

Abschlussbericht

zur Evaluation der Prioritätssache 6
„Förderung der Beschäftigung durch Gleichstellung
und regionale Ansätze zur Fachkräftesicherung“

Im Rahmen der Begleitevaluierung des Multifondsprogramms für den
EFRE und den ESF in Niedersachsen



Bildnachweis: Fotolia



Niedersachsen

Arbeitsgemeinschaft Begleitevaluierung Multifondsprogramm Niedersachsen



INSTITUT FÜR
SOZIALFORSCHUNG UND
GESELLSCHAFTSPOLITIK



GEFRA

unter Mitarbeit von



Abschlussbericht zur Evaluation der Prioritätsachse 6

„Förderung der Beschäftigung durch Gleichstellung und regionale Ansätze zur Fachkräftesicherung“

**Im Rahmen der Begleitevaluierung des
Multifondsprogramms für den EFRE und den ESF in Niedersachsen**

(Final)

Im Auftrag des

**Niedersächsischen Ministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten und
Regionale Entwicklung**

Köln, den 14.10.2021

ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH

Weinsbergstr. 190

50825 Köln

Autoren und Autorinnen: Eva Roth, Christian Loschelder, Maik Mielenz, Franziska Porwol

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Inhalt

Zusammenfassung	7
Summary.....	12
1 Einleitung.....	16
2 Methoden der Evaluierung.....	21
3 Einordnung in den sozioökonomischen Kontext.....	31
4 Einordnung in den wissenschaftlichen Kontext.....	41
4.1 Gründe für arbeitsmarktbezogene Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen.....	41
4.2 Strategien und Maßnahmen zur Fachkräftesicherung.....	45
5 Programmlogik der Förderung/Theoretische Wirkungsmodelle.....	50
5.1 Programmlogik zu den Fördermaßnahmen des SZ 17.....	51
5.2 Programmlogik zu den Fördermaßnahmen des SZ 18.....	55
6 Umsetzungsstand.....	63
7 Ergebnisse der Evaluation zum Spezifischen Ziel 17.....	70
7.1 Output der Förderung	70
7.2 Verankerung der Querschnittsziele bei den Projektträgern	78
7.3 Rahmenbedingungen der Förderung	80
7.4 Ergebnisse und Wirkungen der Förderung.....	85
7.4.1 (Re-)Integration der Geförderten in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.....	86
7.4.2 (Berufsfachliche) Qualifizierung der Geförderten.....	93
7.4.3 Existenzgründungen der Geförderten	96
7.4.4 Verbesserung Arbeitsmarktsituation der Geförderten	98
7.4.5 Veränderung geschlechtsbezogener benachteiligender Strukturen am Arbeitsmarkt.....	100
7.5 Zusammenfassende Bewertung der Förderungen im Spezifischen Ziel 17 und Handlungsempfehlungen	105
8 Ergebnisse der Evaluation zum Spezifischen Ziel 18.....	111
8.1 Aktivitäten und Output	111
8.1.1 Aktivitäten	112
8.1.2 Output.....	122
8.2 Rolle von Querschnittszielen	133
8.3 Ergebnisse und Wirkungen der Förderung.....	139
8.3.1 Unterstützung der betrieblichen Fachkräftesicherung	139
8.3.2 Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung von unterdurchschnittlich partizipierenden Personen und Unternehmen	146

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

8.3.3	Unterstützung der regionalen Wirtschaft bei der Deckung des Fachkräftebedarfs....	149
8.3.4	Verringerung der Kluft zwischen Qualifikationsanforderungen und -voraussetzungen	160
8.4	Zusammenfassende Bewertung der Förderungen im Spezifischen Ziel 18 und Handlungsempfehlungen	165
9	Auswirkungen der Coronapandemie	175
9.1	Auswirkungen auf gesellschaftliche Teilbereiche in Deutschland und Niedersachsen.....	178
9.2	Maßnahmen zur Abmilderung der Pandemiefolgen auf die EU-Strukturfondsförderung .	183
9.3	Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Förderungen im SZ 17	185
9.4	Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Förderungen im SZ 18.....	192
9.5	Zusammenfassung.....	201
10	Fazit	204
11	Literaturverzeichnis	208
12	Anhang.....	219

Tabellen und Abbildungen

Tabelle 1: Fallstudien 2019/2020 im SZ 17 und SZ 18 - Durchgeführte Interviews	25
Tabelle 2: Rücklauf standardisierter Onlinebefragungen zum SZ 18.....	30
Tabelle 3: Bevölkerungsentwicklung in Niedersachsen nach Altersgruppen	32
Tabelle 4: Anzahl der Betriebe und Beschäftigten nach Betriebsgrößeklassen – 2019.....	33
Tabelle 5: Verschiedene Anforderungsniveaus nach Geschlecht (ohne Auszubildende).....	35
Tabelle 6: Finanzieller Umsetzungsstand der PA 6 nach Richtlinien zum 30.09.2020	64
Tabelle 7: Bewilligte Projekte der PA 6 nach Bewilligungsjahr zum 30.09.2020	65
Tabelle 8: Teilnehmendeneintritte in Förderprogramme der PA 6 nach Zielregion bis 30.09.2020.....	66
Tabelle 9: Zentrale Output- und Ergebnisindikatoren der PA 6 zum 30.09.2020	68
Tabelle 10: Übersicht über im Monitoring erfasste Projekte und Teilnehmerinnen	71
Tabelle 11: Teilnehmerinnen nach Erwerbstatus bei Eintritt.....	73
Tabelle 12: Bildungsniveau der Teilnehmerinnen	74
Tabelle 13: Unmittelbarer Verbleib nach Projektaustritt (Ergebnisindikator CR04).....	87
Tabelle 14: Neu Erwerbstätige nach Art der Erwerbstätigkeit	87
Tabelle 15: FIFA-Existenzgründerinnen: Selbständige unmittelbar nach Projektaustritt nach Erwerbsstatus bei Projekteintritt	96
Tabelle 16: Teilnehmendeneintritte in Maßnahmen des SZ 18 nach Merkmalen bis 30.09.2020	124
Tabelle 17: WiN-geförderte Unternehmen nach Betriebsgröße und -art.....	126
Tabelle 18: Unternehmenszielsetzungen und bisherige Erreichung der Ziele (WiN-Evaluation)	142
Tabelle 19: Rücklauf WiN-Unternehmensbefragung 2019 nach Betriebsgröße und -art.....	219
Tabelle 20: Merkmale der WiN-geförderten Betriebe: Stichprobe und Grundgesamtheit	219
Tabelle 21: Anzahl der WiN-geförderten Mitarbeiter*innen nach Betriebsgröße.....	220
Tabelle 22: Teilnehmendeneintritte in Förderprogramme der PA 6 nach Jahren bis 30.09.2020.....	221
Abbildung 1: Erwartetes Personalproblem niedersächsischer Betriebe in kommenden 2 Jahren	39
Abbildung 2: Wirkungsmodell für SZ 17	54
Abbildung 3: Wirkungsmodell für SZ 18	62
Abbildung 4: Wie wird sichergestellt, dass Gleichstellung von Männern und Frauen sowie Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung im Sinne des Mainstreamings in Ihrem Projekt berücksichtigt werden? – Angaben in %... 79	79
Abbildung 5: Externe Rahmenbedingungen: Wie haben die folgenden externen Rahmenbedingungen die Zielerreichung der Förderung (FIFA/Koordinierungsstellen) beeinflusst? – Anzahl der Träger	83
Abbildung 6: Angabe, in welchem Maße das Ziel „Integration der Teilnehmerinnen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung“ in der Projektarbeit erreicht werden konnte – Anzahl der Träger . 86	86
Abbildung 7: Wie groß ist der Beitrag der nachfolgend genannten Projektaktivitäten Ihrer Koordinierungsstelle zur Erreichung der Ziele? (Koordinierungsstellen) – Zahl der Nennungen.....	89

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Abbildung 8: Wie groß ist der Beitrag der nachfolgend genannten Projektaktivitäten Ihrer Koordinierungsstelle zur Erreichung der Ziele? (Projektpartnerinnen und -partner, WiSo-Partner) – Zahl der Nennungen	89
Abbildung 9: Beitrag der Projektaktivitäten der FIFA-Projekte zur Erreichung der Ziele – Anzahl der Träger	92
Abbildung 10: Einschätzungen zur Erreichung des Ziels „Verbesserung der berufsfachlichen Qualifikationen der Teilnehmerinnen“ in der bisherigen Projektarbeit – Anzahl der Träger	93
Abbildung 11: Teilnehmerinnen der FIFA-Maßnahmeart „Arbeitslose“, die nach ihrer Teilnahme eine Qualifizierung erlangt haben, nach Art der Qualifizierung (n=444)	95
Abbildung 12: Einschätzung des Beitrags der Koordinierungsstellen zur Verbesserung der Beschäftigungsqualität von Frauen in der jeweiligen Region – Angaben in %	100
Abbildung 13: Bewertung der eigenen Zielerreichung durch die Koordinierungsstellen – Anzahl der Befragten	100
Abbildung 14: Kontakte und/oder Kooperationen der Träger von Koordinierungsstellen mit Gleichstellungsakteurinnen und -akteuren – Anzahl der Träger	102
Abbildung 15: Kontakte und/oder Kooperationen der Träger von Koordinierungsstellen mit Arbeitsmarktakteurinnen und -akteuren – Anzahl der Träger	102
Abbildung 16: Bewertung von bereits genutzten Leistungen/Angeboten des Verbunds durch ÜBV Mitgliedsunternehmen – Angaben in %	104
Abbildung 17: Zentrale Handlungsfelder abgeschlossener FKB-Strukturprojekte	116
Abbildung 18: Wichtigkeit von umgesetzten Maßnahmen abgeschlossener FKB-Strukturprojekte	117
Abbildung 19: Wichtigkeit von Partnern / externen Akteuren für die Projektumsetzung	120
Abbildung 20: Formen der Unterstützung durch externe Akteure / Partner in der Projektumsetzung	121
Abbildung 21: Branchenverteilung der Unternehmen WiN-geförderter Beschäftigter	127
Abbildung 22: Zielgruppe/n abgeschlossener FKB-Strukturprojekte	130
Abbildung 23: Merkmale von Unternehmen, die Projektangebote nutzen	131
Abbildung 24: Rolle der Querschnittsziele bei WiN-geförderten Weiterbildungen	135
Abbildung 25: Rolle der Querschnittsziele bei Projektarbeit der geförderten Strukturmaßnahmen	136
Abbildung 26: Angestrebte Unternehmenszielsetzungen durch WiN-Förderung	141
Abbildung 27: Aktueller (äußerer Ring) und zukünftiger (innerer Ring) Weiterbildungsbedarf	144
Abbildung 28: Realisierung der Weiterbildungen auch ohne Förderung	146
Abbildung 29: Gruppen mit (besonderem) bestehenden Weiterbildungsbedarf	149
Abbildung 30: Erreichte Veränderungen / Verbesserungen durch Strukturprojekte	151
Abbildung 31: Beitrag im Projekt umgesetzter (sehr) wichtiger Maßnahmen auf die Zielerreichung	154
Abbildung 32: Arten der Verstetigung abgeschlossener Strukturmaßnahmen	157
Abbildung 33: Lösungen / Handlungsansätze der Träger zur Bewältigung der Herausforderungen	198
Abbildung 34: Erstmalige Aufmerksamkeit der WiN-Förderung	221
Abbildung 35: Die wichtigsten aktuellen/zukünftigen Weiterbildungsthemen (Lernfelder)	222

Abkürzungsverzeichnis

%	Prozent
€	Euro
BCA	Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
FIFA	Förderung der Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt
FKB	Regionales Fachkräftebündnis / regionale Fachkräftebündnisse
Ggf	gegebenenfalls
i. d. R.	in der Regel
KMU	Kleinstunternehmen, kleine und mittlere Unternehmen
KOM	Europäische Kommission
Koordinierungsstelle	Koordinierungsstelle Frauen und Wirtschaft
Ko-Stelle	Koordinierungsstelle Frauen und Wirtschaft
MB	Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung
MS	Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung
MW	Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques
OP	Operationelles Programm
PA	Prioritätsachse
QuA	Qualifizierung und Arbeit
RL	Richtlinie
s.	siehe

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

SER	Stärker entwickelte Region / SER-Gebiet
s.o.	siehe oben
SZ	Spezifisches Ziel
u.a.	unter anderem
ÜBV	Überbetrieblicher Verbund
UER	Übergangsregion / UER-Gebiet
v.a.	vor allem
VB	Verwaltungsbehörde
vgl.	vergleiche
WiN	Weiterbildung in Niedersachsen
z. B.	zum Beispiel

Zusammenfassung

Im vorliegenden Bericht werden die zentralen Ergebnisse zur Evaluation der Förderung der Beschäftigung in der Prioritätsachse (PA) 6 des niedersächsischen EFRE- und ESF-Multifondsprogramms in der Förderperiode 2014 bis 2020 dargestellt. Hauptaufgabe der vorliegenden Studie war es, im Rahmen einer theoriebasierten Wirkungsanalyse zu untersuchen, welche Beiträge die Förderung zum Ziel der Beschäftigungsförderung durch Gleichstellung und regionale Ansätze zur Fachkräftesicherung geleistet hat. Hierbei kam ein Mix aus qualitativen und quantitativen Methoden zum Einsatz, der u. a. qualitative Fallstudien, standardisierte Befragungen und die Auswertung von ESF-Monitoringdaten umfasste. Die PA 6 umfasst die beiden spezifischen Ziele (SZ) „Erhöhung der Arbeitsmarktteilhabe und der Qualität der Beschäftigung von Frauen“ (SZ 17) und „Verbesserung der Fachkräftesituation“ (SZ 18).

In SZ 17 wurden die beiden Richtlinien „Koordinierungsstellen Frauen und Wirtschaft“ und „Förderung der Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt (FIFA)“ umgesetzt. Die Evaluation kommt zu dem Ergebnis, dass mit den Programmen qualitative Impulse gesetzt werden konnten, um die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen quantitativ und qualitativ zu stärken: So wurden die Teilnehmerinnen beider Programme dabei unterstützt, eine auf ihre Lebenssituation passende Erwerbsbeteiligung zu planen und aufzunehmen oder auszubauen – als abhängige Beschäftigung oder durch Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit. Die vorliegenden Daten und Informationen zeigen, dass die Projekte auf die Entwicklung von langfristigen Perspektiven für existenzsichernde Erwerbssituationen ausgerichtet waren und nicht etwa auf „schnelle“ Integrationen. Dies ist im Hinblick auf das Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt positiv zu werten. Eine gewisse Diskrepanz wurde jedoch deutlich zwischen dem gleichstellungspolitischen Anspruch des Programms FIFA, am Arbeitsmarkt verwertbaren Qualifikationen zu vermitteln – dies sind vor allem anerkannte Zertifikate bspw. von Kammern – und der Tatsache, dass solche Qualifizierungen für einen Großteil der Teilnehmerinnen der Maßnahmeart „Arbeitslose“ zu anspruchsvoll zu sein scheinen. Im Hinblick auf das Ziel, benachteiligende Strukturen am Arbeitsmarkt abzubauen, wurde festgestellt, dass die Koordinierungsstellen über Öffentlichkeits- und Netzwerkarbeit auf die Sensibilisierung von KMU für Gleichstellungsthemen und familienfreundliche Personalarbeit hinwirken konnten.

In SZ 18 wurden die beiden Richtlinien „Weiterbildung in Niedersachsen“ (WiN) und „Unterstützung regionaler Fachkräftebündnisse“ (FKB) umgesetzt. Durch die Evaluation kann gezeigt werden, dass insbesondere mit der WiN-Individualförderung für Beschäftigte und v.a. KMU wichtige quantitative und der Förderung von Strukturmaßnahmen wichtige qualitative, regionale Impulse zur Verbesserung der Fachkräftesituation in Niedersachsen gesetzt werden konnten. Die erfolgreiche WiN-Individualförderung konnte zur Stärkung der betrieblichen Fachkräftesicherung v.a. in KMU beitragen. Die von den geförderten Unternehmen mit der Weiterbildungsförderung abgestrebten Ziele konnten aus deren

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Sicht auch erreicht werden. Dies impliziert auch positive Entwicklungen bei denjenigen Beschäftigten dieser Unternehmen, die eine Weiterbildung in Anspruch genommen haben. Insgesamt hat WiN für die geförderten Unternehmen einen wichtigen Anstoß zu betrieblichen Weiterbildungsaktivitäten gegeben. Da Fachkräftesicherung maßgeblich eine regionale Aufgabe ist, stellt die Entwicklung und Erprobung von auf Dauerhaftigkeit ausgelegten Strukturmaßnahmen den Förderschwerpunkt zur Unterstützung der acht seit 2015 vom Land anerkannten regionalen Fachkräftebündnisse dar, die wie auch alle Förderprogramme in der PA 6 Bestandteil der Fachkräfteinitiative Niedersachsen sind. Diese Modellprojekte unterstützen die regionale Wirtschaft auf vielfältige Weise und unterschiedlichen Ebenen durch miteinander verzahnte schwerpunktübergreifende und projektspezifische Ansätze bei der Deckung des kontextabhängigen Fachkräftebedarfs. Konkrete Verbesserungen, die durch die Projekte erreicht werden konnten, bestehen v.a. in der Stärkung des regionalen Netzwerks der relevanten Arbeitsmarktakteure, die sinnvolle Ergänzung von regionalen Angeboten, eine Erhöhung der Transparenz bestehender Aktivitäten zur Fachkräftesicherung, die Ausweitung von Zielgruppen zur Hebung von Fachkräftepotenzialen und die Verbesserung der Rahmenbedingungen zur Fachkräftesicherung in der Region. Hierbei konnte auch durch die Evaluation gezeigt werden, dass für die Nachhaltigkeit der Strukturen, die im Rahmen dieser Projekte aufgebaut wurden, eine langfristige finanzielle Unterstützung nach der Förderung und bestimmte netzwerkspezifische Aspekte maßgeblich sind.

In Reaktion auf die Corona-Pandemie und deren Folgen wurde eine ergänzende Teilstudie durchgeführt, in der untersucht wurde, in welchem Maße die Förderung in der PA von der Pandemiesituation betroffen war und ist. Hierbei zeigte sich für das SZ 17, dass die Anpassung der Projektumsetzung an die Pandemie-Auflagen insgesamt gut gelungen ist und das Angebot nahezu vollständig umgestellt werden konnte. Die Anzahl der Teilnehmerinnen, die neu in die Programme eintrat, ging jedoch im Vergleich zu den Vorjahren zurück. Für das SZ 18 zeigte sich, dass zum einen die berufliche Weiterbildungsförderung im Rahmen von WiN mit dem 1. Lockdown im Frühjahr 2020 zeitweise komplett zum Erliegen kam. Hierauf wurde frühzeitig steuerungsseitig reagiert, was mit zur Entspannung der Lage bei dieser Förderung seit Sommer 2020 beigetragen hat, auch wenn sich die Eintrittszahlen im Jahr 2020 auf einem insgesamt sehr niedrigen Niveau bewegen, was aber auch auf einen kontinuierlichen Rückgang der Eintritte seit 2018 zurückzuführen ist. Zum anderen war die die Strukturmaßnahmenförderung weit weniger stark von den Pandemiesituation betroffen. Die Projektträger wurden steuerungsseitig durch lösungsorientierte Maßnahmen unterstützt. Von der Pandemie betroffene Träger setzten v.a. auf verstärkte telefonische/digitale Kommunikation, die Zusammenarbeit mit neuen Kooperationspartner*innen, den Einsatz alternativer Themen/Inhalte, zudem wurden konzeptionelle Arbeiten und Entwicklungstätigkeiten in den Projekten vorgezogen.

Die in der PA 6 geförderten Programme blicken auf langjährige Fördertraditionen im Rahmen der niedersächsischen Strukturfondsförderung zurück. Neu war dieser Förderperiode die thematische Bündelung in der PA 6, die damit begründet wird, dass von diesen Programmen wichtige Ansatzpunkte

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

zur Fachkräftegewinnung ausgehen. Aus Sicht der Evaluation kann dies grundsätzlich bestätigt werden, es werden jedoch auch Potenziale für eine stärkere – strategische wie operative – Verschränkung beider Förderstränge gesehen.

Auf Grundlage der vorliegenden Erkenntnisse werden folgende Handlungsempfehlungen ausgesprochen:

- Die Indikatorik des OP für das SZ 17 ist aus Sicht der Evaluation nur bedingt geeignet, um Beiträge der Förderung zu den Zielen der PA abzubilden. Empfohlen wird, im Rahmen eines partizipativen Prozesses mit Stakeholdern der Förderung alternative programmspezifische Indikatoren zu entwickeln, mittels derer sich zentrale Zielstellungen der Förderung operationalisieren und messen lassen.
- Aus Sicht der Evaluation wäre es für eine besseren Einschätzung der erzielten Programmwirkungen des SZ 17 sinnvoll, insbesondere die Erwerbssituation der Teilnehmerinnen über das Monitoring zu allen drei Zeitpunkten (Eintritt, unmittelbarer Austritt und langfristiger Verbleib) differenzierter und nach gleichem Schema zu erfassen.
- Die Evaluation empfiehlt, die Zielorientierung in den Projekten des SZ 17, die sich an arbeitsmarktferne Zielgruppen richten, zu prüfen, da sich gezeigt hat, dass am Arbeitsmarkt verwertbare Qualifizierungen aufgrund der Teilnehmerinnenstruktur häufig kein realistisches Ziel darstellen.
- Angeregt wird ein Erfahrungsaustausch zwischen den fachlichen Verantwortlichen der Förderung für arbeitsmarktferne Zielgruppen der PA 8 (QuA) und der PA 6 (FIFA Maßnahmeart „Arbeitslose“), da sich in der Umsetzung beider Förderungen ähnliche Schwierigkeiten zeigen.
- Die Koordinierungsstellen des SZ 17 stellen eine auf Langfristigkeit ausgelegte Unterstützungsstruktur dar. Aus Sicht der Evaluation wäre – unabhängig von einer möglichen weiteren Förderung durch den ESF – ein klares Bekenntnis des Landes zur Förderung der Koordinierungsstellen hilfreich, um aus Sicht der Koordinierungsstellen eine langfristige Planungssicherheit für die Aufrechterhaltung eines kontinuierlichen Beratungsangebots zu gewährleisten. Wird eine weitere Förderung der Koordinierungsstellen über den ESF angestrebt, könnte bspw. die Erschließung neuer Projektinhalte oder die Einführung von (jährlich wechselnden) Schwerpunktthemen neben dem regulären Beratungsangebot helfen, das Potenzial des ESF noch besser zu nutzen, die Regelförderung durch innovative, kreative und flexible Ansätze zu verstärken.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

- Da durch die Evaluation gezeigt werden konnte, dass stärker weiterbildungsbenachteiligte Gruppen von der WiN-Individualförderung im SZ 18 vergleichsweise selten erreicht werden, werden verschiedene Maßnahmen zur besseren Erreichbarkeit vorgeschlagen. Empfohlen werden eine zielgruppenangemessene Ansprache dieser Gruppen, die Unterstützung gerade von KMU bei der (passgenauen) Weiterbildungsberatung und Analyse des betrieblichen Weiterbildungsbedarfs sowie eine Anpassung der Förderkonditionen zugunsten von Bildungsbenachteiligten und Geringqualifizierten. Insbesondere die Qualifizierungsberatung von KMU gilt als richtungsweisende Strategiekomponente und anerkannter Erfolgsfaktor, um die Bildungsdistanz von KMU zu reduzieren. Sinnvoll wäre außerdem eine stärkere Fokussierung des Themas Qualifizierungsberatung von KMU im Rahmen der Strukturmaßnahmenförderung im SZ 18.
- Mit Blick auf die Strukturmaßnahmenförderung im SZ 18 werden außerdem unterschiedliche Maßnahmen zur Erhöhung der Sichtbarkeit von Fachkräftenetzwerken und zur Entwicklung einer langfristigen Strategie der Förderung vorgeschlagen. Zur besseren Erreichbarkeit regionaler Unternehmen, könnten die im Rahmen der Strukturmaßnahmen aufgebauten Netzwerke u.a. von einer noch höheren Sichtbarkeit profitieren, indem die involvierten regionalen Akteure ihre Aktivitäten noch besser mit dem Regionalmarketing abstimmen. Zudem wird empfohlen, Kooperationen mit anderen (Fachkräfte-)Netzwerken v.a. außerhalb der Region auszuweiten, um Synergien besser nutzen und die Netzwerkreichweite vergrößern zu können. Aufgebaute Netzwerke sollten außerdem (Selbst-)Evaluationen nutzen, um sich mit langfristiger Perspektive weiterentwickeln zu können.
- Eine weitere Empfehlung zur Strukturmaßnahmenförderung im SZ 18 betrifft die gegenwärtige OP-Indikatorik, die stark auf die Informationsbedarfe der Europäischen Kommission und die Vorgaben der Strukturfondsförderung ausgerichtet ist. Hierdurch bleiben allerdings Möglichkeiten des Monitorings für interne Steuerungs- und Evaluationszwecke ungenutzt. Dies könnte auch bei der Entwicklung einer langfristigen Strategie für diese Förderung unterstützen. Gerade aufgrund der stark inhaltlichen Heterogenität der geförderten Projekte, würde es sich daher anbieten, wichtige Umsetzungs- und Ergebnisaspekte im Monitoring – sinnvollerweise im Austausch mit den regionalen Fachkräftebündnissen – abzubilden, auch wenn eine Standardisierung aufgrund der Heterogenität der Projekte eine gewisse Herausforderung darstellt.
- Bei der Qualifizierungsförderung für Arbeitslose im Rahmen der Förderrichtlinie „Unterstützung regionaler Fachkräftebündnisse“ im SZ 18 wird für die sog. „Adelante!“-Projekte eine stärkere Ausrichtung der Qualifizierungsmaßnahmen auf die soziale Integration und Erhöhung von Akquirierungsanreizen speziell für arbeitslose Fachkräfte aus dem Ausland empfohlen.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

- Schließlich wird auch eine Konkretisierung zur Bedienung der Querschnittsziele der Förderungen im SZ 18 empfohlen. So sollten Anforderungen zu den Querschnittszielen stärker für die Projektträger „übersetzt“ werden, damit deutlicher wird, was sie im Einzelfall konkret bedeuten können. Diesbezügliche Schwierigkeiten wurden insbesondere im Kontext der Strukturmaßnahmenförderung deutlich.

Summary

This report presents the key findings of the evaluation of the promotion of employment in priority axis (PA) 6 in the Multifund Programme for the ERDF and the ESF in Lower Saxony of the funding period 2014 - 2020. The focus of the study was to examine, within the framework of a theory-based impact analysis, what contributions the funding made to the goal of promoting employment through gender equality and regional approaches to securing skilled labour. A mix of qualitative and quantitative methods was used, including qualitative case studies, standardised surveys and the evaluation of ESF monitoring data. PA 6 comprises the two specific objectives (SO) "Increase labour market participation and quality of employment of women" (SO 17) and "Improve the skilled labour situation" (SO 18).

In SO 17, the two directives "Koordinierungsstellen Frauen und Wirtschaft" and "Förderung der Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt" (FIFA) were implemented. The evaluation comes to the conclusion that the programmes were able to provide qualitative impulses to strengthen women's labour market participation quantitatively and qualitatively: for example, the participants in both programmes were supported in planning and taking up or expanding labour market participation that suited their life situation - as dependent employment or by taking up self-employment. The available data and information show that the projects were geared towards the development of long-term perspectives for livelihood-securing employment situations and not towards "quick" integration. This is positive with regard to the goal of gender equality in the labour market. However, a certain discrepancy became clear between the equality policy claim of the FIFA programme to provide qualifications that can be used in the labour market - these are primarily recognised certificates, for example from chambers - and the fact that such qualifications seem to be too demanding for a large part of the participants in the "unemployed" type of measure. With regard to the goal of reducing disadvantageous structures of labour market, it was found that the coordinating bodies were able to work towards sensitising SMEs to gender equality issues and family-friendly personnel work through public relations and networking.

In SO 18, the two directives "Weiterbildung in Niedersachsen" (WiN) and "Unterstützung regionaler Fachkräftebündnisse" (FKB) were implemented. The evaluation shows that important quantitative impulses for improving the skilled labour situation in Lower Saxony were provided by the individual WiN support for employees and SMEs in particular, and that important qualitative impulses were provided by the support for structural measures. The successful WiN individual promotion was able to contribute to the strengthening of in-company skilled labour, especially in SMEs. From the point of view of the promoted companies, the goals that they had set for themselves with the further education funding were also achieved. This also implies positive developments among those employees of these companies who have taken advantage of further training. Overall, WiN has provided an important impetus

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

for in-company training activities for the supported companies. Since securing skilled labour is primarily a regional task, the development and testing of structural measures designed for sustainability is the funding focus for supporting the eight regional skilled labour alliances recognised by Lower Saxony since 2015, which, like all funding programmes in PA 6, are part of Lower Saxony's skilled labour initiative. These model projects support the regional economy in a variety of ways and at different levels through interlinked cross-focus and project-specific approaches in meeting the context-dependent need for skilled workers. Concrete improvements achieved by the projects include strengthening the regional network of relevant labour market actors, sensibly supplementing regional offers, increasing the transparency of existing activities to secure skilled labour, expanding target groups to raise the potential of skilled labour and improving the framework conditions for securing skilled labour in the region. The evaluation also showed that long-term financial support after the funding and certain network-specific aspects are decisive for the sustainability of the structures that were established within the framework of these projects.

In response to the COVID-19 pandemic and its consequences, a complementary sub-study was conducted to investigate the extent to which funding was and is affected by the pandemic situation. This showed for SO 17 that the adaptation of the project implementation to the pandemic conditions was successful overall and that the offer could be almost completely converted. However, the number of new participants in the programmes declined in comparison to previous years. For SO 18, it became apparent that, on the one hand, the further vocational training support within the framework of WIN temporarily came to a complete standstill with the first lockdown in spring 2020. There was an early reaction to this on the control level, which has contributed to easing the situation with this funding since summer 2020, even if the entries of participants in 2020 are at a very low level overall, which is also due to a continuous decline in entries since 2018. On the other hand, structural measures funding was far less affected by the pandemic situation. The project promoters were supported on the steering side by solution-oriented measures. Promoters affected by the pandemic mainly relied on increased telephone/digital communication, cooperation with new cooperation partners, the use of alternative topics/content, and conceptual work and development activities in the projects were also brought forward.

The programmes funded in PA 6 look back on many years of funding tradition within the framework of Lower Saxony's Structural Fund funding. A new feature of this funding period was the thematic bundling in PA 6, which is justified by the fact that these funding programmes provide important starting points for recruiting skilled workers. From the evaluation's point of view, this can be confirmed in principle, but potential is also seen for a stronger - strategic and operative - interlinking of both funding areas.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Based on the available findings, the following recommendations for funding are made:

- In the view of the evaluation, the indicators of the OP for SO 17 are only suitable to a limited extent to reflect the contributions of the funding to the objectives of the PA. It is recommended that alternative programme-specific indicators be developed within the framework of a participatory process with funding stakeholders, by means of which the central objectives of the funding can be operationalised and measured.
- From the evaluation's point of view, in order to better assess the effects of SO 17, it would make sense to record the participants' employment situation in a more differentiated manner and according to the same scheme via the monitoring ring at all three points in time (entry, immediate exit and long-term retention).
- The evaluation recommends examining the target orientation in the SO 17 projects, which are aimed at target groups that are far from the labour market, as it has been shown that qualifications that can be used in the labour market are often not a realistic goal due to the structure of the participants.
- An exchange of experience between the experts responsible for the support for target groups far from the labour market in PA 8 (QuA) and PA 6 (FIFA type of measure "unemployed") is suggested, as similar difficulties are encountered in the implementation of both types of support.
- The coordination offices of SO 17 represent a support structure designed for the long term. From the evaluation's point of view - irrespective of possible further funding by the ESF - a clear commitment by the Lower Saxony to funding the coordination centres would be helpful in order to ensure long-term planning security for the maintenance of a continuous counselling service from the point of view of the coordination centres. If further funding of the coordination centres via the ESF is sought, the development of new project contents or the introduction of (annually changing) focal topics in addition to the regular counselling services could help to make even better use of the potential of the ESF to strengthen the regular funding through innovative, creative and flexible approaches.
- Since the evaluation has shown that groups with greater disadvantages in further education are comparatively rarely reached by the WiN individual funding in SO 18, various measures are proposed to improve accessibility. It is recommended to address these groups in a way that is appropriate to the target group, to support SMEs in particular with (custom-fit) CET guidance and analysis of in-company CET (continuing education and training) needs, and to adjust the

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

funding conditions in favour of those with educational disadvantages and the low-skilled. In particular, training guidance for SMEs is considered a trend-setting strategy component and a recognised success factor in reducing the distance of SMEs from continuing training. It would also make sense to focus more strongly on the topic of qualification counselling for SMEs within the framework of structural measures funding in SO 18.

- With regard to structural measures funding in SO 18, various measures are also proposed to increase the visibility of skilled labour networks and to develop a long-term strategy for funding. In order to improve the accessibility of regional enterprises, the networks established within the framework of the structural measures could benefit from an even higher visibility, among other things, by the regional actors involved coordinating their activities even better with the regional marketing. In addition, it is recommended to expand cooperation with other (skilled labour) networks, especially outside the region, in order to make better use of synergies and to increase the network's reach. Established networks should also use (self-)evaluations in order to be able to develop further with a long-term perspective.
- Another recommendation for structural measures funding in SO 18 concerns the current (OP-defined) funding indicators, which are strongly oriented towards the information needs of the European Commission and the requirements of European Structural and Investment Funds. However, this leaves monitoring possibilities for internal control and evaluation purposes unused. This could also support the development of a long-term strategy for this funding. Particularly due to the strong heterogeneity of the funded projects in terms of content, it would therefore make sense to map important implementation and result aspects in the monitoring – sensibly in exchange with the regional alliances of skilled workers - even if standardisation represents a certain challenge due to the heterogeneity of the projects.
- In the case of qualification support for the unemployed under the funding directive "Unterstützung regionaler Fachkräftebündnisse" in SO 18, a stronger orientation of qualification measures towards social integration and an increase in acquisition incentives specifically for unemployed skilled workers from abroad is recommended for the so-called "Adelante!" projects.
- Finally, it is also recommended that the cross-cutting objectives of the funding in SO 18 be concretised. The requirements for the cross-sectoral goal should be "translated" more for the project promoters so that it is clearer what they can mean in concrete terms in individual cases. Difficulties in this regard became particularly apparent in the context of structural measures funding.

1 Einleitung

Gemäß Bewertungsplan ist für die Prioritätsachse 6 (PA 6) „Förderung der Beschäftigung durch Gleichstellung und regionale Ansätze zur Fachkräftesicherung“ des niedersächsischen EFRE- und ESF-Multifondsprogramms eine theoriebasierte Wirkungsevaluierung vorgesehen. Ziel der theoriebasierten Wirkungsanalyse ist es, anhand der vorliegenden empirischen Evidenz zur Umsetzung und zu erzielten Ergebnissen der Förderung herauszuarbeiten, inwieweit es plausibel erscheint, das beobachtbare Veränderungen auf die Umsetzung des Programms zurückgehen. Bei der Einordnung und Interpretation der Programmergebnisse werden externe Faktoren mitberücksichtigt, also Rahmenbedingungen, die einen Einfluss darauf haben können, in welchem Maße die Projekte ihre Ziele erreichen.

Die PA 6 umfasst die beiden spezifischen Ziele (SZ) „Erhöhung der Arbeitsmarktteilhabe und der Qualität der Beschäftigung von Frauen“ (SZ 17) und „Verbesserung der Fachkräftesituation“ (SZ 18). Für die PA 6 stehen insgesamt 85,930 Millionen Euro an ESF-Mitteln zur Verfügung. Die verfügbaren Mittel für SZ 17 belaufen sich mit 30,0 Mio. Euro auf einen Anteil von 35 % an den ESF-Mitteln der PA 6. Für SZ 18 sind 55,930 Mio. Euro an ESF-Mitteln vorgesehen, was einem Anteil von 65 % an den gesamten ESF-Mitteln der PA 6 entspricht. Die Grundsätze der Förderungen werden in den einzelnen Förderrichtlinien geregelt.

Die geförderten Maßnahmen des SZ 17 richten sich an Frauen und werden im Rahmen zweier Richtlinien (RL) umgesetzt:

- Die **„Förderung der Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt (FIFA)“** zielt auf die Steigerung der Erwerbsbeteiligung und die Verbesserung der Beschäftigungsqualität von Frauen. FIFA richtet sich sowohl an erwerbstätige als auch nichterwerbstätige bzw. arbeitslose Frauen. Projekte können in vier thematischen Schwerpunktbereichen durchgeführt werden (Projekte für nichterwerbstätige Frauen, Projekte für gründungsinteressierte Frauen, Projekte zur Qualifizierung zum beruflichen Aufstieg und frauenspezifische arbeitsmarktpolitische Modellprojekte).¹
- Im Rahmen der **„Kordinierungsstellen Frauen und Wirtschaft“ (Kordinierungsstellen)** werden Frauen – insbesondere Berufsrückkehrerinnen – in festen Anlaufstellen in den Regionen hinsichtlich ihres beruflichen Wiedereinstiegs oder hinsichtlich ihrer beruflichen Entwicklung beraten und unterstützt. Ein weiteres Ziel der Förderung ist es, die örtlichen Unternehmen für Themen rund um die Frauenerwerbstätigkeit zu sensibilisieren und strukturelle Optimierungen in der Unternehmensorganisation anzuregen. Somit zielen die Aktivitäten der Kordinierungsstellen ebenso wie

¹ Die Richtlinie vom 11.11.2015 (MS 2015b) wurde durch Erlass vom 21.12.2017 geändert (MS 2017). Hierbei wurden Begrenzungen der Ausgaben pro Teilnehmer/in und Stunde bzw. je Beratungsfall gestrichen. Zudem wurde von dem ursprünglich vorgesehenen zweistufigen Antragsverfahren abgesehen.

die FIFA-Projekte auf die Steigerung der Erwerbsbeteiligung sowie die Verbesserung der Beschäftigungsqualität von Frauen.²

Im SZ 18 gibt es ebenfalls zwei Förderrichtlinien mit unterschiedlichen Zielausrichtungen:

- Über die Förderrichtlinie **„Weiterbildung in Niedersachsen“ (WiN)** sollen Betriebe und Beschäftigte dazu angeregt werden, bedarfsgerechte berufliche Qualifizierungen zur Absicherung ihrer Wettbewerbs- bzw. Beschäftigungsfähigkeit in Anspruch zu nehmen.³ Die RL sieht hierzu zwei Varianten der Förderung vor: zum einen Aktivitäten zur individuellen beruflichen Weiterbildung, zum anderen thematische Weiterbildungsschwerpunkte des Landes. Die Förderung individueller Weiterbildungsmaßnahmen richtet sich generell an Beschäftigte sowie Betriebsinhaberinnen und Betriebsinhaber kleiner Unternehmen. Die Evaluation konzentriert sich hierbei auf die Förderung der individuellen Weiterbildungen.
- Die RL **„Unterstützung Regionaler Fachkräftebündnisse“** zielt auf spezifische Fachkräfteprojekte. Die Regionalen Fachkräftebündnisse, in denen die regionalen Arbeitsmarktakteure organisiert sind, wurden vom Land Niedersachsen ins Leben gerufen und dienen sowohl der Verbesserung der Fachkräftesituation als auch der Verankerung der „Fachkräfteinitiative Niedersachsen“ (s. hierzu unten) in den Regionen. Die RL sieht zur Unterstützung dieser Bündnisse dabei drei Förderschwerpunkte vor. Zum einen können (Struktur-)Projekte in spezifischen Handlungsfeldern zur Verbesserung regionaler Strukturen zur Fachkräftesicherung gefördert werden. Zum anderen können Qualifizierungsmaßnahmen mit explizitem Fokus auf Fachkräftesicherung gefördert werden, d.h. einerseits Projekte zur Qualifizierung und Vermittlung von Arbeitslosen und erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und andererseits berufliche Weiterbildungen von Beschäftigten und Betriebsinhaberinnen an anerkannten regionalen Weiterbildungsmaßnahmen.⁴ Im Rahmen dieses Förderstrangs konzentriert sich die Evaluation auf die Strukturmaßnahmen zur Unterstützung Regionaler Fachkräftebündnisse.

² Die Richtlinie vom 17.07.2015 (MS 2015a) wurde durch Erlass vom 19.11.2018 geändert (MS 2018). Relevante Änderungen betrafen die Begrenzung der Ausgaben: Gestrichen wurde die Begrenzung der Ausgaben pro Koordinierungsstelle und Jahr, die ursprünglich bei 155 000 Euro lag.

³ Die Richtlinie vom 24.06.2015 (MW 2015) wurde durch Erlass vom 23.08.2017 geändert. Bei der neueren Richtlinienversion handelt es sich allerdings nur um eine konsolidierte Fassung.

⁴ Die Richtlinie vom 22.07.2015 (MW 2015) wurde durch Erlass vom 01.08.2018 geändert. Die Änderungen betrafen v.a. die Konkretisierung von Anforderungen an den Zuwendungsempfänger, eine Anhebung des Interventionsatzes für Strukturprojekte und Qualifizierungsprojekte für Arbeitslose von 50 auf 70 % in der Übergangsregion sowie eine Änderung der Vorgabe zur Projektfortführung der Strukturmaßnahmen. Bei letzterem muss im Zuge des Projektabschlusses bzw. des Verwendungsnachweises eine Absichtserklärung über die Schwerpunkte des Projekts (in den meisten spezifischen Handlungsfeldern) vorlegen, die nach der Förderung um weitere zwei Jahre in der Region fortgeführt werden. Während eine Projektfortführung in Form einer Folgeförderung durch die ursprüngliche Richtlinie nicht vorgesehen war, ist dies nach der Richtlinienänderung möglich.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Alle vier Förderprogramme blicken dabei auf langjährige Fördertraditionen im Rahmen der niedersächsischen Strukturfondsförderung zurück. Das Programm WiN ging aus dem Programm „Individuelle Weiterbildung in Niedersachsen (iWin)“ der vergangenen Förderperiode hervor, das ebenfalls aus dem ESF gefördert wurde. Das Programm FIFA war in der vergangenen Förderperiode ebenfalls Teil des ESF-Förderportfolios. Die Maßnahmen zur Verbesserung regionaler Strukturen zur Fachkräftesicherung wurden in der letzten Förderperiode in teilweise ähnlicher Form über den EFRE gefördert, ebenso wie die Koordinierungsstellen. Dass die Programme nun in einer PA des ESF gebündelt wurden, zeigt eine stärkere Akzentuierung der Aktivitäten zur Fachkräftesicherung innerhalb des Multifondsprogramms. Die Programme hätten sich, so wird im Operationellen Programm (OP) erläutert, in der letzten Förderperiode als wichtige Ansatzpunkte zur Fachkräftegewinnung herausgestellt.⁵ Die Mobilisierung der „Zielgruppe der Frauen“ sowie die Maßnahmen im Bereich der Qualifizierung und Weiterbildung⁶ böten ein hohes Potenzial, um dem Fachkräftemangel und dem demographischen Wandel entgegenzuwirken (MB 2020: 32). Alle Programme der PA 6 sind Teil der Umsetzungsstrategie der „Fachkräfteinitiative Niedersachsen“, die die niedersächsische Landesregierung gemeinsam mit den Arbeitsmarktpartnern im Jahr 2014 ins Leben gerufen hat. In der „Fachkräfteinitiative Niedersachsen“ haben sich die beteiligten Akteure auf Ziele, Maßnahmevorschläge und Wirkungsindikatoren zu zentralen Handlungsfeldern der Fachkräftesicherung geeinigt. Im OP wird hervorgehoben, dass insbesondere die Programme des SZ 18 die „Herausforderung der Fachkräftesicherung unmittelbar adressieren (MB 2020: 25). Aber auch von den Programmen des SZ 17 wird ein Beitrag „zur Reduzierung der demografisch bedingten Erwerbspersonenlücke“ erwartet (MB 2020: 178).

Strukturbildend für die Evaluierung der PA 6 war die Aufteilung in die beiden spezifischen Ziele. Für jedes SZ wurden auf den spezifischen Evaluationsgegenstand zugeschnittene Herangehensweisen hinsichtlich der einzusetzenden Methoden sowie der jeweiligen Zeit- und Arbeitspläne für die Umsetzung der Evaluationsarbeiten entwickelt. Die praktische Umsetzung der Evaluierung und insbesondere auch die Berichtslegung erfolgten dabei in enger Abstimmung der involvierten Bearbeiterinnen und Bearbeiter des Evaluierungsteams.

In Anlehnung an den Bewertungsplan waren für die frauenspezifische Förderung (**SZ 17**) v. a. die folgend genannten Fragestellungen leitend für die Bearbeitung der Evaluierungsstudie:

⁵ Nach dem initialen OP (MB 2014) folgten nach bisher fünf Änderungsanträgen (der letzte Änderungsantrag erfolgte im Jahr 2020) fünf Änderungsversionen des OP. Das aktuellste OP ist Version 6.0 (MB 2020).

⁶ Neben iWin wird hierbei auch das Programm „AdQ“ (Arbeit durch Qualifizierung) genannt, das in das ESF-Landesprogramm „QuA“ (Qualifizierung und Arbeit) der PA 8 überführt wurde.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

1. Werden die intendierten Zielgruppen angemessen erreicht? Inwieweit gelingt es, Frauen mit Migrationshintergrund, Alleinerziehende sowie ältere Frauen zu adressieren und zu fördern? Wie gelingen die Einbindung von Personalverantwortlichen und die Einbindung von kleineren Betrieben? Erkenntnisse hierzu finden sich in Kapitel 7.1
2. Welchen Beitrag leistet die Förderung zur Ausweitung der Arbeitsmarktteilhabe von Frauen? Wie gelingt es, die Probleme der geförderten Frauen zu lösen, die sich auf dem Weg in die und während der Erwerbstätigkeit stellen?
3. Welche Qualität weisen die erworbenen Qualifikationen und Beschäftigungsverhältnisse auf?
4. Findet eine Qualifizierung in Berufsbereichen statt, die einen besonderen Fachkräftebedarf aufweisen? Unterstützen die Maßnahmen Frauen, in diese Berufe einzumünden?
5. Inwieweit trägt die Förderung dazu bei, die geschlechtsbezogene Arbeitsmarktsegregation abzubauen? Inwieweit trägt die Förderung zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbs- und Privatleben bei? Die in den Fragen zwei bis fünf benannten Aspekte werden im Kapitel 7.4 im Zuge der Bewertung der Ergebnisse und Wirkungen der Förderung thematisiert.
6. Inwieweit trägt die Förderung dazu bei, die Chancengleichheit zu fördern sowie Diskriminierungen abzubauen und zu vermeiden? Dies wird insbesondere in Kapitel 7.2 thematisiert.
7. Inwieweit trägt die Förderung zur Bewältigung regionalspezifischer Herausforderungen bei? Befunde hierzu flossen in das Kapitel 7 ein.
8. Gibt es eine Interaktion mit den im Rahmen der PA 2 geförderten Vorhaben zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der KMU, insbesondere im SZ 4 „Stärkung des Gründungsklimas in Niedersachsen“? Gibt es Interaktionen zwischen den Vorhaben der Programme Koordinierungsstellen und FIFA? Gibt es Interaktionen mit weiteren Förderangeboten des Landes oder des Bundes? Diese Fragen wurden in Kapitel 7.3 behandelt.
9. Welche externen Rahmenbedingungen beeinflussen die Programmwirkungen? Welche nicht-intendierten Nebeneffekte der Förderung sind beobachtbar? Hierzu finden sich Befunde in Kapitel 7.3.

Im Kontext der Evaluation des **SZ 18** sind folgende Fragen zentral:

1. Speziell im Kontext des Förderprogramms „Unterstützung regionaler Fachkräftebündnisse“:
 - Welche Strukturen der Fachkräftesicherung werden im Rahmen der Strukturmaßnahmen zur Unterstützung regionaler Fachkräftebündnisse auf regionaler Ebene aufgebaut? Auf diese Frage wird insbesondere in Kapitel 8.1 eingegangen.
 - Wie kann die Nachhaltigkeit der Strukturmaßnahmen sichergestellt werden? Hierzu finden sich Befunde in Kapitel 8.3.3.
2. Speziell im Kontext des Förderprogramms „Weiterbildung in Niedersachsen“ von Relevanz:
 - Wie leicht oder schwer fällt es, (Beschäftigte) kleiner(er) Betriebe für Qualifizierungsangebote zu gewinnen? Dies wird im Kontext der Outputs der Förderung thematisiert (Kapitel 8.1.2).
 - Wer trifft die Entscheidung über die Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme? Skizziert wird dies im Kontext der Outputs der Förderung (Kapitel 8.1.2).

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

- Welche (Gruppen von) Mitarbeitenden und Unternehmen (z.B. Branche, Größe) nehmen an den Qualifizierungen teil? Auch auf diese Frage wird in Kapitel 8.1.2 näher eingegangen.
- Gelingt die Einbindung besonders förderungsbedürftiger Zielgruppen (Geringqualifizierte, Ältere usw.)? Diese Frage wird im Kontext der Ergebnisse und Wirkungen der Förderung (Kapitel 8.3.2) thematisiert.
- Wo zeigen sich besondere Bedarfe bei der Fachkräftesicherung für Unternehmen? Befunde hierzu werden in Kapitel 8.3.1 präsentiert.
- Welche Ziele verfolgen Unternehmen durch die WiN-Förderung? Diese Frage wird im Rahmen der Bewertung der Ergebnisse und Wirkungen der Förderung (Kapitel 8.3.1) thematisiert.

Der Evaluationsbericht gliedert sich wie folgt: Zunächst wird erläutert, welche Methoden der Datenerhebung zum Einsatz kamen (Kapitel 2). Zur Kontextualisierung der Förderung folgen dann eine Darstellung ausgewählter, aktueller statistischer Hintergrundinformationen (Kapitel 3) und eine Bezugnahme auf den wissenschaftlichen Forschungsstand im Bereich der Gleichstellung am Arbeitsmarkt sowie eine Darstellung von politischen (Förder-)Strategien zur Fachkräftesicherung (Kapitel 4). Anschließend wird die – im Rahmen der Evaluation entwickelte – Förderprogrammlogik zur PA 6 separat für die beiden spezifischen Ziele hinsichtlich ihrer intendierten Wirkmechanismen erläutert (Kapitel 5). Nach einer Kurzanalyse des finanziellen und materiellen Umsetzungsstandes auf Basis der Monitoringdaten (Kapitel 6), erfolgt in Kapitel 7 (für SZ 17) und Kapitel 8 (für SZ 18) die Bewertung der Umsetzung der PA 6 anhand der vorhandenen empirischen Evidenz. Hierbei wird entsprechend der Phasen der Programmlogik (Output, Aktivitäten und Ergebnisse) für die unterschiedlichen Zieldimensionen der Programme anhand der empirischen Evidenz eine Bewertung der Förderung vorgenommen, wobei auch die Berücksichtigung der Querschnittsziele gewürdigt wird. In Kapitel 7.5 und 8.4 werden jeweils ein SZ-spezifisches Fazit sowie Handlungsempfehlungen zur Optimierung der Förderung gegeben. Kapitel 9 behandelt die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Förderung in der PA 6. Der Bericht endet mit einer Gesamtbewertung für die PA 6 insgesamt (Kapitel 10).

2 Methoden der Evaluierung

Zur Bewertung der PA 6, die als theoriebasierte Wirkungsevaluierung angelegt ist, wurden verschiedene qualitative und quantitative Erhebungsmethoden genutzt. Dies ermöglicht eine Analyse desselben Gegenstands aus verschiedenen Perspektiven und mit variierenden Schwerpunktsetzungen.⁷ Auswertungen, die im Rahmen der Evaluation erfolgten, basieren auf Primär- und Sekundärdaten. Die eingesetzten Methoden werden nachfolgend kurz erläutert. Für jedes spezifische Ziel wurden ein auf den Fördergegenstand zugeschnittenes Forschungsdesign und jeweils ein eigener Evaluationszeitplan entwickelt. Dementsprechend unterscheiden sich die angewandten Methoden in den spezifischen Zielen.

Analyse von Sekundärdaten

Für die Evaluation verwendete Sekundärdaten, also Daten, die nicht direkt vom Evaluationsteam erhoben wurden, sind förderrelevante Dokumente, Monitoringdaten der NBank sowie (sozioökonomische) Daten der amtlichen Statistik und wissenschaftliche Studien.

Zu den förderrelevanten Dokumenten zählten z. B. das Operationelle Programm (OP), die Förderrichtlinien, diverse Produktinformationen der NBank, Projektanträge sowie Sachberichte und weitere Dokumente. Auf Basis der Analysen (sowie durchgeführter Experten- und Expertinneninterviews bzw. einer Fokusgruppe) wurde eine Programmlogik für jeweils beide Förderstränge rekonstruiert (vgl. Kapitel 5).

Bestandteil der Evaluierung ist zudem die Auswertung relevanter Projekt- und Teilnehmendeninformationen aus dem Monitoringsystem der NBank. Hieraus lassen sich wichtige Kennziffern sowohl zum materiellen und finanziellen Umsetzungsstand als auch zu möglichen Ergebnissen der Förderung ableiten. Mitberücksichtigt wurden bei den Auswertungen ebenfalls die im OP definierten Output- und Ergebnisindikatoren der Förderung.

Die Evaluierung ist eingebettet in eine Analyse ausgewählter sozioökonomischer Rahmenbedingungen und deren Veränderungen im Zeitverlauf, die sich auf beide Förderschwerpunkte beziehen. Die Analyse dieser Entwicklungen – auch auf regionaler Ebene – hilft, bei der Bewertung der Förderung

⁷ Ein Vorteil von qualitativen Erhebungen (wie Experteninterviews oder Fallstudien) gegenüber standardisierten Erhebungen besteht darin, dass Einzelthemen umfassend beleuchtet und aus unterschiedlichen Perspektiven erörtert werden können. Gleichzeitig können zusätzliche interessierende Aspekte aufgenommen werden, die von einzelnen Interviewpersonen als besonders wichtig erachtet werden. Qualitativ erhobene Daten dienen also v.a. dazu, detailliertere und fallspezifischere Einblicke in die Förderung zu gewinnen und tieferliegende Mechanismen zu identifizieren, die die Programmumsetzung (potenziell) unterstützen oder beeinträchtigen (können). Ein Vorteil von quantitativen Erhebungen ist demgegenüber, dass es hierdurch möglich wird, zuvor gebildete Hypothesen in der Breite zu testen und auf eine Grundgesamtheit schließen zu können sowie statistische Zusammenhänge zu identifizieren. Mithilfe quantitativer Erhebungen lassen sich Informationen über standardisierte Kriterien vergleichen und messen.

den spezifischen niedersächsischen Kontext zu berücksichtigen. Ausgewählte Eckdaten zur wirtschaftlichen Entwicklung und zum Arbeitsmarkt werden in Kapitel 3 dargestellt.

Auf Sekundärdaten bezieht sich ferner auch die Darstellung des wissenschaftlichen Forschungsstands im Bereich der Gleichstellung am Arbeitsmarkt sowie von politischen (Förder-) Strategien zur Fachkräftesicherung in Kapitel 4.

Analyse von Primärdaten aus qualitativen und quantitativen Evaluationserhebungen

Im Rahmen der Evaluierung von PA 6 wurden sowohl qualitative als auch quantitative Primärdaten erhoben.

Fokusgruppen

Zu Beginn der Evaluierung des SZ 17 wurde im Januar 2019 eine **Fokusgruppe** durchgeführt, in der mit dem zuständigen Fachreferat im Sozialministerium, einer Vertretung der Verwaltungsbehörde, den zuständigen Mitarbeitenden in der NBank sowie ausgewählten Vertretungen arbeitsmarkt- und gleichstellungspolitischer Akteure das vom Evaluationsteam rekonstruierte Wirkungsmodell diskutiert wurde. Die Diskussionsergebnisse wurden in einer Überarbeitung des Wirkungsmodells berücksichtigt. Im September 2020 wurde eine weitere Fokusgruppe durchgeführt, an der Vertreterinnen und Vertreter des zuständigen Fachreferats im Sozialministerium, einer Vertretung der Verwaltungsbehörde, den zuständigen Mitarbeitenden in der NBank sowie einer Vertretung des Wirtschaftsministeriums teilnahmen. In der Fokusgruppe wurden vom Evaluationsteam zentrale Erkenntnisse der Bewertung des SZ 17 vorgestellt und ausgewählte Aspekte zur Diskussion gestellt. Die Diskussionsergebnisse flossen in diesen Bericht ein.

Interviews mit Expertinnen und Experten

Im Rahmen der Evaluierung des SZ 18 wurden im Herbst 2018 Experten- und Expertinneninterviews mit den Programmverantwortlichen des zuständigen Fachreferats und der NBank mit ähnlicher Zielstellung geführt. Hierbei konnten detaillierte Informationen zur Entstehung und Funktionsweise sowie zu Steuerungsmechanismen, Zielsetzungen und Herausforderungen der Förderungen im SZ 18 gewonnen werden.

Fallstudien

Fallstudien sind ein weiteres genutztes Primärerhebungsinstrument. Fallstudien stellen eine qualitative Forschungsstrategie dar, die auf Basis vordefinierter Erkenntnisinteressen den Anspruch einer möglichst umfassenden Betrachtung des Untersuchungsgegenstands haben (Ridder 2016; Yin 2014).

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Anhand von Fallstudien lassen sich detaillierte Informationen über vorab kriteriengestützt selektierte Fälle gewinnen und vertiefende Kenntnisse über die Umsetzung sowie die zugrundeliegenden Wirkungsmechanismen erlangen. In allen Fallstudien, die im Rahmen der Evaluation durchgeführt wurden, erfolgten zunächst vorbereitende Dokumentenanalysen zum lokalen (Förder-)Kontext und Monitoringauswertungen. In der anschließenden Feldphase wurden Interviews mit Expertinnen und Experten der ausgewählten Projektförderungen sowie (für SZ 17) Gruppeninterviews mit Geförderten durchgeführt. Hierfür wurden vorab spezifische strukturierte Interviewleitfäden erstellt. Die (Einzel-)Interviews wurden transkribiert und inhaltsanalytisch zu zusammenfassenden, anonymisierten Fallberichten verdichtet. Die Auswertungsmethodik folgte einem vom ISG entwickelten und in vielen Projekten erprobten sowie bewährten Konzept (Apel 2009), dass die Vergleichbarkeit der Analyseergebnisse auch bei arbeitsteiliger Fallstudiendurchführung sicherstellt.

Im Zeitraum zwischen Juni und September 2019 wurden drei regionale Fallstudien zur Bewertung der Förderung in **SZ 17** durchgeführt. Als „Fälle“ wurden Gebietskörperschaften (Landkreise oder kreisfreie Städte) gewählt. Die Fälle wurden in Absprache mit dem Fachreferat ausgesucht. Dabei wurden zunächst die Landkreise und kreisfreien Städte ohne laufendes bzw. mit laufendem Fördergeschehen in nur einem der beiden Programme ausgeschlossen. Unter den verbliebenen Gebietskörperschaften wurden eine kreisfreie Stadt und zwei Landkreise innerhalb Niedersachsens ausgewählt. Eine der Fallregionen befindet sich in der Übergangsregion, die beiden anderen in der stärker entwickelten Region. Mit dem Ziel, die Förderung in unterschiedlichen Kontexten in den Blick zu nehmen, wurde als weiteres Auswahlkriterium die Erwerbstätigenquote der Frauen (im Vergleich zum landesweiten Durchschnitt) gewählt.⁸

Zur Evaluation der Förderungen zur Verbesserung regionaler Strukturen zur Fachkräftesicherung (**SZ 18**) wurden zwischen April und Juni 2019 in Abstimmung mit dem programmverantwortlichen Ressort vertiefende Fallstudien zu zwei ausgewählten Strukturmaßnahmen durchgeführt, die verschiedene Regionale Fachkräftebündnisse unterstützen. Für die Auswahl der Fallregionen waren im Wesentlichen eine (unterschiedliche) inhaltliche Ausrichtung der jeweiligen Strukturmaßnahme, bestehende Vorerfahrung des Trägers mit der Förderung (Vorprojekte)⁹ und auch verschiedene strukturelle Rahmenbedingungen¹⁰ der Regionen maßgeblich.

⁸ Anhand dieser Auswahlkriterien konnte keine Fallregion einbezogen werden, in der eine Koordinierungsstelle mit Schwerpunkt auf geflüchtete Frauen umgesetzt wurde, auch gelang es nicht, FIFA-Projekte aller Förderschwerpunkte einzubeziehen (einbezogen wurden die Schwerpunkte „Existenzgründerinnen“ und „Nichterwerbstätige“).

⁹ So bauen beide Projekte auf gewonnenen Erfahrungen aus vorangegangenen Initiativen auf und beinhalten sowohl die Weiterentwicklung bestehender als auch völlig neue Maßnahmen zur Fachkräftesicherung.

¹⁰ Bspw. Region mit oder ohne Oberzentrum, unterschiedliche wirtschaftliche Ausrichtung bzw. Schwerpunktbranchen sowie Bevölkerungsdichte der Region.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Die Evaluation von Maßnahmen im Rahmen der Förderrichtlinie „Unterstützung Regionaler Fachkräftebündnisse“ konzentrierte sich auf die Umsetzung der Projekte zur Verbesserung regionaler Strukturen der Fachkräftesicherung, weil der Schwerpunkt in dieser Förderlinie auf den Strukturprojekten liegt (vgl. Kapitel 5 und Kapitel 6). Hierzu wurden im 1. Halbjahr 2019 Fallstudien in zwei verschiedenen Fachkräftebündnis-Regionen zu jeweils einem ausgewählten, (zum Zeitpunkt der Fallstudien) noch laufenden Strukturprojekt durchgeführt.¹¹ Es wurden Vertreterinnen und Vertreter verschiedener relevanter Akteure der beiden ausgewählten Projekte interviewt (vgl. Kapitel 2). Hierzu zählen insbesondere die Projektleitungen, Vertretungen des Fachkräftebündnisses und Vertreter und Vertreterinnen assoziierter Partner der Projekte und Regionalen Fachkräftebündnisse. Darüber hinaus wurden – auf Vorschlag des programmverantwortlichen Ressorts – Ende des 2. Halbjahres 2020 zwei Fallstudien zu ausgewählten FKB-Arbeitslosenprojekte im Rahmen der RL durchgeführt.¹²

Hauptkenntnisinteresse der Fallstudien in beiden SZ war es, einen umfassenden und mehrperspektivischen Blick auf die Umsetzung der Förderung zu erhalten und die vorab erarbeiteten Wirkungsmodelle zu validieren. Zentrales Erkenntnisinteresse in den Fallstudien zum SZ 17 war, zu eruieren, inwiefern die Förderung zu den Zielen der Steigerung der Erwerbsbeteiligung und der Verbesserung der Beschäftigungsqualität von Frauen beiträgt und welche Umsetzungsaspekte und Rahmenbedingungen einen Einfluss auf die Zielerreichung haben. Hauptfragen der Fallstudien zum SZ 18 waren unterschiedlich. Im Rahmen der Fallstudien zu den Strukturmaßnahmen war von Relevanz, welche Strukturen der Fachkräftesicherung auf regionaler Ebene aufgebaut werden, wie deren Nachhaltigkeit sichergestellt werden kann und welchen Beitrag die Maßnahmen zur Zielerreichung der Förderung leisten. Im Rahmen der Fallstudien zu den ausgewählten FKB-Arbeitslosenprojekten lag der Fokus auf Gelingensbedingungen und Herausforderungen in der Projektpraxis. Die Fallstudien hatten darüber hinaus einen vorbereitenden Charakter für die standardisierten Befragungen im SZ 17 und SZ 18.

Im Kontext der Evaluation des SZ 17 wurden in den drei Fallstudien 31 Interviews mit insgesamt 54 Personen geführt.¹³ Im Kontext des SZ 18 wurden zum einen in zwei Fallstudien neun Vor-Ort-Interviews mit relevanten Akteuren und Akteurinnen der ausgewählten Strukturmaßnahmen durchgeführt.

¹¹ Beide Projekte werden in den stärker entwickelten Regionen durchgeführt.

¹² Aufgrund der seit dem Frühjahr 2020 bestehenden Pandemiesituation, kam es zu einer deutlichen Verzögerung des ursprünglich angedachten Zeitplans für die Fallstudien, sodass die Feldphase mit dem Projektbeginn der nächsten Projektkohorte kollidierte. Dies führte zu Terminfindungsschwierigkeiten aufseiten der Träger, die letztlich eine weitere Verzögerung und geringere Ausschöpfung an Interviewten bewirkte. So konnte insbesondere die Perspektive der Betriebe mit lediglich einem Interview nur sehr exemplarisch berücksichtigt werden. Um dennoch die Sichtweise der Betriebe zu inkludieren, wurde in den anderen Interviews verstärkt auf die Betriebssicht abgestellt. Dieses Vorgehen schafft zwar keine vergleichbare Datenbasis, kann aber als ein pragmatisches Instrument zur Absicherung der getroffenen Schlüsse genutzt werden. Die Datenlage ist insgesamt dennoch als robust genug zu bewerten, um einen qualifizierten Einblick in die Umsetzungspraxis dieser spezifischen Projekte zu erhalten.

¹³ Die Interviews hatten eine durchschnittliche Dauer von einer Stunde. Das längste Interview dauerte über zwei Stunden, das kürzeste etwa 20 Minuten. 29 Interviews erfolgten vor Ort, zwei wurden aus forschungspraktischen Gründen telefonisch geführt.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Im Rahmen der beiden Fallstudien zu den Arbeitslosen-Projekten wurden insgesamt sechs Personen telefonisch interviewt.¹⁴

Tabelle 1: Fallstudien 2019/2020 im SZ 17 und SZ 18 - Durchgeführte Interviews

SZ	Akteurinnen und Akteure
SZ 17 Koordinierungsstellen und FIFA-Projekte (2019)	<ul style="list-style-type: none"> • Vertretungen der begünstigten Projektträger auf Leitungs- und operativer Ebene • Gleichstellungsbeauftragte • Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt der Jobcenter bzw. Agenturen für Arbeit • Vertretungen von Frauenvereinigungen • Führungskräfte aus Jobcentern und Agenturen für Arbeit • Vertretungen von Wirtschaftsförderungen und Kammern • Gruppeninterviews mit geförderten Frauen • Gruppeninterviews mit Personalverantwortlichen aus Unternehmen • Mitarbeitende der Ämter für regionale Landesentwicklung
SZ 18 Projekte zur Verbesserung regionaler Strukturen der Fachkräftesicherung (2019)	<ul style="list-style-type: none"> • Vertretungen der begünstigten Projektträger auf Leitungs- und operativer Ebene • Vertretungen der Regionalen Fachkräftebündnisse • Vertretungen von Wirtschaftsförderungen und Kammern • Landrat/Landrätin eines Landkreises • Führungskraft einer Arbeitsagentur eines Landkreises
SZ 18 Projekte zur Qualifizierung von Arbeitslosen (2020)	<ul style="list-style-type: none"> • Vertretungen der begünstigten Projektträger auf Leitungs- und/oder operativer Ebene • Geförderte Teilnehmende • Vertretung eines im Projekt involvierten Unternehmens • Vertretung einer Kammer

Quelle: Eigene Darstellung.

Standardisierte Befragungen

Zur Beantwortung spezifischer Fragen auf Maßnahmeebene und zur Ableitung von Empfehlungen zur Optimierung der Umsetzung einzelner Projekte ist eine Analyse von Ergebnissen erforderlich, die nicht anhand von Monitoringdaten der NBank abgebildet werden können. Daher sind im Rahmen der Evaluierung beider spezifischen Ziele der PA 6 standardisierte online-gestützte Befragungen durchgeführt worden.

¹⁴ Die Interviews wurden mit dem Einverständnis der Interviewten auf Tonband aufgezeichnet und transkribiert. Die Transkripte bildeten die Grundlage für die inhaltsanalytische Auswertung.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Für das SZ17 wurde im Juni/Juli 2020 eine standardisierte Befragung durchgeführt. Adressiert wurden vier Akteursgruppen: Projektträger in den Programmen FIFA und Koordinierungsstellen, Mitgliedsunternehmen aus den überbetrieblichen Verbänden der Koordinierungsstellen (ÜBV), Projektpartnerinnen und -partner der geförderten Projekte, wie bspw. Kammern oder BCA der Jobcenter und schließlich Wirtschafts- und Sozialpartner aus dem EFRE-ESF-Begleitausschuss. Über eine entsprechende Filterführung¹⁵ wurde sichergestellt, dass die genannten Akteursgruppen nur die für sie jeweils relevanten Fragen gestellt bekamen. Die Befragung hatte zum Ziel, die Ergebnisse aus den Fallstudien einzuordnen und die Einschätzungen der Beiträge zur Zielerreichung im Sinne der Förderlogik auf eine breitere empirische Basis zu stellen. Bei der Befragung ging es um folgende Themen: Projektumsetzung und Bewertung der Aktivitäten, Einschätzung des Beitrags der Förderung zu den Programmzielen, Berücksichtigung der Querschnittsziele, Rahmenbedingungen der Umsetzung und Einbindung der Projekte in Netzwerke und Kooperationen. Die Folgen der Covid-19-Pandemie auf die Förderung wurden in der Befragung nur am Rande thematisiert, vielmehr lag der klare Fokus der Befragung auf der Bewertung der Umsetzung vor Ausbruch der Pandemie.

Die Projektträger wurden per E-Mail kontaktiert.¹⁶ Um einzelne Personen nicht zu stark zu beanspruchen, wurden begünstigte Projektträger, die mehrere geförderte Projekte durchgeführt hatten bzw. durchführten, bei identischer Ansprechperson nur einmal kontaktiert.¹⁷ Im Ergebnis umfasste der Datensatz nach der Entfernung mehrfach enthaltender Ansprechpersonen insgesamt 60 Kontaktadressen, darunter 32 Kontaktadressen von Ansprechpersonen von Koordinierungsstellen¹⁸ und 28 Kontaktadressen von Trägern von FIFA-Projekten.¹⁹ Die Kontaktdaten der Wirtschafts- und Sozialpartner aus dem Begleitausschuss wurden dem Evaluationsteam von der VB übermittelt.²⁰ Es handelte sich um 23 Kontaktadressen. Um Partnerinnen und Partner der Projekte – wie bspw. BCA der Jobcenter, Kammervertretungen oder kommunale Gleichstellungsbeauftragte – sowie die Mitgliedsunternehmen

¹⁵ Zu Beginn der Befragung mussten die Teilnehmenden anwählen, ob sie die Befragung als Vertretung eines Unternehmens, eines FIFA-Projekts, einer Koordinierungsstelle, eines Projektpartners oder eines Wirtschafts- und Sozialpartners aus dem BGA ausfüllten.

¹⁶ Die Kontaktdaten der Projektträger wurden dem Monitoringsystem der NBank (Datenstand: 17.06.2020) unter Beachtung des Datenschutzes entnommen. Gemäß Nr. 10 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (AN-Best-EFRE/ESF) ist eine Mitwirkung der Zuwendungsempfänger bei der Evaluation verpflichtend. Die datenschutzrechtliche Grundlage für die Übermittlung der Kontaktdaten von Zuwendungsempfängern stellt gemäß der o.g. Nebenbestimmung Art. 6 Abs. 1 e DSGVO dar.

¹⁷ Gleichwohl wurden alle Projekte des Trägers im E-Mail-Anschreiben benannt und es wurde darum gebeten, das Schreiben an die jeweiligen Projektleitungen weiterzuleiten, sofern es sich dabei nicht für alle Projekte um die angeschriebene Person selbst handelte. In der Befragung selbst wurden die Befragungsteilnehmenden der FIFA-Projekte darum gebeten, sich bei der Beantwortung auf das zuletzt gestartete Projekt zu beziehen, sofern sie für mehrere Projekte verantwortlich waren, den Fragebogen aber nur einmal ausfüllen wollten. Da es sich bei den Koordinierungsstellen i. d. R. um Nachfolgeprojekte handelte, wurde hier auf einen entsprechenden Hinweis verzichtet.

¹⁸ An der Umsetzung der Koordinierungsstellen waren bislang 27 Träger beteiligt. Aufgrund von einigen Koordinierungsstellen mit mehreren Standorten bzw. mehreren Ansprechpersonen wurde die Einladung zur Befragung an 32 E-Mail-Adressen verschickt.

¹⁹ Von der Befragung ausgenommen worden waren nach Rücksprache mit dem Fachreferat die drei Modellprojekte.

²⁰ Die VB hatte vorab Mitglieder des BGA für die Befragung ausgewählt, diese kontaktiert und die Einwilligung zur Weitergabe der Kontaktdaten eingeholt.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

der ÜBV in die Befragung einbeziehen zu können, wurden die Projektträger darum gebeten, die Einladung zur Befragung an ihre wichtigsten Kooperations- und Netzwerkpartnerinnen und -partner und an die Mitgliedsunternehmen der ÜBV (nur Koordinierungsstellen) zu schicken. Dieses Verfahren wurde gewählt, da so das Datenschutzprinzip der Datensparsamkeit am besten umzusetzen war.²¹ Nachteil dieses Verfahrens war, dass das Evaluationsteam keinen Einfluss darauf hatte, ob, zu welchem Zeitpunkt und an wie viele Projektpartnerinnen und -partner sowie Unternehmen die Einladung zur Befragung verschickt wurde.

Die Befragung wurde am 29.06.2020 aktiv geschaltet und am 29.07.2020 abgeschlossen. D.h., die Befragung fand zu einem Zeitpunkt statt, in der die Phase des ersten Lock-Downs im Zuge der CoVid-19-Pandemie durch Lockerungen geprägt war. Von den 60 eingeladenen Projektträgern nahmen 29 an der Befragung teil, dies entspricht einer im Vergleich zu anderen Trägerbefragungen des Evaluators in ähnlichen Evaluationskontexten guten Rücklaufquote von 48 %. Von den 32 Kontaktadressen der Koordinierungsstellen nahmen dabei 18 an der Befragung teil (56 %), von den 28 Kontaktadressen der FIFA-Projekte nahmen elf teil (39 %). Zu Beginn der Befragung wurden die FIFA-Träger gefragt, in welchem Schwerpunkt das Projekt umgesetzt wurde, auf das sie sich bei der Beantwortung beziehen. Acht Träger gaben an, sich auf ein Projekt der Maßnahmeart „Arbeitslose“ zu beziehen und drei Träger bezogen sich auf Projekte der Maßnahmeart „Existenzgründerinnen“. Demnach beteiligte sich kein Träger der Maßnahmeart „Beschäftigte“ an der Befragung. Von den 23 eingeladenen Wirtschafts- und Sozialpartnern haben sich neun an der Befragung beteiligt, was einem Rücklauf von 39 % entspricht. Des Weiteren nahmen 50 Partnerinnen und Partner der Projekte teil sowie 82 Unternehmen der ÜBV. Bei beiden Akteursgruppen ist, wie oben beschrieben, nicht bekannt, a) wie viele Träger die Einladung überhaupt an diese weiterleiteten und b) an wie viele Kontakte die Einladung zur Befragung verschickt wurde.²²

Zur Einschätzung der Repräsentativität der Ergebnisse standardisierter Befragungen sind insbesondere drei Einflussfaktoren auf die Repräsentativität zu prüfen. Dies sind der *Coverage Error* (nicht alle aus der Zielgruppe können über die verfügbaren bzw. gewählten Zugangswege erreicht werden), der *Sampling Error* (keine Zufallsstichprobe als Grundlage der Befragung) und *Nonresponse Error* (Verzerrungen aufgrund systematischer Nichtteilnahme). Grundsätzlich gilt, dass standardisierte Befragungen abhängig vom gewählten Befragungsdesign sowie der Teilnahmebereitschaft der Zielgruppe der

²¹ Denn das Evaluationsteam selbst erhielt keine Kenntnis der Kontaktdaten der Befragungsteilnehmenden.

²² Aus telefonischen Rückmeldungen einzelner Koordinierungsstellen ist bekannt, dass die Bereitschaft der Unternehmen zur Teilnahme an der Befragung aufgrund der in Folge der Covid-19-Pandemie vorherrschenden Problematiken eher gering eingeschätzt wurde. In der Befragung selbst wurden die Projektpartnerinnen und -partner danach gefragt, ob sie Kenntnisse zu Projekten des Programms „Koordinierungsstellen“ oder „FIFA“ haben. Nur sieben Antwortende gaben an, ein oder mehrere FIFA-Projekt(e) zu kennen.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Befragung näherungsweise repräsentativ sein können, eine vollständige Repräsentativität allerdings nie gegeben sein kann.

Aufgrund des beschriebenen Vorgehens ist die Repräsentativität der Befragungsergebnisse eingeschränkt. Für die Befragung der Träger ist dabei insbesondere zu berücksichtigen, dass die Grundlage der Befragung keine Zufallsstichprobe war (*Sampling Error*).²³ Zudem lässt sich nicht bestimmen, ob ein Effekt systematischer Nichtteilnahme vorliegt, da keine vergleichbaren Informationen über antwortende und nicht antwortende Träger existieren. Daher ist es auch nicht möglich bei den Auswertungen systematische Ausfälle mit einer Ausfallgewichtung zu korrigieren. Für die Befragung der Projektpartnerinnen und -partner sowie der Unternehmen kann keine Repräsentativität angenommen werden, da aufgrund des oben beschriebenen Vorgehens weder genau bekannt ist, wie groß die Grundgesamtheit ist, noch wie viele tatsächlich die Einladung zur Befragung erhalten haben. Auch kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Einstellung der Träger zur Befragung bzw. deren Engagement einen Einfluss auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit in diesen Befragtengruppen haben.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass aus der Trägerbefragung und der Befragung der Unternehmen, Projektträger und Wirtschafts- und Sozialpartner relevante Erkenntnisse über die Umsetzung der Förderung im SZ 17 gewonnen werden können. Diese sollten allerdings nur vorsichtig interpretiert werden, da sie streng genommen nur für eine Teilmenge der jeweiligen Grundgesamtheit – nämlich die jeweils Antwortenden – Gültigkeit haben.

Im Kontext der **Förderrichtlinie „WiN“** wurde eine standardisierte (Online-)Befragung mit Start im November/Dezember 2019 durchgeführt, die sich an die zuständigen fachlichen Ansprechpersonen der geförderten Unternehmen richtete.²⁴ Die Befragungsinhalte bezogen sich nicht auf die individuellen Weiterbildungsinhalte, sondern auf die Förderbedingungen, die Ergebnisse der Förderung für den Betrieb und auch (zukünftige) Weiterbildungsbedarfe aus betrieblicher Sicht. Aus einer Grundgesamtheit von 2.690 geförderten Betrieben ergibt sich eine bereinigte Bruttostichprobe von 2.508 kontaktierbaren Betrieben (93,2 %). Insgesamt 797 Ansprechpersonen der Betriebe haben an der Befragung teilgenommen. Dies entspricht einer Nettorücklaufquote von 31,8 %. Folglich hat sich fast jeder dritte

²³ Wie beschrieben wurden zwar alle an der Umsetzung beteiligten Träger angeschrieben; dies entspricht aber nicht der Anzahl der umgesetzten Projekte.

²⁴ Die Kontaktdaten (zum Datenstand: 18.11.2019) wurden dem Monitoringsystem der NBank - unter Beachtung des Datenschutzes - entnommen und umfassten nach Bereinigung insgesamt 2.690 Kontaktadressen von Begünstigten, die die Grundgesamtheit aller bis Juni 2019 WiN-geförderten Zuwendungsempfänger bzw. Unternehmen bildeten. Die Datenbereinigung umfasste (neben kleinerer Plausibilitätsprüfungen) primär die Entfernung so genannter „Dubletten“, d.h. begünstigte Unternehmen, die mehrfach gefördert wurden, wurden nur einmal kontaktiert. Weiterhin wurden in einigen Fällen Adressen von Bildungsträgern bzw. Anbietern von Weiterbildungsangeboten, die Anträge für mehrere Betriebe unter ihren Kontaktangaben gestellt haben, nicht berücksichtigt.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

kontaktierbare Betrieb an der Befragung beteiligt. Im Vergleich zu anderen Unternehmensbefragungen des Evaluators im Rahmen der Evaluation von ESF-Programmen anderer Bundesländer ist dies ein beachtlicher Rücklauf für eine online durchgeführte Unternehmensbefragung.

Zur Einschätzung der Repräsentativität der Unternehmensbefragung ist neben dem absoluten Rücklauf besonders die Zufälligkeit bzw. die „Nicht-Selektivität“ des Rücklaufs im Vergleich zur Grundgesamtheit entscheidend (vgl. Diekmann 2007: 430). Obwohl der Rücklauf als sehr gut einzuschätzen ist, kann nicht per se ausgeschlossen werden, dass eine selektive Teilgruppe von Betrieben an der Befragung teilgenommen hat. Ob und inwieweit sich eine Diskrepanz zwischen Rücklauf und Grundgesamtheit hinsichtlich verschiedener beobachtbarer Merkmale ergibt, kann mithilfe der Monitoringdaten der NBank untersucht werden. Diese enthalten zentrale Informationen zu allen geförderten Betrieben (z. B. bezüglich Branche, Rechtsform, Unternehmensart und -größe) und ermöglicht damit einen Vergleich zwischen dem Rücklauf (d.h. an der Befragung teilnehmende Betriebe) und der Grundgesamtheit (alle geförderten Betriebe). Die Betrachtung relevanter Merkmale, die für die Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse zentral sind, zeigt, dass keine größeren Diskrepanzen zwischen Rücklauf und Grundgesamtheit bestehen (vgl. Anhang, Tabelle 20). Geringere Abweichungen der Verteilungen lassen sich als statistisch zufallsbedingte Schwankungen interpretieren, die die Verallgemeinerbarkeit nicht einschränken. Folglich werden die Befragungsergebnisse als repräsentativ bzw. verallgemeinerbar für alle bisher geförderten Unternehmen angesehen.

Im Kontext der Förderrichtlinie „**Unterstützung regionaler Fachkräftebündnisse**“ wurde im 4. Quartal 2020 eine einmalige standardisierte Befragung durchgeführt, die sich an die Träger abgeschlossener Strukturprojekte richtete. Die Befragung zielte auf die gemachten Erfahrungen sowohl zur Planung und Umsetzung als auch die erzielten Ergebnisse und Wirkungen der Projekte ab. Insgesamt nahmen 33 von 51 kontaktierten Ansprechpersonen der Träger abgeschlossener Strukturprojekte an der Befragung teil, davon 22 Träger von Projekten aus SER und elf Träger von Projekten aus UER.²⁵ Der Rücklauf beläuft sich somit auf rd. 77 %, was im Vergleich zu anderen Trägerbefragungen des Evaluators in ähnlichen Evaluationskontexten eine sehr gute Rücklaufquote darstellt. Zur Bewertung der Umsetzung und Ergebnisse sowie Wirkungen der Strukturmaßnahmen kann somit für über 75 Prozent aller abgeschlossenen Projekte auf relevante Informationen aus den Trägerbefragungen zurückgegriffen werden.

Hinsichtlich der Frage der Repräsentativität der Trägerbefragung kann ein Stichprobenfehler (sampling error) ausgeschlossen werden, da Basis dieser Befragung alle abgeschlossenen Strukturmaßnahmen zum Ende des 3. Quartals war. Ob ein Effekt systematischer Nichtteilnahme vorliegt kann nicht

²⁵ Zum Befragungszeitpunkt waren von den bis Ende des 3. Quartals insgesamt 115 bewilligten Strukturprojekten 51 Projekte abgeschlossen.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

bestimmt werden, da vergleichbare Informationen über (nicht) antwortende Träger nicht existieren. Da die Zuwendungsempfänger der Förderung zur Mitwirkung bei der Evaluation verpflichtet sind, kann dieser Fehler aber tendenziell ausgeschlossen werden. Insgesamt können die Befragungsergebnisse als durchaus verallgemeinerbar für alle Projekte betrachtet werden, die Ende des 3. Quartals 2020 abgeschlossen waren. Da zum Zeitpunkt der Trägerbefragung mehr als die Hälfte der bewilligten Projekte aber noch nicht abgeschlossen waren, ist denkbar, dass die aus der Evaluation abgeleiteten Befunde nur einen vorläufigen Stand für die Strukturmaßnahmenförderung darstellen.

Tabelle 2: Rücklauf standardisierter Onlinebefragungen zum SZ 18

SZ	Befragung	Brutto-Stich-probe	Bereinigte Bruttostich-probe	Netto-Stich-probe	Rücklauf-quote
18	WiN-Unternehmensbefragung 2019	2.690	2.508	797	31,8 %
	Trägerbefragung FKB-Strukturmaßnahmen 2020	51 SER: 39 UER: 12	43 SER: 32 UER: 11	33 SER: 22 UER: 11	76,7 % SER: 68,8 % UER: 100,0 %

Quelle: ISG WiN-Unternehmensbefragung 2019, ISG Trägerbefragung FKB-Strukturmaßnahmen. Bereinigte Bruttostichprobe = Bruttostichprobe abzüglich stichprobenneutraler Ausfälle (E-Mail unzustellbar oder Person nicht erreichbar). Rücklaufquote = Nettostichprobe / Bereinigte Bruttostichprobe.

3 Einordnung in den sozioökonomischen Kontext

Zur sozioökonomischen Kontextualisierung beider Förderlinien wird auf einige wichtige statistische Hintergrundinformationen verwiesen. Hierzu zählen demografische und wirtschaftliche Aspekte, die Arbeitsmarktbeteiligung von Männern und Frauen sowie ausgewählte Aspekte der Fachkräfte- und Weiterbildungssituation in Niedersachsen. Die skizzierten Entwicklungen beziehen sich dabei auf den Zeitraum der aktuellen Förderperiode bis ins Jahr 2019. Die aktuellere Entwicklung in Folge der Corona-Pandemie ist hier nicht berücksichtigt. Eine Analyse der Folgen der Corona-Pandemie für die Förderung erfolgt in Kapitel 9.

Demografische und wirtschaftliche Lage in Niedersachsen

Im Jahr 2019 lebten in Niedersachsen etwa 7,99 Millionen Menschen (LSN 2020a). Der Großteil der Bevölkerung (42,3 %) lebte 2016 in Regionen mit einer mittleren Besiedlungsdichte, 22,4 % in einer dicht besiedelten Region und mehr als ein Drittel in einer Region mit geringer Besiedlungsdichte (35,3 %) (Statistisches Bundesamt 2018). Die Altersstruktur Niedersachsens entspricht aktuell größtenteils der des gesamten Bundesgebiets. Insgesamt 18,7 % der niedersächsischen Bevölkerung sind unter 20 Jahre (Bund: 18,4 %), 59,1 % befinden sich in der Altersklasse zwischen 20 und 65 Jahren (Bund: 61 %) und 22,1 % sind 65 Jahre oder älter (Bund: 20,5 %; LSN 2020a, Statistisches Bundesamt 2021).

Der Bevölkerungsstand sowie die Altersstruktur werden sich entsprechend der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung zukünftig recht deutlich verändern. Im Jahr 2029, so die Prognose, werden in Niedersachsen etwa 8,34 Millionen Menschen leben. Dies entspricht einer Steigerung von 4,3 % gegenüber 2019. Bedeutsamer ist aber die Verschiebung der Altersstruktur. So wird prognostiziert, dass sich die absolute Zahl der über 65-Jährigen, also der Personen, die aus dem Erwerbsleben ausscheiden oder bereits ausgeschieden sind, deutlich ansteigt, von etwa 1,77 Millionen (22,1 % der Gesamtbevölkerung) im Jahr 2019 auf etwa 2,17 Millionen (26 %) in 2029. Damit steht Niedersachsen (ebenso wie Deutschland insgesamt, Statistisches Bundesamt 2019c) eine zunehmende Alterung der Gesellschaft bevor (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Bevölkerungsentwicklung in Niedersachsen nach Altersgruppen

	2019		Prognose 2029		Veränderung*
	Gesamt	Prozent	Gesamt	Prozent	Prozent
Insgesamt	7.993.608	100,00%	8.339.926	100,00%	+ 4,3%
<i>Altersgruppen</i>					
0 – 5 Jahre	374.967	4,69%	391.664	4,70%	+ 4,5%
5 – 15 Jahre	722.242	9,04%	844.080	10,12%	+ 16,9%
15 – 25 Jahre	866.621	10,84%	825.854	9,90%	- 4,7%
25 – 45 Jahre	1.877.308	23,49%	2.025.122	24,28%	+ 7,9%
45 – 65 Jahre	2.383.411	29,82%	2.084.604	25,00%	- 12,5%
65 und älter	1.769.059	22,13%	2.168.602	26,00%	+ 22,6%

Quelle: LSN 2021a | *Die Veränderung bezieht sich auf die absoluten Bevölkerungszahlen.

Diesbezüglich zeigen sich auch deutliche Unterschiede zwischen den niedersächsischen Kreisen. Während sich die absolute Bevölkerungszahl bis zum Jahr 2029 in den Städten Osnabrück (+ 10,2 %), Salzgitter (+ 10,1 %) und Oldenburg (+ 9,5 %) sowie in den Kreisen Cloppenburg (+ 9,8 %) und Vechta (+ 9,2 %) um etwa ein Zehntel erhöhen wird, schrumpft die Bevölkerung beispielsweise in Holzminden (- 2,7 %) und Northeim (- 2,5 %). Dagegen steigt die Anzahl der Bewohnerinnen und Bewohner, die 65 Jahre oder älter sind, bis zum Jahr 2029 in allen Kreisen. Besonders stark ist das Wachstum der älteren Bevölkerung in den Kreisen Vechta (+ 43,5 %) und Cloppenburg (+ 41,3 %). Laut der Prognose werden Bewohnerinnen und Bewohner im Alter von 65 oder mehr Jahren in einigen Kreisen knapp ein Drittel der Bevölkerung ausmachen (bspw. Lüchow-Dannenberg: 33,3 %; Holzminden: 30,9 %; Friesland: 30,9 %). Insgesamt lässt sich festhalten, dass der demographische Wandel in Niedersachsen deutlich ausfällt, aber dennoch regional unterschiedlich stark voranschreitet (LSN 2021a).

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP)²⁶ betrug in Niedersachsen im Jahr 2018 insgesamt 296,2 Mrd. Euro. Im Vergleich zu 2017 ist eine preisbereinigte Veränderung von + 2,9 % zu verbuchen. Der Anteil Niedersachsens am gesamtdeutschen BIP belief sich auf 8,7 % (LSN 2019a). Innerhalb Niedersachsens wurde die Hälfte des BIP 2018 in den neun wirtschaftsstärksten Regionen des Landes erwirtschaftet. Dies sind Hannover (17,7%), Wolfsburg (7,6 %), Braunschweig (6,5 %), Emsland (4,5 %), Göttingen (3,9 %), der Landkreis Osnabrück (3,9 %), die kreisfreie Stadt Osnabrück (2,8 %), Hildesheim (2,7 %) und die kreisfreie Stadt Oldenburg (2,6 %) (Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder 2019a). Den größten Anteil an der Bruttowertschöpfung in Niedersachsen hatte 2017 das produzierende Gewerbe ohne Baugewerbe (27,7 %, darunter verarbeitendes Gewerbe 24,4 %). Öffentliche und sonstige Dienstleistungen, Erziehung und Gesundheit sowie private Haushalte hatten einen Anteil von 22,9 %. Die Finanz-, Versicherungs- und Unternehmensdienstleistungen sowie das Grundstücks- und

²⁶ Das Bruttoinlandsprodukt umfasst den Wert aller innerhalb eines Wirtschaftsgebietes während einer bestimmten Periode produzierten Waren und Dienstleistungen. Es entspricht der Bruttowertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche zuzüglich der Gütersteuern und abzüglich der Gütersubventionen (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder 2019b).

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Wohnungswesen hatten einen Anteil von 24,5 %. Handel, Verkehr und Lagerei, Gastgewerbe, Information und Kommunikation trugen mit 17,7 % zur Bruttowertschöpfung in Niedersachsen bei (Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder 2019a).

Die Anzahl der Betriebe in Niedersachsen²⁷ belief sich 2019 auf 199.942 (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2020a). Die Betriebsgrößenstruktur und die Verteilung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Betriebsgrößen stellen sich wie folgt dar (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Anzahl der Betriebe und Beschäftigten nach Betriebsgrößenklassen – 2019

	Betriebe		Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	
	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent
Insgesamt	199.942	100,0 %	3.007.560	100,0 %
<i>Betriebsgrößenklassen</i>				
1-9 Beschäftigte	151.654	75,85 %	463.237	15,4 %
10-49 Beschäftigte	38.183	19,10 %	776.400	25,81 %
50-249 Beschäftigte	8.713	4,36 %	922.732	28,1 %
250 und mehr Beschäftigte	1.392	0,7 %	922.732	30,68 %

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2020a.

