance zur beruflichen Wiedereingliederung erhalten und zu diesem Zweck auch ergänzende Betreuungsmaßnahmen eingesetzt werden können. Dieser Ansatz sollte zukünftig weiterverfolgt werden. Das Gleiche gilt für die Beratung und das Coaching, da in den neuen Ländern über ein Drittel aller Gründer und Gründerinnen aus der Arbeitslosigkeit kommt.

Förderung der Erstausbildung von Jugendlichen aus dem ESF-Programm des Bundes und der Länder

Die Förderung der Erstausbildung für Jugendliche spielt im laufenden Förderzeitraum sowohl für das Bundes-OP als auch für die Länderprogramme eine herausragende Rolle. In der gesamten Förderperiode wurden mit Mitteln des ESF (bis Ende 1998) für rund 250.000 Jugendliche Ausbildungsplätze zur Verfügung gestellt.

Der Bund und die Länder führten die Gemeinschaftsinitiative zur Schaffung außerbetrieblicher Ausbildungsplätze für nicht vermittelte Bewerber (GI Ost) gemeinsam durch. Der Bund hat hierfür knapp 500 Mio. DM an ESF-Mitteln zur Verfügung gestellt. Die Länder unterstützten die berufliche

⁴⁸ Vgl. Deeke, A., Hülsler, O., Schuler, W.: Maßnahmeerfolg und Verbleib von Teilnehmerinnen und Teilnehmern an Qualifizierungsmaßnahmen des ESF-BA-Programms, IAB-Projektbericht, Juni 1999, Nürnberg

Erstausbildung darüber hinaus aus umfangreichen eigenen Programmen, in deren Mittelpunkt die Förderung betrieblicher Ausbildungsplätze und überbetrieblicher Lehrgänge steht. Darüber hinaus wurde das Jugendsofortprogramm der neuen Bundesregierung, das seit dem 1.1.1999 läuft und zwischenzeitlich 188.000 Jugendliche erreicht hat, mit 799 Mio. DM ESF-Mitteln des Bundes kofinanziert, davon entfallen nicht weniger als 641 Mio. DM auf die neuen Bundesländer. Der ESF hat hier im Sinne der Leitlinien 1 und 8 einen wesentlichen Beitrag zur Bekämpfung und Verhinderung der Jugendarbeitslosigkeit geleistet. Das Programm wird deshalb auch im Jahr 2000 fortgesetzt.

Mit der von 1993 bis 1995 aus Mitteln des ESF unterstützten GI Ost wurden insgesamt knapp 39.000 Jugendliche erreicht, wobei der Anteil weiblicher Jugendlicher konstant bei über zwei Dritteln lag. Auf diese Weise konnten erhebliche arbeitsmarktpolitische Entlastungseffekte im deutschen Ziel 1-Gebiet erreicht werden, die Quote arbeitsloser Jugendlicher ist um ca. 3 Prozentpunkte vermindert worden. Zugleich wurde ein wesentlicher Beitrag zur Verbesserung der Ausbildungschancen von Mädchen und jungen Frauen geleistet, die an der betrieblichen Ausbildung bislang zu wenig partizipieren.

Zwar ist unmittelbar nach Beendigung der außerbetrieblichen Ausbildung die Mehrzahl der Teilnehmer und Teilnehmerinnen arbeitslos. Erhebungen der Evaluatoren zeigen aber, dass sich die Erwerbssituation der Teilnehmer im weiteren Verlauf deutlich verbessert und der der Absolventen von betrieblicher Ausbildung stark annähert. Sechs Monate nach Beendigung der außerbetrieblichen Ausbildung sind 40 % der Teilnehmer und Teilnehmerinnen erwerbstätig und nach zwei Jahren 55 %. Die Evaluierung macht deutlich, dass die außerbetriebliche Ausbildung - anders als in der öffentlichen Diskussion zum Teil behauptet - durchaus geeignet ist, den Teilnehmern die Integration in das Erwerbsleben zu ermöglichen. Allerdings benötigen die geförderten Jugendlichen für die Integration im Durchschnitt längere Zeit als diejenigen mit betrieblicher Ausbildung. Auch zwei Jahre nach Abschluss der Ausbildung sind sie noch stärker von Arbeitslosigkeit betroffen. Diese Ergebnisse unterstreichen die Notwendigkeit von Förderansätzen an der 2. Schwelle, wie sie aus den ESF-Programmen der Länder umgesetzt wurden.

Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose

Die Qualifizierung von Arbeitslosen stand in allen Länderprogrammen mit an vorderster Stelle des Maßnahmenpektrums. Insgesamt dürften durch solche Maßnahmen, die teilweise in Kombination mit beschäftigungsfördernden Unterstützungsangeboten durchgeführt wurden, etwa 350.000 Personen in den alten Ländern erreicht worden sein. Überwiegend wurden diese Qualifizierungsmaßnahmen durch betriebliche Praktika ergänzt (zwischen 70 % und 90 % in den jeweiligen Programmen). Die Erfolge dieser Maßnahmen schwanken in Abhängigkeit vom Maßnahmetyp sowie der Zielgruppen. Folgende Integrationsquoten (6 Monate nach Maßnahmeende) wurden ermittelt:

Tabelle 2-19: Integrationsquoten nach Maßnahmearten in Prozent der Teilnehmer

Maßnahmeart	Integrationsquoten
Klassische Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose	40 % bis 51 %
Spezielle Maßnahmen für Langzeitarbeitslose	38 % bis 44 %
Kombinierte Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen	30 % bis 40 %

Einstellungsbeihilfen und Lohnkostenzuschüsse

In allen neuen Ländern wurde der Übergang von Arbeitslosen oder Jugendlichen an der 2. Schwelle durch Einstellungsbeihilfen gefördert, insgesamt dürften durch solche Maßnahmen knapp 10.000 Personen gefördert worden sein. Ziel dieser Maßnahmen ist, Einstellungsbarrieren bei Arbeitgebern abzubauen und Nachteile - z.B. mangelnde Berufserfahrung der Arbeitslosen, Leistungseinschränkungen von behinderten Menschen bzw. die geringere Arbeitsproduktivität dieser Personen - zu kompensieren.

Nach den Ergebnissen verschiedener Evaluierungsstudien konnten durch solche Instrumente zwischen 50 % und 70 % der geförderten Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen längerfristig in Arbeit gebracht werden. Nach den Ergebnissen einer Studie aus Brandenburg wären 25 % der Arbeitnehmer auch ohne die Förderung eingestellt worden. Auf die Förderung können damit 75 % der Einstellungen zurückgeführt werden, wobei die Effekte der Förderung weniger in der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze als darin liegen, Zielgruppen in Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu integrieren, die ansonsten bei Einstellungsentscheidungen der Unternehmen nur geringe Chancen haben.

Berufsbegleitende Weiterbildung

Alle Länder haben ESF-Mittel zur Förderung einer arbeitsnah gestalteten Qualifizierung zur Stabilisierung und Sicherung von Arbeitsplätzen in KMU eingesetzt. Die Bildungsmaßnahmen sollen in betriebliche Entwicklungskonzepte eingebettet sein. Inhaltliche Schwerpunkte waren u.a. Verbesserungen der Kenntnisse in den Bereichen Absatz, Marketing, Vertrieb, Markteinführung sowie Managementkompetenzen (insbesondere auch hinsichtlich Personal- und Organisationsentwicklung). Die Zahl der geförderten Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen wird (bis Ende 1998) auf rd. 40.000 bis 50.000 beziffert. Die im Rahmen der Evaluierung der KMU-Qualifizierung in Brandenburg durchgeführte Befragung der geförderten Unternehmen ergab, dass aus Unternehmenssicht unmittelbare Wirkungen der Maßnahmen vor allem hinsichtlich des flexibleren Einsatzes von Arbeitskräften und der effizienteren Arbeitsorganisation bestehen:

Die im Rahmen der Evaluation der Programme zur berufsbegleitenden Weiterbildung in Sachsen befragten KMU bewerteten den Nutzen der Verbesserung des Humankapitals und der Organisation wie folgt (kurz- und mittelfristig erwartete Effekte):

- Verbesserung des Qualifikationsstandes der Mitarbeiter/innen 58 % der KMU
- Erhöhung der Arbeitsproduktivität 51 % der KMU
- Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit 47 % der KMU
- Erhöhung der Problemlösungskompetenz der Mitarbeiter/innen 43 % der KMU
- Erhöhung der Motivation der Mitarbeiter/innen 42 % der KMU
- Sicherung von Arbeitsplätzen 34 % der KMU
- Verbesserte Kundenorientierung 30 % der KMU
- Bessere Möglichkeiten, IuK-Technologien zu nutzen 24 % der KMU

Tabelle 2-20: Effekte der Ziel 1-Förderung bei den Unternehmen

	Anteil der geförderten Unternehmen		
	Effekte bereits zu beobachten	Effekte zu erwarten	Programm ohne Einfluss
höhere Wettbewerbsfähigkeit	41,0 %	41,6 %	17,4 %
verbesserte Innovationsfähigkeit	27,0 %	32,6 %	40,4 %
flexibler Einsatz der Arbeitskräfte	64,4 %	15,4 %	20,2 %
Kostensenkung	33,4 %	33,1 %	33,4 %
Erhöhung des Absatzes	23,3 %	40,2 %	36,6 %
effizientere Arbeitsorganisation	66,6 %	14,6 %	18,8 %
einfachere Einführung neuer Technologien	27,3 %	28,1 %	44,7 %
stärkere Kooperation mit anderen Betrieben	8,7 %	17,1 %	74,2 %

Existenzgründerförderung

Als Unterstützung von Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit konnte in der aktuellen Förderperiode ein wesentlicher Beitrag zur Minderung der Arbeitslosigkeit geleistet werden. Insgesamt dürften rd. 50.000 Gründer durch den ESF unterstützt worden sein. Die im Rahmen der Evaluierung der ESF-Interventionen in Thüringen durchgeführten Untersuchungen ermittelten eine hohe Stabilitätsrate der Gründungen - ca. 80 % der Gründungen des Jahres 1994 hatten nach fünf Jahren noch Bestand. Die geförderten Gründer und Gründerinnen haben zwischen 0,7 (Thüringen) und 2,7 (Mecklenburg-Vorpommern) zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen. Insgesamt wurden durch die ESF-Gründungsförderung ca. 130.000 bis 140.000 zusätzliche Arbeitsplätze eingerichtet (einschl. der Gründer).

Die Evaluationen kommen daher bezüglich der Gründungsförderung zu folgendem Ergebnis: Auch unter Berücksichtigung der gescheiterten Existenzgründungen und von Mitnahmeeffekten war mit der Gründungsförderung ein erheblicher beschäftigungspolitischer Erfolg verbunden. Gleichzeitig ist diese Fördermaßnahme im Vergleich zu anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen/Programmen vergleichsweise kostengünstig bzw. effizient.

