



EUROPÄISCHE  
UNION  
Europäischer  
Sozialfonds

INSTITUT FÜR  
SOZIALFORSCHUNG  
UND GESELLSCHAFTSPOLITIK



# **Evaluierung der Umsetzung des ESF-Programms für Nordrhein-Westfalen in der Förderperiode 2007-2013**

**Kurzfassung von Schlussfolgerungen  
und Empfehlungen zur Prioritätsachse A**

im Auftrag des Ministeriums  
für Arbeit, Integration und Soziales  
des Landes NRW

Ministerium für Arbeit,  
Integration und Soziales  
des Landes Nordrhein-Westfalen



mitfinanziert aus Mitteln  
des Landes NRW  
und des Europäischen Sozialfonds



04. Mai 2011



# **Evaluierung der Umsetzung des ESF-Programms für Nordrhein-Westfalen in der Förderperiode 2007-2013**

## **Kurzfassung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Prioritätsachse A**

### **Impressum**

#### **Erstellung:**

ISG-Institut für Sozialforschung  
und Gesellschaftspolitik GmbH  
Büro Berlin  
Gorgasring 2  
13599 Berlin

#### **Bearbeiter/innen:**

Dr. Michael Fertig, Marian Weimann und Marco Puxi  
*unter Mitarbeit von Leila Inojatov*

#### **Gesamtkoordination:**

Marco Puxi

04. Mai 2011

## Inhaltsverzeichnis

1.	Vorbemerkung.....	1
2.	Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen auf Basis der soziökonomischen Analyse und der SWOT-Analyse .....	1
3.	Finanzieller Umsetzungsstand der Prioritätsachse A bis zum 31.12.2009.....	3
4.	Materieller Umsetzungsstand und quantifizierte Zielvorgaben.....	4
5.	Ergebnisse der Umsetzung und quantifizierte Ziele in der Prioritätsachse A.....	5
6.	Erreichung maßnahmebezogener Ziele in der Prioritätsachse A.....	7
7.	Einschätzung von Experten/innen der Arbeits- und Beschäftigungspolitik im Land NRW zur Erreichung der strategischen und spezifischen Ziele in der Prioritätsachse A .....	10
8.	Effizienz der Maßnahmen in der Prioritätsachse A .....	11
9.	Querschnittsziele .....	11
10.	Gemeinschaftlicher Mehrwert.....	14
11.	Zentrale Empfehlungen .....	15

## 1. Vorbemerkung

(1) Am 19.12.2007 genehmigte die EU-Kommission das vom damaligen Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAGS NRW) vorgelegte Operationelle Programm zur Umsetzung des Europäischen Sozialfonds in Nordrhein-Westfalen in der Förderphase 2007 bis 2013 (ESF-OP). Für die Umsetzung des ESF-OP stehen in NRW für die Förderperiode 2007-2013 rd. 684 Mio. Euro an reinen ESF-Mitteln zur Verfügung. Rechnet man hierzu die nationale Kofinanzierung aus öffentlichen und privaten Mitteln, beläuft sich das insgesamt zur Verfügung stehende ESF-Budget rd. 1,4 Mrd. Euro für den gesamten Förderzeitraum.

(2) Im Vergleich zur vorangehenden Förderphase 2000-2006 hat sich damit das für ESF-Maßnahmen verfügbare ESF-Mittelvolumen um rd. 40 % reduziert. Diese Reduzierung, v.a. aber die vergleichsweise späte Genehmigung des ESF-OP durch die EU-Kommission haben dazu geführt, dass die Finanzierung von ESF-Projekten in 2007 und zu großen Teilen auch in 2008 in erster Linie noch aus dem ESF-Budget der Förderperiode 2000-2006 erfolgte und Maßnahmen des „neuen“ ESF-OP erst ab 2008 verstärkt umgesetzt werden konnten.

(3) Im November 2009 wurde das ISG-Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH (ISG) vom ehemaligen MAGS NRW (jetzt: Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen / MAIS NRW) beauftragt, die „*Evaluierung der Umsetzung des ESF-Programms für Nordrhein-Westfalen in der Förderperiode 2007-2013*“ durchzuführen. Der als Meta-Evaluation angelegte Untersuchungsauftrag hat eine Laufzeit vom 01.01.2010 bis einschließlich 31.12.2011 und konzentriert sich im Jahr 2010 auf die Evaluation der Maßnahmen in der Prioritätsachse A.

(4) Das ISG legt hiermit eine Kurzfassung des Endberichts zur Evaluation der Maßnahmen in der Prioritätsachse A vor. Diese Kurzfassung fasst die Analyseergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Arbeitspakete zusammen. Grundlagen des Endberichts bildeten neben umfangreichen Analysen der amtlichen Statistiken sowie des Monitoringsystems die Ergebnisse ergänzender Erhebungen, wie sie z.B. von der G.I.B. durchgeführt wurden. Aufgrund des Charakters des Forschungsvorhabens als Meta-Evaluation wurde vom ISG für die durchgeführten Analysen vorwiegend auf diese externen Informationsgrundlagen zurückgegriffen. Eigenständige Erhebungen des ISG bildeten somit die Ausnahme und beschränkten sich auf eine Befragung von 450 Experten/innen der Arbeits- und Beschäftigungspolitik im Land zur Beurteilung der Erreichung von strategischen, spezifischen und Querschnittszielen der Maßnahmen der Prioritätsachse A. An der Befragung nahmen insgesamt 138 Experten/innen der Beschäftigungs- und Arbeitspolitik in NRW teil. Der Rücklauf, der den Auswertungen zugrunde liegt, beläuft sich damit auf 30,7 %.

## 2. Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen auf Basis der sozioökonomischen Analyse und der SWOT-Analyse

(5) Auf Basis der vorliegenden Daten und der darauf aufbauenden Aktualisierung von sozioökonomischer Analyse und SWOT-Analyse lässt sich folgendes zusammenfassendes Fazit ziehen: Im Gegensatz zu den eher negativen ökonomischen und arbeitsmarktbezogenen Entwicklungen vor 2005, die die Grundlage für die Erstellung des ESF-OP des Landes NRW gebildet haben, ist das Land NRW seit 2005 grundsätzlich von einem wirtschaftlichen Erholungsprozess gekennzeichnet, der sich auch zunehmend positiv auf den Arbeitsmarkt ausgewirkt hat. Die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise haben diesen wirtschaftlichen Erholungsprozess dabei zwar empfind-

lich gestört, aktuelle Daten deuten jedoch darauf hin, dass die Krise überwunden zu sein scheint und sich die NRW-Wirtschaft wieder auf einem Wachstumskurs befindet.

(6) Die Aktualisierung von sozioökonomischer Analyse und SWOT-Analyse zeigt jedoch auch, dass die strukturellen Probleme des Landes im Vergleich zum Durchschnitt der westdeutschen Bundesländer und zum Bundesgebiet insgesamt seit 2005 nach wie vor Bestand haben: Bei den zentralen wirtschaftlichen Kenngrößen wie Produktivität und Wirtschaftswachstum konnte der „Abstand“ NRWs zum westdeutschen Durchschnitt nicht entscheidend reduziert werden. Hierbei ist neben der vergleichsweise geringen Dynamik bei Innovationen, Forschung und Entwicklung auf die eher ungünstige sektorale Wirtschaftsstruktur – mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil des *Produzierenden Gewerbes*, der in besonderem Maße auf konjunkturelle Schwankungen reagiert und einem vergleichsweise weniger bedeutenden Dienstleistungssektor – hinzuweisen, die als Gründe für die eher unterdurchschnittliche wirtschaftliche Performance zu sehen sind.

(7) Von besonderer Bedeutung ist jedoch gleichzeitig die hohe Stabilität insbesondere der Kleinst- und Kleinunternehmen in NRW: Auch in Krisenzeiten konnte hier Beschäftigung aufgebaut werden, während in größeren Betrieben Arbeitsplätze verloren gegangen sind.

(8) Von zunehmender Bedeutung und schneller als erwartet wirken sich in NRW die Konsequenzen des demographischen Wandels auf die Sicherung des Fachkräftebedarfs aus: Bereits jetzt ist der Ausbildungsstellenmarkt rein rechnerisch ausgeglichen, und der Wettbewerb der Unternehmen um geeignete und qualifizierte Fachkräfte wird bei der Besetzung offener Stellen weiter steigen. Insofern ist die im ESF-OP des Landes NRW gewählte Strategie, Innovationsprozesse in Unternehmen zu beschleunigen, Unternehmen bei strukturellen Veränderungen zu unterstützen und die Qualifikation der Erwerbspersonen durch Ansätze zur Förderung der Weiterbildungsbeteiligung zu erhöhen, weiterhin als relevant und zielführend zu erachten.

