

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

**Berichte für die Europäische Kommission zur Umsetzung des
Europäischen Sozialfonds in der Bundesrepublik Deutschland
– Zeitraum 1997 bis 1999 –**

**hier: Verwirklichung der Chancengleichheit von Frauen und
Männern auf dem Arbeitsmarkt**

Inhaltsverzeichnis	Seite
A. Zusammenfassung der wichtigsten frauenspezifischen Daten und Aussagen aus den für die Europäische Kommission zu erstellenden Berichten über die Umsetzung der Strukturfondsförderung in Deutschland	3
I. Vorbemerkung	3
II. Sachstand und Zusammenfassung	3
B. Übersichten	7
C. Zusammenfassungen bzw. Ausschnitte folgender Berichte	13
I. Vier Jahre ESF-BA-Programm: Die Umsetzung der ergänzenden Förderung zum AFG und SGB III aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) von 1995 bis 1998	15
II. Unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit von Frauen und Männern zusammengefasste Ergebnisse der Fortschreibung der Zwischenbewertung (1994 bis 1999) der vom Europäischen Sozialfonds kofinanzierten Bundes- und Länderprogramme zur Erreichung des Zieles 1 in der Bundesrepublik Deutschland	55

III. Unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit von Frauen und Männern zusammengefasste Ergebnisse der Fortschreibung der Zwischenbewertung (1994 bis 1999) der Effizienz von Durchführung und Mitteleinsatz der Bundes- und Länderprogramme im Rahmen der Interventionen des Europäischen Sozialfonds zur Erreichung des Zieles 3 in der Bundesrepublik Deutschland	59
IV. Inhalte und Berücksichtigung der Chancengleichheit in Ziel 4 des ESF	64
V. Inhalte und Berücksichtigung von Chancengleichheit in der Gemeinschaftsinitiative ADAPT	71
VI. Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Gemeinschaftsinitiative BESCHÄFTIGUNG	75
VII. Gemeinschaftsinitiative BESCHÄFTIGUNG – Aktionsbereich NOW im Einzelnen	77
VIII. Inhalte und Berücksichtigung von Chancengleichheit in den regionalen Gemeinschaftsinitiativen	80

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

I. Vorbemerkung

Der Deutsche Bundestag hat auf seiner Sitzung am 29. Juni 1994¹ eine Entschließung zur **Frauenförderung innerhalb der Europäischen Strukturförderung** (Bundestagsdrucksache 12/7504) angenommen. Er hat darin die Bundesregierung unter anderem aufgefordert, die durch die Strukturfondsverordnungen gegebenen Möglichkeiten zur Förderung der Chancengleichheit der Frauen im Hinblick auf die Beschäftigung Gebrauch zu machen, „um durch die aktive Unterstützung der frauenspezifischen Komponenten, insbesondere im Rahmen von Ziel 3 und Ziel 4, die nach wie vor bestehenden Ungleichheiten beim Zugang zum Arbeitsmarkt und zur beruflichen Bildung in größtmöglichem Umfang zu nutzen und somit einen überzeugenden Beitrag zur Herstellung tatsächlicher Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt zu leisten“ (Bundestagsdrucksache 12/7504). Zu diesem Zweck „sollte die Bundesregierung in den Entwicklungsplänen und im Operationellen Programm für die Umsetzung des Europäischen Sozialfonds einen eigenen Schwerpunkt Frauenförderung setzen“ (ebenda).

Die Bundesregierung wurde aufgefordert, dem Deutschen Bundestag mindestens alle drei Jahre die für die Europäische Kommission zu erstellenden Berichte vorzulegen. Der letzte Bericht wurde dem Deutschen Bundestag am 28. August 1997 vorgelegt (Bundestagsdrucksache 13/8600).

Im Folgenden wird der Deutsche Bundestag über die Frauenförderung im Rahmen der Europäischen Strukturfonds in der Förderperiode 1994 bis 1999 unterrichtet. Vorgelegt wird eine Zusammenfassung der Ergebnisse im Hinblick auf die Chancengleichheit, wie sie sich zum Ende des Jahres 1999 aus der Fortschreibung der Evaluation ergeben. Darüber hinaus wird ein kurzer Ausblick auf die Frauenförderung im Rahmen der neuen Förderperiode der Strukturfonds 2000 bis 2006 gegeben.

II. Sachstand und Zusammenfassung

Europäische Strukturfonds als Finanzinstrumente

Die Europäischen Strukturfonds² sind das wichtigste gemeinschaftliche Finanzierungsinstrument zur Förde-

rung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts. Sie finden ihre Rechtsgrundlage im EG-Vertrag (Artikel 43, 123, 130a bis 130e EG-Vertrag a.F.; Artikel 34 Abs. 3, 146, 158 bis 162 EG-Vertrag in der Fassung des Amsterdamer Vertrages) sowie in den Strukturfondsverordnungen (vgl. ABl. Nr. L 193 vom 31. Juli 1993, S. 5). Im Förderzeitraum 1994 bis 1999 waren die Strukturfonds mit einem Finanzvolumen von rd. 290 Milliarden DM ausgestattet, wovon auf Deutschland etwa 42 Milliarden DM entfielen. Zur Aufteilung dieser Mittel auf Bund und Länder sowie die einzelnen Ziele³ der Strukturfonds wird auf Übersicht 1 verwiesen.

Die Förderperiode 1994 bis 1999 wird noch bis Ende 2001 ausfinanziert, d. h. es können zwar keine Maßnahmen mehr bewilligt werden, aber die noch laufenden Aktivitäten können bis zu diesem Zeitpunkt beendet und finanziert werden.

Berichtspflichten

Nach Artikel 25 der Verordnung (EWG) Nr. 2092/93 des Rates vom 20. Juli 1993 über die Koordinierung der Interventionen der verschiedenen Strukturfonds (ABl. Nr. L 193 vom 31. Juli 1993, S. 20) haben die Mitgliedstaaten sechs Monate nach Ende eines jeden Jahres zusammen mit ihrem Antrag auf Zahlung des Restbetrages des Vorjahres einen Bericht vorzulegen, in dem sie den Stand der Umsetzung sowie den Fortgang der Förderung im Einzelnen darstellen. Diese Jahresberichte dienen der Begleitung und Überwachung der Strukturfondsförderung, und zwar insbesondere der Kontrolle der genehmigungskonformen Durchführung der Gemeinschafts-

³ **Ziel 1:** Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand;

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

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

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

Ziele 5: Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums:

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

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

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

¹ Vergleiche Plenarprotokoll 12/237 des Deutschen Bundestages, S. 20839.

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

tionen, der Analyse der Programmabweichungen und als Grundlage für mögliche Anpassungen der Förderprogramme. Sie sind vor allem finanztechnischer Natur und enthalten dementsprechend keine Beurteilung und Bewertung. Der Abschlussbericht der Förderperiode 1994 bis 1999 muss der Europäischen Kommission bis zum 30. Juni 2002 vorgelegt werden.

Evaluierung der Förderprogramme

Um die Wirksamkeit der Strukturfondsaktionen sicherzustellen, werden die Programme beurteilt, begleitet und nach Abschluss bewertet (Artikel 26 Abs. 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2092/93 des Rates vom 20. Juli 1993 über die Koordinierung der Interventionen der verschiedenen Strukturfonds – ABl. Nr. L 193 vom 31. Juli 1993, S. 20). Zu diesem Zweck werden die Förderprogramme von einem externen Evaluator bewertet, vom Begleitausschuss – einem Aufsichtsgremium, das zur Kontrolle der Förderprogramme eingesetzt wurde und das sich aus Mitgliedern der Europäischen Kommission, Vertretern und Vertreterinnen des Bundes und der Länder sowie in einigen Fällen der Sozialpartner zusammensetzt – genehmigt und der Europäischen Kommission offiziell vorgelegt. Die Ergebnisse der Bewertungen werden von der Kommission dem Europäischen Parlament sowie dem Wirtschafts- und Sozialausschuss zugeleitet.

Nach der ersten Hälfte der Förderperiode 1994 bis 1999 haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Kommission eine Art Halbzeitbilanz vorlegen müssen, die dem Deutschen Bundestag mit dem letzten Bericht am 28. August 1997 vorgelegt wurde (Bundestagsdrucksache 13/8600). Diese Evaluierungen werden kontinuierlich aktualisiert und fortgeschrieben. Wegen ihrer zusammenfassenden Bewertung sind sie geeignet, dem Deutschen Bundestag einen Einblick in die vorläufigen Ergebnisse der Strukturfondsförderung in Deutschland zu geben.

Vorgelegt werden Zusammenfassungen der Fortschreibungen der Evaluierungen (Stand: Ende 1999)

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

Die Zusammenfassungen beziehen sich im Wesentlichen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern.

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

Die Evaluierungen dienen der Erfolgskontrolle der Förderprogramme insgesamt; Sonderevaluierungen zu be-

stimmten Zielgruppen sind nicht vorgesehen. Allerdings veröffentlicht die Europäische Kommission jährlich einen Bericht über die erreichten Fortschritte bei der Verwirklichung des Ziels der Chancengleichheit. Der letzte „Jahresbericht der Kommission – Chancengleichheit für Frauen und Männer in der Europäischen Union (1999)“ ist erst vor kurzem erschienen. Darüber hinaus hat die Europäische Kommission in diesem Jahr einen Bericht über die „Einbeziehung der Chancengleichheit in die Strukturfondsprogramme“ (Studie 33, 2000) veröffentlicht.

Frauenförderung im Rahmen der Strukturfonds

Die Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt ist in den Strukturfondsverordnungen ausdrücklich verankert. In den Erwägungsgründen zur Verordnung (EWG) Nr. 2081/93 des Rates vom 20. Juli 1993 über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds (ABl. Nr. L 193 vom 31. Juli 1997, S. 5) ist sie als Gemeinschaftsziel definiert, zu dessen Erreichung die strukturpolitischen Aktionen beitragen sollen. Konkret als Aufgabe ist die Chancengleichheit in Artikel 3 Abs. 2 der Verordnung über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds dem Europäischen Sozialfonds (ESF) zugeordnet. Spezifiziert wird sie in der Verordnung über den Europäischen Sozialfonds als Aktion zur „Förderung der Chancengleichheit für Männer und Frauen im Hinblick auf die Beschäftigung, insbesondere in den Bereichen, in denen Frauen unterrepräsentiert sind, und insbesondere für Frauen, die über keine beruflichen Qualifikationen verfügen und die nach einer Phase der Nichterwerbstätigkeit wieder in das Berufsleben zurückkehren wollen ...“ (Artikel 1 Abs. 1 Buchstabe d der Verordnung (EWG) Nr. 2084/93 vom 20. Juli 1993 hinsichtlich des Europäischen Sozialfonds, ABl. Nr. L 193 vom 31. Juli 1993, S. 39).

Finanziert werden können

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

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

Bund und Länder haben diesen Gemeinschaftsbestimmungen in ihren Förderprogrammen Rechnung getragen. In dem letzten Bericht (Bundestagsdrucksache 13/8600) wurden in einer Übersicht die wichtigsten frauenspezifischen Maßnahmen in den deutschen, aus den Strukturfonds kofinanzierten Förderprogrammen von Bund und Ländern zusammengefasst. Auf eine erneute Darstellung wird verzichtet.

Teilnahmequoten der Frauen im Zeitraum 1994 bis 1999

Programm	Teilnehmer/innen insgesamt	darunter: Frauen	
		absolut	in v. H.
Ziel 1	981 000	511 381	52,1
Ziel 3	411 500	200 777	48,8
Jugendsofortprogramm	197 449	80 579	40,8
Ziel 4	106 000	38 760	36,6
Gemeinschaftsinitiative ADAPT	73 000	30 000	41,1
Gemeinschaftsinitiative BESCHÄFTIGUNG	72 000	43 200	60
Insgesamt	1 840 949	904 697	49,1

Frauenspezifische Maßnahmen

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

- Ziel 1: 967 Mio. DM;
- Ziel 3: 795 Mio. DM;
- NOW: 101 Mio. DM.

Das sind rd. 12 v. H. der Deutschland insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel des Europäischen Sozialfonds. Zusammen mit der nationalen Kofinanzierung ergibt sich daraus ein Gesamtfördervolumen von etwa 3 Milliarden DM für frauenspezifische Maßnahmen.

Anteil der Frauen an den geförderten Personen

Der Anteil der reinen Frauenmaßnahmen an den Fördermaßnahmen insgesamt gibt nur ein unzureichendes Bild über die Frauenförderung im Rahmen der Strukturfonds wieder. Ein weiterer wichtiger Indikator ist die generelle Partizipationsrate der Frauen; sie beläuft sich im Durchschnitt aller Programme auf 49,1 v. H. Im Vergleich dazu betrug der Anteil der Frauen an den Arbeitslosen, bezogen auf das Bundesgebiet insgesamt im Jahresdurchschnitt 1999 47,3 v. H. Die Teilnahmequote der Frauen nach Zielen und Programmen kann der nachstehenden Übersicht entnommen werden kann.

Die Zusammenstellung dieser Zahlen erfolgte auf der Basis des Restzahlungsantrages zum 31. Dezember 1999 sowie der in den Evaluierungen enthaltenen Angaben zum Jahresende 1999. Da die Programme aber noch laufen und – wie bereits erwähnt – bis Ende 2001 ausfi-

nanziert werden, können sich im Verlauf der Jahre 2000 und 2001 noch Veränderungen ergeben.

Frauenförderung in der neuen Förderperiode 2000 bis 2006

Für den Zeitraum 2000 bis 2006 ist die Strukturfondsförderung auf eine neue Rechtsgrundlage gestellt worden. Die Grundverordnung und die Koordinierungsverordnung sind zu einer Allgemeinen Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, ABl. Nr. L 161 vom 26. Juni 1999, S. 1) zusammengefasst worden. Die Ziele der Strukturfonds wurden auf drei reduziert.⁴ In der neuen Förderperiode stellt die „Beseitigung der Ungleichbehandlung von Männern und Frauen“ sowie die „Förderung ihrer Gleichbehandlung“ ein zentrales Ziel der Europäischen Strukturfonds dar (Artikel 1 letzter Absatz Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds). Dieses Ziel gilt für alle Maßnahmen im Rahmen der Strukturfonds und ist bei der Planung und Durchführung generell zu beachten. Im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) kommt dieser Zielsetzung eine besondere Bedeutung zu. Für die Programme des ESF wurden in Artikel 2 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1784/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 1999 betreffend den Europäischen Sozialfonds (ABl. Nr. L 213 vom 13. August 1999, S. 5)

⁴ **Ziel 1:** Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand;

Ziel 2: Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen;

Ziel 3: Unterstützung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und -systeme.

fünf Politikbereiche definiert, die sich thematisch an den vier Säulen der europäischen Beschäftigungsstrategie (Beschäftigungsfähigkeit, Unternehmergeist, Anpassungsfähigkeit und Chancengleichheit von Frauen und Männern) orientieren und innerhalb derer der ESF die Tätigkeiten der Mitgliedstaaten unterstützt. Als eigenständiges Politikfeld (Artikel 2 Abs. 1 Buchstabe e der o. g. Verordnung) werden mit dem ESF „spezifische Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs von Frauen zum und ihrer Beteiligung am Arbeitsmarkt, einschließlich ihres beruflichen Aufstiegs, ihres Zugangs zu neuen Beschäftigungsmöglichkeiten und zum Unternehmertum, sowie Verringerung der geschlechtsspezifischen Aufgliederung des Arbeitsmarkts“ gefördert. Darüber hinaus wird die „Gleichstellung von Frauen und Männern im Sinne der allgemeinen Politik der Chancengleichheit (Mainstreaming-Politik)“ bei der Förderung im Rahmen des ESF als Querschnittsaufgabe berücksichtigt (Artikel 2 Abs. 2 Verordnung betreffend den Europäischen Sozialfonds).

Gemäß diesen Vorgaben hat die Bundesregierung die Programme für die Umsetzung des ESF in der neuen Förderperiode 2000 bis 2006 formuliert und Ende 1999 der Europäischen Kommission zur Genehmigung vorgelegt. Dort wird dargestellt, dass aufgrund der bestehenden Ungleichgewichte zwischen Frauen und Männern bei der Erwerbsbeteiligung und wegen der bestehenden geschlechtsspezifischen Teilung des Arbeitsmarktes die Verwirklichung der Chancengleichheit von Frauen als übergreifendes Politikziel sowie Querschnittsaufgabe in allen Bereichen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik verstanden wird. Im Sinne der „Gender-Mainstreaming-Politik“ soll mit den Mitteln der Strukturfonds darauf hingewirkt werden, den geschlechtsspezifischen Benachteiligungen, die sich insbesondere in schlechterer Bezahlung und geringeren Karrierechancen niederschlagen, wirksam zu begegnen. Generell wird – wie bereits in der Vergangenheit – dem Gender-Mainstreaming-Ansatz sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht Rechnung getragen werden. Im Einzelnen bedeutet dies:

- Berücksichtigung von Frauen in allen Maßnahmen zumindestens entsprechend ihres Anteils an den Arbeitslosen;
- Bereitstellung von Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen für spezifische Gruppen von Frauen: Berufsrückkehrerinnen, Migrantinnen, allein erziehende Frauen, ältere Arbeitnehmerinnen und ältere arbeitslose Frauen sowie Akademikerinnen;
- systematische Analysen der Ursachen der Benachteiligungen von Frauen am Arbeitsmarkt;
- bevorzugte Förderung der Qualifizierung von Mädchen und Frauen in zukunftssträchtigen und derzeit noch überwiegend von Männern besetzten Berufen und Branchen, z. B. in der Medienwirtschaft, im

Umweltschutz und Tourismus, in den produktionsbezogenen Dienstleistungen und den IuK-Berufen;

- Verbesserung des Zugangs zur Informationsgesellschaft für alle oben genannten Gruppen von Frauen;
- weitere Erschließung der Potenziale von Frauen als Existenzgründerinnen (aus der Arbeitslosigkeit heraus, aus einer Beschäftigung heraus sowie für Hochschulabsolventinnen);
- Einbettung der Einzelmaßnahmen in ein Konzept zur übergreifenden Förderung von Frauen in allen Lebenslagen.

Deutschland erhält für die künftige Förderperiode 2000 bis 2006 Mittel aus dem ESF in Höhe von rund 11,5 Milliarden Euro. Die Durchführung der mit dem ESF finanzierten Programme erfolgt sowohl durch den Bund als auch die Länder. Der größte Teil der ESF-Mittel wird nach einem zwischen Bund und Ländern vereinbarten Verteilungsschlüssel direkt auf die Bundesländer verteilt (zur Verteilung der Mittel vgl. Übersicht 2 bis 5). Neben der Beteiligung von Frauen an allen ESF-Maßnahmen entsprechend ihres Anteils an der Arbeitslosigkeit sind etwa 10 % der gesamten ESF-Mittel des Bundes und der Länder für nur an Frauen gerichtete Maßnahmen vorgesehen. Damit stehen rund 475 Millionen Euro ESF-Mittel für spezifische Frauenmaßnahmen in den Jahren 2000 bis 2006 zur Verfügung, zusammen mit der nationalen Kofinanzierung beträgt die Gesamtsumme für diese Maßnahmen über 1 Milliarden Euro.

Außerhalb der regulären ESF-Förderung stellt die Chancengleichheit von Frauen und Männern einen Schwerpunkt in der neuen Gemeinschaftsinitiative EQUAL dar. Diese Initiative wird ausschließlich aus dem ESF finanziert und hat die „transnationale Zusammenarbeit zur Förderung neuer Methoden zur Bekämpfung von Diskriminierungen und Ungleichheiten jeglicher Art im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt“ zum Gegenstand. Hierfür erhält Deutschland Mittel aus dem ESF in Höhe von rund 500 Millionen Euro für die Förderperiode 2000 bis 2006. Die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative EQUAL wurden von der Europäischen Kommission am 14. April 2000 verabschiedet (ABl. Nr. C 127 vom 5. Mai 2000, S. 2). Unter der Überschrift „Chancengleichheit für Frauen und Männer“ können im Rahmen von EQUAL die „Entwicklung von neuen Formen der Arbeitsorganisation, zwecks besserer Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ und der „Abbau der geschlechtsspezifischen Unterschiede auf dem Arbeitsmarkt und Förderung einer Aufhebung der Geschlechtertrennung im Beruf“ gefördert werden. Neben diesen spezifischen Maßnahmen ist auch bei dieser Initiative die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern als Querschnittsaufgabe Teil der übrigen Themenbereiche und Maßnahmen. Gegenwärtig erarbeitet die Bundesregierung das Programm zur konkreten Umsetzung in Deutschland, auf dessen Basis in Deutschland die Förderung erfolgen wird.

B. Übersichten

Übersicht 1: Verteilung der Strukturfondsmittel für Deutschland, Förderperiode 1994–1999

Übersicht 2: Verteilung der ESF-Mittel in Ziel 1, Förderperiode 2000–2006

Übersicht 3: Verteilung der Mittel für Ziel 2, Förderperiode 2000–2006

Übersicht 4: Verteilung der Phasing-out-Mittel für Ziel 2, Förderperiode 2000–2006

Übersicht 5: Verteilung der ESF-Mittel in Ziel 3, Förderperiode 2000–2006

**Übersicht 1: EG-Strukturfondsmittel für Deutschland ¹
Förderperiode 1994–1999 in Millionen ECU (in Preisen von 1994)**

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

¹ Abweichungen durch Rundungen bedingt.

Übersicht 2: Verteilung der ESF-Mittel in Ziel 1² in Deutschland in der Förderperiode 2000 bis 2006 in Euro (in laufenden Preisen)

Jahr	Berlin (Ost)	Brandenburg	Meckl.-Vorp.	Sachsen-Anhalt	Sachsen	Thüringen	Bund, BMA	Insgesamt
2000	38 051 000	88 820 000	87 604 000	102 240 000	156 893 722	123 809 700	241 000 000	838 420 422
2001	32 880 000	103 520 000	88 572 000	103 518 000	158 860 631	125 361 900	244 000 000	856 714 532
2002	27 495 000	113 780 000	89 782 000	104 583 000	160 630 848	126 758 700	247 000 000	870 031 550
2003	22 340 000	112 790 000	90 750 000	105 861 000	162 532 193	128 259 000	249 000 000	871 534 196
2004	16 956 000	101 000 000	83 248 000	96 915 000	148 829 398	117 445 800	229 000 000	793 396 202
2005	16 956 000	103 000 000	84 942 000	98 832 000	151 845 325	119 825 700	233 000 000	808 403 030
2006	8 985 000	107 750 000	88 572 000	103 305 000	158 598 377	125 154 600	234 000 000	826 366 983
Insgesamt	163 663 000	730 660 000	613 470 000	715 254 000	1 098 190 494	866 615 400	1 677 000 000	5 864 852 894

² **Ziel 1:** Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand; in Deutschland sind dies die neuen Bundesländer sowie bis zum Jahr 2005 auch Ost-Berlin.

Übersicht 3: Verteilung der Ziel 2³-Mittel in Deutschland in der Förderperiode 2000 bis 2006 (in Mio. Euro)

Land	Ziel 2-Mittel (Mio. Euro) in Preisen 99	Laufende Preise – Länderaufteilung ohne Reservemittel					
		2000	2001	2002	2003	2004	2005
		435	444	451	461	426	435
Baden-Württemberg	72,824	10,616	10,836	11,007	11,251	10,396	10,616
Bayern	275,919	40,223	41,055	41,702	42,627	39,391	40,223
Berlin (West)	326,755	47,634	48,619	49,386	50,481	46,648	47,634
Bremen	108,944	15,882	16,210	16,466	16,831	15,553	15,882
Hamburg	5,968	0,870	0,888	0,902	0,922	0,852	0,870
Hessen	157,421	22,948	23,423	23,793	24,320	22,474	22,948
Niedersachsen	671,402	97,875	99,900	101,475	103,725	95,850	97,875
Nordrhein-Westfalen	848,66	123,716	126,275	128,266	131,110	121,156	123,716
Rheinland-Pfalz	118,772	17,314	17,673	17,951	18,349	16,956	17,314
Saarland	155,171	22,620	23,088	23,452	23,972	22,152	22,620
Schleswig-Holstein	242,164	35,302	36,032	36,601	37,412	34,572	35,302
Gesamt	2 984,00	435,00	444,00	451,00	461,00	426,00	435,00
							444,00

³ **Ziel 2:** Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen; in Deutschland fallen darunter nur ausgewählte Gebiete in den westlichen Bundesländern, die gesondert von der Europäischen Kommission genehmigt wurden.

Übersicht 4: Verteilung der Phasing-out-Mittel für Ziel 2⁴ in Deutschland in der Förderperiode 2000 bis 2006 (in Mio. Euro)

Land	Phasing-out-Mittel (Mio. Euro) in Preisen 99	Laufende Preise - Länderaufteilung ohne Reservemittel							
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
		153	130	106	81	44	16	0	
Baden-Württemberg	22,042	6,411	5,448	4,442	3,394	1,844	0,670	0,000	
Bayern	248,472	72,274	61,410	50,072	38,263	20,785	7,558	0,000	
Berlin (West)	45,086	13,114	11,143	9,086	6,943	3,771	1,371	0,000	
Bremen	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	
Hamburg	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	
Hessen	20,038	5,829	4,952	4,038	3,086	1,676	0,610	0,000	
Niedersachsen	37,070	10,783	9,162	7,470	5,709	3,101	1,128	0,000	
Nordrhein-Westfalen	89,170	25,937	22,038	17,970	13,731	7,459	2,712	0,000	
Rheinland-Pfalz	47,090	13,697	11,638	9,490	7,251	3,939	1,432	0,000	
Saarland	10,019	2,914	2,476	2,019	1,543	0,838	0,305	0,000	
Schleswig-Holstein	7,013	2,040	1,733	1,413	1,080	0,587	0,213	0,000	
Gesamt	526	153,00	130,00	106,00	81,00	44,00	16,00	0,00	

⁴ Diese Mittel stehen für diejenigen Gebiete zur Verfügung, die in der Förderperiode 1994 bis 1999 als Ziel 2- oder 5b-Gebiet eingestuft waren, in der neuen Förderperiode 2000 bis 2006 aber nicht mehr als Ziel 2-Gebiet gelten und daher noch für eine gewisse Zeit eine so genannte Übergangsunterstützung erhalten.

Übersicht 5: Verteilung der ESF-Mittel in Ziel 3⁵ in Deutschland in der Förderperiode 2000 bis 2006 in Euro (in laufenden Preisen)

Region	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	insgesamt
Bund	341 478 171	341 325 011	341 029 133	340 708 022	340 112 060	346 914 301	348 364 475	2 389 931 172
B-W	32 705 962	32 691 293	32 662 954	32 632 199	32 575 119	33 226 622	33 365 516	229 859 664
BAY	37 152 300	37 135 637	37 103 446	37 068 509	37 003 670	37 743 743	37 901 520	261 108 824
B	18 986 016	18 977 500	18 961 050	18 943 196	18 910 061	19 288 262	19 368 891	143 434 976
HB	13 269 614	13 263 662	13 252 165	13 239 687	13 216 528	13 480 859	13 537 211	93 259 726
HH	13 873 332	13 867 109	13 855 089	13 842 043	13 817 830	14 094 187	14 153 104	97 502 693
HS	24 370 210	24 359 279	24 338 163	24 315 247	24 272 715	24 758 169	24 861 663	171 275 446
Nieders.	44 565 844	44 545 855	44 507 240	44 465 333	44 387 555	45 275 306	45 464 566	313 211 698
NRW	107 759 891	107 711 559	107 618 189	107 516 856	107 328 789	109 475 365	109 932 994	757 343 643
RP	15 369 474	15 362 581	15 349 264	15 334 811	15 307 988	15 614 147	15 679 418	108 017 683
SRL	12 929 529	12 923 730	12 912 527	12 900 369	12 877 803	13 135 359	13 190 268	90 869 585
S-H	14 502 881	14 496 376	14 483 810	14 470 172	14 444 861	14 733 758	14 795 348	101 927 205
Σ	676 963 224	676 659 591	676 073 028	675 436 442	674 254 978	687 740 077	690 614 973	4 757 742 313

⁵ Ziel 3: Unterstützung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und -systeme; in Deutschland können hiernach die westlichen Bundesländer inklusive West-Berlin gefördert werden.

C. Zusammenfassung bzw. Ausschnitte folgender Berichte⁵:

Seite

I. Vier Jahre ESF-BA-Programm: Die Umsetzung der ergänzenden Förderung zum AFG und SGB III aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) von 1995 bis 1998	15
1. Einleitung	15
2. Zur Entwicklung des Förderkonzepts in der bisherigen Programmlaufzeit von 1995 bis 1998	16
2.1 Das ESF-BA-Programm als qualitative Ergänzung zum AFG und SGB III	16
2.2 ESF-Erweiterung des Maßnahmespektrums der gesetzlichen Förderung	17
2.3 ESF-Ergänzung des förderbaren Personenkreises der gesetzlichen Förderung	17
2.4 Gemeinsames Förderrecht	18
3. Förderentwicklung im Überblick	18
3.1 Fördermittel und erreichte Personen	19
3.2 Zielgruppenförderung in West- und Ostdeutschland	24
3.2.1 Individuelle Hilfen zur Qualifizierung	25
3.2.2 Hilfen zur Beschäftigungsaufnahme	34
3.3 Förderung von Existenzgründungen	37
4. Zusammenfassung und Ausblick	43
5. Quellen und Literatur	48
5.1 Gesetzestexte, Verordnungen u. ä.	48
5.2 Literatur	49
6. Anhang	52
II. Unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit von Frauen und Männern zusammengefasste Ergebnisse der Fortschreibung der Zwischenbewertung (1994 bis 1999) der vom Europäischen Sozialfonds kofinanzierten Bundes- und Länderprogramme zur Erreichung des Zieles 1 in der Bundesrepublik Deutschland	55
1. Das ESF-BA-Programm im Ziel 1-Gebiet	55
2. Förderung der außerbetrieblichen Berufsausbildung von Jugendlichen	56
3. Die ESF-Programme der neuen Bundesländer	57
4. Literatur	58
III. Unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit von Frauen und Männern zusammengefasste Ergebnisse der Fortschreibung der Zwischenbewertung (1994 bis 1999) der Effizienz von Durchführung und Mitteleinsatz der Bundes- und Länderprogramme im Rahmen der Interventionen des Europäischen Sozialfonds zur Erreichung des Zieles 3 in der Bundesrepublik Deutschland	59
1. Das ESF-BA-Programm im Ziel 3-Gebiet	59
2. Die Ziel 3-Programme der westdeutschen Bundesländer	60

⁵ Es handelt sich jeweils um die Fortschreibung der Ergebnisse von Zwischenbewertungen unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit von Frauen und Männern.

3.	Literatur	63
IV.	Inhalte unter Berücksichtigung der Chancengleichheit im Ziel 4 des ESF	64
1.	Einleitung	64
1.1	Zur Bedeutung kleiner und mittlerer Unternehmen für die Beschäftigung	64
1.2	Existenzgründungen als Beschäftigungsmotor	64
1.3	Zur Innovationsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen	64
1.4	Implementation und Umsetzung in Bund und Länder	65
2.	Ziel 4-Landesmaßnahmen	65
2.1	Struktur der beteiligten Unternehmen	65
2.2	Struktur der Teilnehmer und Teilnehmerinnen	66
2.3	Netto-Effekte der Projekte auf die Unternehmen (Vergleichsgruppenanalyse)	69
2.4	Nutzeneinschätzung der Teilnehmer und Teilnehmerinnen	68
2.5	Nutzeneinschätzung weiblicher und männlicher Teilnehmer	68
3.	Ziel 4-Bundesprogramm – Programmteil Coaching von Existenzgründern	69
3.1	Einordnung des ESF-geförderten Coachings in die Arbeitsmarktpolitik	69
3.2	Strukturmerkmale der gecoachten Existenzgründer	70
3.3	Frauen als Coaching-Teilnehmerinnen	70
3.4	Beurteilung der Coaching-Angebote durch die Teilnehmerinnen und Teilnehmer	70
V.	Inhalte unter Berücksichtigung von Chancengleichheit in der Gemeinschaftsinitiative ADAPT	71
1.	Die Gemeinschaftsinitiative ADAPT zur Erleichterung des Strukturwandels	71
2.	Unternehmens- und Teilnehmer- bzw. Teilnehmerinnenreichweite	71
3.	KMU-Einbindung	72
4.	Branchenausrichtung der Projekte	72
5.	Teilnehmerinnen- bzw. Teilnehmerstruktur	73
5.1	Ausgeübte berufliche Funktionen	73
5.2	Frauen und Männer als Projektteilnehmerinnen bzw. Projektteilnehmer	73
6.	Nutzen der Projekte aus Sicht der Unternehmen und Teilnehmerinnen bzw Teilnehmer	73
6.1	Nutzen aus Sicht der Unternehmen	73
6.2	Nutzen aus Sicht der Teilnehmer bzw. Teilnehmerinnen	74
6.3	Chancengleichheit in den ADAPT-Projekten	74
VI.	Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern der Gemeinschaftsinitiative BESCHÄFTIGUNG	75
VII.	Gemeinschaftsinitiative BESCHÄFTIGUNG – Aktionsbereich NOW im Einzelnen	77
VIII.	Inhalte unter Berücksichtigung von Chancengleichheit und regionalen Gemeinschaftsinitiativen	80

Auszug aus:

I. Vier Jahre ESF-BA-Programm: Die Umsetzung der ergänzenden Förderung zum AFG und SGB III aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) von 1995 bis 1998

1. Einleitung

Seit 1995 wird die aktive Arbeitsmarktpolitik des Bundes durch ein Programm ergänzt, das aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziert wird. Die Bundesanstalt für Arbeit (BA) fördert danach bis zum Jahr 2000 mit zusätzlichen Leistungen zum Arbeitsförderungsgesetz (AFG) bzw. ab 1998 zum Sozialgesetzbuch III (SGB III) die Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung und Beschäftigungsaufnahme. Dieses Programm ist in Richtlinien des Bundesministeriums für Arbeit (BMA) ausformuliert und in Durchführungsanweisungen der BA konkretisiert.⁶ Deshalb wird es hier als ESF-BA-Programm bezeichnet.⁷ In der Öffentlichkeit bekannter ist die Bezeichnung „AFG-Plus“.

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) führt in der Zeit von Mitte 1995 bis Mitte 2000 die Begleitforschung zu dem Programm durch. Die übergeordnete Frage lautet: Trägt das ESF-BA-Programm im Sinne der ESF-Ziele den Beinamen „AFG-Plus“ zu recht? Was ist das „Plus“ am „AFG-Plus“ bzw. seit 1998 im Verhältnis zum SGB III? In mehreren Zwischenberichten an das BMA und in bisher zwei Veröffentlichungen (Deeke, Hülser, Wolfinger 1997b; Deeke, Hülser 1998) wurde in Ergänzung zum Monitoring der BA und als Beitrag zur übergreifenden ESF-Zwischenevaluation aller ESF-kofinanzierten Bundes- und Länderprogramme insbesondere auf den jeweils aktuellen Stand der Programmumsetzung eingegangen. Eine erste Veröffentlichung von Ergebnissen einer bundesweit repräsentativen postalischen Befragung von ESF-BA-geförderten Teilnehmerinnen und Teilnehmern

an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung soll bis Ende d. J. vorgelegt werden.⁸

In diesem Werkstattbericht geht es um eine Darstellung und Analyse der bisherigen Programmumsetzung, noch nicht um wirkungsanalytische Fragen zum Nutzen der Förderung. Erstens wird der im vergangenen Jahr vorgelegte Werkstattbericht zur ESF-unterstützten Förderung beruflicher Weiterbildung bis Ende 1997 (Deeke, Hülser 1998) nach nun vierjähriger Laufzeit des Programms bis Ende 1998 aktualisiert – jetzt unter Berücksichtigung des Wechsels vom AFG zum SGB III. Zweitens wird jetzt auch die Umsetzung von zuvor noch nicht betrachteten Programmbestandteilen analysiert: ESF-Ergänzung von Eingliederungshilfen des AFG bzw. SGB III, Qualifizierung von Kurzarbeiter/innen, Qualifizierung und Coaching von Existenzgründer/innen.

Anlass für diesen Werkstattbericht sind nicht nur Anfragen zu einem Überblick über die bisherige Programmlaufzeit. Derzeit wird im Zuge der Vorbereitung für die neue Phase der EU-Strukturfonds von 2000 bis 2006 von Bund und Ländern an der Entwicklung ihrer neuen Programme gearbeitet. Dabei soll auf die Erfahrungen mit der Umsetzung der jetzigen Programme zurückgegriffen werden. Dazu soll mit diesem Werkstattbericht beigetragen werden – mit Informationen und mit ersten Schlussfolgerungen für den Zuschnitt eines eventuellen Nachfolgeprogramms.

Im folgenden Kapitel 2 wird zunächst die Entwicklung des Förderkonzepts dargestellt. Dabei werden in der Skizze des Programmkonzepts als Ergänzung zum AFG bzw. jetzt zum SGB III (2.1), und in der Beschreibung der Umsetzungsstrukturen des Programms (2.2) auch die wichtigsten Rückwirkungen der jüngsten Änderungen der gesetzlichen Arbeitsförderung auf das ESF-BA-Programm erläutert.

Im anschließenden Kapitel 3 werden Grunddaten zur Förderentwicklung bis Ende 1998 auf der Grundlage der ESF-Geschäftsstatistik der BA vorgestellt. Auswirkungen des SGB III und der ihm vorgehenden Änderungen des AFG im Jahr 1997 werden erkennbar – ebenso aber auch, dass sich im bisherigen Zeitverlauf des ESF-BA-Programms bei den zentralen Förderschwerpunkten keine wesentlichen Veränderungen ergeben haben. Daher gilt nach wie vor die schon im vergangenen Jahr formulierte Einschätzung, dass das Programm insgesamt gesehen als positiv zu bewertende Ergänzung zur gesetzlichen Arbeitsförderung angesehen werden kann.

⁶ Richtlinien für aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte zusätzliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Bereich des Bundes vom 8. November 1994 (BAnz. S. 11574), zuletzt geändert am 20. Oktober 1997 (BAnz. S. 13206); Durchführungsanweisungen der Bundesanstalt für Arbeit vom 13. Januar 1995.

⁷ Die naheliegende, der Abgrenzung zu den Länderprogrammen dienende Bezeichnung „ESF-Bund“ wird hier nicht verwendet, weil die ESF-Bundesförderung nicht nur mit den Richtlinien des BA-Programms erfolgt, vielmehr auch die zusätzliche Förderung z. B. von jugendlichen Arbeitslosen in Sonderprogrammen (GIOst 93 bis 95, Jugendsonderprogramm von 1999) umfasst.

⁸ Erste Ergebnisse wurden bereits für die derzeit von anderer Stelle durchgeführte zweite übergreifende ESF-Zwischenevaluation (final evaluation) bereitgestellt (Deeke, Hülser, Schuler 1999).

Im zusammenfassenden Kapitel 4 wird ein Ausblick auf die restliche Laufzeit des Programms versucht und auf die Frage nach möglichen Perspektiven für eine neue Förderphase eingegangen.

2. Zur Entwicklung des Förderkonzepts in der bisherigen Programmlaufzeit von 1995 bis 1998

2.1 Das ESF-BA-Programm als qualitative Ergänzung zum AFG und SGB III

Mit dem ESF-BA-Programm soll zur Umsetzung der Ziele der EU-Strukturfondsförderung beigetragen werden, für die – getrennt nach West- und Ostdeutschland – jeweils ein flächendeckender Einsatz der Mittel des ESF vorgesehen ist:

- Für Westdeutschland sind dies die Ziele 3 und 4. Das Strukturfonds-Ziel 3 ist die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit. Dazu sollen strukturell benachteiligte Personen auf dem Arbeitsmarkt gefördert werden. Mit Ziel 4 soll demgegenüber durch die Förderung von Beschäftigten der Strukturwandel unterstützt werden.
- Ostdeutschland ist ein Fördergebiet des umfassender angelegten Ziels 1 zur Entwicklung und strukturellen Anpassung von Regionen mit Entwicklungsrückstand. Hier ist die Umsetzung der ESF-Ziele 3 und 4 programmatisch eingebettet in eine abgestimmte Förderung mit anderen EU-Strukturfonds, insbesondere dem Europäischen Regionalfonds (EFRE).

Der Bund hat ebenso wie die einzelnen Bundesländer für den Förderzeitraum von 1994 bis 1999 ESF-Mittel beantragt und bewilligt bekommen. Zu den Zielen 1 und 3 haben Bund und Länder jeweils eigene „Operationelle Programme“ (OP) vorgelegt, die ihrerseits in Form so genannter „Gemeinschaftlicher Förderkonzepte“ (GFK) abgestimmt wurden. Für die Förderung von Beschäftigten im Strukturwandel im Rahmen von Ziel 4 konnte das vereinfachte Verfahren eines „Einheitlichen Programmplanungsdokuments“ (EPPD) gewählt werden. Auf dieser Grundlage wurde das ESF-BA-Programm in Form eines für West- und Ostdeutschland einheitlich gültigen Förderkonzepts festgelegt. Weil das Programm die bundesseitigen OP bzw. das EPPD im spezifischen Zuschnitt integriert und z. B. hinsichtlich der Förderung Jugendlicher nur einen Ausschnitt der ESF-Bundesförderung umsetzen soll, sind die Programmrichtlinien der direkte Bezugspunkt für das Monitoring und die Evaluation des Programms, nicht die übergeordneten zielspezifischen Programmpapiere.

Der größte Teil der bewilligten ESF-Mittel des Bundes kommt dem ESF-BA-Programm zugute. Insgesamt standen nach der Planung von 1994 bis Ende 1999 rund 7,9 Milliarden DM zur Verfügung.⁹ Rund 2,9 Milliarden DM kommen aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds, rund 5 Milliarden DM sollen über Leistungen nach dem AFG bzw. nun nach dem SGB III als Kofinanzierung erbracht werden.

Im Mittelpunkt des ESF-BA-Programms steht die bundesweite Förderung der Zielgruppen des ESF-Ziel 3. Nach der Definition der Programmrichtlinien („§ 2 Förderungsfähiger Personenkreis“) handelt es sich um folgende Gruppen:

- Langzeitarbeitslose und von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohte Arbeitslose (einschl. Behinderte),
- arbeits- und ausbildungslose Jugendliche,
- Arbeitnehmer, insbesondere Arbeitnehmerinnen, die nicht über eine ausreichende berufliche Qualifikation verfügen, oder die nach einer Phase der Nichterwerbstätigkeit, insbesondere nach einer Familienphase (Berufsrückkehrer/innen), wieder erwerbstätig sein wollen.

Dabei sollen Frauen zur Förderung der Chancengleichheit generell verstärkt einbezogen werden. Nicht eigens erwähnt, aber von dieser Zielgruppendefinition abgedeckt sind auch diejenigen Arbeitslosen, die in der ESF-Programmsprache als „von der Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt Bedrohte“ gelten.¹⁰

Im Rahmen der Zielgruppenförderung entsprechend Ziel 3 werden zusätzlich zur gesetzlichen Förderung ESF-spezifische Leistungen für die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen und Hilfen zur Beschäftigungsaufnahme angeboten. Mit Jahresbeginn 1998 ist für Arbeitslose aus dem Kreis der Zielgruppen die Förderung von Existenzgründungsseminaren dazugekommen.

Die Förderung von Beschäftigten im Strukturwandel entsprechend dem Strukturfonds-Ziel 4 hat im Zuschnitt des ESF-BA-Programms ein geringeres Gewicht. Dieser Programmteil ist nicht zielgruppenorientiert. Gefördert werden kann die Qualifizierung von Kurzarbeitern. Daneben können seit Jahresbeginn 1998 Existenzgründer/innen, die Überbrückungsgeld beziehen, mit der Finanzierung einer begleitenden Beratung (Coaching) gefördert werden.

⁹ Dies ist der Bewilligungszeitraum. Die abschließende Ausfinanzierung ist bis Ende 2001 möglich. Für das Jahr 1999 müssen noch die Mittel (rd. 600 Mio. DM) abgezogen werden, die zugunsten der Förderung ausbildungs- und arbeitsloser Jugendlicher vom ESF-BA-Programm in das Jugendsonderprogramm verlagert wurden.

¹⁰ Sofern solche Personen nicht die sonstigen Kriterien erfüllen, sind sie in den Durchführungsanweisungen der BA dem Kreis der von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohten gleichgestellt (z. B. Arbeitslose nach längerem Gefängnisarrest).