Berücksichtigung von Frauen

Frauen wurden in den Programmen des Bundes und der Länder zumindest in Höhe ihres Anteils an den Arbeitslosen gefördert. Da in den neuen Ländern über die Hälfte aller Arbeitslosen Frauen sind, bedeutet dies, dass auch mehr als die Hälfte der Teilnehmer an den aus den ESF-Programmen des Bundes und der Länder in Ziel 1-geförderten Maßnahmen Frauen sind.

Die Einbeziehung von Frauen konnte im Verlauf der Förderperiode gesteigert werden. Allerdings gelang es nicht in allen Programmen, Frauen entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen zu fördern. Zudem bestehen hinsichtlich des Frauenanteils Unterschiede zwischen den Maßnahmetypen: Während Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung hohe Frauenanteile aufweisen, sind Frauen an der Existenzförderung und an der Förderung der betrieblichen Ausbildung noch unterrepräsentiert.

2.6.4 Die Wirkungen der Gemeinschaftsinitiative BESCHÄFTIGUNG

Im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative GI BESCHÄFTIGUNG wurden seit Beginn des Förderzeitraums im Jahr 1995 bislang 648 Projekte gefördert. Die meisten Projekte (46 %) bieten Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen an, ein knappes Viertel (24 %) unterstützt die Schaffung von Arbeitsplätzen oder die Gründung selbstständiger Existenzen, ein Fünftel führt Maßnahmen zur beruflichen Orientierung und Vorbereitung durch. Schulungen von Multiplikatoren und Multiplikatorinnen betreiben 6,3 % der Projekte und 4,6 % bieten Beratungen an. Allerdings kombiniert ein großer Teil der Projekte auch die verschiedenen Elemente der beruflichen Integration.

Insgesamt wird die GI BESCHÄFTIGUNG während ihrer gesamten Laufzeit etwa 66.000 Teilnehmer und Teilnehmerinnen erreichen. Davon entfallen ca. 35.000 auf die unmittelbaren beruflichen Fördermaßnahmen (je ein Drittel auf Berufsvorbereitung, Qualifizierung und Vermittlung in Arbeit). Die Zahl der Beratungsfälle beläuft sich auf ca. 23.000 Personen, als Multiplikatoren und Multiplikatorinnen kommen noch etwa 7.200 Teilnehmer und Teilnehmerinnen hinzu.

Insgesamt werden die angestrebten Zielgruppen von den GI-Projekten erreicht. Stark vertreten sind Berufsrückkehrerinnen und Existenzgründerinnen (NOW), psychisch Behinderte (HORIZON), Migranten und Migrantinnen, Haftentlassene (INTEGRA) und lernbeeinträchtigte Jugendliche (YOUTHSTART). Geringe Anteile entfallen auf weibliche Führungskräfte (NOW), geistig Behinderte (HORIZON) und Obdachlose (INTEGRA). Für das Gesamtprogramm wird eine angemessene Beteiligung von Frauen erreicht, doch sind Frauen in den Aktionsbereichen YOUTHSTART und INTEGRA mit jeweils 35 % der Teilnehmer klar unterrepräsentiert. Zurückzuführen ist dies auf geringe Frauenanteile in den Maßnahmen für Haftentlassene und jugendliche Migranten.

Überwiegend weisen die Teilnehmer und Teilnehmerinnen der GI BESCHÄFTIGUNG relativ geringe schulische und berufliche Eingangsqualifikationen auf. Dementsprechend niedrig ist die Quote der Teilnehmer und Teilnehmerinnen, die im Verlauf des Programms einen anerkannten schulischen oder beruflichen Abschluss erzielen (18 %). Günstiger stellt sich der Verbleib der Teilnehmer und Teilnehmerinnen sechs Monate nach Abschluss der Maßnahmen dar: 25 % der Befragten waren arbeitslos, 43 % hatten eine Beschäftigung gefunden, darunter 3 % als Selbstständige und 11 % in öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahmen. Weitere 22 % der Teilnehmer und Teilnehmerinnen (darunter insbesondere Jugendliche) waren in eine berufliche Erstausbildung oder eine weitere Qualifizierungsmaßnahme eingetreten. Damit haben die Projekte der GI BESCHÄFTIGUNG - auch im Vergleich mit Maßnahmen der Regelförderung (Fortbildungs- und Umschulungs-Maßnahmen nach SGB III bzw. ESF-Ziel 3-Maßnahmen) - eindeutig positive Verbleibsergebnisse erzielt.

Zum Teil können hierfür die innovativen Ansätze, die in der GI BESCHÄFTIGUNG entwickelt und erprobt worden sind, als ursächlich angesehen werden. Ein wichtiger Faktor ist die Arbeitsmarktnähe der Projekte, die sich an der starken Gewichtung von Betriebspraktika, einer Orientierung der Projekte an konkreten Qualifizierungsbedarfen der regionalen Arbeitsmärkte und an der häufigen Kombination von Vermittlungsaktivitäten mit Qualifizierung festmachen lässt. Auch weisen viele Projekte im Bereich der neuen IuK-Technologien gute Verbleibsergebnisse auf.

Wenn auch der Einfluss der Projektinnovationen auf die Verbleibsergebnisse nicht durchgängig nachweisbar ist, sind in der GI BESCHÄFTIGUNG insgesamt eine Vielzahl von Innovationen entwickelt worden. Prozessorientierte Innovationen, hierunter fällt vor allem die Entwicklung von pädagogisch-didaktischen Konzepten zur Motivierung und Qualifizierung der Zielgruppen, kommen mit 43 % am häufigsten vor. Danach folgen kontextorientierte Innovationen (34 %), bei denen der Aufbau von lokalen Netzwerken und Kooperationen mit anderen Akteuren der Berufsbildungs- und Arbeitsmarktpolitik im Vordergrund steht. Etwas seltener wurden zielorientierte Innovationen angestrebt (24 %), mit denen z.B. neue Qualifikationsprofile in zukunftsfähigen Berufsfeldern erprobt worden sind. Neue IuK-Technologien waren sowohl Ziel als auch Mittel der Qualifizierung.

Die transnationalen Aktivitäten üben im Programmverlauf zunehmend Einfluss auf die Entwicklung von Innovationen aus. Bestand die transnationale Kooperation während der ersten Förderperiode häufig in einem allgemeinen Informations- und Erfahrungsaustausch, sind die transnationalen Vorhaben der zweiten Förderperiode tendenziell als zielgerichteter und anspruchsvoller zu klassifizieren. Nicht zuletzt dürfte dies auf die Fortsetzung vieler Partnerschaften aus der ersten Förderperiode zurückführbar sein. Nachteilig auf die transnationale Zusammenarbeit wirkt sich die nach wie vor mangelnde zeitliche Synchronisation des Programms zwischen den Mitgliedstaaten aus.

In der Verbreitung ihrer Ergebnisse (Dissemination) sind die Projekte der GI BESCHÄFTIGUNG rege aktiv, doch finden die entwickelten Innovationen am häufigsten in der internen Organisation des Projektträgers Verwendung; dies trifft für 82 % der Projekte zu. In die lokale Berufsbildungs- und Arbeitsmarktförderung sind 43 % der Projektinnovationen eingeflossen, während ein Mainstreaming in die nationale Arbeitsmarktpolitik relativ selten erfolgt ist. So hat das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung z.B. die positiven Erfahrungen mit Integrationsfirmen und -diensten für Behinderte im Aktionsbereich HORIZON aufgegriffen und ein Modellprogramm aufgelegt, mit dem diese Ansätze zur beruflichen Integration Behinderter bundesweit erprobt und weiterentwickelt werden sollen.

Insgesamt hat die GI BESCHÄFTIGUNG zwar weniger als Motor, aber doch als „Testraum“ und als „Katalysator“ für innovative Entwicklungen fungiert. NOW hat z.B. in starkem Maße die Berücksichtigung der besonderen Belange von Frauen bei Existenzgründungen forciert, und YOUTHSTART hat wichtige inhaltliche Grundlagen für das Sofortprogramm der Bundesregierung zur Förderung der beruflichen Eingliederung von Jugendlichen gelegt. Ob noch weitere Projektinnovationen in die Regelförderung Eingang finden, wird wesentlich von einer Verstärkung der Mainstreaming-Aktivitäten abhängen. Insbesondere auf Ebene der Länder hat nicht zuletzt die ESF-Programmplanung für die Förderperiode 2000-2006 dazu beigetragen, die Möglichkeiten des Transfers von GI-Erfahrungen in die Regelförderung neu auszuloten.

2.6.5 Die Wirkungen der Gemeinschaftsinitiative ADAPT

Die traditionelle Bildungs- und Weiterbildungslandschaft in Deutschland ist durch feste Bildungsinstitutionen und zentrale Schulungsaktivitäten, die in Seminarform durchgeführt werden, geprägt. Eine beschleunigte technologische Entwicklung sowie der rasante Wandel in Wirtschaft und Gesellschaft haben diese traditionellen Formen des Lernens in Frage gestellt. Sie gelten als zu starr, zu teuer und

als zu ineffektiv. Neuere Erkenntnisse lassen daher eine Zusammenführung der Lern- und Arbeitsvorgänge sinnvoll erscheinen.

Für die einzelnen Arbeitnehmer steht eine Verbesserung der persönlichen Arbeits- und Beschäftigungschancen im Vordergrund. Sie müssen ihre beruflichen Kompetenzen laufend aktualisieren, obwohl hierfür immer weniger Zeit zur Verfügung steht. Jegliche Form des unspezifischen Vorratslernens trifft daher auf wenig Gegenliebe. Abhilfe könnten arbeitsplatznahe Weiterbildungsformen schaffen, die nach Form und Inhalt auf den unmittelbaren Bedarf zugeschnitten sind. Zentrales Ziel der GI ADAPT ist daher die Verbesserung der Weiterbildungspraxis, die Förderung des lebenslangen Lernens und die Entwicklung neuer Weiterbildungssysteme und -module, vor allem aber eine stärkere Verbindung von Arbeit und Lernen.

Durch die GI ADAPT werden in der gesamten Förderperiode insgesamt rd. 73.000 Arbeitskräfte und 15.000 Unternehmen - überwiegend KMU - gefördert. 42 % der betrieblichen Teilnehmer gehören der Gruppe der Führungskräfte, Manager und Unternehmer an. Sie sind damit fast ebenso stark vertreten wie Meister/Vorarbeiter/Anleiter (17 %), Facharbeiter (15 %) und kaufmännische Fachkräfte (14 %) zusammen.