In die Betriebsgrößenklasse 1-9 Beschäftigte lassen sich 75,85 % der Betriebe und 15,4 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten einordnen. Betriebe mit 10-49 Beschäftigten machen 19,1 % der Betriebe insgesamt aus und beschäftigen 25,81 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Die Betriebsgrößenklasse 50-249 Beschäftigte repräsentiert zwar nur 4,36 % der Betriebe, jedoch arbeiten hier 28,1 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Lediglich 0,7 % der Betriebe beschäftigten 250 oder mehr sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, hier arbeiten jedoch 30,68% der Beschäftigten in Niedersachsen. Kurz: Wenige Großbetriebe stellen einen Großteil der Arbeitsplätze für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Niedersachsen, allerdings sind die allermeisten Betriebe kleinere und Kleinstbetriebe.

Arbeitsmarktbeteiligung von Männern und Frauen

Ein zentrales Kernziel der *Europa 2020* Strategie ist es, die Erwerbstätigenquote von Frauen zu steigern. Der Zielwert für Deutschland beträgt 73 %, knapp drei Viertel aller Frauen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren sollen demnach einer Erwerbsarbeit nachgehen. Bereits im Jahr 2014 lag die Erwerbstätigenquote der 20- bis 64-jährigen in Deutschland mit 73,1 % sowie in Niedersachsen mit 73,0 % auf diesem Niveau. Die Erwerbstätigenquote der Frauen in Niedersachsen ist von 73,0 % im Jahr 2014 auf 75,9 % im Jahr 2019 gestiegen. Damit liegt Niedersachsen etwas unterhalb des Niveaus für Deutschland, in

²⁷ Anzahl der Betriebe zum Stichtag 30.06.2019.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

dem die Quote bis 2019 auf 76,6% gesteigert werden konnte (Eurostat 2021). Während die Erwerbstätigenquote der Männer nach wie vor höher ausfällt als die der Frauen (Männer 2019: 84,3 %), verringerte sich die Differenz zwischen der Erwerbstätigenquote von Frauen und Männern in den letzten Jahren in Niedersachsen von 9,8 Prozentpunkten im Jahr 2014 auf 8,4 Prozentpunkte im Jahr 2019 (ebd., eigene Berechnungen). Diese Angaben beruhen auf der Berechnung der Erwerbstätigenquote durch das statistische Amt der Europäischen Union, Eurostat. Hierfür wird die Zahl der Erwerbstätigen im Alter von 20 bis 64 Jahren aus den Arbeitsmarktdaten der EU-weiten Arbeitskräfteerhebung LFS (Labour Force Survey) herangezogen. Das Niedersächsische Landesamt für Statistik (LSN) nutzt zur Berechnung der Erwerbstätigenquote anders als Eurostat den Mikrozensus als Quelle und zieht die Zahl der Erwerbstätigen im Alter von 15 bis unter 65 Jahren heran. Demnach lag die Erwerbstätigenquote der Frauen 2014 für Niedersachsen insgesamt bei 68,7 % (Männer: 77,9 %) und 2019 bei 71,9 % (Männer: 80,0 %) (LSN 2021b). Das LSN hält die Daten auch auf Kreisebene vor. Demnach weisen die kreisfreien Städte Delmenhorst, Wilhelmshaven, Salzgitter und der Kreis Aurich mit Erwerbstätigenquoten der Frauen unter 65%²⁸ die geringste und die kreisfreie Stadt Oldenburg sowie die Kreise Harburg, Osterholz, Ammerland, Osnabrück, Rotenburg (Wümme) und Grafschaft Bentheim²⁹ mit über 75% die höchste Erwerbstätigenquote unter Frauen auf (LSN 2020b). Die Erwerbstätigenquote lässt allerdings keine Aussagen über den zeitlichen Umfang der Erwerbstätigkeit zu.

In Niedersachsen waren im Juni 2019 insgesamt 2.997.954 Personen sozialversicherungspflichtig beschäftigt (mit Auszubildenden), darunter 45,9 % Frauen. Im Gegensatz zum Basisjahr 2014 ist dies ein Anstieg um 10,1 %. Dabei ist bei den Frauen ein etwas stärkerer Anstieg (+ 11,5 %) zu verzeichnen als bei den Männern (+ 9 %). In Gesamtdeutschland ist eine ähnliche Entwicklung zu beobachten. Auch hier stieg die Beschäftigung um 10,3 % an, wobei die Erhöhung bei Männern und Frauen jedoch ähnlich ausfiel (+ 10,1 % bzw. + 10,6 %). Das Beschäftigungsplus bei den Frauen ergab sich maßgeblich aus der Steigerung an Teilzeitbeschäftigungen. So waren im Juni 2014 in Niedersachsen insgesamt 605.064 Frauen sozialversicherungspflichtig in Teilzeit beschäftigt, 2019 waren es schon 715.747. Dies entspricht einem Anstieg um 18,3 %. Vollzeitbeschäftigungen stiegen bei niedersächsischen Frauen hingegen nur moderat um 7,3 % (2014: 615.663, 2018: 660.831). Damit bleibt das altbekannte Muster bestehen: Für Frauen spielt Teilzeit (oft aufgrund stärkerer Familien- und Erziehungsverantwortungen) in der Regel eine größere Rolle als für Männer. Im Jahr 2019 arbeitete in Niedersachsen mehr als jede zweite sozialversicherungspflichtig beschäftigte Frau in Teilzeit (52 %), dagegen aber nur jeder zehnte sozialversicherungspflichtig beschäftigte Mann (10 %) (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2015b und 2020b).

²⁸ Die Kreisfreie Stadt Delmenhorst weist mit 58,3 % die geringste Erwerbstätigenquote der Frauen auf.

²⁹ In der Grafschaft Bentheim ist die Erwerbstätigenquote der Frauen mit 81,0 % am höchsten.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Frauen arbeiten aber nicht nur häufiger in Teilzeit, sondern sind auch häufiger geringfügig beschäftigt. Bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten in Niedersachsen lag der Frauenanteil 2019³⁰ bei 62,3 %. Damit entspricht er in etwa dem Anteil für Deutschland insgesamt (61,6 %) (ebd.). Seit 2014 findet in Niedersachsen allerdings ein Rückgang ausschließlich geringfügig beschäftigter Frauen statt. Während 2014 noch 348.877 Frauen ausschließlich geringfügig beschäftigt waren (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2015b), reduzierte sich die Anzahl um 47.340 auf 301.537 im Jahr 2019. Dies entspricht einem Rückgang in Höhe von 13,6 %. Bei den Männern ist die Anzahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten hingegen relativ stabil geblieben (2014: 181.327; 2019: 182.420) (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2015b und 2019c).

Die Differenzierung nach Anforderungsniveau der Beschäftigung zeigt, dass die meisten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (ohne Auszubildende) im Jahr 2019 als „Fachkraft“ arbeiteten (61,1 %). 16,3 % der Beschäftigten sind als Helferinnen/Helfer und 21,8 % als Expert*innen oder Spezialist*innen erwerbstätig (vgl. Tabelle 5).³¹ Differenziert nach Frauen und Männer zeigt sich, dass Arbeitsplätze mit höherem Qualifikationsniveau immer noch häufiger von Männern besetzt werden. So sind 60,7 % der berufstätigen Spezialist*innen und Expert*innen Männer, aber nur 39,3 % Frauen.

Tabelle 5: Verschiedene Anforderungsniveaus nach Geschlecht (ohne Auszubildende)

	Insgesamt		Frauen		Männer	
	Anzahl	Prozent**	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent
Insgesamt	2.997.954	100,0%	1.376.578	45,9%	1.621.376	54,1%
<i>Qualifikationsniveau*</i>						
Helfer/in	488.170	16,3%	239.974	49,2%	248.196	50,8%
Fachkraft	1.831.288	61,1%	869.849	47,5%	961.439	52,5%
Spezialist/in, Experte/in	655.041	21,8%	257.256	39,3%	397.785	60,7%

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2020b | *Die Kategorie „keine Zuordnung möglich“ wurde hier nicht dargestellt.
**Hier wurde vertikal prozentuiert (Anteile der Beschäftigten insgesamt).

Der Anteil an Frauen in hohen Führungspositionen stagniert seit 2014 in Niedersachsen auf einem recht niedrigen Niveau (2018: 25 %). Damit ist nur jede Vierte Top-Führungsposition mit einer Frau besetzt. Auch auf der zweiten Führungsebene ist der Anteil an Frauen im Vergleich zu Männern unterproportional, wobei er in den letzten Jahren leicht von 35 % (2014) auf 38 % (2018) gestiegen ist. Damit liegt Niedersachsen unter den entsprechenden Anteilen in Deutschland insgesamt. Hier finden sich 31 % Frauen auf der obersten und 42 % auf der zweiten Führungsebene (Forschungsstelle Firmenpanel Niedersachsen 2019). Berufstätige Frauen erreichen aber nicht nur seltener (höhere) Führungspositionen, sondern verdienen auch weniger als Männer. 2014 lag der (unbereinigte) Gender Pay Gap – der prozentuale Unterschied zwischen dem durchschnittlichen Bruttostundenverdienst von angestellten

³⁰ Ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigte am Arbeitsort am Stichtag 30.06.2018.

³¹ Bei 0,8 % der Beschäftigten war keine Zuordnung möglich.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Männern und Frauen – in Niedersachsen bei 21,7 % und damit auf ähnlichem Niveau wie in Deutschland insgesamt (21,9 %). Der bereinigte Gap, indem nur Frauen und Männer mit vergleichbaren Qualifikationen, Erwerbsbiografien und anderen Ausstattungsmerkmalen verglichen werden, lag sowohl in Deutschland als auch in Niedersachsen bei 5,6% (Statistisches Bundesamt 2019a). Der bereinigte Gender Pay Gap kann als direkte Diskriminierung interpretiert werden, aber auch der statistisch erklärbare Teil des Pay Gaps ist Ausdruck mittelbar auf das Entgelt wirkender Benachteiligungen von Frauen (Klenner et al 2016).

Auch in der Selbständigkeit zeigen sich geschlechtsbezogene Unterschiede. So ist der Frauenanteil an allen Gründerinnen und Gründern deutschlandweit geringer als der Männeranteil. Die Anzahl der Existenzgründungen durch Frauen stieg im Jahr 2018 im Vergleich zu den Vorjahren jedoch an, womit ein Beitrag zur Stabilisierung der Gründungszahlen insgesamt im Jahr 2018 geleistet wurde. Denn die Anzahl der Gründungen von Männern ging 2018 im Vergleich zum Vorjahr zurück. Der Frauenanteil an allen Existenzgründungen lag lt. KfW Gründungsmonitor 2019 im Jahr 2018 bei 40 % (Metzger 2019: 3). Informationen zum Gründungsgeschehen nach Geschlecht auf Länderebene lassen sich aus der Gewerbeanmeldungsstatistik entnehmen, wobei hier nur für Einzelunternehmerinnen und Einzelunternehmer Daten nach Geschlecht ausgewiesen sind. Nicht enthalten in der Gewerbeanmeldungsstatistik sind jedoch nicht anzeigepflichtige Tätigkeiten. Der Frauenanteil an allen Einzelunternehmerinnen und Einzelunternehmern entsprechend der Gewerbeanmeldungsstatistik liegt in Niedersachsen bei etwas mehr als einem Drittel (2014: 35,0 %, 2019: 35,0 %). Absolut ging die Anzahl der Gewerbeanmeldungen durch Einzelunternehmerinnen von 16.807 (2014) auf 16.224 (2019) leicht zurück. Auch bei den Männern gründeten im Vergleich zum Jahr 2014 (31.265) zuletzt (2019) weniger Einzelunternehmer, (30.134) (Statistisches Bundesamt 2014, 2017, 2019).

Hinsichtlich der Tätigkeitsfelder zeigt sich, dass selbständige Frauen deutlich stärker im Bereich der Dienstleistungen – und damit in einem frauendominierten Bereich – aktiv sind als Männer. Dies zeigt sich etwa anhand des (deutschlandweiten) Gründungsgeschehens in den freien Berufen, in denen Dienstleistungen mit einem Frauenanteil von 51,9 % im Jahr 2018³² - gegenüber einem Frauenanteil an den gewerblichen Gründungen von 28,8 % überwiegen (Kay und Günterberg 2019: 20). Eine Betrachtung der gewerblichen Gründungen nach Sektoren zeigt besonders hohe Frauenanteile etwa im Bereich des Gesundheits- und Sozialwesens (76,6 % im Jahr 2017).³³

Eine wichtige Rahmenbedingung für die Erwerbsbeteiligung von Frauen ist die Kinderbetreuungssituation (BMFSFJ 2017, S.156). In Niedersachsen waren 2019 insgesamt 32,1 % der Kinder im Alter von bis zu zwei Jahren in Kindertagesbetreuung. Deutschlandweit lag die Betreuungsquote bei 34,3 %. Im Alter

³² Datengrundlage für die Auswertungen des IfM Bonn bilden Angaben der Finanzverwaltungen der Bundesländer.

³³ Datengrundlage ist die Gewerbeanzeigenstatistik.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

von drei bis fünf Jahren waren 92,6% in Betreuung (Bund: 93,4 %). Der Bedarf an Kindertagesbetreuung (Betreuungswunsch) von Kindern im Alter von unter drei Jahren lag 2019 in Niedersachsen mit 47,3% deutlich höher als die tatsächliche Betreuungsquote (32,1%) (Ländermonitor 2019). Dies kann als Hinweis darauf gedeutet werden, dass das bestehende Angebot den Betreuungsbedarfen der Eltern trotz verschiedener politischer Bestrebungen nicht ausreichend entspricht.

Die Arbeitslosenquote lag 2018³⁴ in Niedersachsen bei 5,3 % (Frauen: 5,1% und Männer: 5,5%). Damit bewegt sich die Quote auf ähnlichem Niveau wie in Deutschland insgesamt (5,2 % insgesamt, 5,0 % Frauen, 5,4 % Männer). Im Jahr 2018 waren 227.833 Personen in Niedersachsen arbeitslos gemeldet (Frauen: 102.388, Männer: 125.445). Gegenüber dem Jahr 2014 bedeutet dies einen Rückgang um insgesamt 14,9 %. Die Arbeitslosigkeit der Frauen (- 17,8 %) ging dabei relativ betrachtet stärker zurück als die der Männer (- 12,3%). Deutschlandweit war im gleichen Zeitraum ein stärkerer Rückgang der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen (Rückgang um 19,3% insgesamt). Auch bundesweit sank die Arbeitslosigkeit der Frauen mit 21,4 % stärker als die der Männer (- 17,4 %) (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2019b und 2015a).

Unter den arbeitslosen Frauen waren 2018 in Niedersachsen 3.682 Berufsrückkehrerinnen und 17.433 Alleinerziehende (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2019c). Der Vergleich mit 2014 deutet darauf hin, dass arbeitslos gemeldete berufsrückkehrende Frauen und alleinerziehende Frauen in besonders hohem Ausmaß von der positiven Arbeitsmarktentwicklung profitieren konnten. So ging die Arbeitslosigkeit der alleinerziehenden Frauen gegenüber 2014 um 29,3 % zurück sowie die der Berufsrückkehrerinnen um 21,8 % (ebd.). Im Jahr 2018 waren in Niedersachsen 82.740 Personen als langzeitarbeitslos gemeldet, darunter waren 38.357 Frauen (46,4 %). Seit dem Jahr 2014 reduzierte sich die Zahl der Langzeitarbeitslosen um 16,8 %. Auffällig ist, dass der Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit bei Frauen anteilig deutlicher ausfiel (- 20,3 %; -9.795) als bei Männern (- 13,5 %; -6.907). Deutschlandweit ging die Langzeitarbeitslosigkeit zwischen 2014 und 2018 etwas stärker zurück als in Niedersachsen (insgesamt: - 24,5 %; Frauen: - 26,8 %, Männer: - 22,3 %) (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2020b und 2015b).

Die Armutsgefährdungsquote lag 2019 in Niedersachsen bei 17,1 % und war damit etwas höher als in Gesamtdeutschland (15,9 %, Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2020). Die Gefährdungsquote ist bei Frauen etwas höher als bei Männern (Männer: 16,1%, Frauen: 18,1 %). Im Zeitverlauf hat sich die Armutsgefährdungsquote bis ins Jahr 2019 sowohl in Deutschland als auch in Niedersachsen mit Ausnahme des Jahres 2018 stetig erhöht (ebd.). Differenziert nach Alter und Geschlecht zeigt sich, dass die höchste Armutsgefährdungsquote im Alter von 18 bis unter 25 Jahren auftritt (bei Männern und Frauen in Deutschland sowie in Niedersachsen). In Niedersachsen betrug sie 2019 bei Männern 24,9 % (2014: 23,6 %) und bei Frauen 29,6 % (2014: 25,4 %). In der Altersgruppe von 25 bis unter

³⁴ Zum Zeitpunkt der Berichtslegung waren für 2019 noch keine detaillierten Jahreszahlen zur Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen abrufbar, weswegen hier auf 2018 verwiesen wird.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

50 Jahren lag sie bei beiden Geschlechtern auf deutlich geringerem Niveau mit 15,0 % (Männer) bzw. 16,0 % (Frauen). Die Altersgruppe der 50 bis 65-Jährigen weist in fast allen Jahren die geringste Armutsgefährdungsquote sowohl bei Männern als auch Frauen auf. 2019 lag sie bei 50 bis 65-jährigen Männern bei 11,5 % (2014: 11,7 %), bei den Frauen bei 12,6 % (2014: 12,7 %). Ältere Menschen ab dem 65. Lebensjahr waren 2019 etwas stärker von Armut gefährdet. In dieser Altersklasse ist die Differenz zwischen Männern und Frauen am höchsten (Frauen: 19,4 %, Männer: 13,5 %, ebd.). Eine deutlich erhöhte Armutsgefährdungsquote besitzen Alleinerziehende. Deutschlandweit waren 2019 in dieser Personengruppe 42,7 % (2014: 41,9 %) und in Niedersachsen 46,2 % (2014: 43,0 %) von Armut bedroht (ebd.).

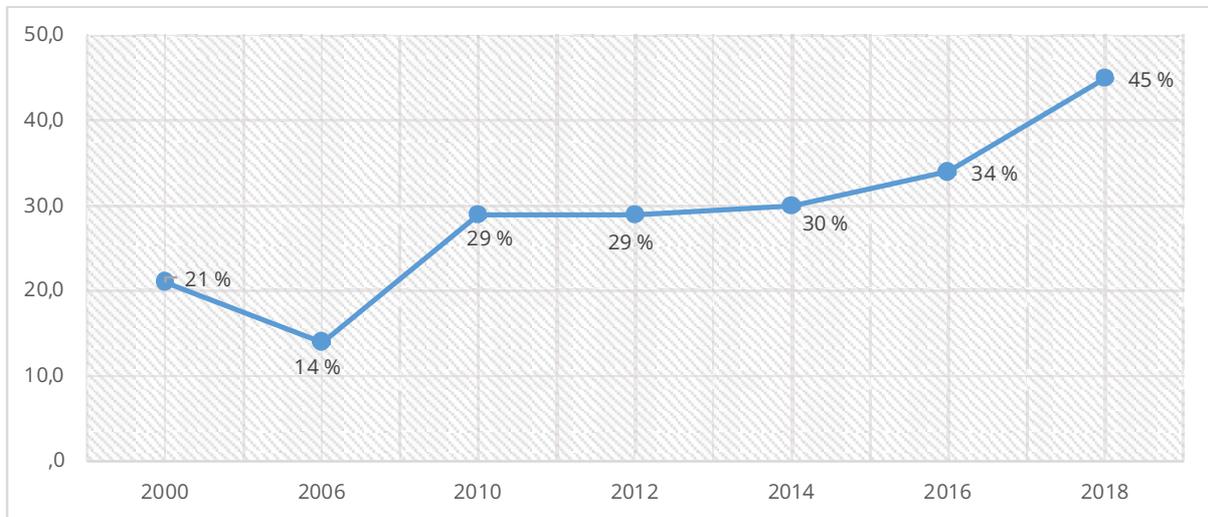
Fachkräfte- und Weiterbildungssituation

Die Nichtbesetzungsquote³⁵ dient als ein Indikator für Fachkräfteengpässe. Die Quote war in Niedersachsen in den Jahren 2014 bis 2017 mit etwa 32 % auf insgesamt hohem Niveau stabil, stieg dann aber 2018 recht deutlich auf 40 % an. Sie befindet sich leicht über dem Niveau Gesamtdeutschlands (38 %). Im Baugewerbe, in dem mehr als jede zweite der angebotenen Stellen nicht besetzt werden konnte (54 %), und im Bereich Handel und Kfz-Reparatur, in der fast jede zweite Stelle nicht besetzt werden konnte (45 %), tritt der Fachkräfteengpass in Niedersachsen besonders deutlich hervor. Deutlich weniger Engpässe zeigen sich im Dienstleistungsbereich und im verarbeitenden Gewerbe. Differenziert nach Betriebsgrößenklassen zeigt sich, dass besonders kleine und Kleinstbetriebe unter Fachkräfteengpässen leiden. Während die Nichtbesetzungsquote bei Betrieben mit 100 und mehr Erwerbstätigen bei 26 % liegt, ist sie bei kleinen Betrieben (5-19 Erwerbstätige) mit 49 % außerordentlich hoch (Forschungsstelle Firmenpanel Niedersachsen 2019).

Der Anteil der niedersächsischen Unternehmen, der für die nächsten zwei Jahre Personalprobleme erwartet, stieg in den letzten Jahren ebenfalls stark an. Während 2014 noch 46 % der Betriebe mit Personalproblemen rechneten, waren es 2018 schon 58 % (Bund: 58 %). Ein enormer Anstieg ist bei der Zustimmung zu dem spezifischen Problem „Personalmangel“ (2014: 5 %, 2018: 21%) zu verzeichnen. Besonders deutlich wird die Entwicklung aber bei dem spezifischen Problem „Schwierigkeiten, Fachkräfte zu bekommen“ (vgl. Abbildung 1). Während im Jahr 2000 nur ein Fünftel der Betriebe in Niedersachsen angaben, Schwierigkeiten bei der Fachkräftesuche zu haben (21 %), gab dies 2018 schon fast die Hälfte der Betriebe (45 %) an. Der sich verstärkende Fachkräftemangel zeigt sich demnach in Niedersachsen deutlich.

³⁵ Dies ist der Anteil der nicht besetzten offenen Stellen an den insgesamt angebotenen Stellen für Fachkräfte.

Abbildung 1: Erwartetes Personalproblem niedersächsischer Betriebe in kommenden 2 Jahren



Quelle: Forschungsstelle Firmenpanel Niedersachsen 2019. Auswertung des IAB-Betriebspanels. Mehrfachnennung möglich.

Die Vakanzzeit³⁶ stieg in Niedersachsen zwischen 2014 (80 Tage) und 2019 (121 Tage) ebenfalls deutlich an. In folgenden Berufsgruppen ist die abgeschlossene Vakanzzeit im Jahr 2019 besonders hoch: Altenpflege (214 Tage), Klempnerei, Sanitär, Heizung, Klimatechnik (206 Tage) sowie Softwareentwicklung und -programmierung (193 Tage). Bei den Berufssegmenten weisen Fertigungstechnische Berufe (158 Tage), Bau- und Ausbauberufe (153 Tage), Fertigungsberufe (151 Tage), Sicherheitsberufe (141 Tage) sowie medizinische und nicht-medizinische Gesundheitsberufe (140 Tage) die höchsten Vakanzzeiten auf (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2019a).

Die Bedeutung der betrieblichen Weiterbildung in Niedersachsen hat sich zwischen 2014 und 2019 erhöht. Während 2014 insgesamt 55 % der Betriebe an Fort- und Weiterbildungen teilnahmen, waren es 2019 bereits 62 %. Der größte Anteil an Weiterbildungsteilnehmenden an allen Erwerbstätigen ist dabei im Bereich der Dienstleistungen zu verzeichnen. Die Weiterbildungsquote³⁷ ist zwischen 2014 und 2019 mit 38 % konstant geblieben. Die höchsten Erwerbstätigenanteile in Weiterbildungsmaßnahmen verzeichnen mit 39 % das Baugewerbe sowie der Bereich der Dienstleistungen mit 41%. Im Bereich der Dienstleistungen findet sich mit 46 % auch die höchste Weiterbildungsquote unter Frauen. Sowohl der Anteil weiterbildender Betriebe (+ 7 %) als auch die Weiterbildungsquote (+ 4 %) liegen in Niedersachsen über den gesamtdeutschen Werten (Forschungsstelle Firmenpanel Niedersachsen 2020). Weiterbildende Betriebe sind aber vor allem größere Betriebe. Unter Betrieben mit 50 und mehr Erwerbstätigen bieten 96 % Weiterbildungen für ihre Beschäftigten an. Bei mittleren Betrieben (10-49 Erwerbstätige) sind es 77% und bei kleinen Betrieben (1-9 Erwerbstätige) nur noch etwa die

³⁶ Dies ist die Zeitspanne zwischen dem gewünschten Besetzungstermin und der Besetzung einer Stelle.

³⁷ Dies ist der Anteil der Erwerbstätigen eines Teilbereichs bzw. Sektors an Weiterbildungsmaßnahmen.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Hälfte (51%). Aber auch zwischen den verschiedenen Tätigkeitsgruppen finden sich zum Teil erhebliche Unterschiede. Die höchste Weiterbildungsquote erreicht die Tätigkeitsgruppe „qualifizierte Tätigkeiten nach Lehre“ mit 47 %. Die Quote bei den Beschäftigten mit einfachen Tätigkeiten beträgt hingegen nur 24 % (Forschungsstelle Firmenpanel Niedersachsen 2020). Auch angesichts des sich verstärkenden Fachkräftemangels investieren niedersächsische Betriebe zunehmend in Weiterbildung, allerdings bleiben kleine Betriebe deutlich hinter dem Niveau der Großbetriebe zurück.

4 Einordnung in den wissenschaftlichen Kontext

Aufgrund der unterschiedlichen Zielausrichtung beider Förderlinien wurden zwei unterschiedliche Perspektiven zur Einordnung der Förderung in einen wissenschaftlichen Kontext gewählt. Im Kontext der Förderungen des SZ 17, das auf eine Erhöhung der Arbeitsmarktteilhabe und der Qualität der Beschäftigung von Frauen abzielt, wird Bezug genommen auf den wissenschaftlichen Forschungsstand zu Gründen für arbeitsmarktbezogene Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern. Im Kontext der Förderungen des SZ 18, das auf eine Verbesserung der Fachkräftesituation abzielt, wird Bezug genommen auf Strategien und Maßnahmen zur Fachkräftesicherung, die aktuell in der wissenschaftlichen Forschung genannt werden. Überdies erfolgt in diesem Zusammenhang ein kurzer Exkurs über zentrale vom Bund und Land Niedersachsen umgesetzte Strategien und Maßnahmen.

4.1 Gründe für arbeitsmarktbezogene Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen

Geschlechtsbezogene Ungleichheiten am Arbeitsmarkt bestünden, so wird im Multifondsprogramm ausgeführt, „überwiegend zu Lasten von Frauen“ (MB 2020: 353). Zu den Nachteilen für Frauen werden im Multifondsprogramm die geringere Erwerbsbeteiligung von Frauen, der überdurchschnittlich hohe Anteil von Frauen in geringfügiger Beschäftigung, in Teilzeit sowie in Beschäftigungsverhältnissen im Niedriglohnssektor sowie der unterdurchschnittlichen Beschäftigung von Frauen in wissensintensiven Wirtschaftszweigen herausgearbeitet. Darüber hinaus sei der Zugang zum Arbeitsmarkt nach familienbedingten Unterbrechungen schwierig. Frauen mit Migrationshintergrund seien einer „doppelten Benachteiligung“ ausgesetzt. Der Gender Pay Gap und die Unterrepräsentanz von Frauen in Führungspositionen werden als weitere Befunde angeführt, die zu einer Benachteiligung von Frauen beitragen (MB 2020: 178 und 353). Die in Kapitel 3 skizzierten Entwicklungen deuten darauf hin, dass diese Befunde weiter aktuell sind.

In der Forschung werden Gründe für die bestehenden Unterschiede zwischen Männern und Frauen in der Erwerbsbeteiligung und Lohnentwicklung herausgearbeitet. Aus einer Lebensverlaufsperspektive heraus betrachtet zeigt sich, dass es unterschiedliche kritische Übergänge und Lebensphasen im Leben von Männern und Frauen gibt. Hierbei ist eine gewisse Pfadabhängigkeit zu beobachten, d.h. bestimmte einmal getroffene Entscheidungen beeinflussen die Wahlmöglichkeiten in folgenden Lebensphasen. Dabei wirken wohlfahrtsstaatliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen und soziale Normen, die Anreize für bestimmtes Verhalten setzen oder Wahlmöglichkeiten eingrenzen (BMFSFJ 2011: 39 f.). In der Gesellschaft vorhandene geschlechtsspezifische Rollenzuschreibungen und -erwartungen beeinflussen das Entscheidungsverhalten und die Verwirklichungschancen von Frauen und Männern maßgeblich (ebd.: 53). So beschreibt etwa Rösgen, dass Unterschiede zwischen den Geschlechtern durch „entsprechende Geschlechterrollen und -stereotype“ aufrechterhalten werden, die

schon ab dem Kindesalter „in allen Sozialisationsinstanzen vermittelt werden“ und die gesellschaftliche Realität prägen (Rösgen 2012: 11). Darüber hinaus wirken sich Diskriminierungen und Stereotypisierungen benachteiligend aus, insbesondere auf bestimmte Gruppen von Frauen mit Migrationshintergrund (BMFSFJ 2017: 85). Eine besonders kritische Phase für die Erklärung von Unterschieden in der Erwerbsbeteiligung und den Arbeitsergebnissen von Frauen ist – neben der Phase des Berufseinstiegs, in der die Weichen für die spätere berufliche Laufbahn gelegt werden – die Familiengründung.

In der Phase des Berufseinstiegs zeigt sich, dass Männer und Frauen häufig einen für ihr Geschlecht typischen Beruf wählen. Dafür werden einerseits die Wirkungen der oben beschriebenen gesellschaftlichen Erwartungen und Prägungen verantwortlich gemacht, die sich in der Zuschreibung von bestimmten Tätigkeiten und Verhaltensweisen als männlich oder weiblich manifestieren (BMFSFJ 2017: 84). Andererseits wird angeführt, dass frauendominierte Arbeitsbereiche in der Regel flexiblere Arbeitsbedingungen, also mehr Teilzeit, weniger Überstunden und häufiger die Möglichkeit zur Heimarbeit (Althaber 2018: 19) bieten, während in männerdominierten Branchen und Berufen Teilzeitarbeit aufgrund der vorherrschenden Formen der Arbeitsorganisation erschwert sei (ebd.). Da nach wie vor das „Familienernährermodell“ (in dem der (Ehe-)Mann primär für die Erwirtschaftung des Familieneinkommens verantwortlich ist) in (West-)Deutschland stark soziokulturell verwurzelt ist (Achatz et. al 2018: 7), macht dies eine rollenkonforme Berufswahl – in Antizipation späterer Elternschaft – für viele junge Frauen und auch junge Männer attraktiv.

Die Folgen des Berufswahlverhaltens sind „weitreichende Auswirkungen auf Chancen und Risiken im Lebensverlauf“ (BMFSFJ 2017: 85) insbesondere mit Blick auf Karriereoptionen und die finanzielle Absicherung, denn in frauendominierten Tätigkeiten und Branchen werden durchschnittlich geringere Einkommen erwirtschaftet³⁸ und die Entwicklungsperspektiven sind häufig gering (BMFSFJ 2017:84). Die Lohnlücke zwischen den Geschlechtern ist v.a. in solchen Berufen besonders stark ausgeprägt, in denen der Stundenlohn überproportional mit den Arbeitsstunden ansteigt (Zucco 2019). So werden in bestimmten Berufen lange Arbeitszeiten besonders belohnt. Entsprechend groß werden relative Lohnunterschiede, wenn Arbeitszeit reduziert wird.

Eine Familiengründung – d.h. die Geburt oder Aufnahme eines Kindes in den Haushalt – hat gravierende gleichstellungspolitische Implikationen. Denn die Sorgearbeit in einem Haushalt nimmt deutlich zu und die Aufteilung der Familienarbeit wird neu ausgehandelt. Hierbei wirken einerseits gesellschaft-

³⁸ Dies beginnt in vielen Ausbildungsberufen mit Eintritt in die Ausbildung: Während in den betrieblichen Ausbildungen mit höherem Männeranteil die Auszubildenden beschäftigt sind und eine Vergütung inkl. Einbezug in die Sozialversicherungssysteme erhalten, müssen in frauendominierten schulischen Ausbildungsgängen etwa im Gesundheitswesen z.T. Schulgelder bezahlt werden (BMFSFJ 2017, S.84).

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

liche (und betriebliche) Normen und Erwartungen (etwa wie lange eine „gute Mutter“ die Erwerbsarbeit zurückstellen sollte) auf individuelle Präferenzen ein. Andererseits setzen wohlfahrtsstaatliche Rahmenbedingungen (z.B. Regelungen zur Elternzeit, steuerrechtliche Regelungen wie das Ehegattensplitting, die beitragsfreie Mitversicherung und die Verfügbarkeit von Kinderbetreuung) Anreize, die bestimmte Familienarrangements begünstigen oder erschweren, sei es durch finanzielle Besser- oder Schlechterstellung oder die Erleichterung bzw. Erschwerung der Vereinbarkeit von Erwerbs- und Sorgearbeit (vgl. Kümmerling 2018: 20). In hohem Maße erschwerend wirke sich dabei das Ehegattensplitting aus, da es ein der traditionellen Norm der Frau als „Zuverdienerin“ entsprechendes Verhalten (im Zusammenspiel mit der geringeren Entlohnung typischer Frauenberufe) ökonomisch rational erscheinen lässt (Kümmerling 2018: 19, vgl. auch Lott und Eulgem 2019: 7). Lott und Eulgem zeigen, dass das mit Mutterschaft oft damit einhergehende Familienmodell mit Frauen als Zuverdienerinnen die Löhne von Frauen nachhaltig reduzieren (Lott und Eulgem 2019). Einerseits entstehen mutterschaftsbedingte Lohneinbußen direkt durch eine Erwerbsunterbrechung sowie anschließende Stundenreduktion nach Berufswiedereinstieg, andererseits auch indirekt durch langfristig beeinflusste Karriereverläufe, z.B. durch ausbleibende Beförderungen.

Während sich die Arbeitszeiten von Frauen und Männern vor einer Familiengründung nicht stark unterscheiden, zeigt sich nach der Geburt oder Aufnahme eines Kindes ein anderes Bild. In Westdeutschland reduzieren Frauen ihre Erwerbsbeteiligung nach Geburt und Elternzeit häufig stark, während dies auf Männer in deutlich geringerem Umfang zutrifft, vielmehr konzentrieren Väter sich häufig sogar stärker auf ihre berufliche Entwicklung als vor der Vaterschaft (BMFSFJ 2017: 87, BMFSFJ 2011:188, Kümmerling 2018: 12, Lietzmann und Wenzig 2017: 2). Unterbrechen Frauen ihre Erwerbstätigkeit nach der Geburt, zeigt sich, dass es mit zunehmender Ausstiegsdauer schwieriger wird, eine qualifikationsadäquate Tätigkeit aufzunehmen. Zurückgeführt wird dies einerseits auf einen wachsenden Verlust an beruflich relevanten Qualifikationen und Netzwerken und andererseits auf strukturelle Diskriminierung – so gelten insbesondere längere Erwerbsunterbrechungen nach der Geburt eines Kindes als Signal für eine geringe Karriereorientierung (BMFSFJ 2017: 88, Lott und Eulgem 2019: 2). Erwerbsarbeit sei in Deutschland nach wie vor so organisiert, dass sie „von einem Idealbild des in Vollzeit erwerbstätigen Arbeitnehmers geprägt ist, dessen Verfügbarkeit für den Beruf nicht durch Verantwortlichkeiten in der Sorgearbeit beschränkt ist“ (BMFSFJ 2017: 91). Führungspositionen würden von Personalverantwortlichen als nicht kompatibel mit Teilzeitarbeit und Erwerbsunterbrechungen angesehen (ebd.).

Auch nach der Phase mit (kleinen) Kindern im Haushalt bleiben die durchschnittlichen Arbeitszeiten von Müttern vergleichsweise gering. Hier werden einerseits Gewöhnungseffekte beider Partner*innen an die eingeübte familiäre Arbeitsteilung verantwortlich gemacht (BMFSFJ 2017: 98). Auch die oben beschriebenen Anreize des Ehegattensplittings dürften hierbei bedeutsam sein. Andererseits stellten

sich abhängig Beschäftigten in Teilzeit, die die Arbeitszeit ausweiten wollten, aber auch weitere strukturelle Hindernisse.³⁹ Tobsch und Holst zeigen anhand von Auswertungen der Sonderstichprobe "Familien in Deutschland (FiD)" des SOEP, dass die Wunscharbeitszeiten von Teilzeitbeschäftigten häufig aufgrund fehlender Möglichkeiten zur Ausweitung der Arbeitszeit im Betrieb (54% der Befragten) nicht realisiert werden können (Tobsch und Holst 2019: 4).⁴⁰ Etwa ein Viertel der befragten Teilzeitbeschäftigten gab aber auch an, dass der Erwerbsumfang aufgrund mangelnder Kinderbetreuungsmöglichkeiten gering ist (ebd.:4). Letzteres stützt den Befund, dass der Umfang, in dem Frauen mit Kindern am Erwerbsleben teilhaben, mit von der Verfügbarkeit und Qualität familienunterstützender Infrastrukturen für die Kinderbetreuung abhängt. Bedarfsgerechte Kinderbetreuungsinfrastruktur wird von der Sachverständigenkommission zum zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung als essentiell für die Vereinbarkeit von Sorgearbeit mit einer (die Existenzsicherung ermöglichenden) Erwerbstätigkeit angesehen (BMFSFJ 2017: 156).

Wie Kümmerling (2018) zeigt, nahm in den letzten Jahren die normalerweise pro Woche geleistete Stundenanzahl bei Müttern (zwischen 2010 und 2016) zu, besonders stark haben sich die Arbeitszeiten von Müttern von Klein- und Kleinstkindern erhöht (Kümmerling 2018). Zimmert zeigt, dass die stärkere Verfügbarkeit von öffentlicher Kinderbetreuung in Folge des Kinderförderungsgesetzes von 2008 (Ki-föG) die Erwerbsquoten von Müttern, aber auch den gewünschten und mit dem Arbeitgeber vereinbarten Stundenumfang von Müttern erhöht hat (Zimmert 2019: 21). Doch nach wie vor ist Teilzeitbeschäftigung die dominierende Beschäftigungsform von Müttern (BMFSFJ 2017: 88). Teilzeitbeschäftigung führt jedoch zu sich verstetigenden Nachteilen für die berufliche Entwicklung, finanzielle Absicherung und Alterssicherung (BMFSFJ 2011: 188, Kümmerling 2018: 14).

Als Alternative zu einer abhängigen Teilzeitbeschäftigung wählten zuletzt mehr Mütter den Weg in die Selbständigkeit. Wie Metzger zeigt, wählen Gründerinnen häufig die Selbständigkeit als Alternative zu einer abhängigen Beschäftigung, da diese mehr „Unabhängigkeit“ bietet. Da dies ein wichtiges Motiv für Gründerinnen sowohl bei Chancen- als auch bei Notgründungen ist, lässt sich daraus schließen, dass das Angebot an Arbeitsplätzen den Anforderungen von Frauen, insbesondere von Müttern, nicht entspreche (Metzger 2017: 3). Die Anzahl der Gründerinnen stieg deutschlandweit im Jahr 2018 im Vergleich zum Vorjahr an und dies war vor allem auf Vollerwerbsgründungen zurückzuführen, dabei allerdings insbesondere auf Notgründungen. Trotz positiver Arbeitsmarktentwicklung gründeten 34 % (2017: 29 %) der Frauen, weil sie keine bessere Erwerbsalternative hatten, was als weiteres Indiz für die Wahl der Selbständigkeit als passendere Erwerbstätigkeit von Frauen gelten kann. Insbesondere

³⁹ Dabei ist der Anteil von Frauen und Männern mit Migrationshintergrund in unfreiwilliger Teilzeitbeschäftigung größer als der Anteil von Frauen und Männern ohne Migrationshintergrund (BMFSFJ 2017: 86).

⁴⁰ Inwieweit die zum 1.1.2019 in Kraft getretene Änderung des Teilzeit- und Befristungsgesetz (Einführung der Brückenteilzeit mit dem Rückkehrrecht auf das ursprüngliche Arbeitsvolumen, siehe: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/brueckenteilzeit-ab-2019-moeglich-1140040>) hier Wirkungen zeigen wird, bleibt abzuwarten.

Gründerinnen mit Kindern wählten den Schritt in die selbständige Tätigkeit häufig, da sie die Bedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in abhängigen Beschäftigungsverhältnissen als unzureichend erlebten. So zeigt Metzger, dass für selbständige Mütter der Aspekt der besseren Vereinbarkeit in der Selbständigkeit ein wichtiges Motiv für die Entscheidung zur Selbständigkeit darstellt (Metzger 2017: 2).⁴¹ Auch in der Selbständigkeit zeigen sich jedoch geschlechtsbezogene Unterschiede. So ist der Frauenanteil an allen Gründerinnen und Gründern insgesamt geringer als der Männeranteil (vgl. Kapitel 3). Weitere Befunde zur Selbständigkeit aus gleichstellungspolitischer Sicht sind, dass die Einkommenslücke zwischen selbständigen Männern und Frauen höher ist als die zwischen abhängig beschäftigten Frauen und Männern (BMFSFJ 2017: 86). Zudem reiche das Einkommen aus selbständiger Tätigkeit bei Frauen häufig nicht zur Sicherung der eigenen Existenz (ebd.). Im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der Gründungsvorhaben sind Frauen jedoch mindestens genauso erfolgreich wie Männer (ebd. S.87), auch hinsichtlich des Innovationspotenzials unterscheiden sich von Frauen gegründete gewerbliche Einzelunternehmen nicht stark von denen, die von Männern gegründet wurden (Kay und Günterberg 2019, S. 13).

4.2 Strategien und Maßnahmen zur Fachkräftesicherung

Fachkräfte gelten als zentrale Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft und damit als Garant für Wachstum und Wohlstand. Fachkräftesicherung beschreibt das politische Vorhaben, durch geeignete Maßnahmen die Verfügbarkeit von qualifizierten Fachkräften sicherzustellen oder zu erhöhen und damit der Nachfrage von Unternehmen ein entsprechendes Angebot bereitzustellen. Herausfordernd wird dieses Vorhaben dadurch, dass durch den technologischen Wandel, allen voran die voranschreitende Digitalisierung der Arbeitswelt (Mattes et al. 2019), und ebenso durch die demografische Entwicklung in Deutschland (Deschermeier 2017) zunehmend Fachkräfte mit bestimmten Qualifikationen, in bestimmten Branchen und Regionen benötigt werden. Gleichzeitig wird aber der Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter an der Gesamtbevölkerung geringer. Dies führt zum vielbesprochenen Fachkräftemangel, der zwar aktuell nicht flächendeckend, aber doch in immer mehr Berufsgruppen auftritt. Besonders in Gesundheits- und Pflegeberufen, dem Handwerk und bestimmten technischen Berufen fehlen zunehmend geeignete Fachkräfte (Bundesregierung 2018: 3; Koppel / Plünnecke 2009). Betroffen sind innerhalb dieser Berufsfelder nicht nur akademische Berufe, sondern auch zunehmend Ausbildungsberufe (Burstedde / Risius 2017).

Der Bund und die Bundesländer verfolgen verschiedenen Strategien zur Fachkräftesicherung, die sich in drei Maßnahmenbereiche gliedern lassen: Fachkräftesicherung durch (1) Qualifizierungsmaßnah-

⁴¹ Die Aussage „Ich habe mich beruflich selbstständig gemacht, um Beruf und Familie besser zu vereinen“ trifft für knapp die Hälfte (48 %) der selbständigen Mütter „voll und ganz“ zu und für ein weiteres Viertel (24 %) „eher zu“ (Auswertung des KfW-Gründungsmonitors, Erhebung 2015, vgl. Metzger 2017: 2).

men, also Verbesserung der Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten, (2) Steigerung der Erwerbsbeteiligung von benachteiligten oder im geringeren Umfang erwerbstätigen Gruppen, wie Frauen, Ältere, Migrantinnen und Migranten sowie durch (3) Förderung von qualifizierter Einwanderung aus dem europäischen Ausland und Drittstaaten (vgl. Exkurs). Dem Fachkräftemangel soll also durch Qualifizierung/Spezialisierung zur Fachkraft, Erweiterung der Basis von Erwerbstätigen im Inland sowie durch Zuwanderung aus dem Ausland entgegengewirkt werden.

Aktuelle Strategien des Bundes und des Landes Niedersachsen zur Fachkräftesicherung

Zentrale aktuelle Strategien der Bundesregierung zielen v.a. auf die Aktivierung von inländischen und europäischen Fachkräftepotenzialen als auch auf dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz für Zuwanderer aus Drittstaaten (Bundesregierung 2018). Inländische Fachkräftepotentiale sollen durch Verbesserung der Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten, Verbesserungen im Bereich der Qualität der Arbeitsbedingungen und eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestärkt werden. Konkret soll im Bereich Aus- und Weiterbildung eine Stärkung der dualen und schulischen Ausbildung erfolgen, so dass speziell der Fachkräftenachwuchs noch stärker gefördert wird. Eine Stärkung von Beschäftigten soll wiederum in Form einer intensiveren Weiterbildungsförderung erfolgen, die sich besonders auf kleine und mittlere Betriebe (KMU) konzentriert. Angedacht ist damit Fachkräftesicherung durch Qualifizierung bzw. Spezialisierung zur Fachkraft. Einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung der Fachkräftebasis leistet besonders die Ausbildung von Jugendlichen. Ein bereits realisiertes Projekt in diesem Bereich ist die von BMBF und BMAS getragene „Initiative Bildungskette“, die jungen Menschen den Ausbildungs- und Berufseinstieg erleichtern soll. Ziel dieser Initiative ist es, jedem ausbildungsreifen und ausbildungswilligen Jugendlichen eine Ausbildung zu ermöglichen und ihn bis zu deren Abschluss zu begleiten (Bundesregierung 2018b: 7). Weiterhin wird eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf in Form von Brückenteilzeit (zeitlich befristete Teilzeitarbeit mit einem Rückkehrrecht in die vorherige Arbeitszeit) und Verbesserungen bei der Kindertagesbetreuung angestrebt. Auch etwa das Bundesprogramm „Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestalten“ zielt darauf, die Beschäftigungsbedingungen von Personen mit Fürsorgeverpflichtungen (etwa durch Kindererziehung oder Pflege) zu verbessern. Um das Fachkräftepotenzial von Frauen, die im Vergleich zu Männern seltener erwerbstätig und häufiger in Teilzeit beschäftigt sind (vgl. Kapitel 3 und Kapitel 4.1) stärker zu erschließen. Angestrebt wird auch eine Verbesserung der Fachkräftesituation durch die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen. Das ESF-Bundesprogramm „Stark im Beruf“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSJ) setzt sich beispielsweise in ca. 90 Projekten in Deutschland für bessere Chancen von Müttern mit Migrationshintergrund auf dem Arbeitsmarkt ein (Bundesregierung 2018b: 7). Auf betrieblicher Seite soll zudem eine Steigerung der Qualität der Arbeit angestrebt werden. Die dadurch verbesserten Arbeitsbedingungen (abseits des Erwerbseinkommens) sollen es Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern erlauben, möglichst lang gesund und motiviert am Erwerbsleben teilzuhaben. Zusammenfassend betrachtet, beabsichtigt die Bundesregierung durch verbesserte

Qualifikation (Aus- und Weiterbildung) und Ausweitung der Erwerbstätigkeit die Basis an zur Verfügung stehenden Fachkräften im Inland zu erhöhen. Der zweite strategische Ansatz der Bundesregierung zielt auf die Erschließung ausländischer Fachkräftepotentiale für den deutschen Arbeitsmarkt. Zunächst soll der Standort Deutschland für Fachkräfte aus der Europäischen Union (EU) weiterhin attraktiv gestaltet werden. Hierfür will die Bundesregierung den Spracherwerb und die Anerkennung von Abschlüssen aus anderen EU-Mitgliedstaaten noch weiter erleichtern sowie die Ausbildungsförderung für diesen Personenkreis öffnen. Rechtliche Rahmenbedingungen sind durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit in der EU grundsätzlich gegeben, jedoch erweist sich der Zustrom von Arbeitskräften aus der EU als volatil (Bundesregierung 2018: 9). Maßnahmen zu Attraktivitätssteigerung sollen hier eine konstantere Zuwanderung ermöglichen. Darüber hinaus soll auch der Zuzug von qualifizierten Fachkräften auch aus Drittstaaten durch ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz gesteigert werden, das im März 2020 in Kraft tritt. Hierüber werden vor allem effizientere und transparentere Verwaltungsverfahren sowie eine Verbesserung der Anerkennung von Bildungs- und Berufsabschlüssen angestrebt. Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz schafft erstmalig einen einheitlichen Fachkräftebegriff, der nicht nur Fachkräfte mit akademischer Ausbildung, sondern auch Fachkräfte mit Berufsausbildung einschließt (Bundesregierung 2019).

Das Land Niedersachsen verfolgt mit seiner landesweiten Fachkräftestrategie grundsätzlich eine ähnliche Strategie zur Fachkräftesicherung wie der Bund. Eine zentrale Rolle nehmen hierbei die ESF-Landesförderprogramme der Prioritätsachse 6 ein. Die zuständigen Fachressorts setzen den Schwerpunkt sowohl auf die Aus- und Weiterbildung inländischer Fachkräfte (Bundesregierung 2018b: 9) als auch die Aktivierung von Beschäftigungspotenzialen von Frauen (vgl. Kapitel 5.1). Besonders berücksichtigt werden dabei auch Personengruppen mit unterdurchschnittlicher Erwerbsbeteiligung. Als Besonderheit in Niedersachsen ist vor allem der regionale Förderansatz der Fachkräftesicherung des ESF-Förderprogramms „Unterstützung Regionaler Fachkräftebündnisse“ hervorzuheben (vgl. Kapitel 5.2). Die Gewinnung ausländischer Fachkräfte hingegen steht nicht als eigenständiger Fördergegenstand im Mittelpunkt der niedersächsischen Landesinterventionen. Das Land ermöglicht aber spezifische Förderungen, die hierauf abzielen. Dazu gehören u.a. ESF-geförderte „Welcome Center“-Projekte, die ebenfalls über das Förderprogramm „Unterstützung Regionaler Fachkräftebündnisse“ gefördert werden können, und in denen Erst- und Verweisberatungen zur Arbeitsmarktintegration von internationalen Fachkräften angeboten werden. Darüber hinaus gab es in der jüngeren Vergangenheit verschiedene einzelne Einzelprojekte in Niedersachsen, die sich explizit an potenzielle Fachkräfte aus dem internationalen Ausland richteten. Hierzu gehören bspw. die mittlerweile verstetigten „Adelante!“-Projekte, in denen gezielt Spanierinnen und Spanier qualifiziert und betreut wurden, um Fachkräfte in Branchen mit hohem regionalen Fachkräftebedarf zu gewinnen und weiterhin durch Anpassungsqualifizierungen eine vollständige Anerkennung von ausländischen Ausbildungsabschlüssen zu ermöglichen.

Bewertung verschiedener Strategien

Die Verbesserung der Fachkräftesituation in Deutschland durch die Aktivierung von Personengruppen mit geringerer Erwerbsbeteiligung (Frauen, Ältere, Migranten und Migrantinnen) für den Arbeitsmarkt wird von aktuellen wissenschaftlichen Studien als zwingend notwendige, (oft) aber dennoch nicht hinreichende Strategie bewertet. Das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung kommt allerdings zu dem Schluss, dass eine erweiterte Erwerbsintegration benachteiligter Gruppen unter bestimmten Rahmenbedingungen eine ausreichende Strategie sei, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken (Türk et al. 2019, Zwiener 2018). Mithilfe eines ökonometrischen Makro-Modells zeigt das IMK, dass durch die gesteigerte Erwerbsbeteiligung von benachteiligten Gruppen – zusammen mit am Produktivitätszuwachs und am Inflationsziel orientierten Lohnerhöhungen und einer wachstumsorientierten Finanzpolitik – Beschäftigungsgewinne erzielt werden können. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) bewertet die Chancen durch Steigerung der Erwerbsbeteiligung von benachteiligten Gruppen im Vergleich hierzu deutlich kritischer (Fuchs & Weber 2018). Auch das IAB hat unterschiedliche Szenarien berechnet und kommt zu dem Schluss, dass eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen und/oder Älteren nur teilweise den zu erwartenden Rückgang des Erwerbspersonenpotentials ausgleichen könne, da die Bevölkerung im erwerbsfähigem Alter schneller und langfristig betrachtet stärker schrumpfe, als die Erwerbsquoten (auch unter teils extremen Annahmen) dies auszugleichen vermögen. Zudem geben die Autoren und Autorinnen zu bedenken, dass die theoretisch zur Verfügung stehenden Arbeitspotentiale besonders von Älteren für künftige Berufsanforderungen nur bedingt qualifiziert seien. Auch Stückler (2017) bewertet den längeren Verbleib von Menschen im Erwerbsprozess, angesichts des technologischen Wandels der Arbeitswelt, als voraussetzungsreich. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) äußert sich kritisch, ob inländische Fachkräftepotentiale zur Sicherung des zukünftigen Fachkräftebedarfs ausreichen. Zwar sei in der Vergangenheit – trotz Rückgang der erwerbsfähigen Bevölkerung – die Zahl der verfügbaren Arbeitskräfte durch eine erhöhte Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren sowie auch durch eine allgemeine Verbesserung des Qualifikationsniveaus gestiegen, allerdings werde sich zukünftig die demografische Lage verschärfen. Fachkräftebedarfe allein aus inländischen Ressourcenpotentialen zu decken, sehen die DIW-Autoren kritisch (Brenke & Clemens 2017).

Einigkeit besteht in den aktuellen wissenschaftlichen Studien zur Fachkräftesicherung darin, dass die Maßnahmen zur Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen, Älteren oder Migrantinnen und Migranten grundsätzlich richtig seien und maßgeblich zur Fachkräftesicherung beitragen – aber eben nicht ausreichen, um der zukünftigen Nachfrage an Fachkräften in quantitativer und qualitativer Hinsicht gerecht zu werden. Zudem wird explizit darauf hingewiesen, dass es sich um theoretische Potentiale handelt, deren praktische Freisetzung teils voraussetzungsreich ist.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Wenn inländische Fachkräftepotenziale begrenzt sind oder nur bedingt erschlossen werden können, kann nur qualifizierte Zuwanderung den zunehmenden Fachkräftebedarf decken. Hierzu hat die Bundesregierung insbesondere das Fachkräfteeinwanderungsgesetz für Zuwanderer aus Drittstaaten beschlossen. Aufgrund der Aktualität des Gesetzes ist die Verfügbarkeit wissenschaftlicher Aufsätze eingeschränkt. Das IAB hat zum Eckpunktepapier der Bundesregierung und zum „Referentenentwurf“ des zuständigen Ministeriums jedoch Stellung bezogen (Brücker et al. 2019, Brücker et al. 2018b). Die Autoren und Autorinnen erachten die angedachte Gesetzesänderung für prinzipiell sinnvoll, hinterfragen aber die Effektivität der geplanten Änderungen, da an den grundlegenden Einwanderungsbestimmungen festgehalten werde. Die Gleichstellung von Ausbildungen und akademischen Abschlüssen sowie die Abschaffung der Vorrangprüfung seien richtig, allerdings werde am Grundsatz der Anerkennung der Gleichwertigkeit von im Ausland erworbenen Abschlüssen mit wenigen Ausnahmen festgehalten. Dadurch bleibe aus Sicht der Autoren und Autorinnen die wesentliche Hürde für Einwanderung qualifizierter Fachkräfte bestehen. Kritisiert wird darüber hinaus noch, dass die neugeschaffenen Optionen für die Arbeitsplatzsuche, die Ausbildungsplatzsuche und den Aufenthalt zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen an verschiedenen Stellen zu restriktiv seien, insbesondere bezüglich der Sprachanforderung. Diese seien zu hoch und würden den Zuzug qualifizierter Fachkräfte hemmen. Die Wirksamkeit der Gesetzesänderungen wird nach deren Inkrafttreten zukünftig geprüft. Allgemein wird aber gut gesteuerter Zuwanderung ein großes Potenzial zur deutschen Fachkräftesicherung zugesprochen (Kolev et al. 2018).

5 Programmlogik der Förderung/Theoretische Wirkungsmodelle

Auf Grundlage von Dokumenten- und Literaturanalysen (v.a. OP, Förderrichtlinie, Produktinformationen und Projektanträge) sowie von geführten Interviews mit Experten und Expertinnen der Förderung und im Rahmen einer Fokusgruppe (nur im Kontext von SZ 17) wurde jeweils eine eigenständige Programmlogik für die Förderungen der beiden spezifischen Ziele der PA 6 rekonstruiert. Eine Programmlogik dient als konzeptionelle Skizze des logischen Ablaufs einer oder mehrerer Fördermaßnahmen und bildet die Basis von sog. theoriebasierten Wirkungsevaluationen. Hierdurch wird der Evaluationsgegenstand präzisiert und hinsichtlich formulierter Zielsetzungen und unterstellter Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge in logisch aufeinanderfolgende Phasen eingeteilt. Hierbei werden folgende Phasen einer Programmlogik unterschieden⁴²:

- (1.) die für die Förderung bereitgestellten Ressourcen bzw. Inputs,
- (2.) die mit den Inputs realisierten zentralen Förderaktivitäten bzw. Maßnahmen,
- (3.) unmittelbar produzierte Outputs (v.a. zentrale Zielgruppen) der Förderung,
- (4.) kurz- bis mittelfristige Ergebnisse sowie
- (5.) ggf. langfristig durch die Förderung angestoßene (strukturelle) Impacts bzw. Wirkungen.

Während Veränderungen auf Ebene der unmittelbar produzierten Outputs sowie der kurz- bis mittelfristigen Ergebnisse noch vergleichsweise gut auf die Interventionen zurückgeführt werden können, lassen sich langfristige Veränderungen im Sinne von Wirkungen – sofern sie beobachtet werden können – zumeist nur noch indizienhaft mit der Förderung in einen kausalen Zusammenhang bringen. Erkenntnisleitend ist die Frage, warum, wie und für wen die Intervention (nicht) wirkt und welche spezifischen Bedingungen (einschließlich etwaiger externer Rahmenbedingungen) den (Nicht-)Erfolg der Intervention beeinflussen. Im Rahmen der Evaluation werden jeder Phase Informationen aus erhobenen und bezogenen Daten zugeordnet, um die Förderung selbst und etwaige Veränderungsmechanismen möglichst stichhaltig abbilden zu können. Angenommen wird hierbei, dass der Erfolg einer Intervention von den jeweils vorgelagerten Phasen abhängig ist. In den Kapiteln 7 und 8 erfolgt eine systematische Einordnung der Evaluationsergebnisse in die im folgenden erläuterten Phasen der Programmlogiken.

⁴² In Anlehnung an W.K. Kellogg Foundation (2004).

5.1 Programmlogik zu den Fördermaßnahmen des SZ 17

In der PA 6 werden in SZ 17 „Erhöhung der Arbeitsmarktteilhabe und der Qualität der Beschäftigung von Frauen“ unter der Investitionspriorität 8iv⁴³ zwei Programme zur Förderung von Frauen umgesetzt. Die Programme fügen sich in die in der ESIF-Verordnung vorgesehene Doppelstrategie (vgl. Art. 7 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013) ein und ergänzen die integrierte Berücksichtigung des Querschnittsziels „Gleichstellung von Männern und Frauen“ im Sinne der Strategie Gender Mainstreaming im gesamten Multifondsprogramm um spezifische Maßnahmen (MB 2019: 350). Gleichstellungspolitischer Handlungsbedarf wird in der Darstellung im Multifondsprogramm insbesondere angesichts der Tatsache gesehen, dass arbeitsmarktbezogene Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen „auch in Niedersachsen nach wie vor überwiegend zu Lasten von Frauen“ bestehen (MB 2019: 349).

Inputs/Ressourcen: Auf der Inputebene ist in erster Linie die für die laufende Förderperiode geplante finanzielle Ausstattung der Förderung zu nennen. Diese beläuft sich – gemäß der indikativen Finanzmittelplanung für das niedersächsische Multifondsprogramm – auf 30 Millionen Euro an ESF-Mitteln.⁴⁴ In beiden Programmen beträgt die Förderung aus ESF-Mitteln unabhängig vom Programmgebiet maximal 50 % der zuwendungsfähigen Ausgaben.

Output: Die geförderten Programme richten sich an die Zielgruppen der arbeitslosen bzw. nichterwerbstätigen Frauen sowie der beschäftigten Frauen, mit Fokus auf Alleinerziehende und Frauen mit längeren (familienbedingten) Erwerbsunterbrechungen (MB 2019: 175 f.). Die Koordinierungsstellen adressieren darüber hinaus im Rahmen der Betreuung des überbetrieblichen Verbunds (ÜBV) KMU.

Aktivitäten/Maßnahmen: Im Programm „**Förderung der Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt**“ („FIFA“) werden Projekte gefördert, die zur qualitativen und/oder quantitativen Stärkung der Arbeitsmarktteilhabe von Frauen beitragen. Die Projekte haben zum Ziel, nichterwerbstätige Frauen zu qualifizieren und in den Arbeitsmarkt zu integrieren, erwerbstätige Frauen mit dem Ziel des beruflichen Aufstiegs zu qualifizieren sowie Frauen mit Gründungswunsch bei der Existenzgründung zu unterstützen (MB 2019: 177 f., NBank 2017b: 1, MS 2017: 2 f.). Dabei sollen erfolgreiche Projektansätze identifiziert und als Best-Practice-Modelle verbreitet werden (MB 2019: 179). Auch können in Form von Modellprojekten neue Ansätze entwickelt und erprobt werden (MS 2017: 5). Alle Projekte, so wurde in der Fokusgruppe ergänzt, leisteten zudem Öffentlichkeitsarbeit um die Akzeptanz für Gleichstellung in der Gesellschaft zu erhöhen.

⁴³ IP 8iv: „Gleichstellung von Frauen und Männern auf allen Gebieten, einschließlich des Zugangs zur Beschäftigung und des beruflichen Aufstiegs, der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben und der Förderung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für gleiche Arbeit“.

⁴⁴ Hauptzuweisung inkl. leistungsgebundene Reserve gemäß Plandaten zum Multifonds-OP Version 6.0 (MB 2020).

Im Programm **„Förderung von Koordinierungsstellen Frauen und Wirtschaft“** werden Anlaufstellen gefördert, die personenzentrierte, lebensphasenorientierte qualifizierte Beratung und Begleitung zum beruflichen Ein-, Um- oder Aufstieg für Berufsrückkehrerinnen sowie für erwerbslose und beschäftigte Frauen anbieten, um sie bei der Lösung von arbeitsmarktbezogenen Problemen zu unterstützen. Dies beinhaltet neben einer Berufswegeplanung auch die Beratung hinsichtlich passgenauer Qualifizierungen und Schulungs- oder Informationsveranstaltungen („Verweisberatung“).⁴⁵

Eine weitere Aufgabe der Koordinierungsstellen ist die Zusammenarbeit mit örtlichen Betrieben (vorrangig KMU) und der Aufbau und die Betreuung eines regionalen Unternehmensnetzwerks (Überbetrieblicher Verbund – ÜBV) zu Themen wie Vereinbarkeit und familienbewusste Personalarbeit. Darüber hinaus gehören auch Maßnahmen zur Sensibilisierung von Unternehmen, Arbeitsmarktakteuren und der Öffentlichkeit für Themen rund um die Frauenerwerbstätigkeit zu den Aufgaben der Koordinierungsstellen. Die unternehmensbezogenen Aktivitäten werden mit dem Ziel verfolgt, zusammen mit den Unternehmen berufliche Perspektiven für Frauen weiterzuentwickeln und familienfreundliche Arbeitsbedingungen umzusetzen (MB 2019: 180 f., NBank 2017c: 1, MS 2018: 2). Um eine Ausrichtung der Koordinierungsstellen anhand konkreter regionaler Bedarfe sicherzustellen, werden entsprechend des regionalisierten Ansatzes des Multifondsprogramms (MB 2019: 35) die Ämter für regionale Landesentwicklung in die Projektauswahlverfahren einbezogen (MS 2018: 8).

Outcomes/Ergebnisse: Die Programme in SZ 17 zielen darauf ab, die *Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen quantitativ und qualitativ zu stärken*, um Beiträge zum Abbau der Benachteiligungen von Frauen im Berufsleben und zur Gleichstellung von Frauen und Männern zu leisten (MB 2019: 175 f.).

Zur quantitativen Stärkung der Erwerbsbeteiligung von Frauen sollen die Arbeitsaufnahme nicht-erwerbstätiger Frauen erleichtert und die Arbeitszeit von in Teilzeit beschäftigten Frauen erhöht werden. Ziele sind die Ausweitung der vollzeitnahen Beschäftigung von Frauen und die Verbesserung des (Wieder-)Einstiegs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder Selbständigkeit nach einer längeren familienbedingten Unterbrechung, Arbeitslosigkeit oder Nichterwerbstätigkeit⁴⁶ (MB 2019: 175 ff.). Die Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen soll jedoch „nicht zu Lasten der Qualität erfolgen“ (MB 2019: 175). Diese Forderung entspricht dem Leitbild der „Guten Arbeit“, das als ein landeseigenes Querschnittsziel im Multifondsprogramm verankert wurde und insbesondere die Zurückdrängung von prekären Arbeitsverhältnissen zum Ziel hat (MB 2019: 26 f., NBank 2017a).⁴⁷ Entsprechend sollen die

⁴⁵ Darüber hinaus kann das Ministerium über themenspezifische Sonderausschreibungen besondere (regionale oder thematische) Schwerpunkte fördern. Im Förderaufruf 2017/18 sowie im Förderaufruf 2019/2020 war bspw. eine erweiterte Antragstellung zur Integration von geflüchteten Frauen möglich.

⁴⁶ In der Produktinformation der NBank zum Programm „FIFA“ wird explizit darauf hingewiesen, dass die Zielgruppe auch Frauen umfasst, die nicht im Leistungsbezug stehen (NBank 2017b).

⁴⁷ Das Leitbild „Gute Arbeit“ beinhaltet u.a. „auskömmliche und faire Löhne, die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern am Arbeitsleben einschließlich der Entgeltgleichheit sowie angemessene und faire Arbeitsbedingungen“ (NBank 2017a).

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Förderprogramme dazu beitragen, die Arbeitsmarktsituation von Frauen auch *qualitativ* zu verbessern (MB 2019: 175), und zwar durch die Integration von Frauen in „hochwertige Arbeitsplätze“⁴⁸ (ebd.), die Verbesserung der Arbeitsmarktsituation beschäftigter Frauen und die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (MB 2019: 26).

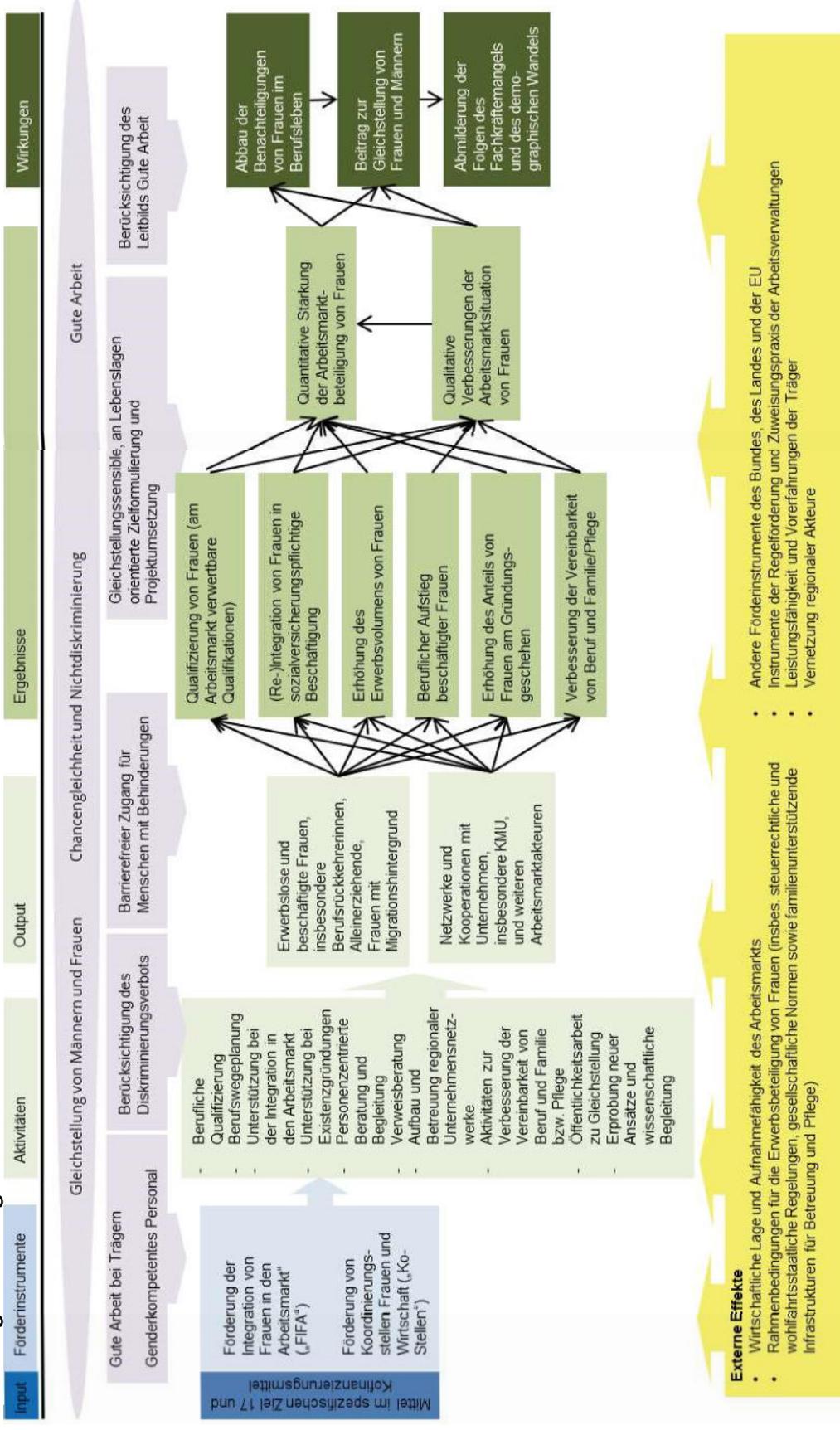
Impact: Die Förderung soll einen Beitrag zum Abbau der vorhandenen Benachteiligungen von Frauen im Berufsleben leisten und damit das Ziel der Gleichstellung von Männern und Frauen voranbringen. Gleichzeitig werden die Programme in den Kontext der Fachkräftesicherung eingeordnet. In der Mobilisierung von Frauen wird hohes Potenzial gesehen, um die Folgen des Fachkräftemangels und des demografischen Wandels abzumildern (vgl. MB 2019: 33 und S. 175).

Rahmenbedingungen: Bei der Beurteilung der Programmwirkungen ist zu beachten, dass die Umsetzung des ESF-Programms nicht im ‚luftleeren Raum‘ erfolgt, sondern dass *externe Bedingungen* die Wirkungen positiv oder negativ beeinflussen können. Dokumentengestützt sowie auf Grundlage der Aussagen in der Fokusgruppe wurden relevante Rahmenbedingungen herausgearbeitet, die die Identifikation und kausale Zuordnung von Effekten der ESF-Förderung in SZ 17 zu den beschriebenen intendierten Wirkungen erschweren. Ob und in welchem Maße die anvisierten Ziele der Programme erreicht werden könnten, wird demnach durch folgende externe Faktoren mitbeeinflusst: Diese sind insbesondere die wirtschaftliche Lage und die damit zusammenhängende Nachfrage nach Arbeitskräften, gesellschaftliche Rollenvorstellungen in Bezug auf Männer und Frauen und deren Rolle am Arbeitsmarkt, das (Nicht-) Vorhandensein familienunterstützender Infrastrukturen für Betreuung und Pflege, die Leistungsfähigkeit und Vorerfahrungen der Projektträger, andere vorhandene Förderangebote bspw. der Bundesagentur für Arbeit oder der Jobcenter sowie die Förderbedingungen der ESF-Programme bzw. die verwaltungsbezogenen Abwicklung der geförderten Projekte. Erkenntnisse der Evaluation zu den konkreten Einflüssen der genannten Rahmenbedingungen auf die Zielerreichung werden in der Darstellung der Ergebnisse der Evaluation (in Kapitel 7) dargestellt.

Abbildung 2 stellt die einzelnen Phasen und Zusammenhänge des (rekonstruierten) Wirkungsmodells zu den beiden Förderprogrammen FIFA und Koordinierungsstellen dar.

⁴⁸ In der Fokusgruppe wurde von den Programmverantwortlichen betont, dass Frauen in *sozialversicherungspflichtige Beschäftigung* (re-)integriert werden sollen.

Abbildung 2: Wirkungsmodell für SZ 17



In Anlehnung an W.K. Kellogg Foundation (2004), Logic Model Development Guide.

Quelle: Operationelles Multifondsprogramm des Landes Niedersachsen für die Förderperiode 2014 bis 2020 (MB 2019), Förderrichtlinien (MS 2017, MS 2018), NBank Produktblätter, zentrale Ergebnisse aus Fokusgruppe.

5.2 Programmlogik zu den Fördermaßnahmen des SZ 18

Die Förderung der Beschäftigung des *Europa 2020* Ziels des „integrativen“ Wachstums (Europäische Kommission 2010: 5) wird durch das niedersächsische Multifondsprogramm insbesondere über die PA 6 „Förderung der Beschäftigung durch Gleichstellung und regionale Ansätze zur Fachkräftesicherung“ unterstützt. Die Fachkräftesicherung gilt als einer der zentralen, dauerhaften wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen des Bundeslandes Niedersachsen. Daher hat das Land gemeinsam mit den Arbeitsmarktpartnern⁴⁹ im Jahr 2014 mit der „Fachkräfteinitiative Niedersachsen“ eine umfassende Strategie beschlossen, bei der man sich auf 13 zentrale Handlungsfelder und maßgebliche Ziele zur Fachkräftesicherung verständigt hat.⁵⁰ Das SZ 18, das im Multifonds-OP der Investitionspriorität 8v „Anpassung der Arbeitskräfte, Unternehmen und Unternehmer an den Wandel“ zugeordnet ist, soll im Rahmen dieser Strategie einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Fachkräftesituation im Land leisten. Mithilfe der Förderungen des SZ 18 sollen v.a. Unternehmen und erwerbsfähige Personen auf zunehmende Fachkräftebedarfe vorbereitet sowie die Regionen bei der Deckung regionaler Bedarfe und der Stärkung regionaler Strukturen der Fachkräftesicherung unterstützt werden (MB 2017: 188).⁵¹ Unter Regionen werden Arbeitsmarktreionen mit gemeinsamen Herausforderungen der Fachkräftesicherung verstanden, die als Fördervoraussetzung eine regionale Fachkräftestrategie vorweisen können. Im SZ 18 werden die beiden Förderrichtlinien „Weiterbildung in Niedersachsen“ (WiN) und „Unterstützung Regionaler Fachkräftebündnisse“ umgesetzt.

Inputs/Ressourcen: Auf der Inputebene ist in erster Linie die für die laufende Förderperiode geplante finanzielle Ausstattung der Förderung zu nennen. Diese beläuft sich – gemäß der indikativen Finanzmittelplanung für das niedersächsische Multifondsprogramm – auf 55,93 Mio. Euro an ESF-Mitteln.⁵² Der Fördersatz ist maßnahmeabhängig. Im Rahmen der WiN-RL beträgt er für individuelle Weiterbildungsmaßnahmen max. 50 % und für überbetriebliche Weiterbildungskonzepte max. 80% der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben. Im Rahmen der RL „Unterstützung Regionaler Fachkräftebündnisse“

⁴⁹ Hierzu zählten Arbeitsmarktakteure wie Kammern, Verbände, Gewerkschaften, der Regionaldirektion Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit, kommunale Spitzenverbände oder die LAG der freien Wohlfahrtsverbände.

⁵⁰ Im Jahr 2018 erfolgte die Verständigung auf einen Aktionsplan zur Neuausrichtung der Fachkräfteinitiative. Aufgrund der Veränderungen in den strukturellen Rahmenbedingungen wird ein stärkerer Fokus auf die Schwerpunktfelder „Mobilisierung der inländischen Erwerbspersonenpotenziale“, „gesteuerte und qualifizierte Zuwanderung sowie Arbeitsmarktintegration aller Gruppen von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte“ und „Erweiterung von Bildungspotenzialen“ gelegt, auch wenn sich die ursprünglich festgelegten 13 Handlungsfelder in der Vergangenheit grundsätzlich bewährt haben (vgl. <https://www.mw.niedersachsen.de/startseite/themen/arbeit/fachkräftesicherung/fachkraefteinitiative/www-fachkraefteinitiative-niedersachsen-de-122524.html>). Im Oktober 2020 wurde der Aktionsplan 2020 vorgestellt, der einen Überblick über bestehende und geplante Aktivitäten zur Fachkräftesicherung der Landesregierung gibt. Die drei Schwerpunktfelder aus dem Aktionsplan 2018 wurden hierin bestätigt. Hinzu kam die Thematisierung von Maßnahmen vor dem Hintergrund der Covid-19-Pandemie (vgl. https://www.mw.niedersachsen.de/download/160018/Aktionsplan_2020_zur_Fachkraefteinitiative_Niedersachsen.pdf).

⁵¹ Unter Regionen werden hierbei Arbeitsmarktreionen mit gemeinsamen Herausforderungen der Fachkräftesicherung verstanden, die als Fördervoraussetzung eine regionale Fachkräftestrategie vorweisen können.

⁵² Hauptzuweisung ohne leistungsgebundene Reserve gemäß Plandaten zum Multifonds-OP Version 6.0.

liegt der Fördersatz sowohl für die Strukturprojekte als auch die Projekte zur Qualifizierung und Vermittlung von Arbeitslosen und erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in der stärker entwickelten Region in der Regel bei 50% und in der Übergangsregion bei 70% der zuwendungsfähigen Ausgaben.⁵³ Für Projekte zur beruflichen Weiterbildung von Beschäftigten und Betriebsinhaberinnen und Betriebsinhabern im Rahmen dieser RL liegt der Interventionssatz in beiden Zielregionen bei 50%.

Aktivitäten/Maßnahmen: Mit dem Förderprogramm **„Weiterbildung in Niedersachsen“ (WiN)** sollen insbesondere KMU und Beschäftigte mithilfe eines finanziellen Förderanreizes darin unterstützt werden, verstärkt bedarfsgerechte berufliche Qualifizierungen zur Absicherung ihrer Wettbewerbs- bzw. Beschäftigungsfähigkeit durchzuführen, um den betrieblichen Fachkräftebedarf zu decken. Dies soll einerseits durch individuelle Weiterbildungsmaßnahmen und andererseits durch thematische Weiterbildungsschwerpunkte des Landes erfolgen.

Die individuellen (marktgängigen) Weiterbildungsmaßnahmen müssen inhaltlich in sich abgeschlossen sein, eine allgemein am Arbeitsmarkt verwertbare Qualifikation vermitteln und mit einem Zertifikat abschließen. Dabei muss eine - von einem Unternehmen beantragte - individuelle Maßnahme auf den betrieblichen Bedarf ausgerichtet sein und berufliche Fachkompetenzen, Sozial- und Führungskompetenzen oder Methodenkompetenzen vermitteln. Sie darf eine Laufzeit von höchstens 36 Monaten haben. Die Mindestförderung für eine Maßnahme liegt bei 1.000 Euro, wodurch viele Weiterbildungen direkt ausgeschlossen werden, da aufgrund der Kofinanzierungsregelungen Weiterbildungen Ausgaben in Höhe von mindestens 2.000 Euro verursachen müssen. Gefördert werden dabei Ausgaben für die Qualifizierungen selber (Lehrgangs- und Prüfungsgebühren) und Personalausgaben der Unternehmen für die Teilnehmenden an der Maßnahme (Ausgaben für Freistellungen).⁵⁴ Die Förderung ist nicht stichtagsgebunden und kann fortlaufend beantragt werden.

Thematische Weiterbildungsschwerpunkte des Landes kann das programmverantwortliche Ressort durch entsprechende Förderaufrufe für individuelle Weiterbildungsmaßnahmen oder für überbetriebliche Weiterbildungskonzepte setzen. So konnten von 2019 bis zum Frühjahr 2020 individuelle Weiterbildungsmaßnahmen in zwei thematischen Schwerpunkten in der stärker entwickelten Region beantragt werden. Die eine Förderung richtete sich hierbei an Beschäftigte aus Kleinstbetriebsstätten⁵⁵. Über die andere Förderung konnten Weiterbildungen – insbesondere in KMU – mit dem Schwerpunkt der Vermittlung von Inhalten und Kompetenzen digitaler Themen umgesetzt werden. In UER war eine Förderung von Weiterbildung ohne die Einschränkung auf thematische Schwerpunkte weiterhin möglich. Durch eine finanzielle Aufstockung der WiN-Förderung können seit Frühjahr 2020 auch in SER

⁵³ Dies wurde im Zuge von Richtlinienänderungen (erstmalig in 2017 und zuletzt in 2019) angepasst. Ursprünglich lag der Fördersatz in beiden Zielregionen bei max. 50 % der zuwendungsfähigen Ausgaben.

⁵⁴ Dabei müssen die Weiterbildungsmaßnahmen von den betreffenden Unternehmen mit einem Beitrag von mindestens 10 % der Lehrgangsgebühren privat kofinanziert werden.

⁵⁵ Hierbei handelt es sich um Betriebsstätten mit bis zu 10 sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten.

wieder Weiterbildungen ohne thematische Schwerpunkte gefördert werden (MW 2020a).⁵⁶ Stellt das programmverantwortliche Ressort fest, dass es zur Umsetzung der thematischen Schwerpunkte zusätzlicher Weiterbildungskonzeptionen bedarf, kann es die Entwicklung überbetrieblicher Weiterbildungskonzepte durch niedersächsische Bildungseinrichtungen fördern. Bislang wurde allerdings noch kein überbetriebliches Weiterbildungskonzept umgesetzt.

Den in Interviews eingebundenen Programmverantwortlichen zufolge habe der Hauptschwerpunkt von WiN im Programmplanungsprozess eindeutig auf der individuellen Weiterbildungsförderung gelegen. Überbetriebliche Weiterbildungskonzepte würden hingegen nur in Frage kommen, wenn man ein klares Defizit auf dem Weiterbildungsmarkt festgestellt hätte, was aber – angesichts des unübersichtlichen Weiterbildungsmarktes – nicht einfach zu identifizieren wäre. Dies sei aber eine wichtige Voraussetzung, um zielführende Konzepte auch in die Umsetzung bringen zu können. Ferner sind einzelne Weiterbildungskonzepte über die Richtlinie „Unterstützung Regionaler Fachkräftebündnisse“ gefördert worden.

Den zweiten Förderschwerpunkt bildet das Programm „**Unterstützung Regionaler Fachkräftebündnisse**“. Hintergrund hiervon ist, dass das Land Niedersachsen seit 2015 zur Verankerung der „Fachkräfteinitiative Niedersachsen“ in den Regionen acht regionale Fachkräftebündnisse⁵⁷ unterstützt, die vom Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (MW) bis zum Jahr 2021 anerkannt wurden. In den Fachkräftebündnissen sind die regionalen Arbeitsmarktakteure organisiert, zu denen u.a. Kommunen, Kammern, Arbeitsagenturen, Jobcenter und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände zählen. Jedes Bündnis verfügt über ein eigenes Planungsbudget (sog. virtuelles Budget) zur Umsetzung von Fachkräfteprojekten. In diesem Planungsrahmen können Projekte nach dem ESF-Förderprogramm „Unterstützung regionaler Fachkräftebündnisse“ anteilig gefördert werden. Die Bündnisse spielen bei der Initiierung, Auswahl und Umsetzung von regionalen Fachkräfteprojekten eine wichtige Rolle. Förderanträge können laufend gestellt werden. Zu jedem Fachkräfteprojekt ist eine Stellungnahme des zuständigen Bündnisses erforderlich.

Das Programm „Unterstützung Regionaler Fachkräftebündnisse“ sieht insgesamt drei Förderansätze mit einem starken Regionalbezug vor. Die *Strukturprojekte* zur Verbesserung regionaler Strukturen der Fachkräftesicherung unterstützen die regionale Wirtschaft bei der Deckung des Fachkräftebedarfs. Dabei sollen erfolgreiche Projektschwerpunkte nach der Förderung durch eine Anschlussfinanzierung längerfristig bzw. dauerhaft in der Region etabliert werden, um Strukturen der Fachkräftesicherung aufzubauen, die nachhaltig wirken (MB 2019: 187ff.). Bei den beiden anderen Förderansätzen handelt

⁵⁶ Seit Frühjahr 2020 ist allerdings die gemäß RL mögliche Förderung von reinen Sprachkursen im Rahmen der WiN-Förderung (in beiden Zielregionen) ausgeschlossen.

⁵⁷ Hierzu zählen die Fachkräftebündnisse für: Elbe-Weser, Ems-Achse, JadeBay, Leine-Weser, Nordostniedersachsen, Nordwest, Südniedersachsen und Südostniedersachsen.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

es sich hingegen um *Qualifizierungsmaßnahmen* mit einem expliziten Fokus auf Fachkräftesicherung – zum einen für *Arbeitslose* und zum anderen für *Beschäftigte sowie Betriebsinhaberinnen und Betriebsinhaber kleiner Unternehmen*. Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslagen mit Blick auf die Wirtschaft, den Arbeitsmarkt sowie die demographische Entwicklung ist der Fachkräftequalifizierungsbedarf dabei immer regional zu betrachten. So werden im Bereich der Qualifizierung von Beschäftigten regionale Weiterbildungsmaßnahmen von Bildungsträgern gefördert, die zunächst von der NBank anerkannt werden und auf besondere Fachkräftebedarfe der regionalen Unternehmen ausgerichtet sein müssen. Hierbei handelt es sich somit um einen Ansatz, der im Vergleich zum WiN-Programm, das marktgängige Weiterbildungsmaßnahmen fördert, aufwändiger und stärker zu steuern ist.

Die Strukturprojekte können unterschiedliche Schwerpunktthemen bedienen (MW 2015). Hierbei können (a) allgemeine Sensibilisierungs- und Informationsmaßnahmen von Unternehmen in den Bereichen Arbeitgeberattraktivität/Gute Arbeit, Fachkräftesicherung und -gewinnung und Weiterbildung, (b) die Stärkung der Willkommenskultur, (c) die Gewinnung, Beratung und Unterstützung von Fachkräften, (d) die Verbesserung des Matchings zwischen Fachkräfteangebot und -nachfrage, (e) regionales Marketing sowie Berufemarketing für Branchen mit hohem Fachkräftebedarf und (f) Netzwerkarbeit und Projektentwicklung zur Unterstützung der Regionalen Fachkräftebündnisse gefördert werden. Gefördert werden kann außerdem die Erprobung innovativer Ansätze. Zuwendungsempfänger sind v.a. Kammern, Sozialpartner, Kommunen und weitere Organisationen mit Arbeitsmarkt- und Fachkräftebezug und die Regionalen Fachkräftebündnisse selbst.⁵⁸ Die maximale Projektlaufzeit beträgt 24 Monate, die Gesamtausgaben pro Projekt dürfen 400.000 Euro nicht überschreiten.

Den Programmverantwortlichen zufolge liegt der Schwerpunkt der Förderung auf den Strukturmaßnahmen. Auch im Austausch mit den Regionalen Fachkräftebündnissen habe sich aus Sicht der in Interviews einbezogenen Programmverantwortlichen gezeigt, dass dieser Fördergegenstand einen großen Mehrwert biete, v.a. im Hinblick auf die Nachhaltigkeit bzw. Dauerhaftigkeit der aufgebauten Strukturen⁵⁹ der geförderten Strukturprojekte. Zudem gebe es keine vergleichbare Förderrichtlinie in Niedersachsen. Bei den Qualifizierungsmaßnahmen gebe es – trotz aller Abgrenzungsbemühungen – hingegen ähnliche landesspezifische Förderungen (wie eben WiN und das ESF-Programm „Qualifizierung und Arbeit“ (QuA) in der Prioritätsachse 8) sowie die Regelinstrumente der Bundesagentur für Arbeit und Jobcenter. Diese Fokussierung auf die Strukturmaßnahmen zeigt sich auch eindeutig am Umsetzungsstand der Förderung (vgl. Kapitel 6).

Output: Auf der Output-Ebene werden die unmittelbar identifizierbaren Resultate der Förderung betrachtet. Sie werden primär anhand der von der Förderung anvisierten und erreichten Zielgruppen

⁵⁸ Die (mögliche) Kofinanzierung kann über Direktbeiträge von Unternehmen, sonstige private Mittel (z.B. Eigenmittel privater Träger) oder sonstige öffentliche Mittel (z.B. Eigenmittel von Kammern, Kirchen oder öffentlichen Trägern) erfolgen.

⁵⁹ Vgl. hierzu auch die Ausführungen im Kontext der „Outcomes/Ergebnisse“.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

abgebildet. Die Förderung der individuellen beruflichen Weiterbildungen im Rahmen der WiN-Förderung richtet sich schwerpunktmäßig an kleine und mittlere Unternehmen. Gefördert werden sollen sowohl Beschäftigte aus Unternehmen wie auch Betriebsinhaberinnen und -inhaber von Unternehmen in Niedersachsen mit weniger als 50 Beschäftigten. Zielgruppen, die mit den Qualifizierungsmaßnahmen des Programms „Unterstützung Regionaler Fachkräftebündnisse“ erreicht werden sollen, sind Arbeitslose sowie Beschäftigte und Betriebsinhaberinnen und -inhaber kleiner regionaler Betriebe. Bei den Projekten zur Verbesserung der regionalen Strukturen der Fachkräfteprojekte handelt es sich um Strukturprojekte, die sich nur indirekt an bestimmte Zielgruppen von Teilnehmenden oder Unternehmen richten. In erster Linie sollen langfristig angelegte Angebote zur Fachkräftesicherung entwickelt und erprobt werden.

Outcomes/Ergebnisse: Auf Ebene der Outcomes werden die unmittelbar mit der Förderung in Zusammenhang stehenden Ziele betrachtet. Gemeint ist hiermit der unmittelbare Nutzen der Zielgruppen. Durch Förderungen von Qualifizierungsmaßnahmen für Beschäftigte und Betriebsinhaberinnen und -inhaber im Rahmen der WiN-RL und der RL „Unterstützung Regionaler Fachkräftebündnisse“ soll unmittelbar eine Erhöhung der Beteiligung an hochwertigen und abschlussorientierten Qualifizierungsmaßnahmen erfolgen, die besonders geeignet sind, die betriebliche Fachkräftesicherung zu unterstützen. Durch entsprechende Zielausrichtungen der Förderungen (KMU, ältere Beschäftigte, Arbeitslose) beider Programme des SZ 18 soll außerdem eine stärkere Weiterbildungsbeteiligung von unterdurchschnittlich partizipierenden Personen und Unternehmen erreicht werden. Die Projekte zur Verbesserung regionaler Strukturen der Fachkräftesicherung unterstützen insbesondere die regionale Wirtschaft bei der Deckung des Fachkräftebedarfs. Außerdem soll die Qualifizierung von Arbeitslosen sowie von Beschäftigten und Betriebsinhaberinnen und -betriebsinhabern im Rahmen des Programms „Unterstützung Regionaler Fachkräftebündnisse“ die Kluft zwischen Qualifikationsanforderungen der Unternehmen und den Qualifikationsvoraussetzungen erwerbsfähiger Personen verringern, grundsätzlich im Hinblick auf die regionale Fachkräftesicherung.