Welche ESF-Leistungen für welche Personengruppen im Einzelnen erbracht werden können, lässt sich hier – abstrahiert von der jeweiligen Zuordnung zu den ESF-Zielen 1, 3 und 4 – unter dem Aspekt der Verknüpfung mit der gesetzlichen Förderung nach dem AFG bzw. nun dem SGB III zusammenfassen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Programmrichtlinien zunächst zum April 1997 in Reaktion auf Änderungen im AFG entsprechend dem AFRG und dann noch einmal zum Januar 1998 nun in Anpassung an das SGB III geändert wurden (vgl. ausführlicher für den Beginn der Programmlaufzeit das Schaubild 1, sowie für nachfolgende Änderungen die Schaubilder 2 und 3 im Anhang).

Um den intendierten „Mehrwert“ des ESF (so die gängige Sprache) zu erzielen, erweitert das Programm erstens das reguläre Maßnahmespektrum und bezieht zweitens zusätzliche Personenkreise ein.

2.2 ESF-Erweiterung des Maßnahmespektrums der gesetzlichen Förderung

Mit den ESF-Leistungen soll die Teilnahme an solchen Maßnahmen ermöglicht werden, die zwar nach Einschätzung des ESF und des Bundes arbeitsmarktpolitisch sinnvoll sind, für die aber im AFG bzw. SGB III keine Förderleistungen vorgesehen sind:

- Im Bereich der beruflichen Qualifizierung handelt es sich vor allem um so genannte Qualifizierungsmodule (Fremdsprachen, berufsbezogene Allgemeinbildung, Auslandspraktika). Solche Maßnahmen sind im Rahmen der gesetzlichen Förderung nicht möglich.¹¹ Die ESF-Förderung erfolgt in Ergänzung zur regulären Förderung der beruflichen Weiterbildung (im AFG als FuU, im SGB III als FbW)¹² oder zur Teilnahme an berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen. Bis Frühjahr 1997 konnte auch die Teilnahme an Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung und Verbesserung der Vermittlungsaussichten auf der Grundlage des bis dahin gültigen § 103b AFG unterstützt werden, der nur die Möglichkeit zur Teilnahme bei weiter gewährter Arbeitslosenunterstützung, aber keine Sachkostenförderung vorsah.¹³

¹¹ Nach § 91 SGB III kann zwar mittlerweile die Teilnahme an Weiterbildungsmodulen („Maßnahmeteile“) im Rahmen der gesetzlichen Förderung unterstützt werden. Weil dies jedoch keine Module mit allgemeinbildenden Inhalten sein dürfen (§ 87 SGB III), ändert sich nichts an der gesetzlichen Förderlücke.

¹² Im AFG wurde noch zwischen Fortbildung und Umschulung (FuU) unterschieden. Im SGB III wird diese Unterscheidung nicht mehr vorgenommen, allgemeiner die „Förderung beruflicher Weiterbildung“ geregelt (FbW).

¹³ Diese ESF-Fördermöglichkeit wurde in modifizierter Form und differenzierter Zielsetzung mit dem AFRG in das AFG aufgenommen und wird im SGB III fortgeführt (vgl. unten Kapitel 3.2.1).

- Im Mittelpunkt der ESF-Leistungen bei Beschäftigungsaufnahme steht die Möglichkeit zur zeitlichen Verlängerung der Einstellungshilfen von AFG bzw. SGB III mit einer ESF-Eingliederungsbeihilfe. Seit 1997 kann auch die Lohnkostensubvention aus dem BHI-Programm¹⁴ mit der ESF-Eingliederungsbeihilfe verlängert werden. Entsprechend der Neuregelung betriebsbezogener Eingliederungshilfen im SGB III (vgl. §§ 218, 226 SGB III) wurde die entsprechende ergänzende ESF-Förderung jetzt ausdifferenziert (und z. T. ergänzt) für die Verlängerung der Eingliederungszuschüsse bei Einarbeitung, bei erschwelter Vermittlung, für ältere Arbeitnehmer und beim Einstellungszuschuss bei Neugründungen.
- Sowohl bei der Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme als auch bei einer geförderten Beschäftigungsaufnahme kann eine sozialpädagogische Betreuung finanziert werden, die zeitlich und inhaltlich breiter ansetzt als die entsprechende Förderung nach dem alten AFG bei FuU (z. B. Förderung auch vor und nach der Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme).
- Von Arbeitslosigkeit bedrohte Kurzarbeiter können während des Bezugs von Kurzarbeitergeld mit Hilfe eines ESF-Zuschusses an einer Qualifizierungsmaßnahme teilnehmen. Gemäß AFG und noch expliziter im SGB III ist die Qualifizierung von Kurzarbeitern zwar anzustreben, aber im Gesetz ist dazu keine Förderleistung vorgesehen.
- Seit Jahresbeginn 1998 können arbeitslose Existenzgründer/innen aus den Mitteln des ESF-BA-Programms gefördert werden: Für arbeitslose Leistungsempfänger aus dem Kreis der ESF-Zielgruppen, die sich selbstständig machen wollen, kann im Rahmen des Ziel 3 die Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme zur Vorbereitung der Gründung unterstützt werden. Und nach der Gründung kann zusätzlich zum Überbrückungsgeld nach dem AFG bzw. SGB III im Rahmen des Ziel 4 eine begleitende Beratung (Coaching) aus ESF-Mitteln gefördert werden.

2.3 ESF-Ergänzung des förderbaren Personenkreises der gesetzlichen Förderung

Zusätzlich zur Ergänzung des Maßnahmespektrums sollen mit der ESF-BA-Förderung auch solche Personen in die individuelle Förderung der beruflichen Weiterbildung einbezogen werden, die von der gesetzlichen Förderung kaum erreicht werden.

Ausgangsthese ist, dass unter den ESF-Zielgruppen nicht wenige Personen sind, die wegen fehlender An-

¹⁴ „Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose 1995 bis 1999“ der Bundesregierung vom 16. Februar 1995.

spruchsvoraussetzungen nach AFG bzw. SGB III während der Teilnahme an einer FuU-Maßnahme kein Unterhaltsgeld bekommen können.¹⁵ Unter bestimmten Bedingungen können ihnen zwar die Weiterbildungskosten (Lehrgangsgebühren, Fahrtkosten) erstattet werden. Aber ihr Lebensunterhalt bleibt ungesichert. Deshalb kann ihnen ein ESF-Unterhaltsgeld gewährt werden. Auf diese Weise soll der Kreis der förderbaren Teilnehmer und Teilnehmerinnen an beruflicher Weiterbildung über den versicherungsrechtlich beschränkten Rahmen des AFG bzw. SGB III hinaus ausgeweitet werden – im potenziell breiten Spektrum von Hochschulabgängern und ehemaligen Selbstständigen über Berufsrückkehrerinnen bis hin zu langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfängern.

2.4 Gemeinsames Förderrecht

Die ESF-Förderung im ESF-BA-Programm hat mit der gesetzlichen Förderung zwei zentrale Gemeinsamkeiten. Erstens besteht auf die Förderung kein Rechtsanspruch. Entscheidend ist zweitens, dass Projekte bzw. Maßnahmen nicht direkt (im Sinne einer Trägerförderung) finanziert werden können. Wie nach dem AFG und jetzt verschärft dem SGB III ist nur eine individuelle Förderung möglich.¹⁶

Mit dem Angebot zur Erweiterung des Maßnahmenspektrums und des Personenkreises der regulären Förderung ist das ESF-BA-Programm – bei im Vergleich zur gesetzlichen Förderung geringem Mittelvolumen – als qualitatives Ergänzungsprogramm angelegt worden. Auch die zwischenzeitlichen Änderungen der Richtlinien in Reaktion auf Änderungen der gesetzlichen Arbeitsförderung entsprechen dieser grundsätzlichen Förderlogik des ESF. Nur nachrangig zur prioritären qualitativen Ergänzung kann die BA aus dem Kreis der ESF-Zielgruppen zusätzliche Teilnehmer/innen an herkömmlichen Maßnahmen im Rahmen der Konditionen von AFG bzw. SGB III fördern und damit im Rahmen der sonstigen Bestimmungen der EU-Strukturfondsverordnungen die reguläre Förderung zielgruppenspezifisch „nur“ quantitativ ergänzen – eine Möglichkeit, die bisher nur im Jahr 1998 umgesetzt wurde (vgl. Kapitel 3.2).

¹⁵ Zu diesbezüglichen Änderungen im SGB III gegenüber dem AFG vgl. unten Kapitel 3.2.

¹⁶ Zum Jahresbeginn 1999 ist mit einer ersten Änderung des SGB III die Möglichkeit zu einer Projektförderung – beschränkt auf die sog. Freie Förderung nach § 10 SGB III – wieder eingeführt worden. In der grundsätzlichen Ausrichtung des ESF-BA-Programms als Individualförderung unterscheidet es sich von den ESF-Länderprogrammen. Die Länder kombinieren in ihren Programmen ebenfalls anders als der Bund die Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen häufig mit Beschäftigungsmaßnahmen (und schaffen sich in dieser Kombination zum Teil die Chance zur Kofinanzierung aus Mitteln der gesetzlichen Arbeitsförderung). Vgl. als Überblick: BMA 1997.

Weil das ESF-BA-Programms als Ergänzung zum AFG konzipiert ist, wurde es bisher vielfach als „AFG-Plus“ bezeichnet. Heute wäre es entsprechend als „SGB III-Plus“ zu bezeichnen. Der Beiname soll aus arbeitsmarktpolitischer Sicht ausdrücken, dass mit der ESF-Förderung vor allem qualitativ mehr erreicht werden kann als allein mit Hilfe des AFG bzw. nun des SGB III.¹⁷ Für alle Beteiligten stellt sich daher die Frage, ob dieser Anspruch bisher eingelöst wurde bzw. ob dies bis zum Ende der Programmlaufzeit im Jahr 2000 gelingen kann.

3. Die Förderentwicklung im Überblick

In diesem Kapitel wird der Frage nachgegangen, ob die Umsetzung des ESF-BA-Programms in der bisherigen Laufzeit von 1995 bis Ende 1998 den anfänglichen Erwartungen und Zielen entsprach, wie sie in den einschlägigen Programmpapieren ausgedrückt sind. Im Mittelpunkt steht, ob das Programm wie vorgesehen umgesetzt werden konnte, ob die Zielgruppen erreicht wurden und ob es gelungen ist, die ESF-spezifischen neuen Maßnahmearten in die Förderpraxis einzuführen.

Dazu werden neben den Haushaltszahlen die Daten aus der ESF-Geschäftsstatistik der BA herangezogen. Dabei handelt es sich um Daten über Zugänge in die ESF-Förderung, d. h. um Angaben zu den Bewilligungen einer ESF-Leistung. Für die Zeit von 1995 bis 1997 stehen die von den Arbeitsämtern per Hand erfassten und dann aggregiert gemeldeten Zahlen auf der Grundlage der so genannten ESF-Erfassungsliste zur Verfügung. Für das Jahr 1998 (und zukünftig) kann auf die entsprechenden Daten aus der jetzt dv-gestützten ESF-Antragsstatistik (ST 38) zurückgegriffen werden. Weil diese Daten nur auf wenigen Merkmalen zu den Förderfällen beruhen und keine Auskunft über die ergänzte AFG- bzw. SGB III-Förderung geben, müssen viele Fragen zunächst offen bleiben.

An dieser Stelle soll zuerst ein Überblick über die bisherige Gesamtlaufzeit des Programms gegeben werden (3.1). Anhand der Haushaltszahlen und den Angaben zur Zahl der bisher geförderten Personen kann Auskunft gegeben werden zu einigen zentralen quantitativen Aspekten der Programmumsetzung in Westdeutschland und in Ostdeutschland. Mit welchen Schwerpunkten die ESF-Förderung die reguläre AFG- und SGB III-Förderung nach Personenkreisen und Maßnahmearten bisher ergänzt hat, ist Gegenstand der folgenden Teilkapitel (3.2 bis 3.4).

Den höchsten Anteil an der Umsetzung des ESF-BA-Programms hatte bisher die Förderung zusätzlicher Per-

¹⁷ So z. B. einer der Autoren der Richtlinien mit seinem Aufsatz „Mehr Power mit ‘AFG-Plus’“ (Lang-Neyjahr 1995).

sonengruppen bei der Teilnahme an herkömmlichen, wie auch an den qualitativ neuen Maßnahmearten im Bereich der individuellen beruflichen Weiterbildung. Deshalb wird auf diesen Förderbereich der so genannten „Hilfen zur Qualifizierung“ in Umsetzung der Zielgruppenförderung gemäß dem ESF-Ziel 3 (bzw. dem entsprechenden Teilziel in Ziel 1) ausführlicher eingegangen (3.2.1). Die ebenfalls dem Förderbereich des Ziel 3 zuzuordnenden individuellen „Hilfen zur Beschäftigungsaufnahme“ sind dagegen bisher nur in kleiner Zahl geleistet worden (3.2.2). Die ergänzende ESF-Förderung zur regulären Existenzgründungsförderung mit dem Überbrückungsgeld des AFG bzw. SGB III hat erst 1998 begonnen. Aus der ESF-Perspektive gehört sie formal betrachtet mit der Förderung der Teilnahme von Arbeitslosen an Existenzgründungsseminaren zum Bereich des ESF-Ziel 3 und mit dem Coaching zur Sicherung neu gegründeter Selbstständigkeit zum ESF-Ziel 4. Weil aber in der Sache zusammengehörig, wird hier beides zusammen betrachtet (3.3). Abschließend wird noch gesondert auf die von Beginn an einzige Fördermöglichkeit des ESF-BA-Programms im Rahmen von Ziel 4 (bzw. dem entsprechenden Teilziel in Ziel 1) eingegangen, auf die ESF-Förderung der Qualifizierung von Kurzarbeitern (3.4).

3.1 Fördermittel und erreichte Personen

In welchem Umfang ist das ESF-BA-Programm bis Ende 1998 umgesetzt worden? Wie hoch ist der Ausschöpfungsgrad der bereitgestellten Haushaltsmittel? Wie viele Personen konnten in die Förderung einbezogen werden? Antworten auf diese Fragen sagen noch nichts zum Nutzen der Förderung. Sie beschreiben aber unter quantitativem Aspekt, ob es gelungen ist, das Programm angemessen umzusetzen. Und sie können erste Hinweise auf spezifische Umsetzungsprobleme geben – z. B. in der Einführungsphase des Programms 1995 oder im Zusammenhang mit haushaltspolitischen und leistungsrechtlichen Änderungen in der AFG-Förderung im Jahr 1997.

Die Phase der Programmeinführung war zunächst durch eine folgenreiche Verzögerung gegenüber dem generellen Start der EU-Strukturfonds-Förderzeit von 1994 bis 1999 gekennzeichnet. Die Umsetzung des Programms begann abweichend vom offiziellen Beginn der Förderperiode der EU-Strukturfonds erst in der ersten Jahreshälfte 1995. Das Operationelle Programm (OP) des Bundes für Ziel 3 und das Einheitliche Programmpla-

nungsdokument (EPPD) für Ziel 4 wurden von der EU-Kommission erst im November bzw. Dezember 1994 genehmigt. Somit konnten das BMA und die BA mit Zustimmung der Kommission die Richtlinien und Durchführungsanweisungen erst Ende 1994 erstellen. Die anschließende Einführung bei den Arbeitsämtern brauchte ihrerseits Zeit, sodass die Förderung faktisch erst im Frühsommer 1995 anlief. Statt von einer sechsjährigen Laufzeit wie bei den EU-Strukturfonds insgesamt ist also für das ESF-BA-Programm von einer weniger als fünfjährigen Laufzeit von Sommer 1995 bis 1999 auszugehen. Unverändert blieb das Gesamtvolumen des geplanten Mitteleinsatzes. Es stand und steht nun lediglich weniger Zeit und damit mehr Geld pro Haushaltsjahr zur Verfügung.

Der verspätete Beginn und die für das förderrechtlich relativ komplizierte Programm typischen Anlaufschwierigkeiten drücken sich in der anfänglichen Ausschöpfung der ESF-Haushaltsmittel aus (vgl. Tabelle 1). Bis Ende 1996 wurden mit rund 0,8 Milliarden DM nur 28 Prozent der nach der Finanzierungsplanung von 1994 für die gesamte Laufzeit bis Ende 1999 zur Verfügung stehenden ESF-Mittel verausgabt. Bezogen auf die jeweils zum Jahresbeginn bereitgestellten Ausgabemittel konnte nach einem Ausschöpfungsgrad im Jahr 1995 von 64 Prozent in Westdeutschland und 52 Prozent in Ostdeutschland dann im Jahr 1996 in West und Ost gleichermaßen ein Ausschöpfungsgrad von 87 Prozent erreicht werden.

Daraus folgte aus der Sicht von Ende 1996/Anfang 1997, dass das Gesamtvolumen der ESF-Mittel nur mit einer Steigerung der jährlichen Ausgaben bis zum Programmende 1999 (einschließlich der Auslauffrist im Jahr 2000) rechtzeitig ausgeschöpft werden könnte. Aber im folgenden Jahr 1997 verlief die Entwicklung in die entgegengesetzte Richtung. Ursachen dafür waren nicht Probleme der ergänzenden ESF-Förderung bzw. des ESF-BA-Programms selber.

Zwei programmexterne Einflüsse waren dafür ausschlaggebend, dass im Jahr 1997 die Ausschöpfungsrates der in West- wie in Ostdeutschland im Volumen gegenüber dem Vorjahr leicht rückläufigen Haushaltsansätze auf rund 75 Prozent zurückging und damit auch der absolute Umfang der verausgabten Mittel im Vorjahresvergleich sank (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1

Mittellansatz und Ausgaben des ESF-BA-Programms 1995 bis 1998 (ohne Kofinanzierung aus AFG/SGB III; in Mio. DM)

Leistungen (nach Buchungskonto)	1995				1996				1997				1998			
	zuge- wiesene Mittel	Ausschöp- fungsgrad in %	verausgabte Mittel Spalten – %	zuge- wiesene Mittel	Ausschöp- fungsgrad in %	verausgabte Mittel Spalten – %	zuge- wiesene Mittel	Ausschöp- fungsgrad in %	verausgabte Mittel Spalten – %	zuge- wiesene Mittel	Ausschöp- fungsgrad in %	verausgabte Mittel Spalten – %	zuge- wiesene Mittel	Ausschöp- fungsgrad in %	verausgabte Mittel Spalten – %	
ESF-Uhg insg.	244,4	72,7	69,1	364,0	100,8	65,7	385,6	72,7	60,5	555,5	62,8	58,1	331,3	61,8	57,4	
	150,8	83,5	73,4	224,6	109,2	71,2	221,2	72,4	61,1	331,3	61,8	57,4	224,2	64,4	59,2	
– Ost	93,6	56,1	60,7	139,4	87,1	56,9	164,4	73,1	59,7	224,2	64,4	59,2				
ESF-Maßnahmekosten insg.	76,8	75,1	22,4	142,3	90,2	23,0	77,7	122,1	20,5	149,3	84,3	21,0	149,3	84,3	21,0	
	36,3	77,1	16,4	81,6	67,3	15,9	37,7	102,1	14,7	89,0	72,2	18,0	89,0	72,2	18,0	
– Ost	40,5	73,3	34,3	60,7	121,1	34,4	40,0	141,0	28,0	60,3	102,1	25,2	60,3	102,1	25,2	
Qualifizierung bei Kug insg.	14,6	4,0	0,2	15,7	8,9	0,3	86,5	22,7	4,2	35,5	81,2	4,8	35,5	81,2	4,8	
	14,6	2,3	0,2	15,7-	5,1	0,2	56,7	31,2	6,8	21,2	117,9	7,1	21,2	117,9	7,1	
– Ost	-	x	0,3		x	0,3	29,8	6,7	1,0	14,3	26,8	1,6	14,3	26,8	1,6	
Beschäftigungshilfen an Arbeitnehmer insg.	6,6	2,7	0,1	10,0	3,2	0,1	5,0	4,5	0,1	2,4	1,1	0,1	2,4	1,1	0,1	
	4,1	1,9	0,1	6,2	2,4	0,1	3,0	0,4	0,1	1,6	x	x	1,6	x	x	
– West	2,5	4,2	0,1	3,80	4,5	0,1	2,0	10,6	0,1	0,8	4,5	0,1	0,8	4,5	0,1	
– Ost																
Beschäftigungshilfen an Arbeitgeber insg.	7,0	7,4	0,2	10,0	14,8	0,3	15,0	9,6	0,1	25,3	2,5	0,1	25,3	2,5	0,1	
	4,3	0,8	0,1	6,2	2,2	0,1	8,6	1,6	0,1	14,0	4,1	0,1	14,0	4,1	0,1	
– Ost	2,7	17,8	0,6	3,80	35,2	0,6	6,4	20,5	0,1	11,3	1,2	0,2	11,3	1,2	0,2	
Sozialpädagogische Betreuung insg.	68,4	30,0	8,0	102,0	58,5	10,7	45,2	147,9	14,4	51,2	143,4	12,2	51,2	143,4	12,2	
	42,2	40,3	10,0	62,8	68,7	12,5	26,1	174,1	17,4	30,0	101,8	14,6	30,0	101,8	14,6	
– Ost	26,2	13,4	4,1	39,2	42,1	7,7	19,1	112,0	10,6	21,2	172,9	8,9	21,2	172,9	8,9	
Existenzgründerseminare insg.																
– West																
– Ost																
Existenzgründer-Coaching insg.																
– West																
– Ost																
Insgesamt	432,3	59,5	100=	644,0	86,7	100=	615,0	75,3	100=	871,0	68,9	100=	871,0	68,9	100=	
	266,8	64,0	170,8	397,1	86,8	344,5	353,3	74,1	261,9	518,0	68,8	600,2	518,0	68,8	600,2	
West	165,5	52,3	86,5	247,0	86,5	213,6	261,7	77,0	201,4	353,0	69,1	244,0	353,0	69,1	244,0	
Ost																

Abweichungen in Summen wegen Rundungen. X = Angabe nicht sinnvoll.

Quelle: BA HSt. I b1, eigene Berechnungen

Erstens wirkten sich Änderungen im Umfang und in der Umsetzung des Haushalts der Bundesanstalt für Arbeit im Bereich der aktiven Arbeitsförderung nach dem AFG aus. Schon in der zweiten Jahreshälfte 1996 waren die Arbeitsämter angesichts der ungewissen Haushaltssituation für 1997 zurückhaltend bei der Einleitung neuer Maßnahmen bzw. bei Bewilligungen neuer Förderfälle mit Bindungswirkung in 1997. Weil die Möglichkeit der ESF-Förderung von der Kofinanzierung durch die AFG-Mittel insbesondere im Bereich der Förderung der beruflichen Weiterbildung abhängt, hatte dann die Haushaltsentscheidung der Bundesregierung, mit der die für FuU-Maßnahmen verfügbaren AFG-Mittel des Jahres 1997 um rund 18 Prozent gegenüber dem Vorjahr gesenkt wurden, die Konsequenz, dass jetzt weniger AFG-Mittel für die Kofinanzierung der ergänzenden ESF-Förderung bereitstanden. Zudem hatte die Bundesregierung der Bundesanstalt für Arbeit vorgegeben, dass die Mittel für Leistungen der aktiven Arbeitsförderung den Arbeitsämtern nur quartalsweise bereitgestellt werden dürfen. Folge war eine erhebliche Planungsunsicherheit. Da ungewiss war, ob überhaupt und in welchem Umfang AFG-Gelder für die individuelle Förderung von Fortbildung und Umschulung zur Verfügung stehen würden, die Kofinanzierung der ESF-Mittel also fraglich war, wurden entsprechend weniger Neufälle im quantitativ entscheidenden Förderbereich des ESF-BA-Programms, also bei den Hilfen zur Qualifizierung, bewilligt.

Zweitens hatte der Gesetzgeber im Zuge des geplanten Wechsels vom AFG zum SGB III mit dem AFRG bereits vorab zum 1. April 1997 das AFG geändert. Dazu gehörte u. a. die Aufnahme der Förderung der Teilnahme an „103b-Maßnahmen“ durch die AFG-Finanzierung von Maßnahmekosten, nicht mehr wie zuvor allein durch die Weitergewährung der Arbeitslosenunterstützung. Damit entfiel ein vormals quantitativ gewichtiger Förderbereich des ESF-BA-Programms (vgl. im Einzelnen unten Kapitel 3.2.1). Einerseits ließe sich diese Übernahme eines ESF-geförderten Maßnahmetyps in das AFG positiv werten, weil ein ESF-Instrument in die Regelförderung aufgenommen wurde. Andererseits wurde damit aber das Maßnahmespektrum der ESF-BA-Förderung verengt.

Im Jahr 1998 hatte sich das Blatt wieder gewendet. Mit rund 600 Millionen DM wurden im Rahmen des Programms mehr ESF-Mittel verausgabt als in den einzelnen Vorjahren. Allerdings war der Mittelansatz für dieses Jahr relativ hoch, weshalb die Ausschöpfungsquote mit rund 69 Prozent gegenüber den Vorjahren zurückging. Für den hohen Mittelansatz mag ausschlaggebend gewesen sein, dass die Programmverantwortlichen aufgrund des Wegfalls der Haushaltsrestriktionen von 1997, wegen der Ausweitung des ESF-Förderspektrums mit zusätzlichen Personengruppen im Bereich der beruflichen Weiterbildung (vgl. Kapitel 3.2.1) und mit der neuen Förderung von Existenzgründungen (vgl. Kapitel 3.3) entsprechend optimistisch waren. Zugleich muss aber bedacht werden, dass mit dem SGB III ab 1. Januar 1998 die Arbeitsämter sowohl hinsichtlich ihrer Haushaltsmittel („Eingliederungstitel“) als auch mit den Instrumenten der aktiven Arbeitsförderung („Ermessensleitungen“) vor einer besonderen Herausforderung standen. Sie mussten zunächst erst einmal die neuen Konditionen der gesetzlichen Arbeitsförderung umsetzen. Das wiederum mag dazu geführt haben, dass die zusätzlichen Impulse für die ergänzende ESF-Förderung vorerst noch nicht im erhofften Umfang zum Tragen kommen konnten.

Insgesamt betrachtet zeigen die Daten zu den Mittelansätzen und Ausgaben, dass das ESF-BA-Programm nach verzögertem Start „ins Laufen“ gekommen war, aber im Weiteren relativ stark vom „Auf und Ab“ der Regelförderung beeinflusst wurde. Von den für den Gesamtzeitraum bis 1999 bzw. 2000 verfügbaren ESF-Mitteln in Höhe von 2 921 Millionen DM (Stand 1994) wurden mit 1 879 Millionen DM bis Ende 1998 rund 64 Prozent verausgabt. Indirekt wird damit deutlich, dass das ESF-BA-Programm in seiner förderrechtlichen wie haushaltstechnischen Verknüpfung mit der Umsetzung des AFG zwar wie verlangt so konstruiert ist, dass es nicht etwa zum Ausgleich rückläufiger regulärer Fördermittel genutzt werden kann. Doch der Effekt, also ein zeitweiliger Rückgang der ESF-BA-Förderung infolge eines entsprechenden Rückgangs der gesetzlichen Arbeitsförderung, erscheint aus der Sicht der arbeitsmarktpolitischen Ziele der ESF-Förderung unbefriedigend.

Tabelle 2

Zugänge (Personen) in die ESF-BA-Förderung von 1995 bis 1998¹

	Bund	West	Ost
(1) berufliche Weiterbildung			
1995	54 189	33 235	20 954
1996	62 853	29 464	33 389
1997	40 113	16 053	24 060
1998	63 816	35 243	28 573
Summe	220 971	113 995	106 976
(2) Beschäftigungsaufnahme			
1995	564	130	434
1996	1 116	072	1 044
1997	763	078	685
1998	1 647	456	1 191
Summe	4 090	736	3 354
(3) Existenzgründungsseminare und Coaching			
1995	–	–	–
1996	–	–	–
1997	–	–	–
1998	6 470	4 003	2 467
Summe	6 470	4 003	2 467
(4) Qualifizierung in Kurzarbeit			
1995	–	–	–
1996	2 567	2 154	413
1997	3 512	2 950	562
1998	3 000	2 434	566
Summe	9 079	7 538	1 541
Insgesamt			
1995	54 753	33 365	21 388
1996	66 536	31 690	34 846
1997	44 388	19 081	25 307
1998	74 933	42 136	32 797
Summe	240 610	126 272	114 338
Darunter: Zielgruppenförderung entsprechend ESF-Ziel 3			
1995	54 753	33 365	21 388
1996	63 969	29 536	34 433
1997	40 876	16 131	24 745
1998	71 229	39 481	31 748
Summe	230 827	118 513	112 314

¹ ohne sozialpädagogische Betreuung. Bei (1) Personen ab 1996 rechnerisch ermittelt – vgl. dazu Kapitel 3.2.

Quelle: ESF-Geschäftsstatistik, eigene Berechnungen.

Mit den bis Ende 1998 verausgabten ESF-Mitteln wurde bundesweit rund 241 000 Personen ein Zugang in die ESF-BA-Förderung ermöglicht. Nur die Zielgruppenförderung gemäß Ziel 3 betrachtet, waren es rund 231 000 Personen, davon rund 119 000 in Westdeutschland und rund 112 000 in Ostdeutschland (Tabelle 2). Personen, denen aus ESF-Mitteln nur eine sozialpä-

dagogische Betreuung bewilligt wurde, sind dabei noch nicht berücksichtigt.¹⁸ Entsprechend der Programmpla-

¹⁸ Die Förderfälle der sozialpädagogischen Betreuung sind in der ESF-Geschäftsstatistik nicht ausgewiesen. Vielmehr wird diese Leistung gesondert als Summe der geförderten Beratungsstunden erfasst.

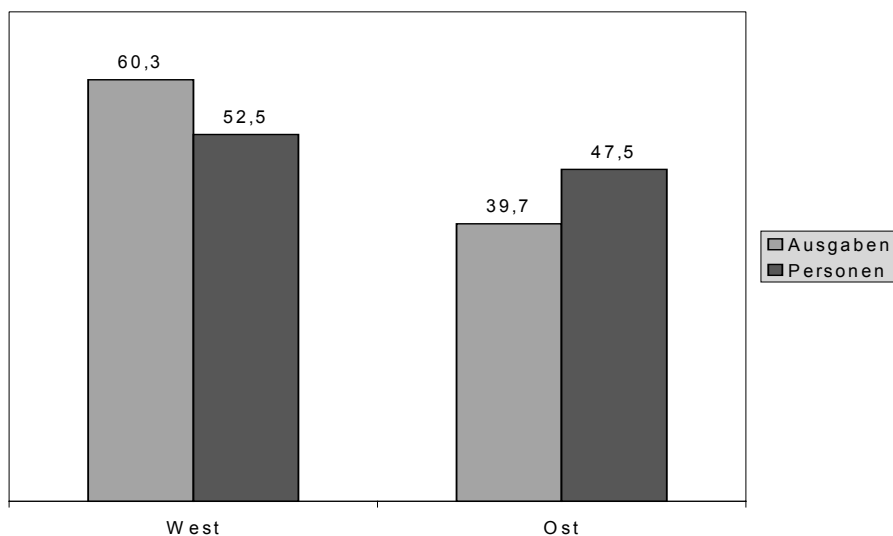
nung lag der Schwerpunkt bei den individuellen Hilfen zur Qualifizierung. Die Hilfen zu Beschäftigungsaufnahme spielten ebenso wenig eine Rolle, wie die relativ wenigen Fälle der Qualifizierung bei Kurzarbeit. Die ergänzende ESF-Förderung von Existenzgründungen hat erst 1998 begonnen. Auf die Hintergründe der nachrangigen Rolle dieser kleinen Förderbereiche wird weiter unten noch eingegangen (Kapitel 3.2.2 ff.).

Zunächst fällt auf, dass im Bundesgebiet insgesamt das „Auf und Ab“ der Zahl der jährlich in die ESF-Förderung zugegangenen Personen dem Verlauf des Mittelflusses über die einzelnen Förderjahre hinweg entspricht. Wie bei den verausgabten Mitteln zeigt sich auch an der Zahl der Personenzugänge, dass das Programm 1996 seine Einführungsphase hinter sich gelassen hatte, dann 1997 aufgrund des Wegfalls der ESF-Förderung kurzzeitiger Qualifizierungsmaßnahmen ge-

mäß § 103b alt des AFG und infolge der haushaltspolitischen Einschränkungen der AFG-Förderung beruflicher Weiterbildung nur reduzierte Fördermöglichkeiten hatte, die dann 1998 wieder wettgemacht werden konnten.

Deutlich ist der Unterschied zwischen der Anzahl der Personenzugänge und ihrer Entwicklung in West- und Ostdeutschland. Trotz des grundsätzlich größeren Potenzials an förderbaren Personen wurde in Westdeutschland bis Ende 1998 nur etwas mehr als die Hälfte aller Bewilligungen einer ESF-Leistung ausgesprochen. Im Vergleich von 1995 zu 1996 war die Zahl der Zugänge im Westen sogar rückläufig, während sie in Ostdeutschland um mehr als die Hälfte anstieg. Nach dem in West und Ost relativ gleichen Rückgang von 1996 auf 1997 stieg dann 1998 die Zahl der Neubewilligungen im Westen auf mehr als das Doppelte, im Osten dagegen, von vergleichsweise höherem Niveau aus, „nur“ um rund ein Drittel.

Schaubild 1
Verteilung der ESF-BA-Förderung 1995 bis 1998
nach West und Ost in Prozent



Hintergrund sind unterschiedliche Förderstrukturen nach Zielgruppen und Maßnahmearten. Dies ist deutlich ablesbar am Vergleich der jeweiligen Anteile der ESF-Förderung an den Gesamtsummen der von 1995 bis Ende 1998 im Bundesgebiet verausgabten ESF-Mittel und Personenzugänge (Schaubild 1). Mit rund 40 Prozent der insgesamt verausgabten ESF-Mittel wurde in Ostdeutschland etwas weniger als die Hälfte aller Personen einbezogen, während in Westdeutschland 60 Prozent der Gesamtsumme für „nur“ etwas mehr als die Hälfte aller Personen verausgabt wurden.

Aus dem Umstand, dass in Ostdeutschland mit gleichem Mittelaufwand relativ mehr Personen erreicht wurden, sollte nicht auf die Qualität oder Effizienz der

Förderung geschlossen werden. Entscheidend ist, ob die Förderung jeweils problemgerecht ausgerichtet wurde, nicht der „möglichst billige Förderfall“ im Interesse großer Zahlen. Deshalb wird im folgenden Teilkapitel bei der Betrachtung der einzelnen Förderbereiche insbesondere auf West-Ost-Unterschiede in der Art der Förderung und Verteilung nach Zielgruppen zu achten sein (vgl. Kapitel 3.2).

Auch ein Soll-Ist-Vergleich der Anzahl der bisherigen Personenzugänge mit den entsprechenden Planzahlen in den 1994 erstellten Programmpapieren darf nicht kurzschlüssig als Maßstab für die Bewertung der Programmumsetzung genommen werden. Bei den Plandaten in den Programmplanungspapieren handelt es sich lediglich um

kalkulatorische Zahlen. Üblicherweise werden sie zwar zu einem Soll-Ist-Vergleich herangezogen. Die Qualität der Umsetzung eines Programms erweist sich jedoch nicht durch die strikte Abbildung von Planzahlen in der Zahl realisierter Förderfälle. Wichtiger ist eine problemgerechte und deshalb gegenüber der Dynamik des Umfelds flexible Förderpraxis. Bei größeren Abweichungen müsste gleichwohl erklärt werden, ob diese im Sinne der Programmziele begründet sind oder nicht.

Vergleicht man mit diesem Vorbehalt die Zahl der 1995 bis 1998 bei den individuellen Hilfen zur Qualifizierung (ohne sozialpädagogische Betreuung) erreichten Zugänge von Personen mit den entsprechenden kalkulatorischen Schätzungen in den OP für West- und Ostdeutschland von 1994 (vgl. Deeke, Hülser, Wolfinger 1997, S. 21 ff.), so ergibt sich: Mit den rund 221 000 Personenzugängen (Tabelle 2) bei der ESF-Förderung beruflicher Weiterbildung wurde nach nicht einmal vier vollen Förderjahren ein Großteil der in den OP für West- und Ostdeutschland für damals sechs Förderjahre insgesamt kalkulierten Zahl von 299 000 erreicht. In den alten Bundesländern liegt die bis Ende 1998 realisierte Zahl von rund 114 000 zwar noch deutlich unter der kalkulierten Zahl von 211 000, in den neuen Bundesländern ist die Planzahl in Höhe von 87 000 jedoch schon Ende 1998 mit dem Zugang von rund 107 000 Personen überschritten.¹⁹ Wiederum ist damit auf Unterschiede zwischen dem Ziel-3-Gebiet und Ziel-1-Gebiet verwiesen. Insgesamt betrachtet deuten diese Zahlen aber darauf hin, dass die Umsetzung des ESF-BA-Programms nach Personen betrachtet – anders als beim Mittelfluss – bisher „im Plan“ liegt.

3.2 Zielgruppenförderung in West- und Ostdeutschland

Die Zielgruppenförderung (Ziel 3) macht – wie oben bereits an den verausgabten Mitteln und den insgesamt vom Programm erreichten Personen gezeigt – den Schwerpunkt der bisherigen Umsetzung des ESF-BA-Programms aus. Nach den Förderrichtlinien gehören zu den Zielgruppen Langzeitarbeitslose und davon Bedrohte, Jugendliche und Arbeitnehmer, insbesondere Frauen, ohne ausreichende berufliche Qualifikation oder Berufsrückkehrer/innen (vgl. oben Kapitel 2). Für Personen aus diesen Zielgruppen können die ESF-Hilfen zur individuellen Qualifizierung und zur Beschäftigungsaufnahme eingesetzt werden, seit Jahresbeginn 1998 auch die Unterstützung zur Teilnahme an einem Existenzgründungsseminar.

In diesem Teilkapitel wird die Frage nach der Zielgruppenerreichung zusammen mit der Frage nach der Art der

realisierten Maßnahmen vor allem bei den Hilfen zur Qualifizierung betrachtet (Kapitel 3.2.1). Wegen ihres geringen quantitativen Stellenwerts werden die Hilfen zur Beschäftigungsaufnahme nur kurz behandelt (Kapitel 3.2.2). Die Förderung der Teilnahme an Existenzgründungsseminaren wird – obwohl ebenfalls eine Leistung gemäß Ziel 3 – wegen ihres sachlichen Zusammenhangs mit der Förderung einer begleitenden Beratung („Coaching“), eine Ziel 4-Leistung, gesondert dargestellt (Kapitel 3.3).

Weil im Folgenden die Daten aus der ESF-Geschäftsstatistik der BA herangezogen werden, muss noch auf zwei Besonderheiten hingewiesen werden. Dies betrifft erstens die Erfassung der Zielgruppenzugehörigkeit bei den Zugängen in die ESF-Förderung (bewilligte Anträge), zweitens die Erfassung von Zugängen nach Förderfällen im Unterschied zu Personen.²⁰

Die Zielgruppenzugehörigkeit wurde in der ESF-Geschäftsstatistik von Beginn an nur in der Zuordnung zum förderbaren Personenkreis entsprechend der Definition der Programmrichtlinien erfasst:

- Langzeitarbeitslose und von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohte Personen,
- arbeitslose Behinderte,
- arbeits- und ausbildungslose Jugendliche,
- Arbeitnehmer, insbesondere Frauen, die über keine ausreichende berufliche Qualifikation verfügen, oder die nach einer Phase der Nichterwerbstätigkeit, insbesondere nach einer Familienphase (Berufsrückkehrer/innen), wieder erwerbstätig sein wollen.

Untergruppen – z. B. die von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohten Arbeitslosen – sind in dieser Statistik nicht ausgewiesen. Selbst wenn dies anhand des üblichen Merkmals einer mindestens sechsmonatigen Arbeitslosigkeit in Verbindung mit einem vermittlungsererschwerenden Merkmal möglich wäre, bliebe das Problem, dass die einzelnen Arbeitsämter bei der Anerkennung einer Bedrohung mit Langzeitarbeitslosigkeit auch andere Merkmale heranziehen können. Dies wiederum würde einen Vergleich der ESF-Zahlen z. B. mit dem Anteil der von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohten

¹⁹ Zu den demgegenüber starken Unterschreitungen der Planzahlen in den nachrangigen Förderbereichen der Beschäftigungsaufnahme und Qualifizierung bei Kurzarbeit vgl. die nachfolgenden Teilkapitel 3.2.2 und 3.4.

²⁰ In den ersten Zwischenberichten (Deeke, Hülser, Wolfinger 1996, 1997) und im Werkstattbericht von 1998 (Deeke, Hülser 1998) wurde aufgrund damaliger, mittlerweile überwundener Schwächen der ESF-Erfassungslisten noch eine weitere BA-Statistik herangezogen: die „Eintritte in den ESF-Leistungsbezug“, die im Datenverarbeitungsverfahren für Leistungen nach § 45 AFG (Weiterbildungskosten) gesondert erfasst wurden. Diese Statistik steht für 1998 nicht mehr zur Verfügung und war ihrerseits mit spezifischen Interpretationsproblemen verbunden, weshalb hier auf sie verzichtet wird.

an den Zugängen bzw. Eintritt in die reguläre Förderung beruflicher Weiterbildung erschweren.²¹ Daneben ist zu beachten, dass die Merkmalsdefinition der Gruppen des förderbaren Personenkreises – wie schon in der ESF-Verordnung – nicht überschneidungsfrei ist. Auch unter den Jugendlichen oder den Arbeitnehmern ohne ausreichende berufliche Qualifikation können z. B. von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohte Personen sein und umgekehrt. Die konkrete Zuordnung erfolgt bei der einzelnen Förderentscheidung im Blick auf die im Einzelfall dominante Problemlage, hängt also von der diesbezüglich unterschiedlichen Förderpraxis in den einzelnen Arbeitsämtern ab.

Ein eindeutiges Merkmal ist dagegen das Geschlecht. Im Sinne des so genannten Gender-Mainstreaming-Ansatzes sollen bei allen ESF-Programmen Frauen nicht nur mit spezifischen Maßnahmen gefördert werden, sondern sind bei allen Maßnahmen mit besonderem Gewicht einzubeziehen. Weil die Richtlinien des ESF-BA-Programms Frauen jedoch nicht explizit als Zielgruppe benennen, wurde in der ESF-Geschäftsstatistik der BA das Merkmal Geschlecht zunächst nicht registriert. Erst ab 1997 wurden Frauen gesondert ausgewiesen – zunächst nur als Daruntergruppe bei allen Förderfällen, dann ab 1998 differenzierter auch nach Art der Maßnahme.

Eine weitere Schwierigkeit ergibt sich daraus, dass in der ESF-Geschäftsstatistik ab 1996 nicht Personen, sondern Förderfälle gezählt werden. Personen, denen für die Teilnahme an einer ansonsten AFG-/SGB III-finanzierten Maßnahme der beruflichen Weiterbildung ein ESF-Unterhaltsgeld bewilligt wurde, und die zusätzlich auch ESF-Leistungen für die Teilnahme an einem damit verbundenen ESF-Modul erhalten, erscheinen als zwei Förderfälle. Dies ist zwar zunächst konsequent, weil es sich aus leistungsrechtlicher Perspektive betrachtet um zwei verschiedene Maßnahmearten handelt. Folge ist aber, dass die Zahl der Personenzugänge (insgesamt und nach Art der Maßnahme) nicht direkt aus der Statistik ablesbar ist. Denn die Personen, die als so genannte Nichtleistungsbezieher der regulären Arbeitsförderung eine weitere wichtige Zielgruppe der ergänzenden ESF-Förderung sind, können entweder an einer regulären FuU ohne ESF-Modul teilnehmen oder an einer integrierten FuU-Maßnahme mit Modul. Weil diese Unterscheidung in der Statistik nicht gemacht wird,

kann die Personenzahl nur rechnerisch ausgehend von der ausgewiesenen Zahl der Förderfälle der Personen ermittelt werden, die nur als ein Förderfall erfasst werden. Das sind diejenigen, denen als Leistungsbezieher der gesetzlichen Förderung ein ESF-Unterhaltsgeld nur für die Teilnahme an einem Modul bewilligt wurde.²²

Somit stehen die hier vorgestellten Zahlen zu den Personenzugängen in das ESF-BA-Programm speziell bei den individuellen Hilfen zur Qualifizierung unter Vorbehalt. Für die anderen Förderbereiche kann dagegen mit der Annahme, dass es nicht zu Zugängen einer Person in mehrere Maßnahmen im Jahreszeitraum gekommen ist, für alle Förderfälle hilfsweise davon ausgegangen werden, dass eine Person nur als ein Förderfall registriert ist.

3.2.1 Individuelle Hilfen zur Qualifizierung

Weil das ESF-BA-Programm überwiegend mit Hilfe von ergänzenden ESF-Leistungen zur Förderung der individuellen beruflichen Weiterbildung umgesetzt wurde, kann die Beantwortung der Frage nach den geförderten Personengruppen und der Frage, ob und in welchem Spektrum es gelungen ist, die zusätzlichen Maßnahmeangebote zur regulären Förderung zu realisieren, generell als Indikator für die Zielgruppenerreichung und die maßnahmebezogene innovative Qualität des Programms genommen werden.