(9) Der punktuell bereits deutlich spürbare und ab dem Jahr 2015 wohl umfassend einsetzende demographisch bedingte Fachkräftemangel verdeutlicht darüber hinaus die Notwendigkeit zur weiteren Erhöhung der allgemeinen Erwerbsquote. Hierbei stehen die Erwerbspotenziale Älterer wie auch der von Menschen mit Migrationshintergrund im Vordergrund, da hier noch nicht alle zur Verfügung stehenden Reserven mobilisiert werden konnten. Reserven bestehen weiterhin in der Mobilisierung des Weiterbildungsengagements von Betrieben und der Erwerbstätigen. Insbesondere bei gering Vorqualifizierten, Älteren und Menschen mit Migrationshintergrund kann nach wie vor die Notwendigkeit von geeigneten Angeboten konstatiert werden, die die Beteiligung am lebenslangen Lernen unterstützen.

(10) Herauszustellen ist, dass die Beteiligung gerade dieser Gruppen an beruflicher Weiterbildung trotz der Weiterbildungsförderung über den Bildungsscheck NRW sowie gleich gerichteter Förderangebote auf Bundesebene nach wie vor noch zu gering ist. Ältere Erwerbstätige, aber auch solche mit geringer beruflicher Qualifikation oder mit Migrationshintergrund partizipieren weiterhin nur unterdurchschnittlich an Weiterbildung. In diesem Zusammenhang könnten Ansprache, Öffentlichkeitsarbeit und Zugangswege (über die obligatorische Weiterbildungsberatung) verbessert und qualitative Veränderungen in der Projektgestaltung auf Seiten der Weiterbildungsdienstleister entsprechend zielgruppenspezifisch ausgerichtet werden. Von besonderer Bedeutung in der Weiterbildungsförderung ist überdies der mit dem Bildungsscheck NRW gegebene direkte Einfluss auf Unternehmen über den sog. betrieblichen Zugang. Diese Möglichkeiten bietet kein anderes Programm, mit dem die Weiterbildungsbeteiligung erhöht werden soll. Allerdings wird der betriebliche Zugang allein nicht zu einer ausreichenden Abgrenzung zwischen Landesförderung und Bundes-

programmen führen, wenn gleichzeitig der individuelle Zugang in unveränderter Form beibehalten wird. Daher könnte zukünftig die verstärkte Erschließung von und die Konzentration auf die o.g. Zielgruppen eine gute Möglichkeit darstellen, mit denen ein wenig zielführender Förderwettbewerb zwischen Bildungsscheck NRW einerseits und vom Bund bzw. der BA geförderten Programmen andererseits vermieden wird.<sup>1</sup>

**(11)** Die Ergebnisse der bei Expertinnen und Experten der nordrhein-westfälischen Arbeits- und Beschäftigungspolitik durchgeführten Befragung bestätigt die Schlussfolgerungen aus der sozio-ökonomischen Analyse sowie der SWOT-Analyse dahingehend, dass die im ESF-OP des Landes NRW gewählte Strategie in der Prioritätsachse A im Grundsatz zielführend, bedarfsgerecht ausgerichtet und in sich schlüssig ist. Besonders hervorgehoben werden nach Einschätzung der befragten Experten/innen insbesondere solche Ziele des ESF-OP des Landes NRW, die in einem langfristigen Prozess positiven Einfluss auf die Steigerung der Weiterbildungsaktivität, die Anpassungsfähigkeit an den Strukturwandel, die Sicherung des Fachkräftebedarfs und die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf nehmen. Ziele, die zur Verbesserung von Prozessen im konkreten Unternehmenszusammenhang beitragen, sind ebenfalls wichtig, treten jedoch gegenüber den eher auf Nachhaltigkeit orientierten Zielsetzungen des ESF-OP des Landes NRW in der Prioritätsachse A etwas zurück.

### **3. Finanzieller Umsetzungsstand der Prioritätsachse A bis zum 31.12.2009**

**(12)** Die Entwicklung *gebundener Mittel* im Vergleich zu den Planungen aus dem ESF-OP des Landes NRW bis zum 31.12.2009 deutet darauf hin, dass trotz der vergleichsweise späten Möglichkeiten zum Einsatz der Finanzmittel aus der aktuellen Förderperiode die Umsetzung des ESF insgesamt in zufrieden stellender Weise erfolgt. Die Prioritätsachse A weist jedoch einen unterdurchschnittlichen Mittelbindungsstand aus: Insgesamt wurden bis Ende 2009 34,3 % der rein rechnerisch für die ersten drei Jahre zur Verfügung stehenden Finanzmittel gebunden. Dies dürfte jedoch – neben dem verspäteten Beginn der Umsetzung aufgrund der ebenfalls späten Genehmigung des ESF-OP durch die EU-Kommission – v.a. damit zusammenhängen, dass bis weit in das Jahr 2008 die entsprechenden Förderangebote im Wesentlichen noch aus der Förderperiode 2000-2006 bestritten wurden.

**(13)** Mit Blick auf die bis zum 31.12.2009 getätigten Auszahlungen waren in der Prioritätsachse A bereits 85,4 % der bis zu diesem Zeitpunkt gebundenen Mittel ausgezahlt. Bezogen auf das gesamte ESF-OP betrug der Auszahlungsstand in Bezug auf die gebundenen Mittel 72,7 %. Die Prioritätsachse A hatte damit – gemessen an den Bindungen – einen überdurchschnittlichen Ausgabestand. Damit deutet auch der Auszahlungsstand darauf hin, dass die finanzbezogene Performance des ESF-OP des Landes NRW trotz der insbesondere in Prioritätsachse A in 2008 noch vorwiegend aus Mitteln der Förderperiode 2000-2006 bestrittenen Umsetzung insgesamt zufriedenstellend ist. Nach den einzelnen Maßnahmen innerhalb der Prioritätsachse A differenziert, zeigt sich, dass der Auszahlungsstand - gemessen an den bewilligten Mitteln - am höchsten beim Bildungsscheck NRW mit einem Wert von knapp 90 % ist, gefolgt von der Potentialberatung (einschl.

---

<sup>1</sup> Nach Einschätzung des Fachreferates II A 3 im MAIS standen die Förderungen der BA jedoch nur temporär und nach Kassenlage mit großen Unterschieden der einzelnen Agenturen zur Verfügung. Insoweit sind die Förderangebote der BA keine verlässliche oder flächendeckend verfügbare Alternative, die eine Förderalternative zum Bildungsscheck NRW nahe legen würde. Im Übrigen würde die BA auch keine Bescheinigungen ausstellen, die allein eine Gewähr böten, Bildungsschecks nur dann auszustellen, wenn keine BA-Förderung möglich ist.

der innovativen Projekte und Modellvorhaben) mit rd. 79 % und dem Beschäftigntentransfer mit knapp 70 %.

#### 4. Materieller Umsetzungsstand und quantifizierte Zielvorgaben

(14) Insgesamt zeigen die Analysen zu den quantifizierten Zielen auf Output-Ebene, also dem *materiellen Umsetzungsstand*, dass die bisherige Umsetzung der Maßnahmen in der Prioritätsachse A bis auf die innovativen Vorhaben und den Beschäftigntentransfer planmäßig und damit zufrieden stellend verlaufen sind. Mit der bisherigen Umsetzung der Maßnahmen in Prioritätsachse A ist es bis Ende 2009 in NRW gelungen,

- 90.000 Beschäftigte mit einem Frauenanteil von 61,1 % in berufliche Weiterbildung einzubinden, die über den *Bildungsscheck NRW* finanziell bezuschusst wurde,
- über den *Bildungsscheck NRW* in rd. 24.200 Beratungen insgesamt 15.600 Unternehmen zur beruflichen Weiterbildung ihrer Mitarbeiter/innen zu informieren und zu sensibilisieren,
- weitere 1.681 Unternehmen über die *Potentialberatung NRW* in betriebsbezogene Beratung zur Optimierung der Unternehmensorganisation einzubinden,
- im Rahmen des *Beschäftigntentransfers NRW* 3.128 Personen in Transfergesellschaften mit einem Frauenanteil von 33,6 % zu berufs- und qualifizierungsbezogenen Entwicklungsmöglichkeiten zu beraten und
- zwölf *innovative Vorhaben* zur Verbreitung innovativer und produktiverer Formen der Arbeitsorganisation umzusetzen.

