

Studien der
ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik
Band 32

Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative ADAPT in Deutschland

- Endbericht -

Autoren
Werner Friedrich, Helmut Hägele, Peter Mathei

Untersuchung im Auftrag des
Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung

zusätzlich gefördert aus Mitteln des
Europäischen Sozialfonds

Köln 2001



WERNER FRIEDRICH et al.

Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative
ADAPT in Deutschland

- Endbericht -

Studien der
ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik
Band 32

ISSN 0931-4520

ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH
Barbarossaplatz 2 ● D 50674 Köln

Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative ADAPT in Deutschland

- Endbericht -

Werner Friedrich, Helmut Hägele, Peter Mathei

Köln 2001

Inhalt	Seite
Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen	I-IX
I. Einleitung ..	1
1. ADAPT als Antwort auf die Herausforderungen des strukturellen Wandels	1
2. Durchführung der Evaluierung.....	2
2.1 Ziele und Ansatz der Untersuchung	2
2.2 Eingesetzte Methoden und Durchführung der Untersuchung	5
2.3 Bisher erstellte Berichte und Aufbau des Endberichts	8
3. Kriterien und Indikatoren für die Bewertung des Programms.....	12
II. Die Herausforderungen des Strukturwandels für Unternehmen und für Beschäftigte.....	19
1. Rahmenbedingungen für die Gemeinschaftsinitiative	19
1.1 Strukturwandel und Globalisierung	19
1.2 Beschäftigungspolitische Bedeutung von KMU und Neugründungen.....	21
1.3 Potenziale einzelner Branchen.....	21
2. Die Bedeutung der Weiterbildung in der Wissensgesellschaft.....	22
2.1 Unternehmensentwicklung und Qualifizierung	22
2.2 Qualifikationsbedarf.....	24
2.3 Lernen am Arbeitsplatz und arbeitsplatznahes Lernen.....	25
3. Die Besonderheit von kleinen und mittleren Unternehmen	25
3.1 Organisationsstruktur kleiner und mittlerer Unternehmen.....	25
3.2 Personalpolitische Probleme in KMU	26
3.3 Weiterbildung in Klein- und Mittelbetrieben.....	27
III. Programmatischer Ansatz, konzeptionelle Umsetzung und Programmdurchführung	31
1. Programmphilosophie der Gemeinschaftsinitiative	31
2. Strategien und Verfahren der Programmdurchführung	33
2.1 Förderschwerpunkte und Mitteleinsatz.....	33
2.2 Aktivitätsbereiche der Projekte	38

3.	Durchführung der Gemeinschaftsinitiative.....	39
3.1	Umsetzungsstrukturen und Begleitsystem.....	39
3.2	Das Projektauswahl- und Bewilligungsverfahren	44
3.3	Kofinanzierung der Projekte	46
4.	Entstehungskontext der Projekte und Akquisition von Unternehmen und Beschäftigten	48
5.	Begleitung der Projekte durch Beiräte	52
IV.	Reichweite und inhaltliche Schwerpunkte von ADAPT	55
1.	Zahl der erreichten Unternehmen und Beschäftigten.....	55
2.	Zur Zielgruppe der Beschäftigten: Struktur der Teilnehmer	56
2.1	Die Zielgruppe der von Arbeitslosigkeit Bedrohten	56
2.2	Erwerbsstatus und berufliche Funktion der Teilnehmer	58
2.3	Weiterbildung von Un- und Angelernten	61
2.4	Die Förderung der Chancengleichheit der Geschlechter	63
3.	Strukturdaten zu den beteiligten Unternehmen	66
3.1	Struktur nach Wirtschaftszweigen und Branchen	66
3.2	Einbeziehung von Klein- und Mittelbetrieben	66
3.3	Unterstützung von Existenzgründern	68
4.	Inhaltliche und thematische Schwerpunkte	68
V.	Effekte bei beteiligten Unternehmen und Arbeitnehmern	77
1.	Erhöhung der Weiterbildungsbereitschaft und neue Formen der beruflichen Weiterbildung	77
1.1	Erhöhung der Weiterbildungsbereitschaft von Beschäftigten	77
1.2	Wirkung auf die Weiterbildungsbereitschaft der Betriebe	79
1.3	Neue Wege beruflicher Weiterbildung: Die Verknüpfung von Arbeiten und Lernen	80
2.	Arbeits- und Betriebsorganisation	84
2.1	Führung der Unternehmen und Management.....	84
2.2	Markt- und Kundenorientierung.....	86
2.3	Optimierung der Betriebs- und Arbeitsorganisation	87
3.	Anwendung von Technologien, insbesondere IuK-Technologien	91

4.	Qualifikation und Arbeitssituation der Beschäftigten	96
4.1	Verbesserung der Qualifikation und Nutzen für die Teilnehmer.....	96
4.2	Veränderung der individuellen beruflichen Situation.....	100
5.	Arbeitsmarkteffekte der GI ADAPT	105
6.	Internationale Aktivitäten in den Projekten und der Beteiligten	108
7.	Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit der Unternehmen	115
7.1	Unternehmensnetzwerke und -kooperationen	115
7.2	Effekte auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit.....	117
VI.	Effekte auf Netzwerke, Strukturen und Systeme.....	121
1.	Vernetzung von Akteuren	121
2.	Strukturelle Veränderungen, neue Methoden und Systeme	125
VII.	Zusammenfassende Bewertung von ADAPT.....	129
1.	Bewertung von Förderstrategie und Programmdurchführung	129
2.	Synergieeffekte zu anderen Förderinstrumenten	133
3.	Beitrag zur Beseitigung von Defiziten und Nachholbedarfen.....	136
3.1	Effekte in den Unternehmen.....	136
3.2	Effekte für die Arbeitnehmer.....	141
3.3	Arbeitsmarkteffekte.....	143
4.	Ergebnistransfer und Mainstreaming.....	143
4.1	Zielsetzungen des Ergebnistransfers	143
4.2	Transfer und Mainstreaming in der 1. Förderphase.....	144
4.3	Transfer und Mainstreaming in der 2. Förderphase.....	145
4.4	Verwertung und Verbreitung der Ergebnisse durch Träger ...	146
4.5	Vertikaler Transfer innerhalb der Politikebenen	148
5.	Allgemeine Effekte und Kosten-Nutzen-Bewertung	150
5.1	Generelle Wirkungen von ADAPT	150
5.2	Kosten-Nutzen-Relationen der geförderten Aktivitäten.....	153
5.3	Kosten der administrativen Umsetzung, Verwaltungsaufwand ...	157

Tabellenverzeichnis

Tabelle I-1:	Erhebungen und Datenbasis der ADAPT-Evaluierung	6
Tabelle I-2:	Zahl der befragten Experten	7
Tabelle I-3:	Merkmale und Kriterien zur Beurteilung der GI-ADAPT	16
Tabelle III-1:	Struktur der Projekte nach Aktivitätsbereichen	39
Tabelle III-2:	Anteil von originären Landesmitteln an der gesamten öffentlichen Kofinanzierung der Bundesländer	47
Tabelle III-3:	Entstehungskontext der ADAPT-Projekte	49
Tabelle III-4:	Probleme bei der Durchführung der Projekte - Vergleich ADAPT mit Ziel 4 -	50
Tabelle IV-1:	Zahl der Projekte, Unternehmen und Teilnehmer	55
Tabelle IV-2:	Weibliche und männliche Teilnehmer in der GI ADAPT	56
Tabelle IV-3:	Einschätzung der Sicherheit des Arbeitsplatzes	58
Tabelle IV-4:	Erwerbsstatus der Teilnehmer	59
Tabelle IV-5:	Beruflicher Abschluss von Frauen und Männern - ADAPT-Teilnehmer im Vergleich mit allen Erwerbspersonen -	64
Tabelle IV-6:	Beteiligte Unternehmen nach Größenklassen	67
Tabelle V-1:	Auswirkungen auf die zukünftige Weiterbildungsbe- reitschaft der Mitarbeiter (Unternehmensangaben) - ADAPT-Projekte und andere Weiterbildungsaktivitäten der Betriebe -	78
Tabelle V-2:	Persönlicher Nutzen der Teilnehmer nach Themen	97
Tabelle V-3:	Einbeziehung der Betriebe in internationale Projektaktivitäten	110
Tabelle V-4:	Einbezug der Teilnehmer in internationale Aktivitäten	112
Tabelle VI-1:	Anzahl der lokalen / regionalen Kooperations- partner	123
Tabelle VII-1:	Bewertungskriterien mit Indexpunkten für jeweiligen Anpassungsbedarf in Deutschland und entspre- chenden Lösungsbeitrag von ADAPT	130

Abbildungsverzeichnis

Abbildung II-1:	Zufriedenheit von Unternehmen mit Weiterbildung (in %)	29
Abbildung III-1:	Initiative für die Teilnahme am Projekt	52
Abbildung IV-1:	Ausgeübte berufliche Funktion der Teilnehmer	60
Abbildung IV-2:	Höchster beruflicher Abschluss der Teilnehmer im Vergleich mit allen Erwerbspersonen	61
Abbildung IV-3:	Repräsentation aller Erwerbspersonen durch die ADAPT-Teilnehmer (Männer und Frauen nach Berufsqualifikation – Verhältniszahlen)	65
Abbildung IV-4:	Branchenschwerpunkte der ADAPT-Projekte der 1. und 2. Förderphase (in %)	67
Abbildung IV-5:	Themen der Projekte (Teilnehmerangaben in %)	70
Abbildung IV-6:	Zentrale Projekthinhalte der 2. Phase (ost- und westdeutsche Teilnehmer in %)	73
Abbildung IV-7:	Bedarfe für die Förderung durch ADAPT	76
Abbildung V-1:	Weiterbildungsbereitschaft der Teilnehmer nach Berufsabschluss (Teilnehmerangaben in %)	79
Abbildung V-2:	Eingesetzte Formen der Weiterbildung (Vergleich ADAPT-Betriebe/IAB-Betriebspanel)	82
Abbildung V-3:	Zentrale Projekthinhalte – Managementthemen (2. Förderphase, Unternehmen in %)	85
Abbildung V-4:	Zentrale Projekthinhalte – Markt und Kunden (2. Förderphase, Unternehmen in %)	87
Abbildung V-5:	Zentrale Projekthinhalte – Arbeits-/Betriebs- organisation (2. Förderphase, Unternehmen in %)	89
Abbildung V-6:	Aktivitäten der Projekte im Bereich der IuK-Technologien (Anteil der Projekte in %)	92
Abbildung V-7:	Zentrale Projekthinhalte – Technologien (2. Förderphase, Unternehmen in %)	94
Abbildung V-8:	Erhöhung der Qualifikation einzelner Mitar- beitergruppen (Anteil der Unternehmen in %)	98

Abbildung V-9:	Auswirkungen auf Teilnehmer (1. Förderphase, Angaben in %)	101
Abbildung V-10:	Veränderungen der beruflichen Situation aufgrund der Projektteilnahme (Teilnehmerangaben in %)	102
Abbildung V-11:	Veränderung der beruflichen Situation durch ADAPT (Teilnehmer mit Berufs-/Hochschulausbildung, Angaben in %)	104
Abbildung V-12:	Das ADAPT-Projekt ist/war im Vergleich mit anderen beruflichen Weiterbildungsangeboten (Teilnehmerangaben in %)	105
Abbildung V-13:	Wie sicher schätzen Sie Ihren Arbeitsplatz ein? (Teilnehmerangaben in %)	107
Abbildung V-14:	Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen durch ADAPT (Angaben der Unternehmen in %)	108
Abbildung VI-1:	Anpassungsbedarfe bezüglich Verbesserung der Strukturen, Aus- und Weiterbildungssysteme und Kooperation	124
Abbildung VI-2:	Bedarfsdeckung im Bereich Strukturen und Systeme	127
Abbildung VII-1:	Einbeziehung von Unternehmen und Teilnehmern	133
Abbildung VII-2:	Verhältnis der GI ADAPT zu anderen Förderinstrumenten	135
Abbildung VII-3:	Auswirkungen von ADAPT auf Unternehmen (Anteil der Betriebe in %)	137
Abbildung VII-4:	Anpassungsbedarfe bei Unternehmen und Lösungsbeiträge von ADAPT	140
Abbildung VII-5:	Anpassungsbedarfe und Lösungsbeiträge von ADAPT	142
Abbildung VII-6:	Verwertung und Umsetzung der Ergebnisse (Anteil der Projekte in %)	147
Abbildung VII-7:	Allgemeine Effekte der GI ADAPT	152
Abbildung VII-8:	Kosten-Nutzen-Relation der GI-ADAPT	156

Abkürzungsverzeichnis

IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
BMA	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
CBT	Computer based Training
NU ADAPT	Nationale Unterstützungsstelle ADAPT
OP	Operationelles Programm
GI	Gemeinschaftsinitiative
ISG	Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik
KMU	Klein- und Mittelbetriebe
ESF	Europäischer Sozialfonds
MSP	Maßnahmeschwerpunkt
BIS	Building the Information Society
KVP	Kontinuierlicher Verbesserungsprozess
SGB	Sozialgesetzbuch

Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

1. Strategie und inhaltliche Ausrichtung

Mit der Gemeinschaftsinitiative ADAPT waren drei generelle Zielstellungen verbunden. Zum einen sollten Unternehmen und die dort Beschäftigten bei der Bewältigung des Strukturwandels unterstützt werden. Zum Zweiten sollte die berufliche Weiterbildung in Deutschland einschließlich ihrer Strukturen und Systeme weiterentwickelt und an die Herausforderungen der strukturellen Veränderungen angepasst werden. Und drittens sollten für „die von Arbeitslosigkeit Bedrohten“ als bislang vernachlässigte Gruppe arbeitsmarktpolitische Hilfen entwickelt und erprobt werden.

Die Programmwirkungen der Gemeinschaftsinitiative konnten allerdings nur qualitativer Art sein, da ADAPT mit rd. 40 Mio. EURO jährlich im Vergleich zu den Ausgaben für staatliche Arbeitsmarkt- und Qualifizierungspolitik von rd. 22 Mrd. EURO pro Jahr und den Aufwendungen der Arbeitgeber für berufliche Weiterbildung von rd. 17 Mrd. EURO pro Jahr in finanzieller Hinsicht nur von untergeordneter Bedeutung war.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der programmatische Ansatz und die Programmphilosophie grundsätzlich geeignet waren, die Defizite in den deutschen Unternehmen und insbesondere in den KMU anzugehen. Auch zeigt der nähere Blick auf die unter dem Dach von ADAPT durchgeführten Maßnahmen, dass die Gemeinschaftsinitiative auf der Unternehmens- und der Beschäftigtenebene durchaus bemerkenswerte Erfolge gezeitigt hat.

Wie die Wirkungsanalyse zeigt, konnten in Bezug auf die „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Klein- und Mittelbetrieben“ durchgängig überzeugende Ergebnisse erzielt werden. Die betriebsindividuelle Vorgehensweise sowie die Verknüpfung von Beratung, Qualifizierung, betrieblicher Umgestaltung und Coaching haben sich bewährt und sollten in dieser Kombination ausgebaut werden.

Auch das Ziel, die Anpassung der Beschäftigten an die Herausforderungen des Strukturwandels zu beschleunigen, wurde insgesamt mit gutem Erfolg erreicht. In hohem Maße konnten beschäftigungswirksame Qualifi-

kationen sowie Schlüsselqualifikationen vermittelt werden. Die Angaben der Teilnehmer zeigen, dass hierbei Arbeitsplätze gesichert und teilweise auch geschaffen werden konnten.

Von Arbeitslosigkeit Bedrohte wurden nur in einem äußerst geringen Umfang erreicht. Dass diese Personengruppe aber durch Arbeitsmarktpolitik vorrangig zu unterstützen ist, steht außer Frage. Mit der GI ADAPT war der Anspruch verbunden, diese Unterstützung im Wege eines präventiven Ansatzes zu gewähren. Wenn dies – dies ist ein klarer Befund der Evaluation – im Rahmen der GI ADAPT nur in seltenen Fällen gelungen ist, stellt sich die Frage nach der grundsätzlichen Eignung dieser Vorgehensweise.

Die Frage lautet also zum gegenwärtigen Zeitpunkt: *Wie kann der präventive Ansatz weiterentwickelt werden, damit „von Arbeitslosigkeit Bedrohte“ sowie z.B. Un- und Angelernte direkter in Form eines gesicherten Arbeitsplatzes profitieren?* Dem möglichen Vorwurf, durch präventive Arbeitsmarktpolitik würde die Selektivität beruflicher Weiterbildung noch verstärkt (*nur Führungskräfte dürfen zum ADAPT-Seminar*), sollte von Anfang an der Boden entzogen werden, ohne dabei auf Multiplikatoreffekte, die vor allem an die Teilnahme der Fach- und Führungskräfte gekoppelt sind, zu verzichten.

Abhilfe könnte beispielsweise eine zielgruppenspezifische Quotierung der Fördermittel schaffen. Ein bestimmter Anteil der Fördermittel wäre dann zugunsten von Arbeitslosigkeit bedrohter Personen, un- und angelernter Kräfte, etc. einzusetzen. Die damit einhergehende Detaillierung der Förderbedingungen könnte jedoch zu einer weiteren Einengung der betrieblichen Flexibilität und damit zu kontraproduktiven Effekten führen. Jedenfalls besteht hier Handlungsbedarf bei künftigen, ähnlich gelagerten Programmansätzen. Derzeit sind neue Konzepte und Ideen gefragt, die eine Steigerung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit stärker mit den Interessenlagen der von Arbeitslosigkeit Bedrohten bzw. der Geringqualifizierten verzahnen.

Dagegen wurde dem Ziel der Chancengleichheit von Frauen und Männern in den ADAPT-Projekten in überzeugender Weise Rechnung getragen: Frauen wurden tendenziell sogar etwas stärker berücksichtigt als es ihrem Anteil an den Erwerbstätigen entspricht. Unabhängig davon könnte es sinnvoll sein, speziell zu untersuchen, wie neue und Erfolg ver-

sprechende Ansätze in diesem Bereich erprobt bzw. selektiert werden können. Der Mitteleinsatz für einen derartigen „Förderschwerpunkt“ könnte begrenzt bleiben, sofern der Austausch unter den Trägern und die Aufbereitung bzw. die Verwertung der Projektergebnisse in professioneller Weise unterstützt werden.

Obwohl der Innovationsanspruch ein Charakteristikum der Gemeinschaftsinitiativen ist, waren auf diesem Gebiet bei ADAPT nach Auffassung der befragten Experten sowie der Evaluatoren eher durchschnittliche Erfolge zu verzeichnen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Innovation in diesem Zusammenhang nur sehr schwierig zu umschreiben und kaum zu operationalisieren ist. Es stellt sich für künftige Fördermaßnahmen die Frage, mit welchen Mechanismen stärkere Anreize zur Entwicklung qualitativ hochwertiger Konzepte geschaffen werden könnten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass „neu“ nicht unbedingt auch „besser“ bedeutet und daher die Ansprüche an „innovative“ Konzepte und Ansätze nicht überzogen werden sollten.

Eine Verbesserung des Monitoring und der Programmsteuerung würde im Verlaufe des Programms einen themenbezogenen Abgleich der Projektergebnisse ermöglichen und damit kontinuierliche Verbesserungsprozesse in der Projektarbeit vorantreiben. Dies war in der GI ADAPT kaum gegeben. Stattdessen wurde erst im Verlaufe des Förderzeitraums der Versuch unternommen, ähnliche Projekte zu identifizieren und diese zu vernetzen. Projektträger, die von Anfang an hätten voneinander profitieren können, lernten sich oftmals erst kennen, nachdem sie – ohne es zu wissen – ähnliche Fehler gemacht hatten. Mit einer gezielteren Programmsteuerung und Schwerpunktsetzung hätte sich das Potenzial und die Innovationsfähigkeit der Trägerszene möglicherweise besser ausschöpfen lassen.

Unter allen Projektaktivitäten erreichten die erstellten Bedarfsprognosen und Studien die ungünstigste Kosten-Nutzen-Relation. Im Vergleich zu den Beratungs- bzw. Qualifizierungsaktivitäten wiesen die im Maßnahmeschwerpunkt 2 geförderten Prognosen und Studien ein sehr unbefriedigendes Kosten-Nutzen-Verhältnis auf. Es stellt sich die Frage, ob ein derartiger Förderschwerpunkt, der von europäischer Seite ausdrücklich gefordert wurde, in dieser Weise zukünftig weitergeführt werden sollte. Auf alle Fälle ist es dringend geboten, einen derartigen Förderschwerpunkt mit konkreten Entwicklungsprojekten zu verzahnen.

Bei der Entwicklung und Umsetzung der Transnationalen Partnerschaften wurden nach Auffassung der Evaluatoren in Deutschland vor allem deren Probleme und weniger die Potenziale gesehen. Im Vordergrund stand das Interesse an einem nationalen Einsatz der Projektmittel. Diese Interessenlage ist nachvollziehbar, zumal der konkrete Nutzen der Transnationalen Partnerschaften auch kaum absehbar war. Im Resultat wurde von Programmverantwortlichen und Projektträgern oftmals eine Minimalvariante gefahren. Der im Regelfalle beschränkte finanzielle bzw. personelle Einsatz hatte zur Folge, dass am Ende der Partnerschaften wenig greifbare Erfolge stehen. Entsprechend bescheiden fiel auch die Kosten-Nutzen-Relation der Transnationalen Partnerschaft aus. Möglicherweise hätte eine offensivere Vorgehensweise auch zu einer deutlich günstigeren Kosten-Nutzen-Relation beigetragen. Dazu zählt v.a. eine direktere Einbeziehung von Unternehmen und Beschäftigten sowie die Anbahnung internationaler Geschäftsbeziehungen. Dieses Potenzial wurde in anderen Mitgliedstaaten z.T. erheblich offensiver angegangen. Ein entsprechender Unterstützungsbedarf kleiner und mittlerer Unternehmen ist erkennbar. Die Plattform ADAPT wurde hierfür aber kaum genutzt. Weiterhin sollten konkrete Erfolge der Transnationalen Partnerschaften zukünftig nachdrücklicher bei den Trägern eingefordert werden. Der unseligen Praxis, den transnationalen Teil des Projektes zu delegieren (z.B. an eine Forschungseinrichtung), sollte generell ein Riegel vorgeschoben werden. Denn in dieser Konstellation reduziert sich der substanzielle Austausch auf ein Minimum.

Angestrebt wurden nach den programmatischen Vorgaben vielfältige Synergieeffekte und Abstimmungsprozesse der GI ADAPT zu anderen Förderaktivitäten. Die Gespräche mit den Fondsverwaltern der Länder sowie die Expertenbefragung zeigen, dass dies nur partiell gelungen ist.

Alles in allem gesehen muss festgestellt werden, dass die im Rahmen von ADAPT entwickelten Ansätze nur ausnahmsweise in die Regelförderung übergegangen sind. In der Konsequenz ist vieles auf dem Feld der beruflichen Weiterbildung beim Alten geblieben. Das notwendige lebenslange Lernen für die Anpassung an den Strukturwandel ist nach wie vor eine Sache der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer. Die ordnungspolitisch relevante Frage, ob der Staat Instrumente auf diesem Politikfeld entwickeln und bereitstellen sollte und wenn ja, in welchem Umfang dies geschehen sollte, kann dahin gestellt bleiben. Mit Ausnahme der Jobro-

tation wurden keine präventiven Instrumente oder Programme als Ergebnis von ADAPT aufgelegt.

2. Umsetzung und Begleitung

Die verstärkte Einbeziehung größerer und etablierter Bildungs- und Beratungsträger hat nach den vorliegenden Erfahrungen nicht unbedingt den Innovationsgrad der Projekte erhöht. Obwohl diese Träger i.d.R. die erforderliche Wirtschaftsnähe und Bodenhaftung besitzen, ließ ihre Kreativität z.T. zu wünschen übrig. Daher sollte ein breiter Kreis potenzieller Projektträger frühzeitig und umfassend über neue Programmaktivitäten informiert werden. Kleinere Institutionen, die erfahrungsgemäß durch besondere Innovationsleistungen auffallen, sind dabei gezielt einzubeziehen.

Allerdings waren im Themenfeld ADAPT-BIS / IuK-Technologien auch Projekte bzw. Träger vertreten, die ohne Bodenhaftung quasi im freien Raum schwebten, also keine konkret von Unternehmens- bzw. Teilnehmerseite verwertbaren Ergebnisse produzierten. Gerade bei IuK-Projekten sollten daher die Auswahlkriterien verschärft und v.a. eine kontinuierliche inhaltliche Begleitung der Projekte sichergestellt werden. Akteure aus dem Bereich der Arbeitsmarktpolitik dürften darüber hinaus bei der Beurteilung und Auswahl von IuK-Projekten oftmals überfordert sein, so dass es geboten ist, hier den notwendigen Sachverstand beizuziehen.

Aus den bisherigen Ausführungen zu Programmsteuerung und dem hierfür notwendigen Monitoring geht hervor, dass dieser Bereich lediglich mit der Schulnote „befriedigend“ bewertet werden kann. Für die Zukunft ist eine Programmplanung auch für präventive Programme bzw. Förderaktivitäten zu fordern. Der weitgehende Verzicht auf eine Programmsteuerung kann jedenfalls nicht mehr mit dem Fehlen von Informationen,¹ Instrumenten und Erfahrungen im Umgang mit derartigen Ansätzen begründet werden. Ein entsprechendes Vorgehen beginnt bereits mit der Erstellung konsistenter Auswahlregeln für Projektanträge und der Umsetzung stringenter Fördergrundsätze.

¹ Hier liefert auch das bereits genannte Stamblattverfahren, das in der laufenden ESF-Programperiode Anwendung findet, notwendige Informationen.

Die Umsetzung und Begleitung der ADAPT-Projekte erfolgte überwiegend in Strukturen, die bislang auf Zielgruppenprojekte der ESF-Regelförderung zugeschnitten waren. Aufgrund dessen waren die Begleitverfahren eher quantitativ und finanztechnisch ausgerichtet. Auf europäischer Seite wurden die vorgesehenen Begleitverfahren ebenfalls nicht an die inhaltliche Vielfalt und den Innovationsanspruch der GI ADPAT angepasst, so dass die deutschen Umsetzungsstrukturen – ob sie wollten oder nicht – ein überholtes Begleitverfahren exekutieren mussten. Damit wurden Ressourcen an falscher Stelle gebunden – zu Lasten einer intensiven qualitativ-fachlichen Begleitung der Projekte.

Gerade diese aber war in der GI ADAPT unverzichtbar. Projekte, die mit umfassenden und abstrakt formulierten Themenstellungen (z.B. Lernende Region, Change-Management, etc.) antreten, entziehen sich ohne eine qualitativ-fachliche Begleitung jeder Kontrolle. Angesichts teilweise siebenstelliger Projektbudgets sollte dringend über eine bessere qualitative Begleitung der Projekte nachgedacht werden. Auch mit sehr bescheidenem Mitteleinsatz lässt sich die Fehlleistung eines Projektes oftmals frühzeitig erkennen. Dann bleibt ggf. auch noch Zeit für die gezielte Unterstützung des Trägers oder ein vereintes Gegensteuern.

Bei der Umsetzung der GI ADAPT waren die Technische Hilfe-Agenturen der Länder nur rudimentär in den politischen Prozess eingebunden. In den Sitzungen der Begleitgremien auf Bundes- und Länderebene waren sie im Regelfalle nicht vertreten. Dies ist gewollt, da die Technische Hilfe explizit nur mit der Administration sowie der Unterstützung politischer Akteure betraut sein soll. De facto besitzen die Technischen Hilfe-Agenturen aber eine Projekt- und Detailkenntnis, die verstärkt abgefordert werden sollte. Daher scheint es sinnvoll, die Vertreter der Technischen Hilfe intensiver in den politischen und inhaltlichen Austauschprozess einzubeziehen – zumal diese aufgrund ihrer Detailkenntnis bei der Entscheidungsvorbereitung erheblichen Einfluss haben. Ein regelmäßiger fachlicher Austausch der Technischen Hilfen in Bund und Ländern sollte selbstverständlich sein.

3. Transfer der Ergebnisse

Die Aufbereitung der Projektergebnisse und deren weitere Nutzung in der Bildungs- und Beratungsszene (horizontales Mainstreaming) sowie die Überführung in die reguläre Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Wirtschafts-

politik, etc. (vertikales Mainstreaming) waren gleichfalls Bestandteil der europäischen Programmvorgaben. Auf deutscher Seite wurde diese Aufgabe v.a. in der 1. Förderphase mit einigem Zögern angegangen. Den mit der Umsetzung betrauten Akteuren war die Vorstellung, Projektergebnisse zu vermarkten, vielfach fremd. Es fehlte der Anreiz, darüber hinaus mangelte es an entsprechenden Erfahrungen. Schließlich spielte auch der Umstand eine Rolle, dass die ESF-Abteilungen in den Ministerien und Behörden selten direkten Zugang zu den politischen Abteilungen haben. Zumindest in der 1. Förderphase entstand der Eindruck, dass nur die wenigsten Akteure tatsächlich auf weiterverwertbare Ergebnisse vorbereitet waren.

Auch vor dem Hintergrund einer turbulent angelaufenen 1. Förderphase – die Ursachen lagen v.a. in der europäischen Umsetzungsstrategie – wurde von Anfang an in Deutschland **keine Transferstrategie** entwickelt. Damit fehlte für ein späteres Mainstreaming der Projektergebnisse die Basis.

Die Ausrichtung der deutschen Projekte erwies sich überwiegend als bedarfsgerecht – obwohl eine thematische Zuspitzung der GI ADAPT auf bestimmte Schwerpunkte weitgehend unterblieb. Das Marketing der Projektergebnisse allerdings wurde durch die fehlende Konkretisierung erschwert. Projekte mit vergleichbaren Themenstellungen wurden – auch wegen der föderalen Umsetzung – erst im laufenden Prozess identifiziert. Die themenspezifische Aufbereitung der Ergebnisse erfolgte im Wesentlichen erst zum Ende der Förderperiode, v.a. durch die Nationale Unterstützungsstelle ADAPT.

Nach Einschätzung der Evaluatoren hätte eine frühzeitige Benennung von Bedarfsschwerpunkten durch die politische Ebene, sowie eine schwerpunktbezogene Aufbereitung der Ergebnisse die Sichtbarkeit der GI ADAPT auch ex-post deutlich erhöht. Dies gilt nicht zuletzt für das vertikale Mainstreaming: Für klar definierte Themen lässt sich am ehesten ein Image prägen, das im politischen Prozess wahrgenommen wird (Beispiel: Jobrotation).

Dem horizontalen Mainstreaming, also der Verbreitung von Projektergebnissen innerhalb der Trägerszene, der Fachöffentlichkeit und der Unternehmen und deren Verbände, ist es u.a. zu verdanken, dass die Bildungs- und Beratungsträger eine spürbare qualitative Verbesserung z.B.

in Richtung auf eine größere Bedarfs- und KMU-Nähe erfahren haben. Zunehmend wurde der Austausch unter den Trägern durch den Bund sowie eine Reihe von Ländern unterstützt. Bei zukünftigen Förderaktivitäten sollte eine derartige Unterstützung frühzeitiger und noch intensiver erfolgen – zumal sich der personelle und finanzielle Aufwand in engen Grenzen hält.

Bei der Entwicklung von Transferstrategien ist es erforderlich, dass zukünftig das Fachwissen professioneller Marketingexperten möglichst schon in der Programmierungsphase in Anspruch genommen wird. Dabei sind die Adressaten des Ergebnistransfers zu bestimmen und zielgruppengerechte Verbreitungsstrategien zu entwickeln.

4. Evaluierung

Komplexe Programme und Projekte vom Zuschnitt der GI ADAPT stellen auch die Evaluierung vor neue Herausforderungen. Einerseits besteht ein berechtigtes Interesse des Auftraggebers an einer quantitativen Aufbereitung des Projektgeschehens, andererseits soll die Evaluation im laufenden Prozess Anregungen für die Weiterentwicklung des Programms geben. Letzteres setzt angesichts der Aktivitätsvielfalt – auch innerhalb der Projekte - eine intensive qualitative Begleitung und Analyse voraus. In diesem Zusammenhang ist (nochmals) darauf hinzuweisen, dass die Evaluierung von ADAPT auch Monitoringaufgaben übernommen hat. Durch die Einführung des Stammblattverfahrens in der neuen Programmperiode des ESF ist zu erwarten, dass derartige Aktivitäten und der damit verbundene Aufwand für die Evaluatoren von deutlich geringerem Gewicht sein werden.

Unabhängig davon sollte die laufende Erfolgsbewertung stärker in den Projekten selbst verankert werden (**Selbstevaluation**). Werden verbindliche Projektziele vorab gemeinsam von der Förderinstitution und dem Projektnehmer definiert und v.a. quantifiziert, dann lässt sich der Projekterfolg besser kontrollieren. Primär könnte die laufende Erfolgsbewertung dann in die Hände der Projektnehmer selbst gelegt werden, die allerdings zum regelmäßigen Rapport verpflichtet würden.

Diese Form der Selbstevaluation bietet sich auch bei Projekten an, die eher auf qualitative Strukturverbesserungen und weniger auf quantitative Effekte abzielen. Auch in diesen Fällen lassen sich konkrete Projektziele

mit einem überschaubaren Aufwand festlegen. Die in sehr unterschiedlicher Qualität und Struktur eingehenden Rechenschaftsberichte der Projektträger könnten entlang der ex-ante definierten Zielraster erheblich gestrafft und vereinheitlicht werden.

Ein wesentlicher Vorteil der Selbstevaluation wäre die Entlastung der Umsetzungsstrukturen im Bereich der qualitativen Projektbegleitung. Diese Aufgabe wurde bisher aus verschiedensten Gründen nicht in wünschenswertem Maße wahrgenommen.

Die Aufgabe der Programmevaluatoren bestünde dann nach wie vor in einer Erfassung – soweit nicht Aufgabe des Monitoring - sowie einer Bewertung des gesamten Projektgeschehens. Darüber hinaus bietet es sich an, die fachliche Begleitung der Selbstevaluation und die Durchführung entsprechender Informationsveranstaltungen in die Hände der Programmevaluatoren zu legen. Damit würde auch eine gute Grundlage für eine abgestimmte Verfahrensweise aller Akteure gelegt.

I. Einleitung

1. ADAPT als Antwort auf die Herausforderungen des strukturellen Wandels

Zu Beginn der 90er Jahre beherrschten die strukturellen Veränderungen und ihre Konsequenzen die öffentlichen und politischen Diskussionen. Weitgehende Einigkeit bestand darin, dass Tempo und Dynamik des Strukturwandels sowie die Konsequenzen für Unternehmen und die dort Beschäftigten in einem erheblichen Anpassungsbedarf für Betriebe, Arbeitnehmer und die arbeitsmarkt- und bildungspolitischen Systeme resultieren würden. Fraglich waren (und sind) jedoch Richtung, Dynamik und die Folgen im Einzelnen.

Mit der Gemeinschaftsinitiative ADAPT (GI ADAPT) reagierte die Europäische Union auf die Herausforderungen der strukturellen Veränderungen mit dem Ziel, den Wandel zu gestalten und die Betroffenen dazu zu befähigen, den veränderten Anforderungen zu begegnen. Ausgangspunkte der inhaltlich-programmatischen Ausrichtung waren das Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ vom Dezember 1993 sowie das Weißbuch zur Europäischen Sozialpolitik vom Juli 1994.² Die in diesen Weißbüchern enthaltenen politischen Handlungsempfehlungen bestimmten auch die Ausformulierung der Zielsetzungen für die Gemeinschaftsinitiativen. Im Mittelpunkt von ADAPT stehen vier miteinander verknüpfte Zielsetzungen: Erstens die Anpassung der Arbeitnehmer an den strukturellen Wandel. Zweitens die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Drittens die Vermeidung von Arbeitslosigkeit durch Verbesserung von Qualifikation, Flexibilität und Mobilität und schließlich Viertens die Schaffung neuer Arbeitsplätze und Tätigkeitsfelder.

Mit ADAPT wurde ein neuer Weg in der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Förderung eingeschlagen. Aus der Perspektive der Arbeitsmarktpolitik war dies eine Kehrtwende hin zu einem vorrangig präventiven Förderansatz und damit die Abkehr von einer Denktradition, die bei der Angebotsseite der Arbeitsmärkte, d.h. bei bestimmten Personen

² Europäische Kommission (Hrsg.): Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Luxemburg 1993 und: Europäische Sozialpolitik – ein zukunftsweisender Weg für die Union, Luxemburg 1994.

oder Personengruppen ansetzt. Stattdessen wurde in der GI ADAPT nach Wegen gesucht, beide Ansätze zu kombinieren und sowohl Angebots- als auch Nachfrageseite der Arbeitsmärkte zu beeinflussen. Dies bedeutet, dass in der Programmförderung die erforderlichen Anpassungsleistungen von Beschäftigten und Unternehmen in engem Zusammenhang stehend gesehen wurden.

Dieses Vorgehen erforderte auch eine Überwindung der klassischen Ressortgrenzen in der arbeitsmarktpolitischen Förderung und zog Bereiche der Wirtschaftspolitik, wie z.B. die Mittelstandspolitik, und der Bildungspolitik mit ein. Eine derartige Verknüpfung von Politikbereichen war in Deutschland bis dato die Ausnahme und stellte somit ein innovatives Element in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik dar.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) die ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik mit der Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative ADAPT beauftragt. Angesichts der Neuartigkeit von Förderphilosophie und -ansatz ist die Evaluation als Programmevaluation angelegt, die sich auf Ergebnisse und Wirkungen der Förderung auf programmatischer Ebene konzentriert.

2. Durchführung der Evaluierung

2.1 Ziele und Ansatz der Untersuchung

Neuartigkeit und Komplexität der Gemeinschaftsinitiative erforderten die Entwicklung eines eigenen Evaluationsansatzes, da die herkömmlichen Evaluierungsinstrumente nicht geeignet waren, das inhaltliche Spektrum und die spezifischen Wirkungen zu erfassen und zu bewerten. Es war im Laufe der Evaluation erforderlich, Kriterien und Maßstäbe zu entwickeln und zu operationalisieren, mit denen die Gemeinschaftsinitiative bewertet werden kann.

Die Evaluation konzentrierte sich auf die Ebene des Programmes, d.h. die Wirkungen der durchgeführten Maßnahmen werden entsprechend der programmatischen Vorgaben in ihrer Gesamtheit bewertet und weniger, ob im Einzelfall ein Projekt unter Umständen erfolgreich war oder nicht. Hauptkriterium der Evaluierung war die Frage, ob und in welchem Umfang die Gemeinschaftsinitiative ADAPT dazu beigetragen hat, Lösungen zur Reduzierung der Anpassungsprobleme und der bekannten

Schwächen der deutschen Unternehmen und der dort Beschäftigten zu entwickeln. Daran schließt sich die Frage an, wie diese im Sinne des Mainstreaming-Ansatzes in die nationale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik übernommen wurden.

Der Evaluationsansatz der ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH bestand aus zwei grundsätzlichen Herangehensweisen. Zum einen die Perspektive des „top-down“, bei der ausgehend von den arbeits- und wirtschaftspolitischen Notwendigkeiten und Zielsetzungen die spezifischen Ziele für die Gemeinschaftsinitiative herausgearbeitet wurden. Zum Zweiten die Analyse auf der Ebene der Projekte und der an den Projekten beteiligten Unternehmen und Beschäftigten, die in diesem Kontext als „bottom-up“-Ansatz bezeichnet werden kann.

Für dieses Vorgehen spricht vor allem, dass durch ADAPT weniger Standardmaßnahmen gefördert, sondern vielmehr Defizite erkannt und neue Lösungen entwickelt werden sollen. Ein Ansatz, der die Effekte jedes einzelnen Projektes misst und auf Basis dieser Informationen auf die Wirksamkeit der Gemeinschaftsinitiative insgesamt schließt, wäre aufgrund der thematischen und methodischen Breite und Vielfalt sowie der spezifischen Zielsetzungen – wie z.B. Verbesserungen der Systeme und Strukturen – nicht geeignet gewesen, die GI ADAPT angemessen zu bewerten.

Die wissenschaftliche Begleitung und Evaluierung der GI ADAPT verfolgte daher schwerpunktmäßig das Ziel, für die drei Bereiche der Problemangemessenheit, der Effektivität und der Effizienz eine Bewertung der Gemeinschaftsinitiative vorzunehmen, v.a. hinsichtlich:

- Problemdiagnose und Begründung der Ziel-Mittel-Relation,
- Effizienz der Maßnahmen unter Kosten-Nutzen-Aspekten,
- Eignung der Maßnahmen, die angestrebten Ziele zu erreichen (Zielkonformität),
- Plausibilitätsprüfung und Validität der Angaben über die Innovativität der Maßnahmen,
- Modellhaftigkeit und Übertragbarkeit der Maßnahmen.

Gegenstand der Untersuchung im Einzelnen waren somit verschiedene Bereiche auf der Ebene der Gemeinschaftsinitiative (Programmebene) und der Projektebene, die unter den Begriffen der Wirkungsanalyse und der Durchführungsanalyse zusammengefasst werden können:

1. Wirkungsanalyse

- Erfolgskontrolle hinsichtlich der Erreichung der Ziele der GI, insbesondere unter den Gesichtspunkten der Prävention und der Antizipation;
- Berücksichtigung des integrativen Ansatzes des Operationellen Programmes und der dort festgelegten Zielsetzungen;
- Aufteilung der Mittel auf die Maßnahmeschwerpunkte, die Umsetzung und die Eignung der Förderschwerpunkte für die Zielerreichung;
- Regionale Förderschwerpunkte in Sektoren und Branchen hinsichtlich der Ausgewogenheit und unter Berücksichtigung des horizontalen Programmansatzes;
- Transnationalität, Innovativität und Modellhaftigkeit bezüglich der Fördervoraussetzungen und der Eignung für die Erreichung der Programmziele;
- Komplementarität und Synergien zu anderen Programmen und Initiativen, insb. des ESF, für die Erreichung der Förderziele;
- Bedarfsermittlung, Analyse und Erarbeitung von Vorschlägen für die Übertragbarkeit der Ergebnisse in die Arbeitsmarktpolitik.

2. Durchführungsanalyse

- Förderphasen des Programmes,
- Umsetzungsstrukturen,
- Antrags- und Bewilligungsverfahren,
- Mittelverteilung in Ziel-1- und Nicht-Ziel-1-Gebiet,
- Aufteilung der Mittel zwischen Bund und Ländern,

- Öffentliche und private Kofinanzierung zum ESF,
- Finanztechnische Durchführung des Programms.

Zur Verfolgung dieser Aufgaben und Ziele sowie zur Erfüllung der Evaluationsaufgaben wurde ein Methodenmix eingesetzt, der im nächsten Abschnitt ausführlich dargestellt wird.

2.2 Eingesetzte Methoden und Durchführung der Untersuchung

Ein Förderprogramm mit modellhaftem und damit auch experimentellem Charakter wie ADAPT erfordert ein spezifisches Evaluationsdesign, das sowohl die Breite der Themen abdeckt als auch komplexe Wirkungszusammenhänge erfasst. Daher wurde ein Mix der verschiedenen Instrumente und Methoden der empirischen Wirtschafts- und Sozialforschung eingesetzt. Im Einzelnen handelt es sich um die nachstehend beschriebenen quantitativen und qualitativen Instrumente:

In beiden Förderphasen der GI ADAPT waren schriftliche Befragungen der Projektträger, der beteiligten Unternehmen sowie der Teilnehmer vorgesehen. Im Zuge einer Erstbefragung wurden bei allen genannten Gruppen v.a. Strukturdaten (Themen, Teilnehmer- und Unternehmensstrukturen etc.) erhoben.

Die Wiederholungsbefragungen in beiden Phasen dienten dagegen einer Erfassung der Projektwirkungen, wie er insbesondere von den Betrieben und den dort Beschäftigten wahrgenommen wurde.

Die folgende Tabelle I-1 gibt einen Überblick über die im Rahmen der Evaluierung von ADAPT durchgeführten schriftlichen Befragungen.

Ergänzend zu den Befragungen der Beteiligten an ADAPT-Projekten wurde zum Abschluss der Förderperiode eine Expertenbefragung durchgeführt. Bei den befragten Experten handelt es sich um Akteure, die einen besonderen Überblick über das Projektgeschehen der GI ADAPT in Deutschland gewonnen haben und vielfach auch in benachbarten Feldern der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik aktiv bzw. kompetent sind.

Rund 62 % der eingegangenen Fragebögen stammten von westdeutschen Experten, weitere 20 % von ostdeutschen Befragten. Bei den üb-

Tabelle I-1: Erhebungen und Datenbasis der ADAPT-Evaluierung

Befragte	Zeitraum	Zahl auswert- barer Bögen	Rücklaufquoten
1. Förderphase			
Erstbefragungen			
Projektträger	6 / 1996 – 6 / 1997	180	93 %
Unternehmen	1997-98	264	*
Teilnehmer / Beschäftigte	1997-98	1.555	*
Wiederholungsbe- fragungen			
Projektträger	1 - 3 / 1999	141	72 %
Unternehmen	1 - 3 / 1999	133	*
Teilnehmer / Beschäftigte	1 - 3 / 1999	448	*
2. Förderphase			
Erstbefragungen			
Projektträger	3 / 1999	386	85 % **
Unternehmen	6 / 1999 – 9 / 2000	1.180	13 % *
Teilnehmer / Beschäftigte	6 / 1999 – 9 / 2000	3.615	11 % *
Wiederholungsbe- fragungen			
Projektträger	3 / 2001	242	53 % **
Unternehmen	1 / 2001	289	50 % ***
Teilnehmer / Beschäftigte	12 / 2000	579	37 % ***
Expertenbefragung	5 / 2001	129	35 %

* Vor allem bei den Teilnehmer- und Unternehmenserhebungen der 1. Förderphase ist die Angabe einer zuverlässigen Rücklaufquote schwierig, da die Anforderung und Weitergabe der Bögen über die Projektträger erfolgte.

** Prozentwert bezogen auf die Zahl damals bewilligter und adressierbarer ADAPT-Projekte (455).

*** Prozentwerte bezogen auf die Zahl der direkt adressierten Unternehmen bzw. Teilnehmer. Die Wiederholungsbefragungen beruhten auf einer freiwilligen Angabe der Adresse durch die Unternehmen bzw. Teilnehmer.

rigen Bögen (rd. 18 %) war eine eindeutige Zuordnung nicht möglich, da es sich um bundesweit agierende Experten, Akteure aus Berlin, etc. han-

delte. Inhalt der Expertenbefragung waren nicht nur die Wirkungen und Strukturen der ADAPT-Projekte bzw. der GI ADAPT insgesamt, sondern auch der Umfang des Anpassungsbedarfs, den die Experten in den Zielbereichen und Aktionsfeldern der GI ADAPT sahen.

Tabelle I-2: Zahl der befragten Experten

Art / Herkunft der Experten	Anzahl versandter Fragebögen	Anzahl auswertbarer Fragebögen
Landes- / Bundesministerien	20	17
Technische Hilfe – Agenturen / Landesgesellschaften / Nationale Unterstützungsstelle	24	22
Begleitgremien des Bundes und der Länder, Wirtschafts- und Sozialpartner	74	37
Projektbeiräte	246	53
Summe	364	129

Quelle: ISG Expertenbefragung ADAPT

Als weitere quantitative Methode konnte den in die GI ADAPT involvierten Unternehmen eine repräsentative Gruppe von Vergleichsbetrieben gegenübergestellt werden, die im Rahmen der Evaluation von Ziel 4 des ESF schriftlich befragt wurden. Hierbei handelte es sich um Unternehmen, die in ihrer Struktur den ADAPT-Betrieben weitgehend entsprechen und ebenfalls weiterbildungsaktiv waren. Für die Zwecke der ADAPT-Evaluierung wurde diese Vergleichsstichprobe³ durch ein zweistufiges Gewichtungungsverfahren hinsichtlich ihrer Branchen- und Größenklassenstruktur den westdeutschen ADAPT-Betrieben angepasst.

Neben diesen quantitativen Untersuchungsinstrumenten wurden die verschiedenen qualitativen Methoden der empirischen Sozial- und Wirtschaftsforschung eingesetzt. Dazu gehören leitfadengestützte Interviews mit externen Experten, mit Projektbeteiligten und Umsetzungsakteuren. So wurden z.B. nach dem Anlaufen der 2. Förderphase mit allen Fondsverwaltern der Bundesländer intensive Gespräche zur Umsetzung in den beiden Förderphasen geführt. Zu den Inhalten der Interviews zählten u.a. die Umsetzungsstrategien der Länder, der Nutzen für die jeweilige Lan-

³ Basierend auf 1.101 auswertbaren Fragebögen.

despolitik, der Innovationsgrad der Projekte, die Verwertung von Projektergebnissen sowie die Transnationalen Partnerschaften.

Weiterhin waren einmal jährlich durchgeführte Workshops Bestandteil des Untersuchungsdesigns. Diese Workshops konzentrierten sich auf zentrale Aspekte der ADAPT-Evaluierung sowohl in inhaltlicher Hinsicht, wie z.B. Innovation, Unterstützung von Existenzgründern,⁴ Netzwerken, etc. als auch in methodischer Hinsicht, wie z.B. Evaluationsverfahren. Mit diesen Veranstaltungen konnten für die Evaluierung relevante Fragestellungen mit Experten aus Verwaltung, Forschung und Wissenschaft sowie aus der Träger- und Projektlandschaft intensiv diskutiert und Lösungswege erarbeitet werden.

Die sekundäranalytische Auswertung von amtlichen und nicht-amtlichen Statistiken und die Dokumentenanalyse von wissenschaftlicher Literatur, Arbeitspapieren, Tagungsunterlagen etc. zog sich durch alle Untersuchungsschritte. Als weiteres Instrument wurden Fallstudien durchgeführt. Außerdem wurden Veranstaltungen von Programmbeteiligten (Workshops, Expertentreffen, Konferenzen etc.) besucht und an wissenschaftlichen Tagungen zu wichtigen Fragestellungen aktiv teilgenommen.

Die Ergebnisse der einzelnen Arbeitsschritte wurden in verschiedenen Berichten, Arbeitspapieren etc. festgehalten und dem Auftraggeber übergeben bzw. mit den Mitgliedern des Begleitausschusses diskutiert (siehe nächster Abschnitt).

2.3 Bisher erstellte Berichte und Aufbau des Endberichts

Im Laufe der Untersuchung wurden neben den bereits erwähnten Dokumentationen der Workshops und der Arbeitspapiere für den auftraggebenden BMA und den Begleitausschuss die Zwischenergebnisse der Evaluierung in drei Zwischenberichten vorgestellt. In diesen Berichten wurden sukzessive die Themenbereiche der Meta-Studie erarbeitet sowie die Umsetzung des Programmes und die Ergebnisse auf Projekt- und Programmebene untersucht. Schwerpunktmäßig befassten sich die Zwischenberichte mit den nachstehenden Themen und Fragestellungen.

⁴ Siehe ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (Hrsg.): Neue Wege zur Unterstützung von Existenzgründern – Dokumentation des Workshops vom 18.06.1998 in Köln, Studien der ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Band 24, Köln 1998.

Der erste Zwischenbericht von 1997⁵ stellt die Zwischenbewertung der Gemeinschaftsinitiative dar. Der erste Teil der Meta-Studie befasste sich mit den grundsätzlichen Anpassungserfordernissen von Unternehmen und Arbeitnehmern. Dazu wurden die Bestimmungsfaktoren für die Beschäftigungsentwicklung und Arbeitsmärkte sowie die Facetten und Konsequenzen der Globalisierung als ein wesentlicher Aspekt des Strukturwandels erarbeitet. Eine tiefer gehende Analyse der Beschäftigungsentwicklung und der Lage auf den Arbeitsmärkten sowie neuerer Entwicklungen in der beruflichen Weiterbildung runden den ersten Teil der Meta-Studie ab. Damit waren die Rahmenbedingungen für die Gemeinschaftsinitiative ermittelt und grundsätzliche Problemlagen identifiziert.

Im empirischen Teil wurden der Stand der Umsetzung sowie die Effektivität des bis dahin praktizierten, sehr pragmatischen Umsetzungsverfahrens beleuchtet. Darüber hinaus wurden die ersten Befunde zu den Projekten, deren Inhalten und thematischen Prioritäten vorgestellt. Diese Analyse basierte auf der Auswertung von Dokumenten, geführten Gesprächen, der Projektdatenbank der Nationalen Unterstützungsstelle ADAPT und Fallstudien sowie auf einer schriftlichen Totalerhebung bei den Projektträgern. Auf der Grundlage dieser Untersuchungsschritte wurden Empfehlungen für die weitere Förderung in der 2. Phase erarbeitet. Dabei wurde u.a. auf die Gefahr einer „Methodenlastigkeit“ der Projekte hingewiesen.

Der zweite Zwischenbericht vom Dezember 1997⁶ knüpfte im ersten Teil an die Meta-Studie der Zwischenbewertung an und analysiert weiterführend die Spezifika von Klein- und Mittelunternehmen (KMU), insbesondere deren organisatorische und personelle Strukturen und Entwicklungen. Damit wurden die Wege zur Sicherung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU mit ihren Entwicklungspotenzialen aufgezeigt.