Zielgruppenerreichung im Überblick

Die Richtlinien zum ESF-Programm benennen die Zielgruppen, geben aber keine Relationen für eine eventuell angestrebte Schwerpunktsetzung vor. Nur in den übergeordneten OP des Bundes zu Ziel 3 und Ziel 1 finden sich Vorgaben, denen zufolge vor allem Langzeitarbeitslose und davon Bedrohte sowie Berufsrückkehrerinnen zu fördern sind (Deeke, Hülser, Wolfinger 1997, S. 21 ff.). Die Ergebnisse – hier betrachtet anhand der Zahlen zu den Förderfällen, die für diese Merkmale aus technischen Gründen für die Jahre 1996 und 1997 nicht auf Personen umgerechnet werden können – bestätigen, dass es im Sinne der OP-Vorgaben gelungen ist, vor allem Langzeitarbeitslose und davon Bedrohte sowie Personen ohne berufliche Qualifikation bzw. Berufsrückkehrerinnen zu erreichen (Tabelle 3a).

²¹ Nach den Durchführungsanweisungen ist die Frage, wer aus dem Kreis der sechs Monate bis unter ein Jahr Arbeitslosen als von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht gilt, weitgehend von der Entscheidung im einzelnen Arbeitsamt abhängig. Neben den herkömmlichen Indikatoren für ein Vermittlungshemmnis (z. B. Alter, gesundheitliche Beeinträchtigung) wird z. B. ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Frauen überdurchschnittlich von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind und deshalb für Frauen generell zu prüfen sei, ob eine Bedrohung von Langzeitarbeitslosigkeit vorliegt (DA Nr. 2 (3)).

²² Vgl. zu dieser rechnerischen Ermittlung der Personenzahl im Einzelnen: Deeke, Hülser, Wolfinger 1997, S. 171 ff. Mit der ab Jahresbeginn 1998 eingeführten neuen ESF-Antragsstatistik ST 38 wurde die Berechnung zuverlässiger, weil nun auch speziell für die Teilnahme an Modulen die unterschiedlichen Arten des ESF-Unterhaltsgeldes ausgewiesen werden, nicht mehr wie zuvor nur insgesamt.

Tabelle 3a

**Zielgruppenerreichung bei den individuellen Hilfen zur Qualifizierung
– Prozentanteile an den Förderfällen ¹ –**

		Förderfälle insgesamt	davon in Prozent:			
			Langzeitarbeitslose u. davon Bedrohte	Behinderte	Jugendliche	AN ohne ausr. berufl. Qual./ Berufsrückk.
Bund	1995	54 189	46,9	1,0	4,8	47,2
	1996	71 682	45,4	1,5	4,5	48,6
	1997	47 793	50,9	2,0	5,7	41,4
	1998	67 803	54,1	11,9	4,7	29,3
West	1995	33 235	52,8	1,3	4,4	41,5
	1996	34 594	53,1	2,1	4,5	40,3
	1997	20 147	55,9	3,0	5,4	36,7
	1998	37 695	49,8	17,8	2,6	29,8
Ost	1995	20 954	37,5	0,5	5,6	56,3
	1996	37 088	38,2	1,0	4,4	56,4
	1997	27 645	47,3	1,3	5,9	45,6
	1998	30 108	59,5	4,5	7,2	28,7

¹ 1995 Förderfälle insgesamt gleich Personen, 1996/97 Förderfälle insgesamt ungleich Personen. Förderfälle 1998 insgesamt nach Art der Maßnahmen in geringfügiger Abweichung der nur für 1998 berechenbaren, hier nicht eigens ausgewiesenen Personenverteilung.

Quelle: ESF-Geschäftsstatistik, eigene Berechnungen

Tabelle 3b

**Zielgruppenerreichung bei den individuellen Hilfen zur Qualifizierung
– Veränderung der Zahl der Förderfälle (1996 = 100) ¹ –**

		Förderfälle insgesamt	darunter:			
			Langzeitarbeitslose u. davon Bedrohte	Behinderte	Jugendliche	AN ohne ausr. berufl. Qual./ Berufsrückk.
Bund	1995	76	78	52	82	73
	1996	100	100	100	100	100
	1997	67	75	88	85	57
	1998	95	113	748	99	57
West	1995	96	95	62	93	99
	1996	100	100	100	100	100
	1997	59	61	84	70	52
	1998	109	102	933	63	80
Ost	1995	56	55	32	71	56
	1996	100	100	100	100	100
	1997	75	92	96	98	60
	1998	81	126	378	132	41

¹ 1995 Förderfälle insgesamt gleich Personen, 1996/97 Förderfälle insgesamt ungleich Personen. Förderfälle 1998 insgesamt nach Art der Maßnahmen in geringfügiger Abweichung der nur für 1998 berechenbaren (hier nicht eigens ausgewiesenen) Personenverteilung.

Quelle: ESF-Geschäftsstatistik, eigene Berechnungen

Die im Vergleich zu den kalkulatorischen Planzahlen in den OP relativ niedrigen Anteile der Behinderten und Jugendlichen können damit erklärt werden, dass das AFG für diese Gruppen vergleichsweise günstige reguläre Fördermöglichkeiten bietet. Dies bedeutet aber nicht, dass eine verstärkte Hilfe für Jugendliche und Behinderte aus der Sicht der ESF-Fondsverwalter nicht doch erforderlich gewesen wäre.

In der Arbeitsteilung zwischen dem ESF-BA-Programm und den ESF-Programmen der Bundesländer haben letztere einen eindeutigen Schwerpunkt bei der Förderung Jugendlicher. Neben dem ESF-BA-Programm hat sich der Bund zudem in Ostdeutschland mit seinen ESF-Mitteln in der Gemeinschaftsinitiative Ost (GIOst) für ausbildungslose Jugendliche engagiert (vgl. Deeke 1998) und nun für vorerst 1999 das bundesweite Jugendsonderprogramm gestartet.

Für die Ausweitung der ESF-Förderung von Behinderten sowie von langzeitarbeitslosen Frauen ohne abgeschlossene Berufsausbildung wurde für die Zeit von Mai bis Dezember 1998 noch ein weiterer Anreiz gegeben. Für solche Personen aus diesen zwei Gruppen, deren Lebensunterhalt mit Unterhaltsgeld aus dem SGB III oder mit Sozialhilfe gesichert ist, konnten in dieser Zeit die Weiterbildungskosten, also die Maßnahmekosten und individuellen Teilnahmekosten (Fahrtkosten usw.) aus ESF-Mitteln finanziert werden. Deshalb kam es insbesondere in Westdeutschland von 1997 auf 1998 zu einer kräftigen Steigerung der Zahl der Zugänge von Behinderten (Tabelle 3a, 3b). Nur für die Förderung der Behinderten hat diese befristete Sonderregelung den erwünschten Effekt gehabt (Tabelle 4). Gemessen an der Zahl der Personenzugänge von Langzeitarbeitslosen und

davon bedrohten Personen war die Zahl der zusätzlichen langzeitarbeitslosen Frauen ohne Berufsausbildung nur gering und kann die absolute und relative Steigerung der Zugänge bei dieser Zielgruppe von 1997 auf 1998 insgesamt nicht erklären. Die im bisherigen Förderzeitraum durchgängig hohen Anteile der Gruppe der Langzeitarbeitslosen und von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohten sowie der Gruppe der Arbeitslosen ohne ausreichende berufliche Qualifikation bzw. Berufsrückkehrerinnen zeigen, dass sich die Arbeitsämter angesichts der generellen Arbeitsmarktsituation und von Förderrestriktionen des AFG vordringlich um diese Zielgruppen gekümmert haben. Weil diese zwei Gruppen nicht nach Untergruppen differenziert werden können, bestehen hier zunächst wenig Möglichkeiten zu einer tiefergehenden Interpretation der ESF-Geschäftsstatistik. Dies betrifft auch die mit den Angaben in den Tabellen 3a und 3b aufgeworfene Frage nach den Unterschieden zwischen den Zielgruppenstrukturen in West- und Ostdeutschland sowie die Frage, warum in letzter Zeit in beiden ESF-Zielgebieten der Förderschwerpunkt auf die Gruppe der Langzeitarbeitslosen und von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohten Personen verlagert wurde.

Erste weiterführende Hinweise ergeben sich im Blick auf den Anteil der Frauen und den Anteil derjenigen Arbeitslosen an den Zugängen, die aufgrund der gesetzlichen Bedingungen kein AFG-Unterhaltsgeld bekommen können. Diese zwei (sich zum Teil überlagernde) Zielgruppen sind zwar nicht explizit in den Programmrichtlinien als Gruppen des förderbaren Personenkreises benannt, haben aber im Förderkonzept einen herausragenden Stellenwert (vgl. Kapitel 2).

Tabelle 4

**Zusätzliche Zugänge von Personen nur mit ESF-Finanzierung der Weiterbildungskosten bei der Teilnahme an regulären Maßnahmen beruflicher Weiterbildung
– Sonderfälle von Mai bis Dezember 1998 –**

	Behinderte		langzeitarbeitslose Frauen ohne Berufsausbildung	
	Sonderfälle absolut	in % aller ESF-Zugänge von Behinderten 1998 ¹	Sonderfälle absolut	in % aller ESF-Zugänge von Langzeitarbeitslosen und davon bedrohten Personen 1998 ¹
Bund	6 820	84,5	1 509	4,4
West	5 764	86,0	1 057	6,1
Ost	1 056	78,4	452	2,7

¹ Personen rechnerisch aus Förderfallzahlen ermittelt

Quelle: ESF-Geschäftsstatistik ST 38, eigene Berechnungen

Frauen

Nicht nur im Rahmen des ESF, sondern auch im Rahmen der gesetzlichen Arbeitsförderung ist die Förderung von Frauen ein spezifischer übergeordneter Auftrag. Im SGB III ist dazu ein gesonderter Paragraph enthalten (§ 8 „Frauenförderung“), demzufolge „die Leistungen der aktiven Arbeitsförderung ... die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt fördern (sollen).“ Deshalb sollen „Frauen entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen gefördert werden“.

Die Unterscheidung der Zugänge in die ESF-BA-Förderung nach Geschlecht (hier nur für die Zugänge von Förderfällen, nicht Personen, und nur für die Jahre 1997 und 1998 möglich – vgl. Tabelle 5) kann zeigen, ob Frauen mindestens mit dem Anteil vertreten sind, den sie insgesamt bei der regulären Förderung beruflicher Weiterbildung haben. Darüber hinaus kann ein Vergleich mit ihrem Anteil an den registrierten Arbeitslosen – hier nur differenziert nach der hochaggregierten regionalen Ebene West- und Ostdeutschland – ggf. Auf-

schluss darüber geben, ob Frauen entsprechend in die ESF-BA-Förderung einbezogen wurden. Auf diese Weise können zudem erste Anhaltspunkte zu der oben aufgeworfenen Frage nach West-Ost-Unterschieden in der Zielgruppenerreichung gefunden werden.

Der Anteil der Frauen an allen Zugängen (neue Förderfälle) in die ESF-BA-Förderung beruflicher Weiterbildung betrug 1997 bundesweit rund 60 Prozent und 1998 rund 57 Prozent. In Westdeutschland und in Ostdeutschland liegen diese Anteile über den Frauenanteilen bei den Eintritten in die gesetzlich geförderte berufliche Weiterbildung insgesamt. Berücksichtigt man zudem, dass ein Großteil dieser ESF-Zugänge von Frauen wegen ihrer Teilnahme an einer FuU-Maßnahme auch zu den Eintritten in die AFG-Maßnahmen gehören (die ESF-geförderte Teilnahme an den kurzzeitigen Qualifizierungsmaßnahmen nach § 103b alt AFG zählte aus AFG-Sicht nicht zur beruflichen Weiterbildung – vgl. weiter unten), dann ist eindeutig, dass es mit der ESF-Förderung gelungen ist, relativ mehr Frauen die Teilnahme an einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung zu ermöglichen.

Tabelle 5

Frauenanteil an den Zugängen (Förderfälle) in die ESF-BA-Förderung beruflicher Qualifizierung – 1997 und 1998 im Vergleich –

	1997		1998	
	Jahressumme Förderfälle		Jahressumme Förderfälle	
Zugänge in die ESF-BA-Förderung	Frauen	Anteil Frauen an insg. ¹	Frauen	Anteil Frauen an insg. ¹
West	11 333	56,3	20 549	54,5
Ost	17 399	62,9	18 254	60,6
Bund	28 732	60,1	38 803	57,2
Zum Vergleich				
Eintritte in berufl. Weiterbildung²	Jahressumme		Jahressumme	
West	116 193	43,6	170 012	45,7
Ost	87 779	56,5	127 602	54,1
Bund	203 972	48,4	297 614	49,0
Zugänge in Arbeitslosigkeit	Jahressumme		Jahressumme	
West	1 965 530	39,9	2 035 700	41,2
Ost	1 041 399	44,5	1 000 444	43,0
Bund	3 006 929	41,4	3 036 144	41,8
JD Arbeitslosenquote³	Männer	Frauen	Männer	Frauen
West	11,2	10,7	10,6	10,3
Ost	16,6	22,5	17,4	21,8
Bund	12,2	13,3	11,9	12,8

¹ Zugänge nach ESF-Geschäftsstatistik (vgl. Tab. 3.a)

² Eintritte in FuU ohne berufliche Einarbeitung bzw. FbW

³ Jahresdurchschnitt in Prozent abhängige zivile Erwerbspersonen

Quelle: BA-HSt, eigene Berechnungen

Auch im Vergleich mit den Frauenanteilen bei den Zugängen in Arbeitslosigkeit ist erkennbar, dass das Programm 1997 und 1998 unter dem Aspekt der Frauenförderung betrachtet wie angestrebt als „Plus“ zum AFG bzw. SGB III umgesetzt wurde. Schon im Rahmen der AFG-Förderung sind Frauen gemessen an ihren Anteilen bei den Arbeitslosen bundesweit überrepräsentiert. Dies gilt noch mehr für den Frauenanteil bei den Zugängen in die ESF-BA-Förderung.

Dieses auf den ersten Blick positive Bild sollte gleichwohl kritische Fragen nicht verstellen. Denn über den individuellen Nutzen dieser Förderung ist damit noch nichts gesagt. Möglicherweise drückt sich im hohen Frauenanteil auch nur aus, dass Frauen häufiger als Männer mehrfach qualifiziert werden, d. h. zwischen Phasen der Qualifizierung und Arbeitslosigkeit wechseln, ohne den Sprung in ein Beschäftigungsverhältnis zu schaffen.²³ Und dass ein hoher Frauenanteil bei Qualifizierungsmaßnahmen mit einem entsprechend niedrigerem Anteil z. B. bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Strukturanpassungsmaßnahmen korrespondiert, beschreibt ebenfalls, dass ein überproportionaler Frauenanteil bei Qualifizierungsmaßnahmen auch seine Schattenseite hat.

Im West-Ost-Vergleich kann die unterschiedliche Höhe der Frauenanteile zunächst als Förderreaktion auf die entsprechend unterschiedliche Problemlage für Frauen auf dem Arbeitsmarkt betrachtet werden. Im Bestand wie bei den Zugängen in die Arbeitslosigkeit liegt der Frauenanteil im Osten höher als im Westen. Die höheren Anteile bei den Eintritten in berufliche Weiterbildung insgesamt und bei den Zugängen in die ESF-BA-Förderung signalisieren in Ostdeutschland, dass mit den Förderentscheidungen der Arbeitsämter entsprechend reagiert wurde.

In West- und in Ostdeutschland sind allerdings die Frauenanteile in der ESF-BA-Förderung von 1997 auf 1998 etwas gesunken. Die Veränderungen der absoluten Zahl der Zugänge von Frauen deutet auf unterschiedliche Entwicklungen hin (Tabelle 5). In Ostdeutschland stieg die Zahl der Förderfälle für Frauen nur geringfügig, während sie sich in Westdeutschland fast verdoppelte. Dieser Unterschied findet sich auch in der Veränderung der Summe von Männern und Frauen (Tabelle 3a, 3b). Insoweit gesehen würde es sich nicht um eine geschlechtsspezifische, vielmehr insgesamt zwischen West und Ost unterschiedliche Entwicklung handeln. Aber nur bei der einzigen der vier expliziten Zielgruppen der Pro-

grammrichtlinien, die in besonderer Weise Frauen einschließt, d. h. bei der Gruppe der Arbeitnehmer ohne berufliche Qualifikation und Berufsrückkehrer/innen, verlief die Entwicklung in West- und Ostdeutschland unterschiedlich. Von 1996 bis 1998 ging die absolute Zahl der Förderfälle dieser Gruppe in Ostdeutschland relativ stetig zurück, während sie in Westdeutschland nach dem Rückgang 1997 dann 1998 wieder kräftig anstieg (Tabelle 3b).

Weiterführende Fragen zur Erklärung der im Westen und Osten unterschiedlichen Förderentwicklung im oben beschriebenen „Auf und Ab“ könnten demnach möglicherweise mit einer tiefergehenden Analyse der Einbeziehung von Frauen, insbesondere von Berufsrückkehrerinnen, beantwortet werden. In den Grenzen der ESF-Geschäftsstatistik kann hier zunächst nur eine differenzierende Betrachtung der Einbeziehung derjenigen in die ESF-Förderung beruflicher Weiterbildung weiterhelfen, die aus leistungsrechtlichen Gründen keinen gesetzlichen Anspruch auf Lebensunterhalt haben.

Personen ohne Anspruch auf eine AFG-Leistung zum Lebensunterhalt

Arbeitslose, die nach den gesetzlichen Bestimmungen während der Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme keine Leistung zum Lebensunterhalt erhalten, können ein ESF-Unterhaltsgeld bekommen. Diese Leistung charakterisiert (neben der Ergänzung der AFG-Maßnahmen um ESF-spezifische Maßnahmen) die besondere Ergänzungsfunktion des ESF-BA-Programms. Das Ausmaß der Einbeziehung dieses Personenkreises kann daher als einer weiterer wichtiger Hinweis dafür angesehen werden, ob der Anspruch auf eine „AFG-Plus“-Förderung umgesetzt wurde.

Diese allein leistungsrechtlich definierte Zielgruppe kann verschiedene Personengruppen mit sich zum Teil überschneidenden Merkmalen umfassen: Berufsrückkehrerinnen, Langzeitarbeitslose ohne Leistungsanspruch, Aussiedler und Aussiedlerinnen, Hochschulabbrecher/innen, arbeitslose Sozialhilfeempfänger ohne gleichzeitige Unterhaltsleistung des Arbeitsamtes usw. Das Potenzial dieser Zielgruppe insgesamt lässt sich nur schwer bestimmen. Zum Teil stehen hier die Länder mit ihren eigenen, häufig ebenfalls ESF-mitfinanzierten Förderprogrammen z. B. für Berufsrückkehrerinnen oder Sozialhilfeempfänger in „Konkurrenz“ mit dem ESF-BA-Programm. Leistungsrechtliche Änderungen auf Gesetzesebene haben Einfluss. Im SGB III ist für Berufsrückkehrerinnen ohne Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung der Zugang zum Unterhaltsgeld ansatzweise geöffnet wurden. Ob dies Auswirkungen auf die Förderfallzahlen im ESF-BA-Programm haben würde, war bisher nicht klar (Deeke, Hülser 1998, S. 34).

²³ Untersuchungen in Ostdeutschland belegen, dass dieser Typ einer faktisch über Arbeitsförderung vermittelten Marginalisierung von erwerbsorientierten Frauen in Form einer „Maßnahmekarriere“ auch in quantitativer Hinsicht relevant ist: Lutz u. a. 1999.

Die Zahlen aus der Tabelle 6 bestätigen für den Zeitraum von 1996 bis 1998 den bereits in früheren Berichten der Begleitforschung dargelegten Befund, dass diese Zielgruppe einen hohen quantitativen Stellenwert in der bisherigen Umsetzung des ESF-BA-Programms hatte (Deeke, Hülser, Wolfinger 1997; Deeke, Hülser 1998) – und zwar aufgrund der entsprechend unterschiedlichen Strukturen der Arbeitslosigkeit mit deutlich abweichendem Gewicht in West- und Ostdeutschland. Viele Frauen in Ostdeutschland konnten aufgrund ihrer hohen Erwerbsbeteiligung bisher bei Arbeitslosigkeit auch Unterhaltsleistungen nach dem AFG beziehen. Im Westen waren relativ mehr Berufsrückkehrerinnen nach Zeiten der Kindererziehung und ohne Leistungsanspruch vertreten. Entsprechend stellte sich für die Arbeitsämter die Relevanz der Nichtunterhaltsberechtigten als Zielgruppe des ESF-BA-Programms unterschiedlich dar. Mit einem Anteil von rund zwei Dritteln in Westdeutschland und rund einem Drittel in Ostdeutschland an jeweils allen Personen (rechnerisch), denen in der Zeit von 1996 bis 1998 eine ESF-Leistung bewilligt wurde, ist die unterschiedliche Fördersituation in West und Ost relativ eindeutig ausgedrückt.

Der absolute und relative Zuwachs bei der ESF-Förderung dieser Zielgruppe von 1997 auf 1998 kann zunächst als Hinweis darauf genommen werden, dass die Öffnung der beruflichen Weiterbildung für Berufsrückkehrerinnen im SGB III entweder in der Praxis keine Bedeutung für den Zugang zum SGB III-Unterhaltsgeld hatte, oder zumindest dies nicht dazu geführt hat, dass entsprechend weniger Personen in die ESF-BA-Förderung einbezogen wurden.

Auffällig ist – wie bei den Frauenanteilen – die besondere Entwicklung in Ostdeutschland. Sowohl im Westen als auch im Osten sind absolut betrachtet 1998 mindestens zweimal so viele Personen ohne Unterhaltsanspruch einbezogen worden wie 1997 (Tabelle 6). Im Westen war dies aber eine zielgruppenunspezifische Veränderung. Der Anteil dieser Personengruppe ist gleich geblieben. Im Osten dagegen erfolgte die absolute Verdopplung bei insgesamt nur mäßigem Zuwachs – mit der Folge, dass der Anteil von weniger als 30 Prozent 1997 auf rund 45 Prozent im Jahr 1998 kletterte.

Diese Änderung der Förderstruktur im Osten scheint wiederum im Zusammenhang zu stehen mit der oben beschriebenen, nur geringfügigen absoluten Steigerung der Zahl der im Osten 1998 einbezogenen Frauen und dem ebenfalls nur im Osten zu verzeichnenden relativen und absoluten Rückgang bei der Zielgruppe der Arbeitnehmer ohne ausreichende berufliche Qualifikation und Berufsrückkehrerinnen. Leider lässt sich nur für 1998 aus der Geschäftsstatistik ermitteln, wie viele der Personen ohne Unterhaltsgeldanspruch Frauen sind, darunter vermutlich nicht wenige Berufsrückkehrerinnen. Sowohl in West- als auch in Ostdeutschland lag dieser Anteil 1998 bei rund 57 Prozent. Aber es gibt einen anderen deutlichen Unterschied. Im Osten hatten „nur“ rund 42 Prozent aller Frauen, denen 1998 eine ESF-Leistung bewilligt wurde, keinen leistungsrechtlichen Möglichkeit zum Bezug eines SGB III-Unterhaltsgeldes. Im Westen waren es 72 Prozent aller Frauen. Damit wird einerseits die These bestätigt, dass Berufsrückkehrerinnen eher im Westen als im Osten überhaupt als Zielgruppe infrage kommen. Andererseits ist das erheblich höhere Gewicht

Tabelle 6

Vom Bezug des Unterhaltsgelds nach AFG/SGB III leistungsrechtlich ausgeschlossene Arbeitslose unter den Zugängen (Personen) ¹ in die ESF-BA-Förderung beruflicher Weiterbildung von 1996 bis 1998

Zugänge ohne Uhg-Anspruch nach Gesetz	Bund	West	Ost
Absolut			
1996	25 570	17 261	8 309
1997	17 528	10 634	6 894
1998	36 261	23 451	12 810
Summe	79 359	51 346	28 013
Prozentanteil an allen Personenzugängen			
1996	40,7	58,6	24,9
1997	43,7	66,2	28,7
1998	56,8	66,5	44,8
Summe	47,6	63,6	32,6

¹ In ESF-Geschäftsstatistik 1995 nicht ausgewiesen. Ab 1996 indiziert anhand der Bewilligungen des pauschalierten ESF-Unterhaltsgeldes für die Teilnahme an ansonsten mit den Weiterbildungskosten aus AFG/SGB III geförderten Weiterbildungsmaßnahmen.

Quelle: ESF-Geschäftsstatistik, eigene Berechnungen

der Zugänge ohne SGB III-Unterhaltsleistungen im Osten 1998 im Vergleich zu 1996 und 1997 möglicherweise auch als Folge einer Verlagerung des Förderschwerpunkts auf die Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen und davon Bedrohten zu interpretieren (vgl. Tabellen 3a, 3b). Dies wiederum kann mit Veränderungen im Spektrum der Maßnahmearten zusammenhängen, bei denen eine individuelle Förderung aus ESF-Mitteln möglich ist.

Teilnahme an herkömmlichen Maßnahmen beruflicher Weiterbildung

Die ESF-Förderung der Teilnahme an einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung ohne ein integriertes ESF-Weiterbildungsmodul ist nach den Richtlinien des ESF-BA-Programms grundsätzlich nur für diejenigen aus dem Kreis der Zielgruppen möglich, denen aus leistungsrechtlichen Gründen mit den Mitteln der regulären Förderung kein Unterhaltsgeld gezahlt werden kann, nur die Weiterbildungskosten. Aus ESF-Mitteln wurden in der Regel ein ESF-Unterhaltsgeld in pauschaler Höhe und Beiträge zur Kranken- sowie Pflegeversicherung gezahlt und bis Ende 1997 war ein Zuschuss zu den Kinderbetreuungskosten möglich.²⁴

Einzelne Abweichungen von diesem Grundmuster des Förderkonzepts sind aber nicht ausgeschlossen. Wie bei den FuU-Maßnahmen mit Modul ist vorstellbar, dass für den allein leistungsrechtlich definierten Personenkreis z. B. nur die Kranken- und Pflegeversicherung oder (bis Ende 1997) Kinderbetreuungskosten aus ESF-Mitteln finanziert werden, der Lebensunterhalt dagegen z. B. in Abstimmung mit dem Sozialamt von der Sozialhilfe. Und bisher nur im Jahr 1998 konnten zusätzlich solche arbeitslose Behinderte und langzeitarbeitslose Frauen ohne Berufsausbildung mit der Übernahme der Weiterbildungskosten aus ESF-Mitteln unterstützt werden, denen das Unterhaltsgeld aus Mitteln des SGB III gewährt wurde.

Dieser Förderansatz wurde eingeführt, um die reguläre Förderung auch durch die Eröffnung von Weiterbildungschancen für die ansonsten wegen des ungesicherten Lebensunterhalts in der Regel davon Ausgeschlossenen zu ergänzen (Kapitel 2). Weiter oben wurde bereits festgestellt, dass in dieser Hinsicht die bisherige ESF-BA-Förderung im Sinne eines „AFG-Plus“ durchaus erfolgreich war. Wie ebenfalls bereits gezeigt,

schreiben das Programm bzw. die Richtlinien und die Durchführungsanweisungen den Arbeitsämtern aber nicht vor, diesem Personenkreis „nur“ die Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme ohne ESF-Modul anzubieten. Dass dies gleichwohl in der Mehrzahl der Fälle so erfolgte, kann nun mit Hinweis auf die organisatorischen Besonderheiten dieser Variante der ESF-BA-Förderung erklärt werden.

Anders als bei den „103b-Maßnahmen“ und den Weiterbildungsmaßnahmen mit integriertem ESF-Modul handelt es sich bei den Maßnahmen ohne Modul nicht um eine ESF-spezifische Maßnahme. Gemeinsam ist allen drei Maßnahmearten, dass sie als Maßnahme nicht direkt gefördert werden. Wie bei der Regelförderung nach Gesetz handelt es sich beim ESF-BA-Programm um ein Konzept der Individualförderung. Weil die „§ 103b-Maßnahmen“ und Modulmaßnahmen aber nur aufgrund der Individualförderung aus ESF-Mitteln möglich waren bzw. sind, handelt es sich in diesen Fällen faktisch auch um eine Förderung von Maßnahmen selber – insoweit der Projektförderung in den ESF-Landesprogrammen vergleichbar – mit entsprechendem Planungsaufwand einschließlich entsprechend spezifisch gezielter Teilnehmerauswahl und -rekrutierung. Dieser Aufwand entfällt bei der ESF-Förderung der Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme ohne Modul. Förderungsbedürftige Personen können für ohnehin im Rahmen der Regelförderung geplante Weiterbildungsmaßnahmen ausgewählt und zugewiesen werden. Somit wird verständlich, dass Zielpersonen ohne gesetzliche Möglichkeit auf Lebensunterhalt überwiegend an Maßnahmen ohne Modul teilnehmen. Denn unter dieser Bedingung kann ihre individuelle Förderung flexibler geplant werden, stehen mehr Möglichkeiten zur Teilnahme an einer Maßnahme zur Verfügung als im Falle von ESF-spezifischen Maßnahmen.

Der Anteil der Zugänge von ESF-geförderten Personen in Weiterbildungsmaßnahmen ohne Modul an allen ESF-Zugängen lag spiegelbildlich zum Anteil der Zugänge in Modulmaßnahmen in den Jahren 1996 und 1997 bundesweit bei knapp unter 30 Prozent und kletterte im Zusammenhang mit dem Wiederaufschwung der Förderzahlen von 1997 bis 1998 auf etwas weniger als zwei Drittel aller Neuzugänge. Entsprechend den auf zusätzliche Personengruppen bzw. die neuen ESF-spezifischen Maßnahmearten gezielten Schwerpunktsetzungen im Westen bzw. Osten war der Anteil der Zugänge in Maßnahmen ohne Modul bis 1997 im Westen etwa doppelt so hoch wie im Osten. In beiden Zielgebieten stieg dieser Anteil 1998 dann auf etwas weniger bzw. etwas mehr als das Doppelte des Vorjahres. In absoluten Zahlen betrachtet wuchs die Zahl der Personenzugänge im Westen um mehr als das Vierfache, im Osten um das Zweieinhalbfache und lag damit mehr als doppelt so hoch wie im Jahr 1996 (Tabelle 7).

²⁴ Weil die Unterstützung der Kinderbetreuung während der Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme mit dem SGB III verbessert wurde, wurde dieser ESF-Zuschuss mit Wirkung ab 1. Januar 1998 gestrichen. Neben den erwähnten Leistungen war und ist wie bei den Maßnahmen mit Modul eine ESF-Finanzierung sozialpädagogischer Betreuung möglich. Weil diese in der ESF-Geschäftsstatistik nicht personenbezogen erfasst wird, kann sie hier nicht berücksichtigt werden.

Oben wurde erstens schon gezeigt, dass der kräftige Anstieg der Zahl der Zugänge 1998 überwiegend auf einen Zuwachs bei den Zugängen in Weiterbildungsmaßnahmen ohne Modul zurückging, zweitens, dass dies in quantitativer Hinsicht nicht allein als „Kompensation“ des Wegfalls der „103b-Maßnahmen“ interpretiert werden kann, sondern vor dem Hintergrund des generellen Wiederaufschwungs der Förderung beruflicher Weiterbildung im Jahr 1998 nach Wegfall der vorherigen haushaltspolitischen Restriktionen zu sehen ist. Nun kann aufgrund der 1998 dazu differenzierteren ESF-Geschäftsstatistik für dieses Jahr etwas genauer als bisher nach Antworthinweisen auf die Frage gesucht werden, welchen Zielgruppen der ESF-Zugang in diese Maßnahmevariante ohne Modul eröffnet wurde.

Zunächst ergibt die nähere Betrachtung der Zahl der Bewilligungen im Jahr 1998, dass in diesem Jahr die befristet eingeführte Möglichkeit der Förderung von SGB-III-Uhg-Empfängern mit ESF-Weiterbildungskosten nur in nachrangigem Ausmaß zur Steigerung der Zahl der Zugänge in Maßnahmen ohne Modul beigetragen hat (Tabellen 9 und 7). Bundesweit gab es ohne Berücksichtigung dieser leistungsrechtlich ansonsten in den Programmrichtlinien nicht vorgesehenen, aber den Zielgruppenvorgaben entsprechenden Personengruppe mit rund 32 000 Zugängen immer noch eine Steigerung gegenüber dem Vorjahr 1997 um rund 20 600 Personen

und gegenüber dem Jahr 1996 immerhin noch um rund 14 400 (vgl. Tabelle 7).

Der Vergleich der Zahl der Zugänge in Maßnahmen ohne Modul (ohne Sonderfälle 1998) mit der Zahl aller Zugänge von Personen ohne Möglichkeit zu einem SGB III-Uhg (Tabelle 9), bestätigt, dass die überwiegende Mehrzahl dieser Personen ausschließlich an regulären Weiterbildungsmaßnahmen, also nicht an ESF-spezifischen Maßnahmen mit Modul teilgenommen hat. Wäre dies anders gewesen, so hätte die Gesamtzahl dieser Förderzugänge deutlich höher über der Zahl der Zugänge in Maßnahmen ohne Modul liegen müssen. Darüber hinaus ergibt sich – wie zuvor unter dem Vorbehalt, dass es sich hier nur um rechnerisch ermittelte Zahlen handelt –, dass der übergroßen Mehrzahl (rechnerisch sogar allen Personen) für die Teilnahme an einer Maßnahme ohne Modul das ESF-Unterhaltsgeld bewilligt wurde, also nicht z. B. auf die Sozialhilfe zurückgegriffen werden musste.²⁵

²⁵ Hier zeigen sich endgültig die Grenzen der bisherigen rechnerischen Ermittlung der Förderstrukturen nach Personen und Maßnahmeart auf der Grundlage der Angaben zur Bewilligung von ESF-Unterhaltsgeld in der ESF-Geschäftsstatistik. Aus unseren regionalen Fallstudien wissen wir, dass manche Ämter durchaus in der Weise mit dem Sozialamt kooperieren, dass der Lebensunterhalt für die Teilnehmer/innen (wie zuvor) als Sozialhilfe gezahlt wird und der ESF-Beitrag sich auf die Finanzierung der Krankenversicherung oder sozialpädagogischer Betreuung beschränkt.

Tabelle 9

Zugänge (Personen) in die ESF-Förderung der Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen ohne Modul im Vergleich zu allen Zugängen von Personen ohne SGB-III-Unterhaltsgeld bei den individuellen Hilfen zur Qualifizierung im Jahr 1998

Zugang von Personen in berufl. Weiterbildung:	Bund	West	Ost
ohne Modul insg.	40 603	27 820	12 783
dar. nur Sonderfälle ¹	8 329	6 821	1 508
dar. ohne Sonderfälle	32 274	20 999	11 275
insg. ohne SGB-III-Uhg	36 261	23 451	12 810

¹ Sonderfälle 1998: zusätzliche Behinderte und langzeitarbeitslose Frauen mit SGB-III Unterhaltsgeld und ESF-Weiterbildungskosten – vgl. Tabelle 4

Tabelle 10

Zielgruppenerreichung 1998 nach Art der Maßnahme jeweils in Prozent (ohne Sonderfälle 1998)

Zugänge in Weiterbildungsmaßnahmen	darunter:				Frauenanteil insgesamt
	Langzeitarbeitslose und davon Bedrohte	Behinderte	Jugendliche	AN ohne ausr. berufl. Qual./ Berufsrückk.	
Bund ohne Modul	59,2	3,0	4,2	33,6	57,3
mit Modul	59,1	1,1	7,0	32,8	61,3
insg.	59,2	2,2	5,3	33,3	59,0
West ohne Modul	55,7	3,9	2,0	38,4	57,8
mit Modul	61,8	1,7	6,3	30,3	55,3
insg.	57,3	3,3	3,3	36,3	57,2
Ost ohne Modul	65,7	1,3	8,2	24,8	56,4
mit Modul	57,9	0,8	7,3	33,9	64,1
insg.	61,2	1,1	7,6	30,1	60,9

Quelle: ESF-Geschäftsstatistik ST 38, eigene Berechnungen

In der Tabelle 10 sind – abweichend von der Beschreibung der Zielgruppenerreichung auf der Grundlage der Zahl der Förderfälle weiter oben in Tabelle 3a – jetzt für die Personenzugänge 1998 die Anteile der Zielgruppen (einschließlich Frauenanteil und ohne die Sonderfälle des Jahres 1998) jeweils nach Art der Maßnahme aufgeführt.

Zunächst unabhängig von der Art der Maßnahme betrachtet finden sich hier – abgesehen von kleineren Abweichungen²⁶ – die oben bereits beschriebenen Unterschiede in der Förderstruktur nach Zielgruppen zwischen West- und Ostdeutschland. 1998 hatten sich die Frauenanteile im Westen und Osten bei nach wie vor höherem Anteil im Osten angenähert. Im Unterschied zu den Vorjahren ist der Anteil der Gruppe der von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohten und Langzeitarbeitslosen im Osten nun größer als im Westen. Entsprechend ist der Anteil der vormals, d. h. bis zum Wegfall der „103b-Maßnahme“ 1997, im Osten größten Gruppe, die Arbeitnehmer ohne ausreichende berufliche Qualifikation und Berufsrückkehrerinnen, unter den entsprechenden Anteil im Westen gesunken.

Die Betrachtung der Förderstrukturen allein nach Personengruppen hatte weiter oben ergeben, dass es in Ostdeutschland 1998 gegenüber den Vorjahren – anders als im Westen – zu einer starken Veränderung gekommen war (relativ weniger Frauen, mehr Personen ohne Unterhaltsgeld nach SGB III). Unklar blieb, ob dies als Effekt von Änderungen in den Förderstrukturen nach Maßnahmeart interpretiert werden kann. Jetzt kann dies

im Blick auf die Maßnahmen ohne Modul aufgehellert werden.

Im Jahr 1998 stieg der Anteil der Zugänge in Maßnahmen ohne Modul im Vergleich zum Vorjahr kräftig: auf rund 80 Prozent aller Zugänge im Westen und 45 Prozent aller Zugänge im Osten (Tabelle 7). Im Westen zählten 56 Prozent dieser Zugänge zur Gruppe der Langzeitarbeitslosen und davon Bedrohten, im Osten sogar 66 Prozent. Der Anteil von Frauen an diesen Zugängen ist etwa gleich hoch – abweichend von dem im Osten insbesondere in den Vorjahren insgesamt deutlich höheren Frauenanteil. Offenbar haben die ostdeutschen Arbeitsämter 1998 anders als zuvor verstärkt auf die Förderung von männlichen Langzeitarbeitslosen (einschließlich von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohte) ohne SGB-III-Uhg-Möglichkeit gesetzt und dabei auf ergänzende Module verzichtet.

Diese Änderung in der ostdeutschen Förderstruktur kann als Angleichung an die westdeutschen Förderstrukturen betrachtet werden. Vor allem programmexterne Einflüsse auf die Bedingungen und Möglichkeiten der Umsetzung des ESF-BA-Programms dürften dafür ausschlaggebend gewesen sein.

Seit Beginn der Förderung mit dem ESF-Programm haben die Ämter im Westen und im Osten – so kann bis zu dieser Stelle zusammengefasst werden – die ESF-Mittel mit zunächst unterschiedlicher Schwerpunktsetzung in personeller wie in maßnahmebezogener Hinsicht wie angestrebt als qualitative Ergänzung, als „AFG-Plus“, umgesetzt. Wie sie diese Umsetzung nach Zielgruppen und Maßnahmearten konkret ausrichten, hängt nicht nur davon ab, welchen Förderbedarf sie für die Zielgruppen des Programms sehen, vielmehr auch davon, welche Alternativen sich insbesondere im Zusammenhang mit der regulären Förderung bieten.

²⁶ Die Unterschiede zu den Frauenanteilen in Tabelle 5 hängen damit zusammen, dass unter den dort einbezogenen Sonderfällen vor allem männliche Behinderte vertreten sind.

Die Übernahme der „103b-Maßnahme“ in die gesetzliche Förderung hatte das ESF-Förderspektrum beschränkt, aufgrund der Abhängigkeit von der Kofinanzierung hatte der kräftige Einbruch der AFG-Förderung 1997 negative Konsequenzen für die Möglichkeiten zur Umsetzung des ESF-BA-Programms. Die im Verlauf von 1998 dann wieder für viele Neufälle bestehenden zusätzlichen Möglichkeiten der Förderung beruflicher Weiterbildung aus Mitteln des SGB III hatten offenbar auch einen Sogeffekt auf die ergänzende ESF-Förderung. Möglich wurde einer starken Ausweitung im Rahmen ohnehin stattfindender regulärer Weiterbildungsmaßnahmen, also zugunsten der Arbeitslosen, die von der gesetzlichen Förderung wegen fehlender Leistungsvoraussetzungen weitgehend ausgeschlossen sind. Somit scheint verständlich, dass die Ämter diese Chance ergriffen, also nicht noch zusätzlich ESF-spezifische Modulmaßnahmen in größerer Anzahl als zuvor eingeleitet haben. Dringender waren 1998 wohl die Anforderungen, die sich mit den neuen Instrumenten und Regelungen des SGB III insgesamt für sie stellten. In Westdeutschland hatten die Ämter auch schon zuvor in erheblichem Umfang auf die jetzt dominante Fördervariante gesetzt. Für die ostdeutschen Ämter war es eher eine Änderung des Förderkonzepts mit entsprechendem Wandel in der Zusammensetzung des erreichten Personenkreises.

3.2.2 Hilfen zur Beschäftigungsaufnahme

Im Rahmen der Zielgruppenförderung stellt das ESF-Programm auch Leistungen zur Unterstützung der Beschäftigungsaufnahme bereit. Im Mittelpunkt dieses Förderbereichs steht das Angebot zur Verlängerung der individuellen Einstellungshilfen von AFG bzw. SGB III mit einer ESF-Eingliederungsbeihilfe als Leistung an Arbeitgeber,²⁷ ab 1997 ergänzt mit dem Angebot zur Verlängerung des Lohnkostenzuschusses, der aus dem Sonderprogramm der Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose (BHI-Programm) gezahlt wird (vgl. Schaubilder 1–3 im Anhang). Im Anschluss an die Ein-

stellungshilfen nach Gesetz bzw. BHI-Programm kann dem einstellenden Betrieb für einen Zeitraum von maximal weiteren sechs Monaten ein Betrag in Höhe von bis zu 400 DM (bei Teilzeit bis zu 300 DM) pro Monat gewährt werden. Daneben gibt bzw. gab es auch Leistungen an Arbeitnehmer/innen: einen Zuschuss zu Kinderbetreuungskosten für Alleinerziehende während der Laufzeit der Eingliederungshilfen nach Gesetz bzw. BHI und – nur bis Ende 1997 – eine Mobilitätshilfe als pauschaler Zuschuss zu den Umzugskosten, die im Rahmen der AFG-Förderung der Arbeitsaufnahme unterstützt werden konnten.²⁸

Bereits im Überblick zu den verausgabten Haushaltsmitteln und zur Zahl der geförderten Personen in der bisherigen Programmlaufzeit (Kapitel 3.1) wurde deutlich, dass dieser Förderbereich quantitativ relativ unbedeutend ist. Dies gilt für die im Vordergrund stehenden Leistungen an Arbeitgeber und noch mehr für die Leistungen an Arbeitnehmer. In der Zeit von 1995 bis Ende 1998 wurden jährlich nur zwischen 0,1 und 0,3 Prozent der verausgabten ESF-Mittel zur Verlängerung von Einstellungshilfen eingesetzt und weniger als 0,1 Prozent für den Zuschuss zu Kinderbetreuungskosten und Umzug. Von allen in der bisherigen Laufzeit des Programms im Rahmen der Zielgruppenförderung erreichten rund 231 000 Personen waren nur 4 090 im Förderbereich der Hilfen zur Beschäftigungsaufnahme (Tabellen 1 und 2 in Kapitel 3.1).

Der West-Ost-Vergleich weist einen starken Unterschied im Einsatz dieser Fördermöglichkeiten aus (Tabelle 11). Pro Jahr entfielen von den relativ wenigen Förderfällen rund drei Viertel und mehr auf die neuen Bundesländer, im gesamten Zeitraum bis Ende 1998 waren es 82 Prozent. Dies entspricht nicht der West-Ost-Verteilung bei den Bewilligungen einer AFG-Eingliederungsbeihilfe (1997: West 5 759, Ost 3 505) oder den Lohnkostenzuschüssen aus dem BHI-Programm (1997: West 37 634, Ost 15 034). Auch dies bestätigt, dass die Möglichkeit zur ESF-Verlängerung in der Regel nicht genutzt wurde.