Der Nutzen der ADAPT-Projekte wird von den beteiligten Arbeitskräften und Unternehmen als hoch bewertet: Knapp drei Viertel der Unternehmen konnten durch die ADAPT-Teilnahme bestehende Defizite (zumindest teilweise) abbauen. Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht bleibt festzuhalten, dass in mehr als einem Drittel der ADAPT-Unternehmen zusätzliche Arbeitsplätze entstanden sind, in 9 % sogar in großem Umfang. Das Ziel der Sicherung von Arbeitsplätzen wurde in über der Hälfte der Betriebe erreicht. Dieses Ergebnis übertrifft deutlich die Erwartungen.

Besonders hervorzuheben ist auch die Zunahme der Erwerbstätigkeit unter den ADAPT-Teilnehmern. Der Anteil der Beschäftigten stieg im Verlaufe der Projekte von 88 % auf 91 % aller Teilnehmer an, während der Anteil der Arbeitslosen von 9 % auf 4 % geschmolzen ist: Rund 66 % der Personen, die bei Projektbeginn arbeitslos waren, sind heute beschäftigt.

Der Innovationsgrad der Projekte, also der eingesetzten Methoden, Inhalte und Lösungen der GI ADAPT, gilt als zentraler Vorteil dieses Programms: Rund drei Viertel der Betriebe bewerten den Innovationsgrad von ADAPT als hoch. Die Maßnahmen haben folglich dazu beigetragen, die bestehenden Probleme zu lösen.

Die große Wirtschafts- und damit Praxisnähe der ADAPT-Maßnahmen wird von den Evaluatoren als wesentlicher Grund für die bisher positive Zwischenbilanz der Gemeinschaftsinitiative genannt: In beiden Förderphasen sind die Maßnahmen jeweils zu einem Drittel auf Anregung einzelner Unternehmen, zu einem weiteren Drittel in Kooperation mit Kammern und Verbänden entstanden.

Die GI ADAPT weist keine Branchenkonzentration auf, sondern versucht, branchenübergreifend Lösungen für bestehende Anpassungsprobleme - vor allem auch in KMU - zu finden. Während in der ersten Förderperiode noch die Industrie einen Schwerpunkt der Projekte darstellte, sind die neuen

Projekte der zweiten Förderphase vorrangig auf den Dienstleistungsbereich ausgerichtet. Der Trend zur Dienstleistungsgesellschaft ist vor allem von den Projektträgern, die ADAPT-BIS-Themen besetzen, aufgegriffen worden.

Ein Schwerpunkt der auslaufenden Förderperiode sollte nach Einschätzung der Evaluatoren in der verstärkten Dissemination der Projektergebnisse bestehen, hier besteht derzeit noch Handlungsbedarf. Ziel sollte es sein, den Erfahrungsaustausch zu intensivieren sowie die erprobten Methoden und Materialien zur „Marktreife“ weiterzuentwickeln, d.h. Bildungsträgern, weiterbildungsinteressierten KMU und ihren Beschäftigten, aber auch den Verantwortlichen für die Arbeitsmarktpolitik in Bund und Ländern zugänglich zu machen. Wie bei Ziel 4 hat sich auch bei ADAPT herausgestellt, dass die praxis- und betriebsnahe Durchführung von Weiterbildungsmaßnahmen zu einer Qualitätsverbesserung der Bildungsangebote für Arbeitslose führt. Damit haben ADAPT und Ziel 4 insgesamt gesehen zu einer Qualitätsverbesserung im Bereich der beruflichen Weiterbildung beigetragen.

2.6.6 Fördermaßnahmen im Ziel 5b

In Deutschland gibt es acht Ziel 5b-Programme. Gemessen am Mittelvolumen, an der Bevölkerung und an der Fläche sind das bayerische und das niedersächsische Programm die beiden größten Programme. Sie nehmen etwa zwei Drittel der Fondsmittel für die westdeutschen Ziel 5b-Gebiete in Anspruch. In der Regel besteht jedes Programm aus drei Unterprogrammen, die jeweils durch einen Fonds finanziert werden. Die Fondsmittel teilen sich insgesamt im Verhältnis 40/42/18 zwischen EAGFL/EFRE/ESF auf, wobei in einzelnen Ländern in Abhängigkeit von der regionalen Problemlage deutliche Abweichungen festzustellen sind. Die drei Unterprogramme verfolgen jeweils ähnlich lautende Ziele:

- Diversifizierung des Agrarbereichs
- Entwicklung der außerlandwirtschaftlichen Sektoren
- Entwicklung menschlicher Ressourcen.

Inhaltliche Maßnahmeschwerpunkte sind in den meisten Programmen die Dorferneuerung und die Flurbereinigung, die regionale Wirtschaftsförderung und die Qualifizierung von Personen für neue Erwerbstätigkeiten sowie der technische Umweltschutz. Für diese Maßnahmebereiche werden rund zwei Drittel der gesamten öffentlichen Ausgaben der deutschen Ziel 5b-Politik eingesetzt. In den größeren Programmen - beispielsweise in Bayern - ist eine regionale Konzentration der Fördermittel innerhalb des Fördergebiets mit sachlicher Abstimmung auf die jeweilige Problemlage der Teilgebiete festzustellen.

Wichtige Ergebnisse der Förderung sind:

- Die makroökonomischen Gesamtwirkungen der Programme wurden im betrachteten Förderzeitraum von konjunkturellen Veränderungen der Gesamtwirtschaft stark überlagert, sodass sich partielle Programmwirkungen auf der Makroebene der Ziel 5b-Gebiete nicht identifizieren lassen, wie

aus der aktuellen Entwicklung der Arbeitsmarktdaten in den Fördergebieten im Vergleich zu den Nicht-Fördergebieten bis zum Jahr 1996 zu erkennen ist.

- Direkte Wirkungen wurden in den Studien bei einer Vielzahl von Maßnahmen, insbesondere bei der Schaffung bzw. Sicherung von Arbeitsplätzen, aufgezeigt und z.T. durch Fallstudien untermauert. Auf der Maßnahmeebene lassen sich die Arbeitsplatzeffekte zusammengefasst auf über 19.500 Arbeitsplätze beziffern. Davon sind mindestens 4.300 originär geschaffen worden.
- Die Maßnahmen trugen nachweislich dazu bei, neue Erwerbs- und Einkommensalternativen innerhalb und außerhalb des Agrarsektors zu erschließen, und werden als sinnvolle Flankierung des Strukturwandels in der Landwirtschaft angesehen.
- Synergien zwischen unterschiedlichen Aktivitäten der Programme konnten in einigen Fällen - beispielsweise bei der Tourismusförderung in Verbindung mit Maßnahmen zur Infrastrukturverbesserung, Vermarktung und beruflichen Qualifizierung - identifiziert werden.

Die Evaluatoren empfehlen zur Verbesserung der Interventionen folgende Maßnahmen:

- Wegen der angespannten Arbeitsmarktlage in allen Programmregionen ist eine verstärkte Ausrichtung der Maßnahmen auf arbeitsplatzschaffende Wirkungen und auf Diversifizierung der land- und forstwirtschaftlichen Einkommens- und Erwerbsquellen zu empfehlen.
- Die Förderprioritäten zugunsten von Frauen sind auszuweiten.
- Zur Stärkung des Managements der Programme sollte man bei einigen wesentlichen Bereichen der Förderung eine Verbesserung der administrativen Entscheidungsabläufe im Rahmen bestehender Förderinstrumente anstreben.
- Ein zumindest begrenzter Wettbewerb zwischen den unterschiedlichen Landesprogrammen und den beteiligten Ressorts um die EU-Mittel könnte den Einsatz der Mittel effizienter machen.
- Die Möglichkeit des Begleitausschusses, tatsächlich die Auswahlkriterien für Projekte und Maßnahmen losgelöst von den Fachreferaten der Landesministerien festzulegen, ist in der Realität kaum gegeben. Diese Aufgabe im Kompetenzbereich der Länder sollte weiter im Sinne einer besseren Strategieverfolgung gestärkt werden. Noch wichtiger erscheint jedoch die Sicherung und Stärkung der endgültigen Entscheidungskompetenz des Begleitausschusses. Entscheidungen, die dort in Partnerschaft getroffen werden, sollten nachher nur in Ausnahmefällen noch einer Prüfung durch die EU-Kommission unterliegen.
- Die Beratung mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern bei Vorbereitung und Erstellung der Entwicklungspläne sollte durchaus beibehalten und gegebenenfalls durch Einbeziehung in die laufende Umsetzung verstärkt werden.
- Eine Verbesserung des Zusammenwirkens der beteiligten Fonds zur Erzielung von Synergieeffekten ist besonders auf der lokalen Ebene von Bedeutung. Dazu ist der Aufbau bzw. die Verstärkung schon vorhandener Organisationsstrukturen - wie beispielsweise die Entwicklungsgruppen in Bayern - unter Einbeziehung von Gebietskörperschaften unterhalb der Länderebene erforderlich, die bei der Projektauswahl beteiligt und mit Beratung der Zielgruppen sowie Koordinierung von Einzelmaßnahmen beauftragt werden.

2.6.7 Fördermaßnahmen im Ziel 2

Für den gesamten Förderzeitraum 1994-1999 standen Deutschland Ziel 2-Mittel in Höhe von rd. 1,634 Mrd. ECU zur Verfügung, darunter 480 Mio. ECU ESF-Mittel, diese Mittel flossen in die westlichen Bundesländer mit Ziel 2-Gebieten, dies sind alle Ziel 3-Länder außer Baden-Württemberg und Hamburg, also Bayern, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Berlin (gesamter Westteil), Saarland und Bremen.

NRW (772 Mio. ECU) und Berlin-West (338 Mio. ECU) sind die großen Ziel 2-Nehmerländer. Es folgen - mit jeweils rd. 100 Mio. ECU - das Saarland (105 Mio. ECU), Bremen (100 Mio. ECU) und Niedersachsen (91 Mio. ECU) sowie die übrigen Länder (jeweils zwischen 30 und 50 Mio. ECU). Alle diesen Angaben beziehen sich auf die EFRE- und ESF-Mittel der gesamten Förderperiode (1994-99).