Der zweite Teil dieses Zwischenberichts untersuchte abschließend die 1. Förderphase. Berücksichtigt wurden u.a. Entstehungskontext der Vorhaben, deren Begleitung durch Beiräte oder ähnliche Gremien und die teil-

⁵ Friedrich, W.; Hägele, H.; Krickhahn, Th.; Mathei, P.: Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative ADAPT in Deutschland – Zwischenbewertung 1997, Studien der ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Band 18, Köln 1997.

⁶ Friedrich, W.; Apel, H.; Mathei, P.: Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative ADAPT in Deutschland – 2. Zwischenbericht zum Dezember 1997, Studien der ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Band 22, Köln 1997.

nehmer- und unternehmensbezogene Reichweite. Im Wege eines thematisch orientierten Clusterverfahrens wurde die Projektlandschaft der 1. Förderphase durch eine Typologisierung transparenter dargestellt. Auf Basis von Unternehmens- und Teilnehmerbefragungen wurden die Einschätzungen der unmittelbar Beteiligten analysiert. Im Einzelnen wurde die berufliche Funktion und Qualifikation der Teilnehmer, ihr Erwerbsstatus sowie die Sicherheit ihres Arbeitsplatzes angesprochen. Weitere Themen waren die Hintergründe der Projektteilnahme sowie die Inhalte der Projekte. Des Weiteren konnte in diesem Teilbericht ADAPT mit der Ziel 4-Intervention des Europäischen Sozialfonds (ESF) verglichen werden. Der empirische Teil schließt mit einer Stärken-Schwächen-Analyse der bisherigen Förderung, die eine Vielzahl von Stärken der bisherigen ADAPT-Förderung, wie z.B. der hohe Anteil von KMU in den Projekten, aber auch einige Schwächen, wie z.B. der geringe Anteil der konkret von Arbeitslosigkeit Bedrohten unter den Teilnehmern, zu Tage förderte.

Im dritten Zwischenbericht von 1999⁷ wurde die Meta-Studie fortgeführt, die sich auf Fragen der beruflichen Weiterbildung und insbesondere das Lernen am Arbeitsplatz und das arbeitsplatznahe Lernen konzentrierte. In einem weiteren Kapitel wurde die ex-post-Evaluation der 1. Förderphase abgeschlossen. Der Bericht beschäftigte sich des Weiteren mit den Umsetzungsstrategien der 1. und der 2. Förderphase sowie den Strukturen der Projekte, der teilnehmenden Unternehmen und der Beschäftigten in den beiden Phasen. Schließlich wurden die transnationalen Aktivitäten analysiert.

Der **vorliegende Endbericht** verfolgt eine zweifache Zielstellung. Er stellt zum einen eine Zusammenfassung der Evaluierungsarbeiten dar. Zur Vermeidung von Wiederholungen werden die in den Zwischenberichten dokumentierten Ergebnisse jedoch nur so weit wiedergegeben, wie sie für das Gesamtbild unbedingt erforderlich sind. Für die Einzelheiten und weiterführende Informationen wird der Leser auf die Ausführungen in den oben dargestellten Berichten und Dokumentationen verwiesen. Zum Zweiten wird eine Gesamtbewertung der Gemeinschaftsinitiative abgegeben, die sich auf die programmatische Ebene konzentriert und sämtliche Untersuchungsteile berücksichtigt.

⁷ Friedrich, W.; Apel, H.; Mathej, P.: Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative ADAPT in Deutschland – 3. Zwischenbericht 1999, Studien der ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Band 26, Köln 1999.

Der nachfolgende Abschnitt führt die Kriterien und Indikatoren für die Bewertung der Gemeinschaftsinitiative auf. Damit wird der Rahmen für die nachfolgenden Darstellungen und Bewertungen gespannt.

Danach werden im zweiten Kapitel die wichtigsten Themen der Meta-Studie skizziert und so die Rahmenbedingungen und die aus übergreifenden Entwicklungen resultierenden Anforderungen für Unternehmen und die dort Beschäftigten dargestellt. Damit soll ein Überblick über wesentliche Aspekte des strukturellen Wandels geschaffen werden.

Das dritte Kapitel beschäftigt sich mit dem programmatischen Ansatz der Gemeinschaftsinitiative und der konzeptionellen Herangehensweise. Damit wird deutlich, wie die übergeordneten Zielsetzungen in die Förderpraxis eingeflossen sind und welche Strategien für die Umsetzung entwickelt wurden. Angesichts der restriktiven zeitlichen Rahmenbedingungen zu Beginn der Programmperiode verwundert es nicht, dass der Aspekt der Strategieentwicklung praktisch nur für die 2. Förderphase relevant ist. Ebenfalls in diesem Kapitel findet sich eine zusammenfassende Darstellung der Umsetzungsverfahren und Begleitsysteme.

Das vierte Kapitel gibt einen Überblick über die Reichweite von ADAPT. Die Strukturdaten der Projekte zu den einbezogenen Unternehmen und Teilnehmern einerseits und das Spektrum der inhaltlichen Schwerpunkte andererseits erlauben eine erste Bewertung zum Förderumfang und den erreichten Zielgruppen und Adressaten. Darüber hinaus ist eine erste Einschätzung möglich, ob die Projektkonzepte grundsätzlich geeignet waren, den Anforderungen des Strukturwandels zu begegnen.

Das fünfte Kapitel widmet sich der Detailanalyse der ADAPT-Förderung. Die Effekte bei den Unternehmen und den dort Beschäftigten werden, geordnet nach thematischen Feldern, im Einzelnen untersucht und diskutiert. Gleichzeitig wird der Frage nachgegangen, in welchem Umfang die Gemeinschaftsinitiative Lösungsbeiträge beigesteuert hat und in welchem Verhältnis Anpassungsbedarfe zu diesen Beiträgen stehen.

Im sechsten Kapitel erfolgt eine Analyse der Wirkungen bezüglich der Strukturen und Systeme sowie der Netzwerke. Auch hier wird eine Bewertung abgegeben, ob und inwieweit ADAPT dazu beigetragen hat, in Deutschland bestehende Defizite auf diesem Feld zu lindern bzw. zu beseitigen.

Der Bericht schließt mit einer zusammenfassenden Bewertung der Gemeinschaftsinitiative, die eine Beurteilung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses der Interventionen einschließt (Kapitel VII). Darauf bauen die allgemeinen Schlussfolgerungen und die Empfehlungen für ähnlich gelagerte Förderansätze, wie sie z.B. im Rahmen der regulären ESF-Interventionen oder der neuen Gemeinschaftsinitiative EQUAL möglich sind.

3. Kriterien und Indikatoren für die Bewertung des Programms

Die Gesamtbewertung der Gemeinschaftsinitiative bezieht sich auf alle Phasen der Programmumsetzung. Wie bereits ausgeführt, liegt das Evaluationsinteresse vor allem auf der Ebene der programmatischen Wirkungen. Die beschriebenen Ziele und Komponenten der Evaluierung lassen sich aus evaluationssystematischer Sicht folgenden Schwerpunkten zuordnen:

- Der **Strategieanalyse**, in deren Rahmen die eingeschlagenen Förderstrategien daran zu messen sind, ob es gelingt, die Aufgaben und Ziele der Gemeinschaftsinitiative unter den in Deutschland gegebenen Bedingungen sinnvoll umzusetzen.
- Der **Implementierungsanalyse**, bei der es in der konkreten Durchführung in der Praxis vor allem um einen Vergleich von Plan und Realisierung geht. In diesem Zusammenhang sind auch Aspekte der Begleitung, der Vollzugskontrolle und der festgestellten Verläufe zu thematisieren.
- Der **Analyse des Programmmanagements** mit den Fragen nach der Effizienz der Programmdurchführung und der Qualität des administrativen Begleitsystems.
- Der **Wirkungsanalyse**, in deren Rahmen auch den Fragen nach dem Beitrag zur Lösung vorhandener Problemlagen und nach dem Kosten-Nutzen-Verhältnis nachzugehen ist.

Bei der konzeptionellen Bewertung der Förderstrategie (Strategieanalyse) geht es um die Zielkonsistenz und die Kohärenz des unter dem Dach der GI-ADAPT realisierten Maßnahmebündels. Gleichzeitig ist der Frage nachzugehen, ob und inwieweit die konzipierten Fördermaßnahmen dazu geeignet sind, den Anpassungsprozess von Unternehmen und von Beschäftigten wirksam zu unterstützen und die Strukturen und Systeme

der beruflichen Weiterbildung so zu gestalten, dass sie für die Anpassungs- und Qualifizierungsbedarfe ein adäquates Angebot bereithalten können. Die Strategieanalyse geht mithin von der strukturellen Ausgangssituation aus und ermittelt auf dieser Grundlage geeignete Ansatzpunkte für die Förderung.

Die Aufgaben der Ermittlung der Förderbedarfe und der Defizite in den Strukturen und Systemen werden im Wesentlichen durch die Meta-Studie abgehandelt, deren wichtigste Aspekte Gegenstand des nächsten Kapitels sind. Zusammen mit den Einschätzungen von Experten bilden die Ergebnisse der Meta-Studie das Bedarfsraster, vor dessen Hintergrund die Funktionsgerechtigkeit des im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative geschnürten Maßnahmebündels überprüft wird.

Schließlich ist im Zusammenhang mit den gewählten Strategien zu prüfen, ob es mit ADAPT gelungen ist, das bestehende Förderangebot in Deutschland sinnvoll zu ergänzen. Neben der hiermit angesprochenen Komplementarität mit anderen Gemeinschaftsinitiativen wird auch auf die Frage der Additionalität eingegangen, d.h. inwieweit ADAPT zusätzlich zum vorhandenen Angebot Fördermöglichkeiten eröffnet. Von Interesse ist in diesem Kontext ferner die Frage nach der „Innovativität“ des programmatischen Vorgehens.

Eine Implementationsanalyse basiert idealtypischerweise auf dem Vergleich der Planungsansätze mit der Umsetzung der geplanten Maßnahmen anhand geeigneter Vollzugsindikatoren. Allerdings sind quantifizierbare Planungsvorgaben in den Programmplanungsdokumenten nur ausnahmsweise genannt, so dass hier im Laufe der Evaluierung eigene Kriterien und Indikatoren entwickelt wurden. So ist bei der Durchführungsanalyse zu klären, ob und inwieweit die Zielgruppen der Maßnahmen erreicht wurden und wie viele Unternehmen und Personen in die Projekte als direkte und unmittelbare Nutznießer involviert waren.

Die Untersuchung des Programmmanagements und der Umsetzungsstrukturen stützt sich auf schriftliche und mündliche Informationen der an der Durchführung Beteiligten aber auch der letztendlich Begünstigten des Programmes. Im Vordergrund stehen Aspekte der Gewinnung geeigneter Träger und deren Information, der Auswahl- und Bewilligungsverfahren, der Begleitung und Unterstützung der Maßnahmen sowie der Verbreitung der Ergebnisse. In inhaltlich-thematischer Hinsicht ist insbe-

sondere dem transnationalen Element der Gemeinschaftsinitiative besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

Die Wirkungsanalyse der Gemeinschaftsinitiative ADAPT stellt sicherlich das Kernstück der vorliegenden Evaluierung dar. Hierfür wurde das oben skizzierte Verfahren entwickelt, das auch sachlichen Restriktionen Rechnung trug. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die Barrieren, auf denen die Evaluierung derartiger Programme generell stößt, die in der einschlägigen Evaluationsliteratur zwar viel diskutiert werden,⁸ aber die de facto die Aussagefähigkeit von Wirkungsevaluationen stark einschränken. Außerdem ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass die Verbindung zwischen Programmdesign, Monitoring und Evaluation in Deutschland noch verbesserungswürdig ist. Insbesondere das Monitoring ist defizitär, so dass Evaluationen oft auch die Aufgaben des Monitoring mit erledigen müssen.

Neben den immanenten Grenzen einer Evaluierung ist im Kontext mit den direkten und vor allem den indirekten Effekten zu berücksichtigen, dass diese erst mit teilweise erheblicher zeitlicher Verzögerung eintreten. So kann beispielsweise die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze bei einem konsolidierten und restrukturierten Unternehmen erst nach Jahren eintreten. Zu dem Problem der zeitlichen Verfolgung dieser Vorgänge gesellt sich die Schwierigkeit, zu einem späteren Zeitpunkt Ursachen- / Wirkungszusammenhänge nachzuweisen.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Gemeinschaftsinitiative mit ihrer explizit präventiven Ausrichtung in Deutschland Neuland betritt, so dass keine Vergleichswerte aus ähnlichen Programmen vorliegen. Außerdem lässt der experimentelle Charakter von ADAPT einen Vergleich per se praktisch nicht zu. In der Konsequenz bedeutet dies, dass einige Aussagen zu Kosten-Nutzen-Relationen und zum Verhältnis von Bedarfen und Lösungsbeiträgen auf qualitativen Einschätzungen beruhen, die in einem mehrstufigen Verfahren analysiert und geprüft wurden.

Die Kriterien und Indikatoren zur Bewertung der Gemeinschaftsinitiative können aus den erwähnten prinzipiellen methodischen Gründen nur teilweise quantifiziert werden. So entziehen sich z.B. Strategie und Umset-

⁸ Siehe z.B. Klemmer, P.; Friedrich, W.; Lageman, B.: Mittelstandsförderung in Deutschland, Essen 1996.

zungsstrukturen von vornherein einer quantitativen Analyse. Die Evaluatoren haben sich daher für den vorliegenden Endbericht entschieden, ausgehend von einem umfassenden Set an Indikatoren eine Bewertung auf einer Skala von 0 bis 100 vorzunehmen. Dabei konnte auch auf in quantitativer Form vorliegende Umfrageergebnisse und Durchführungsberichte etc. zurückgegriffen werden. Andere Indikatoren wie z.B. die erwähnte Strategie wurden von Experten qualitativ bewertet und ergänzend von den Evaluatoren beurteilt.

Mit diesem Verfahren wurden sowohl die **Anpassungsbedarfe** der Unternehmen, der dort Beschäftigten sowie der Strukturen und der Systeme ermittelt und bewertet. Auf einer Skala von 0 Indexpunkten (kein Bedarf) bis 100 Indexpunkten (sehr hoher Anpassungsbedarf) wurden die Problemlagen und die Defizite bewertet, so dass die Bedarfe in einer vergleichbaren Form abgebildet wurden. Ein ähnliches Verfahren wurde bezüglich der **Lösungsbeiträge**, die ADAPT leisten konnte, angewandt. Auch hier wurde der Beitrag auf einer 100-Punkte-Skala von 0 Punkten (kein Beitrag) bis 100 Punkte (überaus hoher Beitrag) abgebildet.

Der Vergleich von Anpassungsbedarf und Lösungsbeitrag zeigt, inwieweit ADAPT den Erwartungen und Anforderungen gerecht werden konnte. Liegt der Lösungsbeitrag über dem Indexwert des Anpassungsbedarfes, so bedeutet dies, dass ADAPT mehr zur Beseitigung der Probleme beigetragen hat, als realistischerweise – aufgrund des vergleichsweise geringen verfügbaren Mittelvolumens von rd. 40 Mio. EURO p.a. - erwartet werden konnte. Numerisch drückt sich dies in einem **Deckungsverhältnis** von größer 1 aus. Dies trifft z.B. für die Flexibilisierung des Personaleinsatzes zu, wo der Indexwert für den Lösungsbeitrag der Gemeinschaftsinitiative deutlich über der Punktzahl für den Anpassungsbedarf lag. Liegt der Lösungsbeitrag von ADAPT unter dem ermittelten Anpassungsbedarf, liegt das entsprechende Deckungsverhältnis zwischen 1,0 und 0,0.

Im Einzelnen wurde die Bewertung der Gemeinschaftsinitiative ADAPT anhand der in der folgenden Tabelle I-3 aufgelisteten Indikatoren und Kriterien vorgenommen. Die Begründung und Diskussion der einzelnen Merkmale sowie das Bewertungsverfahren im Detail ergibt sich jeweils

aus dem Text.⁹ Dabei ist zu berücksichtigen, dass einzelne Indikatoren bzw. Kriterien bereits in den Zwischenberichten ausführlich behandelt worden sind und daher in diesem Bericht nur zusammenfassend dargestellt werden.

Tabelle I-3: Merkmale und Kriterien zur Beurteilung der Gemeinschaftsinitiative ADAPT

I.	Programmdurchführung und Umsetzungsstrategie
	1. Durchführung der Gemeinschaftsinitiative
	Begleitung und Steuerung der Programmumsetzung
	Verfahren der Projektauswahl
	Monitoring
	Begleitung der Projekte (Technische Hilfe, Beiräte)
	Einbeziehung der Unternehmensleitungen / Management in Projektablauf
	Einbezug von Unternehmen in Transnationale Partnerschaften
	Einbeziehung von Teilnehmern in Transnationale Partnerschaften
	Förderung des Erfahrungsaustauschs unter den beteiligten Unternehmen
	(Erfahrungs-)austausch zwischen den beteiligten Unternehmen
	Durchführung insgesamt
	2. Bewertung der Umsetzungsstrategie
	Übereinstimmung von Strategie und Bedarf
	Innovationsgrad der Projekte
	Bereicherung der deutschen Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik durch die Transnationalen Partnerschaften
	Abstimmung mit Ziel 1 bzw. Ziel 4 des ESF
	Abstimmung mit LEONARDO
	Abstimmung mit anderen Gemeinschaftsinitiativen (KMU, Beschäftigung etc.)
	Abstimmung mit anderen Förderinstrumenten des Bundes
	Abstimmung mit anderen Förderinstrumenten der Länder
	Insgesamt sinnvolle Ergänzung des bestehenden Förderinstrumentariums
	Umsetzungsstrategie insgesamt

⁹ Zu den Bewertungskriterien siehe auch die Ausführungen in den Zwischenberichten, die sich – beginnend mit dem 1. Zwischenbericht zu Transnationalität und Innovation - sukzessive mit Bewertungsfragen auseinander setzen.

II.	Effekte bei den beteiligten Unternehmen und Beschäftigten
	1. Unternehmen
	Erhöhung der Weiterbildungsbereitschaft der Unternehmen
	Einbeziehung von Unternehmer / Management bei betrieblichen Umgestaltungsprozessen (Sensibilisierung von Führungskräften)
	Beratung der Betriebe bei der Weiterbildungsplanung / Personalentwicklung
	Verknüpfung von Arbeiten und Lernen
	Optimierung der betrieblichen Abläufe
	Einführung neuer Formen der Arbeitsorganisation (z.B. Teamstrukturen)
	Flexibilisierung des Mitarbeiterinsatzes
	Verbesserung der Arbeitszeitorganisation (Teilzeitarbeit, flexible Arbeitszeiten)
	Lösung der Führungs-, Organisations- u. Kommunikationsprobleme in KMU
	Einführung von Technologien (im Allgemeinen)
	Einführung von Informations- und Kommunikationstechnologien
	Vorbereitung auf europäische / globalisierte Märkte
	Auf- und Ausbau internationaler Kontakte
	Steigerung des Exportanteils
	Innovationsfähigkeit von Unternehmen
	Verbesserung der Qualität
	Erhöhung der Kundenzufriedenheit
	Unterstützung der Betriebe im Bereich Absatz / Marketing
	Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen
	Steigerung der Produktivität
	Steigerung des Umsatzes
	Unterstützung von KMU
	Unterstützung von Unternehmen mit Problemen
	Unterstützung von Existenzgründern
	Effekte bei Unternehmen insgesamt
	2. Beschäftigte / Zielgruppen
	Weiterbildungsbereitschaft von Beschäftigten im Allgemeinen
	Qualifizierung (generell)
	Qualifizierung von Managern / Führungskräften
	Qualifizierung von Fachkräften
	Qualifizierung von nicht oder gering Qualifizierten
	Qualifizierung von Beschäftigten auf unsicheren Arbeitsplätzen
	Qualifizierung von weiblichen Erwerbspersonen
	Förderung der Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt
	Steigerung der Motivation der Mitarbeiter und deren Bindung an den Betrieb
	Effekte bei Beschäftigten / Zielgruppen insgesamt

III.	Verbesserung der Strukturen, Systeme etc.
	Anpassung / Entwicklung von Berufen
	Weiterbildungskonzepte
	Orientierung / Beratung für nicht oder gering Qualifizierte
	Neue Wege der Arbeitsvermittlung
	Kooperation von inländischen Unternehmen
	Lokale / regionale Entwicklungsstrategien
	Kooperation von Unternehmen mit Forschungs- und Bildungseinrichtungen
	Steigerung der Bedarfs- und KMU-Nähe von Weiterbildungsträgern und Minimierung des Freistellungsproblems
	Beurteilung Verbesserung der Strukturen etc. insgesamt
IV.	Direkte Arbeitsmarkteffekte
	Sicherung von Arbeitsplätzen
	Schaffung von Arbeitsplätzen
	Arbeitsmarkteffekte insgesamt
V.	Verbreitung und Verwertung der Ergebnisse
	Verbreitung der Projektergebnisse
	Verwertung und zukünftige Nutzung der Projektergebnisse
	Horizontales Mainstreaming der Ergebnisse / Übernahme in der Trägerszene bzw. durch die Fachöffentlichkeit
	Vertikales Mainstreaming der Ergebnisse / Übernahme in reguläre (Förder-) Politik
	Bewertung der Umsetzungsstrategie insgesamt
VI.	Kosten-Nutzen-Relationen der Gemeinschaftsinitiative
	Kosten-Nutzen-Verhältnis der Qualifizierungsaktivitäten
	Kosten-Nutzen-Verhältnis der Beratungsaktivitäten (v.a. für Unternehmen)
	Kosten-Nutzen-Verhältnis der Bedarfsprognosen und Studien
	Kosten-Nutzen-Verhältnis der Entwicklung neuer Aus- und Weiterbildungsmethoden und –medien
	Kosten-Nutzen-Verhältnis der Informations-, Verbreitungs- und Sensibilisierungsaktivitäten
	Kosten-Nutzen-Verhältnis der Transnationalen Partnerschaften
	Kosten der administrativen Umsetzung / Verwaltungsaufwand
	Bewertung der Kosten-Nutzen-Relation insgesamt
VII.	Gesamtbewertung von ADAPT

II. Die Herausforderungen des Strukturwandels für Unternehmen und für Beschäftigte

1. Rahmenbedingungen für die Gemeinschaftsinitiative

1.1 Strukturwandel und Globalisierung

Die Gemeinschaftsinitiative ADAPT, die mit dem Anspruch verbunden wurde, einen wesentlichen Beitrag zur Anpassung kleiner und mittlerer Unternehmen an den Strukturwandel zu leisten, wurde in einer Phase umgesetzt, in der die Stichworte „Globalisierung“ und „Standort Deutschland“ in aller Munde waren. Mit der Liberalisierung von Güter- und Kapitalmärkten, einem rasanten technologischen Fortschritt, verbesserten Transport-, Informations- und Kommunikationssystemen sowie einer Öffnung vieler Länder für ausländische Direktinvestitionen war ein ganzes Bündel von Ursachen für diese Entwicklung verantwortlich.¹⁰

Die erforderlichen neuen „unternehmerischen“ Strategien müssen sich mit übergreifenden gesellschafts- und sozialpolitischen Trends auseinandersetzen.¹¹ Zusammengefasst sind zu nennen:

1. Der Wandel wird zum Normalfall. Die Halbwertszeit des Wissens verringert sich angesichts neuer Technologien sowie kürzeren Innovations- und Produktlebenszyklen ständig.
2. Der Übergang von der Erwerbs- zur Dienstleistungsgesellschaft schafft neue Dienstleistungsprodukte. Einfache Dienstleistungen gehen zurück und komplexe Dienstleistungsangebote entstehen neu (Stichwort: Dienstleistungen für Dienstleister). Mit dem Übergang geht ein Umschwung weg von der Anbieter- hin zur Kundenorientierung einher mit entsprechender an Kundenwünschen orientierter Flexibilität einschließlich der zunehmenden Bedeutung kleinerer Produktionseinheiten und dementsprechendem Bedeutungsverlust bei Großserienproduktion.

¹⁰ Siehe hierzu und zum Folgenden den 1. Zwischenbericht, S. 5 ff.

¹¹ Vgl. hierzu und zum Folgenden z.B. Heyse (1996), S. 425 ff.

3. Moderne Technologien und flexible Arbeitsorganisation fördern die wettbewerbsstarke, flexible Spezialisierung und eröffnen den Unternehmen neue Chancen.
4. Vielfalt und Unberechenbarkeit potenzieller Marktentwicklungen wachsen; (erhöhte Komplexität und Dynamik).
5. Fließende und virtuelle Organisationen setzen sich durch.
6. Die Veränderungen in den Unternehmenszielen und -strategien sowie die veränderten Betriebsstrukturen und Arbeitsweisen erfordern veränderte Verhaltensweisen der Führungskräfte.
7. Die zunehmende Flexibilität eröffnet für die Mitarbeiter neue Gestaltungsräume.
8. Arbeitsplätze werden weniger durch den Einsatz neuer Hoch- und Spitzentechnologien gefährdet, sondern vielmehr durch das Fehlen bzw. den verspäteten Einsatz innovativer Technologien.
9. Krisen- und Sanierungsmanagement und langfristige Potenzialentwicklung werden zunehmend miteinander verbunden.

Mit der Liberalisierung des Welthandels und der wachsenden internationalen Verflechtung sind für die exportorientierte deutsche Volkswirtschaft erhebliche Chancen verbunden. Kehrseite dieser Entwicklung sind verschiedene Risiken: Fraglich ist die Fähigkeit vieler Unternehmen, mit dem beschleunigten Tempo des Strukturwandels Schritt zu halten. In besonderem Maße gilt dies für Klein- und Mittelbetriebe, die im Allgemeinen weder die finanziellen noch personellen Ressourcen für eine zeitnahe Weiterqualifizierung ihrer Mitarbeiter besitzen. In der Wissens- und Informationsgesellschaft der Zukunft jedoch entwickelt sich der Produktionsfaktor „Humankapital“ immer mehr zu einer entscheidenden und knappen Stellgröße der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit.

Wie eine im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft erstellte Studie¹² ergab, nennen mittelständische Betriebe mit Blick auf die Herausforderungen durch die Globalisierung verstärkte Bedarfe im Bereich der

¹² Friedrich, W.; Lageman, B.; Fieten, R.: Globalisierung der Märkte. Institut für Mittelstandsforschung, Schriften zur Mittelstandsforschung, Nr. 73, Bonn 1997.

Mitarbeiterqualifikation. Neben Sprachkenntnissen (58 % der Nennungen), gaben die Betriebe v.a. überfachliche Schlüsselqualifikationen der Mitarbeiter als Bedarfsfelder an (Organisationsfähigkeiten (47 %), Prozessorientiertes Arbeiten (45 %), Mitarbeiterführung (41 %), Kooperation mit Kunden (40 %)). Schwächer vertreten waren Bedarfe im Bereich des Qualitätsmanagements (37 %) sowie Kenntnisse ausländischer Absatz- und Beschaffungsmärkte (32 % bzw. 28 %).

1.2 Beschäftigungspolitische Bedeutung von KMU und Neugründungen

Die Fokussierung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) im Rahmen der arbeitsmarktpolitisch ausgerichteten Gemeinschaftsinitiative ADAPT trägt der Tatsache Rechnung, dass Beschäftigungszuwächse in der jüngsten Vergangenheit v.a. in KMU zu verzeichnen waren. Analysen des Instituts für Mittelstandsforschung¹³ belegen, dass nennenswerte Beschäftigungszuwächse in den Jahren 1990-94 nur in Betrieben mit bis zu 500 Mitarbeitern zu verzeichnen waren (nur alte Bundesländer). Großbetriebe mit mehr als 1.000 Mitarbeitern bauten ihre Belegschaften im gleichen Zeitraum sogar ab.

Wesentlich beigetragen hat zu der beschäftigungspolitischen Bedeutung der KMU die **Neugründung** von Unternehmen. Allerdings lässt die Stabilität der Neugründungen immer noch zu wünschen übrig. Vor allem in den neuen Bundesländern schlugen Qualifikationsdefizite der Gründer verstärkt zu Buche. Schwachstellen lagen u.a. in den Feldern Managementkompetenz und Organisationsfähigkeit sowie generell in Fragen der Mitarbeiterführung und des Mitarbeitereinsatzes.

1.3 Potenziale einzelner Branchen

Prognosen hinsichtlich des beschäftigungspolitischen Potenzials einzelner Branchen stehen auf schwachen Beinen. Die Hoffnung, dass die Hochtechnologien die derzeitigen Arbeitsmarktp Probleme lösen könnten, ist verfehlt. Unbestritten wird der Dienstleistungssektor weiter an Bedeu-

¹³ Ebenda und OECD (Hrsg.): Small and Medium sized Enterprises: Employment, Innovation and Growth, Paris 1996.

tung gewinnen - im Bereich der sekundären Dienstleistungen sowie im Informationstechnologie-Sektor. Doch auch in traditionellen Branchen, wie z.B. dem Dienstleistungsbereich des Handwerks liegen – wenn man die jüngere Entwicklung zugrunde legt - noch erhebliche Potenziale.

Auch im industriellen Bereich, der oft als Krisenbranche gilt, gelang es innovativen deutschen Mittelständlern immer wieder, zum Weltmarktführer aufzusteigen, wie das Beispiel der „Hidden Champions“¹⁴ zeigt. Quer über eine Reihe von Industriezweigen verteilt schlummern immer noch vielfältige Potenziale.

Gerade die Verbindung von solidem Branchen-Know-how, neuen betrieblichen Organisationsformen und sozialen Steuerungssystemen, modernen Informations- und Kommunikationstechnologien lässt, gepaart mit entsprechenden Produktinnovationen, Beschäftigungspotenziale in praktisch allen Wirtschaftszweigen erwarten.

Das von der GI ADAPT anzusteuern Branchenspektrum sollte entsprechend breit angelegt sein, wobei dem Dienstleistungssektor eine wichtige Rolle zugedacht war.

2. Die Bedeutung der Weiterbildung in der Wissensgesellschaft

2.1 Unternehmensentwicklung und Qualifizierung

In der Wissensgesellschaft der Zukunft, deren Wettbewerbsfähigkeit durch die Fähigkeit zur schnellen Entwicklung und Umsetzung von Technologien bestimmt wird, übernimmt die berufliche Weiterbildung – meist aufbauend auf einer beruflichen Grundqualifikation – die Rolle der betriebsspezifischen Anpassung und Aktualisierung von Qualifikationen. Hierdurch steigt der Stellenwert der Weiterbildung.

Die fortschreitende Veränderung in- und ausländischer Märkte, eine verstärkte Kundenorientierung und die steigende Flexibilisierung fordern von den Betrieben einen permanenten Wandlungs- und Lernprozess. Mit der beschleunigten Globalisierung werden auch mittelständische Unter-

¹⁴ Hidden Champions sind erfolgreiche Marktführer, die – bisher – nicht im Vordergrund des öffentlichen Interesses standen. Siehe Simon, H.: Die heimlichen Gewinner: die Erfolgsstrategien unbekannter Weltmarktführer, Frankfurt, New York 1996.

nehmen von diesem Prozess erfasst. Folglich sind betriebs- und arbeitsorganisatorische Veränderungen umzusetzen, die höhere Anforderungen an die Eigenverantwortlichkeit der Mitarbeiter stellen (Gruppenarbeit, KVP, Fertigungsinseln, Lernstatt, etc.). Entsprechende Kommunikations- und Handlungskompetenzen werden von den Mitarbeitern erwartet.

Der Wandel der Arbeitswelt folgt den übergreifenden wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Entwicklungen des Übergangs von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft, der Globalisierung und der Flexibilisierung des Wirtschafts- und Arbeitslebens. Für die beruflichen Anforderungen sind insbesondere von Relevanz:

- Ständig neue Technologien und immer kürzere Innovations- und Produktzyklen erfordern permanente Anpassungsleistungen von Unternehmen und Beschäftigten. Der Wandel wird zum Normalfall.
- Einfache Dienstleistungen verlieren an Bedeutung, während neue und komplexere Dienstleistungsprodukte entstehen. Damit einhergehend gewinnt die Kundenorientierung an Bedeutung.
- Fließende und virtuelle Organisationsformen verlangen von den Belegschaften ein hohes Maß an Flexibilität.
- Die Veränderungen in den Unternehmenszielen und -strategien sowie die neuen Betriebs- und Arbeitsstrukturen erfordern veränderte Verhaltensweisen der Unternehmensleitungen und der Führungskräfte.
- Flache Hierarchien und flexible Arbeitsorganisationen erhöhen die Verantwortung der Mitarbeiter für die Qualität ihrer Arbeit.
- Ein größerer Verantwortungsbereich der Beschäftigten bedeutet auch, dass sie sich verstärkt mit der zunehmenden Vielfalt und Dynamik von Marktentwicklungen und konkreten Kundenwünschen auseinandersetzen müssen.

Im Unterschied zu früheren strukturellen Veränderungen geht es nicht allein um technische Modernisierung, sondern es sind alle unternehmerischen Funktionsbereiche betroffen, indem die Geschäfts- und Produktionsprozesse neu strukturiert werden und veränderte Organisations- und Steuerungsprinzipien andere Formen der Arbeit und des Einsatzes der personellen Ressourcen herbeiführen. Für die ökonomische Entwicklung sind nicht nur die Investitionen in Sachkapital entscheidend, sondern sie hängt ebenso von fachlicher Kompetenz, methodischen und sozialen Kenntnissen und Fähigkeiten ab. Die Arbeitskraft wird zu einer Schlüs-

selbstelement des Wirtschaftens und immer öfter werden Innovationen über Qualifizierung angestoßen und befördert.¹⁵

Idealtypischerweise entwickeln die Betriebe dann eine Anpassungs- und Lernfähigkeit, die mit dem Begriff des Lernenden Unternehmens beschrieben wird. Kritisiert wird,¹⁶ dass die institutionalisierte Weiterbildung nicht geeignet ist, das Innovations- und Veränderungsmanagement in den Betrieben zu begleiten. Die ADAPT-Projekte werden jedoch mit dem Anspruch verbunden, eben diesen Weg zu beschreiten – und zwar in kleinen und mittleren Unternehmen, die bislang noch im Windschatten dieser Entwicklung stehen.

2.2 Qualifikationsbedarf

Angesichts des geringen Prognosewerts von Studien zum Qualifikationsbedarf in einzelnen Branchen und Berufsbildern, wird hier nicht der Versuch unternommen, diesem Vorbild zu folgen. In Übereinstimmung mit den meisten Publikationen kann jedoch festgehalten werden, dass in zukünftigen Mitarbeiterprofilen eine Reihe extrafunktionaler Schlüsselqualifikationen an Bedeutung gewinnen wird, u.a.:

- Mehrfachqualifizierung und vielseitige Einsetzbarkeit,
- DV-Kenntnisse,
- Soziale Kompetenzen, insb. Kommunikations- und Kooperationsfähigkeit,
- Managementtechniken und ggf. Kenntnisse der Mitarbeiterführung.

Absehbar ist weiterhin, dass sich die Beschäftigungsfähigkeit geringqualifizierter Erwerbspersonen in Zukunft weiter verringern wird. Diese Personengruppen sind einem erhöhten Arbeitsmarktrisiko ausgesetzt. Eine der wichtigsten Ursachen: Produkte, die bei der Herstellung einen hohen Anteil geringqualifizierter Tätigkeiten erfordern, werden im Zuge der fortschreitenden Globalisierung verstärkt in Niedriglohnländern gefertigt.

¹⁵ Vgl. z.B. Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen Berlin (Hrsg.): Berliner Memorandum zur Modernisierung der Beruflichen Bildung, Berlin 1999.

¹⁶ Beispielsweise von Staudt, E. auf dem 5. DIHT-Weiterbildungskongreß, München 1996.

2.3 Lernen am Arbeitsplatz und arbeitsplatznahes Lernen

Die traditionelle Bildungs- und Weiterbildungslandschaft ist durch feste Bildungsinstitutionen und zentrale Schulungsaktivitäten, die in Seminarform durchgeführt werden, geprägt. Eine beschleunigte technologische Entwicklung sowie der rasante Wandel in Wirtschaft und Gesellschaft haben diese traditionellen Formen des Lernens infrage gestellt. Sie gelten als zu starr, zu teuer und als zu ineffektiv. Neuere Erkenntnisse lassen daher eine Zusammenführung der Lern- und Arbeitsvorgänge sinnvoll erscheinen.¹⁷

Als Erscheinungsformen des arbeitsplatznahen Lernens lassen sich traditionelle und neuere Konzepte unterscheiden: Traditionelle Ansätze orientieren sich stark am Vorbild des Lehrenden, wobei individuelle Arbeitsstile und ein selbstständiges Lernen nicht gefördert werden. Anders dagegen die neueren Konzepte, die eben diese Fähigkeiten trainieren: Hier sind Gruppenkonzepte (Qualitätszirkel, Lernstatt, etc.) und Konzepte für Einzelarbeitsplätze (Coaching, selbstständige Weiterbildung) zu unterscheiden. Gruppenkonzepte werden oft in Verbindung mit neuen Formen der Arbeitsorganisation (Gruppenarbeit etc.) eingesetzt. Arbeitsplatznahe Methoden bieten den Vorteil, das Freistellungsproblem zu entschärfen. Kosten- und zeitaufwendige Anreisen zu externen Seminaren entfallen. Ein überflüssiges Vorratslernen wird weitgehend vermieden. Da auch die Lernmotivation der Mitarbeiter in der Regel steigt, tritt ggf. eine Steigerung der Effektivität und Effizienz der Weiterbildungsaktivitäten ein. Der positive Begleiteffekt für die Unternehmen: Die Lern- bzw. Freistellungszeiten verkürzen sich weiter.

3. Die Besonderheit von kleinen und mittleren Unternehmen

3.1 Organisationsstruktur kleiner und mittlerer Unternehmen

Klein- und Mittelbetriebe gelten gegenüber Großunternehmen als wendiger und flexibler. Ihre Belegschaften sind meist knapp bemessen. Typischerweise muss der einzelne Mitarbeiter mehrere Aufgaben wahrnehmen und darüber hinaus kurzfristig für Kollegen einspringen. Nachteile

¹⁷ Detailliert ausgeführt im 3. Zwischenbericht, S. 3 ff.

der KMU sind ihre größere Verletzbarkeit und häufig die Abhängigkeit vom Eigentümerunternehmer. Die Persönlichkeit des Unternehmers wirkt sich stark auf den Führungsstil, die Organisationskultur und das Betriebsklima aus.

Hinsichtlich der Qualifikation, der Leistungsbereitschaft, der Flexibilität und der Übernahme von Verantwortung werden erhöhte Anforderungen an die Mitarbeiter gestellt.

Nachteilig wirkt sich das Fehlen eines gegliederten Organisationsaufbaus aus. Die Folge ist u.a. die mangelnde Delegation von Führungsaufgaben. Besonders auffällig äußert sich dies in der Personalarbeit, die auch im wachsenden Betrieb am längsten beim „Chef hängen bleibt“

3.2 Personalpolitische Probleme in KMU

Mittelständischen Betrieben fällt es generell schwerer als Großbetrieben, leitende Angestellte zu gewinnen. Eine Tätigkeit bei Klein- und Mittelunternehmen besitzt geringeres Sozialprestige und wird vielfach geringer entlohnt. Als mit Abstand drängendstes Problem mittelständischer Personalpolitik gilt die Beschaffung qualifizierter Fachkräfte (v.a. Facharbeiter). Weitere typische Personalprobleme der KMU liegen im Bereich der Aus- und Weiterbildung sowie der Motivation von Mitarbeitern. Leistungsmängel werden daher ebenfalls als Schwachstelle genannt.

Mit wachsender Größe und Professionalität des Betriebes treten Führungs-, Organisations- und Kommunikationsprobleme stärker in den Vordergrund. Vor allem strategisch operierende Unternehmen suchen nach Wegen, die Leistungsbereitschaft aber auch die Weiterbildungsbereitschaft der Mitarbeiter zu steigern. Gerade diese KMU treten auf dem Arbeitsmarkt in Konkurrenz zu Großbetrieben, was die Gewinnung neuer Mitarbeiter erschwert – zumal die Gehälter im KMU-Bereich meist bescheidener ausfallen.

Vor diesem Hintergrund gewinnt die Bindung qualifizierter Mitarbeiter sowie die Personalentwicklung aus den eigenen Reihen an Bedeutung. Bei der Gestaltung und Umsetzung einer Personalentwicklungsstrategie stoßen Mittelständler schnell an ihre Grenzen – personell aber auch fachlich. Fachlich auch deshalb, weil Personal- und Organisationsent-

wicklung in enger Wechselwirkung stehen, also beide Bereiche zu gestalten sind.

In den meisten Fällen wird eine externe Beratung an dieser Stelle unverzichtbar sein – trotz des schlechten Images, das die Beraterbranche allgemein im Mittelstand genießt. Erfolgreiche Personal- und Organisationsentwicklungsstrategien setzen jeweils die Einbeziehung und Überzeugung des Eigentümerunternehmers bzw. des Managements voraus. Auf dieser Basis ist dann ein betriebsindividuelles Konzept zu entwickeln. Ohne eine intensive Beratung des Unternehmens (in Fragen der Personalentwicklung, der Weiterbildungsplanung etc.) sind nachhaltige Veränderungsprozesse, die sich später von alleine tragen, kaum auf den Weg zu bringen.

KMU-spezifische Beratungsangebote in Fragen der Personalentwicklung sind jedoch bislang keinesfalls flächendeckend verfügbar. Bisher beschränkt sich die Beratung überwiegend auf betriebliche Weiterbildungsaktivitäten und deren Umfeld, während die Betriebe ihre Bedarfe eher im Bereich des arbeitsplatznahen Lernens sowie betriebsbezogener Aktivitäten sehen.

Im Zuge entsprechender Betriebsberatungen hat sich oftmals herausgestellt, dass verkrustete Informations- und Kommunikationsstrukturen die Umsetzung betrieblicher Lernprozesse sowie die Personalentwicklung insgesamt hemmen. Verhaltenstrainings und Konfliktmanagementtechniken sowie eine Sensibilisierung der Führungskräfte können in einer derartigen Situation der erste Schritt sein. Kritisiert wird, dass die institutionalisierte Weiterbildung bislang kaum Eignung zeigt, das Innovations- und Veränderungsmanagement in Betrieben zu begleiten.

3.3 Weiterbildung in Klein- und Mittelbetrieben

Die Unternehmen sind mit Abstand der bedeutendste Träger beruflicher Weiterbildung.¹⁸ Der Umfang betrieblicher Weiterbildungsaufwendungen hat in den letzten beiden Jahrzehnten erheblich zugenommen. Während

¹⁸ Siehe Weiss, R.: Betriebliche Weiterbildung – Ergebnisse der Weiterbildungserhebung der Wirtschaft. In: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), Kölner Texte und Thesen, Köln 1994.

größere Unternehmen verstärkt auf organisierte Formen der Weiterbildung setzen – v.a. auch auf interne Lehrveranstaltungen – setzen Kleinbetriebe mehr auf informelle Weiterbildungsformen (Lernen am Arbeitsplatz / selbstgesteuertes Lernen). Eine im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft durchgeführte Studie kam zu dem Ergebnis, dass die Weiterbildungsquoten der Betriebe (Anteil der qualifizierten Mitarbeiter) mit der Zahl der Beschäftigten ebenfalls anstiegen.¹⁹ Größere Unternehmen sind deutlich weiterbildungsaktiver als kleinere und mittlere Betriebe.

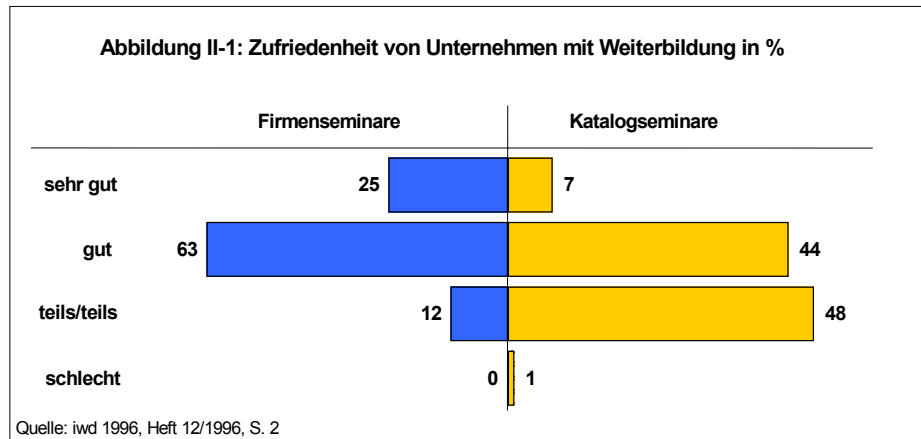
Benachteiligt sind KMU in ihren Weiterbildungsaktivitäten durch im Vergleich zu Großbetrieben höheren Kosten je Teilnehmer, da sich fixe Qualifizierungskosten nur selten auf eine größere Zahl von Beschäftigten umlegen lassen. Aus dem gleichen Grunde müssen Klein- und Mittelbetriebe auch stärker auf standardisierte externe Angebote zurückgreifen. Untersuchungen des Instituts der deutschen Wirtschaft²⁰ ergaben aber, dass Unternehmen mit derartigen Angeboten vergleichsweise oft unzufrieden waren. Die Angebote „von der Stange“ sind vielfach qualitativ schlechter und darüber hinaus nicht auf den betriebspezifischen Bedarf zugeschnitten.

Obwohl die weiterbildungsbezogenen Ausgaben der Unternehmen und auch der KMU in den vergangenen Jahren deutlich erhöht wurden, wird die Effizienz betrieblicher Weiterbildungsaktivitäten durch eine Reihe von Mängeln z.T. infrage gestellt:

- Fehlende Kenntnisse und / oder fehlendes Interesse der Unternehmensführungen an Fragen der Weiterbildung,
- Unzureichendes Personalmanagement,
- Verzicht auf systematische Ermittlung des Weiterbildungsbedarfs in den Unternehmen,
- Teilweise geringe Bereitschaft der Beschäftigten,
- Didaktisch und methodisch unzureichende Lehr- und Lernmethoden,

¹⁹ Friedrich, W.; Lageman, B.; Fieten, R.: Globalisierung der Märkte. Institut für Mittelstandsforschung, Schriften zur Mittelstandsforschung, Nr. 73, Bonn 1997.

²⁰ Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg): iwd, Heft 12 / 1996, S. 2.



- Unzureichende Zielgenauigkeit und Aktualität des Weiterbildungsangebotes,
- Geringerer Praxisbezug der Bildungsmaßnahmen und teilweise des Lehrpersonals,
- Mangelnder Transfer des Gelernten in die betriebliche Praxis und
- Unterrepräsentation bestimmter Arbeitnehmergruppen wie Un- und Angelernte, einfache Facharbeiter und Facharbeiterinnen sowie einfach qualifizierte Mitarbeiter im kaufmännischen und im Verwaltungsbereich.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Klein- und Mittelbetriebe realisieren nur selten eine strategische Verknüpfung von Unternehmensentwicklung und Qualifizierungsanstrengungen. Ihre Weiterbildungspolitik zielt eher auf kurzfristig zu behebende Kompetenzdefizite ab. Bei der Qualifizierung ihrer Mitarbeiter nehmen Führungskräfte in KMU oft eine defensive Haltung ein - auch weil sie befürchten, dass der betreffende Mitarbeiter zum Konkurrenzbetrieb wechselt bzw. höhere Lohnforderungen stellt. Andererseits wird gerade von Führungskräften aus dem Mittelstand verstärkt die geringe Weiterbildungsmotivation der Mitarbeiter bemängelt.

III. Programmatischer Ansatz, konzeptionelle Umsetzung und Programmdurchführung

1. Programmphilosophie der Gemeinschaftsinitiative

Bei der Gemeinschaftsinitiative ADAPT steht ebenso wie beim Regelförderprogramm „Ziel 4“ des Europäischen Sozialfonds (ESF) nicht die Unterstützung von Arbeitslosen, sondern die Vermeidung von Arbeitslosigkeit sowie die Stärkung der Beschäftigungspotenziale kleiner und mittlerer Unternehmen im Fokus. Ziel 4 wie ADAPT tragen der Tatsache Rechnung, dass die Globalisierung der Märkte und der Fall des Eisernen Vorhangs die Volkswirtschaften Europas vor neue Herausforderungen stellen. Traditionelle Standortvorteile, wie z.B. das hohe technologische Know-how, drohen angesichts des beschleunigten Strukturwandels sowie der Herausforderer z.B. aus Südostasien wegzuschmelzen. Neben den günstigeren Faktorkosten können diese Wettbewerber auch Fortschritte im Bereich des Humankapitals vorweisen. Hinzu kommt, dass die Reformstaaten Osteuropas – mehr oder minder erfolgreich – bereit sind, diesem Vorbild zu folgen.

Das Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ regt daher an, gezielt an den strukturellen Problemen der jeweiligen Volkswirtschaften anzusetzen. Im Zentrum steht hierbei der Faktor Humankapital. Die Qualifikation der Beschäftigten wird als eine Schlüsselgröße zur Steigerung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit und damit zur Sicherung und Schaffung entsprechender Arbeitsplätze angesehen. Daher soll die Qualifizierung stärker als bisher mit den rasanten Wandlungen der Arbeitsplätze und ihrer Anforderungen Schritt halten. Wesentlicher Bestandteil dieser Strategie ist die Förderung des lebenslangen Lernens, also eine kontinuierliche berufliche Weiterqualifizierung der Beschäftigten.

Zu diesem Zweck ist in der GI ADAPT ein breites Bündel von Aktivitäten vorgesehen, das an der Berufsqualifikation der Beschäftigten ansetzt, auch auf diesem Wege eine umfassende Verbesserung der betrieblichen Leistungsfähigkeit und Flexibilität anstrebt, und durch übergreifende Veränderungen von Strukturen und Rahmenbedingungen abgerundet wird. Der programmatische Rahmen wurde weit gesteckt und schließt Felder der Wirtschafts-, Mittelstands- und Bildungspolitik mit ein.

Als zentrale Ziele der Gemeinschaftsinitiative benannte die Europäische Kommission:²¹

- die beschleunigte Anpassung der Arbeitskräfte an den strukturellen Wandel,
- die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Industrie, Handel und Dienstleistungsgewerbe,
- die Vermeidung von Arbeitslosigkeit durch eine Verbesserung von Qualifikation, Flexibilität und Mobilität der Beschäftigten und
- die Schaffung neuer Arbeitsplätze und Beschäftigungsbereiche.

Diese allgemein gehaltenen Zielsetzungen werden durch eine Vielzahl von Teilzielen konkretisiert und durch weitere Detailziele sowohl von europäischer als auch von nationaler Seite ergänzt. Im Ergebnis ist eine geradezu überbordende Fülle von Programmvorgaben festzustellen, die sich in einer ganzen Reihe von Schlagworten (meist aus europäischer Felder), breit gefassten Globalzielen sowie einer Vielzahl partikularer Detailziele äußern. Diese Vielfalt erklärt sich einerseits aus der Verknüpfung bislang getrennter Politikbereiche (Zielgruppenförderung und Wirtschafts- / Mittelstandsförderung und Bildungs- bzw. Technologiepolitik, etc.). Andererseits wurden bestimmte Detailziele aufgeführt, um sicherzustellen, dass diese in jedem Falle förderfähig sind.

Die Vielfalt der Zielsetzungen und Vorgaben können zusammenfassend unterteilt werden in Teil- und Detailziele einerseits und übergeordneten Ziele andererseits. Die generellen Zielsetzungen der Gemeinschaftsinitiative werden im Operationellen Programm in zwei Punkten zusammengefasst:²²

1. Vermittlung von beschäftigungswirksamen Qualifikationen,
2. bestmöglicher Einsatz der Qualifikation der Beschäftigten und deren Erhöhung mit dem Ziel von mehr Wachstum und Beschäftigung vor allem bei kleinen und mittleren Unternehmen.

²¹ Siehe Europäische Kommission (Hrsg.): Die ADAPT-Initiative – Anpassung an den industriellen Wandel, Sonderbericht Nr. 3, Brüssel 1995, S. 4.

²² Siehe Operationelles Programm für die Bundesrepublik Deutschland zur Gemeinschaftsinitiative ADAPT, veröffentlicht im Bundesanzeiger vom 5. Juli 1995, S. 31.

Wie bereits dargestellt, musste der Evaluationsansatz der ISG dem komplexen und heterogenen Bedingungsgefüge entsprechend entwickelt werden. In der Konsequenz ergaben sich die in Abschnitt I-3 vorgestellten Indikatoren und Beurteilungskriterien.

Im Zusammenhang mit den zentralen Zielen der Gemeinschaftsinitiative soll auch kurz auf die Säulen der europäischen Strategie zur Förderung der Beschäftigung eingegangen werden. Als erstes europäisches Förderprogramm deckte die GI ADAPT mit diesem breiten thematischen Spektrum die vier Säulen der Europäischen Beschäftigungsstrategie ab – wenn auch mit unterschiedlicher Intensität. Aufgrund der Zielgruppenstruktur der Projekte (Unternehmen und deren Beschäftigte) spielte die Förderung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit v.a. von Jugendlichen und Arbeitslosen nur eine Nebenrolle. Jedoch wurden in der GI ADAPT Schulungskonzepte entwickelt, die auch beim lebenslangen Lernen dieser Zielgruppen zum Einsatz kommen können.