²⁷ Bis Ende 1997 einschl. einer ESF-Eingliederungshilfe im Anschluss an die entsprechende AFG-Leistung für Behinderte.

²⁸ Diese Leistung wurde Ende 1997 aufgrund der Neustrukturierung der „Mobilitätshilfen“ im § 53 SGB III eingestellt (im AFG § 53 „Förderung der Arbeitsaufnahme“). Zusätzlich ist im Jahr 1997 die Möglichkeit zur ESF-Finanzierung einer sozialpädagogischen Betreuung außerhalb des Betriebes eingeführt worden. Dazu liegen keine Daten vor.

Tabelle 11

Zugänge bei den ESF-Hilfen zur Beschäftigungsaufnahme 1995 bis 1998

Jahr	Bund		West		Ost	
	abs.	Proz.	abs.	Proz.	abs.	Proz.
1995	564	100	130	23,0	434	77,0
1996	1 116	100	72	6,4	1 044	93,5
1997	763	100	78	10,2	685	89,8
1998	1 647	100	456	27,7	1 191	72,3
Summe 1995–1998	4 090	100	736	18,0	3 354	82,0

Quelle: ESF-Geschäftsstatistik, eigene Berechnungen

Tabelle 12

Zugänge bei den ESF-Hilfen zur Beschäftigungsaufnahme 1995 bis 1998 insgesamt und darunter nach Art der ESF-Eingliederungsbeihilfe

	1995	1996	1997	1998	kum. Summe
ESF-Hilfen insg.	564	1 116	763	1 647	4 090
West	130	71	78	456	735
Ost	434	1 044	685	1 191	3 354
Darunter:					
ESF-EB	564	977	417		1 958
West	130	46	12		188
Ost	434				
ESF-EH	-	6	5		11
West		5	4		9
ESF-EGZ				700	700
West				229	229
Ost				471	471
Darunter:					
- Einarbeitung				285	285
West				86	86
Ost				199	199
- erschw. Verm.				331	331
West				112	112
Ost				219	219
- ältere AN				23	23
West				6	6
Ost				17	17
- Neugründung				61	61
West				25	25
Ost				36	36
ESF-BHI			171	909	1 080
West			37	218	255
Ost			134	691	825

Differenz Insgesamt minus ESF-Hilfen = Mobilitätshilfen, Kinderbetreuungszuschuss.

EB = Eingliederungsbeihilfe

EH = Eingliederungshilfe

EGZ = Eingliederungszuschuss

Quelle: ESF-Geschäftsstatistik

Trotz der insgesamt kleinen Fallzahlen ist in der differenzierten Aufschlüsselung der bisher gewährten Hilfen zur Beschäftigungsaufnahme das Ost-West-Gefälle auch bei den einzelnen Leistungsarten identifizierbar. Durchgängig gab es bei den einzelnen Varianten der ESF-Eingliederungsbeihilfe im Osten wesentlich mehr Personenzugänge als im Westen (Tabelle 12).

Betrachtet man die Entwicklung der Bewilligungen der ESF-Beschäftigungshilfen insgesamt, so scheint sich

darin das gleiche „Auf und Ab“ wie bei den Zugängen in den Förderbereich der individuellen Qualifizierung auszudrücken – wenn auch hier auf ungleich niedrigerem Niveau. Nach der Anlaufphase im Jahr 1995 gab es 1996 einen Zuwachs, im Jahr 1997 gingen die Förderfallzahlen parallel zur AFG-Förderung (auch bei den AFG-Eingliederungsbeihilfen) zurück, um dann 1998 wieder anzusteigen. Angesichts dessen, dass die Gesamtzahl dieser ESF-Bewilligungen im Jahr 1998 über dem vorherigen Höchststand im Jahr 1996 liegt, könnte

man zunächst annehmen, dass es auch in Zukunft zu einer weiteren Steigerung kommt. Bei differenzierter Betrachtung kommt man jedoch zu einer anderen Schlussfolgerung.

In der Aufgliederung der Bewilligungszahlen nach der Art der gesetzlichen Eingliederungshilfen (einschl. BHI), an die mit der ESF-Verlängerung angeschlossen wird, ergibt sich folgendes Bild (Tabelle 12): Zunächst nur im Blick auf die ESF-Ergänzung der gesetzlichen Einstellungshilfen ist der Wechsel vom AFG zum SGB III zu beachten. Bis einschließlich 1997 wurde fast ausschließlich die AFG-Eingliederungsbeihilfe verlängert, im Jahr 1997 mit weniger als der Hälfte der Bewilligungen von 1996. Im SGB III sind die Eingliederungsbeihilfe des AFG und die vorherige Förderung der beruflichen Einarbeitung unter dem neuen Begriff des Eingliederungszuschusses (EGZ) dem § 218 SGB III zugeordnet und um die neuen Varianten eines EGZ für ältere Arbeitnehmer (ebenfalls § 218 SGB III) sowie für Einstellungen bei neu gegründeten Betrieben (§ 226 SGB III) ergänzt. Die ESF-Hilfe ist als jeweilige Verlängerung dieser vier Varianten des EGZ neu definiert worden. Bundesweit gab es im gesamten Jahr 1998 mit 700 ESF-EGZ-Bewilligungen zwar mehr neue Förderfälle als 1996, aber deutlich weniger als die 977 ESF-Leistungen von 1996 – und das trotz Einführung der zusätzlicher Varianten und der Einbeziehung der vormaligen beruflichen Einarbeitung. So gesehen gibt es keinen Anlass, von einer zukünftigen Steigerung der Zahl der Bewilligungen auszugehen.

Dass es 1998 gegenüber 1997 überhaupt zu einem Anstieg der Zahl der bewilligten ESF-Beschäftigungshilfen gekommen war, lag ausschließlich an der ESF-Verlängerung der Beschäftigungshilfen aus dem Sonderprogramm für Langzeitarbeitslose. Nach nur 171 Fällen 1997 waren es 1998 bundesweit 900 Bewilligungen. Eine zukünftige Zunahme, womöglich mit gleicher Steigerungsrate, erscheint nicht sehr wahrscheinlich. Die positive Entwicklung der Bewilligungen kann als Einführungseffekt betrachtet werden, hängt damit zusammen, dass es diese Fördermöglichkeit in den Jahren 1995 und 1996 noch nicht gab (das Sonderprogramm aber schon seit Ende der achtziger Jahre).

Schließlich spricht auch die unterschiedliche Entwicklung unterhalb der hochaggregierten Ebene von West- und Ostdeutschland eher gegen eine optimistische Sicht zur Perspektive bei den Beschäftigungshilfen (in Tabelle 12 nicht eigens ausgewiesen). 1995 und 1996 wurde dieses Förderangebot an Betriebe nur in sehr wenigen Arbeitsamtsbezirken und überwiegend nur im LAA-Bezirk Sachsen umgesetzt. In den Jahren 1997 und 1998 waren lediglich weitere Arbeitsamtsbezirke bzw. LAA-Bezirke neu hinzugekommen, mit jeweils relativ wenigen Bewilligungen (überwiegend in Ostdeutschland). Zugleich sank die Zahl der Bewilligungen im LAA Sachsen von noch 593 Fällen im Jahr 1996 über 325 im Jahr 1997 auf nur noch 74 im Jahr 1998.

Womit könnte das geringe Fördervolumen dieses Teils des ESF-BA-Programms erklärt werden? Diese Frage kann – nicht zuletzt angesichts der defizitären Forschungslage bei der Evaluation von Einstellungshilfen auf dem so genannten „ersten Arbeitsmarkt“ – nicht einfach beantwortet werden. Grundsätzlichere Fragen zur Erklärung der quantitativ nachrangigen Umsetzung der entsprechenden Instrumente im Spektrum aktiver Arbeitsförderung insgesamt sind aufgeworfen, wie auch spezifische Aspekte der ergänzenden ESF-Förderung.

Die betriebsbezogene Förderung der Einstellung von Arbeitslosen mit Hilfe von Lohnkostenzuschüssen steht traditionell im Spannungsverhältnis von Mengenorientierung und Zielgruppenorientierung. Werden keine oder nur relativ unverbindliche Anforderungen an den einstellenden Betrieb hinsichtlich der Merkmale von Person und Arbeitsvertrag der Arbeitslosen vorgegeben, deren Einstellung gefördert werden soll, so besteht ein hohes Risiko der bloßen Mitnahme der Lohnkostensubvention durch ohnehin einstellungsbereite Betriebe. Dieses Risiko beschränkt grundsätzlich die Möglichkeit, mit derartigen Lohnkostensubventionen zusätzliche Beschäftigung fördern zu können. Werden im Interesse selektiver Arbeitsförderung zugunsten von Zielgruppen entsprechende Auflagen gemacht, dann sinkt die Attraktivität der Einstellungshilfe für Betriebe generell, kann das Risiko zu großer Mitnahmeeffekte verringert werden. Zugleich steigt die Chance zur Förderung der Einstellung von Zielgruppen, allerdings mit der wahrscheinlichen Konsequenz, dass sie häufig eher zum Nachteil anderer Arbeitsloser ohne Zielgruppenmerkmal eingestellt werden, es also zu keinen zusätzlichen Beschäftigungseffekten kommt.

Im Interesse der Zielgruppen kann – wie im Falle der AFG-Eingliederungsbeihilfen und der EGZ im SGB III (abgesehen vom EGZ bei Neugründungen) – die selektive Ausrichtung unter Verzicht auf größere Mengeneffekte mit entsprechenden Konsequenzen für die Förderkonditionen und Wirkungspotenziale erwünscht sein (vgl. Brinkmann 1985; Blaschke, Brinkmann, Nagel 1995). Als Teil der Zielgruppenförderung des ESF-BA-Programms gilt dies auch für die ergänzenden ESF-Beschäftigungshilfen.

Weil an die entsprechenden Leistungen des AFG bzw. SGB III und des BHI-Programms geknüpft, ist die ESF-Verlängerung grundsätzlich an das begrenzte Förderpotenzial der Regelinstrumente (einschließlich BHI) gebunden. Damit kann aber nicht erklärt werden, dass das Volumen der ESF-Ergänzung selbst darauf bezogen relativ klein ist. Weitere Einflüsse müssen bedacht werden.

Erstens wäre nach dem angestrebten Zusatznutzen der ESF-Eingliederungsbeihilfe zu den ergänzten EGZ bzw. BHI-Hilfen zu fragen. Hat die Möglichkeit zur ESF-Verlängerung einen positiv verstärkenden Effekt auf die Bereitschaft eines Betriebes, Arbeitslose aus dem Kreis der Zielgruppen einzustellen? Dies ist angestrebt, jedoch

nicht unbedingt zu erwarten. Im Vordergrund steht zunächst die zeitlich befristete Subvention der Einstellung mit den Regelleistungen einschließlich der damit verbundenen Nachbeschäftigungsfrist. Die ESF-Leistung setzt erst anschließend ein und unterbricht die gesetzliche Nachbeschäftigungsfrist, verlängert also den Zeitraum, für den sich der Betrieb bei der Einstellungsentscheidung zunächst einmal vertraglich verpflichtet. Jenseits plausibler Überlegungen können hierzu nur tiefergehende empirische Untersuchungen zum Verhältnis von Anreiz für und Inanspruchnahme durch Betriebe Klarheit bringen (Jaenichen 1999).

Zweitens wäre zu klären, ob die Arbeitsämter bzw. Vermittler aufgrund ihrer Erfahrungen mit betriebsbezogenen Einstellungshilfen selber den hier gerade als fraglich bezeichneten Zusatznutzen als gering einschätzen und deshalb darauf verzichten, das entsprechende ESF-Angebot an den Betrieb heranzutragen. Dafür spricht, dass es bei der bestehenden Arbeitsmarktsituation ohnehin schwierig ist, diejenigen in Arbeit zu vermitteln, die eine besonderen Hilfe z. B. mit Eingliederungszuschüssen brauchen.

Drittens muss berücksichtigt werden, dass die ESF-Beschäftigungshilfen nur eine Möglichkeit der individuellen Beschäftigungsförderung von mehreren sind. Dies gilt im Rahmen der ESF-BA-Förderung in Alternative zu den Qualifizierungshilfen und darüber hinaus für das Spektrum der gesetzlichen Instrumente, also die Alternativen der Vermittlung in eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme oder Strukturanpassungsmaßnahme. Daneben sind die zum großen Teil ebenfalls ESF-unterstützten Länderprogramme zu berücksichtigen, mit denen etwa spezifische Varianten der Kombination von Qualifizierung und Beschäftigung förderbar sind oder besondere Eingliederungshilfen (z. B. für jugendliche Berufsanfänger), die sich in ihren Konditionen für Betriebe möglicherweise attraktiver als die Hilfen des ESF-BA-Programms darstellen (vgl. z. B. IfS, FBAE 1997, S. 126 ff.).

An dieser Stelle kann den aufgeworfenen Fragen und Überlegungen zu ihrer Beantwortung nicht weiter nachgegangen werden. Ergebnisse derzeit laufender gesonderter Untersuchungen zu den Eingliederungsinstrumenten des SGB III und BHI-Programms einschließlich der ergänzenden Leistungen aus dem ESF-Programm müssen zunächst abgewartet werden. Gleichwohl kann schon festgehalten werden, dass dieser Förderbereich wohl auch in der restlichen Laufzeit des Programms nachrangig bleiben wird.

3.3 Förderung von Existenzgründungen

Mit der Änderung der Richtlinien des ESF-BA-Programms zu Beginn des Jahres 1998 wurde die Möglichkeit zur Unterstützung von Existenzgründungen in

Ergänzung zum Überbrückungsgeld des § 57 SGB III (bis Ende 1997 § 55a AFG) eingeführt. Aus ESF-Mitteln kann vor der Gründung in Hinblick auf das spätere Überbrückungsgeld die Teilnahme an einem Existenzgründungsseminar von mindestens vier Wochen bis maximal dreimonatiger Laufzeit finanziert werden (ESF-Unterhaltsgeld, Übernahme von Maßnahmekosten bis hin zu Kinderbetreuungskosten). Nach Gründung kann während der in der Regel sechsmonatigen Dauer des Bezugs von Überbrückungsgeld eine begleitende Beratung („Coaching“) mit dem Ziel finanziert werden, „Existenzgründer bei Bewältigung und Lösung von Problemen in der Anlaufphase der selbstständigen Tätigkeit zu unterstützen“ (Durchführungsanweisungen der BA vom 30. Dezember 1997). Formal ist die Förderung zur Vorbereitung der Existenzgründung dem ESF-Ziel 3 zugeordnet (Förderung von Zielgruppen), das Coaching zur Existenzsicherung dem ESF-Ziel 4 (Förderung der Beschäftigung im Strukturwandel), sachlich gehören sie jedoch zusammen und bauen im Bezug auf das Überbrückungsgeld aufeinander auf (vgl. Schaubild 3 im Anhang).²⁹

Bereits bei der Programmplanung im Jahr 1994 waren entsprechende ESF-Leistungen vorgesehen, wurden aber zunächst nicht in die Richtlinien des ESF-BA-Programms aufgenommen.³⁰ Auf der Bundesebene ungeklärte Zuständigkeitsfragen im Verhältnis von Wirtschaftspolitik bzw. der traditionell für Gründerförderung zuständigen Mittelstandsförderung einerseits³¹ und der im Kern auf die Beschäftigungsförderung von Arbeitslosen gezielten Arbeitsmarktpolitik andererseits hinderten zunächst an der Aufnahme der ergänzenden Existenzgründerförderung in das Programm. Und von mancher Seite geäußerte Zweifel, ob eine Existenzgründerförderung unter den Zielgruppen des ESF-Ziel 3 die geeignete Klientel vorfinde, begründeten eine anfängliche Zurückhaltung, obwohl schon Ende 1985 mit dem Über-

²⁹ Entsprechend den gesetzlichen Bedingungen zum Überbrückungsgeld können neben den arbeitslosen Leistungsbeziehern auch Existenzgründer/innen unterstützt werden, die zuvor in „struktureller Kurzarbeit“, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Strukturanpassungsmaßnahmen waren (§ 57 Abs. 2 Nr. 1 SGB III). Wie bisher schon beim Überbrückungsgeld dürfte dies quantitativ betrachtet ohne Bedeutung sein.

³⁰ Im Gemeinschaftlichen Förderkonzept (GFK) zu Ziel 3 von 1994 waren „Hilfen zur Selbstständigmachung“ als Beitrag zur beruflichen Integration Langzeitarbeitsloser vorgesehen (GFK zu Ziel 3 S. 11), aber dann im OP des Bundes zu Ziel 3 nicht aufgegriffen worden. Im OP zu Ziel 1 war eine Verlängerung des AFG-Überbrückungsgeldes geplant und sollte die Förderung der Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme für Existenzgründer ermöglicht werden.

³¹ Vergleiche zur Mittelstandsförderung in Deutschland und dem Stellenwert von Existenzgründerförderung darin generell wie zur spezifischen Rolle der Förderung arbeitsloser Gründer die Bestandsaufnahme einschließlich Formulierung von Verbesserungsvorschlägen: Klemmer, Friedrich, Lagemann u. a. (1996).

brückungsgeld die Unterstützung arbeitsloser Existenzgründer/innen in das AFG eingeführt worden war.

Wenn schließlich jetzt auch das ESF-BA-Programm zur Existenzgründungsförderung beitragen kann, so dürfte dies auf die seit einigen Jahren bundesweit und auch europaweit verstärkten Bemühungen zurückzuführen sein, angesichts der Probleme des Arbeitsmarktes und zur Unterstützung des wirtschaftsstrukturellen Wandels den kleinbetrieblichen Sektor u. a. durch Hilfen zur Aufnahme selbstständiger Erwerbsarbeit und Gründung von Unternehmen intensiver als in der Vergangenheit zu fördern.³² Die Förderung des „Unternehmergeistes“ ist ein Schwerpunkt der Beschäftigungspolitischen Leitlinien und soll bei der Umsetzung mit den Nationalen Aktionsplänen durch den kofinanzierenden ESF unterstützt werden. Unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten geht es dabei nicht nur darum, Arbeitslosen in Alternative zu abhängiger Beschäftigung den Weg in selbstständige Erwerbsarbeit zu öffnen. Mit der Gründungsförderung wird auch auf zusätzliche Beschäftigungseffekte bei neugegründeten Betrieben gesetzt.

An dieser Stelle soll nicht weiter auf die beschäftigungspolitische Bedeutung der Gründungsförderung eingegangen werden. Die These von den Kleinbetrieben als Hoffnungsträger ist nicht neu. Mittlerweile liegen viele Untersuchungen zu den Überlebensraten neu gegründeter Betriebe und damit verknüpften Beschäftigungseffekten vor.³³ In jüngster Zeit werden vermehrt auch Untersuchungen zur Qualität der Beschäftigungseffekte durchgeführt, zu neuen Formen der Selbstständigkeit und den mit ihnen verbundenen individuellen Chancen, wie zu Risiken etwa für das Sozialversicherungssystem.³⁴ Analysen des Mikrozensus haben ergeben, dass relativ mehr Arbeitslose als früher den Wunsch zur Selbstständigkeit haben und sich darin nicht mehr von allen gründungsinteressierten Erwerbstätigen unterscheiden (Pfeiffer 1999). Unter den Personen, die sich in der Zeit von 1990 bis 1996 insgesamt selbstständig gemacht haben, waren im Durchschnitt in West-

deutschland rund 14 Prozent und in Ostdeutschland rund 16 Prozent zuvor arbeitslos gemeldet (DIW 1998). Im Jahr 1996 wurden mit 90 000 Eintritten in den Bezug von AFG-Überbrückungsgeld rund 20 Prozent der Neugründungen dieses Jahres unterstützt – nach nur rund 4 bis 5 Prozent noch Ende der achtziger Jahre (Friedrich u. a. 1997, S. 28). Dazu hatten mittlerweile erfolgte Verbesserungen in den Konditionen für das Überbrückungsgeld beigetragen³⁵ – und das nicht ohne Erfolg für die Gründer/innen. Eine Untersuchung des IAB zum Verbleib der Überbrückungsgeldempfänger aus den Jahren 1994/95 drei Jahre später ergab, dass rund 70 Prozent dieser Gründer in Selbstständigkeit überlebt und im Durchschnitt einen weiteren Arbeitsplatz geschaffen hatten (Wießner 1998). In welchem Umfang zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse geschaffen wurden, welche Nettoeffekte damit verbunden sind, bleibt allerdings eine weiter zu verfolgende, nur schwer beantwortbare Forschungsfrage.

Mit der zusätzlichen Förderung der Qualifizierung und Beratung zuvor arbeitsloser Existenzgründer/innen im ESF-BA-Programm wurde ein Förderansatz aufgenommen, der in der Sache nicht neu ist. Schon seit vielen Jahren besteht weitgehend Einigkeit, dass die finanzielle Förderung von Gründungskapital durch Qualifizierung und Beratung der Gründer/innen flankiert werden sollte. Traditionell ist dies eine Aufgabe, die z. B. Kammern und Wirtschaftsverbände wahrgenommen haben. Im Zuge der in den neunziger Jahren verstärkten Bemühungen zur Förderung von Existenzgründungen wurden vielfältige Initiativen auf Bundes- und Länderebene in West- und in Ostdeutschland ergriffen, um die Erfolgchancen von Gründungen nicht allein mit „Kapitaltransfer“, sondern auch mit dem „Realtransfer“ von Information, Beratung und Qualifizierungsangeboten bzw. dazu geförderter Infrastrukturen zu verbessern. Neben die Vielfalt von Programmen zur finanziellen Unterstützung von Gründungskapital trat ein breites Spektrum von beratungs- und qualifizierungsorientierten Förderansätzen.³⁶ Und im Rahmen der Kleinbetriebs- und Gründungsforschung wurden aufgrund einschlägiger empirischer Untersuchungen systematisch angelegte Konzepte zu einer darauf bezogenen Verknüpfung von Wirtschafts- und Arbeitsförderung entwickelt, die mit praktischen Vorschlägen zum weiteren Ausbau und zur Differenzierung von gründungsunterstützenden Infrastrukturen, Beratungsnetzen usw. verbunden wurden (Semlinger 1995).

³² Vergleiche dazu den Überblick von Stille (1998) im Beschäftigungsobservatorium Trends und die dazugehörigen Länderberichte.

³³ Vergleiche den Überblick von Düll, Vogler-Ludwig (1998).

³⁴ Im Zusammenhang mit dem in den achtziger Jahren neuen Interesse an Kleinbetrieben einschließlich Gründungen wurde neben den erhofften positiven quantitativen Beschäftigungswirkungen auch auf die im Durchschnitt geringere Beschäftigungsqualität hinsichtlich Einkommen, Arbeitszeit und Beschäftigungssicherheit in kleinen Betrieben hingewiesen (z. B. Cramer 1987). Heute stehen im Zusammenhang mit der wachsenden Zahl von Selbstständigen ohne weitere Beschäftigte die Implikationen neuer Formen von Selbstständigkeit (z. B. „freie Mitarbeiter“) bis hin zur Scheinselbstständigkeit im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit (vgl. Dietrich 1999).

³⁵ Vergleiche dazu und zu bisherigen Ergebnissen der IAB-Untersuchungen zum Überbrückungsgeld: Brinkmann, Otto, Wiedemann 1995; Wießner 1997 und 1998.

³⁶ Vergleiche zur Mittelstandsförderung insgesamt: BMWi 1995, zu Landesinitiativen speziell zur Information, Beratung und Qualifizierung von Existenzgründern z. B. in Baden-Württemberg: Friedrich 1998, in Nordrhein-Westfalen: IfM/WSF 1997.

In diesem Kontext wurde auch die Förderung arbeitsloser Existenzgründer im Blick auf ihre spezifischen Defizite (geringeres Eigenkapital als bei zuvor abhängig beschäftigten Gründern, besondere Beratungs- und Qualifizierungsanforderungen) weiterentwickelt. Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht war unbefriedigend, dass mit dem Überbrückungsgeld des AFG zwar der Lebensunterhalt in den ersten Monaten nach Gründung gesichert, aber nicht weiter Einfluss genommen werden konnte auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Gründung, also auch der Leistung des Überbrückungsgeldes. Nicht nur die Förderung von Gründungskapital, sondern auch die Unterstützung gründungsbezogener Information, Beratung und Qualifizierung lag bisher außerhalb der gesetzlich geregelten Zuständigkeit der BA. Hier setzten zunächst einige Länder, insbesondere ostdeutsche Länder, mit eigenen, aus Mitteln des ESF kofinanzierten Programmen an.³⁷ Dann wurden auch auf Bundesebene in Zusammenarbeit mit der BA bzw. einzelnen Arbeitsämtern ergänzende Initiativen zur modellhaften Entwicklung neuer Organisationsformen und Konzepte der Information, Beratung und Qualifizierung ergriffen – z. B. im Rahmen von ADAPT (vgl. ISG 1998) oder im Rahmen des Sonderprogramms „Förderung der Erprobung neuer Wege in der Arbeitsmarktpolitik“ (vgl. Dormann u. a. 1998). Mit der Einführung des SGB III wurde schließlich im § 10 „Freie Förderung“ eine gesetzliche Grundlage auch für neue Ansätze der Förderung von arbeitslosen Existenzgründern bzw. Förderung von unterstützenden Organisationsformen und institutionellen Regelungen für Beratung und Qualifizierung geschaffen (Brinkmann, Schmitt 1999).

Die Existenzgründungsförderung im ESF-BA-Programm ordnet sich mit ihrem individuellem Förderansatz in diese mittlerweile breit entwickelte Palette unterschiedlicher Varianten der Förderung arbeitsloser Gründer/innen ein. Die Untersuchung der Umsetzung des neuen Förderschwerpunkts im Programm erfordert deshalb eine differenzierte empirische Analyse mit Bezug auf innovative Ansätze der Unterstützung arbeitsloser Gründer/innen insgesamt wie auf regional unterschiedliche Förderkontexte z. B. in den jeweiligen Ausprägungen öffentlich und privat gestützter Beratungsnetzwerke. Entsprechend kontextbezogen sollte auch eine Evaluation mit Fragen zum Nutzen der Förderung angelegt sein. Wirkungsbezogene Analysen werden

aber nach der bisher erst einjährigen Laufzeit dieser Förderung und dem erforderlichen zeitlichen Abstand wohl nicht mehr vor Auslaufen der jetzigen Programmphase im Jahr 2000 möglich sein. Weil die IAB-Begleitforschung zum Programm sich auf den zentralen Förderbereich der individuellen Hilfen zur Qualifizierung konzentrieren muss, kann hier und zukünftig nur eine relativ grobe Einschätzung der Förderentwicklung anhand der Daten der ESF-Geschäftsstatistik versucht werden.³⁸ Soweit dazu Befunde aus bisherigen und laufenden Untersuchungen des IAB zur Förderung von Existenzgründungen hilfreiche Informationen bieten, werden sie eingebracht.³⁹

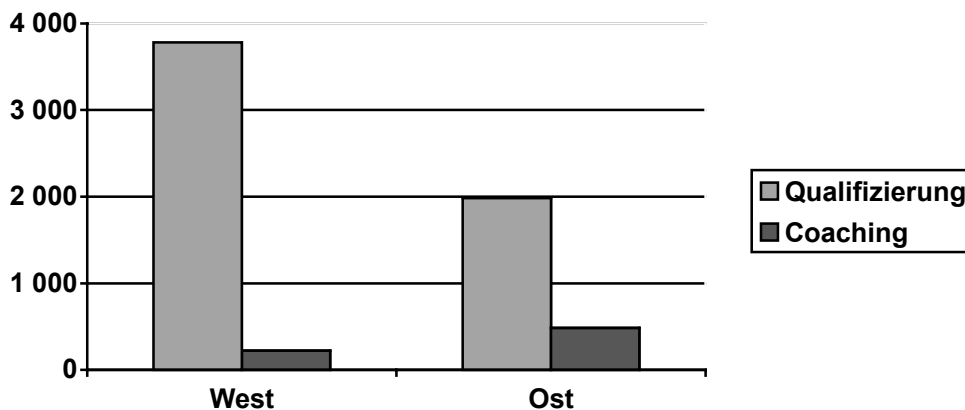
Ein erster Blick auf die im Jahr 1998 erstmals erfolgten Bewilligungen von Leistungen bei der Teilnahme an einem Existenzgründungsseminar und zum Coaching nach der Gründung ergibt, dass die überwiegende Mehrzahl der Zugänge auf die Teilnahme an Existenzgründungsseminaren entfiel (Schaubild 2). Das hat einen einfachen Grund. Nach den Vorgaben der Durchführungsanweisungen der BA sind die vorbereitende Qualifizierung und das begleitende Coaching als aufeinander aufbauende Leistungen umzusetzen. Zwar ist nicht zwingend geregelt, dass nur die Gründer aus ESF-Mitteln „gecoacht“ werden können, die zuvor bei der Teilnahme an einem Gründungsseminar unterstützt wurden. Aber die jeweilige Höhe der Unterstützung ist über den maximalen Gesamtbetrag von 9 000 DM vordefiniert und die begleitende Beratung während des Bezugs von Überbrückungsgeld soll nach Möglichkeit von Beratern durchgeführt werden, die bereits ein vorgängiges Gründungsseminar durchgeführt haben. Es scheint, als seien die Ämter dieser Anregung zu einer Förderkette gefolgt, haben also zunächst mit der Förderung der Teilnahme an Gründungsseminaren begonnen, um dann nach erfolgter Gründung das Coaching zu unterstützen. Bezogen auf den einzelnen Fall braucht diese Abfolge Zeit, sodass im Einführungsjahr dieses Konzepts schon deshalb mehr Förderfälle bei den Gründungsseminaren als beim Coaching zu erwarten waren.

³⁷ Vergleiche zur ESF-Gründerförderung z. B. in Mecklenburg-Vorpommern: DIW, SÖSTRA 1997, oder in Sachsen-Anhalt: Claus, Heuberger, Hörtz 1996; und zur bisher aus dem ESF im Ziel-1-Gebiet gestützten Existenzgründerförderung insgesamt die entsprechenden Abschnitte im Bericht zur Zwischenevaluation von IfS, FBAE 1997.

³⁸ Empirische Primärerhebungen zur ESF-Gründungsförderung sind im Rahmen der „final evaluation“ vom ISG Köln (mit Bezug auf Ziel 4) und vom IfS und FBAE Berlin (mit Bezug auf Ziel 3) vorgesehen.

³⁹ Vergleiche erstens für das IAB-Projekt zum Überbrückungsgeld: Wießner 1998. Zweitens beginnt das IAB derzeit eine exemplarischen Analyse der Existenzgründungsförderung im Rahmen der „Freien Förderung“ nach § 10 SGB III.

Schaubild 2

Zugänge in die ESF-BA-Existenzgründungsförderung 1998

Quelle: ESF-Geschäftsstatistik (vgl. Tabelle 13)

Allerdings kann nicht ausgeschlossen werden, dass die auf Existenzsicherung gezielte Förderung des Coaching zum mehr oder weniger großen Anteil auch an solche Überbrückungsgeldempfänger ging, die zuvor nicht mit Hilfe der entsprechenden ESF-Leistungen an einem Gründungsseminar teilgenommen hatten. Und zudem: aus der Geschäftsstatistik geht nicht hervor, ob alle diejenigen, die zur Vorbereitung an einer Qualifizierungsmaßnahme teilgenommen haben, anschließend auch tatsächlich in Selbstständigkeit gegangen sind. Schon deshalb fällt eine Einschätzung der Relation der Zahl der Zugänge vor der Gründung zur Zahl der Zugänge nach der Gründung schwer.

Auch für eine Bewertung der absoluten Zahl der Zugänge in Relation zur Zahl aller Zugänge in die ESF-BA-Förderung und zur Zahl der Eintritte in den Bezug von Überbrückungsgeld nach dem SGB III fehlen Anhaltspunkte. Mit einem Anteil von nicht ganz neun Prozent aller Zugänge in die ESF-BA-Förderung des Jahres 1998 scheint dieser Förderbereich zunächst nicht wie erwartet in der Praxis angenommen. Der Anteil der ausgeschöpften an den geplanten Haushaltsmitteln lag bei der Finanzierung der Teilnahme an den Qualifizierungsseminaren vor der Gründung im Bundesgebiet mit rund 54 Prozent unter dem Ausschöpfungsgrad insgesamt von 69 Prozent (vgl. oben Tabelle 1). Dies ist aber eindeutig mehr als z. B. bei den ESF-Einstellungshilfen, deutet also darauf hin, dass im Unterschied zu den Einstellungshilfen mit der Existenzgründungsförderung einem entsprechendem Bedarf entsprochen ist. Zwar muss auch für die Ein-

führung dieses Teils des ESF-BA-Programms beachtet werden, was insgesamt für die Einführung dieses wie jedes Programms gilt: es dauert seine Zeit, bis die Ämter erstmals entsprechende Leistungen bewilligen können. Sie müssen die neuen Möglichkeiten erst umsetzen, d. h. ein neues Förderfeld erschließen, die Möglichkeiten bei potenziellen Adressaten bekanntmachen, unter förderungswürdigen Personen auswählen und diese für die Inanspruchnahme des Angebots gewinnen. Aber ist die Zahl von bundesweit rund 6 500 ESF-Zugängen (vgl. Tabelle 1 in Kapitel 3.1) angesichts von 1998 rund 66 700 Zugängen beim Überbrückungsgeld in Westdeutschland und 31 700 in Ostdeutschland relativ hoch oder eher niedrig?

Die Beantwortung dieser Frage setzt eine Klärung der Funktion der Förderung von Qualifizierung und Beratung arbeitsloser Existenzgründer/innen voraus und ist davon abhängig, wie die vorgegebenen Regelungen in der Praxis im Einzelnen angenommen werden.

Die Teilnahme an einem Gründungsseminar soll die Geförderten für die Gründung qualifizieren. Aber sind Gründungsinteressierte, die Qualifikationsdefizite haben, aussichtsreiche Gründer? Oder geht es im Gründungsseminar lediglich um die Vermittlung von Zusatzqualifikationen, ohne die gründungsinteressierte Arbeitslose sich zwar selbstständig machen können, die aber hilfreich sind, um besser bzw. schneller in der neuen Rolle als Selbstständige zurechtzukommen? Möglicherweise wäre es auch ein positiver Effekt, wenn Teilneh-

mer/innen am Gründungsseminar lernen, dass sie mit der Gründung überfordert wären. Die Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme wird deshalb eine selektive Funktion für den Zugang in Selbstständigkeit und damit den Nutzen des anschließenden Überbrückungsgeldes haben. Zur genaueren Einschätzung dieser Funktion sind empirische Daten zu Dauer, Art und Inhalt der Maßnahmen, den teilnehmenden Gründungsinteressierten und zur geplanten Gründung selber (Branche usw.) erforderlich. Indirekt wird dies durch eine für diesen Bericht durchgeführte Sonderauswertung der oben erwähnten IAB-Untersuchung zum längerfristigen Verbleib der Existenzgründer/innen von 1994/95 bestätigt. In der Befragung gaben rund 30 Prozent dieser Gründer/innen an, dass sie zur Vorbereitung an einer Qualifizierungsmaßnahme (damals nur ohne BA-Förderung möglich) teilgenommen hätten. Eine multivariate Analyse ergab, dass diese Teilnahme bzw. Nichtteilnahme keinen Einfluss darauf hat, ob die Gründer drei Jahre später noch selbstständig oder gescheitert waren. Offenkundig sind genauere Daten zu Art und Inhalt der Qualifizierung erforderlich, die in dieser Untersuchung nicht vorliegen.⁴⁰

⁴⁰ Zu den Grunddaten dieser Befragung von AFG-Überbrückungsgeldbeziehern vgl. Wießner (1998). In die für diesen Bericht durchgeführte multivariate Analyse des Gründungserfolgs (Selbstständigkeit noch nach drei Jahren) gingen neben dem Merkmal „Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme zur Vorbereitung der Gründung“ u. a. Merkmale zur Person der Gründer/innen, zur vorherigen Dauer der Arbeitslosigkeit, zur mitgebrachten beruflichen Qualifikation, zur Branchentreue bzw. Branchenwechsel bei der Gründung und zur Unterscheidung nach Westen und Osten ein. In einer zweiten multivariaten Analyse wurde nach einer Erklärung für die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen (unabhängig vom Gründungserfolg) in Abhängigkeit von diesen Merkmalen gesucht. Insgesamt waren die unabhängigen Variablen für die statistische Erklärung der Inanspruchnahme von Qualifizierung zur Vorbereitung der Gründung kaum relevant. Nur mit entsprechend großem Vorbehalt kann bestätigt werden, was z. T. auch deskriptiv plausibel erscheint: Eine Teilnahme ist wahrscheinlicher, wenn Gründer in Ostdeutschland sind, eine relativ hohe berufliche Qualifikation (z. B. Meister) mitbringen und sich in der Branche selbstständig machen, in der sie schon zuvor beruflich tätig waren. Diese Gründer wussten wohl genauer als andere, welche Zusatzqualifikationen für sie nützlich sein können. Andere Merkmale wie z. B. die vorherige Dauer der Arbeitslosigkeit oder das Geschlecht sind statistisch irrelevant.

Das Coaching in der Zeit des Bezugs von Überbrückungsgeld soll bei der Bewältigung von Problemen in der Anlaufphase helfen. Wie zur vorherigen Qualifizierung stellt sich die Frage nach einer selektiven Funktion des Coaching. Fraglich erscheint die Investition in die Beratung, wenn Gründer/innen dauerhaft nicht ohne Beratung auskommen, positiv dann, wenn die Beratung helfen kann, die selbstständige Existenz besser bzw. schneller zu sichern, also kostenträchtige Schwächen zu beheben.⁴¹ Die ESF-BA-Unterstützung eines Coaching in den ersten sechs Monaten nach der Gründung kann demnach nur als ein erster Beitrag zur Sicherung der neuen Selbstständigkeit dienen, aber nicht für sich allein betrachtet unter Kosten-Nutzen-Aspekten bewertet werden. Darüber hinaus wäre erst noch durch Erhebungen zu klären, ob die konkreten Förderkonditionen eine nach Form, Inhalt und Dauer angemessen qualifizierte Beratung ermöglichen⁴² und in welchem Verhältnis diese zu alternativen Beratungsangeboten z. B. von Kammern, Verbänden oder anderen öffentlich gestützten, z. B. kommunalen Beratungseinrichtungen, stehen.

Erst die empirische Beantwortung dieser Fragen zur Umsetzung der ESF-Angebote für arbeitslose Existenzgründer/innen kann die Voraussetzung für eine Bewertung der bisherigen wie zukünftigen Förderzahlen im Vergleich zur Zahl der Überbrückungsgeldempfänger insgesamt liefern. Abgesehen davon kann aber schon jetzt unter dem Aspekt der Zielgruppenerreichung nach eventuellen Besonderheiten bei den bisherigen Zugängen im Vergleich zu allen Zugängen in die ESF-BA-Förderung wie auch im Blick auf die Merkmalstruktur von Überbrückungsgeldempfängern gefragt werden.

⁴¹ Vergleiche dazu z. B. am Beispiel der Erfahrungen des RKW in Baden-Württemberg: Fridrich (1998).

⁴² Nach den Durchführungsanweisungen gelten Kosten je Coachingstunde, die deutlich über den Erstattungsbeträgen für sozialpädagogische Betreuung aus Mitteln des ESF liegen, als in der Regel nicht angemessen (DA v. 30. Dezember 1997 Nr. 2.3 und 4.2).

Tabelle 13

**Zielgruppenerreichung bei der ESF-BA-Existenzgründungsförderung 1998
nach Art der Maßnahme und im Vergleich zu den ESF-Zugängen in berufliche
Weiterbildung 1998¹**

Zugänge in		Zugänge insg. absolut	darunter in Prozent:				Frauenanteil insgesamt
			Langzeit- arbeitslose und davon Bedrohte	Behinderte	Jugendliche	AN ohne ausr. berufl. Qual./ Berufsrückk.	
Bund	Qualifizierung	5 766	71,0	0,5	1,5	27,0	32,3
	Coaching	704	75,0	1,1	0,1	23,7	36,1
	Gründung insg.	6 470	71,4	0,6	1,3	26,7	32,6
	berufl. Weiterbildung	55 488	59,2	2,2	5,3	33,3	59,0
West	Qualifizierung	3 782	73,0	0,5	1,0	25,5	29,8
	Coaching	221	68,8	2,7	-	28,5	35,3
	Gründung insg.	4 003	72,8	0,6	0,9	25,6	30,1
	berufl. Weiterbildung	28 423	57,3	3,3	3,3	36,3	57,2
Ost	Qualifizierung	1 984	67,1	0,4	2,4	30,0	36,7
	Coaching	483	77,8	0,4	0,2	21,5	36,4
	Gründung insg.	2 467	69,2	0,4	2,0	28,4	36,7
	berufl. Weiterbildung	27 065	61,2	1,1	7,6	30,1	60,9

¹ ESF-Zugänge in berufliche Weiterbildung 1998 ohne Sonderfälle – vgl. Tabelle 10 in Kapitel 3.2.1

Quelle: ESF-Geschäftsstatistik ST 38

Im Vergleich mit den Zugängen zur ESF-BA-geförderten beruflichen Weiterbildung fallen zunächst folgende Unterschiede auf (vgl. Tabelle 13):

- Im Bundesgebiet insgesamt hat die Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen und von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohten Arbeitslosen bei der ESF-Existenzgründungsförderung mit 71 Prozent einen noch höheren Anteil als bei den ESF-Zugängen in berufliche Weiterbildung (rund 60 Prozent), also bei der Vorbereitung auf abhängige Beschäftigung. Im Westen fällt dieser Unterschied deutlich stärker aus als im Osten.
- Spiegelbildlich dazu liegt der Anteil der Zielgruppe der Personen ohne ausreichende berufliche Qualifikation und Berufsrückkehrerinnen mit insgesamt rund 27 Prozent unter dem Anteil dieser Gruppe beim Zugang in berufliche Weiterbildung.
- Frauen sind bei den ESF-Zugängen in die Existenzgründungsförderung im Vergleich zu den Zugängen in ESF-geförderte berufliche Weiterbildung deutlich unterrepräsentiert. Im Westen liegt der Frauenanteil mit rund 33 Prozent 26 Prozentpunkte unter dem Frauenanteil bei den Zugängen in berufliche Weiter-

bildung, im Osten mit rund 37 Prozent liegt er 24 Prozentpunkte darunter.

Für einen Vergleich dieser Merkmalsstruktur mit den Zugängen beim SGB III-finanzierten Überbrückungsgeld oder bei Existenzgründungen insgesamt müssen wiederum die Interpretationsprobleme der an die Programmrichtlinien angelehnten Definition der Zielgruppen in der ESF-Geschäftsstatistik bedacht werden (vgl. Kapitel 3.2). Zudem liegen derzeit leider noch keine Daten zu der Merkmalstruktur der Neuzugänge des Jahres 1998 beim Bezug von Überbrückungsgeld vor. Aber mit Hilfe der Daten aus der oben erwähnten IAB-Untersuchung zum Überbrückungsgeld (Brinkmann, Otto, Wiedemann 1995; Wießner 1998) und aus Untersuchungen von Daten des Mikrozensus zu den Merkmalen von Personen mit Wunsch zur Selbstständigkeit (Pfeiffer 1999) und zu den Selbstständigen selber (Dietrich 1999, S. 18 ff.) bieten sich Anhaltspunkte.

Vorurteilsvoll könnte man annehmen, dass Langzeitarbeitslose sich mangels Alternativen in einer „Ökonomie der Not“ (Bögenhold, Staber 1994) zwar verstärkt um die Chance zu selbstständiger Erwerbsarbeit bemühen, aber gerade deshalb, also u. a. auch wegen ungenügender Qualifikation, in überdurchschnittlichem Ausmaß als

Gründer scheitern. Der hohe Anteil der Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen und davon Bedrohten könnte als bestätigender Hinweis für diese These genommen werden. Die Untersuchung des Zugangs in den Bezug von Überbrückungsgeld 1994/95 ergab, dass von allen Überbrückungsgeldbeziehern (mit geringer Abweichung im West-Ost-Vergleich) etwas mehr als ein Viertel (26 Prozent) zuvor ein Jahr und länger arbeitslos gemeldet waren. Einschließlich derjenigen mit einer Arbeitslosigkeitsperiode von einem halben bis unter einem Jahr gehörten sogar rund 56 Prozent zu der Gruppe der Langzeitarbeitslosen und davon als bedroht Geltenden (Brinkmann, Otto, Wiedemann 1995, S. 22 Tabelle 3) – ein Anteil bei den Überbrückungsgeldbezieher/innen also, der nur knapp unter dem Anteil dieser Zielgruppe bei den ESF-Zugängen liegt. Eine multivariate Analyse des Verbleibs dieser Existenzgründer drei Jahre später ergab, dass die Dauer der vorangehenden Arbeitslosigkeit keinen signifikanten Einfluss darauf hat, ob jemand noch selbstständig ist oder nicht.⁴³

Der bei den ESF-Zugängen unterdurchschnittliche Anteil der Personengruppe ohne ausreichende berufliche Qualifikation bzw. Berufsrückkehrerinnen scheint zu bestätigen, dass Gründer/innen im Vergleich zu allen Arbeitslosen höher qualifiziert sind. Dies gilt sowohl für die Bezieher von Überbrückungsgeld (Brinkmann, Otto, Wiedemann 1995, S. 20 Tabelle 2a) als auch für alle Selbstständigen (Dietrich 1995, S. 24) sowie für alle, die den Wunsch zur Selbstständigkeit haben (Pfeiffer 1999). Zwar bietet die ESF-Geschäftsstatistik keine Angaben zum Qualifikationsniveau, aber auch in dieser Hinsicht kann angenommen werden, dass die Merkmalstruktur der ESF-Geförderten dem generellen Befund entspricht, dass geringer Qualifizierte weniger Chancen im Zugang und vor allem im Verbleib in Selbstständigkeit haben.