Über die Indikatorik des Multifondsprogramms werden die Ergebnisse der Förderung über drei Indikatoren gemessen. Ergebnisse zur Weiterbildungsförderung Beschäftigter sowie Betriebsinhaberinnen und Betriebsinhaber kleiner Unternehmen, die im Rahmen beider Förderprogramme umgesetzt wird, werden über die Anzahl der Teilnehmenden, die nach ihrer Teilnahme eine Qualifizierung erlangen, gemessen. Ergebnisse zu den Qualifizierungsmaßnahmen Arbeitsloser im Rahmen des Programms „Unterstützung Regionaler Fachkräftebündnisse“ werden über die Anzahl Teilnehmender, die nach ihrer (Qualifizierungs-)Teilnahme einen Arbeitsplatz haben (einschließlich Selbständigkeit) gemessen. Darüber hinaus wurde die Anzahl erfolgreich durchgeführter Projekte zur Verbesserung regionaler Strukturen der Fachkräftesicherung mit mindestens einem Förderschwerpunkt, der nach Förderung durch eine Anschlussfinanzierung um weitere zwei Jahre in der Region fortgeführt wird, als

weiterer Ergebnisindikator definiert. Dieser Indikator zielt auf die Vorgabe der dauerhaften Projektförderung der Strukturprojekte ab.

Impact/Wirkungen: Auf der Impact-Ebene wird der längerfristige Beitrag von Förderungen zu strukturellen Zielen abgebildet. Langfristig betrachtet sollen die Förderungen des Programms „Weiterbildung in Niedersachsen“ zu einer Aufrechterhaltung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit niedersächsischer Unternehmen und der Beschäftigungsfähigkeit von Beschäftigten führen. Dies soll gleichzeitig zu einer Abmilderung der Folgen des Fachkräftemangels und des demografischen Wandels im Land führen. Hierauf zielt insbesondere das Programm „Unterstützung Regionaler Fachkräftebündnisse“ ab.

Querschnittsziele: Die drei EU-Querschnittsziele bzw. bereichsübergreifenden Grundsätze der Struktur fondsförderung sind auch im Rahmen der beiden Förderprogramme des SZ 18 ebenso von Relevanz, wie das landesspezifische Querschnittsziel „Gute Arbeit“. Die Querschnittsziele können dabei auf allen vorgenannten Ebenen der Programmlogik eine Rolle spielen.⁶⁰ Richtlinienseitig werden die Zuwendungsempfänger der Förderprogramme allgemein darauf hingewiesen, auf die Einhaltung aller genannten Querschnittsthemen zu achten. Im Rahmen des Antragsverfahrens geht die Berücksichtigung aller genannten Querschnittsziele konkret mit in die Bewertung der Projektanträge zu überbetrieblichen Weiterbildungskonzepten im Rahmen des Programms „Weiterbildung in Niedersachsen“ sowie zu Strukturprojekten und Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose im Rahmen des Programms „Unterstützung Regionaler Fachkräftebündnisse“ ein (Scoring). Eine Verankerung der Querschnittsziele in die Förderung bzw. in der Projektumsetzung erfolgt somit v.a. auf einer strukturellen Ebene. Darüber hinaus sind umsetzungsseitige Beiträge erwartbar. Laut OP sollen durch die ausdrückliche Adressierung benachteiligter Zielgruppen durch WiN (ältere Beschäftigte) und die Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose konkrete Beiträge zum Querschnittsziel „Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung“ sichergestellt werden. Da zusätzlich alle Maßnahmen im Sinne des Gender Mainstreaming dahingehend ausgerichtet werden, dass das Ziel der „Gleichstellung von Männern und Frauen“ in allen Handlungsfeldern und bei allen Planungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsschritten Berücksichtigung finden, kann auch hierdurch ein Beitrag zur Umsetzung der Querschnittsziele im SZ 18 erwartet werden. Darüber hinaus leistet das Förderprogramm „Unterstützung Regionaler Fachkräftebündnisse“ lt. OP einen Beitrag zum Querschnittsziel der nachhaltigen Entwicklung, da ein „Fokus auf zukunftsrelevanten Branchen, darunter Klimaschutzrelevanten Branchen [liegt], um eine nachhaltige wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Wirkung zu erzielen“ (MB 2019: 190). Demnach sollen Strukturen der Fachkräftesicherung aufgebaut werden, die nachhaltig wirken. Im WiN-Programm liegt

⁶⁰ Dabei wird zur Bewertung der Querschnittsziele in der Förderung davon ausgegangen, dass sie nur dann erreicht werden können, wenn sie auf drei verschiedenen, unabhängigen Ebenen verankert worden sind, und zwar der strukturellen, personellen und operativen Ebene (vgl. Frey/Kuhl 2003). So ist bspw. eine umfassende strukturelle und personelle Verankerung von Gleichstellung Voraussetzung für die Erzielung eines konkreten Gleichstellungserfolgs in der operativen Praxis.

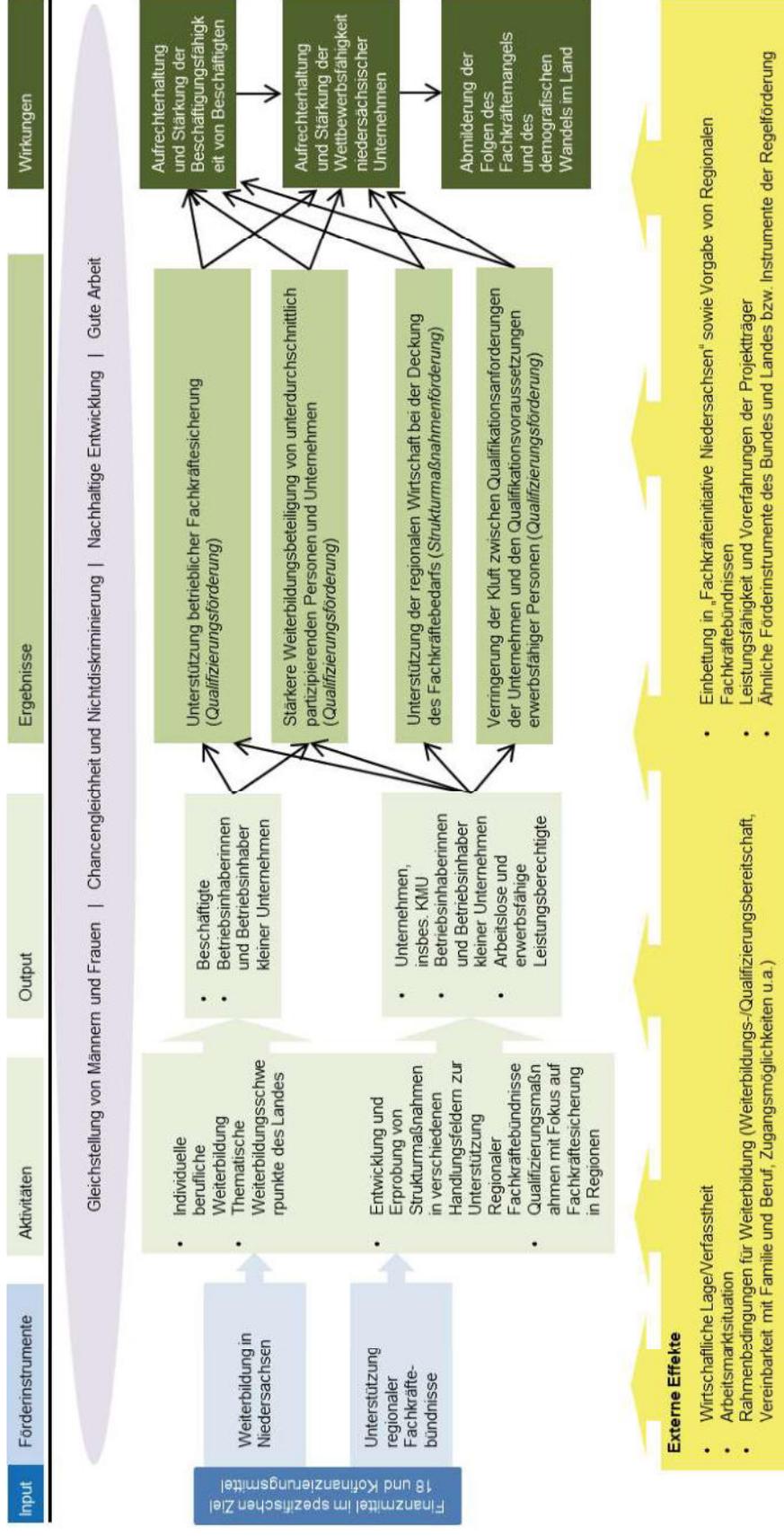
Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

in diesem Zusammenhang ein expliziter Fokus auf Zuwendungen „für hochwertige am Markt existierende Weiterbildungsmaßnahmen“ (MB 2017: 192). Dies verdeutlicht, dass vor allem die Qualität der Maßnahmen ausschlaggebend ist. Gleichzeitig wird dadurch dem Leitbild der „Guten Arbeit“, das die Zurückdrängung von prekären Arbeitsverhältnissen zum Ziel hat (NBank 2017a), Rechnung getragen.

Rahmenbedingungen: Externe Bedingungen können Wirkungen positiv oder negativ beeinflussen. Dies erschwert die Identifikation und kausalen Zuordnungen von Effekten der Förderungen im SZ 18 zu den intendierten Wirkungen in erheblichem Maße. Insbesondere strukturelle Rahmenbedingungen, wie die wirtschaftliche Verfasstheit und Arbeitsmarktsituation in einer Region dürften eine nicht zu vernachlässigende Rolle in Bezug auf die Wirkungen der Förderprogramme des SZ 18 haben. Hinzu kommen Rahmenbedingungen für die Weiterbildung und Qualifizierung. Hier muss davon ausgegangen werden, dass die bestehende Bereitschaft einzelner Personen zur Teilnahme an den Projekten auch maßgeblich den Erfolg dieser Projekte beeinflusst. Ein weiterer Faktor, der in diesem Zusammenhang die Aufnahme oder Ausweitung einer Qualifizierung begünstigen oder erschweren kann, stellt eine Nicht-Vereinbarkeit mit dem Privat- oder Berufsleben dar. Beschäftigte müssen für die Teilnahme von ihren Arbeitgebern freigestellt werden oder aber die Qualifizierung in der Zeit außerhalb ihrer eigentlichen Arbeit wahrnehmen, was eine Belastung für Freizeit und/oder das Familienleben mit sich bringen kann. Auch von der Leistungsfähigkeit und den Vorerfahrungen der Projektträger dürften Effekte ausgehen, die sich auf die Zielerreichung der Förderungen auswirken können. Denn die Anforderungen an das Projektpersonal sind, nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Berücksichtigung der Querschnittsziele, voraussetzungsvoll. Außerdem ist davon auszugehen, dass die landesweite „Fachkräfteinitiative Niedersachsen“ zu den erzielten Wirkungen der Förderungen beiträgt. Da die beiden Förderprogramme des SZ 18 hierin eingebettet sind, sollten die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Fachkräftesicherung positiv hierdurch beeinflusst werden. Analog ausgerichtete Programme des Bundes oder ggf. andere Landesprogramme sowie Programme der Regelförderung können demgegenüber die Zuordnung kausaler Effekte der Förderprogramme zu den intendierten Wirkungen erschweren. Beispielhaft genannt seien in diesem Zusammenhang das zum 01.01.2019 eingeführte Qualifizierungschancengesetz, das die Möglichkeiten zur Weiterbildungsförderung von Beschäftigten durch die BA erheblich vereinfacht oder die ebenfalls durch die BA unterstützte Förderung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ohne Berufsabschluss (Geringqualifizierte).

Abbildung 3 stellt die einzelnen Phasen und Zusammenhänge des (rekonstruierten) Wirkungsmodells zu den beiden Förderprogrammen WiN und „Unterstützung Regionaler Fachkräftebündnisse“ dar.

Abbildung 3: Wirkungsmodell für SZ 18



In Anlehnung an W.K. Kellogg Foundation (2004), Logic Model Development Guide.

Quelle: Operationelles Multifondsprogramm des Landes Niedersachsen für die Förderperiode 2014 bis 2020 (MB 2019), Förderrichtlinien (MW 2017a/b), NBank Produktblätter, Experten- und Expertinneninterviews.

6 Umsetzungsstand

Zur initialen Einordnung beider Förderlinien (SZ 17/18) wird anhand der Monitoringdaten der NBank ein Überblick über den finanziellen und materiellen Umsetzungsstand gegeben. Eine Prüfung der materiellen Umsetzungsfortschritte der Förderung erfolgt hierbei - der OP-Logik folgend - auch über die Beschreibung des Ist-Standes der im OP definierten Output- und Ergebnisindikatoren der einzelnen Förderprogramme.

Der finanzielle Umsetzungsstand ist in Tabelle 6 dargestellt. Für die Prioritätsachse 6 sind insgesamt 85,930 Mio. Euro ESF-Mittel vorgesehen, davon mehr als ein Drittel für die Übergangsregion. Gemäß Programmlogik (vgl. Kapitel 5) ist geplante finanzielle Ausstattung der Förderungen des SZ 18 den maßgeblichen Inputfaktor dar. Im Verlauf der Förderperiode erfolgte insgesamt eine Aufstockung der ursprünglich für die Förderprogramme der PA 6 vorgesehenen ESF-Mittel (71,650 Mio. Euro) aufgrund der erfolgten Zuteilung der leistungsgebundenen Reserve⁶¹ und von Mittelverschiebungen. Rund 65 Prozent dieser Finanzmittel (55,930 Mio. Euro) stehen dabei für die Förderungen im SZ 18 zur Verfügung, etwas mehr als die Hälfte hiervon für Förderungen im Rahmen der WiN-RL. Für die Förderungen im SZ 17 sind Finanzmittel in Höhe von 30,0 Mio. Euro vorgesehen, davon stehen 60 Prozent (18,0 Mio. Euro) für die Förderung der Koordinierungsstellen zur Verfügung. Von den für die Prioritätsachse geplanten ESF-Mitteln wurden seit Förderbeginn bis Ende September 2020 65,824 Mio. bewilligt. Dies entspricht einem Bewilligungsstand von 76,6 Prozent. Dabei variieren die finanziellen Umsetzungsstände teilweise deutlich sowohl zwischen den einzelnen Förderschwerpunkten als auch zwischen den Zielregionen. Der Bewilligungsstand im SZ 17 liegt v. a. bei der FIFA-Förderung mit 77,9 Prozent relativ hoch. Hier gibt es deutliche Diskrepanzen zwischen beiden Zielregionen. Während die finanzielle Umsetzung in der stärker entwickelten Region hier mit 94,3 Prozent sehr hoch ist, ist der Bewilligungsstand von 55,1 Prozent in der Übergangsregion als sehr niedrig zu bewerten. Der Bindungsstand bei der Förderung der Koordinierungsstellen ist vergleichsweise niedrig, was insbesondere auf die Förderung in der stärker entwickelten Region zurückzuführen ist. Im SZ 18 liegt der Bewilligungsstand in beiden Förderprogrammen auf einem hohen Niveau, v.a. im Programm „Unterstützung regionaler Fachkräftebündnisse“ (87,1 %), was dort v. a. auf die Förderung in der stärker entwickelten Region (90,4 %) zurückzuführen ist. Von den im Rahmen der FKB-Förderungen insgesamt bewilligten 21,079 Mio. Euro ESF-Mittel entfallen 17,613 Mio. Euro (83,6 %) auf die Strukturmaßnahmen, 3,305 Mio. Euro (15,7 %) auf die Arbeitslosenmaßnahmen und nur 0,160 Mio. Euro (0,8 %) auf die Maßnahmen zur

⁶¹ In jedem OP ist gemäß Artikel 20 der Allgemeinen Verordnung (VO (EU) Nr. 1303/2013) eine leistungsgebundene Reserve von 6 % der im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), des Europäischen Sozialfonds (ESF) und des Kohäsionsfonds zugewiesenen Mittel vorgesehen. Die Kommission nimmt in diesem Zusammenhang auf Grundlage von Informationen und Bewertungen aus dem im Jahr 2019 eine entsprechende Leistungsüberprüfung vor und entscheidet auf dieser Grundlage über die Freigabe der leistungsgebundenen Reserve.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

beruflichen Weiterbildung. Der Schwerpunkt der Förderung liegt somit auf den Maßnahmen zur Verbesserung regionaler Strukturen zur Fachkräftesicherung. Der Bindungsstand bei der WiN-Förderung ist hingegen zwischen den Zielregionen recht ausgeglichen (SER: 79,7 %, UER: 75,4 %). Im Jahr 2018 waren die Finanzmittel für die WiN-Förderung in der stärker entwickelten Region allerdings bereits verausgabt, so erfolgreich lief die Förderung dort an. Nach Einschätzung der Vertretung des programmverantwortlichen Ressorts lässt sich die seit Förderbeginn in beiden Zielregionen sehr hohe Nachfrage nach WiN-geförderten Weiterbildungen v.a. darauf zurückführen, dass die Antragstellung einerseits unkompliziert ist – da es keine eigentlichen Ausschlussgründe gebe – und die Weiterbildungen andererseits inhaltlich nicht auf „irgendwelche Fortbildungen begrenzt sind“. Die Verausgabung der Finanzmittel in SER hatte zur Folge, dass von Anfang März 2018 bis Ende April 2019 zwischenzeitlich keine individuellen Weiterbildungsmaßnahmen in SER mehr beantragt werden konnten. Dies ist erst seit einer finanziellen Ausweitung der Förderung im Jahr 2020 wieder möglich.

Tabelle 6: Finanzieller Umsetzungsstand der PA 6 nach Richtlinien zum 30.09.2020

	RL	Indikative ESF-Mittel (Hauptzuweisung und leistungsgebundene Reserve)			Bewilligte ESF-Mittel					
					absolut			Anteil		
		Gesamt	SER	UER	Gesamt	SER	UER	Gesamt	SER	UER
SZ 17	FIFA	12.000.000	7.000.000	5.000.000	9.352.447	6.598.260	2.754.187	77,9%	94,3%	55,1%
	Ko-Stellen	18.000.000	12.300.000	5.700.000	10.705.034	6.632.749	4.072.285	59,5%	53,9%	71,4%
SZ 18	WiN	31.730.000	17.650.000	14.080.000	24.687.520	14.064.702	10.622.818	77,8%	79,7%	75,4%
	FKB	24.200.000	17.700.000	6.500.000	21.079.064	16.004.873	5.074.191	87,1%	90,4%	78,1%
PA 6 (Gesamt)		85.930.000	54.650.000	31.280.000	65.824.065	43.300.584	22.523.481	76,6%	79,2%	72,0%

Quelle: Plandaten OP V6.0 (Stand: 09.12.2020); Monitoringdaten NBank (Datenstand 01.10.2020 zum Stichtag 30.09.2020); eigene Darstellung.

Insgesamt wurden in der Prioritätsachse 6 bis zu Ende September 2020 11.399 Projekte bewilligt (vgl. Tabelle 7). Hiervon wurden im SZ 17 61 FIFA-Projekte und 74 Koordinierungsstellen bewilligt. Bei den FIFA-Projekten wurden 31 Projekte im Schwerpunkt Arbeitslose/Nichterwerbstätige, zehn Projekte im Schwerpunkt Beschäftigte, 17 Projekte für Existenzgründerinnen und drei Modellprojekte bewilligt. Die FIFA-Förderung zog im Jahr 2020 im Vergleich zum deutlich rückläufigen Vorjahr nochmal an. Die zum Zeitpunkt der Berichtslegung erfolgte Projektförderung bei den Koordinierungsstellen ist gekennzeichnet durch drei Antragsverfahren, in denen jeweils Projekte mit zweijähriger Laufzeit und einheitlichem Projektbeginn bewilligt wurden. Die insgesamt 74 Projekte begannen zum 01.01.2015 (24 Koordinierungsstellen), zum 01.01.2017 (25 Koordinierungsstellen) sowie zum 01.01.2019 (25 Koordinierungsstellen).

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Mit rd. 97 Prozent aller bewilligten Vorhaben trägt das Förderprogramm WiN des SZ 18 ganz maßgeblich zur Gesamtprojektanzahl der Achse bei. Hierbei handelt es sich weit überwiegend um Bewilligungen zur individuellen Weiterbildungsförderung von Beschäftigten.⁶² Seit 2018 ist die Förderung hier kontinuierlich rückläufig, was u.a. auf die beschriebene zwischenzeitliche Verausgabung der Finanzmittel in der stärker entwickelten Region im Jahr 2018 zurückzuführen ist. In der Übergangsregion zog die Förderung bis 2018 deutlich an, ist dort aber auch seit 2019 rückläufig. Im Rahmen der RL "Unterstützung regionaler Fachkräftebündnisse" wurden bis Ende 2019 insgesamt 25 Arbeitslosenmaßnahmen, 86 Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung und 115 Strukturmaßnahmen bewilligt. Zehn der geförderten Strukturmaßnahmen zielen explizit auf die Projektentwicklung im Rahmen eines regionalen Fachkräftebündnisses. Sie sind zentrale Anlaufstelle für die Beratung von potenziellen Projektträgern.

Tabelle 7: Bewilligte Projekte der PA 6 nach Bewilligungsjahr zum 30.09.2020

	Förderprogramm		2015	2016	2017	2018	2019	2020	Gesamt
SZ 17	FIFA	Gesamt		22	11	14	2	12	61
		SER		14	7	10	1	8	40
		UER		8	4	4	1	4	21
	Koordinierungsstellen	Gesamt	24	13	12	2	23		74
		SER	16	9	8	2	15		50
		UER	8	4	4		8		24
	Gesamt		24	35	23	16	25	12	135
SZ 18	WiN	Gesamt	636	2.462	2.913	2.178	1.526	1.323	11.038
		SER	451	1.596	2.003	728	321	501	5.600
		UER	185	866	910	1.450	1.205	822	5.438
	FKB (ALO-Maßnahmen)	Gesamt	-	2	9	9	2	3	25
		SER	-	2	9	5	2	3	21
		UER	-	-		4			4
	FKB (Berufl. Weiterbildung)	Gesamt	-	-	3	32	32	19	86
		SER	-	-	3	32	32	19	86
		UER	-	-	-	-	-	-	-
	FKB (Strukturmaßnahmen)	Gesamt	1	15	17	29	18	35	115*
		SER	1	12	14	20	13	25	85
		UER		3	3	9	5	10	30
	Gesamt		637	2.479	2.942	2.248	1.578	1.380	11.264
PA 6 Gesamt			661	2.514	2.965	2.264	1.603	1.392	11.399

Quelle: NBank Monitoringdaten (Datenstand 01.10.2020 zum Stichtag 30.09.2020); eigene Darstellung.

⁶² Von den insgesamt 11.038 bewilligten WiN-Projekten wurden 187 Projekte (2019: 120, 2020: 67) im Themenschwerpunkt Digitalisierung bewilligt, eines davon in der Übergangsregion. Seit 2020 ist die Förderung im Themenschwerpunkt auch in der UER vorgesehen.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Die Bewilligungen bei den Arbeitslosenmaßnahmen sind seit 2019, bei den Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung seit 2020 rückläufig. Die Anzahl bewilligter Strukturmaßnahmen hat hingegen bis 2018 beständig zugenommen. Die Bewilligungen gingen hier in 2019 zwar einmalig zurück, verdoppelten sich aber fast im Jahr 2020.

In die Prioritätsachse 6 sind insgesamt 18.675 Teilnehmende bis Ende September 2020 eingetreten, davon 65 Prozent in Maßnahmen der stärker entwickelten Region (vgl. Tabelle 8).⁶³ Etwas mehr als die Hälfte aller Teilnehmenden (11.454) trat in Projekte des SZ 17 ein, davon rd. 58 Prozent in die Koordinierungsstellen. Insgesamt rd. 41 Prozent aller Teilnehmendeneintritte erfolgte in die WiN-Förderung.⁶⁴ Dies entspricht 93 Prozent aller Eintritte in die Förderungen des SZ 18. Nur vergleichsweise wenige Eintritte erfolgten in die geförderten Arbeitslosenmaßnahmen und insbesondere die Maßnahmen zur beruflichen Bildung der RL "Unterstützung Regionaler Fachkräftebündnisse".

Tabelle 8: Teilnehmendeneintritte in Förderprogramme der PA 6 nach Zielregion bis 30.09.2020

SZ	Förderprogramm	Gesamt	SER		UER	
			absolut	Anteil in %	absolut	Anteil in %
17	Förderung der Integration von Frauen (FIFA)	4.829	3.501	72,5%	1.328	27,5%
	Koordinierungsstellen Frauen und Wirtschaft	6.625	4.440	67,0%	2.185	33,0%
18	Fachkräftebündnis (Arbeitslosenmaßnahme)	534	456	85,4%	78	14,6%
	Fachkräftebündnis (Berufliche Weiterbildung)	88	88	100,0%		
	Weiterbildung in Niedersachsen (WiN)	8.354	4.799	57,4%	3.555	42,6%
PA 6 (gesamt)		20.430	13.284	65,0%	7.146	35,0%

Quelle: Monitoringdaten NBank (Datenstand 01.10.2020 zum Stichtag 30.09.2020); eigene Darstellung. Bei den Projekten zur Unterstützung Regionaler Fachkräftebündnisse handelt es sich um reine Strukturmaßnahmen ohne direkte Teilnehmendenerförderung.

Die Erfolge der einzelnen Fördermaßnahmen der Prioritätsachse 6 werden anhand verschiedener im OP definierter Output- und Ergebnisindikatoren gemessen, die in Tabelle 10 aufgeführt sind.⁶⁵ Für jeden Indikator sind Zielwerte definiert, die im Jahr 2023 – jeweils für eine Zielregion – erreicht werden

⁶³ Im Anhang findet sich zudem eine Tabelle, in der die Dynamik der Teilnehmendeneintritte (Eintritte nach Jahren) dargestellt ist (vgl. Tabelle 22).

⁶⁴ Die Diskrepanz zwischen den Teilnehmendeneintritten und der Anzahl bewilligter Vorhaben im Rahmen der WiN-Förderung lässt sich auf spezielle Vorgaben für die Eingabe von WiN-Teilnehmendendaten im Monitoringsystem der NBank zurückführen. Nach der Verwendungsnachweisprüfung einer Förderung sind alle Teilnehmendendaten im System eingepflegt und freigegeben.

⁶⁵ In der Tabelle nicht berücksichtigt sind allgemeine Outputindikatoren mit Teilnehmendenbezug, für die (auf Maßnahmenebene) ein Zielwert für das Jahr 2023 definiert wurde. Auf diese wurde bereits in diesem Kapitel im Kontext der Eintrittsdaten kurz eingegangen (ohne Erläuterung der einzelnen Zielwerte und Erreichungsgrade).

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

sollen. Darüber hinaus gibt es einzelne Outputindikatoren, die zu den Indikatoren des sog. Leistungsrahmens (für das Multifondsprogramm in Niedersachsen) gehören.⁶⁶ Hierin sind Etappenzielwerte festgelegt, die bis Ende des Jahres 2018 erreicht werden sollten und die im Jahr 2019 überprüft wurden. Im Falle einer Zielwert-Verfehlung kann dies evtl. zu finanziellen Einbußen innerhalb der Prioritätsachse führen. Allerdings können festgelegte Zielwerte im Laufe der Förderperiode im Rahmen von Änderungsanträgen korrigiert, überarbeitet und evtl. auch revidiert werden.

Stellt man die aktuell gültigen Zielwerte den erreichten Werten gegenüber, lässt sich feststellen, dass die Indikatoren des Leistungsrahmens ihre jeweiligen Etappenziele erreicht haben. Dies hatte zur Folge, dass die Förderprogramme der Prioritätsachse 6 mit finanziellen Mitteln aus der leistungsgebundenen Reserve aufgestockt wurden.⁶⁷ Insgesamt zeigt sich, dass die Zielerreichung der Outputindikatoren der einzelnen Fördermaßnahmen angesichts der noch ausstehenden Förderjahre zum Zeitpunkt der Berichtslegung auf einem vergleichsweise guten bis sehr guten Niveau liegt. Einzige Ausnahme stellt der Indikator OI 141 im Kontext der FIFA-Maßnahmen für Existenzgründerinnen dar, allerdings nur in der Übergangsregion. Dies lässt sich v.a. darauf zurückführen, dass in dieser Zielregion nur fast halb so viele Projekte umgesetzt wurden, wie in der SER. Darüber hinaus werden einzelne Zielwerte zudem bereits erreicht bzw. übererfüllt, was den Erfolg der bisherigen Umsetzung in den jeweiligen Förderprogrammen unterstreicht oder möglicherweise auf eine recht konservative Zielquantifizierung hindeutet. Erreicht bzw. übererfüllt wurden ein FIFA-Indikator (OI 143 in der SER), ein Koordinierungsstellen-Indikator (OI144 in der UER) und ein FKB-Strukturmaßnahmen-Indikator (OI 108 in der UER).

Bei den Ergebnisindikatoren zeigt sich ein eher heterogenes Bild. Einerseits gibt es Ergebnisindikatoren mit vergleichsweise hohen oder bereits erfüllten Zielerreichungsgraden für eine oder beide Zielregionen.⁶⁸ Dass insbesondere im SZ 18 schon zum aktuellen Zeitpunkt der Zielwert für den Indikator "Teilnehmende, die nach ihrer Teilnahme eine Qualifizierung erreichen" (CR 03) in geplantem Umfang erreicht werden konnte, lässt sich auf die erfolgreiche Umsetzung der WiN-Förderung zurückführen, die dieses Ergebnis maßgeblich trägt. Andererseits gibt es Ergebnisindikatoren mit vergleichsweise niedrigen Zielerreichungsgraden.⁶⁹

⁶⁶ Dies sind im Kontext der Prioritätsachse 6 die Outputindikatoren OI143, OI144, CO05, O109.

⁶⁷ Jeder Mitgliedstaat verfügt über eine leistungsgebundene Reserve, die aus 6 % der u.a. im Rahmen des ESF zugewiesenen Mitteln besteht. Die EU-Kommission nimmt eine Leistungsüberprüfung hinsichtlich des Erreichens der Etappenziele vor und kann die Freigabe der leistungsgebundenen Reserve beschließen.

⁶⁸ Hierzu zählen u.a. die programmspezifischen Indikatoren EI17a (beide Zielregionen), EI17b (beide Zielregionen), EI 18c (nur in SER) sowie die gemeinsamen Indikatoren CR03 (beide Zielregionen) und CR04 (nur in SER).

⁶⁹ Hierzu zählen v.a. der Koordinierungsstellen-Indikator EI17c (beide Zielregionen).

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Tabelle 9: Zentrale Output- und Ergebnisindikatoren der PA 6 zum 30.09.2020

SZ	Fördermaßnahme	Indikator	Zielwert 2023		Istwert 09/2020		Zielwert-Erreichung		
			SER	UER	SER	UER	SER	UER	
17	FIFA / Koordinierungsstellen	Output: Projekte, die die dauerhafte Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben erhöhen und ihr berufliches Fortkommen verbessern (CO 21)	118	58	84	43	71,2%	74,1%	
	FIFA	Output: FIFA-Teilnehmende mit dem Ziel Existenzgründungen (OI141)	3.300	1.400	2.898	880	87,8%	62,9%	
		Output: Arbeitslose oder nicht-erwerbstätige FIFA-Teilnehmende mit dem Ziel Qualifizierung inkl. Selbstständigkeit (OI 143)	2.300	940	2.415	789	105,0%	83,9%	
		Ergebnis: Teilnehmende, die nach ihrer Teilnahme an einer FIFA-Maßnahme einen Arbeitsplatz haben, einschl. Selbständige (EI 17a)	50%	50%	46%	59%	92,6%	118,8%	
	Koordinierungsstellen	Output: Durchgeführte Beratungen zur Berufswegeplanung für Frauen (OI 144)	5.000	2.100	4.440	2.185	88,8%	104,0%	
		Ergebnis: Teilnehmende, die nach ihrer Teilnahme an einer Beratung durch eine Ko-Stelle eine Qualifizierung erlangen (EI 17b)	50%	50%	42%	64%	84,8%	127,1%	
		Ergebnis: Teilnehmende, die nach ihrer Beratung durch die Ko-Stellen einen Arbeitsplatz haben, einschl. Selbständige (EI 17c)	30%	30%	9%	7%	29,0%	23,8%	
	18	WiN / FKB Beruf. Weiterbildung	Output: Teilnehmende Erwerbstätige (CO 05)	5.686	4.470	4.887	3.555	85,9%	79,5%
			Ergebnis: Teilnehmende, die nach ihrer Teilnahme eine Qualifizierung erlangen (CR03)	85%	85%	97%	96%	113,8%	113,2%
FKB Strukturmaßnahmen*		Output: Geförderte Projekte zur Verbesserung regionaler Strukturen der Fachkräftesicherung (OI 108)	77	25	72	27	93,5%	108,0%	
		Ergebnis: Erfolgreich durchgeführte Projekte zur Verbesserung regionaler Strukturen der Fachkräftesicherung mit mind. einem Schwerpunkt, der nach Förderung durch eine An-	65%	65%	77%	40%	118,3%	61,5%	

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

SZ	Fördermaßnahme	Indikator	Zielwert 2023		Istwert 09/2020		Zielwert-Erreichung	
			SER	UER	SER	UER	SER	UER
		schlussfinanzierung um weitere zwei Jahre in der Region fortgeführt wird (EI 18c)						
	FKB Arbeitslosenmaßnahmen	Output: Arbeitslose und nicht-erwerbstätige Teilnehmende (OI 109)	540	100	455	78	84,3%	78,0%
		Ergebnis: Teilnehmende, die nach ihrer Teilnahme einen Arbeitsplatz haben, einschl. Selbständige (CR 04)	40%	40%	45%	20%	113,4%	50,0%

Quelle: Monitoringdaten NBank (Datenstand 01.10.2020 zum Stichtag 30.09.2020); eigene Auswertung. Zur Ergebnisberechnung bei den Indikatoren mit Teilnehmerbezug werden die Istwerte der jeweils relevanten Outputindikatoren zum Austritt und Ergebnisindikatoren (inkl. der zugrundeliegenden Basisindikatoren) zum Austritt verwendet.

* Die Berechnung der Istwerte des Ergebnisindikators für die FKB-Strukturmaßnahmenförderung erfolgt auf Basis des Outputindikators OI 108. Hierbei werden nur offiziell abgeschlossene Projekte - mit Antragsstatus „Verwendungsnachweisprüfung beendet“ - berücksichtigt. In der Tabelle werden zum OI 108 hingegen alle geförderten Projekte ausgewiesen.

7 Ergebnisse der Evaluation zum Spezifischen Ziel 17

Nachfolgend werden die zentralen Ergebnisse der Evaluation zur Bewertung der Förderung des SZ 17 dargestellt. Ziel der theoriebasierten Wirkungsanalyse war es, anhand der vorliegenden empirischen Evidenz zur Umsetzung und zu erzielten Ergebnissen der Förderung herauszuarbeiten, inwieweit es plausibel erscheint, dass beobachtbare Veränderungen auf die Umsetzung des Programms zurückgehen. Dazu wurden alle verfügbaren Befunde und Erkenntnisse aus Dokumenten- und Literaturanalysen, aus dem Monitoring und den Ergebnissen der eigenen Erhebungsschritte zusammengeführt. Grundlage für die Bewertung bilden die in der Programmlogik (s. Kapitel 5.1) dargestellten Zielsetzungen und unterstellten Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge. Zunächst wird im Folgenden der Output der Förderung beschrieben (Kapitel 7.1). Dies ermöglicht eine Einschätzung dessen, ob die Förderung im geplanten Umfang umgesetzt werden konnte und ob die anvisierten Zielgruppen erreicht wurden. Im folgenden Teilkapitel wird darauf eingegangen, wie die Querschnittsziele bei den Trägern verankert sind (Kapitel 7.2). Im Anschluss (Kapitel 7.3) erfolgt eine Darstellung von externen Faktoren bzw. Rahmenbedingungen, für die sich anhand des empirischen Materials plausibilisieren lässt, dass sie sich auf die Zielerreichung auswirkten. Anhand des Datenmaterials werden dann (Kapitel 7.4) beobachtete Veränderungen differenziert nach den Zieldimensionen der Programmlogik dargestellt. Hierbei wird jeweils diskutiert, inwiefern sich – unter Berücksichtigung von externen Einflussfaktoren – kausale Beiträge der Programmumsetzung zu den anvisierten Zielen plausibilisieren lassen, und welche Aktivitäten sich als nach Ansicht der Projektumsetzenden und Projektpartnerinnen und -partner als zentral für die Erzielung von Wirkungen herausgestellt haben (vgl. Kapitel 7.4.1 bis 7.4.6). Abschließend wird ein zusammenfassendes Fazit gezogen und es werden Handlungsempfehlungen herausgearbeitet (Kapitel 7.5).

7.1 Output der Förderung

Seit Beginn der Förderperiode bis zum Stichtag 30.09.2020 (Datenstand 01.10.2020) wurden 135 Projekte⁷⁰ in SZ 17 gefördert, davon 61 über die FIFA-RL und 74 über die RL Koordinierungsstellen von Frauen und Wirtschaft. *Koordinierungsstellen* wurden bis zum Stichtag drei Mal bewilligt – in der ersten Runde 24 Projekte, in der zweiten und dritten Runde je 25 Projekte. Die 25 Projekte der dritten Bewilligungsrunde befanden sich bis zum 31.12.2020 in der Umsetzungsphase. Dabei zeigt sich eine hohe Kontinuität der Träger: Es gab nur an zwei Standorten Trägerwechsel, d. h. 23 Koordinierungsstellen wurden durchgängig beim gleichen Träger umgesetzt. Für *FIFA-Projekte* gab es sechs Förderaufrufe mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen, wie bspw. Alleinerziehende, Migrantinnen, Existenzgründerinnen oder Frauen im Handwerk. Im Monitoring-System sind die Projekte entsprechend der in der

⁷⁰ Zwei Drittel der Projekte (90 Projekte) wurden in den SER umgesetzt, ein Drittel (45 Projekte) in der ÜER; siehe Kapitel 6.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

RL benannten Schwerpunkte der Förderung (2.1.1 bis 2.1.4 der RL) den vier Maßnahmearten „Arbeitslose“⁷¹, „Beschäftigte“⁷², „Existenzgründerinnen“⁷³ sowie „Modellprojekte“⁷⁴ zugeordnet. Von den 61 FIFA-Projekten wurden demnach etwas mehr als die Hälfte in der Maßnahmeart „Arbeitslose“ umgesetzt (31 Projekte). 17 Projekte richteten sich an Existenzgründerinnen und zehn Projekte an Beschäftigte. Drei Projekte waren Modellprojekte (ohne Teilnahmen) (vgl. Tabelle 10). Die ersten Projekte begannen im Jahr 2016. Zum Stichtag 30.09.2020 war mit 47 der FIFA-Projekten der Großteil bereits beendet, 14 weitere Projekte befanden sich noch in der Umsetzung.

Tabelle 10: Übersicht über im Monitoring erfasste Projekte und Teilnehmerinnen

	Anzahl Projekte	Anzahl erfasste Teilnehmerinnen ⁷⁵
SZ 17 insgesamt	135	11.454
Koordinierungsstellen	74	6.625
FIFA-Projekte	61	4.829
...Maßnahmeart „Arbeitslose“	31	687
...Maßnahmeart „Beschäftigte“	10	364
...Maßnahmeart „Existenzgründerinnen“	17	3.778
... Maßnahmeart „Modellprojekte“	3	--

ESF-Monitoring, Datenstand 01.10.2020 zum Stichtag 30.09.2020; eigene Darstellung.

Im Monitoringsystem sind zum Stichtag 30.09.2020 Daten zu 11.454 Teilnehmenden erfasst. Für 18 der Projekte sind keine Teilnehmendeneintritte im Monitoring erfasst; in drei Fällen handelt es sich dabei um Modellprojekte, bei denen es keine Teilnehmenden gab.⁷⁶ Unter den erfassten 11.454 Teilnehmenden sind neben der Hauptzielgruppe der Frauen auch 5 Männer (3 in Koordinierungsstellen, 2 in FIFA-Projekten). Dabei entfiel mehr als die Hälfte der Teilnehmerinneneintritte auf Koordinierungsstellen (57,8 %, 6.625 Personen). 42,2 % der erfassten Personen nahmen an einem FIFA-Projekt teil (4.829 Personen). Während nur etwa ein Viertel (17) der geförderten FIFA-Projekte in der Maßnahmeart „Existenzgründerinnen“ umgesetzt wurde, entfielen auf diesen Projektschwerpunkt der FIFA-RL mit Abstand die meisten Teilnehmerinneneintritte (3.778 Personen, siehe Tabelle 10). In den 31 Projekten der Maßnahmeart „Arbeitslose“ wurden demgegenüber mit 687 Teilnehmerinnen deutlich weniger Teilnehmerinnen – sowohl insgesamt als auch je Projekt – erfasst. An den zehn Projekten der Maßnahmeart „Beschäftigte“ nahmen 364 Teilnehmerinnen teil. Die größere Anzahl an Eintritten in den Existenzgründungsprojekten lässt sich dadurch erklären, dass in diesen Projekten – wie in den Koordinierungsstellen – i. d. R. laufende Ein- und Austritte vorgesehen waren, während in den anderen

⁷¹ 2.1.1. der Richtlinie: „Qualifizierung für nichterwerbstätige Frauen“

⁷² 2.1.3 der Richtlinie: „Qualifizierung zum beruflichen Aufstieg beschäftigter Frauen einschließlich Mentoring“

⁷³ 2.1.2 der Richtlinie: „Unterstützung der Existenzgründung von Frauen“

⁷⁴ 2.1.4 der Richtlinie: „frauenspezifische arbeitsmarktpolitische Modellprojekte“

⁷⁵ Fünf Teilnahmen entfielen auf Männer; diese sind in der Übersicht enthalten.

⁷⁶ Bei den weiteren Projekten handelt es sich einerseits um Projekte der Koordinierungsstellen der ersten Förderauswahl. Nach Auskunft der NBank wurde für die Teilnehmerinnen nur der Kurzberatungsindikator gepflegt. Andererseits handelt es sich um Projekte, bei denen die Frist für das Einpflegen der Teilnehmendendaten noch nicht verstrichen war.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

beiden Projektschwerpunkten i. d. R. eine begrenzte Anzahl Teilnehmerinnen im „Klassenverband“ über einen längeren Zeitraum begleitet wurden.

Die Teilnehmerinnenstruktur unterscheidet sich entsprechend der unterschiedlichen Ausrichtung der Förderprogramme und Maßnahmearten auf verschiedene Zielgruppen. Dies wird besonders deutlich bei einem Vergleich der Teilnehmerinnen der FIFA-Projekte der Maßnahmeart „Arbeitslose“ und der Maßnahmeart „Beschäftigte“. So waren – erwartungsgemäß – alle Teilnehmerinnen der Beschäftigtenprojekte, die das Ziel verfolgen, beschäftigte Frauen bei der Karriereentwicklung zu unterstützen, bei Eintritt erwerbstätig und verfügten in der überwiegenden Mehrheit über eine abgeschlossene Berufsausbildung, die (Fach-)Hochschulreife oder einen Hochschulabschluss (94,2% mit ISCED-Bildungsniveau 3 bis 8). Die Projekte der Maßnahmeart „Arbeitslose“ hingegen richteten sich mit überwiegend niedrighschwelligem Projektkonzeptionen an eine arbeitsmarktferne Klientel. Problemlagen, die in den Fallstudieninterviews benannt wurden, waren bspw. ungeklärte Kinderbetreuungssituationen, geringe oder fehlende Schulbildung, schlechte Deutschkenntnisse und Traumata in Folge von Fluchterfahrungen. Es handle sich nach den Ergebnissen der durchgeführten Interviews dabei im Wesentlichen um Frauen, deren Unterstützungsbedarfe bei der Arbeitsmarktintegration über das hinausgingen, was die Jobcenter mit dem Regelinstrumentarium auffangen könnten. Diese Einschätzungen lassen sich durch die Monitoringdaten stützen: Annähernd alle Teilnehmerinnen waren bei Projekteintritt arbeitslos (98,1%, darunter über die Hälfte langzeitarbeitslos). 43,2% der Teilnehmerinnen waren Geflüchtete⁷⁷ und 21,1% der Teilnehmerinnen hatten maximal vier Jahre eine Schule besucht. Weitere 50,1% hatten höchstens eine mittlere Reife erworben. Dies sind Faktoren, die auf sog. „multiple Vermittlungshemmnisse“ hindeuten.

Die Teilnehmerinnenstruktur der Koordinierungsstellen und der FIFA-Projekte der Maßnahmeart „Existenzgründerinnen“ war demgegenüber in sich deutlich heterogener, was den Erwerbsstatus bei Projekteintritt betrifft. In beiden Programmlinien waren Frauen aller Erwerbsstatus vertreten. Auffällig ist hierbei der für ESF-Programme vergleichsweise hohe Anteil erreichter nichterwerbstätiger Frauen (Koordinierungsstellen: 27,3%, FIFA „Existenzgründerinnen“: 17,6%, vgl. Tabelle 11).

⁷⁷ Die Angabe zum Status als geflüchtete Person ist aufgrund der Sensibilität dieses personenbezogenen Merkmals freiwillig. Die Berechnung des Anteils erfolgte auf Grundlage aller Antworten, d. h. es wird implizit die Annahme getroffen, dass der Anteil bei denjenigen, die keine Angabe machten, identisch verteilt ist (d. h. das Vorliegen des Merkmals hat keinen Einfluss auf die Entscheidung, die Antwort zu verweigern). Da es keine Möglichkeit gibt, diese Annahme zu überprüfen, werden die Anteile auf Grundlage aller Teilnehmenden berechnet und sind daher als Mindestanteile zu interpretieren. 8,8 % der Teilnehmerinnen des SZ 17 machten keine Angabe.

Tabelle 11: Teilnehmerinnen nach Erwerbstatus bei Eintritt

Förderprogramm/ Maßnahmeart	Erwerbstatus bei Eintritt		
	arbeitslos	nichterwerb- stätigt	erwerbstä- tig
Anzahl			
Koordinierungsstelle	1.620	1.809	3.196
FIFA "Arbeitslose"	674	11	2
FIFA "Beschäftigte"	0	0	364
FIFA "Existenzgründerinnen"	1.853	666	1.259
Insgesamt	4.147	2.850	4.457
Anteil			
Koordinierungsstelle	24,5%	27,3%	48,2%
FIFA "Arbeitslose"	98,1%	1,6%	0,3%
FIFA "Beschäftigte"			100,0%
FIFA "Existenzgründerinnen"	49,0%	17,6%	33,3%
Insgesamt	36,2%	21,7%	42,1%

ESF-Monitoring, Datenstand 01.10.2020 zum Stichtag 30.09.2020; eigene Darstellung.

Denn aufgrund der im ESF gängigen Kofinanzierungspraxis über passive Leistungen nach SGB II (sog. „virtuelle Kofinanzierung“) ist es für Projektträger in ESF-geförderten Programmen meist deutlich schwieriger, die Projektfinanzierung sicherzustellen, wenn Nichterwerbstätige – die solche oder andere anrechenbaren Leistungen i. d. R. nicht empfangen – in größerer Zahl teilnehmen.⁷⁸ Die Kofinanzierung der Koordinierungsstellen erfolgt nicht über passive Leistungen,⁷⁹ so dass die beschriebene Problematik sich hier nicht stellte. Die vergleichsweise gute Erreichung von Nichterwerbstätigen ist im Sinne des Ziels der Aktivierung von (zusätzlichen) Erwerbspotenzialen von Frauen bzw. der quantitativen Steigerung der Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen hervorzuheben, denn Nichterwerbstätige werden – da sie nicht bei der Arbeitsverwaltung arbeitslos gemeldet sind – i. d. R. nicht von den Agenturen für Arbeit oder Jobcentern erreicht und somit nicht von den Arbeitsverwaltungen hinsichtlich einer Erwerbsintegration unterstützt.

Darüber hinaus lässt sich festhalten, dass die Teilnehmerinnen insbesondere der FIFA-Existenzgründungs- und Beschäftigtenprojekte, aber auch der Koordinierungsstellen insgesamt über hohe Bil-

⁷⁸ Dass in den FIFA-Projekten zur „Qualifizierung für Nichterwerbstätige“ fast gar keine Nichterwerbstätigen erreicht wurden (1,6%) dürfte insbesondere in der beschriebenen Kofinanzierungspraxis begründet sein. In diese Richtung weist die Auswertung der standardisierten Trägerbefragung: Sechs von sieben befragten Trägern, die ein oder mehrere Projekte der Maßnahmeart „Arbeitslose“ umgesetzt haben, gaben an, keine Teilnehmerinnen ins Projekt aufnehmen zu können, da hier keine virtuelle Kofinanzierung vorhanden sei. Diese Kofinanzierungspraxis erschwere nicht nur Nichterwerbstätigen, sondern auch Frauen, die aufgrund des Partnereinkommens ihre Ansprüche auf Leistungen nach SGB II verlören, aber dennoch inhaltlich zur Zielgruppe zu rechnen seien, den Zugang zur Förderung, wie in einem im Rahmen der Fallstudien einbezogenen FIFA-Projekt „Arbeitslose“ erläutert wurde. In der Trägerbefragung gaben alle acht antwortenden Träger von FIFA Projekten des Schwerpunkts „Nichterwerbstätige“ an, die Kofinanzierung über die Anrechnung von ALG II sicherzustellen; drei Träger nannten zudem trügereigene Mittel, zwei nannten Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und einer nannte ALG I.

⁷⁹ In der Trägerbefragung gaben 16 der 18 antwortenden Koordinierungsstellen an, die Kofinanzierung über trügereigene Mittel sicherzustellen; vier gaben darüber hinaus an, dass die Kofinanzierung über kommunale Mittel sichergestellt werde.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

dungsabschlüsse bei Eintritt in ein ESF-Projekt verfügten. So hatten in den FIFA-Projekten dieser Maßnahmearten über 90 % der Teilnehmerinnen mindestens das ISCED-Level 3 (dies entspricht mindestens dem Abschluss einer betrieblichen oder schulischen Berufsausbildung oder Berufsfachschule), in den Koordinierungsstellen traf dies auf knapp 80 % der Teilnehmerinnen zu (vgl. Tabelle 12).

Tabelle 12: Bildungsniveau der Teilnehmerinnen

Förderprogramm/Maßnahmeart	Teilnehmerinnen	ISCED 0	ISCED 1 - 2	ISCED 3 - 4	ISCED 5 - 8
Anzahl					
Koordinierungsstelle	6.625	95	1.084	3.504	1.942
FIFA "Arbeitslose"	687	75	344	199	69
FIFA "Beschäftigte"	364		21	232	111
FIFA "Existenzgründerinnen"	3.778	5	309	1.621	1.843
Insgesamt	11.454	175	1.758	5.556	3.965
Anteil					
Koordinierungsstelle	100,0%	1,4%	16,4%	52,9%	29,3%
FIFA "Arbeitslose"	100,0%	10,9%	50,1%	29,0%	10,0%
FIFA "Beschäftigte"	100,0%	0,0%	5,8%	63,7%	30,5%
FIFA "Existenzgründerinnen"	100,0%	0,1%	8,2%	42,9%	48,8%
Insgesamt	100,0%	1,5%	15,3%	48,5%	34,6%

Erläuterung: ISCED 0: keine formale Schulbildung; ISCED 1: Grundbildung; ISCED 2: Sekundarbildung Unterstufe, ISCED 3: Sekundarbildung Oberstufe; ISCED 4: postsekundäre Bildung, ISCED 5 bis 8: tertiäre Bildung.

ESF-Monitoring, Datenstand 01.10.2020 zum Stichtag 30.09.2020; eigene Darstellung.

Wie in der Programmtheorie dargestellt wurde, sollte bei der Förderung in SZ 17 ein Fokus einerseits auf Alleinerziehende und Frauen mit längeren (familienbedingten) Erwerbsunterbrechungen und andererseits – nicht zuletzt im Zuge der Berücksichtigung des Querschnittsziels Chancengleichheit – auf Frauen mit Migrationshintergrund und Frauen im Alter von über 54 Jahren gelegt werden. Im Folgenden wird anhand der Monitoringdaten nachgezeichnet, inwiefern diese Zielgruppen erreicht werden konnten.

Die Erreichung der Zielgruppe der *Alleinerziehenden* lässt sich anhand der Monitoringdaten nicht bewerten, da keine Informationen zur Haushaltskonstellation oder zu Kindern vorliegen. Anhand der Projektinformationen aus dem Antragsdatensatz kann nachvollzogen werden, dass sich zehn der FIFA-Projekte der Maßnahmeart „Arbeitslose“ (ein Sechstel aller FIFA-Projekte) explizit an Alleinerziehende richteten. Allerdings kann aus den vorliegenden Daten nicht ermittelt werden in welchem Maße diese Zielgruppe tatsächlich auch erreicht wurde. Ebenso wenig geben die vorliegenden Daten Aufschluss darüber, inwiefern in den anderen Projekten Alleinerziehende erreicht wurden.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Als weitere im Fokus der Förderung stehende Gruppe wurden *Frauen mit längeren (familienbedingten) Erwerbsunterbrechungen* benannt (s. o.). Für die Koordinierungsstellen liegen aus dem Monitoringsystem Informationen darüber vor, wie viele Berufsrückkehrerinnen teilnahmen.⁸⁰ Diese Angabe lässt jedoch keine Aussagen darüber zu, wie lange die Erwerbsunterbrechung (bislang) bereits war, da dies nicht abgefragt wird.⁸¹ Der Status „Berufsrückkehrerin“ traf auf 41,7 % der Koordinierungsstellen-Teilnehmerinnen zu (2.764 Teilnehmerinnen).

Frauen mit Migrationshintergrund⁸² wurden lt. Monitoring anteilig besonders häufig in den FIFA-Projekten der Maßnahmeart „Arbeitslose“ erreicht (55,7% der Teilnehmerinnen dieses Projektschwerpunkts).⁸³ Um diesen Wert einschätzen zu können, wird als Referenzwert der Anteil der arbeitslosen Frauen mit Migrationshintergrund an allen arbeitslosen Frauen in Niedersachsen herangezogen. Dieser Anteil lag 2019 bei 43,5% (Statistisches Bundesamt 2020a, eigene Berechnung). Folglich kann angenommen werden, dass Frauen mit Migrationshintergrund in den FIFA-Projekten der Maßnahmeart „Arbeitslose“ überproportional erreicht wurden. Die Auswertung der Trägerbefragung deutet darauf hin, dass die Erreichung von Frauen mit Migrationshintergrund für die Projektträger dieses Schwerpunkts wichtig war: So gaben von den acht Trägern dieser Projekte, die an der Befragung teilgenommen haben, alle an, dass eine gezielte Ansprache bzw. gezielte Aktivitäten zur Gewinnung von *Frauen mit Migrationshintergrund* als Teilnehmerinnen umgesetzt wurden. Den geringsten Anteil an Frauen mit Migrationshintergrund hatten die FIFA-Projekte der Maßnahmeart „Beschäftigte“ mit 6,6% der Teilnehmerinnen. Als Referenzwert wird hier der Anteil Nicht-Deutscher sozialversicherungspflichtig beschäftigter Frauen in Niedersachsen, die einen anerkannten oder akademischen Berufsabschluss haben, herangezogen, der 2019 bei 4,0 % lag (Landesamt für Statistik Niedersachsen 2020d, eigene Berechnung). Somit kann hier – annäherungsweise – angenommen werden, dass Frauen mit Migrationshintergrund in etwa proportional erreicht wurden. In den Projekten für Existenzgründerinnen gaben 12,2% der Teilnehmerinnen einen Migrationshintergrund an. Als Referenzwert wird hier auf den Anteil selbständiger Frauen mit Migrationshintergrund an allen selbständigen Frauen, der deutschlandweit im Jahr 2015 bei 18 % lag (ifm Mannheim und ism Mainz 2017:58)⁸⁴ herangezogen. Demnach wären

⁸⁰ Für die FIFA-Projekte liegt eine entsprechende Variable im Datensatz nicht vor; der Indikator wurde nur für die Koordinierungsstellen erhoben.

⁸¹ Die Definition der NBank lautet: „Berufsrückkehrerin bedeutet, dass die Teilnehmende ihre Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit oder betriebliche Berufsausbildung wegen der Betreuung und Erziehung aufsichtsbedürftiger Kinder bis zur Vollendung des 15. Lebensjahres oder der Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger unterbrochen hat und in angemessener Zeit danach in die Erwerbstätigkeit zurückkehren will“. Dies entspricht der Definition von Berufsrückkehrenden nach §20 SGB III.

⁸² Die Angabe zum Migrationshintergrund ist aufgrund der Sensibilität dieses personenbezogenen Merkmals freiwillig. Die Berechnung des Anteils erfolgte auf Grundlage aller Antworten, d. h. es wird implizit die Annahme getroffen, dass der Anteil bei denjenigen, die keine Angabe machten, identisch verteilt ist (d. h. das Vorliegen des Merkmals hat keinen Einfluss auf die Entscheidung, die Antwort zu verweigern). Da es keine Möglichkeit gibt, diese Annahme zu überprüfen, werden die Anteile auf Grundlage aller Teilnehmenden berechnet und sind daher als Mindestanteile zu interpretieren. Insgesamt 14% der erfassten Teilnehmerinnen des SZ 17 machten keine Angabe.

⁸³ Einen Fluchthintergrund gaben 43,2% der Teilnehmerinnen an. Auch diese Angabe beruht auf Freiwilligkeit; der Anteil ist als Mindestanteil zu interpretieren.

⁸⁴ Entsprechende Daten für das Land Niedersachsen lagen der Evaluation nicht vor.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Frauen mit Migrationshintergrund in den Gründerinnenprojekten leicht unterdurchschnittlich vertreten. Der Anteil Teilnehmerinnen mit Migrationshintergrund bei den Koordinierungsstellen lag mit 22,5% annähernd so hoch wie der Anteil der Frauen mit Migrationshintergrund an allen Frauen in Niedersachsen (25,1 % im Jahr 2019; Statistisches Bundesamt 2020a, eigene Berechnung). Auch hier hatten die Träger – entsprechend dem Bild, das sich aus der standardisierten Trägerbefragung ergibt – mehrheitlich gezielte Aktivitäten unternommen, um Frauen mit Migrationshintergrund für die Angebote zu gewinnen (16 von den 18 Koordinierungsstellen, die an der Befragung teilgenommen haben, gaben dies an).

Die Angaben aus dem Monitoringsystem lassen auch Aussagen zur *Erreichung von älteren Frauen* im Alter von über 54 Jahren zu. Etwa jede zehnte Teilnehmerin (11,5%) der Projekte in den Programmen des SZ 17 war über 54 Jahre alt, wobei die Koordinierungsstellen und die FIFA-Existenzgründungsprojekte anteilig am meisten Ältere förderten (Koordinierungsstellen: 13,0%, FIFA-Existenzgründerinnen: 11,1%).⁸⁵ Um diesen Wert einschätzen zu können, wird als Referenz der Anteil von Frauen im Alter von 55 bis 65-jährigen Frauen an allen Frauen in Niedersachsen herangezogen, der 2018 bei 14,6 Prozent lag (LSN 2020b, eigene Berechnung). Dies bedeutet, dass Ältere in diesen Projekten nur etwas weniger häufig erreicht wurden, als es dem Anteil 55- bis 65-jähriger Frauen an der Gesamtbevölkerung entspricht. In den FIFA-Projekten der Maßnahmeart „Arbeitslose“ waren lediglich 2,0 % der Teilnehmerinnen über 54 Jahre alt. Damit waren in diesen Projekten ältere Frauen deutlich unterrepräsentiert, denn der Anteil über 54-jähriger Frauen an allen arbeitslosen Frauen in Niedersachsen lag 2018 bei 20,6 % (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2019, Anteilswert eigene Berechnung). Auch im Vergleich mit „Qualifizierung und Arbeit (QuA)“, einem Programm des niedersächsischen ESF in der PA 8, das sich ebenfalls an Arbeitslose mit dem Ziel der Qualifizierung richtet, ist der Anteil als niedrig einzustufen – in QuA lag er bei 6,6 % (Wellmer et al. 2021). Die Ergebnisse der standardisierten Trägerbefragung lassen sich – aufgrund der geringen Fallzahlen jedoch unter Vorbehalt – dahingehend interpretieren, dass der Fokus der Projektträger der FIFA-Projekte der Maßnahmeart „Arbeitslose“ eher nicht auf Älteren, sondern verstärkt auf anderen Teilzielgruppen – wie bspw. (jüngeren) Frauen mit Migrationshintergrund (s.o.) lag. Denn nur einer von acht Trägern dieses Projekttyps bejahte, dass eine gezielte Ansprache bzw. gezielte Aktivitäten zur Gewinnung von älteren Frauen durchgeführt wurden. Unter den 18 Koordinierungsstellen, die an der Befragung teilgenommen haben, gaben demgegenüber zehn an, solche Aktivitäten zur Ansprache älterer Frauen unternommen zu haben.

Vor dem Hintergrund des Querschnittsziels der Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung wurde ferner der Anteil Frauen mit Behinderungen an den Teilnehmerinnen anhand der Monitoringdaten

⁸⁵ In den FIFA-Projekten der Maßnahmeart „Arbeitslose“ waren lediglich 2,0% der Teilnehmerinnen über 54 Jahre alt, in den Beschäftigtenprojekten waren es 5,5%.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

ausgewertet. Demnach wurden anteilig am meisten Frauen mit Behinderung von den Koordinierungsstellen erreicht (3,9%, 256 Frauen); in den FIFA-Projekten hatten 1,3% der Teilnehmerinnen eine Behinderung (62 Frauen). Bauliche Barrierefreiheit konnten – anhand der Informationen aus der Trägerbefragung – fast alle Koordinierungsstellen (15 von 18) und FIFA-Träger (acht von 11), die sich an der Trägerbefragung beteiligt hatten, gewährleisten. Barrierefreies Informationsmaterial und eine barrierefreie Webseite wurden demnach von 12 der 18 antwortenden Koordinierungsstellen und fünf der elf antwortenden FIFA-Projekte angeboten.

Für die Koordinierungsstellen ist neben dem Angebot, das sich direkt an Frauen richtet, die Zusammenarbeit mit örtlichen Betrieben (vorrangig KMU) und die Betreuung eines regionalen Unternehmensnetzwerks (ÜBV) vorgesehen (vgl. Kapitel 5.1). Hier sollten vor allem KMU erreicht werden, um sie unter anderem bei einer gleichstellungsorientierten Personalentwicklung zu unterstützen. Informationen darüber, wie viele Unternehmen mit den ÜBV erreicht werden, liegen seitens des Sozialministeriums vor. Demnach sind landesweit insgesamt 1.500 Unternehmen beteiligt, die aus unterschiedlichen Branchen stammen (am stärksten vertreten sind Unternehmen aus der Industrie mit 15 % sowie aus sozialen/kirchlichen Einrichtungen (14 %) (MS o. J.). Dies ergibt rein rechnerisch eine durchschnittliche Anzahl von 60 Unternehmen für jeden der ÜBV der 25 Koordinierungsstellen. Entsprechend der Informationen aus den Fallstudien handelt es sich bei den Betrieben in den ÜBV wie konzeptionell vorgesehen primär um KMU. Daneben seien aber auch einige wenige größere Unternehmen in die Verbünde aufgenommen worden, da sich aus der Heterogenität der Unternehmen hinsichtlich ihrer Größe für den Erfahrungsaustausch der Mitglieder untereinander ein Mehrwert ergebe.

Zusammenfassend lässt sich bilanzieren, dass die Koordinierungsstellen und die FIFA Projekte der Maßnahmeart „Existenzgründerinnen“ absolut am meisten Frauen förderten (zusammengenommen 90,8% aller Teilnehmerinnen des SZ 17). Vorrangig wurden in diesen Programmlinien gut qualifizierte Frauen erreicht, wobei ein vergleichsweise hoher Anteil nichterwerbstätiger Frauen hervorzuheben ist. Daneben wurden in einer Maßnahmeart (FIFA „Arbeitslose“) aber auch niedrig qualifizierte Frauen mit „multiplen Vermittlungshemmnissen“ gezielt angesprochen und gefördert, dies in einer höheren Förderintensität und dadurch zahlenmäßig in deutlich geringerem Umfang. Die Koordinierungsstellen erreichten entsprechend der konzeptionellen Anlage viele Berufsrückkehrerinnen; neben Frauen konnten die Koordinierungsstellen zahlreiche Betriebe erreichen. Menschen mit Migrationshintergrund wurden in beiden Programmen gut erreicht, in den FIFA-Projekten der Maßnahmeart „Arbeitslose“ sogar überproportional. Ältere hingegen wurden insbesondere in den Koordinierungsstellen und den Existenzgründungsprojekten gut erreicht.

7.2 Verankerung der Querschnittsziele bei den Projektträgern

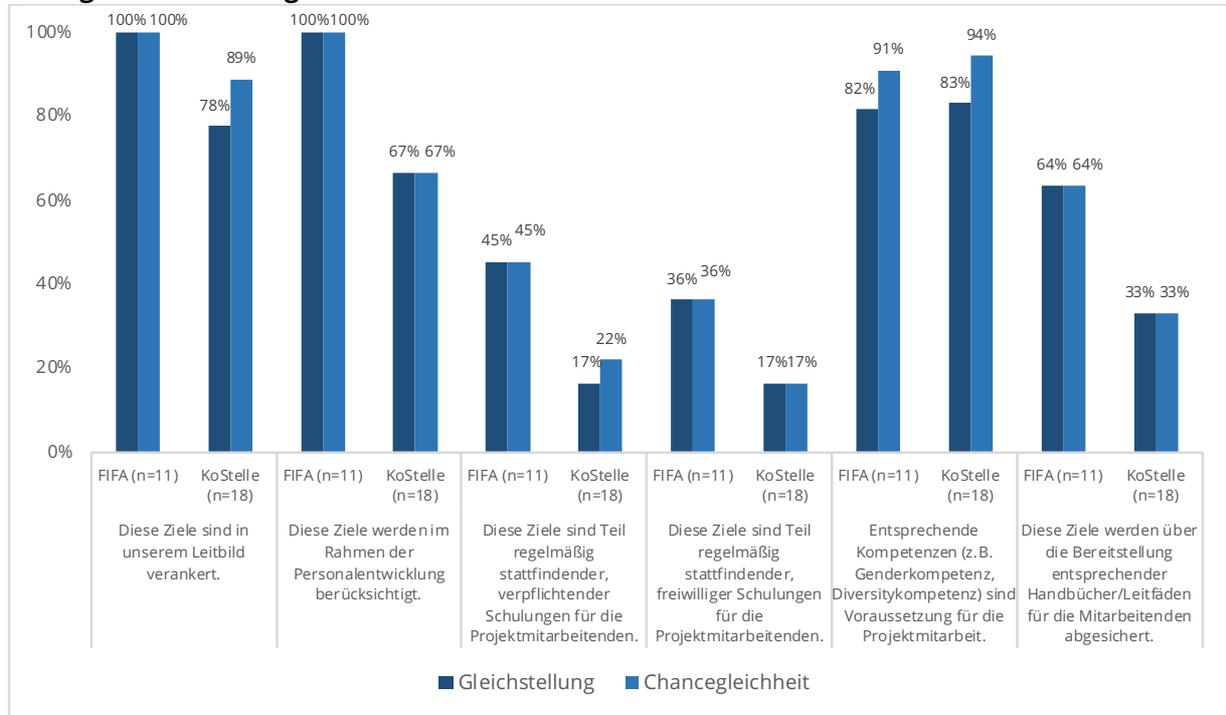
Die Querschnittsziele der Strukturfondsförderung sind „Gleichstellung von Männern und Frauen“, „Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung“ und „nachhaltige Entwicklung“.⁸⁶ Im Niedersächsischen Multifondsprogramm ist darüber hinaus das landesspezifische Leitbild „Gute Arbeit“ als weiteres Querschnittsthema enthalten. Die Förderung des SZ 17 ist im Sinne der im Multifonds-OP vorgesehenen Doppelstrategie zur Verfolgung des Querschnittsziels Gleichstellung von Männern und Frauen der spezifischen Förderung von Maßnahmen zum Nachteilsausgleich von Frauen im Erwerbsleben zuzuordnen (MB 2020: 353). Auch für das Querschnittsziel „Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung“ ist im Multifonds-OP eine Doppelstrategie vorgesehen. Für die Förderung des SZ 17 bedeutet dies, dass das Querschnittsziel durchgängig zu berücksichtigen ist (MB 2020: 352). So muss die Förderung dem Diskriminierungsverbot Rechnung tragen und einen Beitrag zur Gewährleistung von Chancengleichheit leisten, etwa über die Sicherstellung der gleichberechtigten Teilhabe und des barrierefreien Zugangs für Menschen mit Behinderungen (vgl. ebd.; ISG et al. 2019: 7).

Entsprechend dem sog. SPO-Modell⁸⁷ (vgl. ISG et al. 2019) wird davon ausgegangen, dass Beiträge zu den Querschnittszielen „Gleichstellung von Männern und Frauen“ und „Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung“ auf der operativen Ebene dann systematisch erwartet werden können, wenn sie strukturell und personell verankert sind. Ob konkrete Beiträge zur Verbesserung der Gleichstellung systematisch erwartet werden können, hängt demnach von der Verankerung in Strukturen und Prozessen der Organisation der Träger sowie von den relevanten fachlichen Kompetenzen der beteiligten Mitarbeitenden ab. Anhand der Trägerbefragung wird deutlich, dass die strukturelle und personelle Verankerung der beiden Ziele bei den Trägern der FIFA-Projekte, die sich an der Befragung beteiligten, stärker ist als bei den antwortenden Koordinierungsstellen. Am häufigsten finden sich die Ziele in den Leitbildern der Träger; auch sind sie Bestandteil der Personalentwicklung (in allen antwortenden FIFA-Projekten und in zwei Dritteln der Koordinierungsstellen). Während entsprechende Kompetenzen bei den Mitarbeitenden in beiden Programmen Voraussetzung für die Mitarbeit darstellen, ist die Bedeutung von Schulungen zu den Querschnittsthemen in beiden Programmen eher gering (vgl. Abbildung 4).

⁸⁶ Dieses Querschnittsziel spielt jedoch für die Förderung im SZ 17 eine eher untergeordnete Bedeutung, was auch daran erkennbar ist, dass es etwa im Antragsverfahren keine Relevanz hat.

⁸⁷ Modell zur strukturellen, personellen und operativen Verankerung von Gleichstellung.

Abbildung 4: Wie wird sichergestellt, dass Gleichstellung von Männern und Frauen sowie Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung im Sinne des Mainstreamings in Ihrem Projekt berücksichtigt werden? – Angaben in %



Quelle: ISG 2021. Ergebnisse auf Basis der Auswertung der standardisierten Trägerbefragung, n=29.

Das Leitbild der „Guten Arbeit“ werde nach übereinstimmenden Aussagen der interviewten Trägervertretungen von diesen selbst umgesetzt. So würden die Beschäftigten nach Tarif bzw. in Anlehnung an geltende Tarifverträge bezahlt. Schwierigkeiten, das Leitbild der „Guten Arbeit“ für Honorarkräfte einzuhalten, hätten sich jedoch teilweise durch die Vorgabe ergeben, dass für Honorare, die 34,99 Euro pro Stunde überstiegen, Vergleichsangebote eingeholt werden müssten.⁸⁸ Die Grenze von 34,99 Euro passe aus Sicht des Trägers jedoch grundsätzlich nicht zum Leitziel der Guten Arbeit, da sich eine tragfähige Selbständigkeit für Dozentinnen und Dozenten auf dieser Basis nicht verwirklichen ließe. Ein weiterer Kritikpunkt wurde hinsichtlich der Befristung der Projekte geäußert. Die Koordinierungsstellen beständen mehrheitlich seit vielen Jahren und seien eigentlich auch als langfristig bestehende Struktur ausgerichtet. Doch die Projektmitarbeitenden hätten nie eine langfristige Sicherheit, da sie immer nur befristete Arbeitsverträge bekämen.⁸⁹ Dies konterkariere das Leitbild der Guten Arbeit.

⁸⁸ So sei es nicht immer möglich gewesen, beispielsweise drei identische Angebote für einen Kurs einzuholen. Denn die Dozentinnen und Dozenten in der Region böten nicht dasselbe an, da sie Alleinstellungsmerkmale bräuchten, um sich von den anderen abzugrenzen. Mit dem Prüfer/der Prüferin der NBank habe eine Lösung gefunden werden können, indem Marktüblichkeit vertikal verglichen werde, also die Höhe der Honorare für vergleichbare Angebote.

⁸⁹ In einer Fallregion hatten die Mitarbeitenden vom Träger dennoch unbefristete Arbeitsverträge erhalten, müssten aber im Fall eines Auslaufens der Koordinierungsstelle in einen anderen Arbeitsbereich wechseln.

7.3 Rahmenbedingungen der Förderung

Für die Beantwortung der zentralen Frage der Wirkungsanalyse, inwiefern plausibilisiert werden kann, dass beobachtete Veränderungen auf Wirkungen der Programme zurückgehen, wurden wichtige Rahmenbedingungen der Förderung identifiziert. Dies sind Faktoren, die nicht oder nur in geringem Umfang von den Projekten beeinflusst werden können, die aber einen Einfluss darauf haben können, in welchem Maße die Projekte ihre Ziele erreichen können. Diese werden bei der Einordnung und Interpretation der Programmergebnisse (Kapitel 7.4.1 bis 7.4.5) mitberücksichtigt. Im Folgenden wird ein Überblick über wichtige Rahmenbedingungen gegeben.

Auf Grundlage der Erkenntnisse aus der Literatur (vgl. Kap 4.1) sowie aus der Dokumentenanalyse, der Fokusgruppe, die zur Überprüfung der Programmlogik durchgeführt wurde, und den Fallstudien wurde eine Reihe von Rahmenbedingungen identifiziert, für die die Träger in der standardisierten Befragung um eine Einschätzung gebeten wurden. So sollten die Träger für jede Rahmenbedingung angeben, ob diese die Zielerreichung in dem Projekt erleichtert, erschwert oder nicht beeinflusst hatte. Hierbei zeigt sich, dass „relevante Netzwerke“ von nahezu allen antwortenden Koordinierungsstellen als förderliche Rahmenbedingung eingestuft wurde (17 von 18 Koordinierungsstellen; vgl. Abbildung 5). Vorhandene Netzwerkstrukturen stellen einerseits eine Rahmenbedingung der Förderung dar, die – nach Angaben der Koordinierungsstellen in der Befragung – die Projektarbeit erleichtern, beispielsweise indem Doppelstrukturen – wie Veranstaltungen unterschiedlicher Anbieter zum gleichen Thema – vermieden würden und somit Ressourcen zielgerichteter eingesetzt werden könnten oder aber dass durch gemeinsame Veranstaltungen mit Netzwerkpartnern eine größere Reichweite erzielt werden könne (Fallstudien und standardisierte Befragung). Andererseits ist die Erschließung und Weiterentwicklung von Netzwerken originärer Bestandteil der Koordinierungsstellen und die Koordinierungsstellen sind durch die langjährige Arbeit selbst Teil der Netzwerkstrukturen geworden, so dass die Bedeutung von Netzwerken für die Koordinierungsstellen mit Blick auf die Ergebnisse und Wirkungen der Förderung thematisiert wird (s. Kapitel 7.4.5). Für die FIFA-Projektträger, die sich an der Befragung beteiligt haben, stellen relevante Netzwerke zwar in fünf von elf Fällen eine förderliche Rahmenbedingung dar, gleichzeitig gaben vier Träger an, dass Netzwerke keinen Einfluss auf die Zielerreichung hatten; zwei Träger gaben sogar an, dass relevante Netzwerke sich erschwerend auf die Zielerreichung ausgewirkt haben. Dies könnte bedeuten, dass in der jeweiligen Region keine oder nur unzureichende entsprechende Netzwerkstrukturen vorhanden sind, oder aber, dass in vorhandenen Netzwerken in eine der Zielrichtung der FIFA-Projekte entgegengesetzte Richtung gearbeitet wird.

Alternative Förderangebote für die Zielgruppe (z.B. SGB II- oder SGB III-Regelförderung, ESF-Bundesprogramm, Landesprogramme, kommunale Initiativen etc.) waren für die Koordinierungsstellen in zehn von 18 Fällen ein Faktor, der die Zielerreichung erleichterte. Dies stützt Befunde aus den Fallstudieninterviews: So werden Frauen deren Beratungsbedarfe über das hinausgehen, was im Rahmen des

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Programms geleitet werden kann, an andere Stellen verwiesen. Zudem werden im Rahmen der Erarbeitung beruflicher Entwicklungsstrategien Angebote anderer (Förder-) Programme, die ggf. zur Verwirklichung dieser Strategien genutzt werden können, thematisiert. Um möglichen Synergien mit der Gründungsförderung aus dem EFRE nachzugehen, wurde in der standardisierten Befragung danach gefragt, inwiefern Berührungspunkte zur Gründungsförderung aus dem EFRE des Landes Niedersachsen (insbesondere „Mikrostarter“) bestünden. Alle drei antwortenden FIFA-Projekte der Maßnahmengattung „Existenzgründerinnen“ sowie sieben der 18 antwortenden Koordinierungsstellen bejahten dies. In einem Freitextfeld führten einige Koordinierungsstellen aus, dass der Mikrostarter in Beratungen für Gründungsinteressierte thematisiert werde (Koordinierungsstellen). Der Mikrostarter sei in Einzelfällen eine gute Ergänzung der Förderung in den FIFA-Projekten mit Gründungsbezug. Zwei FIFA-Träger gaben zudem an, eng mit den Fördermittelverwaltern des Mikrostarters zusammenzuarbeiten (Befragung und Fallstudien).

Die *Lage am Arbeitsmarkt* bzw. die *konjunkturelle Entwicklung* wirkte sich nach Ansicht der Träger, die an der standardisierten Befragung teilnahmen, für etwas mehr als die Hälfte der Projekte positiv auf die Zielerreichung aus. Dies ist im Zusammenhang mit dem allgemeinen Rückgang der Arbeitslosigkeit (s. Kapitel 3) in der Umsetzungsphase (vor der Corona-Pandemie) und der hohen Nachfrage nach Arbeitskräften zu sehen. So stieg in Niedersachsen die Nichtbesetzungsquote (die als ein Indikator für Fachkräftengpässe gilt) zwischen 2014 und 2018 auf zuletzt 40% an (s. Kapitel 3). Jedoch werden hierbei Unterschiede nach Branchen deutlich: Das – männerdominierte – Baugewerbe ist demnach bspw. deutlich stärker betroffen als der Dienstleistungsbereich, in dem Frauen stärker vertreten sind. Da die Wirtschaftsstruktur in den Regionen Niedersachsens unterschiedlich ist, könnte dies ein erklärender Faktor dafür sein, dass von den antwortenden Trägern in der standardisierten Befragung fünf Koordinierungsstellen und drei FIFA-Projektträger die Arbeitsmarktlage als hemmende Rahmenbedingung einschätzten (s. Abbildung 5). In den Fallstudieninterviews zeigte sich ebenso, dass in zwei Regionen ein Fachkräftemangel spürbar war, der sich positiv auf die Arbeitsmarktchancen von Frauen auswirkte, während in einer dritten Region die Unternehmen demnach noch keine oder nur geringe Probleme bei der Besetzung offener Stellen hätten. Dort, wo Fachkräftengpässe bestanden, habe dies dazu beigetragen, dass Unternehmen sich stärker für flexible Arbeitszeitmodelle oder Teilzeitwünsche von Frauen und Männern öffneten. Familienfreundlichkeit würde zum Marketing-Argument für Unternehmen, was sich für die ÜBV bspw. in steigenden Mitgliederzahlen und stärkerem Interesse an den Angeboten der Koordinierungsstelle für Unternehmen spiegele. In einer anderen Fallstudienregion habe sich ein solcher Effekt nicht eingestellt, da Fachkräftengpässe dort nicht auftraten und somit schlicht die Notwendigkeit für Unternehmen, sich als attraktiver Arbeitgeber für Frauen und Männer mit Familienverantwortung zu präsentieren, nicht im gleichen Maße gegeben sei. Diese unterschiedlichen Einschätzungen decken sich mit den Ergebnissen der standardisierten Befragung. Auch hier ergibt sich

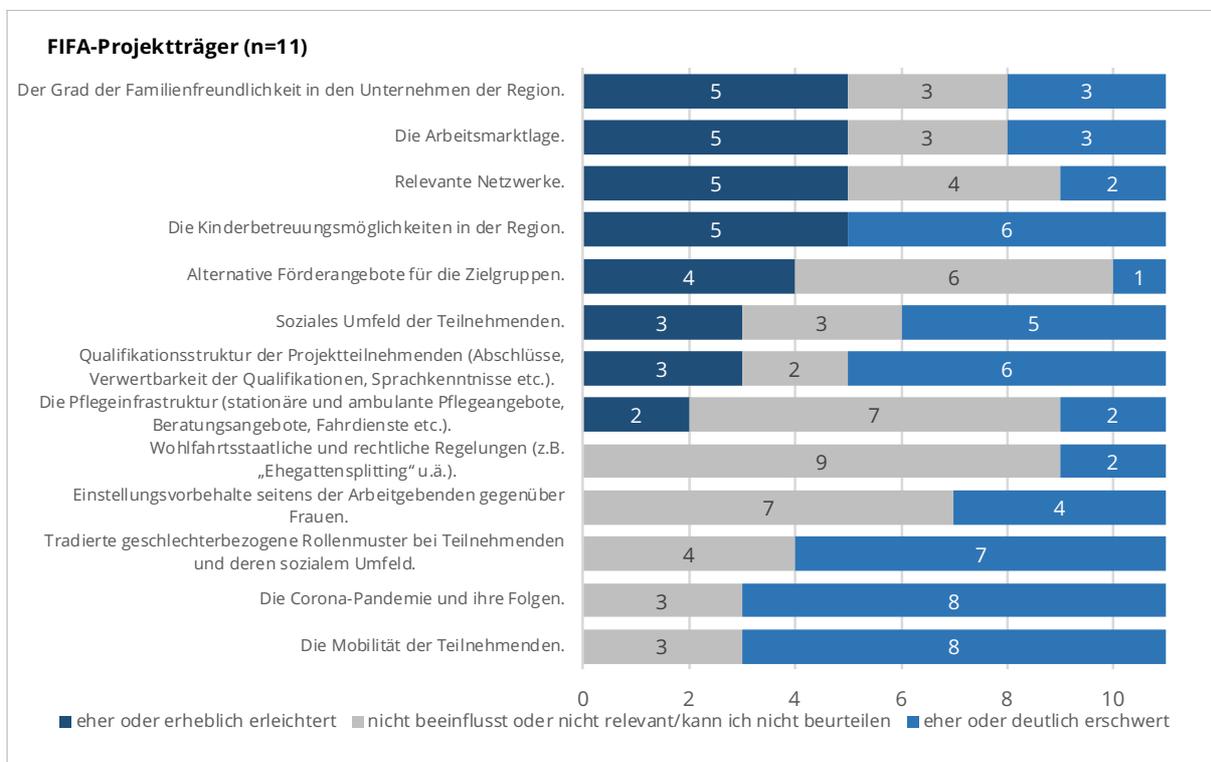
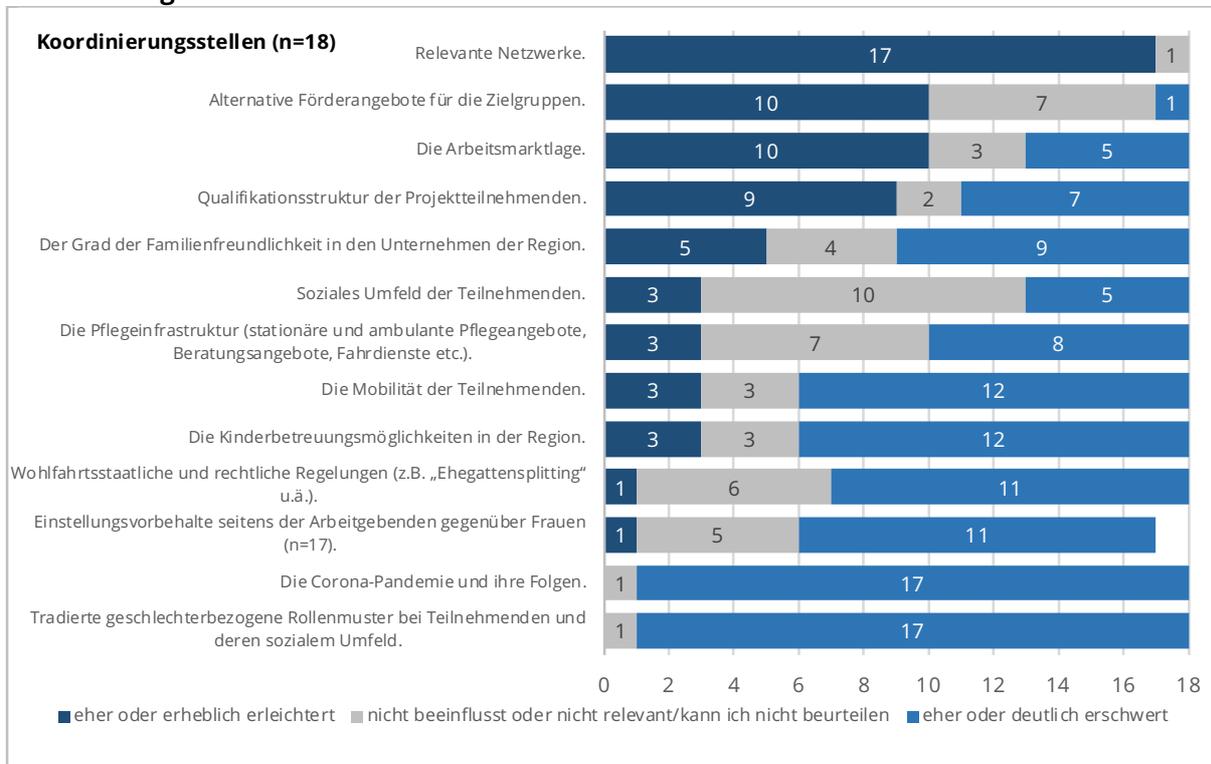
kein einheitliches Bild: Lediglich fünf von 18 Koordinierungsstellen gaben an, dass die Familienfreundlichkeit der Unternehmen der Region die Zielerreichung erleichtert hätte. Neun Koordinierungsstellen gaben an, dass der Grad der Familienfreundlichkeit der Unternehmen die Zielerreichung eher oder deutlich erschwert habe; und nach Ansicht von sogar elf Koordinierungsstellen sind Einstellungsvorbehalte von Arbeitgebern gegenüber Frauen wirkmächtig und erschweren die Zielerreichung der Projekte.

Als weitere erschwerende Rahmenbedingung wurden von fast allen antwortenden Koordinierungsstellen und von sieben antwortenden FIFA-Trägern *tradierte geschlechterbezogene Rollenmuster* bei Teilnehmenden und deren sozialem Umfeld eingestuft. Dies deckt sich mit den Befunden aus den Fallstudieninterviews, denen zufolge gesellschaftliche Rollenvorstellungen und -erwartungen an Männer und Frauen zu tief verwurzelt seien. Dies beeinflusse nicht nur die Arbeitgeberseite, sondern gehe nicht zuletzt auch von Frauen (und deren Familien) selbst aus. In allen drei Fallstudien wurde von den Interviewten dargestellt, dass die Erwartungen an Männer und Frauen, insbesondere in Bezug auf Mütter und Väter, einen starken Einfluss auf die gelebten Erwerbsmuster von Männern und Frauen hätten. So würde die Verantwortlichkeit für Kinder nach wie vor primär Frauen zugeschrieben, während Männer als Hauptverdiener wahrgenommen würden. Für Frauen werde primär eine Teilzeit-Erwerbstätigkeit („Zuverdienst“) akzeptiert, was gleichzeitig ihre Beschäftigungs- und Karriereoptionen einschränke, da insbesondere für Führungspositionen von Arbeitgebern nach wie vor flexible Vollzeitkräfte erwartet würden. Diese Beobachtungen der interviewten Akteurinnen und Akteure decken sich mit den in Kapitel 4.1 dargestellten Befunden aus der Forschung.

Weitere externe Rahmenbedingungen, die überwiegend als hemmende Faktoren eingestuft wurden, sind die Mobilität der Teilnehmerinnen sowie das Vorhandensein von quantitativ und qualitativ ausreichenden Kinderbetreuungsmöglichkeiten. Hinsichtlich der Mobilität wurde in den Fallstudieninterviews insbesondere auf den öffentlichen Personennahverkehr eingegangen. Insbesondere in ländlichen Räumen sei zwar meist eine Anbindung gegeben, doch sei die Taktung der Busse oder Bahnen i.d.R. schlecht. Ein eigenes Auto sei dort häufig unabdingbar, um zur Arbeitsstelle zu kommen, vor allem in Berufen mit Schichtdienst. Lokale Unterschiede in der Frauenerwerbstätigkeit in einer der Fallregionen ließen sich, so erläuterte eine Trägervertretung, unter anderem mit der verkehrstechnischen Anbindung der einzelnen Gemeinden innerhalb des Kreises erklären, denn häufig verfügten Frauen dort nicht über ein eigenes Fahrzeug. In schlecht an den ÖPNV angebundenen Gemeinden sei die Frauenerwerbstätigkeit niedriger.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Abbildung 5: Externe Rahmenbedingungen: Wie haben die folgenden externen Rahmenbedingungen die Zielerreichung der Förderung (FIFA/Koordinierungsstellen) beeinflusst? – Anzahl der Träger



Quelle: ISG 2021; Auswertung auf Basis der Ergebnisse der standardisierten Trägerbefragung, n=29

Aus der Forschung ist bekannt, dass Verfügbarkeit und Qualität familienunterstützender Infrastrukturen für die Kinderbetreuung mitverantwortlich für den Umfang sind, in dem Frauen mit Kindern am Erwerbsleben teilhaben (s. Kapitel 4.1). Wie bereits dargestellt (s. Kapitel 3) ist der Bedarf an Kindertagesbetreuung von Kindern im Alter von unter drei Jahren in Niedersachsen deutlich höher als die tatsächliche Betreuungsquote. In der standardisierten Befragung wurden die Kinderbetreuungsmöglichkeiten in der jeweiligen Region überwiegend als hemmende Rahmenbedingung (zwölf von 18) eingestuft; von den FIFA-Projektträgern bewerteten dies nur sechs von elf Träger als hemmend für die Zielerreichung. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass das Angebot sich regional unterscheidet und in manchen Regionen stärker ausgebaut und verfügbar ist als in anderen. Somit ist die Kinderbetreuungssituation teilweise förderlich für eine stärkere Erwerbsbeteiligung von Frauen – dort, wo Betreuungsplätze in der benötigten Qualität und Quantität überwiegend vorhanden sind – und teilweise als hinderlich – dort, wo Qualität und insbesondere Quantität des Angebots nicht ausreichen. In den Fallstudieninterviews wurde diesbezüglich in allen Fallregionen ausgeführt, dass die Situation sich in den letzten Jahren deutlich verbessert habe, vor allem im Bereich der Kleinkindbetreuung. Insbesondere für Randzeiten, teilweise auch an Nachmittagen, sei die Situation jedoch nicht zufriedenstellend. Für Kinder im Schulalter gebe es zumeist keine Nachmittags- und Ferienbetreuung im erforderlichen Umfang. Dies wirke sich somit hemmend auf die Erwerbsaufnahme bzw. Erweiterung des Erwerbsumfanges – vorrangig – von Müttern aus.⁹⁰ Hinzu kämen insbesondere im ländlichen Bereich Vorbehalte gegenüber der Ganztageskinderbetreuung. Die Pflege von Angehörigen wurde ebenfalls als ein Faktor benannt, der sich vor allem für Frauen negativ auf die Erwerbsbeteiligung auswirke. Denn die Infrastruktur für Pflege sei unzureichend und Pflege werde noch stärker als Kinderbetreuung Frauen zugeschrieben.

In die Abfrage zu den Rahmenbedingungen wurde in der Trägerbefragung, die zum Ende des ersten Lock-Downs (Juni-Juli 2020) durchgeführt wurde, auch eine Frage nach dem Einfluss der Corona-Pandemie und ihrer Folgen gestellt. Die Pandemie wirkte sich – nicht überraschend – aus Sicht der antwortenden Träger erschwerend auf die Zielerreichung der Projekte aus (s. Abbildung 5; drei der vier FIFA-Projekte, die angaben, dass die Pandemie nicht relevant war, waren bereits beendet). Zu den Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Förderung wird detaillierter in einem weiteren Kapitel zu eingegangen, welches zu diesem Bericht nachgeliefert wird.