Im Vordergrund stand in ADAPT die Verbesserung der „Anpassungsfähigkeit“ von Unternehmen und Arbeitnehmern. Hierzu zählt eine nachhaltige Steigerung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit, sowie eine laufende Aktualisierung der Fachkenntnisse und Kompetenzen bei den Beschäftigten. ADAPT ist explizit eine Antwort auf den industriellen und technologischen Wandel. Die Modernisierung der Arbeitsorganisation sowie der Ausbildungssysteme kann zum Kernbereich der ADAPT-Philosophie gerechnet werden.

Beiträge zur Förderung des Unternehmergeistes leisteten einige ADAPT-Projekte durch die Initiierung und Begleitung von Existenzgründungen. Die Chancengleichheit von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt war ein Querschnittsthema der GI ADAPT, das aber auch von einigen frauenspezifischen Projekten aufgegriffen wurde.

2. Strategien und Verfahren der Programmdurchführung

2.1 Förderschwerpunkte und Mitteleinsatz

Angeichts der Neuartigkeit des Förderansatzes von ADAPT, der damit verbundenen geringen Erfahrung der Programmverantwortlichen mit Umsetzung und Steuerung präventiver Programme und nicht zuletzt auf-

grund der thematischen Breite der Fördermöglichkeiten ist es nachvollziehbar, dass zu Beginn der ADAPT-Förderung die Umsetzung offen gehalten wurde und die Zielvorgaben nicht restriktiv gehandhabt wurden. Angesichts der verspätet begonnenen Förderung war die Ausarbeitung von detaillierten Umsetzungskonzepten auch aus Zeitgründen nicht möglich.

Die Gemeinschaftsinitiative sah die Förderung von Maßnahmen vor, die in inhaltlicher wie in methodisch-konzeptioneller Hinsicht ein weites Spektrum abdeckten. Zusammengefasst werden die Aktionen in vier Maßnahmeschwerpunkten, hinzu kommt die Finanzierung von flankierenden Maßnahmen zur Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung des Programmes. Die Förderschwerpunkte gestalteten sich wie folgt:

Maßnahmeschwerpunkt 1: Vermittlung von Ausbildung, Orientierung und Beratung

Der Maßnahmeschwerpunkt 1 umfasst die Planung und Durchführung beruflicher Weiterbildungsaktivitäten sowie Entwicklung und Erprobung entsprechender Schulungskonzepte.

Mit Blick auf die unternehmensspezifische Anpassung der eingesetzten Instrumente nimmt die Beratung und Sensibilisierung betrieblicher Führungskräfte in Weiterbildungsfragen eine Schlüsselrolle ein. Darüber hinaus sind auch Beratungsaktivitäten, die auf eine umfassende Steigerung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit und Flexibilität (lernendes Unternehmen) zielen, Bestandteil dieses Schwerpunktes.

Maßnahmeschwerpunkt 2: Prognosen, Vernetzung und neue Beschäftigungsmöglichkeiten

Über den Maßnahmeschwerpunkt 2 wurde die Erstellung von Studien gefördert. Als Themen dieser Studien werden im Programmdokument die zukünftige Arbeitsmarktentwicklung sowie der Qualifikationsbedarf auf sektoraler oder regionaler Ebene genannt. Förderfähig waren weiterhin verschiedene Aktivitäten zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Wirtschafts- und Sozialpartnern sowie Bildungseinrichtungen und öffentlichen Behörden. Daneben wurden Beschäftigungsinitiativen, die mit der regionalen Wirtschaftsförderung verzahnt sind, unterstützt.

Maßnahmeschwerpunkt 3: Anpassung von Strukturen und Systemen im gemeinschaftlichen Rahmen

Der auf umfassende Strukturverbesserungen abzielende Schwerpunkt 3 soll zu einer besseren Kooperation zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen beitragen, sowie die Weiterbildung von Ausbildern und Dozenten vorantreiben. Die positiven Projektergebnisse sind überregional und EU-weit (transnational) zu verbreiten.

Maßnahmeschwerpunkt 4: Grenzüberschreitende Informationen, Transfer und Sensibilisierung

Dieser Maßnahmeschwerpunkt deckt das gesamte Spektrum der Informations- und Transferaktivitäten ab. Zielgruppen der Verbreitung von Projektergebnissen sind u.a. Multiplikatoren sowie die Akteure der beruflichen Bildung.

Die Vielfalt und die z.T. völlig unterschiedliche Ausrichtung der Maßnahmeschwerpunkte macht deutlich, dass ADAPT inhaltlich fast unbegrenzte Möglichkeiten bot. Interpretations- und Gestaltungsspielraum war reichlich vorhanden. Nicht alle vorgesehenen Aktivitäten konnten jedoch realistischerweise in vollem Umfang mit Leben gefüllt werden.

Vorgesehen war eine Konzentration der Mittel auf den Maßnahmeschwerpunkt 1 mit 51 %. Nach den Planzahlen sollten damit während der Programmlaufzeit insgesamt rd. 49.500 Personen, davon 38.556 in West- und 10.967 in Ostdeutschland qualifiziert werden.

Die Verteilung der Mittel für ADAPT in Deutschland in den Jahren 1994 bis 1999 wurde wie folgt geplant (in Mio. ECU):

Schwerpunkt	Gesamtbudget	ESF-Mittel	Teilnehmer
1 = Ausbildung, Orientierung, Beratung	237,2	111,7	49.500
2 = Prognose, Vernetzung	111,4	51,2	-
3 = Anpassung der Strukturen	46,5	21,7	-
4 = Information	69,7	32,6	-
5 = ADAPT BIS	59,5	27,9	-

Zu diesen vier Schwerpunkten kam später noch der Schwerpunkt „Building the Information Society (BIS)“ hinzu. Ab dem Jahre 1997 standen der Gemeinschaftsinitiative ADAPT nach einem Beschluss der Europäischen Kommission zusätzliche Finanzmittel (ESF-Anteil: rd. 26 Mio. ECU) für den Förderschwerpunkt ADAPT-BIS zur Verfügung. Unterstützt wurden, so die generelle Vorgabe der Kommission, Aktivitäten, die den Übergang zur Informationsgesellschaft erleichtern und die Notwendigkeit dieser Veränderungen in das öffentliche Bewusstsein rufen. Diese neuen Vorgaben hatten nur geringe Auswirkungen auf die thematische Ausrichtung der deutschen ADAPT-Projekte. Eine Untersuchung der Nationalen Unterstützungsstelle ergab, dass ohnehin rd. 40 % aller Projekte Themen aus dem ADAPT-BIS-Spektrum abdeckten.

Während die von den Bundesländern umgesetzten ADAPT-Projekte regionalspezifische Antworten auf vor Ort bestehende Bedarfe geben sollen, wurden im Rahmen des Bundesprogramms v.a. Projekte von überregionaler Relevanz sowie besonderem multiplikativem Wert gefördert. Wurden Projekte in mehreren Bundesländern abgewickelt, so bot es sich aus rein pragmatischen Erwägungen an, dies unter einheitlicher Betreuung des Bundes zu fördern. Auf diese Weise konnte ein zusätzlicher Abstimmungsaufwand der verschiedenen Landesministerien von Anfang an vermieden werden. Relevant war dies v.a. bei solchen Projekten, die den ost-westdeutschen Erfahrungsaustausch sowie entsprechende Kooperationsaktivitäten anstrebten (sog. „Ost-West-Projekte“).

Insgesamt wurden im Verlauf der Förderperiode 63 Projekte aus Mitteln des Bundes gefördert und bislang rd. 76,2 Mio. DM ausgezahlt.²³

Im Zuge der Fokussierung der Bundesprojekte auf einen besonderen multiplikativen Effekt wurden u.a. Aktivitäten in den Bereichen

- Einsatz von IuK-Technologien (Telelernen, Telearbeit, Telematik),
- Entwicklung / Erprobung neuer Lernmodelle und -methoden,
- Heranführung von Frauen an Technikberufe

gefördert. Vielfach wurden hierbei zukunftsorientierte Themen aufgegriffen, die in dieser Weise von einzelnen Bundesländern kaum zu „schul-

²³ Stand vom 18.9.2001

tern“ gewesen wären. Infolgedessen wurde das Fördervolumen der Bundesprojekte in einer Reihe von Fällen relativ hoch angesetzt.

Die Durchführung der Gemeinschaftsinitiative erfolgte in zwei Förderphasen. Auch wenn die starre Einteilung in zwei Phasen vor allem von den Programmverantwortlichen in den Ländern kritisiert wurde, hatte sie doch den positiven Effekt, dass die zweite Runde sowohl verfahrensmäßig als auch inhaltlich deutlich besser vorbereitet wurde als die 1. Förderphase. Ohne eine zusammenfassende Bewertung vorwegzunehmen, ist dies wiederum ein wesentlicher Grund dafür, dass die Gemeinschaftsinitiative konkrete Anpassungsbedarfe befriedigen konnte.

Im Vergleich zu den Weiterbildungsaufwendungen des Staates, der Wirtschaft und der öffentlichen Einrichtungen sind die für die Gemeinschaftsinitiative zur Verfügung stehenden Mittel gering. ADAPT war daher von Anfang an nicht geeignet, im quantitativen Sinne Breitenwirkung zu erzielen. Wohl aber konnte und sollte ADAPT eine Initiativfunktion erfüllen, indem neue Problemlösungen entwickelt und neue Ansätze erprobt und in die alltägliche Praxis überführt werden. Dazu müssen die geförderten Maßnahmen u.a. folgenden Anforderungen gerecht werden:

- Die Maßnahmen und Projekte müssen bedarfsgerecht sein, d.h. an den konkreten Problemen ansetzen, von denen Unternehmen und deren Mitarbeiter derzeit und in Zukunft am stärksten betroffen sind. Dabei sind KMU besonders zu berücksichtigen.
- Die Förderung sollte „flächendeckend“ in dem Sinne erfolgen, dass sich die Projekte nicht auf einzelne spezifische Unternehmen, Branchen oder Regionen konzentrieren, sondern möglichst das gesamte Spektrum potenzieller Ansatzpunkte umfassen. D.h. neben der Anpassung von Krisenbranchen bedarf es auch der Entwicklung von Ansätzen, um KMU in expandierenden Märkten zu positionieren.
- Schließlich sollen die Maßnahmen und Projekte, da sie sich notwendigerweise auf Pilotmaßnahmen und Modellanwendungen beschränken müssen, auch öffentlich gemacht werden, d.h., es bedarf umfassender Disseminationsmaßnahmen, damit andere Unternehmen, Branchen, Bildungsträger und sonstige Einrichtungen Zugang zu diesen Ergebnissen haben und in ihrer täglichen Arbeit anwenden können.

Die ersten beiden Bedingungen beziehen sich auf die Bedarfsgerechtigkeit der Maßnahmen, während der letzte Punkt überprüft, welche Breitenwirkung und welche nachhaltigen Effekte das Programm hinterlassen hat.

2.2 Aktivitätsbereiche der Projekte

Die Gemeinschaftsinitiative war angetreten, für komplexe Problemlagen Lösungen zu entwickeln und zu erproben, da die herkömmlichen Vorgehensweisen nicht oder kaum geeignet sind, die Schwierigkeiten der Unternehmen und der Beschäftigten zu beseitigen. Komplexe Probleme erfordern in der Regel integrierte Lösungsansätze, so dass im Zusammenhang mit der konzeptionellen Umsetzung der ADAPT-Förderung zu prüfen ist, welche Aktivitätsbereiche in den Projekten vorzufinden waren, d.h. wie die in den Förderschwerpunkten festgehaltenen Aktivitäten auf die Vorhaben aufgeteilt wurden. Dies gilt insbesondere für den mit umfangreichen Finanzmitteln ausgestatteten Maßnahmeschwerpunkt 1, der mit Beratung, Orientierung und Qualifizierung ein breites Spektrum an Aktivitäten ermöglicht.

Nach den Angaben der Betriebe stellte die Qualifizierung von Mitarbeitern und Führungskräften die dominierende Aktivität der ADAPT-Projekte dar (77 % der Unternehmen), doch beschränkten sich die Projektaktivitäten keinesfalls hierauf (siehe Tabelle III-1). An reinen Qualifizierungsprojekten hatten 43 % der Betriebe teilgenommen. Darüber hinaus bestätigten jeweils mehr als 10 % der Unternehmen, dass die Qualifizierungsaktivitäten

- mit Beratungen und Coaching (12 % der Betriebe)
- mit betrieblichen (Re)Organisationsaktivitäten (11 % der Betriebe)
- mit Beratungen und Coaching und betrieblichen (Re)Organisationsaktivitäten (11 % der Betriebe)

verbunden wurden.²⁴

²⁴ Die Kombinationen von „Aufbau von Unternehmenskooperationen“ mit den übrigen Aktivitäten werden wegen ihres insgesamt geringen Anteils hier nicht dargestellt.

Tabelle III-1: Struktur der Projekte nach Aktivitätsbereichen

Projektaktivitäten (nach Unternehmensangaben)	Anteil der Betriebe
Nur Qualifizierung	43 %
Beratung / Coaching und Qualifizierung	12 %
Betriebliche (Re)Organisation und Qualifizierung	11 %
Beratung / Coaching und betriebliche (Re)Organisation und Qualifizierung	11 %
Nur betriebliche (Re)Organisation	6 %
Nur Beratung / Coaching	5 %
Beratung / Coaching und betriebliche (Re)Organisation	3 %
Sonstiges / keine Angabe	9 %

Quelle: ISG ADAPT Erstbefragung Unternehmen der 2. Förderphase

Reine (Re)Organisationsprojekte (7 %) sowie reine Beratungs- / Coachingprojekte (5 %) bildeten generell die Ausnahme. Auch die Kombination von Beratungsleistungen / Coaching und betrieblichen (Re)Organisationsaktivitäten stellte ohne ergänzende Qualifizierungsanteile eine Randerscheinung dar (3 %). Der Vollständigkeit halber sei hinzugefügt, dass der Aufbau von Unternehmenskooperationen von immerhin 16 % der Unternehmen als Projektaktivität genannt wurde.

Angesichts dieser breit gefächerten Struktur der Projektleistungen, kann davon ausgegangen werden, dass punktuelle Maßnahmen ohne weitere betriebliche Umsetzung nur von einer Minderheit der Projektträger offeriert wurden. Die Betriebe wurden in erheblichem Maße bei der Umsetzung ihrer Qualifizierungsstrategien unterstützt.

3. Durchführung der Gemeinschaftsinitiative

3.1 Umsetzungsstrukturen und Begleitsystem

Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) fungiert bei der Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative ADAPT (GI ADAPT) gegenüber der Europäischen Union als verantwortliche Stelle im Sinne der Strukturfondsverordnungen. Bei der Programmierung der Gemeinschaftsinitiative ADAPT übernahm das BMA in Deutschland die Feder-

führung. Entsprechend dem föderativen Aufbau der Bundesrepublik und den verfassungsmäßigen Zuständigkeiten,²⁵ wurden die Interventionen gemeinsam von Bund und Ländern durchgeführt, wobei die Finanzmittel im Verhältnis 85 zu 15 auf die Bundesländer und den Bund verteilt wurden. Die Mehrzahl der ADAPT-Projekte führten die Bundesländer in eigener Regie und mit eigenen Schwerpunktsetzungen durch.

Die Projektauswahl und -bewilligung wurde sowohl von Bund als auch von den Ländern durchgeführt, so dass jedes Bundesland eigene Modalitäten für das Auswahlverfahren entwickelte und in jedem Land verschiedene Strukturen existierten. Auf Bundesebene wurde eine weitere Umsetzungsstruktur geschaffen. Bei der Durchführung übergreifender Aufgaben, insbesondere der Beratung und Unterstützung von Antragstellern sowie zuständigen Stellen in Bund und Ländern, aber auch bei der Anbahnung Transnationaler Partnerschaften und weiteren bundesweiten Aufgaben nahm das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung die Dienste der Nationalen Unterstützungsstelle ADAPT der Bundesanstalt für Arbeit (NU ADAPT) in Anspruch.²⁶

In der Rangfolge der rein quantitativ bedeutsamsten Aufgabenschwerpunkte der Nationalen Unterstützungsstelle, stehen das Projektmanagement und die Begleitung der Bundesprojekte, gefolgt von der bundesweiten Beratung der Projekte bzw. Antragsteller sowie die Betreuung der Transnationalen Partnerschaften an vorderer Stelle. Im Einzelnen ergeben sich folgende Arbeitsschwerpunkte (nach der Priorität geordnet):

- Projektmanagement und Begleitung der Bundesprojekte – in der 1. Förderphase waren es insgesamt 19 Projekte, in der 2. Förderphase 44 Projekte – wurden von der Nationalen Unterstützungsstelle in finanztechnischer und fachlicher Hinsicht begleitet, wobei auf eine intensive fachlich-inhaltliche Begleitung besonderer Wert gelegt wurde.
- Beratung der Antragsteller und der Träger in allen fachlichen, finanziellen und technischen Fragen der Projektdurchführung, einschließ-

²⁵ Die Länder besitzen die Zuständigkeit für Fragen der Regionalpolitik, während die Arbeitsmarktpolitik eine Aufgabe des Bundes ist. In Fragen der Berufsbildungspolitik sind Bund und Länder gemeinsam zuständig.

²⁶ Bei der Planung und Durchführung ihrer Aufgaben wurde die Nationale Unterstützungsstelle von einem Beirat unterstützt, in dem die Sozialpartner und Wirtschaftsorganisationen vertreten waren.

lich der Durchführung von Informationsveranstaltungen für potenzielle Antragsteller.

- Anbahnung, Vermittlung und Begleitung Transnationaler Partnerschaften (siehe unten).
- Thematische Vernetzung aller ADAPT-Projekte. Die NU initiierte und begleitete die Arbeit der Arbeitskreise zu folgenden Themen:
 - Lernen am Arbeitsplatz,
 - Telearbeit,
 - Veränderungsmanagement in KMU,
 - Integrierte Managementsysteme und Sicherheit am Arbeitsplatz,
 - Unternehmenskooperationen,
 - Umwelt,
 - Jobrotation und
 - Strukturwandel im Gesundheitswesen.

Je nach Kompetenz und Engagement der Teilnehmer variierte die Qualität der erzielten Ergebnisse der Arbeitskreise erheblich. Seitens der Nationalen Unterstützungsstelle wurden die Arbeitskreise sowohl als Foren ihrer Öffentlichkeitsarbeit als auch als Quelle zur Identifizierung erfolgreicher Projekte genutzt. Der Schaffung von mehr Transparenz diente auch der Aufbau einer im Internet frei verfügbaren Projektdatenbank. Diese basierte auf dem zuvor herausgegebenen Kompendium der ADAPT-Projekte. Vor allem mit diesen Maßnahmen wurde der unzulängliche Austausch zwischen den Projekten beseitigt.

- Öffentlichkeitsarbeit und Transfer der Projektergebnisse, inklusive der Erstellung von Publikationen für die Information potenzieller Antragsteller, sowie einem periodisch erscheinenden newsletter, Tagungsdokumentationen, thematischen Publikationen, Dokumentation von Modellprojekten, Handreichungen und nicht zuletzt Beiträgen für die Medien. Dabei wurden auch neue Kommunikationstechnologien, wie internetbasierte Datenbank, intensiv genutzt.
- Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen, wie EUROPS, der Stützungsstruktur auf Ebene der Europäischen Union sowie den nationalen Stützungsstrukturen in den Mitgliedstaaten.
- Herstellung von Synergien und Vermeidung von Mehrfachförderungen (z.B. LEONARDO), wobei ernüchternd zu konstatieren ist, dass

angestrebte Synergieeffekte nur punktuell erreicht worden sind, hingegen Mehrfachförderung erfolgreich vermieden werden konnte.

- Unterstützung des BMA bei der Begleitung, Evaluierung und Koordination des Programms.
- Unterstützung, Beratung und Information von Bund und Ländern.

Die Anbahnung und Begleitung Transnationaler Partnerschaften war eine der zentralen Aufgaben der nationalen Unterstützungsstelle und soll im Folgenden ausführlicher dargestellt werden. Auf Seiten der Projektträger setzte sich in der 1. Förderphase erst allmählich die Erkenntnis durch, dass Transnationale Partnerschaften ein unabdingbarer, wesentlicher und potenziell nützlicher Bestandteil von ADAPT-Projekten sind. Nachdem viele Träger bei Einreichung der Angebote in der 1. Förderphase nur unwesentlich mehr als die Adresse ihrer transnationalen Partner kannten, erwies sich die transnationale Gestaltung in der Projektpraxis als zeitaufwendige Aufgabe. Bei den Projektträgern war erhebliche Überzeugungsarbeit zu leisten.

Erschwerend kam das Wegbrechen der Hälfte aller Transnationalen Partnerschaften hinzu. Ursache hierfür war in vielen Fällen eine fehlende Förderzusage seitens der ausländischen Bewilligungsbehörden. Weiterhin stellte sich heraus, dass die Anbahnung der Partnerschaften in den verschiedenen Mitgliedstaaten nach unterschiedlichen Kriterien und Verfahren erfolgte, wodurch weitere Reibungsverluste entstanden. Die mehrfach erforderliche Suche nach transnationalen Partnern war für die NU-ADAPT mit einem deutlich gesteigerten Arbeitsaufwand verbunden.

Insgesamt hat die NU in der 1. Förderphase in 250 Fällen transnationale Partner vorgeschlagen, von denen 178 zu Partnerschaften führten. In den erfolglosen Vermittlungsversuchen scheiterte das Zustandekommen Transnationaler Partnerschaften oft an der mangelnden Sensibilität der Partner im gegenseitigen Umgang oder am mangelnden Engagement der Partner.²⁷

Anbahnung und Vermittlung der Transnationalen Partnerschaften entwickelten sich in der 1. Förderphase sehr problematisch, worunter die

²⁷ Ausführlich mit diesem Aufgabenbereich beschäftigen sich die bisher erstellten Zwischenberichte.

Passgenauigkeit der Partner, der für die eigentliche Partnerschaft zur Verfügung stehende Zeitraum sowie die Intensität der Kooperation erheblich litten. Die bisherigen Untersuchungsergebnisse zeigten, dass in der 1. Förderphase Aktivitäten allgemeineren Inhalts (Erfahrungsaustausch, Austausch von Methoden und Erkenntnissen) mit Abstand dominierten.²⁸ Beteiligt waren hierbei in der Regel nur die Projektträger selbst. Konkretere Aktivitäten, wie die Entwicklung neuer Methoden und Erkenntnisse, wurden nur von knapp der Hälfte der Projekte in Angriff genommen.

In der 2. Förderphase gestaltete sich die Anbahnung der Partnerschaften aufgrund des veränderten europäischen Vermittlungsverfahrens wesentlich unkomplizierter. Die Europäische Kommission stellte über ihre Stützungsstruktur (EUROPS) eine europaweit einheitliche Datenbank zur Verfügung, in der die ADAPT-Projekte aller Mitgliedstaaten mit den erforderlichen Daten skizziert wurden. Mit Hilfe dieser Datenbank konnten die nationalen Stützungsstrukturen den Projektträgern entsprechende Partner vorschlagen. Darüber hinaus konnten sich interessierte Antragsteller mit ihren Partnerwünschen direkt an die zuständigen Stellen in Brüssel wenden oder selbst in der europäischen Datenbank suchen.

Die über 650 deutschen ADAPT-Projekte arbeiteten Anfang des Jahres 2000 mit insgesamt 1.576 transnationalen Partnern zusammen, die vorwiegend aus Italien, Frankreich und Großbritannien stammten (in dieser Reihenfolge). Rein statistisch besaß damit jedes deutsche ADAPT-Projekt im Durchschnitt 2,38 transnationale Partner. Programmseitig war zumindest ein transnationaler Partner vorzuweisen. Zu berücksichtigen ist aber der vergleichsweise hohe Anteil ausländischer Partner, die finanzielles wie personelles Engagement auf ein Minimum beschränkten. Ähnliche Herangehensweisen waren aber auch bei einigen deutschen Projektträgern zu beobachten.

Nachdem die Anbahnung der Partnerschaften in der 2. Förderphase deutlich reibungsloser verlief, bestand erstmals die Chance, durch transnationale Aktivitäten in größerem Umfang konkrete Aktivitäten in Angriff zu nehmen. An diesem Punkt offenbarten sich indes die eigentlichen Schwierigkeiten interkultureller Kooperationsvorhaben. Den Trägern, die sich häufig erstmals auf internationalem Parkett bewegten, mangelte es

²⁸ Siehe dazu den 3. Zwischenbericht der ISG, S. 159 ff.

an der notwendigen internationalen Kompetenz, der Kenntnis national unterschiedlicher Erwartungen sowie der verschiedenen Kooperations- und Kommunikationsstile. Grundlegender noch war der Nachholbedarf im Bereich der Sprachkenntnisse: Verhandlungssicheres Englisch beherrschte nur eine Minderheit der Beteiligten aus allen Mitgliedstaaten.

Die Nationale Unterstützungsstelle stellte mit den sog. Transnationalen Coachings ein ganzes Bündel von Instrumenten zur Beseitigung dieser Defizite zur Verfügung. Dies erwies sich umso notwendiger, als dass in den Projektbudgets in aller Regel hierfür keine Mittel vorgesehen waren und die Träger somit auf die Unterstützung der NU angewiesen waren.

3.2 Das Projektauswahl- und Bewilligungsverfahren

Das Auswahl- und Bewilligungsverfahren der 1. Förderrunde kann zusammengefasst als ein pragmatisches „Durchwursteln“ unter engen zeitlichen Restriktionen bezeichnet werden.²⁹ Insbesondere der Aufbau der Transnationalen Partnerschaften erwies sich als äußerst schwierig, nicht zuletzt weil die Verfahrens- und Bewilligungszeiträume der Mitgliedstaaten nicht aufeinander abgestimmt waren. Es ist - wie bereits dargestellt - im Wesentlichen dem Einsatz der Nationalen Unterstützungsstelle ADAPT zu verdanken, dass die Transnationalen Partnerschaften dennoch zustande gekommen sind.

Wie zu erwarten, haben die Landesregierungen und Technische Hilfe-Agenturen nach den Erfahrungen der 1. Förderphase rechtzeitig die nötigen Schritte zur Verbesserung des Auswahl- und Bewilligungsverfahrens ergriffen. In immerhin 9 Bundesländern waren die Projektvorschläge bis zum 31.03.1997 vollständig eingegangen. In weiteren 3 Bundesländern war dies zumindest teilweise der Fall.

Die Vorauswahl der Projekte wurde in 9 Ländern bis zum Sommer 1997 abgeschlossen, in einem Bundesland sogar schon im März 1997. Die Bewilligung erfolgte laufend ab dem III. Quartal 1997, wobei 5 Bundesländer sukzessive Projekte aus einer „Warteliste“ berücksichtigten. Im Oktober 1998 befanden sich in 2 Bundesländern noch Projekte auf einer derartigen Warteliste.

²⁹ Siehe hierzu die ersten beiden Zwischenberichte.

In 3 Bundesländern ergab sich aufgrund der verzögerten Bewilligung in der 1. Förderphase ein fließender Übergang in die neue Projektrunde. Alte Projektvorschläge wurden in die neue Förderphase übernommen – entweder, weil vorher die finanziellen Mittel fehlten, oder weil geeignete transnationale Partner damals nicht verfügbar waren. Insgesamt ist der Unwillen über das starre Förderphasen-Prinzip der GI ADAPT, das als nicht sachgerecht empfunden wird, sehr ausgeprägt.

Die **Projektauswahl** erfolgte für die Bundesprojekte in einem mehrstufigen Prozess. In der 1. Förderphase gingen bei der NU ADAPT - die damals für viele Antragsteller der einzige (bekannte) Ansprechpartner war – vielfach Projektvorschläge ein, die unmittelbar für eine Landesförderung geeignet schienen. Diese Konzepte wurden dann an die entsprechenden Landesregierungen weitergeleitet. Alle Projektvorschläge, die für eine Bundesförderung in Frage kamen und den Auswahlkriterien entsprachen, wurden unter der Leitung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung von der Nationalen Unterstützungsstelle entscheidungsreif aufbereitet, bewertet und dem Beirat der NU vorgestellt.

Nach intensiver Diskussion und konstruktiven Vorschlägen der vertretenen Wirtschafts- und Sozialpartner konnte der Beirat dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung ausgewählte Projekte zur Förderung vorschlagen. Die Bewilligung erfolgte dann durch das BMA. Bei der Prüfung der Projektvorschläge stellte die NU das Primat der inhaltlichen Qualität vor eine schnelle Bewilligung. Der dabei in der 1. Förderphase verzögerte Mittelabfluss wurde bewusst in Kauf genommen. Das Verhältnis *Zahl bewilligter Projekte / Zahl der Projektvorschläge* betrug etwa 1 : 3 in der 1. Förderphase und etwa 1 : 4 in der 2. Förderphase. Es kann also von einer echten Auswahlssituation gesprochen werden.

Bei der Projektauswahl standen neben den programmatischen Vorgaben des Operationellen Programms zur GI ADAPT insbesondere folgende Kriterien im Vordergrund:

- Konkrete Beschäftigungswirksamkeit,
- Innovationsbeitrag,
- zur erwartender Multiplikatoreffekt,
- vorgesehene Strategie zur Verbreitung der Projektergebnisse,
- Einbindung der Antragsteller in relevante Netzwerke vor Ort ,

- Beitrag der Konzepte zum Strukturwandel,
- Bundesrelevanz der Vorschläge.

Neben dieser inhaltlichen Ausrichtung spielten auch andere pragmatische Erwägungen bei der Auswahl der Bundesprojekte eine Rolle. Speziell in der 1. Förderphase, in der – auch wegen des engen europäischen Zeitplanes – in einzelnen Bundesländern gravierende Umsetzungsprobleme bzw. -verzögerungen auftraten, leistete der Bund konkrete Schützenhilfe. Projektanträge, die aus den entsprechenden Bundesländern stammten, wurden – nach einer besonderen inhaltlichen Prüfung – direkt aus Mitteln des Bundes gefördert. Auf diese Weise konnte eine Reihe innovativer Projektansätze vorangetrieben werden.

In der 2. Förderphase wurde – ähnlich wie in vielen Bundesländern – von den Antragstellern vorab eine Kooperationszusage der beteiligten Unternehmen gefordert. Damit wurde nicht nur eine frühzeitige Einbeziehung der Betriebe gewährleistet, sondern auch komplette und beständige Projektvorschläge von den potenziellen Trägern verlangt.

Das Fazit zum Projektauswahl- und Bewilligungsverfahren lautet: In der 2. Förderphase gingen sehr viel mehr und sehr viel hochwertigere Projektvorschläge als in der 1. Phase ein, die zügig ausgewertet und vorausgewählt wurden. Wegen des reibungsloseren Verfahrens der transnationalen Partnervermittlung erfolgte auch die Bewilligung überwiegend zügig. Einzelne Bundesländer nehmen jedoch v.a. aus haushaltstechnischen Gründen eine sukzessive Bewilligung aus einer Warteliste von Projekten vor.

3.3 Kofinanzierung der Projekte

Die Beschaffung der erforderlichen nationalen Kofinanzierung gestaltete sich in den Ländern sehr unterschiedlich. In einigen Ländern standen nur geringe oder gar keine eigenständigen Haushaltspositionen für die Kofinanzierung zur Verfügung, so dass die nationalen Mittel aus anderen Quellen beschafft werden mussten. Dieser Umstand führte denn auch in einigen Ländern zu erheblichen Problemen in der Programmdurchführung, vor allem in der 1. Förderrunde. Die Ermittlung vergleichbarer Angaben zu den Kofinanzierungsanteilen der Landeshaushalte erwies sich als schwierig. Entsprechende Angaben waren oftmals nicht separat für die beiden Förderphasen bei den Fondsverwaltern verfügbar, oder hät-

ten dort nur mit erheblichem Aufwand errechnet werden können. An dieser Stelle kann daher lediglich ein Überblick über die Bedeutung der öffentlichen Kofinanzierung aus originären Landesmitteln gegeben werden.

Wie Tabelle III-2 zeigt, bringt die Hälfte aller Bundesländer die nationale Kofinanzierung in der 2. Förderphase vollständig oder überwiegend aus eigenen Haushaltsmitteln auf. Auch in diesen Ländern hat aber der Anteil der „sonstigen“ öffentlichen Kofinanzierung (z.B. aus Mitteln der Gebietskörperschaften, der Hochschulen, Kammern, Stiftungen und sonstiger öffentlicher / halb-öffentlicher Institutionen) im Allgemeinen zugenommen. Die Gründe hierfür sind: Einerseits stand den Fondsverwaltern in der 2. Förderphase mehr Zeit zur Beschaffung anderer Finanzmittel zur Verfügung. Andererseits ist der Ideenreichtum der Fondsverwalter sowie der öffentlichen / halb-öffentlichen Einrichtungen zur Gestaltung geeigneter Projekte gewachsen.

Tabelle III-2: Anteil von originären Landesmitteln an der gesamten öffentlichen Kofinanzierung der Bundesländer

Höhe des Anteils originärer Landesmittel	Anzahl der Länder	
	West	Ost
vollständig / fast vollständig	3,5*	4,5*
gering / eher gering	6	--
keine Landesmittel	1	1

* Das Bundesland Berlin wurde aufgeteilt.

Quelle: ISG Interviews mit Fondsverwaltern ADAPT 1998

Eine vergleichsweise geringe Bedeutung hatten originäre Landesmittel demnach im alten Bundesgebiet. Etwa zwei Drittel der alten Bundesländer setzten Landesmittel nur zu geringen Anteilen zur Kofinanzierung der GI ADAPT ein. Die Gründe hierfür waren vielschichtig:

- Wegen der angespannten Haushaltslage war eine Kofinanzierung der GI ADAPT aus Landesmitteln nicht möglich.
- Die Landesregierung unterstützte generell nicht den Ansatz der präventiven Arbeitsmarktpolitik mit eigenen Finanzmitteln.

- Angesichts des begrenzten Landesetats und akuter Arbeitsmarkt- bzw. Strukturprobleme wurden finanzielle Mittel vorrangig in klassische Zielgruppenprojekte (Ziel 3 des ESF etc.) gelenkt.
- Landesmittel standen wegen haushaltstechnischer Auflagen (inkl. Haushaltssperren) oder laufender politischer Entscheidungsprozesse erst verspätet zur Verfügung und konnten dann ggf. nicht mehr verausgabt werden.

Weiterhin darf nicht vernachlässigt werden, dass durch die im Ziel 1-Gebiet geltenden Förderkonditionen, insbesondere die Kofinanzierungsätze, die Attraktivität der GI ADAPT in den neuen Ländern relativ hoch war.

Die Kofinanzierung der Bundesmittel erfolgte im Regelfalle aus Mitteln des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. Projekte, die dem Themenfeld Bildung / Bildungsmethoden zuzurechnen sind, wurden in einzelnen Fällen aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung mitfinanziert. An erster Stelle sind hier Projekte zu den Themen „Entwicklung neuer Bildungsmethoden“, „Heranführung von Frauen an die neuen Technologien“ sowie „Telematik“ zu nennen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Kofinanzierungsprobleme in einigen Ländern gerade in der 1. Förderphase zu Reibungsverlusten in der Programmdurchführung führten. Diese Probleme konnten größtenteils in der 2. Förderrunde beseitigt werden, allerdings nicht vollständig und nicht in allen Ländern.

4. Entstehungskontext der Projekte und Akquisition von Unternehmen und Beschäftigten

Der Entstehungskontext der Projekte gibt Hinweise auf die Bedarfsnähe sowie die betriebspezifische Ausgestaltung der Projektaktivitäten. Die Philosophie des bottom-up-Ansatzes der Projektauswahl fordert neben der Beteiligung von Unternehmen die frühzeitige und intensive Einbeziehung der relevanten Akteure, insbesondere der Wirtschafts- und Sozialpartner.

Die ADAPT-Projekte sind nach den Angaben der Projektträger in beiden Förderphasen jeweils zu einem Drittel auf Anregung von einzelnen Un-

ternehmen sowie in Kooperation mit Kammern und Verbänden entstanden. Bei mindestens 60 % aller Projekte kann demnach von einer ausgeprägten Wirtschaftsnähe gesprochen werden. Die Gewerkschaften waren jedoch bei der Entstehung der Projekte nur marginal beteiligt. Lediglich 13 % der Projekte in der 1. und 10 % der Projekte der 2. Förderphase wurden in Kooperation mit den Gewerkschaften entwickelt. Die Ministerien schalteten sich kaum direkt in die Entwicklung der Projekte ein (siehe Tabelle III-3).

Allerdings soll nicht übersehen werden, dass die Akquisition von Unternehmen eines der zentralen Probleme bei der Konzipierung und Vorbereitung von ADAPT-Projekten war. Die Liste der von den Trägern genannten Probleme beginnt auch in der 2. Förderphase mit dem Thema Unternehmen. Noch vor dem bislang dominierenden Problem der Unternehmensakquisition (1. Förderphase: 27 % aller Träger; 2. Förderphase: 34 % aller Träger) rangierte in der 2. Förderphase die neu aufgenommene Kategorie „zeitliche Abstimmung mit aktuellen Bedürfnissen der Unternehmen“ (43 % der Träger). Rund ein Drittel der neuen Projekte beklagt, dass die Unternehmen weniger Teilnehmer als geplant in das Projekt entsenden.

Tabelle III-3: Entstehungskontext der ADAPT-Projekte

„Wie ist das Projekt entstanden?“	Anteil der Projekte	
	1. Förderphase	2. Förderphase
Auf Anregung von einzelnen Unternehmen	31 %	33 %
In Kooperation mit Verbänden, Kammern	29 %	27 %
In Kooperation mit Gewerkschaften	13 %	10 %
In direkter Kooperation mit Ministerien	12 %	12 %
Anderer Entstehungszusammenhang	20 %	19 %

Quelle: ISG Trägerbefragungen ADAPT 1997 und 1998 / 99

Ganz eindeutig sind die Schwierigkeiten der Akquisition von Unternehmen ein Spezifikum der GI ADAPT. In den ADAPT-Projekten tritt dieses Problem im Vergleich zu Ziel 4 mit mehr als doppelter Häufigkeit auf (siehe Tabelle III-4).

Die Ursachen dieser Problematik liegen zunächst in dem neuartigen Ansatz vieler ADAPT-Projekte, der notwendigerweise den Praxistest noch nicht bestanden hat. Ohne entsprechende Referenzen fiel es insbesondere innovativen Trägern schwer, bei den Betrieben Akzeptanz zu finden. Gerade der kombinierte Ansatz (Bedarfserhebung mit Qualifizierung, mit Reorganisation und mit Begleitung des Praxistransfers vor Ort), der eine Reihe von ADAPT-Projekten kennzeichnet, setzt bei den Betrieben eine erhebliche Anpassungs- und Freistellungsbereitschaft voraus.

**Tabelle III-4: Probleme bei der Durchführung der Projekte
- Vergleich ADAPT mit Ziel 4 -**

Art des Problems	Ziel 4	ADAPT	
		1. Förderphase	2. Förderphase
Unternehmensfindung	14 %	27 %	34 %
Öffentliche Kofinanzierung	14 %	22 %	18 %
Unternehmen wollen Weiterbildung in Freizeit durchführen lassen	30 %	21 %	24 %
Kofinanzierung durch Unternehmen	22 %	20 %	22 %
Arbeitnehmer wollen nicht in Freizeit teilnehmen	34 %	17 %	14 %
Geringes Interesse der Arbeitnehmer	19 %	12 %	12 %
Unternehmen lassen Un- und Angelernte nicht teilnehmen	14 %	8 %	9 %
Zeitliche Abstimmung mit den aktuellen Bedürfnissen der Unternehmen	—	—	43 %
Unternehmen entsenden weniger Mitarbeiter als geplant	—	—	32 %

Quelle: ISG Trägerbefragungen ADAPT (1997 / 1998) und Ziel 4 (1997)

Weiterhin hatten die ADAPT-Projektträger oftmals Schwierigkeiten, den am Tagesgeschäft orientierten Mittelständlern den konkreten Nutzen ihrer mitunter komplexen Projekte zu vermitteln. Schließlich darf nicht übersehen werden, dass in der 1. Förderphase mangels entsprechender

Auswahlmöglichkeiten z.T. auch realitätsferne Projektideen gefördert wurden.

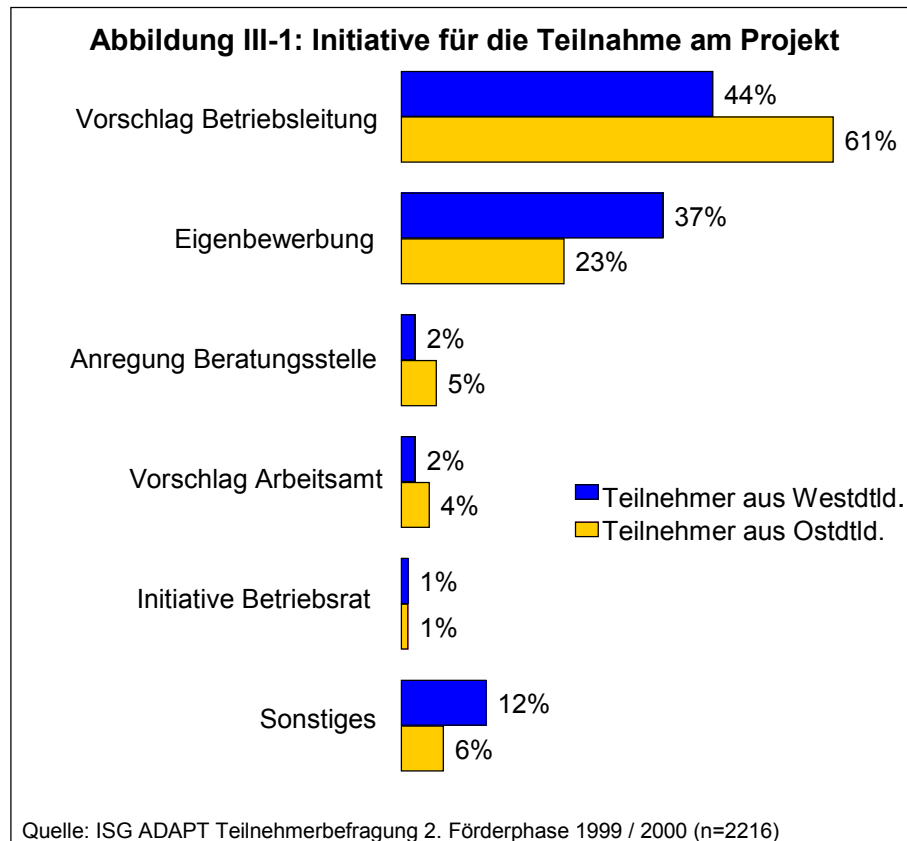
Das Problem, dass Betriebe die Weiterbildung in der Freizeit durchführen wollten, und dass auf der anderen Seite die Arbeitnehmer hierzu kaum Bereitschaft zeigten, war in den Ziel 4-Vorhaben stärker ausgeprägt als in den ADAPT-Projekten. Dies erklärt sich schon aus der anderen Teilnehmerstruktur bei Ziel 4, wo die Konzentration auf Führungskräfte und Manager nicht so hoch war. Erfahrungsgemäß zeigen z.B. Un- und Angelernte, Facharbeiter oder einfache kaufmännische Mitarbeiter eine geringere Bereitschaft zur Weiterbildung. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Qualifizierung in der Freizeit erfolgen soll. Korrespondierend zum stärkeren Gewicht dieser Gruppen bei Ziel 4 wird die mangelnde Freistellungsbereitschaft der Unternehmen dort auch weitaus häufiger als Problem benannt.

Schließlich ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, auf welchen Wegen die Beschäftigten zu Projektteilnehmern geworden sind. Etwa die Hälfte der Teilnehmer kam auf Anregung der Unternehmensführung zum Projekt, wobei in den neuen Ländern dieser Anteil (61 %) deutlich höher ist als in den alten (44 %). Rund ein Drittel der Teilnehmer nahm aufgrund eigener Initiative am Projekt teil, wobei hier der Anteil der westdeutschen Teilnehmer mit 37 % deutlich höher ist als derjenige der ostdeutschen mit 23 % (siehe Abbildung III-1).

Die Anlaufschwierigkeiten der Projektträger waren in der 2. Förderphase erheblich geringer. Die Träger der 2. Förderphase besaßen in der Regel die erforderliche „KMU-Nähe“, die der eigentliche Schlüssel zu den Unternehmen und ihren Mitarbeitern ist. Vorausgegangen war in der 1. Förderphase die Erfahrung, dass z.B. Weiterbildungsträger, die vorwiegend im AFG-Bereich tätig waren, mitunter erhebliche Schwierigkeiten hatten, sich auf unternehmensspezifische Bedarfe einzustellen sowie Unternehmen zu akquirieren. Eine wichtige Erkenntnis lautete damals: Kleine und mittlere Unternehmen scheuen sich, ihre Mitarbeiter über einen längeren Zeitraum für Weiterbildungen, Coaching, Seminare etc. freizustellen. Daraufhin wurden von den Projektträgern kompaktere Schulungs- und Beratungsangebote entwickelt – mit Erfolg, wie sich jetzt zeigt.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass ungeachtet der Probleme bei der Akquisition von Unternehmen die Projekte bereits in der Konzepti-

ons- und Entstehungsphase einen starken Praxisbezug aufgewiesen haben. Die Unternehmen wurden von den Trägern in der Regel frühzeitig eingebunden und hatten die Möglichkeit, ihre Vorstellungen mit einzubringen.



5. Begleitung der Projekte durch Beiräte

Ein wichtiges Instrument zur langfristigen Projektbegleitung durch die Wirtschafts- und Sozialpartner stellen projektspezifische Beiräte dar. Beiräte stellen eine Art „laufendes Controlling“ der Projekte sicher, öffnen dem Projektträger Türen zu den Unternehmen und können zur Verbreitung der Projektergebnisse genutzt werden.

Die Untersuchung der Beiratsstrukturen in den alten und neuen Projekten ergab ein gespaltenes Bild. Einerseits ist der Anteil der Projekte, die

einen Beirat einrichteten, von 54 % in der 1. Förderphase auf rd. 46 % in der 2. Phase abgesunken. Andererseits wurde die Besetzung dieser Beiräte in den neuen Projekten ausgebaut (von durchschnittlich 1,8 vertretenen Institutionen in der 1. auf 2,7 Einrichtungen in der 2. Förderphase).

Die Anbindung der Projekte an Unternehmen, Verbände und Kammern, aber auch die relativ geringe Einbindung der Gewerkschaften, spiegelt sich in der Besetzung der projektspezifischen Beiräte wider. Kammern, Unternehmens- und Wirtschaftsverbände sowie beteiligte Betriebe waren schon in der 1. Förderphase jeweils in mehr als 20 % der Projektbeiräte vertreten. In der 2. Projektrunde konnten sie ihre Präsenz ausbauen. Der Anteil der Beiräte, in denen Betriebe unmittelbar vertreten sind, hat sich sogar verdoppelt. Die Gewerkschaften konnten ihre Beiratspräsenz nur leicht steigern, waren also immer noch deutlich unterrepräsentiert.

IV. Reichweite und inhaltliche Schwerpunkte der ADAPT-Förderung

1. Zahl der erreichten Unternehmen und Beschäftigten

Die Unternehmens- und Teilnehmerreichweite der GI ADAPT hat sich in der 2. Förderphase in erheblichem Umfang gesteigert. Ursächlich ist einerseits die höhere Zahl der Projekte (1. Förderphase: 194; 2. Förderphase: 484 Projekte). Andererseits legten die Fondsverwalter in der 2. Förderphase stärkeren Wert auf eine intensive Einbeziehung von Unternehmen und deren Mitarbeitern in alle Projekte. Reine Methodenprojekte oder Projekte, deren Bedarfsnähe nicht klar absehbar war, wurden mit geringerer Priorität versehen.

Tabelle IV-1: Zahl der Projekte, Unternehmen und Teilnehmer

Anzahl	1. Förderphase	2. Förderphase	insgesamt
Projekte	194	484	678
Unternehmen*	3.600	19.000	22.600
Teilnehmer*	26.000	67.000	93.000

Quelle: ISG ADAPT Träger-Wiederholungsbefragungen 1999 / 2001

* Datenbasis: Hochrechnung der Trägerangaben

Die im Operationellen Programm geplante Teilnehmerzahl von knapp 50.000 ist somit deutlich überschritten worden. Dies gilt auch dann, wenn berücksichtigt wird, dass es sich um eine Hochrechnung aufgrund der Angaben der Projektträger handelt. Beigetragen hat zu der hohen Teilnehmer- und Unternehmensreichweite auch die bessere Vorbereitung der 2. Förderphase (längere Vorlaufphase für die Fondsverwalter sowie die eingespielteren Verfahrensabläufe aller Beteiligten).

Ein zentrales Element der Förderphilosophie des Europäischen Sozialfonds ist die Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern. Die Forderung nach einer konsequenten Umsetzung des Gender-Mainstreaming-Ansatzes zieht sich durch alle europäischen Programme, so auch durch den ESF und die Gemeinschaftsinitiativen.

In die 678 Projekte der Gemeinschaftsinitiative ADAPT waren im gesamten Förderzeitraum rd. 93.000 Personen als Teilnehmer (i.d.R. Beschäf-

tigte aus Unternehmen) eingebunden. Der Anteil der weiblichen Projektteilnehmer betrug hierbei 44 %. Zum Vergleich: Unter allen bundesdeutschen Erwerbspersonen betrug der Frauenanteil 43,5 %, so dass Frauen unter den Teilnehmern entsprechend ihrem Anteil an den Erwerbstätigen vertreten waren. Trotz dieses insgesamt sehr zufrieden stellenden Ergebnisses, stellten sich die Teilnehmerstrukturen in der 1. und 2. Förderphase sehr unterschiedlich dar:

Die Projekte der 1. Förderphase waren noch sehr stark auf den industriellen Sektor ausgerichtet; 44 % aller Teilnehmer stammten aus dem traditionell männerdominierten Verarbeitenden Gewerbe. Die Folge war ein relativ niedriger Frauenanteil (36,5 %). In der 2. Förderphase änderte sich das Bild grundlegend: Unternehmen des Dienstleistungssektors rückten als Zielgruppe der ADAPT-Projekte an die erste Stelle. Entsprechend reduzierte sich der Anteil der Teilnehmer, die aus der Industrie stammten (auf 32 %). Als Konsequenz stieg der Frauenanteil unter den Teilnehmern der 2. Förderphase bis auf 47,5 % an. Weibliche Erwerbspersonen waren in der 2. Förderphase der GI ADAPT merklich überrepräsentiert.

Tabelle IV-2: Weibliche und männliche Teilnehmer in der GI ADAPT

Anzahl der ...	1. Förderphase	2. Förderphase	ges. Förderperiode
Frauen	9.490	31.825	41.315
Männer	16.510	35.175	51.685
Teilnehmer ges.	26.000	67.000	93.000
Frauenanteil	36,5 %	47,5 %	44 %

Quellen: ISG ADAPT Trägerwiederholungsbefragungen 1. / 2. Förderphase

2. Zur Zielgruppe der Beschäftigten: Struktur der Teilnehmer

2.1 Die Zielgruppe der von Arbeitslosigkeit Bedrohten

Eines der wichtigsten strategischen Ziele der GI ADAPT besteht nach dem Operationellen Programm für die Bundesrepublik Deutschland (OP) darin, die Beschäftigten – insbesondere die von Arbeitslosigkeit bedroh-

ten – so zu qualifizieren, dass sie den Herausforderungen des industriellen Wandels gewachsen sind.³⁰ Dieser immer wieder im OP genannte „Bedrohten“-Aspekt birgt einige inhaltliche Unschärfen und wurde im Zuge der Umsetzung der GI ADAPT von den Akteuren unterschiedlich interpretiert.

Die Interpretationen reichten hierbei von der Feststellung, dass in der heutigen Zeit quasi jeder Beschäftigte permanent von Arbeitslosigkeit bedroht ist, bis zu der Auffassung, dass ADAPT schwerpunktmäßig bei Unternehmenskrisen und drohenden Entlassungen zum Zuge kommen solle, also unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen an erster Stelle stehen müssen. Hintergrund dieser unterschiedlichen Betrachtungsweisen ist sicherlich auch das jeweilige wirtschaftsstrukturelle und konjunkturelle Umfeld, in dem die Beteiligten agieren. Krisengeplagte Entscheider in den neuen Bundesländern beispielsweise setzen andere Prioritäten als Akteure, die in einer wirtschaftlich stabilen Region des alten Bundesgebietes v.a. das Expansionspotenzial aufstrebender Branchen weiter ausreizen wollten.

Die Analyse der Teilnehmerstrukturen zeigt, dass bei der Auswahl der Beschäftigten in erster Linie auf die Leistungsträger in den Unternehmen und weniger auf die unmittelbar von Arbeitslosigkeit Bedrohten gesetzt wurde. Aus Tabelle IV-3 wird deutlich, dass die ADAPT-Teilnehmer in der Mehrzahl schon während der Projektteilnahme über einen sicheren Arbeitsplatz verfügten. In der 1. Förderphase stufte mehr als die Hälfte der Befragten (rd. 55 %) den eigenen Arbeitsplatz als „sicher“ oder sogar „sehr sicher“ ein. In der 2. Förderphase sprachen sogar knapp zwei Drittel der Teilnehmer von einem derartig sicheren Beschäftigungsverhältnis.