(15) Trotz des vergleichsweise kurzen Umsetzungszeitraums und den praktisch unvermeidbaren Implementationsschwierigkeiten zu Beginn befindet sich die Prioritätsachse A damit auf einem zufrieden stellenden Umsetzungsstand. Davon ausgenommen sind jedoch folgende Bereiche:

- Es ist bislang nicht gelungen, in der geplanten Größenordnung innovative Vorhaben zur Verbreitung innovativer und produktiverer Formen der Arbeitsorganisation umzusetzen. Hier besteht demnach dringender Handlungsbedarf, um das kumulierte Ziel von 150 Projekten bis zum Ende der Förderperiode zu erreichen. Möglicherweise können hierzu thematische Ideenwettbewerbe beitragen.
- Der im Vergleich zum Zielwert deutlich geringere Umsetzungsstand des Beschäftigntentransfers sollte differenziert bewertet werden: Zwar liegt die kumulierte Zahl der Beratenen bis Ende 2009 in etwa bei 58 % der nach dem OP in den ersten drei Jahren einzubeziehenden Personen, jedoch hat sich die Zahl der Beratenen zwischen 2007/2008 und 2009 fast verdreifacht. Schreibt man die Zahl der Beratenen für das Jahr 2009 fort, dürfte der für die gesamte Förderperiode vorgegebene Zielwert damit durchaus realisierbar sein. Die Realisierbarkeit hängt jedoch u.a. von der Notwendigkeit der Unternehmen ab, auf Transfermodelle zur Vermeidung von Entlassungen zurückgreifen zu müssen. Sollte sich die wirtschaftliche Belebung weiter stabilisieren, ist ein quantitativer Rückgang in der Nutzung von Transfermodellen wahrscheinlich, so dass das Niveau der in 2009 über den Beschäftigntentransfer NRW beratenen Personen möglicherweise nicht gehalten werden kann. In diesem Fall sollten innerhalb der Prioritätsachse A Mittelumschichtungen zugunsten anderer Instrumente, z.B. dem Bildungsscheck NRW in Erwägung gezogen werden. In jedem Fall ist die Entwicklung in der Nutzung von Transferfördermöglichkeiten der BA, die durch den Beschäftigntentransfer NRW ergänzt werden, laufend zu beobachten, um gegebenenfalls frühzeitig gegensteuern zu können.

- Als schwierig dürfte sich die Erreichbarkeit der geplanten Zahl von zu beratenden Frauen im Rahmen des Beschäftigentransfers NRW erweisen. Diese lag bis Ende 2009 deutlich hinter den quantifizierten Zielvorgaben des ESF-OP des Landes NRW zurück und lässt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit durch die strukturellen Besonderheiten der Unternehmen erklären, die in NRW Transfermodelle nutzen: Denn es handelt sich überwiegend um Unternehmen des *Produzierenden Gewerbes* mit einem hohen Anteil männlicher Beschäftigter. Sollten diese strukturellen Gegebenheiten auch auf Unternehmen zutreffen, die zukünftig Transfermodelle nutzen, erscheint eine Anpassung des quantitativen Zielwerts – z.B. auf einen Frauenanteil von 33 % – zielführender als die Beibehaltung der bisher im ESF-OP des Landes NRW festgelegte Zielsetzung. Sollte sich die für 2009 von der G.I.B. dargestellte Struktur der Unternehmen, die Transfermodelle nutzen (müssen), im Zeitverlauf ändern, da nicht mehr schwerpunktmäßig Unternehmen des *Produzierenden Gewerbes* von wirtschaftlichen Schwierigkeiten betroffen sind, wäre indes eine solche Anpassung *nicht* notwendig. Notwendig erscheint jedoch, vorhandene Potenziale zur verstärkten Einbeziehung von Frauen in die Beratungsangebote des Beschäftigentransfers NRW gezielt zu nutzen. Hierfür spricht, dass in 2009 über den Beschäftigentransfer NRW lediglich 20,4 % der Beratenen Frauen waren, während ihr Anteil an *allen* Personen in Transferprojekten bei 31 % lag.

## 5. Ergebnisse der Umsetzung und quantifizierte Ziele in der Prioritätsachse A

(16) Derzeit ist eine abschließende Zusammenfassung und v.a. Bewertung von Ergebnissen der Umsetzung der Prioritätsachse A auch aufgrund des kurzen Umsetzungszeitraums nur eingeschränkt möglich. Sofern über Ergebnisse mit Blick auf die quantifizierten Ziele des ESF-OP des Landes NRW Aussagen getroffen werden, ist – wie beim Beschäftigentransfer – auf den eher kurzen Abstand des Ergebnisses zum Austritt aus dem Projekt hinzuweisen. Aus dem (kurzfristigen) Ergebnis können daher keine Schlussfolgerungen zur Nachhaltigkeit der Interventionen und des Ergebnisses selbst gezogen werden. Gleichzeitig bieten die vorliegenden Informationen – insbesondere wenn es sich bei den zu messenden Zielen um solche handelt, die gesamtwirtschaftliche Entwicklungen beschreiben – keine aus wissenschaftlicher Sicht belastbare Grundlage zur Abbildung des *kausalen Effekts* der Förderung auf das Ergebnis.

(17) Fasst man die zur Verfügung stehenden Informationen zu den bis Ende 2009 in Prioritätsachse A vorliegenden Ergebnisinformationen zusammen, lassen sich in Bezug auf die im ESF-OP des Landes NRW festgelegten Ziele folgende Entwicklungen darstellen:

- Die dem ESF-OP des Landes NRW als Baseline zugrunde liegende Weiterbildungsquote von 24 % in 2003 lag in 2007 bei 21 % und in 2008 bei 26 %. Sie zeigt damit auffallend starke Schwankungen, die auch mit der konjunkturellen Entwicklungen und der Ausweitung von Fördermöglichkeiten des Bundes als Reaktion auf die Finanz- und Wirtschaftskrise zusammenhängen dürften. Welchen Effekt der *Bildungsscheck NRW* auf die Weiterbildungsbeteiligung in NRW in diesen Jahren hatte, lässt sich aus den o.g. Gründen nicht ermitteln. Festgestellt werden kann lediglich, dass der Anteil der Weiterbildungsteilnehmenden in NRW zwischen 2007 und 2008 deutlich gestiegen ist und das im ESF-OP des Landes NRW festgelegte Ergebnisziel einer 27-%igen Weiterbildungsquote fast erreicht wurde. Bezogen auf die Zahl der in KMU Beschäftigten wurde der zugrunde gelegte Ausgangswert von 960.000 Teilnehmenden in 2008 überschritten. Inwieweit jedoch diese Ergebnisse auch in den Folgejahren erreicht werden kann und welchen Anteil der Bildungsscheck NRW daran hat, muss offen bleiben. In jedem

Fall ist allerdings davon auszugehen, dass durch die Nutzung des Bildungsschecks NRW sowohl auf betrieblicher als auch individueller Ebene die Motivation von Unternehmen und Beschäftigten zur erneuten Weiterbildungsbeteiligung weiter gefestigt werden konnte: In einer Befragung der G.I.B. stimmten insgesamt 85,4 % der Unternehmen und 90,4 % der Teilnehmenden der Aussage „voll“ oder „eher zu“, dass der Bildungsscheck zusätzliche Weiterbildungsaktivitäten angeregt habe.

- Von Unternehmen, die die Potentialberatung NRW aus Mitteln der Förderphase 2007-2013 genutzt haben, wurden nach Auswertung der Monitoringdaten bis Ende 2009 insgesamt 856 Arbeitsplätze neu geschaffen. Die Schaffung von Arbeitsplätzen hat sich dabei im Zeitverlauf deutlich erhöht (2007/2008: 207 Arbeitsplätze; 2009: 649 Arbeitsplätze). Das Ergebnis des Jahres 2009 liegt damit knapp über dem Sollwert von 643 zu schaffenden Arbeitsplätzen pro Jahr. Positiv zu bewerten ist die Zielerreichung in Bezug auf die Einführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsorganisation im Anschluss an die Potentialberatung NRW: Der Sollwert von 90 % wurde mit einem Anteil von 91,3 % der Unternehmen, die entsprechende Maßnahmen umsetzen, übertroffen. Insgesamt sind die Zielerreichungsgrade der Potentialberatung mit Blick auf die quantifizierten Ergebnisziele zufrieden stellend. Das Förderangebot des Landes zeigt sich ab 2009 in der Lage, die anvisierten Beschäftigungseffekte zu erreichen und einen hohen Grad an betriebspraktischer Handlungsorientierung umzusetzen. Auch für die Potentialberatung NRW muss jedoch offen bleiben, ob die dargestellten Arbeitsplatzeffekte kausal auf die Nutzung des Förderinstruments zurückgeführt werden können.
- Ergebnisindikatoren für die innovativen Vorhaben wurden durch das ESF-OP des Landes NRW bislang nicht vorgegeben. Zu prüfen wäre die Einführung solcher Ergebnisindikatoren, wie z.B. „Anteil der innovativen Vorhaben, deren Ergebnisse konkrete Lösungen für die entsprechende Problemstellung erarbeitet haben“ und/oder „Anteil der innovativen Vorhaben, deren Ergebnisse in Regelförderangebote eingesetzt werden“, um zukünftig entsprechende Erfolge, die aus den innovativen Vorhaben resultieren, dokumentieren zu können.
- Für den Beschäftigtertransfer NRW ist im ESF-OP des Landes NRW ein 50-%iger Übergang in Beschäftigung im Anschluss an die Beschäftigung in der Transfergesellschaft vorgegeben. 44,2 % aller in 2008 und 2009 ausgetretenen Personen standen vier Wochen nach Austritt in Beschäftigungsverhältnissen (einschl. betrieblicher Ausbildung und Selbständigkeit). Damit wurde der Zielwert unterschritten, was – insbesondere im Jahr 2009 - vermutlich auf eine zurückhaltende Einstellungspraxis der Betriebe in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise zurückzuführen ist. Mit zunehmender wirtschaftlicher Belebung dürften die Beschäftigungschancen auch für Beschäftigte aus Transfergesellschaften wieder steigen, so dass auch mit einer Erhöhung der Übergangsquoten zu rechnen ist. Bei den dargestellten Verbleibszahlen und -quoten handelt es sich um Werte, die den kurzfristigen Verbleib zum Zeitpunkt „vier Wochen nach Austritt“ messen. Aussagen zur Nachhaltigkeit sind nicht möglich. Die Frage, ob die dargestellten Übergänge kausal auf den Beschäftigtertransfer NRW zurückgeführt werden können, kann ebenfalls aus den o.g. Gründen nicht beantwortet werden.