Thematische Prioritäten: Themenschwerpunkte im EFRE-Programmteil

Die Themenschwerpunkte im Ziel 2 werden v.a. durch NRW bestimmt, auf das fast die Hälfte (rd. 47 %) aller Mittel entfallen sind. Die nordrhein-westfälische Landesregierung verfolgte eine Strategie der wirtschaftlichen Modernisierung und Strukturverbesserung, die Arbeitsplätze schaffen und dabei die Umwelt schonen soll (Zukunftsinvestitionsprogramm Arbeit und Umwelt). Die Ziel 2-Maßnahmen sollen nicht zuletzt den Strukturwandel in der Montan- und Schwerindustrie unterstützen bzw. die Beschäftigungschancen der dort ausscheidenden Personen verbessern. Nordrhein-Westfalen setzt die Prioritäten im EFRE-Programmteil bei

- der Förderung des Humankapitals
- dem Aufbau wirtschaftnaher Infrastruktur v.a. für KMU und Existenzgründer
- der Sanierung von Industriebrachen
- der Technologie- und Innovationsförderung
- der Förderung der unternehmerischen Entwicklung v.a. in KMU

In den anderen Bundesländern spielt die einzelbetriebliche Investitionsförderung (Betriebsweiterungen, Neugründungen, FuE-Aktivitäten) eine große Rolle - v.a. in finanzschwachen Ländern, die über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) hierfür eine nationale Kofinanzierung bereitstellen konnten. Andere Themenschwerpunkte wurden daher teilweise entsprechend zurückgefahren. Nicht in allen Ländern konnte das programmatische Ziel einer vorrangigen Förderung von KMU bzw. Existenzgründern erreicht werden.

Die Aktivitäten zur Verbesserung des Umweltschutzes waren vielfach auf eine Flächensanierung (Industriebrachen, Militärstandorte) gerichtet. Im Einzelfall wurde hierfür knapp die Hälfte der zur Verfügung stehenden Mittel aufgewandt. Maßnahmen eines integrierten und zukunftsgerichteten Umweltschutzes sowie entsprechende Forschungsaktivitäten waren von geringerer Bedeutung.

Soweit explizit eine Stärkung des Dienstleistungssektors vorgesehen war, wurden die zur Verfügung stehenden Mittel überwiegend zur Förderung des Fremdenverkehrs eingesetzt. Hierbei dominierten

Investitionsprojekte zur Steigerung der touristischen Attraktivität. Eine geringere Bedeutung hatte in der Regel die gezielte Förderung innovativer Dienstleistungsunternehmen, z.T. weil die entsprechenden Potenziale in der Region nicht vorhanden waren.

Für die Förderung von Forschungs- und Technologieprojekten sowie den Aufbau unterstützender Infrastrukturen für die Betriebe (Technologietransfer) wurden im Allgemeinen unter 10 % des Mittelvolumens eingesetzt. Die Themen „Chancengleichheit“ und „nachhaltige Entwicklung“ wurden ebenfalls berücksichtigt.

Themenschwerpunkte im ESF-Programmteil

Die aus dem ESF-finanzierten Ziel 2-Maßnahmen sollen den Strukturwandel v.a. durch Qualifizierungsmaßnahmen unterstützen. Im Vordergrund stehen laut den Programmdokumenten der Länder folgende Aspekte:

- die sozial- und arbeitsmarktpolitische Flankierung des wirtschaftlichen Strukturwandels
- der Ausbau einer diversifizierten Branchenstruktur im sekundären und tertiären Sektor mittels einer verstärkten Ausbildung hochqualifizierter Fachkräfte
- der Ausgleich von Wettbewerbsnachteilen bestimmter Zielgruppen am Arbeitsmarkt sowie deren berufliche (Wieder-)Eingliederung
- die Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt

Als nationale Kofinanzierung werden Mittel der Bundesanstalt für Arbeit und Landesmittel eingesetzt, die durch die Förderschwerpunkte „Berufliche Weiterbildung der von Arbeitslosigkeit Bedrohten“ und „Berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen“ des ESF-Programmteils von Ziel 2 ergänzt werden. Gefördert wurden in kleinem Umfang auch Weiterbildungsmaßnahmen für Kurzarbeiter.

Die Tatsache, dass der ESF-Programmteil von Ziel 2 häufig in separaten Landesprogrammen gebündelt wurde, macht deutlich, dass EFRE- und der ESF-Programmteil in vielen Bundesländern als separate losgelöste Aktivitäten begriffen wurden. Eine Abstimmung der thematischen Schwerpunkte erfolgte in der Regel in der Programmierungsphase. Anschließend erfolgte die Prioritätensetzung, Projektauswahl und Umsetzung weitgehend unabhängig - häufig auch deshalb, weil ESF und EFRE von verschiedenen Ressorts betreut wurden.

Vor allem der Anstieg der Arbeitslosenzahlen in den Jahren 1994/95 hat in strukturschwachen Ländern zu einer sehr starken Konzentration der Maßnahmen auf die Zielgruppe der Arbeitslosen geführt. Die berufliche Weiterbildung der *von Arbeitslosigkeit Bedrohten* wurden in einzelnen Bundesländern daraufhin stärker aus der GI RECHAR II finanziert.

Arbeitsmarktpolitische Effekte des EFRE

Eine Bestimmung der arbeitsmarktpolitischen Effekte des EFRE-Programmteils wird durch den Umstand erschwert, dass viele Maßnahmen die Voraussetzungen für unternehmerische Aktivitäten

verbessern und Arbeitsplatzeffekte nur indirekt bzw. langfristig eintreten. Auswirkungen auf die makroökonomischen Kenngrößen lassen sich - auch wegen des beschränkten Finanzvolumens und der räumlich bzw. betrieblich eingegrenzten Wirkung - in der Regel nicht ermitteln. Quantitativ sind nur die *direkten* Arbeitsplatzeffekte relativ zuverlässig abschätzbar.

Von besonderem Interesse ist wiederum Nordrhein-Westfalen als bedeutendstes Nehmerland. Eine unmittelbare arbeitsmarktpolitische Relevanz hatten (gemessen am Fördervolumen) knapp 40 % der EFRE-Maßnahmen in NRW. Darunter sind zunächst die Qualifizierungs-, Beschäftigungs- und die hieraus kombinierten Maßnahmen, deren arbeitsmarktpolitische Relevanz unbestritten ist (rd. ¼ des EFRE-Volumens). Bezieht man weiterhin die investiven Ausgaben für Aus- und Weiterbildungsstätten sowie für Beschäftigungsinitiativen und -projekte ein (13,2 %), so sind insgesamt 38,5 % der budgetierten EFRE-Mittel arbeitsmarktrelevant. Im weitesten Sinne wären dann noch geförderte Bildungs- und Beratungsangebote für Betriebe mit ihren Rückwirkungen auf Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung zu berücksichtigen.

Konkrete Angaben zur Zahl der geschaffenen und gesicherten Arbeitsplätze liegen nur vereinzelt vor. So wurden in Bremen im Rahmen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung aus Ziel 2, die als Verstärkung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) fungiert, im Zeitraum 1996-98 rd. 400 Arbeitsplätze *direkt* gesichert und rd. 145 neu geschaffen (Nettobeschäftigungseffekte). Indirekt wurden zusätzlich rd. 160 Arbeitsplätze geschaffen. Weitere Beschäftigungseffekte resultierten in Bremen aus der Kofinanzierung des „Landesinvestitionsförderprogramms“ (LIP), wofür allerdings nur rd. 2,5 % der Ziel 2-Mittel gebunden wurden. Die Nettobeschäftigungseffekte beliefen sich im Zeitraum 1996-98 auf rd. 550 gesicherte und rd. 125 neu geschaffene Arbeitsplätze. Indirekt wurden ca. 200 weitere Arbeitsplätze geschaffen.

Insgesamt wurden durch die bremischen Ziel 2 Projekte (nur EFRE, 1996-98) rd. 1.600 Arbeitsplätze *direkt* geschaffen oder gesichert. Unter der Berücksichtigung von Erfahrungswerten wurde seitens der Landesevaluatoren ein *langfristig* induziertes Beschäftigungsvolumen von 1.400-1.500 Arbeitsplätzen ermittelt.

In Niedersachsen wurden im Programmschwerpunkt „Förderung der gewerblichen Wirtschaft“ 664 Arbeitsplätze und 66 Ausbildungsplätze neu *geschaffen*. Zusätzlich, so wiederum die geförderten Betriebe, wurden 18.552 Arbeitsplätze *gesichert*. Diese Zahlen müssen aber ggf. um „Mitnahmeeffekte“ bereinigt werden.

Arbeitsmarktpolitische Effekte des ESF

Die arbeitsmarktpolitischen Effekte der aus dem ESF geförderten Ziel 2-Maßnahmen unterscheiden sich - jedenfalls lt. den bisher vorliegenden Daten - nicht wesentlich von denen vergleichbarer Ziel 3- (Ziel 4-)Projekte mit Qualifizierungscharakter.

Im Saarland beispielsweise wurden in den Jahren 1994/95 insgesamt 231 Projekte erstmals bewilligt. Hierdurch konnten 4.971 Teilnehmer erreicht werden, darunter 473 *von Arbeitslosigkeit Bedrohte* und

4.478 *Arbeitslose*. Fast 90 % der geförderten Personen waren zuvor arbeitslos. Teilnehmer, die vorzeitig aus einer Maßnahme austraten (22,5 % insgesamt), gaben in mehr als der Hälfte der Fälle (53,5 %) eine Beschäftigung auf dem 1. Arbeitsmarkt als Grund an, weitere 5 % nannten den 2. Arbeitsmarkt. Die für ¼ der Teilnehmer vorliegenden Verbleibsdaten (Trägerangaben) zeigen, dass 52,1 % der Teilnehmer nach Maßnahmeende eine Beschäftigung aufnahmen - davon 42,4 % auf dem 1. Arbeitsmarkt und 9,7 % auf dem 2. Arbeitsmarkt. Rund 30 % der Teilnehmer sind arbeitslos. Der Anteil der Männer, die nach Abschluss eine Beschäftigung finden, liegt deutlich höher als bei Frauen (66,6 % ggü. 40,5 %).

Durch Ziel 2-geförderte ESF-Maßnahmen wurde der saarländische Arbeitsmarkt um 3.520 Personen entlastet. Ohne diese Entlastung hätte die Arbeitslosenquote (bezogen auf die abhängigen zivilen Erwerbspersonen) 12,5 % statt 11,7 % betragen. Fast 70 % der Teilnehmer wurden in Dienstleistungsberufen ausgebildet, nur knapp 15 % in Fertigungsberufen.

Die für Niedersachsen vorliegende Verbleibsanalyse⁴⁹ der Ziel 2-Qualifizierungsteilnehmer („Arbeitslose“ und „von Arbeitslosigkeit Bedrohte“) weist aus, dass rd. 44 % der Absolventen 3-6 Monate nach Maßnahmeende erwerbstätig sind. Weitere 6 % befinden sich in einer Qualifikationsmaßnahme. Der Anteil der Frauen in den Ziel 2-Maßnahmen ist gemessen an ihrem Beschäftigtenanteil eher gering (37,8 % ggü. 42,9 % insgesamt), wobei die Ursache v.a. in dem hohem Anteil gewerblich-technischer Kurse liegen dürfte.