Über alle Fallregionen und die beiden Förderprogramme hinweg wurde in den Fallstudieninterviews der Aufwand im Zusammenhang mit der *administrativen Abwicklung* der Projekte als große Herausforderung beschrieben. So sei das Kundenportal der NBank zu Beginn der Förderperiode sehr komplex gewesen und habe aus Sicht der Träger die Abrechnung verkompliziert. Zudem wurde moniert, dass

⁹⁰ Besondere Probleme stellten sich in dieser Hinsicht für Beschäftigte, die im Schichtsystem arbeiten.

die Bearbeitungszeiten der NBank mitunter sehr lang seien. Der Evaluation liegen jedoch keine Informationen dazu vor, inwieweit hier tatsächlich Versäumnisse der NBank ursächlich für Verzögerungen waren. Zwei Träger berichteten, dass sie über mehrere Monate in finanzielle Vorleistung gehen mussten, da die formelle Bewilligung erst deutlich nach Projektbeginn erteilt worden war und vorher keine Mittel abgerufen werden konnten. Dies stelle für kleine Träger eine sehr große Belastung dar. Die bestehende Standardeinheitskostenregelung, die in den Koordinierungsstellen zum Einsatz kommt, hätte nicht zu einer Verwaltungsvereinfachung geführt, da die Nachweisführung der Personalstunden kompliziert und zeitaufwändig sei. Auch die Tatsache, dass nur für tatsächlich geleistete Mitarbeitendenstunden die Personalkosten abgerechnet werden könnten, stelle eine Belastung insbesondere für kleine Träger dar, da längere krankheitsbedingte Abwesenheiten von Mitarbeitenden zu einer finanziellen Belastung würden. Zwar wurde der administrative Aufwand wie beschrieben kritisiert. Grundsätzlich zeigte sich in den Fallstudien und der standardisierten Befragung aber eine hohe Zufriedenheit der Träger mit den Förderrichtlinien des SZ 17 und der Flexibilität, die sie zur Umsetzung von Projekten bieten. In der standardisierten Befragung zeigte die Mehrheit der antwortenden Träger die prinzipielle Bereitschaft, bei gleichbleibenden fördertechnischen Rahmenbedingungen in der kommenden Förderperiode erneut ein ESF-gefördertes Projekt durchzuführen (17 der 18 antwortenden Koordinierungsstellen und acht der elf antwortenden FIFA-Träger gaben dies an; zwei Träger waren noch unentschieden, lediglich ein Träger gab an, unter den gegebenen Förderbedingungen kein erneutes Projekt beantragen zu wollen).

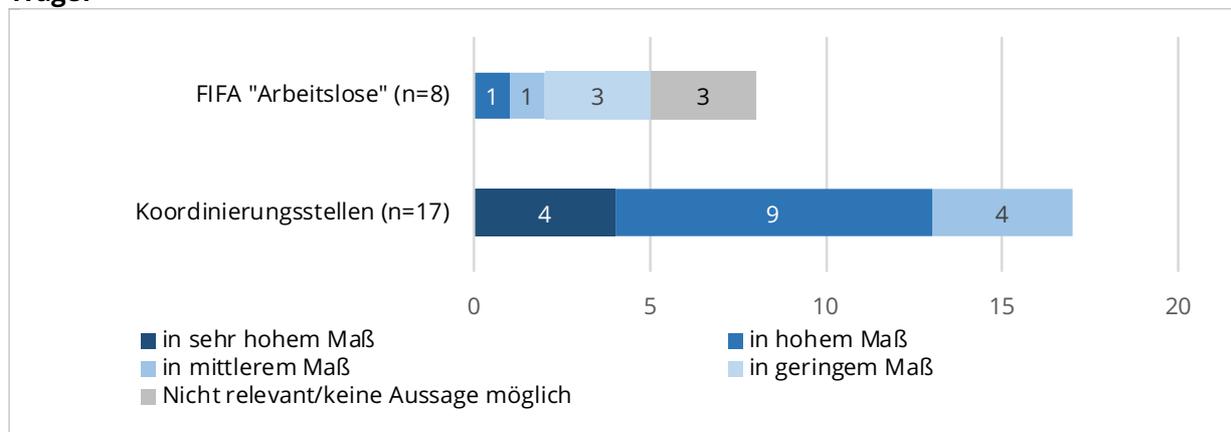
7.4 Ergebnisse und Wirkungen der Förderung

Wie in der Programmlogik dargestellt wurde (s. Kapitel 5.1) ist es das Ziel der Programme des SZ 17, die *Arbeitsmarkteteiligung von Frauen quantitativ und qualitativ zu stärken*, um Beiträge zum Abbau der Benachteiligungen von Frauen im Berufsleben und zur Gleichstellung von Frauen und Männern zu leisten. In diesem Kapitel wird dargestellt, welche Beiträge der Förderung zu diesem Ziel sich anhand der vorhanden bzw. im Zuge der Evaluation erhobenen Daten und unter Berücksichtigung der beschriebenen Rahmenbedingungen (s. Kapitel 7.3) plausibilisieren lassen. Die Darstellung erfolgt differenziert nach den Zieldimensionen der Programmtheorie (vgl. Kapitel 5.1).

7.4.1 (Re-)Integration der Geförderten in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

Die Ausweitung der Arbeitsmarktteilhabe von Frauen durch Integrationen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ist erklärtermaßen Ziel insbesondere der FIFA-Projekte der Maßnahmeart „Arbeitslose“ und der Koordinierungsstellen.⁹¹ In den Projekten Teilnehmerinnen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu integrieren, war für die Träger – entsprechend des Bildes, dass sich aus der Trägerbefragung anhand von 25 Antworten der Träger dieser Projekte ergibt – ein, wenn nicht sogar das maßgebliche Ziel (15 Träger gaben an, dies sei ihr Hauptziel und 10 ordneten es als „weiteres Ziel“ ein). Die Träger wurden auch gebeten, einzuschätzen, in welchem Maße dieses Ziel, also Teilnehmerinnen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu integrieren, in der (bisherigen) Projektarbeit erreicht werden konnte. Die Einschätzung der FIFA-Träger der Maßnahmeart „Arbeitslose“ fiel verhaltenener aus als die der Koordinierungsstellen-Träger: 13 von 17 Koordinierungsstellen schätzten ein, in „sehr hohem“ oder „hohem Maß“ zu dem Ziel beigetragen zu haben. Aber lediglich einer von acht Trägern der FIFA-Projekte der Maßnahmeart „Arbeitslose“ gab an, das Ziel in „hohem Maß“ erreicht zu haben (siehe Abbildung 6).

Abbildung 6: Angabe, in welchem Maße das Ziel „Integration der Teilnehmerinnen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung“ in der Projektarbeit erreicht werden konnte – Anzahl der Träger



Quelle: ISG 2021; Auswertung auf Basis der Ergebnisse der standardisierten Trägerbefragung, n=29

Diese Einschätzungen decken sich auf den ersten Blick nicht mit dem Bild, dass sich anhand der Auswertung der Monitoringdaten zum unmittelbaren Verbleib⁹² der Teilnehmerinnen nach Projektaustritt ergibt. Denn demnach wurden anteilig mehr Teilnehmerinnen der FIFA-Projekte in Arbeit integriert als

⁹¹ Für die FIFA-Projekte der Maßnahmeart „Beschäftigte“ ist dies keine relevante Zielstellung, denn die Projekte zielen auf die Förderung von Beschäftigten. Für die FIFA-Projekte der Maßnahmeart Existenzgründerinnen war die Integration in abhängige Beschäftigung nicht vorrangiges Ziel, wurde aber, so die Erkenntnisse aus den Fallstudien, als Alternative zur Aufnahme einer Selbständigkeit in Einzelfällen auch unterstützt.

⁹² D. h., bis zu 4 Wochen nach Austritt aus dem jeweiligen Projekt.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

der Koordinierungsstellen: 23,7% der Teilnehmerinnen der FIFA-Projekte der Maßnahmeart „Arbeitslose“ nahmen neu eine Erwerbstätigkeit auf (vgl. Tabelle 13), zu vier Fünfteln als Arbeitnehmerin und zu einem Fünftel als Auszubildende in einem Betrieb (vgl. Tabelle 13) (Grundgesamtheit: 611 Teilnehmerinnen, die bei Eintritt in das jeweilige Projekt arbeitslos oder nichterwerbstätig und zum Stichtag 30.09.2020 bereits ausgetreten waren). Demgegenüber liegt der Anteil der Teilnehmerinnen der Koordinierungsstellen, die neu eine Erwerbstätigkeit aufnahmen, bei 15,4 %⁹³ (vgl. Tabelle 13, Grundgesamtheit: 2.198 Teilnehmerinnen, die bei Eintritt in das jeweilige Projekt arbeitslos oder nichterwerbstätig und zum Stichtag 30.09.2020 bereits ausgetreten waren). Die meisten Erwerbsaufnahmen erfolgten als Arbeitnehmerinnen (85,2 %, vgl. Tabelle 14).

Tabelle 13: Unmittelbarer Verbleib nach Projektaustritt (Ergebnisindikator CR04)

	Koordinierungsstellen		FIFA Maßnahmeart „Arbeitslose“	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Neu Erwerbstätige	338	15,4 %	145	23,7%
Nicht in Erwerbstätigkeit eingemündet	1.860	84,6%	466	76,3%
Ausgetretene insgesamt*	2.198	100,0%	611	100,0%

Quelle: ESF-Monitoring, Datenstand 01.10.2020 zum Stichtag 30.09.2020; eigene Darstellung. Grundgesamtheit: Bis zum 30.09.2020 ausgetretene Teilnehmerinnen, die bei Projekteintritt arbeitslos oder nichterwerbstätig waren.

Somit ist – anders als die Einschätzungen der Träger vermuten lassen – die Integrationsquote für die Koordinierungsstellen geringer als für die FIFA-Projekte. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass die Informationen aus dem Monitoring bei Erwerbsaufnahmen keine Aussage darüber zulassen, ob diese Erwerbsaufnahmen Integrationen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse waren (noch, ob es sich um Vollzeit- oder Teilzeitbeschäftigung handelt).

Tabelle 14: Neu Erwerbstätige nach Art der Erwerbstätigkeit

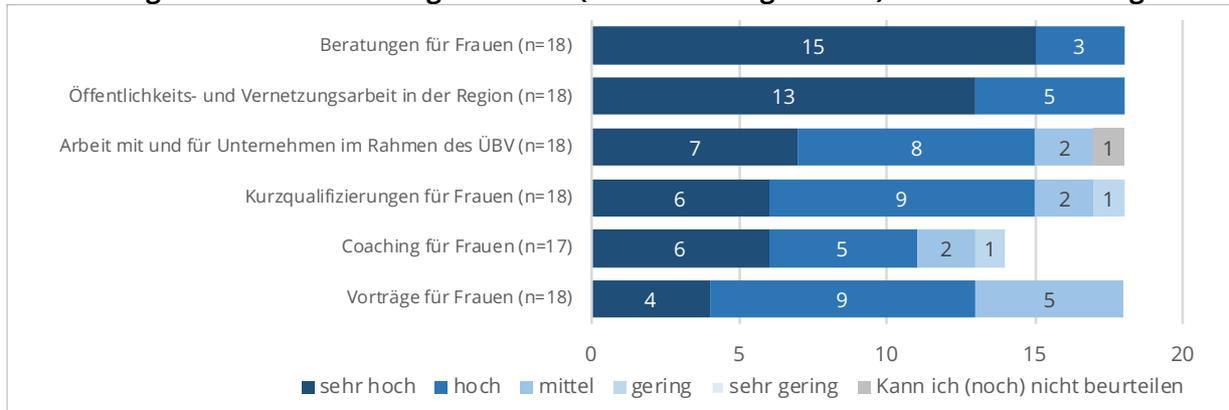
	Koordinierungsstellen		FIFA Maßnahmeart „Arbeitslose“	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Neu Erwerbstätige*	338	100,0%	145	100,0%
...darunter Arbeitnehmerinnen	288	85,2%	116	80,0%
...darunter Selbstständige	40	11,8%	1	0,7%
...darunter betriebliche Auszubildende	10	3,0%	28	19,3%

Quelle: ESF-Monitoring, Datenstand 01.10.2020 zum Stichtag 30.09.2020; eigene Darstellung. * Bis zum 30.09.2020 ausgetretene Teilnehmerinnen, die bei Projekteintritt arbeitslos oder nichterwerbstätig waren, und nach Projektaustritt eine Erwerbstätigkeit ausüben.

⁹³ Zugrunde gelegt wurde hier der Ergebnisindikator CR04 (für die Teilnehmerinnen der Koordinierungsstellen) und nicht der programmspezifische EI 17c. Denn mit dem CR04 werden nur Statuswechsel erfasst (d.h. Grundlage der Berechnung des Anteilswerts bilden alle Austritte, die bei Eintritt „arbeitslos“ oder „nichterwerbstätig“ waren). Grundgesamtheit des EI 17c sind hingegen alle Austritte, wodurch der Anteil der neu Erwerbstätigen niedriger ausfällt (s. Tabelle 9 in Kapitel 6).

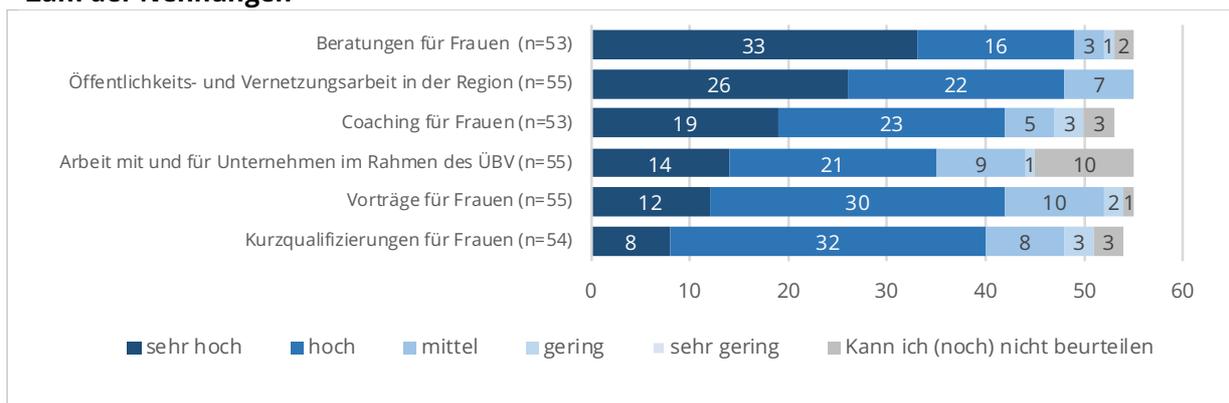
Der Anteil der in Erwerbstätigkeit integrierten Teilnehmerinnen liegt für die Koordinierungsstellen jedoch vor dem Hintergrund der Tatsache, dass es sich bei den Teilnehmerinnen i. d. R. um gut qualifizierte Frauen (vgl. Kapitel 7.1) handelt, auf vergleichsweise geringem Niveau. Hierbei gilt es zu beachten, dass die Koordinierungsstellen die Frauen i. d. R. nur punktuell beraten und begleiten und weder über einen längeren Zeitraum noch mit einer hohen Förderintensität, wie dies beispielsweise in den FIFA-Projekten mit Qualifizierungsmodulen, die über mehrere Monate laufen und durch sozialpädagogische Begleitung flankiert werden, möglich ist. Direkte Unterstützung bei der Vermittlung in den Arbeitsmarkt ist zudem – so zumindest wurde es in den Fallstudieninterviews berichtet – nicht unmittelbare Aufgabe der Koordinierungsstellen. Zwar könnten – punktuell – die Kontakte der Koordinierungsstellen zu Personalverantwortlichen in Unternehmen (primär über den jeweiligen ÜBV) für ein direktes Matching von Betrieben, die Arbeitskräfte suchen und ratsuchenden Frauen genutzt werden. Doch die Koordinierungsstellen sehen ihre Rolle stärker darin – dies zeigte sich in den Fallstudieninterviews – Prozesse anzustoßen und Wege für eine weitere (nachhaltige) berufliche Entwicklung aufzuzeigen, als auf schnelle Integrationen hinzuwirken. So würden bspw. berufliche Ziele erarbeitet, auf eine Stärkung des Selbstbewusstseins hingearbeitet und Strategien zur Verwirklichung der Ziele entwickelt (vgl. Kapitel 7.2). Diesbezüglich wurde auf den Begriff des „Empowerments“ hingewiesen. In der Trägerbefragung wurde abgefragt, ob das Ziel des Empowerments der Teilnehmerinnen für das Projekt tatsächlich relevant war. Alle 18 teilnehmenden Koordinierungsstellen gaben an, dass dies ein Ziel (wenn auch nicht das Hauptziel) des Projekts darstelle. 14 Träger gaben ferner an, dass dieses Ziel in „sehr hohem“ oder „hohem Maß“ erreicht werden konnte; die weiteren vier Träger gaben an, das Ziel in „mittlerem Maß“ erreicht zu haben. Ein zentrales Element für die Koordinierungsstellen, um Prozesse anzustoßen und Entwicklungen aufzuzeigen, sind die individuellen Beratungen. Sie stellen entsprechend der Fallstudienbefunde das Kernelement der Projektarbeit dar. Es wurde von den in die Fallstudien einbezogenen Koordinierungsstellen als ein Alleinstellungsmerkmal der Koordinierungsstellen betont, dass die Beratungen – anders als beispielsweise im Kontext der Arbeitsverwaltung – frei von institutionellen Zwängen, ergebnisoffen und am Interesse der Frauen orientiert seien. Diese Ausrichtung der Beratung stellt aus Sicht der Koordinierungsstellen, die in die Fallstudien einbezogen waren, einen zentraler ‚Erfolgsfaktor‘ für die Erzielung von Wirkungen dar; der Beitrag der Beratungen zur Zielerreichung wurde auch in der standardisierten Befragung von allen antwortenden Koordinierungsstellen als „sehr hoch“ bzw. „hoch“ eingeschätzt (s. Abbildung 7). Die antwortenden Projektpartnerinnen und -partner hielten den Beitrag der Beratungen zur Zielerreichung ebenfalls mehrheitlich für „sehr hoch“ bzw. „hoch“ (s. Abbildung 8).

Abbildung 7: Wie groß ist der Beitrag der nachfolgend genannten Projektaktivitäten Ihrer Koordinierungsstelle zur Erreichung der Ziele? (Koordinierungsstellen) – Zahl der Nennungen



Quelle: ISG 2021; Auswertung auf Basis der Ergebnisse der standardisierten Trägerbefragung, n=18

Abbildung 8: Wie groß ist der Beitrag der nachfolgend genannten Projektaktivitäten Ihrer Koordinierungsstelle zur Erreichung der Ziele? (Projektpartnerinnen und -partner, WiSo-Partner) – Zahl der Nennungen



Quelle: ISG 2021; Auswertung auf Basis der Ergebnisse der standardisierten Trägerbefragung, n=55

Im Zusammenhang mit der Stärkung bzw. des Empowerments der Teilnehmerinnen war für die Koordinierungsstellen, die in die Fallstudien einbezogen waren, besonders wichtig, in den Beratungen und Veranstaltungen über Risiken aufzuklären, die beispielsweise geringfügige Beschäftigung für die soziale Absicherung und Alterssicherung habe. Dies kann im Ergebnis dazu führen, dass Teilnehmerinnen sich bspw. gegen eine schnelle und vermeintlich einfache Integration in einen Minijob entscheiden und beispielsweise der Aufnahme einer Weiterbildung oder einer mitunter langwierigeren Suche nach einer langfristig wirtschaftlich tragfähigen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung den Vorzug geben. Die Fallstudieninterviews geben Hinweise darauf, dass genau dies – Frauen dabei zu unterstützen, „existenzsichernde Lebenssituationen“ zu schaffen – für die Arbeit der Koordinierungsstellen im Mittelpunkt steht. Effekte der Beratungen ließen sich daher nicht immer unmittelbar, sondern häufig erst in langfristiger Perspektive beobachten.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Um solchen längerfristigen Effekten nachzugehen, werden die Informationen aus dem Monitoring zum längerfristigen Verbleib, d.h. sechs Monate nach Austritt aus der Förderung, herangezogen. Angaben zum längerfristigen Verbleib liegen allerdings lediglich für 946 Teilnehmerinnen vor, das sind weniger als die Hälfte der Personen, für die diese Information theoretisch vorliegen könnten (43,3 %).⁹⁴ Von diesen 946 Teilnehmerinnen hatten 580 sechs Monate nach Austritt eine Erwerbstätigkeit aufgenommen.⁹⁵ Diese Daten müssen aufgrund des hohen Anteils der nicht erreichten Teilnehmerinnen bzw. Teilnehmerinnen, die keine Angaben zu ihrem Status nach sechs Monaten machten, sehr vorsichtig interpretiert werden. Denn es kann nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass Teilnehmerinnen, die keine Aussage machten oder die nicht erreichbar waren, genauso häufig in Erwerbstätigkeit standen, wie Teilnehmerinnen, für die Angaben vorliegen. Der Status nach sechs Monaten wird von den Trägern bei ihren ehemaligen Teilnehmerinnen erhoben. Es ist davon auszugehen, dass die Antwortbereitschaft bei denjenigen, die in Erwerbstätigkeit integriert waren – und die somit den ehemaligen Projektmitarbeitenden eine positive Rückmeldung geben konnten – höher ausfällt, als bei denjenigen, die nicht integriert waren. Die höhere Erfolgsquote hinsichtlich der realisierten Integrationen nach sechs Monaten kann daher lediglich als Indiz dafür gewertet werden, dass sich tatsächlich ein „Aufwärtstrend“ abzeichnet, der die Aussagen aus den Fallstudien zu bestätigen scheint, dass die Effekte der Beratungen sich erst im Zeitverlauf in Erwerbsintegrationen manifestieren. Gleichzeitig muss eine Einordnung der Ergebnisse vor dem Hintergrund der bis März 2020 sehr guten konjunkturellen Lage und hohen Nachfrage nach Fachkräften in Niedersachsen erfolgen. Im Zeitraum der aktuellen Förderperiode stieg in Niedersachsen die Erwerbstätigenquote insgesamt, aber auch der Frauen, an und die Arbeitslosigkeit ging zurück (siehe Kapitel 3). Berufsrückkehrende Frauen und alleinerziehende Frauen konnten besonders stark von der positiven Arbeitsmarktentwicklung profitieren (vgl. Kapitel 3). Somit kann davon ausgegangen werden, dass ohne die Leistungen der Koordinierungsstellen ebenfalls viele Arbeitsaufnahmen hätten realisiert werden können. Inwiefern die Koordinierungsstellen dazu beitragen konnten, dass zusätzliche Integrationen erfolgten und die von den Teilnehmerinnen aufgenommenen Beschäftigungen nachhaltig (im Sinne von existenzsichernden Beschäftigungen) sind, lässt sich anhand der Monitoringdaten nicht abschließend beurteilen; die Befunde aus den Fallstudien und der standardisierten Befragung lassen es aber plausibel erscheinen, dass entsprechende gleichstellungsfördernde Impulse von den Koordinierungsstellen ausgingen. Gleichzeitig werde mit der Förderung der stärkeren Erwerbsbeteiligung von Frauen aber auch ein Beitrag zur Fachkräftesicherung geleistet, da das vorhandene Fachkräftepotenzial von Frauen tatsächlich auf dem Arbeitsmarkt eingesetzt werde (Fallstudieninterviews). Allerdings lässt sich auch diese Aussage aus den Fallstudieninterviews nicht mit „harten Daten“ belegen.

⁹⁴ 675 Teilnehmerinnen wurden zu ihrem Status nach sechs Monaten befragt, machten aber keine Angabe. Weitere 563 Teilnehmerinnen wurden (noch) nicht erreicht.

⁹⁵ Hier lässt sich keine weitere Differenzierung, etwa nach Arbeitnehmerinnen und Selbständigen vornehmen.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

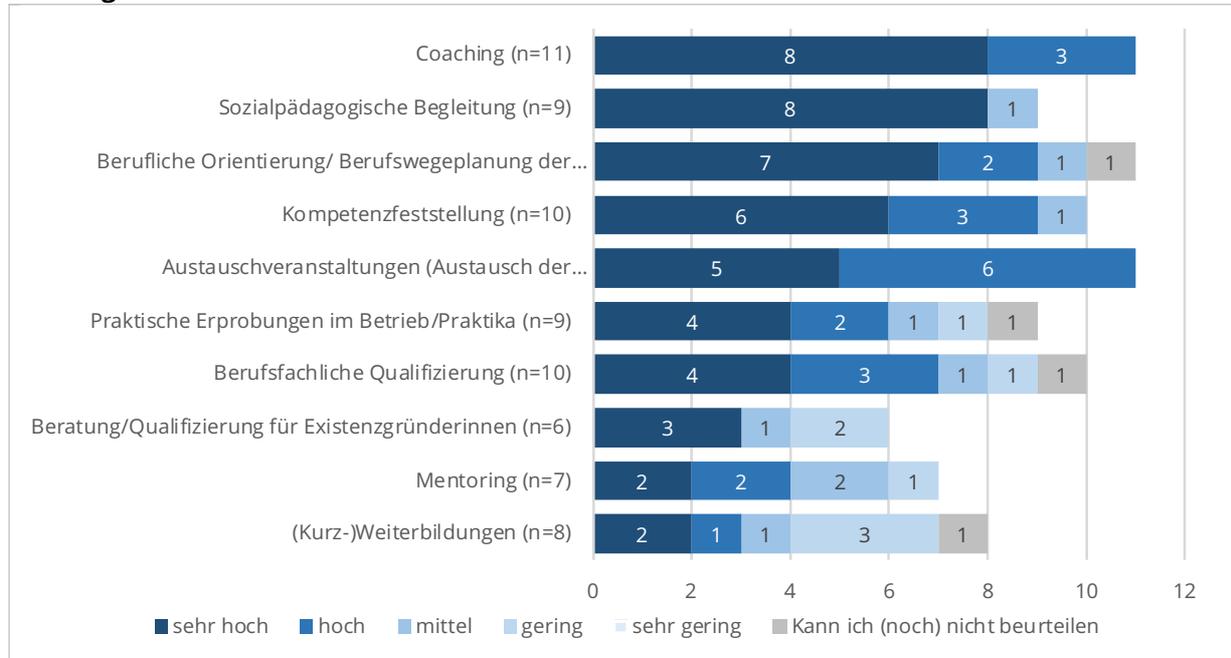
Die Quote der Übergänge in Erwerbstätigkeit, die sich für die FIFA-Projekte der Maßnahmeart „Arbeitslose“ ergibt, liegt mit 23,7 % etwas höher als in anderen ESF-geförderten Programmen, mit denen ebenfalls vorrangig arbeitsmarktferne Arbeitslose gefördert werden. So lag die Integrationsquote für „Qualifizierung und Arbeit (QuA)“ (ein niedersächsisches ESF-Programm der PA 8), mit 20,1% (Wellmer et al. 2021; gleicher Datenstand) um 3,6 Prozentpunkte niedriger und auch bei dem ESF-Bundesprogramm Stark im Beruf, das sich an arbeitsmarktferne Mütter mit Migrationshintergrund richtet, lag die entsprechende Quote auf ähnlichem Niveau mit 21,0% (Datenstand 30.09.2019) (Roth 2020).⁹⁶ Indizes dafür, ob sich im Zeitverlauf weitere Integrationen in Erwerbstätigkeit einstellten, lassen sich aus dem Monitoring anhand des Indikators zum Verbleib sechs Monate nach Austritt aus dem Projekt (CR06) gewinnen. Verbleibsdaten liegen jedoch nur für 231 ausgetretene Teilnehmerinnen vor (für weitere 371 ausgetretene Teilnehmerinnen liegen keine Informationen zum Verbleib vor). 114 Teilnehmerinnen hatten demnach sechs Monate nach Projektaustritt einen Arbeitsplatz. Die Aussagekraft der Daten ist, wie oben für die Koordinierungsstellen beschrieben, eingeschränkt, da sie nur für weniger als die Hälfte der Teilnehmerinnen vorliegen. Denn es muss angenommen werden, dass die Bereitschaft zur Teilnahme an der Erhebung der Langfristindikatoren (die die Träger selbst durchführen) für ehemalige Teilnehmerinnen, die einen „Erfolg“ zu berichten hatten, höher war, als bei denen, die hierzu keine Angaben machen wollten oder konnten. Doch lässt sich auch hier ein tendenziell positiver Trend ableiten, wenn dieser jedoch nicht so deutlich ausfällt wie bei den Koordinierungsstellen. Während die Selbsteinschätzung der Träger – nur ein Träger gab an, in hohem Maß zu dem Ziel beigetragen zu haben (s. o. Abbildung 8) – also eher zurückhaltend ist, deuten die Monitoringdaten auf ein in Anbetracht der erreichten arbeitsmarktfernen Zielgruppen (s. Kapitel 7.1) vergleichsweise zufriedenstellendes Ergebnis hin. Wie bereits für die Koordinierungsstellen beschrieben, muss bei der Bewertung des Beitrags der Förderung zur Integration von Frauen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung die positive Arbeitsmarktentwicklung berücksichtigt werden. Hier ist vor dem Hintergrund des hohen Anteils (langzeit-) arbeitsloser Teilnehmerinnen (vgl. Kapitel 7.1) insbesondere der Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit von Frauen im Zeitraum der Förderperiode relevant (siehe Kapitel 3). Darüber hinaus zeigen die Daten zur Arbeitslosigkeit, dass berufsrückkehrende Frauen und alleinerziehende Frauen besonders stark von der positiven Arbeitsmarktentwicklung profitieren konnten (siehe Kapitel 3). Doch aufgrund der beschriebenen Arbeitsmarktferne und des hohen Unterstützungsbedarfs eines Großteils der Teilnehmerinnen der FIFA-Projekte (vgl. Kapitel 7.1) und den im Vergleich mit anderer Förderprogrammen, die sich an arbeitsmarktferne Zielgruppen richten, zufriedenstellenden Integrationsergebnissen (s.o.) kann von einem positiven Beitrag der Projekte zu dem Förderziel ausgegangen werden.

⁹⁶ Die Definition und Erhebung des Indikators ist für die genannten Programme identisch mit dem für FIFA verwendeten, da es sich bei diesen Programmen ebenfalls um ESF-geförderte Programme handelt, für die die Kriterien der gemeinsamen Ergebnisindikatoren – hier „CR04“ – durch die Europäische Kommission festgelegt wurden.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Besonders wichtig für die Zielerreichung war, so der Eindruck aus der standardisierten Befragung, der Beitrag von sozialpädagogischer Begleitung und von Coaching (vgl. Abbildung 9).

Abbildung 9: Beitrag der Projektaktivitäten der FIFA-Projekte zur Erreichung der Ziele – Anzahl der Träger



Quelle: ISG 2021; Auswertung auf Basis der Ergebnisse der standardisierten Trägerbefragung, n=11.

Sozialpädagogische Einzel- und Gruppenangebote waren nach Einschätzung der in die Fallstudien einbezogenen Trägervertretungen der Projekte der Maßnahmengattung „Arbeitslose“ neben der Vermittlung von Wissen oder Qualifikationen besonders wichtig, um den teilnehmenden Frauen die Erfahrung von Selbstwirksamkeit⁹⁷ zu vermitteln und ihr Selbstbewusstsein (etwa nach der Erfahrung einer Flucht) zu stärken.⁹⁸ In den Fallstudieninterviews wurden Gruppenangebote, die den Austausch der Teilnehmerinnen untereinander ermöglichten, als sehr effektiv eingeschätzt. Denn durch die Authentizität, die die Mit-Teilnehmerinnen ausstrahlten, könnten in Ergänzung zu den von den Dozentinnen und Dozenten vermittelten Inhalten größere Lerneffekte erzielt werden. Auch in der standardisierten Befragung wurde der Beitrag solcher Formate zur Zielerreichung als „sehr hoch“ oder „hoch“ eingeschätzt (alle antwortenden Träger; vgl. Abbildung 9). Der Beitrag von praktischen Erprobungen wurde demgegenüber von den antwortenden Projektträgern etwas verhaltener eingeschätzt (s. Abbildung 9). Dieser Aspekt wurde von der Steuerungsebene (Fokusgruppe) und in einem in den Fallstudien einbezogenen Projekt allerdings als ein wichtiger Erfolgsfaktor für die Integration von Teilnehmerinnen in den Arbeitsmarkt eingeschätzt: Projekte mit hoher Unternehmensnähe und „training on the job“ oder

⁹⁷ D. h., Vertrauen in die eigene Leistungsfähigkeit zu gewinnen.

⁹⁸ Dies habe auch beinhaltet, Frauen aus „stark patriarchalisch geprägten Gesellschaften“ dafür zu sensibilisieren, sich zu emanzipieren und finanziell unabhängig von Männern zu machen.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

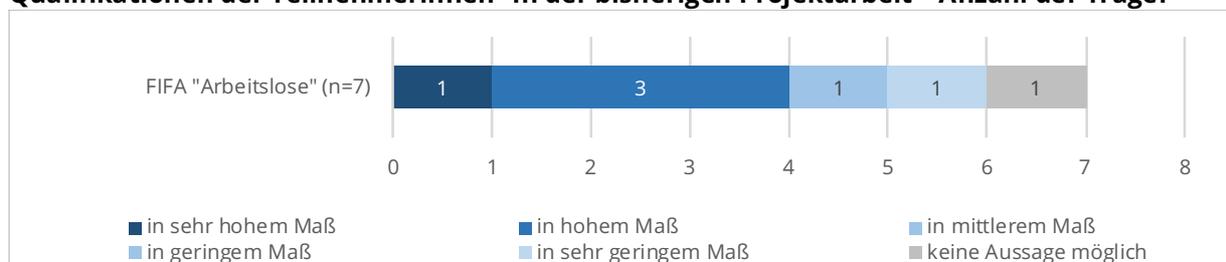
Praktika führten oft zu erfolgreicheren Projekten. Praktika seien gewissermaßen ein „Testlauf“, darüber könnten – im Erfolgsfall – Vorurteile der Betriebe gegenüber den Frauen abgebaut werden und die Frauen lernten den Arbeitsalltag ganz praktisch kennen und erführen ein Gefühl der Zugehörigkeit.

Den Projekterfolg der Projekte der Maßnahmeart „Arbeitslose“ lediglich an der Integrationsquote zu messen, wäre nach Ansicht der Teilnehmenden der Fokusgruppe auf Steuerungsebene verkürzt. Denn dies würde Fortschritte hinsichtlich der Heranführung der Teilnehmerinnen an den Arbeitsmarkt unberücksichtigt lassen. Die unmittelbare Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung sei in diesen Projekten nicht immer eine unmittelbar realistische Zielstellung für die Teilnehmerinnen, wie in der Fokusgruppe erläutert wurde. Der Beitrag der Projekte sei vielmehr in der Heranführung der Teilnehmerinnen an den Arbeitsmarkt zu sehen. Dies bestätigt auch das Bild, dass sich aus der Trägerbefragung und den Fallstudieninterviews mit Trägern ergibt. So gaben alle sieben Projektträger, die hierzu Angaben machten, an, in „sehr hohem“ oder „hohem Maß“ zu dem Ziel der Heranführung an den Arbeitsmarkt beigetragen zu haben. In den Fallstudieninterviews mit Trägern wurde ausgeführt, dass die Projekte dazu beitragen konnten, die Teilnehmerinnen beruflich zu orientieren und persönlich zu stärken und – im Fall von Frauen mit Migrationshintergrund – die Deutschkenntnisse zu verbessern. Damit würden die Voraussetzungen für eine – spätere – Erwerbsintegration verbessert.

7.4.2 (Berufsfachliche) Qualifizierung der Geförderten

Die Verbesserung der berufsfachlichen Qualifizierung von Frauen ist entsprechend der Programmkonzeption insbesondere für die FIFA-Projekte der Maßnahmeart „Arbeitslose“ relevant. In diesen Projekten sollten die Chancen der Teilnehmerinnen auf eine (existenzsichernde) Arbeitsmarktintegration über die Vermittlung von berufsfachlichen Qualifizierungen verbessert werden. Sieben von acht FIFA-Projekten der Maßnahmeart „Arbeitslose“, die an der Trägerbefragung teilgenommen hatten, gaben an, dass dies eine Zielstellung des Projekts war. Inwiefern dieses Ziel erreicht werden konnte, wurde von den Trägern ambivalent eingeschätzt (siehe Abbildung 10).

Abbildung 10: Einschätzungen zur Erreichung des Ziels „Verbesserung der berufsfachlichen Qualifikationen der Teilnehmerinnen“ in der bisherigen Projektarbeit – Anzahl der Träger



Quelle: ISG 2021; Auswertung auf Basis der Ergebnisse der standardisierten Trägerbefragung, n=7

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

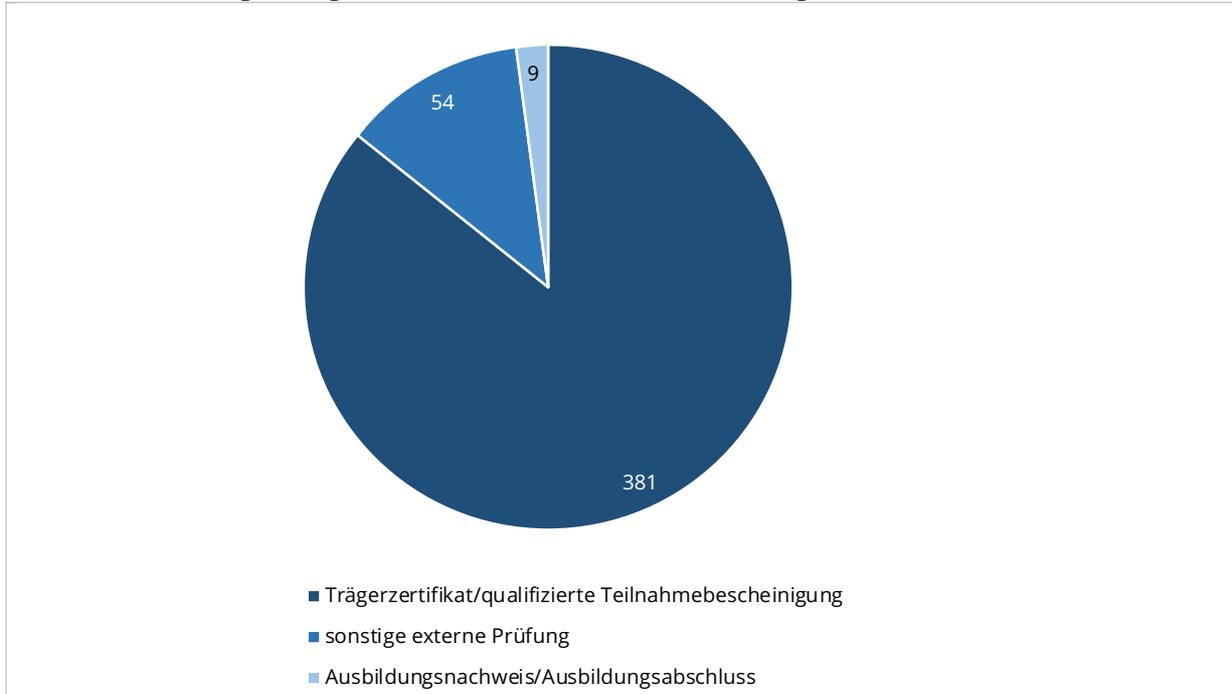
Die eher verhaltene Einschätzung einiger dieser FIFA-Träger könnte sich dadurch erklären lassen, dass – wie in der Fokusgruppe auf Steuerungsebene ausgeführt wurde – in den FIFA-Projekten der Maßnahmeart „Arbeitslose“ zwar grundsätzlich die Zielvorgabe darin bestehe, am Arbeitsmarkt verwertbare Qualifikationen zu vermitteln. Angesichts der multiplen Problemlagen der meisten Teilnehmerinnen läge aber häufig ein stärkerer Akzent auf der sozialpädagogischen Betreuung der Teilnehmerinnen und auf der Vermittlung von grundlegenden Informationen über die „Arbeitswelt“, insbesondere für die Teilnehmerinnen mit Fluchthintergrund. Dies deckt sich mit den Befunden aus der standardisierten Befragung: Der Beitrag von sozialpädagogischer Begleitung wurde gegenüber dem Beitrag von berufsfachlicher Qualifizierung von den antwortenden Trägern doppelt so häufig als „sehr wichtig“ für die Erreichung der Ziele eingestuft (vgl. Abbildung 9 in Kapitel 7.4.1). Dies bestätigt Aussagen aus den Fallstudieninterviews, demnach es sich bei den Teilnehmerinnen in der Regel um wenig bildungsaffine Personen handelte (vgl. auch Kapitel 7.1). Die Qualifizierungen seien daher häufig niedrigschwellig. Von einem Träger wurde diesbezüglich ausgeführt, dass es sich mitunter schwierig gestaltete, für die Teilnehmerinnen passende Qualifizierungen in Bezug auf ein realistisch erreichbares Anforderungsniveau im gewünschten Zielberuf zu finden. Dabei habe sich – in diesem Projekt – gezeigt, dass die Wünsche der Teilnehmerinnen vorrangig in frauendominierten erzieherischen und pflegerischen Berufen lagen. Diese Berufe seien, so berichtete eine Trägervertretung, von den Teilnehmerinnen als ‚nah am eigenen Leben‘ empfunden worden. Dies dürfte – nach Ansicht der Evaluation – die Hemmschwelle gesenkt haben, sich für eine entsprechende Qualifizierung zu entscheiden. In einem anderen Projekt wurden Berufsbereiche vorgegeben (es handelte sich um traditionell männerdominierte Bereiche), und die angebotenen Qualifizierungen waren auf betriebliche Ausbildungsabschlüsse ausgerichtet. Dies habe nach Ansicht des Trägers auf die Zielgruppe eher abschreckend gewirkt, da es sich nicht nur um Berufe handelte, die dem geschlechtsbezogenen gesellschaftlich verankerten Rollenverständnis widersprachen, sondern es wurden darüber hinaus hohe Lernanforderungen befürchtet. Dies habe die Akquise von Teilnehmerinnen erschwert. Von dem Träger wurde in den Fallstudieninterviews in Folge der Erfahrungen aus dem Projekt in Frage gestellt, ob es nicht sinnvoller wäre, niedrigschwellige (Teil-)Qualifizierungen anzubieten – obwohl dann Arbeitsmarktintegrationen schwieriger zu realisieren wären. Denn im Laufe der aktuellen Förderperiode sei ein Anstieg des Anteils von Frauen mit multiplen Problemlagen in FIFA-Projekten zu beobachten.⁹⁹ Hier sei das Ziel, die Frauen in betriebliche Ausbildungen zu integrieren, wenig erfolgversprechend. Anhand der Monitoringdaten lässt sich diese Einschätzung stützen. Die Mehrheit der Teilnehmerinnen der FIFA-Projekte der Maßnahmeart „Arbeitslose“ erlangte zwar eine Qualifizierung (71,7%).¹⁰⁰ Nur ein sehr geringer Teil erreichte aber einen

⁹⁹ Dies wurde darauf zurückgeführt, dass die Arbeitslosigkeit zurück ging. Die „verbliebenen“ Arbeitslosen zeichneten sich demnach durch schwerwiegendere Problemlagen aus.

¹⁰⁰ Basis der Berechnung des Anteilswert bilden alle Teilnehmerinnen der Projekte, die zum Stichtag bereits ausgetreten waren (n=619).

Ausbildungsnachweis oder -abschluss (9 von 619 Teilnehmerinnen); weitgehende Verbreitung hatten demgegenüber Trägerzertifikate (85,8%, vgl. Abbildung 11).

Abbildung 11: Teilnehmerinnen der FIFA-Maßnahmeart „Arbeitslose“, die nach ihrer Teilnahme eine Qualifizierung erlangt haben, nach Art der Qualifizierung (n=444)



Quelle: ESF-Monitoring, Datenstand 01.10.2020 zum Stichtag 30.09.2020; eigene Darstellung.

Die Verwertbarkeit von Trägerzertifikaten ist fraglich, da es sich um weitgehend nicht anerkannte Qualifizierungen handelt, bei denen die Arbeitsmarktverwertbarkeit als gering einzuschätzen ist. Auch wenn – wie in der Fokusgruppe herausgestellt – auf am Arbeitsmarkt verwertbare Qualifikationen in den Förderangeboten abgestellt wird, folgt dem i. d. R. kein entsprechender Nachweis, da – wie oben ausgeführt – qualifizierte Teilnahmebescheinigungen als Abschlussform deutlich dominieren. Eine Verbesserung der Chancen auf eine (insbes. existenzsichernde und nachhaltige) Arbeitsmarktintegration ist daher wenig wahrscheinlich. Es besteht aus Sicht der Evaluation eine Diskrepanz zwischen dem gleichstellungspolitischen Anspruch an das Programm, am Arbeitsmarkt verwertbaren Qualifizierungen zu vermitteln, da diese den Einstieg in nachhaltige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erleichtern, und gleichzeitig der Tatsache, dass solche Qualifizierungen für einen Großteil der Teilnehmerinnen zu anspruchsvoll zu sein scheinen und eher selten am Arbeitsmarkt verwertbare Abschlüsse oder anerkennungsfähige Teilabschlüsse erworben werden.

7.4.3 Existenzgründungen der Geförderten

Das Ziel der Ausweitung der Arbeitsmarktteilhabe und Verbesserung der Beschäftigungssituation von Frauen durch eine Erhöhung des Anteils von Frauen am Gründungsgeschehen ist insbesondere ein Ziel für die FIFA-Existenzgründungsprojekte.¹⁰¹ Anhand der im Monitoring enthaltenen Informationen lässt sich ermitteln, wie viele Teilnehmerinnen sich – zum Zeitpunkt unmittelbar nach Projektaustritt – selbständig gemacht hatten. Demnach ist dieser Schritt zwei Fünftel der Teilnehmerinnen gelungen: Von 3.089 Teilnehmerinnen, die bis zum Stichtag bereits aus der Förderung ausgetreten waren und die bei Projekteintritt noch nicht den Status „selbständig“ hatten, waren 42,5 % unmittelbar nach dem Austritt selbständig. Die Erfolgsquote liegt für Teilnehmerinnen, die bei Projekteintritt arbeitslos oder nichterwerbstätig waren, mit 47,2 % sogar noch höher.¹⁰² Unter den teilnehmenden Arbeitnehmerinnen lag die Quote deutlich niedriger mit 29,8% (siehe Tabelle 15).

Tabelle 15: FIFA-Existenzgründerinnen: Selbständige unmittelbar nach Projektaustritt nach Erwerbsstatus bei Projekteintritt

		Erwerbsstatus bei Projekteintritt						
		<i>Arbeitslose</i>	<i>Nichterwerbstätige</i>	<i>Arbeitslose und Nichterwerbstätige</i>	<i>Arbeitnehmerinnen (inkl. Azubi)</i>	<i>Arbeitslose, Nichterwerbstätige und Arbeitnehmerinnen</i>	<i>Selbstständige</i>	<i>insgesamt</i>
Eintritte	<i>Anzahl</i>	1.653	596	2.249	840	3.089	215	3.304
Selbstständige unmittelbar nach Projektaustritt	<i>Anzahl</i>	813	249	1.062	250	1.312	206	1.518
	<i>Anteil</i>	49,2%	41,8%	47,2%	29,8%	42,5%	95,8%	45,9%

Quelle: ESF-Monitoring, Datenstand 01.10.2020 zum Stichtag 30.09.2020; eigene Darstellung; Grundgesamtheit: ausgetretene Teilnehmerinnen der FIFA-Existenzgründerinnenprojekte.

Nach Ansicht der in die Fallstudien einbezogenen Träger der FIFA-Existenzgründungsprojekte trügen die Projekte dazu bei, dass die begleiteten Gründerinnen nachhaltig gründeten – im Sinne einer tragfähigen Geschäftsidee, deren Auskommen die Existenz sichern kann. Als Mehrwert der Projekte gegenüber anderen Angeboten der Gründungsunterstützung – wie etwa „konventioneller“ Gründungsberatungen der Kammern oder Wirtschaftsförderungen – wurde von den Trägern der Existenzgrün-

¹⁰¹ Die Koordinierungsstellen bieten demgegenüber auch Beratungen und Veranstaltungen (z. B. Vorträge) zum Thema Existenzgründung an. Diese Angebote bieten grundlegende Informationen, nicht aber eine intensive Begleitung wie die Existenzgründungsprojekte.

¹⁰² Zudem nahmen 213 Teilnehmerinnen neu eine Tätigkeit als Arbeitnehmerinnen auf.

derinnenprojekte hervorgehoben, dass die Arbeit mit den Frauen zur Stärkung ihres Selbstbewusstseins und zur Identifikation der eigenen Stärken über Coaching ein wichtiger Erfolgsfaktor sei. Dies habe neben der Klärung fachlicher Fragen im Zusammenhang mit einer Gründung im Prozess eine wichtige Bedeutung.¹⁰³ Die Herangehensweise, sowohl fachliche Wissensvermittlung (in Einzelberatungen und Kleingruppenworkshops) als auch individuelles Coaching anzubieten, wurde von den in die Fallstudien einbezogenen Projekten als wichtig für die Zielerreichung eingeschätzt.

Nicht zuletzt durch die Tatsache, dass auch Teilnehmerinnen mit dem Ziel einer Nebenerwerbsgründung gefördert werden konnten, hätten die Projekte zudem dazu beigetragen, dass Nachteile, die durch gebrochene Erwerbsbiografien bei Frauen häufig entstünden, vermieden würden. In Lebensphasen, in denen eine abhängige Beschäftigung aufgrund der Rahmenbedingungen (bspw. unzureichendes Angebot an Kinderbetreuung oder mangelnde Familienfreundlichkeit von Arbeitgebern, vgl. Kapitel 7.3) nicht mit der Familie vereinbar sei, könne eine Existenzgründung helfen, am Arbeitsmarkt qualifikationsadäquat aktiv zu bleiben. Viele der Frauen, die in den Projekten eine Selbständigkeit verfolgten, hätten diesen Weg gewählt, um selbstständig die gleichen Tätigkeiten auszuführen, die sie zuvor als abhängig Beschäftigte ausgeübt hätten. Die wirtschaftliche Selbständigkeit erfolge nun zu wirtschaftlich besseren und selbst beeinflussbaren Konditionen. Die Gründung werde somit als Ausweg gewählt, um unflexiblen Arbeitsbedingungen, langen Pendelwegen¹⁰⁴ oder dequalifizierenden Tätigkeiten in Teilzeitstellen zu entkommen. Dies deckt sich mit den in Kapitel 4.1 dargestellten Befunden aus der Forschung zu den Gründungsmotiven von Frauen bzw. Müttern. Die Projekte legten nach eigenen Angaben sehr viel Wert auf die Tragfähigkeit der Gründungen und darauf, den teilnehmenden Frauen zu vermitteln, sich nicht „unter Wert“ zu verkaufen. Stelle sich heraus, dass eine Gründungsidee nicht wirtschaftlich tragfähig sein könne, so werde über Coaching und Beratung mit den jeweiligen Teilnehmerinnen daran gearbeitet, die ursprünglichen Gründungsidee zu modifizieren oder Alternativen zu entwickeln.¹⁰⁵ Damit werde dazu beigetragen, dass die teilnehmenden Frauen ihre eigene Existenz – auch im Alter – sichern könnten. Dies ist aus gleichstellungspolitischer Sicht als Beitrag zum Ziel des Abbaus der Einkommenslücke zu sehen, die, wie in Kapitel 4.1 gezeigt wurde, unter Selbständigen besonders hoch ist.

¹⁰³ Begründet wurde dies von den interviewten Trägervertretungen damit, dass ein Teil der teilnehmenden Frauen die eigenen Fähigkeiten eher zurückhaltend einschätzen würde und beispielsweise eher zu geringe Stundensätze ansetzen würde oder Hemmungen hätte, direkt auf potenzielle Kundinnen und Kunden zuzugehen.

¹⁰⁴ Insbesondere in einer Fallstudienregion wurde berichtet, dass viele Frauen vor der Familiengründung lange Pendelwege in benachbarte Oberzentren in Kauf nähmen. Als Mütter kleiner Kinder würden diese langen Wegzeiten aber als nicht mehr zumutbar empfunden. Wenn aber vor Ort keine adäquaten Beschäftigungsmöglichkeiten vorhanden seien, würde dann als Alternative zu einer dequalifizierenden Tätigkeit vor Ort mitunter eine Gründung in Erwägung gezogen.

¹⁰⁵ Dies schließe, so führten die Träger aus, auch die Möglichkeit einer abhängigen Beschäftigung mit ein. Es gehe nicht um eine Gründung „um jeden Preis“.

Hinsichtlich des gleichstellungspolitischen Ziels, Geschlechterstereotype auf dem Arbeitsmarkt abzubauen, zeigte sich in den Fallstudieninterviews, dass dies grundsätzlich in den Existenzgründerinnenprojekten verfolgt wurde. So wurde etwa das Ziel formuliert, insbesondere Gründungen in frauentypischen Bereichen zu unterstützen. Dies habe jedoch nicht im gewünschten Umfang realisiert werden können. Denn die meisten Gründerinnen hätten in einem eher frauentypischen Bereich gründen wollen.¹⁰⁶ Wirkmächtig seien v. a. die Folgen geschlechtsbezogener Rollenerwartungen und des geschlechtstypischen Berufswahlverhaltens (vgl. Kapitel 4.1).

7.4.4 Verbesserung Arbeitsmarktsituation der Geförderten

Die Verbesserung der Arbeitsmarktsituation beschäftigter Frauen ist direktes Ziel der FIFA-Beschäftigten-Projekte und der Koordinierungsstellen. Erstere richten sich ausschließlich, letztere unter anderem an beschäftigte Frauen. Inwiefern dieses Ziel erreicht werden konnte, lässt sich anhand des im Monitoring erhobenen Indikators „Teilnehmende, deren Situation auf dem Arbeitsmarkt sich innerhalb von sechs Monaten nach ihrer Teilnahme verbessert hat“ (CR07) annäherungsweise bestimmen. Es handelt sich dabei um einen Indikator, der durch die Träger sechs Monate nach Austritt bei den ehemaligen Teilnehmerinnen erfasst wird, die bei Projekteintritt den Status „erwerbstätig“ hatten. Es wird also eine Veränderung der Beschäftigungssituation im Vergleich zur Situation vor Eintritt gemessen. Gemäß der Indikatorendefinition der ESF-Verwaltungsbehörden von Bund und Ländern ist eine Verbesserung der Situation dann eingetreten, wenn Teilnehmende

- den Übergang von einem prekären Beschäftigungsverhältnis in ein unbefristetes, sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis außerhalb der Zeitarbeitsbranche geschafft haben und/oder
- aus einer Unterbeschäftigung im Sinne einer unfreiwilligen Teilzeitbeschäftigung in eine Vollzeitbeschäftigung gewechselt sind und/oder
- in eine Beschäftigung mit höheren Kompetenzen/Fähigkeiten/Qualifikationen verbunden mit mehr Verantwortung gewechselt sind und/oder befördert wurden.

Für die FIFA-Projekte der Maßnahmeart „Beschäftigte“ liegt die Information zu CR07 für knapp vier Fünftel der Teilnehmerinnen, die sechs Monate vor dem Stichtag ausgetreten waren, vor (223 Teilnehmerinnen; für weitere 62 Teilnehmerinnen liegt die Information nicht vor). Demnach hat sich die Situation für fast alle Teilnehmerinnen verbessert (96,4 %) ¹⁰⁷. Wenn auch nicht nachgewiesen werden kann, dass diese Verbesserungen ursächlich auf die Projektteilnahmen zurückzuführen sind, so kann

¹⁰⁶ Es wurde von einem Träger sogar die Tendenz ausgemacht, dass Frauen, die in männertypischen Bereichen qualifiziert seien, diese für die Gründung mit eher frauenauffinen Dienstleistungen verknüpften (z.B. Digitalisierungscoaching).

¹⁰⁷ Der Anteilswert ist auf Basis aller Teilnehmerinnen, für die die Information vorliegt, berechnet worden.

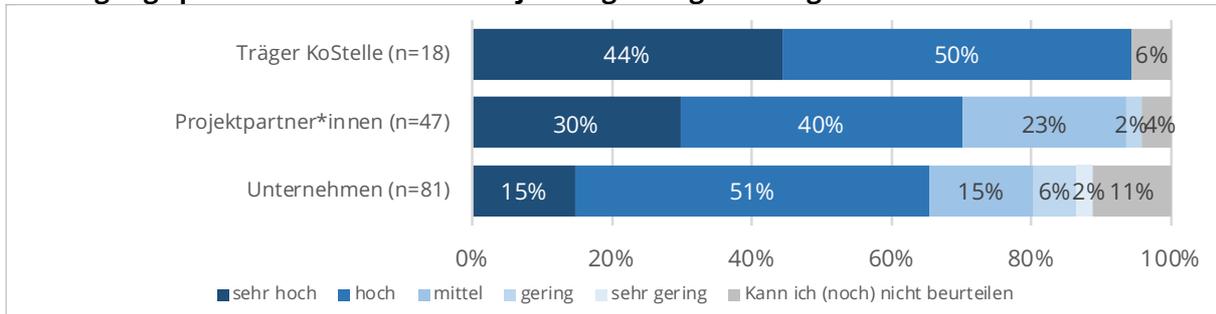
Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

der hohe Grad der Zielerreichung als Hinweis auf einen entsprechenden Beitrag der Förderung gewertet werden.

Für die Koordinierungsstellen liegt die Information zu CR07 nur für etwa die Hälfte der Teilnehmerinnen (1.000 von 1.912) vor, für die sie eigentlich vorliegen müsste (Teilnehmerinnen, die bei Eintritt erwerbstätig waren und sechs Monate vor dem Stichtag bereits ausgetreten waren). Von diesen 1.000 Teilnehmerinnen konnten 911 ihre Situation verbessern. Diese Daten müssen aufgrund des hohen Anteils der nicht erreichten Teilnehmerinnen bzw. Teilnehmerinnen, die keine Angaben zu ihrem Status nach sechs Monaten machten, sehr vorsichtig interpretiert werden. Denn es kann nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass Teilnehmerinnen, die keine Aussage machten oder die nicht erreichbar waren, genauso häufig ihre Situation verbessern konnten, wie Teilnehmerinnen, für die Angaben vorliegen. Es ist davon auszugehen, dass die Antwortbereitschaft bei denjenigen, deren Situation sich verbessert hat – und die somit den ehemaligen Projektmitarbeitenden eine positive Rückmeldung geben konnten – höher ausfällt als bei denjenigen, für die dies nicht der Fall ist. Zudem lässt sich auch hier keine Kausalität nachweisen. Der hohe Anteil der Teilnehmerinnen, für die sich die Situation verbessert hat, kann daher lediglich als Indiz gewertet werden, dass die Angebote der Koordinierungsstellen dazu beitrugen, dass sich die Beschäftigungssituation der Teilnehmerinnen verbesserte. In dieser Hinsicht ist die Ausrichtung der Beratungen auf die (Weiter-) Entwicklung beruflicher Ziele und auf eine Stärkung des Selbstbewusstseins (wie bereits in Kapitel 7.4.1 zur Integration in Beschäftigung beschrieben) als wichtiger Faktor einzuschätzen. Dabei würden die Frauen von den Koordinierungsstellen dazu ermutigt, den Weg zu einer Verbesserung der beruflichen Situation tatsächlich einzuschlagen und ‚für sich einzustehen‘, etwa indem eigene Interessen selbstbewusst gegenüber Vorgesetzten kommuniziert würden (Fallstudien).

In der standardisierten Befragung wurden die Koordinierungsstellen selbst, aber auch die Projektpartnerinnen und -partner sowie die Unternehmen der ÜBV um eine Einschätzung gebeten, wie hoch der Beitrag der Koordinierungsstelle in der jeweiligen Region zur Verbesserung der Beschäftigungsqualität von Frauen ist. Während die antwortenden Träger selbst den Beitrag als „hoch“ oder „sehr hoch“ einschätzten (17 Träger; ein weiterer Träger gab keine Beurteilung ab), attestierten die Projektpartnerinnen und -partner sowie Unternehmen den Koordinierungsstellen ebenfalls mehrheitlich einen „hohen“ oder „sehr hohen“ Beitrag zur Verbesserung der Beschäftigungsqualität von Frauen (vgl. Abbildung 12). Zusammengefasst deuten die Befunde somit darauf hin, dass die Koordinierungsstellen auch zur Verbesserung der Beschäftigungsqualität der Teilnehmerinnen beitragen konnten.

Abbildung 12: Einschätzung des Beitrags der Koordinierungsstellen zur Verbesserung der Beschäftigungsqualität von Frauen in der jeweiligen Region – Angaben in %

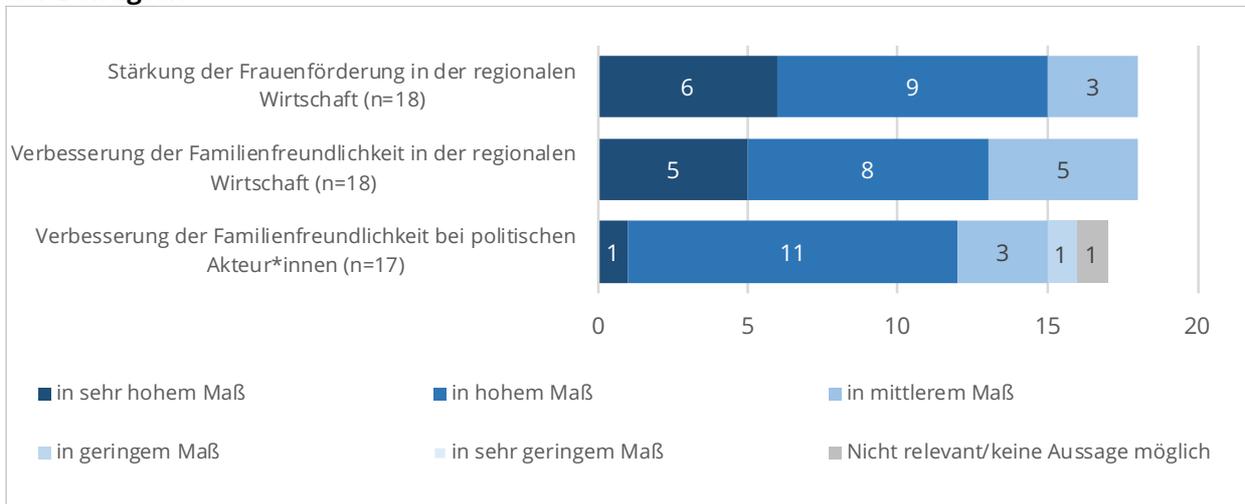


Quelle: ISG 2021; Auswertung auf Basis der Ergebnisse der standardisierten Trägerbefragung, n=146.

7.4.5 Veränderung geschlechtsbezogener benachteiligender Strukturen am Arbeitsmarkt

Strukturelle Verbesserungen für die Gleichstellung von Männern und Frauen am (regionalen) Arbeitsmarkt zu erreichen, ist Aufgabenbestandteil der Koordinierungsstellen. Konkrete Ziele, die dabei von den Koordinierungsstellen verfolgt werden, sind die Verbesserung der Familienfreundlichkeit und die Stärkung der Frauenförderung in der Region. Nach Einschätzung der Koordinierungsstellen, die sich an der standardisierten Befragung beteiligten, konnte mit der Projektarbeit zu diesen Zielen insbesondere mit Blick auf die regionale Wirtschaft beigetragen werden (s. Abbildung 13).

Abbildung 13: Bewertung der eigenen Zielerreichung durch die Koordinierungsstellen – Anzahl der Befragten



Quelle: ISG 2021; Auswertung auf Basis der Ergebnisse der standardisierten Trägerbefragung, n=18.

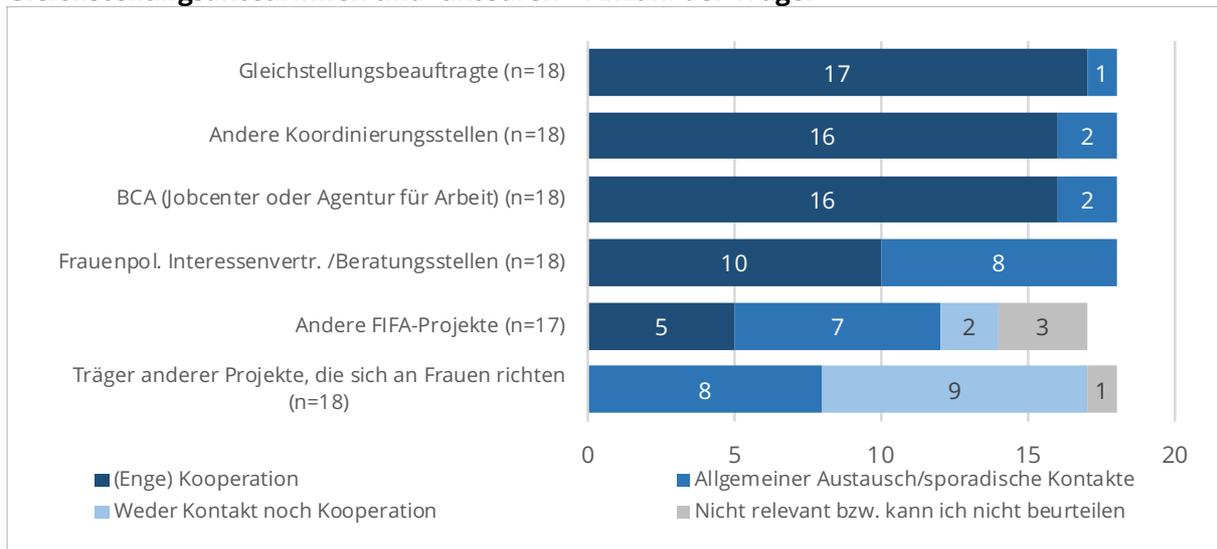
Diese Beiträge konnten insbesondere über die Interessenvertretung bzw. Öffentlichkeitsarbeit für Gleichstellung sowie die Arbeit mit Betrieben – über die ÜBV – erzielt werden. Die Erschließung und Weiterentwicklung von Netzwerken für die Gleichstellungsförderung ist dabei originärer Aufgabenbestandteil der Koordinierungsstellen. Alle in die Fallstudien einbezogenen Koordinierungsstellen waren

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

aktiv in der Öffentlichkeits- und Netzwerkarbeit engagiert. Die Koordinierungsstellen – dies ist ein Ergebnis der Fallstudieninterviews – haben sich als „feste Größe“ sowohl für Arbeitsmarktakteurinnen und -akteure als auch für Arbeitgeber in der jeweiligen Region etabliert und könnten auf politischen Rückhalt bauen. Sie setzen sich in ihren Regionen dafür ein, dass Gleichstellungsthemen einen höheren Stellenwert bekämen. Die Koordinierungsstellen sorgten dafür, so die Einschätzung aus den Interviews, dass das Thema Gleichstellung in der jeweiligen Region in unterschiedlichen Zusammenhängen mit Arbeitsmarktbezug berücksichtigt würde und brächten gleichstellungsbezogene Inputs in Veranstaltungen ein.

Den Beitrag von Öffentlichkeits- und Vernetzungsarbeit zur Erreichung der Ziele der Koordinierungsstellen wird sowohl aus Sicht der Träger, als auch aus Sicht der Projektpartnerinnen und -partner weit überwiegend als „sehr hoch“ oder „hoch“ eingeschätzt und stellt damit nach den Beratungen die zweitwichtigste Aktivität der Projekte dar (vgl. Abbildung 7 und 8 in Kap. 7.4.1). Dabei deutet das Meinungsbild aus der standardisierten Befragung darauf hin, dass die Koordinierungsstellen auf vorhandenen Netzwerkstrukturen aufbauen können. Die Koordinierungsstellen waren durch ihre langjährige Tätigkeit auch am Aufbau oder der Stärkung der vorhandenen Netzwerkstrukturen beteiligt. Die Ergebnisse der standardisierten Befragung zeigten, dass für 13 der antwortenden Koordinierungsstellen *regionale* Netzwerke und für sieben Koordinierungsstellen *überregionale* Netzwerke eine hohe Bedeutung für die eigene Arbeit hatten. Die von den Koordinierungsstellen unterhaltenen Kontakte und Netzwerkbeziehungen umfassen neben gleichstellungspolitischen auch Arbeitsmarktakteurinnen und -akteure sowie Einrichtungen der Zivilgesellschaft. Enge Kooperationen der Koordinierungsstellen mit Akteurinnen und Akteuren aus dem Bereich der Gleichstellungsarbeit bestehen dabei besonders häufig zu Gleichstellungsbeauftragten der Kommunen bzw. Landkreise sowie zu anderen Koordinierungsstellen und den Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (BCA) der Agenturen für Arbeit und der Jobcenter (vgl. Abbildung 14).

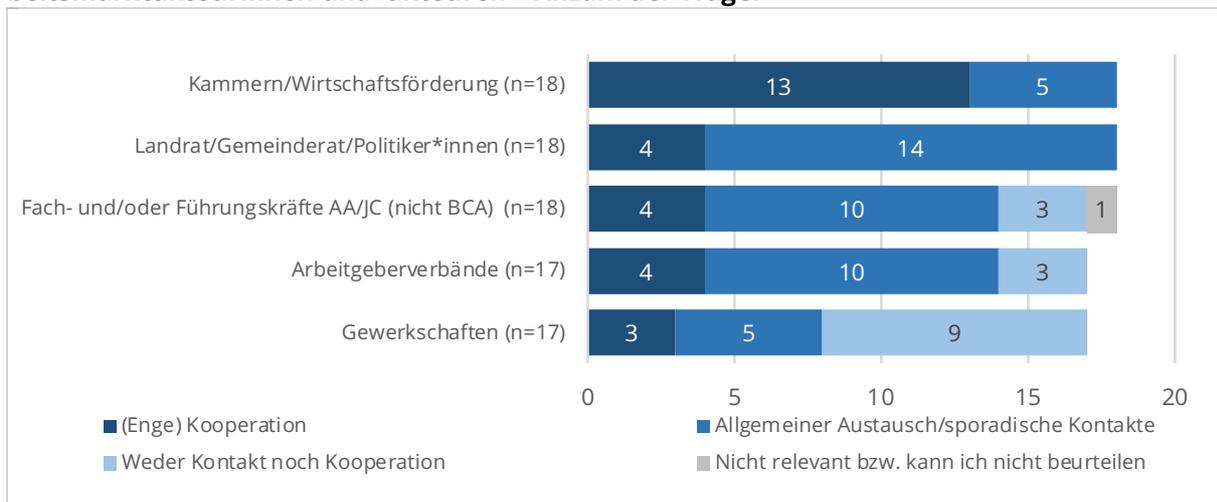
Abbildung 14: Kontakte und/oder Kooperationen der Träger von Koordinierungsstellen mit Gleichstellungsakteurinnen und -akteuren – Anzahl der Träger



Quelle: ISG 2021; Auswertung auf Basis der Ergebnisse der standardisierten Trägerbefragung, n=18

Weniger häufig sind feste bzw. enge Kooperationen mit Institutionen aus dem Bereich der Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaft. Am häufigsten sind Kammern und Wirtschaftsförderungen benannt worden, zu denen in 13 Fällen enge Kooperationen und in fünf Fällen allgemeiner Austausch besteht. In der regionalen Politik bestehen häufig (14 von 18 Koordinierungsstellen) sporadische bzw. allgemeine Austauschbeziehungen, eine engere Kooperation gaben nur vier Koordinierungsstellen an (s. Abbildung 15). Darüber hinaus bestehen auch Kooperationsbeziehungen zu Migrant*innenselbstorganisationen und Organisationen der Flüchtlingshilfe (Sieben bzw. sechs Koordinierungsstelle gaben an, enge Kontakte zu unterhalten).

Abbildung 15: Kontakte und/oder Kooperationen der Träger von Koordinierungsstellen mit Arbeitsmarktakteurinnen und -akteuren – Anzahl der Träger



Quelle: ISG 2021; Auswertung auf Basis der Ergebnisse der standardisierten Trägerbefragung, n=18.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

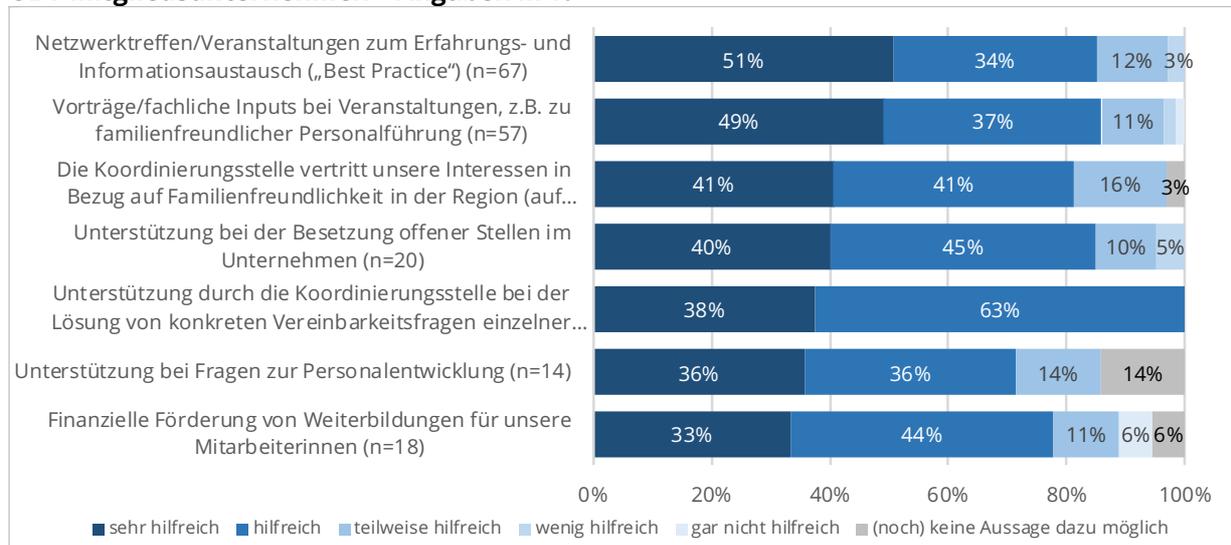
Die Netzwerk- und Öffentlichkeitsarbeit ermögliche es, so wurde in den Fallstudieninterviews deutlich, Kommunikationsprozesse mit den unterschiedlichen Akteuren und Akteurinnen zu führen und somit Denkanstöße mit Blick auf die Beschäftigungssituation von Frauen und das Thema Fachkräftesicherung zu geben. Die Vernetzung mit (arbeitsmarkt-)politischen Akteurinnen und Akteuren habe dabei geholfen, gleichstellungspolitische Anliegen in breitere Politikzusammenhänge einzubringen, eine größere Reichweite zu erzielen und Akteure und Akteurinnen zu erreichen, die gegenüber Gleichstellungsthemen zunächst wenig aufgeschlossen seien. Gleichzeitig profitierten die kooperierenden Institutionen ebenfalls von dem Know-how der Koordinierungsstellen. Dadurch könnten sie ihr eigenes Profil im Hinblick auf Gleichstellungsthemen schärfen, wie eine Kammervertretung in einem Fallstudieninterview berichtete. Als Beispiel für die Arbeit der Koordinierungsstellen an der Schnittstelle von Politik, Wirtschaft und Arbeitsmarktakteuren und -akteurinnen können nach Einschätzung des Evaluationsteams in allen Fallstudienregionen durch die Koordinierungsstellen etablierte Veranstaltungsformate zum Austausch über Vereinbarkeits- und Gleichstellungsfragen gesehen werden, die in den Regionen auch über den engeren Kreis der Gleichstellungsakteurinnen und -akteure hinaus von Arbeitsmarktakteuren und -akteurinnen, Politikern und Politikerinnen sowie Wirtschaftsvertretungen besucht und geschätzt würden. Über diese Schnittstellenarbeit werde ein Beitrag zur Bewusstseinschärfung und Sensibilisierung für die Gleichstellung geleistet.

Ein weiterer Aspekt der Netzwerkarbeit ist entsprechend der Erkenntnisse aus Fallstudien und standardisierter Befragung, dass durch die Zusammenarbeit mit anderen Gleichstellungsakteurinnen und -akteuren Doppelstrukturen vermieden und vorhandene Ressourcen effizienter eingesetzt werden könnten. Dadurch bekämen Forderungen für mehr Gleichstellung ein stärkeres Gewicht.

Der dritte zentrale Tätigkeitsbereich der Koordinierungsstellen ist die Geschäftsstellenarbeit für die überbetrieblichen Unternehmensverbände (ÜBV). Dieser Tätigkeitsbereich wird von den Trägern und Partnerinnen und Partner überwiegend als wichtig für die Zielerreichung eingeschätzt (vgl. Abbildung 7 und 8 in Kapitel 7.4.1). In der standardisierten Befragung wurden die Unternehmen danach gefragt, welche Angebote bzw. Leistungen des Verbunds bereits genutzt wurden.¹⁰⁸ Für jede der ausgewählten Leistungen wurde um eine Bewertung des Nutzens dieser Leistung gebeten. Am häufigsten in Anspruch genommen wurden demnach „*Netzwerktreffen/ Veranstaltungen zum Erfahrungs- und Informationsaustausch („Best Practice“)*“ mit 67 Nennungen und „*Vorträge/fachliche Inputs bei Veranstaltungen, z.B. zu familienfreundlicher Personalführung*“ mit 57 Nennungen. Diese Aktivitäten erhielten gleichzeitig anteilig die beste Bewertung (vgl. Abbildung 16).

¹⁰⁸ Vorgegeben waren die Leistungen und Angebote, die im Rahmen der Fallstudieninterviews identifiziert worden waren.

Abbildung 16: Bewertung von bereits genutzten Leistungen/Angeboten des Verbunds durch ÜBV Mitgliedsunternehmen – Angaben in %



Quelle: ISG 2021; Auswertung auf Basis der Ergebnisse der standardisierten Trägerbefragung, n zwischen 8 und 67.

Am seltensten in Anspruch genommen wurden die Unterstützung der Koordinierungsstellen bei der Lösung von konkreten Vereinbarkeitsproblemen einzelner Mitarbeitender (8 Nennungen) oder bei der Besetzung offener Stellen (14 Nennungen). In einem Freitextfeld konnten weitere Aktivitäten ergänzt werden, hier wurde acht Mal Ferienbetreuung für Kinder der Beschäftigten (bzw. die Bezuschussung von solchen Betreuungsangeboten) genannt und als „hilfreich“ oder „sehr hilfreich“ bewertet.

Auch in den Fallstudien zeigt sich, dass von den in die Interviews einbezogenen Unternehmensvertretungen Austausch- und Vernetzungsveranstaltungen besonders wertgeschätzt wurden. Angeboten wurden in den Fallstudienregionen Veranstaltungsformate für die Mitgliedsbetriebe zum Austausch etwa zu unterschiedlichen Fragen der familienfreundlichen Personalarbeit. In den durchgeführten Interviews mit Personalverantwortlichen von Mitgliedsbetrieben wurde berichtet, dass diese Austauschformate sehr gut angenommen würden. Es gelänge, sich frei von Konkurrenzdenken über erfolgreiche Praxisbeispiele auszutauschen und bspw. in Bezug auf unterschiedliche Modelle zur flexiblen Arbeitszeitgestaltung voneinander zu lernen. Von diesem Angebot profitierten die Unternehmen direkt und es sei ein Merkmal, mit dem die ÜBV sich von ‚konventionellen‘ regionalen Arbeitgeber- oder Branchenverbänden unterscheide. Insbesondere für kleine Unternehmen, die wenig Ressourcen für die Personalentwicklung hätten, biete der Verbund daher einen Mehrwert. Dabei, so wurde in den Fallstudieninterviews ausgeführt, würden die Koordinierungsstellen in der Ansprache von KMU mitunter das Thema Personal- und Organisationsentwicklung in den Vordergrund rücken. Denn darüber könnten auch KMU interessiert werden, die eine eher ablehnende Haltung gegenüber Fragen der Frauenerwerbstätigkeit oder „Familienpolitik“ verträten. Über die Thematisierung von Personal- und Organisa-

tionsentwicklung könnten dann beispielsweise neue Wege für eine systematischere betriebliche Frauenförderung aufgezeigt werden, die zur Schaffung familienfreundlicher und frauenfördernder Arbeitsbedingungen beitragen.

7.5 Zusammenfassende Bewertung der Förderungen im Spezifischen Ziel 17 und Handlungsempfehlungen

Zur Bewertung der Förderung des SZ 17 wurde anhand der vorliegenden empirischen Evidenz zur Umsetzung und zu erzielten Ergebnissen der Förderung herausgearbeitet, inwieweit es plausibel erscheint, dass beobachtbare Veränderungen auf die Umsetzung des Programms zurückgehen. Grundlage für die Bewertung bildete die zu Beginn der Evaluation rekonstruierte und mit den relevanten Akteurinnen und Akteuren auf Programmebene abgestimmte Programmlogik. Die empirischen Befunde wurden anhand der ESF-Monitoringdaten, qualitativen Fallstudien und einer standardisierten Befragung gewonnen.

Bis zum Stichtag 30.09.2020 wurden 135 Projekte¹⁰⁹ in SZ 17 gefördert, davon 74 über die RL Koordinierungsstellen Frauen und Wirtschaft und 61 über die FIFA-RL. Dabei fällt eine hohe Kontinuität der Träger insbesondere bei den Koordinierungsstellen auf. Die Projekte der RL FIFA unterscheiden sich hinsichtlich ihrer inhaltlichen Ausrichtung nach vier Schwerpunkten, nämlich *Qualifizierung für nichterwerbstätige Frauen* (Maßnahmeart „Arbeitslose“), *Qualifizierung zum beruflichen Aufstieg beschäftigter Frauen einschließlich Mentoring* (Maßnahmeart „Beschäftigte“), *Unterstützung der Existenzgründung von Frauen* (Maßnahmeart „Existenzgründerinnen“) sowie *frauenspezifische arbeitsmarktpolitische Modellprojekte*. Im Monitoringsystem sind zum Stichtag 30.09.2020 Daten zu 11.454 Teilnehmenden des SZ 17 erfasst. Dabei entfiel mehr als die Hälfte der Teilnehmerinneneintritte auf Koordinierungsstellen (57,8 %). 42,2 % der erfassten Personen nahmen an einem FIFA-Projekt teil. Die Koordinierungsstellen und die FIFA Projekte der Maßnahmeart „Existenzgründerinnen“ förderten zusammengenommen 90,8% aller Teilnehmerinnen des SZ 17. Die Teilnehmerinnenstruktur unterscheidet sich entsprechend der unterschiedlichen Ausrichtung der Förderprogramme und Maßnahmearten auf verschiedene Zielgruppen. In den Koordinierungsstellen und den FIFA-Projekten der Maßnahmearten „Beschäftigte“- und „Existenzgründerinnen“ wurden vorrangig gut qualifizierte Frauen erreicht, wobei vor dem Hintergrund des Ziels der Aktivierung zusätzlicher Erwerbspotenziale von Frauen ein vergleichsweise hoher Anteil nichterwerbstätiger Frauen hervorzuheben ist. Daneben wurden in der Maßnahmeart FIFA „Arbeitslose“ niedrig qualifizierte Frauen mit „multiplen Vermittlungshemmnissen“ gezielt angesprochen und gefördert. Die Koordinierungsstellen erreichten entsprechend der konzeptionellen Anlage viele Berufsrückkehrerinnen. Die Koordinierungsstellen richteten sich nicht nur an Frauen, sondern auch an KMU. Dabei konnten sie zahlreiche Betriebe erreichen. Menschen mit Migrationshintergrund

¹⁰⁹ Zwei Drittel der Projekte (90 Projekte) wurden in den SER umgesetzt, ein Drittel (45 Projekte) in der ÜER; siehe Kapitel 6.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

wurden in beiden Programmen – gemessen am Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in den jeweiligen Zielgruppen – gut erreicht, in den FIFA-Projekten der Maßnahmeart „Arbeitslose“ sogar überproportional. Ältere hingegen wurden insbesondere in den Koordinierungsstellen und den Existenzgründungsprojekten – gemessen am Anteil Älterer in den jeweiligen Zielgruppen – gut erreicht.

Zur Einordnung der empirisch beobachteten Veränderungen wurden Rahmenbedingungen, die sich darauf auswirken, in welchem Maße die Projekte ihre Ziele erreichen können, in den Blick genommen. Hier hat sich neben vorhandenen Netzwerken insbesondere die – bis März 2020 – hohe Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarkts als Faktor erwiesen, der die Zielerreichung der Projekte erleichterte. Letzterer Effekt zeigte sich insbesondere in Regionen, in denen Fachkräfteengpässe deutlich spürbar waren. Denn dies erhöhte den Handlungsdruck bei Unternehmen. Erschwerend auf die Zielerreichung der Förderprogramme wirkten sich demgegenüber tradierte geschlechtsbezogene Rollenmuster, die regionale Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr im ländlichen Raum und unzureichende Kinderbetreuungsinfrastrukturen aus.

Untersucht wurde, inwiefern die Förderung zu den in der Programmlogik herausgearbeiteten Zieldimensionen (kurz- bis mittelfristige Ergebnisse, s. Kapitel 5.1) beitragen konnte. Die *(Re-)Integration der Geförderten in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung* war Ziel insbesondere für die Koordinierungsstellen und die FIFA-Projekte der Maßnahmeart „Arbeitslose“. Erstere unterstützten häufig gut qualifizierte Frauen nach einer familienbedingten Erwerbsunterbrechung, letztere förderten vornehmlich arbeitsmarktferne, arbeitslos gemeldete Frauen. In beiden Projektarten lag der Schwerpunkt auf der Entwicklung von langfristigen Perspektiven für existenzsichernde Erwerbssituationen und nicht auf „schnellen“ Integrationen. Dies mag erklärender Faktor für die vergleichsweise niedrige Integrationsquote der Koordinierungsstellen in Erwerbstätigkeit¹¹⁰ sein, für Austritte bis zum 30.09.2020 bei 15,4 % lag. Im Vergleich hierzu erreichten FIFA-Projekte eine Integrationsquote in Erwerbstätigkeit von 23,7% der zugrunde gelegten Austritte, was auch vor dem Hintergrund der Teilnehmerinnenstruktur als vergleichsweise gutes Ergebnis einzuordnen ist.

Die *berufsfachliche Qualifizierung der Geförderten* war insbesondere für die FIFA-Projekte der Maßnahmeart „Arbeitslose“ eine Zielstellung. Die Mehrheit der Teilnehmerinnen erlangte zwar einen Abschluss (71,7%). Dabei handelte es sich aber zumeist um ein Trägerzertifikat. Nur ein sehr geringer Teil verfügte nach Austritt aus dem Projekt über eine am Arbeitsmarkt anerkannten Qualifikation, wie einen Ausbildungsnachweis oder -abschluss oder eine sonstige externe Qualifizierung. Denn solche Qualifizierungen seien in den meisten Fällen zu anspruchsvoll für die Teilnehmerinnen. Hier wird eine gewisse Diskrepanz deutlich zwischen dem gleichstellungspolitischen Anspruch des Programms, am Arbeitsmarkt verwertbaren Qualifikationen zu vermitteln – dies sind vor allem anerkannte Zertifikate

¹¹⁰ Die Quote lässt keine Rückschlüsse darauf zu, ob es sich um sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen handelt.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

bspw. von Kammern – und der Tatsache, dass solche Qualifizierungen für einen Großteil der Teilnehmerinnen zu anspruchsvoll zu sein scheinen.

Die *Realisierung von Existenzgründungen durch Frauen* war Ziel der FIFA-Projekte für Existenzgründerinnen. Den Schritt in die Selbständigkeit hatten zum Zeitpunkt unmittelbar nach Projektaustritt 42,5 % der Teilnehmerinnen bereits umgesetzt. Schwerpunkt der Projektaktivitäten ist es in den Projekten, die Teilnehmerinnen zu befähigen, nachhaltig zu gründen – im Sinne einer tragfähigen Geschäftsidee, deren Einkommen die Existenz sichern kann. Zwar lassen die empirischen Befunde keine abschließende Bewertung zu, ob die geförderten Gründungen in dieser Hinsicht besser abschneiden, als ungeforderte Gründungen. Doch legen die empirischen Befunde den Schluss nahe, dass aus gleichstellungspolitischer ein wichtiger Beitrag zum Ziel des Abbaus der Einkommenslücke gelungen ist, die unter Selbständigen besonders hoch ist.

Die *Verbesserung der Arbeitsmarktsituation beschäftigter Frauen* ist direktes Ziel der FIFA-Beschäftigten-Projekte und der Koordinierungsstellen. Für die Beschäftigtenprojekte zeigt sich anhand der Monitoringdaten ein hoher Zielerreichungsgrad hinsichtlich der Verbesserung der Beschäftigungssituation sechs Monate nach der Teilnahme. Die Koordinierungsstellen wirken in ihrer (Beratungs-)Tätigkeit darauf hin, dass die Frauen aktiv auf eine Verbesserung der beruflichen Situation hinarbeiten, etwa indem sie bestärkt würden, eigene Interessen selbstbewusst gegenüber Vorgesetzten zu kommunizieren. Für die Koordinierungsstellen sind die Monitoringergebnisse zwar wenig belastbar, zeigen aber in der Tendenz auch, dass Verbesserungen eingetreten sind.

Strukturelle Verbesserungen für die Gleichstellung von Männern und Frauen am (regionalen) Arbeitsmarkt zu erreichen, ist Aufgabenbestandteil der Koordinierungsstellen. Konkrete Ziele, die dabei von den Koordinierungsstellen verfolgt werden, sind die Verbesserung der Familienfreundlichkeit und die Stärkung der Frauenförderung in der Region. Beiträge konnten insbesondere über die Interessenvertretung bzw. Öffentlichkeitsarbeit für Gleichstellung sowie die Arbeit mit Betrieben – über die ÜBV – geleistet werden. Die Koordinierungsstellen unterhalten breit gefächerte Kooperations- und Netzwerkpartnerschaften und wirken über Öffentlichkeits- und Netzwerkarbeit auf die Sensibilisierung insbesondere der Wirtschaft für Gleichstellungsthemen hin. Eine besondere Bedeutung kommt dabei den ÜBV zu, über die Unternehmen sich bspw. zur familienfreundlichen Personalarbeit austauschen. Über die Vernetzung mit anderen gleichstellungspolitischen Akteurinnen und Akteuren können vorhandene Ressourcen effizienter eingesetzt und somit Synergien genutzt werden.

Angesichts der Größenordnung hinsichtlich der Anzahl Projekte und damit erreichten Frauen der hier betrachteten Förderung des SZ 17 kann zwar nicht von quantitativ bedeutsamen Beiträgen im Hinblick auf den Abbau von Benachteiligungen von Frauen im Berufsleben und die Gleichstellung von Frauen

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

und Männern für das gesamte Land Niedersachsen ausgegangen werden. Dennoch lassen die Befunde den Schluss zu, dass mit den Programmen qualitative Impulse gesetzt werden konnten, um Frauen dabei zu unterstützen, eine auf ihre Lebenssituation passende Erwerbsbeteiligung, die die langfristigen Folgen bspw. für die Alterssicherung mitberücksichtigt, aufzunehmen oder auszubauen oder zumindest die notwendigen Schritte zu planen, um dies in Zukunft tun zu können.