**(18)** Insgesamt erscheint es vor dem Hintergrund von derzeit weitgehend fehlenden Möglichkeiten einer wissenschaftlich belastbaren Ursachen-Wirkungs-Analyse sinnvoll, zukünftig im Rahmen der laufenden Begleitung der ESF-Umsetzung verstärkt auf Analyseverfahren zu setzen, mit denen nicht nur kurzfristige Bruttoergebnisse, sondern auch Nettoeffekte der Förderung ermittelt werden können.

## 6. Erreichung maßnahmebezogener Ziele in der Prioritätsachse A

(19) In Ergänzung zu den spezifischen Zielen der Prioritätsachse A gibt das ESF-OP des Landes NRW eine Reihe weiterer maßnahmebezogener Ziele im Sinne von Zielspezifikationen vor, die im Rahmen der jeweiligen Förderangebote erreicht werden sollen.

(20) Das ESF-OP des Landes NRW formuliert insgesamt neun maßnahmebezogene Ziele zum spezifischen Ziel der *Steigerung der Weiterbildungs- und Innovationsaktivität von Beschäftigten und Unternehmen* mit dem *Bildungsscheck NRW* als Förderangebot, von denen jedoch vier im Rahmen des Bildungsschecks NRW nicht erreichbar sind, da sie zu einem mittlerweile nicht mehr über den ESF umgesetzten Förderangebot gehören. Die Analyse zur Zielerreichung erlaubt folgende Einschätzungen:

- Hinsichtlich der *Unterstützung von Betrieben beim Erkennen ihres Weiterbildungsbedarfs* kann ein positives Fazit gezogen werden: Die betriebliche Weiterbildungsberatung ist in NRW zum einen strukturell über die Weiterbildungsstellen fester Bestandteil des Beratungsprozesses, und die Beratung selbst ist Voraussetzung für die Ausstellung bzw. Bewilligung eines Bildungsschecks. Insofern kann davon ausgegangen werden, dass im Ergebnis des Beratungsprozesses Erwartungen der Unternehmen an die Weiterbildung konkretisiert, qualifikationsbezogene Schwachstellen im Unternehmen und bei den unterschiedlichen Beschäftigtengruppen dezidiert ermittelt werden und eine Bestimmung von entsprechend problemadäquaten Weiterbildungen erfolgt. Zum anderen hat die betriebliche Weiterbildungsberatung nicht nur einen nennenswerten Anteil am gesamten Beratungsgeschehen. Sie bereitet in erheblichem Maße auch die Inanspruchnahme des Bildungsschecks und damit die Weiterbildungsbeteiligung von Unternehmen und v.a. Beschäftigten vor, da für ein Unternehmen mehrere (max. zehn) Bildungsschecks ausgestellt bzw. bewilligt werden können. In den Jahren 2008 bis 2009 nahmen rd. 25.800 Unternehmen in NRW etwa 37.200 Beratungsangebote in Anspruch. Im Nachgang zu den betrieblichen Beratungen erfolgte die Ausstellung bzw. Bewilligung von 54.048 Bildungsschecks. Der betriebliche Zugang zu Weiterbildung hatte damit – in Relation zu den insgesamt zwischen 2007 und 2009 bewilligten Bildungsschecks – einen Anteil von 53,5 %.
- In Bezug auf den *Abbau von Disparitäten im Bereich der beruflichen Weiterbildung* zeigen sich Erfolge des Bildungsschecks insbesondere für Frauen als auch für Personen, die längere Zeit bereits nicht an Weiterbildung partizipiert haben. Für andere Gruppen – insbesondere Ältere, Geringqualifizierte und Nicht-Deutsche (bzw. Menschen mit Migrationshintergrund) – konnten durch die bisherige Umsetzung des Bildungsschecks NRW die bestehenden Disparitäten offenbar *nicht* reduziert werden. Hier besteht daher – trotz Förderangeboten auf der Bundesebene – nach wie vor eine nicht unerhebliche Förderlücke, die der Bildungsscheck NRW zukünftig in deutlich stärkerem Maße schließen könnte. Hierzu könnte eine Intensivierung der bereits vorhandenen öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen genauso beitragen, wie eine qualitativ auf diese Zielgruppen ausgerichtete (betriebliche und individuelle) Weiterbildungsberatung. Für den Zugang zum Bildungsscheck NRW sind darüber hinaus möglicherweise andere Wege des Zugangs zur Zielgruppe – z.B. über die aktive Einbeziehung der Migranten/innenverbände oder von Verbänden nicht-deutscher Unternehmer/innen – erwägenswert.
- Für das maßnahmebezogene Ziel der *Stimulierung betrieblicher Bildungsinvestitionen in Unternehmen* liegen für den aktuellen Förderzeitraum zwar keine betriebsbezogenen Informationen zum Investitionsverhalten vor. Allerdings zeigt sich auf Basis einer teilnehmer/innenbezogenen Erhebung, dass über ein Drittel der Weiterbildungen im individuellen Zugang betrieblich

veranlasst und auch finanziert wurde. Bei etwas mehr als einem Fünftel handelte es sich des Weiteren um solche, bei denen die Finanzierung der Weiterbildungskosten sowohl über den Arbeitgeber, als auch den/die Arbeitnehmer/in erfolgte. Da im Rahmen der Eigenbeteiligungsregelungen beim betrieblichen Zugang ohnehin betriebliche Weiterbildungsinvestitionen ausgelöst werden, sind stimulierende Wirkungen des Bildungsschecks NRW auf die betrieblichen Bildungsinvestitionen für einen Großteil aller geförderten Weiterbildungen damit gegeben.

- Eine eindeutige Antwort auf die Frage, ob sich die *Beschäftigungsfähigkeit* von Arbeitnehmer/innen im Zuge der Beteiligung an Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen des Bildungsschecks NRW verbessert hat, ist nicht möglich. Eine Befragung der G.I.B. von Weiterbildungsteilnehmenden des Jahres 2008 im Anschluss an die Teilnahme zeigt jedoch positive Veränderungen insbesondere hinsichtlich der allgemeinen Beschäftigungsaussichten der Befragten: Die Mehrheit der Befragten sieht den Nutzen der Weiterbildungsteilnahme v.a. in einer Reduzierung des Arbeitslosigkeitsrisikos und der Verbesserung der Beschäftigungsperspektiven am Arbeitsmarkt. Über die Hälfte der Befragten gab in der Befragung an, dass sich außerdem die eigene Position im Unternehmen verbessert habe. Die Ergebnisse der Teilnehmendenbefragungen legen den Schluss nahe, dass sich die Weiterbildungsteilnahme insbesondere auf die Beschäftigungschancen positiv ausgewirkt hat. Dies dürfte im Umkehrschluss auch darauf hindeuten, dass sich die Beschäftigungsfähigkeit durch die Weiterbildung erhöht hat.
- Inwieweit der Bildungsscheck NRW in der aktuellen Förderperiode Akzente zur *qualitativen Verbesserung der Angebote und Finanzierungsinstrumente* der Weiterbildung setzen konnte, muss offen bleiben, da hierfür keine ausreichend validen Daten zur Verfügung stehen. Akzente zur Verbesserung der Finanzierungsinstrumente dürften eher gering sein, auch wenn es seit Beginn des aktuellen Förderzeitraums zu einer sukzessiven Ausweitung weiterbildungsrelevanter Förderangebote des Bundes gekommen ist. In Bezug auf die BA-Förderinstrumente ist diese Ausweitung v.a. als Reaktion der nationalen Arbeitsmarktpolitik auf die Finanz- und Wirtschaftskrise zu werten. In Bezug auf die BMBF-Bildungsprämie dürften sich hingegen die Akteure des Bundes sowohl bei der Einführung dieses Instruments als auch bei der Verbesserung der Förderkonditionen zum 01.01.2010 stark am Bildungsscheck NRW orientiert haben.