Die Effekte der Ziel 2-Maßnahmen auf die jeweiligen (regionalen) Arbeitsmärkte lassen sich auch in Niedersachsen kaum nachweisen, da sie von gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen überlagert wurden. In jedem Falle konnten die Arbeitsplatzverluste in den von rückläufiger industrieller Entwicklung betroffenen Regionen noch nicht aufgefangen werden. Es sind aber punktuelle Verbesserungen feststellbar, u.a. ein Rückgang der Zahl arbeitsloser junger Menschen.

Empfehlungen

Generell sollte die „Überfrachtung“ der Programmatik mit z.T. konfliktträchtigen Zielbündeln (KMU, FuE, Innovation, Umwelt, Chancengleichheit...) vermieden werden, da ansonsten die Handlungsoptionen der Akteure zu stark eingeschränkt werden. Die Förderung von KMU, technologieorientierten Unternehmen und Frauen ist z.T. auf Schwierigkeiten gestoßen, wenn „die entsprechenden Potentiale in der Region (noch) nicht sehr groß“ waren. Daher werden moderate Zielvorgaben und v.a. ein Verzicht auf mehrdimensionale Zielbündel („alle Ziele gleichzeitig erreichen“) angeregt. Andernfalls ist die Gefahr mangelnder Programmausschöpfung groß.

Die kleinräumige und zersplitterte Festlegung der Fördergebiete erschwert die Entwicklung regionaler Entwicklungsstrategien. Auch die Auflage, dass alle Maßnahmeträger in der Region ansässig sein müssen, hat sich in der Praxis als Hindernis herausgestellt. Hier besteht Änderungsbedarf.

⁴⁹ Ausgewertet wurde von den Landesevaluatoren bislang nur rd. 1/3 der Ziel 2-Maßnahmen mit insgesamt 743 Teilnehmern.

Soweit Fördergebiete „quer“ über Kreis- und Gemeindegrenzen verteilt sind, wurden strukturelle Verwerfungen ausgelöst, die auf kommunaler Ebene zu Irritationen geführt haben. Vor allem bei Aktivitäten, die auf Kooperation angelegt sind (Technologietransfer, Qualifizierung...), sollte in bestimmten Fällen eine Förderung über die Grenzen der Zielgebiete hinweg ermöglicht werden.

Da verstreute und kleinere Maßnahmen in ihrer Wirkung oft kaum spürbar bzw. örtlich begrenzt bleiben, sollte die zukünftige Programmstruktur stärker auf herausgehobene Projekte konzentriert werden, die dann eine Initialfunktion für ein größeres Areal übernehmen können.

Die Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern spielte bislang in Ziel 2 keine herausgehobene Rolle. Allerdings bieten die geförderten Maßnahmentearten hierfür auch nur begrenzte Möglichkeiten (zumindest im EFRE). Eine verbesserte Förderung wäre v.a. über den ESF-Programmteil möglich. Weitere Ansatzpunkte böte eine Ausweitung der Existenzgründungsförderung speziell für Frauen.

Bislang erfolgte die programmatische Steuerung von Ziel 2 in den meisten Ländern auf ministerialer Ebene. Ohne eine Beteiligung regionaler Akteure gestaltet sich die Programmplanung und -umsetzung sowie eine realistische Analyse der einzelnen Fördergebiete jedoch sehr schwierig. Der Bottom-up-Ansatz, der in der offenen Ziel 2-Programmatik schon angelegt ist, sollte daher weiter ausgebaut werden. Die Landesregierungen sollten die Akteure vor Ort frühzeitiger einbinden, aktivieren und entsprechende Hilfestellungen geben, im Einzelnen:

- Formulierung von Ideen und Handlungsrichtlinien
- Schaffung/Unterstützung regionaler Umsetzungsstrukturen
- Dezentralisierung von Förderentscheidungen
- Verbesserung der Informations- und Kommunikationspolitik

Zumindest im EFRE-Programmteil besteht bei Kommunen und Unternehmen z.T. ein erheblicher Informations- und Beratungsbedarf hinsichtlich der Fördermöglichkeiten. Die regionalen Wirtschaftsförderungsinstitutionen und Banken sind hier in der Regel überfordert. Es sollten regionale Netzwerke unter Beteiligung von Banken, Kammern, Verbänden und sonstigen Akteuren aufgebaut werden, die diesen Informationsbedarf decken. Eine stärkere regionale Verankerung des EFRE-Programmteils würde im 2. Schritt auch die Möglichkeiten zur bedarfsgerechten Verzahnung von EFRE und ESF steigern.

Wegen der gravierenden Kofinanzierungsprobleme einiger Bundesländer wird eine stärkere „Kombi-Finanzierung“ unter Einbeziehung von Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit sowie andere öffentlicher und privater Institutionen angeregt.

Angesichts der im EFRE dominanten einzelbetrieblichen *Investitionsförderung* wird ein stärkeres Engagement im Bereich des Technologietransfers sowie „weicher“ Faktoren (Beratung, Schulung, Erfahrungsaustausch) vorgeschlagen. Hierdurch könnte die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe insgesamt gestärkt werden.

Zum Verhältnis von EFRE/ESF - Integration der Fonds

Die programmseitig gewünschte Integration der beiden Fonds im Ziel 2 stellt sich in der Praxis als schwierig heraus. Während der EFRE-Programmteil eine große Spannweite von Investitions-, Infrastruktur-, FuE- sowie Umweltschutzprojekten (etc.) zulässt, beschränkt sich der Beitrag des ESF im Allgemeinen auf ein arbeitsmarkt- und sozialpolitisches „Begleitprogramm“. Erschwert wird die Integration schon durch den Umstand, dass die beiden Fonds auf Landesebene in der Regel von unterschiedlichen Ressorts betreut werden. Zwar gelingt i.d.R. eine ressortübergreifende Abstimmung programmatischer Leitlinien (mit eher allgemeinem Charakter), doch enden intensivere Kooperations- und Kommunikationsbemühungen der Ressorts meist mit der Bewilligung der Fördermittel durch die EU. Fortan werden der EFRE- und ESF-Programmteil in Eigenregie umgesetzt. Synergieeffekte stellen unter diesen Umständen eine Ausnahme dar. Faktisch würde eine Integration der Fonds - also eine projektbezogene Kooperation - auch eine Koordination der Kofinanzierungsmöglichkeiten in den verschiedenen Ressorts voraussetzen. Im Einzelfalle wird dies zur unlösbaren Aufgabe - ganz abgesehen von der bürokratischen Schwerfälligkeit, die hierdurch erzeugt wird.

Auch das Konzept eines sog. „Kohärenzfonds“, der zu einer stärkeren Integration von EFRE und ESF beitragen soll, scheint nicht der „Königsweg“ zu sein. In Bremen beispielsweise sollten Investitionsprojekte (EFRE) mit entsprechenden Qualifizierungsaktivitäten (ESF) verknüpft werden, beides über den Kohärenzfonds. Tatsächlich wurde über diesen Fonds nur knapp 1 % der EFRE-Mittel gebunden, dies entspricht $\frac{1}{4}$ des ursprünglichen Mittelansatzes. Als Ursache wurde ein „Mangel an geeigneten Projekten“ angegeben. Wegen des geringen Mitteleinsatzes ist der integrative Zweck nur sehr bedingt erreicht worden. Zur Aufwertung des Kohärenzfonds wird von den Landesevaluatoren dessen Konzentration auf bestimmte Themenschwerpunkte (z.B. Umweltschutz oder Chancengleichheit) empfohlen.

Weiterhin wird die Einführung eines neuen programmatischen Schwerpunkts „Stadtentwicklung“ angeregt. Gerade in gefährdeten Stadtbezirken können Ziel 2-Aktivitäten beider Fonds sinnvoll gebündelt und Anknüpfungspunkte für deren bessere Verzahnung gefunden werden.

Da verstreute und kleinere Maßnahmen in ihrer Wirkung oft kaum spürbar bzw. örtlich begrenzt bleiben, sollte die zukünftige Programmstruktur generell auf herausgehobene Projekte konzentriert werden, die dann eine Initialfunktion für ein größeres Areal übernehmen können.

2.7 Fazit und Schlussfolgerungen für die Förderperiode 2000 bis 2006

Aus den Erfahrungen der vorangegangenen Förderperiode lassen sich für den ESF-Interventionszeitraum 2000 bis 2006 und für die Arbeitsmarktpolitik **generell** folgende Schlussfolgerungen und Empfehlungen ableiten:

- *Gezielte Unterstützung der besonderen Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik:* Die Zielgruppen, die bislang im Mittelpunkt der Förderung aus Ziel 3 standen ((Jugendliche (LL 1, 7 und 8), Langzeitarbeitslose (LL 2), Berufsrückkehrerinnen (LL 21 und 22), Ausländer und Migranten (LL 2 und 9) und ESF-Politikbereich B (von Ausgrenzung Bedrohte)), werden auch in Zukunft ohne besondere

Förderung nur geringe Chancen am Arbeitsmarkt haben. Die Zielgruppenförderung sollte weiterhin so angelegt werden, dass sie flexibel an die regionalen Gegebenheiten und an die Veränderungen der Problemlagen angepasst werden kann. Besonders wichtig ist dabei - so ein Ergebnis der GI BESCHÄFTIGUNG - die Entwicklung individualisierter Förderansätze.