Im **Ost-West-Vergleich** sind erwartungsgemäß deutliche Unterschiede feststellbar. So liegt der Anteil der Befragten, die über einen „sehr sicheren“ Arbeitsplatz verfügen, in Westdeutschland etwa dreimal so hoch wie in den neuen Bundesländern (15 % versus 5 %). Weiterhin neigen die Ost-Teilnehmer merklich stärker zu der ambivalenten Einschätzung „teils / teils“ (West: 25 %; Ost: 37 %). Im Hinblick auf die Kategorien „unsichere“ / „sehr unsichere“ Arbeitsplätze sind dagegen keine eindeutigen Ost-West-Unterschiede zu verzeichnen.

³⁰ Siehe dazu: Operationelles Programm für die Bundesrepublik Deutschland zur Gemeinschaftsinitiative ADAPT, veröffentlicht im Bundesanzeiger vom 5. Juli 1995, S. 10.

Tabelle IV-3: Einschätzung der Sicherheit des Arbeitsplatzes

Sicherheit des Arbeitsplatzes	1. Förderphase	2. Förderphase		
	Insgesamt	Insgesamt	West	Ost
Sehr sicher	7 %	12 %	15 %	5 %
Sicher	48 %	51 %	52 %	50 %
Teils / teils	34 %	29 %	25 %	37 %
Unsicher	7 %	6 %	6 %	5 %
Sehr unsicher	4 %	3 %	3 %	3 %

Quelle: ISG ADAPT Teilnehmer-Erstbefragungen 1. / 2. Förderphase

Bei allen Unterschieden bleibt indes festzuhalten: In ostdeutschen wie in westdeutschen ADAPT-Projekten wurden überwiegend Personen erreicht, deren Arbeitsplätze **nicht** als akut bedroht angesehen werden können. Unsicher oder sehr unsicher war bei den Teilnehmern nicht einmal jeder zehnte Arbeitsplatz.³¹

Die Feststellung, dass die ADAPT-Teilnehmer nur zu geringen Anteilen von Arbeitslosigkeit bedroht sind (bzw. waren), wird auch durch deren Angaben zum Erwerbsstatus vor der Projektteilnahme unterstrichen. So geben über 70 % der Teilnehmer an, dass sie zu Projektbeginn in einem unbefristeten Beschäftigungsverhältnis standen (siehe Tabelle IV-4), und knapp 10 % waren selbstständig (11 % in der 1. und 7 % in der 2. Förderphase). Eine prekäre Beschäftigungssituation traf nur für eine Minderheit der Teilnehmer zu, sei es, dass sie befristet im Unternehmen tätig waren oder in einer Beschäftigungs- oder Qualifizierungsmaßnahme arbeiteten. Lediglich etwa 8 % der Teilnehmer waren zu Maßnahmebeginn arbeitslos.

2.2 Erwerbsstatus und berufliche Funktion der Teilnehmer

In beiden Förderphasen verfügten mehr als 70 % aller Befragten über einen unbefristeten Arbeitsplatz. Der Anteil der befristet angestellten

³¹ Bestätigt wird dies indirekt durch die Befragung der Unternehmen, die sehr häufig zu Fragen nach der Qualifikation von akut von Arbeitslosigkeit Gefährdeten oder nicht / geringqualifizierten Kräften keine Angaben machten.

Teilnehmer beschränkte sich dagegen auf 8 % in der 1. Förderphase und rd. 12 % in der 2. Förderphase (siehe Abbildung IV-1).

Tabelle IV-4: Erwerbsstatus der Teilnehmer

Erwerbsstatus vor der Teilnahme	1. Förderphase	2. Förderphase
Unbefristete Anstellung	71 %	72 %
Befristete Anstellung in einem „normalen“ Betrieb	6 %	10 %
Arbeitslos	9 %	8 %
Selbstständig	11 %	7 %
Befristete Anstellung in einer geförderten Beschäftigung (z.B. ABM, Selbsthilfefirma, Beschäftigungsgesellschaft)	2 %	2 %
In einer Qualifizierungsmaßnahme	1,4 %	1,5 %

Quelle: ISG ADAPT-Teilnehmerbefragungen in beiden Phasen (n = 2.829; n = 2.190)

Nach der ausgeübten beruflichen Funktion konnten mehr als drei Viertel aller Teilnehmer als Fach- oder Führungskräfte eingestuft werden (81 % der Teilnehmer aus der 1. Förderphase und 76 % in der 2. Förderphase). Personen, die eine un- und angelernte Tätigkeit ausübten – und regelmäßig einem hohen Arbeitsmarktrisiko ausgesetzt sind – stellten eine Ausnahmeerscheinung dar. Ihr Anteil betrug lediglich 9 % in der 1. Förderphase und ging in der 2. Phase sogar auf 5 % zurück.

Auch der Vergleich der ADAPT-Teilnehmerstruktur mit der Gesamtheit der Erwerbstätigen zeigt, dass Beschäftigte mit niedrigem Qualifikationsniveau in den Projekten unterrepräsentiert sind. Beschäftigte mit Facharbeiterausbildung bzw. vergleichbarer Qualifikation und insbesondere höher Qualifizierte in ADAPT sind dagegen deutlich überrepräsentiert.

Die auffälligsten Unterschiede zwischen den ADAPT-Teilnehmern und der Gesamtheit der Erwerbspersonen im Einzelnen:

- Erwerbspersonen ohne Berufsabschluss, also Un- und Angelernte sind in den ADAPT-Projekten etwa um den Faktor 4 unterrepräsentiert – und zwar in beiden Förderphasen.

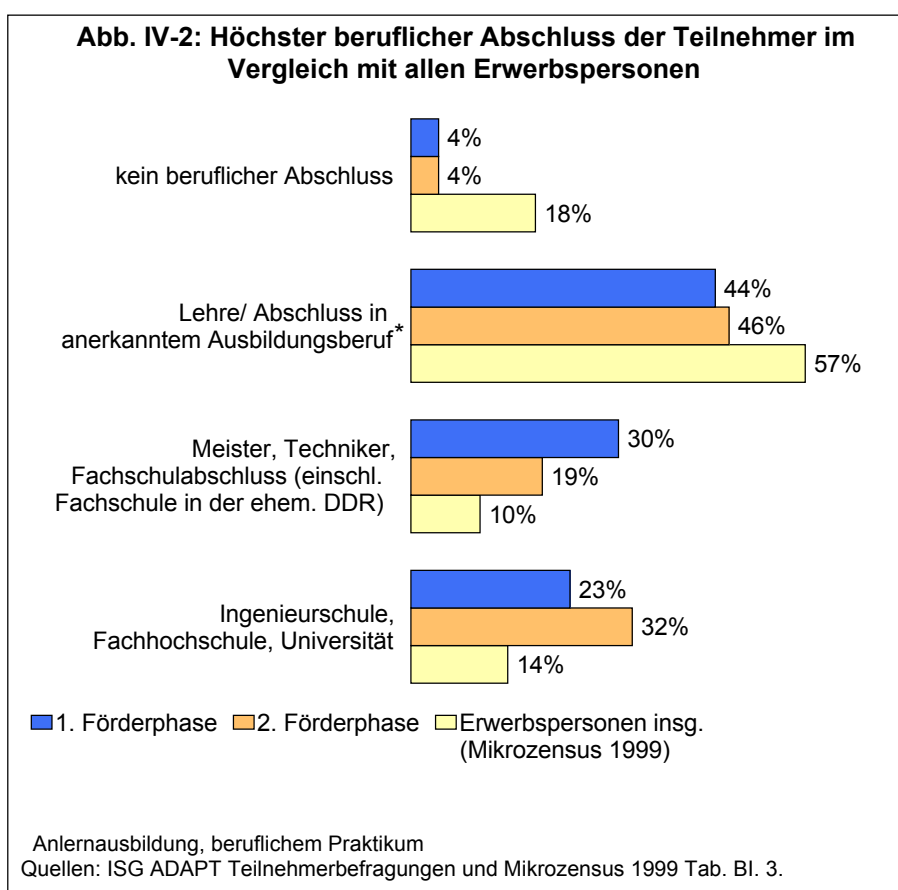
- Erwerbspersonen, die einen Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf besitzen, sind leicht unterrepräsentiert (rd. 45 % in den Projekten gegenüber rd. 57 % bei allen Erwerbspersonen).
- Meister, Techniker und Fachschulbesucher sind in der 2. Förderphase um den Faktor 2 überrepräsentiert (in der 1. Förderphase sogar um den Faktor 3). Mithin „normalisiert“ sich ihr Anteil in den neueren Projekten zumindest partiell.
- Akademiker sind stark überproportional beteiligt. In der 2. Förderphase ist ihr Gewicht doppelt so hoch wie ihr Anteil an allen Erwerbspersonen (rd. 32 % gegenüber 14 %).



Speziell in der quantitativ bedeutenderen 2. Förderphase liegt die berufliche Qualifikation der Teilnehmer überdurchschnittlich hoch: Knapp die Hälfte der Befragten (rd. 46 % hat eine Lehre / Ausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf abgeschlossen und rd. ein Drittel (32 %) kann sogar das Abschlusszeugnis einer Universität, Fachhochschule oder Ingenieurschule vorweisen.

2.3 Weiterbildung von Un- und Angelernten

Die Fokussierung der GI ADAPT auf Höherqualifizierte bzw. Fach- und Führungskräfte wird durch eine Gegenüberstellung von ADAPT-Betrieben und vergleichbaren, nicht an einem Projekt beteiligten Unternehmen bestätigt. Verglichen wurden hierbei westdeutsche Betriebe, die in die GI



ADAPT involviert waren, sowie andere weiterbildungsaktive Betriebe aus Westdeutschland, die eine ähnliche Branchen- und Größenklassenstruktur aufwiesen.³²

Die Analyse ergab, dass in den ADAPT-Unternehmen und der Vergleichsgruppe kaum voneinander abweichende Mitarbeiterstrukturen vorzufinden sind.³³ Der Anteil un- bzw. angelernter Kräfte betrug in beiden Unternehmensgruppen rd. 24 %. Erhebliche Unterschiede zeigten sich aber bei der Einbeziehung dieser Mitarbeitergruppe in entsprechende Weiterbildungsaktivitäten. Die repräsentativen Vergleichsunternehmen bezogen Un- und Angelernte deutlich häufiger in ihre Qualifizierungsaktivitäten ein, als dies bei den ADAPT-Unternehmen der Fall war. Während die Vergleichsunternehmen im Schnitt rd. 9 % ihrer un- und angelernten Kräfte weiterqualifizierten, haben die ADAPT-Betriebe nur rd. 6 % dieser Mitarbeiter im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative fortgebildet. Anders ausgedrückt:

Die GI ADAPT nutzten die Unternehmen vor allem zur Weiterbildung ihrer Fach- und Führungskräfte und deutlich weniger, um den Fortbildungsbedarf von gering Qualifizierten zu decken. Augenfällig wird dies auch bei einer Analyse der Qualifizierungsthemen: Gewerblich-technische Themen z.B. spielten in der GI ADAPT kaum eine Rolle.

Dass die ADAPT-Projekte derart stark auf höherqualifizierte Fach- und Führungskräfte ausgerichtet sind, liegt v.a. in der anspruchsvollen Programmatik der GI ADAPT begründet: Projekte, die einen umfassenden Prozess der Unternehmensmodernisierung anstoßen sollen, werden bei dieser Erneuerung „an Haupt und Gliedern“ zunächst auf der Führungsebene ansetzen. Nur dann, wenn sich die Führungsmannschaft überzeugt an die Spitze stellt, besteht überhaupt die Aussicht nachhaltige Veränderungen auszulösen, die im Erfolgsfalle gemeinsam von Belegschaft und Führungskräften getragen bzw. umgesetzt werden. Unmittel-

³² Siehe zur Methodik der Vergleichsgruppenbefragung von Unternehmen den Evaluierungsbericht zu Ziel-4 des ESF: Apel, H.; Friedrich, W.; Hägele, H.: Evaluierung der Ziel 4-Fördermaßnahmen des Europäischen Sozialfonds in Deutschland, Endbericht, Studien der ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Band 29, Köln 2000.

³³ Verglichen wurden die Anteilswerte folgender Mitarbeitergruppen an den Belegschaften: Führungskräfte, Meister, Facharbeiter, kaufm. Sachbearbeiter, Un- und Angelernte, Betriebliche Ausbilder und sonstige Mitarbeiter.

bare und unvermeidbare Konsequenz dieses Vorgehens ist die nur marginale Einbeziehung der Mitarbeiter auf den unteren Hierarchieebenen bzw. der geringqualifizierten Kräfte.

2.4 Die Förderung der Chancengleichheit der Geschlechter

Wie bereits oben ausgeführt, entsprach der Anteil der weiblichen Teilnehmer insgesamt dem Frauenanteil an allen Erwerbspersonen. Dabei wurde in der GI ADAPT Chancengleichheit 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. Zu nennen sind 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 DV-Kursen).

Weiterhin stellt sich die Frage, ob die ADAPT-Projekte unter den männlichen und weiblichen Teilnehmern in ähnlicher Weise die Gruppe der höherqualifizierten Erwerbspersonen fokussieren. Wegen der quantitativ größeren Bedeutung stützt sich die Analyse hierbei auf die Daten der 2. Förderphase.

Ein Vergleich der beruflichen Qualifikationen von weiblichen und männlichen ADAPT-Teilnehmern zeigt, dass Frauen häufiger als Männer eine Lehre bzw. einen Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf als höchsten Abschluss besaßen (siehe Tabelle IV-5). Knapp 60 % der Frauen aber nur rd. 36 % der Männer nannten dies als höchsten beruflichen Abschluss. Der Bereich der Meister und Techniker dagegen rekrutiert sich, wie nicht anders zu erwarten, fast vollständig aus Männern, während Frauen ihre Ausbildung öfter an Fachschulen erhalten haben.

Tabelle IV-5: Beruflicher Abschluss von Frauen und Männern
- ADAPT-Teilnehmer im Vergleich mit allen Erwerbspersonen -

Höchster beruflicher Abschluss	Frauen		Männer	
	ADAPT	Weibl. Erwerbspersonen insg.	ADAPT	Männl. Erwerbspersonen insg.
Kein beruflicher Abschluss	4 %	20 %	3 %	17 %
Lehr- und Anlernausbildung etc.*	58 %	60 %	36 %	56 %
Meister, Techniker, Fachschulabsolventen**	14 %	9 %	23 %	12 %
Ingenieurschule, Fachhochschule, Universität	25 %	12 %	38 %	16 %

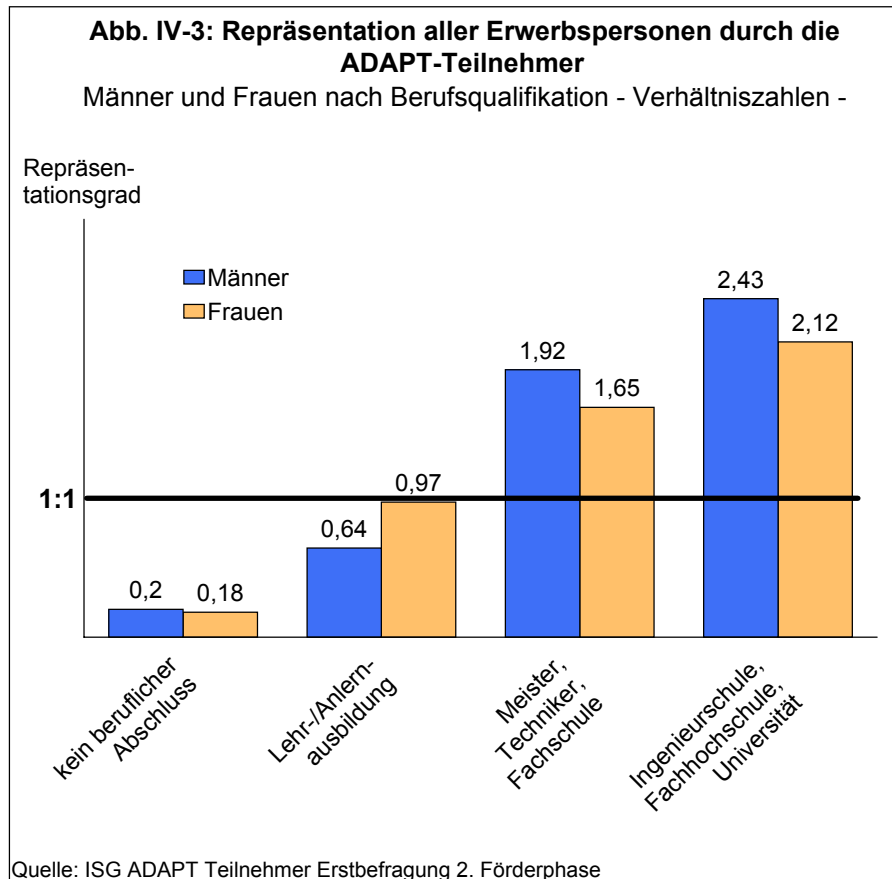
* inklusive berufsqualifizierendem Abschluss an Kollegfachschulen, Berufsvorbereitungsjahr, Anlernausbildung, beruflichem Praktikum.

** einschl. Abschluss einer 1-, 2- oder 3-jährigen Schule des Gesundheitswesens, einer Fach- oder Berufsakademie und Fachschulabschluss der ehem. DDR.

Quelle: Mikrozensus 1999 sowie eigene Berechnungen (jeweils gerundet)

Um die Frage zu beantworten, ob weibliche und männliche Erwerbspersonen verschiedener Qualifikationsstufen angemessen durch die ADAPT-Teilnehmer repräsentiert sind, werden aus ADAPT den entsprechenden Erwerbstätigen-Gruppen aus dem Mikrozensus die (geschlechtsspezifischen) Prozentanteile der Qualifikationsgruppen gegenübergestellt und hieraus Verhältniszahlen gebildet. Qualifikationsgruppen mit einem Verhältnis größer 1 sind in ADAPT überrepräsentiert, Gruppen mit einer Verhältniszahl kleiner 1 dagegen unterrepräsentiert. Die entsprechenden Werte sind für Männer und Frauen aller Qualifikationsstufen in Abbildung IV-3 dargestellt.

Abbildung IV-3 bestätigt einmal mehr, dass Höherqualifizierte in den ADAPT-Projekten deutlich überrepräsentiert sind, und zwar unabhängig vom Geschlecht. Allerdings sind die höherqualifizierten Männer in ADAPT noch stärker überrepräsentiert. In den höheren Qualifikationsstufen (Meister, Techniker, Akademiker etc.) sind die ADAPT-Teilnehmer überproportional oft Männer - häufiger als es der Qualifikationsstruktur der männlichen Erwerbspersonen entspricht.



Die Qualifikationsstruktur der weiblichen Teilnehmer entspricht dagegen eher der Zusammensetzung der weiblichen Erwerbsbevölkerung, ist also ausgewogener. Hier sind die unteren Qualifikationsstufen (kein Berufsabschluss oder Lehre / Abschluss in anerkanntem Ausbildungsberuf) stärker vertreten.

Trotzdem ist auch bei den weiblichen Teilnehmern eine starke Überzeichnung hoch qualifizierter Frauen nicht zu übersehen. Lediglich Frauen mit Lehr- oder Anlernausbildung sind entsprechend ihrem Anteil an den Erwerbspersonen und in dieser Hinsicht angemessen repräsentiert.

3. Strukturdaten zu den beteiligten Unternehmen

3.1 Struktur nach Wirtschaftszweigen und Branchen

Die bereits in der 1. Förderrunde erfreulich breite Branchenstreuung der Projekte hat sich in den neuen Projekten noch erhöht. 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,³⁴ 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-Themen³⁵ der Informations- und Kommunikationstechnologie besetzten, aufgenommen worden. Relativ an Gewicht verloren hat der industrielle Bereich, der nur noch von 60 % der neuen Projekte gegenüber 73 % in der ersten Phase angesprochen wurde (siehe Abbildung IV-5).

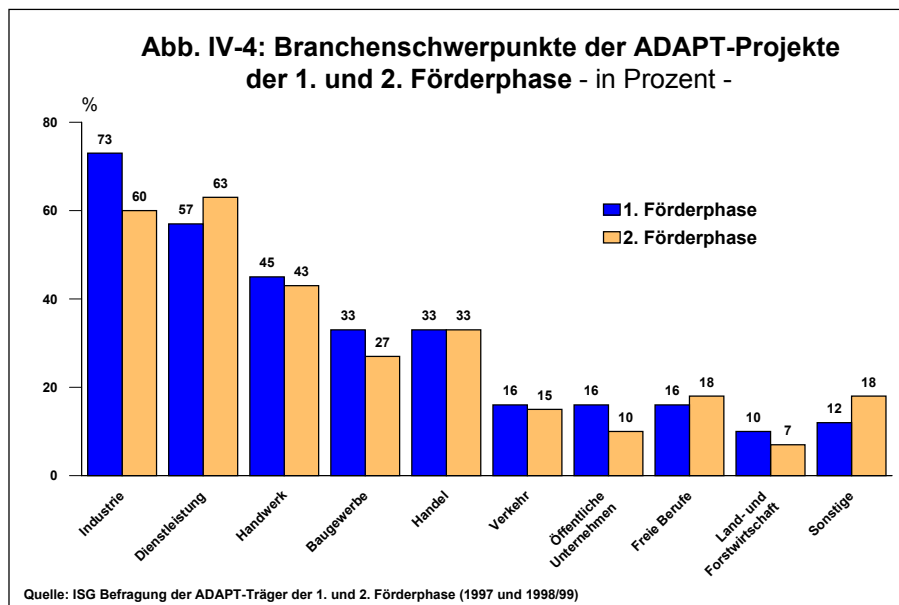
Die breite Branchenstreuung der ADAPT-Projekte sowie ihr starkes Eingehen auf zukunftssträchtige und expandierende Branchen wird dem innovativen Anspruch der Gemeinschaftsinitiative gerecht. Dies gilt insbesondere in der 2. Förderphase, in der, wie noch zu zeigen sein wird, die Informations- und Kommunikationstechnologien (IuK) stark an Bedeutung gewonnen haben.

3.2 Einbeziehung von Klein- und Mittelbetrieben

In beiden Förderphasen war eine erfreulich hohe Beteiligung von Klein- und Mittelbetrieben zu beobachten. Fast 90 % der involvierten Unternehmen können den KMU zugerechnet werden, selbst wenn die engere KMU-Definition der Europäischen Kommission (max. 250 Beschäftigte) zugrunde gelegt wird. Dies ist eine hohe Erfolgsquote, die nicht unbedingt erwartet werden konnte.

³⁴ Mehrfachnennungen waren zugelassen. Die meisten Projekte waren gleichzeitig auf mehrere Branchen ausgerichtet.

³⁵ ADAPT-BIS ist der Förderschwerpunkt „Building the Information Society“.



Mittelständische Unternehmen, dies zeigt Tabelle IV-6, sind in der GI ADAPT deutlich überrepräsentiert, Klein- und Kleinstbetriebe dagegen unterproportional vertreten, wenn als Vergleichsmaßstab die Sozialversicherungsstatistik herangezogen wird. Die Programmatik der GI ADAPT allerdings hebt stark auf organisatorische Veränderungen und komplexe Veränderungsprozesse ab, ist also in weiten Teilen auf **mittlere** Betriebe zugeschnitten. Daher ist die Konzentration auf die größeren unter den Kleinbetrieben und den Mittelstand als programmkonform einzustufen.

Tabelle IV-6: Beteiligte Unternehmen nach Größenklassen

Zahl der Beschäftigten	Anteil der Betriebe in %		
	1. Förderphase ADAPT	2. Förderphase ADAPT	SV-Statistik 1995
bis 20	39	41	1 - 2 Mitarb.: 43 % 3-20 Mitarb.: 47 %
21-50	20	20	6
51-100	16	13	2
101-250	13	14	1
251-499	5	9	0,4
500 und mehr	7	3	0,3

Quellen: ISG ADAPT Wiederholungsbefragungen der Träger der 1. / 2. Förderphase

3.3 Unterstützung von Existenzgründern

Zumindest auf den ersten Blick zeigt die GI ADAPT eine Schwachstelle bei der Unterstützung von Existenzgründern – dies bestätigen die Angaben der Träger bezüglich der thematischen Prioritäten der Projekte (siehe nächster Abschnitt). Doch kann hier ADAPT nicht losgelöst vom übrigen Fördergeschehen betrachtet werden. ADAPT traf in Deutschland auf eine Phase, in der auf der einen Seite der Bund bereits über ein ausdifferenziertes Förderinstrumentarium verfügte und auf der anderen Seite quasi alle Landesregierungen Existenzgründerprogramme auflegten. Es bestand bzw. entwickelte sich eine spezifische Förderstruktur für dieses Themenfeld, das nicht mehr der GI ADAPT bedurfte. Insofern kann hier weder von einer Schwäche noch von einer Stärke der Gemeinschaftsinitiative gesprochen werden – das Thema Existenzgründung war in der Startphase von ADAPT bereits besetzt.

Eine eigentümliche Struktur zeigt der Ost-West-Vergleich zum Thema Unterstützung von Existenzgründern: Ostdeutsche Experten³⁶ schätzen den Anpassungsbedarf hier spürbar geringer ein als ihre westdeutschen Kollegen. Auf einer Skala mit 100 Punkten von 0 = kein Bedarf bis 100 = sehr hoher Bedarf erhielt der Bereich der Existenzgründung von den ostdeutschen Experten einen Indexwert von 67 gegenüber 76 der westlichen Kollegen. Ohne ein Ergebnis vorwegnehmen zu wollen: Umgekehrt verhielt es sich mit den Lösungsbeiträgen der Projekte: Den Projekten in den neuen Bundesländern wurden erheblich höhere Erfolge bei der Unterstützung von Gründern zugute gehalten.

4. Inhaltliche und thematische Schwerpunkte

In der 1. Förderphase haben sich bereits viele Projekte der integrierten Umgestaltung von Unternehmen gewidmet, was sich in den thematischen Prioritäten ausdrückte.³⁷ Als Themenschwerpunkte wurden damals von den Trägern an vorderster Stelle genannt:

³⁶ Generell sollten die auf Basis der Expertenbefragung durchgeführten Ost-West-Vergleiche bzw. die entsprechenden Zahlenangaben mit einer gewissen Vorsicht betrachtet werden, da die Zahl der Experten aus den neuen Bundesländern relativ gering ist (n = 21).

³⁷ Siehe hierzu und zum Folgenden ausführlich den 1. Zwischenbericht, S. 84 ff.

• Förderung Weiterbildungsbereitschaft von Arbeitnehmern	63 %
• Lernendes Unternehmen	63 %
• Neue Weiterbildungskonzepte	63 %
• Erhöhung der Weiterbildungsbereitschaft von Unternehmen	62 %
• Managementqualifikation	60 %
• Integrierte Qualifikationskonzepte	56 %

Insgesamt gesehen war die Verteilung der thematischen Schwerpunkte sehr breit, auch wenn gewisse Schwerpunktbildungen nicht zu übersehen waren. Des Weiteren konnte festgestellt werden, dass die Projekte einen sehr ausgeprägten wirtschaftsnahen Akzent setzten.³⁸

Für die quantitativ bedeutendere 2. Förderphase konnten die thematischen Inhalte differenzierter erhoben werden. Folgt man den Angaben der Teilnehmer zu den tatsächlich behandelten Themenfeldern,³⁹ ergeben sich für die 2. Förderrunde die in Abbildung IV-5 aufgeführten Schwerpunkte.

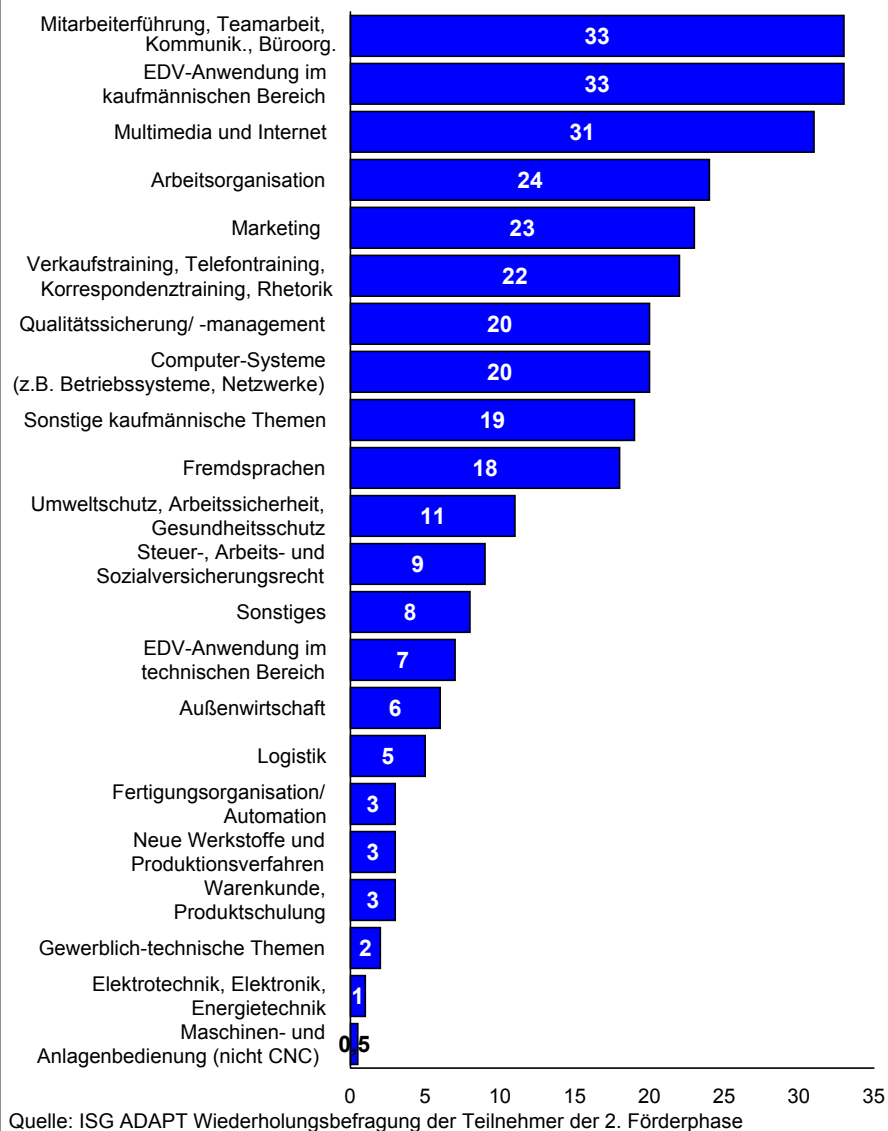
Das Themenspektrum der in den ADAPT-Projekten vermittelten Qualifikationen wurde vom Bereich der *Betriebs- und Arbeitsorganisation* (im Einzelnen: Mitarbeiterführung, Teamarbeit, innerbetriebliche Kommunikation und Büroorganisation; Arbeitsorganisation; Qualitätssicherung / -management) angeführt. Nahezu gleichauf liegt der Themenbereich *DV* mit den Teilbereichen: DV-Anwendung im kaufmännischen Bereich, Multimedia und Internet, Computer-Systeme inkl. Betriebssysteme, Netzwerke, Software-Programmierung sowie die DV-Anwendung im technischen Bereich.

Weitere bedeutsame Themenfelder bildeten *Marketing* (v.a. unter ost-deutschen Teilnehmern) und *Training von Schlüsselqualifikationen* (Verkaufs-, Telefon- und Korrespondenztraining sowie Rhetorik). Kaum geringer vertreten waren *kaufmännische Qualifikationen* (z.B. Kosten-

³⁸ Vgl. hierzu ausführlich den 2. Zwischenbericht, S. 61 ff.

³⁹ Datengrundlage bilden hierbei die von den ADAPT-Teilnehmern der 2. Förderphase im Zuge der Wiederholungsbefragung, d.h. nach Projektende, genannten Themen.

Abb. IV-5: Themen der Projekte (Teilnehmerangaben in %)



rechnung, Controlling, Betriebswirtschaftslehre und Personalwirtschaft), zu denen im weiteren Sinne auch der Bereich des *Steuer-, Arbeits- und Sozialversicherungsrechts* gerechnet werden kann. Auf gleichem Niveau

rangierte das Erlernen von Fremdsprachen – wobei ostdeutsche Teilnehmer stark überwogen.

Das gesamte Feld technischer Themen war – abgesehen vom Bereich der *DV* – nach den Angaben der Teilnehmer nur marginal vertreten. Selbst wenn die *DV-Anwendung zum technischen Bereich* gezählt wird, gaben weniger als 20 % der Teilnehmer an, dass technische Inhalte behandelt wurden.

Einen „Exotenstatus“ besaßen auch in der 2. Förderphase die Themen *Außenwirtschaft* und *Logistik* (6 % bzw. 5 %).

Insgesamt gesehen war das Themenspektrum auf einen Teilnehmerkreis zugeschnitten, der sich aus Fach- und Führungskräften rekrutiert, also der Struktur der ADAPT-Teilnehmer entspricht.⁴⁰

Im Vergleich zwischen den alten und neuen Bundesländern fällt auf, dass in den neuen Ländern das Internet eine weitaus größere Bedeutung einnimmt als in den alten (siehe Abbildung IV-6). Weitere bedeutsame Unterschiede sind in den Bereichen Personal- und Mitarbeiterführung sowie Unternehmensplanung festzustellen, wo die westdeutschen Projekte deutlich öfter ihre Schwerpunkte setzten. In den neuen Ländern wurde aus Sicht der Teilnehmer auch größerer Wert auf den Bereich von Absatz, Werbung und Marketing und – allerdings nur geringfügig – auf Kunden- und Serviceorientierung gelegt. Angesichts der erheblichen Absatzprobleme der ostdeutschen Unternehmen ist diese Ausrichtung nur zu begrüßen.

Insgesamt ist festzustellen, dass im Westen stärker auf arbeitsorganisatorische Fragen Wert gelegt wurde, während im Osten Absatz und Umsatz sowie technische Themen etwas größeres Gewicht hatten.

In der Philosophie der GI ADAPT wurde die Steigerung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit als eine Schlüsselgröße zur langfristigen Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen angesehen. Betriebe, die ihre Strukturen modernisieren, moderne Managementtechniken einsetzen und dabei v.a. auf die Qualifikation und die Motivation ihrer Mitarbeiter

⁴⁰ Dementsprechend sind produktionsnahe Themen, wie Schweißen und sonstige Fertigungstechnik bzw. handwerkliche Themen; Maschinen- und Anlagenbedienung, die eher für un- und angelernte Kräfte in Frage kommen, wenig vertreten.

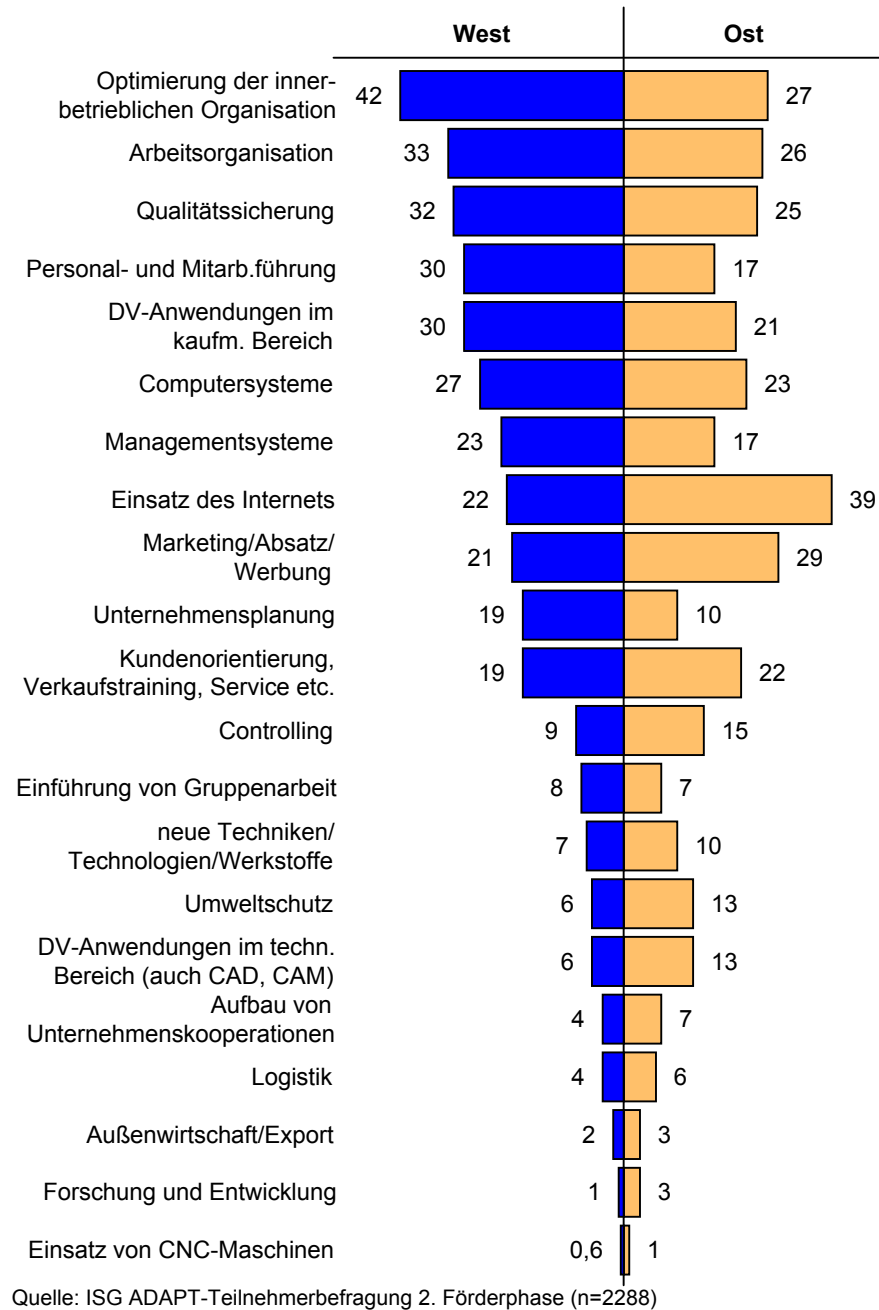
setzen, können schneller auf den Strukturwandel reagieren. Wachstumspotenziale werden von solchen Betrieben besser genutzt, Krisensituationen erfolgreicher bewältigt. Von daher stellt sich die Frage, inwieweit die thematischen Prioritäten in den Projekten diese Felder abdecken.

Die Themenpalette, die von den Teilnehmern der ADAPT-Projekte genannt wurde, steht in Übereinstimmung mit dieser Philosophie: *Betriebs- und arbeitsorganisatorische Fragestellungen* sowie integrierte Managementkonzepte (Qualitätssicherung und Qualitätsmanagement) rangieren an erster Stelle des Themenspektrums. Mit der starken Betonung des Themas *DV* wurde für die betriebsorganisatorischen Veränderungsprozesse die informationstechnische Basis geschaffen. Dies gilt v.a. für die DV-Anwendung im kaufmännischen Bereich (siehe oben Abbildung IV-5). Insoweit tragen die behandelten Themen den Anforderungen an Management und Unternehmensführung in hohem Maße Rechnung.

Die Veränderungen in der Nachfrage nach Arbeitskräften sind die ständigen Begleiter des Strukturwandels. Sie lassen sich leichter abfedern, wenn die Beschäftigten fachübergreifende Qualifikationen besitzen, die den raschen Wechsel in andere Tätigkeitsfelder ermöglichen (Schlüsselqualifikationen). Zu diesen Schlüsselqualifikationen zählen theoretische und praktische Fähigkeiten, die in verschiedenen Tätigkeitsbereichen einsetzbar sind, wie z.B. Kommunikations- und Kooperationsfähigkeiten sowie organisatorische Kompetenzen. Derartige Schlüsselqualifikationen werden bei der Anwendung neuer Formen der Arbeitsorganisation (Gruppenarbeit, lean production, Fertigungsinseln, etc.) explizit vorausgesetzt. Die Beherrschung solcher Kenntnisse und Kompetenzen trägt in Verbindung mit einer fortlaufenden Aktualisierung der fachlichen Kompetenz (Lebenslanges Lernen) maßgeblich zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit des Einzelnen bei.

Im Themenspektrum der ADAPT-Projekte besitzen überfachlich nutzbare Qualifikationen ausnahmslos eine herausragende Bedeutung (siehe Abbildung IV-6). Dies betrifft v.a. den Bereich *Mitarbeiterführung, Teamarbeit, innerbetriebliche Kommunikation, Büroorganisation* und einschlägige Trainingsangebote (*Verkaufs-, Telefon- und Korrespondenztraining, Rhetorik*). Fremdsprachenkenntnisse, die von knapp 20 % der Teilnehmer erworben wurden, runden das Spektrum der überfachlichen Qualifikationen ab. Im 21. Jahrhundert wird die Nutzung der IuK-Technologien zu einer Basiskompetenz („computer literacy“).

Abbildung IV-6: Zentrale Projekthalte der 2. Phase
- ost- und westdeutsche Teilnehmer in % -



Die Projekte der GI ADAPT konnten in diesem Bereich (spez.: *DV-Anwendung im kaufmännischen Bereich* sowie *Multimedia und Internet*) gerade in der 2. Förderphase einen klaren Akzent setzen.

Die ausgeprägte Stärke der ADAPT-Projekte im Bereich der Vermittlung zukunftsrelevanter Qualifikationen ist nicht zuletzt ein Spiegelbild der Teilnehmerstrukturen. Fach- und Führungskräfte waren unter den ADAPT-Teilnehmern mit einem Anteil von rd. 80 % aller Teilnehmer stark überrepräsentiert.⁴¹ Überfachliche Kompetenzen im Bereich der Mitarbeiterführung, der innerbetrieblichen Organisation und Kommunikation, sowie des Qualitätsmanagements zählen ebenso wie besondere Kommunikations- und Kooperationsfähigkeiten zum Anforderungsprofil von Fach- und v.a. Führungskräften. Eben dies spiegelt sich in der Struktur der Qualifizierungsthemen in hohem Maße wider.

Der im Rahmen der Meta-Studie ermittelte Nachholbedarf kleiner und mittlerer Unternehmen im Bereich der Führungskompetenzen bzw. des Führungsverhaltens (Verbesserung des Führungs-, Kommunikationsstils sowie der Arbeitsmotivation) wurde durch die thematischen Inhalte der Qualifizierungsangebote in hohem Maße abgedeckt.

Abschließend ist zu fragen, ob diese Themen die tatsächlich vorhandenen Bedarfe abdecken? Hierzu sollen kurz die geschilderten thematischen Schwerpunktsetzungen der Projekte den Förderbedarfen gegenübergestellt werden, wie sie hauptsächlich basierend auf den Expertenbefragungen und den Fallstudien, ermittelt und in ein Index-System transformiert wurden.

Für die Feststellung der Förderbedarfe wurden aus den verschiedenen eingeholten Informationen Indexwerte gebildet, wobei 0 Indexpunkte kein Bedarf und 100 Punkte einen überaus hohen Bedarf bedeuten.

Die folgende Abbildung IV-7 listet die Bereiche mit den höchsten Anpassungsbedarfen bei den Unternehmen auf.

Der Vergleich zwischen thematischen Prioritäten der Projekte und Anpassungsbedarfen bei Unternehmen und den dort Beschäftigten zeigt,

⁴¹ Siehe dazu im Detail oben Kapitel IV-4.

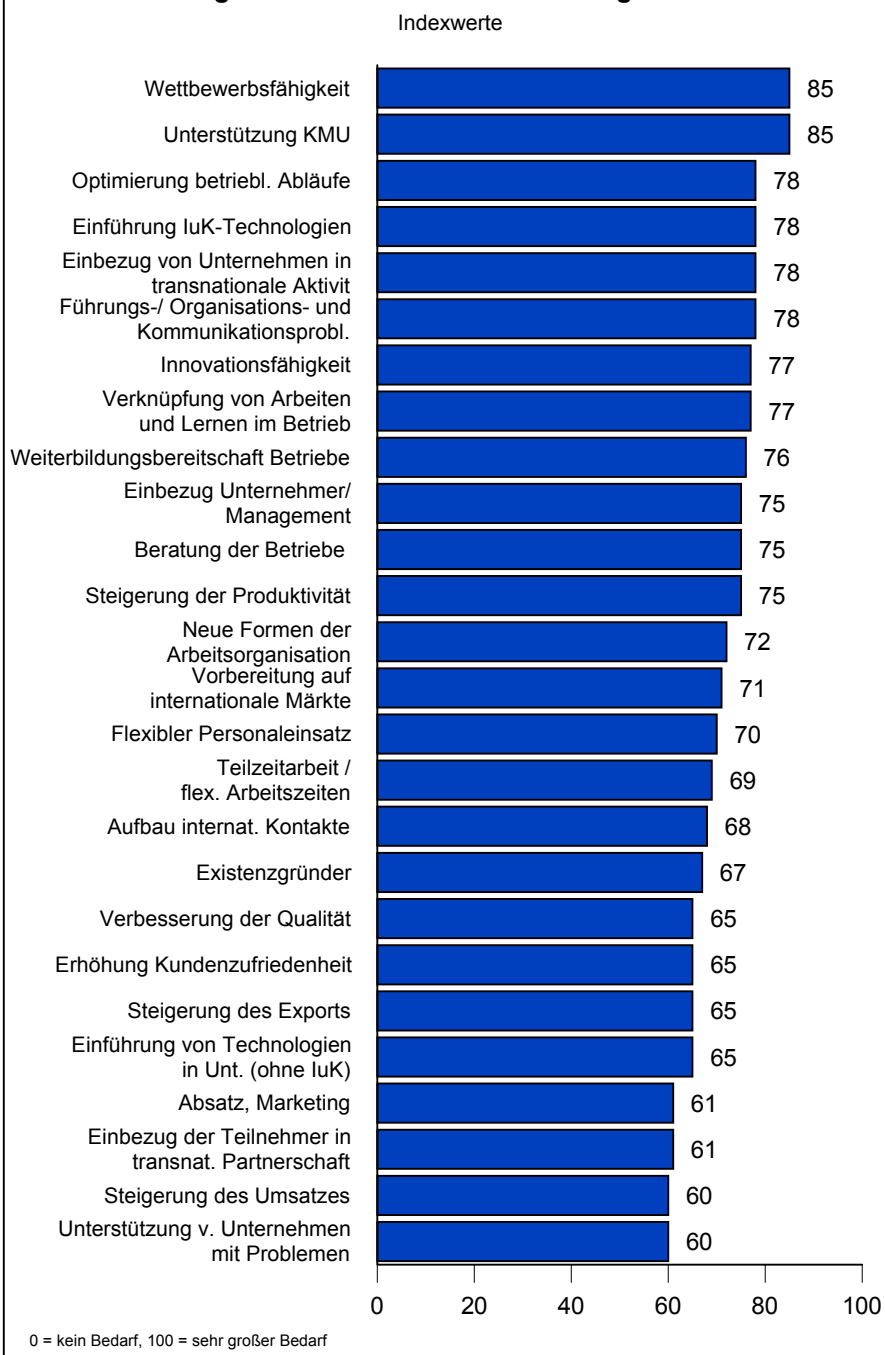
dass die relevanten Themenstellungen offenbar von den Projekten aufgegriffen wurden.

Denn als Anpassungsbedarfe, die allerdings erst während der Laufzeit konkretisiert und teilweise erstmalig festgestellt wurden, sind in erster Linie folgende Felder und Bereiche zu nennen:

- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe
- Unterstützung von kleineren und mittleren Unternehmen
- Optimierung der betrieblichen Abläufe
- Einführung von IuK-Technologien in den Betrieben
- Einbezug der Unternehmen in transnationale Aktivitäten
- Beseitigung von Führungs-, Organisations- und Kommunikationsproblemen in den Unternehmen

Somit kann zunächst festgehalten werden, dass die identifizierten Förderbedarfe im Wesentlichen durch die inhaltlichen und thematischen Schwerpunktsetzungen abgedeckt worden sind. Welche Effekte die Projektteilnahme für die beteiligten Unternehmen und Beschäftigten mit sich brachte und in welchem Umfang ADAPT Defizite tatsächlich beseitigen und Bedarfe decken konnte, ist Gegenstand des nächsten Kapitels.

Abbildung IV-7: Bedarfe für die Förderung durch ADAPT



V. Effekte bei beteiligten Unternehmen und Arbeitnehmern

1. Erhöhung der Weiterbildungsbereitschaft und neue Formen der beruflichen Weiterbildung

1.1 Erhöhung der Weiterbildungsbereitschaft von Beschäftigten

Mit dem Anspruch, nicht nur kurzfristig die Qualifikation der Beschäftigten zu aktualisieren, sondern langfristig eine Kultur des lebenslangen Lernens anzustoßen, zielt die GI ADAPT auf eine nachhaltige Veränderung von Verhaltensweisen und die Erprobung neuer Ansätze in diesem Bereich. Vor allem bei Beschäftigten, die in den Produktionsprozess integriert sind, soll die Bereitschaft zur laufenden beruflichen Weiterbildung bzw. zum lebenslangen Lernen erhöht werden.

Die Weiterbildungsbereitschaft der Arbeitnehmer ist nach übereinstimmender Einschätzung spürbar zu erhöhen. Der hier identifizierte Anpassungsbedarf war mit einem Indexwert von 78 leicht überdurchschnittlich (Durchschnitt 76 Indexpunkte).

Ein Indikator für den Erfolg dieser Bemühungen ist die zukünftige Weiterbildungsbereitschaft der ADAPT-Teilnehmer. Unter den Teilnehmern der 2. Förderphase gab knapp die Hälfte (44 %) an, innerhalb der nächsten 2 Jahre „auf jeden Fall“ an einer anderen beruflichen Weiterbildungsaktivität teilnehmen zu wollen. Weitere 29 % der Befragten werden dies „vermutlich“ tun. Mehr als die Hälfte aller Teilnehmer zeigen demnach eine hohe bis sehr hohe Weiterbildungsbereitschaft.

Aus der Perspektive der involvierten Unternehmen wird diese Einschätzung bestätigt: Unter anderem wurden die Betriebe nach den Auswirkungen des ADAPT-Projektes auf die zukünftige Weiterbildungsbereitschaft der Mitarbeiter gefragt. Jeder vierte Betrieb (25 %) gab an, dass diese „in hohem Maße“ durch die ADAPT-Teilnahme gesteigert worden sei, weitere 44 % der Betriebe sprachen hier von einem „mittleren“ Effekt (siehe Tabelle V-1).

Hatten die Betriebe neben dem ADAPT-Projekt noch andere Qualifizierungsmaßnahmen durchgeführt, so wurde die Weiterbildungsbereitschaft der Mitarbeiter hierdurch in (etwas) geringerem Maße stimuliert („in hohem Maße“: 20 %; in „mittlerem Umfang“: 45 %).

Tabelle V-1: Auswirkungen auf die zukünftige Weiterbildungsbereitschaft der Mitarbeiter (Unternehmensangaben)

- ADAPT-Projekte und andere Weiterbildungsaktivitäten der Betriebe -

Steigerung der Weiterbildungsbereitschaft der Mitarbeiter infolge ...	Anteil der ADAPT-Unternehmen in %	
	„trifft voll zu“	„trifft z.T. zu“
ADAPT-Projekt	25 %	44 %
anderer Weiterbildungsaktivitäten der Betriebe	20 %	45 %

Quelle: ISG ADAPT Wiederholungsbefragung Unternehmen der 2. Förderphase

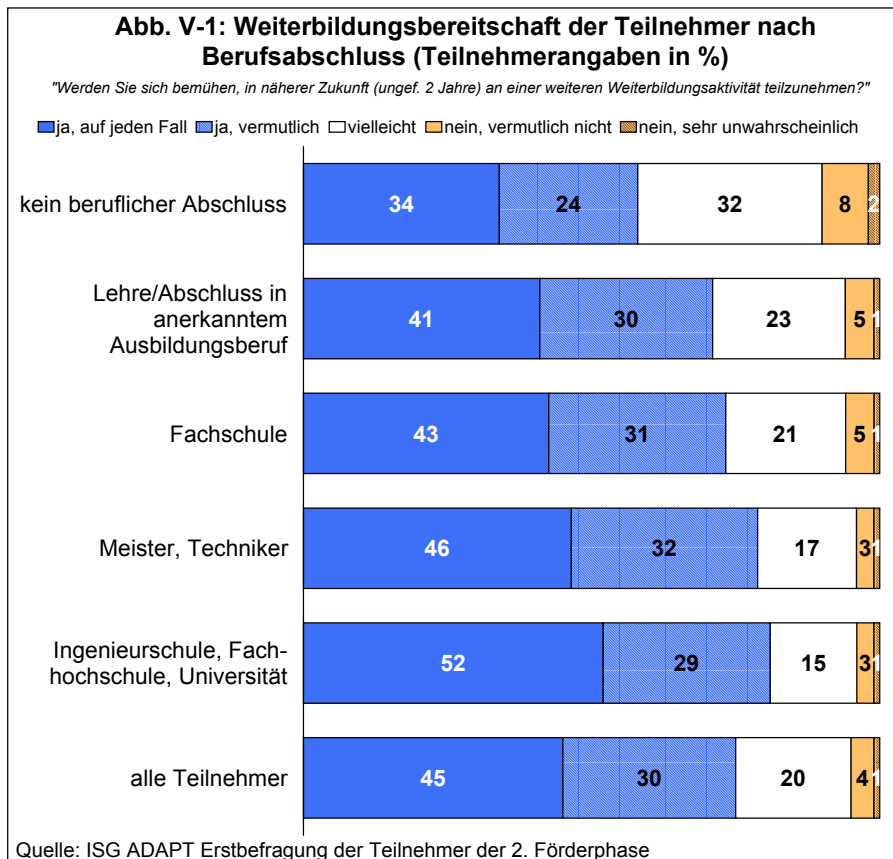
Die überaus positiven Effekte in diesem Bereich können nicht losgelöst von der überdurchschnittlichen Berufsqualifikation sowie der gehobenen betrieblichen Funktion der Mehrzahl der ADAPT-Teilnehmer gesehen werden.⁴² Diese Personengruppe zeichnet sich generell durch erhöhte Lern- bzw. Weiterbildungsbereitschaft aus – auch deshalb, weil ihr beruflicher Alltag schon jetzt ein lebenslanges Lernen fordert.