(21) Das ESF-OP des Landes Nordrhein-Westfalen formuliert für die *Potentialberatung NRW* insgesamt sieben maßnahmebezogenen Ziele. Die durchgeführten Analysen zur Zielerreichung zeigen folgendes Bild:

- Die Ergebnisse der Umsetzung zeigen, dass die o.g. Ziele mit unterschiedlicher Intensität verfolgt und erreicht wurden: Vor allem Themen der *„Personalentwicklung und Weiterbildung“* sowie der *„Anwendung fortgeschrittener und geeigneter Technologien“* waren demnach Schwerpunkte des Beratungsprozesses. *„Gesundheit bei der Arbeit“* oder *„Chancengleichheit von Frauen und Männern“* standen dagegen seltener im Fokus der Potentialberatung. Der *„demographische Wandel“* schlägt sich schließlich am wenigsten als thematischer Schwerpunkt von Potentialberatungen nieder. Nicht auszuschließen ist, dass bei der Bearbeitung des Themas *Personalentwicklung/Weiterbildung* auch Aspekte des *demographischen Wandels*, der *Gesundheit* und der *Gleichstellung* im Beratungsprozess Berücksichtigung finden. Ähnliche Befunde wie bei der Thematisierung der genannten Aspekte zeigen sich auch bei deren Umsetzung: Am häufigsten wurde zu den Themen *„Personalentwicklung und Weiterbildung“* sowie *„neue Technologien“* mit der Umsetzung von Ergebnissen aus dem Beratungsprozess begonnen.

- Die Befunde dokumentieren insgesamt, dass durch die thematische Schwerpunktsetzung in den Potentialberatungen *alle* maßnahmebezogenen Ziele bedient wurden, d.h. in der konkreten Umsetzung der Potentialberatung sind all jene Aspekte mit den Unternehmen „bearbeitet“ worden, die für die Erreichung der gesetzten Ziele notwendig sind. Dass die Umsetzung der Ergebnisse des Beratungsprozesses teilweise bereits während des Beratungsprozesses selbst begonnen wird, deutet die Handlungsorientierung und den engen Praxis- und Unternehmensbezug der Potentialberatungen an.
- Allerdings zeigen die vorliegenden Befunde auch, dass die Relevanz der Themen aus Unternehmenssicht stark variiert. Ein weiteres Ergebnis der Analysen war, dass hinsichtlich der thematischen Schwerpunktsetzungen Potentialberatungen weit über diejenigen Themen hinausgehen, die sich auf die genannten maßnahmebezogenen Ziele beziehen: So stellten eher allgemeine Aspekte der *Unternehmensführung*, wie die *Aufbau- und Ablauforganisation* sowie die *strategische Unternehmensplanung* wichtige Bestandteile vieler Beratungen dar.
- Hinsichtlich der Ergebnisbewertung der Potentialberatungen ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass sich aus Sicht einer großen Zahl von Unternehmen positive Effekte in Bezug auf betriebliche Abläufe sowie die Sicherung bestehender Arbeitsplätze einstellen. Etwas geringer sind die von den Unternehmen angegebenen Effekte hinsichtlich der zukunftsgerichteten Entwicklung der Humanressourcen. Darüber hinaus sind – allerdings in deutlich geringerem Ausmaß – aus Sicht der Unternehmen Verbesserungen hinsichtlich des Einsatzes fortgeschrittener Technologien eingetreten.
- Wie nachhaltig diese Effekte sind, kann auf Basis des vorliegenden Datenmaterials nicht eingeschätzt werden. Ebenso wenig ist aus wissenschaftlicher Sicht zu beurteilen, ob bzw. inwieweit die dargestellten Effekte auf den Beratungsprozess zurückzuführen sind.
- Im Frühjahr 2009 erfolgte als Reaktion auf vorliegende Ergebnisse einer Unternehmensbefragung eine Anpassung der Potentialberatung auf inhaltlicher und umsetzungsbezogener Ebene: Im Vordergrund stand dabei die inhaltliche Modifikation der Potentialberatung im Sinne eines ganzheitlichen Modernisierungskonzepts und die stärkere Einbeziehung der Beschäftigten in den Beratungsprozess. Vor diesem Hintergrund wurde auch die Arbeitszeitberatung in die Potentialberatung integriert. Auf organisatorischer Ebene wurden zudem die Zugangsbedingungen zum Programm für Kleinst- und Kleinbetriebe verbessert, die bis 2008 nur sehr verhalten die Fördermöglichkeiten der Potentialberatung genutzt hatten. Zudem sollte die Zielgruppe der Kleinst- und Kleinunternehmen stärker als bisher erreicht werden, weswegen die Dauer der Beratungstage flexibilisiert wurde. Darüber hinaus wurden Maßnahmen zum verbesserten Qualitätsmanagement des Programms eingeleitet und an die neuen inhaltlichen Anforderungen angepasst.

**(22)** Die *innovativen Vorhaben* verfolgen die gleichen maßnahmebezogenen Ziele wie die Potentialberatung NRW, allerdings zielen innovative Vorhaben weniger auf die Optimierung von Prozessen auf der konkreten betrieblichen Ebene ab, sondern auf die Schaffung der hierfür notwendigen übergeordneten Rahmenbedingungen. In der Tat zeigt sich, dass aufgrund der geschaffenen Strukturen auf Steuerungs- und Umsetzungsebene (AG Innovation, kontinuierliche und externe fachliche Begleitung sowie Förderbedingungen) sowie der Übereinstimmung der zurzeit in der Umsetzung befindlichen innovativen Vorhaben auf inhaltlich-thematischer Ebene mit den maßnahmebezogenen Zielen des spezifischen Ziels *Verbreitung innovativer und produktiverer Formen der Arbeitsorganisation* positiv auf die Rahmenbedingungen Einfluss genommen werden kann. In wel-

chem Maße dies tatsächlich gelingt, kann jedoch nicht beantwortet werden, da konkrete Ergebnisse zum Zeitpunkt der Berichtslegung nicht vor vorlagen.

(23) Im spezifischen Ziel *Unterstützung betrieblicher Restrukturierungsmaßnahmen und des Personaltransfers* soll über das Instrument *Beschäftigtertransfer NRW* zum einen der Transfer der von Arbeitslosigkeit Bedrohten in eine neue Beschäftigung unterstützt werden. Der Beschäftigtertransfer ergänzt dabei die Instrumente der Bundesagentur für Arbeit. Zum anderen verfolgt der Beschäftigtertransfer NRW das maßnahmespezifische Ziel, die Chancen des Strukturwandels gezielt zu nutzen, in dem neue Beschäftigungsfelder, insbesondere im *Dienstleistungssektor* (z.B. *Gesundheits- und Seniorenwirtschaft*) erschlossen werden. Auf Basis der durchgeführten Analysen lassen sich zusammenfassend folgende Schlussfolgerungen ziehen:

- Hinsichtlich des ersten maßnahmenspezifischen Ziels des Transfers der von Arbeitslosigkeit Bedrohten in eine neue Beschäftigung können lediglich die unmittelbaren Übergänge nach Teilnahmeende dargestellt werden. Der kurzfristige Verbleibsindikator beschreibt die Arbeitsmarktsituation des Teilnehmenden zum Zeitpunkt „vier Wochen nach Austritt aus dem Projekt“. Erfahrungsgemäß erhöht sich dieser Wert im Zeitverlauf, da die Suchprozesse am Arbeitsmarkt häufig nicht innerhalb von vier Wochen nach Austritt aus einem Projekt beendet sind. Insofern stellt die für die Jahre 2008 und 2009 ermittelte Verbleibsquote von 44,2 % der Teilnehmenden in Beschäftigungsverhältnisse auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt (einschl. betriebliche Ausbildung und Selbständigkeit) einen Mindestwert dar, der sich mit wachsendem zeitlichen Abstand zum Projektende erhöhen dürfte.
- Auf welche Ursachen dieser stark sinkende Übergang in das Beschäftigungssystem zurückgeführt werden kann, ist mit den zur Verfügung stehenden Informationen wissenschaftlich nicht belastbar abzubilden. Neben dem wirtschaftlichen Einbruch in 2009 in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise könnten regionale Faktoren genauso eine Rolle gespielt haben wie die Qualifikationsstruktur der Teilnehmenden oder Qualitätsprobleme in den Projekten.
- Auf Basis der durchgeführten Auswertung von Monitoringdaten zeigt sich, dass 565 der aus Projekten des Beschäftigtertransfers NRW in 2008 und 2009 austretenden Teilnehmenden nach Ende des Projekts in Beschäftigung am allgemeinen Arbeitsmarkt oder in wirtschaftliche Selbständigkeit eingemündet sind.
- Gleiches gilt für das zweite maßnahmebezogene Ziel der Nutzung der Chancen des Strukturwandels bzw. der Erschließung neuer Beschäftigungsfelder im Rahmen des Beschäftigtertransfers NRW. Das ESF-Monitoringsystem und andere Datengrundlagen liefern keine Informationen darüber, in welchen Wirtschaftszweigen die Beschäftigungsverhältnisse angetreten wurden bzw. in welchen Wirtschaftszweigen es zu einer Existenzgründung gekommen ist.