Auch im Hinblick auf das Ziel der Fachkräftesicherung konnten mit den Programmen qualitative Impulse gesetzt werden. Zwar standen für die Projektträger die gleichstellungsbezogenen Zieldimensionen im Vordergrund, wie in den Fallstudien deutlich wurde. Dass hierdurch gleichzeitig Beiträge zur Fachkräftesicherung geleistet werden können, wurde gleichzeitig als wichtiges und nicht trennbares Ziel der Koordinierungsstellen und FIFA-Existenzgründerinnenprojekte angesehen. In der standardisierten Befragung bestätigte sich die Bedeutung des Ziels der Fachkräftesicherung für die Koordinierungsstellen: Für alle 18 antwortenden Koordinierungsstellen stellte dies ein relevantes Projektziel dar. 14 dieser Koordinierungsstellen schätzten dabei den Beitrag zur Erreichung dieses Ziels als „sehr hoch“ oder „hoch“ ein. Beiträge zur Fachkräftesicherung ergeben sich nach Einschätzungen aus den Fallstudieninterviews v. a. dadurch, dass mit der Förderung Frauen qualifiziert werden und darauf hingearbeitet wird, das Potenzial von Frauen als Fach- und Führungskräfte stärker am Arbeitsmarkt einzusetzen. So erarbeiten Frauen bspw. mit Unterstützung der Koordinierungsstellen Wege, wie sie trotz mitunter erschwerender struktureller Rahmenbedingungen entsprechend ihrer Qualifikation am Arbeitsmarkt aktiv sein können. Über die Sensibilisierung von ‚traditionell eingestellten‘ Betrieben für die Belange von Beschäftigten mit Familienpflichten oder von Frauen mit Migrationshintergrund könne zudem dazu beigetragen werden, dass Frauen (auch nach einem Wiedereinstieg) als potenzielle Fach- und Führungskräfte stärker von Personalverantwortlichen wahrgenommen werden. Für die FIFA-Projekte der Maßnahmeart „Arbeitslose“ jedoch können aus Sicht der Evaluation angesichts der arbeitsmarktfernen Zielgruppen Beiträge zur Fachkräftesicherung nicht ohne weiteres postuliert werden.

Handlungsempfehlungen

Auf Basis der Begleitevaluierung lassen sich einige Handlungsempfehlungen für das SZ 17 formulieren, die ggf. auch für die bereits angelaufenen Planungen in Bezug auf die nächste Förderperiode Impulse bieten können. Die Empfehlungen beziehen sich auf das Programmmonitoring, richtlinienspezifischen Aspekten und allgemeine Förderbedingungen.

Entwicklung alternativer programmspezifischer Indikatoren

Die Indikatorik des OP für das SZ 17 ist aus Sicht der Evaluation nur bedingt geeignet, um Beiträge der Förderung zu den Zielen der PA abzubilden. Ergebnisse in Bezug auf die unternehmenszentrierten

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Aktivitäten der Koordinierungsstellen sowie Ziele, die im Bereich der Heranführung arbeitsmarktferner Teilnehmerinnen an den Arbeitsmarkt liegen, lassen sich durch die im OP verankerten Indikatoren nicht abbilden. Hier wird empfohlen, im Rahmen eines partizipativen Prozesses mit Stakeholdern der Förderung – insbesondere unter Beteiligung von VB, Fachreferat und NBank – alternative programm-spezifische Indikatoren zu entwickeln, mittels derer sich zentrale Zielstellungen der Förderung operationalisieren und messen lassen.

Anpassung des Monitorings

Hinsichtlich der erhobenen Daten für das Monitoringsystem wäre es aus Sicht der Evaluation zur besseren Einschätzung der erzielten Programmwirkungen des SZ 17 sinnvoll, bei der Erfassung der Erwerbstätigkeit nicht nur zwischen Angestellten, Auszubildenden und Selbständigen zu differenzieren, sondern für Angestellte zu erfassen, ob es sich um sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (in Voll- oder Teilzeit) handelt. Für SZ 17 wäre es zudem aufschlussreich, auch die familiäre Situation zu erfassen, womit bspw. Aussagen zur Erreichung von Alleinerziehenden getroffen werden könnten. Für die Evaluation – sowie auch für Steuerungszwecke – wäre es darüber hinaus wünschenswert, dass der Erwerbsstatus zu allen drei Zeitpunkten (Eintritt, unmittelbarer Austritt und langfristiger Verbleib) für alle Teilnehmerinnen nach gleichem Schema abgefragt würde. Aktuell wird bei der Erhebung des Verbleibs sechs Monate nach Programmaustritt nicht zwischen der Ausübung einer Ausbildung und anderer Erwerbstätigkeit differenziert. Bezüglich der Indikatoren zum langfristigen Verbleib ist die Aussagekraft der Daten erheblich eingeschränkt, dadurch dass die Angaben nur für einen Teil der Geförderten befüllt sind. Insbesondere für die Koordinierungsstellen, aber auch für die FIFA-Projekte wäre aufgrund der auf Langfristigkeit ausgelegten Integrationsstrategien eine höhere Datenqualität wichtig für die Evaluation. Als mögliche Alternative zum derzeitigen Vorgehen wäre beispielsweise die Befragung einer repräsentativen Stichprobe der Teilnehmenden denkbar, um Aussagen über den Verbleib sechs Monate nach Austritt machen zu können.

Prüfung der Zielorientierung der berufsfachlichen Qualifizierung bei niedrigschwelligen Projektansätzen

In Bezug auf das Ziel der berufsfachlichen Qualifizierung zeigte sich, dass Kammerzertifikate bzw. vollqualifizierende Ausbildungen aufgrund der Teilnehmerinnenstruktur in den FIFA-Projekten der Maßnahmenart „Arbeitslose“ häufig kein realistisches Ziel darstellen. Für diese Projekte, die sich an sehr arbeitsmarktferne Frauen richten, sollte daher zwar die grundsätzliche Orientierung am Ziel der Vermittlung von am Arbeitsmarkt verwertbaren Qualifizierungen beibehalten werden – beispielsweise indem für eine spätere Ausbildung anererkennungsfähige Teilqualifikationen vermittelt werden. Gleichzeitig sollte sichergestellt werden, dass in niedrigschwellig angelegten Projekten ein Fokus darauf gelegt wird, mit den Teilnehmerinnen längerfristig angelegte Integrationsstrategien zu entwickeln, die Aussicht auf Aufwärtsmobilität bieten.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Programmübergreifender fachlicher Austausch zu arbeitsmarktfernen Zielgruppen

Aus Sicht der Evaluation ähneln sich das Programm QuA der PA 8 sowie die FIFA-Maßnahmeart „Arbeitslose“ in der inhaltlichen Ausrichtung und Adressierung arbeitsmarktferner Zielgruppen, wenn auch QuA nicht frauenspezifisch ausgerichtet ist und Männer und Frauen gleichermaßen fördert. Da aus der Evaluation der PA 8 (Wellmer et al. 2021) bekannt ist, dass sich in der Umsetzung beider Förderungen ähnliche Schwierigkeiten zeigen, wird ein Erfahrungsaustausch der Fachverantwortlichen angeregt. Im Zuge eines solchen Austauschs könnten Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Förderungen identifiziert werden. So könnten bspw. Lösungsansätze gemeinsam diskutiert und ggf. auf das jeweils andere Programm übertragen werden oder aber im Ergebnis eine stärkere Abgrenzung der beiden Förderungen vorgenommen werden.

Gewährleistung der langfristigen Planungssicherheit für die Koordinierungsstellen

Die Evaluation kommt wie beschrieben zu dem Ergebnis, dass mit den Programmen qualitativ bedeutende Impulse zum Abbau von Benachteiligungen von Frauen im Berufsleben und die Gleichstellung von Frauen und Männern gesetzt werden. Während es sich bei dem Programm FIFA um eine ‚klassische‘ ESF-Projektförderung mit inhaltlich wechselnden Schwerpunkten (bspw. Förderung von Frauen im Handwerk, Förderung von geflüchteten Frauen) handelt, stellen die Koordinierungsstellen eine auf Langfristigkeit ausgelegte Unterstützungsstruktur dar, die sich in den vergangenen Jahren im Land etabliert hat. Aus Sicht der Evaluation wäre – unabhängig von einer möglichen weiteren Förderung durch den ESF – ein klares Bekenntnis des Landes zur Förderung der Koordinierungsstellen hilfreich, um aus Sicht der Koordinierungsstellen eine langfristige Planungssicherheit für die Aufrechterhaltung eines kontinuierlichen Beratungsangebots zu gewährleisten. Wird eine weitere Förderung der Koordinierungsstellen über den ESF angestrebt, könnte bspw. die Erschließung neuer Projektinhalte oder die Einführung von (jährlich wechselnden) Schwerpunktthemen neben dem regulären Beratungsangebot helfen, das Potenzial des ESF noch besser zu nutzen, die Regelförderung durch innovative, kreative und flexible Ansätze zu verstärken.

8 Ergebnisse der Evaluation zum Spezifischen Ziel 18

Nachfolgend werden die zentralen Ergebnisse der qualitativen und quantitativen Evaluationserhebungen zu den Förderungen des SZ 18 zusammengefasst dargestellt. Die als theoriebasierte Wirkungsanalyse angelegte Evaluation zielt darauf, auf Basis der vorliegenden empirischen Evidenz zur Umsetzung und zu Ergebnissen der Förderungen herauszuarbeiten, inwiefern beobachtbare Veränderungen auf die Umsetzung der Förderprogramme zurückgehen. Hierzu wurden alle verfügbaren Befunde und Erkenntnisse aus Dokumenten- und Literaturanalysen, dem Monitoring und den Ergebnissen der eigenen Erhebungen zusammengeführt. Grundlage für die Bewertung bilden die in der Programmlogik (Kapitel 5.2) dargestellten Zielsetzungen und unterstellten Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge. Der Fokus der Evaluation lag einerseits auf den WiN-geförderten Weiterbildungen und den geförderten Strukturprojekten im Rahmen der RL „Unterstützung regionaler Fachkräftebündnisse“ andererseits. Beide Programme sind die Förderschwerpunkte im SZ 18 (vgl. Kapitel 5.2 und Kapitel 6). Die Evaluationsergebnisse werden daher nach Qualifizierungsmaßnahmen- und Strukturmaßnahmen differenziert dargestellt.

In Kapitel 8.1 wird zunächst auf Aktivitäten und Outputs der beiden zentralen Fördergegenstände eingegangen. Dies ermöglicht eine Einschätzung dessen, ob die Förderung inhaltlich und im geplanten Umfang umgesetzt werden konnte sowie ob die anvisierten Zielgruppen/Adressaten erreicht wurden. In Kapitel 8.2 wird näher auf die Rolle der Querschnittsziele im Rahmen der Förderungen eingegangen. Anschließend erfolgt eine Darstellung der zentralen Ergebnisse und Wirkungen der Förderung (*Kapitel 8.3*). Anhand des Datenmaterials werden hierbei beobachtete Veränderungen differenziert nach den Zieldimensionen der Programmlogik dargestellt. In diesem Zusammenhang sollen – sofern möglich – auch Mechanismen, über die die Förderung wirkt, identifiziert werden. Das Kapitel endet mit einem Fazit zur Evaluation der Förderungen im SZ 18 (*Kapitel 8.4*).

8.1 Aktivitäten und Output

Zur Förderung der regionalen Fachkräftesicherung verfolgt das niedersächsische Multifonds-OP eine Doppelstrategie, die Weiterbildungs- bzw. Qualifizierungsansätze für bestimmte Zielgruppen mit einem Strukturansatz verknüpft. In diesem Kapitel werden für beide Fördergegenstände zentrale Evaluationsergebnisse zu Umsetzungsaspekten, insbesondere zu thematischen Schwerpunkten und zum Output dargestellt. Auf der Output-Ebene werden die unmittelbar identifizierbaren Resultate der Förderung betrachtet. Sie werden primär anhand der von der Förderung anvisierten und erreichten Zielgruppen abgebildet.

8.1.1 Aktivitäten

Qualifizierungsmaßnahmen

Bei der Förderung von individuellen, marktgängigen Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen von **WiN** handelt es sich um eine „Massenförderung“. Geförderte Weiterbildungsmaßnahmen müssen eine allgemein am Arbeitsmarkt verwertbare Qualifikation zu beruflichen Fach-, Methoden- oder Sozial- und Führungskompetenzen vermitteln und mit einem Zertifikat abschließen. In der Förderung gibt es keinen zielgruppenspezifischen Ansatz, wie etwa im Kontext der „Wegebau“-Förderung der Bundesagentur für Arbeit, die auf Ältere und Geringqualifizierte ausgerichtet ist. Den Programmverantwortlichen zufolge hat die WiN-Förderung einen expliziten Fachkräftebezug, schwerpunktmäßig auf KMU (darunter v.a. Klein- und Kleinstunternehmen), da die Forschung zeigen konnte, dass die Weiterbildungsbeeteiligung in diesem Kontext geringer ausgeprägt ist. Die inhaltliche Ausrichtung der Weiterbildungen ist insgesamt sehr breit gefächert und deckt zahlreiche Berufsgruppen ab.

Im Rahmen der RL „Unterstützung regionaler Fachkräftebündnisse“ ist die Förderung der beruflichen Weiterbildung sowohl von Beschäftigten sowie von Betriebsinhaber*innen kleiner Unternehmen möglich. Gefördert werden hierbei aber nur von der NBank anerkannte regionale Weiterbildungsmaßnahmen. Verglichen mit den WiN-geförderten marktgängigen Weiterbildungsmaßnahmen, sei diese Form der Weiterbildungsförderung ungleich stärker zu steuern und voraussetzungsvoller, da bei diesen Maßnahmen immer auch der regionale Fachkräftequalifizierungsbedarf zu berücksichtigen ist. Bildungsträger regionaler Weiterbildungsmaßnahmen müssen daher Angaben dazu machen, wie eine Maßnahme regionale Fachkräftebedarfe bedient, um als solche von der NBank anerkannt zu werden. Eine Maßnahme dürfe zudem nicht bereits existieren bzw. müsse zumindest neue Bestandteile haben. Zum Zeitpunkt der Berichtslegung gab es vier anerkannte Weiterbildungsmaßnahmen zu den Themen Onlinemarketing-/vertrieb für den Einzelhandel, Resilienz im Arbeitsalltag von Pflegeberufen, aktuelle KFZ-Technik sowie Qualifizierung von Beschäftigten zum Thema Cross-Channel-Marketing.¹¹¹

Des Weiteren fördert die RL Projekte zur Qualifizierung und Vermittlung von Arbeitslosen und erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. Hierbei können zusätzliche Instrumente betriebliche Erprobung und Coaching sein. Ein Beispiel für geförderte Maßnahmen sind die sog. „Adelante!“-Projekte, die im Rahmen der Fallstudien 2020 näher betrachtet wurden. Sie richten sich an Betriebe, die von akuten Personalengpässen im Zuge des Fachkräftemangels (DIHK 2020, Malin et al. 2019) betroffen und nicht in der Lage sind, ihren Personalbedarf allein auf dem deutschen Markt zu decken. Diese Projekte adressieren konkret junge Spanier*innen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung (bzw. Studium),

¹¹¹ Hierunter werden Marketingmaßnahmen verstanden, die über unterschiedliche Marketingkanäle aufeinander abgestimmt sind, mit dem Ziel sowohl der optimalen Verknüpfung dieser Marketingkanäle als auch der Maximierung von sog. Konversionen, d.h. Umwandlung des Status einer Zielperson in einen anderen Status.

die aufgrund der hohen Jugendarbeitslosigkeit auf dem heimischen Arbeitsmarkt keine (adäquate) Beschäftigung finden (Eurostat 2020, Eichhorst/Neder 2014). Die Teilnehmenden durchlaufen im Zuge von Adelante eine Anpassungsqualifizierung, die auf bereits erworbene Qualifikationen aufbaut. Nach Durchlaufen des Projekts erreichen die Teilnehmenden die Gleichwertigkeit in einem deutschen Referenzberuf und können so uneingeschränkt auf dem deutschen Arbeitsmarkt tätig werden. Ein Hauptziel dieser Projekte besteht in der Senkung der Einwanderungshürden für die Teilnehmenden. Hintergrund hiervon ist, dass innerhalb EU der Grundsatz der Freizügigkeit besteht, d. h. Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten haben das Recht, sich innerhalb der Union frei zu bewegen, in jeden Mitgliedstaat ohne Visum einzureisen und einer Erwerbsarbeit im Einreiseland nachzugehen (Freizügigkeitsgesetz/EU, § 2). Allerdings stößt dieses grundsätzliche Recht an praktischen Grenzen, z. B. in Form von sprachlichen Hürden, sozialen/kulturellen Hemmnissen der Migrierenden und nicht zuletzt an formalen und informellen Voraussetzungen der beruflichen Anerkennung. Dabei wird in Deutschland formal zwischen reglementierten und nicht reglementierten Berufen unterschieden. Zu den reglementierten Berufen gehören z. B. Medizin- und Rechtsberufe, das Lehramt an staatlichen Schulen sowie der öffentliche Dienst.¹¹² Um im Deutschland einen dieser Berufe ausüben zu können, muss die Gleichwertigkeit der im Ausland erworbenen Qualifikation von der zuständigen Stelle (z. B. einer Kammer) bestätigt werden. Die Stelle prüft in einem Verfahren, ob wesentliche inhaltliche und/oder zeitliche Unterschiede zwischen dem im Ausland erworbenen Berufsabschluss und dem deutschen Berufsabschluss (sog. Referenzqualifikation) bestehen. Sie prüft zudem, ob wesentliche Differenzen zwischen den Qualifikationen durch sonstige Befähigungsnachweise (z. B. Weiterbildungen, Zusatzausbildungen) oder durch nachgewiesene einschlägige Berufserfahrungen ausgeglichen werden können. Durch berufliche Praxis kann so eine zunächst bestätigte Teilgleichwertigkeit in eine vollständige Anerkennung münden. Bei reglementierten Berufen ist die Gleichwertigkeit eine notwendige Voraussetzung zur Berufsausübung.¹¹³ Die „Adelante!“-Projekte setzen als Weiterqualifizierungsmaßnahme genau an dieser Stelle an. Bereits vorqualifizierte Spanier*innen werden für spezifische Berufsfelder rekrutiert, fortlaufend betreut und absolvieren in einem niedersächsischen Betrieb zunächst ein mehrwöchiges Praktikum (betriebliche Erprobung) und im Anschluss eine Anpassungsqualifizierung gemäß BQFG (Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen), die zu einer Gleichwertigkeitsbescheinigung der Qualifikation und unter geeigneten Voraussetzungen zu einer Weiterbeschäftigung im Betrieb führt. Zentrale Akteure bei Adelante sind die Projektträger, die die Rekrutierung von Betrieben und spanischen Fachkräften organisieren¹¹⁴ und deren (direkten) Kooperationspartner

¹¹² Auch bestimmte Studienfächer, welche Voraussetzung für die Ausübung eines akademischen und reglementierten Berufs sind, gehören dazu (z. B. Ingenieurwesen).

¹¹³ Informell kann es aber auch bei nicht reglementierten Berufen sinnvoll sein, eine deutschsprachige Gleichwertigkeitsbescheinigung vorweisen zu können, da Arbeitgebende so die bestehende Qualifikation leichter einschätzen können. Damit verbessert sich auch bei diesen Berufen die Beschäftigungsfähigkeit.

¹¹⁴ Neben administrativen und formalen Vorbereitungsarbeiten umfasst die erste Aufgabe der Projektträger die Rekrutierung von Betrieben in einer bestimmten niedersächsischen Region, die unmittelbar vom Fachkräftemangel betroffen sind. Jeder Träger deckt dabei eine spezifische Region ab. Bei der Rekrutierung wird einerseits auf interne Kanäle/Kontakte (teilweise

in Deutschland und Spanien (z. B. Sprachschulen, Arbeitsvermittlung in Spanien, Wirtschaftsförderer)¹¹⁵ sowie die zuständigen Kammern und die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit (ZAV), die Fragen der Anerkennung klären und die Gleichwertigkeit als Prüfstellen bescheinigen. Im Anschluss an das Projekt haben die Teilnehmenden die Chance im jeweiligen Betrieb übernommen zu werden, aber auch ein anderes Beschäftigungsverhältnis in Deutschland anzutreten – oder nach Spanien zurückzukehren.

Strukturmaßnahmen

Die Förderung der Strukturmaßnahmen zielt darauf, bestehende Strukturen der regionalen Fachkräftesicherung in den niedersächsischen Regionen zu unterstützen und weiterzuentwickeln. Die Förderung ist laut Vertretung des programmverantwortlichen Ressorts inhaltlich bewusst offengehalten, „mit dem Ziel langfristige Angebote zur Fachkräftesicherung zu entwickeln und nach der Förderung auch Schwerpunkte fortzusetzen“. Ein großer Mehrwert dieser Förderung sei, dass sie den Fachkräftebündnissen bzw. relevanten regionalen Akteuren einen großen Spielraum bei der Bestimmung von Fördergegenständen ermögliche. Insgesamt kann bei der Förderung somit von einem hohen Grad an Projektheterogenität ausgegangen werden, was insbesondere auf die spezifischen Rahmenbedingungen und unterschiedlichen Bedarfe mit Blick auf die Fachkräftesituation in den einzelnen Regionen zurückgeführt werden kann.

bereits aus Vorgängerprojekten) und andererseits auf die Empfehlung und Einschätzung der zuständigen Kammer zurückgegriffen. Aus dem Fallstudien-Interview mit der Kammer wurde bestätigt, dass die Rekrutierungsbemühungen der Träger maßgeblich begleitet werde. Man schlage spezifische Betriebe vor und sei aktiv in die Rekrutierung eingebunden. Bei der Suche nach Betrieben gehe man nicht branchenspezifisch vor, dazu sei der regionale Fachkräftemangel laut Betriebsbefragungen der Kammer zu flächendeckend. Vielmehr informiere man breitflächig die Mitgliedsunternehmen in bestimmten Regionen mit Unterstützung von Wirtschaftsförderern und berate die Betriebe, die an dem Projekt Interesse zeigen.

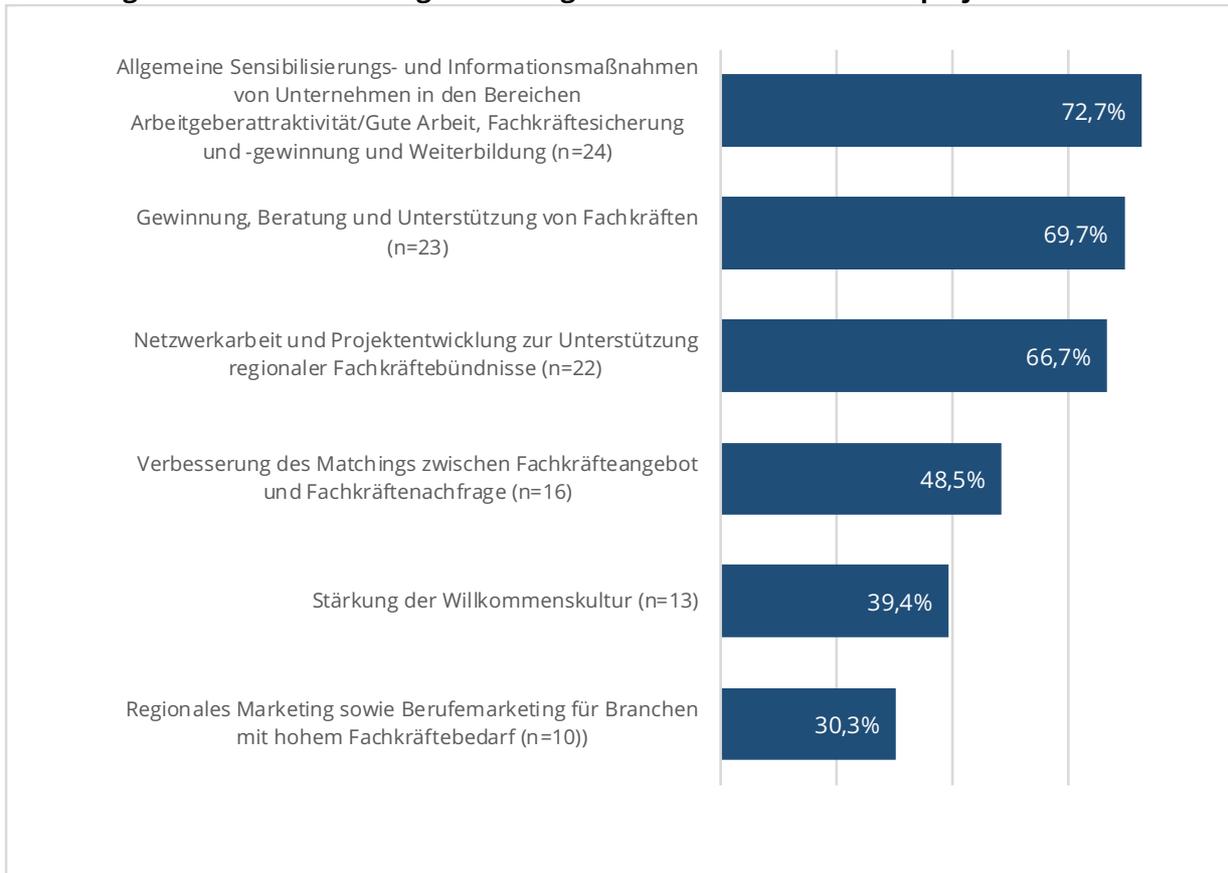
¹¹⁵ Die rekrutierten Betriebe stellen den Trägern im Anschluss Stellenprofile zur Verfügung, die wiederum an Kooperationspartner in Spanien weitergeleitet werden. Diese Partner rekrutieren eine Erstausswahl an Kandidat*innen über verschiedene Kanäle, z. B. durch Anzeigen in Zeitungen oder einschlägigen Online-Portalen oder mittels Informationsveranstaltungen innerhalb ihrer Netzwerke. Notwendige Voraussetzung, neben der generellen Bereitschaft an einem Auslandsprojekt teilzunehmen, sei ein zur vakanten Stelle passender erster berufsqualifizierender Abschluss und die Volljährigkeit der Teilnehmenden. Deutsche Sprachkenntnisse seien nicht erforderlich, böten aber (so deuten es die Teilnehmenden-Interviews an) einen Vorteil bei der späteren Auswahl der Betriebe. Nach Übermittlung der Unterlagen der Kandidat*innen erfolgt ein klassisches Bewerbungsverfahren. Es finden erste digitale Bewerbungsgespräche bzw. ein Kennenlernen zwischen den Bewerber*innen und Betriebsvertreter*innen statt (noch mit Übersetzung) und anschließend eine mehrtägige persönliche Bewerberbörse in Spanien. Dieser Prozess wird vom Projektträger, den Kooperationspartnern und der Kammer stark moderiert und begleitet, um einen reibungslosen Ablauf zu gewährleisten. Besonders bei den teilnehmenden kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) gäbe es keine dezidierte Personalabteilung, hier bedürfe es daher gezielter Unterstützung. Aus verschiedenen Interviews ging hervor, dass dieser Matching-Prozess von hoher Bedeutung für den späteren Projekterfolg sei. Nicht nur die Teilnehmenden, sondern auch die Betriebe müssten hierbei unterstützt werden. Welche Kandidat*innen teilnehmen können, entscheiden letztlich die Betriebe. Während der gesamten Projektlaufzeit, insbesondere nach der Ankunft in Deutschland, werden die ausgewählten Teilnehmenden durch den jeweiligen Projektträger begleitet und in der Gruppe sowie individuell betreut.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Die RL gibt sechs allgemeine Schwerpunktthemen bzw. Handlungsfelder für die Strukturmaßnahmenförderung vor. Ein Projekt darf und kann hierbei auf mehrere Themen ausgerichtet sein. Die überwiegende Mehrheit der (abgeschlossenen) Projekte adressierte die drei Handlungsfelder: 1.) allgemeine Sensibilisierungs- und Informationsmaßnahmen von Unternehmen in den Bereichen Arbeitgeberattraktivität/Gute Arbeit, Fachkräftesicherung und -gewinnung, 2.) die Gewinnung, Beratung und Unterstützung von Fachkräften sowie 3.) Netzwerkarbeit und Projektentwicklung zur Unterstützung regionaler Fachkräftebündnisse (vgl. *Abbildung 17*). Vergleichsweise seltener adressiert wurden die Themen Stärkung der Willkommenskultur und regionales Marketing / Berufemarketing für Branchen mit hohem Fachkräftebedarf.

Zur Illustration der unterschiedlichen inhaltlichen Ausrichtung der geförderten Maßnahmen sei beispielhaft auf zwei mittlerweile abgeschlossene Projekte aus den Fallstudien verwiesen, die in der jeweiligen Handlungsstrategie der zuständigen Fachkräftebündnisse – aus Sicht der jeweils interviewten Bündnismitglieder – eine zentrale Rolle einnahmen. Das eine Strukturprojekt zielte als Welcome Center auf die Gewinnung von auswärtigen Fach- und Führungskräften sowie darauf, junge Personen, die in der Region ihre Ausbildung oder das Studium absolvieren, darin zu bestärken, nach ihrem Abschluss in der Region zu bleiben. Das Projekt basierte auf einem in der Region etablierten, universitären Welcome Center des Trägers für (internationale) Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler und eines Serviceangebotes des Kooperationspartners, das sich zuvor an wenige, v.a. größere regionale Unternehmen richtete. Hierauf aufbauend sollte mit dem Projekt ein nicht nur auf den Wissenschaftsbereich fokussiertes, sondern breiter aufgestelltes Welcome Center für die Region umgesetzt werden, von dem auch explizit die regionale Wirtschaft profitieren sollte. Das Welcome Center unterstützte Neuankömmlinge – d.h. sowohl Fach- und Führungskräfte aus dem In- und Ausland als auch internationale Wissenschaftler*innen – und deren Familien sowohl bei Fragen zur Ankunft und zum Aufenthalt in der Region als auch bei erforderlichen Formalitäten. Das andere Strukturprojekt zielte als regionale Fachkräfteinitiative grundsätzlich darauf, alle (Erwerbs-)Potenziale zu heben, um dem demografischen Wandel und dem Fachkräftemangel in der Region entgegenzuwirken. Dabei besteht die regionale Fachkräfteinitiative seit einigen Jahren. Im Zuge der RL sollte sie weiterentwickelt und ausgebaut werden. Im Projekt wurde eine Vielzahl an verschiedenen Maßnahmen, die sich an unterschiedliche Zielgruppen – v.a. Schüler*innen, Auszubildende und Studierende, regionale Unternehmen, Frauen bzw. Familien und auswärtige Fachkräfte – richten, umgesetzt und erprobt. Hierzu zählten im Wesentlichen Anwerbemaßnahmen (von Unternehmen und potenziellen Fachkräften), Sensibilisierungs- und Informationsmaßnahmen/-veranstaltungen für Unternehmen und Politik, Kooperationen mit Hochschul- und Ausbildungseinrichtungen, Standortmarketing, der Ausbau der Willkommenskultur sowie ein Fachkräftemonitoring u.a.

Abbildung 17: Zentrale Handlungsfelder abgeschlossener FKB-Strukturprojekte



Quelle: ISG-Trägerbefragungen zu abgeschlossenen FKB-Strukturmaßnahmen, Prioritätsachse 6 (2020). Mehrfachnennung möglich. Prozentangaben bezogen auf die Anzahl der Fälle (Befragte). N=33.

Die beschriebene Projektheterogenität macht eine genauere Beschreibung der umgesetzten Maßnahmen und auch hiermit verbundenen Herausforderungen erforderlich. Die **wichtigsten Maßnahmen**, die mehrheitlich, d.h. von mindestens rd. drei Viertel der (abgeschlossenen) Projekte umgesetzt wurden, waren (mit abnehmender Wichtigkeit): 1.) der Aufbau oder Ausweitung von Netzwerken zum Thema Fachkräftesicherung, 2.) Durchführung von Veranstaltungen, Workshops, 3.) Maßnahmen zur Gewinnung von (heimischen/auswärtigen) Fachkräften, 4.) Maßnahmen zur Stärkung von Kooperationen mit regional wichtigen Akteuren zum Thema Fachkräftesicherung, 5.) Sensibilisierungs- und Informationsmaßnahmen für Unternehmen und andere regional wichtige Akteure, 6.) Beratungs-/Coachingmaßnahmen, 7.) Maßnahmen zur besseren Ausschöpfung vorhandener Fachkräftepotentiale in der Region sowie 8.) Maßnahmen zur Bindung von Fachkräften (vgl. Abbildung 18). Insgesamt zeigt sich bei den umgesetzten Maßnahmen ein hohes Maß an Heterogenität bei den geförderten Strukturprojekten.

Abbildung 18: Wichtigkeit von umgesetzten Maßnahmen abgeschlossener FKB-Strukturprojekte



Quelle: ISG-Trägerbefragungen zu abgeschlossenen FKB-Strukturmaßnahmen, Prioritätsachse 6 (2020). Mehrfachnennung möglich. Prozentangaben bezogen auf die Anzahl der Fälle (Befragte). N=33.

Im Rahmen der Strukturmaßnahmenförderung können auch explizit innovative Ansätze erprobt werden. Nach Rückmeldung der Vertretung des programmverantwortlichen Ressorts gebe es auch Fachkräftebündnisse, die die Umsetzung eher innovativ ausgerichteter Strukturprojekte bevorzugen und aus denen sich selbst wieder innovative Projekte entwickelt hätten. Weit überwiegend (80 %, n=24) gaben die Träger der (abgeschlossenen) Strukturmaßnahmen an, auch innovative Ansätze entwickelt und erprobt zu haben.¹¹⁶ Innovativ meint hierbei überwiegend neu im Rahmen der bestehenden (Netzwerk-)Strukturen einer Fachkräftebündnisregion. Unter innovativen Ansätzen – die ebenfalls stark projektabhängig sind – verstehen die Träger insbesondere neue – und häufig mit anderen Akteuren gemeinsam entwickelte – inhaltliche Projektansätze im Kontext eines bestimmten Projektthemas (z.B. Heranführung an den Arbeitsmarkt durch Praktika von Personen mit Migrationshintergrund, Erprobung in selbst bestimmten Projekten in MINT-Berufsfeldern durch Jugendliche, bestimmte Weiterbildungsansätze), die Entwicklung und Umsetzung neuer Methoden, Maßnahmen oder (auch informationstechnologischer) Instrumente in einem bestimmten Kontext oder für bestimmte Zielgruppen (z.B. praxisorientierte Schulungsmodelle, Job-Bus-Angebote, um Schüler*innen direkte Einblicke in Unternehmen zu geben, Aktionen im Rahmen von Urlaubsevents, um Fachkräfte für einen Verbleib in ihrer Urlaubsregion anzuregen, Maßnahmen zur Bildung einer regionalen Marke) oder kooperativ entwickelte neue Veranstaltungsformate zu bestimmten Themen im Kontext der Fachkräftesicherung und -bindung.

Herausforderungen im Rahmen der Umsetzung von Projektangeboten sind aufgrund der beschriebenen Projektheterogenität vielfach stark projektabhängig. Es können allerdings einige übergreifende Herausforderungen identifiziert werden:

- **Zielgruppen:** Die Erreichbarkeit, Ansprache und Betreuung spezifischer Zielgruppen (z. B. Stille Reserve, Studienzweifler*innen) gestaltete sich in diversen Projekten schwierig, trotz der Involvierung relevanter Partner / externer Akteure in die Projekte, die auf die jeweiligen Zielgruppen ausgerichtet sind. Dies wird u.a. auf spezifische Problemlagen einer jeweiligen Zielgruppe zurückgeführt.
- **Öffentlichkeitsarbeit:** Mehrfach wird von den Projektträgern auf spezifische Herausforderungen bei der Bekannt- und Sichtbarmachung von Projekten und (einzelnen) Projektangeboten in der Region sowie bei relevanten Einrichtungen (z.B. (Hoch-)schulen) und Zielgruppen hingewiesen. Die Bekanntmachung erfolgt häufig über mehrere Kanäle wie über regionale Medien, regionale Veranstaltungen mit Akteuren aus der Wirtschaft, Unternehmer*innen, Landkreisen oder Städten.
- **Netzwerkarbeit:** Eine Herausforderung stellt für viele Projektträger der Aufbau und die Ausweitung von Netzwerken und Strukturen dar, die gegenseitiges Vertrauen voraussetze. Die aus Sicht vieler Projektträger zu kurzen Projektlaufzeiten würden dies erschweren. Verschiedentlich wird

¹¹⁶ Sechs Träger gaben an, keine innovativen Ansätze umgesetzt zu haben, drei Träger machten keine Angaben hierzu.

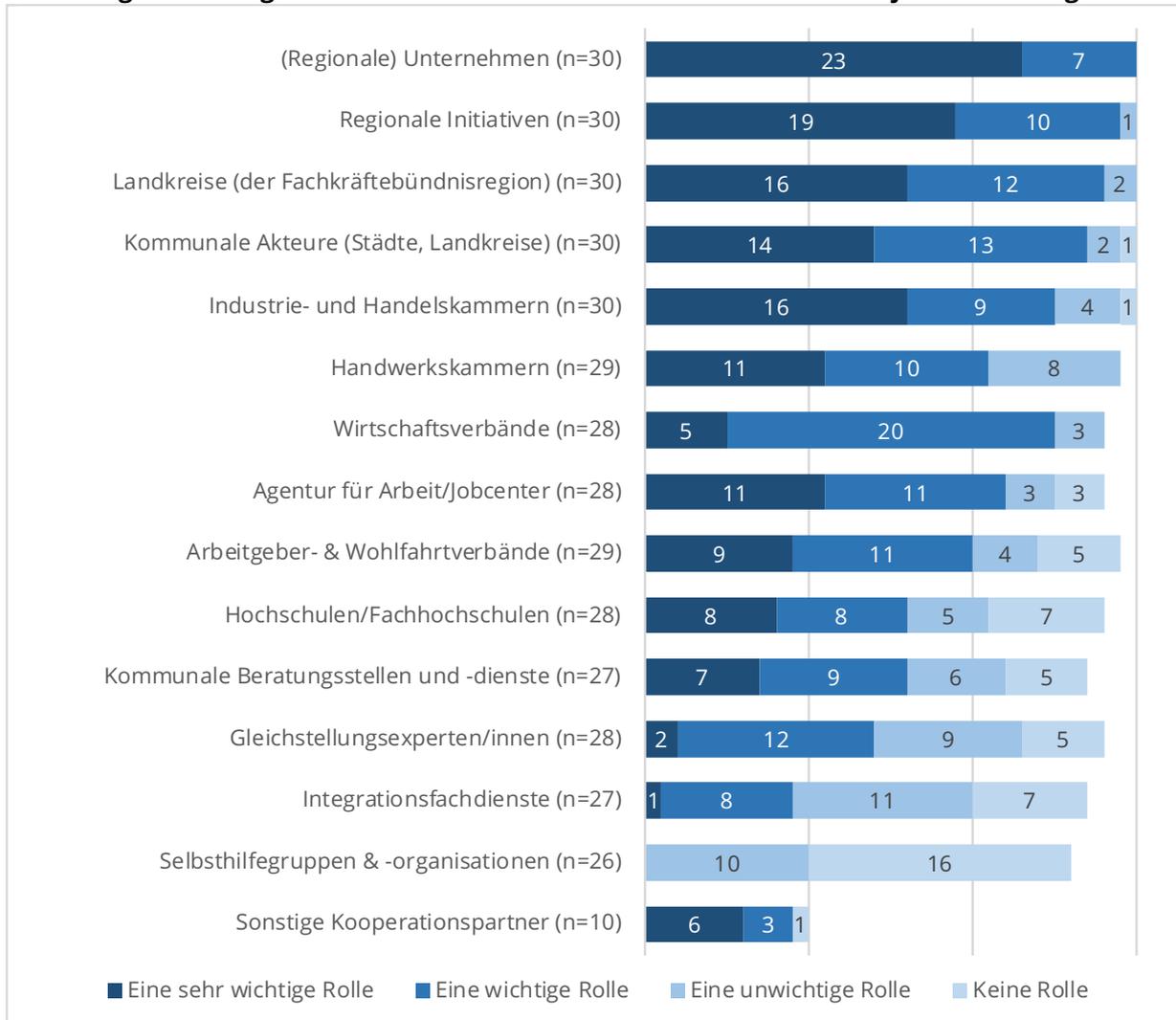
Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

auch auf hohe Abstimmungsaufwände zwischen heterogenen Netzwerkakteuren hingewiesen, die eine Konsensfindung in unterschiedlichen Kontexten erschweren könne.

- **(Unterschätzter) Aufwand zur Etablierung von Strukturen** bspw. zur Betreuung und Begleitung von ratsuchenden Personen sowie die interne Kommunikation über konkret anfallende Aufgaben. Dies mache eine stärkere arbeitsteilige Aufgabenverteilung erforderlich.
- **Entwicklung und Einführung neuer Projektangebote:** zentral hierfür sei der Austausch im Projektteam über die Resonanz von Unternehmen auf Angebote (und die Klärung der Frage: „Entspricht das, was Unternehmen in der Beratung angeboten wird, auch dem, was sie brauchen?“).
- **Koordination einzelner Angebote:** Wie beschrieben umfassen viele Strukturprojekte unterschiedliche Maßnahmen, was eine Koordination der einzelnen Angebote erforderlich macht. In den Projekten der Fallstudien erfolgte dies entweder zentral und zusätzlich dezentral bei verschiedenen Kommunen angesiedelten Anlaufstellen oder über themenbezogene Projektgruppen zu Entwicklung passgenauer Angebote für unterschiedliche Zielgruppen, die im Austausch mit der Projektleitung standen.

Wie bereits ausgeführt, sind Kooperation und Vernetzung mit relevanten regionalen (Arbeitsmarkt-) Akteuren maßgeblich für die Umsetzung und Zielerreichung der meisten strukturunterstützenden und -bildenden Projekte. Dabei gab es eine große Vielfalt von Partnern und Akteuren, die aus Sicht der Projektträger v.a. im Rahmen der Umsetzung ihrer Projekte eine (sehr) wichtige Rolle spielten (vgl. Abbildung 19). Hierzu zählten – mit abnehmender Wichtigkeit – insbesondere (regionale) Unternehmen, regionale Initiativen, Landkreise der Bündnisregionen, kommunale Akteure und die Kammern. Aber auch Wirtschaftsverbände, (regionale) Arbeitsagenturen/Jobcenter sowie Arbeitgeber und Wohlfahrtsverbände waren relevant für die Mehrheit der abgeschlossenen Strukturprojekte im Rahmen der Umsetzung.

Abbildung 19: Wichtigkeit von Partnern / externen Akteuren für die Projektumsetzung



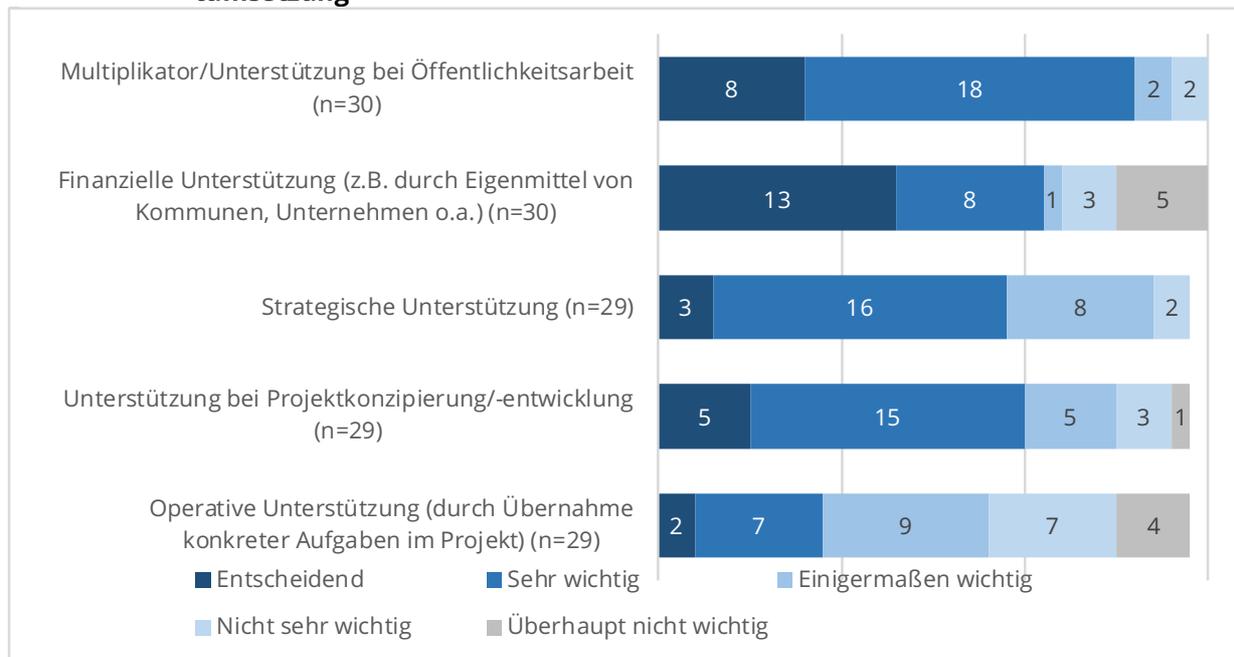
Quelle: ISG-Trägerbefragungen zu abgeschlossenen FKB-Strukturmaßnahmen, Prioritätsachse 6 (2020). N=33.

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, auf welche Weise die Projektträger von Partnern/externen Akteuren unterstützt wurden (vgl. Abbildung 20).¹⁷ Bei der überwiegenden Mehrheit (87 %, n=26) der Projekte spielten die wichtigsten Partner und externen Akteure eine entscheidende bis sehr wichtige Rolle als Multiplikatoren bzw. unterstützten bei der Öffentlichkeitsarbeit. Auch die finanzielle Unterstützung v.a. in Form von Eigenmitteln von Kommunen oder Unternehmen war für die Mehrheit (70 %, n=21) der Träger sehr wichtig und überwiegend entscheidend für die Projektumsetzung. Aber auch die Unterstützung sowohl bei der strategischen Ausrichtung als auch bei der Projektkonzipierung und -entwicklung war aus Sicht der Träger mehrheitlich für ihre Projekte mindes-

¹⁷ In der Trägerbefragung wurde danach gefragt die Wichtigkeit der Unterstützungsarten durch externe Akteure / Partner, die in der Projektumsetzung mindestens eine sehr wichtige Rolle spielten, zu bewerten.

tens sehr wichtig. Dass Partner und externe Akteure operativ unterstützten – durch Übernahme konkreter Projektaufgaben – war für rd. jedes dritte Projekt (n=9) mindestens von hoher Relevanz. Bei etwas mehr Projekten spielte dies aber (überhaupt) keine Rolle.

Abbildung 20: Formen der Unterstützung durch externe Akteure / Partner in der Projektumsetzung



Quelle: ISG-Trägerbefragungen zu abgeschlossenen FKB-Strukturmaßnahmen, Prioritätsachse 6 (2020). N=33.

Zur weiteren Illustration, inwiefern eine Unterstützung durch Partner und/oder externe Akteure erfolgte, kann beispielhaft auf ein Strukturprojekt aus den Fallstudien verwiesen werden. Im Projektverlauf erfolgten die Entwicklung von Betreuungsstrukturen, der Angebotsstruktur, der umgesetzten Strategie zur Akquisition von Unternehmen sowie der digitalen Infrastruktur in vielen Workshops und Austauschtreffen gemeinsam mit verschiedenen Partnern. Insbesondere die Unterstützung durch die Kommunen sei unbedingt erforderlich gewesen. Einerseits weil ausschließlich die kommunalen Gebietskörperschaften im Projektkontext auch demokratisch legitimiert seien und somit auch eine aktive Unterstützung auf politischer Ebene gewährleisten konnten. Andererseits weil das Projekt ohne die Bereitschaft und Finanzierung durch Eigenmittel der Kommunen in der Weise gar nicht hätte durchgeführt werden können. Weitere maßgebliche Unterstützung erfolgte insbesondere durch die fachliche Expertise von Partnern bei der kontinuierlichen Schärfung des Projektkonzepts, durch die v.a. Präzisierungen und Verbesserungen an einzelnen Maßnahmen des Projekts erfolgt seien.

Insgesamt zielen durchgeführte Netzwerkmaßnahmen in den geförderten Strukturprojekten v.a. darauf ab, neue (fachliche und regionale) Netzwerke für bestimmte Zielgruppen zu etablieren und be-

stehende Netzwerke auszuweiten, wodurch bestimmte Akteure (bspw. alle Hochschulen einer Fachkräftebündnisregion) die Gelegenheit hätten, sich (oftmals erstmalig) direkt miteinander auszutauschen. Hierdurch sollen auch Potenziale von Akteuren aus den Netzwerkstrukturen besser nutzbar gemacht und letztlich die Qualität der Netzwerkstrukturen zum Thema Fachkräftesicherung und -bindung in einer Region gesteigert werden. Diese Befunde sind anschlussfähig an Ergebnisse einer deutschlandweit angelegten Studie des Innovationsbüro Fachkräfte für die Region (2019) zur Frage, welchen Einfluss die Aktivitäten regionaler Fachkräftenetzwerke auf die wirtschaftliche Entwicklung und Fachkräftesicherung der jeweiligen Regionen haben. Auch hier wurden regionale sowie überregionale Kooperation und Austausch als zentrale Aspekte der Netzwerkarbeit hervorgehoben, die v.a. durch den Austausch mit Akteur*innen aus Politik und Verwaltung stark begünstigt wird.

8.1.2 Output

Im theoretischen Wirkungsmodell von Förderungen werden auf der Outputebene die unmittelbar identifizierbaren Resultate von Förderungen betrachtet. Sie werden in erster Linie anhand der von einer Förderung anvisierten und erreichten Zielgruppe abgebildet. Während die Qualifizierungsmaßnahmen beider RL einen Teilnehmendenbezug haben, trifft dies nicht für die Strukturmaßnahmen im Rahmen der RL „Unterstützung regionaler Fachkräftebündnisse“ zu.

Qualifizierungsmaßnahmen

Im Rahmen der Förderungen des SZ 18 wurden seit Förderbeginn bis Ende des dritten Quartals 2020 insgesamt 8.976 individuelle Weiterbildungen gefördert (vgl. Tabelle 16). Weit überwiegend (93 %, 8.354 Teilnehmende) handelt es sich hierbei um WiN-geförderte Weiterbildungsmaßnahmen.¹¹⁸ Im Vergleich hierzu traten im Rahmen des Programms "Unterstützung regionaler Fachkräftebündnisse" nur 88 Teilnehmende (1 %) in die beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen und 534 Teilnehmende (6 %) in die Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose und Nicht-Erwerbstätige ein. Dabei unterscheidet sich die Teilnehmendenstruktur zwischen den drei Qualifizierungsprogrammen, v.a. aufgrund ihrer unterschiedlichen Ausrichtungen. Sie lassen sich auf Basis der Monitoringdaten der NBank identifizieren.

Insgesamt liegt der Frauenanteil bei den Förderungen des SZ 18 bei 52,2 Prozent. Somit nehmen etwas häufiger Frauen die Qualifizierungsmaßnahmen in Anspruch als Männer. Bei den Arbeitslosenmaßnahmen der RL "Unterstützung regionaler Fachkräftebündnisse" liegt der Anteil mit 59,6 Prozent sogar etwas höher. Deutlich unterrepräsentiert (21,6 %) sind Frauen hingegen in den Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung dieser RL, was angesichts der wenigen absoluten Gesamteintritte aber nur

¹¹⁸ Von den 8.354 WiN-geförderten Weiterbildungen, traten 62 Teilnehmende in Maßnahmen zum Themenschwerpunkt „Digitalisierung“ ein.

eine geringe Aussagekraft hat. Dass die Differenzen bei der betrieblichen Weiterbildungsteilnahme in der Förderung zwischen den Geschlechtern relativ gering sind, entspricht auch dem Weiterbildungsverhalten in Deutschland (Bilger et al. 2017: 58). In der Forschung konnte gezeigt werden, dass Geschlecht keinen eigenen Effekt auf die Weiterbildungsbeteiligung hat, sondern sich die Berufskontexte zwischen beiden Geschlechtern unterscheiden, bspw. hinsichtlich Beschäftigungsumfang oder Berufsposition (ebd.). Eine höhere Weiterbildungsbeteiligung von Frauen lässt sich auch mit unterschiedlichen Geschlechteranteilen in bestimmten Branchen erklären, „die sich durch ein überdurchschnittliches Weiterbildungsengagement auszeichnen“ (Janssen/Leber 2015: 6).

Die WiN-Förderung wird weit überwiegend von Arbeitnehmer*innen (95,3 %) und nur geringfügig von Auszubildenden (2,6 %) oder Selbständigen (2,0 %) in Anspruch genommen. Dabei treten in die Förderung mehrheitlich (58,0 %) Personen im mittleren Alter zwischen 25 bis 44 Jahre ein, jeder fünfte Teilnehmende (21,8 %) ist zwischen 45 und 54 Jahre alt. Im Vergleich hierzu treten ältere Personen nur selten (7,3 %) in die Förderung ein, auch wenn mit dem WiN-Programm eine verstärkte Förderung älterer Beschäftigter über 54 Jahre angestrebt wird. Dies wird im OP durch einen entsprechenden Outputindikator abgebildet.¹¹⁹ In der Forschungsliteratur gilt das Alter von Beschäftigten neben anderen soziodemografischen Merkmalen (wie etwa dem Qualifikationsniveau) als wichtiger Faktor zur Erklärung der Weiterbildungsteilnahme (Jansen / Leber 2015: 6). Der Effekt des Anstiegs der Weiterbildungsteilnahme in den mittleren Altersgruppen und des deutlichen Rückgangs bei älteren Beschäftigten spiegelt auch das Weiterbildungsverhalten in Deutschland wider (BMBF 2019: 36ff.). Die Weiterbildungsbeteiligung von Beschäftigten nimmt demnach ab einem gewissen Alter stark ab. Eine weitere Gruppe, die vergleichsweise (8,6 %) selten eine WiN-geförderte Weiterbildung in Anspruch nimmt, sind Personen mit Migrationshintergrund. Gleichwohl muss hierzu angemerkt werden, dass dieses Merkmal keine Pflichtangabe im Monitoring darstellt. Daher ist davon auszugehen, dass diese Quote für die Förderung als solche unterschätzt ist.

Etwas mehr als jeder zweite WiN-geförderte Teilnehmende (55,2 %) hat ein mittleres Bildungsniveau, mehr als jeder vierte (27,6 %) hat ein hohes Bildungsniveau. Personen mit niedrigem Bildungsniveau bzw. Geringqualifizierte sind relativ unterrepräsentiert (17,4 %). Laut programmverantwortlichem Fachreferat sei diese Personengruppe auch keine explizite Zielgruppe von WiN, u.a. in (bewusster) Abgrenzung zur Weiterbildungsinitiative „WeGebAU“ („Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen“) der Bundesagentur für Arbeit.¹²⁰ In der Forschung

¹¹⁹ Zum 30.09.2020 ist die Zielerreichungsquote für den im OP definierten (gemeinsamen) Outputindikator „Teilnehmende über 54 Jahren“ (CO07) gemessen an den Zielwerten 2023 (SER: 387, UER: 291) in SER auf einem hohen Niveau (SER: 77,0 % (n = 298)) und liegt in UER bereits über dem angestrebten Ziel (107,9 % (n = 314)). Der Indikator bezieht sich sowohl auf die FKB-Qualifizierungsmaßnahmen für Beschäftigte als auch auf die WiN-geförderten individuellen Weiterbildungsmaßnahmen, die maßgeblich zum Indikatorwert (in beiden Zielregionen) beitragen.

¹²⁰ Die Weiterbildungsinitiative „WeGebAU“ unterstützt seit 2006 durch eine Anschubfinanzierung Weiterbildungsaktivitäten Geringqualifizierter und älterer Beschäftigter, insbesondere von KMU. Hierbei werden Teilqualifizierungen gefördert, die mittelbar zu einem anerkannten Berufsabschluss führen.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

gilt der Bildungshintergrund als robuster Prädiktor für die Weiterbildungsbeteiligung (BMBF 2019: 30ff.). In vielen Studien konnte gezeigt werden, dass mit zunehmender Schulbildung die Teilnahme an (beruflicher) Weiterbildung steigt (z.B. ebd., Bilger et al. 2017: 58). Dass in die WiN-Förderung v.a. Personen mit einem mittleren Bildungsniveau eintreten, kann daher als Fördereffekt bzw. -merkmal interpretiert werden.

Demgegenüber haben Teilnehmende der FKB-Arbeitslosenmaßnahmen vergleichsweise häufig ein niedriges Bildungsniveau (42,5 %) und noch häufiger einen Migrationshintergrund (57,9 %). Rd. 30 Prozent der Teilnehmenden sind Geflüchtete. Auffällig bei den FKB-Arbeitslosenmaßnahmen ist zudem ein vergleichsweise hoher Anteil (25,8 %) langzeitarbeitsloser Teilnehmender.

Tabelle 16: Teilnehmendeneintritte in Maßnahmen des SZ 18 nach Merkmalen bis 30.09.2020

	SZ 18 Gesamt		WiN		FKB ALO		FKB Berufl. WB	
	abs.	Anteil in %	abs.	Anteil in %	abs.	Anteil in %	abs.	Anteil in %
Teilnehmende insgesamt	8.976		8.354		534		88	
Frauen	4.685	52,2%	4.348	52,0%	318	59,6%	19	21,6%
Männer	4.291	47,8%	4.006	48,0%	216	40,4%	69	78,4%
Arbeitslose	413	4,6%	-	-	413	77,3%	-	-
Langzeitarbeitslose	140	1,6%	-	-	140	26,2%	-	-
Nichterwerbstätige	120	1,3%	-	-	120	22,5%	-	-
Erwerbstätige, auch Selbständige	8.443	94,1%	8.354	100,0%	1	0,2%	88	100,0%
Arbeitnehmer	8.038	89,5%	7.961	95,3%	1	0,2%	76	86,4%
Auszubildende	218	2,4%	210	2,5%	-	-	8	9,1%
Selbständige	187	2,1%	183	2,2%	-	-	4	4,5%
Unter 25 Jahre	1.223	13,6%	1.080	12,9%	121	22,7%	22	25,0%
25 - 44 Jahre	5.261	58,6%	4.842	58,0%	364	68,2%	55	62,5%
45 - 54 Jahre	1.875	20,9%	1.824	21,8%	46	8,6%	5	5,7%
Über 54 Jahre	615	6,9%	606	7,3%	3	0,6%	6	6,8%
Niedriges Bildungsniveau (ISCED 0 - 2)	1.717	19,1%	1.457	17,4%	226	42,3%	34	38,6%
Mittleres Bildungsniveau (ISCED 3 - 4)	4.850	54,0%	4.603	55,1%	209	39,1%	38	43,2%
Hohes Bildungsniveau (ISCED 5-8)	2.409	26,8%	2.294	27,5%	99	18,5%	16	18,2%

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

	SZ 18 Gesamt		WiN		FKB ALO		FKB Berufl. WB	
	abs.	Anteil in %	abs.	Anteil in %	abs.	Anteil in %	abs.	Anteil in %
Personen mit Migrationshintergrund	1.024	11,4%	715	8,6%	303	56,7%	6	6,8%
Geflüchtete	188	2,1%	30	0,4%	157	29,4%	1	1,1%

Quelle: Monitoringdaten NBank (Datenstand 01.10.2020 zum Stichtag 30.09.2020); eigene Auswertung/Darstellung. Das Bildungsniveau basiert auf dem höchsten erreichten Bildungsabschluss. Niedriges Bildungsniveau = Personen, ohne Schulabschluss / Grundschule nicht besucht; Grundbildung; Hauptschulabschluss; schulisches Berufsvorbereitungsjahr absolviert. Mittleres Bildungsniveau = betriebliche oder schulische Berufsausbildung absolviert / Berufsfachschule mit Berufsabschluss, (Fach-)Hochschulreife. Hohes Bildungsniveau = Meisterbrief / gleichwertiges Zertifikat, (Fach-)Hochschulabschluss, Promotion. Personen mit Migrationshintergrund = Migranten und Migrantinnen, Personen ausländischer Herkunft, Angehörige von Minderheiten.

Ein wichtiges Ergebnis der WiN-Unternehmensbefragung in 2019 ist, dass die weit überwiegende Mehrheit der geförderten Weiterbildungen exklusiv von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Betriebe in Anspruch genommen wurde (86,0 %). Deutlich seltener (7,9 %) wurde die Förderung ausschließlich von Betriebsinhabern und Betriebsinhaberinnen genutzt und nur ein relativ kleiner Anteil (4,1 %) der geförderten Weiterbildungen wurde sowohl von Mitarbeitenden als auch von Betriebsinhaber*innen beansprucht. Demzufolge kommt die WiN-Förderung maßgeblich den abhängig Beschäftigten zugute. Wurden Beschäftigte gefördert, ging hierbei die Initiative zur Weiterbildung maßgeblich von Seiten des Betriebs (in Form der Geschäftsführung, Einrichtungsleitung, Personalabteilung o.ä.) aus (63,3 %), wobei auch ein gutes Drittel der Beschäftigten die Weiterbildung selbst initiiert hat (34,8 %).

Einen deutlichen Einfluss auf die betriebliche Weiterbildungsteilnahme hat auch die Betriebsgröße (vgl. Kapitel 3), die sowohl auf nationaler und internationaler Ebene mit der Größe steigt (Bilger et al. 2017: 65f.). Auch deshalb zielt die WiN-Förderung explizit auf eine Unterstützung von KMU und deren Beschäftigten. Dabei zeigt sich in der WiN-Unternehmensbefragung, dass sich die geförderten Betriebe, deren Beschäftigte oder Betriebsinhaber*innen eine Weiterbildungsmaßnahme in Anspruch genommen haben, primär aus Kleinstunternehmen (23,9 %), kleineren (31,6 %) und mittleren (17,7 %) Unternehmen zusammensetzen (vgl. Tabelle 17). Großunternehmen und solche Betriebe, die nicht unter die KMU-Definition fallen (vgl. Europäische Kommission 2018), machen lediglich 6,1 % der WiN-geförderten Betriebe aus¹²¹. Dabei entspricht die Verteilung nach Unternehmensgröße der befragten Betriebe weitestgehend der aller bis Juni 2019 geförderten Betriebe (vgl. Tabelle 12). Somit wird das Ziel, KMU und darunter insbesondere auch Kleinstunternehmen zu fördern, erreicht. Hat ein Betrieb die WiN-Förderung in Anspruch genommen, wurde zumeist nur ein*e Mitarbeiter*in gefördert (63,2 %). In ein Viertel aller Fälle wurden zwei bis vier Mitarbeiter*innen eines Betriebes über WiN-gefördert. 11,4 Prozent der Betriebe haben sogar fünf oder mehr Mitarbeiter*innen fördern lassen.

¹²¹ Bei 20,7 % der geförderten Betriebe ist die Unternehmensgröße nicht bekannt.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Hierunter fallen vor allem größere und mittlere Betriebe (vgl. *Anhang*, Tabelle 21). Weiterhin setzen sich die geförderten Betriebe hauptsächlich aus gewerblichen Unternehmen (ohne Handwerk) (31,0 %), Freiberuflern (22,5 %) und Handwerksbetrieben (20,4 %) zusammen. Auch in diesem Kontext weicht die Verteilung der Stichprobe nur geringfügig von der Grundgesamtheit ab.

Tabelle 17: WiN-geförderte Unternehmen nach Betriebsgröße und -art

	Rücklauf (befragte Betriebe)		Grundgesamtheit (alle Betriebe)	
	Gesamt	Prozent	Gesamt	Prozent
Insgesamt	797	100,0 %	2.690	100,0 %
Betriebsgröße*				
größeres Unternehmen / kein KMU	54	6,8 %	165	6,1 %
mittleres Unternehmen	145	18,2 %	477	17,7 %
kleines Unternehmen	264	33,1 %	850	31,6 %
Kleinstunternehmen	206	25,8 %	642	23,9 %
nicht bekannt	128	16,1 %	556	20,7 %
Betriebsart				
Handwerksunternehmen	130	16,3 %	548	20,4 %
Freiberufler	178	22,3 %	605	22,5 %
Gewerbliche Unternehmen, kein Handwerk	274	34,4 %	833	31,0 %
Sonstiges	215	27,0 %	704	26,2 %

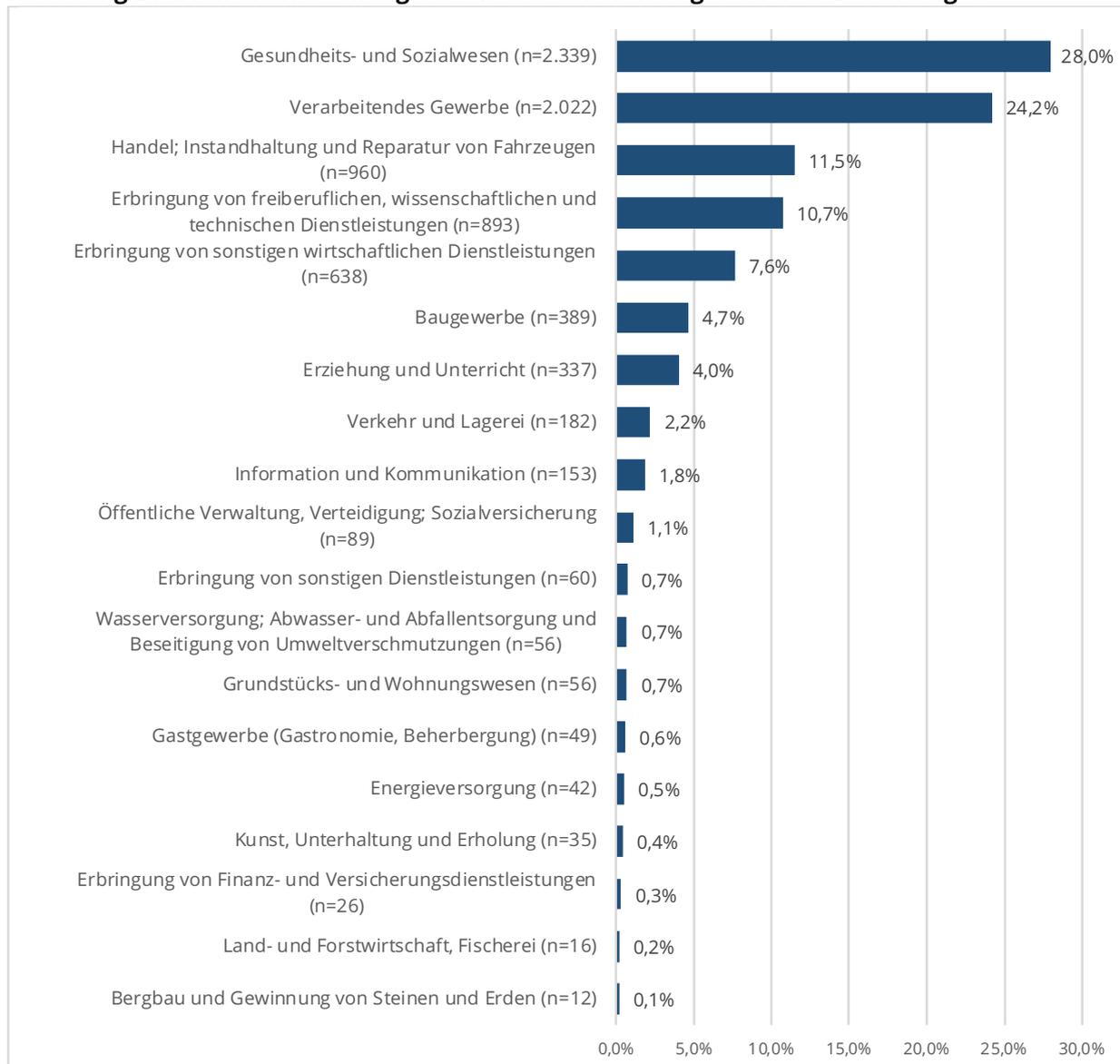
Quelle: Monitoringdaten NBank (Datenstand 18.11.2019 zum Stichtag 30.06.2019) und ISG WiN-Unternehmensbefragung 2019.

Unterschiede zeigen sich zudem bei der Branchenverteilung geförderter Unternehmen. Die Informationen sind den ESF-Monitoringdaten entnommen, in denen die Branchenzugehörigkeit eines Zuwendungsempfängers ausgewiesen wird. Brancheninformationen über die konkret geförderten Weiterbildungen selbst liegen hingegen nicht vor. Hier ausgewiesen wird daher auf Basis aller bis zum Ende des 3. Quartals 2020 im ESF-Monitoring erfassten geförderten Weiterbildungen (n= 8.354) die Branchenverteilung der Unternehmen, in denen die geförderten Teilnehmenden beschäftigt sind. Wie aufgrund der inhaltlich offenen Ausrichtung der RL zu erwarten, zeigt sich eine insgesamt sehr breite Streuung bei der Branchenverteilung: das ESF-Monitoring weist über 200 verschiedene Bereiche aus, denen die WiN-geförderten Unternehmen zugerechnet werden. Dies lässt sich darauf zurückführen, dass im ESF-Monitoring Branchenunterklassen berichtet werden, die an die aktuelle Klassifikation der Wirtschaftszweige (Ausgabe 2008) des Statistischen Bundesamts angelehnt sind. Ordnet man die einzelnen Unterbereiche den gängigen 21 Wirtschaftsabschnitten dieser Klassifikation zu, ergibt sich folgendes Bild (vgl. Abbildung 21): über die Hälfte (52,2 %) der geförderten Teilnehmenden sind in Unternehmen aus dem Gesundheits- und Sozialwesen (28,0 %) sowie dem verarbeitenden Gewerbe (24,2

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

%) beschäftigt.¹²² Im Bereich Gesundheits- und Sozialwesen wurden weit überwiegend Beschäftigte aus dem Gesundheitswesen (80,5 %) gefördert. Anteilig häufig sind zudem der (Einzel-/Groß-)Handel (11,5 %), freiberufliche, wissenschaftliche und technische (10,7 %) sowie sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen¹²³ (7,6 %), das Baugewerbe (4,7 %) und Erziehung/Unterricht (4,0 %) in der WiN-Förderung vertreten. Die genannten Branchen decken über 90 % aller WiN-Förderungen ab.

Abbildung 21: Branchenverteilung der Unternehmen WiN-geförderter Beschäftigter



¹²² In der Abbildung ausgewiesen werden 19 der 21 Wirtschaftszweige der aktuellen Klassifikation. Die Wirtschaftsabschnitte „Private Haushalte mit Hauspersonal“ und „Extraterritoriale Organisationen und Körperschaften“ sind nicht enthalten, da faktisch nicht in der WiN-Förderung vertreten.

¹²³ Beide Dienstleistungsbereiche sind stark ausdifferenziert. Vergleichsweise häufig vertreten sind bei freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen u.a. Rechts- und Steuerberatungen sowie Wirtschaftsprüfungen, bei sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen bspw. Wach-/Sicherheitsdienste oder Gebäudebetreuung.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Quelle: Monitoringdaten NBank (Datenstand 01.10.2020 zum Stichtag 30.09.2020); eigene Auswertung/Darstellung.

Die Ergebnisse zur Branchenverteilung sind v.a. auch mit Blick auf die Schwerpunktsetzungen der Fachkräfteinitiative Niedersachsen interessant, in die die WiN-Förderung ebenso eingebettet ist, wie die anderen Förderprogramme der Prioritätsachse 6. Seit dem Aktionsplan 2018 zur (Neuausrichtung der) Fachkräfteinitiative werden bestimmte Branchen und Berufsfelder mit besonderen Fachkräftengpässen (vgl. MW 2018, 2019, 2020b) in den Fokus genommen. Hierzu zählen zuvorderst Erziehungsberufe, Gesundheitsberufe - hierunter besonders Pflegeberufe - sowie IT-Fachkräfte.¹²⁴ Auf Basis der vorgestellten Ergebnisse zur Branchenverteilung lässt sich festhalten, dass mit der WiN-Individualförderung besonders häufig Weiterbildungen in Gesundheitsberufen unterstützt werden. Da im ESF-Monitoring speziell zum Gesundheitswesen nähere Angaben zu Branchenunterklassen bzw. Berufsbereichen nur vereinzelt vorliegen, kann keine valide Aussage darüber getroffen werden, wie häufig Beschäftigte im Pflegebereich von der WiN-Förderung erreicht werden. Die WiN-Individualförderung trägt allerdings konkret zur Förderung von Weiterbildungen in Erziehungsberufen und im IT-Bereich bei, wenn auch ungleich seltener als bei den Gesundheitsberufen.¹²⁵

Mehr als ein Drittel der Betriebe (34,8 %), die an der Befragung Ende 2019 teilgenommen haben, ist durch den Bildungsträger des in Anspruch genommenen Weiterbildungsangebots auf die WiN-Förderung aufmerksam geworden (vgl. Anhang, Abbildung 34). Ebenfalls fast ein Drittel ist über eigene Recherche (z.B. im Internet) darauf gestoßen (29,1 %). Neben diesen beiden Hauptinformationsquellen sind auch Hinweise von anderen Betrieben, Einrichtungen oder Personen aus dem Umfeld (19,2 %) sowie Informationen der NBank (18,7 %) und der Industrie- und Handwerkskammern (15,8 %) relevant. Beachtung findet die Förderung damit primär durch Akteure, die ein direktes wirtschaftliches Interesse an der Förderung haben: Weiterbildungsträger, die ihr eigenes Angebot vermarkten möchten, und die potenziell weiterbildenden Betriebe selbst, die bestrebt sind, anfallende (Weiterbildungs-)Kosten zu verringern. In der Öffentlichkeit bzw. der Presse findet die Förderung indes kaum Beachtung: Nur 2,8 % der Betriebe sind durch allgemeine Medien darauf aufmerksam geworden. Angesichts der insgesamt großen Resonanz auf die Förderung (vgl. Kapitel 6) scheinen die genutzten spezifischen Kanäle zur Bekanntmachung der Förderung, trotz einer offenbar eher geringeren bzw. geringer wahrgenommenen Öffentlichkeitsarbeit, ausreichend zu sein.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass ein deutlicher Fokus bei der Qualifizierungsförderung auf den WiN-geförderten individuellen Weiterbildungsmaßnahmen für Beschäftigte liegt, während die auf regionale Fachkräftebedarfe ausgerichtete Qualifizierungsförderung v.a. für die Zielgruppe der Be-

¹²⁴ Angesichts besonderer Bedarfe im Jahr 2019 wurde dies im Aktionsplan 2019 um die Verkehrs- und Logistikberufe erweitert (MW 2019).

¹²⁵ IT-Fachkräfte werden gemäß der beschriebenen Branchenklassifikation dem Wirtschaftszweig „Information und Kommunikation“ zugeordnet.

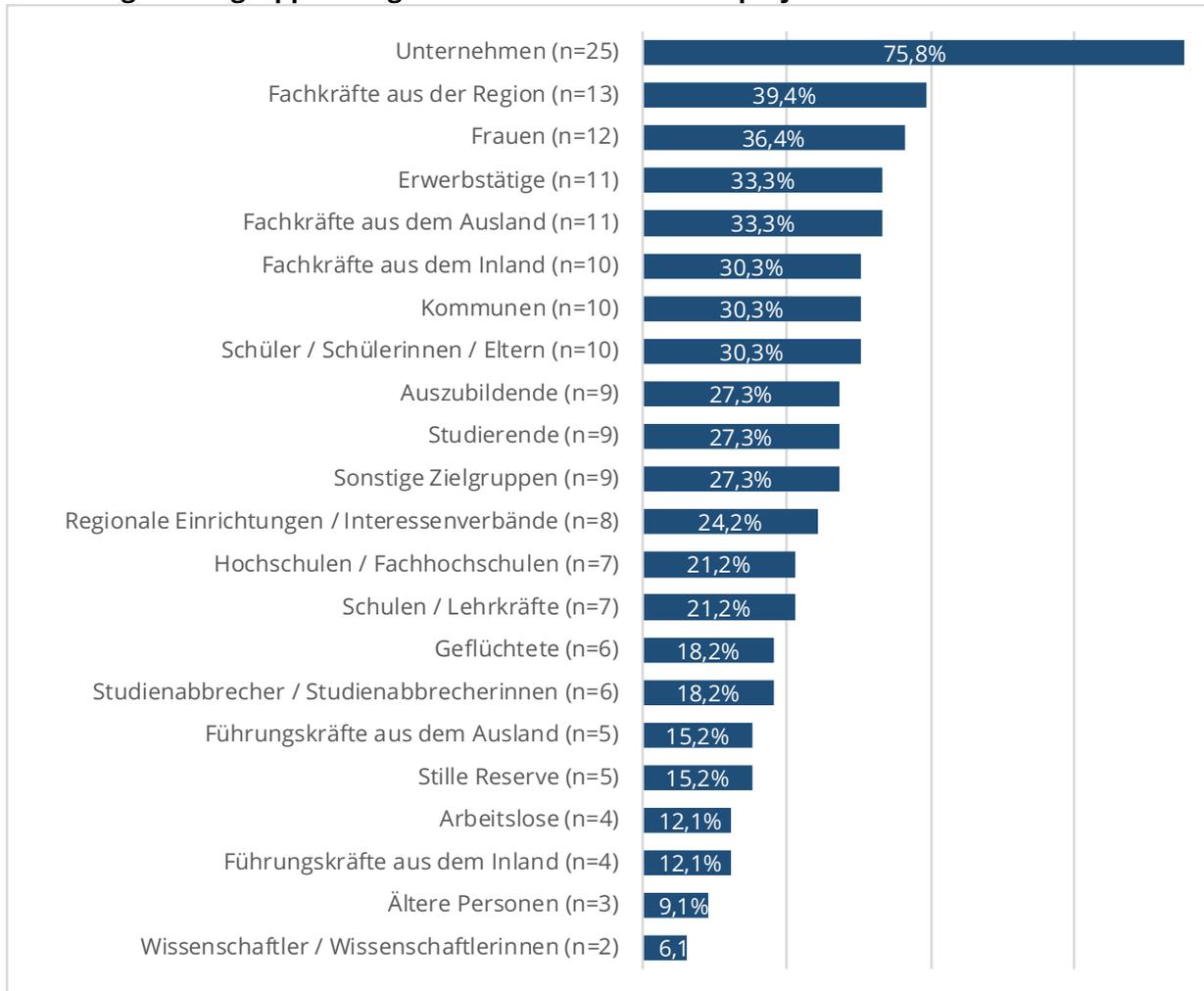
Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

schäftigten nur vergleichsweise marginal ausfällt. Für die WiN-Förderung lässt sich insgesamt feststellen, dass wie geplant insbesondere Beschäftigte aus KMU erreicht werden, rd. jeder vierte gar aus einem Kleinstunternehmen. Weit überwiegend handelt es sich hierbei um Beschäftigte zwischen 25 bis 54 Jahre mit mittlerem oder hohem Bildungsniveau.

Strukturmaßnahmen

Bei den geförderten Projekten zur Verbesserung der regionalen Strukturen der Fachkräftesicherung handelt es sich um Strukturprojekte, die sich nur indirekt an bestimmte Zielgruppen von Teilnehmenden richten. In erster Linie sollen regionale Unternehmen und Fachkräfte indirekt von der Förderung profitieren. Dies kann auch durch die Evaluationsbefragung 2020 bestätigt werden, die sich an Träger abgeschlossener Strukturprojekte richtete: Für drei Viertel aller abgeschlossenen Projekte waren Unternehmen die zentrale Zielgruppe, die (direkt oder indirekt) vom Projekt profitiert hat (vgl. Abbildung 22). Weitere Zielgruppen werden vergleichsweise seltener genannt, am häufigsten hierunter Fachkräfte (aus der Region, dem Inland und Ausland), Frauen, allgemein Erwerbstätige, Kommunen oder Schüler*innen/Eltern. Insgesamt ist die Zielgruppenausrichtung der abgeschlossenen Projekte heterogen, was mit der beschriebenen Maßnahmenheterogenität korrespondiert.

Abbildung 22: Zielgruppe/n abgeschlossener FKB-Strukturprojekte



Quelle: ISG-Trägerbefragungen zu abgeschlossenen FKB-Strukturmaßnahmen, Prioritätsachse 6 (2020). Mehrfachnennung möglich. Prozentangaben bezogen auf die Anzahl der Fälle (Befragte). N=33.

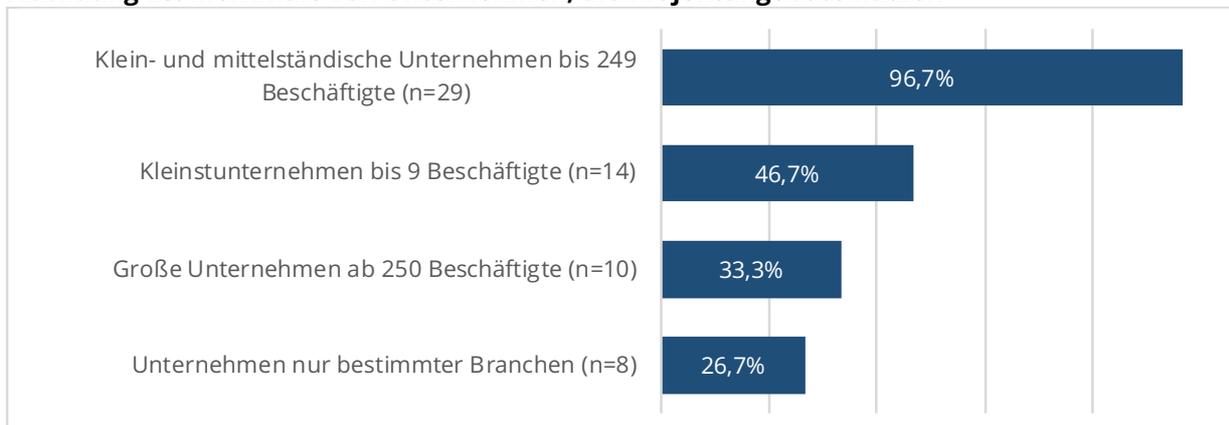
Das OP sieht zur **Bewertung des Outputs** einen programmspezifischen Outputindikator (OI 108) mit Zielwert vor, der - im Vergleich zu den Outputindikatoren der Qualifizierungsförderung - aus Sicht des Evaluationsteams keinen inhaltlichen Mehrwert für die Evaluation hat, da hierüber die geförderten Projekte zur Verbesserung regionaler Strukturen der Fachkräftesicherung gezählt werden. Laut Vertretung des programmverantwortlichen Ressorts, korrespondiere ein projektbezogener Indikator mit dem Ziel eines weiter gefassten Fördergegenstandes und sei zudem sinnvoll, da die Förderung in erster Linie auf den Aufbau von Strukturen und nicht auf Teilnehmermaßnahmen abzielt.

Mit Blick auf die Unternehmen, stellt sich die Frage, welche Unternehmen die Projektangebote überwiegend erprobten und nutzten (vgl. Abbildung 23). Die Projektangebote fast aller abgeschlossenen Strukturmaßnahmen wurde ihren Projektträgern zufolge von KMU genutzt, zu denen in Niedersachsen 99 Prozent aller Unternehmen gezählt werden können (vgl. Kapitel 3). Fast jedes zweite Projekt

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

wurde explizit von Kleinunternehmen und jedes dritte Projekt auch von Großunternehmen genutzt. Dass Angebote speziell nur von Unternehmen bestimmter Branchen genutzt wurden, traf etwa für jedes vierte Projekt zu. Unklar bleibt allerdings, in welchem Umfang die Angebote von Unternehmen genutzt wurden. Aus den Antworten der Trägerbefragung 2020 kann man allerdings schließen, dass in dieser Hinsicht einige Herausforderungen bestanden. So berichten Träger vielfach, es sei schwierig gewesen, Unternehmen für ihre Projekte bzw. Projektangebote zu gewinnen. Häufig sei die Bereitschaft von Unternehmen etwa Beratungen in Anspruch zu nehmen oder an Veranstaltungen teilzunehmen hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Ebenso häufig wird auch die Akquise von Unternehmen von Trägern als zeitaufwendig und herausfordernd beschrieben. Insbesondere die Sensibilisierung und proaktive Ansprache von Unternehmen (in denen Stellen nicht nachbesetzt werden können oder die Schwierigkeiten bei der betrieblichen Integration haben), gestaltete sich im Rahmen der Projekte vielfach schwierig. Dies galt v.a. für Klein- und kleine Unternehmen im Hinblick auf neue Wege der Personalbeschaffung und bestimmte Zielgruppen (z.B. ausländische Fachkräfte). Zurückgeführt wird dies von den Projektträgern insbesondere darauf, dass viele der Unternehmen aufgrund des Tagesgeschäfts zeitlich sehr ausgelastet seien und wenig Kapazitäten hätten, sich strategisch mit dem Thema „Fachkräfte finden und binden“ auseinanderzusetzen (auch weil es häufig keine eigene Personalabteilung gebe). Zudem haben Vorbehalte gegenüber bestimmten Zielgruppen (z.B. Stille Reserve) bestanden oder der konkrete Bedarf an bestimmten Maßnahmen (z. B. zur betrieblichen Gesundheitsförderung) sei nicht gesehen worden. Vielfach bedürfe es viel Zeit, bis ein Umdenken v.a. in KMU erfolge.

Abbildung 23: Merkmale von Unternehmen, die Projektangebote nutzen



Quelle: ISG-Trägerbefragungen zu abgeschlossenen FKB-Strukturmaßnahmen, Prioritätsachse 6 (2020). Mehrfachnennung möglich. Prozentangaben bezogen auf die Anzahl der Fälle (Befragte). N=33.

Nach Rückmeldung der befragten Träger bestand von Seiten der Unternehmen besonderer Beratungs- und Informationsbedarf im Rahmen ihrer Strukturprojekte insbesondere zu:

- **Maßnahmen zur Mitarbeiter*innenbindung und Rekrutierung von Fachkräften und Auszubildenden (aus dem In- und Ausland):** Hierbei ging es u.a. um Möglichkeiten zur Erreichbarkeit

und Ansprache spezifischer Zielgruppen. Konkret genannt wurden Frauen, die Stille Reserve, Jugendliche, Studienzweifler*innen, Studierende und Hochschulabsolvent*innen. Speziell im Kontext von Fachkräften aus dem Ausland spielten Fragen zu rechtlichen Rahmenbedingungen eine wichtige Rolle (v.a. allgemein zu Beschäftigung- und Beschäftigungsvoraussetzungen, Einwanderung, Aufenthaltsrecht, Fachkräfteeinwanderungsgesetz, Visum und Einreise)¹²⁶ aber auch zur Klärung administrativer Schritte nach der Ankunft, zu Unterstützungsmöglichkeiten beim Finden von Wohnraum, zu Möglichkeiten interkulturellen Trainings, zur Integration mitgereister Familienmitglieder sowie zur besseren betrieblichen Integration der ausländischen Fachkräfte. Darüber hinaus seien regelmäßig auch branchenspezifische Fragen aufgekommen, wie Möglichkeiten zur Entwicklung praxisnaher Weiterbildungsangebote in der Logistik oder zur Qualifizierung in der Pflege außerhalb bestehender Ausbildungsberufe. Häufiger Beratungsbedarf habe auch zur Nutzung von Social-Media-Kanälen zur Personalgewinnung bestanden.

- **Maßnahmen zur Erhöhung der Arbeitgeberattraktivität und des Arbeitgebermarketings:** Als Beispiel hierfür dienen die Ausarbeitung von Strategien zur Arbeitgebermarkenbildung (sog. Employer Branding), das Aufsetzen, die Gestaltung sowie die Präsentation zielgruppengerechter Stellenanzeigen (vereinzelt auch von Unternehmensnachfolgegesuchen) auch über Landkreisgrenzen hinweg sowie um die Erstellung von Imagefilmen zur Region.
- **Konkreten Fragen zu unterschiedlichen Rahmenbedingungen.** Dies umfasste neben rechtlichen Aspekten, finanzielle Fördermöglichkeiten (z.B. der Bundesarbeitsagentur, Jobcenter), Sprachförderinstrumente. Vereinzelt seien auch Fragen zu innovativen technologischen Entwicklungen im Kontext der Energiewende (wie E-Mobilität, regenerative Wärmeerzeugung; Energieeffizienz in Unternehmen) aufgekommen.
- **Informationen zu Umsetzungs- und Fördermöglichkeiten im betrieblichen Gesundheitsmanagement** bzw. gesundheitsförderlicher Maßnahmen mit Blick auf den demographischen Wandel.
- Fragen zur **Implementierung von digitalen Personalentwicklungsinstrumenten**, von denen vereinzelt berichtet wird. Einem Träger zufolge bräuchten die teilnehmenden Unternehmen große Unterstützung bei der Planung und Abwicklung eines solchen Prozesses, da häufig keinerlei Erfahrungswerte (v.a. zur Kommunikation mit Beschäftigten, Datenschutz o.a.) vorliegen würden.

¹²⁶ Im Rahmen einer Fallstudie wurde etwa darauf verwiesen, dass es häufigen Abstimmungsbedarf zu formalen Aufenthaltsfragen bzw. zu Visumsangelegenheiten für Personen aus Drittstaaten gebe. Dies wurde u.a. darauf zurückgeführt, dass Berufe, in denen die betreffenden Personen zukünftig arbeiten wollten, nicht auf der Positivliste der Bundesagentur für Arbeit aufgeführt seien. Dies zielt auf eine gegenwärtig wichtige Voraussetzung für die Arbeitsmigration von Fachkräften mit Berufsausbildung aus Drittstaaten nach Deutschland (nach der Beschäftigungsverordnung – BeschV), die vorsieht, dass der erlernte Beruf ein sogenannter „Engpassberuf“ ist. Diese Berufe werden von der Bundesagentur für Arbeit in der sog. „Positivliste“ aufgeführt. In diesen Fällen, so wurde berichtet, sei kein Visum ausgestellt worden, so dass die betreffenden Personen nicht in den Unternehmen hätten arbeiten können. Die Herausforderung in diesem Zusammenhang bestehe daher darin, dass regionale Unternehmen oftmals – aus Unkenntnis über bestehende Ausschlusskriterien – nicht wüssten, wen sie eigentlich einstellen dürften. Dies mache eine frühzeitige Präzisierung der gesuchten Jobprofile durch die Unternehmen erforderlich.

Zusammenfassend lässt sich auf Basis der Einschätzung der befragten Projektträger festhalten, dass die überwiegende Mehrheit der (abgeschlossenen) Strukturprojekte explizit auf regionale Unternehmen ausgerichtet waren und diese auch überwiegend branchenübergreifend von ihnen genutzt wurden, v.a. von KMU. Die Ergebnisse zeigen aber auch, dass es vielfach eine Herausforderung darstellte, Unternehmen im gewünschten Umfang zu erreichen. Auch wenn diese Ergebnisse auf subjektiven und nicht quantifizierbaren Einschätzungen von Projektträgern basieren, die nicht mit wissenschaftlich überprüfbarer Evidenz gleichzusetzen sind, haben sie dennoch eine gewisse Berechtigung, da es sich um plausible und erfahrungsbasierte Belege aus Sicht der Träger für das Erreichen ihrer Projektziele handelt.

8.2 Rolle von Querschnittszielen

Welche Rolle die Querschnittsziele¹²⁷ bei den Förderungen des SZ 18 spielen, wurde sowohl in Bezug auf die WiN-Qualifizierungsförderung als auch in Bezug auf die Strukturmaßnahmenförderung untersucht, aufgrund der exponierten Bedeutung beider Förderlinien. In beiden Förderprogrammen sind die Querschnittsziele richtliniengesteuert auf einer strukturellen Ebene von Relevanz. Bei der Förderung der FKB-Strukturmaßnahmen spielen die Querschnittsziele konkret im Scoring des Antragsverfahrens eine Rolle. Die RL „Unterstützung Regionaler Fachkräftebündnisse“ sieht für die Strukturprojekte eine Berücksichtigung sowohl der EU-Querschnittsziele „Gleichstellung von Frauen und Männern“, „Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung“ sowie „Nachhaltige Entwicklung“ als auch des landesspezifischen Leitbildes „Gute Arbeit“ vor. Die vergleichsweise höchste Gewichtung liegt hierbei auf dem Thema „Gute Arbeit“, die geringste Gewichtung auf der nachhaltigen Entwicklung. Die WiN-RL hingegen sieht für die individuellen Weiterbildungsmaßnahmen - als sonstige Zuwendungsbestimmung - vor, dass die Zuwendungsempfänger allgemein auf die Einhaltung der drei Querschnittsziele und des landesspezifischen Querschnittsthemas „Gute Arbeit“ hingewiesen werden. Für die Förderung individueller Weiterbildungen gibt es demnach kein aufwändigeres Scoring – das u.a. die Querschnittsziele inkludiert – zur Überprüfung von Einzelprojekten. Angesichts der Tatsache, dass es sich um eine „Massenförderung“ handelt, wurde ein deutlich schlankeres Verfahren umgesetzt. Allerdings habe man laut Vertretung des programmverantwortlichen Fachreferats die Möglichkeit durch die Bildung von thematischen Schwerpunkten entgegenzusteuern, sollte die Förderung v.a. auch hinsichtlich der Querschnittsziele nicht „in die richtige Richtung“ laufen. Zum Zeitpunkt der Berichtslegung ist dies faktisch aber nicht erfolgt.