Eine nach der beruflichen Qualifikation der ADAPT-Teilnehmer gegliederte Analyse der Weiterbildungsbereitschaft bestätigt diesen Zusammenhang eindeutig (siehe Abbildung V-1). Von den befragten Akademikern gab jeder Zweite an, innerhalb der nächsten zwei Jahre „auf jeden Fall“ an einer anderen beruflichen Weiterbildungsaktivität teilnehmen zu wollen.

Das andere Extrem bilden ADAPT-Teilnehmer ohne Berufsabschluss: Nur jeder dritte Un- und Angelernte will sich auf jeden Fall um die Teilnahme an einer beruflichen Weiterbildung bemühen. Weiterhin liegt der Anteil derer, die sich nicht bzw. vermutlich nicht um eine Weiterqualifizierung kümmern wollen, bei den Un- und Angelernten doppelt so hoch wie beim Durchschnitt der Teilnehmer.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass ADAPT die Weiterbildungsbereitschaft der Beschäftigten deutlich verbessert hat. Einem Bedarf von 78 Indexpunkten steht ein Lösungsbeitrag von 72 Punkten gegenüber, was ein recht gutes Deckungsverhältnis bedeutet.

⁴² Siehe dazu die Ausführungen im obigen Kapitel zur Zusammensetzung der Teilnehmer.



1.2 Wirkung auf die Weiterbildungsbereitschaft der Betriebe

Die betriebliche Weiterbildungsresistenz wurde immer wieder als zentrales Hindernis für eine umfassende Modernisierung vieler Klein- und Mittelunternehmen benannt. Konnte ADAPT zu einer substanziellen Steigerung der betrieblichen Weiterbildungsbereitschaft beitragen? Antworten auf diese Frage wurden nicht bei den Betroffenen, sondern bei externen Beobachtern eingeholt. Befragt wurden die involvierten Mitarbeiter der Betriebe (Teilnehmer) sowie die Experten. Das Urteil der Teilnehmer ist positiv. Während der Laufzeit des Projektes befragt, berichteten 19 % der Teilnehmer, dass sich die Weiterbildungsbereitschaft des Betriebes erhöht habe und weitere 50 % gaben an, dass dies teilweise zuträfe. Fast 70 % der Teilnehmer sahen somit eine Verbesserung der berufli-

chen Qualifizierungsbereitschaft. Nach Ablauf des Vorhabens erneut befragt, waren die Beteiligten in ihrer Einschätzung doch nüchterner. Nur noch knapp 40 % der Teilnehmer bestätigen, dass sich die Weiterbildungsbereitschaft ihres Betriebes aufgrund der Beteiligung am ADAPT-Projekt gesteigert habe („trifft voll zu“: 11 % und „trifft z.T. zu“: 28 %).⁴³

In dem von der ISG erstellten Indexsystem stellt sich der Beitrag von ADAPT zur Erhöhung der Qualifizierungsbereitschaft der Unternehmen folgendermaßen dar: Der Lösungsbedarf im Hinblick auf die betriebliche Qualifizierungsbereitschaft liegt mit 76 Punkten deutlich höher als der von ADAPT in dieser Hinsicht erbrachte Lösungsbeitrag, der mit 61 Punkten eingestuft wurde, woraus sich ein nur befriedigendes Deckungsverhältnis von 0,8 ergibt. Bei der Einstufung des Lösungsbeitrags von ADAPT wurde insbesondere berücksichtigt, dass nachhaltige Qualifizierungsanstrengungen nicht durchgängig erreicht worden sind.

1.3 Neue Wege beruflicher Weiterbildung: Die Verknüpfung von Arbeiten und Lernen

Die Erhöhung der Weiterbildungsbereitschaft allein reicht nicht aus, sondern muss in konkrete Qualifizierungsaktivitäten münden. Dabei besteht weitgehende Übereinstimmung, dass es neuer Formen und Wege der beruflichen Weiterbildung bedarf. Die GI ADAPT wird daher auch als ein Forum zur Erprobung und Umsetzung *ganzheitlicher betrieblicher Qualifizierungskonzepte* verstanden, das die Idee des *lernenden Unternehmens* – zumindest ein Stück weit – mit konkreten Inhalten füllen soll. Weiterhin sollen *kontinuierliche Qualifizierungsprozesse* in den Unternehmen angestoßen und das *lebenslange Lernen* der Beschäftigten gefördert werden:

Kontinuierliche Qualifizierungsprozesse in den Unternehmen setzen jedoch mehr voraus – u.a. eine bessere Verknüpfung von Arbeiten und Lernen im Betrieb. Genau diesen Effekt konnten die ADAPT-Projekte laut Angaben der Unternehmen nur in einem verhältnismäßig geringen Umfang bewirken („hohe Wirkung“: 17 %; „mittlere Wirkung“: 34 %). Die Beschäftigten selbst beurteilen die hier erzielten Effekte allerdings positi-

⁴³ Datenbasis: Wiederholungsbefragung der Teilnehmer der 2. Förderphase

ver als die Unternehmensleitungen: Rd. 60 % der Teilnehmer konnten infolge der ADAPT-Teilnahme eine *bessere Verbindung von Arbeiten und Lernen im Unternehmen* feststellen.

Eine bessere Verknüpfung von Arbeiten und Lernen - dies wurde in der Meta-Studie⁴⁴ bereits angerissen - setzt voraus, dass der verstärkte Bedarf kleiner und mittlerer Unternehmen im Bereich betriebsbezogener Angebote abgedeckt wird. Es stellt sich daher die Frage, inwieweit die in den ADAPT-Projekten eingesetzten Weiterbildungsformen eine betriebs-spezifische Ausrichtung aufwiesen.

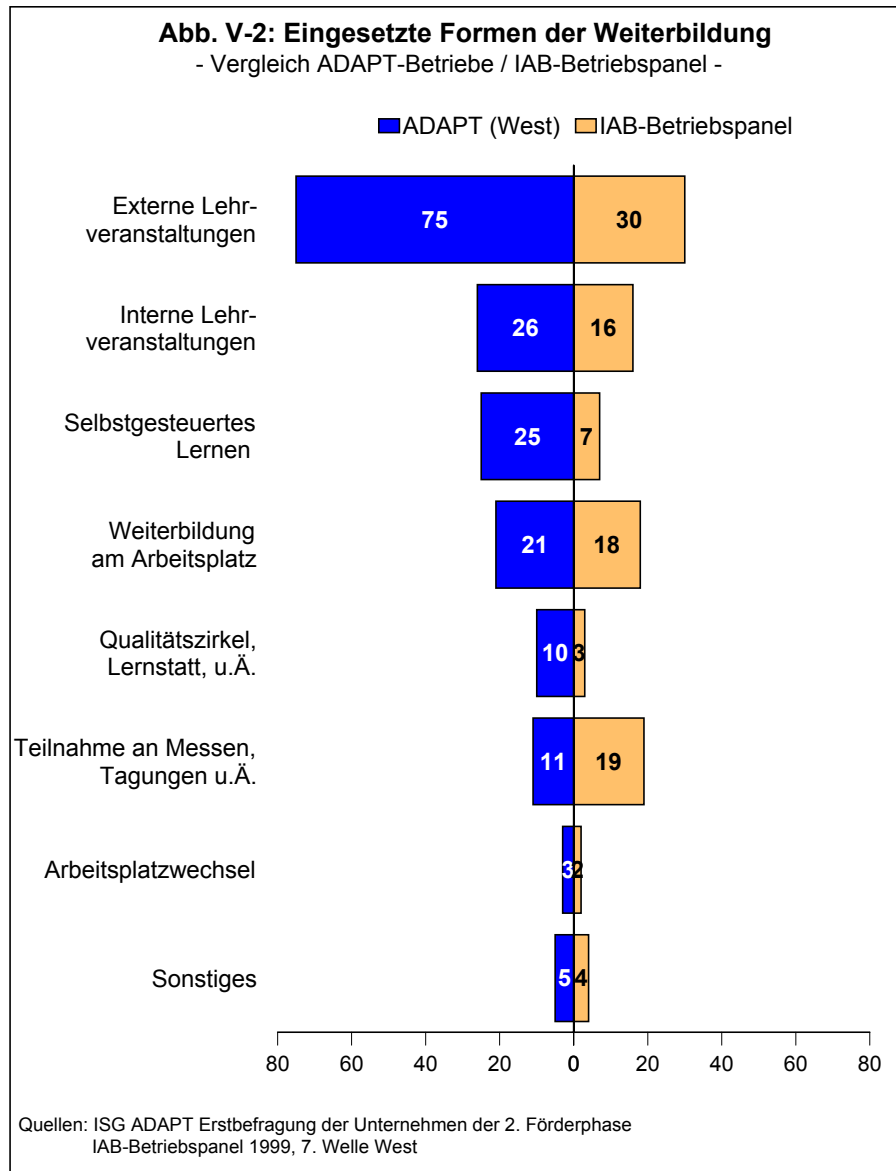
Zur Beantwortung dieser Frage wurden die im Rahmen des IAB-Betriebspanels⁴⁵ ermittelten Daten den Angaben der ADAPT-Unternehmen gegenübergestellt. Wegen der Ost-West-Unterscheidung des IAB-Panels sowie der besseren Datenlage wurden hierbei nur jeweils westdeutsche Betriebe verglichen.

Abbildung V-2 gibt den Anteil der Betriebe, die bestimmte Weiterbildungsformen einsetzten, wieder. Augenscheinlich nutzten die ADAPT-Betriebe ein sehr viel breiteres Spektrum von Weiterbildungsformen. Die wichtigste Ursache: Im IAB-Betriebspanel werden jeweils die Weiterbildungsaktivitäten des letzten Halbjahres zugrunde gelegt, während sich die Angaben der ADAPT-Betriebe auf das gesamte Projekt, das über mehrere Jahre laufen konnte, beziehen. Infolgedessen hat der Niveauunterschied der Weiterbildungsaktivitäten von ADAPT- im Vergleich zu IAB-Betrieben keinen Aussagewert. Dennoch zeigt Abbildung V-2 die Strukturunterschiede der in IAB- und ADAPT-Betrieben eingesetzten Weiterbildungsformen – auch hinsichtlich der betriebs-spezifischen Ausgestaltung.

Auf den ersten Blick ergibt sich ein paradoxes Bild. Ausgerechnet die ADAPT-Betriebe waren sehr viel stärker als die Panel-Unternehmen mit externen Lehrveranstaltungen konfrontiert, denen üblicherweise der Nimbus des „Seminars von der Stange“ anhaftet. Andererseits setzten die ADAPT-Projekte in hohem Maße auf betriebsangepasste Weiterbildungsformen, die gleich bedeutend sind mit einer stärkeren Verzahnung von Arbeiten und Lernen, wie:

⁴⁴ Siehe ausführlich den 2. Zwischenbericht der ISG, S. 48.

⁴⁵ IAB ist das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.



- den Einsatz selbstgesteuerter Lernformen,
- die Einrichtung von Qualitätszirkeln, Lernstatt etc.

Demnach zeigt sich eine gespaltene Entwicklung. Einerseits wurde als klassische Bildungsform das Seminar beim Bildungsträger als Standardangebot bei der Mehrzahl der ADAPT-Unternehmen eingesetzt. Andererseits wird dieses Standard- bzw. Basisangebot von betriebsangepassten Lernformen flankiert. Hierbei setzen die Träger aber nicht auf ergänzende interne Seminarveranstaltungen. Stattdessen werden selektiv Instrumente verwandt, die in der Meta-Studie als moderne Formen des arbeitsplatznahen Lernens (bzw. des Lernens am Arbeitsplatz) charakterisiert wurden. Im Bereich individueller Konzepte ist dies der Einsatz selbstgesteuerter Lernformen, im Bereich gruppenorientierter Lernformen ist es die Etablierung von Gruppen, in denen die Verknüpfung von Arbeiten und Lernen qua Definition die wichtigste Aufgabe darstellt (Qualitätszirkel, Lernstatt etc.).

Die traditionelle Form der Weiterbildung am Arbeitsplatz, die sich in der Praxis oftmals auf eine punktuelle Einweisung und/oder Einarbeitung beschränkte, wurde von den ADAPT-Projekten nicht forciert – aus guten Gründen.

Trotz der zumindest auf den ersten Blick sehr traditionellen Methodenwahl der ADAPT-Projekte ist der gewählte Methodenmix insgesamt überzeugend – auch in Bezug auf die beabsichtigte Verknüpfung von Arbeiten und Lernen. Anstatt die bisherigen externen Seminare in entsprechende interne Veranstaltungen umzumünzen, gingen die ADAPT-Träger gleich einen Schritt weiter: Sie setzten auf gruppen- und handlungsorientierte Konzepte (Qualitätszirkel, Lernstatt etc.), die unmittelbar das Verhalten und die Einstellungen der Beteiligten verändern. Sofern ein Lernen in der Gruppe bzw. Verhaltensänderungen nicht beabsichtigt waren, wurden in hohem Maße selbstgesteuerte Lernformen eingesetzt, also die Vorteile einer höheren zeitlichen und räumlichen Flexibilität genutzt.

Damit wurde das dominierende Problem mittelständischer Weiterbildungsaktivitäten – nämlich die entsprechende Freistellung der Mitarbeiter bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebes – *partiell* gelöst: Denn der Einsatz selbstgesteuerter Lernformen ist im Vergleich zu externen Veranstaltungen weniger zeitraubend (keine Anfahrtszeiten) und lässt sich besser in den Betriebsablauf integrieren. Gelernt wird v.a. dann, wenn betriebliche Auslastungsschwankungen dies erlauben, wo-

bei der Mitarbeiter prinzipiell im Betrieb anwesend und damit kurzfristig verfügbar ist.

Die in den ADAPT-Betrieben häufig praktizierten externen Lehrveranstaltungen verstärkten allerdings das Freistellungsproblem. Möglicherweise ist im KMU-Bereich die Kombination von externen Lehrveranstaltungen, Qualitätszirkel und Lernstatt, sowie selbstgesteuerten Lernformen dennoch sachgerecht.

Unter Kostengesichtspunkten kann eine intelligente Kombination dieser Instrumente sehr wohl der direkte Weg zum Ziel sein. Professionalisierte Standardseminare mit günstiger Kostenstruktur werden durch betriebs-spezifische (und damit teure) Angebote vor Ort (Qualitätszirkel; Lernstatt etc.) flankiert. Soweit die Teilnehmerstruktur und die Lerninhalte dies zulassen, werden ergänzend und selektiv individuelle Selbstlernformen eingesetzt.

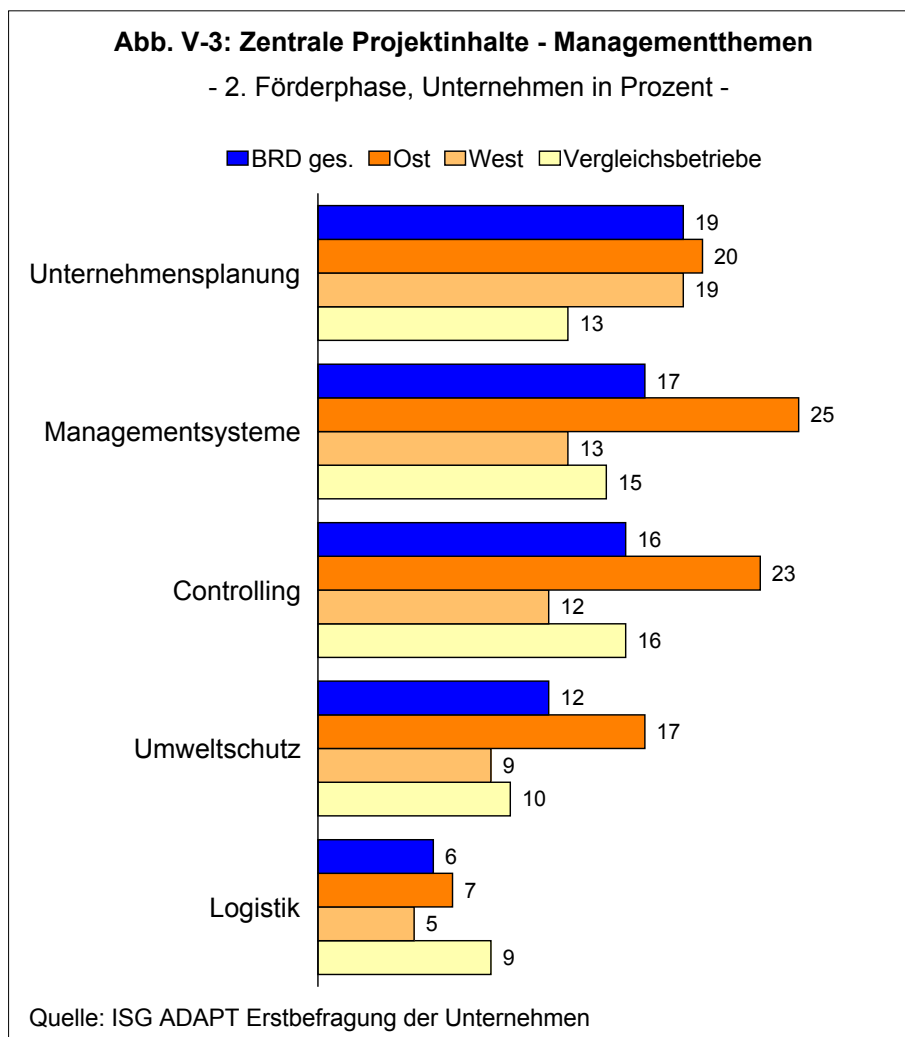
Wie gestaltet sich das Verhältnis von Bedarf und Problemlösungsbeitrag in diesem Feld? Der Anpassungsbedarf liegt entsprechend der Bedeutung dieser Instrumente und Weiterbildungsformen recht hoch, bei 77 Indexpunkten. Der Beitrag, den ADAPT zur Deckung dieses Bedarfs leistete, liegt mit 61 Punkten deutlich darunter (Deckungsverhältnis: 0,79) und lässt noch genügend Raum für weiterführende Ansätze.

2. Arbeits- und Betriebsorganisation

2.1 Führung der Unternehmen und Management

Dem hohen Anteil an Fach- und Führungskräften entsprechend haben Themen aus den Bereichen Management und Führung des Unternehmens einen hohen Stellenwert eingenommen. Im Themenspektrum der ADAPT-Vorhaben hatten folglich inhaltliche Schwerpunkte wie Unternehmensplanung, Managementsysteme, Logistik und Controlling als allgemeine Managementthemen große Bedeutung (siehe Abbildung V-3).

Der hohe Anteil ostdeutscher Unternehmen, die sich mit Managementsystemen und Führung des Unternehmens befassten, ist vor dem Hintergrund gewisser Unsicherheiten ostdeutscher Firmen in Bezug auf die Leitung von Unternehmen zu begrüßen. Auch spielt der Umweltschutz in den neuen Bundesländern eine größere Rolle als in den alten Ländern.



Der Vergleich von Unternehmen, die an ADAPT teilnahmen, mit weiterbildungsaktiven Vergleichsbetrieben zeigt,⁴⁶ dass allgemeine Managementfragen keine Domäne der Gemeinschaftsinitiative waren (siehe Abbildung V-3). Allein das Thema Unternehmensplanung war häufiger Gegenstand von ADAPT-Projekten als bei allgemeiner Weiterbildung. Dagegen haben sich die Unternehmen deutlich weniger mit Logistikfragen auseinander gesetzt als die Vergleichsbetriebe.

⁴⁶ Wie bereits erwähnt, ist dieser Vergleich auf westdeutsche Unternehmen beschränkt.

Für die Gesamtbewertung sind zwei Punkte festzuhalten:

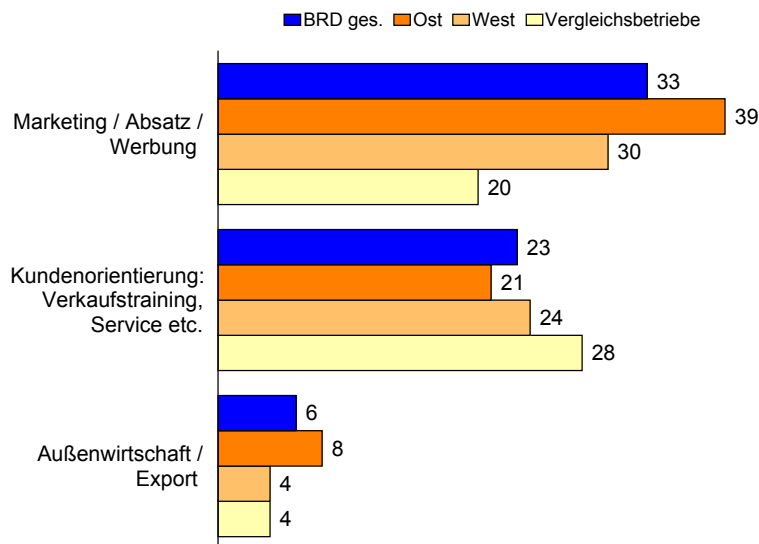
- Die *Einbeziehung von Unternehmensleitungen und Management* in die Projektaktivitäten ist eine wichtige Voraussetzung, um strukturelle Veränderungen zu bewirken und dauerhafte Lösungsansätze zu verwirklichen. Daher wurde der Anpassungsbedarf mit 75 Indexpunkten bewertet. In der Tat ist den ADAPT-Projekten gelungen, die Geschäftsleitungen und die Führungsebenen in großem Stil in die Vorhaben einzubinden, so dass der Lösungsbeitrag der Projekte hier mit 72 Indexpunkten zu veranschlagen ist (Deckungsgrad: 0,96).
- Die *Probleme im Bereich Führung, Organisation und betriebsinterner Kommunikation* sind weit verbreitet und in vielen Unternehmen ein dringend zu lösendes Problem. Deshalb wurde hier der Anpassungsbedarf mit 78 Punkten überdurchschnittlich hoch eingestuft. Der Lösungsbeitrag der Gemeinschaftsinitiative ist hier nicht optimal, so dass hier 61 Punkte vergeben werden (Deckungsverhältnis: 0,78). Dabei ist neben der Bewertungsproblematik zu berücksichtigen, dass es einer gewissen Zeit bedarf, bis sich spürbare Verbesserungen in den Unternehmen einstellen.

2.2 Markt- und Kundenorientierung

Die Kunden- und Serviceorientierung der deutschen Unternehmen sowie die Ausrichtung auf die Markterfordernisse im Allgemeinen wird als eines der großen Defizite deutscher Unternehmen angesehen. Die Gemeinschaftsinitiative hat diesen Bedarf aufgegriffen und in vielen Projekten behandelt. Dabei haben sich ostdeutsche Unternehmen deutlich öfter mit Fragen von Absatz, Marketing etc. beschäftigt als westdeutsche Betriebe (siehe Abbildung V-4).

Im Vergleich mit weiterbildungsaktiven westdeutschen Unternehmen, die nicht an ADAPT beteiligt waren, zeigt sich, dass das Themenfeld Marketing, Absatz und Werbung eine Domäne von ADAPT ist und somit der gesamte Bereich zu den starken Themen der Gemeinschaftsinitiative zählte. Ausnahme bilden die Themen Außenwirtschaft und Export, wo ADAPT gerade das niedrige Niveau der Vergleichsunternehmen erreichte.

Abb. V-4: Zentrale Projekthalte - Markt und Kunden
- 2. Förderphase, Unternehmen in Prozent -



Quelle: ISG ADAPT Erstbefragung der Unternehmen

Dass dieser Bereich zu den Stärken der Gemeinschaftsinitiative zählt, zeigt auch die Gesamteinschätzung zu *Absatz, Marketing, Werbung* etc., wo einem Anpassungsbedarf von 61 Indexpunkten ein Lösungsbeitrag in gleicher Höhe (Indexwert: 61) gegenübersteht.

2.3 Optimierung der Betriebs- und Arbeitsorganisation

In der Programmatik der GI ADAPT wird die Einführung neuer Formen der Unternehmens- und Arbeitsorganisation sowie die Sensibilisierung von Fach- und Führungskräften und Unternehmern für dieses Thema besonders hervorgehoben. Hierbei stand der Gedanke Pate, dass eine isolierte Qualifizierung der Mitarbeiter, die nicht von modernen Formen der (Arbeits-)Organisation und zeitgemäßen Führungstechniken flankiert wird, das Leistungspotenzial der Betriebe und ihrer Beschäftigten nur unzureichend ausschöpft.

Das Themenfeld der Betriebs- und Arbeitsorganisation ist eindeutig ein Schwerpunkt von ADAPT. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Arbeitsorganisation, der deutlich häufiger Gegenstand der Projekte gewesen ist als dies bei vergleichbaren Unternehmen außerhalb der Gemeinschaftsinitiative der Fall war (siehe Abbildung V-5).

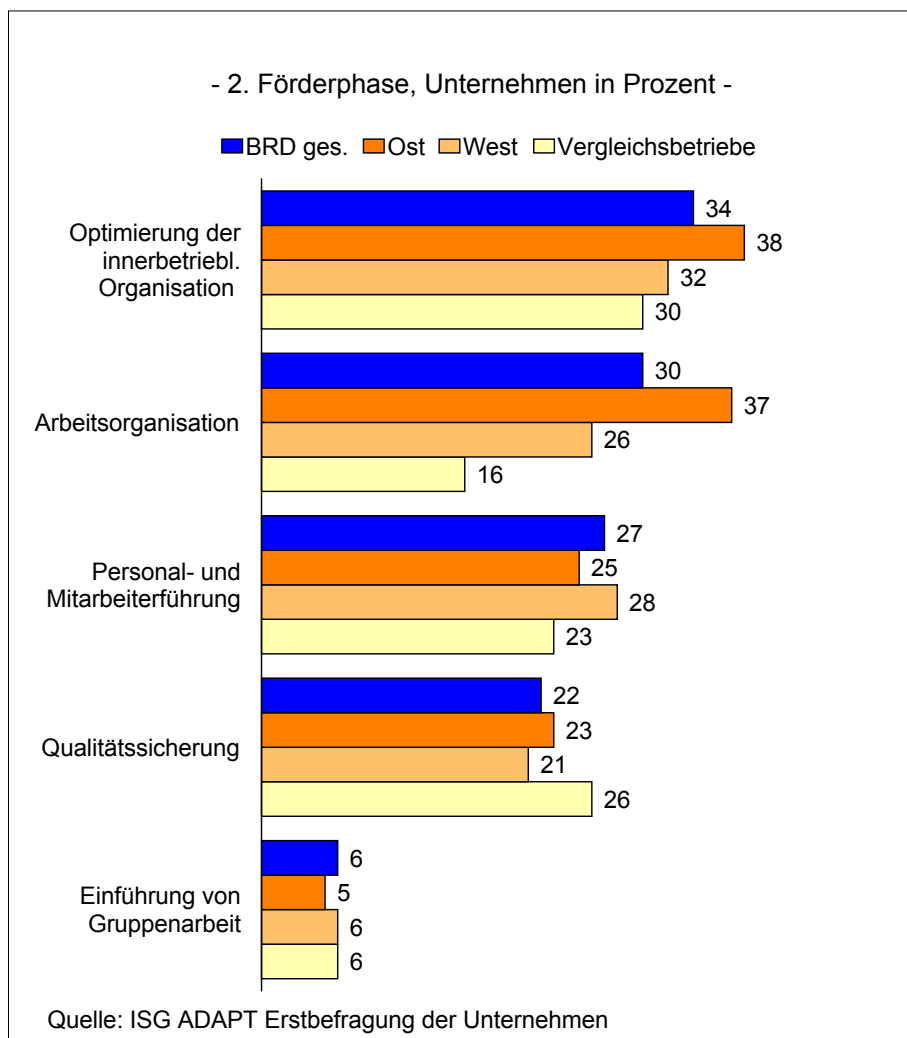
Eine detaillierte Analyse der in den Unternehmen wahrgenommenen Projektwirkungen zeigt, dass auf eher generelle Projektwirkungen (Wettbewerbsfähigkeit, Qualifizierung, etc.), die an erster Stelle stehen, ein großer Block verschiedener Wirkungen im Bereich der Betriebs- und Arbeitsorganisation folgt. Betriebs- und arbeitsorganisatorische Strukturverbesserungen bilden auf breiter Front das „gute Mittelfeld“ der erzielten Effekte.

Fast ausnahmslos wurden die in diesem Bereich erzielten Wirkungen von mehr als 60 % der Unternehmen mit einem „hohen“ oder zumindest „mittleren“ Nutzen verbunden. In fast zwei Dritteln der Betriebe hat die angestrebte Sensibilisierung der Fach- und Führungskräfte unmittelbar Veränderungen der betrieblichen Strukturen induziert.

Die oben kritisch bewertete Fokussierung der Projekte auf die Führungsebene der Betriebe hatte also eine erfreuliche Kehrseite: Während die Einbeziehung der von Arbeitslosigkeit bedrohten Beschäftigten bzw. der Geringqualifizierten nur ansatzweise gelang, wurden im Bereich der Sensibilisierung von Führungskräften beachtliche Erfolge erzielt, die sich unmittelbar in Veränderungen der betrieblichen Strukturen und Verbesserungen der betrieblichen Leistungsfähigkeit niedergeschlagen haben.

Zu den betriebsorganisatorischen Verbesserungen zählte die *Optimierung der betrieblichen Abläufe*, im weiteren Sinne aber auch die *Verbesserung der Qualität (Einführung von Qualitätsmanagementsystemen)* und in der Folge auch die *Erhöhung der Kundenzufriedenheit*, die ihrerseits durchgreifende organisatorische Arrangements voraussetzt.

Die Effekte in Bezug auf die Verbesserung der Qualität sind bemerkenswert. So berichtete ein Viertel der Betriebe von „hohen“ Wirkungen und 40 % von „mittleren“ Wirkungen auf die Verbesserung der Qualität der Produkte und Dienstleistungen. Praktisch ebenso gut schnitt das Kriterium der Erhöhung der Kundenzufriedenheit nach Ansicht der Unternehmen ab (24 % „hohe Wirkung“, 41 % „mittlere Wirkung“).



Unter den arbeitsorganisatorischen Effekten, die auf einen effektiveren Einsatz der Qualifikation der Beschäftigten zielen, sind v.a. die *Flexibilisierung des Personaleinsatzes* und die *Einführung neuer Formen der Arbeitsorganisation* (z.B. *neuer Teamstrukturen*) zu nennen. Entsprechende Wirkungen werden auch von den Teilnehmern bestätigt. Mehr als die Hälfte der Teilnehmer (56 %) stellte fest, dass infolge der ADAPT-Teilnahme im Betrieb eine flexiblere Gestaltung der Arbeitsorganisation

praktiziert wird oder sogar neue Teamstrukturen eingeführt wurden („trifft voll zu“: 9 % und „trifft z.T. zu“: 47 %).

Die *Einführung von Teilzeitarbeit und flexiblen Arbeitszeiten*, ein weiteres Instrument zur Steigerung der betrieblichen Flexibilität, stellte jedoch eine Ausnahmeerscheinung dar, sowohl im Themenspektrum der Projekte wie auch bei den unternehmensbezogenen Wirkungen („hohe Wirkung“ nur 5 %). Ebenfalls unterdurchschnittliche Effekte berichteten die Unternehmen in Bezug auf die Beschaffung geeigneter Mitarbeiter bei Bedarf (5 % „hohe Wirkung“, 13 % „mittlere Wirkung“), wobei allerdings zu berücksichtigen ist, dass hier den Unternehmenswünschen nach kurzfristigen Einstellungen (und Entlassungen) bestimmte Grenzen struktureller, rechtlicher Art etc. gesetzt sind.

Das Verhältnis von Anpassungsbedarfen und Lösungsbeiträgen bei den arbeits- und betriebsorganisatorischen Themenstellungen fällt daher unterschiedlich aus:

- Die *Flexibilisierung des Personaleinsatzes* sowie die *Optimierung der betrieblichen Abläufe* erreichten überdurchschnittlich gute Verhältniswerte für Bedarf und Lösungsbeitrag. Der flexible Einsatz der Mitarbeiter wurde nicht als vordergründig zu lösende Problematik angesehen und erhielt daher lediglich für den Anpassungsbedarf einen Indexwert von 60 Punkten. Hier konnte ADAPT die Erwartungen übertreffen und in erheblichem Maße zur Flexibilität des Personaleinsatzes beitragen (Lösungsbeitrag 78 Indexpunkte; Deckungsverhältnis: 1,3). Die optimale Gestaltung der betrieblichen Abläufe ist dagegen von höherer Dringlichkeit (Anpassungsbedarf 78 Punkte), wobei ADAPT hier einen respektablen Lösungsbeitrag (72 Punkte) beisteuern konnte (Deckungsverhältnis: 0,92).
- Demgegenüber ist das Verhältnis bei den *neuen Formen der Arbeitsorganisation* und bei der *Arbeitszeitfrage (Teilzeit, flexible Arbeitszeiten)* deutlich ungünstiger. Bei den arbeitsorganisatorischen Fragen steht einem Bedarfsindex von 72 Punkten ein Deckungsbeitrag von 61 Punkten gegenüber (Deckungsverhältnis: 0,85). Bei Arbeitszeitfragen ist das Verhältnis noch schlechter, da der Bedarf mit 69 Punkten veranschlagt wurde, der Lösungsbeitrag von ADAPT jedoch bescheidene 44 Indexpunkte erreichte (Deckungsverhältnis: 0,64).

- Für das *Qualitätssicherungswesen* wurde ein Anpassungsbedarf von 65 Indexpunkten identifiziert. Der Lösungsbeitrag erreichte einen Indexwert von 67 Punkten. Damit kann die Verbesserung der Qualität zu den positiven Seiten der Gemeinschaftsinitiative gezählt werden (Deckungsverhältnis: 1,03). Gleiches gilt für die *Erhöhung der Kundenzufriedenheit*, die sowohl hinsichtlich des Bedarfes als auch hinsichtlich des Beitrags zur Überwindung der Defizite identische Indexwerte vorweisen kann.

3. Anwendung von Technologien, insbesondere Informations- und Kommunikationstechnologien

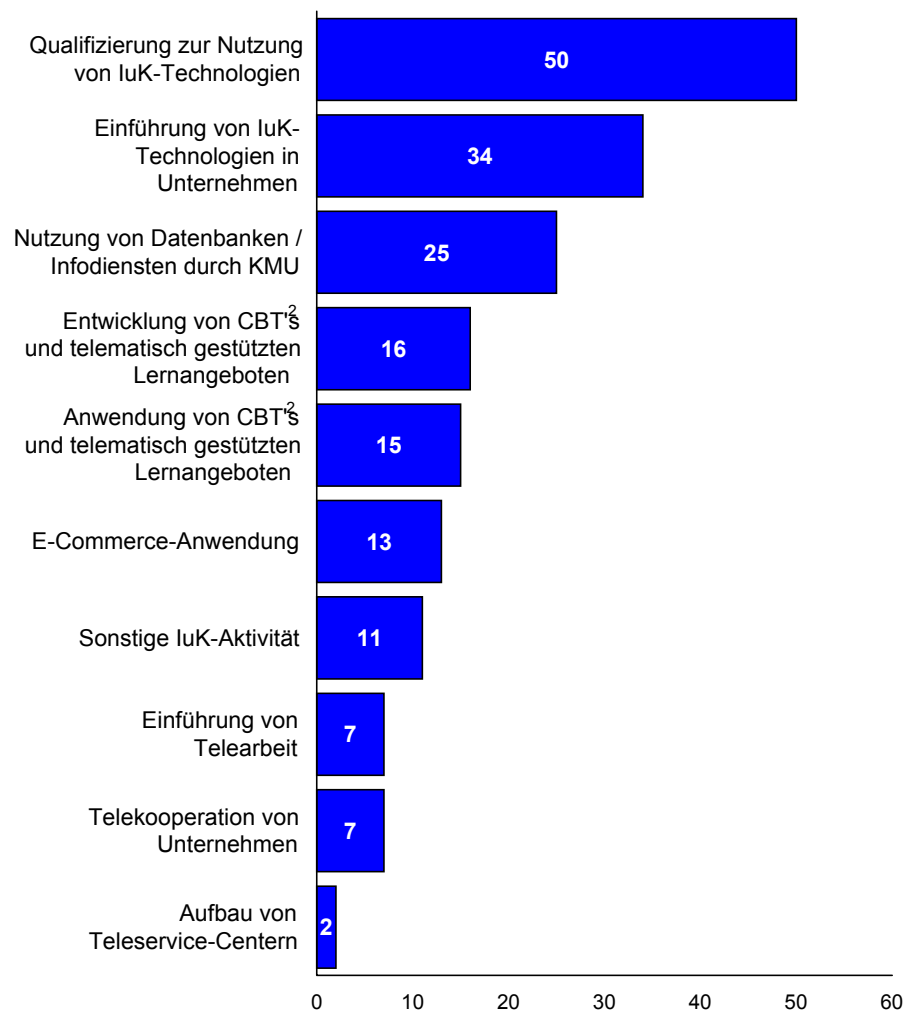
Die Förderung der Anwendung moderner Technologien, insbesondere der Informations- und Kommunikationstechnologien, ist ebenfalls ein zentrales Anliegen der Gemeinschaftsinitiative. Die Bedeutung dieses Themenfeldes wird durch den „nachgeschobenen“ Schwerpunkt ADAPT-BIS unterstrichen.

Trotz der neuen Vorgaben aus ADAPT-BIS änderte sich die thematische Ausrichtung der deutschen ADAPT-Projekte nur geringfügig. Eine Untersuchung der Nationalen Unterstützungsstelle ergab, dass ohnehin rd. 40 % aller Projekte Themen aus dem ADAPT-BIS-Spektrum abdeckten. Nach den Angaben der Projektträger konzentrierten sich die Aktivitäten im Bereich der IuK-Technologien v.a. auf folgende Themenfelder (siehe auch Abbildung V-6):

- die Qualifizierung der Beschäftigten zur Nutzung von IuK-Technologien (die Hälfte der Projekte),
- die Einführung von IuK-Technologien in Unternehmen (rd. ein Drittel der Projekte),
- die Nutzung von Datenbanken und Informationsdiensten durch KMU (ca. ein Viertel der Projekte).

Es erfolgte eine Konzentration der Projektangebote auf klassische Anwendungsbereiche der IuK-Technologien – allen voran die Qualifizierung in Fragen der DV-Anwendung. Bestätigt wird dies durch die Einschätzungen der Teilnehmer, die bei den behandelten Projektthemen häufig nannten:

Abb. V-6: Aktivitäten der Projekte im Bereich der IuK-Technologien
- Anteil der Projekte in Prozent¹ -



¹ Bezogen auf Projekte, in denen diese Aktivitäten eine hohe /sehr hohe Bedeutung hatten

² CBT's sind computergestützte Lernprogramme (computer-based-training)

Quelle: ISG ADAPT Träger-Wiederholungsbefragung der 2. Förderphase

- die DV-Anwendung im kaufmännischen Bereich (33 %),
- Multimedia und Internet (31 %),

- Computer-Systeme (20 %, z.B. Betriebssysteme, Netzwerke, Software-Programmierung).

Allein die DV-Anwendung im technischen Bereich (7 %) sowie das Themenfeld Elektrotechnik, Elektronik, Energietechnik (1 %) waren von untergeordneter Bedeutung.

Die Angaben der Unternehmen zu den technologisch ausgerichteten Themenstellungen stimmen weitgehend mit den Teilnehmerangaben überein. Hier stehen der Einsatz des Internets, gefolgt von den DV-Anwendungen im kaufmännischen Bereich an erster Stelle (siehe Abbildung V-7).

Die Gegenüberstellung von ADAPT-Betrieben und Vergleichsunternehmen ergab, dass DV- bzw. IuK-Themen im Themenspektrum der Gemeinschaftsinitiative dennoch unterrepräsentiert waren. Vergleichbare Unternehmen setzen bei der Fortbildung im DV-Bereich noch deutlichere Schwerpunkte, insbesondere in den Feldern:

- DV-Anwendung im technischen Bereich (22 %),
- Computer-Systeme (33 %, z.B. Betriebssysteme, Netzwerke, Software-Programmierung).

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass derartige Aktivitäten üblicherweise als Herstellerschulungen abgewickelt werden und daher in der GI ADAPT in geringerem Umfang vorzufinden waren.

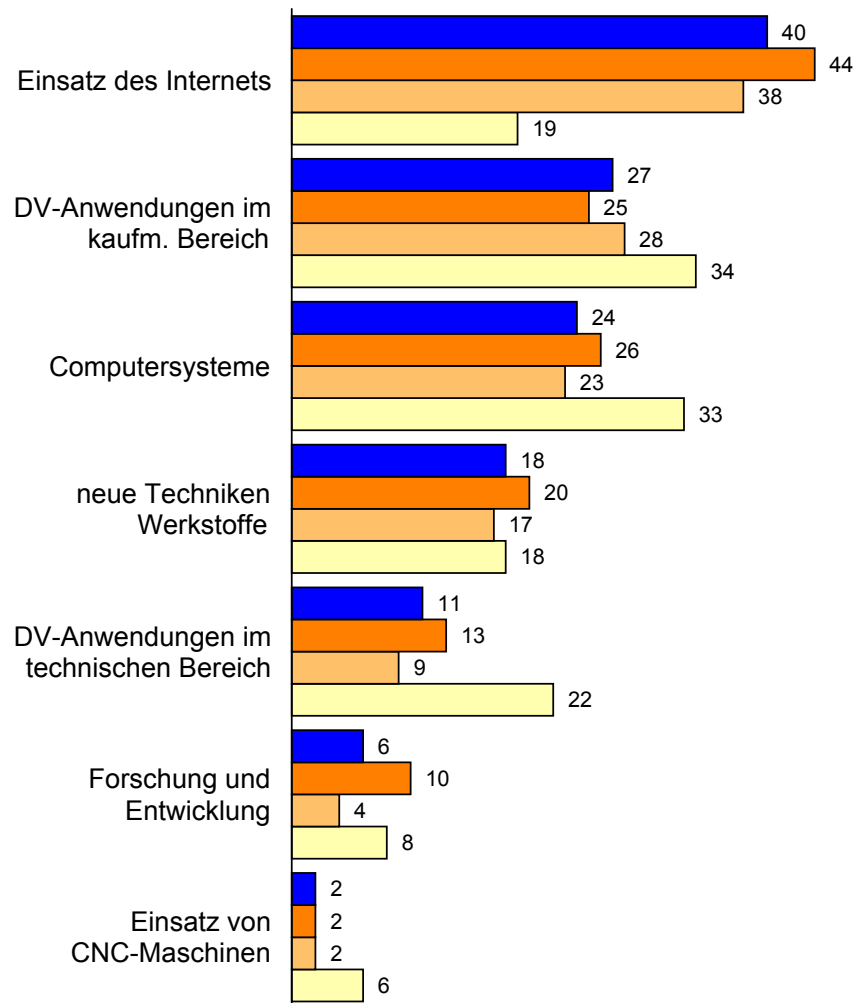
Beeindruckend war hingegen bei ADAPT der Anteil der Projekte, der sich der *Anwendung und Entwicklung von Computer based Training (CBT's)* und *telematisch gestützten Lernangeboten* widmete (jeweils rd. 15 %).⁴⁷ Hochgerechnet auf alle 484 Projekte der 2. Förderphase waren dies jeweils mehr als 70 Projekte.

Nach Einschätzung der Evaluatoren sind die Anstrengungen der Projektträger zur Entwicklung von CBT's und telematischen Angeboten jedoch mit großen Vorbehalten zu sehen. Mehrfach entstand der Eindruck, dass die Entwicklung entsprechender Software vorrangig einer Verbesserung der DV-Kompetenz des jeweiligen Projektmitarbeiters diene. Am

⁴⁷ Angaben der Träger.

Abb. V-7: Zentrale Projektinhalte - Technologien
 - 2. Förderphase, Unternehmen in Prozent -

■ BRD ges. ■ Ost ■ West ■ Vergleichsbetriebe



Quelle: ISG ADAPT Erstbefragung der Unternehmen

Ende stehen dann z.T. Produkte, deren Marktfähigkeit und Qualität mit einem Fragezeichen versehen werden muss. Zusätzlich ist darauf hin-

zuweisen, dass die mit der Projektauswahl betrauten Stellen im Regelfalle mit einer Beurteilung von Fragestellungen im Zusammenhang mit CBT schlichtweg überfordert sind.

Sehr groß ist auch die Zahl der Projekte, die in den Feldern E-Commerce-Anwendung (rd. 60 Projekte), Telearbeit und Telekooperation (jeweils rd. 30 Projekte) sowie beim Aufbau von Teleservice-Centern (ca. 10 Projekte) engagiert waren.

Die Fallstudien in entsprechenden Projekten vermittelten aber den Eindruck, dass die Projektträger teilweise Opfer der auch von europäischer Seite geförderten IuK-Euphorie geworden sind. Mit großem Elan wurden teilweise technisch anspruchsvolle Konzepte entwickelt, für die es (noch) keine Nachfrage bzw. keine potenziellen Nutzer gibt. Es erfolgte eine einseitige Konzentration auf technische Problemlösungen, während die Frage nach den potenziellen Anwendungsbedingungen zu spät bzw. gar nicht gestellt wurde.

Diese Schwierigkeiten belegen die Notwendigkeit einer intensiven fachlichen Begleitung der Projekte. In besonderer Weise gilt dies für Projekte im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien, zumal diese oftmals über größere Budgets verfügten und außerdem für Akteure aus dem Bereich Arbeitsmarktpolitik vielfach Neuland darstellten.

Wie schneidet die Gemeinschaftsinitiative bei der Beseitigung identifizierter Defizite und Nachholbedarfe in diesem Themenfeld ab? Für die *Einführung von IuK-Technologien* wurde der Nachholbedarf mit 78 Indexpunkten veranschlagt. Die intensive Beschäftigung der Träger, der Unternehmen und der Teilnehmer mit IuK-Themen führte dazu, dass der Lösungsbeitrag mit ebenfalls 78 Punkten anzusetzen ist, womit sich ein überaus positiv zu wertendes Verhältnis von Bedarf zu Lösungsbeitrag von 1 ergibt.

Etwas ungünstiger schneiden andere technologische Bereiche ab. Zwar wurde der Nachholbedarf bei den *Technologien ohne den IuK-Sektor* mit nur 65 Indexpunkten bewertet, doch ist hier der Lösungsbeitrag von ADAPT mit einem Wert von 56 Punkten auch eher bescheiden (Deckungsverhältnis: 0,86).

4. Qualifikation und Arbeitssituation der Beschäftigten

4.1 Verbesserung der Qualifikation und Nutzen für die Teilnehmer

Die thematischen und inhaltlichen Schwerpunkte der ADAPT-Projekte stimmen – wie im vorigen Kapitel gezeigt – in hohem Maße mit den Anpassungsbedarfen überein. Im Zusammenhang mit den Effekten der Förderung ist nun zu analysieren, welche Wirkungen bei den Projektteilnehmern und welchen Nutzen die Beschäftigten aus der Teilnahme zogen.

Der persönliche Nutzen, den die weiblichen und männlichen Teilnehmer ex-post mit den Projekten verbinden, wurde im Zuge einer Wiederholungsbefragung erhoben.⁴⁸ Mehr als 60 % aller Teilnehmer bescheinigten den Projekten einen „großen“ oder „sehr großen“ Nutzen, wobei Männer (63 %) und Frauen (64 %) in ähnlichem Maße von den Projekten profitierten. Tendenziell war der persönliche Nutzen weiblicher Teilnehmer jedoch höher, denn das Urteil „sehr großer“ Nutzen wurde häufiger von den Teilnehmerinnen vergeben: 24 % aller Frauen, aber nur 21 % aller Männer wählten die Bestnote.⁴⁹

Bei der Betrachtung der Themen, welche die Teilnehmer mit einem großen Nutzen verbanden, fällt auf, dass überfachliche Themen sehr häufig einen großen bzw. sehr großen Nutzen bescheinigt bekommen haben (siehe Tabelle V-2).

Die *Erhöhung der Mitarbeiterqualifikation* (generell für **alle** Mitarbeitergruppen) erreicht unter allen unternehmensbezogenen Projektwirkungen den Spitzenplatz („hohe Wirkung“: 37 %; „mittlere Wirkung“: 41 %) (siehe Abbildung V-8). Die *Erhöhung der Mitarbeiterqualifikation* stand zwar aus Sicht der Unternehmen an erster Stelle, doch beschränkten sich die Wirkungen der ADAPT-Projekte keinesfalls hierauf. Auch weiche Faktoren, wie eine *stärkere Motivation der Mitarbeiter* („hohe Auswirkung“: 27 %) und die bereits genannte *Erhöhung der Weiterbildungsbereitschaft der Mitarbeiter* wurden in kaum geringerem Maße von den ADAPT-Projekten abgedeckt.

⁴⁸ Wiederholungsbefragung der ADAPT-Teilnehmer der 1. Förderphase.

⁴⁹ Ausführlich zu den persönlichen Nutzenkategorien siehe 3. Zwischenbericht, S. 79 ff.

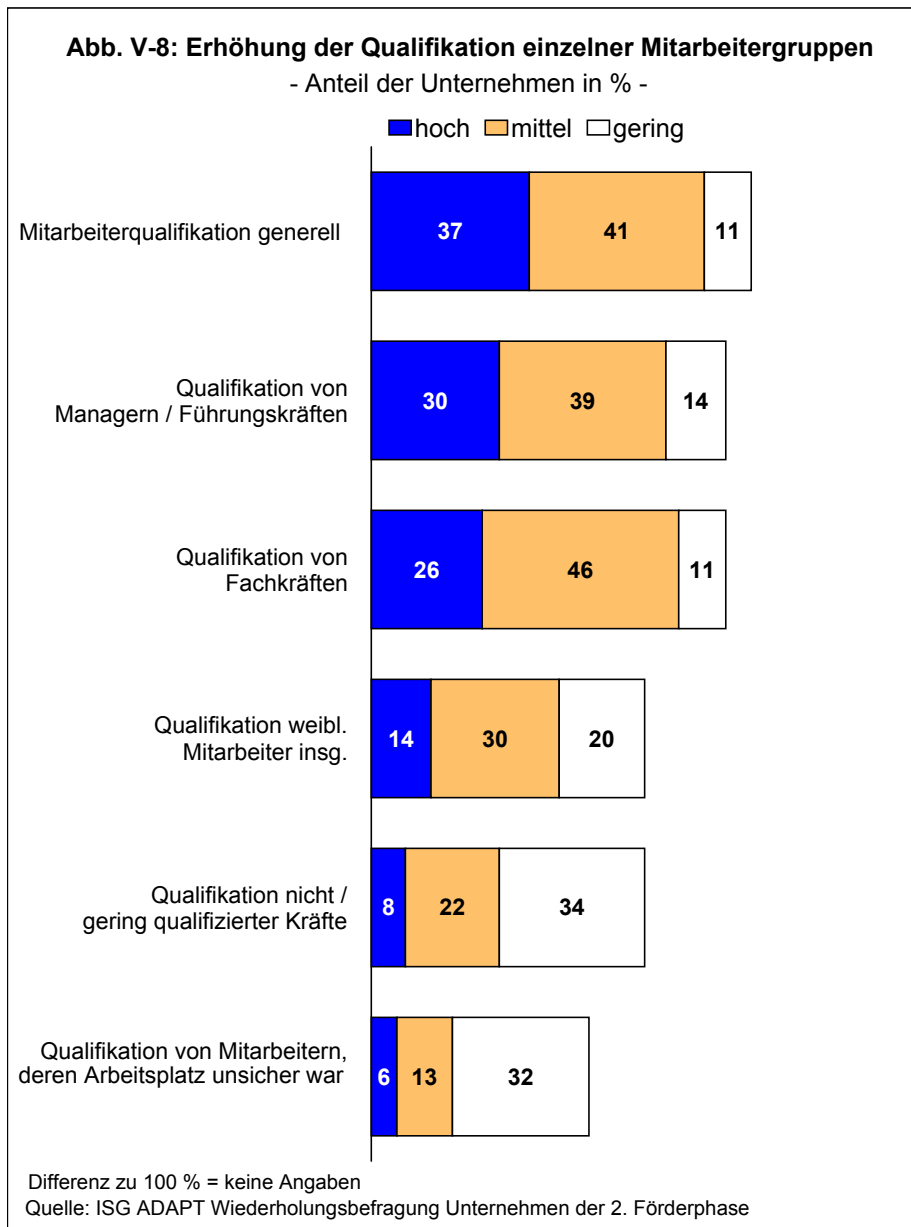
Tabelle V-2: Persönlicher Nutzen der Teilnehmer nach Themen

Projektthema nach Angaben der Teilnehmer	Teilnehmer mit „großem / sehr großem“ persönlichen Nutzen (Anteil in %)
Fremdsprachen	80
Steuer-, Arbeits- und Sozialversicherungsrecht	80
Verkaufstraining, Telefontraining, Korrespondenztraining, Rhetorik	79
Sonstige kaufmännische Themen (z.B. Kostenrechnung, Controlling, BWL, Personalwirtschaft)	76
Multimedia, Internet	72
Mitarbeiterführung, Teamarbeit, innerbetriebliche Kommunikation, Büroorganisation	68
Qualitätssicherung / -management	68
DV-Anwendung im kaufmännischen Bereich	67
Computer-Systeme (z.B. Betriebssysteme, Netzwerke, Software-Programmierung)	65
Arbeitsorganisation	65
DV-Anwendung im technischen Bereich (auch CAD und CNC)	65
Umweltschutz, Arbeitssicherheit, Gesundheitsschutz	64

Quelle: ISG Wiederholungsbefragung der ADAPT-Teilnehmer 1. Förderphase (1999)

Damit hat ADAPT einen beachtlichen Beitrag zur Förderung des lebenslangen Lernens und entsprechenden langfristigen Strukturveränderungen geleistet. Es wäre daher falsch, ADAPT lediglich als ein weiteres berufliches Qualifizierungsprogramm von vielen zu begreifen. Im Gegenteil: Die Anpassung der Arbeitnehmer an den industriellen Wandel wurde von den Projekten der GI ADAPT, wie auch von den beteiligten Betrieben bestätigt wurde, in einem umfassenden Sinne vorangetrieben.