## **7. Einschätzung von Experten/innen der Arbeits- und Beschäftigungspolitik im Land NRW zur Erreichung der strategischen und spezifischen Ziele in der Prioritätsachse A**

(24) Zur Interpretation der Ergebnisse der Befragung von Experten/innen der Arbeits- und Beschäftigungspolitik in NRW ist zu berücksichtigen, dass es sich – wie bei allen Individualbefragungen – um subjektive Einschätzungen der Befragten handelt. Diese stellen also jeweils Bewertungen vor dem konkreten Erfahrungshintergrund der Befragten dar und sind daher in ihrer Summe als Tendenzaussagen zu den abgefragten Indikatoren zu werten.

(25) Die Ergebnisse der bei Expertinnen und Experten der nordrhein-westfälischen Arbeits- und Beschäftigungspolitik durchgeführten Befragung unterstützen die Einschätzung, dass der *Bildungsscheck NRW* in sehr hohem Maße geeignet erscheint, die Weiterbildungsaktivität von Beschäftigten und Unternehmen zu steigern und die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer/innen in Betrieben und auf den Arbeitsmärkten zu erhöhen. Der Bildungsscheck NRW wird darüber hinaus als geeignetes Instrument eingeschätzt, betriebliche Bildungsinvestitionen in Betrieben zu stimulieren, die sich bislang nur unterdurchschnittlich stark im Bereich der beruflichen Weiterbildung engagiert haben. Von hoher Bedeutung ist aus Sicht der Befragten auch die Weiterbildungsberatung im Vorfeld der eigentlichen Weiterbildung: Sie trägt in erheblichem Maße dazu bei, Betriebe beim Erkennen ihrer Weiterbildungsbedarfe zu unterstützen. Als weniger überzeugend wird jedoch der Beitrag des Bildungsschecks zum Abbau von alters-, qualifikationsbezogenen Disparitäten oder solchen aufgrund des Migrationshintergrunds erachtet.

(26) Im Vergleich zum Bildungsscheck NRW wird der Beitrag der Potentialberatung NRW zu den jeweiligen Maßnahmezielen etwas verhaltener eingeschätzt. Als Stärke der Potentialberatung zeigt sich am ehesten, dass mit diesem Instrument die Modernisierung von Produktionsprozessen in Unternehmen einerseits und die Einführung neuer Organisationsformen in Unternehmen andererseits unterstützt werden kann. Als weniger stark ausgeprägt wird der Beitrag der Potentialberatung NRW hingegen in Bezug auf die Entwicklung neuer Produkte durch Unternehmen erachtet.

(27) Als zufriedenstellend kann der bisherige Beitrag des *Beschäftigentransfers NRW bewertet werden*, betriebliche Restrukturierungsmaßnahmen und den Personaltransfer zu unterstützen. Rund drei Viertel der Befragten sehen in diesem Zusammenhang den Beschäftigentransfer als „*sehr geeignetes*“ oder „*eher geeignetes*“ Instrument an.

(28) Nach Einschätzung der Befragten haben die *innovativen Vorhaben* bislang in eher geringem Maße zur Verbreitung innovativer und produktiverer Formen der Arbeitsorganisation beigetragen. Die vergleichsweise kritische Einschätzung der Befragten könnte möglicherweise mit der bislang geringen Zahl umgesetzter Projekte oder aber der Tatsache zusammenhängen, dass von den zwölf Projekten nur wenige abgeschlossen wurden, so dass Ergebnisse noch nicht sichtbar sind und/oder den Eingang in die „Regelförderung“ gefunden haben. Denkbar ist auch, dass hinsichtlich der Kommunikation von Erfahrungen und (Zwischen-)Ergebnissen der innovativen Projekte noch nicht alle zur Verfügung stehenden Potenziale ausgeschöpft wurden.

## 8. Effizienz der Maßnahmen in der Prioritätsachse A

(29) Zusammenfassend zeigten die durchgeführten Analysen, dass sich für die in der Prioritätsachse A umgesetzten Maßnahmen aufgrund der nur sehr bedingt vergleichbaren Zielsetzungen der Maßnahmen und methodisch bedingter Vergleichsprobleme kein sinnvoller Benchmarking-Vergleich und keine zielführende Gegenüberstellung von kostenbezogenen Messziffern durchführen lassen. Zur Effizienz der Maßnahmen im direkten Vergleich zueinander sind daher keine Schlussfolgerungen möglich.

## 9. Querschnittsziele

(30) Das ESF-OP des Landes NRW beabsichtigt, einen Beitrag zur Erreichung der Querschnittsziele Chancengleichheit, Nachhaltigkeit, Transnationalität und Innovation zu leisten. Zum Querschnittsziel *Chancengleichheit* ist für das ESF-OP des Landes NRW ein qualitativer Unterschied im Vergleich zu anderen ESF-kofinanzierten Landesprogrammen festzustellen: Denn das Quer-

schnittsziel *Chancengleichheit* legt nicht ausschließlich einen deutlichen Schwerpunkt auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern und die Anwendung des Gender-Mainstreaming-Prinzips, es fasst unter das Thema Chancengleichheit vielmehr auch den Abbau von im Beschäftigungssystem unabhängig vom Geschlecht bestehenden Diskriminierungen bestimmter Personengruppen, wie Ältere, Geringqualifizierte oder Menschen mit Migrationshintergrund.

**(31)** Das *Querschnittsziel Chancengleichheit* ist in Bezug auf die Geschlechterdimension das einzige Querschnittsziel, in dem das ESF-OP des Landes NRW quantifizierte Zielvorgaben beinhaltet. Spiegelt man diese Ziele mit dem Umsetzungsstand bis zum 31.12.2009, lassen sich folgende Feststellungen treffen:

- Die auf den *Bildungsscheck NRW* bezogenen quantitativen Zielvorgaben wurden in der bisherigen Umsetzung deutlich übertroffen: Dem jährlichen Zielwert von rd. 15.700 Frauen unter den Nutzer/innen des Bildungsschecks stehen tatsächlich erreichte Fallzahlen von 19.000 in 2007/2008 und 36.000 in 2009 gegenüber. Hieraus kann gefolgert werden, dass der Bildungsscheck in besonderem Maße geeignet ist, dem Weiterbildungsbedarf von Frauen zu entsprechen.
- Eine etwas andere Einschätzung ergibt sich bei der Betrachtung der Zahl beratener Frauen im Rahmen des *Beschäftigtertransfers NRW*: Als jährliche Zielvorgabe ergibt sich ein Wert von 714 pro Jahr zu beratenden Frauen. Dem steht eine tatsächlich Zahl beratener Frauen von 580 in 2008 und von 470 in 2009 gegenüber. Die im Vergleich zum Zielwert geringe Zahl an beratenen Frauen in 2008 dürfte sich v.a. daraus erklären lassen, dass insgesamt in diesem Jahr nur 824 Personen über den Beschäftigtertransfer beraten wurden. Der Anteil beratener Frauen in diesem Jahr an allen Beratenen lag bei über 70 %, so dass Frauen überproportional von den Beratungsleistungen in diesem Jahr profitiert haben. Eine mögliche Erklärung für die in 2009 weiter sinkende Zahl an beratenen Frauen bei gleichzeitig stark steigender Zahl an Beratenen insgesamt könnte hingegen in der strukturellen Besonderheit der Unternehmen liegen, die in 2009 aus wirtschaftlichen Gründen auf Transfermodelle zurückgreifen mussten: Denn es kann angenommen werden, dass insbesondere das *Produzierende Gewerbe* mit traditionell überdurchschnittlichen Anteilen von Männern in den Belegschaften mit einem Rückgang der Bruttowertschöpfung um 16,8 % zwischen 2008 und 2009 in besonders deutlicher Weise von den negativen Konsequenzen der Finanz- und Wirtschaftskrise betroffen war. Die Annahme erscheint daher plausibel, dass der in 2009 sehr geringe Frauenanteil an ESF-geförderten Projekten des Beschäftigtertransfers NRW durch die bestehende Geschlechtsverteilung der Belegschaften jener Unternehmen geprägt ist, die im Zuge der Krise auf die Nutzung von Transfermodellen angewiesen waren.

**(32)** Hinsichtlich der Ergebnisse der Förderung zeigt sich für den Beschäftigtertransfer NRW ein interessanter Befund: Während von allen im Rahmen des Beschäftigtertransfers beratenen Männern 33,8 % vier Wochen nach Ende des Projekts in Beschäftigung übergegangen waren, lag der entsprechende Anteil der in Beschäftigung integrierten Frauen bei 58,1 %.