- *Förderketten und „pathway approach“*: In den letzten Jahren war ein erheblicher Teil der Förderung im Sinne des „pathway approach“ weniger auf die sofortige Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt, sondern (so bei vorbereitenden Maßnahmen, aber auch bei kombinierten Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen) darauf gerichtet, die Teilnehmer und Teilnehmerinnen aus spezifischen Zielgruppen zum Übergang in weiterführende Maßnahmen (Ausbildung, Weiterbildung) zu befähigen. Tatsächlich konnten entsprechende Übergänge in erheblicher Größenordnung erreicht werden. Zukünftig ist dieser Ansatz fortzuführen und zu verstärken, d.h. das Konzept der Förderketten und des Erhaltes der Beschäftigungsfähigkeit ist weiterzuführen.
- Aus dem Aktionsbereich YOUTHSTART liegen interessante Erfahrungen mit der Vernetzung lokaler Akteure des Arbeitsmarktes sowie der beruflichen Bildung vor. Beim Übergang vor allem von benachteiligten Jugendlichen in den Beruf bzw. Arbeitsmarkt sind möglichst frühzeitige gemeinsame Anstrengungen aller Beteiligten notwendig.
- *Ergänzung der Qualifizierungsmaßnahmen durch flankierende Angebote*: Die Verbindung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen mit ergänzenden Elementen wie Praktika, sozialpädagogischer Betreuung, zielgruppenspezifischer Beratung und Kinderbetreuung hatten im Rahmen von Ziel 3 einen hohen Stellenwert. Evaluierungsergebnisse zeigen, dass hierdurch die Chancen auf einen erfolgreichen Maßnahmeabschluss und auf eine anschließende Integration in den Arbeitsmarkt erhöht werden. Entsprechende Förderansätze sollten daher fortgeführt und nach Möglichkeit weiter ausgebaut werden.
- *Ausbau der Lehrlingsausbildung*: In den alten Ländern wird es besonders darauf ankommen, benachteiligten Jugendlichen den Zugang zu betrieblicher und auch, wenn das Angebot nicht ausreicht, außerbetrieblicher Ausbildung zu ermöglichen (LL 1 und 8). Gezielt zu fördern sind hier u.a. der Ausbau von Ausbildungsverbänden. Durch die weitere Modernisierung der Ausbildungsordnungen, insbesondere auch im Dienstleistungsbereich und den modernen Informationsberufen, können zusätzliche Ausbildungsplätze geschaffen werden. Diese Strategie stellt vor allem sicher, dass das Lehrlingsausbildungssystem ausgebaut wird und die Unternehmen auf gut ausgebildete Fachkräfte zurückgreifen können.
- *Integration von besonders benachteiligten Personen* - z.B. Behinderte, Langzeitarbeitslose, Ältere und Benachteiligte (LL 9): durch Lohnkostensubventionen zur Unterstützung der Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt und durch Beschäftigungsangebote - soweit erforderlich - am 2. Arbeitsmarkt.
- *Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten im Dienstleistungsbereich*: Intensiviert werden sollten die Bemühungen, neue Beschäftigungsmöglichkeiten im Bereich der sozialen privaten Dienstleistungen zu schaffen, auch mit dem Ziel, durch Ausgründungen hier zusätzliche wettbewerbsfähige Arbeitsplätze am 1. Arbeitsmarkt zu schaffen (LL 12, 13).

- *Gezielte Förderung der Medien- und der Informationskompetenz:* Es besteht die Gefahr, dass ein erheblicher Teil der Erwerbspersonen von den sich hier in Zukunft noch verstärkenden Entwicklungen abgekoppelt wird. In den Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung sind daher Ansätze zur Erhöhung der Kompetenz beim Umgang mit modernen Informations- und Kommunikationstechnologien zu erhöhen.
- *Ausweitung der Angebote im Bereich der berufsbegleitenden Qualifizierung:* Die „weichen“ Produktionsfaktoren, zu denen insbesondere das Humankapital und die Organisationskompetenz der Beschäftigten, aber auch der Inhaber und Führungskräfte von KMU zählen, stellen derzeit einen zentralen Engpassfaktor bei der Sicherung und Schaffung neuer Arbeitsplätze sowie der Erschließung neuer Beschäftigungsfelder in den modernen Informations- und Kommunikationstechnologien sowie im Dienstleistungsbereich dar. Die zukünftige Strategie des ESF sollte - dies lässt sich aus den Evaluationsergebnissen zu Ziel 4 ableiten - daher hier einen Schwerpunkt setzen (LL 5 und 6).
- *Förderung der Netzwerkbildung zwischen KMU und Bildungsträgern:* Als besonders erfolgreich haben sich Verbundmaßnahmen herausgestellt, die die Unternehmen in die Maßnahmeplanung und Umsetzung, auch mit dem Ziel neue Netzwerke zu schaffen und die Unternehmenskooperation zu verbessern, einbeziehen. Dieser Ansatz soll dazu beitragen, noch bestehende Anpassungsdefizite der Unternehmen - vor allem der KMU - zu beseitigen sowie den Strukturwandel hin zur Dienstleistungsgesellschaft zu forcieren (LL 13).
- *Erhöhung der Überlebensfähigkeit von Unternehmensneugründungen:* Bei der Gründungsförderung ist zukünftig eine Strategie einzuschlagen, die die bisher erprobten und bewährten Modelle der Information und Beratung während der Gründung durch Coachingmaßnahmen in den ersten Jahren der Selbstständigkeit ergänzt. Ziel sollte es sein, die Selbstständigenquoten weiter zu erhöhen, vor allem auch im Dienstleistungsbereich und im Bereich der modernen Informations- und Kommunikationstechnologien, aber gleichzeitig die Überlebensfähigkeit von Gründungen zu erhöhen. Auf noch bestehende bürokratische Existenzgründungshemmnisse sollte durch gezielte Beratungs- und Hilfsangebote reagiert werden (LL 11, 13). Im Aktionsbereich NOW der GI BESCHÄFTIGUNG sind frauenspezifische Ansätze zur Qualifizierung, Beratung und Förderung von Existenzgründerinnen entwickelt worden, auf die in der Regelförderung aufgebaut werden sollte.
- *Qualitätsverbesserung bei Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung von Arbeitslosen und Beschäftigten und Erstellung regionalisierter Qualifikationsbedarfsanalysen:* Die Ausrichtung der Bildungsträger an den Bedarfen der Unternehmen und die Berücksichtigung der neuesten Befunde über die Kompetenzentwicklung und -aneignung muss intensiviert werden. Durch die verstärkte Kooperation von Bildungsträgern, lokalen und regionalen Akteuren und den Unternehmen sollte der Praxisbezug der Bildungsmaßnahmen erhöht und die Bildungsinhalte vermehrt auf die regionalen Entwicklungspotenziale abgestellt werden (LL 6, 18).
- *Nutzung der Regionalen Entwicklungspotenziale:* Die Umsetzung der Ziele 3 und 4 über Interventionen sowohl des Bundes als auch der Länder hat sich bewährt. Hinsichtlich der eingesetzten Instrumente haben Bund und Länder unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt, die sich zugunsten der Zielgruppen ergänzen. Die einzelnen Länderprogramme ermöglichen es, sehr spezifisch auf den regional

bestehenden Bedarf der Zielgruppen eingehen zu können. Zugleich können auf diese Weise unterschiedliche Strategien zur Förderung der Zielgruppen erprobt werden und im Erfolgsfall breiteren Einsatz finden sowie die lokalen Akteure gezielt berücksichtigt werden (LL 12).

Aus den Evaluationsergebnissen für **Ziel 1** lassen sich für die Förderung in den neuen Ländern vor allem folgende Ziel 1-**spezifischen** Empfehlungen ableiten:

- *Ausbau der Lehrlingsausbildung: Fortführung der Förderung zur Schaffung zusätzlicher betrieblicher und außerbetrieblicher Ausbildungsplätze* durch finanzielle Unterstützung und den Ausbau von Ausbildungsverbänden (LL 1 und 8), insbesondere auch im Dienstleistungsbereich. In dem Maße wie die Unternehmen wettbewerbs- und finanziell leistungsfähiger werden, ist das einzelbetriebliche Fördervolumen zurückzuführen. Zusätzlich bedarf die betriebliche Ausbildung der Ergänzung durch überbetriebliche Ausbildungsstätten, die maßgeblich zu einer Verbesserung der Ausbildungsqualität - auch in den modernen IT- und Dienstleistungsberufen - beitragen. Diese Strategie stellt vor allem sicher, dass das Lehrlingsausbildungssystem ausgebaut wird und die Unternehmen auf gut ausgebildete Fachkräfte zurückgreifen können.
- *Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit: Verstärkte Verknüpfung von Qualifikation und Arbeit für Arbeitslose:* Das formale Qualifikationsniveau der Arbeitslosen in den neuen Ländern ist zwischenzeitlich außerordentlich hoch. Kaum ein Arbeitsloser hat nicht an Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung teilgenommen. Die Eingliederung von Arbeitslosen gelingt am ehesten, wenn Qualifizierungsmaßnahmen, die auf einen konkreten betrieblichen Einsatz abgestimmt sind, mit Einstellungshilfen kombiniert werden. Dies sollte möglichst frühzeitig geschehen, damit Langzeitarbeitslosigkeit vermieden und verringert wird (LL 2 und 3).

2.8 Stärken- und Schwächenanalyse sowie Ansatzpunkte für die künftige Strategie

Die sozioökonomische Lagebeschreibung für die alten Länder sowie Berlin hat gezeigt, dass Deutschland bei der Bewältigung der Arbeitsmarktprobleme vor großen Herausforderungen steht. Einerseits sind derzeit die kurz- und mittelfristigen wirtschaftlichen Aussichten durchaus günstig, d.h. es kann davon ausgegangen werden, dass die Nachfrage nach Arbeitskräften wieder steigt und damit auch die Arbeitslosigkeit reduziert werden kann. Andererseits müssen aber auch die zusätzlichen Chancen, die die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien, aber auch der Dienstleistungsbereich bieten, genutzt werden und Anpassungsprobleme bei Unternehmen und Arbeitskräften abgebaut werden. In der aktiven Arbeitsmarktpolitik muss der Präventionsgedanke weiter verstärkt werden. D.h. das Entstehen von Langzeitarbeitslosigkeit ist zu verhindern. Zusätzlich wird es aber weiterhin notwendig sein, auch durch den Einsatz des ESF, Personen, die von Ausschlussprozessen betroffen bzw. bedroht sind, wieder an den Arbeitsmarkt heranzuführen.

Nachstehend werden auf Basis einer gegenüberstellenden Analyse - ausgehend von der sozioökonomischen Ausgangslage - Stärken und Schwächen sowie Risiken und Chancen aufgezeigt. Diese Analyse wird entlang der fünf ESF-Politikbereiche bzw. den fünf Schwerpunkten der Förderstrategie durchgeführt.