¹²⁷ Zu den Querschnittszielen bzw. bereichsübergreifenden Grundsätzen der aktuellen ESF-Förderperiode zählen die „Gleichstellung von Frauen und Männern“, „Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung“ und „Ökologische Nachhaltigkeit“ sowie das landesspezifische Querschnittsziel „Gute Arbeit“.

Welche Rolle Querschnittsziele in der Umsetzung, d.h. sowohl bei den individuellen Weiterbildungen als auch in der Projektarbeit der Strukturmaßnahmen spielen, wurde in den entsprechenden Evaluationsbefragungen berücksichtigt.

Qualifizierungsmaßnahmen

Im Rahmen der WiN-Evaluation wurden die Ansprechpersonen der geförderten Unternehmen um eine Einschätzung hierzu gebeten.¹²⁸ Auf Basis der Befragungsergebnisse lässt sich festhalten, dass die angestrebten Querschnittsziele Gleichstellung von Frauen und Männern, Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung, nachhaltige Entwicklung / ökologische Nachhaltigkeit sowie gute und angemessene Arbeitsbedingungen¹²⁹ insgesamt nur teilweise eine unmittelbare Rolle in der WiN-Förderung spielen (vgl. Abbildung 24). Lediglich die Schaffung von guten und angemessenen Arbeitsbedingungen sticht dabei hervor: 23,5 % der Ansprechpersonen aus den geförderten Unternehmen gaben an, dass dieses Querschnittsziel im Rahmen der Weiterbildungen aus ihrer Sicht absolut berücksichtigt wurde, weitere 45,0 % fanden es zumindest teilweise berücksichtigt. Erwartungsgemäß fördern individuelle Weiterbildungen besonders das Arbeitsklima und die Bindung der Arbeitskräfte, dies sorgt gleichzeitig für bessere Arbeitsbedingungen der Beschäftigten. Die anderen Querschnittsziele waren aus Sicht der Unternehmensvertretungen vergleichsweise seltener von Relevanz bei den geförderten Weiterbildungen: Mindestens teilweise spielte noch die Gleichstellung von Frauen und Männern eine Rolle im Rahmen der Weiterbildungen (22,4 %), etwa in Verbindung mit einer Aktivierung ungenutzten Arbeitskräftepotenzials sowie einer Verbesserung der beruflichen Situation von Frauen. Auf Gesamtmaßnahme-Ebene fällt der Beitrag aber eindeutiger aus. Die RL sieht hierbei vor, dass bei dieser Förderung der Frauenanteil mindestens dem prozentualen Anteil der Frauen an den Beschäftigten in Niedersachsen entsprechen soll. Im Jahr 2019 lag der Frauenanteil an allen Erwerbstätigen in Niedersachsen bei 46,4 Prozent (LSN 2020). Wie im Rahmen des Outputs der Förderungen gezeigt wurde (vgl. Kapitel 8.1.2), lag der Frauenanteil WiN-geförderter Maßnahmen Ende des 3. Quartals 2020 bei 52,0 Prozent und somit über dem Frauenanteil der Beschäftigung in Niedersachsen. Gemessen an der Richtlinienvorgabe kann die Förderung als solche somit eindeutig zur Geschlechtergleichstellung beitragen. Gemäß RL soll durch die Förderung außerdem ein Beitrag zur Verwirklichung der ökologischen Nachhaltigkeit geleistet werden, um die Klimaschutzziele zu unterstützen. Konkret soll u.a. eine Vermittlung von umweltrelevanten Wissensinhalten und zu ökologischen Zusammenhängen angestrebt sowie Weiterbildungen in klimaschutzrelevanten Branchen gestärkt werden. In der WiN-Unternehmensbefragung gaben 17,3 % der Unternehmensvertretungen an, dass durch die Weiterbildungen auch (ökologische) Nachhaltigkeitsaspekte verfolgt wurden, etwa durch die Vermittlung umweltbezogener Inhalte. Dies lässt sich als Indiz dafür werten, dass zumindest teilweise Beiträge von der Qualifizierungsförderung

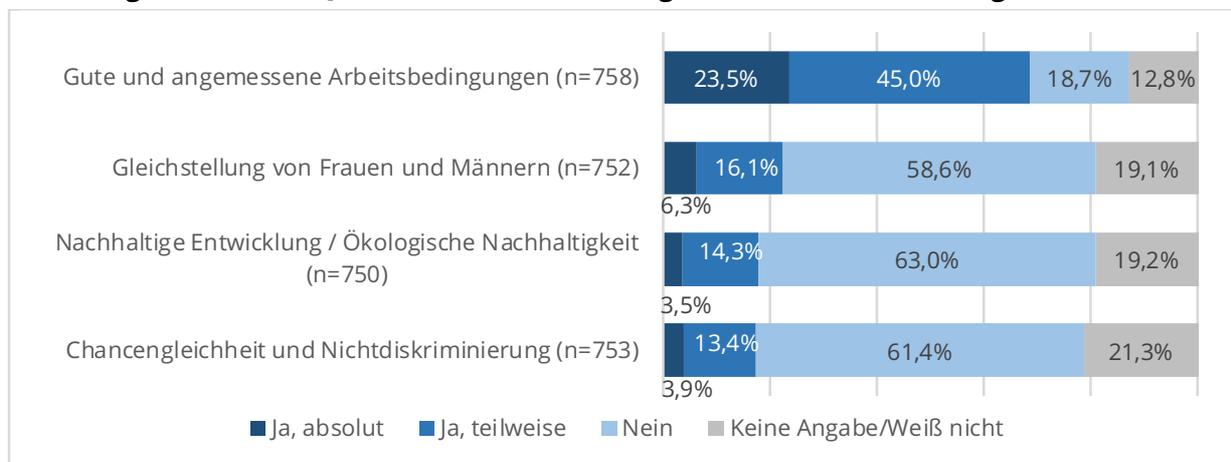
¹²⁸ Konkret gefragt wurde: „Haben die folgenden Gesichtspunkte im Rahmen der WiN-geförderten Weiterbildung(en) – wenn auch nur indirekt – eine Rolle gespielt?“

¹²⁹ Das Leitbild „Gute Arbeit“ wurde über das Item „Gute und angemessene Arbeitsbedingungen“ operationalisiert.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

auf dieses spezifische Querschnittsziel ausgehen, auch wenn konkretere Aussagen hierzu ausstehen. Im selben Umfang (17,3 %) gaben die Unternehmensvertretungen zudem an, dass die Aspekte Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung mindestens teilweise eine Rolle im Rahmen der Weiterbildung spielten, etwa in Form der Förderung von (besonders) benachteiligten Personengruppen. Ebenfalls im Zusammenhang des Outputs der Förderungen (vgl. Kapitel 8.1.2) konnte gezeigt werden, dass benachteiligte Personengruppen, v.a. Personen mit einem niedrigen Bildungsniveau (19,1 %), aber auch Personen mit Migrationshintergrund (11,4) oder auch Ältere (7,3 %) in gewissem Umfang die Weiterbildungsförderung in Anspruch nahmen. Aber v.a. Ältere, als eine gesonderte explizite Zielgruppe der Förderung, wurde in eher geringem Umfang erreicht.

Abbildung 24: Rolle der Querschnittsziele bei WiN-geförderten Weiterbildungen



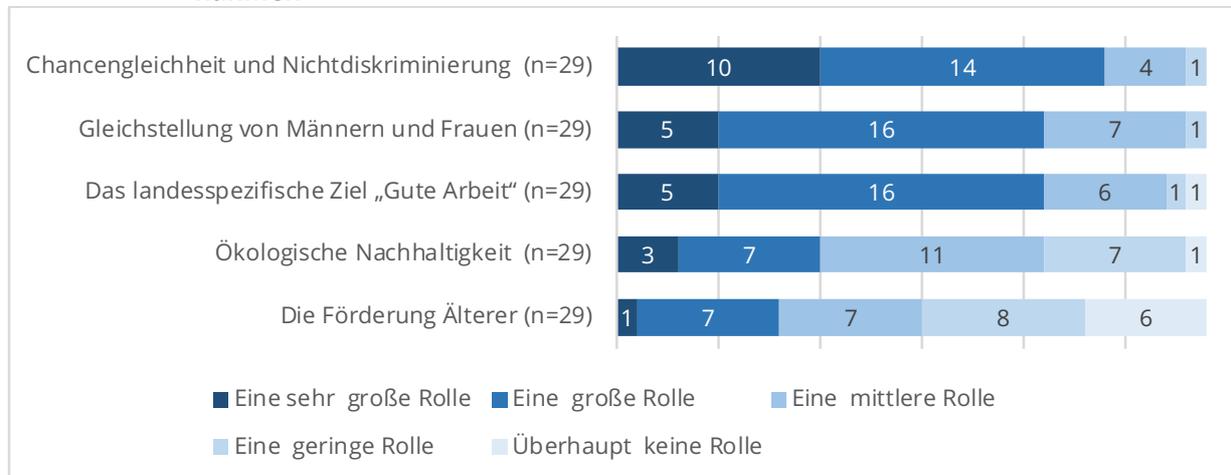
Quelle: ISG WiN-Unternehmensbefragung 2019, N = 797.

Strukturmaßnahmen

Um herauszufinden, welche Rolle die Querschnittsthemen im Rahmen der Strukturmaßnahmenförderung (ohne direkten Teilnehmendenbezug) bei der praktischen Projektumsetzung spielen, wurde in der Trägerbefragung 2020 nach unterschiedlichen Aspekten hierzu gefragt.

Bei der überwiegenden Mehrheit der abgeschlossenen Strukturprojekte spielten v.a. die Querschnittsziele Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung sowie die Geschlechtergleichstellung und das landesspezifische Ziel „Gute Arbeit“ aus Sicht ihrer Träger mindestens eine große bis sehr große Rolle in der Projektarbeit (vgl. Abbildung 25). Das Thema ökologische Nachhaltigkeit spielte mehrheitlich mindestens eine mittlere Rolle, die Förderung Älterer hingegen tendenziell eine geringe oder gar keine Rolle in der Umsetzung.

Abbildung 25: Rolle der Querschnittsziele bei Projektarbeit der geförderten Strukturmaßnahmen



Quelle: ISG-Trägerbefragungen zu abgeschlossenen FKB-Strukturmaßnahmen, Prioritätsachse 6 (2020). N=33.

Im Zusammenhang der Querschnittsziele wurde in der Trägerbefragung außerdem offen danach gefragt, wie relevante Querschnittsthemen konkret im Projekt umgesetzt wurden, welche Kompetenzen hierfür mitgebracht wurden und welche (möglichen) Herausforderungen sich bei der Umsetzung ergeben haben.

Von den Trägern genannte konkrete **Umsetzungsaspekte** sind stark abhängig von der inhaltlichen Ausrichtung und den umgesetzten Maßnahmen der einzelnen (abgeschlossenen) Strukturprojekte. Dabei zielten diverse genannte Umsetzungsaspekte auf die Zielgruppen bzw. Adressaten der Strukturprojekte. So ging es hierbei u.a. um Verbesserungsmöglichkeiten beim Umgang mit und in der (diskriminierungsfreien und geschlechterneutralen) Ansprache von spezifischen Zielgruppen, die bewusst gleichsam auf **Geschlechtergleichstellung** und **Chancengleichheit sowie Nichtdiskriminierung** abzielten. Hieraus ergaben sich für die Träger wichtige Erkenntnisse zu verschiedenen Zielgruppen (z.B. Stille Reserve, alleinerziehende Frauen), die auch an Projektpartner weitergegeben wurden. Zudem sind im Rahmen von Projekten auch Vorurteile gegenüber Zielgruppen diskutiert und öffentlich gemacht worden. Verschiedene Projektträger berichten davon, dass bei teilnehmenden Unternehmen in dieser Hinsicht neue Denkprozesse angestoßen werden konnten, wenn eine konkrete Beratung von Unternehmen in einem Strukturprojekt erfolgte. Unternehmen seien hierbei sensibilisiert worden, neue Zielgruppen (z. B. Frauen, ältere Beschäftigte) bei der Fachkräftesuche zu berücksichtigen sowie über Möglichkeiten der Gewinnung und Bindung dieser Zielgruppen informiert (z. B. Frauen als Vorgesetzte, gleiche Bezahlung der Geschlechter). Konkreten Bezug zu den beiden Querschnittszielen Geschlechtergleichstellung sowie Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung hatte das Aufzeigen von verschiedenen Ansätzen zur Steigerung der Arbeitgeberattraktivität wie etwa zu familienfreundlichen Rahmenbedingungen oder zur betrieblichen Gesundheitsförderung. Im Rahmen von geförderten

Maßnahmen zur Projektentwicklung wurden u.a. Projekte zur Weiterentwicklung von Berufsorientierungsmaßnahmen in für Schüler*innen der Region initiiert, wie zum Thema duale Berufsausbildung oder Start-ups. Hierbei wurden explizit Schülerinnen über Karrieremöglichkeiten bspw. in die gewerblich-technischen oder MINT-Berufen informiert sowie eine praktische Berufserprobung in Betrieben ermöglicht. Darüber hinaus gab es Strukturprojekte, die als solche, direkt eine Verbesserung der Chancengleichheit und einen Beitrag zum Nichtdiskriminierungsziel anstrebten. Hierzu zählen geförderte Welcome Center durch die u.a. ausländische Fachkräfte in den regionalen Arbeitsmarkt integriert werden sollten. Dies sollte gleichzeitig positive Auswirkungen auf die gesellschaftliche Teilhabe im Allgemeinen haben.¹³⁰ In diesem Kontext gab es außerdem Projekte, in denen durch konkrete Einzelmaßnahmen zum Nichtdiskriminierungsziel beigetragen werden sollte. Bspw. sollten im Rahmen eines Strukturprojektes mit Hilfe einer spezifischen Praktikumsbörse bestehende Benachteiligungen von Personen mit Migrationshintergrund auf dem Arbeitsmarkt minimiert werden. Das Querschnittsziel **ökologische Nachhaltigkeit** wurde auf unterschiedliche Weise im Rahmen der Projektarbeit bedient, u.a. durch entsprechende Projektaktionen (z.B. Social Media Aktionen, bei denen umweltfreundliche Arbeitgeber vorgestellt wurden), durch entsprechende Informationen im Rahmen von Beratungstätigkeiten, durch die Digitalisierung von Informationsmaterialien und Angeboten sowie durch die entsprechende Unterstützung regionaler Dienstleister und Projekte. Ein Projektträger wies darauf hin, dass durch Nutzung spezifischer Kommunikationsplattformen außerdem Abstimmungswege deutlich verkürzt und Ressourcen geschont werden konnten. Das landesspezifische Leitbild „**Gute Arbeit**“ spielte in mehreren Projekten eine große Rolle. Nach Ansicht eines Projektträgers ließe sich eine Erhöhung der Arbeitgeberattraktivität nicht ohne die Grundsätze dieses Leitbilds realisieren.¹³¹ Verschiedentlich wurden im Kontext dieses Querschnittsziels Unternehmen, Führungskräfte oder Fachkräfte im Rahmen der Strukturprojekte zu den Schwerpunkten existenzsichernde und gerechte Entlohnung, Gesundheitsmanagement bzw. Über- und Fehlbeanspruchung von Beschäftigten, alternative Arbeitszeitmodelle und Entwicklungs-, Einfluss-, Lernmöglichkeiten sowie gute soziale Beziehungen – u.a. über entsprechende Weiterbildungsmaßnahmen – informiert. Gerade in Beratungen von Zielgruppen (z.B. ausländische Fachkräfte oder Alleinziehende), seien die Themen Arbeitsbedingungen, tarifliche Entlohnung oder Rentenansprüche grundsätzlich von Relevanz gewesen. Mit Blick auf die Querschnittsziele wird insbesondere auch die **Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Partnern** von mehreren Projektträgern hervorgehoben. In einzelnen Projekten (etwa ein Projekt, das stark auf die Zielgruppe

¹³⁰ Beispielhaft sei in diesem Zusammenhang auf ein Projekt aus den Fallstudien verwiesen. Hier besteht ein zentrales Angebot darin, neu zugewanderte Fachkräfte zu begleiten. Das Thema Diversität ist nach Aussagen der interviewten Trägervertretung systematisch in Strategieentwicklung und Profilbildung verankert und werde beständig weiterentwickelt. Es werde dafür Sorge getragen, dass die Mitarbeitenden in dem Projekt eine Sensibilität für Diversität einbrächten. Diversität wird dabei primär auf kulturelle Vielfalt, Behinderung/Befähigung und Gleichstellung von Männern und Frauen bezogen. In der Umsetzung zeige sich diese Sensibilität bspw. darin, dass man sich bewusst sei, dass Personen aus anderen kulturellen Zusammenhängen relevante Einrichtungen und Prozesse des Landes nicht kennen würden und hierin eingeführt werden müssten. Auch müsse auf unterschiedliche Geschlechterkonzeptionen und Rollenvorstellungen reagiert werden, etwa, indem Partner bzw. Partnerinnen und Kinder ratsuchender Personen in den Beratungs- und Unterstützungsprozess eingebunden würden.

¹³¹ Ein Projektträger berichtet davon, dass von an dem Projekt teilnehmenden KMU nur diejenigen Unternehmen unterstützt worden seien, die explizit dem Leitbild „Guter Arbeit“ gefolgt seien.

alleinerziehender Frauen ausgerichtet war) wurden u.a. die zuständigen Kooperationsstellen Frau und Wirtschaft in die Arbeit der Projekte involviert (z.B. durch gemeinsame Veranstaltungen zu spezifischen Themen), konnten Gleichstellungsbeauftragte der beteiligten Gebietskörperschaften als Projektmitwirkende gewonnen werden oder wurde mit bestehenden Initiativen zur Integration von Flüchtlingen oder Integrationslotsen der Kammern zusammengearbeitet (vgl. auch Kapitel 8.1.1 zur Rolle von Kooperation und Vernetzung bei den geförderten Strukturmaßnahmen). Darüber hinaus werden von einzelnen Projektträgern auch positive Auswirkungen von **digitalen Instrumenten** auf einzelne Querschnittsthemen beschrieben, die im Rahmen ihrer abgeschlossenen Projekte umgesetzt wurden. Frauen hätten bspw. von Instrumenten zur objektiven Personalauswahl oder zur Kompetenzanalyse profitieren können, da hierdurch Genderstereotype umgangen worden seien und objektivere Kriterien die Basis für Leistungsbewertungen bilden würden. Eingesetzte digitale Tools hätten auch zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den beteiligten Unternehmen beitragen, so berichtet ein Projektträger. Beispielhaft gab es in einem Projekt ein spezifisches digitales Instrument, über das Führungskräfte Bedürfnisse der Beschäftigten gezielter hätten erfassen könnten. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in der praktischen Umsetzung der Strukturmaßnahmen bestimmte Querschnittsziele bedeutsam sind, von einer systematischen Verankerung kann aber nicht die Rede sein. Ganz offensichtlich hängt die Nähe der Projektarbeit zum jeweiligen Querschnittsziel von der thematischen Projektausrichtung ab.

Bei der Frage nach **Kompetenzen**, die Projektträger für die Umsetzung relevanter Querschnittsziele in ihren abgeschlossenen Projekten mitgebracht haben, wird im Wesentlichen auf im Kontext von vergangenen Projekten, Kooperationen oder Beratungen gemachte (langjährige) Erfahrungen v.a. mit den Zielgruppen verwiesen, die oftmals durch Gründung von oder Beteiligung in fachspezifischen Netzwerken und von fachspezifischen externen Akteuren unterstützt wird. Auch wenn Kompetenzen weit überwiegend über Erfahrungswissen und über Expertise von außen bestehen, lässt sich nicht eindeutig feststellen, ob eine eigenständige Fachlichkeit zum Umgang mit den jeweiligen Querschnittszielen systematisch von den Projektträgern aufgebaut wurde bzw. aufgebaut werden konnte.

Herausforderungen im Zusammenhang mit der Umsetzung von Querschnittszielen wurden nur einzeln genannt und zielen in erster Linie auf erschwerende externe Rahmenbedingungen etwa, dass das Thema Vereinbarkeit von Familie und Beruf in ländlichen Regionen eine andere Relevanz spiele im Vergleich zu städtischen Gebieten oder die Arbeitsbedingungen in bestimmten Branchen. Im Rahmen der Fallstudien zeigte sich darüber hinaus beispielhaft, dass es Trägern durchaus schwergefallen ist, sinnvolle Begründungen und konkrete Beiträge zu den einzelnen Querschnittszielen im Antrag darzulegen. Dies stützt den Befund, der im Rahmen der Begleitevaluierung in der Sonderuntersuchung „Umsetzung der Querschnittsziele ‚Gleichstellung von Männern und Frauen‘ und ‚Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung‘“ in Bezug auf Förderprogramme, die primär auf die Verbesserung von

Strukturen ausgerichtet sind, gemacht wurde: Über das gesamte Förderportfolio des EFRE und ESF hinweg zeigte sich, dass es Trägern bei Förderprogrammen ohne Teilnehmendenbezug tendenziell schwer fiel, die Berücksichtigung der Querschnittsziele für das eigene Projekt zu ‚übersetzen‘. Bei Förderprogrammen, die direkt auf Teilnehmende abzielten hingegen fiel den Trägern dies leichter (ISG et al. 2019: 17).¹³²

8.3 Ergebnisse und Wirkungen der Förderung

Wie in der Programmlogik (Kapitel 5.2) dargestellt, ist es das Ziel der Förderprogramme des SZ 18 *Unternehmen und erwerbsfähige Personen auf zunehmende Fachkräftebedarfe vorzubereiten* sowie die niedersächsischen *Regionen bei der Deckung regionaler Bedarfe* und der *Stärkung regionaler Strukturen der Fachkräftesicherung* zu unterstützen. In diesem Kapitel wird dargestellt, welche Beiträge der Förderung sich zu kurz- bis mittelfristigen Zielen auf Basis der Evaluation ableiten lassen. Gemäß Programmlogik wird hier die Ebene der Outcomes abgebildet, worunter zumeist der unmittelbare Nutzen der Zielgruppen verstanden wird. Die Darstellung der zentralen Ergebnisse erfolgt hierbei differenziert nach den Zieldimensionen der Programmtheorie insbesondere für die Qualifizierungsförderung der WiN-RL und die Strukturmaßnahmenförderung der RL „Unterstützung regionaler Fachkräftebündnisse. Auf die in der Programmlogik genannte Zieldimension einer Verringerung der Kluft zwischen Qualifikationsanforderungen der Unternehmen und den Qualifikationsvoraussetzungen erwerbsfähiger Personen, auf die die beiden Qualifizierungsförderungen im Rahmen des Programms „Unterstützung Regionaler Fachkräftebündnisse“ abzielen, wird in diesem Kapitel ebenfalls eingegangen, auch wenn der Fokus der Evaluation auf den WiN-geförderten Weiterbildungsmaßnahmen und den FKB-Strukturmaßnahmen lag.

8.3.1 Unterstützung der betrieblichen Fachkräftesicherung

Durch die Qualifizierungsförderung von Beschäftigten und Betriebsinhaber*innen im SZ 18 soll unmittelbar die betriebliche Fachkräftesicherung unterstützt werden. Erfolgen soll dies einerseits über die Förderung individueller Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen der WiN-RL und andererseits über die Förderung von (anerkannten) Weiterbildungsmaßnahmen, die auf besondere Fachkräftebedarfe der regionalen Unternehmen ausgerichtet sind. Da die WiN-Förderung den eindeutigen Schwerpunkt der Qualifizierungsförderung für die genannten Zielgruppen im SZ 18 ausmacht (vgl. Kapitel 5.2 und

¹³² In der Sonderuntersuchung wurde daher u. a. empfohlen, dass die für die Programme zuständigen Fachreferate den Trägern Angebote zum Wissensaufbau und -ausbau hinsichtlich der Querschnittsziele machen. Zudem wurde empfohlen, die Erwartungen, die in Bezug auf die Querschnittsziele an die Träger bestehen, in den Richtlinien und Bewertungskriterien zu konkretisieren. Anstelle von allgemeinen Ausführungen sollten konkrete „Übersetzungen“ dessen, was die Berücksichtigung für das jeweilige Förderprogramm bedeutet, aufgenommen werden. Ergänzend hierzu wird empfohlen, die Praxisrelevanz der Leitfäden der NBank zu den Querschnittszielen zu erhöhen, etwa indem mehr Beispiele aus der Förderpraxis ergänzt werden (ISG et al. 2019: 34).

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

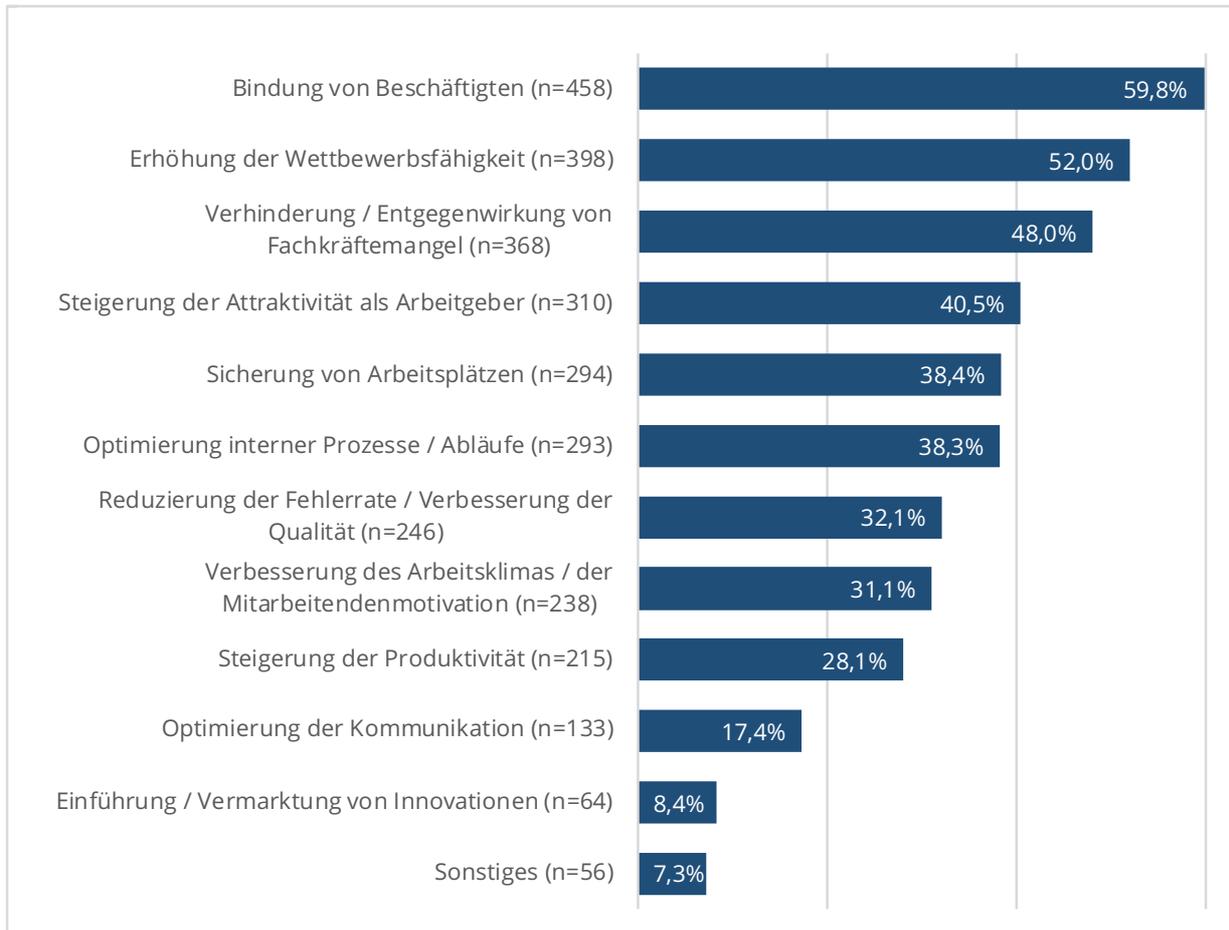
Kapitel 6), konzentrierte sich die Evaluation auf dieses Förderprogramm. Die dargestellten Evaluationsergebnisse in diesem Kapitel beziehen sich somit ausschließlich auf die WiN-Förderung.

Zur Klärung, inwiefern die betriebliche Fachkräftesicherung durch die WiN-Förderung unterstützt wird, dient im Wesentlichen die Untersuchung, inwiefern die geförderten Unternehmen hiervon profitieren. Hierzu werden zentrale Ergebnisse aus der WiN-Unternehmensbefragung 2019 herangezogen, die im Rahmen der Evaluation durchgeführt wurde.

Nutzen geförderter Unternehmen

Um Aussagen darüber treffen zu können, welchen Nutzen geförderte Unternehmen aus der Weiterbildungsförderung ziehen, wurde in der Unternehmensbefragung zunächst danach gefragt, welche Zielsetzungen die Unternehmen mit der Förderung angestrebt haben (vgl. Abbildung 26). Die am häufigsten genannten Unternehmensziele, welche durch die WiN-Förderung erreicht werden sollten, ist die Bindung von Beschäftigten (59,8 %), gefolgt von der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit (52,0 %) und der Verhinderung bzw. dem Entgegenwirken des Fachkräftemangels (48,0 %). Gut die Hälfte der Unternehmen, die an der Befragung teilgenommen haben, verfolgen jeweils eines dieser Ziele. Zwei der drei am häufigsten angestrebten Ziele dienen dabei direkt der Fachkräftesicherung der Unternehmen. Die geförderten Weiterbildungen sollen einerseits die bestehende Belegschaft binden, andererseits auch dem Mangel an potenziellen Arbeitskräften entgegenwirken. Die generelle Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit ordnet sich - als eher übergreifendes Unternehmensziel - dazwischen an. Ebenfalls häufig genannt wurde die Steigerung der Attraktivität als Arbeitgeber (40,5 %), die Sicherung von Arbeitsplätzen (38,4 %) und die Optimierung interner Prozesse und Abläufe (38,3 %). Erneut steht die Verbesserung der Beschäftigungssituation und -sicherheit im Mittelpunkt der betrieblichen Bestrebungen. Eher spezifischere Ziele, wie die Optimierung der Kommunikation (17,4 %) oder die Einführung von Innovationen (8,4 %), werden vergleichsweise selten angestrebt.

Abbildung 26: Angestrebte Unternehmenszielsetzungen durch WiN-Förderung



Quelle: ISG WiN-Unternehmensbefragung 2019. Basis: Geförderte Betriebe gesamt n = 766. „Weiß ich nicht“: n=31 (3,9 %) (Mehrfachnennung möglich).

Ziele, die von den geförderten Unternehmen mit WiN angestrebt wurden, konnten aus Sicht ihrer Vertretungen, mehrheitlich erreicht werden (vgl. Tabelle 18).¹³³ Die am ehesten realisierten Zielsetzungen sind die Verbesserung des Arbeitsklimas und der Mitarbeitendenmotivation (89,5 %), die Reduzierung der Fehlerrate und Verbesserung der Qualität (85,8 %), die Sicherung von Arbeitsplätzen (85,4 %) und die Bindung von Beschäftigten (84,7 %). Das generelle Niveau der Zielerreichung ist dabei insgesamt als hoch einzuschätzen: Selbst das bisher am wenigsten erreichte Ziel (Einführung und Vermarktung von Innovationen) wurde von fast drei Viertel der Betriebe (eher) erreicht (73,4 %). Langfristige Zielsetzungen (Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit oder Produktivitätssteigerung) können zum Befragungszeitpunkt häufiger (noch) nicht abschließend beurteilt werden. Insgesamt wird die Zielerreichung von den geförderten Unternehmen sehr positiv eingeschätzt.

¹³³ In der Unternehmensbefragung wurde hierbei konkret danach gefragt, welche der Ziele konnten bislang durch die WiN-geförderten Weiterbildung(en) für das Unternehmen / die Einrichtung erzielt – oder zumindest begünstigt – werden konnte.

Tabelle 18: Unternehmenszielsetzungen und bisherige Erreichung der Ziele (WiN-Evaluation)

	Ange-strebte Ziele	Erreichte Ziele			
		Ja, absolut	Eher ja	Nein**	(Noch) keine Aus-sage dazu möglich
Bindung von Beschäftigten	59,80%	38,70%	46,00%	9,60%	5,70%
Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit	52,00%	30,70%	46,30%	8,30%	14,60%
Verhinderung/ Entgegenwirkung von Fachkräftemangel	48,00%	36,20%	45,80%	10,60%	7,40%
Steigerung der Attraktivität als Arbeitgeber	40,50%	30,70%	52,80%	5,20%	11,30%
Sicherung von Arbeitsplätzen	38,40%	37,10%	48,30%	5,80%	8,80%
Optimierung interner Prozesse / Abläufe	38,30%	27,70%	55,10%	8,20%	8,90%
Reduzierung der Fehlerrate / Verbesserung der Qualität	32,10%	30,10%	55,70%	3,30%	11,00%
Verbesserung des Arbeitsklimas / der Mitarbeitermotivation	31,10%	31,60%	57,80%	5,10%	5,50%
Steigerung der Produktivität	28,10%	28,80%	50,70%	6,00%	14,40%
Optimierung der Kommunikation	17,40%	23,50%	58,30%	9,10%	9,10%
Einführung / Vermarktung von Innovationen	8,40 %*	29,70%	43,80%	10,90%	15,60%
Sonstiges	7,30 %*	1,80%	75,00%	19,60%	3,60%

Quelle: ISG WiN-Unternehmensbefragung 2019, N=797. Mehrfachnennung möglich. * Geringe Fallzahl = eingeschränkte Aussagekraft. **Die Antwortkategorien „Eher nein“ und „Nein, auf keinen Fall“ wurden zu „Nein“ zusammengefasst.

Die Befragungsergebnisse lassen außerdem darauf schließen, dass die befragten Betriebe positive Entwicklungen bei ihren Beschäftigten beobachten, die an einer geförderten Weiterbildung teilgenommen haben. Neben der individuellen Steigerung der Qualifikation in den bestehenden Beschäftigungsverhältnissen sind die vermittelten Weiterbildungsinhalte aus Sicht der befragten Betriebe in dem meisten Fällen auch auf andere Unternehmen übertragbar (ohne Abbildung) – häufig auf Betriebe der gleichen Branche (56,3 %), oft sind sie auch universell übertragbar (32,5 %). Nur in sehr seltenen Fällen sind die Weiterbildungsinhalte eher exklusiv im jeweiligen Betrieb einsetzbar (4,9 %). Folglich wird die Beschäftigungssicherheit der Teilnehmenden aus Sicht der befragten Betriebe – auch über den eigenen Betrieb hinaus – gestärkt.

Ergänzend kann für die (ausgetretenen) Teilnehmenden der WiN-Förderung auf Basis der Monitoringdaten der NBank festgehalten werden, dass (bis Ende September 2020) rd. 97 Prozent der Teilnehmenden eine Qualifizierung erlangt haben. Gezählt werden hierbei sowohl (Weiterbildungs-)Zertifikate

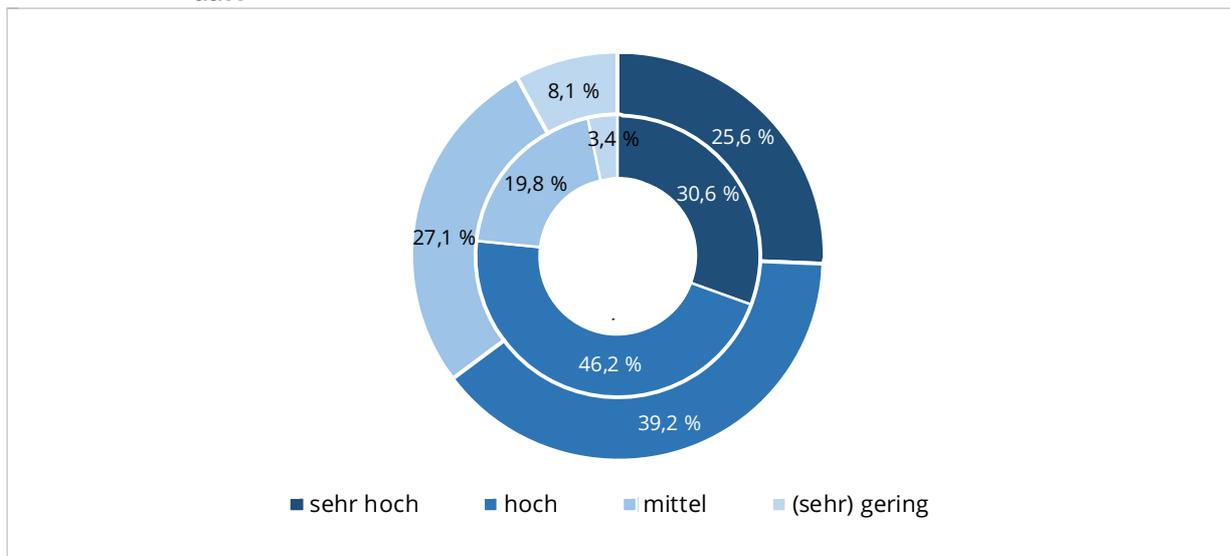
als (auch kammergeprüfte) Abschlüsse. Diese Erfolgsquote zeigt einerseits, dass die aus Sicht der Programmverantwortung ambitionierten, im OP definierten Ziele für diese Förderung (vgl. Kapitel 6) bereits übererfüllt wurden. Andererseits zeigt sie, dass Teilnehmende, die eine WiN-geförderte Weiterbildung in Anspruch nehmen, diese auch i.d.R. erfolgreich zu Ende führen. Um den Nutzen für Teilnehmende noch konkreter zu spezifizieren, kann zudem auf den ebenfalls im Monitoring der NBank abgebildeten längerfristigen Verbleib, d.h. den Verbleib sechs Monate nach Austritt aus der Förderung zurückgegriffen werden. Für die Zielgruppe der WiN-Förderung – zum Eintritt in die Förderung erwerbstätige Teilnehmende – ist hierbei maßgeblich, ob sich deren Situation auf dem Arbeitsmarkt innerhalb von sechs Monaten nach ihrer Teilnahme verbessert hat. Hierbei handelt es sich um einen von insgesamt vier allgemeinen Ergebnisindikatoren, die gemäß Vorgaben der Europäischen Kommission grundsätzlich für alle ESF-Förderprogramme der Förderperiode 2014 bis 2020 im Monitoring abzubilden sind. Eine Verbesserung der Arbeitsmarktsituation wurde von den ESF-Verwaltungsbehörden von Bund und Ländern allgemein über mehrere Bedingungen definiert: (a) als Übergang von einem prekären Beschäftigungsverhältnis in unbefristetes, sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis außerhalb der Zeitarbeitsbranche und/oder (b) als Wechsel aus einer Unterbeschäftigung (im Sinne einer unfreiwilligen Teilzeitbeschäftigung) in eine Vollzeitbeschäftigung und/oder (c) als Wechsel in eine Beschäftigung mit höheren Kompetenzen/Fähigkeiten/Qualifikation verbunden mit mehr Verantwortung gewechselt und/oder (c) durch Beförderung. Eine Differenzierung, welche Art der genannten Verbesserungen für die Teilnehmenden zutrifft, ist allerdings nicht über das Monitoring möglich. Bis Ende September 2020 lag der Anteil von Beschäftigten, deren Arbeitsmarktsituation sich – gemäß diesem Indikator – sechs Monate nach Austritt aus der Förderung verbessert hat, bei rd. 27 Prozent (2.132 Teilnehmende). Es kann aber davon ausgegangen werden, dass der längerfristige Verbleib sehr deutlich unterschätzt wird. Zurückzuführen ist dies darauf, dass es im Rahmen der Statusabfrage einen hohen Anteil sowohl von (noch) nicht erreichten Teilnehmenden (32,3 %) als auch von Teilnehmenden gibt, die keine Angaben zu ihrem Status gemacht haben (39,2 %). Aus Sicht des Evaluationsteams hilft das offizielle Monitoring zur weiteren Konkretisierung des Nutzens, den Teilnehmende aus der Förderung ziehen, daher nicht weiter.

Weiterbildungsbedarfe geförderter Unternehmen und Bedeutung der Förderung für Inanspruchnahme der Weiterbildungen

Ein weiteres wichtiges Ergebnis aus der WiN-Unternehmensbefragung ist, dass der Weiterbildungsbedarf der WiN-geförderten Betriebe insgesamt sehr hoch ist und voraussichtlich zukünftig sogar noch zunehmen wird (vgl. Abbildung 27). Der aktuelle Bedarf an Weiterbildungen wird von 25,6 % der Betriebe als sehr hoch eingeschätzt, weitere 39,2 % schätzen ihn als hoch ein. Damit haben fast zwei Drittel der Betriebe – trotz Inanspruchnahme von mindestens einer Weiterbildungsförderung – eine weiterhin (sehr) hohe Nachfrage. Der aktuelle Bedarf wird vom Angebot an Weiterbildungen seitens

der Anbieter entsprechender Angebote größtenteils gedeckt: 70,9 % der Betriebe äußern, dass ihr Bedarf eher gedeckt wird, allerdings stimmt dem auch ein relevanter Anteil der Betriebe (eher) nicht zu (20,5 %). Hier spielen wahrscheinlich branchenspezifische Unterschiede eine relevante Rolle. Der zukünftige Weiterbildungsbedarf innerhalb der nächsten fünf Jahre wird sogar als noch höher eingeschätzt als der aktuelle: 30,6 % der Betriebe rechnen mit einem sehr hohen Bedarf, weitere 46,2 % erwarten einen hohen Bedarf. Damit schätzen mehr als drei Viertel der Betriebe den zukünftigen Weiterbildungsbedarf als (sehr) hoch ein, dies entspricht einer Steigerung gegenüber dem aktuellen Bedarf von 12,0 Prozentpunkten. Sowohl der aktuelle als auch der zukünftige Weiterbildungsbedarf der geförderten Betriebe ist bei größeren Betrieben etwas stärker ausgeprägt als bei kleineren und Kleinstbetrieben. Im Vergleich zu größeren Unternehmen ist Weiterbildung in kleineren Betrieben seltener Bestandteil einer systematischen Personalstrategie und häufiger durch kurzfristige Bedarfe als durch längerfristige Überlegungen getrieben. Dies zeigt sich auch in der aktuellen Erhebung und insbesondere darin, dass größere Betriebe gerade die *zukünftigen* Bedarfe höher einschätzen als kleinere Betriebe.

Abbildung 27: Aktueller (äußerer Ring) und zukünftiger (innerer Ring) Weiterbildungsbedarf



Quelle: ISG WiN-Unternehmensbefragung 2019, n= 750.

Die wichtigsten aktuellen und zukünftigen Weiterbildungsthemen (vgl. Anhang, Abbildung 35) der befragten Unternehmen liegen vor allem in dem Lernfeld¹³⁴ „Wirtschaft, Arbeit und Recht“ (31,4 %) und darin besonders im Bereich Management und Verwaltung (15,0 %), Handel, Marketing und Rechnungswesen (7,6 %) sowie Rechtsthemen (6,8 %). Fast ein Drittel der Unternehmen, die aktuellen und/oder

¹³⁴ Die Lernfelder wurden gemäß der Kategorisierung des Adult Education Survey (AES) 2016 kodiert (vgl. Bilger et al 2017: 229).

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

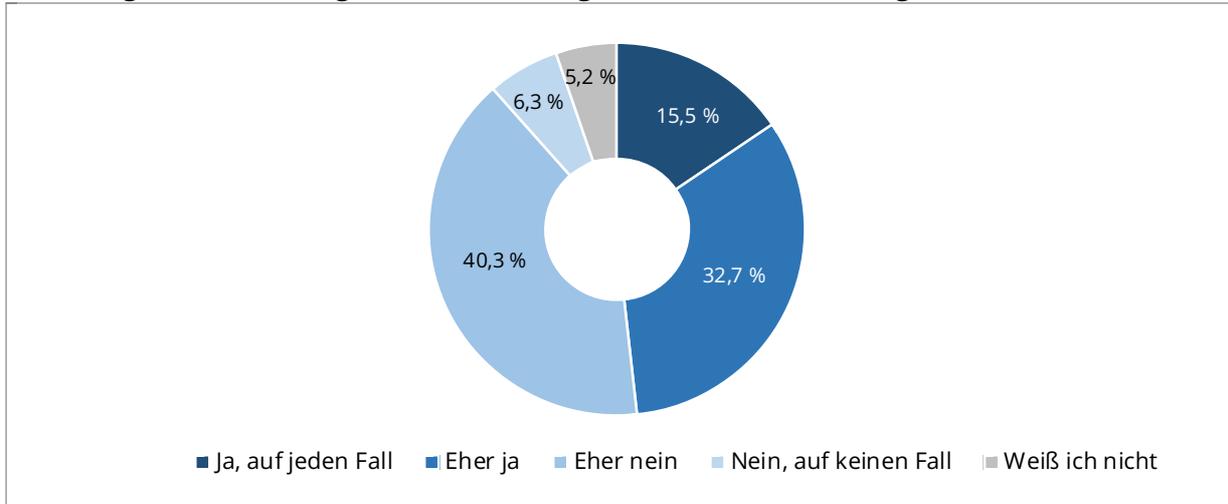
zukünftigen Weiterbildungsbedarf angeben, haben Bedarf im betriebswirtschaftlich-rechtlichen Bereich. Mit etwas Abstand folgt das Lernfeld „Natur, Technik und Computer“ (20,6 %). Hier haben vor allem Weiterbildungsthemen, die den Umgang mit Computer- und Softwarethemen beinhalten, eine hohe Bedeutung (13,8 %). Gerade im Zuge der voranschreitenden Digitalisierung besteht hier aus Sicht der Betriebe erhöhter Weiterbildungsbedarf. Auch das Lernfeld „Pädagogik und Sozialkompetenz“ (14,2 %) und darin vor allem Persönlichkeitsentwicklung und Kommunikation (13,3 %) spielt eine relevante Rolle. Ebenso wie das Lernfeld „Gesundheit und Sport“ (13,8 %), in dem vor allem Gesundheit, Pflege und medizinische Dienstleistungen dominieren (12,8 %). „Grundbildung, Sprachen, Kultur und Politik“ (2,8 %) spielen aus Sicht der Unternehmen eine vergleichsweise geringe Rolle. In diesem Lernfeld sind nur Sprachen von Bedeutung (2,2 %).

Eine zentrale Frage im Kontext der Weiterbildungsbedarfe der Unternehmen ist schließlich, ob die WiN-geförderten Weiterbildungen auch ohne die Förderung in Anspruch genommen worden wären. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Bedeutung der Förderung für die generelle Inanspruchnahme der Weiterbildungen geteilt ist (vgl. Abbildung 28). Knapp die Hälfte der Unternehmen hätte (nach eigenen Angaben) die jeweiligen Weiterbildungen auf jeden Fall oder eher auch ohne jegliche Bezuschussung angestrebt (48,2 %). Wiederum rd. die andere Hälfte der Unternehmen hätte dies ihren Vertretungen zufolge (eher) nicht getan (46,5 %).¹³⁵ Betrachtet man zudem die Verteilung der Antworten genauer, wird deutlich, dass die Mehrheit der befragten Unternehmen nur in der Tendenz die Weiterbildung beansprucht bzw. nicht beansprucht hätte. Nur 15,5 % der Unternehmen hätten, ihren befragten Vertretungen zufolge, die Weiterbildung in jedem Fall – auch ohne Förderung/Bezuschussung – genutzt.¹³⁶ Daher ist davon auszugehen, dass die Förderung überwiegend einen wichtigen Anstoß zur Weiterbildung gegeben oder bestehende Hürden zumindest etwas gemindert hat. Dies trifft besonders für Kleinstunternehmen (bis zu zehn sozialversicherungspflichtige Beschäftigte) zu. Diese schätzen – im Vergleich zu größeren Betrieben – deutlich häufiger (Eher nein: 43,3 %, Nein, auf keinen Fall: 12,4 %), dass sie ohne jegliche Förderung (eher) keine Weiterbildung in Anspruch genommen hätten. Auch wenn sich insgesamt also für die Förderung durchaus ein gewisser Mitnahmeeffekt belegen lässt, ist dieser – auch gemessen an der beschriebenen Zielerreichung der Unternehmen – v.a. mit Blick auf das übergreifende Ziel der Förderung positiv zu bewerten.

¹³⁵ Weitere 5,2 Prozent der Befragten konnten diesen Punkt nicht genau einschätzen.

¹³⁶ Eher ja: 32,7 %; Eher nein: 40,3 %; Nein, auf keinen Fall: 6,3 %; Weiß ich nicht: 5,2 %.

Abbildung 28: Realisierung der Weiterbildungen auch ohne Förderung



Quelle: ISG WiN-Unternehmensbefragung 2019, N =797.

8.3.2 Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung von unterdurchschnittlich partizipierenden Personen und Unternehmen

Die Aktivierung von am Arbeitsmarkt benachteiligten bzw. unterrepräsentierten Personengruppen stellt eine wichtige Strategie zur Hebung inländischer Fachkräftepotentiale dar, die auf die Verbesserung der Fachkräftesituation in Deutschland abzielt (vgl. Kapitel 4.2). Dies impliziert eine Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung unterrepräsentierter Beschäftigtengruppen, auf die auch die drei Qualifizierungsprogramme im SZ 18 zielen. Gleichzeitig soll durch die Qualifizierungsförderung eine Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung von unterdurchschnittlich an betrieblicher Weiterbildung partizipierenden Unternehmen erreicht werden. Diese Zieldimensionen werden in diesem Kapitel diskutiert. Wie auch im Zusammenhang mit dem Ziel der Unterstützung betrieblicher Fachkräftesicherung (vgl. Kapitel 8.3.1), beschränkt sich die Analyse hierbei auf die WiN-Förderung.

Gründe für eine geringere Beteiligung bestimmter Beschäftigtengruppen an betrieblicher Weiterbildung sind nach Wotschak und Solga (2014) verschiedene in der Forschung identifizierte und in der Praxis häufig zusammenwirkende Barrieren, die als Ausdruck eines zugrundeliegenden Transaktionskostenproblems interpretiert werden. Dieses besagt, dass „je geringer die verfügbaren [finanziellen/zeitlichen] Ressourcen aufseiten der Betriebe und Beschäftigten sind und je unsicherer die mit den Bildungsinvestitionen verbundenen Renditen erscheinen, umso geringer fällt die Weiterbildungsbeteiligung aus“ (ebd.: 369). Ein Erklärungsansatz in der Weiterbildungsforschung sieht in der „Antizipation geringer Weiterbildungsrenditen, etwa für gering Qualifizierte oder Beschäftigte mit außerberuflichen Betreuungsaufgaben [...] eine entscheidende Barriere für Investitionen in [deren] Weiterbildung [...] die nur dann als lohnend angesehen wird, wenn sich die aufgewendeten Investitionen langfristig rentieren“ (ebd.).

Der allgemeine Effekt der Unternehmensgröße auf das betriebliche Weiterbildungsverhalten, demzufolge mit ansteigender Unternehmensgröße auch die Weiterbildungsbeteiligung von Beschäftigten ansteigt, wurde bereits im Kontext des Outputs der Förderung beschrieben (vgl. Kapitel 8.1.2). Unterdurchschnittlich an betrieblicher Weiterbildung partizipierende Unternehmen sind demzufolge KMU, v.a. kleine Unternehmen und Kleinstunternehmen. Nach Dobischat und Düsseldorf (2013) gibt es zwei zentrale Gründe, warum KMU weniger an Weiterbildung partizipieren. Das Kostenargument folgt dem beschriebenen Transaktionskostenproblem: Da sich betriebliche Bildungsinvestitionen (die für KMU häufig als kostenaufwändig und den normalen Arbeitsablauf störend gelten) aufgrund unzureichender Verfahren einer Erfolgsmessung nicht kurzfristig, sondern erst längerfristig mit Blick auf Effizienz und Ertrag bewerten lassen, stellt „die Weiterbildung von Beschäftigten eine hohe risikoinduzierte Belastung [dar], was zu Unsicherheit führt, ob sich die Investitionen in einem überschaubaren Zeitraum amortisieren oder ob die Erträge im Worst Case sogar durch Abwanderung von qualifiziertem Personal externalisiert werden“ (ebd.: 248). Mangelnde infrastrukturelle Ausstattung, fehlende Kompetenzen von Personen, die mit Weiterbildung im Unternehmen befasst sind, und ein geringer Institutionalierungsgrad der Weiterbildungsplanung/-analyse werden als zweite zentrale Ursache für geringere Weiterbildungsaktivitäten von KMU genannt (ebd.: 249).¹³⁷ Allerdings werden mit der (positiven) Ertragslage, (verstärkten) Innovationsaktivitäten und dem Engagement als Ausbildungsbetrieb positive Einflussfaktoren identifiziert, die höhere Weiterbildungsaktivitäten von KMU erklären können (ebd.).

Für die WiN-Förderung konnte bereits im Kontext des Outputs der Förderung gezeigt werden, dass bestimmte Personengruppen relativ unterrepräsentiert sind (vgl. Kapitel 8.1.2). Hierzu zählen v.a. ältere Beschäftigte, Beschäftigte mit Migrationshintergrund sowie Beschäftigte mit niedrigem Bildungsniveau. Demgegenüber steht der Befund, dass mehr als die Hälfte (55,5 %) aller geförderten Unternehmen entweder kleine Unternehmen oder Kleinstunternehmen sind, also Unternehmen, die im Vergleich zu mittleren oder großen Unternehmen deutlich seltener an beruflicher Weiterbildung partizipieren. Hieran bemessen führt die Förderung somit zu einer Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung dieser Unternehmen.

Die Frage nach der Erhöhung von unterdurchschnittlich an Weiterbildung partizipierenden Personen ist hingegen etwas diffiziler zu beantworten, denn welche Beschäftigtengruppen in einem Unternehmen faktisch weitergebildet werden, ist grundsätzlich auch maßgeblich von der Personalstruktur eines Unternehmens abhängig (s. bspw. Bellmann/Leber 2011). So zeigen Studien etwa, dass Unternehmen mit einem höheren Anteil älterer Beschäftigter diese umso eher weiterbilden (ebd.: 173). Für WiN-geförderte Unternehmen stehen detailliertere Informationen zur Personalstruktur allerdings nicht zur Verfügung. Stattdessen wurde im Rahmen der WiN-Unternehmensbefragung 2019 danach gefragt, welche Weiterbildungsbedarfe nach Beschäftigtengruppen aus Sicht der Unternehmensvertretungen

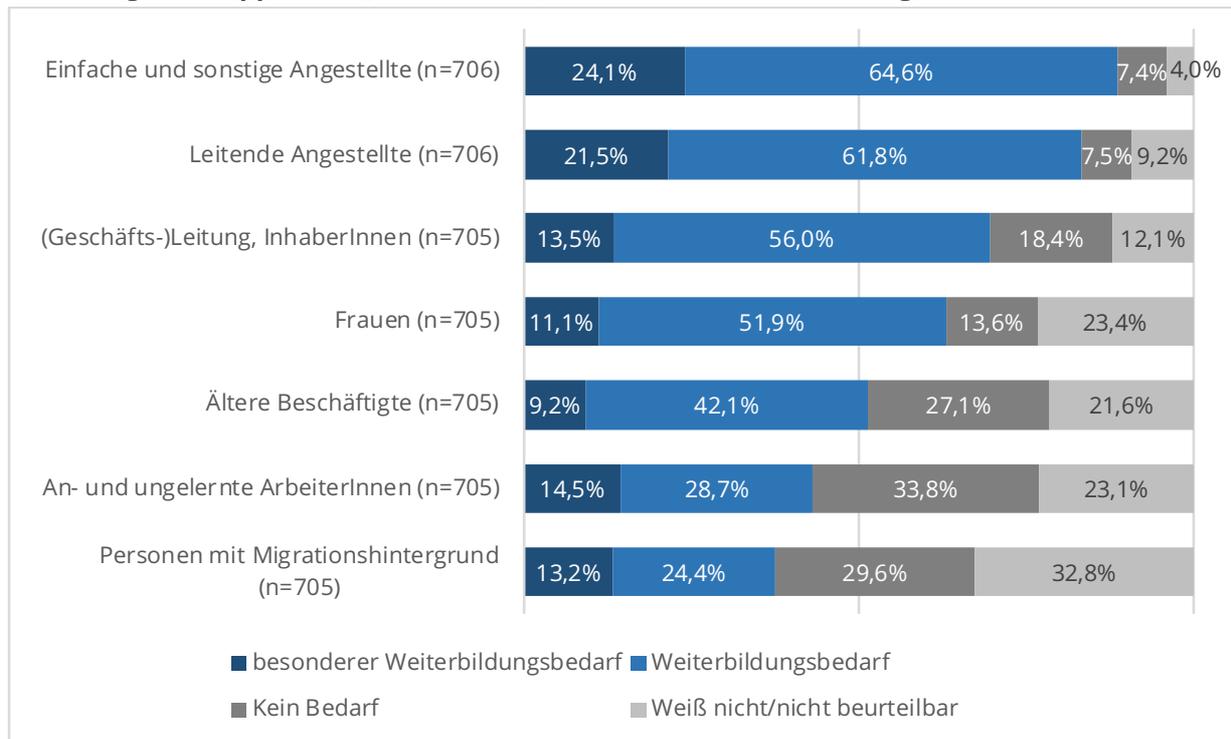
¹³⁷ Positive Einflussfaktoren, die höhere Weiterbildungsaktivitäten von KMU erklären, sind v.a. eine (positive) Ertragslage, (verstärkte) Innovationsaktivitäten und das Engagement als Ausbildungsbetrieb (ebd.).

bestehen. Dass bislang v.a. ältere Beschäftigte, Beschäftigte mit Migrationshintergrund sowie niedrigem Bildungsniveau seltener eine WiN-geförderte Weiterbildung in Anspruch nahmen, korrespondiert hierbei mit den Weiterbildungsbedarfen, die WiN-geförderte Unternehmen für unterschiedliche Beschäftigtengruppen sehen. Hierauf weisen die Befragungsergebnisse hin (vgl. Abbildung 29): Die Unternehmen sehen für die nächsten Jahre (besonderen) Weiterbildungsbedarf insbesondere für einfache und sonstige Angestellte (88,7 %) und ebenso für leitende Angestellte (83,3 %). Für die (Geschäfts-)Leitung und Inhaberinnen und Inhaber besteht aus Sicht der befragten Unternehmensvertretungen noch mehrheitlich ein (erhöhter) Weiterbildungsbedarf (69,5 %), allerdings etwas weniger als für abhängig beschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Für bestimmte - bezogen auf die Weiterbildungsbeteiligung - stärker benachteiligte Beschäftigtengruppen, zu denen gering qualifizierte Beschäftigte, weibliche Beschäftigte in Teilzeit/mit Betreuungsaufgaben, ältere Beschäftigte und Beschäftigte mit Migrationshintergrund zählen (Wotschack/Solga 2014, Steffes/Frodermann 2018, BMBF 2019), sehen die geförderten Betriebe keinen größeren Weiterbildungsbedarf. Ein vergleichsweise geringerer Weiterbildungsbedarf besteht aus Sicht der Unternehmensvertretungen für an- und ungelernete Beschäftigte: nur knapp die Hälfte der Betriebe bescheinigt dieser Gruppe (besonderen) Weiterbildungsbedarf (43,1 %), wobei die Ergebnisse gegensätzliche Sichtweisen bezüglich der Bedarfe aufzeigen. So bescheinigen 14,5 Prozent der befragten Unternehmensvertretungen dieser Gruppe zwar einen *besonderen* Weiterbildungsbedarf (dritthöchster Wert), allerdings sehen auch 33,8 % der Betriebe gar keinen Weiterbildungsbedarf für an- und ungelernete Arbeiterinnen und Arbeiter. Hieran zeigt sich auch in dieser Erhebung der bekannte „Matthäus-Effekt“ des Weiterbildungsverhaltens von Unternehmen („Demjenigen der hat, wird gegeben“). Weiterbildungsbedarf wird somit insbesondere Beschäftigten zugesprochen, die bereits über ein vergleichsweise hohes Qualifikationsniveau verfügen (z.B. leitende Angestellte), während Beschäftigte mit niedrigerer Qualifikation (z.B. ungelernete Arbeiterinnen und Arbeiter) weniger bedacht werden. Zudem lässt sich konstatieren, dass aus Sicht der befragten Unternehmensverantwortlichen für allgemein weiterbildungsbenachteiligte Gruppen, wie ältere Beschäftigte und Menschen mit Migrationshintergrund, häufig kein besonderer Weiterbildungsbedarf gesehen wird. Hieraus lässt sich allerdings folgern, dass die (Weiter-)Bildungsunterschiede weiter anstiegen, würde man den Präferenzen der Unternehmen folgen. Damit würden die Beschäftigungschancen ohnehin benachteiligter Gruppen relativ weiter sinken, die der Besser- bzw. Vorqualifizierten hingegen weiter steigen. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund des Befundes, dass die Initiative zur (geförderten) Weiterbildung überwiegend von Seiten der Unternehmen – v.a. über Geschäftsführungen, Einrichtungsleitungen oder Personalabteilungen – ausging (vgl. Kapitel 8.1.2).

Zusammenfassend legen die Befunde aus der WiN-Unternehmensbefragung hierzu nahe, dass die geförderten Unternehmen den Weiterbildungsbedarf für bestimmte Beschäftigtengruppen systematisch falsch einschätzen. Dies kann auf Schwierigkeiten bei der Analyse des betrieblichen Weiterbil-

dungsbedarfs zurückgeführt sowie als ein Beleg dafür interpretiert werden, dass geförderte Unternehmen infrastrukturelle, personelle und organisatorische Voraussetzungen nur unzureichend erfüllen, was als eine zentrale Ursache für eine geringere Weiterbildungsbeteiligung von KMU beschrieben wurde.

Abbildung 29: Gruppen mit (besonderem) bestehenden Weiterbildungsbedarf



Quelle: ISG WiN-Unternehmensbefragung 2019, N=797.

8.3.3 Unterstützung der regionalen Wirtschaft bei der Deckung des Fachkräftebedarfs

Ein zentrales Ziel der Strukturmaßnahmenförderung im Rahmen der RL „Unterstützung regionaler Fachkräftebündnisse“ ist die direkte und indirekte Unterstützung der regionalen Wirtschaft bei der Deckung des Fachkräftebedarfs. Erfolgreiche Schwerpunkte dieser Modellprojekte sollen längerfristig nach der Förderung in einer Region etabliert werden, um Strukturen der Fachkräftesicherung nachhaltig aufzubauen bzw. zu verfestigen.

Zur Klärung, inwiefern die regionale Wirtschaft bei der Deckung des Fachkräftebedarfs von der Strukturmaßnahmenförderung konkret profitiert, müsste prinzipiell auf Einschätzungen der regionalen Unternehmen oder zentraler regionaler Wirtschaftsakteure zurückgegriffen werden. Angesichts der Vielfalt von Schwerpunktsetzungen und Adressaten der geförderten Strukturmaßnahmen (vgl. Kapitel 8.1) ist ein standardisiertes Vorgehen aber kaum erfolgsversprechend, um vergleichbare Informationen zu erhalten. Eine Bewertung der Zielerreichung und Nachhaltigkeit durch diejenigen, die selbst für die

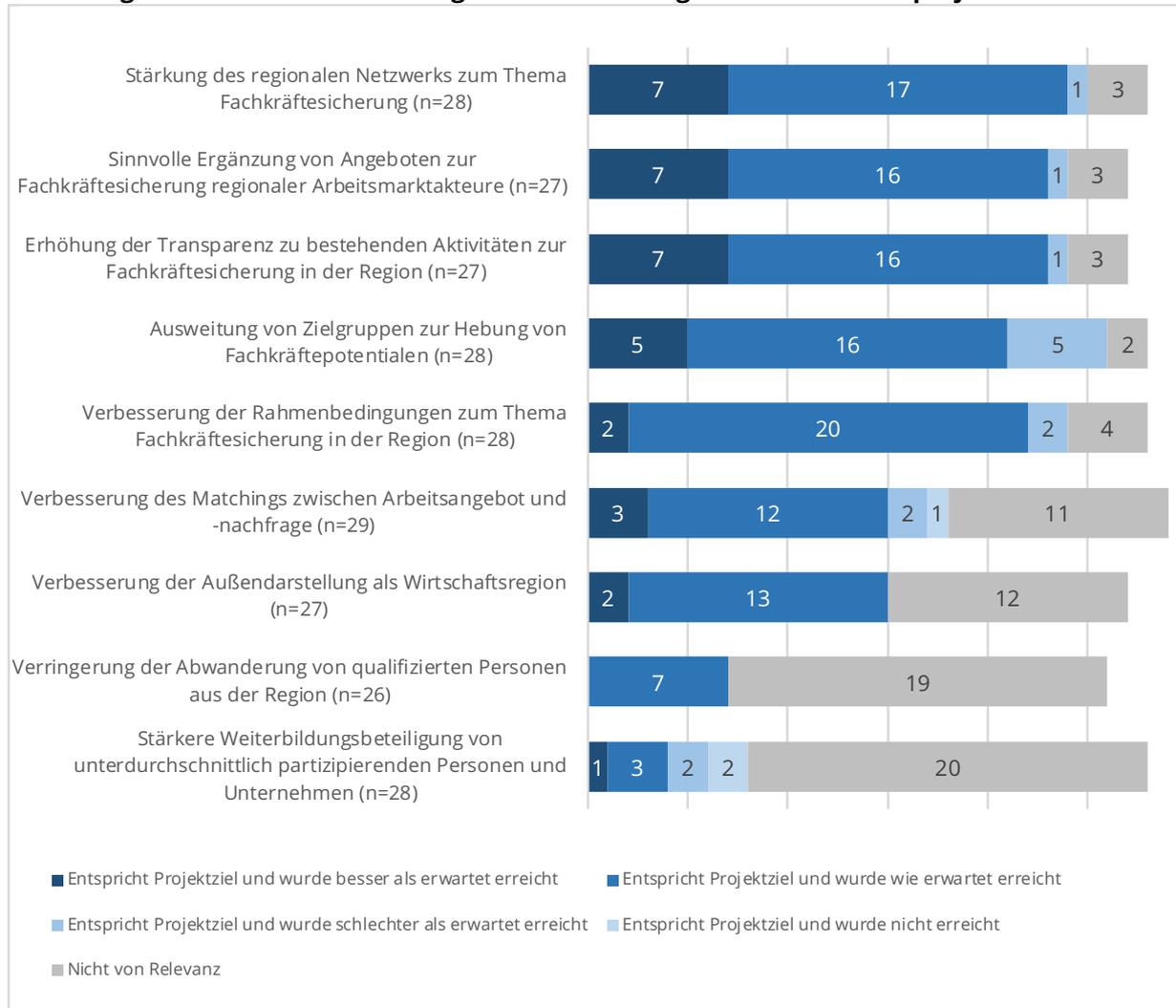
Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Umsetzung der Strukturprojekte verantwortlich waren, kann hier allerdings als erster Gradmesser betrachtet werden. Daher wurde auf die Einschätzungen der Träger abgeschlossener Projekte zurückgegriffen, weil angenommen werden kann, dass diese aufgrund ihrer Erfahrungen mit der Projektumsetzung eine realistische Einschätzung der erreichten Projektziele vornehmen können. Gleichzeitig sind die Träger und geförderten Strukturmaßnahmen jeweils eingebettet in ein Netzwerk zentraler regionaler Akteure zum Thema Fachkräftesicherung/-bindung bzw. in die regionalen Fachkräftebündnisse, in denen ein offener und strategischer Austausch über regionale Bedarfe erfolgt.

Erreichte Veränderungen und Verbesserungen

Die Träger der zum Zeitpunkt der Berichtslegung abgeschlossenen Strukturprojekte wurde danach befragt, welche konkreten Veränderungen und Verbesserungen durch ihre Projekte erreicht werden konnten. Für mehr als drei Viertel der Träger konnten durch ihre Projekte bestimmte Veränderungen mindestens wie erwartet erreicht werden (vgl. Abbildung 30). Hierzu zählen insbesondere eine Stärkung des regionalen Netzwerks zum Thema Fachkräftesicherung, eine sinnvolle Ergänzung von Angeboten zur Fachkräftesicherung regionaler Arbeitsmarktakteure, eine Erhöhung der Transparenz zu bestehenden Aktivitäten zur Fachkräftesicherung, eine Ausweitung von Zielgruppen zur Hebung von Fachkräftepotentialen sowie eine Verbesserung der Rahmenbedingungen zum Thema Fachkräftesicherung in der Region.

Abbildung 30: Erreichte Veränderungen / Verbesserungen durch Strukturprojekte



Quelle: ISG-Trägerbefragungen zu abgeschlossenen FKB-Strukturmaßnahmen, Prioritätsachse 6 (2020). N=33.

Die Einschätzungen der Träger zu erreichten Veränderungen basieren maßgeblich auf unterschiedlichen Bewertungsgrundlagen, die stark nach der jeweiligen spezifischen Ausrichtung eines Strukturprojektes variieren.¹³⁸ Auch wenn es sich um subjektive und nicht quantifizierbare Einschätzungen handelt, die nicht mit wissenschaftlich überprüfbarer Evidenz gleichzusetzen sind, haben sie eine gewisse Berechtigung, da es sich um plausible und erfahrungsbasierte Belege aus Sicht der Träger für das Erreichen ihrer Projektzielen handelt. Gleichwohl haben Träger natürlich auch ein ureigenes Interesse daran, die Projekte in gutem Licht darzustellen und zudem darauf hinzuwirken, dass die Förderung alle Ziele erreicht hat, damit Folgeförderungen ausreichend legitimiert sind.

¹³⁸ Konkret wurden die Träger der Strukturprojekte danach gefragt, woran sich die von ihnen identifizierten Veränderungen/Verbesserungen festmachen lassen.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Die Befragungsergebnisse legen hierbei folgende Schlussfolgerungen nahe: Ein Beleg für die Erreichung von Verbesserungen und Veränderungen gilt vielen Trägern die Nachfrage nach konkreten Projektmaßnahmen durch die Zielgruppen (bspw. Job Shadowing¹³⁹). Dass die über die Projekte gemachten Angebote angenommen wurden, wird somit als Zeichen für eine hohe Bedarfsgerechtigkeit und Passfähigkeit von den Trägern bewertet. Auch am Anstieg der Nachfrage v.a. von regionalen Unternehmen an spezifischen Veranstaltungen etwa zum Kennenlernen bestimmter Zielgruppen (z.B. Studierende, Stille Reserve) und nach spezifischen Themen (z. B. zur Fachkräftegewinnung aus dem Ausland) machen viele Träger die genannten Verbesserungen fest. Als ein Beleg für eine gesteigerte Sensibilisierung von regionalen Unternehmen (Führungskräfte, Beschäftigte) für bestimmte Themen (z.B. Gesundheit) und neue Wege der Fachkräftegewinnung und -bindung gilt etwa auch die Zunahme der Bereitschaft von Unternehmen zur Beschäftigung von neuen Zielgruppen (z. B. ausländische Fachkräfte). Die Ausweitung und Stärkung regionaler Netzwerke zum Thema Fachkräftesicherung wird v.a. festgemacht an oftmals beständig wachsenden Netzwerken aus regional relevanten (Arbeitsmarkt-)Akteuren, der vertrauensvollen Zusammenarbeit in einem Netzwerk mit langfristigen Netzwerkbeziehungen, einem qualitativ hochwertigen Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer innerhalb dieser Netzwerke (vereinzelt auch innerhalb von regionalen Branchennetzwerken). In diesem Kontext wird auch von einer deutlichen Verbesserung von Kommunikations- und Abstimmungsprozessen mit regionalen Akteuren z.B. der Wirtschaftsförderung und städtischen Verwaltungen mit konkreten Folgen im Alltag berichtet. Zudem wird auch auf stärker projektbezogene Aspekte verwiesen. Berichtet wurde etwa über die Zunahme von Praktika bei Jugendlichen (etwa in regionalen MINT-Betrieben) oder der Bewerberanzahl für bestimmte Ausbildungen (z.B. Pflegebereich) auf lokaler Ebene oder der Anzahl von Schulklassen, die vor Ort an Berufsorientierungsmaßnahmen teilnahmen. Im Kontext der geförderten Welcome Center habe sich etwa – durch Bündelung der unterschiedlichen Angebote - die Zusammenarbeit von regional zuvor wenig miteinander vernetzten Beratungseinrichtungen deutlich verbessert. In einem anderen Fall sei durch die Verbesserung konkreter Aspekte wie einer regionalen 'Willkommenskultur' sowohl in der institutionellen Zusammenarbeit und für Klient*innen erfahrbar. Belege für eine sinnvolle Ergänzung von Angeboten zur Fachkräftesicherung regionaler Arbeitsmarktakteure werden u.a. festgemacht an der Entwicklung und Erprobung von zusätzlichen Veranstaltungsformaten zur Aktivierung von Zielgruppen, die bislang von (Bündnis-)Partnern noch nicht oder nur in anderer Form angeboten wurden oder anderen Veranstaltungsformaten (z.B. Matching-Veranstaltungen) sowie an der Weiterentwicklung gängiger Beratungsangebote. Zu einer Erhöhung der Transparenz der bestehenden Aktivitäten zur Fachkräftesicherung in der Region, tragen aus Sicht verschiedener Träger außerdem u.a. (auch gemeinsam mit Unternehmen) entwickelte Informationsbroschüren

¹³⁹ Hierbei handelt es sich um eine individuelle Hospitation am Arbeitsplatz, bei der eine Person eine andere – sozusagen als "Schatten" – begleitet. Hierdurch können Aufgaben/Informationen aus dem Arbeitsalltag und der -Organisation miterlebt werden. Zentral ist in diesem Zusammenhang sowohl das gegenseitige Kennenlernen als auch die Arbeitsplatzerkundung.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

zu regionalen Angeboten, Erfahrungsberichten oder Best-Practice-Beispielen maßgeblich bei. Ganz allgemein wird auch verschiedentlich auf eine Steigerung der Reichweite der Öffentlichkeitsarbeit oder eine Zunahme der Öffentlichkeitsarbeit zu bestimmten Berufen verwiesen. Und nicht zuletzt spielt auch das positive Feedback von teilnehmenden Personen oder Verantwortlichen aus Unternehmen sowie von anderen beteiligten Einrichtungen (z.B. Schulen) eine wichtige Rolle bei der Einschätzung der Projektträger.

Aus Sicht der Träger trugen hierbei weit überwiegend bestimmte - in ihren Projekten - umgesetzte Maßnahmen mindestens in hohem Maße zur Erreichung der von ihnen genannten Verbesserungen bei (vgl. Abbildung 31). Maßgeblich zählen hierzu die Durchführung von Veranstaltungen und Workshops (n=24), der Aufbau oder die Ausweitung von Netzwerken zum Thema Fachkräftesicherung (n=23), konkrete Maßnahmen zur Stärkung von Kooperationen mit regional wichtigen Akteuren (n=20), Sensibilisierungs- und Informationsmaßnahmen für Unternehmen (n=20) sowie andere regional wichtige Akteure sowie Beratungs- und Coachingmaßnahmen (n=20). Die Beiträge weiterer Maßnahmen sind stark abhängig vom adressierten Handlungsfeld und der konkreten inhaltlichen Ausrichtung eines Strukturprojektes.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Abbildung 31: Beitrag im Projekt umgesetzter (sehr) wichtiger Maßnahmen auf die Zielerreichung



Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Quelle: ISG-Trägerbefragungen zu abgeschlossenen FKB-Strukturmaßnahmen, Prioritätsachse 6 (2020), N=33. In der Befragung konkret aufgeführt wurden hierbei alle Items, die im Rahmen der Frage nach der Wichtigkeit umgesetzter Maßnahmen (vgl. Kapitel 8.1.1) entweder als sehr wichtig oder wichtig ausgewählt wurden.

Gemessen an der Einschätzung der Träger, wird die regionale Wirtschaft bei der Deckung des Fachkräftebedarfs somit auf vielfältige Weise durch bestimmte schwerpunktübergreifende sowie projektabhängige – zumeist miteinander verzahnte – Ansätze, die in der Strukturmaßnahmenförderung umgesetzt werden, unterstützt. Die gewählten Ansätze sind v.a. vom Kontext und von Bedarfen einer (Bündnis-)Region abhängig. Allerdings lassen sich sowohl die Zielerreichung als auch Beiträge von konkreten (Projekt-)Maßnahmen zur Zielerreichung nicht wirklich quantifizieren.

Wie aber auch aus diversen Gesprächen der geführten Fallstudien und mit der Programmverantwortung klar wurde, lässt sich allgemein festhalten, dass durch die enge inhaltliche Abstimmung der Strukturmaßnahmen mit den regionalen Arbeitsmarktakteuren in den Fachkräftebündnissen Maßnahmen entwickelt und erprobt werden, die stark in den Regionen verankert sind, eben weil sie aktiv von weiteren relevanten Akteuren der Region mitgetragen werden. Auch wenn die regionale Wirkung der Projekte nur schwer schwierig zu quantifizieren ist, lässt sich grundsätzlich hieraus schließen, dass von vielen Projekte eine wichtige Wirkung in den jeweiligen Regionen erzielt wird.

Dauerhaftigkeit von Strukturmaßnahmen

Damit die Unterstützung der regionalen Wirtschaft bei der Deckung des Fachkräftebedarfs auch nachhaltig wirken kann, sollen die geförderten Strukturmaßnahmen gemäß Förderrichtlinie auf Dauerhaftigkeit angelegt sein. Hierauf ist auch in der Antragstellung explizit einzugehen. Im Kontext der Förderung meint Dauerhaftigkeit die Fortführung eines Projektes oder von Projektbestandteilen.

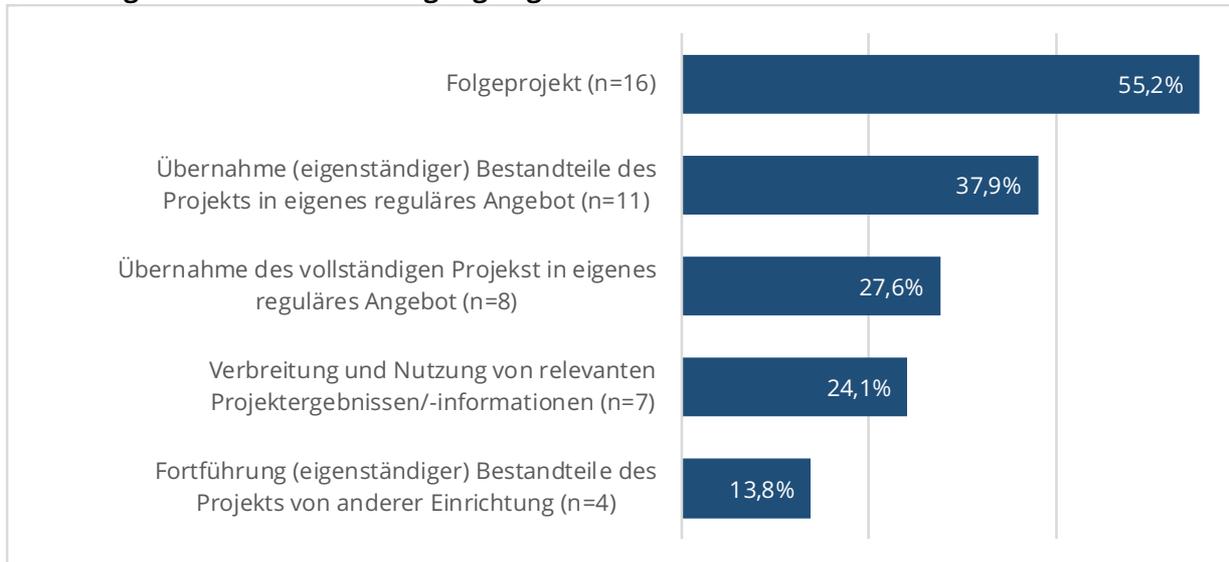
Auch das OP bemisst die Ergebnisse der Förderung am beschriebenen Nachhaltigkeitsaspekt. Der hierfür definierte Ergebnisindikator (EI 18c) weist konkret erfolgreich durchgeführte Projekte zur Verbesserung regionaler Strukturen der Fachkräftesicherung aus, mit mindestens einem Schwerpunkt, der nach Förderung durch eine Anschlussfinanzierung um weitere zwei Jahre in der Region fortgeführt wird. Wie im Kontext des Umsetzungsstandes (Kapitel 6) dargestellt, gab es bis Ende September 2020 nur relativ wenige offiziell abgeschlossene – d.h. verwendungsnachweisgeprüfte – Strukturmaßnahmen, die hierzu gezählt wurden (SER: 10 Projekte, UER: 2 Projekte). Gemäß diesem Indikator konnten aber zwei Drittel der bis dahin verwendungsnachweisgeprüften Projekte verstetigt werden. Laut der Vertretung des programmverantwortlichen Ressorts handelt es sich um keinen explizit inhaltlichen Indikator, v.a. auch deshalb, um den „bewusst offen und weit gehaltenen Fördergegenstand“ thematisch nicht zu sehr einzuengen und um die projektbezogene Entwicklung neuartiger Angebote zur Fachkräftesicherung abbilden zu können. Der Indikator bilde ab, dass Projekte nachhaltig sein sollen und Schwerpunkte des Projekts in der Region durch Arbeitsmarktakteure fortgesetzt werden, wovon

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

nur bei erfolgreich erprobten Ansätzen zur Fachkräftesicherung auszugehen sei. Aus Sicht des Evaluationsteams handelt es sich einerseits um einen Zählindikator, der auf die Informationsbedarfe der Europäischen Kommission ausgerichtet ist. Gleichwohl soll hierüber die Nachhaltigkeit und infolge dessen auch die Qualität von Projekten bzw. Projektangeboten gemessen werden, da aus Sicht der Programmverantwortung Angebote ohne wirklichen Mehrwert nach der Förderung nicht mehr fortbestehen bzw. angeboten würden. In dieser Lesart kann der Indikator somit durchaus einen inhaltlichen Mehrwert zur Klärung leisten, ob und inwiefern die Förderung zur Unterstützung der regionalen Wirtschaft zur Deckung des Fachkräftebedarfs beiträgt oder wie die Nachhaltigkeit der aufgebauten Strukturen sichergestellt werden kann - wenngleich auch bis zu einem gewissen Grad inhaltlich unbestimmt, was aber der durch die RL bewusst angestrebten Projektheterogenität geschuldet ist.

In der standardisierten Befragung wurden die Träger der abgeschlossenen Projekte danach gefragt, ob ihr Projekt nach dem Ende der Förderung fortgeführt wurde bzw. ob dies noch erfolgen wird. Dies trifft auf alle Strukturprojekte zu. Eine Fortführung ist hierbei auf verschiedene Arten möglich, die sich zudem überschneiden können (vgl. Abbildung 32). Etwas mehr als die Hälfte ($n=16$) der befragten Trägervertretungen gab an, dass eine Fortführung durch ein im Rahmen der Förderung insbesondere im Hinblick auf Maßnahmen und Projektziele weiterentwickeltes Folgeprojekt erfolgt ist oder noch erfolgen wird. Acht Träger gaben an, dass eine Übernahme des vollständigen Projektes in das eigene reguläre Angebot erfolgt ist oder noch erfolgen wird. In diesen Fällen wurde eine Förderung eines Folgeprojekts nicht beantragt bzw. bewilligt. Projektbestandteile, die entweder in das eigene reguläre Angebot oder von einer anderen Einrichtung übernommen wurden, sind stark projektabhängig. Etwas mehr als jede dritte Trägervertretung ($n=11$) gab an, dass Projektbestandteile von ihnen selbst fortgeführt wurden. Genannte Bestandteile sind u.a. entwickelte Fortbildungsmodule, konkrete (Beratungs-)Angebote für Unternehmen (etwa zur Erhöhung der Arbeitgeberattraktivität und langfristigen Fachkräftebindung), Beschäftigte und andere Einrichtungen (bspw. Schulen) sowie Foren, Projekt- und Messeansätze für regionale Arbeitgeber, bestimmte Informationsportale (etwa für Abschlussarbeiten) und Kommunikationsmaßnahmen oder Modell-Planspiele. Dass eigenständige Projektbestandteile von einer anderen Einrichtung übernommen wurden oder noch werden sollen trifft zwar seltener zu ($n=4$), zeigt aber auch, dass richtige Verstetigungen bereits erfolgt sind. Bspw. wurden bzw. werden konkrete Maßnahmen (etwa des betrieblichen Gesundheitsmanagements) von verschiedenen Unternehmen umgesetzt und ausgebaut oder bestimmte Beratungsangebot (in Teilen) etwa von IHK-Ausbildungsberatern übernommen. Rd. jede vierte Trägervertretung ($n=7$) gab zudem an, dass eine Fortführung zudem noch durch Verbreitung und Nutzung (etwa durch Netzwerk-/Kooperationspartner) von relevanten Projektergebnissen/-informationen – u.a. zu konkreten Konzepten, Zielgruppen, Veranstaltungsformaten oder Öffentlichkeitskampagnen - erfolgte bzw. erfolgen wird.

Abbildung 32: Arten der Verstetigung abgeschlossener Strukturmaßnahmen



Quelle: ISG-Trägerbefragungen zu abgeschlossenen FKB-Strukturmaßnahmen, Prioritätsachse 6 (2020). Mehrfachnennung möglich. Prozentangaben bezogen auf die Anzahl der Fälle (Befragte), N=33.

Nachhaltigkeit von aufgebauten Strukturen

Auf Basis der von den befragten Trägern identifizierten Herausforderungen mit Blick auf eine Projektfortführung lassen sich zentrale Aspekte ableiten, wie die Nachhaltigkeit der umgesetzten Strukturmaßnahmen und der in diesem Zusammenhang aufgebauten Strukturen noch besser sichergestellt werden könnte.¹⁴⁰

Eine ganz grundsätzliche Herausforderung hinsichtlich der Projektfortführung besteht aus Sicht der befragten Träger weit überwiegend in der (letztlich dauerhaften) Finanzierung von konkreten (auch digitalen) Instrumenten, Angeboten. Oftmals seien Finanzierungsmittel etwa für den Beratungs- und Unterstützungsbedarf von regionalen Unternehmen, auch aus Finanzierungsbeiträgen von Netzwerk-/Kooperationspartnern nicht ausreichend. Mehrfach wird von befragten Trägern zudem rückgemeldet, dass die Bereitschaft v.a. von KMU – nach dem Auslaufen einer geförderten Strukturmaßnahme – kostenpflichtige Angebote in Anspruch zu nehmen, trotz aller bekundeten Wertschätzung von Angeboten, nicht besonders hoch sei. V.a. bei kleinen Unternehmen bestehe bei bestimmten Angeboten (etwa zur Anwerbung von ausländischen Fachkräften) eine gewisse Anspruchshaltung zu kostenfreier Unterstützung und Beratung. Eine besondere Herausforderung bestehe somit darin, Unternehmen von kostenpflichtigen Angeboten zu überzeugen. Im Kontext der im Jahr 2019 durchgeführten

¹⁴⁰ In der Befragung wurden die Träger der abgeschlossenen Strukturmaßnahmen daher einerseits danach befragt, welche Herausforderungen aus ihrer Sicht mit Blick auf eine Projektfortführung bestanden haben bzw. bestehen und andererseits um eine Einschätzung dazu gebeten, wie die Nachhaltigkeit der im Rahmen ihrer Projekte aufgebauten Strukturen noch besser sichergestellt werden könne.

Fallstudien wurde in diesem Zusammenhang auf die Notwendigkeit verwiesen, die Leistungen für regionale Unternehmen attraktiv und mit einem echten Mehrwert anzubieten, d.h. qualitativ hochwertiger und wirtschaftlicher, als dies durch die Unternehmen selbst umgesetzt werden könnte. Dies setze aber wiederum v.a. die Fortführung von Werbetätigkeit oder entsprechende Ressourcen zur Unternehmensakquisition voraus.¹⁴¹

Zur Stärkung der Nachhaltigkeit der im Rahmen der Projekte aufgebauten Strukturen besteht angesichts der beschriebenen Finanzierungsproblematik aus Sicht vieler Träger das dringende Erfordernis einer langfristigen finanziellen Unterstützung nach dem Projektende (eines Folgeprojektes), sei es durch regionale Arbeitgeber, Kommunen, weitere (Bündnis-)Partner oder durch das Land Niedersachsen (etwa in Form institutioneller Förderung) oder den Bund (etwa durch längerfristig angelegte Förderprogramme zur dauerhaften Etablierung von regionalen Beratungsstellen für KMU). Verschiedentlich wird darauf verwiesen, dass zur Fortführung bestimmter Maßnahmen (etwa Rückkehrer-Maßnahmen) gerade angesichts der restriktiven finanziellen Ausstattungen v.a. ländlicher Kommunen dauerhaft eine öffentliche Förderung erforderlich sei.

Eine weitere Herausforderung mit Blick auf die Fortführung von Strukturmaßnahmen sind knappe Personalressourcen (auch für Netzwerk- und Kooperationsmanagement). Gerade auch durch die häufiger berichtete Fluktuation von Projektmitarbeiter*innen komme es zudem auch zu nur schwer zu kompensierenden Wissensverlust bei Trägern. Eine in diesem Zusammenhang genannte Herausforderung besteht aus Sicht eines Trägers zudem darin, wenn die Fortführung bestimmter Maßnahmen zukünftig durch ehrenamtlich tätige Personen erbracht werde. Hierdurch könne – der Trägervertretung zufolge – nicht die gleiche Qualität, Stetigkeit und Wissensbündelung sichergestellt werden, die im Rahmen eines geförderten Projekts aufgebaut worden wäre.

Verschiedentlich war – wie auch beschrieben – im Rahmen der Strukturmaßnahmenförderung zudem keine dauerhafte Fortführung von Gesamtprojekten vorgesehen, sondern etwa nur eine Stärkung bestehender Strukturen durch Entwicklung und Erprobung neuer Ansätze zur Ansprache und Unterstützung bestimmter Zielgruppen. Mit Blick auf die Fortführung von Projekten sei eine übergeordnete koordinierende Stelle aber meist doch erforderlich, da lokalen Partnern oftmals die zeitlichen und personellen Ressourcen fehlten. Dies kam auch in den im Jahr 2019 durchgeführten Fallstudien auf. Im Falle eines geförderten Welcome Centers, das u.a. für die Fallstudien ausgewählt wurde, lag etwa der

¹⁴¹ Im Rahmen einer Fallstudie wurde mit Blick die Fortführung eines Strukturprojekts von interviewten Trägerverantwortlichen und Vertretungen verschiedener Arbeitsmarktakteure kritisch bewertet, dass während der Förderung (abseits von Kofinanzierungsregelungen) – aus förderrechtlichen Gründen – keine Beiträge von Unternehmen für erbrachte Serviceleistungen von den Trägern genommen werden dürften. Daher wurde empfohlen, bereits während der Förderung eine praktikable Lösung zu finden, bspw. indem ein (im Zuge der Projektfortführung aufzustockender) Einstiegsbeitrag möglich sei, der an das Land abgeführt werde.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Aufbau bzw. die Etablierung von dezentralen Anlaufstellen (zur Beratung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern) des Welcome Centers – die nicht direkt an das Projekt angebunden waren – in alleiniger kommunaler Verantwortung. Für die Umsetzung dieser Strukturmaßnahme war die Etablierung dieser dezentralen Struktur dennoch von hoher Relevanz. Dies wurde auf spezifische regionale Rahmenbedingungen zurückgeführt.¹⁴² Bei den Planungen des Trägers zur Fortführung der Strukturmaßnahme war maßgeblich, wie die aufgebauten Beratungsstrukturen aufrechterhalten werden und deren Nachhaltigkeit sichergestellt werden könne. Dies musste gemeinsam mit involvierten Bürgermeister*innen, Landrät*innen und Vertretungen der Regionalbüros konkretisiert werden.

Aus Sicht vieler befragter Träger spielen erwartbarer Weise schließlich auch netzwerkspezifische Aspekte, d.h. v.a. der Zusammenhalt der Netzwerkpartner für die Fortführung eine zentrale Rolle. Dabei sei von Relevanz, dass einerseits Aktivitäten im Netzwerk immer neu fokussiert würden bei gleichzeitiger thematischer Offenheit der involvierten Partner und andererseits für bestimmte Fachthemen relevante, aber zeitlich stark belastete Einrichtungen sowie regionale Unternehmen regelmäßig eingebunden werden. Zur nachhaltigen Stärkung von regionalen Netzwerken kann aus Sicht verschiedener Träger u.a. eine stärkere landkreis- und bundeslandübergreifende Kooperation (bspw. Metropolregion Hamburg) zwischen regional relevanten Akteuren (Unternehmen, Netzwerke, Arbeitsagenturen, Kammern) und eine weitere Stärkung der Bedeutung von Netzwerkarbeit und intermediären Strukturen beitragen. Auch eine stärkere Einbindung von Unternehmen in die regionalen Fachkräftebündnisse sowie in die Projektentwicklung/-auswahl im Rahmen der Bündnisse wäre zielführend, da Unternehmen umso eher regionale Prozesse, Entscheidungen und Projekte unterstützen, an deren Entwicklung und Umsetzung sie maßgeblich beteiligt waren. Eine zentrale Voraussetzung für eine mindestens gleichbleibende Intensität der aus Sicht vieler Träger erfolgreiche Vernetzung der Arbeitsmarktakteure einer Region, sei außerdem nur dann erwartbar, wenn die (acht) regionalen Fachkräftebündnisse als solche auch – über das Jahr 2021 hinaus – fortgeführt würden.