Fachliche Mängel der Beschäftigten, aber auch fehlende bzw. nicht ausreichende Leistungsanreize – nach den Ergebnissen der Meta-Studie handelt es sich hierbei um zentrale personalpolitische Probleme der KMU – konnten in erheblichem Umfang bei den beteiligten Betrieben überwun-



den werden. Damit wurde auch die Bindung der vorhandenen Fachkräfte an den jeweiligen Betrieb intensiviert.

Die Wirkungen im Bereich der *Erhöhung der Mitarbeiterqualifikation* wurden nicht nur generell, sondern auch bezogen auf einzelne Mitarbeitergruppen erfragt. Im Ergebnis zeigt sich ein Spiegelbild der Teilnehmerstrukturen: Die Qualifizierungseffekte sind bei den Mitarbeitergruppen am höchsten, die den größten Anteil der Projektteilnehmer stellten. *Manager und Führungskräfte* sowie *Fachkräfte* stehen hier an erster Stelle. Dass speziell die *Qualifizierung der Manager und Führungskräfte* unter allen von den Unternehmen beobachteten Wirkungen schon an zweiter Stelle folgt, unterstreicht nachdrücklich die bereits oben angesprochene Konzentration der Projekte auf die Leitungsebene der Betriebe.

Am unteren Rand der Wirkungsskala rangierte dagegen die Qualifizierung weniger prominenter Mitglieder der Belegschaften: *Un- und angelernte Kräfte* sowie *Mitarbeiter, deren Arbeitsplatz bei Projektbeginn unsicher war*, konnten nur in einem Bruchteil der Betriebe durch ADAPT ihre Qualifikation nennenswert verbessern: Un- und Angelernte in knapp jedem dritten, Mitarbeiter mit unsicherem Arbeitsplatz in etwa jedem fünften Betrieb. Die *Qualifizierung von Frauen* erreichte einen Platz im unteren Mittelfeld der Wirkungsskala. In knapp 45 % der Betriebe wurde die berufliche Qualifikation von Frauen nach Unternehmensangaben deutlich verbessert („hohe Wirkung“: 14 %, „mittlere Wirkung“: 30 %).

Abschließend ist zu prüfen, wie das Verhältnis von Anpassungsbedarf und Lösungsbeitrag bezüglich der Qualifizierung der beteiligten Personen aussieht. Deutliche Hinweise geben bereits die skizzierten Einschätzungen der befragten Unternehmen. Dabei ist vorab festzuhalten, dass bezüglich des Anpassungsbedarfes zwischen den einzelnen Gruppen nur graduelle Unterschiede bestehen, die praktisch nicht ins Gewicht fallen. Für den Qualifizierungsbereich wurde der Bedarf mit 75 bis 79 Indexpunkten für die verschiedenen Gruppen und damit im Vergleich mit anderen Anpassungsbedarfen durchschnittlich eingeschätzt. In der Gesamtschau ist für die verschiedenen Beschäftigtengruppen festzuhalten:

- Die *Qualifizierung von Führungskräften und Managern* gelang in ADAPT vollauf. Einem Anpassungsbedarf von 76 Indexpunkten steht ein Lösungsbeitrag von 83 Punkten gegenüber. Gleiches gilt für die *Weiterbildung von Fachkräften* mit einem Bedarf von gleichfalls 76 Punkten und einem Lösungsbeitrag von ebenfalls 83 Indexpunkten. Das Verhältnis von Anpassungsbedarf zu Lösungsbeitrag beträgt damit in beiden Fällen 1,09.

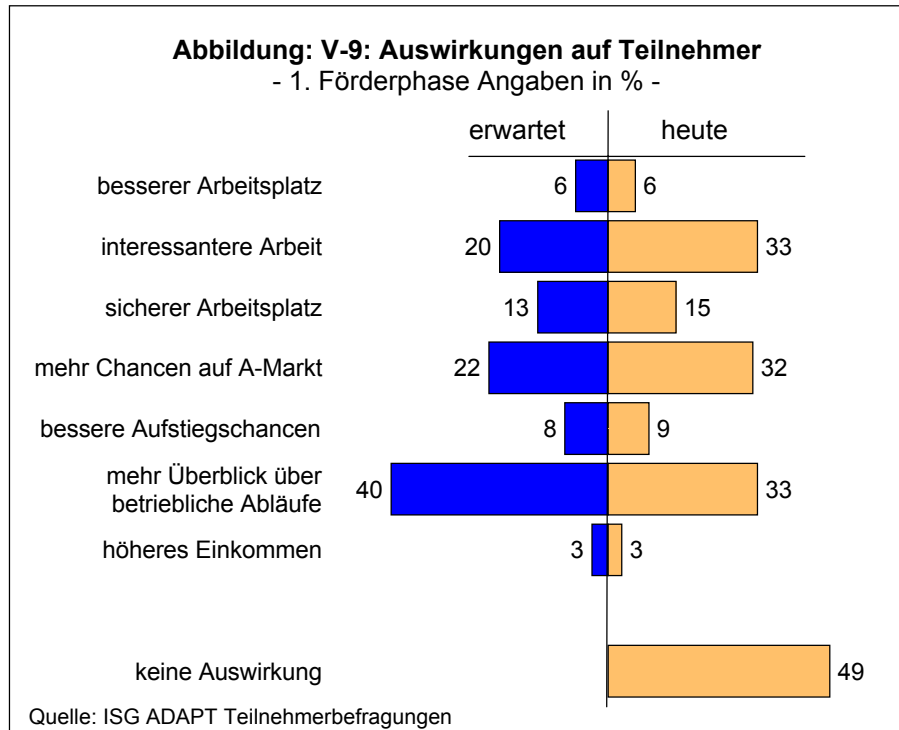
- Eine Schwäche der Gemeinschaftsinitiative war dagegen die Qualifizierung von Personen mit relativ ungünstigen Arbeitsmarktchancen. Dies gilt für die Gruppe der *nicht bzw. gering Qualifizierten* mit einem Bedarf von 78 und einem Beitrag von 50 Indexpunkten (0,64) und noch mehr für die *Beschäftigten auf unsicheren Arbeitsplätzen*, d.h. der Zielgruppe der von Arbeitslosigkeit Bedrohten, bei denen einem Anpassungsbedarf von 79 Punkten ein Lösungsbeitrag von lediglich 44 Indexpunkten gegenübersteht (0,56).
- Die *Qualifizierung von Frauen* und die in diesem Zusammenhang ebenfalls zu nennende *Förderung der Chancengleichheit von Frauen auf dem Arbeitsmarkt* wurden mit einem Anpassungsbedarf von 75 bzw. 76 bewertet. Hier erreichte ADAPT relativ niedrige Lösungsbeiträge (56 bzw. 50 Indexpunkte), was einem Deckungsverhältnis zwischen 0,66 und 0,75 entspricht.

Über alle Mitarbeitergruppen hinweg war trotz der unverkennbaren Lücken bei einzelnen Zielgruppen die Qualifizierung eine der starken Seiten der Gemeinschaftsinitiative. Dies spiegelt sich in den Indexpunkten zur Qualifizierung im Allgemeinen wider, wo einem Bedarf von 78 Punkten ein Beitrag von 83 Punkten gegenübersteht (1,06).

4.2 Veränderung der individuellen beruflichen Situation

In einem weiteren Schritt ist zu analysieren, welche konkreten beruflichen Veränderungen mit der Projektteilnahme für die Beschäftigten verbunden waren. Dabei wurde bei der Erstbefragung der Teilnehmer der 1. Förderrunde festgestellt, dass die Erwartungen der Beschäftigten sehr hoch waren. Die Wiederholungsbefragung, die nach Ablauf rund eines Jahres unter den ehemaligen Teilnehmern durchgeführt wurde, übertraf sogar in den meisten Bereichen noch die Ergebnisse der Erstbefragung. Während die Ergebnisse der ersten Befragung überwiegend Erwartungen der Teilnehmer widerspiegeln, stellen die Resultate der Wiederholungsbefragung in den meisten Fällen bereits eine ex-post-Betrachtung des faktisch Erreichten dar. Die Ergebnisse beider Befragungen sind in Abbildung V-9⁵⁰ dargestellt.

⁵⁰ Die Kategorie „Verbesserung der Qualifikation“ wurde in der Wiederholungsbefragung nicht aufgenommen und ist daher in der Abb. V-9 nicht berücksichtigt.



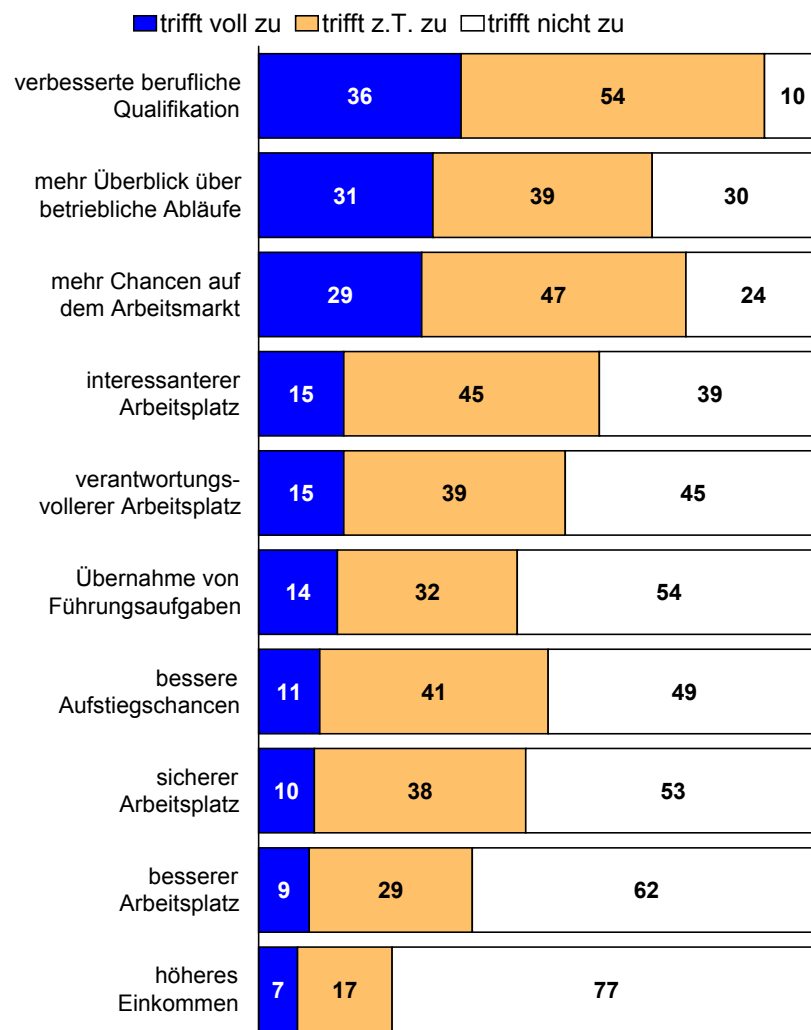
Im Wesentlichen bestätigt die Wiederholungsbefragung die Ergebnisse der ersten Befragungswelle – allerdings mit einigen Abweichungen. Jeweils ein Drittel der Befragten gibt an,

- mehr Überblick über die betrieblichen Abläufe zu haben,
- jetzt eine interessantere Arbeit auszuüben,
- jetzt bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu haben.

Dies bedeutet, dass die Erwartungen hinsichtlich einer interessanteren Arbeit und besserer Chancen auf dem Arbeitsmarkt sogar übertroffen wurden. Dagegen hat sich der erhoffte Überblick über die betrieblichen Abläufe nicht in dem vorausgesehenen Maße eingestellt.

Eine erhöhte Sicherheit des Arbeitsplatzes hat sich laut der 2. Befragung bei 15 % der Befragten (vorher 10 %) eingestellt. Dieses Ergebnis ist ermutigend - zumal bei rund der Hälfte aller Befragten zumindest in einer Dimension eine Verbesserung der beruflichen Situation eintrat.

Abb. V-10: Veränderungen der beruflichen Situation aufgrund der Projektteilnahme - Teilnehmerangaben in Prozent



Quelle: ISG ADAPT Wiederholungsbefragung der Teilnehmer der 2. Förderphase

Gefragt nach den durch ADAPT bewirkten Veränderungen der beruflichen Situation nannten die Teilnehmer der 2. Förderrunde - neben einer *Verbesserung der beruflichen Qualifikation* – v.a. *mehr Überblick über*

*betriebliche Abläufe sowie mehr Chancen auf dem Arbeitsmarkt (bei einem Wechsel des Arbeitgebers)*⁵¹: Jeweils rund ein Drittel der Befragten gab an, dass dies in vollem Umfang zutrifft, wobei die Qualifikationsverbesserung unangefochten an erster Stelle stand (siehe Abbildung V-10). Vorrangig liegen die Veränderungen bei der Qualifizierung als der Kernbereich der ADAPT-Aktivitäten bei weichen Faktoren, wie mehr Überblick sowie größerer Chancen für die Zukunft, d.h. Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt.

Diesem Spitzentrio folgen mit deutlichem Abstand Veränderungen, die mit den Schlagworten mehr Verantwortung, mehr Interesse an der Arbeit, mehr Führungsaufgaben etc. charakterisiert werden können (jeweils rd. 15 % für „trifft voll zu“).

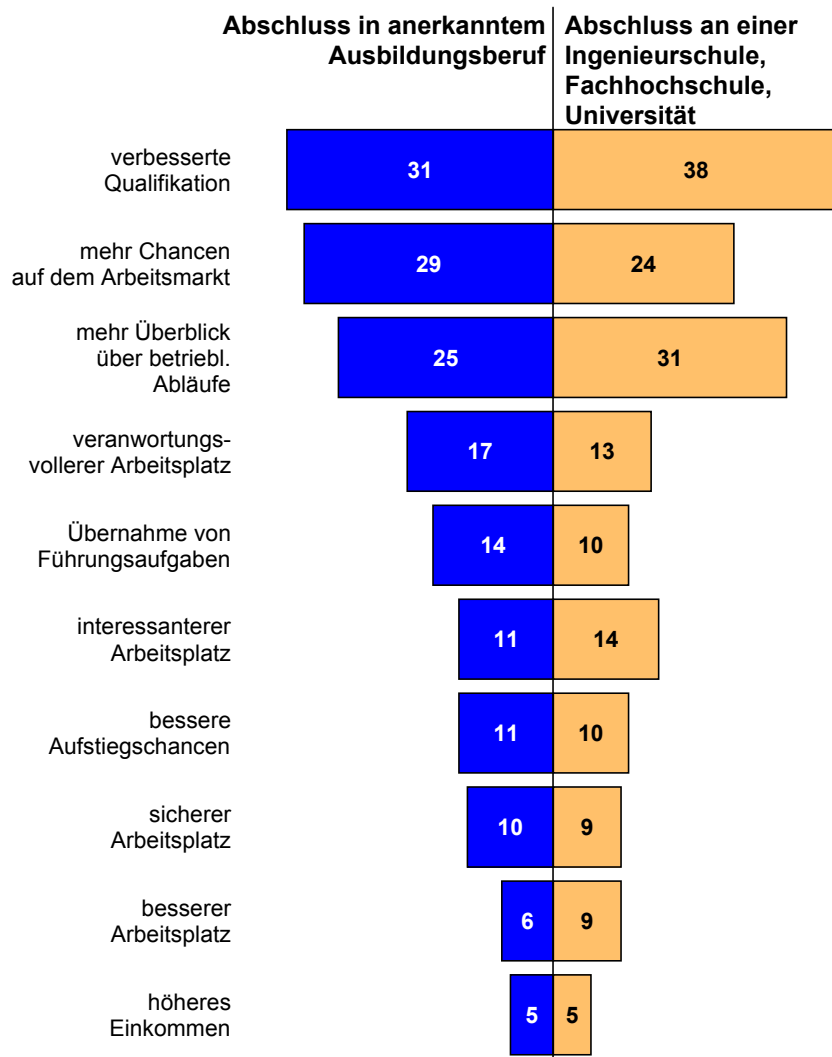
Effekte, die sich unmittelbar in Veränderungen bzw. Verlängerungen des Arbeitsvertrages äußern (können), waren erwartungsgemäß seltener vertreten. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang bessere Aufstiegschancen (11 %), ein sicherer Arbeitsplatz (10 %), ein besserer Arbeitsplatz (9 %), sowie an letzter Stelle Einkommenserhöhungen (7 %). Die Unterschiede zwischen den Qualifikationsgruppen sind relativ gering (siehe Abbildung V-11). Während Höherqualifizierte generell die verbesserte Qualifikation im Allgemeinen hervorheben und vermehrt von einem verbesserten Überblick über die Arbeitsabläufe berichteten, konnten Teilnehmer mit einem Ausbildungsabschluss öfters auf einen Zuwachs an Verantwortung und Leitungsaufgaben verweisen.

Schließlich soll noch auf den Vergleich von ADAPT-Inhalten mit anderen beruflichen Weiterbildungsangeboten, die von den Teilnehmern in Anspruch genommen wurden, eingegangen werden. Wie die Teilnehmerbefragungen in beiden Förderphasen zeigten, kennen rd. drei Viertel der Befragten vergleichbare Angebote. Angesichts der überdurchschnittlichen Qualifikation und beruflichen Funktion der Teilnehmer war diese vergleichsweise hohe Weiterbildungserfahrung zu erwarten.

Die im Rahmen der GI ADAPT offerierten Leistungen wurden von mehr als der Hälfte der Teilnehmer als „eher besser“ bzw. „viel besser“ wahrgenommen (siehe Abbildung V-12). Schlechter als anderweitige Bildungs-

⁵¹ Zugrunde gelegt wurden im Folgenden wegen der quantitativ größeren Bedeutung der 2. Förderphase die Ergebnisse der Wiederholungsbefragung in der 2. Förderphase.

Abb. V-11: Veränderung der beruflichen Situation durch ADAPT
 - Teilnehmer mit Berufs-/ Hochschulausbildung, Angaben in Prozent -

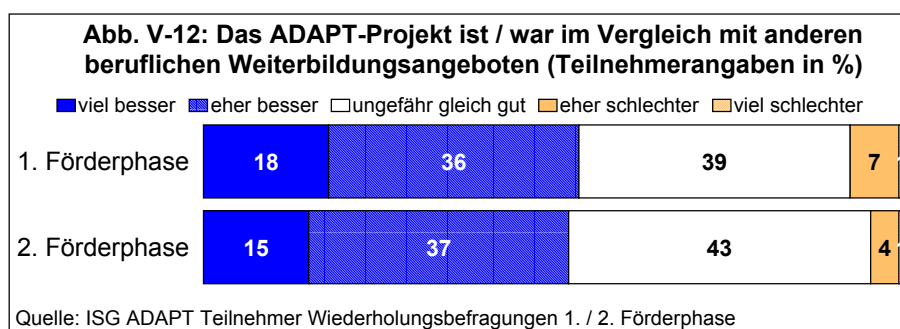


¹ Höchster beruflicher Abschluss (Prozentwerte für die Angabe "trifft voll zu")
 Quelle: ISG ADAPT Wiederholungsbefragung Teilnehmer der 2. Förderphase

dungs- und Beratungsangebote schnitten die ADAPT-Projekte nur in seltenen Ausnahmefällen ab (8 % in der 1. und 5 % in der 2. Förderphase).

Berücksichtigt man auch solche Teilnehmer, die zwischen ADAPT und anderen Angeboten keinen wesentlichen Unterschied feststellen konnten („ungefähr gleich gut“), so erreichten die Weiterbildungsangebote der ADAPT-Projekte im Urteil von mehr als 90 % der Teilnehmer mindestens die Qualität anderer Weiterbildungsangebote.

Im Zusammenhang mit der Änderung der Situation am Arbeitsplatz ist auch zu fragen, ob die Teilnahme an Weiterbildungsangeboten Auswirkungen auf die Motivation der Mitarbeiter und die Identifizierung mit dem Unternehmen als weitere „weiche“ Merkmale hatte. Nach den Ergebnissen der verschiedenen Analyseschritte bestand für diese beiden Kriterien zwar kein überaus großer Anpassungsbedarf in Deutschland (70 Indexpunkte), doch konnte die Gemeinschaftsinitiative hier positive Akzente setzen. Der Lösungsbeitrag liegt hier mit 78 Punkten über dem Durchschnitt (Deckungsverhältnis: 1,11). Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Stärken von ADAPT vor allem in positiven Effekten auf die sog. weichen Arbeitsbedingungen liegen.



5. Arbeitsmarkteffekte der GI ADAPT

Wie soeben dargestellt, stand die Sicherung des Arbeitsplatzes nicht an erster Stelle der subjektiv empfundenen Verbesserungen. Lediglich rd. 10 % der befragten Teilnehmer gab an, dass sich die Sicherheit ihres Arbeitsplatzes infolge der ADAPT-Beteiligung in spürbarem Umfang erhöht habe („trifft voll zu“). Werden die Befragten, die von einer partiellen Veränderung sprachen (38 %) hinzugerechnet, hatte sich bei rd. der

Hälfte der Teilnehmer die Sicherheit des Arbeitsplatzes aufgrund der Projektteilnahme erhöht.

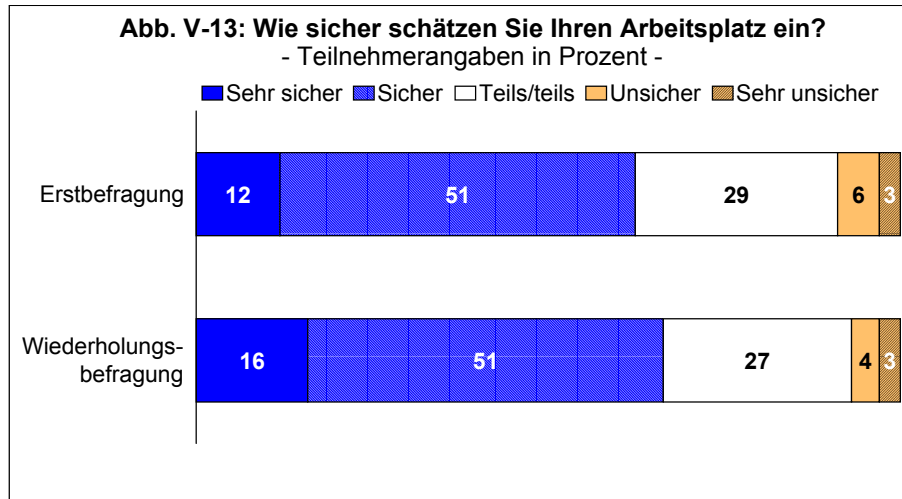
Warum konnte die andere Hälfte der Teilnehmer keine gesteigerte Sicherheit des Arbeitsplatzes feststellen? Eine Erklärung dürfte darin liegen, dass die Teilnehmer – wie oben im Kontext der Teilnehmerstruktur ausführlich dargestellt – über insgesamt sehr sichere Arbeitsplätze verfügten. Wenn schon bei der Projektteilnahme mehr als 60 % der Befragten über einen sicheren oder sogar sehr sicheren Arbeitsplatz verfügten, dann blieb den ADAPT-Projekten wenig Spielraum für weitere Sicherungseffekte.

Da die Teilnehmer im Zuge einer Wiederholungsbefragung erneut nach der aktuellen Sicherheit ihres Arbeitsplatzes befragt wurden, lassen sich auch die langfristigeren Effekte nach Ablauf der Projekte abbilden (siehe Abbildung V-12).⁵² Der Anteil der Personen mit sehr sicherem Arbeitsplatz stieg seit der Erstbefragung um ein Drittel von 12 auf 16 Prozentpunkte, während jeweils gut die Hälfte (51 %) den Arbeitsplatz als „sicher“ einschätzte. Die Anteilswerte der Beschäftigten mit „teils/teils sicherem“ bzw. „unsicherem“ Arbeitsplatz gingen entsprechend zurück. Bei den Teilnehmern ist also im Verlauf der Projekte eine spürbar erhöhte Sicherheit des Arbeitsplatzes zu beobachten.

Mithin bestätigen die für zwei Zeitpunkte vorliegenden Momentaufnahmen die Angaben der Teilnehmer zu den projektbedingten Veränderungen in Bezug auf die Sicherheit des Arbeitsplatzes. Dies ist um so positiver zu werten, als sich im Verlauf der 2. Förderperiode und damit auch zwischen den Befragungszeitpunkten die Konjunktur merklich abkühlte, und es vermehrt zu Entlassungen kam.

Untermauert werden die Angaben zur individuellen Sicherheit des Arbeitsplatzes durch die Einschätzungen der Teilnehmer zur Veränderung der Situation im Betrieb insgesamt. Rund 23 % der Befragten bestätigten, dass aufgrund der Beteiligung am ADAPT-Projekt Arbeitsplätze im eigenen Betrieb erhalten werden konnten („trifft voll zu“: 5 % und „trifft z.T. zu“: 18 %). Zur Schaffung von Arbeitsplätzen kam es nach Angaben von rd. 13 % der Teilnehmer („trifft voll zu“: 3 % / „trifft z.T. zu“: 10 %).

⁵² Zum Zeitpunkt der Wiederholungsbefragung war bei 93 % der Befragten die Projektteilnahme bereits abgeschlossen.

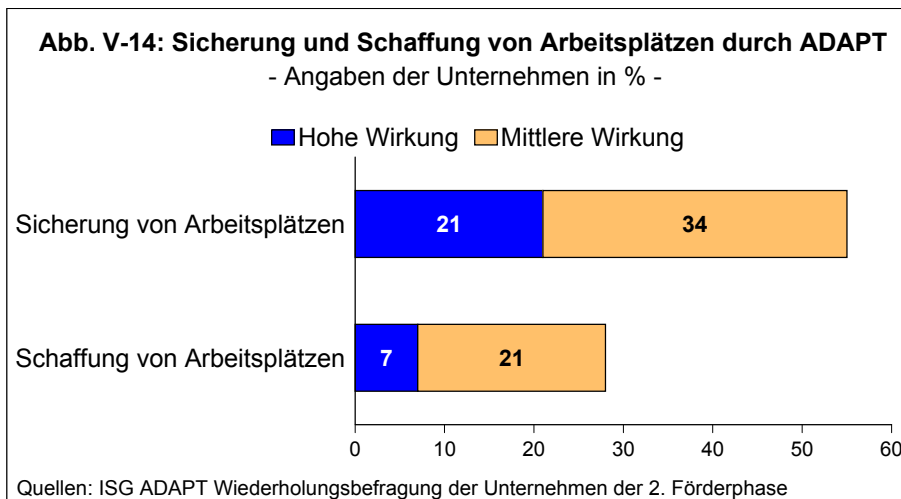


D.h. laut Auskunft der Teilnehmer hat die ADAPT-Beteiligung in gut einem Drittel der Unternehmen unmittelbar zur Schaffung oder zum Erhalt von Arbeitsplätzen beigetragen.

Wie sehen die Unternehmen den beschäftigungspolitischen Beitrag von ADAPT? Um es vorwegzunehmen: Mehr als die Hälfte der nach den Projektwirkungen gefragten Unternehmen (55 %) bestätigt, dass die ADAPT-Beteiligung zur *Sicherung von Arbeitsplätzen* im Betrieb geführt hat („hohe Wirkung“: 21 % und „mittlere Wirkung“: 34 %; siehe Abbildung V-14).

Damit erreicht dieses Thema unter 28 insgesamt erfragten Projektwirkungen einen sehr respektablen Platz im guten Mittelfeld.

Die Effekte im Bereich der *Schaffung von Arbeitsplätzen* fallen geringer aus („hoher“ und „mittlerer“ Nutzen = 28 %) und liegen damit am unteren Rand der von Unternehmen beobachteten Wirkungen. Hält man sich aber vor Augen, dass die GI ADAPT in knapp jedem dritten Unternehmen Arbeitsplätze geschaffen hat, so kann dennoch von einem durchaus positiven Ergebnis gesprochen werden. Denn zu berücksichtigen ist der langfristige Charakter betrieblicher Veränderungsprozesse. Erweiterungsinvestitionen und ggf. Neueinstellungen stehen im Regelfalle erst am Ende betrieblicher Umstrukturierungen – auch in zeitlicher Hinsicht.



6. Internationale Aktivitäten in den Projekten und der Beteiligten

Ein wesentliches Element der Anpassung an den strukturellen Wandel ist die Verbesserung der internationalen Ausrichtung von Unternehmen und deren Mitarbeitern. Dies konnte im Rahmen von ADAPT sowohl über die Gestaltung der Projekteinhalte sowie die Transnationalen Partnerschaften, die ein konstitutives Element der Gemeinschaftsinitiative bildeten, erfolgen. Wie bereits angesprochen, stellte die Export- bzw. internationale Orientierung nur im Ausnahmefall einen thematischen Schwerpunkt der Projekte dar.

In den Transnationalen Partnerschaften sollte die internationale Zusammenarbeit und der grenzüberschreitende Erfahrungsaustausch gefördert werden. Die deutsche Umsetzungsstrategie war hierbei v.a. auf eine Kooperation unter den Projektträgern ausgerichtet. In den neuen Bundesländern wurden die Transnationalen Partnerschaften verstärkt als ein Instrument zur Unterstützung grenzüberschreitender Marketing- und Vertriebsaktivitäten der involvierten Unternehmen gesehen.

Im Rahmen der Projektaktivitäten stellte der Austausch von Personen in der 1. Förderphase eine Ausnahme dar. Nach Trägerangaben fand in 28 % der Projekte ein Austausch von Projektteilnehmern und in 21 % der Projekte ein Austausch von Unternehmensvertretern statt. Die Träger

selbst empfanden die Transnationalen Partnerschaften ganz überwiegend als eine Bereicherung für das Projekt (84 %). Knapp 70 % der Befragten gaben an, zukünftig stärker mit transnationalen Partnern zusammenarbeiten zu wollen. Soweit Beschäftigte aus Unternehmen in die Austauschaktivitäten einbezogen waren, bescheinigten diese den Projekten durchgängig einen höheren Nutzen.

In der 2. Förderphase waren - nach einer sehr viel reibungsloseren Partnerschaftsanbahnung - bessere Chancen für konkretere transnationale Aktivitäten und eine Einbeziehung der beteiligten Unternehmen und Mitarbeiter gegeben. Die Budgets der Projektträger allerdings waren dennoch begrenzt. In den meisten westdeutschen Bundesländern wurden im Mittel 3 bis 6 % der Projektmittel für transnationale Zwecke veranschlagt (Ausnahme: Nordrhein-Westfalen mit 8,5 %). Projekte aus den neuen Bundesländern konnten durchschnittlich einen ungefähr doppelt so hohen Budgetanteil für die Partnerschaften verwenden, die Bundesprojekte etwa 8 %. Hinsichtlich der Einbeziehung von Teilnehmern und Unternehmensvertretern in den transnationalen Austausch waren in der 2. Förderphase keine wesentlichen Veränderungen vorgesehen.

Welchen Nutzen zogen die Unternehmen und die Projektteilnehmer sowie die Maßnahmeträger daraus? Unter den (erstmalig) befragten Betrieben der 2. Förderphase gaben insgesamt 19 % an, *in die internationalen Aktivitäten des Projektes eingebunden* gewesen zu sein. Rd. drei Viertel eben dieser Betriebe nannten als entsprechende Aktivität den *Erfahrungsaustausch mit ausländischen Unternehmen*. Die *Anbahnung von Geschäftsbeziehungen* spielte für etwa ein Drittel der betreffenden Betriebe eine Rolle. Alle übrigen Aktivitäten (internationale Schulungsaktivitäten, Mitarbeiteraustausch, gemeinsame Methodenentwicklung/-anwendung) waren von nur untergeordneter Bedeutung (siehe Tabelle V-3).

Die Wiederholungsbefragung bestätigte im Wesentlichen die erstmaligen Angaben der Unternehmen und erfasste zusätzlich den entsprechenden Nutzen der Betriebe. Abschließend gaben rd. 15 % der Betriebe an, tatsächlich an internationalen Aktivitäten beteiligt gewesen zu sein (Erstbefragung: 19 %).

Dominierend war als Aktivität wiederum der Erfahrungsaustausch mit ausländischen Unternehmen, den alle Betriebe nannten. Jeweils knapp

ein Drittel dieser Betriebe war darüber hinaus bei der Anbahnung von Geschäftsbeziehungen beteiligt oder hatte eigene Mitarbeiter im Ausland schulen lassen. Einen Mitarbeiteraustausch mit ausländischen Unternehmen hatte rd. ein Viertel der entsprechenden Betriebe durchgeführt.

Tabelle V-3: Einbeziehung der Betriebe in internationale Projektaktivitäten

Internationale Aktivitäten der ADAPT-Projekte	Anteil einbezogener Betriebe
Erfahrungsaustausch mit ausländischen Unternehmen	14 %
Anbahnung von Geschäftsbeziehungen zu ausländischen Unternehmen	7 %
Gemeinsame Entwicklung / Erprobung neuer Methoden oder Instrumente mit ausländischen Unternehmen	2 %
Mitarbeiteraustausch mit ausländischen Unternehmen (Praktika o.Ä.)	2 %
Schulung der Mitarbeiter im Ausland	2 %
Schulung der Mitarbeiter durch Lehrpersonal aus dem Ausland	2 %
Alle internationalen Aktivitäten der Projekte	19 %

Quelle: ISG ADAPT Erstbefragung der Unternehmen der 2. Förderphase

Der Nutzen dieser Aktivitäten wurde durchaus unterschiedlich beurteilt.⁵³ Während der Nutzen des Erfahrungsaustauschs mit ausländischen Unternehmen sowie der Anbahnung von Geschäftsbeziehungen für die Betriebe außer Frage stand, fielen die Bewertungen bei der Schulung eigener Mitarbeiter im Ausland sowie dem Mitarbeiteraustausch mit ausländischen Unternehmen sehr zwiespältig aus. Mitarbeiterbezogene transnationale Aktivitäten werden von den Betrieben nicht durchgängig mit einem hohen Nutzen verbunden.

Wie die auf Unternehmensangaben basierende Wirkungsanalyse zeigt, haben die transnationalen Aktivitäten nur in bescheidenem Umfang messbare Erfolge bei den beteiligten Unternehmen ausgelöst. Der härteste Indikator, der in diesem Zusammenhang bei den Betrieben erho-

⁵³ Grundlage dieser Nutzenbewertung bilden die Angaben von insgesamt 42 Betrieben. Auch wenn die nachfolgenden Nutzenangaben auf einer schmalen Datenbasis stehen, soll damit ein bislang wenig bekanntes Phänomen beleuchtet werden.

ben wurde, nämlich die *Steigerung des Exportanteils*, bildete sogar das Schlusslicht unter allen 28 unternehmensbezogenen Projektwirkungen („hohe Wirkung“: 2 %, „mittlere Wirkung“: 8 %).⁵⁴

Deutlich besser wurden die Wirkungen in den weicheren Kategorien

- Aufbau und Ausbau internationaler Unternehmenskontakte (hohe Wirkung: 7 %, mittlere Wirkung: 11 %) und
- Beratung und Qualifizierung für das Agieren auf europäischen und globalisierten Märkten (hohe Wirkung: 6 %, mittlere Wirkung: 15 %)

bewertet. Knapp 20 % der Betriebe haben mithin in nennenswertem Umfang internationale Unternehmenskontakte knüpfen können und mehr als 20 % der Unternehmen wurden im Hinblick auf internationale Geschäftsaktivitäten beraten bzw. qualifiziert. Damit wurde im Bereich der weichen Indikatoren ein respektableres Ergebnis erreicht.⁵⁵

Von der Beteiligung der Betriebe nun zum Einbezug der Teilnehmer. Unter den Befragten waren rd. 18 % in die transnationalen Aktivitäten einbezogen. Dies entspricht fast exakt der Beteiligung der Unternehmen.

Wie Tabelle V-4 zeigt, waren ostdeutsche Teilnehmer – wie schon die Unternehmen – deutlich stärker in die internationalen Aktivitäten der Projekte einbezogen. Etwa 76 % der ostdeutschen Teilnehmer, aber immerhin 85 % der Westdeutschen äußerten, dass für sie keinerlei Aktivitäten im Bereich des europäischen Erfahrungsaustauschs vorgesehen waren.

Gefragt nach dem Charakter des europäischen Erfahrungsaustauschs gaben die weitaus meisten Teilnehmer an, sie hätten persönliche Kontakte zu Mitarbeitern ausländischer Unternehmen gehabt (rd. 6 % aller Teilnehmer) bzw., sie seien im Rahmen des Projektes im Ausland gewesen (rd. 4 %). Schwächer vertreten war die Teilnahme an Schulungen (durch ausländische Lehrkräfte) oder sonstigen Veranstaltungen (unter Beteiligung von Mitarbeitern ausländischer Unternehmen).

⁵⁴ Datenbasis: Wiederholungsbefragung der Unternehmen der 2. Förderphase

⁵⁵ Die o.g. Prozentwerte basieren auf der Wiederholungsbefragung von Unternehmen der 2. Förderphase. Da in Wiederholungserhebungen besonders zufriedene bzw. besonders engagierte Befragte erfahrungsgemäß stärker vertreten sind, überzeichnen die o.g. Prozentwerte die Realität. Gewisse Abstriche sollten daher berücksichtigt werden.

Tabelle V-4: Einbezug der Teilnehmer in internationale Aktivitäten

Einbeziehung der Teilnehmer in den europäischen Erfahrungsaustausch	Anteil der Teilnehmer - in % aller Befragten -		
	West	Ost	BRD ges.
Nein , solche Aktivitäten sind / waren für mich nicht vorgesehen	85	76	82
Ich habe persönliche Kontakte zu Mitarbeitern ausländischer Unternehmen bekommen	4	8	6
Ich war im Rahmen des Projektes im Ausland	3	7	4
Ich werde / wurde von ausländischen Lehrkräften geschult	1	2	2
Ich nehme / nahm gemeinsam mit Mitarbeitern ausländischer Unternehmen an Veranstaltungen teil	1	3	2

Quelle: ISG ADAPT Erstbefragung der Teilnehmer der 2. Förderphase

Unter den wiederholt befragten Teilnehmern der 2. Förderphase gaben rd. 6 % an, sie hätten für den Betrieb internationale Geschäftskontakte aufgebaut. Rund 5 % aller ost- und westdeutschen Teilnehmer konnten auf Basis dieser Kontakte zusätzliche bzw. erstmalige Auslandsgeschäfte tätigen. Diese Ergebnisse zeigen, wenn auch auf quantitativ niedrigem Niveau, dass sich die Einbindung von Unternehmen und Teilnehmern in die Transnationalen Partnerschaften durchaus mit konkreten Nutzeffekten für Betriebe und Beschäftigte verbinden lässt.

Aber die Einbeziehung von Unternehmen und Teilnehmern in den Transnationalen Partnerschaften stellte eher die Ausnahme dar. Zu berücksichtigen ist, dass die transnationalen Aktivitäten in Deutschland von Anfang an primär als eine Austauschaktivität der Projektträger verstanden wurden. Die intensive Einbeziehung von Unternehmen und Beschäftigten war kein generelles Ziel der deutschen Umsetzungsstrategie. Vielmehr konzentrierten sich derartige Aktivitäten auf einen kleineren Kreis von Projekten, die wegen ihrer Themenstellung, bereits vorhandener internationaler Kontakte oder ausgeprägter interkultureller Kompetenzen der Beteiligten in besonderer Weise für einen transnationalen Austausch prädestiniert waren. Hierbei wurden in Einzelfällen beachtliche Erfolge

erzielt, vor allem im Hinblick auf den beabsichtigten Erfahrungsaustausch.

In der großen Breite der Projektlandschaft aber ist der konkrete Nutzen der Transnationalen Partnerschaft ex-post kaum greifbar. Dennoch hat der internationale Erfahrungsaustausch neue Impulse für die deutsche Projektlandschaft gebracht. Dies bestätigen auch die befragten Experten, die mehrheitlich der Aussage „die Transnationalen Partnerschaften sind eine wichtige Bereicherung der deutschen Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik“ zustimmten.

Die Ursachen für den insgesamt jedoch vergleichsweise geringen konkreten Nutzen der Transnationalen Partnerschaft liegen u.a. in der Skepsis, mit der die deutsche Trägerlandschaft und die Umsetzungsstrukturen auf die transnationale Idee reagierten. Verstärkt wurde diese Skepsis noch, als in der 1. Förderphase wegen der unterschiedlichen Genehmigungs- und Startzeiträume transnationale Partner in großem Umfang wegbrachen und oftmals wenig passgenaue Partner an ihre Stelle traten. In den unter wesentlich günstigeren Ausgangsbedingungen startenden Partnerschaften der 2. Förderphase entwickelte sich die unzureichende interkulturelle Kompetenz vieler Projektträger zu einem gravierenderen Problem. Mit den Transnationalen Coachings erarbeitete die Nationale Unterstützungsstelle daraufhin ein ganzes Bündel von Instrumenten zur Deckung des entsprechenden Nachholbedarfs – auch deshalb, weil in den Projektbudgets hierfür in aller Regel keine Mittel vorgesehen waren.⁵⁶

Im Hinblick auf die Transnationalen Partnerschaften muss konstatiert werden, dass in Deutschland v.a. deren Probleme und weniger deren Potenziale gesehen wurden. Im Vordergrund stand das Interesse, die Fördermittel unmittelbar in Deutschland für die nationalen Projekte zu verwenden. Infolgedessen tendierten Programmverantwortliche und Projektträger bei der Umsetzung häufig zu einer Minimalvariante: Seitens der Programmverantwortlichen wurde die finanzielle und personelle Ausstattung für transnationale Aktivitäten der Projekte oft auf ein Minimum beschränkt. Andererseits wurden konkrete Erfolge der Transnationalen Partnerschaft bei den Trägern nicht nachdrücklich eingefordert. Im Re-

⁵⁶ Siehe zu den Aufgaben der Nationalen Unterstützungsstelle im Rahmen der Transnationalen Partnerschaften oben Kapitel II.

sultat fehlten den Trägern oftmals die Mittel aber auch die Anreize (seitens der Fondsverwalter), in den Transnationalen Partnerschaften zu greifbaren Erfolgen zu kommen.

In der Konsequenz fällt die Gesamtbewertung der internationalen Aktivitäten eher zurückhaltend aus. Im Einzelnen sind zu nennen:

- Der *Einbezug von Unternehmen in die Transnationalen Partnerschaften* war ein zentraler Punkt und deshalb mit einem Anpassungsbedarf von 78 Indexpunkten zu versehen. Hier wurde relativ wenig zur Deckung des Bedarfs beigetragen (44 Punkte), so dass zwischen Bedarf und Lösungsbeitrag eine deutliche Lücke klafft (Deckungsverhältnis: 0,56).
- Die *Einbeziehung von Qualifizierungsteilnehmern* hingegen hatte geringere Priorität (Bedarf: 61 Indexpunkte), wobei allerdings die Leistungen der Gemeinschaftsinitiative in diesem Punkt bescheiden waren (44 Indexpunkte; Deckungsverhältnis: 0,72).
- Ähnlich sieht es bei den beiden Kriterien *Vorbereitung auf internationale Märkte* und *Aufbau internationaler Kontakte* aus. Der Bedarf wurde für beide Merkmale als etwa durchschnittlich bewertet (71 bzw. 68 Indexpunkte). Auch hier war der Beitrag der Gemeinschaftsinitiative zur Lösung vorhandener Defizite mit jeweils 44 Indexpunkten deutlich unterdurchschnittlich, so dass auch hier zwischen Bedarfen und Lösungsbeiträgen eine deutliche Differenz besteht (Deckungsverhältnis: 0,62-0,65).
- Und auch das „harte“ Beurteilungskriterium *Steigerung des Exportanteils* weist mit einem Lösungsbeitrag von nur 39 Indexpunkten bei einem Bedarf von 65 Punkten hier ein Deckungsverhältnis von 0,6 auf.

Bei dieser abschließenden Bewertung von Wirkung und Bedeutung der Transnationalen Partnerschaften muss allerdings bedacht werden, dass es sich hierbei sowohl in zeitlicher als auch quantitativer Perspektive um eine Gesamtschau handelt, die deswegen zu einer vergleichsweise ernüchternden Bewertung der Transnationalen Partnerschaften kommt, weil sie nur in vergleichsweise wenigen Projekten eine bedeutsame Rolle gespielt haben und vor allem in der Anfangsphase aufgrund internationaler Unerfahrenheit der Projektträger meist mit Skepsis bedacht wurde. In dieser Gesamtperspektive drohen zwei wichtige und hervorhe-

benswerte Resultate leicht unterzugehen, die insbesondere im 3. Zwischenbericht ausführlich geschildert wurden. Erstens: Die – vergleichsweise wenigen – Projekte, die intensivere Erfahrungen mit Transnationalen Partnerschaften machen konnten, bewerten deren Nutzen äußerst positiv. Dies trifft vor allem auch auf die daran beteiligten Unternehmen und Qualifizierungsteilnehmer zu. Zweitens: Im Verlauf der Förderperiode, insbesondere seit der zweiten Förderphase, mehrten sich die positiven Erfahrungen und entsprechenden Rückmeldungen über die Transnationalen Partnerschaften. So bezeichneten 84 % der Projektträger der ersten Förderphase bei der 1999 durchgeführten Wiederholungsbefragung die Transnationalen Partnerschaften als eine Bereicherung für das Projekt und 69 % gaben an, in Zukunft stärker mit Transnationalen Partnerschaften zusammenarbeiten zu wollen.

Dies bedeutet, dass das aufs Ganze gesehen sicherlich eher magere Ergebnis der Transnationalen Partnerschaften vor allem darauf zurückzuführen ist, dass hier ausgesprochenes Neuland betreten worden ist. Die sich im Laufe der Zeit einstellenden vielfältigen positiven Erfahrungen geben der Kommission aber auf jeden Fall Recht, den Weg der Transnationalen Partnerschaften angestoßen zu haben, auch wenn er zunächst meist eher als Belastung denn als Bereicherung gewertet worden ist. Aus diesem Grund ist es sehr zu begrüßen, dass der mit ADAPT begonnene Weg der gezielten Forcierung transnationaler Kooperationen bei EQUAL weiterverfolgt wird.

7. Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit der Unternehmen

7.1 Unternehmensnetzwerke und -kooperationen

Unternehmensnetzwerke und -kooperationen bieten den Beteiligten die Chance, voneinander zu lernen und mittelfristig direkte Geschäftsbeziehungen aufzubauen. Sie gelten gerade für mittlere und kleinere Unternehmen als adäquate Möglichkeit, Aufgaben anzugehen, die die Leistungskraft des einzelnen Betriebes übersteigen. Dies gilt ebenso für interne Unternehmensangelegenheiten, wie z.B. die Reorganisation oder die Einführung neuer Produktionsverfahren, als auch für die Entwicklung von neuen Produkten sowie die Erschließung von Absatzmärkten etc.

Der Blick auf die inhaltlichen Schwerpunkte der Projekte zeigt, dass in der 1. Förderphase immerhin 30 % der Projekte das Thema *Kooperation*

von Unternehmen in Deutschland als thematische Priorität benannten.⁵⁷ In der 2. Förderphase stieg dieser Anteil leicht an (34 %). Folgt man den Angaben der Träger, dann stellte der *Aufbau von Unternehmenskooperation* für ca. ein Drittel der Projekte eine wichtige Priorität dar. Auf der thematischen Prioritätenskala lag das Thema damit exakt in der Mitte. Im Zuge der Wiederholungsbefragung wurden die Projektträger der 2. Förderphase noch einmal nach ihren Aktivitäten im Bereich der Unterstützung des Erfahrungsaustauschs und der Anbahnung von Kooperationsvorhaben unter den beteiligten Unternehmen gefragt. Das erstaunliche Resultat war, dass etwa 70 % der Träger diesen Erfahrungsaustausch unterstützten. Konkrete Kooperationsvorhaben wurden von rd. 38 % der Projekte angeregt.

Eine Analyse der Projektkonzepte⁵⁸ sowie die Erfahrungen aus den Fallstudien legen aber den Schluss nahe, dass der Anteil intensiverer Aktivitäten im Bereich der unternehmensbezogenen Vernetzung bzw. Kooperation niedriger liegen dürfte. Möglicherweise haben die Projektträger mit diesen Angaben das Ergebnis im Bereich der konkreteren *Unternehmenskooperationen* etwas überschätzt. Aber selbst wenn man den Prozentwert von 38 % halbiert, wäre ein Anteil von rd. 20 % noch immer überzeugend.

Zum Vergleich: Unter den Unternehmen der 2. Förderphase nannten immerhin 13 % den *Aufbau von Unternehmenskooperationen* als zentralen Projekteinhalt.⁵⁹ Die Projektträger haben die Aufforderung, Netzwerkbeziehungen und Kooperationen unter den beteiligten Unternehmen aufzubauen, mithin ernst genommen. Ostdeutsche ADAPT-Betriebe geben dieses Thema hierbei verstärkt an (Ost: 17 %, West: 12 %) – sicherlich auch vor dem Hintergrund gekappter Wirtschaftsbeziehungen in der ehemaligen DDR und dem Zusammenbruch des COMECON.

Bestätigt werden die erstmaligen Angaben der Unternehmen durch die Wiederholungsbefragung: Rd. 13 % der erneut befragten Betriebe gaben an, tatsächlich in eine im Zuge des ADAPT-Projektes entstandene Ko-

⁵⁷ Datenbasis: Erstbefragung der Projektträger der 1. Förderphase. Genannt wird der Anteil der Projekte, die hier von einem ‚zentralen‘ bzw. ‚sehr zentralen‘ Inhalt sprachen (Werte 1 und 2 auf einer 5er-Skala).

⁵⁸ Projektdatenbank der NU ADAPT sowie vorliegende Projektbeschreibungen und sonstige Materialien der Träger.

⁵⁹ Datenbasis ist die Erstbefragung der Unternehmen der 2. Förderphase.

operation von Unternehmen einbezogen gewesen zu sein. Als Kooperationsbereiche wurden von den Betrieben v.a. die Felder

- Mitarbeiterqualifizierung,
- Betriebsorganisation und
- Qualitätssicherung

erwähnt.⁶⁰ Die *Anbahnung konkreter Geschäftsbeziehungen unter den Betrieben* war im Vergleich zu den o.g. weichen Kooperationsthemen deutlich seltener vertreten. Offenbar ist eine Zusammenarbeit in den Feldern Mitarbeiterqualifizierung, Betriebsorganisation und Qualitätssicherung leichter zu initiieren als die konkretere Durchführung gemeinsamer Geschäfte.