Der unterdurchschnittliche Anteil der Frauen bei den ESF-Zugängen in vorbereitende Qualifizierungsmaßnahmen und Coaching ist nicht überraschend. Er entspricht in seiner Abweichung – auch vom Frauenanteil bei den Stromgrößen in und aus registrierter Arbeitslosigkeit sowie im Unterschied zwischen West- und Ostdeutschland – den unterdurchschnittlichen Frauenanteilen an allen arbeitslosen Existenzgründern wie an allen Selbstständigen (Brinkmann, Otto, Wiedemann 1995, S. 20 Tabelle 2a; Dietrich 1999, 23 ff.). Arbeitslose Frauen haben generell mehr Schwierigkeiten, die erforderliche Unterstützung für eine Existenzgründung zu bekommen als arbeitslose

Männer. Für den Erfolg der Gründung ist es dann eher gleich, ob sich Männer oder Frauen selbstständig gemacht haben (Wießner 1998, S. 130).⁴⁴

Insgesamt betrachtet scheint es den Arbeitsämtern also gelungen zu sein, für die neuen Förderangebote des ESF-BA-Programms diejenigen aus dem Kreis der förderbaren Personengruppen zu gewinnen, die hinsichtlich persönlicher und erwerbsbiographischer Merkmale nach verbreiteter Einschätzung und bisherigem Kenntnisstand durchaus Erfolg mit ihrer neuen Selbstständigkeit haben können. Was konkret die Hilfen zur Vorbereitung, also die Gründungsseminare, und das Coaching in der ersten Zeit nach der Gründung auszeichnet, kann erst durch empirische Erhebungen geklärt werden. Vor allem gilt dies für den spezifischen Nutzen dieser Förderung. Es dürfte unstrittig sein, dass Qualifizierung und Beratung bei der Vorbereitung und Sicherung von Existenzgründungen hilfreich sind bzw. sein können. Untersuchungen zu Insolvenzen neu gegründeter Betriebe bestätigen, dass neben zu geringem Eigenkapital vor allem Managementdefizite für das Scheitern ausschlaggebend sind. Im Versuch, diese durch öffentliche Förderung zu beheben, können Scheiternsrisiken der Gründer/innen verringert werden. Für eine Bewertung dieser Förderung müsste allerdings auch geklärt werden, was mit den Selbstständigen bzw. Kleinbetrieben geschieht, die nicht gefördert werden, und vielleicht nicht überleben, wenn die Qualifizierung und Beratung ihrer Konkurrenten erfolgreich ist. Letztlich könnte also erst bei Berücksichtigung von Verdrängungs- und Substitutionseffekten, also aufgrund einer empirisch mit erheblichen Schwierigkeiten verbundenen Ermittlung des Nettoeffekts, über den Nutzen der Existenzgründungsförderung generell wie des spezifischen Beitrags des ESF-BA-Programms Auskunft gegeben werden.

4. Zusammenfassung und Ausblick

Das ESF-BA-Programm – auch bekannt unter dem Namen „AFG-Plus“ – ergänzt bundesweit die gesetzlich geregelte Arbeitsförderung in den Bereichen der beruflichen Weiterbildung, der Eingliederungshilfen, von Kurzarbeit und in jüngster Zeit bei der Förderung von Existenzgründungen. In diesem Bericht wurde die bisherige Umsetzung des Programms untersucht, also im Zeitraum vom verspäteten Beginn der Förderung im Frühsommer 1995 bis Ende 1998, d. h. bis ein Jahr vor Ende der Programmlaufzeit (mit Auslauffinanzierung bis Ende 2000). Die Beschreibung der Umsetzung eines Programms ist üblicherweise eine Monitoringaufgabe. Die analytischen Aufgaben von Begleitforschung gehen darüber hinaus. Im Zentrum stehen die Fragen, ob die mit

⁴³ Dieses Ergebnis ist bei unterschiedlichen Varianten der Operationalisierung der Dauer stabil (Monate oder vorher langzeitarbeitslos ja/nein). Vergleiche zu diesen Analysen weiter oben FN 49. Aus den Daten der AÄ ist nicht zu ersehen, ob die Langzeitarbeitslosen in der Zeit ihrer Arbeitslosigkeit nicht bereits nützliche Kenntnisse, Erfahrungen und Kontakte für ihre Selbstständigkeit erworben hatten, also die Zeit der Arbeitslosigkeit produktiv genutzt haben, und deshalb später erfolgreich waren.

⁴⁴ Das bestätigt auch die in FN 49 erwähnte multivariate Analyse der Daten aus dem IAB-Projekt zum Überbrückungsgeld.

dem Programm verbundenen Ziele erreicht wurden und welchen Nutzen die Förderung insbesondere für die Zielgruppen auf dem Arbeitsmarkt hatte. Wirkungsbezogene Fragen werden in weiteren Veröffentlichungen der Begleitforschung zukünftig noch aufgegriffen. Hier ging es zunächst um eine Analyse der bisherigen Umsetzung des Programms unter der Fragestellung, ob es – dem Anspruch gemäß – als qualitatives „Plus“ zum AFG bzw. ab Jahresbeginn 1998 zum SGB III eingesetzt wurde.

In qualitativer Hinsicht ergänzt das ESF-BA-Programm die gesetzlich geregelte Arbeitsförderung in zwei Dimensionen. Erstens soll den Personen unter den ESF-Zielgruppen eine Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung ermöglicht werden, denen wegen fehlender leistungsrechtlicher Voraussetzungen nach dem AFG, heute SGB III, kein Unterhaltsgeld zusteht und die deshalb in der Regel nicht an einer Fortbildung oder Umschulung teilnehmen können. Zweitens bietet das Programm die Möglichkeit zur Teilnahme an Maßnahmen, die im Rahmen der gesetzlichen Förderung nicht unterstützt werden: Weiterbildungsmodule in Ergänzung zu regulären Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, kurzzeitige Qualifizierungsmaßnahmen bei weiter gewährter Arbeitslosenunterstützung (nur bis Frühjahr 1997), sozialpädagogische Betreuung auch vor und nach der Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme, Existenzgründungsseminare zur Vorbereitung und begleitende Beratung (Coaching) in der ersten Zeit nach einer Existenzgründung für Überbrückungsgeldbezieher/innen des AFG/SGB III (ab 1998) sowie Qualifizierungsmaßnahmen bei Kurzarbeit. Daneben wurde die Möglichkeit zu einer Verlängerung betriebsbezogener Eingliederungshilfen des AFG/ SGB III und des Sonderprogramms für Langzeitarbeitslose eingeführt.

Bereits in früheren Berichten der Begleitforschung, zuletzt für die Förderzeit bis Ende 1997, wurde festgestellt, dass die Umsetzung des ESF-BA-Programms sowohl in der Einbeziehung zusätzlicher Personengruppen, als auch bei der Einführung der innovativen Maßnahmengebote relativ erfolgreich war. Nun kann dieser Befund für die gesamte bisherige Laufzeit bis zum aktuellen Rand, also bis Ende 1998 noch einmal bestätigt werden. Der im programmatischen Beinamen „AFG-Plus“ ausgedrückte Anspruch ist realisiert worden.

Im Zentrum der bisherigen Förderung stand und steht wie vorgesehen die zielgruppenorientierte Förderung der Teilnahme an Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung. Für die Einschätzung der Zielgruppenerreichung ergab die Analyse der Daten der ESF-Geschäftsstatistik wichtige Hinweise zur Einbeziehung der im Gesetz nicht Leistungsberechtigten und von Frauen.

Danach ist es den Arbeitsämtern mit dem ESF-Unterhaltsgeld in erheblichem Umfang gelungen, denjenigen Arbeitslosen aus dem Kreis der Zielgruppen eine Teilnahme an Maßnahmen zu ermöglichen, die zwar

aufgrund ihrer persönlichen Merkmale und individuellen Arbeitsmarktposition alle gesetzlichen Voraussetzungen für die Anerkennung ihrer Förderbedürftigkeit erfüllen, aber wegen fehlender leistungsrechtlicher Voraussetzungen kaum eine Chance zur Teilnahme gehabt hätten. In den Jahren 1996 bis 1998 entfiel bundesweit knapp die Hälfte aller rund 167 000 Zugänge dieser Jahre in die ESF-BA-Förderung auf diesen Personenkreis, dabei entsprechend ihren jeweiligen Anteilen unter den Arbeitslosen in Westdeutschland mit erheblich größerem Gewicht (rund zwei Drittel aller Zugänge) als in Ostdeutschland (rund ein Drittel aller Zugänge).⁴⁵

Frauen sollen im ESF-BA-Programm nicht nur mit einer spezifischen Ausrichtung von Maßnahmen (z. B. für Berufsrückkehrerinnen oder Alleinerziehende), sondern generell im Rahmen des ESF-programmatischen Gender-Mainstreaming verstärkt einbezogen werden. Angaben zu den Förderfällen nach Geschlecht liegen in der ESF-Geschäftsstatistik erst für die Zeit ab 1997 vor. Die Zahlen belegen, dass es in überdurchschnittlichem Ausmaß gelungen ist, Frauen zu erreichen. Bundesweit hatten Frauen im Jahr 1997 einen Anteil von 60 Prozent an allen Förderfällen, 1998 waren es 57 Prozent. Im Osten lag der Frauenanteil noch um drei Prozentpunkte höher, im Westen drei Prozentpunkte darunter. Der Anteil der Frauen bei der ESF-geförderten Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen liegt damit erheblich über ihrem Anteil bei den Zugängen in Arbeitslosigkeit. Auch im Vergleich zu allen Eintritten in die gesetzlich geförderte berufliche Weiterbildung erweist sich, dass es mit der ESF-Förderung gelungen ist, relativ mehr Frauen für die Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme zu gewinnen. Dieser Befund sollte allerdings mit Vorbehalt betrachtet werden. Der hohe Anteil von Frauen bei Weiterbildungsmaßnahmen erlaubt noch keine Schlussfolgerung auf damit mehr oder weniger verbundene Beschäftigungschancen.

Das Angebot zur Teilnahme an den neuen Maßnahmentypen wurde im Bereich beruflicher Weiterbildung von der Praxis angenommen. Bis Ende 1997 erfolgte im Westen und im Osten die Mehrzahl aller Bewilligungen für die Teilnahme an einem ESF-Weiterbildungsmodul (Fremdsprachenmodul, berufsbezogene Allgemeinbildung, Auslandspraktikum) in Verbindung mit einer regulären AFG-Weiterbildungsmaßnahme oder für die Teilnahme an einer kurzzeitigen Qualifizierungsmaßnahme auf der Grundlage des § 103b AFG, also bei Weiterbezug von Arbeitslosenunterstützung. Im Frühjahr 1997 wurde die Finanzierung von Maßnahmekosten bei „103b-Maßnahmen“ in die gesetzliche Förderung übernommen („Trainingsmaßnahmen“). Dies kann einerseits als positiver Effekt der ESF-Förderung angesehen werden. An-

⁴⁵ Einschließlich des ersten Förderjahrs 1995 gab es rund 221 000 Zugänge. 1995 enthielt die ESF-Geschäftsstatistik noch keine Angaben zu diesem Personenkreis.

dererseits verengte sich damit das potenzielle Förderpektrum des Programms. Im Jahr 1998 kletterte dann der Anteil der ESF-geförderten Zugänge in den konventionellen Typ von Maßnahmen ohne Modul in Westdeutschland von im Vorjahr noch etwas mehr als 40 Prozent auf nicht ganz 80 Prozent, in Ostdeutschland von rund 20 Prozent auf 45 Prozent. Dahinter steht eine Veränderung der Maßnahmeplanung und damit zusammenhängend eine Verlagerung der Förderschwerpunkte bei den Zielgruppen (kräftige Steigerung der Zahl der Zugänge von Arbeitslosen ohne gesetzliche Förderung des Lebensunterhalts), die nur zum Teil als Folge der Streichung der „103b-Maßnahme“ im Programm interpretiert werden können. Mindestens ebenso wichtig waren starke Schwankungen im Umfang der Förderung beruflicher Weiterbildung auf gesetzlicher Grundlage. Diese hatten sich über die leistungsrechtliche und finanzielle Verschränkung mit der kofinanzierenden ESF-Förderung nachhaltig auf den Umfang und die Struktur der ESF-BA-Förderung ausgewirkt (vgl. unten).

Die anderen, ebenfalls über dem individuellen Förderansatz des ESF-BA-Programms ermöglichten neuen Maßnahmearten hatten im bisherigen Förderzeitraum im Vergleich zu den Weiterbildungsmodulen und „103b-Maßnahmen“ nur einen nachrangigen Stellenwert. Dafür gab es jeweils spezifische Gründe.

Im Rahmen der individuellen Zielgruppenförderung konnten von Beginn an die Eingliederungshilfen des AFG, ab 1997 auch die Hilfen des Sonderprogramms zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und seit 1998 die Eingliederungszuschüsse des SGB III aus ESF-Mitteln zeitlich verlängert werden. Dieses Förderangebot ist in der Praxis kaum aufgegriffen worden. Ausschlaggebend dafür dürfte sein, dass die ESF-Eingliederungsbeihilfe für einstellungsbereite Betriebe wenig attraktiv ist: zwar verlängert sich die Zeit der Lohnkostensubvention für die Einstellung besonders schwer vermittelbarer Arbeitsloser um bis zu sechs Monate, aber auch die Zeit der nachwirkenden Bindung des Betriebes an das Arbeitsverhältnis.

Die Förderung der Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme zur Vorbereitung einer Existenzgründung (Existenzgründungsseminare) und einer begleitenden Beratung (Coaching) in der ersten Zeit nach der Gründung richtet sich an (zukünftige) Bezieher/innen von Überbrückungsgeld nach dem SGB III. Ziel ist die Unterstützung von Existenzgründungen durch Beratung und Qualifizierung, damit ein Beitrag zur Effizienzsteigerung des Überbrückungsgeldes. Dieser Förderbereich wurde zum Jahresbeginn 1998 neu in das Programm eingeführt. Weil das Existenzgründungsseminar und das Coaching faktisch als Förderkette konzipiert sind, wurde im ersten Programmjahr überwiegend die vorbereitende Qualifizierung gefördert. Insgesamt gab es rund 6 500 Förderfälle, davon zwei Drittel im Westen, ein Drittel im Osten. Im Vergleich zur Zahl der Zugänge beim Be-

zug von Überbrückungsgeld (1998 bundesweit fast 100 000) erscheint die Zahl der ESF-Fälle gering. Dies kann wiederum als typisches Phänomen der Einführung eines neuen Förderinstruments interpretiert werden. Ob diese Interpretation zutreffend ist, kann erst die weitere Förderentwicklung zeigen. Aber immerhin betrug schon im Einführungsjahr die Zahl dieser ESF-Förderfälle das Vierfache der Zahl der Zugänge bei der ESF-Eingliederungsbeihilfe in deren vierten Förderjahr. Die ESF-Ergänzung der Existenzgründungsförderung scheint demnach durchaus auf einen entsprechenden Bedarf an Qualifizierung und Beratung zu treffen.

Im Mittelpunkt der Ziel-4-Förderung des ESF-BA-Programms (einschließlich des entsprechenden Teilziels im Rahmen von Ziel 1) stand bisher die Förderung der Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen für Bezieher/innen von Kurzarbeitergeld. Auch in diesem Förderbereich gab es bisher relativ wenig Förderfälle, im gesamten Zeitraum bis Ende 1998 rund 9 100 (überwiegend in Westdeutschland). Eine wesentlich höhere Zahl oder gar eine Vervielfachung wäre nicht unbedingt zu erwarten gewesen. Betriebe sind in der Regel weniger an Qualifizierungsmaßnahmen für ihre Kurzarbeiter interessiert. In der Mehrzahl geht es ihnen vor allem um eine sozialpolitische Abfederung des geplanten Personalabbaus. Die Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen ist aufgrund der förderrechtlichen Bedingungen von AFG und SGB III zu Kurzarbeit und zum Kurzarbeitergeld aus leistungsrechtlicher Sicht nicht einfach organisierbar. Vor allem müssen im Betrieb bzw. bei einer Auffanggesellschaft viele Fragen zur Zeitorganisation und Planung von Qualifizierungsmaßnahmen geklärt und die Kurzarbeiter/innen dafür gewonnen werden. Schließlich fehlte es bisher an Trägern, die mit den spezifischen Anforderungen von Qualifizierung bei Kurzarbeit Erfahrungen haben.

Die ESF-Förderung von Qualifizierung bei Kurzarbeit ist das einzige Instrument im ESF-BA-Programm, mit dem Arbeitslosigkeit direkt vorgebeugt werden kann. Aus den genannten Gründen kann es sich nicht um ein „Massengeschäft“ handeln, aber – wie die bisherigen Erfahrungen zeigen – um wichtige Hilfen im jeweiligen betrieblichen Einzelfall auch in Alternative zu oder in Verbindung mit dem neuen SGB-III-Instrument der Sozialplanmaßnahme. Die ESF-Qualifizierung bei Kurzarbeit ist also nicht überflüssig. Möglicherweise erhält sie zukünftig mehr Bedeutung, weil mit dem SGB III eine längere Dauer von struktureller Kurzarbeit (Verlängerung nach sechs Monaten) nur noch möglich sein soll, wenn der Betrieb eine Qualifizierungsmaßnahme anbietet.

Unter qualitativen Aspekten betrachtet kann also festgehalten werden, dass das ESF-BA-Programm erfolgreich als Ergänzung der gesetzlichen Arbeitsförderung umgesetzt wurde. Auch in quantitativer Hinsicht kann die bisherige Programmlaufzeit so bewertet werden – wenn auch mit Einschränkungen. Bezogen auf die

kalkulatorischen Sollzahlen der insgesamt zu fördernden Personen in den OP des Bundes liegt die Umsetzung des Programms trotz verspätetem Beginn nach wie vor im Plan. Die gemessen an den jährlichen Haushaltsansätzen zur ESF-Förderung realisierten Ausschöpfungsraten zeigen, dass sogar noch mehr möglich gewesen wäre.

Der Ausschöpfungsgrad der ESF-Mittel des Programms sank von 87 Prozent im Jahr 1996 auf 75 Prozent im Jahr 1997 und 67 Prozent im Jahr 1998. Diese Tendenz hat programmexterne Gründe. Im ESF-BA-Programm setzt die Verausgabung der ESF-Mittel in jedem einzelnen Fall den Einsatz von Mitteln aus dem AFG- bzw. SGB-III-Haushalt voraus. Dies soll die Zusätzlichkeit der ESF-Förderung sichern und transparent halten. Eine wichtige Konsequenz ist, dass ESF-Mittel dann nicht verplanbar sind und verausgabt werden können, wenn Mittel aus der gesetzlichen Förderung fehlen. Genau vor dieser Situation standen die Arbeitsämter im Jahr 1997. Schon 1996 hatte sich abgezeichnet, dass die AFG-Mittel für aktive Arbeitsförderung, auch für berufliche Weiterbildung, 1997 nicht mehr im Vorjahresumfang zur Verfügung stehen werden. Dies hatte dann 1997 – in Verbindung mit dem Wegfall der „103b-Maßnahme“ als Fördermöglichkeit – zur Folge, dass einige der im Rahmen der ESF-Förderung beruflicher Weiterbildung geplanten Fälle bzw. Maßnahmen nicht realisiert werden konnten. Im Jahr 1998 hatte sich dann zwar die Situation bei den Haushaltsmitteln für die neu strukturierten Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III wieder entspannt. Das Auf und Ab der gesetzlichen Arbeitsförderung hatte aber gleichwohl Konsequenzen für den Einsatz der ESF-Mittel. Ergänzende Planungen und Organisationsprozesse wurden erforderlich sind, mit denen die vorherige Einbrüche nur mit Zeitverzug behoben werden konnten.

Die Änderungen des AFG im Jahr 1997, dann die Ablösung durch das SGB III und das zeitgleiche Auf und Ab der Haushaltsmittel für aktive Arbeitsförderung hatten demnach erhebliche Auswirkungen auf die Umsetzbarkeit des ESF-BA-Programms, auf den realisierten Förderumfang und die Förderstrukturen. Die erfolgreiche Umsetzung des Anspruchs auf qualitativ ergänzende Förderung der ESF-Zielgruppen war damit nicht gefährdet. Für die Zukunft wäre eine größere Stetigkeit in den Rahmenbedingungen der ESF-Förderung wünschenswert. Wie die weitere Umsetzung bis zum Auslaufen des Programms gelingen wird, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden. Es spricht nichts dafür, dass es zu gravierenden Abweichungen von den bisherigen Förderlinien kommen könnte. Auswirkungen der Übertragung eines Teils der für 1999 vorgesehenen ESF-Mittel in das neue Jugendsonderprogramm auf das gesamte Jahr 1999 und die anschließende Auslaufphase des Programms sind zur Zeit noch nicht abschätzbar.

Zum Schluss ist damit die Frage aufgeworfen, was aus der bisherigen Programmumsetzung für ein Nach-

folgeprogramm gelernt werden könnte. Zweifellos ist das wichtigste Kriterium, welchen Erfolg die bisherige Förderung in Ergänzung zur gesetzlichen Förderung im Sinne von Wirkungen hatte. Weil die ESF-Geschäftsstatistik keine Angaben z. B. zum Verbleib der geförderten Personen nach Maßnahmeaustritt liefert, gibt es hierzu Lücken im Monitoring. Für ein eventuelles Nachfolgeprogramm sollte so vorgesorgt werden, dass mit der laufenden statistischen Berichterstattung auch solche Daten geliefert werden, wie sie nun mit der Eingliederungsbilanz des SGB III für die Regelförderung erstmals vorliegen. Mit Hilfe der Begleitforschung wird versucht, die jetzigen Datenlücken für eine erste Erfolgsbewertung unter Wirkungsaspekten zu schließen. Dies und die erforderliche Analyse brauchen Zeit. An dieser Stelle können aber schon als Ergebnis der Analyse der Programmumsetzung einige Schlussfolgerungen für ein Nachfolgeprogramm gezogen werden.

Übernommen werden sollte in ein eventuelles Nachfolgeprogramm auf jeden Fall die ergänzende ESF-Förderung der Personen im Kreis der Zielgruppen, denen im Rahmen des SGB III kein Unterhaltsgeld bei der Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme zusteht. Solange die gesetzliche Förderung im bisherigen Rahmen ihrer versicherungsrechtlichen Logik verbleibt, besteht nur mit dem ESF die Chance, die dadurch Ausgeschlossenen in sinnvolle Maßnahmen angemessen einzubeziehen. Welche Zielgruppen insgesamt weiter bzw. zukünftig gefördert werden sollten, wird sich aus den übergeordneten ESF-Vorgaben und auch unter Berücksichtigung der Beschäftigungspolitischen Leitlinien im Rahmen der Nationalen Aktionspläne ergeben. Im Grundsatz besteht kein Anlass, von den bisherigen flexiblen Vorgaben abzuweichen.

Auch im zweiten Schwerpunkt der bisherigen ESF-Ergänzung der gesetzlichen Regelförderung, bei den zusätzlichen Maßnahmearten, besteht aus der Sicht der Begleitforschung derzeit kein grundsätzlicher Änderungsbedarf. Die ESF-Weiterbildungsmodule sind angenommen. Bedenkenswert wäre die vielfach in der Praxis gegebene Anregung, Module zeitlich flexibel im Rahmen einer Weiterbildungsmaßnahme einsetzen zu können, nicht wie bisher nur am Anfang oder Ende. Über die sozialpädagogische Betreuung vor, während und nach einer Weiterbildungsmaßnahme wissen wir bisher nur wenig. Erfahrungsberichte im Rahmen von regionalen Fallstudien der Begleitforschung lassen aber erkennen, dass sie einen nützlichen Beitrag bei der Teilnehmergewinnung, bei der Vermeidung von Abbrüchen und für die anschließende Orientierung nach Maßnahmeaustritt erbringen kann. Auch daran kann angeknüpft werden. Nicht empfehlenswert scheint jedoch eine Weiterführung der ESF-Eingliederungsbeihilfen. Der erhoffte Zusatznutzen zu den Eingliederungszuschüssen des SGB III (und zuvor beim AFG) ist nicht erkennbar geworden. Dieses Förderangebot wurde in der Praxis kaum angenommen.

Zur Förderung von Qualifizierung bei Kurzarbeit wie auch zur Existenzgründungsförderung ist bereits indirekt weiter oben schon gesagt, dass es sich um Förderansätze mit positiver Perspektive handelt. Zwar wird gerade die Qualifizierung bei Kurzarbeit wohl immer nur ein relativ kleiner Förderbereich bleiben. Aber es handelt sich hier um einen präventiven Ansatz, der im Kontext der Neuregelungen zu struktureller Kurzarbeit im SGB III noch einmal aufgewertet wurde.

Ob noch weitere neue Maßnahmearten über den individuellen ESF-Förderansatz eingeführt werden sollten, kann zz. schwerlich gesagt werden. Im Rahmen der „Freien Förderung“ nach § 10 SGB III werden neue Erfahrungen gesammelt, die unter dem Aspekt ihrer Übertragbarkeit und Verallgemeinerbarkeit erst noch analysiert werden müssen.⁴⁶ Auch für Antworten auf

detailliertere Fragen zu z. B. wünschenswerten Änderungen bei einzelnen Förderbestimmungen des Programms zu Maßnahmen und Leistungen müssen erst noch die ergänzten gesetzlichen Regelungen genauer in den Blick genommen werden. Wichtiger dürfte sein, dass das SGB III selber nach der letzten Änderung (mit Geltung ab 1. August 1999) noch einmal mit einem breiter angelegten Reformgesetz modifiziert werden soll. Die Planungen für ein Nachfolgeprogramm zum jetzigen ESF-BA-Programm werden sich in Abstimmung mit der vorgesehenen Reform der gesetzlichen Arbeitsförderung bewegen müssen und dabei auch mit den Planungen der Länder abzustimmen sein. Nicht zuletzt wird davon auch abhängen, ob der ESF den hohen Stellenwert einnehmen kann, der ihm in den Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU von 1999 bei der Umsetzung der Nationalen Aktionspläne zugewiesen wurde.

⁴⁶ Dazu werden zz. Praxiserfahrungen aufbereitet. Ergänzend wurde bereits mit einigen Forschungsprojekten begonnen.

5. Quellen und Literatur

5.1 Gesetzestexte, Verordnungen u. ä.

Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose 1995 bis 1999 der Bundesregierung (BHI-Programm) vom 16. Februar 1995, in: Bundesanzeiger Nr. 36 vom 21. Februar 1995.

Arbeitsförderungsgesetz (AFG) vom 25. Juni 1969, in BGBl. I S. 582, zuletzt geändert durch Artikel 11 des AFRG vom 24. März 1997, in: BGBl. I S. 594.

Arbeitsförderungs-Reformgesetz (AFRG) (Gesetz zur Reform der Arbeitsförderung) vom 24. März 1997 (BGBl. I S. 594).

Beschäftigungsförderungsgesetz 1994 (BeschfG 1994) vom 26. Juli 1994, in: BGBl. I S. 1786.

EPPD Ziel 4 Stand 1994: Einheitliches Programmplanungsdokument für die gemeinschaftlichen Strukturinterventionen im Rahmen von Ziel 4 in der Bundesrepublik Deutschland (ohne Ziel-1-Gebiete) (ESF-Nr. 944001 D4) vom 14. Dezember 1994, Brüssel.

GFK zu Ziel 1 Stand 1994: Deutschland – Neue Länder – Gemeinschaftliches Förderkonzept 1994–1999: Ziel 1: Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand. Dokument, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1995.

GFK zu Ziel 3 Stand 1994: Deutschland – Gemeinschaftliches Förderkonzept 1994–1999: Ziel 3 Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und Erleichterung der Eingliederung der Jugendlichen und der vom Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt bedrohten Personen in das Erwerbsleben. Dokument, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1996.

Gesetz zur Reform des Rechts der Arbeitslosenhilfe (AlhiRG) vom 24. Juni 1996 mit Wirkung vom 1. Juni 1996, in BGBl. I S. 878.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1993: Strukturfonds der Gemeinschaft 1994–1999. Verordnungstexte und Erläuterungen, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.

Kündigungsschutzgesetz (KSchG) vom 25. August 1969 (BGBl. I S. 1317), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 1998 (BGBl. I S. 3843).

Operationelles Programm des Bundes zugunsten des Ziel-1-Gebietes der Bundesrepublik Deutschland für den Zeitraum 1994 – 1999 (Kofinanzierung aus dem ESF) (ESF-Nr. 941001 D1), genehmigt am 6. September 1994.

Operationelles Programm des Bundes im Rahmen des gemeinschaftlichen Förderkonzeptes für die Interventionen des Europäischen Sozialfonds zur Erreichung des Zieles 3 außerhalb des Fördergebietes des Zieles 1 in der Bundesrepublik Deutschland (ESF-Nr. 943001 D3) genehmigt am 16. Dezember 1994.

Rat der Europäischen Union 1999: Beschäftigungspolitische Leitlinien für 1999. Entschließung des Rates vom 22. Februar 1999, in Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (1999/C 69/02) vom 12. März 1999.

Rechtliche Grundlagen und vorläufige Durchführungsanweisungen der BA betreff Umsetzung des Europäischen Sozialfonds im Förderzeitraum 1994 bis 1999 (DA ESF), Runderlass vom 13. Januar 1995, aktualisiert zuletzt am 30. April 1998.

Richtlinien des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung für aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte zusätzliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Bereich des Bundes vom 8. November 1994, in Bundesanzeiger, S. 11574.

Richtlinien des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung für aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte zusätzliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Bereich des Bundes vom 8. November 1994 in der Fassung der Änderung vom 17. Oktober 1996, in Bundesanzeiger vom 26. Oktober 1996.

Richtlinien des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung für aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte zusätzliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Bereich des Bundes vom 8. November 1994 in der Fassung der Änderung vom 20. Oktober 1997, in: Bundesanzeiger vom 30. Oktober 1997.

Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III) – Arbeitsförderung – in der Fassung vom 16. Dezember 1997 (BGBl. I S. 2970).

5.2 Literatur

Autorengemeinschaft (1997): Arbeitsmarktentwicklung und aktive Arbeitsmarktpolitik im ostdeutschen Transformationsprozess 1990–1996, IAB-Werkstattbericht Nr. 5.

Autorengemeinschaft (1998): Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1997 und 1998, in: MittAB 1/98, S. 5–57.

Besselmann, K. u. a. (1993): Kurzarbeit und Qualifizierung. Forschungsbericht Sozialforschung Bd. 235 des BMA, Düsseldorf/Köln, Bonn.

Blaschke, D./Brinkmann, Ch./Nagel, E. (1995): Einarbeitungszuschüsse – Befunde und Perspektiven, IAB-Werkstattbericht 2/95.

BMA (1997): Berichte für die Europäische Kommission zur Umsetzung des Europäischen Sozialfonds in der Bundesrepublik Deutschland – Zeitraum 1994 bis 1996, Bundestagsdrucksache 13/8600 v. 28. August 1997.

BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft) (1995): Herausforderungen und Antworten der Mittelstandspolitik. Bericht an den Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages, BMWi-Dokumentation Nr. 372, Bonn.

Bögenhold, D./Staber, U. (1994): Von Dämonen zu Demiurgen? Zur (Re-)Organisation des Unternehmertums in: Marktwirtschaften, Berlin.

Brinkmann, Ch. (1999): Zielcontrolling und Evaluation im Rahmen von Arbeitsförderung, IAB-Werkstattbericht Nr. 2 v. 5. Februar 1999.

Brinkmann, Ch. (1985): Zum Erfolg von Eingliederungsbeihilfen (EB): Struktur und Verbleib der Geförderten, in: MittAB 4/85, S. 439–449.

Brinkmann, Ch./Kress, U. (1997): Reformierung der Arbeitsförderung – Sozialabbau oder Finanzierung des Strukturwandels, in: ibv Nr. 30 v. 23. Juli 1997.

Brinkmann, Ch./Otto, M./Wiedemann, E. (1995): Existenzgründungen mit Hilfe der BA – Erste Ergebnisse einer IAB-Untersuchung, IAB-Werkstattbericht Nr. 10 v. 22. November 1995.

Brinkmann, Ch./Schmitt, W. (1999): Evaluation und Potentiale zur Weiterentwicklung der „Freien Förderung“ nach § 10 SGB III, in: ibv Nr. v. 06. Januar 1999, S. 51–59.

Brinkmann, Ch. u. a. (1992): Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern – braucht der ostdeutsche Arbeitsmarkt arbeitsmarktpolitische Sonderregelungen?, in: WSI-Mitteilungen 7/92, S. 420–430.

Claus, T./Heuberger, F.W./Hörtz, O. (1996): Existenzgründungen in Sachsen-Anhalt – Ergebnisse einer empirischen Untersuchung, Forschungsbeiträge zum Arbeitsmarkt in Sachsen-Anhalt, Bd. 9, Magdeburg.

Cramer, U. (1987): Klein- und Mittelbetriebe: Hoffnungsträger der Beschäftigungspolitik?, in: MittAB 1/97, S. 15 ff.

Deeke, A. (1995): Zwischen Anspruch und Wirklichkeit – 25 Jahre Arbeitsförderungsgesetz, in: Adamy, W./Jetter, C./Deeke, A. u. a.: Memorandum für ein neues Arbeitsförderungsgesetz, Hamburg, S. 49–277.

Deeke, A. (1998): Die „Gemeinschaftsinitiative Ost“, Referat im Workshop „Der ESF in Ziel-1-Regionen“ auf dem ESF-Kongress „Investing in People“ (26. bis 28. Mai 1998), Birmingham 27. Mai 1998.

Deeke, A./Hülser, O./ Schuler, W. (1999): Maßnahmeerfolg und Verbleib von Teilnehmerinnen und Teilnehmern an Qualifizierungsmaßnahmen des ESF-BA-Programms – Ausgewählte Befunde einer schriftlichen Befragung zu den Indikatoren des so genannten Minimalkatalogs der final evaluation der ESF-Ziel-gruppenförderung, IAB-Projektbericht, Nürnberg Juni 1999.

Deeke, A./Hülser, O. (1998): Drei Jahre „AFG-Plus“. Die Umsetzung der aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierten Förderung der beruflichen Qualifizierung von Zielgruppen in der Zeit von 1995 bis 1997, IAB-Werkstattbericht Nr. 6 v. 24. Juni 1998.

Deeke, A./Hülser, O./Wolfinger, C. (1997a): Begleitforschung zu den Maßnahmen des Bundes, die aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds mitfinanziert werden. Zweiter Zwischenbericht, Nürnberg Juli 1997.

Deeke, A./Hülser, O./Wolfinger, C. (1997b): Zwei Jahre „AFG-Plus“. Zwischenbilanz zur ergänzenden Förderung zum AFG aus dem Europäischen Sozialfonds, BeitrAB 208, Nürnberg.

Deeke, A./Hülser, O./Wolfinger, C. (1996): Begleitforschung zu den Maßnahmen des Bundes, die aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds mitfinanziert werden. Erster Zwischenbericht, Nürnberg Juli 1996.

Dietrich, H. (1999): Erwerbsverhalten in der Grauzone von selbständiger und abhängiger Erwerbsarbeit, BeitrAB 205, Nürnberg.

DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (1998): Zunehmende Selbständigkeit in Deutschland 1990 bis 1996. Starke Veränderung im Bestand, in DIW-Wochenbericht Nr. 38/98.

DIW/SÖSTRA (1997): Evaluierung der Förderung von Existenzgründern nach dem Programm „Arbeit für Mecklenburg-Vorpommern“ (AMV) und dem Nachfolgeprogramm „Arbeit und Qualifizierung für Mecklenburg-Vorpommern“ (AQMV), Forschungsberichte zur Arbeitsmarktpolitik des Landes Mecklenburg-Vorpommern Nr. 2, Schwerin.

Dormann, F. u. a. (Social Consult) (1998): Evaluation/wissenschaftliche Begleitung „Förderung der Erprobung neuer Wege in der Arbeitsmarktpolitik“. Abschlussbericht, Bonn.

Düll, N./Vogler-Ludwig, K. (1998): Deutschland: Neue Formen der Selbständigkeit im Überblick, in: Beschäftigungsobservatorium Trends, Nr. 31 Winter 1998, S. 17–22.

Europäische Kommission (1996): Strukturfonds der EU: Gemeinsame Leitlinien für die Begleitung und Zwischenbewertung, Luxemburg.

Fridrich, A. (1998): Beratung und langfristige Betreuung von Existenzgründern, in: ISG (Hrsg.) 1998, S. 77–97.

Friedrich, W. u. a. (1997): Evaluierung der Ziel-4-Fördermaßnahmen des Europäischen Sozialfonds in Deutschland. Zwischenbewertung 1997, Studien der ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik Bd. 19, Köln.

IfM Bonn/WSF Kerpen (1997): Wissenschaftliche Begleitforschung 1996 zur Gründungsinitiative Nordrhein-Westfalen, ifm-Materialien Nr. 123, Bonn.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB Autorengemeinschaft) (1998): IAB-Agenda '98. Wissenschaftliche Befunde und Empfehlungen zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, IAB-Werkstattbericht Nr. 10 v. 28. September 1998.

Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik, Forschungsstelle für Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Evaluation (IFS/FBAE) (1997): Zusammenfassende Zwischenbewertung (1994-1996) der vom Europäischen Sozialfonds kofinanzierten Bundes- und Länderprogramme zur Erreichung des Zieles 1 in der Bundesrepublik Deutschland. Abschlussbericht im Auftrag des BMA, Berlin.

ISG (Hrsg.) (1998): Neue Wege zur Unterstützung von Existenzgründern. Dokumentation des Workshops am 18. Juni 1998 in Köln. Eine Veranstaltung im Rahmen der Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative ADAPT, Studien der ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik Bd. 24, Köln.

Jaenichen, U. (1999): Zur Inanspruchnahme von Beschäftigungshilfen der Bundesanstalt für Arbeit – Ergebnisse des IAB-Betriebspanels, in: Bellmann, L./Kohaut, S./Lahner, M. (Hrsg.) 1999: Zur Entwicklung von Lohn und Beschäftigung auf der Basis von Betriebs- und Unternehmensdaten, BeitrAB 220, Nürnberg, S. 163–187.

Kirsch, J./Knuth, M./Krone, S./Mühge, G. (1999): Vorerst geringe Inanspruchnahme, Konzentration auf Kleinbetriebe, Nothilfe in Konkursfällen. Erster Zwischenbericht der Begleitforschung zu den Zuschüssen zu Sozialplanmaßnahmen nach §§ 254 ff. SGB III, Gelsenkirchen (in Vorbereitung als IAB-Werkstattbericht).

Klemmer, P./Friedrich, W./Lagemann, B. u. a. (1996): Mittelstandsförderung in Deutschland – Konsistenz, Transparenz und Ansatzpunkte für Verbesserungen, Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung Heft 21, Essen.

konsalt Gesellschaft für Stadt- und Regionalanalysen und Projektentwicklung, Institut für Arbeit und Technik, Rat & Plan Betriebsberatung (1998): Evaluation der arbeitsmarktpolitischen Flankierung der Umstrukturierung ehemaliger Vulkan-Unternehmen, im Auftrag des Senators für Arbeit der Freien Hansestadt Bremen, Hamburg, Gelsenkirchen.

Lang-Neyjahr, R. (1995): Mehr Power mit „AFG-Plus“, in: Bundesarbeitsblatt 1/95, S. 5 ff.

Lutz, B./Ketzmerick, T./Wiener, B. (1999): Ausschlussrisiken und Grenzen herkömmlicher Arbeitsmarktpolitik – Einige Lektionen aus der ostdeutschen Entwicklung seit 1990/91, in: Wiedemann, E./Brinkmann, Ch./Spitznagel, E./Walwei, U. (Hrsg.) 1999: Die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Herausforderung in Ostdeutschland, BeitrAB 223, Nürnberg, S. 267–284.

Pfeiffer, F. (1999): Existenzgründerpotentiale unter Arbeitsuchenden: Empirische Evidenz auf der Basis des Mikrozensus, ZEW Discussion Paper No. 99-02, Mannheim.

Schmid, G./Semlinger, K. (1980): Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik. Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfen, Königstein/Ts.

Seifert, H. (1994): Kurzarbeit und Qualifizierung – Ein neues Instrument zur Förderung des Strukturwandels?, in: Heinelt, H./Bosch, G./Reissert, B. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung, Berlin, S. 100 – 114.

Semlinger, K. (1995): Arbeitsmarktpolitik für Existenzgründer. Plädoyer für eine arbeitsmarktpolitische Unterstützung des Existenzgründungsgeschehens, WZB Discussion Paper FS I 95-204, Berlin.

Stille, F. (1998): Selbständige Erwerbstätigkeit in Europa – Zusammenfassende Einführung, in: Beschäftigungsobservatorium Trends, Nr. 31 Winter 1998, S. 4–8.

Völkel, B. (1996): „Strukturelles“ Kurzarbeitergeld. Ein arbeitsmarktpolitisches Instrument unter der Lupe. Umfang, Entwicklung und konzeptionelle Schlussfolgerungen, IAB-Kurzbericht Nr. 4 v. 30. Mai 1996.

Völkel, B. (1997): Kurzarbeit in den neuen Bundesländern, in: MittAB 1/97, S. 127–149.

Wießner, F. (1997): Wege aus der Arbeitslosigkeit – berufliche Mobilität von Existenzgründern. Eine Untersuchung zur beruflichen Mobilität ehemals arbeitsloser Existenzgründer, die mit Überbrückungsgeld nach § 55a AFG gefördert wurden, IAB-Werkstattbericht Nr. 12 v. 12. September 1997.

Wießner, F. (1998): Das Überbrückungsgeld als Instrument der Arbeitsmarktpolitik – eine Zwischenbilanz, in: MittAB 1/98, S. 123–142.

Wolf, R. (1997): Arbeitsförderung auf dem richtigen Weg (III), in: ARBEITGEBER 18/49, S. 557–561.