Die genannten Nachhaltigkeitsaspekte, insbesondere der Aspekt einer dauerhaft gesicherten Finanzierung von Angeboten, wurden überwiegend auch von verschiedenen Mitgliedern zweier regionaler Fachkräftebündnisse geteilt, die im Rahmen der beiden im Jahr 2019 durchgeführten Fallstudien interviewt wurden.¹⁴³ Zudem wurde übereinstimmend auch auf die weitere allgemeine Stärkung des Bewusstseins für die Fachkräftethematik auf kommunaler Ebene und bei regionalen Unternehmen verwiesen. Aus Sicht aller interviewten Vertretungen der Bündnispartner Personen sich insbesondere die breite Vernetzung mit relevanten Akteuren, die Kooperationskultur mit Partnern und die offene

¹⁴² Verwiesen wurde hierbei auf die begrenzte Zentralität des Oberzentrums der Region v.a. im Wirtschaftsbereich und die breite Verteilung vieler wichtiger ertragsstarker Unternehmen in der gesamten (Projekt-)Region.

¹⁴³ Hierzu gehörten Vertretungen von Wirtschaftsförderungen, Kammern, der Bundesarbeitsagentur und eines Landkreises beider Regionen.

Informationspolitik im Rahmen des jeweiligen Strukturprojektes sehr bewährt. Dies wird im Wesentlichen auch auf die hohe Qualität der geleisteten Arbeit derjenigen Personen zurückgeführt, die aktiv in den Projekten involviert waren.

8.3.4 Verringerung der Kluft zwischen Qualifikationsanforderungen und -voraussetzungen

Ein unmittelbares Ziel der beiden Qualifizierungsprogramme im Rahmen der RL „Unterstützung Regionaler Fachkräftebündnisse“ ist die Verringerung der Kluft zwischen Qualifikationsanforderungen von Unternehmen und den Qualifikationsvoraussetzungen erwerbsfähiger Personen (vgl. Kapitel 5.2). Über eines der beiden Förderprogramme werden Projekte zur Qualifizierung und Vermittlung von Arbeitslosen sowie erwerbsfähigen Leistungsberechtigten umgesetzt. Das andere Förderprogramm zielt auf maßgeschneiderte Weiterbildungsmaßnahmen für Beschäftigte und Betriebsinhaber*innen kleiner Unternehmen in einer Region. Beide Förderprogramme waren kein expliziter Schwerpunkt der Evaluation. Nach Abstimmung mit dem programmverantwortlichen Ressort wurden allerdings Fallstudien zu zwei ausgewählten Arbeitslosen-Projekten durchgeführt. Beide Projekte – sog. Adelante-Projekte – richten sich an junge Spanier*innen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung oder Studium, die aufgrund der hohen Jugendarbeitslosigkeit auf dem heimischen Arbeitsmarkt keine angemessene Beschäftigung finden. Im Zuge der Projekte durchlaufen die Teilnehmenden eine Anpassungsqualifizierung mit dem Ziel der Gleichwertigkeit in einem deutschen Referenzberuf.¹⁴⁴ Am Beispiel dieser spezifischen Projekte werden in diesem Kapitel zentrale Ergebnisse mit Blick auf die genannte Zieldimension zusammengefasst. Die qualitativen Ergebnisse bieten allerdings nur einen explorativen Einblick in die Praxis der ausgewählten Fälle und können nicht auf diese Qualifizierungsförderung als solche übertragen werden.

Zur Beurteilung der Ergebnisse und Wirkungen der beiden Qualifizierungsprojekte muss zunächst die Qualifizierungsleistung sowie der Mehrwert für die Betriebe beurteilt werden. Schafft es ein Projekt, die Teilnehmenden zu qualifizieren und auf die Anforderungen des deutschen Arbeitsmarktes vorzubereiten? Darüber hinaus sind die Projekte aber nicht nur ein Qualifizierungs-, sondern auch Akquirierungsmaßnahmen für Fachkräfte aus dem EU-Ausland. Zielstellung ist es hierbei, passende Fachkräfte für spezifische Engpass- und Mangelberufe zu rekrutieren und diese möglichst langfristig in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Daher stellt sich ebenfalls die Frage nach dem Verbleib (und den weiteren Absichten) der Teilnehmenden nach Beendigung der Projekte, v.a. vor dem Hintergrund, weil gerade hochmobile, auslandsaffine Jugendliche nach Auslandsaufenthalten dennoch häufig wieder in ihre Heimat zurückkehren (Nienaber et al. 2020).

¹⁴⁴ Weiterführende Informationen zu den Projekten finden sich in Kapitel 8.1.1.

Qualifizierung und soziale Integration der Teilnehmenden

Die Qualifizierungsleistung der Projekte wird von den Interviewpartner*innen auf Projektleitungs- und -umsetzungsebene insgesamt sehr positiv bewertet, v.a. weil es sich nicht um eine grundständige Qualifizierung handle, sondern um eine kompakte Anpassungsqualifizierung im Zuge des Anerkennungsverfahrens. Die Teilnehmenden kämen bereits mit passgenauen Vorqualifikationen nach Deutschland, lediglich die fehlende „praktische Komponente“ müsse ergänzt werden. Das spanische Ausbildungssystem sei eher theoretisch bzw. schulisch angelegt, daher müsse man den Praxisteil des in Deutschland üblichen dualen Ausbildungssystems ergänzen. Dies gelänge insgesamt gut. Ganz praktisch bedeute dies aber auch, dass die Teilnehmenden nicht zur Berufsschule gehen müssten. Die Erfahrungen auch mit Vorgängerprojekten hätten gezeigt, dass der Besuch einer deutschen Berufsschule zu voraussetzungsreich sei. Die Teilnehmenden seien häufig noch nicht auf dem sprachlichen Niveau gewesen, um im regulären Unterricht mitzuhalten. Gleichzeitig seien sie deutlich älter als ihre Klassenkamerad*innen in der Berufsschule. Der Qualifizierungsanteil beider Projekte umfasse nur die betriebliche Praxiskomponente. Bereits vorhandenes Fachwissen werde (informell) durch „Learning on the Job“ ergänzt. Dies sei ein erfolgsversprechendes Konzept. Auch die interviewten Teilnehmenden schätzten dies so ein: Die Qualifizierung sei nicht „nur“ ein formaler Vorgang zur Gleichwertigkeitsbescheinigung, vielmehr würde man viele praktische Inhalte lernen, die für die Tätigkeit notwendig seien. Soweit sei der Ansatz dieser Projekte als praktikabel und sinnvoll zu beurteilen. Dafür würden auch die ausgestellten Gleichwertigkeitsbescheinigungen sprechen. Wenn die Teilnehmenden bis zum Ende der Maßnahme im Projekt bleiben, so zeige die Erfahrung, erreichten sie auch die Gleichwertigkeit (und würden häufig auch vom Betrieb übernommen). Hinsichtlich der Qualifizierung ist aus Sicht des Evaluationsteams jedoch auch zu bedenken, dass die Teilnehmenden (in beiden Projekten) mit einem hohen, teils überdurchschnittlichen fachlichen Qualifikationsniveau nach Deutschland kommen. Inwiefern dann über die Einarbeitungsphase hinaus substanziell Neues gelernt wird, kann vor diesem Hintergrund durchaus hinterfragt werden. So besaßen zwei interviewte Teilnehmende Hochschulabschlüsse in nicht reglementierten Berufen, absolvierten das Projekt aber in (studienfachähnlichen) Ausbildungsberufen. Eine Person bezeichnete sich selbst als für die Maßnahme „überqualifiziert“. Es ist durchaus plausibel, dass höher qualifizierte Spanier*innen häufiger an den Projekten teilnehmen (bedingt durch eine höhere Motivation und Auslandsaffinität) und sie gleichzeitig auch eher von den Betrieben ausgewählt werden. In derartigen Fällen umfasst die Qualifizierung wohl weniger formale Lerninhalte, sondern eher den Ausbau von Sprachfähigkeiten.

Die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden auf dem deutschen Arbeitsmarkt hängt aber nicht nur von den fachlichen Fähigkeiten bzw. der formalen Qualifikation und Gleichwertigkeit ab, sondern insbesondere von den erlernten Sprachkenntnissen und somit vom Vermögen der Teilnehmenden

sich im privaten sowie beruflichen Umfeld adäquat zu verständigen. Weil Deutschkenntnisse zu Projektbeginn keine Voraussetzung sind, muss innerhalb eines kurzen Zeitraums ein fortgeschrittenes Sprachniveau erreicht werden.¹⁴⁵ Die Sprachlernfähigkeiten seien allerdings individuell sehr verschieden. Auch wenn versucht würde, bereits bei der Erstauswahl, nur Kandidat*innen mit einer gewissen Sprachaffinität auszuwählen und auch für die Sprachanforderungen des Projekts zu sensibilisieren, ließen sich die Leistung der Teilnehmenden nicht prognostizieren. Laut den Projektverantwortlichen sei dies aber realistisch zu bewerten, denn eine Sprache - innerhalb des Projektzeitraums - von Grund auf neu zu erlernen, sei herausfordernd, zumal die Teilnehmenden parallel zu ihrer Erwerbstätigkeit (zum Teil im Anschluss des Arbeitstages) den Deutschkurs besuchen. Diese Doppelbelastung sei nicht zu unterschätzen. Aus der Sicht aller Beteiligten sei der Spracherwerb die zentrale Voraussetzung für die tägliche Arbeit und die soziale Integration, d.h. um ein Projekt erfolgreich zu absolvieren, aber auch um längerfristig in Deutschland Fuß zu fassen. Erst durch ein adäquates Sprachniveau sei es möglich, mit Muttersprachlern in Kontakt zu kommen, in seinem Arbeitsfeld vollständig anerkannt zu werden. Mit dem Sprachvermögen eng verwoben ist ein weiterer Aspekt, der auf den (verschiedentlich) direkt oder indirekt verwiesen wurde: die soziale Integration und das subjektive Wohlbefinden der Teilnehmenden am Arbeitsplatz und im privaten Umfeld. Besonders die an der unmittelbaren Umsetzung beteiligten Befragten äußerten, dass Projektabbrüche häufig mit Desintegration oder Einsamkeit zusammenhängen. Würden Teilnehmende in Deutschland „nicht ankommen“, aber auch familiäre Probleme in der Heimat auftreten, sei die Wahrscheinlichkeit eines Projektabbruchs hoch. Dagegen zeichnen sich erfolgreiche Projektverläufe im Sinne der Projektziele (Anerkennung der Qualifikation, Weiterbeschäftigung im Betrieb und Verbleib in Deutschland) durch eine gelungene soziale Integration aus. Würde es gelingen, dass Teilnehmende soziale Kontakte im Betrieb festigen, einen Freundeskreis aufbauen oder vielleicht sogar eine/einen Partner*in finden, verlaufe auch das Projekt fast immer erfolgreich. Dies spiegele den Kern der Herausforderung des Projekts wider: Vielmehr als die (formale) Qualifizierung sei in den Projekten die Unterstützung und soziale Integration der Teilnehmenden maßgeblich. Migration und das Arbeiten in einem anderen Land sei voraussetzungsreich und bedürfe, bei den Projektleitungen zufolge, des sozialen Rückhalts und der individuellen Betreuung, die im Rahmen der Projekte erfolge. Gerade zu Projektbeginn müsse der Träger präsent sein, dies könne nicht den Betrieben überlassen werden, da sie hierfür weder Kapazitäten noch ausreichend Erfahrungen hätten. Eine Projektleitung beschreibe das subjektive Wohlbefinden der Teilnehmenden und damit die Betreuungsarbeit als „S-förmige“ Kurve: Zu Projektbeginn sei zunächst die Stimmung sehr gut und die Motivation hoch: Das Neue werde als aufregend empfunden, man sei zuversichtlich und gespannt. Danach trete aber auch recht schnell eine gewisse Ernüchterung ein, da sowohl Sprache und Anforderungen

¹⁴⁵ Gemeint ist das Niveau B2 gemäß den Sprachniveaustufen nach dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen. Dieses Niveau umfasst das Verstehen von Kerninhalten von komplexen Texten und abstrakten Themen, aber auch das Sprachverständnis von Fachdiskussionen im eigenen Spezialgebiet.

in den Betrieben oft herausfordernd seien und die daraus resultierende Doppelbelastung zu berücksichtigen sind. Dieser Tiefpunkt könne durch den Rückhalt des Trägers und des Umfelds (auch in Form von Gruppenaktivitäten) abgefedert werden.

Weiterbeschäftigung und Verbleib in Deutschland

Eine Zielsetzung beider Projekte ist es, dass die Teilnehmenden im Anschluss an die Projekte möglichst in die qualifizierenden Betriebe übernommen werden. Dies gelänge auch in den allermeisten Fällen, so die Aussage der Projektträger und einer Kammervvertretung. Geschätzt würden 70-80 Prozent der Teilnehmenden, die die Qualifizierung erfolgreich durchlaufen haben, im Anschluss auch übernommen – eine Übernahmequote, die sehr positiv bewertet wird.¹⁴⁶ Ob Teilnehmende übernommen werden, hänge laut den Projektverantwortlichen und weiteren interviewten (in die Projekte involvierten) Akteur*innen von verschiedenen Faktoren ab, insbesondere von der individuellen Arbeitsleistung im Betrieb, dem Sozialverhalten der Teilnehmenden, aber auch der wirtschaftlichen Lage eines Betriebs. Dies seien aber Faktoren, die auch bei Beschäftigungsverhältnissen einheimischer Arbeitskräfte entscheidend seien. Eine interviewte Ansprechperson fasst zusammen: „Wenn es zwischen einem Betrieb und einem Beschäftigten passt, dann wird er auch übernommen“. Sei diese Hürde überwunden, würden die Teilnehmenden auch als reguläre Arbeitskräfte wahrgenommen werden. Berichtet wurde allerdings auch davon, dass der weitere (berufliche) Verbleib von Teilnehmenden aus verschiedenen Gründen nicht immer „linear“ sei. So komme es vor, dass Teilnehmende nicht übernommen würden, nach Spanien zurückkehren, dann aber nach ein paar Jahren wieder nach Deutschland zurückkommen. Es gäbe auch den Fall, dass Teilnehmende zunächst übernommen würden und dann vom deutschen Arbeitgebenden in eine spanische Zweigstelle geschickt werden, um dort ihre Bilingualität einzusetzen. Erwerbsverläufe müssten den Projektverantwortlichen zufolge abseits von der Erfolgsquote (übernommen/nicht übernommen) betrachtet werden.

Grundsätzlich nachhaltig ist die Fachkräfteakquisition aus dem Ausland aber nur, wenn es gelingt, einen großen Anteil der Fachkräfte auch längerfristig auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu halten. Der Verbleib der Teilnehmenden ist daher von zentraler Bedeutung für die ökonomische Wirksamkeit dieser Projekte. Dabei sind die Adelante-Projekte als regionales Fachkräfteinstrument ausgelegt, d. h. die Projekte adressieren den Personalbedarf von Betrieben einer bestimmten Region. Daher stellt sich die Frage, ob die Teilnehmenden im Anschluss des Projekts in der Region bleiben und nicht zu ggf. attraktiver wirkenden Standorten innerhalb Deutschlands abwandern. Gerade junge und gut ausgebildete Fachkräfte, die bereit sind, ins Ausland abzuwandern, weisen eine hohe Mobilität auf (Nienaber et al. 2020). Den Trägerverantwortlichen beider Projekte zufolge gelänge es oftmals, die Teilnehmenden in

¹⁴⁶ Sollten Teilnehmende nicht übernommen werden, würden Alternativen geprüft werden. Regulär ginge dann die Zuständigkeit auf die Bundesagentur für Arbeit über.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Deutschland und auch in der jeweiligen Region zu halten: Wenn Teilnehmende erfolgreich in den Betrieben integriert sind, würden sie den Unternehmen verbunden bleiben und nicht unmittelbar nach Spanien zurückkehren – die neue Position im Betrieb würde nicht leichtfertig aufgegeben werden. Allerdings sei eine Einschätzung über den langfristigen Verbleib kaum verlässlich zu treffen. Maßgeblich hierfür seien nicht nur berufliche und private Ambitionen, sondern auch die weitere konjunkturelle Entwicklung in Spanien selbst. Sicher sei zudem, dass es kein direktes Motiv der Teilnehmenden wäre, dauerhaft in Deutschland zu bleiben. Vielmehr werde ein mittelfristiger Zeithorizont antizipiert. Auch die Interviews mit den Teilnehmenden machen deutlich, dass die Projekte in erster Linie als Qualifizierungsprojekt mittlerer Frist gesehen werden. Nach Einschätzung der interviewten Teilnehmenden würden die meisten Teilnehmenden zunächst das Projekt absolvieren, im Anschluss hieran für zwei oder drei Jahre in Deutschland arbeiten, währenddessen eine neue Sprache lernen sowie Berufserfahrungen sammeln und schließlich wieder in die Heimat zurückzukehren. Dort sei die Auslandserfahrung ein Wettbewerbsvorteil auf dem Arbeitsmarkt. Ob Teilnehmende langfristig in Deutschland bleiben hinge v.a. von den konkreten Bleibeperspektiven (Verdienst, allgemeine Arbeitsbedingungen, Betriebsklima, sozialer Integrationsgrad) ab.

Zusammenfassend zeichnet sich für die Adelante-Projekte im Hinblick auf die Projektziele Qualifizierung/Gleichwertigkeit, Weiterbeschäftigung sowie Verbleib in Deutschland eine überwiegend positive Bilanz ab. In der Regel schaffen es diejenigen Teilnehmenden, die bis zum Ende im Projekt verbleiben, die Gleichwertigkeit im jeweiligen deutschen Referenzberuf zu erhalten. Dies ist insofern nicht verwunderlich, weil sie bereits mit einer abgeschlossenen Qualifikation nach Deutschland kommen und nur bestimmte Praxisanteile nachholen müssen, die im dualen Ausbildungssystem vermittelt werden. Zwar kommt es hier auf den jeweiligen Beruf an, jedoch stellt die Anerkennungsfrage in der Regel kein Problem dar. Die Weiterbeschäftigung der Teilnehmenden gelingt offenbar ebenfalls überwiegend, hier komme es wie bei „regulären“ Beschäftigungsverhältnissen maßgeblich auf die Arbeitsleistung und das Sozialverhalten der Teilnehmenden an, aber auch auf die wirtschaftliche Lage des Betriebs. Verfehlte Verläufe (Abbrüche und Nicht-Übernahmen), hängen - abseits von Problemstellungen wie familiären Problemen im Heimatland - zumeist von Problemen bei der sozialen Integration der Teilnehmenden ab. Wenn Teilnehmende in Deutschland „ankommen“ ist auch der Projekterfolg sehr wahrscheinlich. Die wichtigste Zielstellung, um unmittelbare Abbrüche zu vermeiden, aber auch den langfristigen Verbleib der Teilnehmenden sicherzustellen, ist eine intensive Betreuung und langfristige soziale Integration der Teilnehmenden. Durch gute Arbeitsbedingungen, das Entstehen von sozialen Kontakten in und außerhalb des Betriebs sind hierfür die wichtigsten Voraussetzungen, genauso wie das richtige Matching zwischen Betrieb und Arbeitnehmer*in. Der Mechanismus des Projekterfolgs ist somit nicht nur – wie in der Programmlogik (Kapitel 5.2) skizziert – eine Verringerung der Kluft zwischen Qualifikationsanforderungen der Beschäftigten und Qualifikationsvoraussetzungen der Betriebe, son-

dern bei dieser spezifischen Projektausrichtung maßgeblich die Verringerung der Einwanderungshürden. Hierzu zählt die umfassende Betreuung einerseits und der Spracherwerb andererseits. Letzteres ist die Integrationsvoraussetzung und sollte entsprechend hoch in der Umsetzung derartiger Projekte priorisiert werden. Dass in den Interviews insbesondere der Spracherwerb als verbesserungsdürftig eingeschätzt wird, ist angesichts des kurzen Zeitraums zwar nicht verwunderlich, dennoch sollten perspektivisch hier noch stärkere Anstrengungen unternommen werden. Vorstellbar wären z. B. die Schaffung von mehr Freiräumen und Flexibilität zum Spracherwerb während der Arbeitszeit, denn nur gelungener Spracherwerb ermöglicht die langfristige Integration der Teilnehmenden und somit auch die langfristige Fachkräftegewinnung.

8.4 Zusammenfassende Bewertung der Förderungen im Spezifischen Ziel 18 und Handlungsempfehlungen

Zur Bewertung der Förderungen des SZ 18 wurde anhand der vorliegenden empirischen Evidenz zur Umsetzung und zu erzielten Ergebnissen der Förderungen herausgearbeitet, inwieweit es plausibel erscheint, dass beobachtbare Veränderungen auf die Umsetzung der einzelnen Förderprogramme zurückgehen. Der Fokus der Evaluation zum SZ 18 lag sowohl auf der Qualifizierungsförderung bzw. den individuellen Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen des Programms „Weiterbildung in Niedersachsen“ als auch auf der Strukturmaßnahmenförderung bzw. den Maßnahmen zur Unterstützung der Strukturen der Fachkräftesicherung im Rahmen des Programms „Unterstützung regionaler Fachkräftebündnisse“. Beide Förderlinien bilden den Schwerpunkt im SZ 18. Grundlage für die Bewertung bildete die Programmlogik. Die empirischen Befunde wurden anhand von ESF-Monitoringdaten, qualitativen Fallstudien und standardisierten Befragungen gewonnen. Abschließend werden in diesem Kapitel einige Handlungsempfehlungen für die Förderung im SZ 18 formuliert, die sich auf Basis der Evaluationsergebnisse ableiten lassen.

Aktivitäten und Output

Im Rahmen der Qualifizierungsförderung des SZ 18 wurden bis zum Stichtag 30.09.2020 knapp 9.000 Weiterbildungen gefördert. Weit überwiegend handelt es sich hierbei um individuelle, marktgängige Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen von WiN, die mit einem Zertifikat abschließen. Diese Förderung hat einen expliziten Fachkräftebezug, wobei die inhaltliche Ausrichtung der beruflichen Weiterbildungen sehr breit gefächert ist. Wesentlich in Anspruch genommen werden die Weiterbildungen von den abhängig Beschäftigten der geförderten Unternehmen, deutlich seltener von deren Betriebsinhaber*innen, auch wenn die Förderung explizit beide Zielgruppen adressiert. Überwiegend werden hierbei Arbeitnehmer*innen im mittleren Alter (25 bis 54 Jahre) sowie mit mittlerem oder hohem Bildungsniveau erreicht. Bei den geförderten Unternehmen handelt es sich mehrheitlich um Kleinstunternehmen und kleine Unternehmen, häufig aber auch um mittlere Unternehmen. Das Ziel KMU und

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

darunter v.a. Kleinstunternehmen zu fördern, wird somit erreicht. Mit der WIN-Individualförderung werden nachweisbar auch Schwerpunktsetzungen der Fachkräfteinitiative Niedersachsen bei bestimmten Branchen und Berufsfeldern mit besonderen Fachkräfteengpässen bedient. Dies gilt v.a. im Bereich der Gesundheitsberufe. In Anbetracht der seit Förderbeginn in beiden Zielregionen anhaltend hohen Nachfrage nach geförderten Weiterbildungsmaßnahmen und der erreichten Zielgruppen, lässt sich WiN als erfolgreich bezeichnen.

Die Strukturmaßnahmenförderung im SZ 18 zielt auf die Unterstützung und Weiterentwicklung bestehender Strukturen der regionalen Fachkräftesicherung durch entsprechende Modellprojekte. Durch eine inhaltlich bewusst offen gehaltene, strategische Förderung, die in die Fachkräfteinitiative Niedersachsen eingebettet ist, soll den seit 2015 anerkannten acht regionalen Fachkräftebündnissen ein möglichst großer Spielraum bei der Bestimmung von Fördergegenständen bzw. Projektausrichtungen eingeräumt werden. Daher ist die Förderung durch ein hohes Maß an Projektheterogenität gekennzeichnet. Bis Ende des dritten Quartals 2020 wurden insgesamt 115 Strukturprojekte bewilligt. Am häufigsten adressierte Handlungsfelder (abgeschlossener Projekte) waren Sensibilisierungs- und Informationsmaßnahmen für Unternehmen in den Bereichen Arbeitgeberattraktivität, Fachkräftesicherung und -gewinnung, die Gewinnung, Beratung und Unterstützung von Fachkräften sowie die Themen Netzwerkarbeit und Projektentwicklung. Zentrale Instrumente, die überwiegend in den (abgeschlossenen) Modellprojekten umgesetzt wurden, waren u.a. der Aufbau und die Ausweitung von bestehenden Fachkräftenetzwerken, die Durchführung von Veranstaltungen / Workshops, konkrete (aber sehr unterschiedliche) Maßnahmen zur Gewinnung von heimischen oder auswärtigen Fachkräften sowie Maßnahmen zur Stärkung von Kooperationen mit regional wichtigen Akteuren zum Thema Fachkräftesicherung. Überwiegend handelt es sich hierbei auch um - aus Sicht der Träger -im Rahmen der bestehenden Netzwerkstrukturen einer Fachkräftebündnisregion innovative Ansätze. Vernetzung und Kooperation zentraler Akteure ist hierbei maßgeblich für die Umsetzung und Zielerreichung der meisten Strukturprojekte, insbesondere, weil sie überwiegend als Multiplikatoren fungieren, Projekte finanziell unterstützen oder aktiv in die strategische Ausrichtung, Konzipierung und Entwicklung der Projekte eingebunden sind. Die Strukturmaßnahmenförderung, die sich nur indirekt an bestimmte Zielgruppen von Teilnehmenden richtet, adressiert weit überwiegend regionale Unternehmen. Nach Rückmeldung der Träger wurden die Projektangebote überwiegend branchenübergreifend insbesondere von KMU – vielfach auch von Kleinstunternehmen – genutzt. Der zentrale Adressat der Förderung wurde somit erreicht. Regionale Unternehmen stellen aber nicht nur die zentrale Zielgruppe dieser Förderung dar, sondern sind auch maßgeblich durch aktive Unterstützung der Strukturprojekte an deren Gelingen beteiligt. Besonderen Beratungs-/Informationsbedarf hatten Unternehmen v.a. zu Maßnahmen Bindung von Beschäftigten und Rekrutierung von Fachkräften sowie Auszubildenden, Maßnahmen zur Erhöhung von Arbeitgeberattraktivität/-marketing, konkreten Rahmenbedingungen

(u.a. rechtliche Aspekte, finanzielle Fördermöglichkeiten oder Sprachförderinstrumente), zu Umsetzungs-/Fördermöglichkeiten im betrieblichen Gesundheitsmanagement sowie zur Implementierung von digitalen Personalentwicklungsinstrumenten. Auch wenn im Rahmen der Evaluation nicht quantifiziert werden kann, in welchem Umfang Angebote von den Unternehmen genutzt wurden, deuten die Ergebnisse aber darauf hin, dass es vielfach eine Herausforderung darstellte, Unternehmen im gewünschten Umfang zu erreichen. Doch gerade die Tatsache, dass die Erreichbarkeit von Unternehmen eine Herausforderung darstellt, begründet die Notwendigkeit dieses Förderprogramms bzw. das Anstoßen von Strukturmaßnahmen, in denen neuartige Angebote zur Fachkräftesicherung ausdrücklich für regionale Unternehmen entwickelt und erprobt werden sollen. Hierüber kann somit innovativ und bedarfsangemessen experimentiert werden, wie sich KMU besser erreichen lassen. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund, dass die Angebote insbesondere von regionalen KMU angefragt wurden. Erwiesenermaßen sind aber gerade KMU und hierunter v.a. kleine Unternehmen mit Blick auf die Fachkräftesicherung systematisch benachteiligter als größere Unternehmen, was sich exemplarisch an einer allgemein unterdurchschnittlichen Partizipation von KMU an Weiterbildung belegen lässt (vgl. Kapitel 8.3.2).

Rolle von Querschnittszielen

Die Querschnittsziele der EU-Strukturfondsförderung (inkl. des landesspezifischen Ziels der „Guten Arbeit“) sind richtliniengesteuert auf einer strukturellen Ebene von Relevanz für die Förderungen im SZ 18. Im Rahmen der WiN-Qualifizierungsförderung werden die Zuwendungsempfänger auf die Einhaltung der Querschnittsziele hingewiesen, da ein in dieser Hinsicht schlankes Verfahren für diese „Massenförderung“ umgesetzt werden sollte. Die WiN-RL sieht allerdings die Möglichkeit vor, über thematische Schwerpunktförderungen etwaigen Umsetzungsdefiziten im Hinblick Querschnittszielen entgegenzuwirken, was aber (noch) nicht erfolgte. Im Rahmen der geförderten Weiterbildungen selbst spielen die Querschnittsziele teilweise eine gewisse Rolle, v.a. durch die Zielorientierung bspw. der Schaffung von guten/angemessenen Arbeitsbedingungen oder der Verbesserung der beruflichen Situation von Frauen oder durch die konkrete Vermittlung von entsprechenden Inhalten bei den Weiterbildungen (bspw. umweltbezogene Inhalte). Auf Gesamtmaßnahme-Ebene kann (gemessen an den Richtlinienvorgaben) gezeigt werden, dass die Förderung zumindest zur Geschlechtergleichstellung beitragen kann. Bei der Strukturmaßnahmenförderung spielen die Querschnittsziele im Scoring des Antragsverfahrens eine Rolle. Dabei wird den Antragstellenden weitestgehend selbst überlassen, was sie unter den Querschnittszielen verstehen und in welchem Maße sie die Querschnittsziele beim konkreten Projektvorhaben und in den Phasen der Planung, Zielbestimmung, Organisation oder Umsetzung konkret adressieren. Die Umsetzung einzelner Querschnittsziele hängt bei dieser Förderung stark von der thematischen Ausrichtung und den umgesetzten Maßnahmen eines Projekts ab. Zusam-

menfassend werden alle Querschnittsziele auf Basis von Richtlinienvorgaben sowohl in der WiN-Qualifizierungsförderung als auch der Strukturmaßnahmenförderung zumindest formell berücksichtigt. Die im OP formulierte Zielsetzung eines umfassenden Mainstreaming-Ansatzes der Querschnittsziele wird aber in beiden Förderprogrammen nicht systematisch verfolgt.

Ergebnisse und Wirkungen

Untersucht wurde zudem, inwiefern die Förderung zu den in der Programmlogik herausgearbeiteten folgenden vier zentralen Zieldimensionen (kurz- bis mittelfristige Ergebnisse, vgl. Kapitel 5.2) beitragen konnte:

Die *Unterstützung der betrieblichen Fachkräftesicherung* ist Ziel der Qualifizierungsförderung u.a. im Rahmen von WiN. Auf Basis von Ergebnissen aus der Befragung der WiN-geförderten Unternehmen kann gezeigt werden, inwiefern diese auch mit Blick auf die Zieldimension von der Förderung profitieren. Mehrheitlich streben die geförderten Unternehmen durch die Förderung insbesondere eine Erhöhung der Mitarbeiter*innenbindung und eine Verringerung des Fachkräftemangels an. Hierbei konnten die angestrebten Unternehmensziele aus Sicht ihrer (befragten) Vertretungen auch erreicht werden, insbesondere eine Verbesserung des Arbeitsklimas und der Beschäftigtenmotivation, eine Verbesserung der Arbeitsqualität und die Sicherung von Arbeitsplätzen sowie die Bindung von Beschäftigten. Die befragten Unternehmen sehen zudem positive Entwicklungen bei ihren Beschäftigten, die eine geförderte Weiterbildung in Anspruch genommen haben, die aus Sicht ihrer Vertretungen zur Stärkung der Beschäftigungsfähigkeit ihrer Mitarbeiter*innen führt. Teilnehmende, die eine geförderte Weiterbildung in Anspruch nahmen, führen diese i.d.R. auch zu Ende und haben eine Qualifizierung erlangt. Die Monitoringdaten helfen allerdings nicht bei einer Konkretisierung des Nutzens weiter, den Teilnehmende aus der Förderung ziehen. Dabei wird der aktuelle Weiterbildungsbedarf (zum Befragungszeitpunkt) von den WiN-geförderten Unternehmen sehr hoch eingeschätzt. Zukünftig wird er aus Sicht der befragten Unternehmen (voraussichtlich) sogar noch steigen, tendenziell stärker bei größeren Unternehmen. Auch wenn der aktuelle Bedarf der Unternehmen häufig vom bestehenden (allgemeinen) Weiterbildungsangebot gedeckt wird, konnte gezeigt werden, dass die WiN-Förderung für die geförderten Unternehmen überwiegend einen wichtigen Anstoß zur Weiterbildung gegeben bzw. bestehende Hürden gemindert hat, obwohl sich ein gewisser Mitnahmeeffekt belegen lässt.

Auch die *Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung von unterdurchschnittlich partizipierenden Personen und Unternehmen* ist eine Zielstellung der WiN-Qualifizierungsförderung. Die Ergebnisse hierzu sind zweigeteilt. Zum einen kann belegt werden, dass die Förderung zu einer Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung von Kleinstunternehmen und kleinen Unternehmen führt, die grundsätzlich im Vergleich zu mittleren und v.a. großen Unternehmen deutlich seltener an Weiterbildung partizipieren. Zum anderen kann gezeigt werden, dass bestimmte Beschäftigtengruppen, insbesondere ältere Beschäftigte,

Beschäftigte mit Migrationshintergrund sowie Beschäftigte mit niedrigem Bildungsniveau relativ unterrepräsentiert in der Förderung sind. Welche Beschäftigtengruppen in Unternehmen tatsächlich weitergebildet werden, hängt maßgeblich auch von der Personalstruktur ab, zu der für die WiN-geförderten Unternehmen keine näheren Informationen vorliegen. Auf Basis der WiN-Unternehmensbefragung konnte allerdings gezeigt werden, dass die faktische Unterrepräsentierung bestimmter Beschäftigtengruppen mit den Weiterbildungsbedarfen korrespondiert, die die geförderten Unternehmen für ihre Beschäftigten sehen. Weiterbildungsbedarf wird insbesondere für Beschäftigtengruppen gesehen, die bereits über ein relativ hohes Qualifikationsniveau verfügen und auffallend seltener für Beschäftigte mit geringerem Qualifikationsniveau. Da die Initiative zur (geförderten) Weiterbildung stark von Seiten der Unternehmen ausgeht, kann dies dazu führen, dass mit Blick auf die berufliche Weiterbildung Benachteiligungen bestimmter und Ungleichheiten zwischen Beschäftigtengruppen verschärft werden. Die Befunde deuten somit darauf hin, dass geförderte Unternehmen den Weiterbildungsbedarf bestimmter Beschäftigtengruppen systematisch falsch einschätzen.

Die *Unterstützung der regionalen Wirtschaft bei der Deckung des Fachkräftebedarfs* ist zentrales Ziel der Strukturmaßnahmenförderung. Angesichts der beschriebenen Projektheterogenität kann dies aber nicht direkt gemessen werden. Als Basis für eine Bewertung der Zielerreichung können aber durchaus plausible und erfahrungsbasierte Einschätzungen der Träger abgeschlossener Strukturprojekte sowie Ergebnisse aus den Fallstudien herangezogen werden. Verbesserungen, die durch die Projekte erreicht werden konnten, sind v.a. die Stärkung des regionalen Netzwerks, die sinnvolle Ergänzung von regionalen Angeboten sowie eine Erhöhung der Transparenz zu bestehenden Aktivitäten zur Fachkräftesicherung. Von Relevanz sind zudem eine Ausweitung von Zielgruppen zur Hebung von Fachkräftepotenzialen und eine Verbesserung der Rahmenbedingungen zur Fachkräftesicherung in der Region. Dabei deuten die Befunde aus der Trägerbefragung darauf hin, dass die regionale Wirtschaft zur Deckung des Fachkräftebedarfs auf vielfältige Weise durch bestimmte schwerpunktübergreifende sowie projektspezifische und miteinander verzahnte Ansätze unterstützt wird – jeweils abhängig vom regionalen Kontext und von regionalen Bedarfen. Aber weder die Zielerreichung noch Beiträge von konkreten (Projekt-)Maßnahmen zur Zielerreichung lassen sich im Rahmen der Evaluation quantifizieren.¹⁴⁷ Ganz grundsätzlich scheint es aber so zu sein, dass in diesen Projekten eine gute Verankerung, Unterstützung und Vernetzung vor Ort erfolgen. Ein entscheidender Erfolgsfaktor dieser Förderung ist somit die regionale Anbindung gegenüber bspw. rein landesweite Aufrufe, da hierdurch eine klare Orientierung an konkrete regionale Bedarfslagen erfolgt. Für eine nachhaltige Wirkung der Förderung auf die regionale Wirtschaft sollen die geförderten Strukturmaßnahmen zudem auf Dauerhaftigkeit angelegt sein. Überwiegend erfolgte dies bei den abgeschlossenen Projekten (bzw. soll noch erfolgen) in Form eines weiterentwickelten, geförderten Folgeprojektes oder durch die Übernahme von bestimmten

¹⁴⁷ Mit Blick auf zukünftige Evaluationen dieses spezifischen Förderprogramms bietet es sich an, noch stärker auf qualitative Ansätze zu fokussieren. Durch Bildung von Typen von Strukturmaßnahmen, ließen sich die Fallstudien sinnvoll ausweiten. Insbesondere sollten hierbei auch noch mehr Adressaten der einzelnen Projekte in den Interviews berücksichtigt werden.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Projektbestandteilen in das reguläre Trägerangebot. Mit Blick auf die Nachhaltigkeit der im Rahmen der Projekte aufbauten Strukturen deuten die Evaluationsbefunde zudem darauf hin, dass ein dringendes Erfordernis v.a. in der langfristigen finanziellen Unterstützung nach dem Projektende besteht - entweder durch regionale Unternehmen, Kommunen, weitere Partner oder durch öffentliche Mittel des Landes oder des Bundes. Wichtig für eine nachhaltige Stärkung werden außerdem netzwerkspezifische Aspekte betrachtet. Hierzu zählen v.a. eine stärkere landkreis- und bundeslandübergreifende Kooperation zwischen regional relevanten Akteuren, eine weitere Stärkung der Bedeutung von Netzwerkarbeit und intermediärer Strukturen, eine stärkere Einbindung von Unternehmen in die regionalen Fachkräftebündnisse sowie in die Projektentwicklung/-auswahl der Bündnisse, und die (längerfristige) Fortführung der regionalen Fachkräftebündnisse über das Jahr 2021 hinaus.

Die *Verringerung der Kluft zwischen Qualifikationsanforderungen und -voraussetzungen* ist ein Ziel der beiden Qualifizierungsförderungen im Rahmen der RL „Unterstützung regionaler Fachkräftebündnisse“. Auch wenn der Schwerpunkt der Evaluation nicht auf diesen Förderungen lag, können am Beispiel der Förderung von (Arbeitslosen-)Projekten mit spezifischer inhaltlicher Ausrichtung indizienhaft Befunde zu dieser Zieldimension skizziert werden. Die Projekte umfassen eine Anpassungsqualifizierung für junge ausgebildete (arbeitslose) Menschen aus dem EU-Ausland, um eine Gleichwertigkeit im deutschen Referenzberuf zu erlangen. Im Rahmen der Projekte werden die Teilnehmenden im gesamten Prozess der Anpassungsqualifizierung intensiv begleitet, v.a. auch um den langfristigen Verbleib in Deutschland sicherzustellen. Maßgeblich sowohl für die Qualifizierung als auch den Verbleib von Teilnehmenden sind die soziale Integration im (qualifizierenden) Unternehmen und im privaten Umfeld, die essenziell auch von den erworbenen Sprachfähigkeiten abhängt. I.d.R. gelingt es den Teilnehmenden, die bis zum Ende im Projekt verbleiben, die Gleichwertigkeit im deutschen Referenzberuf zu erhalten. Auch die direkte Weiterbeschäftigung gelingt überwiegend (v.a. in den qualifizierenden Unternehmen). Der langfristige Verbleib in Deutschland oder der Region verläuft aber nicht linear und hängt von unterschiedlichen (oftmals externen) Rahmenbedingungen ab. Zur Zieldimension lässt sich festhalten, dass der Erfolg dieser spezifischen Projektausrichtung nicht nur von einer Verringerung der Kluft zwischen Qualifikationsanforderungen der Teilnehmenden und der Qualifikationsanforderungen der Unternehmen abhängt, die offenbar vielfach mit den Projekten erreicht wird, sondern maßgeblich auch durch die Verringerung von Einwanderungshürden.

Zusammenfassend zielen sowohl die Qualifizierungsförderungen als auch die Strukturmaßnahmenförderung im SZ 18 allgemein auf eine Verbesserung der Fachkräftesituation. Langfristig soll hiermit auch ein Beitrag zur Aufrechterhaltung sowie Stärkung der Beschäftigungsfähigkeit von Beschäftigten und der Wettbewerbsfähigkeit niedersächsischer Unternehmen und infolgedessen zur Abmilderung der Folgen des Fachkräftemangels und des demografischen Wandels in Niedersachsen erfolgen. Auch wenn sich die Beiträge zu den genannten Aspekten im Rahmen der Evaluation nicht konkret beziffern

lassen – v.a. weil Langfristwirkungen i.d.R. Ergebnis des Zusammenspiels einer Vielzahl komplexer Faktoren sind und zudem schwer nachzuweisen ist, dass die gefundenen Wirkungen eindeutig auf die angedachten Ursachen zurückgeführt werden können – so lassen die Evaluationsbefunde aber durchaus den Schluss zu, dass mit der WiN-Qualifizierungsförderung und den Modellprojekten zur Verbesserung der Strukturen der regionalen Fachkräftesicherung wichtige zusätzliche Impulse im Rahmen der niedersächsischen Fachkräfteinitiative gesetzt werden. Auch mit Blick auf das andere Spezifische Ziel (SZ 17) der PA 6, konnten durch die beiden Förderprogramme direkte und indirekte Impulse zumindest für eine Erhöhung der Qualität der Beschäftigung von Frauen gesetzt werden.

Handlungsempfehlungen

Auf Basis der Evaluierung der Förderungen des SZ 18 lassen sich einige Handlungsempfehlungen formulieren, die ggf. auch für die bereits angelaufenen Planungen in Bezug auf die kommende ESF Plus Förderperiode Impulse bieten können.

Verstärkte Maßnahmen zur besseren Erreichbarkeit weiterbildungsbenachteiligter Gruppen bei WiN

Die Evaluation konnte zeigen, dass stärker weiterbildungsbenachteiligte Gruppen von der *WiN-Individualförderung* vergleichsweise selten erreicht werden. Die Befunde deuten in diesem Zusammenhang auf eine systematische Fehleinschätzung von (geförderten) KMU mit Blick auf die Weiterbildungsbedarfe bestimmte Beschäftigtengruppen hin. Erforderlich wäre daher eine zielgruppenangemessene Ansprache dieser Gruppen, die Sensibilisierung der Unternehmen, gerade in diese Gruppe bzw. deren Weiterbildung zu investieren bzw. eine Unterstützung v.a. von KMU bei der (passgenauen) Weiterbildungsberatung und Analyse des betrieblichen Weiterbildungsbedarfs sowie eine Anpassung der Förderkonditionen zugunsten von Bildungsbenachteiligten und Geringqualifizierten. Dabei gilt insbesondere die Qualifizierungsberatung von KMU als richtungweisende Strategiekomponente und allgemein anerkannter maßgeblicher Erfolgsfaktor, um die Weiterbildungsdistanz von KMU zu reduzieren (Dobischat/Düsseldorff 2013). Hierdurch werden bekannte Interventionsformen, wie etwa eine expansivere finanzielle Förderung oder eine stärkere Sensibilisierung von KMU gegenüber Weiterbildung erweitert werden (ebd.). Möglich wäre das Thema Qualifizierungsberatung von KMU noch stärker in den Fokus der Strukturmaßnahmenförderung zu rücken.

Maßnahmen zur Erhöhung der Sichtbarkeit von Fachkräftenetzwerken und zur Entwicklung einer langfristigen Strategie der Strukturmaßnahmenförderung

Verschiedene Handlungsempfehlungen einer deutschlandweiten Studie zur Frage, welchen Einfluss die Aktivitäten regionaler Fachkräftenetzwerke auf die wirtschaftliche Entwicklung und Fachkräftesicherung in den Regionen haben (Innovationsbüro Fachkräfte für die Region 2019), lassen sich (evidenzbasiert) insbesondere auf Netzwerkaspekte der *Strukturmaßnahmenförderung* in Niedersachsen

übertragen. Um regionale Unternehmen noch besser erreichen zu können, könnten die im Rahmen der Strukturmaßnahmen aufgebauten Netzwerke u.a. von einer noch höheren Sichtbarkeit profitieren, indem die involvierten regionalen Akteure ihre Aktivitäten noch besser mit dem Regionalmarketing abstimmen (bspw. um von gemeinsamen Dachmarken zu profitieren). Zudem wird allgemein empfohlen, Kooperationen mit anderen (Fachkräfte-)Netzwerken v.a. außerhalb der Region auszuweiten, um Synergien besser nutzen und die Netzwerkreichweite vergrößern zu können. Aufgebaute Netzwerke sollten außerdem (Selbst-)Evaluierungen nutzen, um sich mit langfristiger Perspektive weiterentwickeln zu können. Eine weitere Empfehlung zur Strukturmaßnahmenförderung betrifft die gegenwärtige Indikatorik, die in erster Linie auf die Informationsbedarfe der Europäischen Kommission und die Vorgaben der Strukturfondsförderung ausgerichtet ist. Hierdurch bleiben allerdings Möglichkeiten des Monitorings für interne Steuerungs- und Evaluationszwecke ungenutzt. Dies könnte auch bei der Entwicklung einer langfristigen Strategie für diese Förderung unterstützen. Gerade aufgrund der stark inhaltlichen Heterogenität der geförderten Projekte, würde es sich daher anbieten, wichtige Umsetzungs- und Ergebnisaspekte im Monitoring – sinnvollerweise im Austausch mit den regionalen Fachkräftebündnissen – abzubilden, auch wenn eine Standardisierung gerade aufgrund der beschriebenen Heterogenität eine gewisse Herausforderung darstellt, weshalb die Indikatoren inhaltlich erweiterbar bleiben sollten. Schließlich wird für die Strukturmaßnahmenförderung eine Verlängerung der Projektförderdauer von zwei auf mindestens drei Jahre empfohlen, aufgrund der erforderlichen Anlaufzeit, der Vielzahl an involvierten Akteuren und der angestrebten dauerhaften Fortführung der Projekte.

Stärkere Ausrichtung der Qualifizierungsmaßnahmen auf soziale Integration und Erhöhung von Akquirierungsanreizen für arbeitslose Fachkräfte aus dem Ausland

Da im Zusammenhang der *Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose* im Rahmen der RL „Unterstützung regionaler Fachkräftebündnisse“ nur ein spezifischer Projekttyp (sog. Adelante-Projekte) evaluiert wurde, können sich Empfehlungen nur hierauf beziehen. Auf Basis der Evaluationsbefunde wird empfohlen die Projekte (noch) stärker auf die soziale Integration der Teilnehmenden auszurichten. Bei diesen Projekten handelt es sich nicht nur um Qualifizierungsprojekte, sondern v.a. um Akquirierungs- und Integrationsprojekte von Fachkräften aus dem EU-Ausland. Unmittelbar hilfreich könnte hier z. B. einer Erhöhung der Vergütung sein, denn aktuell sichert die Vorgabe lediglich das Existenzminimum von Teilnehmenden. Zur Bindung und Wertschätzung vielgesuchter Fachkräfte müsste hier ein höherer Anreiz gesetzt werden. Weiterhin sollte mit der Förderung dieser Projekte auch die langfristige Perspektive im Blick behalten werden, denn erst im Anschluss an die Erlangung der Gleichwertigkeit, mit der die die Projektteilnahme abgeschlossen wird, beginnt der eigentlich nachhaltige Integrationsprozess. Nur mit guten Arbeitsbedingungen (Betriebsklima, Vergütung, Aufstiegschancen) sowie einer gelungenen sozialen Integration bleiben die Teilnehmenden dem deutschen Arbeitsmarkt erhalten. Auch wenn die Organisationsstruktur dieser Projekte auf erfahrenen Akteuren und gut funktionierenden-

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

den Kooperationen beruht sowie Schwierigkeit im Austausch kaum genannt wurden, könnten die Projektträger – denen der unmittelbare Arbeits- und Vermittlungsaufwand obliegt – durch ein übergreifendes Projektmanagement und noch stärker vereinheitlichte Standards entlastet werden. Dies wäre aus Sicht des Evaluationsteams v.a. dann interessant und notwendig, falls zukünftig nicht nur Spanien als Rekrutierungsland, sondern noch weitere EU-Länder im Zuge einer Ausweitung dieser spezifischen Projektförderung in Frage kämen.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Konkretisierung zur Bedienung der Querschnittsziele

Schließlich wird auch eine Konkretisierung zur Bedienung der *Querschnittsziele* empfohlen. So sollten Anforderungen zu den Querschnittszielen stärker für die Projektträger „übersetzt“ werden, damit deutlicher wird, was sie im Einzelfall konkret bedeuten können. Diesbezügliche Schwierigkeiten wurden insbesondere im Kontext der Strukturmaßnahmenförderung deutlich.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Eine entsprechende Empfehlung wurde auch zuletzt in der Sonderuntersuchung der Begleitevaluierung zu zwei Querschnittszielen abgeleitet (ISG et al 2019).

9 Auswirkungen der Coronapandemie

Die Auswirkungen der seit Anfang 2020 weltweit grassierenden COVID-19-Pandemie sind umfassend und gravierend für sämtliche gesellschaftlichen Bereiche in Deutschland. Nachdem im März 2020 maßgebliche Kontaktbeschränkungen und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (Lock-Down) beschlossen wurden, standen nicht zuletzt viele Unternehmen und Selbstständige vor großen Herausforderungen. Viele Betriebe, darunter kleine und mittlere Unternehmen (KMU), mussten ihre Arbeit ganz oder teilweise einstellen. Wo es möglich war und ist, sollte im Homeoffice gearbeitet werden. Viele Haushalte mit Kindern mussten durch die zeitweise Schließung von Kitas und Schulen wiederum Arbeit und Kinderbetreuung neu organisieren. Darüber hinaus führten u.a. Schließungen von Sport- und Kulturinstitutionen weitestgehend zum Stillstand des öffentlichen Lebens. Nachdem im April 2020 erste Lockerungen der beschlossenen Maßnahmen erfolgten, verschärfte sich die Lage aufgrund stark gestiegener Infektionszahlen zum Jahresende hin wieder. Die umfassenden Einschränkungen im wirtschaftlichen sowie sozialen Leben dauern erneut seit November 2020 bis ins Frühjahr 2021 und voraussichtlich noch länger an (vgl. Rudnicka 2021; bpb 2021).

Auch das niedersächsische Multifondsprogramm wird von den tiefgreifenden Einschnitten im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie, seit ihrem Aufkommen, auf vielfältige Weise beeinflusst. Daher soll in diesem Kapitel skizziert werden, in welchem Maße die „Förderung der Beschäftigung durch Gleichstellung und regionale Ansätze zur Fachkräftesicherung“ im Rahmen der Prioritätsachse 6 (PA 6) von der Pandemiesituation betroffen war und ist. Hierbei sollen Antworten auf folgende – mit der VB und den programmverantwortlichen Fachreferaten abgestimmte – nach beiden SZ differenzierte forschungsleitende Fragen gegeben werden, die die Steuerung, Umsetzung sowie Ergebnisse und Wirkungen auf die Förderung innerhalb der PA 6 betreffen:

Forschungsleitende Fragen für SZ 17

Steuerungsebene:

- Welche zentralen Herausforderungen gab es für die Verwaltungsbehörde sowie für das programmverantwortliche Fachreferat und die NBank in der Steuerung und Umsetzung von Koordinierungsstellen und FIFA-Projekten und wie wurde darauf reagiert?
- Welche Schlussfolgerungen ziehen Verwaltungsbehörde, Fachreferat und NBank aus den bisherigen Erfahrungen im Umgang mit der Pandemie für die künftige Steuerung und ggf. künftige Gestaltung der ESF+-Förderung in der Förderperiode 2021 bis 2027?

Umsetzungsebene:

- Was waren und sind konkrete Herausforderungen für die Träger der FIFA-Projekte und Koordinierungsstellen bei Umsetzung der Projektaktivitäten und wie wurde darauf reagiert? Welche Faktoren haben sich erleichternd, welche erschwerend auf die notwendigen Anpassungen

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

ausgewirkt? Welche der neuen Handlungsansätze haben sich in der Umsetzung mit Blick auf die Zielerreichung bewährt und könnten auch zukünftig fortgesetzt werden?

- Konnten die Teilnehmenden in bisherigem Umfang in den FIFA-Projekten und Koordinierungsstellen gehalten und neue Teilnehmende aufgenommen werden?
- Wie beurteilen die Träger des SZ 17 die Informationspolitik und Unterstützungsmaßnahmen von Seiten der Verwaltungsbehörde, Programmsteuerung und NBank seit Beginn der Pandemie?

Ergebnisse und Wirkungen:

- Welche Auswirkungen hat die COVID-19-Pandemie insbesondere in Bezug auf das Ziel der Qualifizierung und Integration der Teilnehmerinnen sowie auf das Ziel der Realisierung von Existenzgründungen durch die Teilnehmerinnen? Welche Auswirkungen ergeben sich für die Erreichung der OP-Output- und Ergebnisziele sowie der Querschnittsziele des ESF?

Forschungsleitende Fragen für SZ 18

Steuerung:

- Welche zentralen Herausforderungen gab es in der Steuerung von Strukturmaßnahmen zur Fachkräftesicherung und WiN-geförderter Qualifizierungen?
- Welche Reaktionsmaßnahmen wurden steuerungsseitig umgesetzt, um den zentralen Herausforderungen zu entsprechen?
- Welche Schlussfolgerung zieht das Fachreferat aus den bisherigen Erfahrungen im Umgang mit der Pandemie für die künftige Steuerung und ggf. künftige Gestaltung der ESF+-Förderung in der Förderperiode 2021 bis 2027?

Umsetzung:

- Was waren und sind für die Träger der FKB-Strukturmaßnahmen sowie die WiN-geförderten Unternehmen konkrete Herausforderungen bei Umsetzung der Projektaktivitäten? Inwiefern waren geplante Elemente von Strukturmaßnahmen zur Fachkräftesicherung und Qualifizierungen in dieser Zeit (nicht) durchführbar?
- Welche Lösungen/Handlungsansätze haben die Projektträger der FKB-Förderung angesichts der Pandemiemaßnahmen ergriffen?
- Welche Aufwände sind den Projektträgern der FKB-Förderung durch pandemiebedingte Prozess- und Projektanpassungen entstanden (wie bspw. zusätzliche Personal- und Sachkosten durch Umstellung auf Online-Kurse, Kosten für Hygienemaßnahmen o.Ä.)?
- Wie beurteilen die Träger der FKB-Strukturmaßnahmen die Informationspolitik und Unterstützungsmaßnahmen von Seiten der Verwaltungsbehörde, Programmsteuerung und NBank seit Beginn der Pandemie?

Ergebnisse und Wirkungen:

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

- Welche Auswirkungen hat die COVID-19-Pandemie in Bezug auf die Verstetigung von Strukturen zur Fachkräftesicherung im Rahmen der FKB-Förderung und die Qualifizierung von Beschäftigten im Rahmen der WiN-Förderung?

Zur Beantwortung der forschungsleitenden Fragen im Kontext des SZ 17 wurde insbesondere eine Fokusgruppe mit zentralen Steuerakteuren (VB, MS, NBank) u.a. zu steuerungsrelevanten Aspekten durchgeführt sowie Projektleitungen von Koordinierungsstellen und FIFA-Projekten zu umsetzungsrelevanten Aspekten telefonisch oder videogestützt interviewt. Eine weitere Quelle zum SZ 17 stellte ein vom MS zur Verfügung gestelltes Protokoll eines Austauschs der Koordinierungsstellen zum Umgang mit den Folgen der Pandemie dar. Zur Beantwortung der Fragen im Kontext des SZ 18 wurde ein Expert*inneninterview mit der Programmverantwortung durchgeführt und sowohl laufende regionale Fallstudien zu ausgewählten Qualifizierungsmaßnahmen der Richtlinie „Unterstützung regionaler Fachkräftebündnisse“ als auch eine laufende (standardisierte) Befragung von Trägern abgeschlossener FKB-Strukturmaßnahmen um COVID-19-bezogene Fragestellungen ergänzt. Die Analyse im SZ 18 beschränkt sich auf die WiN-Individualförderung und die FKB-Strukturmaßnahmenförderung als die beiden Förderschwerpunkte im SZ 18. Im Rahmen der Analysen beider SZ erfolgte außerdem eine differenzierte Auswertung von Monitoringdaten (Datenstand: 01.03.2021 zum Stichtag 28.02.2021). Betrachtet wurden bei den Förderungen mit Teilnehmendenbezug insbesondere die Ein- und Austritte im Zeitraum von März bis Dezember 2020 (als durch die Pandemie geprägte Monate des Jahres 2020) im Vergleich zu den Ein- und Austritten in den entsprechenden Zeiträumen (d.h. März bis Dezember) von Vorjahren. Darüber hinaus erfolgten eine ergänzende Recherche und Auswertung statistischer Daten sowie relevanter Literatur.

Zum besseren Verständnis der Pandemieauswirkungen auf die Förderungen innerhalb der Prioritätsachse 6 werden zunächst zentrale Entwicklungen im Bereich Wirtschaft und Beschäftigung seit Beginn der Pandemie dargestellt (Kapitel 9.1), die von Relevanz für die einzelnen SZ dieser Prioritätsachse sind. Thematisiert wird in diesem Zusammenhang v.a. die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Fachkräftesituation sowie das Weiterbildungsgeschehen. Daran anschließend werden zentrale Maßnahmen beschrieben, die mit Blick auf die EU-Strukturfondsförderung zur Bewältigung der Herausforderungen durch die COVID-19-Pandemie sowohl durch die Europäische Kommission als auch durch das Land Niedersachsen ergriffen wurden (Kapitel 9.2). Zur Beantwortung der genannten forschungsleitenden Fragen werden im Anschluss daran zentrale Ergebnisse aus den Evaluationserhebungen zum Thema COVID-19-Pandemie differenziert nach den beiden SZ dargestellt (Kapitel 9.3 und 9.4). Das Kapitel endet mit einer kurzen Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse zum Einfluss der Pandemie auf die Förderung der PA 6 in Niedersachsen (Kapitel 9.5).

9.1 Auswirkungen auf gesellschaftliche Teilbereiche in Deutschland und Niedersachsen

Die COVID-19-Pandemie wirkt sich allgemein auf die Arbeit von Unternehmen und ihre Beschäftigten aus und hat somit weitreichende Folgen für die Wirtschaft, wie sich bereits an Daten der amtlichen Wirtschafts- und Beschäftigungsstatistik belegen lässt. So sank das Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Jahr 2020 nach ersten Berechnungen für Deutschland um insgesamt 5,3 % (preis- und kalenderbereinigt) im Vergleich zum Vorjahr 2019 (Statistisches Bundesamt 2021: 25). Die Wirtschaftsleistung ging im ersten Halbjahr 2020 bundesweit um 6,6 Prozent gegenüber dem ersten Halbjahr 2019 zurück. Der Rückgang in Niedersachsen lag mit -7,3 Prozent über dem Bundesdurchschnitt (Statistisches Bundesamt 2020b: 23). Massiv zurück ging durch die Corona-Krise die Nachfrage nach Arbeitskräften: Zwischen April 2020 und März 2021 sind bundesweit insgesamt 469.000 weniger Stellen gemeldet worden als im Vorjahreszeitraum. Dies entspricht einem durchschnittlichen „Corona-Effekt“ von - 23 % (vgl. BA 2021c: 20). Gegenüber dem Vorjahr fielen die Neumeldungen von Stellen in den Branchen Handel (- 52.000 oder -24 %), Gastgewerbe (-44.000 oder -48 %), verarbeitendes Gewerbe (-35.000 oder -21 %) sowie im Bereich Zeitarbeit (-179.000 oder -30 %), deutlich geringer aus.

Für viele Beschäftigte waren und sind die coronabedingten Einschränkungen gleichbedeutend mit Einschränkungen und Veränderungen ihrer bisherigen Arbeitsweisen. Zum einen sind Beschäftigte direkt betroffen, da viele Unternehmen ihre Beschäftigten etwa in Kurzarbeit schickten oder einen Abbau von und den Verzicht auf Überstunden anstrebten (Michelsen et al. 2020: 659). Zudem kam es insbesondere bei geringfügig Beschäftigten, für die nicht die Möglichkeit der Kurzarbeit besteht, im Frühjahr 2020 zu Entlassungen. Zum anderen sind Beschäftigte mit Kita- und Schulkindern auch indirekt in Folge der Schul- und Kitaschließungen ab März 2020 betroffen, da dies die meisten Eltern¹⁴⁹ vor die Herausforderung stellte, die Betreuung während der Arbeitszeit selbst sicherzustellen.

Hinsichtlich der Frage, inwiefern Frauen und Männer von den Folgen der Corona-Pandemie am Arbeitsmarkt unterschiedlich betroffen sind, zeigen aktuelle Studienergebnisse ein differenziertes Bild. Während die Zahlen der Statistik der Bundesagentur für Arbeit nur geringe Unterschiede in der Betroffenheit von Corona-bedingter Arbeitslosigkeit zeigen (BA 2021a), kann daraus nicht unmittelbar geschlossen werden, dass keine geschlechtsbezogenen Unterschiede bei der krisenbedingten Arbeitslosigkeit bestehen: Denn erfasst werden in der Statistik nur Personen, die sich arbeitslos gemeldet haben. Auf eine formelle Arbeitslosmeldung, so Kohlrausch und Zucco (2020b), verzichteten Personen

¹⁴⁹ Zu Beginn des ersten Lock-Downs war der Zugang zu Notgruppen in Schulen und Kitas Eltern in eng abgesteckten systemrelevanten Berufen vorbehalten.

in geringfügiger Beschäftigung oftmals, da sie keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld I hätten. Geringfügig Beschäftigte verloren in Folge der Krise häufig ihren Job, da die Möglichkeit der Kurzarbeit nicht besteht.¹⁵⁰ Unter den geringfügig Beschäftigten sind Frauen überproportional vertreten.

Hinsichtlich der Betroffenheit von Kurzarbeit legen die Zahlen zunächst nahe, dass Frauen in etwas geringerem Ausmaß betroffen waren als Männer: Analysen von Daten der Mannheimer Corona-Studie (MCS) und des Sozioökonomischen Panels (SOEP) zeigten, dass vor allem Frauen in der ersten Welle der COVID-19-Pandemie stärker von Kurzarbeit betroffen waren (Blom & Möhring 2021: 480ff.). Aus anderen Studien ergibt sich aber kein klares Muster, dementsprechend Frauen stärker von Kurzarbeit betroffen seien (siehe Kohlrausch und Zucco 2020b). Von Lohnausfällen in Folge der Kurzarbeit dürften aber, davon gehen Kohlrausch und Zucco aus, Frauen stärker betroffen gewesen sein, da Frauen bereits vor der Krise weniger als Männer verdient haben und zudem bei Frauen das Nettogehalt aufgrund steuerlicher Regelungen (wie dem Ehegattensplitting) häufig einen geringeren Anteil vom Bruttogehalt ausmacht. Hinzu kommt, dass Frauen seltener eine Aufstockung des Kurzarbeitergeldes erhielten als Männer und sich damit insgesamt eher in einer angespannteren finanziellen Lage erlebten (Kohlrausch & Zucco 2020a: 3; Hammerschmid et al. 2020: 6f.).

Als Erklärung für weitere Reduzierungen der Arbeitszeit von Frauen, die nicht auf Kurzarbeit oder Beschäftigungsabbau zurückgeführt werden können, führen Studien an, dass vermehrt Frauen zugunsten der Kinderbetreuung ihre Arbeitszeiten reduziert hätten, um – bei einem höheren Einkommen des Partners – ökonomische Ausfälle des Haushalts gering zu halten (vgl. Bujard et al. 2020; Koebe et al. 2020: 6f.). So reduzierten laut einer Erwerbstätigenumfrage des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) 27 Prozent der befragten Frauen, aber nur 16 Prozent der Männer ihre Arbeitszeit in der ersten Welle der Coronakrise, um die Fürsorgearbeit im Zuge der Kita- und Schulschließungen zu übernehmen (Kohlrausch & Zucco 2020a). Kohlrausch und Zucco kommen zu dem Schluss, dass Frauen auf dem Arbeitsmarkt zwar nicht stärker betroffen waren als Männer, dass aber Frauen aufgrund der Auswirkungen auf frauendominierte Branchen wie bspw. Gastronomie und Tourismus stärker als in früheren Wirtschaftskrisen betroffen waren (Kohlrausch und Zucco 2020b).

Inwiefern die Corona-Krise zu der insbesondere im Frühjahr 2020 medial viel besprochenen „Re-Traditionalisierung“ der familiären Geschlechterrollen geführt hat, dazu ergibt sich anhand vorliegender Studien kein einheitliches Bild. Grundsätzlich bleibt festzuhalten, dass auch vor der Corona-Pandemie die familiäre Arbeitsteilung in Deutschland häufig durch die der traditionellen Norm der Frau als „Zuverdienerin“ geprägt war (vgl. Kapitel 4.1). Diverse Studien zu den Auswirkungen der COVID-19-Pande-

¹⁵⁰ Direkt zu Beginn der Krise bis zum 31.03.2020 war bereits ein Rückgang von geringfügig beschäftigten Frauen über alle Sektoren von -4 Prozent zu verzeichnen, der doppelt so hoch wie bei den Männern ausfiel (-2,3 Prozent) (Hammerschmid et al. 2020: 5).

mie auf die Gleichstellung legen nahe, dass sich infolge der Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie insgesamt eine verstärkte Traditionalisierung im Familienleben feststellen lässt (vgl. Bujard et al. 2020; Hammerschmid et al. 2020; Koebe et al. 2020; Bünning et al. 2020; Blom & Möhring 2021). Laut Kohlrausch und Zucco habe sich eine Re-Traditionalisierung insbesondere bei Familien, die vor der Pandemie die Betreuung etwa gleich aufgeteilt hatten, ergeben: ein Drittel dieser Familien habe im April 2020 angegeben, dass die Kinderbetreuung nun verstärkt von der Frau übernommen werde (Kohlrausch und Zucco 2020b). Nichtsdestotrotz gibt es auch deutliche Befunde dahingehend, dass Väter sich in der Zeit der Schul- und Kitaschließungen stärker in die Kinderbetreuung eingebracht haben (Kreyenfelder und Zinn 2021, Juncke et al. 2020, Kohlrausch und Zucco 2020a). Inwiefern diese Veränderungen von Dauer sind, lässt sich nicht abschließend beantworten. Anhand der Befragungsergebnisse von Juncke et al. zeigte sich, dass 19% der Eltern die Kinderbetreuung während der Pandemie „gleicher“ aufteilen. Und von diesen Familien gaben mehr als zwei Fünftel (44%) an, dass sie diese Aufteilung auch nach der Pandemie beibehalten wollen (Juncke et al. 2020). Inwiefern dieser Wunsch dann auch tatsächlich mittel- und langfristig umgesetzt wird, bleibt abzuwarten.

So wie sich in vielen Bereichen des Arbeitsmarkts konkrete Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zeigen, so bleibt auch die Fachkräftesituation davon nicht unberührt. Der Fachkräftemangel bleibt in Deutschland für die Wirtschaft auch angesichts der Pandemie nach wie vor eine Herausforderung (vgl. KOFA 2020; BA 2021b; Mayer 2021). Aus einer aktuellen Studie der Bertelsmann Stiftung ging hervor, dass 55 Prozent der befragten Unternehmen in 2020 weniger Fachkräfte hatten als sie benötigten und 54 Prozent der befragten Unternehmen rechnen auch 2021 weiterhin mit Fachkräftengpässen (vgl. Mayer 2021; Mayer & Clemens 2021).¹⁵¹ Auch Analysen einschlägiger Daten der BA und des IAB durch das Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung (KOFA) legen nahe, dass – trotz insgesamt sinkender Fachkräftengpässe¹⁵² – in vielen Berufsbereichen (z. B. versorgungsrelevante Berufe) in Deutschland nach wie vor ein Fachkräftengpass besteht (vgl. KOFA 2020; BA 2021b). Den Analysen zufolge stieg die Zahl der Arbeitslosen von Januar bis Dezember 2020 bundesweit um ca. 22 Prozent (saisonbereinigt) an – was fast ausschließlich auf die COVID-19-Pandemie zurückzuführen sei – jedoch sank auch die Anzahl offener Stellen im gleichen Zeitraum um ca. 15 Prozent (KOFA 2020: 1). Demnach sank auch der Anteil offener Stellen in Engpassberufen¹⁵³ gemessen an allen offenen Stellen. 71,3 Prozent aller offenen Stellen waren im Januar 2020 in einem Engpassberuf ausgeschrieben, bis zum Ende des Jahres 2020 betrug der Anteil noch 51,4 Prozent. Da seit Beginn der COVID-19-Pandemie viele Unternehmen die Möglichkeit der Kurzarbeit nutzten und nutzen, musste weniger Mitarbeiter*innen gekündigt wer-

¹⁵¹ Bei dieser Studie handelt es sich um eine im September und Oktober 2020 durchgeführte Online-Befragung von 500 – 2.500 Entscheider*innen in deutschen Unternehmen verschiedener Größenordnung (vgl. Mayer 2021).

¹⁵² „Ein Fachkräftengpass beschreibt eine Situation, in der die Arbeitsnachfrage das Angebot unter Berücksichtigung der benötigten Qualifikationen übersteigt“ (BIBB 2021).

¹⁵³ Als Engpassberuf gilt ein Beruf, bei dem es weniger qualifizierte Arbeitslose als offene Stellen gibt (vgl. KOFA 2020).

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

den. Infolgedessen wurden nach verbesserter wirtschaftlicher Lage kaum neue Mitarbeiter*innen eingestellt (KOFA 2020: 1ff.). Ein differenzierterer Blick auf die Fachkräftesituation seit Beginn der COVID-19-Pandemie zeigt, dass sich die Veränderungen offener Arbeitsstellen nach Qualifikationsniveau, aber auch nach Berufsbereichen unterscheiden. So gab es in 2020 auf dem Helferniveau prozentual den größten Rückgang offener Stellen (-17,3 Prozent), gefolgt von den Fachkräften mit -15,3 Prozent, den Spezialisten mit -11,4 Prozent und schließlich einen Stellenrückgang auf dem Expertenniveau um 10,8 Prozent (Jansen & Hickmann 2021: 2). Alle Berufe betreffend sank die Fachkräftelücke¹⁵⁴ innerhalb des Jahres 2020 - von Januar 2020 bis Dezember 2020 - um 38,6 Prozent auf 233.570 offene Stellen (KOFA 2020: 2ff.).

Insgesamt betrifft die hohe Arbeitskräftenachfrage also weiterhin Berufsbereiche, in denen schon vor der Pandemie Engpässe bestanden haben. Im Bereich „Gesundheit, Soziales, Lehre und Erziehung“ ist seit Mai 2020 insgesamt ein erhöhter Fachkräfteengpass zu verzeichnen und die Anzahl der offenen Stellen ist insgesamt gestiegen. Dies betrifft vor allem Berufe der Alten-, Kranken- und Gesundheitspflege. Zwar sind hier die offenen Stellen nur unwesentlich gestiegen - vermutlich wurden zusätzliche offene Stellen gar nicht erst ausgeschrieben - jedoch waren diese auch im Dezember 2020 weiterhin jene Berufe, die die größte Fachkräftelücke aufwiesen (KOFA 2020: 4). Auch in Niedersachsen besteht in vielen versorgungsrelevanten Berufen weiterhin ein Fachkräftemangel fort: So gab es im August 2020 bspw. 5.600 offene Stellen in Gesundheits- und Pflegeberufen sowie 3.450 offene Erzieher*innenstellen. Insgesamt waren in Niedersachsen im August 2020 59.500 Stellen unbesetzt, wobei davon ausgegangen wird, dass nur jede zweite Stelle der BA gemeldet wird und die Zahlen daher deutlich höher liegen dürften (MW 2020b: 3).

Um die Fachkräftelücke weiter zu schließen, wurde u. a. das Fachkräfteeinwanderungsgesetz Mitte 2019 beschlossen, das im März 2020 in Kraft trat. Dieses konnte bisher jedoch kaum genutzt werden, da aufgrund weltweiter Reisebeschränkungen als Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie entsprechend die Zuwanderung von Fachkräften aus dem Ausland weitestgehend ausblieb (ebd.: 4f.).

Neben der Förderung qualifizierter Fachkräfte aus dem Ausland sowie Anstrengungen zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren, leistet ebenso die Förderung beruflicher Weiterbildung einen wichtigen Beitrag zur Deckung des Fachkräftebedarfs (vgl. BA 2021b: 36). Die Pandemie wirkt sich auch auf den Bereich der beruflichen Weiterbildung aus. Eine Unternehmensbefragung des KOFA im Mai 2020 mit 377 befragten Unternehmen deutete auf eine recht unterschiedliche Weiterbildungssituation in den Unternehmen seit Beginn der COVID-19-Pandemie hin: bei 44,5 Prozent der

¹⁵⁴ Die Fachkräftelücke gibt „die Differenz zwischen offenen Stellen und passend qualifizierten Arbeitslosen auf Ebene der Berufsgattungen“ an. „Sie beschreibt also, wie viele Fachkräfte fehlen, um alle offenen Stellen zu besetzen“ (KOFA 2020, S. 2).

befragten Unternehmen gab es keine Veränderungen bei den Weiterbildungsaktivitäten im Vergleich zur Zeit vor der Pandemie, bei 25,9 Prozent sind die Weiterbildungsaktivitäten gesunken und bei 12 Prozent der Unternehmen gestiegen (Flake et al. 2020: 1). Insgesamt wurden die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie in einem WZB-Beitrag 2020¹⁵⁵ – trotz Zuschüssen für die Weiterbildung von Beschäftigten in Kurzarbeit seitens der BA sowie einer Zunahme von Onlineangeboten, die oftmals kostengünstiger, zeitlich und örtlich flexibler umsetzbar sind als entsprechende Präsenzveranstaltungen – eher negativ eingeschätzt. Ursächlich für mögliche rückläufige Weiterbildungsaktivitäten seien vor allem wirtschaftliche Unsicherheiten von Unternehmen, weniger zeitliche Ressourcen, die für Weiterbildung zur Verfügung stehen (bspw. aufgrund erhöhter Betreuungsarbeit) sowie fehlende individuelle Ressourcen, um digitale Weiterbildungsangebote effektiv zu nutzen (vgl. Dos Santos et al. 2020: 63; Janssen & Leber 2020: 1f.). So ergab die (im Mai 2020 durchgeführte) beschriebene Unternehmensbefragung des KOFA, dass v.a. in großen Unternehmen mit 100 und mehr Beschäftigten die Weiterbildungsaktivitäten gesunken sind. Mögliche Gründe werden ebenfalls darin gesehen, dass aufgrund eines unsicheren Pandemieverlaufs und der damit einhergehenden Unsicherheiten bzgl. der wirtschaftlichen Lage und Zukunft von Betrieben, vor allem Weiterbildungen von Budgetkürzungen und Einsparungen betroffen sind (vgl. Flake et al. 2020; Janssen & Leber 2020). Dagegen sind die Weiterbildungsaktivitäten von KMU mit 20 bis 99 Beschäftigten lt. der Unternehmensbefragung des KOFA eher gestiegen. Auch kleine Unternehmen mit weniger als 20 Mitarbeiter*innen zeigten zumindest eine erhöhte Bereitschaft in Weiterbildung zu investieren, wobei jedoch 39,7 Prozent der befragten kleinen Unternehmen angab, kein passendes Weiterbildungsangebot gefunden zu haben gegenüber 17,7 Prozent der großen Unternehmen (Flake et al. 2020). Insgesamt haben es bestimmte Beschäftigtengruppen während der COVID-19-Pandemie noch schwerer, um an einer Weiterbildung teilzunehmen. Hierzu zählen aufgrund der (zeitweisen) Schul- und Kitaschließungen, ungleicher Ressourcenverteilung und Rahmenbedingungen (z. B. weniger Zeit, räumlich begrenzte Kapazitäten oder geringe digitale Kenntnisse usw.) insbesondere Beschäftigte in kleinen Betrieben, Frauen mit Kindern, Ältere und gering Qualifizierte (Janssen & Leber 2020). Darüber hinaus ergab die KOFA-Unternehmensbefragung auch, dass sich die Nutzung digitaler Lernangebote v.a. in großen Unternehmen erhöht hat. Rund ein Drittel (34,7 Prozent) der befragten Unternehmen konnten ihre bestehenden Weiterbildungsaktivitäten vollständig oder teilweise digital fortsetzen. Für knapp ein Drittel (31 Prozent) gab es hingegen kein passendes Angebot, 18 Prozent der Unternehmen gab an die Weiterbildung zu einem späteren Zeitpunkt in geplanter Präsenz-Form durchzuführen und 16 Prozent gaben sonstige Gründe an. In diesem Zusammenhang wünschten sich v.a. KMU mehr Unterstützung beim Thema E-Learning. Rund 40 Prozent der befragten Unternehmen, die einen Unterstützungsbedarf zur Erhöhung der Weiterbildungs-

¹⁵⁵ In diesem Beitrag wird besprochen, inwieweit die Coronakrise – angesichts der Weiterbildungsaktivitäten nach vorherigen Krisen (z.B. Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009) - für Weiterbildung genutzt wird (Weiterführendes siehe Dos Santos et al. 2020).

aktivitäten während der COVID-19-Pandemie angab, würde währenddessen mehr Weiterbildung anbieten, wenn sie über mehr Informationen zu E-Learning-Angeboten verfügen würden (Flake et al.: 2). Auch andere Unternehmensbefragungen kommen zu ähnlichen Ergebnissen: so ergab eine Befragung von kursfinder.de-Nutzern, dass 51 Prozent der Befragten durch die Pandemie eine erhöhte Weiterbildungsbereitschaft zeigen und auch 44 Prozent Online-Kursen nun offener gegenüberstehen (kursfinder GmbH 2020).¹⁵⁶ Eine vom BIBB durchgeführte und vom BMBF in Auftrag gegebene Untersuchung zum Weiterbildungsgeschehen¹⁵⁷ kommt ebenfalls zu dem Schluss, dass die COVID-19-Pandemie die Digitalisierung der Weiterbildung zwar insgesamt quantitativ verstärkt hat, es jedoch erhebliche Unterschiede zwischen verschiedenen Unternehmens- und Personengruppen gibt. So wurde auch hier vor allem staatlicher Unterstützungsbedarf für KMU und Kleinstunternehmen sowie für gering- oder nichtqualifizierte Personen und Personen mit Fluchterfahrung identifiziert (Marzoll et al. 2020). Damit lässt sich zusammenfassend festhalten, dass die Weiterbildungsaktivitäten in Deutschland zwar insgesamt gesunken sind, die Bereitschaft jedoch auf digitale Weiterbildungsformate umzusteigen bzw. diese in Anspruch zu nehmen ist gestiegen und vor allem KMU und kleine Unternehmen würden bei einer besseren Informationslage eher mehr Weiterbildungsaktivitäten umsetzen bzw. fördern.

9.2 Maßnahmen zur Abmilderung der Pandemiefolgen auf die EU-Strukturfondsförderung

Neben den geschilderten Auswirkungen auf gesellschaftliche Teilbereiche, wirkt sich die COVID-19-Pandemie auch erheblich auf die EU-Strukturfondsförderung im Bund und in den Bundesländern aus (BMAS 2020, MB 2020b). Förderungen können vielfach nicht wie geplant umgesetzt werden. Bspw. können Kurse, Veranstaltungen oder Beratungen nicht oder nur sehr eingeschränkt stattfinden. Hierdurch geraten viele Projektträger unter erheblichen zeitlichen sowie finanziellen Druck. Um v.a. den wirtschaftlichen Herausforderungen durch die COVID-19-Pandemie unterstützend zu begegnen, hat die Europäische Kommission eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, die der EU-Strukturfondsförderung zugutekommen (vgl. Europäischer Rat 2020; KOM 2020a, 2020b, 2021). So setzte die Europäische Kommission im April 2020 u.a. zwei EU-weit koordinierte, kohäsionspolitische Sofortmaßnahmen um: die Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CRII) und die Investitionsinitiative Plus zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CRII+). Durch beide Initiativen stellt die Europäische Union (EU) den Mitgliedstaaten insgesamt 37 Milliarden Euro zur Verfügung. Hierbei handelt es sich um umgeschichtete, noch vorhandene, ungenutzte Mittel aus den EU-Struktur- und Solidaritätsfonds mit denen – im Kontext dieser Fonds - Arbeitsmärkte, Kurzarbeit, kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sowie

¹⁵⁶ Die Befragung von kursfinder.de-Nutzern zu Veränderungen durch COVID-19 in der Weiterbildungsbranche fand Mitte April bis Mitte Mai 2020 statt und umfasst 128 Teilnehmer*innen.

¹⁵⁷ In dieser Untersuchung ging es um das Stimmungsbild von Partnern der Nationalen Weiterbildungsstrategie (NWS) und die Auswertung vorliegender Studien bzw. Analysen zur Auswirkung der Corona-Krise auf die berufsbezogene Weiterbildung, insbesondere hinsichtlich der Nutzung und des Potenzials digitalisierter Weiterbildungsangebote und -strukturen (vgl. Marzoll et al. 2020).

Gesundheitssysteme unterstützt werden sollen.¹⁵⁸ Durch die ergänzte Investitionsinitiative Plus (CRII+) soll ein flexiblerer Einsatz von Fördermitteln ermöglicht werden, indem Fördermittel zwischen den Fonds (EFRE, ESF, Kohäsionsfonds) übertragen werden können (KOM 2020a). Auch die von der COVID-19-Pandemie am stärksten betroffenen Regionen sollen hierdurch einen leichteren Zugang zu Fördermitteln bekommen, da Förderbedingungen ausgesetzt bzw. vereinfacht wurden. Die Vereinfachung von Verfahrensschritten betrifft sowohl die Projektdurchführung als auch die Verwendung von Finanzierungsinstrumenten sowie das gesamte Audit (vgl. Europäischer Rat 2020; KOM 2020a). Ein weiteres Instrument der Europäischen Kommission ist die Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas (REACT-EU), das im Dezember 2020 in Kraft trat (KOM 2020a). REACT-EU ist eingebettet in den zeitlich befristeten Wiederaufbaufonds (NextGenerationEU), einem umfassenden Konjunkturpaket der EU i.H.v. 750 Milliarden Euro, durch das u.a. wirtschaftlichen und sozialen Schäden nachhaltig entgegengewirkt werden soll, die durch die COVID-19-Pandemie verursacht wurden (vgl. KOM 2021). Durch REACT-EU sollen die Maßnahmen zur Krisenbewältigung und Abfederung der Pandemiefolgen im Rahmen der beiden genannten Investitionsinitiativen (CRII, CRII+) fortgeführt und ausgebaut werden. Hierüber werden zusätzliche und neue Mittel im Umfang von 55 Milliarden Euro für die Struktur- und Investitionsfonds (EFRE, ESF, EHAP¹⁵⁹) in der laufenden Förderperiode 2014-2020 bereitgestellt, aber auch die für die Förderperiode 2021 bis 2027 vorgeschlagene Mittelausstattung aufgestockt (KOM 2020a).¹⁶⁰ Die finanziellen Mittel aus REACT-EU sollen zur Erholung der Wirtschaft beitragen, indem sie für Maßnahmen eingesetzt werden sollen, die dem Erhalt sowie der Schaffung von Arbeitsplätzen dienen. Außerdem sollen mit den Mitteln u. a. Beschäftigungsmaßnahmen für junge Menschen gefördert werden oder auch in Gesundheitssysteme und KMU investiert werden (KOM 2020b). Hierfür kann für den Zeitraum 2021 bis 2022 in jedem OP der aktuellen Förderperiode eine eigene Priorität umgesetzt werden (mit einer 100 % Kofinanzierung). Im Bereich der Europäischen Struktur- und Investitionsfondsförderung wird somit von Seiten der Europäischen Kommission bislang durch eine flexiblere Bereitstellung, Aufstockung oder Umschichtung von Fördergeldern auf die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie reagiert.

Die gesamtgesellschaftlichen Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie wirkten und wirken sich auch vielfältig auf die niedersächsische Multifondsförderung aus. Daher hat auch das Land Niedersachsen frühzeitig Sofortmaßnahmen umgesetzt, um Träger von Maßnahmen, die mit Mitteln

¹⁵⁸ Bis zu 28 Milliarden Euro der Strukturfondsmittel aus dem nationalen Finanzrahmen 2014 – 2020, die bisher nicht in Anspruch genommen wurden, werden für die Bewältigung der coronabedingten Herausforderungen bereitgestellt (Europäischer Rat 2020).

¹⁵⁹ Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen.

¹⁶⁰ Bereitgestellt werden die Mittel zunächst 2021 bis 2022 aus dem umfassenden Wiederaufbaufonds (NextGenerationEU) mit 47,5 Milliarden Euro sowie seit 2020 durch die Überarbeitung des bereits geltenden nationalen Finanzrahmens 2014-2020 (KOM 2020a, 2021).

der EU-Strukturfonds (ESF, EFRE, ELER¹⁶¹) gefördert werden, zu entlasten. Mit entsprechenden Erlassen im März 2020 und im September 2020 hat die niedersächsische VB reagiert, um Unsicherheiten und Unklarheiten hinsichtlich der Förderung, Abwicklung und Fortführung von Projekten entgegenzuwirken. Diese Erlasse betreffen u.a. die zeitliche Anpassung und Abrechnung von Projekten, kostenneutrale Projektverlängerungen, (priorisierte) Mittelabrufe, den Umgang mit der (Nicht-)Erreichung von Projektzielen, die nachträgliche Erhöhung von Zuwendungen sowie die anteilige Deckung von Kofinanzierungslücken. So heißt es genauer, dass sich Projektträger allgemein an den Hinweisen und Empfehlungen der zuständigen Stellen und des Robert-Koch-Instituts orientieren sollen, falls aufgrund der COVID-19-Maßnahmen Projekte zeitlich oder konzeptionell angepasst werden müssen. Seit Inkrafttreten der Erlasse können bspw. Präsenzveranstaltungen nun auch online umgesetzt werden. Absehbare zeitliche Verzögerungen, Änderungen bei der Projektumsetzung oder auch Ausfälle von Kursen aufgrund empfohlener Schutzmaßnahmen und den sich daraus ergebenden Einschränkungen, sollen den zuständigen Stellen seitens des Trägers schriftlich mitgeteilt werden. Projektträger können auf dieser Grundlage und mit Hilfe entsprechender Anträge eine Projektverlängerung erwirken, auch wenn die Förderrichtlinien bisher keine Verlängerungsmöglichkeiten vorsehen. Bestehen personelle Engpässe auf Seiten der Bewilligungsstelle bei der Prüfung und Auszahlung von Mittelabrufen, sollen dringliche Mittelabrufe bei der Behandlung priorisiert werden. Können ursprünglich im Projektantrag vereinbarte Projektziele (z.B. die Anzahl von Kursen, Beratungen) aufgrund der aktuellen Situation nicht erreicht werden, soll dies nicht zum Nachteil der Träger ausgelegt werden, d.h. es sollen bspw. keine Rückforderungen aufgrund mangelnder Ziel- oder Zweckerreichung erwirkt werden. Außerdem sehen die Erlasse vor, dass nachträgliche Erhöhungen der Zuwendungen für laufende Projekte unter bestimmten Bedingungen möglich sind, wenn dadurch die Erreichung der Projektziele wieder möglich wird. Darüber hinaus wurde die Möglichkeit der anteiligen Deckung von Finanzierungslücken durch den Wegfall von Kofinanzierungsbestandteilen geschaffen.

9.3 Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Förderungen im SZ 17

Herausforderungen und Reaktionsmaßnahmen der Steuerungsebene

Grundsätzlich wurde in der Fokusgruppe auf Steuerungsebene darauf hingewiesen, dass die Bedarfe und Herausforderungen, auf die die Förderung des SZ 17 reagiert, unabhängig von der Pandemiesituation weiter bestünden. Die Förderung in der aktuellen Form – und die Notwendigkeit, die Umsetzung aufrechtzuerhalten – sei zu keinem Zeitpunkt in Frage gestellt worden. Mit Beginn des ersten Lock-Downs habe sich damit für VB, NBank und Fachreferat die zentrale Herausforderung gestellt, die Voraussetzungen zu schaffen, damit die Projekte, die eigentlich auf physische Anwesenheit der Teilneh-

¹⁶¹ Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums.

menden angewiesen waren, weitergeführt werden konnten. Gleichzeitig stellte es eine Herausforderung dar, Regelungen zu treffen und umzusetzen, mit denen der Ergebnisdruck, der nun verstärkt auf den Trägern lastete, aufgefangen werden konnte.¹⁶² Es handelte sich hierbei aufgrund der unvorhersehbaren Situation auch für die Steuerungsebene um ‚Neuland‘. Als erschwerend für das Krisenmanagement wurde eine gewisse „Behäbigkeit“ der ESF-Förderung bzw. der Förderregularien empfunden. Trotzdem konnten bereits am 16. März 2020 in einem Erlass des MW erste Änderungen auf den Weg gebracht werden, um die Träger zu unterstützen und zu entlasten: So wurde die Möglichkeit kostenneutraler Projektverlängerungen ausgeweitet und der Verzicht auf Rückforderungen bei Zielverfehlungen, die in den Pandemiefolgen begründet sind, angekündigt. Gleichzeitig bestanden für die Steuerungsebene selbst auch Unsicherheiten, etwa in Bezug auf das Produktivstundenmodell. In der Fokusgruppe im September 2020 wurde berichtet, dass noch immer nicht klar sei, ob Stunden, die aufgrund der Pandemieauflagen nicht geleistet werden konnten, trotzdem abgerechnet werden können. Auch gab es lange Unsicherheiten darüber, ob und wie der Wegfall von Kofinanzierungsmitteln kompensiert werden konnte.¹⁶³

Trotz der insbesondere im Frühjahr 2020 noch bestehenden Unklarheiten habe die NBank großen Wert darauf gelegt, den Trägern zu kommunizieren, dass keinem Projekt Nachteile entstehen würden. Anders als in der PA 8 habe jedoch bspw. die Möglichkeit der kostenneutralen Projektverlängerung i. d. R. in den Projekten des SZ 17 nicht genutzt werden können, da das Trägerpersonal bereits für die Zeit nach Projektende für andere Tätigkeiten eingeplant gewesen sei. Erleichternd habe sich aus Sicht der NBank für die weitere Umsetzung der Projekte ausgewirkt, dass die Anerkennung von „online“ durchgeführten Schulungen erleichtert wurde, wenn die Kofinanzierung über die Freistellung beim Arbeitgeber erfolgte. Hier seien in der Pandemiesituation die Regeln so ausgelegt worden, dass die Prüfanforderungen nun deutlich einfacher seien.¹⁶⁴

Die Kommunikation der NBank und des Sozialministeriums mit den Projekten wurde von den interviewten Projektleitungen positiv bewertet. Die NBank habe immer entgegenkommend und unterstützend agiert und der Kontakt zum Ministerium sei – so die Aussagen in einigen der geführten Interviews

¹⁶² Dies galt nicht nur für die Umsetzung des SZ 17, sondern auch die anderen SZ bzw. PA des ESF.