Geringere Ansprüche an die Kooperationsaktivitäten stellt die Organisation des Erfahrungsaustausches zwischen den Unternehmen. Rd. 60 % der Betriebe bestätigten, dass der Projektträger einen Erfahrungsaustausch mit anderen projektbeteiligten Unternehmen in die Wege geleitet hat. Der Nutzen dieses Erfahrungsaustauschs wurde durchgängig positiv beurteilt. Etwa zwei Drittel der beteiligten Betriebe sprachen von einem „hohen“ oder „sehr hohen“ Nutzen.⁶¹

7.2 Effekte auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit

Die Auswirkungen auf die Performanz der Unternehmen kann eindeutig nur an der Entwicklung der betriebswirtschaftlichen Kennzahlen und der Zahl der Arbeitsplätze abgelesen werden. Allerdings benötigen Maßnahmen, wie sie bei ADAPT vornehmlich zum Einsatz kamen, einen längeren Zeitraum, bis die Effekte sichtbar werden und sich in den wirtschaftlichen Kennzahlen der Unternehmen niederschlagen. Da eine derartige Analyse im Rahmen dieser Untersuchung nicht vorgenommen werden kann, soll im Folgenden geprüft werden, ob die Voraussetzungen für den ökonomischen Erfolg geschaffen wurden und welche Hinweise für eine Leistungsverbesserung bereits festzustellen sind.

⁶⁰ Datenbasis: Wiederholungsbefragung der Unternehmen der 2. Förderphase. Aufgrund der beschränkten Fallzahlen (34 Betriebe) ist dieses Themenspektrum aber nicht repräsentativ.

⁶¹ Berücksichtigt wurden die beiden höchsten Wertungen auf einer 5er-Skala.

In diesem Kontext ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die bereits erwähnten Beurteilungskriterien der Erhöhung der Kundenzufriedenheit und der Verbesserung der Qualität, die beide sehr hohe Lösungsbeiträge aufwiesen, ein Indiz dafür sind, dass sich ADAPT positiv auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Unternehmen auswirkte. Andererseits ist zu bedenken, dass im Bereich der Außenwirtschaft und des Exports die Gemeinschaftsinitiative nur wenig bewirkt hat, was wiederum auf eher bescheidene Erfolge hindeutet.

In einem ersten Schritt sollen die Wirkungen auf die Steigerung der Innovationsfähigkeit und der Produktivität der Unternehmen vorgestellt werden.

Ein übergreifendes Ziel der GI ADAPT war die Steigerung der betrieblichen *Innovationsfähigkeit*, die ihrerseits abgestimmte betriebs- und arbeitsorganisatorische Vorkehrungen voraussetzt, welche in den vorangegangenen Abschnitten dargestellt wurden. Unter insgesamt 28 Projektwirkungen erreichte dieses Thema den 11. Rang, also einen Platz im guten Mittelfeld.⁶² Etwa zwei Drittel der Betriebe bestätigt, dass sich die betriebliche Innovationsfähigkeit deutlich erhöht hat („hohe Wirkung“: 23 %; „mittlere Wirkung“: 42 %). Ähnliche Werte waren auch bei den benachbarten Themen *Optimierung der betrieblichen Abläufe* sowie die *Flexibilisierung des Mitarbeitereinsatzes* zu verzeichnen. Damit erreicht das Thema Innovationssteigerung etwa den Stellenwert, den betriebs- und arbeitsorganisatorische Fragen insgesamt auf der Wirkungsskala einnahmen.

Verbesserungen bei der *Produktivität* berichten 58 % der beteiligten Unternehmen, wobei 17 % von einer „hohen“ und weitere 41 % von einer „mittleren“ Wirkung sprechen. Damit liegt das Merkmal der Produktivitätsverbesserung knapp hinter der Steigerung der Innovationsfähigkeit, aber immer noch im Mittelfeld der festgestellten Wirkungen. Dass die positiven Effekte bei der Produktivität hinter den Werten für die Innovationsfähigkeit zurückliegen, ist verständlich, da Innovationen regelmäßig notwendige Voraussetzung sind, um die Produktivität eines Unternehmens zu erhöhen.

⁶² Wiederholungsbefragung der Unternehmen in der 2. Förderphase der GI ADAPT (n = 289).

Auch aus der Perspektive der Teilnehmer bewegen sich die Erfolge bei der Verbesserung der betrieblichen Innovationsfähigkeit und Flexibilität ebenfalls im guten Mittelfeld. Rd. zwei Drittel der Befragten konnten entsprechende Effekte beobachten („trifft voll zu“: 13 % und „trifft z.T. zu“: 52 %).

Wie sieht die Bewertung für diese beiden Aspekte auf Grundlage des Indexsystems zum Anpassungsbedarf und den in den Projekten erbrachten Lösungsbeiträgen aus? Wie bereits oben im Zusammenhang mit der Qualifizierung der Mitarbeiter dargestellt, nahm die Vermittlung von Schlüsselqualifikationen im Themenspektrum der ADAPT-Projekte eine herausragende Position ein. Mit den Schwerpunktsetzungen in den Feldern Mitarbeiterführung, Teamarbeit, innerbetriebliche Kommunikation, aber auch der starken Besetzung des Themas Qualitätssicherung und -management, das implizit eine Vermittlung von Kommunikations- und Kooperationsfähigkeiten voraussetzt, wurden die Grundlagen für eine Verbesserung der Informations- und Kommunikationsstrukturen gelegt. Wie die Meta-Studie zeigte, wirken sich solche Strukturen hemmend auf die Umsetzung betrieblicher Lernprozesse sowie die gesamte Personalentwicklung aus.⁶³ Die Schwerpunktsetzung der GI ADAPT im Bereich der Schlüsselqualifikationen hat in hohem Maße zum Aufbrechen übernommener betrieblicher Strukturen und damit zur Steigerung der Innovationsfähigkeit der Unternehmen beigetragen.

Im Ergebnis ist allerdings festzuhalten, dass diese positiv zu wertenden Entwicklungen (noch) nicht in vollem Umfang die Innovationsfähigkeit und auch nicht die Produktivität verbessert haben. Dem hohen Anpassungsbedarf im Bereich der betrieblichen Innovationsfähigkeit, der in dem hohen Indexwert von 80⁶⁴ zum Ausdruck kommt, stehen nur leicht überdurchschnittliche Lösungsbeiträge der ADAPT-Projekte gegenüber (Indexwert: 63), was einem Deckungsverhältnis von 0,79 entspricht.⁶⁵ Ähnlich verhält es sich beim Merkmal der Produktivitätsverbesserungen: Für die Produktivität wurde der Anpassungsbedarf mit 75 Indexpunkten veranschlagt. Die Lösungsbeiträge der Gemeinschaftsinitiative erreichten den Wert von 61 (Deckungsverhältnis: 0,81).

⁶³ Siehe dazu den 2. Zwischenbericht der ISG, S. 48.

⁶⁴ Durchschnittlich erreichte der Bedarfsindex den Wert 76, der Maximalwert lag bei 86.

⁶⁵ Durchschnittlich erreichte der Lösungsbeitrag der Projekte den Indexwert 55, der Maximalwert lag bei 77.

Offenbar konnten die hochgespannten Erwartungen nicht immer im gewünschten Umfang erfüllt werden. „Viel erreicht – und noch viel zu tun“, könnte daher das Zwischenfazit hierzu lauten.

Im nächsten Schritt wird geprüft, ob Wirkungen auf die betriebswirtschaftlichen Kennziffern, insbesondere den *Umsatz*, festzustellen sind. Positive Wirkungen auf den Umsatz hatte die Projektteilnahme in 38 % der Unternehmen, wobei 8 % von „hohen“ und 30 % von „mittleren“ Wirkungen sprachen. Damit liegt dieses Merkmal in der unteren Hälfte der Rangliste der bei den Betrieben erfassten Projektwirkungen, allerdings noch vor so wichtigen Kriterien wie der Qualifizierung von Un- und Angelernten oder der Schaffung von Arbeitsplätzen. Letzteres ist nicht weiter verwunderlich, da zusätzliche Personaleinstellungen von Unternehmen in der Regel erst dann getätigt werden, wenn die wirtschaftliche Entwicklung nach oben weist.

Schließlich wurden die Auswirkungen der Gemeinschaftsinitiative auf die allgemeine *Wettbewerbsfähigkeit* der Unternehmen ermittelt. Sowohl aus Sicht der Betriebe als auch Sicht der Teilnehmer ergaben sich hier überdurchschnittlich positive Effekte. Von den Unternehmen berichteten 28 % von „hohen“ Wirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und weitere 51 % sprachen immerhin von „mittleren“ Wirkungen. Aus Sicht der Teilnehmer waren es 13 % die ohne Abstriche eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Betriebes sahen und weitere 49 % stimmten dieser Aussage zumindest teilweise zu.

Der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit im Allgemeinen kommt eine zentrale Bedeutung bezüglich der Anpassungserfordernisse zu. Daher wurde der Bedarfsindex mit 85 Punkten angesetzt. Auch wenn die betriebswirtschaftlichen Parameter (noch) nicht die positiven Veränderungen durch die Projektteilnahme abbilden, ist der Lösungsbeitrag von ADAPT hinsichtlich der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit überdurchschnittlich. Er erreicht in der Gesamtschau 78 Indexpunkte und weist somit in dieser zentralen Kategorie ein Deckungsverhältnis von 0,92 auf.

VI. Effekte auf Netzwerke, Strukturen und Systeme

1. Vernetzung von Akteuren

Die Vernetzung von Akteuren – sei es in der Region, sei es innerhalb der Unternehmen einer Branche bzw. Region – ist ein Querschnittsthema, das als roter Faden an verschiedenen Stellen der ADAPT-Programmatik immer wieder auftaucht.⁶⁶

Eine zentrale Voraussetzung für das Zustandekommen von erfolgreichen Kooperationen ist, dass sich die beteiligten Partner gegenseitig vertrauen können. Eben dieses Vertrauensverhältnis zu schaffen - darin bestand eine wichtige Aufgabe der ADAPT-Projekte.

Den in der GI ADAPT vertretenen Netzwerkaktivitäten, seien sie regional, lokal, oder auf bestimmte Unternehmensbranchen ausgerichtet, lag von Anfang an die Vorstellung einer dynamischen Netzwerkentwicklung zugrunde. Diese Idee wurde in den Entwicklungspartnerschaften der Nachfolgeinitiative EQUAL aufgegriffen und zum wesentlichen Strukturmerkmal erhoben.

Inwieweit konnten die ADAPT-Projekte diesen hohen Erwartungen gerecht werden? ADAPT wie EQUAL liegt im Bereich der Regionalen Netzbildung die gleiche Zielrichtung zugrunde: Während eine produktive und kreative Kooperation regionaler Akteure (Unternehmen, Gebietskörperschaften, Wirtschafts- und Beschäftigungsförderer, Kammern, Arbeitsämter und Bildungsträgern etc.) bislang häufig an Ressortegoismen, ideologischen Vorbehalten etc. scheiterte, sollten regionale Netzwerke auf der Basis einer gemeinsamen Zielfindung und konkreten Projektideen diejenigen zusammenzubringen, die tatsächlich etwas bewegen wollen. Diese Herangehensweise geht über die klassische Beteiligung der Akteure, insbesondere der Wirtschafts- und Sozialpartner, wie sie in Form von Beiräten oder ähnlichen Gremien üblich ist, weit hinaus.

Beschäftigungswirksame Synergieeffekte werden v.a. von einer Kooperation der Akteure aus den Bereichen Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Bildung

⁶⁶ Eine fachliche Einführung in das Thema „Unternehmensnetzwerke und regionale Netzwerke - Chancen für Beschäftigung und Umweltschutz“ gibt die gleichnamige von der Nationalen Unterstützungsstelle ADAPT herausgegebene Broschüre.

und Soziales erwartet. Eine bessere Abstimmung der Aktivitäten und v.a. eine - häufig erstmalige - regionale Strategiebildung soll die Position der Region im Standortwettbewerb stärken. Entsprechende Beschäftigungseffekte werden erhofft. Der gemeinsame Lernprozess regionaler Akteure sowie ihre koordinierte Vorgehensweise wird üblicherweise mit dem Terminus Lernende Region beschrieben, der auch den prozesshaften offenen Charakter dieser Vernetzung betont.

Nach den Angaben der Träger stellte das Thema *integrierte lokale Netze* für immerhin 32 % der Projekte der 1. Förderphase eine thematische Priorität dar.⁶⁷ In der 2. Förderphase war dieser Wert fast unverändert (36 %). Demnach stellte der Auf- oder Ausbau regionaler Netzwerke für rd. ein Drittel der Projekte ein wichtiges Vorhaben dar.

In der Wiederholungsbefragung der 2. Förderphase wurde den Projektträgern die Frage nach der Art der Kooperationspartner gestellt, wobei als lokale bzw. regionale Akteure definiert waren alle arbeitsmarktrelevanten Akteure vor Ort oder in der Region, also z.B. lokale und regionale Behörden, Wirtschafts- und Sozialpartner, Arbeitsämter, Kammern, Hochschulen, Weiterbildungsträger etc. Die große Mehrzahl der Projektträger (insgesamt 84 %) konnte solche Akteure benennen, hatten also zumindest mit einem derartigen Partner zusammengearbeitet. Im Schnitt kooperierten die Projekte mit 3 bis 4 lokalen / regionalen Akteuren (siehe Tabelle VI-1).

Überwiegend waren die Kooperationsbeziehungen auf Dauer angelegt. Mit dem an erster Stelle genannten Akteur kooperierten zwei Drittel der Träger (exakt: 62 %) schon vor dem ADAPT-Projekt. Nach Abschluss des Projektes wollten 92 % der Träger die Zusammenarbeit mit eben diesem Akteur fortsetzen. Zieht man von diesen verbleibenden 92 % die schon vorher bekannten Partner (62 %) ab, so erhält man den Anteil von 30 % neu hinzugekommener Akteure bzw. Kooperationspartner.

D.h., unter den Projekten, die mit zumindest einem lokalen oder regionalen Akteur kooperierten, haben rd. 30 % neue Kooperationspartner gefunden, mit denen auch zukünftig eine Zusammenarbeit angestrebt wird. Bezogen auf alle Projekte bedeutet dies: Mindestens jeder vierte

⁶⁷ Datenbasis: Erstbefragung der Projektträger der 1. Förderphase. Genannt wird der Anteil der Projekte, die hier von einem „zentralen“ bzw. „sehr zentralen“ Inhalt sprachen.

Projektträger hat im Zuge des Projektes lokale / regionale Akteure neu kennen gelernt und will mit diesen auch zukünftig zusammenarbeiten.⁶⁸

Tabelle VI-1: Anzahl der lokalen / regionalen Kooperationspartner

Anzahl der lokalen / regionalen Akteure (Partner), mit denen die ADAPT-Projekte kooperierten:	Anteil der Projekte in %
mindestens ... 1 Partner	84
2 Partner	64
3 Partner	50
4 Partner	34
5 Partner	18
6 Partner	12
7 Partner	7
8 Partner	2

Quelle: ISG ADAPT Wiederholungsbefragung der Träger der 2. Förderphase

Unter Einbeziehung der an zweiter, dritter oder vierter Stelle genannten lokalen / regionalen Akteure, bei denen sich ähnliche Verhältnisse zeigten, kann die GI ADAPT daher als ein substanzieller Erfolg in Richtung einer besseren lokalen / regionalen Vernetzung gewertet werden.

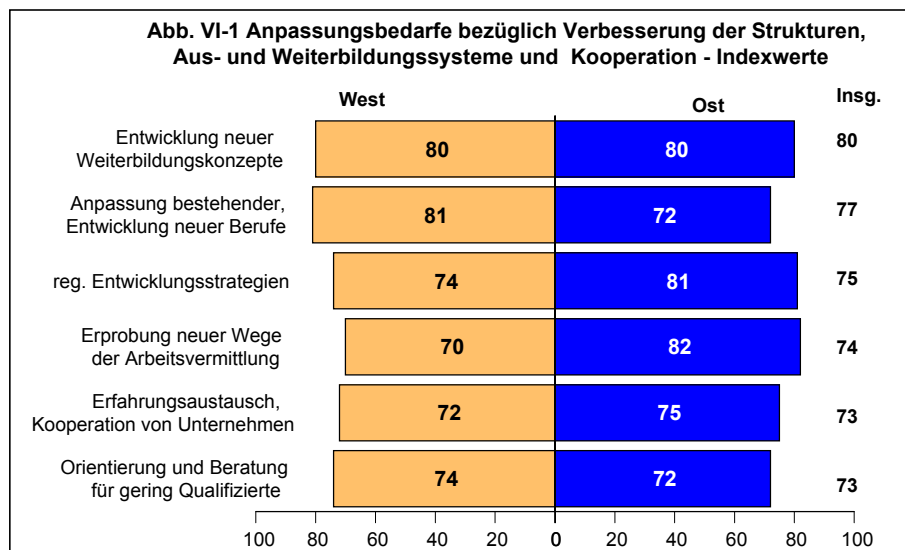
Weiterhin spiegeln sich die entsprechenden Aktivitäten der Träger nur verzerrt in den jeweiligen Projektbeschreibungen wider: Nicht jedes Projekt, das den Begriff Lernende Region für sich in Anspruch nahm, ist als solches zu werten – aber viele Projekte, die in enger Kooperation mit den Akteuren vor Ort agierten, verloren darüber keine weiteren Worte.

Aus der Perspektive der Experten liegt der Bedarf, aber auch der Lösungsbeitrag der Projekte hinsichtlich der *Gestaltung und Umsetzung lokaler bzw. regionaler Entwicklungsstrategien* leicht unter dem Durchschnitt (siehe Abbildung VI-1). Ebenso verhält es sich mit dem erreichten Deckungsgrad von 0,70 (Anpassungsbedarf 75, Lösungsbeitrag 52 Indexpunkte, siehe Abbildung VI-2 weiter unten).

⁶⁸ Bei Berücksichtigung der an zweiter oder späterer Stelle genannten Akteure liegt dieser Anteil sogar noch höher.

Nach dem Auslaufen der ADAPT-Projekte stellt sich die Frage nach der Zukunft mühsam aufgebauter Netzwerkstrukturen. Netzwerke brechen häufig zusammen, wenn die finanzielle Unterstützung – und damit der professionelle Netzwerkmoderator – ausfallen. Insofern ist der langfristige Netzwerkansatz nur schwer mit den zeitlichen Begrenzungen einer Projektförderung zu vereinbaren. Daher tendieren regionale Netzwerke auch dazu, sich aus einer Reihe aufeinander folgender Förderprogramme zu finanzieren.

Als Erfolgsfaktor hat sich beim Aufbau von Netzwerken v.a. die Auswahl eines geeigneten Netzwerkmoderators erwiesen. Nur Projekten, die intensiv in die regionale Szenerie eingebunden sind, oder allgemein akzeptierte Partner an ihrer Seite haben, gelang es, weitere Schlüsselakteure ins Boot zu holen und erfolgreich als Netzwerkmoderator zu agieren. Weitere Erfolgsfaktoren waren vorab klar definierte Zielsetzungen, eine große Mitwirkungsbereitschaft der wichtigsten Beteiligten und ein professionelles Netzwerkmanagement.



Während die GI ADAPT in ihrer Förderphilosophie ursprünglich als eine Vielzahl von Einzelprojekten konzipiert war, könnte die gezielte Verzahnung solcher Projekte – wie sie im Rahmen von Entwicklungspartnerschaften der GI EQUAL vorgesehen ist – die Wirksamkeit spürbar erhö-

hen. Denn soweit ADAPT-Projekte im Rahmen regionaler oder sektoraler Netzwerke organisiert waren, waren sie im Regelfalle auch überproportional erfolgreich zu verzeichnen. Eine Reihe von ADAPT-Projekten kann bereits viel versprechende Erfolge und Erfahrungen aus regionalen und unternehmensorientierten Netzwerken vorweisen. Es bietet sich an, bei der Umsetzung der GI EQUAL auf diesen Erfahrungen aufzubauen.

2. Strukturelle Veränderungen, neue Methoden und Systeme

Für die auf umfassendere strukturelle Verbesserungen angelegten Ziele, die im Zielbündel *Verbesserung der Strukturen / Aus- und Weiterbildungssysteme / Kooperation*, zusammengefasst wurden, erbrachten die ADAPT-Projekte nach Meinung der Experten insgesamt die geringsten Lösungsbeiträge. Der Deckungsgrad als Verhältnis von Bedarf zu Lösungsbeiträgen beträgt für das gesamte Zielbündel 0,68 (siehe Abbildung VI-2).

Erhöhten Anpassungsbedarf hatten die Experten besonders für die Entwicklung neuer Weiterbildungskonzepte (Indexwert: 80) sowie die Anpassung und Entwicklung von Berufen (Indexwert: 77) gesehen (siehe oben Abbildung VI-1). Der entsprechende Lösungsbeitrag der Projekte fiel höchst unterschiedlich aus: Während für die Entwicklung neuer Weiterbildungskonzepte ein hoher Lösungsbeitrag zu verzeichnen war (Indexwert: 69), waren die Wirkungen im Bereich der Anpassung und Entwicklung von Berufen weit geringer (Indexwert: 42). Entsprechend variierten auch die Deckungsgrade (0,87 und 0,54).

Wenn ADAPT bei der Entwicklung und Anpassung von Berufsbildern Schwächen zeigte, so liegt dies auch an der starken Reglementierung und Konsensorientierung, die für diesen Prozess in Deutschland vorgesehen ist. Berufsbilder werden in Deutschland in einem abgestimmten Prozess unter intensiver Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner entwickelt bzw. modernisiert. Dieses Verfahren ist mitunter langwierig und läuft in mehreren Schritten ab.⁶⁹ In jedem Falle lässt es sich nur schwer mit dem Projektcharakter einer Gemeinschaftsinitiative vereinbaren.

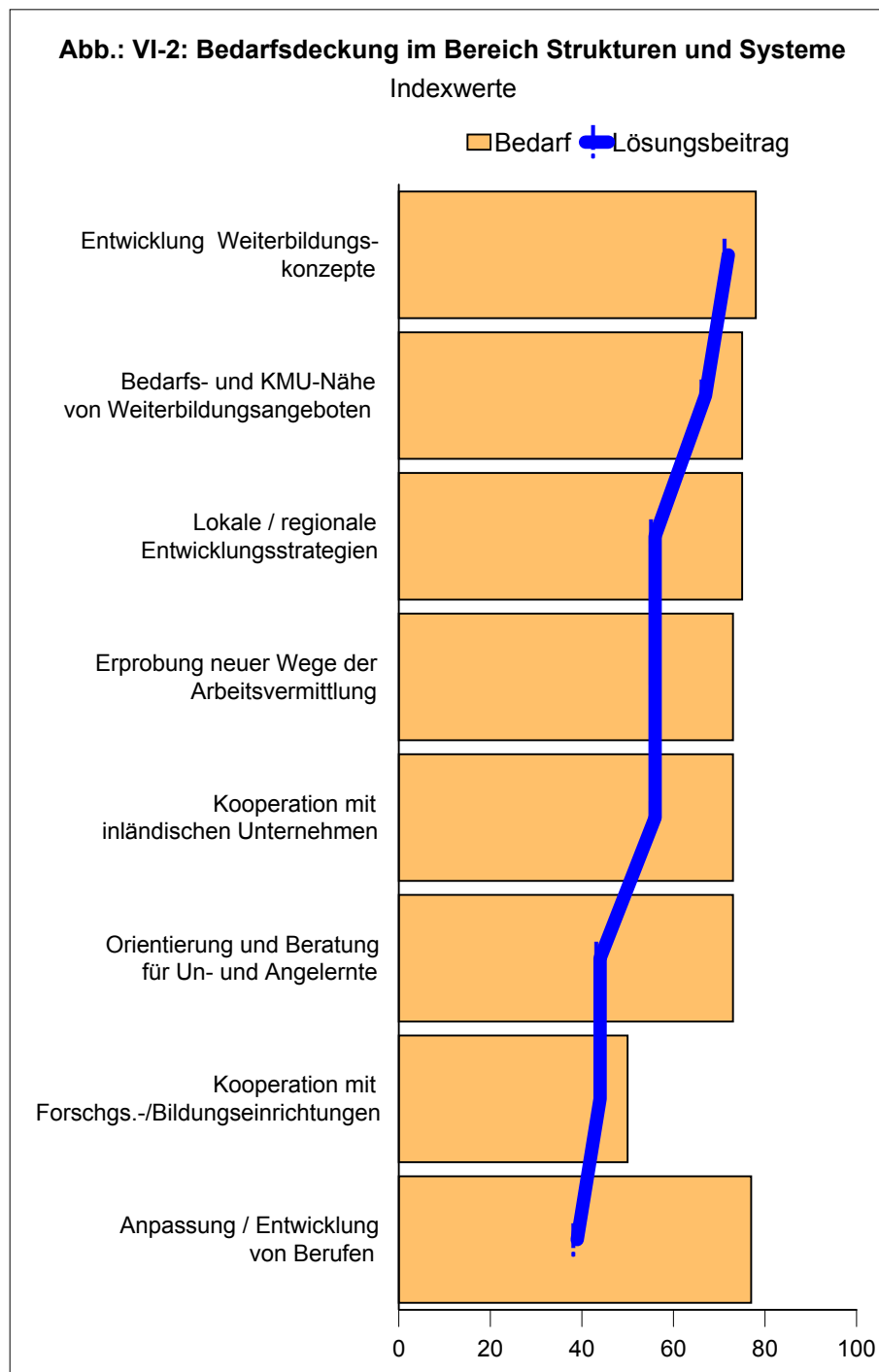
⁶⁹ Allerdings konnte in den letzten Jahren die Modernisierung und Neuentwicklung von Berufsbildern z.T. erheblich beschleunigt werden.

Zwei Themen, die zwar in der Programmatik von ADAPT eine Rolle spielen, de facto aber kaum unter den Projektaktivitäten vertreten waren, fielen durch geringe Lösungsbeiträge auf. Es handelt sich um die *Verbesserung der Orientierungs- und Beratungsangebote für nicht / gering qualifizierte Personen* sowie v.a. die *Erprobung neuer Wege der Arbeitsvermittlung* (Deckungsgrade: 0,59 bzw. 0,53). Das letztgenannte Thema erlebte jedoch in den neuen Bundesländern eine Sonderkonjunktur. Ostdeutsche Experten sprachen hier von erheblich höheren Anpassungserfordernissen als ihre westlichen Kollegen (Indexwerte: 82 Ost und 70 West). Höher noch stufen sie jedoch die entsprechenden Lösungsbeiträge der Projekte ein.

Im Bereich „Strukturen und Systeme“ wurde eine Reihe umfassender Strukturverbesserungen sowie verschiedene Ansätze zur Vernetzung von Akteuren zusammengefasst. Seitens der befragten Experten wurden diese Aktivitäten insgesamt mit der Schulnote „befriedigend“ bewertet. Die Evaluatoren stimmen dieser Einschätzung zu. Im Vergleich zu anderen Zielen, wie z.B. zum Bereich der Qualifizierung, fallen die Erfolge hier deutlich bescheidener aus.

Stärken lassen sich dort identifizieren, wo ein unmittelbarer Zusammenhang mit Weiterbildungsaktivitäten besteht. Dies betrifft v.a. die Entwicklung neuer Weiterbildungskonzepte und – in direkter Folge – die Steigerung der Bedarfsnähe der Weiterbildungsträger. Den Projektnehmern ist es – nach vielen Mühen, z.T. nach Veränderungen der Projektansätze, und trotz des Scheiterns einiger Projekte – gelungen, Weiterbildungs- und Beratungskonzepte zu entwickeln, die auf Klein- und Mittelbetriebe zugeschnitten sind und einen hohen betrieblichen Nutzen generieren. Für die Trägerlandschaft, die sich bislang eher in Zielgruppenprojekten für Arbeitssuchende engagierte, war dies ein großer Erfolg.

Projekte, die mit der Gestaltung und Umsetzung lokaler oder regionaler Entwicklungsstrategien befasst waren und mit einer Vielzahl arbeitsmarktrelevanter Akteure vor Ort zusammenarbeiteten, waren in der GI ADAPT ebenfalls vertreten. Obwohl deren Zahl sehr begrenzt war, konnten einige Projekte beeindruckende Erfolge vorweisen. Für die Nachfolgeinitiative EQUAL wurde mit diesen Projekten beispielhafte Vorarbeit geleistet. Es bietet sich an, die Erfahrungen der entsprechenden Träger gezielt bei Gestaltung und Umsetzung von EQUAL einzubeziehen, damit bekannte Kinderkrankheiten im Ansatz vermieden werden.



VII. Zusammenfassende Bewertung von ADAPT

Die Gesamteinschätzung der Gemeinschaftsinitiative konzentriert sich auf die Ebene des Programmes. Basis der Bewertung bilden die Befunde, wie sie in den vorangegangenen Kapiteln des vorliegenden Berichts und in den früher erstellten Zwischenberichten⁷⁰ dargestellt wurden.

1. Bewertung von Förderstrategie und Programmdurchführung

Die von der EU-Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten für die Umsetzung von ADAPT aufgestellten Ziele beschreiben zutreffend die in Deutschland auf dem Gebiet der Anpassung von Unternehmen und der dort beschäftigten Arbeitnehmer sowie auf dem Gebiet der Strukturen und Systeme der beruflichen Weiterbildung vorhandenen Bedarfe. Dies geht aus der durchgeführten „Meta-Studie“ hervor und wird von den Ergebnissen der durchgeführten Expertenbefragung bestätigt.

Die nachstehende Tabelle VII-1 listet die in die Evaluation einbezogenen Beurteilungskriterien nochmals auf, in der Reihenfolge ihrer Bedeutung gemäß der ermittelten Indexpunkte für die in Deutschland (noch) bestehenden Anpassungsbedarfe.

Hinsichtlich der eingeschlagenen Programmstrategie ist zunächst festzustellen, dass zumindest für die 1. Förderphase eine strategisch ausgerichtete Programmplanung, die innerhalb des breiten und komplexen Anwendungsfeldes von ADAPT Prioritäten setzt, diese finanziell quantifiziert sowie ein abgestimmtes Vorgehen und eine „Feinsteuerung“ der Programmumsetzung anhand zeitnah erhobener Daten einschließt, nicht gegeben war. Insoweit ist der Begriff „Strategie“ für die 1. Förderphase nicht sehr zutreffend. Die Gründe hierfür liegen in den bereits mehrfach erwähnten Restriktionen zu Beginn der Programmperiode.

Zu Beginn der Umsetzung dominierte somit beinahe zwangsläufig das bottom-up-Prinzip bei der Projektauswahl. Dieses Bild änderte sich mit der 2. Förderphase. Aufgrund der arbeitsteiligen Umsetzung zwischen Bund und Ländern gab es jedoch keine einheitliche Strategie, was auch zu Qualitätsunterschieden der Umsetzungsverfahren zwischen den einzelnen Ländern führte.

⁷⁰ Vgl. Auflistung der Zwischenberichte in Kap. I-2.3.

Tabelle VII-1: Bewertungskriterien mit Indexpunkten für jeweiligen Anpassungsbedarf in Deutschland und entsprechenden Lösungsbeitrag von ADAPT

	Anpas- sungs- bedarf	Lösungs- beitrag ADAPT
Sicherung von Arbeitsplätzen	90	61
Schaffung von Arbeitsplätzen	90	50
Unterstützung von Klein- und Mittelbetrieben (KMU)	85	83
Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit	85	78
Qualifizierung von Mitarbeitern mit unsicherem Arbeitsplatz	79	44
Erhöhung der (Mitarbeiter-)Qualifikation im Allgemeinen	78	83
Einführung von IuK-Technologien in Unternehmen	78	78
Entwicklung neuer Weiterbildungskonzepte	78	72
Flexibilisierung des Mitarbeitereinsatzes	78	70
Lösung der Führungs-, Organisations- u. Kommunikationsprobleme in KMU	78	61
Qualifizierung von nicht oder gering Qualifizierten	78	50
Steigerung der Innovationsfähigkeit	77	67
Bessere Verknüpfung von Arbeiten u. Lernen in den Betrieben	77	61
Anpassung bestehender Berufe / Entwicklung neuer Berufe	77	39
Qualifizierung von Managern / Führungskräften	76	83
Qualifizierung von Fachkräften	76	83
Erhöhung der Weiterbildungsbereitschaft der Beschäftigten	76	72
Erhöhung der Weiterbildungsbereitschaft von Unternehmen	76	61
Förderung der Chancengleichheit von Frauen auf dem Arbeitsmarkt	76	50
Einbeziehung von Unternehmern/Management bei betriebl. Umgestaltungsprozessen (Sensibilisierung v. Führungskräften)	75	72
Beratung der Betriebe bei Weiterbildungsplanung/Personalentwicklung	75	67
Steigerung der Bedarfs- und KMU-Nähe von Weiterbildungsträgern und Minimierung des Freistellungsproblems	75	67
Steigerung der Produktivität	75	61
Gestaltung u. Umsetzung lokaler/regionaler Entwicklungsstrategien mit allen arbeitsmarktrelevanten Akteuren vor Ort	75	56
Qualifizierung von weiblichen Erwerbspersonen	75	56
Förderung des Erfahrungsaustauschs und der Kooperation unter inländischen Unternehmen	73	56
Erprobung neuer Wege der Arbeitsvermittlung (Jobtransfer, Mitarbeiterpool, Jobrotation etc.)	73	56

Verbesserung der Orientierungs- und Beratungsangebote für nicht oder gering Qualifizierte	73	44
Optimierung der betrieblichen Abläufe	72	78
Einführung neuer Formen der Arbeitsorganisation (z.B. neuer Teamstrukturen)	72	61
Vorbereitung der Betriebe auf europäische / globalisierte Märkte	71	44
Steigerung der Mitarbeitermotivation und Betriebsbindung	70	78
Einführung von Teilzeitarbeit und flexiblen Arbeitszeiten	69	44
Auf- / Ausbau internationaler Unternehmenskontakte	68	44
Unterstützung von Existenzgründern	67	44
Verbesserung der Qualität	65	67
Erhöhung der Kundenzufriedenheit	65	67
Einführung neuer Technologien in Unternehmen (ohne IuK-Technologien)	65	56
Steigerung des Exportanteils	65	39
Unterstützung der Betriebe im Bereich Absatz / Marketing	61	61
Steigerung des Umsatzes	60	61
Unterstützung von Unternehmen mit Anpassungsproblemen	60	44
Kooperation von Betrieben mit Forschungs- und Bildungseinrichtungen	50	44

0 = kein Bedarf bzw. kein Lösungsbeitrag

100 = sehr großer Bedarf bzw. sehr hoher Lösungsbeitrag

Zur Indexbildung, s.o. Kap. I.3

Vor diesem Hintergrund fällt die Bewertung der **Förderstrategie** in inhaltlicher Hinsicht wie folgt aus: Aufgrund der ausgeprägten Fokussierung auf Klein- und Mittelbetriebe, der breiten Branchenstreuung (bei zunehmender Einbeziehung des Dienstleistungssektors) sowie eines Themenspektrums, das geeignet ist, nachhaltige Veränderungsprozesse in den Unternehmen anzuschließen, kann die Umsetzungsstrategie, bezogen auf die geförderten Inhalte, insgesamt als bedarfsgerecht bezeichnet werden. Belegt wird dies auch durch die positiven Rückmeldungen von Unternehmen und Teilnehmern.

Da die Fondsverwalter der Länder in der 1. Förderphase aus guten Gründen auf eine programmatische Einengung der Vorgaben des Operationellen Programms weitgehend verzichteten, haben zunächst die Vorhaben der Projektträger die programmatische Ausrichtung der GI ADAPT bestimmt. Hinzu kam, dass gerade in der 1. Förderphase die Auswahlmöglichkeiten der Fondsverwalter sehr begrenzt waren, da z.T. nur wenige Projektanträge eingingen. Vor diesem Hintergrund stellt sich

die Frage, ob – trotz der begrenzten programmatischen Steuerung durch die Fondsverwalter – insgesamt eine bedarfsgerechte und innovative Projektstruktur zustande gekommen ist.

Der **Innovationsgrad** der Projekte bewegte sich nach Auffassung der befragten Experten wie auch der Evaluatoren im „befriedigenden“ Bereich, ist also durchaus noch steigerungsfähig.⁷¹

Die Begleitung und Programmdurchführung wies in der 1. Förderphase insgesamt gesehen noch deutliche Lücken auf. Die mit der Umsetzung betrauten Stellen waren nur teilweise in der Lage, eine inhaltliche Strategie zu entwickeln bzw. umzusetzen.

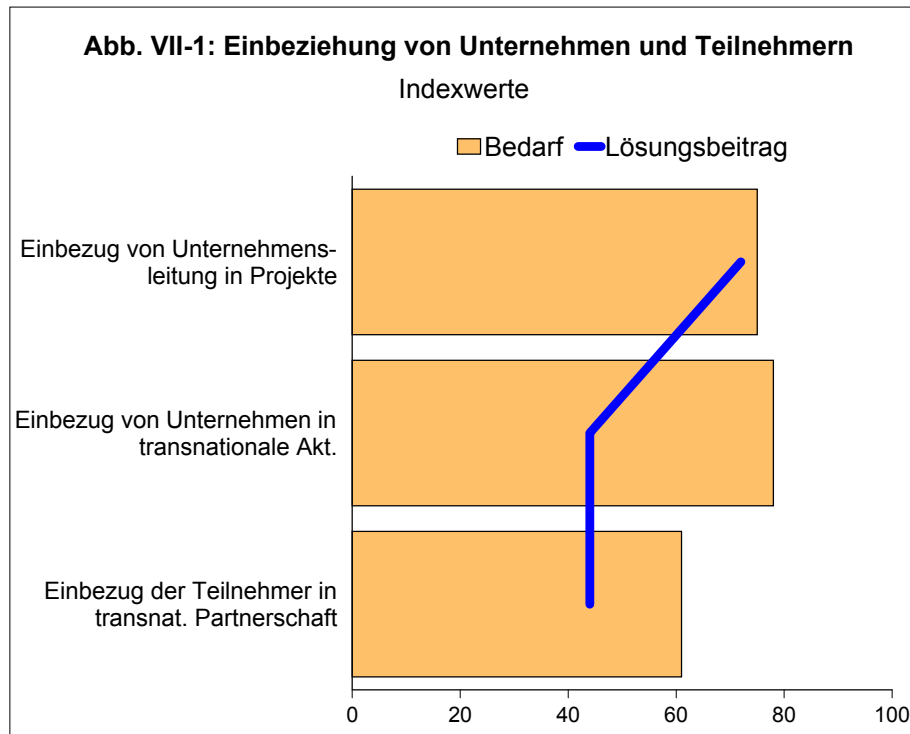
Die Situation verbesserte sich für die Ebene des Bundes und der meisten Länder mit zunehmender Förderdauer erheblich, wenngleich das Monitoring – wie allgemein in Deutschland – noch verbesserungsfähig war.

Festzuhalten ist, dass die geförderten Projekte eine große Wirtschaftsnähe aufwiesen. Dies wird durch die starke Einbeziehung der Unternehmensleitungen in die Projektaktivitäten bestätigt (siehe Abbildung VII-1).

Vor dem Hintergrund der programmatischen Ausrichtung von ADAPT war es von zentraler Bedeutung, dass die Unternehmensleitungen unmittelbar und direkt in das Vorhaben eingebunden waren. Daher ist diesem Punkt ein „Bedarf“ von 75 Indexpunkten zugemessen worden. Er kann mit 72 Punkten für den Lösungsbeitrag als im Großen und Ganzen gut erfüllt betrachtet werden.

Deutlich anders fällt hingegen das Urteil zur Einbeziehung der Unternehmensleitungen und auch der Teilnehmer in die internationalen Aktivitäten der Projekte aus. Gerade von der Beteiligung der Unternehmen an den transnationalen Maßnahmen hätte die Gemeinschaftsinitiative deutlich gewinnen können (Indexwert 75), dagegen wurde die Einbeziehung der Teilnehmer als nicht so dringlich angesehen (61 Punkte). Demgegenüber war der Beitrag, den die Projekte hierzu leisteten, mit jeweils 44 Indexpunkten deutlich unterdurchschnittlich.

⁷¹ Zum Problem des Begriffs der „Innovation“ und dessen Operationalisierung siehe auch den 1. Zwischenbericht der ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, S. 57 ff.



2. Synergieeffekte zu anderen Förderinstrumenten

Die Implementierung einer neuartigen Förderstrategie führt im Regelfall zu einer Reihe von Abstimmungsproblemen. Neue Ansätze bergen die Gefahr, bewährte Politikstrategien, Förderkonzepte und Aufgabenzuweisungen zu stören, zu behindern und diese ggf. partiell zu ersetzen. Ein Gelingen der deutschen Umsetzungsstrategie setzte daher voraus, dass sich ADAPT weitgehend in die bisherigen Arbeitsmarkt- und Bildungspolitiken des Bundes und der Länder einfügte. Neben dieser inhaltlichen Abstimmung stellt auch die finanzielle Synchronisierung eine wichtige Erfolgsbedingung dar. Zur Sicherung der von europäischer Seite geforderten nationalen Kofinanzierung, sind entsprechende Zweckbindungen von Mitteln in den Bundes- und Landeshaushalten erforderlich.

Schließlich wird der Erfolg der Umsetzungsstrategie auch durch eine sinnvolle Abstimmung und Abgrenzung gegenüber anderen Förderprogrammen (insbesondere der EU) bestimmt. Gewünscht wurde von euro-

päischer Seite ausdrücklich eine Komplementarität von ADAPT und Ziel 4 (bzw. Ziel 1) des ESF. Im Operationellen Programm der GI ADAPT werden weiterhin Synergieeffekte zu LEONARDO; zur regionalen Gemeinschaftsinitiative KMU und zur GI EMPLOYMENT als Zielbereiche genannt.

Die Untersuchungen der Evaluatoren zur Einordnung in das bestehende Fördersystem, zu Komplementarität und zu den erzielten Synergieeffekten stützen sich im Wesentlichen auf die Expertenbefragung. Nach übereinstimmender Auffassung konnte das bestehende Förderinstrumentarium insgesamt sinnvoll ergänzt werden. Erreicht wurden hier 74 Indexpunkte. Dieser positive Gesamteindruck stützt sich v.a. auf die gelungene Abstimmung mit der landesspezifischen sowie der nationalen Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik, die mit 80 bzw. 77 Indexpunkten einzustufen ist. Ähnlich positiv wurde der Grad der Abstimmung mit Ziel 4 (76 Punkte) sowie insbesondere Ziel 1 des ESF (85 Punkte) beurteilt. Die Indexwerte für die einzelnen Kriterien sind aus Tabelle VII-1 ersichtlich.

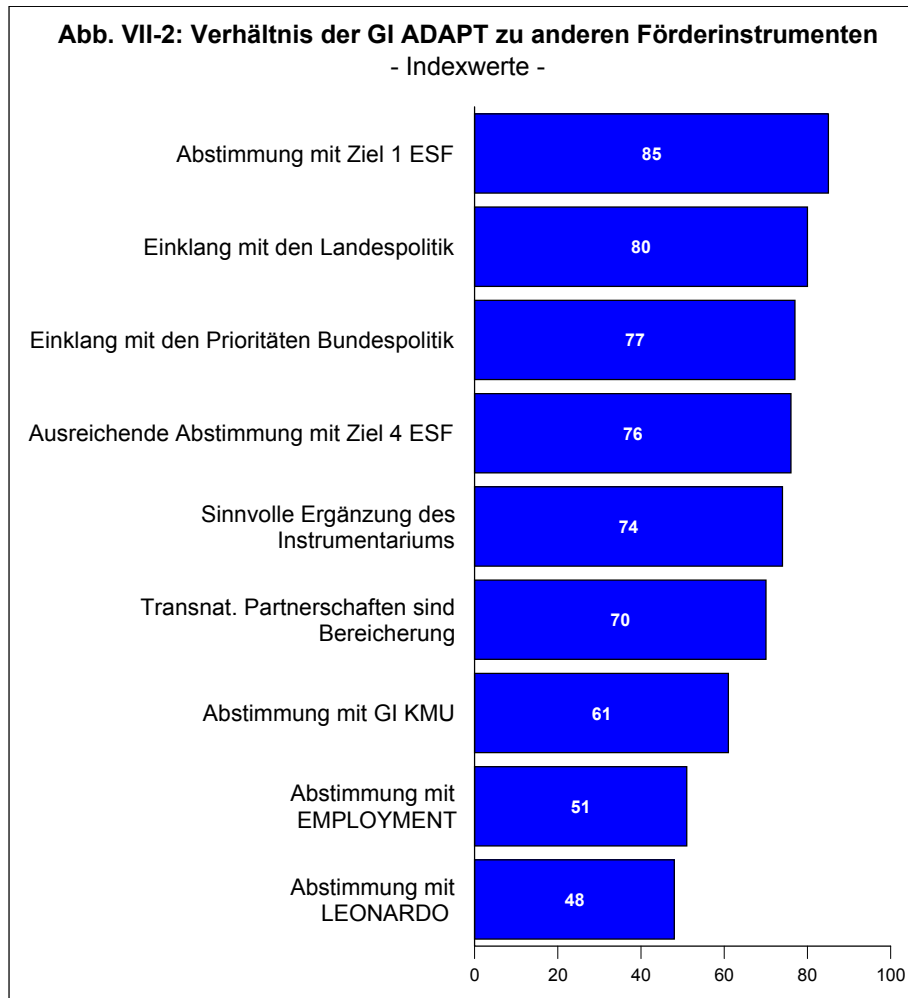
Die Integration der GI ADAPT in die gewachsenen Politik- und Förderstrategien des Bundes und der Länder ist in hohem Maße gelungen. Es darf aber nicht übersehen werden, dass dieses Ergebnis den Verantwortlichen in Bund und Ländern ein erhebliches Maß an Flexibilität, Engagement, Ausdauer und Improvisationsbereitschaft abverlangte.⁷²

Deutlich schwächer fielen die Abstimmungsprozesse gegenüber der regionalen GI KMU mit 61 Indexpunkten aus. Auch die mit den Fondsverwaltern der Bundesländer im Jahre 1998 geführten Interviews gaben Anhaltspunkte dafür, dass Synergieeffekte zwischen ADAPT und KMU die Ausnahme darstellten.⁷³ Überwiegend war eine klare inhaltliche Trennung der beiden Gemeinschaftsinitiativen gegeben. Berührungspunkte bestanden im Regelfalle jedoch nicht.

Obwohl Synergieeffekte zwischen ADAPT und EMPLOYMENT von europäischer Seite explizit gewünscht wurden, fällt das Ergebnis ernüchternd aus. Lediglich 51 Indexpunkte für die Abstimmung mit EMPLOYMENT bedeuten eine deutliche Schwäche in der Programmdurchführung.

⁷² Dies gilt aber auch in gleichem Maße für die involvierten Projektträger, die i.d.R. ebenfalls mit einem für sie weitgehend neuen Förderansatz konfrontiert waren.

⁷³ Siehe hierzu ausführlich den 3. Zwischenbericht, S. 135 ff.



Zu unterschiedlich waren die beiden Initiativen in ihren Inhalten und v.a. ihrer Zielgruppenstruktur, als dass hier substanzielle Austauschprozesse hätten stattfinden können. Die mit EQUAL nun angestrebte Verknüpfung dieser beiden Zielbereiche mag durchaus sinnvoll sein – zum damaligen Zeitpunkt hat sie die Akteure der GI ADAPT aber überfordert.

Die geringsten Abstimmungseffekte weist ADAPT mit dem europäischen Programm LEONARDO auf (Indexwert 48 Punkte). Ursächlich dürften hierfür u.a. hausgemachte Umsetzungsprobleme von LEONARDO

sein, die ihren Ursprung auch in den wenig transparenten europäischen Steuerungsmechanismen dieses Programms haben. Die ADAPT-Akteure hatten jedenfalls kaum Berührungspunkte zu LEONARDO.

3. Beitrag von ADAPT zur Beseitigung von Defiziten und Nachholbedarfen

Ein entscheidender Punkt für die Beurteilung der Gemeinschaftsinitiative ist deren Beitrag zur Lösung vorhandener Probleme. Die Lösungsbeiträge im Einzelnen wurden in den vorangegangenen Kapiteln bereits angesprochen und sollen an dieser Stelle zusammengefasst werden. Unterschieden wird im Folgenden zwischen

- unternehmensbezogenen Wirkungen,
- Wirkungen auf Seiten der Beschäftigten und
- Arbeitsmarkteffekten.

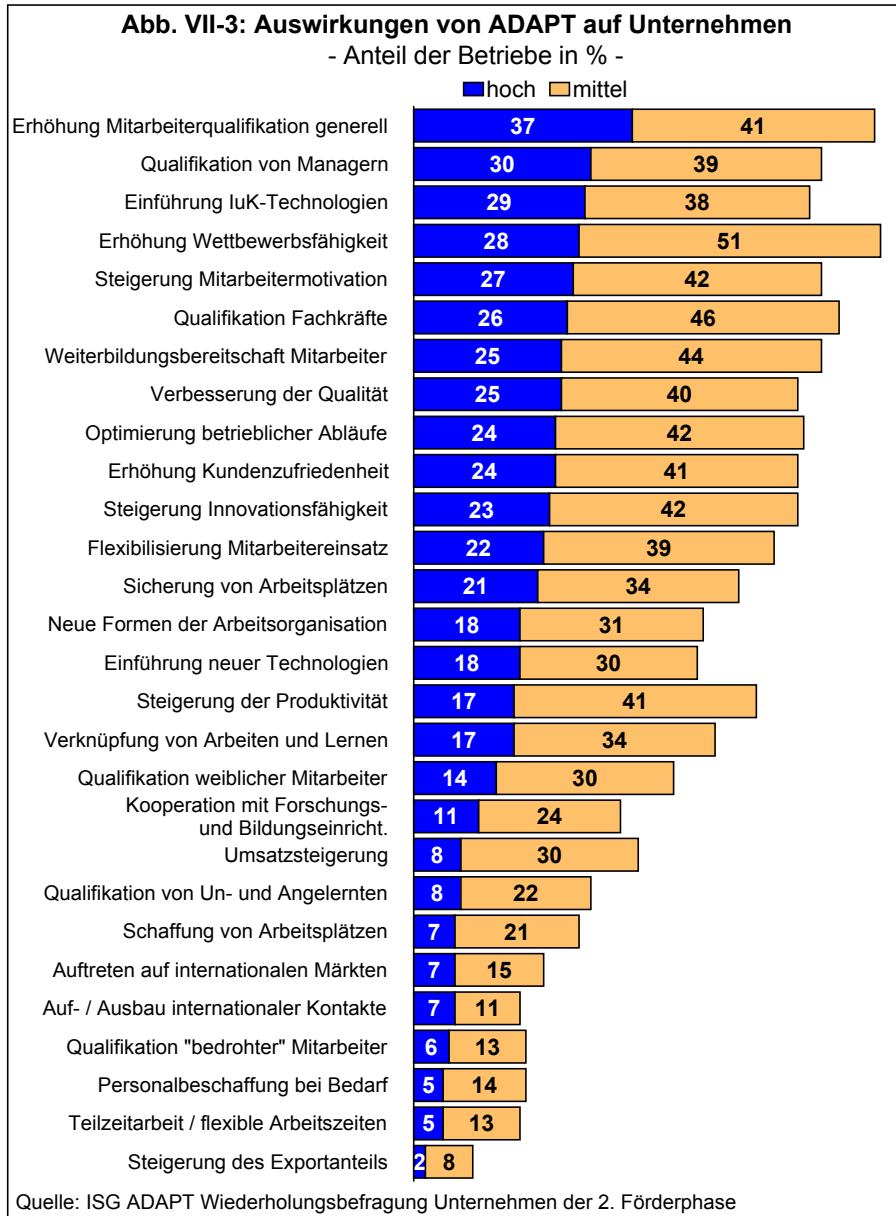
Die Wirkungen auf Strukturen, Systeme, etc. sowie die Lösungsbeiträge, die ADAPT zur Deckung von Nachholbedarfen beisteuerte, sind bereits im vorigen Kapitel VI erläutert worden.

3.1 Effekte in den Unternehmen

Die Auswirkungen in den Unternehmen können zusammenfassend wie folgt beschrieben werden: Hinsichtlich der Unternehmen wurde überdurchschnittlich hoher Nutzen festgestellt für die generelle Erhöhung der Mitarbeiterqualifikation, die Qualifizierung von Leitung und Management und die Einführung von Informations- und Kommunikationstechnologien (siehe Abbildung VII-3).

Es folgen die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit, die Steigerung der Mitarbeiterqualifikation und die Qualifikation der Fachkräfte.

Am unteren Ende der Skala rangieren die Qualifizierung der von Arbeitslosigkeit bedrohten Mitarbeiter, die bedarfsgenaue Personalbeschaffung, die Gestaltung der Arbeitszeit sowie die Steigerung des Exportanteils. Die Einschätzung der Betriebe wurde durch die Angaben der Teilnehmer im Wesentlichen bestätigt.



Werden die Anpassungsbedarfe und die Lösungsbeiträge, die ADAPT beisteuerte, berücksichtigt, ergibt sich ein gespaltenes Bild, bei dem

deutlich akzentuierten Stärken ausgeprägte Schwächen gegenüberstehen.

Der Zugang zu den Unternehmen und eine umfassende Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit stellte nach den vorliegenden Untersuchungsergebnissen die zentrale Herausforderung der GI ADAPT dar. Spiegelbildlich fallen auch die Lösungsbeiträge aus. In keinem Zielbereich wurden die Anpassungsbedarfe aber auch die Lösungsbeiträge der Projekte derartig hoch bewertet. Für den wichtigsten Gesamtindikator, die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit kann mit 78 Indexpunkten die Note „gut“ vergeben werden.

In Übereinstimmung mit den programmatischen Vorgaben wurden Klein- und Mittelbetriebe in hohem Maß erreicht – dies war nicht selbstverständlich und kann als großer Aktivposten der GI ADAPT verbucht werden.