Tabelle 2-21: Stärken- und Schwächen- sowie Chancen- und Risikenanalyse

ESF-Politikbereich bzw. Schwerpunkt A: Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik

Kriterium	Stärken	Schwächen	Chancen	Risiken
<p>Leitlinie 1: Berufliche Integration von Jugendlichen</p> <p>Leitlinie 7: Verbesserung des Schulsystems, Reduzierung der Zahl der Schulabbrecher</p> <p>Leitlinie 8: Ausbau von Lehrlingsausbildungssystemen</p>	<p>Ausdifferenziertes Duales Ausbildungssystem, mit zuletzt wieder steigendem Lehrstellenangebot</p> <p>Beschleunigte Modernisierung des Dualen Ausbildungssystems - Schaffung neuer Berufe</p> <p>Umfassendes Programm der Bundesregierung zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von Jugendlichen (JUMP) sowie vergleichbare Programme der Länder</p> <p>Steigende Nachfrage nach informationstechnisch qualifizierten Arbeitskräften</p>	<p>Noch verbesserungsbedürftige Ausstattung der Schulen mit modernen IuK-Technologien</p> <p>Zu geringes Lehrstellenangebot für leistungsschwächere und benachteiligte (insbesondere ausländische) Jugendliche, zusätzlicher Bedarf an Modularisierung</p> <p>Diskrepanzen bei den nachgefragten und angebotenen Ausbildungsberufen</p> <p>Geschlechtsspezifisches Berufswahlverhalten</p> <p>Geringes Arbeitsplatzangebot für Nichtqualifizierte</p>	<p>Ausweitung des betrieblichen Ausbildungsplatzangebotes im Zuge der Ausweitung der Beschäftigung im Dienstleistungssektor und den modernen Informations- und Kommunikationsbranchen</p> <p>Ausbildungsverbundsysteme</p> <p>Schaffung neuer Ausbildungsberufe, vor allem in den Informationsberufen</p> <p>Verstärkte Kooperation von Schulen und Wirtschaft</p> <p>Zusätzliche Nachfrage der Wirtschaft nach gut ausgebildeten Fachkräften im Zuge des wirtschaftlichen Aufschwungprozesses</p>	<p>Probleme von benachteiligten Jugendlichen an der 2. Schwelle</p> <p>Resignation von Altbewerbern</p>
<p>Leitlinie 2: Vermeidung von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit</p> <p>Leitlinie 3: Übergang von passiven zu aktiven Maßnahmen</p>	<p>Ausdifferenziertes Netz von Arbeitsämtern mit umfassendem Instrumentarium zur Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt</p> <p>Verstärkte Ausrichtung des SGB III auf den Bereich der Prävention (§ 6 SGB III)</p> <p>Die meisten Förderangebote für Arbeitslose sind nicht an eine Wartezeit geknüpft</p> <p>Hohe Reichweite von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik</p> <p>ESF-BA-Bundesprogramm für Arbeitslose ohne Leistungsansprüche</p> <p>Umfassende Trägerstruktur zur Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen</p> <p>Wieder steigende Arbeitskräftenachfrage</p>	<p>Hohe Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung</p> <p>Steigende Zahl von Langzeitarbeitslosen</p> <p>Überproportionale Betroffenheit älterer und behinderter Menschen, insbesondere auch Frauen, von Langzeitarbeitslosigkeit</p>	<p>Weitere Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik, Beteiligung der regionalen Akteure</p> <p>Verstärkung des Präventionsgedankens. Angebot von Fördermaßnahmen bevor LZA eintritt</p> <p>Flexibilisierung der Arbeitsorganisation und der Arbeitszeit</p> <p>Wirtschaftsnahe Formen und Inhalte der Qualifikation von Arbeitslosen</p> <p>Nutzung der Beschäftigungspotenziale des Dienstleistungs- und des IuK-Sektors</p> <p>Verstärkte Berücksichtigung älterer Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen bei Qualifizierungsmaßnahmen</p>	<p>Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit</p> <p>Zunehmender Ausschluss älterer und behinderter Menschen vom Arbeitsmarkt</p> <p>Regional äußerst unterschiedliche Entwicklung der Arbeitskräftenachfrage in den einzelnen Ländern</p> <p>Steigende Zahl von Sozialhilfeempfängern</p>

ESF-Politikbereich bzw. Schwerpunkt B: Gesellschaft ohne Ausgrenzung

Kriterium	Stärken	Schwächen	Chancen	Risiken
Leitlinien 1, 7 u. 8: Maßnahmen für Jugendliche	<p>Effektives System zum Nachholen von Schulabschlüssen</p> <p>Umfassendes Angebot an ausbildungsbegleitenden Hilfen durch die Arbeitsämter</p> <p>„Jump“-Programm sowie vergleichbare Programme der Länder</p> <p>Trägerlandschaft mit großen Erfahrungen bei der Integration von benachteiligten Jugendlichen</p>	<p>Zunehmende Bedeutung von Schulversagen</p> <p>Geringes Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen für Jugendliche ohne Schulabschluss und Schulabbrecher</p> <p>Nicht ausreichend differenziertes (modulares) Angebot von Ausbildungsberufen für benachtl. Jugendliche</p> <p>Problem der Altbewerber, die resignieren</p> <p>Geringe Chancen von Migrantenkindern - insbesondere auch von ausländischen jungen Frauen - am Ausbildungsstellenmarkt</p>	<p>Modularisierung von Ausbildungsberufen</p> <p>Regionalisiertes Beratungs- und Betreuungsangebot</p> <p>Verknüpfung von Arbeit und Lernen</p> <p>Beschäftigungs- und Integrationsprojekte für Jugendliche</p> <p>Nutzung der interkulturellen Kompetenzen der jungen Migranten und Migrantinnen</p>	<p>Zu geringes Arbeitsplatzangebot für gering Qualifizierte</p> <p>Desintegrationsprozesse bei jungen Migranten</p>
Leitlinie 4: Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit, Entwicklung flexibler Arbeitszeitregelungen für Ältere	<p>Ausdifferenziertes Beratungs- und Förderinstrumentarium der Arbeitsämter für Langzeitarbeitslose</p> <p>Regional differenzierte Trägerlandschaft</p>	<p>Überproportionale Arbeitslosenquoten von Nicht-Qualifizierten</p> <p>Geringe Bereitschaft von Betrieben und Älteren, flexible Arbeitszeitformen zu nutzen</p> <p>Zunehmende Langzeitarbeitslosigkeit von älteren Menschen, insbesondere auch älteren Frauen</p> <p>Geringe Berücksichtigung Älterer bei beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen für AL</p>	<p>Intensivierung der zielgruppenspezifischen Arbeitsmarktpolitik</p> <p>Entwicklung altersadäquater Bildungskonzepte</p> <p>Überwindung von Einstellungsbarrieren durch die Förderung der Integration in Beschäftigung</p> <p>Ausbau Altersteilzeit</p> <p>Verstärkte Kooperation von Arbeitsämtern und Sozialämtern</p>	<p>Zunehmender Ausschluss von älteren Menschen vom Arbeitsmarkt</p> <p>Steigende Produktivitätsanforderungen an die Arbeitskräfte führen zu Segmentationsprozessen</p>
Leitlinie 9: Schaffung eines Arbeitsmarktes, der allen offensteht	<p>Gutes Förderinstrumentarium für Behinderte aus der Ausgleichsabgabe und dem SGB III</p> <p>Ausdifferenzierte Trägerlandschaft mit komplexem Förderangebot für Benachteiligte</p>	<p>Hohe Zahl an arbeitslosen Aussiedlern und Migranten</p> <p>Wenig Angebote für Migrantinnen</p> <p>Arbeitslose Migranten überwiegend beruflich nicht oder nicht ausreichend qualifiziert, defizitäre Sprachkenntnisse</p> <p>Geringes Zugangsrisiko von Behinderten in Arbeitslosigkeit, aber hohes Verbleibsrisiko; steigende Zahl arbeitsloser behinderter Menschen und hoher Anteil an den Langzeitarbeitslosen</p>	<p>Zielgruppenspezifische Arbeitsmarktpolitik</p> <p>Kooperation lokaler und regionaler Akteure</p> <p>Förderung berufsspezifischer Sprachkompetenz von Migranten</p> <p>Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten in zukunftsorientierten Berufen (Dienstleistung, Umwelt, Tourismus, Pflege, IuK, Medienberufe)</p> <p>Beratung von Unternehmen zur Beschäftigung von Benachteiligten</p> <p>Soziale Integrationsbetriebe für Behinderte</p>	<p>Vorbehalte gegenüber Ausländern und Ausländerinnen</p> <p>Rückläufige Nachfrage nach Arbeitskräften mit geringer Qualifikation und Produktivität</p>

ESF-Politikbereich bzw. Schwerpunkt C: Berufliche und allgemeine Bildung, lebenslanges Lernen (Systemmaßnahmen)

Kriterium	Stärken	Schwächen	Chancen	Risiken
<p>Leitlinie 8: Ausbau von Lehrlingsausbildungssystemen</p> <p>Leitlinie 5: Vereinbarungen der Sozialpartner zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungsmöglichkeiten</p>	<p>Gesellschaftlicher Konsens zur Bedeutung eines ausreichenden Ausbildungsplatzangebotes</p> <p>Zahlreiche Bündnisse für Ausbildungsplätze zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften und Politik</p> <p>Ausgebautes System an Ausbildungsplatzakquisiteuren, -beratern und -bewerbern, bei Arbeitsämtern und Kammern</p> <p>Verstärkte Bemühungen neue Ausbildungsberufe - v.a. in IuK-Berufen - zu schaffen</p> <p>Diskussion über Modularisierung von Ausbildungsberufen (für schwächere Jugendl.)</p> <p>Große Zahl an potentiell ausbildungsfähigen Betrieben</p>	<p>Geringe Kooperation von Unternehmen und Schulen zur Heranführung der Jugendlichen an die Berufswelt, insbesondere auch an IuK-Berufe</p> <p>Meinungsverschiedenheiten zwischen Sozialpartnern über spezielle Ausbildungsberufe für leistungsschwächere Jugendliche</p>	<p>Förderung der Verbundausbildung</p> <p>Entwicklung neuer Ausbildungsberufe</p> <p>Verstärkte Information und Beratung der Betriebe</p> <p>Verstärkte Kooperation der Lernorte</p> <p>Zunehmender Bedarf der Betriebe an gut ausgebildeten Fachkräften, vor allem auch im IuK-Bereich</p> <p>Sensibilisierung von Personalverantwortlichen für frauenspezifische Belange</p>	<p>Risiken sind hier gering</p> <p>Problem könnte in der nicht rechtzeitigen Anpassung der Ausbildungsberufe liegen</p>
<p>Leitlinie 7: Verbesserung des Schulsystems, Verringerung der Zahl der Schulabbrecher</p>	<p>Geringe Zahl an Schulabbrechern</p> <p>Die meisten Schulabgänger ohne Abschluss holen diesen in den nächsten Jahren nach</p> <p>Übereinkunft der KMK mit dem Bund, zusätzliche Anstrengungen zu unternehmen, um diese Zahl noch weiter zu verringern</p>	<p>Ausländische Jugendliche verlassen Schule überproportional häufig ohne Abschluss</p> <p>Für Schulabbrecher bedarf es mehr Angebote, die Arbeit mit Lernen verbinden. Schulmüdigkeit lässt sich nicht durch Beschulung abbauen</p>	<p>Verbesserung der Kooperation der lokalen Akteure</p> <p>Verbindung von Arbeit und Lernen einschl. Verbundausbildung</p> <p>Verbesserte Berufsvorbereitung, Hinführung auch von Leistungsschwächeren an die modernen Berufe</p>	<p>Geringes Ausbildungsplatzangebot und geringe Chancen für Benachteiligte am Arbeitsmarkt führen zu Resignation bei den betroffenen Jugendlichen</p>
<p>Leitlinie 6: Ausbau der Möglichkeiten für lebenslanges Lernen (siehe auch Politikbereich D)</p>	<p>Ausdifferenziertes und flächendeckendes Angebot an Weiterbildungsmöglichkeiten</p> <p>Hohe finanzielle Aufwendungen der Unternehmen für Weiterbildung</p> <p>Anspruch auf Bildungsurlaub in einigen Bundesländern</p>	<p>Zu geringe Berücksichtigung der Belange von KMU, bei formalisierten Weiterbildungsangeboten</p> <p>Unterschätzung des Lernens am Arbeitsplatz, fehlende Angebote zur Verknüpfung von Arbeit und Weiterbildung</p> <p>Unterschätzung der Bedeutung von Weiterbildung durch die Unternehmensleitungen in KMU</p> <p>Fehlende Weiterbildungsbedarfsplanung vor allem in KMU</p>	<p>Wissen wird verstärkt zum Produktionsfaktor, Unternehmen werden reagieren müssen</p> <p>Beratung der Unternehmen, v.a. KMU, zur Identifikation ihres Weiterbildungsbedarfs</p> <p>Entwickl. von Konzepten zur Verzahnung von Arbeit u. Lernen, Einsatz von Multimedia</p> <p>Entwicklung modular aufgebauter Kurse, Erhöhung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses von Weiterbildung</p> <p>Förderung einer an der beruflichen Kompetenzentwickl. orientierten Lernkultur zur Unterstützung des Übergangs zur Wissensgesellschaft</p>	<p>Ausschluss von bestimmten Arbeitnehmergruppen sowie wiederholt Arbeitslosen</p> <p>Auseinanderklaffen von weiterbildungsinteressierten Unternehmen u. solchen, die Weiterbildung unterschätzen oder die neuen technischen Möglichkeiten nicht nutzen können</p> <p>Bei zu starker Ausrichtung der Weiterbildung nimmt die Verwertbarkeit der erworbenen Qualifikationen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ab</p>