6. Anhang

Schaubild 1: Fördermöglichkeiten des Europäischen Sozialfonds (ESF) - Stand 13.1.1995
(Nach den Richtlinien für aus Mitteln des ESF mitfinanzierte zusätzliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Bereich des Bundes)

1. bei Qualifizierung						
	ESF-Uhg	Krankenversicherungspauschale	Lehrgangsgebühren	Fahrkosten	Pauschale für Unterkunft und Verpflegung	Kinderbetreuungskosten
• sozialpädagogische Betreuung	-	-	Gebühren für die Inanspruchnahme	-	-	-
• Maßnahmen nach § 103b AFG	-	-	bis 7,- DM pro Unterrichtsstunde	Erste 10 km = 5,- DM je km monatlich, jeder weitere km = 2,10 DM monatlich	-	bis 120 DM pro Kind und Monat, in Härtefällen bis 250 DM
• förderbare Module						
- Vermittlung von Sprachkenntnissen	1. Weitergewährung Uhg/BAB/ Ubg/Abg oder	Zuschuß 150 DM/Monat	in Anlehnung an § 45 AFG			
- Lehrgänge mit berufsbezogenem allgemeinbildenden Inhalt	2. monatlich West 1.050 DM/ 1.250 DM Ost 900 DM/ 1.050 DM					
- Auslandspraktika						
• Notwendige Qualifizierung (§§ 46 Abs. 3 oder 56 Abs. 1 AFG)	West 1.050 DM/ 1.250 DM Ost 900 DM/ 1.050 DM		bis 2,50 DM zusätzlich/Stunde (Begleitung)	Bahnkosten II. Klasse	U = höchstens 420 DM/Monat V = höchstens 240 DM/Monat	Aufstockung in Härtefällen bis 250 DM/Monat (max. 6 Monate)
• Qualifizierung während der Kurzarbeit	-	-	bis 7 DM/ Unterrichtsstunde	5 DM/Unterrichtstag	-	-

2. bei Beschäftigungsaufnahme		
	Höhe	Dauer
Verlängerung der EB/EH bei Vollzeitarbeit	• bis zu 400 DM/Monat	max. 6 Monate
Verlängerung der EB/EH bei Teilzeitarbeit (mind. 18 Stunden)	• bis zu 300 DM/Monat	max. 6 Monate
Kinderbetreuungskosten für Alleinerziehende bei EB/EZ/EH	• bis zu 120 DM/Kind und Monat	max. 6 Monate
Mobilitätshilfe	• Pauschale 1.500,- DM	einmalig

Schaubild 2: Fördermöglichkeiten des Europäischen Sozialfonds (ESF) – Stand 1.4.1997
(Nach den Richtlinien für aus Mitteln des ESF mitfinanzierte zusätzliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Bereich des Bundes)

1. bei Qualifizierung ¹⁾				
notwendige Qualifizierung §§ 46(3) oder 56(1) AFG	Module		Auslandspraktika	
	Sprachkenntnisse	Allgemeinbildung		
ESF-Unterhaltsgeld - in Höhe des Uhg/Uhg/BAB/Abg zu Beginn der AFG-Maßnahme oder - pauschal West: 1.250,-/1.050,- Ost: 1.050,-/900,- DM pro Monat	•	•	•	
Krankenversicherung Übernahme der anfallenden Kosten für eine freiwillige Kranken-, Pflegeversicherung ohne Anspruch auf Krankengeld	•	•	•	
Lehrgangsgebühren - Übernahme der Lehrgangsgebühren in Anlehnung an § 45 AFG i.V. mit A FuU - für Auslandspraktika bis zu 2,50 DM pro Betreuungsstunde	•	•	•	
Fahrtkosten Übernahme der Fahrtkosten in Anlehnung an § 45 AFG i.V. mit A FuU	•	•	•	
Familienheimfahrten bei auswärtiger Unterbringung im Regelfall eine je Monat; Übernahme der Kosten in Anlehnung an § 45 AFG i.V. mit A FuU	•	•	•	
Unterkunft und Verpflegung bei auswärtiger Unterbringung Erstattung der Kosten für Unterkunft (höchstens 420,- DM/Monat) und Verpflegung (höchstens 240,- DM/Monat)	•	•	•	
An- und Rückreise Übernahme der Kosten für An- und Rückreise (Bahnfahrt II. Klasse)			•	
Pendelfahrten Gewährung eines monatlichen Pauschbetrages für Pendelfahrten zwischen Unterkunft und Ausbildungsstätte in Höhe der anfallenden Kosten für öffentliche Verkehrsmittel oder bei Benutzung eines sonstigen Verkehrsmittels pauschal 0,20 DM pro km			•	
Kinderbetreuungskosten Übernahme der notwendigen Kosten für die Kinderbetreuung bis zu 120,- DM je Kind und Monat; in Härtefällen bis zu 250,- DM je Kind und Monat	•	•	•	

2. bei Beschäftigungsaufnahme ¹⁾		
Verlängerung der AFG-Förderung EB, EH und BHI	Höhe	Dauer
	- bis zu 400 DM/Monat bei Vollzeit - bis zu 300 DM/Monat bei Teilzeit (mind. 18 Std.) - bis zu 120 DM/Kind und Monat - Pauschale 1.500,- DM	- höchstens 6 Monate - während EB, EH, EZ oder BHI-Förderung - einmalig

3. bei Qualifizierung während des Bezugs von Kug	
Lehrgangsgebühren	in Anlehnung an § 45 AFG i.V. mit A FuU
Fahrtkosten	Pauschale von 5,- DM je Unterrichtstag
Beiträge zur Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung	ganz oder teilweise Erstattung in besonders begründeten Einzelfällen (Entscheidung durch HST)

¹⁾ zusätzlich: sozialpädagogische Betreuung bei den individuellen Hilfen bei Qualifizierung und bei Beschäftigungsaufnahme

Schaubild 3: Fördermöglichkeiten des Europäischen Sozialfonds (ESF) - Stand 1.1.1998
(Nach den Richtlinien für aus Mitteln des ESF mitfinanzierte zusätzliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Bereich des Bundes vom 20.10.1997)

1. bei Qualifizierung ¹⁾		notwendige Qualifizierung §§ 80 (1) oder 101 (3) S.3 SGB III	Module				Selbständigkeit	
			Sprach-kenntnisse	Allgemein-bildung	Auslands-praktika	Existenz-gründung	Existenz-sicherung	
ESF-Unterhaltsgeld • in Höhe des zu Beginn der SGB III-Maßnahme bezogenen Uhg/Übg/BAB/Abg bzw. Kug/Alg/Alhi oder • pauschal West: 1.250,-/1.050,- Ost: 1.050,-/900,- DM pro Monat (nicht bei Existenzsicherung)		•	•	•	•	•		
Krankenversicherung • Übernahme der anfallenden Kosten für eine freiwillige Kranken-, Pflegeversicherung ohne Anspruch auf Krankengeld		•	•	•	•	•		
Lehrgangskosten • Übernahme der Lehrgangskosten entsprechend § 82 SGB III • für Auslandspraktika bis zu 2,50 DM pro Betreuungsstunde							•	
Fahrtkosten • Übernahme der Fahrtkosten entsprechend § 83 SGB III			•			•		
Familienheimfahrten • bei auswärtiger Unterbringung im Regelfall eine je Monat; Übernahme der Kosten entsprechend § 83 SGB III			•			•		
Unterkunft und Verpflegung • bei auswärtiger Unterbringung Erstattung der Kosten für Unterkunft (höchstens 400,- DM/Monat) und Verpflegung (höchstens 265,- DM/Monat)			•	•	•	•		
An- und Rückreise • Übernahme der Kosten für An- und Rückreise (Bahnfahrt II. Klasse)					•			
Pendelfahrten • Übernahme der Fahrtkosten für Pendelfahrten zwischen Unterkunft und Ausbildungsstätte entsprechend § 83 SGB III					•			
Kinderbetreuungskosten • Übernahme der notwendigen Kosten für die Kinderbetreuung bis zu 120,- DM je Kind und Monat, in besonderen Härtefällen bis zu 200,- DM je Kind und Monat			•			•	•	

2. bei Beschäftigungsaufnahme ¹⁾		Höhe	Dauer
Verlängerung der SGB III-Förderung EGZ-Einarbeitung/erschwerter Vermittlung/ältere AN, EZN und BHI	• bis zu 400 DM/Monat bei Vollzeit • bis zu 300 DM/Monat bei Teilzeit (mind. 15 Std.)	höchstens 6 Monate	
Kinderbetreuungskosten für Alleinerziehende bei Bezug EGZ-Einarbeitung/erschwerter Vermittlung / ältere AN, EZN und BHI	• bis zu 120 DM/Kind und Monat • in Härtefällen bis zu 200 DM/Kind und Monat	während EGZ-Einarbeitung/erschwerter Vermittlung/ältere AN, EZN oder BHI	

3. bei Qualifizierung während des Bezugs von Kug	
Lehrgangskosten	entsprechend § 82 SGB III
Fahrtkosten	Pauschale von 5,- DM je Unterrichtstag
Beiträge zur Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung	Erstattung ganz oder teilweise in besonders begründeten Einzelfällen (Entscheidung durch HST)

¹⁾ zusätzlich: sozialpädagogische Betreuung bei den individuellen Hilfen bei Qualifizierung und bei Beschäftigungsaufnahme

II. Unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit von Frauen und Männern zusammengefasste Ergebnisse der Fortschreibung der Zwischenbewertung (1994 bis 1999) der vom Europäischen Sozialfonds kofinanzierten Bundes- und Länderprogramme zur Erreichung des Zieles 1 in der Bundesrepublik Deutschland

Ziel 1-Förderung (neue Bundesländer)

Das Gemeinschaftliche Förderkonzept für die Strukturfondsförderung im deutschen Ziel 1-Gebiet in den Jahren 1994 bis 1999 sah als einen prioritären Einsatzbereich des Europäischen Sozialfonds die Qualifizierung und Wiedereingliederung der Frauen vor, die in besonderem Maße von den Beschäftigungseinbrüchen in den neuen Bundesländern betroffen waren. Die Operationellen Programme des Bundes und der Länder beinhalten sowohl die angemessene Berücksichtigung der Frauen im Sinne des gender mainstreaming als auch die Realisierung von frauenspezifischen Projekten.

1. Das ESF-BA-Programm im Ziel 1-Gebiet

Wie das Operationelle Programm des Bundes zu Ziel 3 wurden auch das OP des Bundes zu Ziel 1 in erster Linie über das ESF-BA-Programm umgesetzt. Damit wurden in den neuen Bundesländern dieselben Förderinstrumente eingesetzt wie in den alten Bundesländern, wobei sich das quantitative Gewicht der einzelnen Förderinstrumente zum Teil unterschied.

Bis Ende 1998 wurden für ca. 115 800 Fälle⁴⁷ eine Förderung der beruflichen Weiterbildung aus dem ESF-BA-Programm in den neuen Bundesländern bewilligt. Hier- von entfielen ca. 54 000 (46,6 %) auf die Zielgruppe „Arbeitnehmer ohne ausreichende berufliche Qualifikation/Berufsrückkehrerinnen“.

Der Anteil der Frauen an den Fällen, in denen 1998 mit Förderung aus dem ESF-BA-Programm in den neuen Bundesländern eine berufliche Weiterbildung aufgenommen wurde, lag bei 60,6 %. Auch in den neuen Bundesländern konnten damit Frauen in die Förderung aus dem ESF-BA-Programm stärker einbezogen werden, als es ihrem Anteil am Arbeitslosenbestand und an den Zugängen in Arbeitslosigkeit entsprach. Zugleich waren Frauen in Ostdeutschland wie in Westdeutschland an der

ESF-geförderten Weiterbildung zu höheren Anteilen vertreten als an der gesamten Weiterbildungsförderung durch die Bundesanstalt für Arbeit.

Tabelle 1

Frauenanteile an der Förderung nach dem ESF-BA-Programm, an Zugängen und Bestand an Arbeitslosen sowie an den Eintritten in berufliche Weiterbildung im Jahr 1998 in den neuen Bundesländern

	Frauenanteil (1998)
aus dem ESF-BA-Programm geförderte Eintritte in berufliche Weiterbildung	60,6 %
Zugänge Arbeitslose	43,0 %
Eintritte in berufliche Weiterbildung insgesamt	54,1 %

Quelle: Deeke 1999, S. 22.

Hinsichtlich der Art der Beendigung der Maßnahme zeigt sich dasselbe Ergebnis wie für das ESF-BA-Programms in den alten Bundesländern. Weibliche Teilnehmer, die 1996 mit Förderung aus dem Programm eine berufliche Weiterbildung aufnahmen, beendeten die Maßnahme mit 13,6 % zu etwas geringeren Anteilen vorzeitig als Männer mit 16,6 % (alle Teilnehmer 14,5 %).

Die Erwerbssituation der Absolventen nach Abschluss der Maßnahme zeigt hingegen im Ziel 1-Gebiet starke geschlechtsspezifische Unterschiede, wie sie für das Ziel 3-Gebiet nicht bestehen. Frauen, die eine 1996 begonnene Ausbildung bis zum regulären Ende absolvierten, waren im ersten Monat nach Maßnahmeende mit einem um ca. neun Prozentpunkte und im sechsten Monat nach Maßnahmen mit einem um ca. zwölf Prozentpunkte geringeren Anteil erwerbstätig als männliche Absolventen.

Tabelle 2

Anteil der Erwerbstätigen an allen aus dem ESF-BA-Programm in Ostdeutschland geförderten Eintritten in berufliche Weiterbildung des Jahres 1996 mit regulärer Beendigung der Maßnahme

	Anteil der Erwerbstätigen an allen Teilnehmern mit regulärer Beendigung	
	im 1. Monat	im 6. Monat
Frauen	12,9 %	27,7 %
Männer	22,3 %	39,8 %
Gesamt	16,0 %	31,6 %

Quelle: Deeke/Hülser/Schuler 1999.

⁴⁷ Die Abweichung von den Zahlenangaben in der Anlage „Vier Jahre ESF-BA-Programm“ erklärt sich daraus, dass „Fälle“ und „Personen“ nicht identisch sind. Bei bestimmten Förderkonstellationen, wenn eine Person beispielsweise in zwei Maßnahmen gefördert wird, haben wir zwar eine geförderte Person, jedoch zwei Förderfälle.

Die insgesamt schlechtere Erwerbssituation von Frauen in den neuen Bundesländern schlägt sich also auch nach der erfolgreichen Teilnahme an einer beruflichen Weiterbildung noch nieder. Der deutlich geringere Erwerbstätigenanteil unter den weiblichen Weiterbildungsabsolventen ist keine Besonderheit der Förderung aus dem ESF-BA-Programm, sondern entspricht den Ergebnissen der Förderung der beruflichen Weiterbildung nach dem AFG bzw. dem SGB III in den neuen Bundesländern.

2. Förderung der außerbetrieblichen Berufsausbildung von Jugendlichen

Sowohl der Bund als auch die Bundesländer haben ESF-Mittel in den letzten Jahren in Ostdeutschland dazu verwendet, um nicht vermittelten Ausbildungsplatzbewerber eine außerbetriebliche Ausbildung zu ermöglichen. Mit den entsprechenden Förderangeboten wurden insbesondere weibliche Jugendliche erreicht. So waren von den ca. 24 800 Jugendlichen, die in den Jahren 1993 und 1994 eine aus den Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative für die Förderung außerbetrieblicher Ausbildungsplätze für nicht vermittelte Bewerber (Gemeinschaftsinitiative Ost) unterstützte Ausbildung aufnahmen, ca. 17 100 (69,0 %) weiblich.

Die weibliche Teilnehmer haben die aus den Gemeinschaftsinitiativen Ost geförderte außerbetriebliche Ausbildung mit 68,5 % deutlich häufiger mit bestandener Prüfung abgeschlossen als männliche mit 55,9 % (alle

Teilnehmer 64,6 %). Der Anteil der Ausbildungsabbrecher lag unter den weiblichen Jugendlichen mit 20,8 % deutlich niedriger als unter den männlichen mit 30,7 %.

Weibliche Absolventinnen einer aus den Gemeinschaftsinitiativen Ost geförderten Ausbildung waren sechs Monate nach Ausbildungsende lediglich zu 44,7 % erwerbstätig und zu hohen Anteil von 40,0 % arbeitslos. Damit lag sowohl der Anteil der Erwerbstätigen als auch der Anteil der Arbeitslosen unter den weiblichen Absolventen höher als unter den männlichen, was sich daraus erklärt, dass sich eine größere Gruppe der männlichen Absolventen zu diesem Zeitpunkt in Wehr- bzw. Ersatzdienst befanden. Cirka zwei Jahre nach der Ausbildung waren die weiblichen Absolventen mit 61,2 % zu einem um zehn Prozentpunkte höheren Anteil erwerbstätig als die männlichen, während weibliche und männliche Absolventen in selben Maße von Arbeitslosigkeit betroffen waren.

Gegenüber früheren Programmen zur Förderung der außerbetrieblichen Ausbildung in den neuen Bundesländern sind hinsichtlich der Erwerbssituation weiblicher Absolventen für die Gemeinschaftsinitiativen Ost günstigere Ergebnisse festzustellen. Verbleibsuntersuchungen zu früheren Programmen ergaben, dass weibliche Absolventen zu deutlich geringeren Anteile erwerbstätig waren als männliche. Für die Förderung aus den Gemeinschaftsinitiativen Ost zeigen sich solche eindeutigen geschlechtsspezifischen Muster nicht mehr.

Tabelle 3

Erwerbssituation der aus den Gemeinschaftsinitiativen Ost 1993 und 1994 geförderten Ausbildungsabsolventen

	sechs Monate nach Ausbildungsende	ca. zwei Jahre nach Ausbildungsende
Frauen		
Erwerbstätig	44,7 %	61,2 %
Arbeitslos	40,0 %	16,7 %
Sonstiges	15,3 %	22,0 %
Gesamt	100,0 %	100,0 %
Männer		
Erwerbstätig	37,4 %	51,0 %
Arbeitslos	28,3 %	17,2 %
Sonstiges	34,3 %	31,8 %
Gesamt	100,0 %	100,0 %
alle Absolventen		
Erwerbstätig	43,0 %	59,3 %
Arbeitslos	37,3 %	16,8 %
Sonstiges	19,7 %	23,9 %
Gesamt	100,0 %	100,0 %

Quelle: IFS/FBAE 2000b.

Tabelle 4

**Anteil der Erwerbstätigen an ESF-geförderter betrieblicher und außerbetrieblicher Erstausbildung
im Freistaat Thüringen**

	Anteil der erwerbstätigen Ausbildungsabsolventinnen		
	im ersten Monat nach Ausbildungsende	sechs Monate nach Ausbildungsende	ca. zwei Jahre nach Ausbildungsende
Absolventinnen GIOst-Ausbildung	23,1 %	51,7 %	67,3 %
Absolventinnen betriebliche Ausbildung	70,7 %	73,4 %	75,1 %

Quelle: IfS/FBAE 2000b.

Dass die hohe Einbeziehung von weiblichen Jugendlichen in die außerbetriebliche Ausbildung dennoch zwiespältig zu beurteilen ist, zeigt der Vergleich mit der Erwerbssituation von Absolventinnen einer betrieblichen Berufsausbildung. So lag bei Absolventinnen, die im Freistaat Thüringen mit Förderung aus dem ESF eine betriebliche Berufsausbildung erhalten haben, der Anteil der Erwerbstätigen unmittelbar nach Ausbildungsende um 47 Prozentpunkte und nach sechs Monaten um 21 Prozentpunkte höher aus als bei Absolventinnen einer außerbetrieblichen Erstausbildung. Selbst zwei Jahre nach Ausbildungsende fiel der Erwerbstätigenanteil bei den betrieblich ausgebildeten Absolventinnen noch höher aus.

Der überproportional hohe Frauenanteil an der außerbetrieblichen Ausbildung hat insofern dazu beigetragen, dass junge Frauen nach der Ausbildung auch in besonderen Maße von Arbeitslosigkeit betroffen waren bzw. mit größeren Problemen an der „2. Schwelle“ konfrontiert waren. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Förderung der außerbetrieblichen Erstausbildung in den neuen Bundesländern im betrachteten Zeitraum ohne Alternative war. Eine realistische Möglichkeit, alle Ausbildungsplatzbewerber in eine betriebliche Ausbildung zu integrieren, bestand nicht. Erst die außerbetriebliche Ausbildung hat es vielen (zumal weiblichen) Jugendlichen überhaupt erst ermöglicht, eine qualifizierte Berufsausbildung zu durchlaufen.

Angesichts der dargestellten Ergebnisse ist eine der Ziele der bisherigen wie der künftigen Förderung aus den ESF-Programmen der neuen Bundesländer, weibliche Jugendliche stärker als bislang in die betriebliche Ausbildung einzubeziehen. Dies setzt zum einen voraus, die bei vielen Ausbildungsbetrieben nach wie vor bestehenden Vorbehalte gegenüber weiblichen Auszubildenden abzubauen. Zum anderen ist es erforderlich, den Verengung der Berufswahl weiblicher Jugendliche auf ein enges Spektrum von Ausbildungsberufen entgegenzuwirken.

3. Die ESF-Programme der neuen Bundesländer

Auch in die Förderung aus den ESF-Programmen der neuen Bundesländern wurden nach Angaben der Länder

Frauen zu hohen Anteilen einbezogen. So lag z. B. der Frauenanteil an den Teilnehmern der Jahren 1994 bis 1998 in Sachsen bei 56,8 % und in Berlin bei 54,5 %. Dass die Frauenanteile an den ESF-Länderprogrammen nicht noch höher ausgefallen ist, hat mit dem großen Stellenwert zu tun, die für viele dieser Programme in der Vergangenheit die Förderung der beruflichen Erstausbildung (Förderung von zusätzlichen betrieblichen Ausbildungsplätze, von Ausbildung im Verbund und von überbetrieblichen Ergänzungslehrgängen) hatte, mit der überwiegend männliche Jugendliche erreicht wurden. So lag zum Beispiel im Freistaat Thüringen der Frauenanteil an den geförderten Maßnahmen der Berufsausbildung bei 33,0 %, während er bei der sonstigen ESF-Förderung 59,7 % betrug.

Neben der Förderung der beruflichen Erstausbildung stellte die Förderung von Existenzgründungen durch Arbeitslose und andere Nichterwerbstätige einen weiteren Bereich dar, in den Frauen noch nicht entsprechend dem Prinzip des gender mainstreaming einbezogen werden konnten. Die insgesamt geringere Beteiligung von Existenzgründungen in Deutschland spiegelte sich auch in der Förderung aus den ESF-Ziel 1-Programmen wider. Insbesondere gilt dies für die Förderung der Gründer durch Zuschüsse zur Sicherung der Lebensunterhalts in Ergänzung zum Überbrückungsgeld nach § 57 SGB III. Um die Einbeziehung von Frauen zu erhöhen, haben die Bundesländer das entsprechende Förderinstrumentarium zum Teil besonders auf weibliche Existenzgründer zugeschnitten bzw. diesen leichteren Zugangsvoraussetzungen zur Förderung ermöglicht. Darüber hinaus wurden Frauen in besonderem Maße in Qualifizierungs- und Beratungsprojekte für Existenzgründer einbezogen, u. a. durch auf den spezifischen Bedarf und die spezifische Situation von Gründerinnen zugeschnittene Kurse.

Hinsichtlich der Ergebnisse der aus dem ESF geförderten weiblichen Existenzgründungen zeigen Evaluierungsstudien positive Ergebnisse. Weibliche Existenzgründer erreichen dieselben hohen Stabilitätsquoten wie männliche Existenzgründer. So bestanden vier von fünf Existenzen, die 1994 mit Förderung aus dem ESF in Thüringen gegründet worden waren, auch nach fünf Jahren fort.

4. Literatur

Deeke, Axel 1999: Vier Jahre ESF-BA-Programm. Die Umsetzung der ergänzenden Förderung zum AFG und SGB III aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) von 1995 bis 1998, IAB-Werkstattbericht Nr. 17 vom 30. September 1999.

Deeke, Axel/Hülser, Oliver/Schuler, Werner 1999: Maßnahmeerfolg und Verbleib von Teilnehmerinnen und Teilnehmern an Qualifizierungsmaßnahmen des ESF-BA-Programms. IAB-Projektbericht, Nürnberg.

IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH/Forschungsstelle für Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Evaluation (FBAE) 2000a: Fortschreibung der Zwischenbewertung für die Interventionen des Europäischen Sozialfonds im deutschen Ziel 3-Gebiet in der Förderperiode 1994 bis 1999, Berlin.

IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH/Forschungsstelle für Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Evaluation (FBAE) 2000b: Fortschreibung der Zwischenbewertung für die Interventionen des Europäischen Sozialfonds im deutschen Ziel 1-Gebiet in der Förderperiode 1994 bis 1999, Berlin.

III. Unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit von Frauen und Männern zusammengefasste Ergebnisse der Fortschreibung der Zwischenbewertung (1994 bis 1999) der Effizienz von Durchführung und Mitteleinsatz der Bundes- und Länderprogramme im Rahmen der Interventionen des Europäischen Sozialfonds zur Erreichung des Zieles 3 in der Bundesrepublik Deutschland

Ziel 3 (alte Bundesländer)

Das Gemeinschaftliche Förderkonzept für das deutsche Ziel 3 Gebiet sowie die Operationellen Programme des Bundes und der elf westdeutschen Bundesländer (einschließlich des Programms für die westlichen Bezirke Berlins) sahen in den Jahren 1994 bis 1999 als einen Schwerpunkt die Förderung der Chancengleichheit für Frauen und Männer auf dem Arbeitsmarkt vor. Frauenspezifische Förderbedingungen sollten dazu beitragen, Benachteiligungen der Frauen in Ausbildung und Beruf zu überwinden. Als besondere Zielgruppe hoben die Programme die Berufsrückkehrerinnen hervor.

1. Das ESF-BA-Programm im Ziel 3-Gebiet

Die ESF-Mittel aus dem Operationellen Programm des Bundes wurden in den letzten Jahren überwiegend im Rahmen des ESF-BA-Programms eingesetzt. Mit dem ESF-BA-Programm wurde die Förderung nach dem AFG (bzw. ab 1998 nach dem SGB III) im Sinne der Ziele des Europäischen Sozialfonds in zweierlei Hinsicht qualitativ ergänzt: Zum einen wurde Personen die Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme ermöglicht, die ansonsten aufgrund fehlender Ansprüche auf Unterhaltsgeld nicht hätten teilnehmen können (u. a. Berufsrückkehrerinnen). Zum anderen wurde die Teilnahme an neuartigen Maßnahmen unterstützt. Hierzu gehörten insbesondere Module (Fremdsprachen, berufsbezogene allgemeinbildende Inhalte, Auslandpraktika) im Zusammenhang mit der Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme, (bis 1997) kurzzeitige Qualifizierungsmaßnahmen sowie (ab 1998) Existenzgründerseminare. Die Förderung aus dem ESF-BA-Programm bezog sich auch auf Kinderbetreuungskosten.

Als eine der vier mit dem ESF-BA-Programm zu erreichenden Zielgruppen definierte das ESF-BA-Programm „Arbeitnehmer, insbesondere Frauen, die nicht über eine ausreichende berufliche Qualifikation verfügen oder die nach einer Phase der Nichterwerbstätigkeit, insbesondere nach einer Familienphase wieder in das Berufsleben

zurückkehren wollen“.⁴⁸ Von insgesamt ca. 125 700 Fällen⁴⁹, in denen von 1995 bis 1998 eine Teilnahme an einer beruflichen Weiterbildung in den alten Bundesländern aus dem ESF-BA-Programm gefördert wurde, entfielen ca. 46.400 bzw. 36,9 % auf diese Zielgruppe.

Frauen wurden vom ESF-BA-Programm aber nicht nur mit der in den Richtlinien zum Programm vorgesehenen Zielgruppe der Arbeitnehmer ohne ausreichende berufliche Qualifikation/Berufsrückkehrerinnen, sondern auch ansonsten in erheblichen Maße erreicht. Mit einem Anteil von 54,5 % stellten Frauen die Mehrheit der Fälle, die 1998 mit Unterstützung aus dem ESF-BA-Programm eine berufliche Weiterbildung aufnahmen. Der Frauenanteil lag erheblich über dem Anteil der Frauen an den Arbeitslosen wie an den Zugängen in Arbeitslosigkeit in diesem Jahr. Zugleich fiel der Frauenanteil an der ESF-geförderten Weiterbildung höher aus als der Frauenanteil an allen Eintritten in von der Bundesanstalt für Arbeit geförderter beruflicher Weiterbildung. Mit der Förderung aus dem ESF-BA-Programm ist es also gelungen, relativ betrachtet mehr Frauen die Teilnahme an einer Weiterbildung zu ermöglichen als mit der regulären Weiterbildungsförderung nach dem AFG bzw. dem SGB III.

Tabelle 1

Frauenanteile an der Förderung nach dem ESF-BA-Programm, an Zugängen und Bestand an Arbeitslosen sowie an den Eintritten in berufliche Weiterbildung im Jahr 1998 in den alten Bundesländern

	Frauenanteil (1998)
aus dem ESF-BA-Programm Eintritte in berufliche Weiterbildung	54,5 %
Zugänge Arbeitslose	41,2 %
Eintritte in berufliche Weiterbildung	45,7 %

Quelle: Deeke 1999: S. 22

⁴⁸ § 2 der Richtlinien für aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierten zusätzlichen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Bereich des Bundes in der Fassung vom 20. Oktober 1997, (Bundesanzeiger S. 13 266).

⁴⁹ Mit den 125 700 Förderfällen wurden ca. 114 000 Personen erreicht. Der Unterschied erklärt sich daraus, dass ein Teil der Geförderten mehr als eine Leistung bewilligt erhielt (d. h. Teilnahme an einer FuU-Maßnahme und ESF-spezifisches Weiterbildungsmodul). Angaben zur Einbeziehung von Frauen und zur Bedeutung der Zielgruppe „Arbeitnehmer ohne ausreichende berufliche Qualifikation/Berufsrückkehrerinnen“ liegen für den betrachteten Zeitraum nur zu den Förderfällen vor.

Frauen, die mit Förderung aus dem ESF-BA-Programm in eine berufliche Weiterbildung eingetreten sind, haben die Maßnahmen zu etwas größeren Anteilen bis zum regulären Ende geführt und sie weniger häufig vorzeitig beendet als Männer. Bei den Personen, die 1996 die Weiterbildung begonnen hatten, lag der Anteil der vorzeitigen Austritte bei den Frauen bei 16,0 % und bei den Frauen bei 20,4 % (alle Teilnehmer 17,8 %). Die geringeren Anteile der vorzeitigen Austritte bei weiblichen Teilnehmern sind allerdings nicht uneingeschränkt positiv zu sehen, resultieren sie doch zum Teil daraus, dass Männer etwas häufiger als Frauen die Chance erhalten, während der Teilnahme an der Weiterbildungsmaßnahme in einer Erwerbstätigkeit zu wechseln.

Die vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) durchgeführte Teilnehmerbefragung zeigt, dass Frauen, die 1996 eine Weiterbildungsmaßnahme mit Förderung aus dem ESF-BA-Programm aufgenommen und regulär beendet haben, im ersten Monat nach Maßnahmeende zu 22,4 % und im sechsten Monat nach Maßnahmeende zu 39,3 % erwerbstätig waren. Dies liegt etwas unter den Erwerbstätigenanteilen bei den männlichen Weiterbildungsabsolventen zu diesen beiden Zeitpunkten.

Tabelle 2

Anteil der Erwerbstätigen an allen aus dem ESF-BA-Programm in Westdeutschland geförderten Eintrittten in berufliche Weiterbildung des Jahres 1996 mit regulärer Beendigung der Maßnahme

	Anteil der Erwerbstätigen An allen Teilnehmern mit regulärer Beendigung	
	im 1. Monat	im 6. Monat
Frauen	22,4 %	39,3 %
Männer	24,1 %	40,5 %
Gesamt	23,1 %	39,8 %

Quelle: Deeke/Hülser/Schuler 1999

2. Die Ziel 3-Programme der westdeutschen Bundesländer

In den Jahren 1994 bis 1998 wurde nach Angaben der Länder für ca. 83 900 Frauen aus den Ziel 3-Programmen der Bundesländer die Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme gefördert, das waren 45,5 % aller geförderten Teilnehmer (ca. 184 400). Der Frauenanteil lag damit um einige Prozentpunkte über dem Anteil der Frauen an Bestand und Zugängen in Ar-

beitslosigkeit (42,8 % bzw. 40,9 % im entsprechenden Fünfjahreszeitraum). In den einzelnen Bundesländern unterscheiden sich die Anteile der Frauen an der ESF-Ziel 3-Förderung zum Teil erheblich. Hierin schlagen sich sowohl regionale Unterschiede in der Beschäftigungssituation von Frauen als auch Unterschiede in den innerhalb der Programme verfolgten Schwerpunkten und den eingesetzten Instrumenten nieder.

Tabelle 3

Anteil der Frauen an den Teilnehmern der Ziel 3-Förderung der Bundesländer 1994 bis 1998

Bundesland	Frauenanteil an den Teilnehmern
Baden-Württemberg	37,1 %
Bayern	56,0 %
Berlin	56,3 %
Bremen	36,4 %
Hamburg	46,7 %
Hessen	55,0 %
Niedersachsen	40,4 %
Nordrhein-Westfalen	44,6 %
Rheinland-Pfalz	32,3 %
Saarland	34,2 %
Schleswig-Holstein	44,5 %
gesamt	45,5 %

Nach Art der Maßnahme unterschieden, zeigt sich ein überdurchschnittlich hoher Frauenanteil bei den Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung und bei Maßnahmen der Orientierung und Berufsvorbereitung. In die kombinierten Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen wurden Frauen hingegen mit einem Anteil von 39,3 % sowohl gemessen an der Gesamtheit der Ziel 3-Maßnahmen als auch an ihren Anteil an den Arbeitslosen unterdurchschnittlich einbezogen. Noch niedriger lag der Anteil der Frauen bei der Förderung der Erstausbildung, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, dass sich die Ziel 3-Erstausbildungsförderung in erster Linie auf besondere Gruppen (Ausbildungsabbrecher, benachteiligte Jugendliche) bezog, unter denen weibliche Jugendliche mit relativ geringen Anteilen vertreten sind.

Tabelle 4

Frauenanteil an den Ziel 3-Programmen der Bundesländer 1994 bis 1998 nach Maßnahmeart

	Frauenanteil an den Teilnehmern
Berufliche Erstausbildung	37,6 %
Berufliche Weiterbildung	55,9 %
Qualifizierung und Beschäftigung (z. B. im Rahmen von „Arbeit statt Sozialhilfe“)	39,3 %
Orientierung- und Berufsvorbereitung	50,7 %
weiter Maßnahmetypen	46,5 %
Gesamt	45,5 %

Quelle: IFS/FBAE 2000a, S. 51 ff.

Circa 23 500 der von den Ländern bis Ende 1998 Geförderten (12,7 %) entfielen auf den Förderschwerpunkt „Chancengleichheit“. Insbesondere im Rahmen dieses Förderschwerpunkts, zum Teil aber auch in den anderen

Förderschwerpunkten der Ziel 3-Programme wurde ein breites Spektrum von Förderansätzen realisiert, die spezifisch auf die Erwerbs- und Lebenssituation von Frauen ausgerichtet waren.

Übersicht

Frauenspezifische Förderansätze in den Ziel 3-Programmen der Bundesländer 1994 bis 1999

Wichtige Zielgruppen – Berufsrückkehrerinnen – Frauen, die eine Ausbildung oder Beschäftigung in frauenuntypischen Berufen anstreben – alleinerziehende Frauen – Frauen ohne ausreichende Qualifikation – langzeitarbeitslose Frauen – Frauen mit besonderen Vermittlungshemmnissen (z. B. gesundheitliche Einschränkungen) – Ausländerinnen und Migrantinnen
Ausgewählte Maßnahmearten – ausbildungsvorbereitende Maßnahmen (u. a. zum Abbau verengter Berufswahlmuster von Mädchen) – berufsorientierende und -vorbereitende Maßnahmen unter Einschluss von Berufswegeplanung, Bewerbungstraining, Praktika – Projekte zur Auffrischung von Kenntnissen und zur Anpassungsqualifizierung (z. B. Umgang mit den neuen IuK-Technologien) – Umschulung in zukunftsorientierte Berufe – Qualifizierung und zeitlich befristete Beschäftigung für alleinerziehende Sozialhilfeempfängerinnen – Vermittlung von Frauen in Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt – Beratung und Qualifizierung von Existenzgründerinnen – Beratung zu den verschiedenen Fragen der Frauenerwerbstätigkeit – Organisation und Finanzierung der Kinderbetreuung – Sprachkurse für Ausländerinnen und Migrantinnen

Wie bei der Förderung aus dem ESF-BA-Programm haben auch bei der Förderung aus den ESF-Länderprogrammen Frauen die Maßnahmen häufiger bis zu regulären Ende absolviert und seltener vorzeitig beendet als Männer. So haben z. B. Frauen, die an Maßnahmen des bayerischen ESF-Ziel 3-Programms teilnahmen, die Maßnahmen zu 17 % vorzeitig beendet, Männer hingegen zu 28 %.

Vergleichbar zwischen Bundes- und Länderförderung im Ziel 3-Gebiet ist auch, dass in der Erwerbssituation nach Ende der Maßnahme nur relativ geringe geschlechtsspezifische Unterschiede bestehen. So waren z. B. Frauen, die die aus dem bayerischen ESF-Programm geförderte Maßnahmen bis zum regulären Ende durchlaufen haben (also ohne vorzeitige Austritte) sechs Monate nach dem Maßnahmeende mit einem Anteil von 45 % praktisch im selben Masse erwerbstätig wie Männer mit 46 %.

Tabelle 5

Anteil der Erwerbstätigen an den aus dem bayerischen ESF-Ziel 3-Programm geförderten Personen sechs Monate nach regulärer Beendigung der Maßnahme

	An allen Teilnehmern
Frauen	45 %
Männer	46 %
Gesamt	45 %

Quelle: ISG 1999

Betrachtet man einzelne Maßnahmearten, so fallen die Unterschiede in der anschließenden Erwerbssituation von Frauen und Männern zum Teil etwas deutlicher aus. Nach Teilnahme an einer Maßnahme der beruflichen

Weiterbildung, die aus den ESF-Ziel 3-Länderprogramme gefördert wurden, waren Frauen in der Regel zu etwas geringeren Anteilen erwerbstätig als Männer. Bei einzelnen Programmen zeigen sich durch Ausrichtung auf spezifische Gruppen von weiblichen Teilnehmern bzw. bei besonderer Maßnahmegestaltung zum Teil andere Ergebnisse. Ein Beispiel hierfür ist das Wiedereingliederungsprogramm für Berufsrückkehrerinnen, das in Nordrhein-Westfalen aus Ziel 3-Mitteln unterstützt wurde. Die Absolventinnen einer aus dem Wiedereingliederungsprogramm für Berufsrückkehrerinnen unterstützten Fortbildung waren nach sechs Monaten zu 70 % erwerbstätig und damit weitaus häufiger als die übrigen Fortbildungsabsolventen, die aus dem nordrhein-westfälischen Ziel 3-Programm gefördert wurden (zu 48 % nach sechs Monaten erwerbstätig). Zurückzuführen ist dies zum einen auf die auch hinsichtlich der Ausgangsqualifikationen relativ günstigen Vermittlungsvoraussetzungen der Teilnehmerinnen wie auf die besondere, auf Berufsrückkehrerinnen ausgerichtete Konzeption der Weiterbildungsmaßnahmen (frauenspezifische Ansprache, vorgeschaltete Motivierung und Orientierung, Kinderbetreuungszuschuss, familienfreundliche Zeitgestaltung, sozialpädagogische Begleitung und Nachbetreuung).

Bei kombinierten Projekten aus öffentlich geförderten Beschäftigung aus Qualifizierung (z. B. im Rahmen von „Arbeit statt Sozialhilfe“) lag der Anteil derjenigen, die nach der Maßnahme erwerbstätig waren bzw. eine Ausbildung oder Weiterbildung aufgenommen hatten, unter den weiblichen Absolventen in den meisten Länderprogrammen etwas höher als unter den männlichen. Günstige Ergebnisse wurden zum Beispiel mit Projekten für alleinerziehende Sozialhilfeempfängerinnen erreicht, bei denen Beschäftigung und Qualifizierung mit sozialpädagogische Beratung der Mütter und Kinderbetreuungsangeboten verbunden wurden.

3. Literatur

Deeke, Axel 1999: Vier Jahre ESF-BA-Programm. Die Umsetzung der ergänzenden Förderung zum AFG und SGB III aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) von 1995 bis 1998, IAB-Werkstattbericht Nr. 17 vom 30. September 1999.

Deeke, Axel/Hülser, Oliver/Schuler, Werner 1999: Maßnahmeerfolg und Verbleib von Teilnehmerinnen und Teilnehmern an Qualifizierungsmaßnahmen des ESF-BA-Programms. IAB-Projektbericht, Nürnberg.

IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH/Forschungsstelle für Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Evaluation (FBAE) 2000a: Fortschreibung der Zwischenbewertung für die Interventionen des Europäischen Sozialfonds im deutschen Ziel 3-Gebiet in der Förderperiode 1994 bis 1999, Berlin.

IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH/Forschungsstelle für Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Evaluation (FBAE) 2000b: Fortschreibung der Zwischenbewertung für die Interventionen des Europäischen Sozialfonds im deutschen Ziel 1-Gebiet in der Förderperiode 1994 bis 1999, Berlin.

ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH: Effizienz von Durchführung und Mitteleinsatz des Landesprogramms im Rahmen der Interventionen des Europäischen Sozialfonds (ESF) zur Erreichung des Zieles 3 (1993 bis 1999) in Bayern. Dresden/Köln 1999.

IV. Inhalte und Berücksichtigung der Chancengleichheit in Ziel 4 des ESF

1. Einleitung

Mit dem Ziel 4 des Europäischen Sozialfonds (ESF) wurde in der Programmperiode 1994-1999 ein Förderinstrument geschaffen, das die vorwiegend auf Qualifizierung von Arbeitslosen gerichtete Arbeitsmarktpolitik in Deutschland um einen präventiven Ansatz ergänzte. Ziel 4 sollte einen Beitrag zur Verbesserung der Beschäftigungssituation in den Mitgliedsstaaten leisten, indem insbesondere die in kleinen und mittleren Unternehmen Beschäftigten mittels Weiterbildung, Umschulung und Beratung an die aktuellen und zukünftigen Erfordernisse des Arbeitsmarktes herangeführt bzw. auf sie vorbereitet werden. Diese resultieren insbesondere aus dem Strukturwandel und der Internationalisierung der Märkte.

Angesichts der – auch gegenüber Ziel 3 (alt) – verhältnismäßig geringen Mittel, die der ESF im Rahmen von Ziel 4 für berufliche Weiterbildungsmaßnahmen zur Verfügung stellte, wird klar, dass die mit dieser Intervention angestrebten Wirkungen weniger im quantitativen Bereich liegen, sondern dazu dienen sollten, die Praxis der bisherigen beruflichen Weiterbildung zu ergänzen, eine entsprechende Infrastruktur aufzubauen, Anstöße für praxistaugliche Neuerungen zu geben, neue Arbeitnehmer/innengruppen für Weiterbildung zu gewinnen und insbesondere die kleineren mittelständischen Unternehmen überhaupt von der Notwendigkeit und den Chancen von Weiterbildung zu überzeugen. Ziel 4 sollte eine Vorreiter- und Multiplikatorenfunktion ausüben, um einen Innovationsschub bei der Entwicklung der Humanressourcen im Bereich der KMU anzustoßen.

1.1. Zur Bedeutung kleiner und mittlerer Unternehmen für die Beschäftigung

Kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) besitzen eine Schlüsselrolle bei der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen. In den Jahren 1993 bis 1998 ging die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Bundesgebiet West von 23,1 Millionen auf 22,1 Millionen, d. h. um 4,5 % zurück. 1998 kam dieser Arbeitsplatzabbau jedoch nahezu zum Stillstand, weil in mittelständischen Unternehmen mit 50 bis 500 Beschäftigten wieder Arbeitsplätze aufgebaut wurden. Maßgeblichen Anteil an dieser Entwicklung haben kleine und mittlere Unternehmen aus dem Dienstleistungsbereich, wo zwischen 1980 und 1997 rd. 2,2 Millionen Arbeitsplätze (ohne Handel, Banken, Versicherungen) geschaffen wurden, die die Beschäftigungsrückgänge vor allem im Verarbeitenden Gewerbe und im Bereich Energie, Wasserversorgung und Bergbau kompensieren konnten.

Trotz dieser unumstrittenen Erfolge besitzen v. a. konservativ geführte KMU einige strategische Schwachstel-

len. Mittelständische Unternehmen – und die dort Beschäftigten – gelangen in qualifikatorischer Hinsicht häufig ins Hintertreffen, weil hier – anders als in Großbetrieben – in der Regel keine systematische Weiterbildungskultur ausgeprägt ist. Hieraus entsteht ein Weiterbildungsdilemma: Weil bislang die Nachfrage nach Mitarbeiter/innenqualifizierung und organisatorischer Beratung seitens kleinerer Betriebe verhältnismäßig gering ist, gibt es nicht genügend passgenaue, auf die spezifische Situation von KMU zugeschnittene Qualifizierungsangebote. Und weil der Weiterbildungsmarkt deswegen zu wenig gute Qualifizierungs- und Beratungsangebote für KMU bereithält, zögern kleinere Betriebe umso mehr, bestehende Qualifikationsdefizite bei ihren Mitarbeiter/innen durch berufliche Weiterbildungsmaßnahmen beheben zu lassen, d. h., in die zunehmend bedeutsamer werdende Ressource Humankapital zu investieren. Ziel 4 ist angetreten, diesen Circulus vitiosus zu durchbrechen.

1.2 Existenzgründungen als Beschäftigungsmotor

Einen wesentlichen Beitrag zum Beschäftigungszuwachs in KMU leisten Existenzgründungen. Der Saldo aus durch Neugründungen geschaffenen und durch Betriebsschließungen verloren gegangenen Stellen betrug zwischen 1990 und 1995 rd. 800 000 Arbeitsplätze. Bei bestehenden Betrieben belief sich im selben Zeitraum der Saldo aus zusätzlichen Arbeitsplätzen (Wachstum) und Beschäftigungsabbau (Schrumpfung) auf rd. 400 000 Stellen. Der größte Zuwachs an Selbstständigen ist im Dienstleistungsbereich zu verzeichnen.

Nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit könnte unter günstigen Rahmenbedingungen die Zahl der Selbstständigen um 14 % steigen, was rd. 2 Millionen Arbeitsplätze schaffen würde. Die Förderung von Existenzgründungen – im Allgemeinen, aber auch von zuvor arbeitslosen Personen – wie sie mittels Überbrückungsgeld und im Rahmen des Ziel 4 – Bundesprogramms (ESF-BA-Programm) stattfindet, ist ein geeigneter Weg, den Beschäftigungszuwachs über Existenzgründungen zu unterstützen. Auf jeden geförderten, zuvor arbeitslosen Gründer kommt nach drei Jahren ein weiterer Mitarbeiter, wobei mehr als die Hälfte der Neueingestellten sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist.

1.3 Zur Innovationsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen

Die Innovationskraft von Unternehmen, insbesondere den KMU, gilt in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion als die wesentliche Triebfeder der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung. Dabei darf nicht übersehen werden, dass das Bild von den innovativen, wachstumsstarken KMU hauptsächlich aus bestimmten Branchen, wie z. B. Softwareentwicklung, unternehmensnahe Dienstleistungen oder Investitionsgüterbranchen

stammt. Insgesamt ist der Anteil innovativer Unternehmen bei den KMU jedoch deutlich geringer als bei Großunternehmen. Charakteristisch für die Situation von Forschung und Entwicklung (FuE) in KMU ist

- eine FuE, die meist unsystematisch und „nebenher“ ohne spezielle Forschungsabteilungen betrieben wird,
- dass FuE eher der Verbesserung bestehender Produkte dient, während sie bei Großunternehmen eher auf Produktinnovationen gerichtet ist,
- dass KMU ihre FuE-Aufwendungen v. a. in Sektoren mit eher unterdurchschnittlichen Wachstumsraten und auf Binnenmärkten konzentrieren, während Großbetriebe stärker in weltmarktorientierten Branchen des sekundären Sektors tätig sind,
- dass KMU deutlich seltener als Großunternehmen Kooperationen mit Universitäten oder anderen Forschungseinrichtungen eingehen.

Zwar ist der Kostenfaktor bei Innovationsvorhaben für KMU weitaus bedeutender als für große Unternehmen, doch sind Finanzierungsprobleme nicht unbedingt ausschlaggebend für das Unterlassen von Innovationen. Ein wichtiges Hemmnis stellen qualifikatorische Defizite des Personals dar. Neuerungen und technische Umstellungen werden aus Mangel an geeignetem Fachpersonal nicht optimal oder verzögert durchgeführt. Teilweise fehlt es auch an Fachkräften, um das in den Betrieben vorhandene technische Know-how in marktfähige Produkte umzusetzen. Soweit KMU auch vom Personalabbau der letzten Jahre betroffen waren, wirkt sich dies z. T. ebenfalls innovationshemmend aus.

Die Beschäftigungsentwicklung der Unternehmen wird dann positiv stimuliert, wenn die Innovationsaktivitäten Umsatzsteigerungen und eine Verbesserung der Ertragslage bewirken. Am Beispiel der Einführung von Gruppenarbeit konnte gezeigt werden, dass Rationalisierungseffekte zwar zunächst zu Personalabbau führen. Längerfristig (etwa nach drei Jahren) steigt die Beschäftigung jedoch wieder an, weil die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der prozessinnovativen Unternehmen wächst und sich dadurch die Umsatz- und Ertragszahlen verbessern. Entscheidend für positive Beschäftigungseffekte ist die grundsätzliche Ausrichtung der Innovationsstrategie. Ansätze, die auf eine Leistungssteigerung des Unternehmens gerichtet sind, zeigen sich solchen Strategien überlegen, bei denen eine Kostenreduzierung im Vordergrund steht.

Die Analyse der Voraussetzungen und Elemente erfolgreicher Innovationen zeigt, dass hierfür ein Zusammenspiel aller betrieblichen Ebenen, die Motivation von Unternehmensleitung und Belegschaft, eine systematische Planung und Umsetzung des Vorhabens, die Bereitstellung von Ressourcen und nicht zuletzt adäquate Qualifikationen erforderlich sind. Vor diesem Hintergrund wird mit dem Ziel 4-Programm des ESF der Versuch unternommen, in einem integrierten Schritt die Wettbe-

werbs- und Innovationsfähigkeit kleiner und mittelständischer Unternehmen zu verbessern, um Beschäftigungspotenziale zu schaffen und zu erhalten. Indem Ziel 4 hierbei am „Produktionsfaktor“ Qualifikation ansetzt, wird unmittelbar die Beschäftigungsfähigkeit der involvierten Beschäftigten gesteigert – angesichts der schwierigen Weiterbildungssituation mittelständischer Betriebe und ihrer Beschäftigungspotenziale gibt es dafür gute Gründe.

1.4 Implementation und Umsetzung in Bund und Ländern

Für die Ziel 4-Intervention wurden im Zeitraum 1994 bis 1999 insgesamt rd. 523 Millionen DM aus dem Europäischen Sozialfonds für das Gebiet der ehemaligen Bundesrepublik zur Verfügung gestellt. 30 % dieser Mittel standen dem Bund, 70 % den Ländern zur Verfügung. Aufgrund der mit Ziel 4 erstmals eingeführten Dreiteilung der Finanzierung aus ESF, staatlichen und privaten Mitteln waren hochgerechnet insgesamt rd. 1 450 Millionen DM verfügbar.

Während die unter Federführung der Landesregierungen durchgeführten Ziel 4-Projekte im Wesentlichen das gesamte thematische Spektrum der Ziel 4-Programmatik abdecken, hat sich der Bund von vornherein auf spezifische Projektansätze von bundesweiter Relevanz konzentriert. In der 1. Förderphase war dies die Förderung der Qualifizierung während „konjunktureller“ oder „struktureller“ Kurzarbeit. Die Zerteilung der Förderphase (1994–1996 und 1997–1999) erlaubte es, frühzeitig einige inhaltliche Ergänzungen und organisatorische Feinabstimmungen vorzunehmen. In den Jahren 1997 bis 1999 wurde das Bundesprogramm von Ziel 4 daher um die Unterstützung von Existenzgründern durch spezielle Coaching-Angebote ergänzt. Auch die meisten Bundesländer nahmen in der 2. Förderphase neue inhaltliche Schwerpunkte auf.

Die inhaltliche Ausrichtung der Landesprojekte ist insgesamt als programmadäquat zu bezeichnen. Es dominieren Aktivitäten und Inhalte, die zum einen auf die Steigerung des Weiterbildungsengagements in KMU abzielen, zum anderen die Einführung innovativer Organisations- und Produktionskonzepte in den Unternehmen unterstützen. Darüber hinaus befassen sich viele Projekte mit der Erarbeitung oder Erprobung neuer Weiterbildungskonzepte.

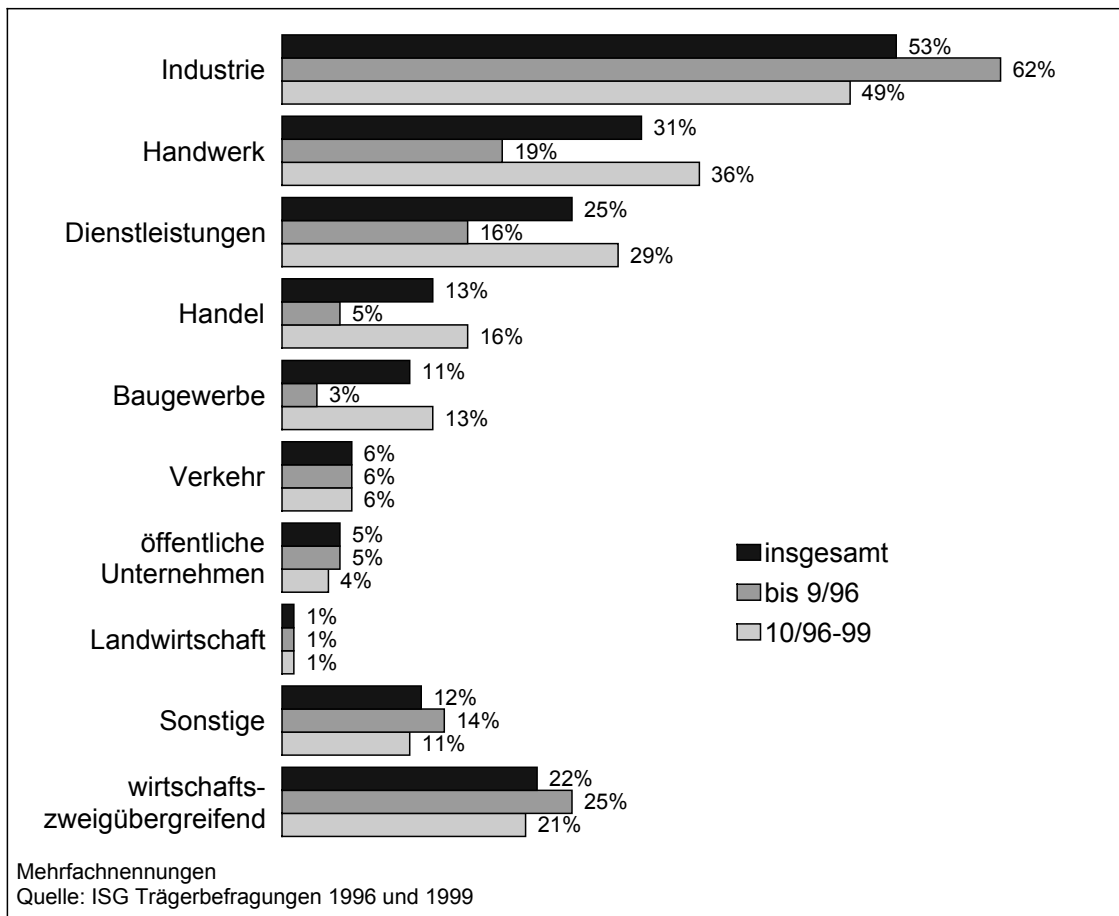
2. Ziel 4-Landesmaßnahmen

2.1 Struktur der beteiligten Unternehmen

Die Analyse der bis September 1996 bewilligten Projekte (1. Förderphase) ergab hinsichtlich der Branchenausrichtung der Projekte ein eindeutiges Übergewicht der Industrie (siehe Abb. I). Angesichts des im Verarbeitenden Gewerbe in der Vergangenheit besonders

Abbildung I

Branchenverteilung der Ziel 4-Projekte
– vor/ab Oktober 1996 und insgesamt –



ausgeprägten Strukturwandels war diese Schwerpunktsetzung grundsätzlich sinnvoll. Dennoch wurde damals angeregt, dem Handwerk und dem Dienstleistungsbereich wegen der besonderen Beschäftigungspotenziale größere Aufmerksamkeit zu schenken. Die anfangs starke Konzentration auf den Industriebereich wurde im Programmverlauf zugunsten von Dienstleistung und Handwerk deutlich korrigiert, sodass von einer insgesamt ausgewogenen und den Erfordernissen des Strukturwandels entsprechenden Branchenverteilung gesprochen werden kann. In der 2. Förderphase sank der Anteil der auf die Industrie ausgerichteten Projekte merklich (von 62 % auf 49 %). Deutlich zugelegt haben das Handwerk (von 19 % auf 36 %) und der Dienstleistungsbereich (von 16 % auf 29 %). Anders als bei ADAPT steht der industrielle Sektor in Ziel 4 aber nach wie vor an erster Stelle.

Die an den Landesprojekten beteiligten Unternehmen sind überwiegend dem Mittelstand (Betriebe mit bis zu 500 Beschäftigten) zuzurechnen. In beiden Förderphasen gehörten rd. 95 % der erreichten Betriebe zu die-

ser Größenklasse. Der Anteil der Betriebe mit bis zu 250 Beschäftigten ist allerdings in der 2. Förderphase etwas zurückgegangen (von 92 % auf 86 %). Unter Berücksichtigung des hohen Gewichts der Kleinbetriebe (39 % beschäftigen bis zu 20 Mitarbeiter/innen, 74 % bis zu 100 Mitarbeiter/innen) kann dennoch von einer sehr zufrieden stellenden Ausrichtung auf Klein- und Mittelbetriebe gesprochen werden.

2.2 Struktur der Teilnehmer und Teilnehmerinnen

Die seit Oktober 1996 bewilligten Ziel 4-Landesprojekte erreichen hochgerechnet rd. 65 000 Teilnehmer/innen, davon stehen rd. 80 % in einem regulären Arbeitsverhältnis. Die restlichen Teilnehmer/innen sind entweder in Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesellschaften tätig oder arbeitslos. Im gesamten Förderzeitraum werden an Landesprojekten rd. 87 000 Personen teilgenommen haben. Knapp drei Viertel der Qualifizierungsteilnehmer/innen sind in Unternehmen mit bis zu 500 Beschäftigten und fast 60 % in Betrieben mit bis zu 250 Mitarbeiter/innen tätig.

Die Teilnehmer/innen der Qualifizierungsprojekte stammen aus allen betrieblichen Hierarchiestufen. Auffällig ist jedoch (wie bei ADAPT) der hohe Anteil an Führungskräften und Hochqualifizierten. Viele Projekte setzen in den Unternehmen „oben“ bei Management und Geschäftsleitung an. Angesichts der Tatsache, dass die Strukturanpassungen des Mittelstandes bei notwendigen Innovations- und Qualifizierungsvorhaben entsprechende Akzeptanz und Unterstützung seitens der Unternehmer und leitender Angestellter voraussetzen, ist diese „Managementlastigkeit“ von Ziel 4 nicht nur verständlich, sondern sinnvoll und für viele Projektansätze sogar eine zwingende Voraussetzung. Gerade ambitionierte Projekte, die den Unternehmen umfassende Beratungs- und Qualifizierungsleistungen anbieten und/oder neue Weiterbildungskonzepte in Zusammenarbeit mit ihnen entwickeln, bedürfen der tatkräftigen Unterstützung durch die Leitungsebene. Hinzu kommt, dass betriebliche Multiplikatoren und Personalverantwortliche in kleineren Unternehmen meist der Führungs- oder Leitungsebene angehören.

Der Frauenanteil unter den Qualifizierungsteilnehmern der Ziel 4-Landesprojekte beträgt im Durchschnitt beider Förderphasen 38 % und liegt damit nur leicht unter dem Anteil der Frauen an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (in den alten Bundesländern rd. 42 %), so dass insgesamt der Chancengleichheit von Frauen und Männern angemessen Rechnung getragen wurde. Dass der Frauenanteil leicht unter dem Durchschnittswert der westdeutschen Erwerbspersonen liegt, hängt v. a. mit dem hohen Anteil der Männer im Verarbeitenden Gewerbe zusammen, der in Ziel 4 wegen der ausgeprägten Industrielastigkeit verstärkt zu Buche schlägt. Erfreulich ist jedem Falle die im Verlauf der Förderperiode zu beobachtende Steigerung des Frauenanteils – ein Effekt, der mit dem veränderten Branchenmix (weniger auf die Industrie ausgerichtete Projekte) einhergeht.

2.3 Netto-Effekte der Projekte auf die Unternehmen (Vergleichsgruppenanalyse)

Zur Ermittlung der Netto-Wirkungen der ESF-Interventionen wurden nicht-teilnehmende KMU befragt, die hinsichtlich Betriebsgröße und Branchenzugehörigkeit in etwa den an Ziel 4 beteiligten Unternehmen entsprachen (Vergleichsgruppenansatz). Die Vergleichsgruppe der nicht-beteiligten Unternehmen wurde wiederum unterschieden in weiterbildungsaktive und -inaktive Betriebe. Dabei zeigte sich, dass die teilnehmenden Unternehmen eine ungünstigere Ausgangslage zu Projektbeginn hatten als die besonders interessante Gruppe der weiterbildungsaktiven Vergleichsunternehmen. Dies betrifft die Merkmale Ertragslage, Finanzausstattung und betriebliche Organisation. Die Vergleichsunternehmen hingegen gaben vor allem Schwierigkeiten an, mit bestimmten Marktentwicklungen nicht mithalten zu können. Ansonsten waren ihre Probleme eher punktueller Natur.

Kernpunkt der Vergleichsgruppenansatzes bildet die Analyse der Indikatoren zur Ertrags-, Umsatz-, Export-, Investitions- und Beschäftigungsentwicklung der Unternehmen im Zeitraum von 1996 bis einschließlich 1999. „Ziel 4-Betriebe“ und nicht an Ziel 4 beteiligte Betriebe aus der Vergleichsgruppe wurden jeweils anhand dieser Indikatoren gegenübergestellt. Bei den betriebswirtschaftlichen Indikatoren weisen die an Ziel 4 beteiligten Betriebe die günstigsten Entwicklungsverläufe auf:

- Ausgehend von einer deutlich schlechteren Ertragslage konnten die an Ziel 4 teilnehmenden Unternehmen bis Ende 1998 ihren Rückstand sowohl gegenüber den anderweitig weiterbildungsaktiven als auch den nicht weiterbildungsaktiven Unternehmen aufholen.
- Die Umsätze der Ziel 4-Unternehmen stiegen schneller als die der weiterbildungsaktiven Vergleichsunternehmen und weitaus schneller als bei den nicht weiterbildungsaktiven Unternehmen.
- Die Exportentwicklung verlief etwas günstiger als bei den weiterbildungsaktiven Unternehmen der Vergleichsgruppe; bei den nicht weiterbildungsaktiven Betrieben stagnierte sie auf vergleichsweise niedrigem Niveau.
- Die Investitionsentwicklung verlief bei beiden weiterbildungsaktiven Gruppen nahezu identisch und hob sich deutlich von den geringeren Investitionsaktivitäten der nicht weiterbildungsaktiven Unternehmen ab.

Beim entscheidenden Kriterium der Beschäftigungsentwicklung konnte die Gruppe der an Ziel 4 beteiligten Unternehmen als einzige ihren Beschäftigungsstand im Vergleich von 1999 zu 1996 halten. Gegenüber 1996 war er in 1998 sogar um knapp zwei Prozent angestiegen, um dann für 1999 wieder auf den Ausgangswert von 1996 zu fallen. Bei den anderweitig weiterbildungsaktiven Unternehmen ging die Beschäftigung von 1996 bis 1999 kontinuierlich auf 98 % des Ausgangsbestandes zurück. Die nicht weiterbildungsaktiven Unternehmen verzeichneten in diesem Zeitraum einen Beschäftigungsrückgang von sechs Prozent.

Der Befund aus der Vergleichsgruppenanalyse zu den Weiterbildungseffekten in Unternehmen zeigt, dass betriebliche Qualifizierungsmaßnahmen grundsätzlich positive Auswirkungen auf die Arbeitsplatzentwicklung in den Unternehmen haben. Weiterbildungsabstinente Unternehmen bauen insgesamt die meisten Arbeitsplätze ab, bei weiterbildungsaktiven verläuft der Stellenabbau insgesamt moderat und die an aktiven arbeitsmarktpolitischen Interventionen des ESF partizipierenden Unternehmen können ihren Beschäftigungsstand im Mittel zumindest halten – und zwar deshalb, weil sie die größten Umsatzzuwächse aufweisen.

Die Analyse der betrieblichen Entwicklungsverläufe und der Vergleich der betrieblichen Engpässe zu Beginn

(1996) und am Ende des Berichtszeitraums (1999) ergibt, dass durch die Beteiligung an Ziel 4 vor allem die Rückstände gegenüber den weiterbildungsaktiven Vergleichsunternehmen bei Ertragslage, Arbeits- und Betriebsorganisation etc. aufgeholt werden. Die teilnehmenden Unternehmen haben bei den betrachteten Unternehmensindikatoren den Anschluss an die zuvor erfolgreichere Gruppe der anderweitig weiterbildungsaktiven Unternehmen gefunden und sie teilweise sogar überholt (z. B. Umsatz). Gegenüber den qualifizierungsabstinenten Vergleichsunternehmen konnten sich die Ziel 4-Unternehmen deutlich positiv absetzen.

2.4 Nutzeneinschätzung der Teilnehmer und Teilnehmerinnen

Unter den Qualifizierungsteilnehmer/innen bewerteten 54 % den persönlichen Nutzen der Ziel 4-Teilnahme etwa ein Jahr nach Maßnahmeende mit „sehr hoch“ oder „hoch“. Diese im Vergleich zu den Unternehmen etwas verhaltenere Nutzeneinschätzung der Teilnehmer/innen liegt in erster Linie daran, dass Ziel 4-Maßnahmen weniger unmittelbar spürbare individuelle Karriere- oder Einkommensvorteile bringen, sondern eher „weiche“ Effekte bewirken, wie z. B. mehr Überblick über betriebliche Abläufe, Arbeitsplatz wird interessanter oder verantwortungsvoller etc. Diese qualitativen und längerfristig wirksamen Auswirkungen von Ziel 4 werden von den beteiligten Arbeitnehmer/innen durchaus gesehen und gewürdigt, führen aber zu der etwas zurückhalten-deren Gesamtbewertung.

Überdurchschnittlich hohe Nutzenbewertungen erhalten Ziel 4-Maßnahmen von Teilnehmer/innen aus kleineren Betrieben (bis 50 Mitarbeiter/innen), wenn die Qualifizierung im Zusammenhang mit der Einführung neuer Techniken steht oder Aspekte der Unternehmensplanung zum Thema hat. Diese Ergebnisse bestätigen zum einen

den gelungenen KMU-Ansatz von Ziel 4. Zum anderen verweisen sie auf die hohe und fast gleich große Bedeutung von technischen und organisatorischen Neuerungen für die KMU, wo allerdings die betrieblichen Mitarbeiter/innen in der Regel nur bei technikbezogenen Qualifizierungen auch einen hohen persönlichen Nutzen sehen. Ebenfalls überdurchschnittlich fällt das Urteil der Teilnehmer/innen aus, wenn die Teilnahme mit einer aussagekräftigen Bescheinigung oder Zeugnis zertifiziert wird.

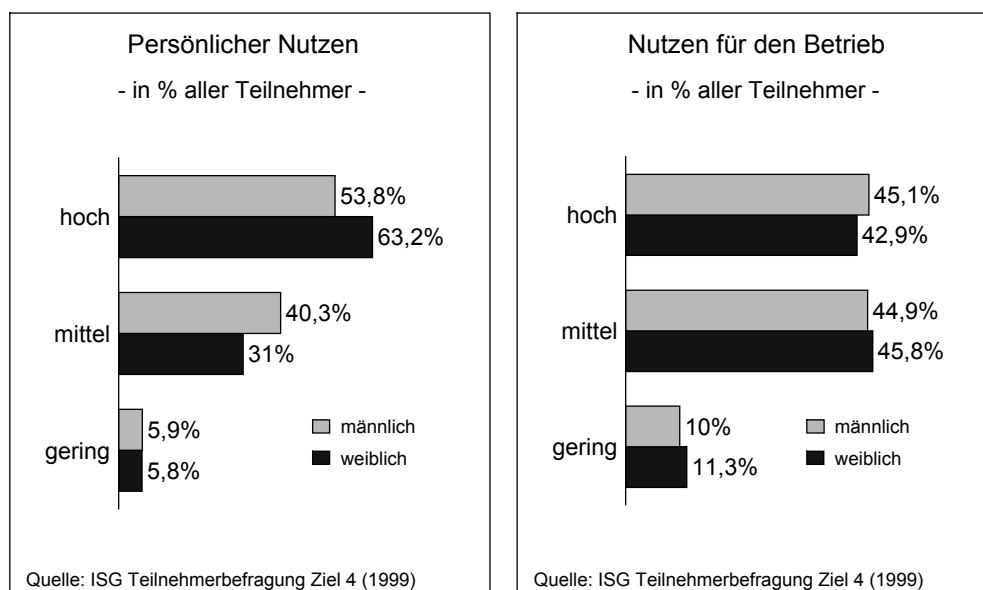
2.5 Nutzeneinschätzung weiblicher und männlicher Teilnehmer

Weibliche und männliche Teilnehmer beurteilen den Gesamtnutzen der Ziel 4-Projekte ähnlich – und zwar sehr positiv. Unter den Qualifizierungsteilnehmer/innen bestätigten jeweils rd. 94 % der Männer und der Frauen, dass ihr *persönlicher* Nutzen „hoch“ oder zumindest „mittel[groß]“ sei (siehe Abb. II). Das Urteil, das die Teilnehmerinnen abgeben, fällt noch günstiger aus: Unter den 94 % der Teilnehmer/innen, die von einem hohen oder mittleren Nutzen sprechen (s. o.) sind es die Frauen, die weitaus häufiger als Männer die Bestnote „hoher Nutzen“ vergeben. 63 % aller Frauen aber nur 54 % aller Männer sprechen von einem „hohen“ persönlichen Nutzen. Das heißt rd. 2/3 aller involvierten Frauen haben in hohem Maß persönlich von der Ziel 4-Teilnahme profitiert.

Zusätzlich wurde der betriebliche Nutzen, den die Teilnehmer/innen mit den Projekten verbinden, erfragt (siehe Abb. II). Rund 90 % aller Teilnehmer/innen schätzen den Nutzen für ihren Betrieb als „hoch“ oder „mittel“ ein – wiederum ein sehr zufriedenstellendes Ergebnis. In diesem Falle sind jedoch die Bewertungen der weiblichen und männlichen Teilnehmer/innen sehr viel ausgeglichener – wobei hier die (leicht) besseren Bewertungen von den Männern stammen.

Abbildung II

Nutzen von Ziel 4 für weibliche und männliche Teilnehmer/-innen insgesamt



3. Ziel 4-Bundesprogramm

– Programmteil Coaching von Existenzgründern

3.1 Einordnung des ESF-geförderten Coachings in die Arbeitsmarktpolitik

Die begleitende Beratung (Coaching) von Existenzgründern in der ersten Phase nach Aufnahme der Geschäftstätigkeit stellt einen viel versprechenden Ansatz zur Erhöhung der Überlebensquote junger Unternehmen dar. Mit dem Überbrückungsgeld nach § 57 SGB III (vormals § 55a AFG) verfügt die Bundesanstalt für Arbeit zwar bereits seit 1986 über ein Instrument, das Arbeitsmarktpolitik und Existenzgründungsgeschehen miteinander verbindet. Auf die Gründungsvorbereitung bzw. begleitende Beratungsmaßnahmen gerichtete Unterstützungsleistungen blieben der aktiven Arbeitsmarktpolitik – bis auf modellhafte Erprobungsmaßnahmen – aber zunächst vorenthalten. Der Bund hat dieses Thema im Rahmen seiner ESF-Interventionen aufgegriffen und fördert über das ESF-BA-Programm (früher AFG-Plus) Existenzgründerseminare und seit 1998 Coaching von Existenzgründern. Für das Gebiet der alten Bundesrepublik besteht eine „Arbeitsteilung“ zwischen den ESF-Zielen. Während die Existenzgründerseminare im Vorfeld einer Gründung dem Ziel 3 der Strukturfonds zuzurechnen sind, fällt das Coaching für Existenzgründer nach Aufnahme der selbstständigen Tätigkeit unter Ziel 4. In den neuen Ländern hingegen werden beide Maßnahmeteile aus Ziel 1 gefördert.

Der Bundesanstalt für Arbeit stehen aufeinander aufbauende Instrumente zur arbeitsmarktpolitisch motivierten Unterstützung des Gründungsgeschehens zur Verfügung: Im Sinne einer durchgehenden Förderkette können arbeitslose Existenzgründer im Vorfeld der Gründung durch Seminare und während bzw. in der ersten Zeit nach der Gründung durch Überbrückungsgeld und begleitende Beratung (Coaching) unterstützt werden.

Neben der aus Mitteln des ESF mitfinanzierten Existenzgründungsförderung stehen auf Bundesebene weitere Förderinstrumente zur Unterstützung von Arbeitslosen, die sich selbstständig machen wollen bzw. den Schritt in die Selbstständigkeit bereits getan haben, zur Verfügung. Aus dem Bereich der Arbeitsmarktpolitik⁵⁰ sind dies die Freie Förderung nach § 10 SGB III, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und das Programm „Erprobung zusätzlicher Wege in der Arbeitsmarktpolitik“. Die auf den ersten Blick vorhandene Konkurrenzsituation zwischen den Instrumenten löst sich bei näherem Hinsehen jedoch auf:

- Freie Förderung: Hier setzt die Arbeitsverwaltung andere Schwerpunkte und fördert vor allem Personen, die keinen Anspruch auf Überbrückungsgeld

haben und deshalb nicht über das ESF-BA-Programm gecoacht werden können.

- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen haben förderpolitisch grundsätzlich einen anderen Hintergrund. Mit ihnen werden im Zusammenhang mit Coaching nicht die Existenzgründer, sondern die Berater und Betreuer gefördert.
- Das Programm „Zusätzliche Wege“ hat experimentellen Charakter, mit dem neben verschiedenen Formen von Coaching ein breites Spektrum arbeitsmarktpolitischer Ansätze erprobt wird. Aufgrund dieser Programmanlage kommt es für den breiten, flächendeckenden Einsatz für nur ein Instrument nicht infrage.

Die meisten Coaching-Maßnahmen, knapp 800, wurden mittels des ESF-BA-Programms (Ziele 1 und 4) gefördert, weitere gut 400 auf Basis der Freien Förderung. In den alten Ländern dominiert die Freie Förderung mit rd. 380 Förderfällen, während auf das ESF-BA-Programm (Ziel 4) rd. 290 entfallen. ABM und Neue/Zusätzliche Wege spielen mengenmäßig eine untergeordnete Rolle. Diese von den Arbeitsämtern mitgeteilten Zahlen unterschätzen vermutlich den tatsächlichen Umfang der Coaching-Fälle, sodass das neue Instrument in kurzer Zeit recht große Verbreitung gefunden hat.

3.2 Strukturmerkmale der gecoachten Existenzgründer

Entsprechend der Förderphilosophie der arbeitsmarktpolitischen Programme zur Unterstützung von Existenzgründungen ist mit rd. 90 % der Befragten der überwiegende Teil der Gründer vor Aufnahme der selbstständigen Tätigkeit arbeitslos gewesen, wobei die Arbeitslosigkeit durchschnittlich knapp 11 Monate dauerte. Der Anteil der zuvor Arbeitslosen ist in den neuen Ländern mit rd. 95 % etwas höher als in den alten Bundesländern (87 %). Die übrigen Existenzgründer standen zu 5 % in einem Beschäftigungsverhältnis, weitere 3 % befanden sich in einer Arbeitsbeschaffungs- bzw. Qualifizierungsmaßnahme und 1 % gibt an, selbstständig gewesen zu sein.

Die Altersstruktur der Geförderten zeigt mit rd. 21 % einen erfreulich hohen Anteil von Personen, die 50 Jahre und älter sind. Angesichts der erheblichen Probleme dieser Altersgruppe aus der Arbeitslosigkeit in ein Beschäftigungsverhältnis zu wechseln, scheint eine selbstständige Tätigkeit auch für diese Gruppe eine ernsthafte Alternative zur Erwerbslosigkeit darzustellen. Den größten Anteil an den Existenzgründern stellen die 30- bis 39-jährigen mit rd. 38 %, gefolgt von den 40- bis 49-jährigen mit 32 %. Lediglich 8 % der gecoachten Existenzgründer sind unter 30 Jahre alt.

Nur eine verschwindend kleine Minderheit (2 %) der Gründer hat keine abgeschlossene Berufsausbildung. Am häufigsten verfügen sie über eine Ausbildung in einem anerkannten Lehrberuf (45 %) oder über ein abgeschlossenes Fachhochschul- oder Hochschulstudium

⁵⁰ Fördermöglichkeiten aus anderen Bereichen, wie der Wirtschafts- und Technologiepolitik, bleiben hier außen vor.

(39 %). Dabei ist in den neuen Ländern der Anteil der Existenzgründer mit einer Berufsausbildung mit 49 % höher als im Westen der Bundesrepublik, während in den alten Bundesländern der Anteil der akademisch Gebildeten mit 44 % höher ist.

Die restlichen Existenzgründer haben eine Meister- oder Technikerausbildung (12 %) oder eine Fachschule (14 %) absolviert. Insgesamt gesehen verfügen die Gründer über ein hohes Qualifikationsniveau. Bestätigt wird dies durch einen Vergleich mit der Qualifikationsstruktur aller Existenzgründer. Der Anteil der Selbstständigen mit Meister- bzw. Technikerausbildung oder einer vergleichbaren Fachschulausbildung an allen Existenzgründern beträgt 26 %⁵¹ und ist damit identisch mit der hier untersuchten Gruppe gecoachter Existenzgründer (26 %). Der Akademikeranteil liegt mit 39 % sogar über dem Bundesdurchschnitt von 29 %. Hinsichtlich des formalen Qualifikationsniveaus ist die Ausgangslage arbeitsloser Gründungswilliger nicht ungünstiger als der Durchschnitt.

3.3 Frauen als Coaching-Teilnehmerinnen

Der durchschnittliche Frauenanteil in allen Existenzgründer-Coachingprogrammen (ESF-BA Programm [Ziel 4],

⁵¹ Untersuchung von Infratest-Burke, zitiert nach Friedrich, W. et al.: Abbau bürokratischer Hemmnisse bei Existenzgründungen und Übernahmen, Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Kerpen 2000, S. 91.

Freie Förderung, ABM, Neue/Zusätzliche Wege) liegt bei 30 %. Demgegenüber wurde im Ziel 4-Bundesprogramm zum Existenzgründer-Coaching – in den alten wie auch in den neuen Bundesländern – ein Wert von 35 % erreicht, der damit merklich über dem Durchschnitt liegt. Ein Vergleich mit dem gesamten Existenzgründungsgeschehen ist aufgrund der Lücken in der statistischen Erfassung nur eingeschränkt möglich. Der Anteil der weiblichen Existenzgründer wird mit rd. einem Drittel angegeben,⁵² so dass in den ESF-geförderten Coaching-Angeboten die Gründerinnen leicht überrepräsentiert sind.

3.4 Beurteilung der Coaching-Angebote durch die Teilnehmerinnen und Teilnehmer

Seitens der Teilnehmer/innen wird das Coaching insgesamt positiv bewertet. Besonders positiv äußern sich die befragten Existenzgründer über die Coacher bezüglich deren Einsatzbereitschaft, Einfühlungsvermögen und Erreichbarkeit sowie der Sorgfalt mit der die Beratung/Betreuung betrieben wird. Weiterhin werden die Möglichkeit der individuellen Terminbestimmung und die Frage der Themenauswahl gelobt. Etwas schlechter, aber immer noch im positiven Bereich, schneiden die Aspekte des mit dem Coaching verbundenen Zeitaufwandes, die Transparenz und die Vorabinformationen zum Coachingangebot sowie die Hilfestellung bei Behördengängen ab.

⁵² Bauma, H.: Jeder dritte Gründer ist eine Frau. In Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste, 41/1999, S. 3539.

V. Inhalte und Berücksichtigung von Chancengleichheit in der Gemeinschaftsinitiative ADAPT

1. Die Gemeinschaftsinitiative ADAPT zur Erleichterung des Strukturwandels

Der wirtschaftliche und soziale Strukturwandel hat durch verschiedene Phänomene, die üblicherweise unter dem Terminus „Globalisierung“ zusammengefasst werden, eine enorme Beschleunigung erfahren. Die Liberalisierung der Güter- und Kapitalmärkte, technologischer Fortschritt, verbesserte Transport-, Informations- und Kommunikationssysteme aber auch die Erleichterung von Direktinvestitionen in anderen Ländern setzen einen Wandlungsprozess in Gang, der speziell die exportorientierte Bundesrepublik mit neuen Herausforderungen, neuen Chancen, aber auch erheblichen Risiken konfrontiert. In der herausziehenden Informations- und Wissensgesellschaft wird der Produktionsfaktor „Qualifikation“ zu einer entscheidenden Stellgröße. Volkswirtschaften, die mit hohem Tempo neue Berufsbilder, aktuelle Weiterbildungsangebote und effizientere Bildungsmethoden entwickeln, unterstützen damit die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen und die Sicherung bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen.

Mit der Gemeinschaftsinitiative ADAPT hat die Europäische Union im Europäischen Sozialfonds ein Förderinstrument geschaffen, das durch innovative Projekte dazu beitragen soll, dass Methoden, Strukturen und Inhalte der Aus- und Weiterbildung schneller und besser an veränderte Bedarfsstrukturen angepasst werden. Beschäftigte aller Hierarchie- und Qualifikationsstufen sollen von den innovativen Bildungs- und Beratungsangeboten der Gemeinschaftsinitiative ADAPT durch eine gesteigerte „Beschäftigungsfähigkeit“ profitieren – und zwar so, dass gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe, in denen sie tätig sind, gesteigert wird. ADAPT richtet sich vorrangig an kleine und mittelständische Betriebe (KMU), die sich als Hoffnungsträger bei der Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen erwiesen haben. Neuartig ist die „Doppelstrategie“ von ADAPT (und auch von Ziel 4 des ESF), die Angebote zur integrierten Modernisierung von Betrieben mit v. a. qualifikatorischer Unterstützung für deren Beschäftigte verbindet.

Anders als bei traditionellen „Zielgruppenprogrammen“, die qualifikatorische Angebote nur für benachteiligte bzw. arbeitslose Personen vorsehen, setzt ADAPT (wie

Ziel 4) präventiv bei den Beschäftigten an. Unternehmen mit gut qualifizierten Mitarbeiter/innen und anpassungsfähiger Organisationsstruktur, so die Philosophie von ADAPT, bestehen im internationalen Standortwettbewerb und sichern bzw. schaffen dauerhaft neue Arbeitsplätze. Wie alle aus den Europäischen Strukturfonds geförderten Programme leistet ADAPT einen Beitrag zur Verwirklichung der Chancengleichheit von Frauen und Männern – z. B. durch die Schaffung betriebsnaher Qualifikations- und Beratungsangebote oder die Erschließung neuer zukunftsträchtiger Berufsbereiche für Frauen. Im Unterschied zu Ziel 4, dem korrespondierenden „Regelförderprogramm“ im ESF, stellt ADAPT höhere Ansprüche an die Innovativität der Projekte, eröffnet größere Spielräume zum Erproben neuer Ansätze und verpflichtet die Projektträger zur Kooperation mit ADAPT-Projekten in anderen europäischen Mitgliedsstaaten. Hiervon werden weitere Impulse zur Erneuerung der Bildungssysteme und zur Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten erhofft.

2. Unternehmens- und Teilnehmer- bzw. Teilnehmerinnenreichweite

Die Unternehmens- und Teilnehme- bzw. Teilnehmerinnenreichweite der ADAPT-Projekte stellt sich wie folgt dar. An den rd. 200 Projekten der 1. Förderphase waren rd. 3 600 Unternehmen beteiligt (siehe Tab. 1). Von ihren ursprünglichen Planungen (4 600 Unternehmen) mussten die Projektträger mithin merkliche Abstriche machen. Demgegenüber ist bei den Teilnehmer/innenzahlen sogar eine Steigerung (gegenüber den Plandaten der Projektträger) zu verzeichnen.

In die 2. Förderphase werden insgesamt rd. 12 000 Betriebe und 45 000 bis 50 000 Teilnehmer/innen involviert gewesen sein, wobei sich im Wesentlichen die Struktur der alten Projekte zeigt. Etwa 87 % aller neuen Projekte werden mit Unternehmensbeteiligung durchgeführt (1. Förderphase: 89 %). Die in der 2. Förderphase deutlich höhere Unternehmensbeteiligung resultiert u. a. aus den Anstrengungen der Fondsverwalter, die – aufbauend auf den Erfahrungen der ersten Projektrunde – mehr Augenmerk auf eine unternehmensorientierte Projektkonzeption richteten, die sich als Garant für eine bedarfsgerechte Gestaltung der Projekte bewährt hat.

Tabelle 1

Zahl beteiligter Unternehmen und Mitarbeiter/innen (1./2. Förderphase)

	1. Förderphase	2. Förderphase	Gesamte Förderperiode
Anzahl beteiligter Unternehmen	rd. 3 600	rd. 12 000	rd. 15 600
Anzahl beteiligter Mitarbeiter/innen	rd. 26 000	45 000–50 000	71 000–76 000
Zahl der Projekte	rd. 200	rd. 455	rd. 655

Quelle: ISG ADAPT-Trägerbefragungen 1997 und 1998/99

3. KMU-Einbindung

Die Einbindung von Klein- und Mittelbetrieben ist als sehr gut zu bezeichnen. Insgesamt konnten 88 % der involvierten Betriebe als Klein- und Mittelunternehmen (KMU) bezeichnet werden, d. h. sie beschäftigten lt. der Definition der Europäischen Union maximal 250 Mitarbeiter/innen. Insbesondere Kleinbetriebe mit bis zu 20 Mitarbeiter/innen wurden in der 1. Programmphase in hohem Maße erreicht. Ihr Anteil an allen involvierten „ADAPT-Unternehmen“ betrug 39 %. Insgesamt ist im Projektverlauf eine zugespitzte Konzentration auf „KMU im engeren Sinne“ zu verzeichnen, sodass der programmatische Anspruch eines starken KMU-Bezuges in vollem Umfange eingelöst wurde.

4. Branchenausrichtung der Projekte

Die bereits in der 1. Förderrunde erfreulich breite Branchenstreuung der ADAPT-Projekte hat sich in den Projekten der 2. Förderphase noch erhöht (siehe Abb. III).

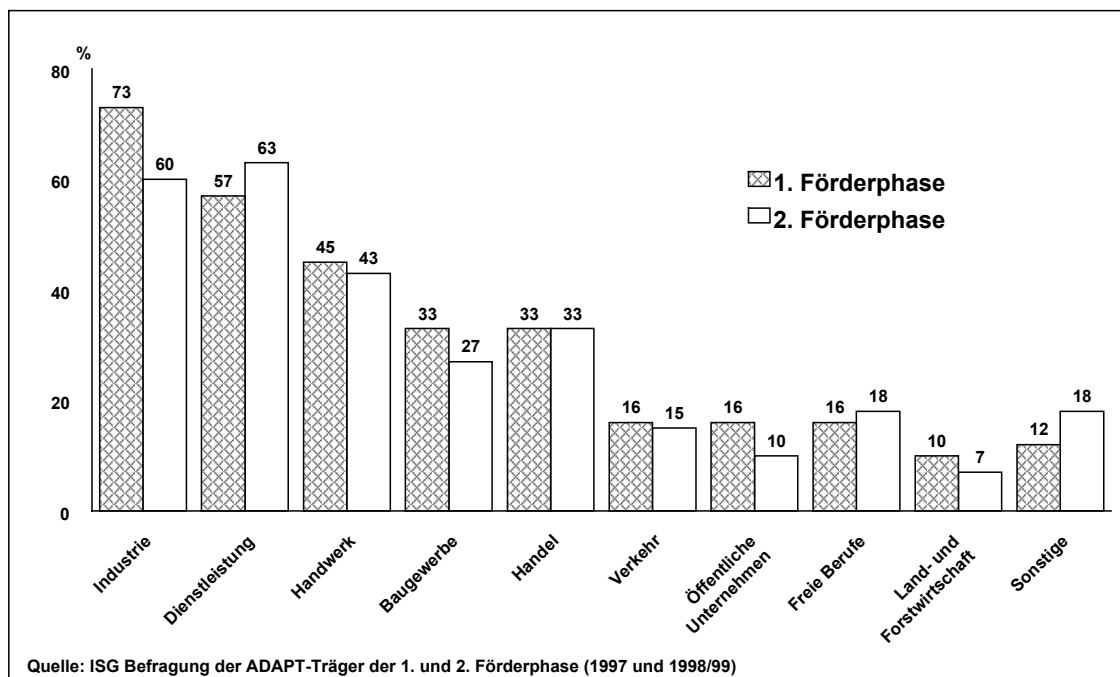
Während in den alten Projekten die Industrie (73 % der Projekte) mit jeweils deutlichem Abstand vom Dienstleistungssektor (57 %) und dem Handwerk (45 %) – beides sind Domänen der KMU – gefolgt wurde,⁵³ sind die neuen Projekte an erster Stelle auf den Dienstleistungsbereich ausgerichtet (63 %). Der Trend zur Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft ist v. a. von den Projektträgern, die ADAPT-BIS-Themen⁵⁴ besetzen, aufgenommen worden. Die breite Branchenstreuung der ADAPT-Projekte sowie ihr starkes Eingehen auf zukunftssträchtige und expandierende Branchen werden dem innovativen Anspruch der Gemeinschaftsinitiative gerecht. Dies gilt insbesondere in der 2. Förderphase. An Gewicht verloren hat der industrielle Bereich, der nur von 60 % der neuen Projekte (1. Förderphase: 73 %) angesprochen wird.

⁵³ Mehrfachnennungen waren zugelassen. Die meisten Projekte waren gleichzeitig auf mehrere Branchen ausgerichtet.