Dass die Innovationsfähigkeit der Betriebe nicht noch stärker angeregt werden konnte, ist keine Schwachstelle von ADAPT. Denn die GI hat mit breit gestreuten Aktivitäten und Erfolgen im Bereich der Betriebs- und Arbeitsorganisation einen nachhaltigen Beitrag zu Steigerung der betrieblichen Anpassungsfähigkeit geleistet. Maßgeblichen Anteil hatten hieran entsprechende Beratungsleistungen und Coachings sowie die Begleitung betrieblicher Umgestaltungsprozesse.

In der Kombination mit selektiven Qualifizierungsangeboten wurden den Betrieben vielfach maßgeschneiderte Leistungen offeriert. Mit diesem Instrumentenbündel haben die ADAPT-Projekte, zumindest im KMU-Bereich, oftmals Neuland beschritten. Von den Betrieben wurden diese Angebote durchgängig positiv beurteilt, mit dem Effekt, dass auch ihre Weiterbildungsbereitschaft spürbar gewachsen ist – dies bestätigen auch die Beschäftigten.

Weitere Stärken zeigt ADAPT bei der Einführung von IuK-Technologien im KMU-Bereich. Dennoch war die GI keinesfalls ein Technologieprogramm, denn andere als IuK-Technologien spielten in der thematischen Ausrichtung praktisch keine Rolle.

Im Vergleich zu den üblicherweise von Klein- und Mittelbetrieben in Anspruch genommenen Weiterbildungsangeboten fokussiert ADAPT sehr stark das Themenfeld Absatz und Marketing, v.a. in Ostdeutschland, je-

doch nur mit überwiegender Ausrichtung auf nationale Märkte. Obwohl die transnationale Ausrichtung ein herausragendes Spezifikum der Gemeinschaftsinitiativen ist, profitierten die beteiligten Unternehmen hiervon nur teilweise.

Die Chance, Klein- und Mittelbetriebe gezielt auf europäische bzw. globalisierte Märkte vorzubereiten oder – z.B. im Verein mit den transnationalen Partnern – *internationale Geschäftskontakte* anzubahnen, wurde erst ab der 2. Förderphase etwas häufiger genutzt. Entsprechend gering sind auch die Auswirkungen auf die *Exportquoten* der Betriebe. Generell waren die Betriebe und ihre Mitarbeiter nur in vergleichsweise geringem Maße in die Transnationalen Partnerschaften einbezogen.

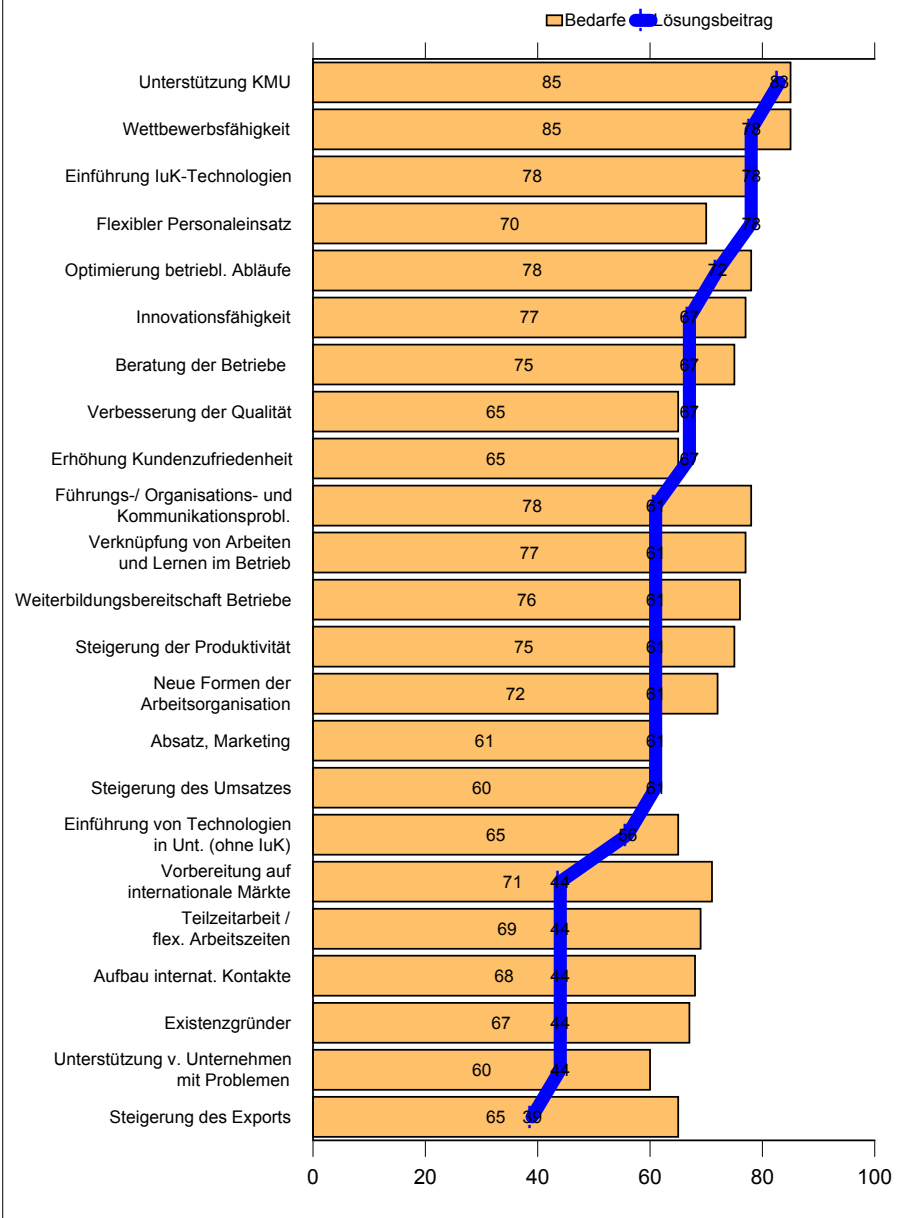
Die Unterstützung von Existenzgründungen sowie von Unternehmen in Krisensituationen blieb in der GI ADAPT ebenfalls eine Randerscheinung. Existenzgründungen wurden vielfach schon über andere Programme des Bundes und der Länder gefördert, so dass der Bedarf bereits weitgehend gedeckt war.

Interventionen in Krisenunternehmen waren angesichts der anspruchsvollen Programmatik der GI ADAPT nur marginal vertreten, denn komplexe Unternehmensmodernisierungen lassen sich nur schwer in akuten Krisenphasen umsetzen.

In Bezug auf die im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative erbrachten Lösungsbeiträge und damit abgedeckte Anpassungsbedarfe ist zunächst festzustellen, dass ADAPT in erster Linie dazu beigetragen hat, die qualitativen Voraussetzungen für die Anpassung an den strukturellen Wandel zu schaffen. Dies betrifft vor allem die Unterstützung von Klein- und Mittelunternehmen im Allgemeinen, die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und die Einführung von Informations- und Kommunikationstechnologien, wo ADAPT überdurchschnittliche Lösungsbeiträge aufweisen konnte.

Weiterhin konnte die Gemeinschaftsinitiative in Bezug auf die Flexibilität des Personaleinsatzes, die Verbesserung der Qualität und die Erhöhung der Kundenzufriedenheit günstige Verhältnisse von Anpassungsbedarfen und Lösungsbeiträgen erreichen. Gleiches gilt für die Bereiche Absatz und Marketing sowie Umsatzsteigerung, wobei hier allerdings die Defizite und damit der Bedarf nur unterdurchschnittlich eingestuft wurden (siehe Abbildung VII-2).

Abb.: VII-4: Anpassungsbedarfe bei Unternehmen und Lösungsbeiträge von ADAPT - Indexwerte



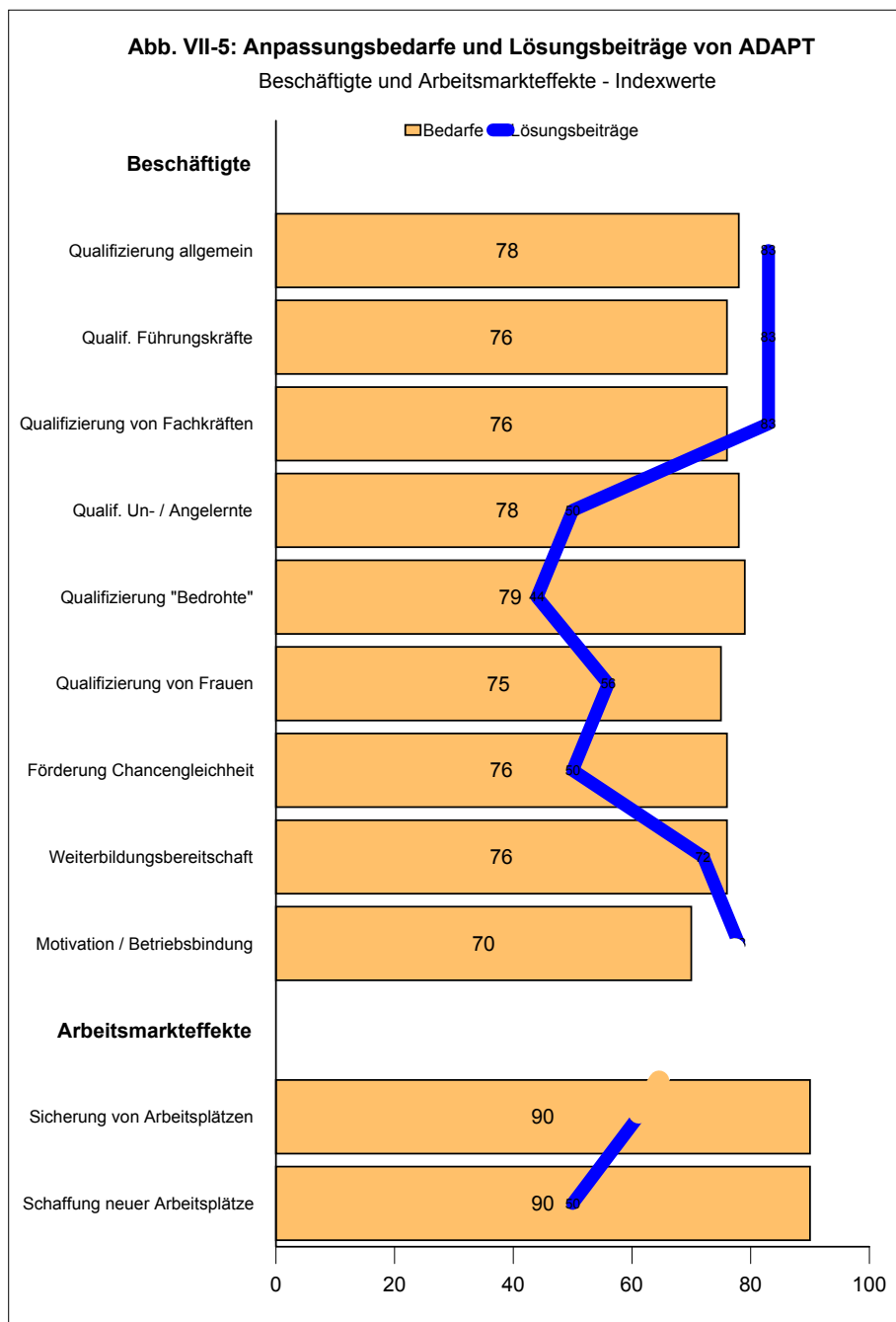
3.2 Effekte für die Arbeitnehmer

Im Hinblick auf die Effekte im zweiten zentralen Zielbereich der GI ADAPT, der Anpassung der Arbeitnehmer an den industriellen Wandel, sind sich Unternehmen und Beschäftigte einig in der Feststellung, dass die Projekte generell einen erheblichen Beitrag zur Verbesserung der Qualifikation der Teilnehmer geleistet haben. Allerdings streuen die Effekte bzw. der Umfang, in dem bestimmte Mitarbeitergruppen einbezogen wurden, erheblich. In erster Linie haben Manager bzw. Führungskräfte sowie vor allem Fachkräfte an den Projekten partizipiert und von ihnen profitiert (vgl. Abbildung VII-5). Diese Schwerpunktsetzung wird auch durch die Teilnehmerstrukturen bestätigt: Fach- und Führungskräfte sowie Höherqualifizierte waren überproportional vertreten, während un- oder angelernte Kräfte kaum berücksichtigt wurden. Da diese i.d.R. einem erhöhten Arbeitsmarktrisiko ausgesetzt sind, überrascht es kaum, dass Mitarbeiter mit unsicherem Arbeitsplatz unter den Teilnehmern ebenfalls weitgehend fehlen. Diese in der Programmatik immer wieder genannte Zielgruppe wurde nur am Rande von der GI ADAPT erreicht. Einen unsicheren Arbeitsplatz hatten nur rd. 10 % der Teilnehmer.

Geringqualifizierte und Personen mit unsicheren Arbeitsplätzen haben kaum von der Gemeinschaftsinitiative profitiert. Zwar konnte ADAPT die berufliche Situation von Un- und Angelernten sowie Meistern, Technikern und Akademikern in ähnlicher Weise verbessern, doch waren Geringqualifizierte unter den Teilnehmern nur mit knapp 5 % vertreten.

Eine Gegenüberstellung von ADAPT-Betrieben und Vergleichsunternehmen zeigte, dass Un- und Angelernte in den ADAPT-Projekten schwächer vertreten waren als in anderen Weiterbildungsmaßnahmen – obwohl diese in beiden Unternehmensgruppen ähnliche Mitarbeiteranteile stellten. Die Vergleichsunternehmen bezogen diese Personengruppe bei ihren üblichen Weiterbildungsaktivitäten deutlich stärker ein.

Obwohl die GI ADAPT zunächst durch die schwache Besetzung mit expliziten Frauenprojekten auffällt – erfolgreiche Einzelbeispiele gab es dennoch – waren weibliche Erwerbspersonen in durchaus zufrieden stellendem Maße einbezogen. Insgesamt waren Frauen sogar leicht überproportional unter den Teilnehmern vertreten. Einen herausragenden Beitrag zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen auf dem Arbeitsmarkt hat ADAPT aber sicher nicht erbracht.



Pluspunkte verbucht die Gemeinschaftsinitiative jedoch noch in zwei anderen Bereichen: Die *Weiterbildungsbereitschaft der Beschäftigten* hat sich infolge von ADAPT erheblich gesteigert – dies bestätigen Betriebe wie Teilnehmer. Auch die *Motivation der Mitarbeiter* – und damit deren stärkere Bindung an den Betrieb – ist nach Unternehmensangaben spürbar gewachsen.

3.3 Arbeitsmarkteffekte

Zur Bewertung der direkten Arbeitsmarkteffekte der GI ADAPT konnte auf eine Reihe von Angaben von Unternehmen, Beschäftigten und Experten zurückgegriffen werden. Dabei weichen die Bewertungen der GI ADAPT im Bereich der Sicherung und der Schaffung von Arbeitsplätzen voneinander ab (siehe oben Abbildung VII-3).

Während die Erfolge bei der *Sicherung von Arbeitsplätzen* insgesamt als durchaus befriedigend angesehen wurden, sind konkrete Effekte bei der *Schaffung von Arbeitsplätzen* weniger greifbar bzw. messbar. Sie werden entsprechend verhalten bewertet. Angesichts der starken Auswirkungen von ADAPT auf die betriebliche Wettbewerbsfähigkeit – die v.a. von den Betrieben selbst betont wurden – sind aber langfristig positivere Effekte zu erwarten.

4. Ergebnistransfer und Mainstreaming

4.1 Zielsetzungen des Ergebnistransfers

Mit den Gemeinschaftsinitiativen, so auch der GI ADAPT, verfolgt die Europäische Union eine Strategie, die vorrangig abzielt auf die

- Entwicklung und Erprobung neuer Ansätze,
- Verbreitung und Verwertung der erzielten Ergebnisse auf nationaler und europäischer Ebene,
- Überführung erfolgreicher Ansätze in die Regelfördersysteme und die reguläre Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten.

Anstelle großer quantitativer Effekte stehen qualitative Verbesserungen, übergreifende Strukturveränderungen und modellhafte Neuentwicklungen im Vordergrund. ADAPT hatte somit auch die Funktion eines Experimentierfeldes zur Erprobung neuer Ansätze in der präventiven Arbeits-

marktpolitik. Ambitionierte und innovative Ansätze sollen erprobt werden, wobei das Scheitern einzelner Projekte mit einkalkuliert wird.

Im Gegenzug zu diesen experimentellen Freiheiten trug die Europäischen Kommission den Mitgliedstaaten und ihren ADAPT-Projekten auf, die Projektergebnisse zu verfolgen und sie

- innerhalb der Trägerlandschaft als „best practice“ zu verbreiten,
- für die nationale Arbeitsmarktpolitik nutzbar zu machen und
- auf europäischer Ebene vorzustellen, damit sie EU-weit genutzt werden können.

Für die Verbreitung und Nutzung guter Projektansätze im Rahmen der nationalen und europäischen Arbeitsmarktpolitik wurde der Begriff des Mainstreaming geprägt. Gemeint ist damit die flächendeckende Anwendung bislang nur modellhaft erprobter Konzepte.

4.2 Transfer und Mainstreaming in der 1. Förderphase

Bereits die Interviews mit den Fondsverwaltern der Bundesländer machten deutlich, dass Dissemination und Verwertung der Projektergebnisse in der 1. Förderphase nur gering ausgeprägt waren.⁷⁴ Seitens der Fondsverwalter wurde die Verbreitung und Verwertung der Projektergebnisse vorrangig als eine Aufgabe der Projektträger begriffen. Weiterhin zeigten die Fondsverwalter z.T. wenig Interesse an übertragbaren Projektergebnissen. Der Trägerlandschaft blieb das geringe Interesse an transferierbaren Ergebnissen nicht verborgen.

Die Verbreitung der Projektergebnisse unter den Projektträgern (v.a. des eigenen Bundeslandes) wurden nur in seltenen Fällen von den Ländern unterstützt, wie z.B. durch die Organisation entsprechender Veranstaltungen, Herausgabe von Druckschriften, etc. Beklagt wurde von den Fondsverwaltern der Länder aber die teilweise enorme Zusatzbelastung, die mit der GI ADAPT verbunden war. Fragen und Probleme der Kofinanzierung, Projektauswahl und -bewilligung, Aufbau Transnationaler

⁷⁴ Siehe dazu den 3. Zwischenbericht der ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik von 1999, S. 111 ff.

Partnerschaften, etc. kosteten so viele Ressourcen, dass eine umfangreiche Verbreitung der Projektergebnisse kaum noch zu leisten war.

4.3 Transfer und Mainstreaming in der 2. Förderphase

In der 2. Förderphase haben die Bundesländer ihre Anstrengungen zur Verbreitung der Projektergebnisse innerhalb der Trägerszene und der interessierten Fachöffentlichkeit stark ausgebaut, wobei sich die Schere zwischen aktiven und inaktiven Ländern aber weiter öffnete.

Vorreiter war hier v.a. Nordrhein-Westfalen, das durch eine ausgefeilte Transferstrategie, spezielle Transfer-Projekte und nicht zuletzt durch klare Vorgaben und Schwerpunktsetzungen gegenüber den Projektträgern hervorragte. Aber auch in anderen Bundesländern wurden verstärkt Veranstaltungen organisiert und spezielle Druckschriften herausgegeben. Im Bundesland Berlin wurde die Aufbereitung der Projektergebnisse durch Landesevaluatoren, die jeweils für ein thematisches Bündel von Projekten zuständig waren, unterstützt. Auf Bundesebene war die Nationale Unterstützungsstelle als starker Motor einer aktiven Aufbereitung und Verbreitung von Projektergebnissen auch auf horizontaler Ebene aktiv, und zwar in Bund und Ländern.⁷⁵ Der Austausch und die Kooperation unter den Trägern wurde von der Unterstützungsstelle durch die thematische Vernetzung (thematische Arbeitskreise, jährliche Transfer-Foren, Online-Forum, Vorstellung von Projekten in den ADAPT-news, etc.) intensiv unterstützt. Die NU ADAPT war bei Transfer-Veranstaltungen der Träger und der Landesregierungen präsent oder leistete hierbei konkrete Hilfestellung – in Einzelfällen auch finanziell.

Dank dieses Engagements der Nationalen Unterstützungsstelle, einer Reihe von Ländern sowie der Projektträger (und der programmatischen Vorgaben der Europäischen Union) hat die Bildungs- und Beratungslandschaft in Deutschland einen qualitativen Schritt in die richtige Richtung gemacht. Nicht nur die ADAPT-Träger, sondern auch die Akteure in ihrem Umfeld sehen den Nutzen betriebs- und bedarfsspezifischer Angebote für KMU jetzt in einem deutlich anderen Licht. Die Professionalität der Träger sowie ihre Ausrichtung auf Klein- und Mittelbetriebe hat sich

⁷⁵ Zu den Aufgaben der Nationalen Unterstützungsstelle siehe ausführlich Kap. III-3.1.

massiv verbessert. Wesentlichen Anteil hatte hieran der horizontale Austausch unter den Projektverantwortlichen.

4.4 Verwertung und Verbreitung der Ergebnisse durch die Träger

Die Verwertung und Dissemination der Projekteinhalte erfolgte in der 1. Förderphase eher verhalten. In der 2. Förderrunde änderte sich das Bild. So sahen sich rd. 95 % der Projektträger in der Lage, konkrete Projektergebnisse zu benennen.⁷⁶ Unter den bereits realisierten Aktivitäten, auf die hier zunächst eingegangen werden soll, stand die Vorstellung der Ergebnisse (also noch nicht deren unmittelbare Anwendung) an erster Stelle. Knapp 60 % der Träger hatten die Projektergebnisse bei Wirtschafts- und Sozialpartnern, Kammern oder sonstigen Multiplikatoren vorgestellt. Es folgte die Vorstellung bei Landesregierung und sonstigen Verwaltungsbehörden, von der rd. 40 % der Projekte Gebrauch gemacht hatten.

Fast ebenso stark war aber schon eine rein kommerzielle Verwertung, als Verkauf entsprechender Dienstleistungen vertreten (36 % der Projekte). Geringere Bedeutung hatte die Anwendung der Ergebnisse im Rahmen verschiedenster öffentlich geförderter Programme etc. (siehe im Einzelnen Abbildung IV-6).⁷⁷

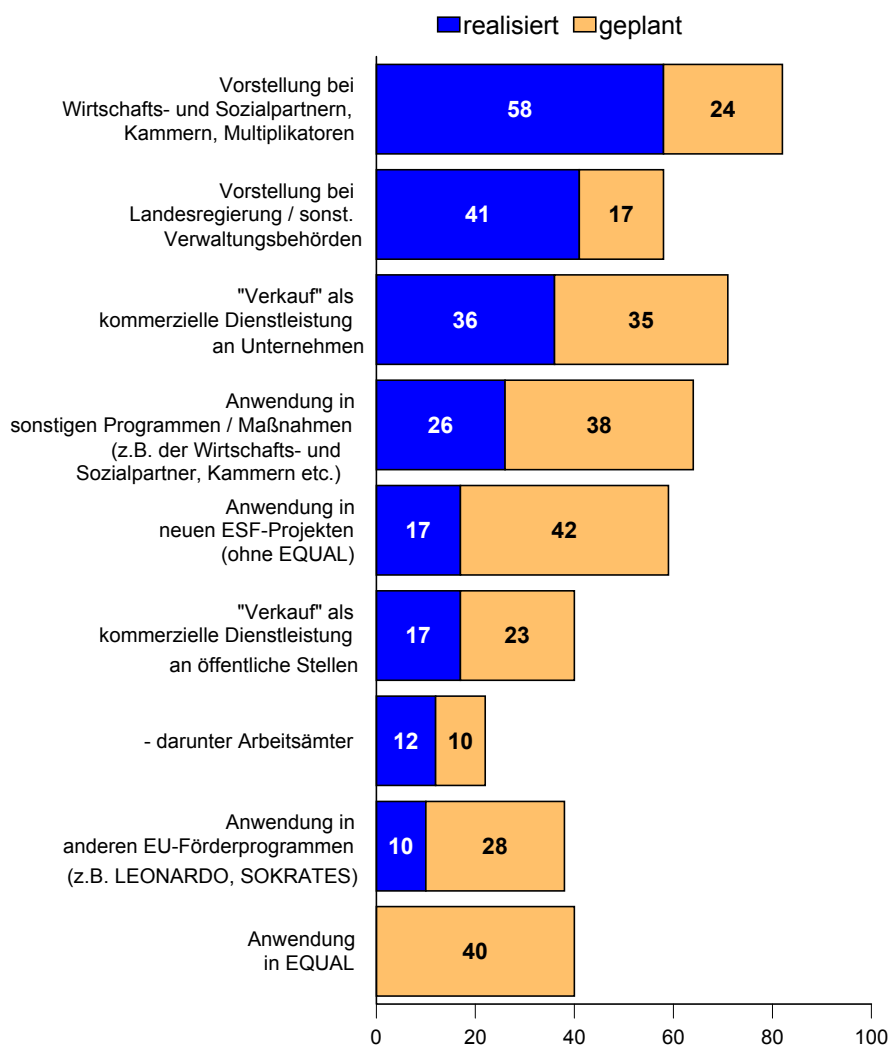
Die Planungen der Träger zur Verwertung der Ergebnisse richteten sich vor allem auf eine Anwendung in neuen ESF-Projekten sowie in der Gemeinschaftsinitiative EQUAL (42 % bzw. 40 %). Eine fast ebenso große Rolle (38 %) spielte die Anwendung in sonstigen Programmen oder Maßnahmen (z.B. der Wirtschafts- und Sozialpartner, Kammern etc.). Rd. ein Drittel der befragten Träger beabsichtigt den Verkauf als kommerzielle Dienstleistung an Unternehmen. Dies ist als wichtiger Indikator für die Bedarfsgerechtigkeit und die Marktgängigkeit der entwickelten Produkte zu werten.

Im Gesamtbild fällt auf, dass bislang die Vorstellung der Ergebnisse bei Wirtschafts- und Sozialpartnern, Kammern, Multiplikatoren etc. im Vorder-

⁷⁶ Datenbasis: Wiederholungsbefragung der Projektträger der 2. Förderphase.

⁷⁷ Die Erhebung wurde Anfang des Jahres 2001 durchgeführt, also zu einem Zeitpunkt, an dem die Neuprogrammierung des ESF noch in vollem Gange war. Entsprechend gering waren bis dato auch die Verbreitungsaktivitäten der Träger im ESF-Bereich.

Abb. VII-6: Verwertung und Umsetzung der Ergebnisse - Trägerangaben
- Anteil der Projekte in Prozent -



Quelle: ISG ADAPT Wiederholungsbefragung der Projektträger der 2. Förderphase

dergrund stand. Berücksichtigt man Planungen und bisherige Aktivitäten, dann werden mehr als 80 % der Träger ihre Ergebnisse dort vorstellen.

Landesregierungen und sonstige Verwaltungsbehörden werden nur von rd. 60 % der Träger eine derartige Rückmeldung bekommen.

Erfreulich ist aber der hohe Anteil von Projekten, die ihre Arbeitsergebnisse unmittelbar in kommerzielle Dienstleistungen für Unternehmen weiterentwickeln. Dies gilt gleichermaßen für bereits realisierte und für zukünftige Aktivitäten (zusammen: 71 %).

4.5 Vertikaler Transfer innerhalb der Politikebenen

Schwieriger gestaltete sich das vertikale Mainstreaming, also die Verbreitung und Nutzung der Projektergebnisse auf Landes-, Bundes- und Europaebene:

Auf Landesebene waren die entsprechenden Anstrengungen und Erfolge sehr unterschiedlich. Während einige Bundesländer von Anfang an kein besonderes Interesse an anderweitig verwertbaren best-practice-Ansätzen der Projekte zeigten, entwickelten andere ein umfangreiches Sensorium zur Identifikation erfolgreicher Konzepte und deren gezielter Weiterentwicklung. Bei den politischen Akteuren haben die Transferaktivitäten der Projektträger und der Fondsverwalter das Bewusstsein für die Problemlagen und die besondere arbeitsmarktpolitische Bedeutung kleiner und mittlerer Unternehmen nachhaltig gestärkt.

Die auf Bundesebene agierende Nationale Unterstützungsstelle unternahm eine Reihe von Anstrengungen zum Transfer viel versprechender Ansätze in die nationale Politik. Ein bemerkenswerter Erfolg ist die Einbeziehung des in der GI ADAPT erprobten Jobrotation-Ansatzes im Rahmen der Novellierung des SGB III durch das Job-AQTIV-Gesetz. Damit wurden wesentliche Voraussetzungen für eine bundesweite Verbreitung dieses Konzepts geschaffen, das zwischenzeitlich auch vom nationalen Bündnis für Arbeit aufgegriffen wurde. Verschiedene Landesregierungen haben ebenfalls entsprechende Aktivitäten gestartet oder geplant. Dennoch ist der Jobrotation-Ansatz im Wesentlichen das einzige sichtbare Beispiel eines erfolgreichen vertikalen Mainstreamings geblieben.

Das europaweite Mainstreaming wurde im Wesentlichen von der Nationalen Unterstützungsstelle ADAPT wahrgenommen, die in einer Reihe sog. focus groups mitwirkte und bei europäischen Konferenzen und Veranstaltungen für den Transfer deutscher Projektergebnisse verantwort-

lich zeichnete. Ausgewählte Projektträger wurden hierbei von der NU ADAPT einbezogen. Das Engagement der NU war beachtlich, sie beklagte jedoch, dass auf europäischer Ebene letztlich kein ausgeprägtes Interesse an den Projektergebnissen und deren weiterer Verwertung bestanden habe.

Insgesamt stellen sich die vertikalen Mainstreaming-Effekte in Bund und Ländern als eine Vielzahl von punktuellen Ansätzen dar. Es fehlen – mit Ausnahme der Jobrotation - weithin sichtbare Leuchtturmprojekte. Substanziellere Erfolge hätten jedoch im Vorfeld auf politischer Ebene eine akzentuierte Bedarfsfeststellung und Schwerpunktbildung vorausgesetzt, die aber nur in Ausnahmefällen erfolgte. Aufgrund der unscharfen politischen Vorgaben und der erwähnten Anfangsschwierigkeiten entwickelte sich das Themenspektrum der GI ADAPT im Wege einer Steuerung durch die Anbieterlandschaft. Damit gingen die ADAPT-Projekte in einer Fülle von Einzelthemen auf. Projektergebnisse ließen sich oftmals nicht vergleichen oder verwerten und wenn überhaupt, dann nur mit großem Aufwand. Es spricht einiges dafür, dass die Konzentration auf eine überschaubare Zahl von Einzelthemen (z.B. 10 bis 20 bundesweit) die Verwertung der Projektergebnisse im politischen Raum hätte beflügeln können.

Schließlich, und dies berührt unmittelbar die Frage des Transfers, hätte sich für 10 bis 20 Themen von Anfang an eine Transferstrategie entwickeln lassen. Die Chancen für eine erfolgreiche Wahrnehmung der Projektergebnisse im politischen Raum wären damit nachhaltig gestiegen (Positivbeispiel: Jobrotation).

Aus diesem Grund ist es äußerst begrüßenswert, dass in der neuen GI EQUAL die Entwicklungspartnerschaften zu (bislang 8) Themenfeldern gebündelt werden.

Voraussetzung bleibt aber auch ein Interesse der politischen Akteure an den Resultaten der Projekte, was nicht unbedingt gegeben war. Zu berücksichtigen ist, dass sich in vielen Bereichen eine Doppelstruktur von regulärer Arbeitsmarktpolitik einerseits und ESF-Umsetzung andererseits herausgebildet hatte. Aktuelle Arbeitsmarktpolitik und ESF-Umsetzung standen nicht unbedingt im engen Dialog oder Austausch. Dies dürfte einer der Gründe dafür sein, dass ADAPT nur begrenzt auf die weitere Gestaltung der deutschen Arbeitsmarktpolitik Einfluss nehmen konnte.

Durch die 1997 ins Leben gerufene Europäische Beschäftigungsstrategie und die darauf fußenden, jährlich zu erstellenden Nationalen Aktionspläne für Beschäftigung wurde dieses Problem jedoch weitgehend eingedämmt.

Mit dem Aufsetzen auf traditionellen ESF-Strukturen wurden Personenkreise mit der Umsetzung der GI ADAPT betraut, für die die Verbreitung von Projektergebnissen – auch innerhalb der entsprechenden Politikbereiche – zumeist keine alltägliche Aufgabe darstellt. Erst allmählich ist in einer Reihe von Ländern das Interesse an einer „Vermarktung“ von Transferergebnissen gewachsen. Auch dies ist ein Erfolg und ein anhaltender Lernprozess, der von der GI ADAPT angestoßen wurde.

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass der Experimentiercharakter von ADAPT nicht im wünschenswerten Umfang zur Modernisierung der deutschen Arbeitsmarktpolitik genutzt wurde, präziser gesagt: genutzt werden konnte. Dementsprechend erhielt die Gemeinschaftsinitiative ADAPT für den Bereich des Transfers auch unterdurchschnittliche Bewertungen bezüglich der

- Verbreitung der Projektergebnisse (58 Indexpunkte) und der
- Nutzung der entwickelten Konzepte und Lösungen (Nachhaltigkeitsaspekt) mit einem Indexwert von 63 Punkten.

Diese Einschätzung umfasst alle Aspekte des Ergebnistransfers und ist nicht auf den vertikalen oder horizontalen Transfer im Politikbereich beschränkt.

5. Allgemeine Effekte und Kosten-Nutzen-Bewertung

5.1 Generelle Wirkungen von ADAPT

Die Gemeinschaftsinitiative ADAPT war mit einem Mittelvolumen von rd. 231 Mio. EURO für die gesamte Förderperiode 1994 bis 1999 in Deutschland ausgestattet, was rein rechnerisch einem jährlichen Mittelvolumen von rd. 40 Mio. EURO entspricht. Dies bedeutet, dass ADAPT kein Förderprogramm mit quantitativ bedeutsamer Breitenwirkung sein konnte und auch nicht sollte. Denn der Europäische Sozialfonds gibt in der aktuellen Förderperiode allein für bildungspolitische Programme in Deutschland jährlich knapp 260 Mio. EURO, Bund und BA wenden hier-

für nochmals rd. 4 Mrd. EURO auf, und die deutsche Wirtschaft bringt jährlich etwa 17,4 Mrd. EURO für berufliche Weiterbildung auf.⁷⁸

ADAPT sollte insbesondere in qualitativer Hinsicht Akzente setzen und bei der beruflichen Weiterbildung und der unternehmensbezogenen Modernisierung innovative Wege ausprobieren und aufzeigen. Dieses Ziel wurde insgesamt gesehen erreicht. Dass von den insgesamt 678 ADAPT-Projekten, in die immerhin rd. 22.6000 Unternehmen und rd. 93.000 Beschäftigte einbezogen waren, vor allem qualitative Impulse ausgingen, wird auch von den abschließend befragten Experten der deutschen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik gesehen (vgl. Abbildung VII-7).⁷⁹

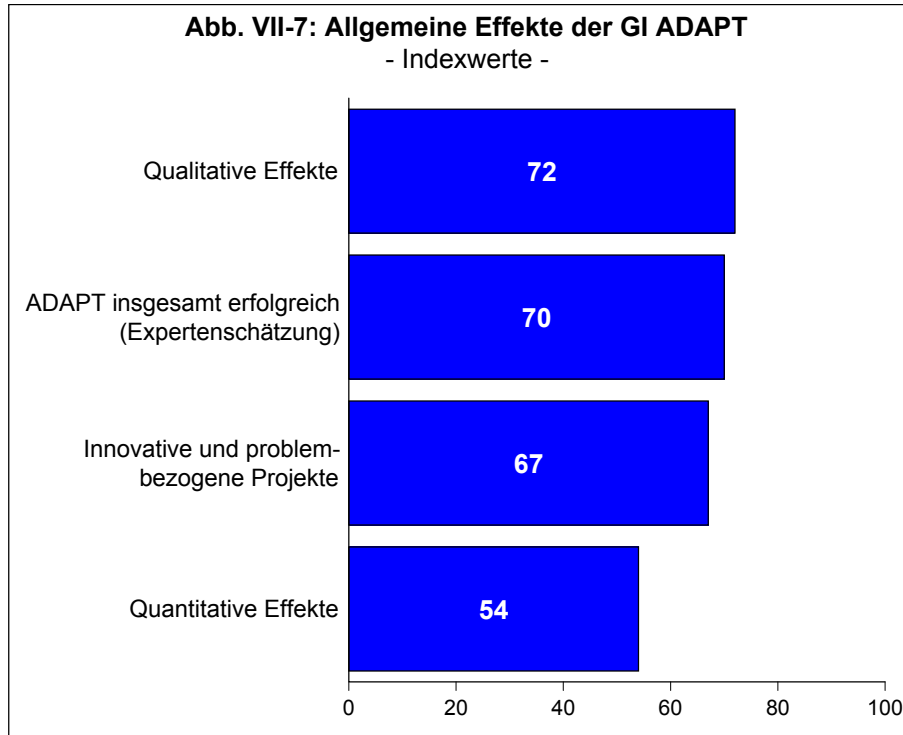
ADAPT kann also vor allem dann als erfolgreich angesehen werden, wenn es gelang,

- bestehende Lücken des nationalen Fördersystems aufzudecken und dazu beizutragen, diese zumindest teilweise zu schließen,
- die europäische Dimension insbesondere in der beruflichen Weiterbildung zu stärken sowie
- neue Wege und innovative Ansätze der beruflichen Weiterbildung und aktiven Arbeitsmarktpolitik zu entwickeln und zu erproben und diese in die nationale Regelförderung zu überführen.

In der Begrifflichkeit der Europäischen Kommission ausgedrückt, lag das vordringlichste Ziel von ADAPT somit im horizontalen und vertikalen Mainstreaming Erfolg versprechender neuer Wege und Instrumente zur Erhöhung von Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit. Auch wenn die aktuellen Entwicklungen im deutschen Arbeitsrecht, in den bilateralen Vereinbarungen der Sozialpartner sowie die Verlautbarungen des Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerb sicherlich nicht in einem unmittelbar kausalen Zusammenhang mit ADAPT stehen, sondern vielmehr im Kontext der Ende 1997 begonnenen längerfristigen Gesamtstrategie der Europäischen Kommission zur Erhöhung der Beschäftigung zu se-

⁷⁸ Quellen: Entwicklungsplan für ESF-Interventionen im Ziel 3-Gebiet 2000-2006, Untersuchung des Instituts der Deutschen Wirtschaft, zitiert in BMBF: Berufsbildungsbericht 1999, Bonn, Beschäftigungspolitische Aktionsplan 1999.

⁷⁹ Zur Zusammensetzung des Kreises der 129 befragten Experten s. Kap. I-2.2.



Quelle: ISG ADAPT-Expertenbefragung

hen sind, zeigen sich bemerkenswerte Parallelen zwischen den Zielen und Intentionen von ADAPT und den jüngsten legislativen und tariflichen Aktivitäten auf dem deutschen Arbeitsmarkt.

- In einem direkten Zusammenhang mit ADAPT steht die Verankerung von Jobrotation im SGB III durch das Anfang 2002 in Kraft getretene Job-AQTIV-Gesetz. Hier wurde offenkundig auch auf die im Rahmen von ADAPT gewonnenen Erfahrungen zurückgegriffen.
- Die Novellierung des deutschen Arbeitsförderungsrechts durch das Job-AQTIV-Gesetz enthält zahlreiche Elemente, die der steigenden Internationalität des Wirtschafts- und Arbeitsmarktes Rechnung tragen. Z.B. werden jetzt auch Trainingsmaßnahmen gefördert, die in angrenzenden und mit der EU assoziierten Staaten durchgeführt werden. Darüber hinaus ist die Förderung einer vollständig im Ausland absolvierten Ausbildung nicht mehr auf Grenzpendler beschränkt und

nicht mehr davon abhängig, ob sie im Inland nicht möglich oder zumutbar ist.

- Das Job-AQTIV-Gesetz verankert erstmals im nationalen Arbeitsförderungsrecht die Förderung der beruflichen Qualifizierung durch die Bundesanstalt für Arbeit für un- und geringqualifizierte Arbeitnehmer. Ebenfalls kann nun auch die Qualifizierung älterer Arbeitnehmer in KMU durch die BA gefördert werden. Ungefähr zur gleichen Zeit haben die Tarifparteien der Metallindustrie in Baden-Württemberg erstmals weitreichende Vereinbarungen getroffen, die im Grundsatz das Recht der Arbeitnehmer auf regelmäßige Feststellung des Qualifizierungsbedarfs und im gegebenen Fall auf Durchführung der Qualifizierungsmaßnahmen auf Kosten des Arbeitgebers festschreiben. Diese 2001 getroffene Tarifvereinbarung stellt einen wichtigen Paradigmenwechsel im deutschen Arbeitsrecht mit großer Präzidenzfunktion dar.

Auch wenn überwiegend in keinem tatsächlich ursächlichen Zusammenhang mit diesen Novellierungen und Tarifvereinbarungen stehend, hat ADAPT dennoch bei allen genannten Maßnahmen mit dazu beigetragen, dass auf der Basis konkreter Projektarbeit die neuen Instrumente als praktikabel, sinnvoll und Erfolg versprechend eingestuft wurden und zu festen, rechtlich fixierten Bestandteilen des deutschen Arbeitsrechts wurden. In diesem Sinne kann durchaus von erfolgreichen vertikalen Mainstreaming-Effekten der GI ADAPT gesprochen werden.

5.2 Kosten-Nutzen-Relationen der geförderten Aktivitäten

Im Folgenden soll dargelegt werden, inwieweit die einzelnen Leistungen auch kostengünstig erbracht wurden und wie sich für die einzelnen Bereiche das Kosten-Nutzen-Verhältnis gestaltet. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ADAPT explizit auch einen experimentellen Charakter hatte und somit die Kosten-Nutzen-Relationen nicht als wichtigster Maßstab gelten dürfen. Aufgrund der heterogenen Zusammensetzung der Projekte und der unterschiedlichen Programmdurchführung in den beiden Förderphasen, aber auch zwischen Bund und Ländern, können Kosten-Nutzen-Betrachtungen nur qualitativer Art und zusammenfassend für bestimmte Aktivitäten erfolgen.

Um das Gesamtergebnis vorwegzunehmen: Insgesamt erreichte das Kosten-Nutzen-Verhältnis den Indexwert 62, umgerechnet entspricht

dies der Schulnote befriedigend. Differenziert nach einzelnen Schwerpunktaktivitäten, fällt zunächst ins Auge, dass **nicht** den quantitativ gesehen bedeutsameren Weiterbildungsmaßnahmen, sondern den Beratungsaktivitäten die beste Kosten-Nutzen-Relation zu bescheinigen ist, wenn auch nur mit knappem Vorsprung. Die Beratung, vor allem der Unternehmen, erhielten 69, die Qualifizierungsaktivitäten 67 Indexpunkte. Die Bewertung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses basiert auf den Resultaten der Expertenbefragung, die durch Bewertungen seitens der Evaluatoren ergänzt wurden.

Kennzeichnend für die GI ADAPT war die Verknüpfung von Beratung („Sensibilisierung von Führungskräften“) und Qualifizierung. Ausgangspunkt hierfür war die Überlegung, dass eine nachhaltige Steigerung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit ein konzertiertes Agieren von Management und übriger Belegschaft voraussetzt.

Hierbei sollten die ADAPT-Projekte konkrete Hilfestellung geben. Dieses Konzept, das zeigt v.a. das günstige Kosten-Nutzen-Verhältnis der Beratungsaktivitäten, ist aufgegangen. Nach Unternehmensangaben waren reine Qualifizierungsprojekte in der Minderzahl. Rund ein Drittel der Betriebe teilte mit, dass die Weiterbildung durch Beratung und Coaching, oder durch betriebliche (Re-)Organisationsaktivitäten oder eine Kombination beider Aktivitäten, flankiert wurden. Lediglich 14 % der Unternehmen hatten ausschließlich Beratung / Coaching oder betriebliche (Re-) Organisationsaktivitäten bzw. deren Kombination in Anspruch genommen.

Den Beratungs- und Qualifizierungsaktivitäten folgen die

- Entwicklung neuer Aus- und Weiterbildungsmethoden und -medien (Indexwert 65) und die
- Informations-, Verbreitungs- und Sensibilisierungsaktivitäten (Indexwert 63).

Unter allen gesondert beurteilten Projektaktivitäten erreichten die Bedarfsprognosen und Studien die ungünstigste Kosten-Nutzen-Relation. Der Indexwert von 53 entspricht der Schulnote ausreichend. Im Vergleich mit der Einschätzung zur Weiterbildung und Beratung wird deutlich, dass die im Maßnahmeschwerpunkt 2 geförderten Prognosen und Studien ein unbefriedigendes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen (vgl. Abbildung VII-8). Dieses Resultat ist nicht darauf zurückzuführen, dass

Studien per se zunächst keinen praktischen, direkt verwertbaren oder greifbaren Nutzen aufweisen. Die Evaluatoren, wie auch die befragten Experten, sind sich sehr wohl darüber im Klaren, dass an Studien und Prognosen ein anderer Nutzenbegriff anzulegen ist, wie bei Qualifizierungs- oder Organisationsmaßnahmen. Es stellt sich die Frage, ob ein derartiger Förderschwerpunkt in dieser Weise zukünftig weitergeführt werden sollte.

Als Ursachen für das schlechte Abschneiden der Prognosen und Studien sind vor allem zwei Punkte anzuführen:

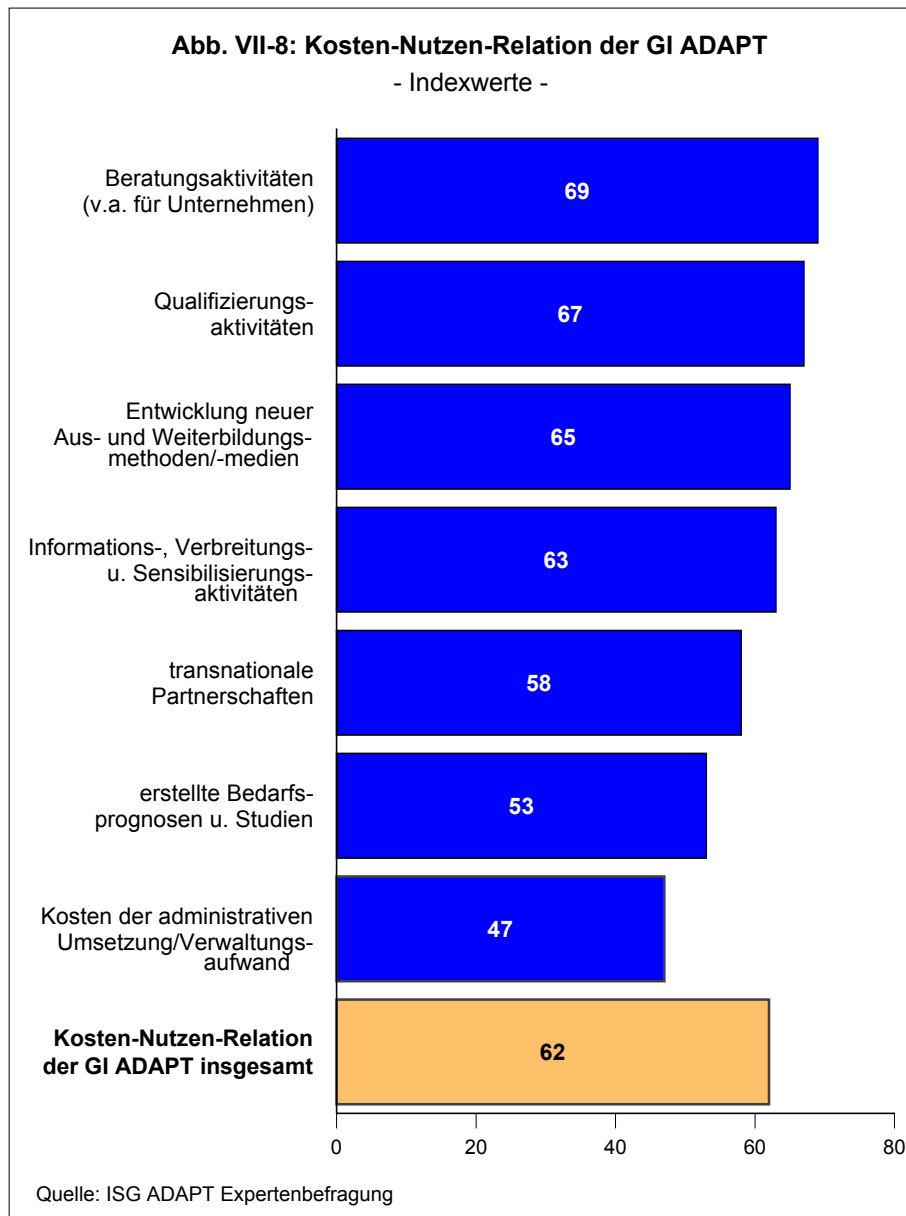
- Erhebungen und Analysen können einen Beitrag zur Fortentwicklung des Systems der beruflichen Weiterbildung und zur Überwindung der Defizite nur leisten, wenn die Ergebnisse auch entsprechend genutzt werden. Zu selten fanden solche Ergebnisse Eingang in weiterführende Maßnahmen oder Aktivitäten der Projekt- und der Programm-beteiligten.
- Aus Evaluationen anderer Programme (z.B. ESF Ziel-4) ist bekannt, dass Studien und Prognosen vor allem dann sinnvoll sind, wenn diese als Vorläuferprojekte z.B. für Pilotmaßnahmen, die diese Erkenntnisse praktisch erproben, konzipiert werden.

Studien und Prognosen sind nicht grundsätzlich abzulehnen, sie sollten jedoch stärker als dies bei ADAPT der Fall war mit Entwicklungs- und Pilotprojekten verzahnt werden.

Deutlich unter dem Durchschnitt liegt das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Transnationalen Partnerschaften mit einem Indexwert von 58. Dies liegt vor allem an den geschilderten anfänglichen Defiziten und der hier in Deutschland gefahrenen Minimalstrategie.⁸⁰

Gerade bei den Transnationalen Partnerschaften ist der eingangs erwähnten Tatsache Rechnung zu tragen, dass hier Neuland beschritten wurde und eine Kosten-Nutzen-Betrachtung zu kurz greift, wenn sie die damit längerfristig angestoßenen Impulse nicht beachtet. ADAPT muss in diesem Zusammenhang in seiner vorbereitenden Funktion für die Entwicklungspartnerschaften von EQUAL gesehen werden.

⁸⁰ Siehe ausführlich hierzu oben Kap. V-6 und VII-1.



Angesichts des für viele Beteiligte völlig neuartigen Ansatzes der Transnationalen Partnerschaften und der fehlenden Erfahrungswerte darf der Indexwert von 58 als durchaus zufrieden stellend angesehen werden.

Dass die Verbreitung der Projektergebnisse in der Erfolgsbilanz der GI ADAPT nur im Mittelfeld liegt, darf weniger zufrieden stellen. Denn ADAPT sollte vor allem neues Praxiswissen generieren und transportieren. Doch muss auch hier bedacht werden, dass viele der Träger auch in dieser Hinsicht Neuland betreten haben.

5.3 Kosten der administrativen Umsetzung und Verwaltungsaufwand

Gravierender noch als bei den Studien und Prognosen stellt sich die ungünstige Kosten-Nutzen-Relation für die administrative Umsetzung und den Verwaltungsaufwand für alle Beteiligten dar. Der Indexwert beträgt hier lediglich 47 von 100 möglichen Punkten und liegt damit deutlich unter der Gesamteinschätzung der Gemeinschaftsinitiative mit 62 Indexpunkten (siehe oben Abbildung VII-8). Ost- und westdeutsche sowie bundesweit agierende Experten stimmten mit den Evaluatoren überein, dass die Kosten-Nutzen-Relation hier in etwa der Schulnote „ausreichend“ entspricht.

Die im Wesentlichen durch die europäische Förderkonzeption bedingten Ursachen dieser Schwachstelle wurden in allen Zwischenberichten zur Evaluierung der GI ADAPT umfänglich dokumentiert. erinnert sei in diesem Zusammenhang v.a. an:

- den insgesamt sehr knapp bemessenen Vorbereitungszeitraum,
- bis zuletzt unklare Förderkonditionen (seitens der EU),
- das problematische und schwerfällige Verfahren zur Anbahnung der Transnationalen Partnerschaften (gerade in der 1. Förderphase),
- wenig problemgerechte und aussagefähige Nachweis- und Dokumentationspflichten, die dem innovativen Anspruch der ADAPT-Philosophie sowie der Einbeziehung von Unternehmen kaum Rechnung trugen,
- den hieraus resultierenden erhöhten Verwaltungsaufwand, der anderweitig benötigte Kapazitäten in Anspruch nahm,
- insgesamt sehr detaillierte Fördervorgaben, die in der Projektrealität pragmatische Vorgehensweisen geradezu herausforderten – auch deshalb weil Klein- und Mittelbetriebe in sehr viel kürzeren Entscheidungszyklen denken.