**(33)** Von besonderer Bedeutung für die strukturelle Verankerung gleichstellungspolitisch relevanter Fragestellungen in der Umsetzung des ESF ist die auch nach Beginn der neuen Förderperiode intensiv fortgeführte konzeptionelle, inhaltliche und praxisbezogene Arbeit der G.I.B. Herauszustellen ist zum einen die Unterstützung von Projektträgern im Rahmen von Arbeitshilfen zur Anwendung des Gender-Mainstreaming-Prinzips und von Bewilligungsstellen zu Gender-Kriterien für die Projektauswahl. Darüber hinaus organisiert die G.I.B. zur Erhöhung der Gender-Kompetenz Work-

shops und Gender-Trainings über einen eigenen Pool an Experten/innen und ist darüber hinaus Teil des *Gender-Netzwerks NRW*.

**(34)** Wird das Chancengleichheitsziel in der weiteren Dimension, d.h. in Bezug auf Personengruppen interpretiert, für die eine besonders ungünstige Arbeitsmarktsituation erkennbar ist, können für die in Prioritätsachse A umgesetzten Instrumente folgende Schlussfolgerungen gezogen werden:

- Für den *Bildungsscheck NRW* zeigen die Analysen, dass durch dieses Instrument die Beteiligung von Personen, die einem erhöhten Risiko der Beschäftigungslosigkeit ausgesetzt sind, offensichtlich in eher unterdurchschnittlichem Rahmen den Bildungsscheck NRW für die Weiterbildung nutzen: Nicht-Deutsche machten beispielsweise lediglich 4,4 % der Geförderten aus, der Anteil von Personen ohne Berufsabschluss lag bei 2,6 %, der von Berufsrückkehrer/innen bei 2,5 % und der von Älteren bei 4,4 %. Die Existenz des Bildungsschecks allein führt also nicht zu einer erhöhten Weiterbildungsbeteiligung von Personen, die als ohnehin weiterbildungsfern erachtet werden können.
- Ein etwas anderes Bild lässt sich für den *Beschäftigtertransfer NRW* nachzeichnen: Hinsichtlich des Zugangs zeigt sich eine überdurchschnittliche Berücksichtigung von Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit sowie von Personen im Alter von 55 Jahren und mehr. So hatten Ältere an allen im Rahmen des Beschäftigtertransfers NRW beratenen Personen einen Anteil von über einem Fünftel (21,7 %), der deutlich höher liegt als beispielsweise der Anteil der mindestens 55-Jährigen an den Erwerbstätigen in NRW (2008: 13,0 %). Ebenfalls überdurchschnittlich vertreten waren Nicht-Deutsche an den über den Beschäftigtertransfer NRW Beratenen mit einem Anteil von 9,7 % gegenüber einem Anteil Nicht-Deutscher an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von 7,0 % (2009).
- Wesentlich wichtiger als die soziodemographische Struktur der Teilnehmenden sind zur Beurteilung des Erfolgs der Interventionen jedoch die im Anschluss an die Projektteilnahme feststellbaren Ergebnisse. Nach unterschiedlichen Personengruppen differenzierte Informationen liegen ausschließlich für den Beschäftigtertransfer NRW vor: Während im Durchschnitt aller im Rahmen des Beschäftigtertransfers Beratenen 44,2 % einen Übergang in Beschäftigung realisierten, lagen die entsprechenden Übergangsquoten für Ältere bei lediglich 32,5 % und von Geringqualifizierten bei 22,6 %. Anders als bei den Nicht-Deutschen, deren Übergangsquote annähernd mit derjenigen übereinstimmt, die die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen, scheint es demnach nicht zu gelingen, mit den Maßnahmen des Beschäftigtertransfers NRW die Beschäftigungschancen von Älteren und Geringqualifizierten entscheidend zu erhöhen. Offen bleiben muss allerdings auch hier, ob bzw. inwieweit diese unterdurchschnittlichen Übergangsquoten – genauso wie die überdurchschnittliche Integration von Frauen – auf regionalwirtschaftliche, konjunkturelle oder maßnahmebezogene Faktoren zurückzuführen sind.

**(35)** Zusammenfassend zeigen die zum Querschnittsziel *Nachhaltigkeit* durchgeführten Analysen, dass die in Prioritätsachse A umgesetzten Maßnahmen von ihrer Anlage her auf Nachhaltigkeit ausgerichtet sind, so dass – auch wenn gegenwärtig nicht quantifizierbar – ein wichtiger Beitrag insbesondere zur ökonomischen und sozialen Dimension von Nachhaltigkeit erwartet werden kann. Informationen über den Beitrag zur ökologischen Nachhaltigkeit liegen nicht vor. Es erscheint jedoch plausibel, dass u.a. integrierte Beratungsansätze wie die Potentialberatung NRW Möglichkeiten bieten, ökologische Aspekte im Beratungsprozess zu thematisieren..

**(36)** Das Querschnittsziel „*Innovation*“ wird im ESF-OP des Landes NRW sowohl auf Produkt- und Verfahreninnovationen im klassischen Sinne, als auch auf Prozessinnovationen beispielsweise in

der beruflichen Aus- und Weiterbildung bezogen. Beiträge der bisherigen Umsetzung der Maßnahmen der Prioritätsachse A lassen sich auf vielfältige Weise nachzeichnen: So gewährleistet beispielsweise die *AG Innovation* die Umsetzung neuer Ansätze der Arbeitspolitik im Rahmen der innovativen Vorhaben. Ebenfalls für die strukturelle Verankerung des Querschnittsziels Innovation relevant sind die vielfältigen Aktivitäten der G.I.B. in diesem Bereich. Darüber hinaus zeigt sich auf Ebene der umgesetzten Projekte, dass innovationsrelevante Themen insbesondere bei den *innovativen Vorhaben*, aber auch bei der *Potentialberatung NRW* bearbeitet werden.

**(37)** Zum Querschnittsziel *Transnationalität* ist zunächst darauf zu verweisen, dass die Projekte in der Prioritätsachse A bis zum 31.12.2009 auf ein konkretes innovatives Vorhaben beschränkt geblieben sind. Für die grenzüberschreitende Umsetzung von Projekten der Potentialberatung oder des Beschäftigtentransfers, aber auch im Rahmen des Bildungsschecks NRW dürften vor diesem Hintergrund noch Potenziale im Sinne einer Ausweitung transnationaler Projekte bestehen. Wichtig jedoch ist hinsichtlich des Querschnittsziels Transnationalität, auf Aktivitäten im Rahmen der Programmbegleitung durch die G.I.B. hinzuweisen, mit der wichtige Impulse für die strukturelle Verankerung des Themas ausgehen. So wurden beispielsweise Ansätze zum Personal- und Beschäftigtentransfer im europäischen Vergleich analysiert und erfolgversprechende Ansätze in das Förderprogramm Beschäftigtentransfer NRW integriert.

**(38)** Diese Befunde werden durch die Einschätzung von Experten/innen der Arbeits- und Beschäftigungspolitik NRW im Wesentlichen bestätigt. Demnach leistet die Prioritätsachse A insbesondere einen Beitrag zur Erschließung und Stärkung des Qualifikationspotenzials der Beschäftigten durch die Beratung von Unternehmen (Potentialberatung NRW und Weiterbildungsberatung im Rahmen des Bildungsschecks NRW beim betrieblichen Zugang). Insgesamt 70,1 % der Befragten sehen hier einen „*sehr hohen Beitrag*“ oder einen „*überdurchschnittlich hohen Beitrag*“.

**(39)** Ebenfalls wichtig mit Zustimmungswerten von deutlich über der Hälfte der Befragten war die Ausrichtung der Maßnahmen der Prioritätsachse A auf die *Sicherung der Konkurrenzfähigkeit* von Unternehmen und Beschäftigten im Hinblick auf sich verändernde, wachsende Herausforderungen im wirtschaftlichen Wettbewerb (63,0 %), auf die Erreichung einer höheren *Nachhaltigkeit* durch einen gezielt nachfrageorientierten Förderansatz bei unternehmensbezogenen Förderungen (60,2 %) sowie auf die hohe *Beteiligung von Frauen* durch die Gestaltung der Förderung beruflicher Weiterbildung, in dem z.B. Arbeitnehmer/innen in Elternzeit oder Minijobber/innen gezielt Zugang zur Förderung erhalten (56,1 %).

**(40)** Einen demgegenüber geringeren Beitrag leisten nach Ansicht der Befragten die Maßnahmen der Prioritätsachse A zum Anstoß von *Innovationen* im betrieblichen Bereich durch die Förderung von modellhaften, transferfähigen Vorhaben zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und der Anpassungsfähigkeit der Beschäftigten sowie zur Stärkung der *Chancengleichheit* von Frauen durch die Beratung von Unternehmen in Fragen der Arbeitsorganisation und der Arbeitszeit einschließlich familienfreundlicher Arbeitszeitmodelle.