⁵⁴ ADAPT-BIS ist ein Unterprogramm der Gemeinschaftsinitiative ADAPT, das verschiedenste Aktivitäten zur Vorbereitung auf die Informations- und Wissensgesellschaft beinhaltet (u. a. Qualifizierung in IuK-Technologien, Telearbeit, Telelernen, Internet-Nutzung durch Betriebe (z. B. Marketing), Nutzung der Telematik etc.).

Abbildung III

**Branchenschwerpunkte der ADAPT-Projekte
der 1. und 2. Förderphase – in % –**



5. Teilnehmerinnen- bzw. Teilnehmerstruktur

5.1 Ausgeübte berufliche Funktion

Bei der Entwicklung und Erprobung neuer Konzepte der beruflichen Weiterbildung, die der Idealvorstellung betriebsnaher, integrierter Qualifizierungs- und Beratungskonzepte nahe kommen, führt kein Weg an der Leitungs- und Managementebene der Betriebe vorbei. Die Leitungsebene der Betriebe muss verstärkt angesprochen und in die Projekte integriert werden. Dies spiegelt sich auch in der Teilnehmer/innenstruktur der ADAPT-Projekte wider. Fach- und Führungskräfte bilden in beiden Förderphasen die bedeutendsten Teilnehmer/innengruppen der Projekte. Führungskräfte und Manager (rd. 20 % aller Teilnehmer/innen) stellen nach den kaufmännischen Fachkräften (1. Förderphase 21 % / 2. Förderphase 27 %) die zweitgrößte Teilnehmer/innengruppe, werden allerdings dicht gefolgt von den gewerblich-technischen Fachkräften (18 % bzw. 17 %). Hinzu kommen im Bereich der Führungsebene die Unternehmer/Betriebsinhaber⁵⁵ (7 % bzw. 6 %). Auf Meister und Vorarbeiter entfallen in der industriegeprägten 1. Förderphase noch 13 %. In der stärker auf den Dienstleistungssektor orientierten 2. Förderphase sinkt ihr Anteil bis auf 6 % ab. ADAPT stellt sich als ein Programm dar, das die Unternehmen im op-down-Ansatz, d. h. ausgehend von der Geschäftsführungs- und Managementebene verändert. Angesichts des Stellenwerts, den die Verbesserung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit in der Programmatik der Gemeinschaftsinitiative ADAPT besitzt, ist die Fokussierung der ADAPT-Projekte auf die Leitungsebene der Unternehmen durchaus als programmkonform zu bewerten.

5.2 Frauen und Männer als Projektteilnehmerinnen bzw. Projektteilnehmer

Im gesamten Förderzeitraum betrug der durchschnittliche Frauenanteil unter den Projektteilnehmern 41,0 %, sodass von einer sehr guten Beteiligung weiblicher Erwerbstätiger gesprochen werden kann. Zum Vergleich: Bei den bundesdeutschen Erwerbspersonen insgesamt betrug der Frauenanteil 43,5 %.

In der 1. Förderphase, die noch durch die Dominanz des industriellen Sektors geprägt war, stammten 44 % aller Teilnehmer/innen aus dem traditionell männerdominierten Verarbeitenden Gewerbe. Die Folge war ein relativ niedriger Frauenanteil (36,5 %). In der 2. Förderphase hat sich das Bild grundlegend verändert. Der Dienstleistungssektor rückte an die erste Stelle und der Anteil der Teilnehmer/innen, die aus der Industrie stammten, reduzierte sich auf 32 %. Als Konsequenz stieg der Frauenanteil unter den ADAPT-Teilnehmer/

innen bis auf 47,5 % an, wodurch Frauen in der 2. Förderphase gegenüber der Gesamtheit der deutschen Erwerbspersonen leicht überrepräsentiert sind.

6. Nutzen der Projekte aus Sicht der Unternehmen und Teilnehmerinnen bzw. Teilnehmer

6.1 Nutzen aus Sicht der Unternehmen

Gefragt nach den durch ADAPT bewirkten Verbesserungen gab mehr als die Hälfte der befragten Betriebe an, dass das Projekt „dem Betrieb konkret weitergeholfen“ habe (51 %: „trifft voll zu“), weitere 40 % bestätigten, dass dies zumindest teilweise der Fall war. Demnach kann davon ausgegangen werden, dass 90 % der Unternehmen mehr oder minder stark von den Projekten profitiert haben. Der Innovationsgrad der Projekte wurde noch deutlich besser beurteilt. Rund 60 % der Betriebe gaben an, dass sie die Angebote des ADAPT-Projektes in vollem Umfang als innovativ einschätzten, weitere 26 % stimmten dieser Aussage zumindest teilweise zu.

Im Vergleich mit anderen den Betrieben bekannten Weiterbildungsangeboten erhalten die ADAPT-Projekte gute Beurteilungen. Dass hierbei nur 4 % der Betriebe die ADAPT-Projekte als „schlechter“ beurteilten, sei nur am Rande vermerkt. Wichtiger ist die Feststellung, dass 40 % der Unternehmen das ADAPT-Projekt als „besser“ und 16 % der Befragten dieses als „viel besser“ erlebten. Summa summarum schneiden die ADAPT-Projekte also deutlich besser ab als sonstige Weiterbildungsangebote.

Ausgehend von den wichtigsten Zielen der Gemeinschaftsinitiative ADAPT wurden die Auswirkungen der ADAPT-Teilnahme auf die Unternehmen untersucht. Im Einzelnen wurde nach den Effekten in Bezug auf

- die Sicherung der betrieblichen Arbeitsplätze
- die Schaffung neuer Arbeitsplätze im Betrieb
- die Verbesserung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit

gefragt. Die größten Effekte waren im Hinblick auf die Verbesserung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit zu verzeichnen. 16 % der Betriebe teilten mit, dass sich die Wettbewerbsfähigkeit schon jetzt durch die ADAPT-Teilnahme „in großem Umfang“ verbessert habe. Weitere 53 % bestätigten, dass ein solcher Effekt zumindest „in geringem Umfang“ feststellbar ist.

Der vielleicht wichtigste Erfolg ist die Schaffung von Arbeitsplätzen – ein Effekt, der in 1 % der befragten Betriebe „in großem Umfang“ durch ADAPT ausgelöst wurde, „in geringem Umfang“ sogar in weiteren 28 % der Projekte. Das nahe liegendere Ziel der Sicherung von Arbeitsplätzen wurde in 8 % der Betriebe in „großem Umfang“ sowie in 43 % der Unternehmen in „geringerem Umfang“ erreicht. Aus arbeitsmarkt-

⁵⁵ Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wurde an dieser Stelle auf die gesonderte Nennung der weiblichen Form verzichtet.

politischer Sicht bleibt festzuhalten, dass in mehr als 9 % der befragten Unternehmen das Ziel der Schaffung oder der Sicherung von Arbeitsplätzen bereits in großem Umfang erreicht wurde – und zwar in erster Linie aufgrund der ADAPT-Teilnahme. Dieses Ergebnis übertrifft deutlich die Erwartungen.

6.2 Nutzen aus Sicht der Teilnehmer bzw. Teilnehmerinnen

Im Zuge einer Wiederholungsbefragung bei den Teilnehmer/innen der 1. Förderphase, wurde ex-post der persönliche Nutzen, den die Teilnehmer/innen mit den Projekten verbinden, erhoben. Mehr als 60 % aller Teilnehmer/innen bescheinigten den Projekten einen „großen“ oder „sehr großen“ Nutzen, wobei der Nutzen von Männern und Frauen nahezu identisch eingeschätzt wird (Männer 62,8 %; Frauen 63,7 %). Auffällig ist hierbei, dass Teilnehmerinnen häufiger das Urteil „sehr großer“ Nutzen vergaben. 24 % aller Frauen, aber nur 21 % aller Männer vergeben diese Bestnote.

6.3 Chancengleichheit in den ADAPT-Projekten

Chancengleichheit wurde von den ADAPT-Projektträgern vorwiegend als zentrale Querschnittsaufgabe begriffen. Der Blick auf die Projekte zeigt, dass in beiden Förderphasen nur wenige spezifische „Frauenprojekte“ aufgelegt wurden. Ihr Anteil dürfte unter 5 % liegen (Anteil geschätzt).

Zu nennen sind als spezifische „Frauenprojekte“ beispielsweise:

- die berufsbegleitende Qualifizierung und Kooperation von Handwerksfrauen, z. T. in Verbindung mit Telelearning und Teletutoring,
- spezifische Bildungsangebote für Frauen im Gaststättengewerbe,
- Unterstützungsangebote für Existenzgründerinnen,
- die Einführung flexibler Arbeitszeitmodelle in Betrieben, in denen Ingenieurinnen mit Kindern tätig sind; hierdurch sollen weibliche Fachkräfte im Betrieb gehalten und mittelfristig der Anteil weiblicher Führungskräfte gesteigert werden,
- die Qualifizierung von Frauen während der Erziehungszeit zur Erleichterung der Berufsrückkehr (z. B. mittels EDV-Kursen).

Eine stärkere Verknüpfung der beiden Förderziele „Chancengleichheit“ und „Wettbewerbsfähigkeit von KMU“ ließe sich beispielsweise durch die verstärkte Einführung flexibler Arbeitszeitmodelle in den Betrieben erreichen. Die zu erwartenden Effekte liegen vor allem in einer Steigerung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, einer erleichterten Berufsrückkehr von Frauen und Männern, sowie dem langfristigen Erhalt des Humankapitals qualifizierter Frauen für die Betriebe.

VI. Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Gemeinschaftsinitiative BESCHÄFTIGUNG

Die Gemeinschaftsinitiative BESCHÄFTIGUNG, die ursprünglich für den Zeitraum von 1994 bis 1999 geplant war, tatsächlich aber von 1995 bis 2000 durchgeführt wird, ist ein Programm zur Förderung der beruflichen Integration von am Arbeitsmarkt benachteiligten Gruppen. Die Initiative ist in vier Aktionsbereiche (NOW – Förderung der Eingliederung von Frauen in das Erwerbsleben, HORIZON – Förderung Behinderter, YOUTHSTART – Förderung der Eingliederung Jugendlicher in das Erwerbsleben, INTEGRA – Verbesserung des Zugangs sozial benachteiligter Gruppen sowie von Migranten und Migrantinnen zum Arbeitsmarkt) untergliedert. Davon zielt einer, der Aktionsbereich NOW, mit spezifischen Fördermaßnahmen auf die gleichberechtigte Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben ab. Von den insgesamt für dieses Programm zur Verfügung stehenden ESF-Fördermitteln in Höhe von 395,7 Millionen DM fließt rund ein Viertel (101,1 Millionen DM) diesem Aktionsbereich zu.

Von den in der Bundesrepublik Deutschland geförderten 663 Projekten der Gemeinschaftsinitiative BESCHÄFTIGUNG entfallen rund 30 % auf den Aktionsbereich NOW. Fast zwei Drittel der Projekte führen Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen durch, ein knappes Viertel unterstützt die Schaffung von Arbeitsplätzen oder die Gründung selbstständiger Existenzen, ein, der Rest verteilt sich auf Schulungsprojekte für Multiplikatoren/innen bzw. Beratungsprojekte.

Der Anteil von Frauen liegt in der Gemeinschaftsinitiative BESCHÄFTIGUNG bei fast 60 %. Allerdings ist der überproportionale Frauenanteil vorwiegend auf das Gewicht des Aktionsbereichs NOW zurückzuführen, in dem ausschließlich Frauen gefördert werden. In anderen Bereichen sind Frauen häufig unterrepräsentiert, was für die Zukunft die Bedeutung eines dualen Ansatzes zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern und im Sinne der Europäischen Beschäftigungsstrategie unterstreicht.

Von den insgesamt über 72 000 vorher überwiegend arbeitslosen Teilnehmern/innen, die durch die Gemeinschaftsinitiative BESCHÄFTIGUNG erreicht werden, nehmen über die Hälfte (51,5 %) an aktiven beruflichen Fördermaßnahmen und damit an Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit teil. Über ein Drittel wird in einem der Beratungsprojekte über individuelle Möglichkeiten und Wege zur (Re)Integration in den Arbeitsmarkt informiert. Eine indirekte Form der Förderung in Schulungen von Multiplikatoren/innen, an denen insgesamt 7 200 Ausbilder/innen, Sozialarbeiter/innen und Lehrer/innen teilnehmen.

In der Gemeinschaftsinitiative BESCHÄFTIGUNG wird eine Vielfalt von Maßnahmen, die auf die Vorausset-

zungen der jeweiligen Zielgruppen zugeschnitten sind, entwickelt und erprobt. So haben verschiedene Projekte des Aktionsbereichs NOW für ihre Teilnehmerinnen maßnahmebegleitend Kinderbetreuung organisiert, um ihnen die Teilnahme an beruflichen Qualifizierungen zu ermöglichen. Andere Projekte setzten auf Teilzeitqualifizierung und auf die Modularisierung von Ausbildungsgängen, um Frauen trotz familiärer Verpflichtungen neue Qualifizierungschancen zu eröffnen oder trotz Schwangerschaft den Abbruch einer begonnenen Maßnahme zu vermeiden. Einen Schwerpunkt bildete in der Gemeinschaftsinitiative BESCHÄFTIGUNG aber auch die Qualifizierung von Berufsrückkehrerinnen. Diese Frauen wurden häufig in zukunftsweisenden Berufsfeldern des Dienstleistungsbereichs qualifiziert und weisen überdurchschnittlich günstige Vermittlungsergebnisse in Beschäftigung auf. Relativ häufig wurden dabei modulare und zeitflexible Qualifizierungskonzepte eingesetzt. Teilweise konnten die Berufsrückkehrerinnen ihr berufliches Wissen auch per Telelearning aktualisieren.

Fast die Hälfte der NOW-Projekte hat neue IT-gestützte Lern- und Lehrmethoden entwickelt und/oder eingesetzt. Davon haben nicht nur Berufsrückkehrerinnen profitiert, sondern auch Bewohnerinnen von strukturschwachen Regionen (insbesondere in den neuen Bundesländern) mit geringer Dichte an Ausbildungseinrichtungen.

Häufig wurde die Verwertbarkeit der Qualifikationen auf dem ersten Arbeitsmarkt durch die gezielte Vermittlung von Zusatzqualifikationen gesteigert. Viele Projekte der Gemeinschaftsinitiative BESCHÄFTIGUNG haben durch die Kombination verschiedener Bausteine die Inhalte herkömmlicher Berufsbilder erweitert oder neue Qualifikationsprofile zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Frauen geschaffen. Es wurden neue Qualifikationsprofile sowohl in klassischen weiblichen Tätigkeitsfeldern im Gesundheits- und Pflegebereich (vorzugsweise für Migrantinnen) als auch in eher frauentypischen Bereichen wie z. B. im Transport- oder Sicherheitsgewerbe entwickelt. Durch die Kopplung von Qualifizierung und Beschäftigung wurden vor allem körperbehinderte Frauen auf Telearbeitsplätze vermittelt. Als generelles Ergebnis ist die häufige Kombination und die enge Verzahnung von Qualifizierungs- und angeschlossenen Vermittlungsaktivitäten in der Gemeinschaftsinitiative BESCHÄFTIGUNG hervorzuheben, mit der neue Standards auch für zukünftige Maßnahmen gesetzt worden sind.

In NOW haben sich zwei Fünftel der Projekte mit der Entwicklung von Qualifikationsprofilen für neue Beschäftigungsfelder befasst, ein weiteres Viertel hat Curricula zur Vermittlung neuer (Teil-)Qualifikationen ausgearbeitet. Dadurch sind neue Wege zur Verringerung der horizontalen Segregation erprobt worden, die – so zeigen es die Verbleibsergebnisse – auch zu positiven Beschäftigungseffekten geführt haben. Besonders erfolgreich erwiesen sich Modelle, die die Entwicklung

neuer Berufsprofile für Frauen an betriebliche Personalentwicklungsstrategien koppelten.

Vor allem in den strukturschwachen Regionen der neuen Bundesländer stellen Maßnahmen im Tourismusbereich einen Schwerpunkt der NOW-Projekte dar. Dabei werden Maßnahmen der Qualifizierung oftmals mit der Unterstützung von Existenzgründungen im Tourismusgewerbe verbunden. Im Ergebnis sind zwar vorwiegend Teilerwerbsexistenzen zustande gekommen, doch wurden damit zumindest Ansatzpunkte für eigenständige berufliche Tätigkeiten geschaffen, die es zudem erlauben, Familie und Erwerbstätigkeit miteinander zu vereinbaren.

Ein Viertel der NOW-Projekte hat Konzepte zur beruflichen Integration von Migrantinnen realisiert. Die Förderung ausländischer Frauen orientierte sich an den kulturellen und sprachlichen Ausgangsbedingungen der ausländischen Arbeitnehmerinnen und hat versucht, deren bi-kulturelle Kompetenzen für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt nutzbar zu machen. Gute Beispiele für die Erschließung neuer Beschäftigungsperspektiven durch Nutzung interkultureller Qualifikationen liefern NOW-Projekte, die im Pflege- und Medienbereich durchgeführt wurden. Die Adressaten dieser Projekte waren sowohl ausländische Frauen der zweiten und dritten Generation als auch Flüchtlinge und Aussiedlerinnen.

Einen deutlichen Schwerpunkt bilden in NOW Projekte zur Förderung von Existenzgründerinnen, die einen Anteil von fast einem Drittel an allen Projekten dieses Aktionsbereichs ausmachen. Während Anlaufstellen für potenzielle Existenzgründerinnen bislang vorwiegend in den Metropolen zu finden waren, sind im Rahmen von NOW auch neue Förderansätze und infrastrukturelle Voraussetzungen in ländlichen Räumen realisiert worden. Darüber hinaus waren die entwickelten Konzepte flexibel und zielgenau auf die individuellen Bedarfe von Existenzgründerinnen zugeschnitten. Mit den geförderten Ansätzen sind die spezifischen Probleme, die sich für Frauen bei der Existenzgründung stellen (z. B. Teilselbstständigkeit, gleitender Einstieg, nachhaltiges Wachstum usw.), durch Beratungs- und/oder Qualifizierungsprojekte aufgegriffen

worden. Interessanterweise sind Existenzgründungen von Frauen in der Gemeinschaftsinitiative BESCHÄFTIGUNG nicht nur aus reinen Existenzgründungsprojekten heraus erfolgt, sondern häufig auch im Anschluss an allgemeine berufliche Qualifizierungsmaßnahmen. Wie diese Projektbeispiele erfolgreich demonstrieren, können Fort- und Weiterbildungen in einzelnen Berufsfeldern (z. B. im IuK- oder Tourismusbereich) sowohl auf abhängige Beschäftigungen wie auf eine Existenzgründung vorbereiten.

Weitere Projekte der Gemeinschaftsinitiative BESCHÄFTIGUNG für Frauen waren speziell an Beschäftigte von KMU adressiert. Die meisten dieser Projekte führen Qualifizierungen im Bereich der neuen IuK-Technologien durch. Häufig nehmen Frauen mit relativ guter Vorbildung an diesen Maßnahmen teil, was zusammen mit der hohen Nachfrage nach IT-Fachkräften zu außerordentlich guten Vermittlungserfolgen geführt hat. Ein weiterer entscheidender Erfolgsfaktor ist die enge Abstimmung der Qualifizierungsinhalte mit den Qualifikationsbedarfen der Unternehmen im regionalen Umfeld sowie die Kombination herkömmlicher berufsbildender Inhalte mit IuK-Kompetenzen. Grundsätzlich zeigen die Erfahrungen der Gemeinschaftsinitiative BESCHÄFTIGUNG, dass Frauen unter entsprechenden Bedingungen am Erwerb von IT-Qualifikationen sehr interessiert sind und beim Vorhandensein entsprechender Qualifikationen auch über gute Beschäftigungsperspektiven in diesem Bereich verfügen.

Weibliche Führungskräfte sind eine weitere, wenn auch quantitativ nicht so bedeutende Zielgruppe des Aktionsbereichs NOW. Es wurden frauenspezifische Ansätze zur Personalentwicklung in Unternehmen, berufsbegleitende Qualifizierungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen für betriebliche Führungskräfte und Maßnahmen zur Förderung von arbeitslosen Frauen mit Führungserfahrung durchgeführt. Unter methodischen Aspekten fand die betriebliche Aufstiegsförderung hauptsächlich im Rahmen von Mentoring-Konzepten statt. Durch begleitende Maßnahmen zur Dissemination der Erfahrungen wurde für dieses Konzept sowohl in der allgemeinen Öffentlichkeit wie auch bei nicht beteiligten Unternehmen erhebliches Interesse geweckt.

VII. Gemeinschaftsinitiative BESCHÄFTIGUNG – Aktionsbereich NOW im Einzelnen

Der Aktionsbereich NOW – New Opportunities for Women – ist das einzige spezifische Frauenprogramm unter den Gemeinschaftsinitiativen. NOW ist ein strategisches Instrument zur Entwicklung konkreter Maßnahmen, um Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt zu erreichen. Die verstärkte Qualifizierung in zukunftsorientierten Berufen, die Erweiterung des beruflichen Spektrums, die Förderung des beruflichen Aufstiegs, die berufliche Selbstständigkeit und die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind wesentliche Schwerpunkte.

Die Zielgruppen, die der Aktionsbereich NOW anspricht, sind (langzeit-)arbeitslose Frauen, Berufsrückkehrerinnen, Existenzgründerinnen, alleinerziehende Frauen, Migrantinnen und junge Frauen ohne Berufsausbildung. Aber auch Multiplikatoren und Multiplikatorinnen (wie z. B. Personalverantwortliche, Ausbilder/innen, Frauenbeauftragte usw.) sollen angesprochen und für geeignete Maßnahmen für frauenspezifische Belange bei der Integration in den (ersten) Arbeitsmarkt sensibilisiert werden.

Rund 960 Millionen DM (das sind ca. 490,8 Millionen Euro) sind für den Durchführungszeitraum 1995 bis 2000 für NOW aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) europaweit bereitgestellt worden. Der deutsche NOW-Etat beläuft sich auf ca. 101 Millionen DM (51,6 Millionen Euro).

1 791 Projekte werden in Europa über die Gemeinschaftsinitiative BESCHÄFTIGUNG, Aktionsbereich NOW, im Zeitraum 1995–2000 gefördert. In Deutsch-

land arbeiten 194 NOW-Projekte auf Bundes- und Landesebene (Stand: Juli 2000).

Sie verteilen sich wie folgt auf die Bundesländer und den Bund (Tabelle).

Welchen Beitrag leisten die NOW-Projekte für Frauen?

Frauen und ihre Projekte haben eine bedeutende finanzielle Unterstützung durch die Gemeinschaftsinitiative Beschäftigung, Aktionsbereich NOW erfahren. Die EU fungiert hier als eine Art Katalysator, um der Ausgrenzung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt entgegenzuwirken. Die NOW-Projekte tragen dazu bei,

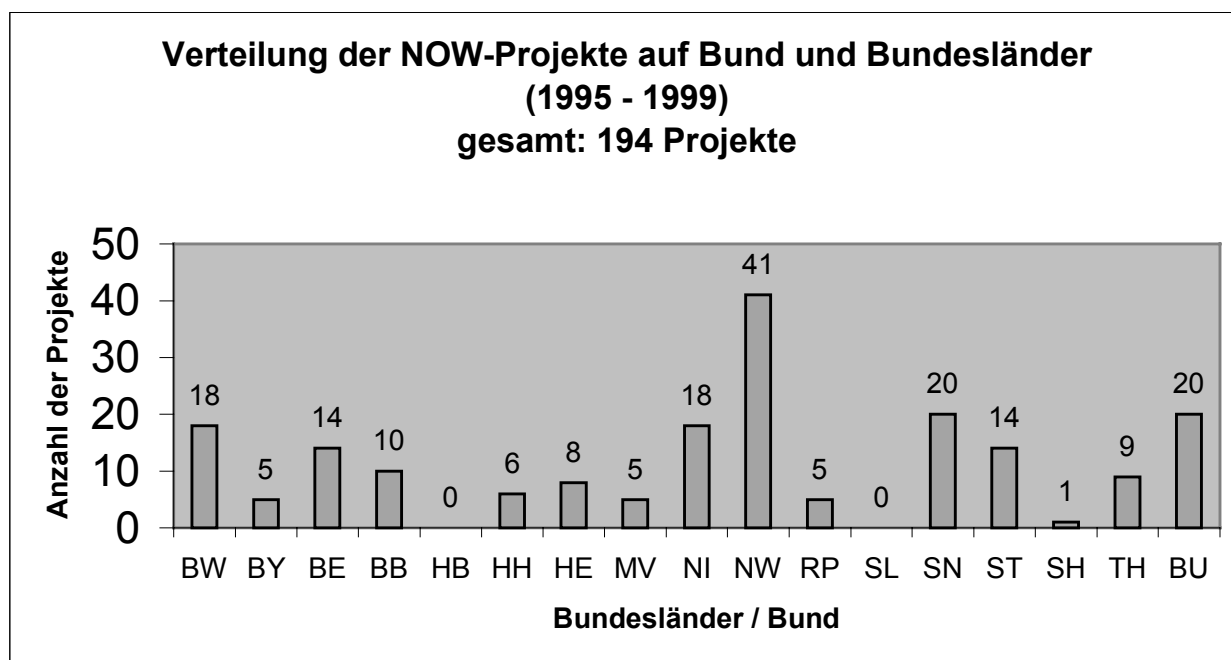
1. das berufliche Spektrum von Frauen zu erweitern und ihre Beteiligung an zukunftsorientierten Berufen zu stärken

Beispiele: Umwelt- oder ökologisch orientierte Berufe, Berufe im Bereich der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien, Berufe im Tourismus, dem Freizeit- oder Dienstleistungsbereich,

2. die berufliche Qualifizierung, den beruflichen Aufstieg und die berufliche Selbstständigkeit von Frauen sowie ausbildungsadäquate Beschäftigung zu fördern und dafür geeignete Strukturen zu schaffen

Beispiele: Anpassungsfortbildungen zur Aktualisierung und Vertiefung vorhandener Qualifikationen, Umschulungsmaßnahmen zum Erwerb neuer Qualifikationen, „Arbeiten und Lernen“-Maßnahmen, die (sozialversicherungspflichtige) Beschäftigung oder betriebliche Praktika mit Qualifizierung verbinden, Existenzgründung im ländlichen Raum, Frauen in Management und Führungspositionen, Umschulung in neue Berufe;

Tabelle



Quelle: Nationale Koordinierungsstelle Beschäftigung, efp – Europabüro für Projektbegleitung GmbH, Bonn.

3. die Bedingungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf (z. B. über Telearbeit) und die Wiedereingliederungschancen von Frauen nach der Familienphase zu verbessern,

Beispiele: Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologien für Telearbeit, Verbundqualifizierung während des Erziehungsurlaubes,

4. traditionelle Denkweisen und Verhaltensmuster in Frage zu stellen, die Akteure und Akteurinnen der Arbeitsmarktpolitik für eine Geschlechterperspektive in den Systemen der beruflichen Bildung und am Arbeitsmarkt zu sensibilisieren,

Beispiele: Informations- und Sensibilisierungsmaßnahmen für Personalverantwortliche, Frauenbeauftragte.

Wie ist der Verbleib der Teilnehmerinnen aus NOW-Projekten nach Ablauf der Projekte?

Hierzu liegen Daten der Projekte der 1. Förderrunde (1995–1997) vor. Die Projekte der 2. Förderrunde (1997–1999) laufen z. T. noch bis in das Jahr 2000 hinein, sodass sich dazu erst zu einem späteren Zeitpunkt Aussagen machen lassen.

Die FHVR/Forschungsstelle für Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Evaluation, Berlin, evaluiert die Gemeinschaftsinitiative BESCHÄFTIGUNG und ist zu folgenden Ergebnissen gekommen:

Unmittelbar nach Ende der Maßnahme betrug die Arbeitslosigkeit der Teilnehmerinnen im Aktionsbereich NOW 39,6 %. 42,5 % der Teilnehmerinnen gingen in eine Beschäftigung über. 6 Monate nach Projektende betrug die Arbeitslosigkeit nur noch 26,4 %; 54,8 % der Teilnehmerinnen fanden eine Beschäftigung.

Mehr als ein Drittel der Projekte der Gemeinschaftsinitiative BESCHÄFTIGUNG (in NOW 43,1 %) hat neue IT-gestützte Lern- und Lehrmethoden entwickelt und/oder eingesetzt. Zum Teil finden die Entwicklungsarbeiten in Zusammenarbeit mit Universitäten und Forschungseinrichtungen statt. Profitiert haben vom Einsatz der neuen Lernprogramme vor allem Berufsrückkehrerinnen, die auf diese Weise ihr berufliches Wissen aktualisieren konnten.

Viele Projekte der Gemeinschaftsinitiative BESCHÄFTIGUNG haben durch die Kombination verschiedener Bausteine die Inhalte herkömmlicher Berufsbilder erweitert oder neue Qualifikationsprofile zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit geschaffen. Im Ergebnis wurden traditionelle Berufsbilder vor allem im Bereich der Dienstleistungen aufgewertet und modernisiert, neue Berufsfelder – auch im IuK-Bereich – wurden erschlossen. Mit der Entwicklung und Vermittlung von beruflichen Qualifikationen für neue, zukunftsweisende Beschäftigungsfelder

Verbleibszahlen der Teilnehmerinnen NOW – gesamt (in Prozent)

	Ende der Projekte	nach 6 Monaten
in Ausbildung	5,1	5,0
In Beschäftigung (inkl. Existenzgründung)	42,5	54,8
Weitere Qualifizierung	7,1	8,3
Arbeitslos	39,6	26,4
Sonstiges	5,7	5,5

Quelle: Seyfried, E. u. a.: Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative BESCHÄFTIGUNG, Abschlussbericht zur ersten Förderperiode (1995–1997), FHVR/FBAE Berlin, November 1999

haben sich über ein Drittel der Projekte der Gemeinschaftsinitiative BESCHÄFTIGUNG befasst. Im Aktionsbereich NOW wurden neue Qualifikationsprofile sowohl in klassischen weiblichen Tätigkeitsfeldern im Gesundheits- und Pflegebereich (vorzugsweise für Migrantinnen) als auch in eher frauenuntypischen Bereichen wie z. B. im Transport- oder Sicherheitsgewerbe entwickelt. Damit sind nicht nur neue Beschäftigungsfelder in zukunftssträchtigen Bereichen erschlossen worden, sondern – wie die arbeitsmarktpolitischen Effekte der Maßnahmen belegen – auch die Beschäftigungsfähigkeit der Zielgruppen am Arbeitsmarkt erheblich verbessert worden.

Einen deutlichen Schwerpunkt bilden in NOW Projekte zur Förderung von Existenzgründerinnen, die einen Anteil von fast einem Drittel an allen Projekten dieses Aktionsbereichs ausmachen. Mit den geförderten Ansätzen sind die spezifischen Probleme, die sich für Frauen bei der Existenzgründung stellen (z. B. Teilselbstständigkeit, gleitender Einstieg, nachhaltiges Wachstum usw.), durch Beratungs- und/oder Qualifizierungsprojekte aufgegriffen worden. Während Anlaufstellen für potenzielle Existenzgründerinnen bislang vorwiegend in den Metropolen zu finden waren, sind im Rahmen von NOW auch neue Förderansätze und infrastrukturelle Voraussetzungen in ländlichen Räumen realisiert worden. Darüber hinaus waren die entwickelten Konzepte flexibel und zielgenau auf die individuellen Bedarfe von Existenzgründerinnen zugeschnitten.

Interessanterweise sind Existenzgründungen von Frauen in der Gemeinschaftsinitiative BESCHÄFTIGUNG nicht nur aus reinen Existenzgründungsprojekten heraus erfolgt, sondern häufig auch im Anschluss an allgemeine berufliche Qualifizierungsmaßnahmen. Wie diese Projektbeispiele erfolgreich demonstrieren, können Fort- und Weiterbildungen in einzelnen Berufsfeldern (z. B. im Informations- und Kommunikations- oder Tourismusbereich) sowohl auf abhängige Beschäftigungen als auch auf eine Existenzgründung vorbereiten.

Deutsche NOW-Projekte waren auch an der Entwicklung eines europäischen Modells für die Förderung der Existenzgründung von Frauen maßgeblich beteiligt. Als Ergebnis einer Arbeitsgruppe zum Thema auf europäischer Ebene veröffentlichte die Europäische Kommission inzwischen eine CD-ROM mit dem Titel „Bessere Chancen für Existenzgründerinnen“. Sie stellt erfolgreiche Konzepte und Projekte, Trainings- und Arbeitsmaterialien aus der Gemeinschaftsinitiative BESCHÄFTIGUNG, Aktionsbereich NOW vor.

Hinsichtlich einer stärkeren Beteiligung von Frauen an den IuK-Berufen zeigen die Erfahrungen der Gemeinschaftsinitiative BESCHÄFTIGUNG, dass Frauen unter entsprechenden Bedingungen am Erwerb von IT-Qualifikationen sehr interessiert sind und beim Vorhandensein entsprechender Qualifikationen auch über gute Beschäftigungsperspektiven in diesem Bereich verfügen.

Verschiedene Projekte des Aktionsbereichs NOW haben für ihre Teilnehmerinnen maßnahmebegleitend Kinderbetreuung organisiert, um ihnen die Teilnahme an beruflichen Qualifizierungen zu ermöglichen. Andere Projekte setzten auf Teilzeitqualifizierung und auf die Modularisierung von Ausbildungsgängen, um Frauen trotz familiärer Verpflichtungen neue Qualifizierungschancen zu eröffnen oder trotz Schwangerschaft den Abbruch einer begonnenen Maßnahme zu vermeiden. Einen Schwerpunkt bildete in NOW aber auch die Qualifizierung von Berufsrückkehrerinnen. Diese Personengruppe wurde häufig in zukunftsweisenden Berufsfeldern des Dienstleistungsbereichs qualifiziert und weist überdurchschnittlich günstige Vermittlungsergebnisse in Beschäftigung auf. Relativ häufig wurden dabei modulare und zeitflexible Qualifizierungskonzepte eingesetzt. Teilweise konnten die Berufsrückkehrerinnen ihr berufliches Wissen auch per Telelearning aktualisieren.

Vor allem in den strukturschwachen Regionen der neuen Bundesländer stellen Maßnahmen im Tourismusbereich einen Schwerpunkt der NOW-Projekte dar. Dabei werden Maßnahmen der Qualifizierung oftmals mit der Unterstützung von Existenzgründungen im Tourismusgewerbe

verbunden. Im Ergebnis sind zwar vorwiegend Teilerwerbsexistenzen zustande gekommen, doch wurden damit zumindest Ansatzpunkte für eigenständige berufliche Tätigkeiten geschaffen, die es zudem erlauben, Familie und Erwerbstätigkeit miteinander zu vereinbaren.

In NOW haben sich zwei Fünftel der Projekte mit der Entwicklung von Qualifikationsprofilen für neue Beschäftigungsfelder befasst, ein weiteres Viertel hat Curricula zur Vermittlung neuer (Teil-)Qualifikationen ausgearbeitet. Dadurch sind neue Wege zur Verringerung der horizontalen Segregation erprobt worden, die – so zeigen es die Verbleibsergebnisse – auch zu positiven Beschäftigungseffekten geführt haben. Besonders erfolgreich erwiesen sich Modelle, die die Entwicklung neuer Berufsprofile für Frauen an betriebliche Personalentwicklungsstrategien koppelten.

Ein Viertel der NOW-Projekte hat Konzepte zur beruflichen Integration von Migrantinnen realisiert. Häufig wurden dabei die interkulturellen Kompetenzen der Teilnehmerinnen als qualifikatorischer Vorteil nutzbar gemacht und parallel zur Qualifizierung auch Beschäftigungsperspektiven erschlossen. Die Adressaten dieser Projekte waren sowohl ausländische Frauen der zweiten und dritten Generation als auch Flüchtlinge und Aussiedlerinnen.

Weibliche Führungskräfte sind eine weitere, wenn auch quantitativ nicht so bedeutende Zielgruppe des Aktionsbereichs NOW. Es wurden frauenspezifische Ansätze zur Personalentwicklung in Unternehmen, berufsbegleitende Qualifizierungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen für betriebliche Führungskräfte und Maßnahmen zur Förderung von arbeitslosen Frauen mit Führungserfahrung durchgeführt. Unter methodischen Aspekten fand die betriebliche Aufstiegsförderung hauptsächlich im Rahmen von Mentoring-Konzepten statt. Durch begleitende Maßnahmen zur Dissemination der Erfahrungen wurde für dieses Konzept sowohl in der allgemeinen Öffentlichkeit wie auch bei nicht beteiligten Unternehmen erhebliches Interesse geweckt.

VIII. Inhalte und Berücksichtigung von Chancengleichheit in den regionalen Gemeinschaftsinitiativen

Weitere beschäftigungspolitische Impulse gingen von den insgesamt acht ESF-kofinanzierten regionalen Gemeinschaftsinitiativen aus. Umfang und Ausrichtung dieser Gemeinschaftsinitiativen sind sehr unterschiedlich.

Nach den Ergebnissen einer im Jahre zuvor durchgeführten Teilnehmer/innenbefragung ist die Gemeinschaftsinitiative KONVER (KONVER unterstützt die Umstrukturierung ehemaliger Militärstandorte. Mit KONVER werden die Beseitigung von Umweltschäden auf ehemaligen Militärgeländen, der Umbau von Kasernen für eine zivile Nutzung sowie die Qualifizierung und Weiterbildung von ehemals bei Streitkräften beschäftigten Personen unterstützt.) mit einem Teilnehmer/innenanteil von 30 %⁵⁶, die größte Gemeinschaftsinitiative. Ihr Ziel ist es, die wirtschaftliche Diversifizierung der Regionen zu unterstützen, die vom Niedergang des Rüstungssektors stark betroffen sind. Priorität hat dabei die Entwicklung einer neuen zukunftsorientierten Struktur von Industrie und Dienstleistung.

An zweiter Stelle folgt INTERREG (INTERREG widmet sich der Entwicklung von Grenzregionen in der Gemeinschaft. Die Initiative zielt darauf ab, die aus der Grenzlage entstandenen Probleme durch eine intensive grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu überwinden. Kooperationen auf dem Gebiet von Kunst und Kultur, Verwaltung und Handel, Landwirtschaft und Umwelt sowie dem Rettungswesen sollen der wirtschaftlichen und sozialen Isolation entgegenwirken) mit 20 % Teilnehmer/innenanteil. Sie soll den Grenzregionen helfen, durch Kooperation die Probleme zu bekämpfen, die sich aus ihrer peripheren Lage an den Binnen- und Außengrenzen der Europäischen Union ergeben. Die Mittel werden vor allem für die Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Technologie und Innovation, Qualifizierung und Arbeitsmarkt und räumliche Struktur verwandt.

RESIDER (RESIDER kommt der wirtschaftlichen Umstellung in den Eisen- und Stahlrevieren zugute. Gefördert werden die Ansiedlung neuer Wirtschaftszweige ebenso wie Beschäftigungsmaßnahmen und Projekte zur Verbesserung der Umwelt und der Infrastruktur.) – mit 18 % der Teilnehmer/innen fast ebenso groß – zielt darauf ab, die wirtschaftliche und soziale Umstellung der Eisen- und Stahlreviere in der Gemeinschaft zu unterstützen. Insbesondere werden Beschäftigungsmaßnahmen und Aktionen im Bereich der Umweltsanierung mitfinanziert. Neue wirtschaftliche Aktivitäten sollen

entwickelt werden, um die Abhängigkeit der Region vom Stahlsektor zu verringern.

Ganz ähnliche Ziele verfolgt die Gemeinschaftsinitiative RECHAR (RECHAR kann in Gebieten beantragt werden, die besonders hart vom Niedergang des Kohlebergbaus betroffen sind. Wie auch die Gemeinschaftsinitiativen RETEX, RESIDER und KONVER unterstützt RECHAR den industriellen Wandel und die Verbesserung der Arbeitsmarktsituation in Regionen, in denen traditionelle Industriezweige an Bedeutung verlieren.) (14 %), mit der sich die Europäische Union den speziellen Problemen der alten Kohlereviere annimmt.

RETEX (RETEX unterstützt die wirtschaftliche Diversifizierung der vom Textil- und Bekleidungssektor abhängigen Regionen und die Anpassung von Unternehmen aller Industriebereiche.), mit 8 % der Teilnehmer/innen eine der quantitativ geringeren regionalen Gemeinschaftsinitiativen, hilft den Regionen, die vom Niedergang des Textilsektors besonders betroffen sind.

Im Mittelpunkt der Gemeinschaftsinitiative URBAN (URBAN soll dazu beitragen, die Lebensqualität in städtischen Problemgebieten zu verbessern. Mit den Brüsseler Zuschüssen werden Anreize für wirtschaftliche Investitionen geschaffen, die Infrastruktur modernisiert und die Ausbildung und Qualifizierung benachteiligter Personengruppen unterstützt.) (3 %) stehen städtische Gebiete und Ballungsräume mit mehr als 100 000 Einwohnern, in denen viele Arbeitslose leben und wichtige soziale Institutionen fehlen oder nur mangelhaft ausgerüstet sind. Gefördert werden u.a. Projekte für Langzeitarbeitslose, Hilfen für Drogenabhängige, Frauenhäuser oder Freizeiteinrichtungen, die auf die jeweiligen lokalen Anforderungen zugeschnitten sind. Urban-Mittel erhalten in Deutschland die Städte Rostock, Berlin, Brandenburg, Magdeburg, Halle, Chemnitz, Erfurt, Duisburg, Bremen und Saarbrücken.

LEADER (LEADER erprobt innovative Strategien, die als Modell für die Entwicklung des ländlichen Raums dienen können. Ziel ist es, die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Landbevölkerung zu verbessern. Vom Umbau der Scheune in Ferienappartements über die Vermarktung regionaler Produkte bis hin zur Qualifizierung im Hotel- und Gaststättengewerbe reichen die Projekte.) (2 %) dient der Entwicklung des ländlichen Raumes in den Ziel 1- und Ziel 5b-Gebieten. Die Probleme dieser Gebiete liegen überwiegend im hohen Anteil landwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit, verbunden mit einem Rückgang der Beschäftigung und der Abwanderung gut ausgebildeter, meist junger Menschen.

Zielgruppen der regionalen Gemeinschaftsinitiativen waren zum einen erwerbstätige Personen (23 %), für die mit den Maßnahmen eine Arbeitsplatzstabilisierung erreicht werden sollte, zum anderen vor allem Arbeitslose (59 %) und sonstige nicht erwerbstätige Perso-

⁵⁶ Anteil an allen Teilnehmern der regionalen Gemeinschaftsinitiativen

nen (18 %), für die das Projektziel hauptsächlich in einer Beschäftigungsaufnahme nach Maßnahmeende lag. Die durchgeführten Maßnahmen lassen sich in fünf unterschiedliche Arten unterteilen (Teilnehmer/innenanteil in Klammern):

- Umschulung (8 %)
- Fortbildung (22 %)
- berufsbegleitende Fortbildung (17 %)
- (reine) Beschäftigungsmaßnahmen (21 %)
- Beschäftigungsmaßnahmen in Kombination mit Fortbildung (32 %).

Die durchschnittliche Dauer der Maßnahmen variierte stark nach Maßnahmeart, von rd. 8,5 Monaten bei der beruflichen Fortbildung bis zu rd. 22 Monaten bei Umschulungen. Die durchschnittliche Dauer über alle Maßnahmen hinweg betrug rd. 12 Monate.

Die Teilnehmer/innenbefragung ergibt für die regionalen Gemeinschaftsinitiativen einen Frauenanteil von 47 %. Allerdings sind bei den einzelnen Maßnahmearten geschlechtsspezifische Unterschiede auszumachen: Während an Umschulungen und berufsbegleitenden Qualifizierungen zu rund einem Drittel Frauen beteiligt waren, lag der Frauenanteil bei den Fortbildungen mit 60 % deutlich höher. Dies hat seine Ursache darin, dass verschiedene Fortbildungsprojekte speziell für Frauen eingerichtet wurden (z. B. Maßnahmen für Berufsrückkehrerinnen). Der Anteil der allein erziehenden Frauen unter den Teilnehmerinnen ist vergleichsweise hoch. Er beträgt über 20 %, bezogen auf alle Teilnehmerinnen, und etwa ein Drittel bezogen auf die (64 %) Teilnehmerinnen, die Kinder im eigenen Haushalt haben. Dies ist ein deutliches Indiz dafür, dass in den Projekten allein Erziehende in großem Umfang berücksichtigt wurden.

Anteil von Frauen und Männern in den Maßnahmearten

	Maßnahmearten der regionalen Gemeinschaftsinitiativen					
	Umschulung	Fortbildung	Berufsbegleitende Fortbildung	Beschäftigung	Beschäftigung mit Fortbildung	Insgesamt
Frauen	37 %	60 %	34 %	46 %	49 %	47 %
Männer	63 %	39 %	66 %	54 %	51 %	53 %
Insgesamt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Quelle: ISG Teilnehmerbefragung 2000