ESF-Politikbereich bzw. Schwerpunkt D: Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist

Kriterium	Stärken	Schwächen	Chancen	Risiken
Leitlinie 11: Förderung der selbstständigen Erwerbstätigkeit	<p>Wieder steigende Gründungsdynamik</p> <p>Umfassendes Förderangebot von Bund und Ländern für Gründer (z.B. EKH, ERP oder Überbrückungsgeld nach SGB III)</p> <p>Gründer sind überwiegend beruflich gut qualifiziert</p> <p>Ausdifferenziertes regionales Angebot an Gründungsberatung, Gründungszentren, Technologiezentren etc.</p> <p>Geringe Marktzutrittsbarrieren für Gründer (Ausnahme: Handwerksordnung)</p>	<p>Hohe Zahlen an Insolvenzen/Marktaustritten in den ersten vier bis fünf Jahren nach der Gründung (Mangel an entsprechenden Coaching- und Beratungsangeboten)</p> <p>Unterdurchschnittliche Selbstständigenquoten von Frauen und ausländ. Mitbürgern</p> <p>Zu wenig objektive Behandlung des Themas Selbstständigkeit in Schule, Ausbildung und Hochschulen</p> <p>Ausbildung/Hochschulausbildung zu stark auf abhängige Beschäftigung ausgerichtet</p>	<p>Stabilisierung von Gründungen, Erhöhung der Überlebensfähigkeit durch Beratung und Coaching, insbesondere bei der Gründung durch Frauen</p> <p>Mehr (High-Tech-) Gründungen aus dem Hochschulbereich</p> <p>Bereitstellung von Begleitangeboten bei Gründung aus Arbeitslosigkeit heraus</p> <p>Förderung von Gründungen im Dienstleistungsbereich und den IuK-Branchen</p> <p>Verstärkte Verankerung des Themas Selbstständigkeit in der Ausbildung</p>	<p>Steigende Insolvenzzahlen</p> <p>Konkurrenz der Beratungsinfrastruktur</p> <p>Probleme beim Zugang zu Fördermitteln und Bankkrediten, vor allem auch von Frauen und ausländischen Mitbürgern</p> <p>Mehr Gründer aus Zwang, also aus Arbeitslosigkeit, die keine andere Chance sehen</p>
Leitlinie 6: Ausbau der Möglichkeiten für lebenslanges Lernen	<p>Hohes formales Qualifikationsniveau der Erwerbstätigen aufgrund der Dominanz des dualen Ausbildungssystems</p> <p>Hohe Weiterbildungsbeteiligung der Erwerbstätigen</p> <p>Große Zahl an Trägern, die Weiterbildung anbieten, gute regionale Abdeckung</p> <p>Ständig zunehmende Aufwendungen der Wirtschaft für Weiterbildung</p>	<p>Ausschluss bestimmter Gruppen von Weiterbildung (Un- und Angelernte, Frauen, Ältere)</p> <p>Geringe Weiterbildungsbereitschaft bestimmter Arbeitnehmer- und Arbeitgebergruppen</p> <p>Formalisierte Weiterbildung nicht praxisnah genug</p> <p>Weiterbildungsinhalte stimmen teilweise nicht mit dem Bedarf der Unternehmen überein</p> <p>Unternehmen scheuen sich - auch wegen der geringen Personaldecke – Mitarbeiter für Weiterbildung freizustellen</p>	<p>Beratung von Arbeitnehmern und Unternehmen zur Bedeutung von Weiterbildung</p> <p>Gezielte Berücksichtigung von Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik bei Weiterbild., um AL-Risiko zu verringern</p> <p>Verknüpfung von Kurzarbeit und Qualifiz.</p> <p>Kurzzeitige modular aufgebaute Weiterbildungsmaßnahmen</p> <p>Nutzung von Job-Rotation bei Weiterbild.</p> <p>Praxisorientierte Weiterbild. am Arbeitsplatz, in Arbeitsgruppen</p> <p>Nutzung von Multimedia bei der Weiterbildung, verstärkte Bildung in IuK-Berufen</p> <p>Verbesserung der Managementqualifikationen</p> <p>Entwicklung einer neuen Lernkultur</p>	<p>Anhaltende Selektivität der Weiterbildungs-beteiligung</p> <p>Konzentration auf „weiterbildungsinteressierte“ Unternehmen, dadurch Verzerrung des Wettbewerbs</p> <p>Zu starke betriebliche Ausrichtung der Weiterbildungsinhalte, verringert Verwertbarkeit am Arbeitsmarkt</p>
Leitlinie 16: Modernisierung der Arbeitsorganisation, Anpassung der Unternehmen	<p>Umfassendes Beratungsangebot für KMU durch Kammern, RKW etc.</p> <p>Ausdifferenzierte Fördersysteme für KMU und andere Unternehmen</p> <p>Starke Bedeutung von KMU für Beschäftigung und Ausbildung</p>	<p>Geringe Teilzeitquote</p> <p>Mittelständische Unternehmen weisen Organisationsdefizite auf</p> <p>Geringe Eigenkapitalquoten macht KMU krisenanfällig</p>	<p>Ausweitung von Teilzeitarbeit u. flexiblen Arbeitszeitformen, Sensibilisierung der Unternehmen für familien-/frauenspezifische Belange</p> <p>Kooperation von KMU, Bildung von Netzwerken</p> <p>Kooperation der Unternehmen - vor allem KMU - mit Hochschulen/Forschungseinricht. - Innovationstransfer</p> <p>Einführung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien</p>	<p>Geringe Bereitschaft für Teilzeitarbeit und Arbeitszeitflexibilisierung</p> <p>Dünne Personaldecke in KMU behindert Einführung neuer Formen der Arbeitsorganisation</p> <p>Geringe Kooperationsbereitschaft von KMU (Herr-im-eigenen-Hause-Denken)</p> <p>Berührungsängste von KMU zu Forschungseinrichtungen</p> <p>Geringe Kapitaldecke in KMU behindert Innovationen</p>

ESF-Politikbereich bzw. Schwerpunkt E: Chancengleichheit von Frauen und Männern

Kriterium	Stärken	Schwächen	Chancen	Risiken
<p>Leitlinie 19: Gender-Mainstreaming-Ansatz</p> <p>Leitlinie 20: Abbau geschlechtsspezifischer Unterschiede am Arbeitsmarkt</p> <p>Leitlinie 21: Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf</p> <p>Leitlinie 22: Erleichterung der Rückkehr ins Erwerbsleben</p>	<p>Steigende Erwerbsbeteiligung der Frauen</p> <p>Hohes Qualifikationsniveau vor allem von jungen Frauen</p> <p>Verankerung des Gender-Mainstreaming-Ansatzes in den Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit</p> <p>Umfangreiches Förderangebot für Frauen einschl. Berufsrückkehrerinnen</p> <p>Umfangreiches Angebot an Kinderbetreuungsmöglichkeiten</p> <p>Gut ausgebaute Beratungsinfrastruktur</p> <p>Umfassendes Weiterbildungsangebot auf regionaler Ebene</p> <p>Umfangreiches Förderinstrumentarium für Existenzgründerinnen</p>	<p>Einseitige Orientierung junger Frauen bei der Berufswahl</p> <p>Zu geringes Ausbildungsplatzangebot für junge Frauen in zukunftsträchtigen Berufen</p> <p>Noch zu geringes Teilzeitangebot der Unternehmen</p> <p>Schwierigkeiten von Existenzgründerinnen beim Zugang zu Fördermitteln</p> <p>Benachteiligung von Frauen bei Einkommen und beruflichen Aufstiegschancen</p>	<p>Zusätzliche Existenzgründungen durch Frauen</p> <p>Unterstützung der Berufsausbildung junger Frauen in zukunftsträchtigen Berufen (IuK, Tourismus, Pflege, Medien und Umwelt)</p> <p>Förderung von Maßnahmen (Kinderbetreuung, Haushaltsbezogene Dienstleistungen) zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf</p> <p>Modernisierung der Arbeits(zeit)organisation, Förderung der Teilzeitarbeit</p> <p>Ausweitung anspruchsvoller Arbeitsverhältnisse im Bereich Telearbeit</p> <p>Programme zur Frauenförderung im Unternehmenssektor und im öffentlichen Dienst etc.</p> <p>Qualifizierung und Beratung von Berufsrückkehrerinnen</p>	<p>Verdrängung von Frauen in die „Stille Reserve“</p> <p>Geschlechtsspezifische Segmentierung des Arbeitsmarktes</p>