## **10. Gemeinschaftlicher Mehrwert**

**(41)** Der Bildungsscheck NRW weist auf strategischer Ebene klare Bezüge zu allen relevanten europäischen Zielen auf. In der bisherigen Umsetzung leistet der Bildungsscheck NRW insbesondere einen Beitrag zur Erhöhung der Weiterbildungs- und Innovationsaktivität von Beschäftigten und Unternehmen, zur Unterstützung von Betrieben beim Erkennen ihrer Weiterbildungsbedarfe und zur Stimulierung betrieblicher Bildungsinvestitionen. Große Herausforderung des Bildungsschecks

NRW wird zukünftig sein, geeignete Mechanismen einzuführen, mit denen bestehende Disparitäten – z.B. nach Alter, Qualifizierungsniveau oder Migrationshintergrund – in der Weiterbildungsbeileiligung noch zielgerichteter abgebaut werden können.

**(42)** Auch für die Potentialberatung NRW und die innovativen Vorhaben ergeben sich auf strategischer Ebene klare Bezüge zu den relevanten europäischen Zielen. Die bis Ende 2009 durchgeführten Potentialberatungen decken eine Vielfalt thematischer Aspekte ab, deren Umsetzung auf betrieblicher Ebene bereits während der Potentialberatung beginnt. Die von Unternehmen angegebenen Verbesserungen im Anschluss an die Potentialberatung lassen überdies darauf schließen, dass insbesondere Arbeitsabläufe optimiert, bestehende Arbeitsplätze gesichert, Potentiale der Beschäftigten stärker genutzt und die Produktivität der Unternehmen erhöht werden konnte. Allerdings deutet die unterschiedlich intensive Behandlung einer breiten thematischen Palette darauf hin, dass möglicherweise eine thematische Konzentration der Potentialberatungen sinnvoll sein könnte. Hierfür spricht auch die unterschiedlich intensive Umsetzung der Themen im konkreten betrieblichen Zusammenhang sowie die vergleichsweise selten von den Unternehmen genannten Verbesserungen hinsichtlich der Einführung neuer Technologien und Verfahren sowie der Gewinnung neuer Marktpotenziale.

**(43)** Der Beschäftigtertransfer NRW weist auf strategischer Ebene klare Bezüge zu den relevanten europäischen Zielen auf. Die bis Ende 2009 durchgeführten Projekte, die über den Beschäftigtertransfer NRW gefördert wurden, lassen erkennen, dass ein wichtiger Beitrag für den kurzfristigen Übergang in Beschäftigung für akut von Arbeitslosigkeit Bedrohte geleistet wird. Wie nachhaltig diese Übergänge sind und in welchem Maße Übergänge in Beschäftigungsfelder gelingen, die den Strukturwandel durch Beschäftigungsgewinne kennzeichnen, kann nicht abschließend bewertet werden.

## 11. Zentrale Empfehlungen

**(44)** Vor dem Hintergrund der weiterhin gültigen strategischen Ausrichtung des ESF-OP des Landes NRW besteht derzeit keine Notwendigkeit zur Anpassung der allgemeinen Strategie der Prioritätsachse A. Allerdings sollten die hier vorliegenden Ergebnisse auf Ebene der umgesetzten Maßnahmen bzw. der strategischen Ziele genutzt werden, notwendige Feinjustierungen in der Steuerung und Umsetzung vorzunehmen. Diese sollten sich auf folgende Bereiche beziehen:

### **(45) Bildungsscheck NRW**

- Personengruppen, die vergleichsweise selten an Maßnahmen beruflicher Weiterbildung teilnehmen und auch den Bildungsscheck NRW bislang in einer nur unterdurchschnittlichen Intensität genutzt haben, sollten zukünftig stärker im Fokus der Steuerung und der Weiterbildungsberatung stehen. Zu diesen Gruppen gehören insbesondere ältere Erwerbstätige, solche mit geringer beruflicher Qualifikation oder mit Migrationshintergrund. Maßnahmen der zielgruppenspezifischen Öffentlichkeitsarbeit und insbesondere neue Wege in der Weiterbildungsberatung, in der z.B. Migranten/innenorganisationen mit der Beratungsinfrastruktur eng zusammenarbeiten, könnten einen wesentlichen Beitrag leisten, Personen aus eher weiterbildungsfernen Gruppen besser zu informieren, zu sensibilisieren und für eine Weiterbildungsteilnahme zu motivieren. Auf Seiten der Weiterbildungsanbieter ist es gleichzeitig erforderlich, die Kurskonzepte hinsichtlich ihrer „Tauglichkeit“ für Ältere, Geringqualifizierte und Menschen mit Migrationshintergrund zu überprüfen und ggf. an die zielgruppenspezifischen Erfordernisse anzupassen.

passen. Hierbei könnte die fachliche Begleitung genauso Hilfestellung bieten wie Ergebnisse entsprechender innovativer Vorhaben.

- Der betriebliche Zugang ist ein wesentliches Alleinstellungsmerkmal des Bildungsschecks NRW gegenüber anderen Förderprogrammen des Bundes und sollte daher konsequent fortgeführt werden. Möglicherweise noch unausgeschöpfte Potentiale von Betrieben, die nur unterdurchschnittlich an Weiterbildung partizipieren, liegen mit großer Wahrscheinlichkeit bei den Kleinst- und Kleinbetrieben. Auch hier bietet es sich an, neue Konzepte zur systematischen Erschließung dieses Potentiale auch im Rahmen der Weiterbildungsberatung zu erarbeiten und umzusetzen. Darüber hinaus könnte überlegt werden, zusätzliche Unterstützung zur Entlastung solcher Kleinst- und Kleinunternehmen bei der Organisation von Weiterbildung für die Mitarbeiter/innen zu leisten.

#### **(46) Potentialberatung NRW**

Hinsichtlich des Beitrags der Potentialberatung zum spezifischen Ziel „Verbreitung innovativer und produktiverer Formen der Arbeitsorganisation“ zeigt sich, dass aufgrund der breiten Palette von Beratungsthemen und -inhalten diese im Einzelnen – bezogen auf die maßnahmebezogenen Ziele – unterschiedlich intensive Beiträge leisten, da ihre Relevanz aus Unternehmenssicht variiert. Insofern wird empfohlen, die Themenbreite zu überprüfen, das in Abgrenzung zur BMWi-Unternehmensberatung eigenständige Profil könnte dadurch noch mehr Kontur gewinnen.

#### **(46) Innovative Vorhaben:**

- Für die innovativen Vorhaben wird die Einführung von Ergebnisindikatoren empfohlen, da solche bislang fehlen, aber zur Abbildung und Dokumentation der Umsetzungs- und Transfererfolge notwendig erscheinen.
- Insgesamt ist die Umsetzung innovativer Vorhaben – möglicherweise auch unter Nutzung thematischer Ideenwettbewerbe – zu intensivieren, um die anvisierten Output-Ziele bis zum Ende der Förderperiode zu erreichen.

#### **(47) Beschäftigtertransfer NRW**

- Sollte die Nutzung von Transfermodellen rückläufig sein und sich damit die Möglichkeiten für eine ergänzende Förderung über den Beschäftigtertransfer NRW eingrenzen, so dass die quantitativen Output-Ziele nicht realisiert werden können, sollten innerhalb der Prioritätsachse A Mittelumschichtungen zugunsten anderer Instrumente, z.B. dem Bildungsscheck NRW in Erwägung gezogen werden.
- Um das anvisierte Ziel von zu beratenden Frauen zu erreichen, sind noch vorhandene Potentiale zur verstärkten Einbeziehung von Frauen in die Beratungsangebote des Beschäftigtertransfers NRW gezielt zu nutzen.
- Die kurzfristigen Übergangsquoten lagen in den Jahren 2008 und 2009 für den Beschäftigtertransfer NRW unter dem anvisierten Ergebnisziel. Sollte sich dieses Niveau trotz einer anhaltenden wirtschaftlichen Belebung weiter verfestigen, wäre zu prüfen, ob qualitätssteigernde Maßnahmen im Beratungsprozess des Beschäftigtertransfers NRW mit einer stärkeren Gewichtung von Aufgaben des Übergangsmagements dazu beitragen könnten, die Übergangsquoten zu erhöhen.

**(48) Querschnittsziele**

Bislang waren transnationale Aktivitäten in der Umsetzung des ESF-OP des Landes NRW stark eingeschränkt. Transnationale Projekte sollten daher in allen vier Förderangeboten der Prioritätsachse A deutlich verstärkt werden.

**(49) Steuerung und fachliche Begleitung**

Insgesamt ist vor dem Hintergrund von derzeit weitgehend fehlenden Möglichkeiten einer wissenschaftlich belastbaren Ursachen-Wirkungs-Analyse auf Ebene der spezifischen Ziele des ESF-OP des Landes NRW bzw. der Förderangebote zu empfehlen, zukünftig Rahmenbedingungen zu schaffen, mit denen Analyseverfahren umgesetzt werden können, die nicht nur in der Lage sind, kurzfristige Bruttoergebnisse, sondern auch Nettoeffekte der Förderung zu ermitteln. Hiermit wären auch belastbare Effizienzanalysen möglich.