¹⁶³ In einigen Projekten, in denen die Kofinanzierung über die Anrechnung von passiven Leistungen nach SGB II erfolgte, hätten sich Finanzierungslücken ergeben, so wurde in der Fokusgruppe berichtet. Denn einige Jobcenter hätten die Teilnehmenden mit Beginn des Lock-Downs aus der Kofinanzierungsbescheinigung herausgenommen, mit der Begründung, dass eine Teilnahme schließlich nicht mehr erfolge. Dies habe die betroffenen Träger vor große Schwierigkeiten gestellt. Gleichzeitig habe die NBank den Trägern lediglich empfehlen können, das Gespräch mit dem Jobcenter zu suchen um Lösungen zu finden. Erst im November 2020 wurde mit der Billigkeitsrichtlinie zur passiven Kofinanzierung insofern Klarheit geschaffen, als Projekte zur anteiligen Deckung von Finanzierungslücken in der Gesamtfinanzierung, die durch den coronabedingten Wegfall passiver Kofinanzierungsbestandteile entstanden sind, einen Zuschuss in Höhe von 50% der Deckungslücke erhalten können.

¹⁶⁴ Zuvor seien die Prüfanforderungen sehr streng gewesen und hätten bspw. einen genauen Nachweis darüber erfordert, dass die Schulung während der regulären Arbeitszeit stattgefunden habe.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

– eng und gut. Die Projektleitungen äußerten zwar, dass bspw. hinsichtlich entstandener unvermeidlicher Zusatzkosten mehr Klarheit bzgl. der Kostenübernahme gewünscht worden wäre, zeigten gleichzeitig aber auch Verständnis dafür, dass auch die NBank zu Beginn nicht alle Fragen abschließend beantworten konnte. In den Interviews mit den Projektleitungen wurde aber auch deutlich, dass nicht alle Projekte auf dem gleichen Informationsstand zu sein schienen. So wurde beispielsweise von einer Projektleitung berichtet, dass zu Beginn unklar gewesen sei, ob Online-Beratungen als „normale“ Produktivstunden abgerechnet werden könnten. Für andere Projektleitungen hingegen habe dies nie in Frage gestanden.

Anpassung der Umsetzung an die Pandemie-Regeln

Im Frühjahr 2020 wurden 20 FIFA-Projekte (zehn Projekte der Maßnahmeart „Arbeitslose“, sechs Projekte der Maßnahmeart „Existenzgründerinnen“, drei Beschäftigtenprojekte und ein Modellprojekt) sowie 25 Koordinierungsstellen umgesetzt. Die Träger dieser Projekte standen im März 2020 vor der Herausforderung, unter Lock-Down-Bedingungen die Projekte weiter durchzuführen. Zunächst dauerte es in den Projekten – entsprechend der Aussagen in den Interviews mit Projektleitungen – drei bis sechs Wochen, um sich an die neue Situation anzupassen. Es mussten Konzepte entwickelt werden, um das Angebot unter den gegebenen Regelungen in anderer Form weiterzuführen und die personelle und technische Umsetzung sicherzustellen. Aus den Aussagen der interviewten Projektleitungen wird deutlich, dass seitens des Projektpersonals das Engagement hoch war, die Projekte aufrecht zu erhalten und die weitere Durchführung zu ermöglichen. Es liegen der Evaluation keine Hinweise darauf vor, dass Projekte in Folge der Corona-Folgen abgebrochen werden mussten. Als Erstmaßnahme, um den Kontakt zu den Teilnehmerinnen zu halten, wurde in den Projekten mit einer festen Teilnehmerinnengruppe laut der Interviewaussagen i. d. R. auf regelmäßige Telefonanrufe gesetzt. In den Projekten beider Programme wurde zu Pandemiebeginn daran gearbeitet, die vorgesehenen Angebote oder Beratungstermine auf online-taugliche Veranstaltungen umzuplanen. Inwiefern dies schnell und zufriedenstellend gelang, war – darauf lassen die Interviewaussagen schließen – in nicht unerheblichem Maß von den Rahmenbedingungen, die die Träger setzten, abhängig. So wurde bspw. von mehreren Projektleitungen betont, dass die Unterstützung durch den Träger die Umstellung erleichtert habe, etwa, indem technisches Equipment und Videokonferenzlösungen angeschafft sowie Home-Office ermöglicht wurden. Erschwert wurde die Anpassung an die neuen Bedingungen jedoch in einigen Projekten – insbesondere Koordinierungsstellen in kommunaler Trägerschaft – dadurch, dass die Datenschutzvorgaben des Trägers die Nutzung der gängigen Videokonferenzsysteme nicht zuließen.

Teilnehmerinnenperspektive auf die umgestellte Umsetzung

Neben der Frage, wie die Projekte ihr Angebot umstellen konnten, war auf Seiten der Teilnehmerinnen die Möglichkeit, entsprechende Angebote anzunehmen, entscheidend. Nicht alle Teilnehmerinnen

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

verfügten ihrerseits über die benötigte Hardware, um an den Videokonferenzen teilzunehmen oder wussten zu Anfang nicht damit umzugehen. Zur Verteilung von Unterrichtsmaterialien, aber auch zur Erfassung der Teilnehmendendaten wurde daher auch primär auf postalischen Versand gesetzt, da nicht bei allen Teilnehmerinnen davon ausgegangen werden konnte, dass die benötigte Hardware vorhanden war. Im Hinblick auf videogestützte Kommunikation besonders gut aufgestellt gewesen seien Migrantinnen, für die der Umgang damit aufgrund ihrer Kontakte zu Angehörigen in anderen Ländern bereits bekannt und eingeübt gewesen sei. Unabhängig von den technischen Möglichkeiten stellte sich für Teilnehmerinnen mit (kleineren) Kindern erschwerend der Faktor der Kindebetreuung heraus. Aufgrund der Kita- und Schulschließungen konnten diese Teilnehmerinnen häufig nicht mehr in dem vorgesehenen Umfang an den Projektangeboten teilnehmen. Zu vermehrten Corona-bedingten Abbrüchen ist es in der Folge aber nicht gekommen; darauf deuten sowohl die Monitoringdaten als auch die Aussagen in den Interviews hin.

Hinsichtlich der Bereitschaft der Teilnehmerinnen, die neu aufgestellten Angebote anzunehmen waren die Rückmeldungen der interviewten Projektleitungen vielfältig. Es wurde sowohl berichtet, dass Teilnehmerinnen videogestützte Angebote für ausstehende Beratungen gern wahrnahmen, als auch, dass Telefonate bevorzugt würden. Von einem Projekt wurde berichtet, dass die Nachfrage nach telefonischen oder videogestützten Beratungen im Frühling 2020 sehr hoch gewesen sei. Dies wurde auch dadurch erklärt, dass es dieser Koordinierungsstelle gelungen war zu einem Zeitpunkt, zu dem alle anderen Beratungsstellen und auch die Arbeitsverwaltungen noch geschlossen gewesen seien, bereits wieder ein Angebot zu machen.

Bewertung der angepassten Umsetzungslösungen durch die Träger

Einigkeit bestand bei den interviewten Projektleitungen darüber, dass die Umsetzung von digitalen Lösungen die Qualität von Präsenzveranstaltungen oder -beratungen nicht erreichen könne, bei vielen Themen aber einen guten Ersatz darstelle. Für die FIFA-Arbeitslosenprojekte wurde jedoch betont, dass für die Zielgruppen der niedrigschwellig ausgerichteten Projekte der persönliche Austausch ein wichtiger Projektbestandteil sei, der sich nicht ersetzen ließe. Für die Entwicklung der Teilnehmerinnen sei es von hoher Bedeutung, dass die Frauen aus ihrem gewohnten familiären Umfeld herauskämen, auch der persönliche Austausch mit den anderen Frauen sei enorm wichtig. Ausfallen mussten auch bspw. betriebliche Erprobungen, sofern diese nicht in Einrichtungen des Trägers selbst vorgesehen waren, womit Erfahrungen im Arbeitsalltag ersatzlos ausfallen mussten. Auch die Projektleitungen der anderen Maßnahmengattungen benannten Grenzen der virtuellen Durchführung: Angebote wie Telefontraining oder Farbberatung seien nicht für eine videogestützte Umsetzung geeignet. Für einige interviewte Projektleitungen waren jedoch auch positive Nebeneffekte der vermehrten Nutzung von digitalen Lösungen spürbar: So habe sich die Bereitschaft und Offenheit gegenüber der Digitalisierung erhöht und Vorbehalte hätten abgebaut werden können. Durch die Anwendung bspw. von Videokommunikation

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

im Projekt seien Lerneffekte eingetreten und in Folge in den betrieblichen Alltag der (beschäftigten) Teilnehmerinnen einfließen.

Sobald es wieder möglich war, wurden in allen Projekten, die für diese Teilstudie interviewt wurden, wieder Präsenzveranstaltungen und -beratungen angeboten. Für Gruppenveranstaltungen wurden die Gruppengrößen verkleinert und auf größere Räume ausgewichen, für Beratungen wurden bspw. Plexiglaswände eingesetzt oder sogar Treffen unter freiem Himmel angeboten.

In den Interviews wurden die Projektleitungen um eine Einschätzung dazu gebeten, inwiefern sich die in Reaktion auf die Pandemie umgesetzten neuen Formate oder Lösungen bewährt haben, so dass sie auch zukünftig fortgesetzt werden könnten. Hierbei bestand Einigkeit, dass online-gestützte Kommunikationsformate auch zukünftig als Ergänzung zu Präsenzveranstaltungen angeboten werden könnten. Vorteile auch außerhalb der Pandemie ergäben sich für den ländlichen Raum, da Anfahrten wegfielen, aber auch für Situationen, in denen Frauen ansonsten bspw. wegen erkrankter Kinder nicht teilnehmen könnten. Angedacht wurden zudem hybride Angebotsformate, in denen je nach Thema sowohl videogestützte Veranstaltungen als auch Präsenzveranstaltungen sich ergänzen könnten.

Zusätzliche Aufwände für die Projekte

Im Zuge der Anpassungen und Umstellungen der Projektumsetzung entstanden zusätzliche Aufwände. In den Interviews berichteten die Projektleitungen, dass zum einen mehr Personalaufwand entstanden sei, um die auf Präsenz ausgerichteten Planungen umzustellen, ferner, um die Mitarbeitenden in den Umgang mit Videokonferenz-Software einzulernen. Für die Anschaffung von technischem Equipment wie Webcams und Headsets, aber auch das Anmieten zusätzlicher größerer Räume (für die Durchführung von Präsenzveranstaltungen unter Einhaltung von Abstandsregeln) und die Anschaffung von Ausrüstung wie Plexiglaswänden seien zusätzliche Kosten entstanden. Mitunter seien auch höhere Honorarkosten dadurch entstanden, dass Veranstaltungen mit externen Dozierenden vor kleineren Gruppen, dafür aber zweimal, durchgeführt wurden. Gleichzeitig wurde in den Interviews auch teilweise berichtet, dass es großes Entgegenkommen bspw. seitens Raum-Vermieter oder auch Dozierender gegeben habe, etwa durch kostenlose Überlassung größerer Räume oder kostenneutrale Wiederholung von Workshops.

Auswirkungen der Pandemie auf Projekteintritte

In den Projekten, die nicht mit einer festen Teilnehmerinnengruppe arbeiteten, sondern in die laufende Eintritte erfolgten (dies trifft insbesondere auf die Koordinierungsstellen und FIFA-Existenzgründungsprojekte zu), stellte sich die Akquise neuer Teilnehmerinnen nach Aussagen der interviewten Projektleitungen zumeist als Herausforderung dar. Denn die üblichen Ansprachewege (wie bspw.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Mund-zu-Mund-Propaganda, Auslage von Flyern und Programmheften) konnten nur noch eingeschränkt genutzt werden. Stattdessen sei vermehrt auf die lokale Presse und Soziale Medien ausgewichen worden, was in einigen Koordinierungsstellen gut funktioniert habe. Anhand der Monitoringdaten wird jedoch deutlich, dass zwischen März und Dezember 2020 im Vergleich zu den Vorjahreszeiträumen deutlich weniger Teilnehmerinnen in den Koordinierungsstellen gefördert wurden. Gegenüber dem 2019er-Zeitraum ging die Anzahl der Teilnehmerinnen um 40 % zurück (2019: 1.838 Eintritte; 2020: 1.100 Eintritte). Wie in einem Interview berichtet wurde, seien die Beratungsanfragen in Folge der Corona-Pandemie deutlich zurückgegangen, unter anderem wurden dafür die Kita- und Schulschließungen verantwortlich gemacht: den Frauen habe schlicht die Zeit für Beratungen zur beruflichen Entwicklung gefehlt, vielmehr sei bei vielen Frauen die eigene berufliche Entwicklung komplett in den Hintergrund getreten zu Gunsten der Übernahme zusätzlicher familiärer Betreuungsaufgaben. Auch bei den FIFA-Existenzgründerinnenprojekten ging die Teilnehmerinnenzahl im Zeitraum März bis Dezember 2020 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum deutlich (um 32 %) zurück. Nach Einschätzung einer Projektleitung gingen insbesondere die Teilnahmen von Frauen, die eine Nebenerwerbsgründung anstrebten, zurück – als mögliche Erklärung wurde auch hier die Kita- und Schulschließung und die damit einhergehende Vereinbarkeitsproblematik benannt. In den Projekten, die mit festen Teilnehmerinnengruppen arbeiteten (FIFA-Beschäftigte und FIFA-Arbeitslose) war die Zahl der Eintritte zwischen März und Dezember 2020 insgesamt im niedrigen zweistelligen Bereich, was sich aber nicht auf Corona, sondern die Projektstruktur als solche und die fortgeschrittene Umsetzungsphase in der Förderperiode erklären lässt (nur ein Projekt der startete im Jahr 2020).

Struktur der neu eingetretenen Teilnehmerinnen

Anhand der Monitoringdaten wurde analysiert, inwiefern sich die Struktur der eingetretenen Teilnehmerinnen im Zeitraum zwischen März und Dezember 2020 gegenüber den Vorjahreszeiträumen verändert hat, ob sich also Hinweise darauf identifizieren lassen, dass die Pandemiefolgen dazu geführt haben, dass bestimmte Teilzielgruppen verstärkt oder in geringerem Umfang an den Projekten teilnahmen. Aufgrund der wie beschrieben geringen Anzahl an Eintritten in den FIFA Projekten der Maßnahmengattungen „Arbeitslose“ und „Beschäftigte“ wurde die Analyse auf die Koordinierungsstellen und FIFA-Existenzgründerinnenprojekte beschränkt. Aus den Monitoringdaten lassen sich keine deutlichen Veränderungen des Anteils an Teilnehmerinnen mit Migrationshintergrund feststellen. In den Koordinierungsstellen war jedoch der Anteil an Teilnehmerinnen mit Fluchthintergrund im 2020er-Zeitraum höher als in den Vorjahreszeiträumen (in den Jahreszeiträumen in 2017 bis 2019 lag der Anteil bei 6,0 bis 6,8 %, während er in 2020 8,6 % betrug). Der Rückgang der Teilnehmerinnenzahl war also bei Frauen mit Fluchthintergrund etwas weniger stark ausgeprägt als insgesamt. Für die Koordinierungsstellen zeigte sich darüber hinaus, dass der Anteil der Berufsrückkehrerinnen unter den Teilnehmerinnen deutlich geringer ausfiel als in den Vorjahreszeiträumen. In dem betrachteten Zeitraum im Jahr

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

2020 waren 30,7 % der Teilnehmerinnen Berufsrückkehrerinnen, in den Vorjahreszeiträumen lag der Anteil bei mindestens 40 %. Aus Sicht der Evaluation ist eine mögliche Erklärung dafür darin zu sehen, dass Frauen in Elternzeit oder Familienphasen aufgrund der Pandemiefolgen – allen voran die Kita- und Schulschließungen – ihren Berufswiedereintritt verschoben haben und somit auch keine Beratungen und Veranstaltungen zu Themen des Wiedereinstiegs oder der beruflichen (Weiter-) Entwicklung in Anspruch nahmen. Auffälligkeiten hinsichtlich der Teilnehmerinnenstruktur zeigten sich darüber hinaus beim Erwerbsstatus zum Zeitpunkt des Projekteintritts bei den Koordinierungsstellenteilnehmerinnen. So war der Anteil Nichterwerbstätiger im 2020er-Zeitraum geringer als in den Vorjahreszeiträumen (2020 lag er bei 22,5%, während er in den Jahreszeiträumen 2017 bis 2019 zwischen 26 und 29 % betragen hatte). Der Anteil Erwerbstätiger hingegen lag 2020 höher als in den Vorjahreszeiträumen (2020: 55,0 %; 2017 bis 2019 zwischen 47 und 49 %). Für die geringere Beteiligung Nichterwerbstätiger könnte – wie bei den Berufsrückkehrerinnen – als erklärender Faktor gelten, dass Pläne für Erwerbsaufnahmen aufgrund der Corona-Beschränkungen und des geringeren Arbeitsplatzangebots (vgl. Kapitel 9.1) verschoben wurden und somit auch keine Beratungen zur beruflichen Entwicklung und Vereinbarkeitsthemen in Anspruch genommen wurden. Für die FIFA-Existenzgründungsprojekte zeigten sich Änderungen der Teilnehmerinnenstruktur hinsichtlich des Bildungsniveaus: so lag der Anteil höherqualifizierter Frauen im 2020er-Zeitraum mit 56,3 % merklich höher als im 2019er-Zeitraum (50,9 %), wohingegen der Anteil geringqualifizierter Frauen deutlich zurück ging (im 2020er-Zeitraum verfügten 3,8 % der Teilnehmerinnen nur über eine Qualifikation nach ISCED 1 bis 2, im 2019er Zeitraum waren es 10,0 %). Aus den vorliegenden Informationen und Daten lassen sich keine eindeutigen Hinweise ableiten, die diese Entwicklung erklären könnten. Denkbar wäre, dass sich geringqualifizierte Gründungsinteressierte infolge der wirtschaftlichen Unsicherheiten, die durch die Maßnahmen zur Pandemieeindämmung entstanden, stärker davon abschrecken ließen, ihr Vorhaben weiter zu verfolgen, als dies bei höher Qualifizierten der Fall war. Möglicherweise stand dies im Zusammenhang damit, ob die konkrete Geschäftsidee sich unter den „Lock-Down“-Bedingungen umsetzen ließ. So dürften sich Geschäftsmodelle im Bereich der (wissensintensiven) Digitalisierung eher realisieren lassen als bspw. personennahe Dienstleistungen.

Zielerreichung

Hinsichtlich der Frage, inwiefern die Projekte trotz der Pandemie-Situation ihre Ziele erreichen konnten, lässt sich zunächst festhalten, dass – wie beschrieben – insbesondere für die Koordinierungsstellen und FIFA-Existenzgründungsprojekte auffällt, dass weniger Teilnehmerinnen in die Projekte einmündeten als in den Vorjahren. Zum Verbleib derjenigen Teilnehmerinnen, die zwischen März und Dezember 2020 aus den Projekten des SZ 17 austraten, lassen sich aus dem Monitoring nur begrenzte Erkenntnisse gewinnen. Denn im Programm FIFA traten in den Monaten März bis Dezember 2020 nur

insgesamt 214 Teilnehmerinnen aus. Im Programm Koordinierungsstellen kann anhand des Monitorings nicht genau nachvollzogen werden, wie viele der Austritte, die für den Zeitraum März bis Dezember 2020 eingetragen sind, auch in 2020 erfolgten.¹⁶⁵ Daher wurde auf weitere Auswertungen verzichtet.

In den Interviews mit Projektleitungen wurde – insbesondere für Koordinierungsstellen und FIFA-Beschäftigtenprojekte – davon ausgegangen, dass auch mit den online-gestützten Angeboten entsprechende Anstöße für eine Verbesserung der beruflichen Situation gegeben werden konnten. In den FIFA-Projekten für Arbeitslose, so der Tenor der Aussagen in den Interviews mit Projektleitungen, seien die Auswirkungen der Zeiten des „harten“ Lock Downs schwieriger zu kompensieren, da für die arbeitsmarktfremeren Zielgruppen die persönliche Interaktion von hoher Bedeutung sei. Die avisierten Ergebnisziele würden daher voraussichtlich nicht vollständig erreicht.

Ausblick

Während schon zu Beginn der Pandemie auf Steuerungsebene konstatiert wurde, dass der Bedarf für die Förderung unabhängig von der Pandemiesituation weiter bestünde, wagten einige der Interviewpersonen auf der Projektebene die Prognose, dass nach Ende der Pandemie der Bedarf für die Projekte zur Förderung der Frauenerwerbstätigkeit sogar steigen werde. Denn viele Frauen mit Familienverantwortung hätten in Folge der Pandemie ihre Erwerbstätigkeit eingeschränkt oder aufgegeben. Sobald diese Frauen wieder „Luft“ hätten, um sich wieder verstärkt um ihre berufliche Situation zu kümmern, gäbe es hier viel Aufholbedarf. Angenommen wurde daher, dass die Teilnehmerinnenzahlen in den kommenden Jahren steigen würden.

9.4 Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Förderungen im SZ 18

Herausforderungen in der Steuerung und Umsetzung

Die bereits in Kapitel 9.2 skizzierten Herausforderungen und Lösungsansätze in Bezug auf die Steuerung sowie Umsetzung von geförderten ESF-Projekten spiegeln sich auch im SZ 18 wider. In einem Interview im Februar 2021 mit der Programmverantwortung für die WiN- und FKB-Richtlinie wurden neben den Herausforderungen bei der Steuerung der Projekte vor allem die Herausforderungen auf Trägerseite betont. Insbesondere der 1. Lockdown im Frühjahr 2020 habe, der Programmverantwortung zufolge, große Auswirkungen auf Projekte mit Teilnehmendenbezug, insbesondere im Bereich

¹⁶⁵ Da es in den Koordinierungsstellen die Möglichkeit der Folgeberatungen gibt, werden Austritte nach Auskunft der NBank i.d.R. erst zum Ende der Projektlaufzeit ins Monitoringsystem eingetragen. So soll vermieden werden, dass Teilnehmerinnen, die während der 24-monatigen Projektlaufzeit mehrmals die Koordinierungsstelle aufsuchen, ein zweites bzw. wiederholtes Mal als (neue) Teilnehmerinnen im Monitoring erfasst werden.

Qualifizierung gehabt. Weiterbildungsmaßnahmen bzw. Projekte haben teilweise komplett unterbrochen oder abgebrochen werden müssen, da keine Präsenzveranstaltungen und die eigentliche Qualifizierung von Beschäftigten nicht mehr möglich waren. Ein großer Anteil des Projektpersonals in den Qualifizierungsförderprogrammen – WiN und Qualifizierung von Beschäftigten im Rahmen der FKB-Richtlinie – musste in Kurzarbeit gehen, wodurch die Projektförderung und das gesamte Weiterbildungsgeschehen im Rahmen dieser Programme zum Erliegen gekommen sei.

Eine Herausforderung insbesondere für die Steuerung von WiN sei gewesen, dass in der initialen Phase der Pandemie keine Förderanträge mehr eingereicht worden wären. Aufgrund der Unklarheit über die weitere Entwicklung der Pandemie sei zudem unklar gewesen, wie es mit der Förderung insgesamt weitergehe. Dies habe auch zu strategischen Überlegungen geführt, wie sich Fördermittel am Ende der Förderperiode umschichten ließen. Eine Herausforderung sei gewesen, wie die stärkere Digitalisierung der beruflichen Weiterbildung unterstützt werden könne. So habe man die Zeit seit dem 1. Lockdown genutzt, um Voraussetzungen zu schaffen, in der WiN-Förderung unabhängiger von Präsenzveranstaltungen zu werden. Dies habe aus Sicht der Programmverantwortung auch dazu beitragen können, dass die Förderung ab Sommer 2020 wieder angelaufen sei. Weil sich die gesamtgesellschaftliche Lage zumindest bis zum Herbst 2020 insgesamt etwas entspannt hatte, sei es im Rahmen von WiN teilweise wieder möglich gewesen, Beschäftigte in Präsenz zu schulen. Auch wenn die Förder-situation seit Herbst volatil sei (insbesondere mit Blick auf die monatliche Entwicklung von bewilligten Mitteln), gebe es bei den Projektanträgen seitdem eine positive Tendenz. Hierbei habe die Förderung von Onlineseminaren geholfen. Hinzu sei gekommen, dass die Förderung in der stärker entwickelten Region (wieder) komplett geöffnet worden sei, nachdem Individualförderung die sie in dieser Zielregion von Anfang März 2018 bis Ende April 2019 aufgrund der Verausgabung der Finanzmittel ausgesetzt wurde (vgl. Kapitel 6).¹⁶⁶ Darüber hinaus sei im 2. Lockdown im Herbst 2020 explizit die berufliche Aus- und Weiterbildung von den im Zuge dieses Lockdowns beschlossenen Kontaktbeschränkungen ausgeschlossen gewesen. Die Rahmenbedingungen für die berufliche Weiterbildungsförderung hätten sich somit deutlich verbessert gegenüber der initialen Phase der Pandemie. Ein erneuter Stillstand in der Weiterbildungsförderung wie in der Phase des 1. Lockdowns im Frühjahr 2020 sei seitdem nicht mehr eingetreten, was von der Programmverantwortung auch auf die gemeinsamen Anstrengungen von Verwaltungsbehörde, programmverantwortlichem Ressort und NBank zurückgeführt wird. Große Unsicherheit bestünde aber bei den Bildungsanbietern gerade bei Präsenzveranstaltungen hinsichtlich der hygienischen Vorgaben.

Teilweise seien (von Seiten der NBank) Bewilligungszeiträume verlängert worden. Hierdurch sei ermöglicht worden, dass eine Weiterbildung zu einem späteren Zeitpunkt stattfinden könne. Der Programmverantwortung zufolge habe es außerdem höhere Rückflüsse an bewilligten Mitteln gegeben,

¹⁶⁶ Während dieses Zeitraums war die Förderung in SER auf die thematische Förderung von Digitalisierung und Kleinstbetriebsstätten beschränkt.

d.h. bewilligte Mittel, die nicht eingefordert wurden, weil Weiterbildungsmaßnahmen gar nicht stattgefunden hätten. Eine detaillierte Analyse über mögliche pandemiebedingte Effekte hierauf sei aber nur schwierig möglich, aufgrund der relativ langen Bewilligungszeiträume bei WiN und der Tatsache, dass es keine Mittelabrufe, sondern nur einen abschließenden Verwendungs-Endnachweis bei WiN-Förderungen gibt. Dies führe dazu, dass man erst ganz am Ende des Bewilligungszeitraums feststellen könne, ob eine Weiterbildung tatsächlich stattgefunden hat oder nicht.

Die Ergebnisse einer Monitoringdaten-Analyse von Teilnehmendeneintritten in die WiN-Förderung stützen die Einschätzungen der Programmverantwortung zur Entwicklung dieser Förderung seit dem 1. Lockdown im Frühjahr 2020. Seit 2018 gehen die Eintritte bei WiN kontinuierlich und deutlich zurück – insgesamt um 86,6 % seit 2017, dem Jahr mit den meisten Eintritten (2.857 Teilnehmende) in die Förderung. Dabei ist der deutliche Rückgang bei den Eintritten in 2018 und 2019 insbesondere auf den zwischenzeitlichen Förderstopp in SER zurückzuführen. Im Zeitraum von März bis Dezember 2020 – also seit Beginn der Pandemie – gingen die Eintrittszahlen nochmal deutlich auf 214 Teilnehmende zurück (-61,0 %) im Vergleich zum Vorjahreszeitraum (739 Teilnehmende). Dies ist insbesondere auf einen sehr starken Rückgang in UER zurückzuführen (-83,2 %). Auch die Eintrittszahlen in SER nahmen im Vergleich zum Vorjahreszeitraum trotz der finanziellen Aufstockung in dieser Zielregion nochmal um rd. ein Viertel ab. Diese Entwicklung lässt sich durchaus als Pandemie-Effekt interpretieren und untermauert die Einschätzung der Programmverantwortung zur WiN-Förderung. Darüber hinaus können mögliche Veränderungen der Teilnehmendenstruktur bei WiN Aufschluss über konkretere pandemiebedingte Effekte geben. Daher wurde auf Basis der Monitoringdaten überprüft, inwiefern sich die Struktur der eingetretenen Teilnehmerinnen im Zeitraum zwischen März und Dezember 2020 gegenüber den Vorjahreszeiträumen verändert hat. Die auffälligste Veränderung bei den Teilnehmendeneintritten nach ausgewählten Merkmalen betrifft das Geschlecht. Über die gesamte (bisherige) Förderdauer betrachtet, nehmen etwas mehr Frauen als Männer WiN-geförderte Weiterbildungen in Anspruch, der Frauenanteil liegt bei 52 Prozent (vgl. Kapitel 8.1.2). Im Zeitraum März bis Dezember 2020 ist der Frauenanteil in dieser Förderung allerdings um rd. 82 % im Vergleich zum Vorjahr auf 33 Prozent (71 Teilnehmerinnen) gesunken. Der Rückgang bei den Männern betrug hingegen nur 58,7 Prozent. Möglicherweise ist diese Entwicklung ein Indiz dafür, dass die Pandemiesituation stärkere Auswirkungen auf die Weiterbildungsambitionen von Frauen hatte oder deren Möglichkeiten, Weiterbildungen umzusetzen. Eine mögliche Erklärung hierfür wäre eine verstärkte Traditionalisierung im Familienleben (vgl. Kapitel 9.1). Da sich die absoluten Eintritte in diesem Zeitraum auf einem relativ niedrigen Niveau bewegen, ist aber auch denkbar, dass sich der Rückgang bei den Frauen auch hierauf zurückführen lässt. Mit Blick auf die Altersstruktur lässt sich sowohl bei den Jüngeren (unter 25 Jahre) als auch bei den Älteren (über 54 Jahre) ein kontinuierlicher Rückgang bei den Eintritten in die WiN-Förderung seit 2018 feststellen. Im Zeitraum März bis Dezember 2020 gingen die Eintritte bei jüngeren Personen um rd. 67 Prozent und bei den Älteren gar um rd. 77 Prozent gegenüber dem Vorjahreszeitraum zurück. Insgesamt sind in diesem Zeitraum – absolut betrachtet – nur sehr wenige Personen aus diesen

Altersgruppen in die Förderung eingetreten. Die Anteile dieser beiden Gruppen (U25: 13,1 %, Ü54: 7,0 %) im Zeitraum März bis Dezember 2020 an den Gesamteintritten entsprechen aber in etwa dem Durchschnitt über aller Förderjahre (U25: 12,9 %, Ü54: 7,3 %, vgl. Kapitel 8.1.2). Die beschriebene Entwicklung korrespondiert mit dem beschriebenen deutlichen allgemeinen Rückgang bei den WiN-Eintritten. Dass aber etwa Ältere als grundsätzlich stärker weiterbildungsbenachteiligte Personen (vgl. Kapitel 8.3.2), infolge der Pandemiesituation noch stärker bei der Weiterbildungsförderung benachteiligt würden, lässt sich so nicht feststellen. Dies lässt sich ebenso wenig für Personen mit niedriger Bildung bzw. geringer Qualifizierung und Personen mit Migrationshintergrund feststellen, die wie ältere Personen auch vergleichsweise selten eine WiN-geförderte Weiterbildung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel 8.1.2). Auch bei diesen Personengruppen gab es im Zeitraum März bis Dezember 2020 jeweils einen deutlichen Rückgang bei den Eintrittszahlen im Vergleich zu den Vorjahreszeiträumen. Die Anteile dieser Personengruppen an den Gesamteintritten in diesem Zeitraum entsprechen aber ebenfalls in etwa dem Durchschnitt über alle Förderjahre. Eindeutige Pandemieeffekte auf die Teilnehmendenstruktur sind somit nicht auszumachen.

Auf die **Strukturmaßnahmenförderung** im Rahmen der FKB-Richtlinie habe die COVID-19-Pandemie, der Programmverantwortung zufolge, hingegen weniger drastische Folge gehabt. Dies sei darauf zurückzuführen, weil viele der Maßnahmen nicht teilnehmerbezogen sind, sondern hierüber in erster Linie regionale Strukturen der Fachkräftesicherung entwickelt und aufgebaut werden (vgl. auch Kapitel 8.1.1). Daher sei es bei diesen Projekten vielfach möglich gewesen, konzeptionelle (Vor-)Arbeiten und Entwicklungstätigkeiten in der Umsetzung vorzuziehen. In Einzelfällen seien aber auch ganze Projekte verändert worden, was eine Reihe aufwendiger Umstellungsprozesse nach sich gezogen habe, um bspw. digitale Lösungen für Projektangebote zu finden. Wie im Zusammenhang mit dem Umsetzungsstand der Förderung gezeigt (vgl. Kapitel 6), nahm die Anzahl der Bewilligungen bei den Strukturmaßnahmen im Jahr 2020 im Vergleich zum Vorjahr zudem in beiden Zielregionen deutlich zu.

Im Zuge der Befragung von Trägern abgeschlossener FKB-Strukturmaßnahmen im 4. Quartal 2020 wurde auch nach Auswirkungen und Herausforderungen der COVID-19-Pandemie auf die Umsetzung ihrer Projekte gefragt. Hierbei konnten die Träger zunächst bewerten, wie stark die Auswirkungen der Pandemie auf die Projektumsetzung (zum Zeitpunkt der Berichtslegung) der abgeschlossenen Strukturprojekte waren. Dabei zeigte sich, dass die Projekte seit Beginn der COVID-19-Pandemie mehrheitlich bereits abgeschlossen waren (n=18, 62,1 %). Elf Projekte waren dagegen noch von der COVID-19-Pandemie betroffen. Die Träger von sechs Projekten gaben hierbei an, dass die Pandemie eher bis sehr starke Auswirkungen auf die Projektumsetzung hatte. Für fünf Projekte bestanden hingegen (eher) schwache Auswirkungen aus Sicht ihrer Projektträger. Nur eines der von der COVID-19-Pandemie betroffenen Projekte musste temporär pausieren. Konkrete Herausforderungen, die bei der Umsetzung geplanter Aktivitäten in den Strukturmaßnahmen auftraten, wurden offen erfragt. Zentrale Herausforderungen der elf zum Befragungszeitpunkt noch laufenden Projekte waren:

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

- Zeitliche Verzögerungen oder Wegfall von einzelnen Veranstaltungen/Umsetzung bestimmter Angebote nicht möglich (z. B. Unternehmensbesuche, Praktika), n=7
- Umstellung auf digitale Formate, n=6
- Fehlende direkte/persönliche Kontakte zur Zielgruppe (z. B. bedingt durch digitale Umsetzung von Gruppenangeboten), n=1
- Fachkräftesuche für das Projekt gestaltete sich schwierig, n=1
- Erschwerte bis keine Erreichbarkeit von Projektakteuren, n=1
- Erschwerte und verzögerte Kommunikation und Zusammenarbeit mit (neuen) Kooperations- bzw. Projektpartnern, n=1
- Erschwerte Suche nach passender Lokation für Präsenzveranstaltungen, n=1

Verschiedene Projektelemente/-Bausteine waren im Rahmen der COVID-19-Pandemie den Trägern zufolge (zeitweise) nicht durchführbar. Mehrheitlich (n=7) betraf dies Präsenzveranstaltungen, Gruppenangebote und/oder Netzwerktreffen seitens der Träger. Auch persönliche Treffen mit Kooperationspartner*innen und Projektakteuren konnten in drei Projekten nicht stattfinden, ebenso wenig wie Vor-Ort-Einzelberatungen sowie die Vor-Ort-Betreuung bspw. von Fachkräften aus dem Ausland (n=3). Insgesamt spiegeln die Ergebnisse die Problematik von fehlenden oder eingeschränkten Vor-Ort-Veranstaltungen wider.

Reaktionsmaßnahmen von Seiten der Steuerung und der Projektträger

Auf programmübergreifende Maßnahmen wie die Möglichkeit kostenneutraler Projektverlängerungen, die Verlagerung von Projektschwerpunkten oder die Gewährung zusätzlicher Zuwendungen über Landesmittel, die schon im Zusammenhang mit den Sofortmaßnahmen des Landes Niedersachsen dargestellt wurden (vgl. Kapitel 9.2), wurde auch von der Programmverantwortung verwiesen.

Da es sich bei der **WiN-Individualförderung**, der Programmverantwortung zufolge, um eine Klein- und Massenförderung handelt, sei eine zielführende Reaktionsmaßnahme eine stärkere Förderung von Onlineseminaren und von Freistellungsausgaben gewesen, durch die die Förderung deutlich attraktiver gemacht werden sollte. Über die Freistellungsausgaben bei Onlineseminaren können – anstelle der richtlinienseitig vorgegebenen 50 Prozent der Weiterbildungsausgaben – bis zu 90 Prozent gefördert werden. Hierzu habe man sich mit der Verwaltungsbehörde ausgetauscht, die ihrerseits im September 2020 einen entsprechenden Erlass für Freistellungsausgaben im ESF umgesetzt hat. Seitdem können Freistellungsausgaben in der aktuellen Förderperiode dauerhaft anerkannt werden und somit die Förderung von Onlineseminaren als Live-Weiterbildungen sowie von Kurs-/Prüfungsgebühren. Zwar könne hierüber nicht alles „vollwertig“ aber doch „gleichwertig“ gefördert werden.

Im Rahmen der Förderungen der **FKB-Richtlinie** sei laut Programmverantwortung frühzeitig gemeinsam mit der Verwaltungsbehörde und der NBank versucht worden, die Projektträger möglichst lösungsorientiert zu unterstützen. Wenn seitdem nachvollziehbare Mitteilungen der Projektträger über (kurzfristig) geplante Änderungen vorlägen, würde man versuchen, für die drei Förderprogramme der FKB-Richtlinie pragmatische Lösungen (auch zur Änderung von Projektbeschreibungen) zu finden. In Einzelfällen seien auch ganze Strukturmaßnahmen verändert worden, d.h. teilweise sind somit aufwendigere maßnahmespezifische Umstellungsprozesse erfolgt. Mit Blick auf die Zielerreichung von Projekten werde mittlerweile ebenfalls großzügig umgegangen, wenn ein Großteil der Zielerreichung erfolgt ist – dies werde als vollwertig anerkannt. Sowohl die diesbezüglichen Abstimmungen mit der NBank – der gegenüber das MW in der Fachaufsicht ist – als auch mit der Verwaltungsbehörde habe aus Sicht der Programmverantwortung gut funktioniert. Explizit von der Programmverantwortung im Interview moniert wurde, dass frühzeitig zugesagte zusätzliche Unterstützungs- bzw. Fördermöglichkeiten für Projektträger durch Landesmittel, zu viel Zeit in Anspruch genommen habe.

Im Zuge der Befragung von Trägern abgeschlossener FKB-Strukturmaßnahmen im 4. Quartal 2020 wurde um eine (offene) Bewertung der Informationspolitik und Unterstützungsmaßnahmen (z. B. hinsichtlich Reaktionsgeschwindigkeit, Transparenz, Angemessenheit) zur niedersächsischen ESF-Förderung von Seiten der Verwaltungsbehörde, des programmverantwortlichen Fachreferats oder der NBank seit Beginn der COVID-19-Pandemie gebeten.¹⁶⁷ Weit überwiegend fiel die Bewertung der (zehn hierauf antwortenden) Träger (n=9) positiv aus: so wurde die Informationspolitik als „gut“, „in Ordnung“, „ausreichend“, „positiv“ oder „hilfreich“ bezeichnet. Vereinzelt wurde zudem explizit die Reaktionsgeschwindigkeit der NBank hinsichtlich der Bearbeitung von Mittelanforderungen sowie die schnelle Bewilligung von Antragsänderungen durch die NBank sehr positiv bewertet. Lediglich ein Träger kritisierte zu wenig Information, langwierige Nachfragen und häufig unklare Auskünfte im Umgang mit Projektmitteln und -laufzeiten.

Überdies wurde in der Befragung danach gefragt, welche Lösungen und Handlungsansätze die befragten Träger abgeschlossener Strukturmaßnahmen zur Bewältigung der pandemiebedingten Herausforderungen ergriffen haben (vgl. *Abbildung 33*).¹⁶⁸ So setzten alle betroffenen Träger (n=11) auf verstärkte telefonische sowie digitale Kommunikation. Mehrheitlich wurde ebenfalls mit (neuen) Kooperationspartner*innen zusammengearbeitet (n=9) sowie einige Projektbestandteile durch neue bzw. alternative Inhalte und Themen ersetzt (n=9). Neue und alternative Themen und Inhalte, die von den Trägern genannt wurden, betreffen dabei eher die zunehmende Digitalisierung der Projektangebote. Konkret in diesem Zusammenhang genannt wurden spezifisch digitale Veranstaltungen, digitale Bera-

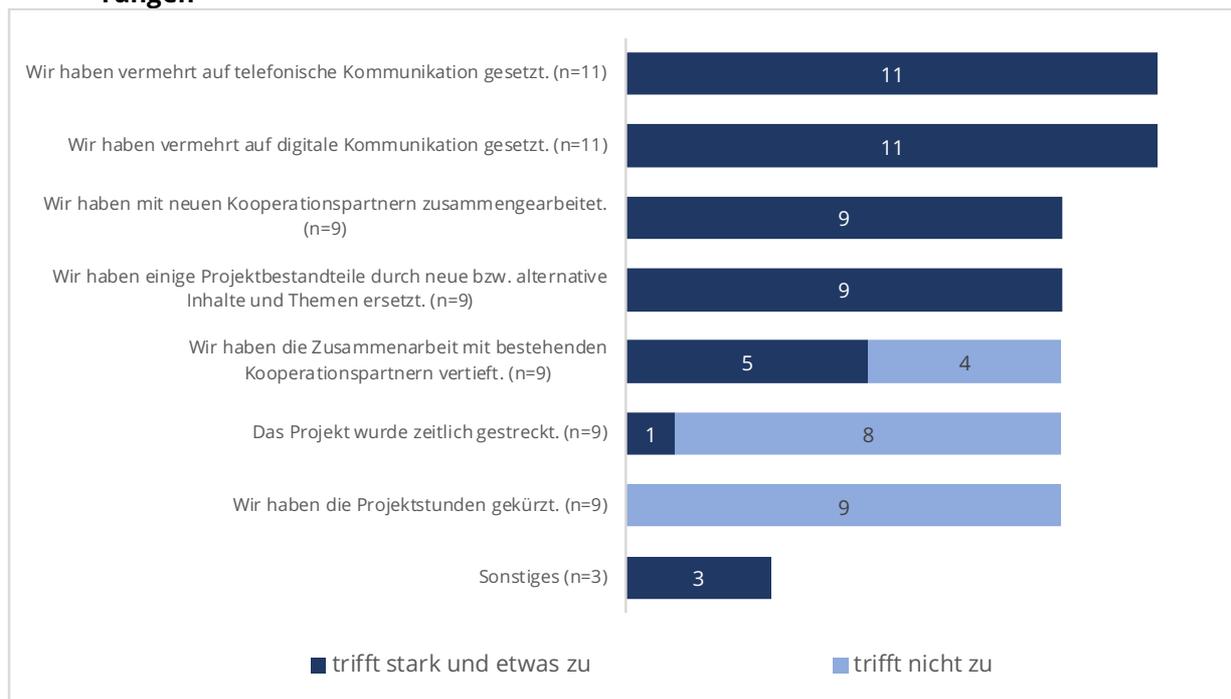
¹⁶⁷ Diese Frage richtete sich ausschließlich an die 11 der insgesamt 33 an der Befragung teilnehmenden Projektträger, die angaben, dass die COVID-19-Pandemie Auswirkungen auf die Umsetzung ihres Projektes hatte.

¹⁶⁸ Auch diese Frage richtete sich ausschließlich an diejenigen Projektträger, die angaben, dass die COVID-19-Pandemie Auswirkungen auf die Umsetzung ihres Projektes hatte.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

tungen, die Digitalisierung sämtlicher Angebote, Online-Vorträge (statt Präsenzveranstaltungen), Online-Angebote sowie Zoom-Meetings. Mehrere Träger hatten zudem die Zusammenarbeit mit bestehenden Kooperationspartner*innen vertieft. Lediglich ein Projekt wurde zeitlich gestreckt und Projektstunden wurden gar nicht gekürzt. Sonstige Lösungen bzw. Handlungsansätze umfassten die Verstärkung der Strategieentwicklung, die Entwicklung von spezifischen Fachaufgaben sowie Profilschärfung.

Abbildung 33: Lösungen / Handlungsansätze der Träger zur Bewältigung der Herausforderungen



Quelle: ISG-Trägerbefragungen zu abgeschlossenen FKB-Strukturmaßnahmen, Prioritätsachse 6 (2020). N=33. Mehrfachnennungen möglich.

Auch die Frage, welche von der ursprünglichen Planung entwickelten und eingesetzten Inhalte und Methoden sich angesichts der COVID-19-Pandemie (nicht) bewährt haben, wurden den Trägern der abgeschlossenen Strukturmaßnahmen in der Befragung (offen) gestellt. Von allen Trägerverantwortlichen wurde hier der schon zuvor beschriebene Kommunikationsaspekt betont. So haben sich für sieben Träger v.a. digitale Kommunikationskanäle für Netzwerktreffen, Videokonferenzen, Beratungen, Betreuungen und/oder Veranstaltungen bewährt. Bei zwei Trägern hat sich die telefonische Kommunikation bewährt. Nicht bewährt hat sich dagegen bei lediglich einem Träger die „vollständige Umstellung auf digital“. Ein weiterer Träger bemängelte das Format des Online-Vortrags. Dies sei lediglich eine Notlösung, da die Zielgruppe der Unternehmen eher den direkten Austausch suchen würden. Zudem sei der Informationsgehalt bei Online-Vorträgen (in qualitativer Hinsicht) geringer und die Teilnehmer*innen würden sich weniger als auf Vor-Ort-Veranstaltungen beteiligen.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Bei der Frage danach, welche Aufwände den Trägern durch pandemiebedingte Prozess- und Projektanpassungen entstanden sind (etwa durch Umstellung auf Onlineangebote, zusätzliche Personal-/Sachkosten, Kosten für Hygienemaßnahmen), gaben jeweils drei Träger an, zusätzliche Arbeitsstunden bzw. Arbeitsaufwand gehabt zu haben sowie höhere Kosten für die Umstellung auf digitale Formate (z.B. durch das Arbeiten im Homeoffice, Durchführung von Onlineangeboten/-veranstaltungen, Mitarbeiterschulung). Lediglich zwei Träger hätten keine Aufwände durch Prozess- oder Projektanpassungen gehabt, wobei ein Träger bei der Anpassung bereits bestehende Infrastruktur genutzt habe. Jeweils ein Träger gab Kosten für Hygienemaßnahmen/-mittel, didaktisch-methodischer Aufbau sowie Kosten für die Anmietung von Co-Working-Space als Mehraufwände an. Die grob überschlägig geschätzten Kosten für die Aufwände infolge pandemiebedingter Prozess- und Projektanpassungen im Projekt schwanken stark zwischen unter 1.000 bis zu 35.000 Euro. Fünf Träger machten eine Angabe hierzu.

Auch wenn die Ergebnisse der Trägerbefragung wichtige Rückschlüsse zu Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Projektträger zulassen, liegen hierzu jedoch keine Informationen von Projektträgern vor, deren Projekte im Krisenjahr 2020 neu gestartet sind.

Auswirkungen auf die Zielerreichung

Welche Auswirkungen hatte die COVID-19-Pandemie bislang in Bezug auf die Zielerreichung der beiden Schwerpunkte im SZ 18, WiN-Individualförderung und FKB-Strukturmaßnahmenförderung? Aus Sicht der Programmverantwortung müsse hierbei grundsätzlich unterschieden werden zwischen rein quantitativer Zielerreichung auf Basis von spezifischen Indikatoren und der Tatsache, dass über ein Förderprogramm Wirkung erzielt und eine Zielgruppe möglichst breit erreicht werden solle.

Mit Blick auf die **WiN-geförderten Weiterbildungen** verweist die Programmverantwortung auf die Tatsache, dass man zum Zeitpunkt der Berichtslegung bereits im Soll der definierten Ziele liege (vgl. auch Kapitel 6). Dennoch sei der plötzliche zeitweise Einbruch ein herber Rückschlag für diese Förderung. Eine Bewertung über pandemiebedingte Effekte auf die Zielerreichung der Förderung als solche hänge insbesondere davon ab, ob es auch tatsächlich gelingen werde, alle Fördermittel binden zu können. Dies hänge wiederum davon ab, wie die WiN-Förderung im weiteren Verlauf des Jahres 2021 bis Mitte 2022 weiterlaufe.

Zur weiteren Klärung, welche Auswirkungen die COVID-19-Pandemie in Bezug auf die Zielsetzungen der WiN-Förderung hat, wurden die Monitoringdaten zum unmittelbaren und längerfristigen Verbleib der WiN-Teilnehmenden analysiert. Ein Ziel der Förderung, das über das Monitoring abgebildet wird, ist die Qualifizierung der Beschäftigten. Wie in Kapitel 8.3.1 dargestellt, führen Teilnehmende, die eine

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

WiN-geförderte Weiterbildung in Anspruch nehmen, diese auch fast immer erfolgreich mit einem Zertifikat oder Abschluss zu Ende. Dabei sind Austrittszahlen – wie die Eintrittszahlen – seit 2018 kontinuierlich rückläufig. Der stärkste prozentuale Rückgang (-53,5 %) erfolgte im Zeitraum vom März bis Dezember 2020 gegenüber dem Vorjahreszeitraum. Die Erfolgsquote, d.h. der Anteil von Teilnehmenden, die eine geförderte Weiterbildung mit einer Qualifizierung abgeschlossen haben, liegt mit 97 Prozent jedoch auch in diesem Zeitraum unverändert hoch. Dies entspricht dem Anteil der Vorjahreszeiträume. Veränderungen hinsichtlich dieses Ziels können somit nicht festgestellt werden. Dies gilt ebenso für den längerfristigen Verbleib der WiN-Teilnehmenden. Der längerfristige Verbleib für diese Förderung wird gemessen am Anteil von Beschäftigten, deren Arbeitsmarktsituation sich sechs Monate nach Austritt aus der Förderung verbessert hat. Wie in Kapitel 8.3.1 ausgeführt, wird dieser aber mit bislang rd. 27 Prozent im Monitoring stark unterschätzt. Dabei liegt der Anteil von Teilnehmenden, die zwischen März bis Juni 2020 – also zur Zeit des ersten COVID-19-Lockdowns in Deutschland – aus der Förderung ausgetreten sind und deren Arbeitsmarktsituation sich verbessert hat, im Vergleich zu den entsprechenden Vorjahreszeiträumen mit 36,5 Prozent gar etwas höher. Veränderungen der Teilnehmendenstruktur im Zuge des unmittelbaren und längerfristigen Verbleibs der Teilnehmenden konnten nicht festgestellt werden. Um mögliche pandemiebedingte Veränderungen bei den WiN-Zielen auf Basis der Monitoringdaten identifizieren zu können, ist vermutlich ein (deutlich) längerer Analysezeitraum für die Entwicklung seit Beginn der Pandemie erforderlich. Dies bedarf eines gewissen zeitlichen Abstands.

Die Pandemieauswirkungen auf die **FKB-Strukturmaßnahmenförderung** wird von der Programmverantwortung weniger negativ bewertet, auch wenn es Projekte gegeben habe, deren spezifischen Projektziele (stark) beeinträchtigt worden wären. Demgegenüber gebe es auch Projekte, die der Krisensituation „etwas Positives abgewinnen“ können, „weil man gezwungener Maßen kreativ geworden ist, wodurch interessante neue Dinge entstanden sind“, wie etwa die Umsetzung neuer digitaler Formate oder Tools. Dies gelte umso mehr, weil es sich bei den Strukturmaßnahmen um Erprobungs- bzw. Entwicklungsprojekte handele. Allerdings müsse sich auch bei dieser Förderung erst noch zeigen, ob alle Fördermittel gebunden werden können, nicht zuletzt auch deshalb, weil in der Vorbereitung dieser (hochbudgetierten) Maßnahmen voraussetzungsvolle Abstimmungsprozesse erforderlich seien, wie z.B. die Sicherstellung der Kofinanzierung, die i.d.R. erheblich ist. Noch nicht wirklich abzusehen sei zum Zeitpunkt der Berichtslegung die finanzielle Situation der Kofinanzierungsgeber, wie v.a. der Kommunen als wichtige Unterstützer (vgl. auch Kapitel 8.1.1). Andererseits würden die Strukturmaßnahmen mit langen Vorlaufzeiten geplant, so dass deren Finanzierung relativ gesichert sei.

Zur weiteren Klärung der Ausgangsfrage wurden die Träger abgeschlossener Strukturmaßnahmen in der Befragung Ende 2020 auch danach gefragt, welche Auswirkungen die COVID-19-Pandemie aus ihrer Sicht auf die Verstetigung des jeweiligen Projekts bzw. die Verstetigung der aufgebauten Strukturen

zur Fachkräftesicherung hatte bzw. hat. Dazu gaben 12 (der insgesamt 33 teilnehmenden) Träger eine Antwort hierauf, wobei nur 11 Träger zuvor angaben, dass ihr Projekt von konkreten Herausforderungen überhaupt betroffen war. Vier Träger gaben jedoch an, dass die Pandemie auf die Verstetigung des Projekts keine Auswirkungen hatte bzw. hat. Auf drei Träger hatte bzw. hat die Pandemie teilweise Auswirkungen und zwar, weil bei einem Träger „Aktivitäten und Maßnahmen umorganisiert und neugedacht werden mussten. Dies wurde erfolgreich bewerkstelligt.“ Drei weitere Träger gaben starke Auswirkungen auf die Verstetigung ihrer Projekte an und begründeten dies mit Kontaktbeschränkungen, wodurch einige Projektziele nicht erreicht werden konnten. Digitale Lösungen hätten dies nach Angaben eines Trägers nicht wirklich auffangen können. Ein weiterer Träger begründete die starken Auswirkungen auf die Verstetigung mit der Notwendigkeit des Setzens neuer Prioritäten, sodass eine Zusammenarbeit mit relevanten Akteuren nicht mehr möglich sei. Der dritte Träger gab den Ausfall von Unternehmen als potenzielle finanzielle Unterstützer aufgrund ihrer wirtschaftlichen Situation an. Für zwei weitere Projekte, deren Projektende zum Befragungszeitpunkt noch nicht lang zurück lag, konnte noch keine Einschätzung darüber getroffen werden, inwiefern die COVID-19-Pandemie Auswirkungen auf die Verstetigung haben werde.

Ausblick

Zusammengefasst lassen die Erkenntnisse der Programmverantwortung aus dem bisherigen Umgang mit der COVID-19-Pandemie im Rahmen der beiden Schwerpunktförderungen im SZ 18 aus deren Sicht die Schlussforderung zu, dass zum einen zukünftig vor allem in der beruflichen Weiterbildungsförderung digitale Transformationsprozesse noch stärker unterstützt werden sollten, bspw. in Form einer Stärkung digitaler Weiterbildungskonzepte oder der Ausbildung von Ausbilder*innen im digitalen Bereich. Zum anderen sollten auch mit Blick auf die Förderung im Kontext der Fachkräftebündnisse künftig noch stärker digitale Lösungen bzw. Fachkräftesicherungsmaßnahmen unterstützt werden.

9.5 Zusammenfassung

Das niedersächsische Multifondsprogramm wird wie viele gesellschaftliche Teilbereiche seit dem Jahr 2020 von den tiefgreifenden Einschnitten im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie beeinflusst. In diesem Kapitel wurden die Folgen der Pandemie für die Förderung in der PA 6 differenziert nach den beiden spezifischen Zielen (SZ 17 / SZ 18) dargestellt. Untersucht wurde, welche Herausforderungen sich für die Steuerungs- und Umsetzungsebene ergeben haben und wie auf diese reagiert wurde, sowie, welche Folgen sich auf Ergebnisse und Wirkungen der Förderung absehen lassen. Die pandemiebedingten Einschränkungen – beginnend mit dem ersten Lock-Down im März 2020 – stellten die Steuerungs- und Umsetzungsebene vor die Herausforderung, die weitere Umsetzung der Förderung sicherzustellen.

Den Projektträgern des **SZ 17** gelang es weit überwiegend, zeitnah und pragmatisch den Großteil des Angebots auf videogestützte Formate umzustellen und Kontakt zu den Teilnehmerinnen – beispielsweise auch über Telefon – zu halten. So konnten nach Einschätzung der im Zuge dieser Corona-Teilstudie interviewten Projektleitungen die meisten Inhalte nach einer ersten „Zwangspause“ trotzdem – insbesondere über Videokonferenzlösungen – vermittelt und das Beratungsangebot aufrechterhalten werden. Unterstützung durch die Träger erleichterten dabei die Anpassungen an die neuen Bedingungen; erschwerend wirkte sich bei manchen Trägern jedoch aus, dass die Nutzung gängiger Videokonferenz-Software aus Datenschutzgründen nicht verwendet werden durfte. NBank und Fachstelle standen den Projekten bei der Anpassung der Angebote unterstützend zur Seite, konnten aber nicht alle offenen Fragen klären. Zu verstärkten Teilnahmeabbrüchen ist es in Folge des Lock-Downs jedoch nicht gekommen. Anhand der Monitoringdaten zeigte sich allerdings, dass die Neueintritte in die Projekte, in die laufende Eintritte möglich waren – dies betrifft Koordinierungsstellen und FIFA-Existenzgründungsprojekte – im Vergleich zu den Vorjahren merklich zurückgingen. Für die Koordinierungsstellen zeigte sich insbesondere, dass der Anteil der Berufsrückkehrerinnen unter den Teilnehmerinnen geringer und der Anteil Nichterwerbstätiger höher war als in den Vorjahren. Dies könnte so gedeutet werden, dass infolge der Kita- und Schulschließungen Frauen verstärkt ihre (Wieder-)Einstiegsabsichten verschoben. Für die FIFA-Existenzgründungsprojekte war erkennbar, dass weniger Geringqualifizierte teilnahmen als zuvor. Mit Hinblick auf die Zielerreichung zeigten sich die interviewten Projektleitungen optimistisch, dass auch mit den online-gestützten Angeboten entsprechende Anstöße für eine Verbesserung der beruflichen Situation gegeben werden konnten. In den FIFA-Projekten für Arbeitslose, so der Tenor der Aussagen in den Interviews mit Projektleitungen, seien die Auswirkungen der Zeiten des „harten“ Lock Downs schwieriger zu kompensieren, da für die arbeitsmarktfremeren Zielgruppen die persönliche Interaktion von hoher Bedeutung sei. Inwiefern die anhand des Monitorings messbaren Ergebnisse für die Geförderten, die im Laufe des Jahres 2020 austraten, von denen abweichen, die in den Vorjahren austraten, lässt sich anhand der vorliegenden Daten nicht beurteilen.

Die Auswirkungen der Pandemie auf die beiden Schwerpunktförderungen im **SZ 18**, WiN-Individualförderung und FKB-Strukturmaßnahmenförderung, fielen unterschiedlich aus. Mit dem 1. Lockdown im Frühjahr 2020 kam die berufliche Weiterbildungsförderung im Rahmen des Programms „WiN“ bis zum Sommer 2020 komplett zum Erliegen, da keine Präsenzveranstaltungen und Qualifizierungsmaßnahmen für Beschäftigte mehr möglich waren. Steuerungsseitig wurde hierauf frühzeitig durch einen neuen Erlass zur Förderung von Onlineseminaren und Freistellungsausgaben reagiert. Dies hat mit zur Entspannung der Lage seit Sommer 2020 beigetragen, auch wenn sich die Eintrittszahlen im Jahr 2020 auf einem insgesamt sehr niedrigen Niveau bewegen. Dies lässt sich aber nicht ausschließlich auf die Pandemiesituation, sondern auch auf einen kontinuierlichen Rückgang der Eintritte seit 2018 zurückführen, der maßgeblich auch mit einem zwischenzeitlichen Förderstopp in der stärker entwickelten Region vor Beginn COVID-19-Pandemie zusammenhängt. Eindeutige pandemiebedingte Effekte

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

auf mögliche Veränderungen in der WiN-Teilnehmendenstruktur konnten nicht festgestellt werden. Auch Auswirkungen auf die unmittelbaren und längerfristigen Förderziele, gemessen an OP-definierten Indikatoren, konnten nicht nachgewiesen werden. Beides kann aber auch auf einen vergleichsweise kurzen Analysezeitraum zurückgeführt werden kann. Bisher weit weniger stark von der Pandemiesituation betroffen war die Strukturmaßnahmenförderung, da es sich hierbei um Erprobungs- und Entwicklungsprojekte ohne direkten Teilnehmendenbezug handelt. Bisher unklar bleibt, wie stark und in welcher Form Strukturmaßnahmen, die in 2020 gestartet sind, von der Pandemie betroffen sind. Zentrale Herausforderung für die von der Pandemie stärker betroffenen Strukturmaßnahmen bestanden v.a. in zeitlichen Verzögerungen, im (ersatzlosen oder temporären) Wegfall von Veranstaltungen oder bestimmter Angebote sowie in der Umstellung auf digitale Formate. Von der Pandemie betroffene Träger setzten v.a. auf verstärkte telefonische/digitale Kommunikation, die Zusammenarbeit mit neuen Kooperationspartner*innen und den Einsatz alternativer Themen/Inhalte. Zudem wurden konzeptionelle Arbeiten und Entwicklungstätigkeiten vorgezogen. Steuerungsseitig wurden die Projektträger lösungsorientiert von Verwaltungsbehörde, programmverantwortlichen Ressort und NBank unterstützt. Im Rahmen der Evaluation befragte Ansprechpersonen mittlerweile abgeschlossener Strukturmaßnahmen bewerteten die Informationspolitik und Unterstützungsmaßnahmen der Steuerungsebene weit überwiegend positiv. Einige (befragte) Träger von mittlerweile abgeschlossenen Strukturmaßnahmen gaben an, dass bedingt durch die Coronapandemie sowohl Projektziele nicht erreicht werden konnten als auch die Verstetigung bzw. Verstetigungspläne beeinträchtigt wurden.

10 Fazit

Mit der PA 6 zielt das niedersächsische Multifondsprogramm auf die übergreifende Förderung der Beschäftigung. Hierbei werden zwei Strategien verfolgt. Einerseits soll die Förderung der Beschäftigung von Frauen deren Gleichstellung am Arbeitsmarkt unterstützen. Andererseits wird die Verbesserung der Fachkräftesituation mithilfe regionaler Ansätze angestrebt. Über den Gleichstellungsschwerpunkt werden im Rahmen des Förderprogramms „Förderung der Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt“ (FIFA) konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Berufssituation nichterwerbstätiger, arbeitsloser und erwerbstätiger Frauen gefördert. Darüber hinaus werden flächendeckend feste Anlaufstellen, die „Koordinierungsstellen Frauen und Wirtschaft“, gefördert, die Frauen zu beruflichen Fragen beratend unterstützen und lokale Unternehmen für das Thema Frauenerwerbstätigkeit sensibilisieren. Im Rahmen der Förderung regionaler Ansätze zur Fachkräftesicherung liegt ein wichtiger Schwerpunkt auf der Förderung der individuellen Weiterbildung Beschäftigter v.a. in KMU (Förderprogramm „Weiterbildung in Niedersachsen“). Ein zweiter Schwerpunkt zielt auf Projekte mit verschiedenen Ausrichtungen zur Verbesserung regionaler Strukturen der Fachkräftesicherung. Diese Förderung wird im Rahmen der RL „Unterstützung Regionaler Fachkräftebündnisse“ von spezifischen, regional ausgerichteten Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose und Beschäftigte flankiert.

Die Evaluation basiert auf Dokumentenanalysen, der Auswertung von Monitoringdaten der NBank, Fokusgruppen im Kontext der Evaluation von Förderungen im SZ 17, Experten- und Expertinneninterviews mit relevanten Akteurinnen und Akteuren der Programmsteuerung und -umsetzung im Kontext der Evaluation von Förderungen im SZ 18, Fallstudien zu ausgewählten Projekten des SZ 17 und SZ 18 sowie standardisierten Befragungen für beide SZ. Vor dem Hintergrund der zentralen Evaluationsergebnisse zum SZ 17 (vgl. Kapitel 7.5) und zum SZ 18 (vgl. Kapitel 8.4) folgt im Fazit eine zusammenfassende Bewertung der beiden Förderstränge der PA 6.

Übergreifende Bewertung der Gleichstellungsförderung

Im SZ 17 wurden bis zum Stichtag 30.09.2020 11.454 Teilnehmerinnen in 135 Projekten gefördert. Dabei wurden je nach Programm- und Projektausrichtung unterschiedliche Teilzielgruppen wie gut qualifizierte Berufsrückkehrerinnen und arbeitsmarktferne Arbeitslose erreicht. Hinsichtlich des Ziels, die *Arbeitsmarktteilnahme von Frauen quantitativ und qualitativ zu stärken*, um Beiträge zum Abbau der Benachteiligungen von Frauen im Berufsleben und zur Gleichstellung von Frauen und Männern zu leisten, lässt die vorliegende empirische Evidenz folgende Schlüsse zu: Die Umsetzungsphase war – mindestens bis März 2020 – durch eine hohe Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarkts gekennzeichnet. Die empirischen Befunde legen nahe, dass dies die Arbeitsmarktchancen von Frauen verbesserte und sich förderlich auf die Zielerreichung der Projekte ausgewirkt hat. Erschwerend haben sich demgegenüber insbesondere tradierte geschlechtsbezogene Rollenmuster sowie unzureichende unterstützende

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Infrastrukturen im Bereich der Betreuung und Mobilität ausgewirkt. Die vorliegenden Daten und Informationen zeigen, dass die Projekte auf die Entwicklung von langfristigen Perspektiven für existenzsichernde Erwerbssituationen ausgerichtet sind und nicht etwa auf „schnelle“ Integrationen oder „Gründungen um jeden Preis“. Dies ist im Hinblick auf das Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern positiv zu werten und bei der Interpretation der unmittelbaren Ergebnisse hinsichtlich Erwerbsaufnahmen zu berücksichtigen. Für die Projekte, die sich an Beschäftigte richten, zeigt sich anhand der Monitoringdaten ein hoher Zielerreichungsgrad. Im Hinblick auf das Ziel, benachteiligende Strukturen am Arbeitsmarkt abzubauen, wurde festgestellt, dass insbesondere die Koordinierungsstellen über Öffentlichkeits- und Netzwerkarbeit auf die Sensibilisierung von KMU für Gleichstellungsthemen und familienfreundliche Personalarbeit hinwirken konnten. Zwar kann nicht von quantitativ bedeutsamen Beiträgen der Programme im Hinblick auf den Abbau von Benachteiligungen von Frauen im Berufsleben und die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie messbare Beiträge zur Fachkräftesicherung für das gesamte Land Niedersachsen ausgegangen werden, doch lassen die Befunde den Schluss zu, dass mit den Programmen qualitative Impulse gesetzt werden konnten.

Die mit der COVID-19-Pandemie einhergehenden Kontaktbeschränkungen und Abstandsregeln haben die Umsetzung der Förderung in SZ 17 vor Herausforderungen gestellt. Die Umstellung der Angebote insbesondere auf online-gestützte Formate ist dabei den Trägern insgesamt gut gelungen. Die Teilnahmen (Eintritte) gingen jedoch im Zeitraum zwischen März und Dezember 2020 deutlich zurück.

Übergreifende Bewertung der Fördermaßnahmen zur Fachkräftesicherung

Im SZ 18 wurden bis zum Stichtag 30.09.2020 rd. 9.000 Qualifizierungsmaßnahmen und 115 Strukturprojekte gefördert. In den beiden Schwerpunkten der Förderung wurden die zentralen Zielgruppen wie geplant erreicht, auch wenn es insbesondere im Rahmen der Strukturmaßnahmenförderung vielfach eine Herausforderung darstellte, regionale Unternehmen in gewünschtem Umfang zu erreichen. Mit Blick auf die angestrebten Förderziele des SZ 18 kann zum einen die WiN-Individualförderung zur Stärkung der betrieblichen Fachkräftesicherung v.a. in KMU beitragen. Die von den geförderten Unternehmen mit der Weiterbildungsförderung abgestrebten Ziele konnten aus deren Sicht auch erreicht werden. Dies impliziert auch positive Entwicklungen bei denjenigen Beschäftigten dieser Unternehmen, die eine Weiterbildung in Anspruch genommen haben. Insgesamt hat WiN für die geförderten Unternehmen einen wichtigen Anstoß zu betrieblichen Weiterbildungsaktivitäten gegeben. Der Beitrag der WiN-Qualifizierungsförderung zur Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung von unterdurchschnittlich partizipierenden Personen und Unternehmen ist hingegen zweigeteilt. Einerseits kann gezeigt werden, dass die Förderung – wie geplant – zu einer Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung von Unternehmen führt, die allgemein durch ein hohes Maß an Weiterbildungsdistanz gekennzeichnet sind. Andererseits sind bestimmte, ohnehin weiterbildungsbenachteiligte Beschäftigtengrup-

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

pen in dieser Förderung unterrepräsentiert, was auf systematische Fehleinschätzungen der geförderten Unternehmen hindeutet. Ein weiteres zentrales Ziel im SZ 18 ist die Unterstützung der regionalen Wirtschaft bei der Deckung des Fachkräftebedarfs. Fachkräftesicherung ist zuvorderst eine regionale Aufgabe, die die Kooperation und koordinierte Aktivitäten aller relevanten regionalen Akteure erforderlich macht. Hierauf zielen auch die auf Dauerhaftigkeit angelegten, geförderten Strukturmaßnahmen. Diese Projekte unterstützen auf vielfältige Weise und unterschiedlichen Ebenen durch bestimmte miteinander verzahnte schwerpunktübergreifende und projektspezifische (kontextabhängige) Ansätze die regionale Wirtschaft bei der Deckung des Fachkräftebedarfs. Dies impliziert u.a. die Stärkung regionaler Fachkräftenetzwerke, sinnvolle Ergänzungen von regionalen Angeboten oder die Ausweitung von Zielgruppen zur Hebung von bislang in den Regionen ungenutzten Fachkräftepotenzialen. Ein maßgeblicher Erfolgsfaktor dieser Förderung ist die gute Verankerung, Unterstützung sowie Vernetzung der Strukturmaßnahmen vor Ort, wodurch eine passgenaue Orientierung an konkrete regionale Bedarfslagen erfolgen kann. Durch die enge inhaltliche Abstimmung der Strukturmaßnahmen mit den regionalen Arbeitsmarktakteuren in den Fachkräftebündnissen sind die Projekte stark in den Regionen verankert, eben weil sie aktiv von zentralen Akteuren der Region mitgetragen werden. Auch wenn die regionale Wirkung der Projekte nur schwer schwierig zu quantifizieren ist, sprechen die genannten Aspekte dafür, dass von vielen Projekte eine wichtige Wirkung in den jeweiligen Regionen erzielt wird. Maßgeblich für die Nachhaltigkeit der Strukturen, die im Rahmen dieser Projekte aufgebaut wurden, sind allerdings eine langfristige finanzielle Unterstützung nach der Förderung und bestimmte netzwerkspezifische Aspekte. Schließlich zielen die beiden Qualifizierungsförderungen im Rahmen der RL „Unterstützung Regionaler Fachkräftebündnisse“ explizit auf eine Verringerung der Kluft zwischen Qualifikationsanforderungen der Unternehmen und Qualifikationsvoraussetzungen der Beschäftigten. Ein Beitrag zu diesem Ziel konnte im Rahmen der Evaluation nur indizienhaft am Beispiel spezifischer Arbeitslosenprojekte belegt werden. Zusammenfassend betrachtet, können v.a. durch die WiN-Individualförderung und die Strukturmaßnahmenförderung wichtige quantitative und qualitative Impulse zur Fachkräftesicherung in Niedersachsen gesetzt werden.

Auch auf die Förderungen im SZ 18 hatte die COVID-19-Pandemie Auswirkungen. Die berufliche Weiterbildungsförderung im Rahmen von WiN kam mit dem 1. Lockdown im Frühjahr 2020 zeitweise komplett zum Erliegen. Steuerungsseitig wurde aber frühzeitig hierauf reagiert, was mit zur Entspannung der Lage bei dieser Förderung seit Sommer 2020 beigetragen hat, auch wenn sich die Eintrittszahlen im Jahr 2020 auf einem insgesamt sehr niedrigen Niveau bewegen, was auch auf einen kontinuierlichen Rückgang der Eintritte seit 2018 zurückzuführen ist. Weniger von der Pandemiesituation betroffen war bislang die Strukturmaßnahmenförderung. Hier wurden die Projektträger steuerungsseitig durch lösungsorientierte Maßnahmen unterstützt. Ihrerseits setzten betroffene Träger setzten v.a. auf verstärkte telefonische/digitale Kommunikation, die Zusammenarbeit mit neuen Kooperationspartner*innen oder den Einsatz alternativer Themen/Inhalte.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Bewertung des Zusammenwirkens beider Spezifischer Ziele der Förderung

Die in der PA 6 geförderten Programme blicken auf langjährige Fördertraditionen im Rahmen der niedersächsischen Strukturfondsförderung zurück. Neu in dieser Förderperiode ist die thematische Bündelung in der PA 6 „Förderung der Beschäftigung durch Gleichstellung und regionale Ansätze zur Fachkräftesicherung“, die damit begründet wird, dass von diesen Programmen wichtige Ansatzpunkte zur Fachkräftegewinnung ausgehen. Aus Sicht der Evaluation kann dies grundsätzlich bestätigt werden. Im SZ 17 lassen sich solche Ansatzpunkte mit Bezug auf eine verstärkte Erwerbsbeteiligung von Frauen und im SZ 18 mit Bezug auf eine erhöhte Weiterbildungsbeteiligung sowie eine Verstärkung regionaler Fachkräftenetzwerke/-aktivitäten ausmachen. Deutlich wurde jedoch im Zuge der Evaluierungsarbeiten, dass der Fokus der jeweiligen Programme in der Umsetzung auf deren jeweiliger Zielausrichtung lag. Im SZ 17 lag der Schwerpunkt auf dem gleichstellungspolitischen Ziel der Verbesserung der Arbeitsmarktsituation von Frauen. Im SZ 18 stand die Unterstützung der betrieblichen Fachkräftesicherung und der regionalen Wirtschaft bei der Deckung des Fachkräftebedarfs im Mittelpunkt. Inhaltliche Berührungspunkte zwischen Programmen zeigten sich in der Umsetzung punktuell zwischen einzelnen Strukturprojekten zur Unterstützung Regionaler Fachkräftebündnisse und den Koordinierungsstellen, etwa bei der Beratung von Frauen zu den Themen Familienfreundlichkeit und Verbesserung der beruflichen Situation (bspw. in Bezug auf den Wiedereinstieg, die Ausweitung der bestehenden Beschäftigung oder aber den beruflichen Aufstieg). Solche Berührungspunkte scheinen aber – so der Eindruck, der sich anhand der empirischen Evidenz ergibt – nicht systematisch angelegt, sondern vielmehr einzelfallabhängig zu sein. Für die Projekte bzw. Förderlinien, die sich vorrangig an eher arbeitsmarktferne oder geringqualifizierte Arbeitslose richten, lassen sich Berührungspunkte zu Fachkräftesicherungsstrategien hingegen weniger deutlich ausmachen. Soll der Fokus auf die Fachkräftesicherung in einer PA erhalten bleiben, wäre aus Sicht des Evaluationsteams zu überdenken, ob die Förderung arbeitsloser Personen ggf. anschlussfähiger an die strategische Ausrichtung der PA 8 wäre.

Im Grundsatz bleiben beide Förderstränge – insbesondere auch im OP – strategisch nur schwach miteinander verbunden. Um mögliche Synergien zwischen beiden Schwerpunkten stärker nutzen zu können, wäre aus Sicht der Evaluation ein stärkerer Austausch bei der Strategieentwicklung während der Programmierungsphase zielführend. Eine systematisch initiierte Zusammenarbeit könnte sich vorteilhaft sowohl auf das Gleichstellungsziel als auch auf die Fachkräftesicherung auswirken. Denkbar wäre ein systematisch durch die programmverantwortlichen Fachreferate in Zusammenarbeit mit der NBank organisierter Austausch über best practices zwischen den Koordinierungsstellen und den Projektträgern geförderter Strukturprojekte sowie eine stärkere Bewerbung der jeweiligen Projekte in den eigenen Angeboten.

11 Literaturverzeichnis

- Achatz, Juliane & Bähr, Holger & Frodermann, Corinna & Fuchs, Michaela & Fuchs, Stefan & Hirsland, Andreas & Lietzmann, Torsten & Rossen, Anja & Zabel, Cordula (2018): Expertise. Geschlechtergleichstellung im Bereich der Grundsicherung: Eine Bestandsaufnahme. IAB, 08.11.2018.
- Althaber, Agnieszka (2018): Die Suche nach Gemeinsamkeiten. Strukturelle Gründe für die Teilzeitarbeit von Frauen und Männern. WZB Mitteilungen, Heft 161/2018. Online verfügbar unter: <https://bibliothek.wzb.eu/artikel/2018/f-21478.pdf> (Letzter Zugriff: 10.09.2019).
- Apel, Helmut (2009): Das methodische Konzept der Fallstudien des ISG. ISG Working Paper No. 6. Online verfügbar unter: https://www.isg-institut.de/home/wp-content/uploads/ISG_working_paper6_Fallstudienkonzept_Apel.pdf (Letzter Zugriff: 10.10.2019).
- Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2019): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung, Erwerbstätige, Arbeitnehmerentgelte, Bruttogehälter, Arbeitsvolumen und Vollzeitäquivalente in den kreisfreien Städten und Landkreisen Niedersachsens 2000 bis 2017. Online verfügbar unter: <https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwih4fKikqbnAhXEZVAKHYgKBWkQFjAAegQIAxAB&url=https%3A%2F%2Fwww.statistik.niedersachsen.de%2Fdownload%2F80955&usg=AOvVaw2H6d1-pxnVNA83xJojaElt> (Letzter Zugriff: 04.09.2020).
- Bellmann, Lutz & Leber, Ute (2011): Betriebliche Weiterbildung Älterer als Strategie zur Sicherung des Fachkräftebedarfs. Sozialer Fortschritt, 8, 168–175.
- Bilger, F. & Behringer, F. & Kuper, H. & Schrader, J. (2017): Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2016: Ergebnisse des Adult Education Survey (AES) W. Bertelsmann Verlag.
- Blom, Anneliese G. & Möhring, Katja (2021): Kapitel 14.2 Soziale Ungleichheit in der Beschäftigungssituation während der frühen Phase der Coronakrise. Universität Mannheim, S. 476-483. In: Statistisches Bundesamt, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung & Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg.): Datenreport 2021. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Online verfügbar unter: https://www.bib.bund.de/Publikation/2021/pdf/Datenreport-2021-Ein-Sozialbericht-fuer-die-Bundesrepublik-Deutschland.pdf?jsessionid=251C9DB9DE73039EB00BA4086EBF2A53.1_cid380?__blob=publicationFile&v=10. (Letzter Zugriff: 31.03.2021).
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2011): Neue Wege – Gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf. Erster Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. Drucksache 17/6240. Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2017): Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. Drucksache 18/12840. Berlin.
- Bujard, Martin; Laß, Inga; Diabaté, Sabine; Sulak, Hüran; Schneider, Norbert F. (2020): Eltern während der Corona-Krise. Zur Improvisation gezwungen. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Wiesbaden, Juli 2020. Online verfügbar: https://www.bib.bund.de/Publikation/2020/pdf/Eltern-waehrend-der-Corona-Krise.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (Letzter Zugriff: 11.11.2020).

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2021a): Auswirkungen der Corona-Krise auf den Arbeits- und Ausbildungsmarkt. Berichte: Arbeitsmarkt kompakt. Mai 2021. Online verfügbar unter: https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202105/arbeitsmarktberichte/am-kompakt-corona/am-kompakt-corona-d-0-202105-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Letzter Zugriff: 11.06.2021).
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2021b): Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt. Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt. Februar 2021. Online verfügbar unter: https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202102/arbeitsmarktberichte/monatsbericht-monatsbericht/monatsbericht-d-0-202102-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Letzter Zugriff: 03.05.2021).
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2021c): Arbeitsmarkt kompakt: Auswirkungen der Corona-Krise auf den Arbeits- und Ausbildungsmarkt. März 2021. Online verfügbar unter: https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202103/arbeitsmarktberichte/am-kompakt-corona/am-kompakt-corona-d-0-202103-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Letzter Zugriff: 03.05.2021).
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2019): Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2018. Ergebnisse des Adult Education Survey – AES-Trendbericht. Online verfügbar unter: https://www.bmbf.de/upload_filestore/pub/Weiterbildungsverhalten_in_Deutschland_2018.pdf (Letzter Zugriff: 28.01.2021).
- Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) (2021): Datenreport 2021. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Destatis, WZB, BiB (Hrsg.). Online verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Service/Statistik-Campus/Datenreport/Downloads/datenreport-2021.pdf;jsessionid=FECD4B4309785035D8DE90DA40638898.live722?__blob=publicationFile (Letzter Zugriff: 04.05.2021).
- Bünning, Mareike; Hipp, Lena; Munnes, Stefan (2020): Erwerbsarbeit in Zeiten von Corona. In: WZB Ergebnisbericht, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin, April 2020. Online verfügbar unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/216101/1/Full-text-report-Buenning-et-al-Erwerbsarbeit-in-Zeiten-von-Corona-v1-20200415.pdf> (Letzter Zugriff: 13.11.2020).
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK) (2020): Fachkräftesuche bleibt Herausforderung. DIHK-Report Fachkräfte 2020. Online verfügbar unter: <https://www.dihk.de/resource/blob/17812/f1dc195354b02c9dab098fee4f-bc137a/dihk-report-fachkraefte-2020-data.pdf> (Letzter Zugriff: 02.02.2021).
- Diekmann, A. (2007): Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen. 13. Auflage, Reinbek: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Dobischat, Rolf, & Düsseldorf, Karl (2013): Betriebliche Weiterbildung in Klein- und Mittelbetrieben (KMU). WSI-Mitteilungen, 66, 247–254.
- Dos Santos, Sascha; Ehlert, Martin; Hornberg, Carla; Scholl, Felix; Solga, Heike (2020): Zu wenig Zeit, zu wenig Platz – In der Krise viele Hindernisse für Weiterbildung. WZB Mitteilungen, Heft 168, Juni 2020. Online verfügbar unter: <https://bibliothek.wzb.eu/artikel/2020/f-23099.pdf> (Letzter Zugriff: 28.10.2020).
- Eichhorst, W. & Neder, F. (2014): Youth unemployment in Mediterranean countries (Nr. 80). IZA Policy Paper.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

- Europäische Kommission (KOM) (2020a): Fragen und Antworten. 2. April 2020. Brüssel. Fragen und Antworten zur Investitionsinitiative Plus zur Bewältigung der Coronavirus-Krise: neue Maßnahmen zur Mobilisierung dringend erforderlicher Investitionen und Ressourcen. Online verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_20_574 (Letzter Zugriff: 08.03.2021).
- Europäische Kommission (KOM) (2020b): Fragen und Antworten. 28. Mai 2020. Brüssel. EU-Haushalt für den Wiederaufbau: Fragen und Antworten zu REACT-EU, zur Kohäsionspolitik nach 2020 und zum Europäischen Sozialfonds+. Online verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/QANDA_20_948 (Letzter Zugriff: 09.04.2021).
- Europäische Kommission (KOM) (2021): Europäischer Aufbauplan. Online verfügbar unter: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_de (Letzter Zugriff: 09.04.2021).
- Europäischer Rat (2020): Coronavirus: Parlament billigt Krisenreaktion in Höhe von 37 Milliarden Euro. Aktualisiert am: 27.03.2020. Online verfügbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/economy/20200323STO75617/coronavirus-investitionsinitiative-in-hohe-von-37-milliarden-euro>. (Letzter Zugriff: 03.03.2021).
- Eurostat (2021): Erwerbstätigenquote nach Geschlecht, Altersgruppe 20-64. Online verfügbar unter: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020_10/default/table?lang=de (Letzter Zugriff: 12.03.2020).
- Flake, Regine; Seyda, Regina; Werner, Dirk (2020): Weiterbildung während der Corona-Pandemie. KOFA kompakt, Juni 2020. Online verfügbar unter: https://www.kofa.de/fileadmin/Dateiliste/Publikationen/KOFA_Kompakt/Weiterbildung_waehrend_Corona-Pandemie.pdf (Letzter Zugriff: 28.10.2020).
- Forschungsstelle Firmenpanel Niedersachsen (2019): Beschäftigungstrends 2018 Niedersachsen. Auswertung des IAB-Betriebspanels 2018 für das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung. Institut für Wirtschaftspolitik der Leibniz Universität Hannover. Online verfügbar unter: https://www.mw.niedersachsen.de/startseite/themen/arbeit/arbeitsmarkt_in_niedersachsen/iab_betriebspanel/iab-betriebspanel-107974.html (Letzter Zugriff: 28.01.2021).
- Forschungsstelle Firmenpanel Niedersachsen (2020): Beschäftigungstrends 2019 Niedersachsen. Auswertung des IAB-Betriebspanels 2019 für das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung. Institut für Wirtschaftspolitik der Leibniz Universität Hannover. Online verfügbar unter: https://www.mw.niedersachsen.de/startseite/themen/arbeit/arbeitsmarkt_in_niedersachsen/iab_betriebspanel/iab-betriebspanel-107974.html (Letzter Zugriff: 10.03.2021).
- Gerner, Hans-Dieter & Stegmaier, Jens (2008): Unsicherheit und betriebliche Weiterbildung: eine empirische Analyse der Weiterbildungsaktivität unter Unsicherheit in KMU und Großbetrieben, Diskussionspapiere, No. 58, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Lehrstuhl für Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik, Nürnberg.
- Hammerschmid, Anna; Schmieder, Julia; Wrohlich, Katharina (2020): Frauen in Corona-Krise stärker am Arbeitsmarkt betroffen als Männer. In: DIW aktuell, Nr. 42, Mai 2020. Online verfügbar unter:

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.789749.de/diw_aktuell_42.pdf (Letzter Zugriff: 13.11.2020).

Ifm Mannheim & ism Mainz (2017): Gründungspotenziale von Menschen mit ausländischen Wurzeln: Entwicklungen, Erfolgsfaktoren, Hemmnisse. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi). Online verfügbar unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/gruendungspotenziale-menschen-auslaendische-wurzeln.pdf?__blob=publicationFile&v=13 (Letzter Zugriff: 24.03.2020).

Innovationsbüro Fachkräfte für die Region (2019): Zur Relevanz der Arbeit regionaler Netzwerke. Der Einfluss von regionalen Aktivitäten zur Fachkräftesicherung auf die wirtschaftliche Entwicklung. DIHK Service GmbH (Hrsg.), im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Online verfügbar unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Arbeitsmarkt/themenstudie-zur-relevanz-der-arbeit-regionaler-netzwerke.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Letzter Zugriff: 22.03.2021).

ISG, IfS, GEFRA (2019): Sonderuntersuchung im Rahmen der Begleitevaluierung des Multifondsprogramms für den EFRE und den ESF in Niedersachsen. Online verfügbar unter: https://www.europa-fuer-niedersachsen.niedersachsen.de/startseite/regionen_und_foerderung/efre_und_esf/evaluierungen-und-sonderuntersuchungen-183701.html (Letzter Zugriff: 05.02.2020).

Jansen, Anika; Hickmann, Helen (2021): Jahresrückblick – Der Arbeitsmarkt 2020. KOFA Kompakt 1/2021. Online verfügbar unter: https://www.kofa.de/fileadmin/Dateiliste/Publikationen/KOFA_Kompakt/Jahresrueckblick2020.pdf. (Letzter Zugriff: 29.03.2021).

Janssen, Simon; Leber, Ute (2015): Weiterbildung in Deutschland. Engagement der Betriebe steigt weiter. In: IAB-Kurzbericht Nr. 13, Nürnberg. Online verfügbar unter: <http://doku.iab.de/kurzber/2015/kb1315.pdf> (Letzter Zugriff: 20.12.2020).

Janssen, Simon; Leber, Ute (2020): Weiterbildung in der Corona-Krise: E-Learning ist eine Chance für Unternehmen, In: IAB-Forum 18. Mai 2020. Online verfügbar unter: <https://www.iab-forum.de/weiterbildung-in-der-corona-krise-e-learning-ist-eine-chance-fuer-unternehmen> (Letzter Zugriff: 28.10.2020).

Juncke, David, Braukmann, Jan und Stoll, Evelyn (2020): Neue Chancen für Vereinbarkeit! Wie Unternehmen und Familien der Corona-Krise erfolgreich begegnen. Erstellt im Rahmen des Unternehmensprogramms „Erfolgsfaktor Familie“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Online verfügbar unter: https://www.prognos.com/sites/default/files/2021-02/prognos_studie_neue_chancen_f%C3%BCr_vereinbarkeit.pdf (Letzter Zugriff: 11.06.2021).

Kay, Rosemarie & Günterberg, Brigitte (2019): Existenzgründungen von Frauen - aktuelle Entwicklungen. IfM Bonn, Daten und Fakten Nr. 24.

Kellog Foundation (2004): Using Logic Models to Bring together Planning, Evaluation, and Action. Logic Model Development Guide. W.K. Kellog Foundation: Michigan.

Klenner, Christina: (2016): Gender Pay Gap – die geschlechtsspezifische Lohnlücke und ihre Ursachen. WSI Policy Brief 07/2016, Düsseldorf. Online verfügbar unter: https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_pb_7_2016.pdf (Letzter Zugriff: 05.02.2020).

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

- Koebe, Josefine; Samtleben, Claire; Schrenker, Annekatriin; Zucco, Aline (2020): Systemrelevant, aber dennoch kaum anerkannt: Entlohnung unverzichtbarer Berufe in der Corona-Krise unterdurchschnittlich. In: DIW aktuell, Nr. 48, Juni 2020. Online verfügbar unter: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.792728.de/diw_aktuell_48.pdf (Letzter Zugriff: 13.11.2020).
- Kohlrausch, Bettina; Zucco, Aline (2020a): Die Corona-Krise trifft Frauen doppelt. Weniger Erwerbseinkommen und mehr Sorgearbeit. Policy Brief WSI 05/2020, Nr. 40, Düsseldorf. Online verfügbar unter: https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm?sync_id=8906. (Letzter Zugriff: 11.11.2020).
- Kohlrausch, Bettina; Zucco, Aline (2020b): Was bedeutet die Corona-Pandemie für die Gleichstellung zwischen Mann und Frau? WSI - Blog-Serie zu den Folgen der Pandemie (14). 24.11.2020. Online verfügbar unter: <https://www.wsi.de/de/blog-17857-was-bedeutet-die-corona-pandemie-fur-die-gleichstellung-zwischen-mann-und-frau-28569.htm> (Letzter Zugriff: 13.04.2021).
- Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung (KOFA) (Hrsg.) (2020): Fachkräftereport für August 2020 – Corona-Spezial. KOFA kompakt, September 2020. Online verfügbar unter: https://www.kofa.de/fileadmin/Dateiliste/Publikationen/KOFA_Kompakt/Fachkraeftereport_August2020.pdf (Letzter Zugriff: 28.10.2020).
- Kreyenfelder, Michaela und Zinn, Sabine (2021): Coronavirus and care: How the coronaviruscrisis affected fathers' involvement in Germany. In: Demographic Research, Vol. 44, Artikel 4, Seite 99-124
- Kursfinder GmbH (2020): Veränderungen durch Covid-19 in der Weiterbildungsbranche. Online verfügbar unter: <https://www.kursfinder.de/file/5023/download> (Letzter Zugriff: 28.10.2020).
- Kümmerling, Angelika (2018): Geschlechtsspezifische Unterschiede in den Arbeitszeiten Fortschritt auf der einen, Stagnation auf der anderen Seite. IAQ Report 08/2018.
- Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN) (2019a): Bruttoinlandsprodukt in Niedersachsen stieg um 1,1%. Pressemitteilung Nr. 029 vom 29.03.2019. Online verfügbar unter: https://www.statistik.niedersachsen.de/startseite/presse_service/presse/presse_archiv/bruttoinlandsprodukt-in-niedersachsen-stieg-um-11-175415.html (Letzter Zugriff: 19.02.2021).
- Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN) (2019b): Meine Gemeinde, meine Stadt - ausgewählte Daten auf Verwaltungseinheitsebene (VE) - Gebietsstand: 01.07.2017.
- Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN) (2020a): Niedersachsen-Monitor. Online verfügbar unter: <https://www.statistik.niedersachsen.de/download/161518> (Letzter Zugriff: 28.01.2021).
- Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN) (2020b): Bevölkerung nach Altersgruppen (23) und Geschlecht (Gemeinde, Zeitreihe).
- Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN) (2020c): Bevölkerung, Erwerbspersonen und Erwerbstätige in Privathaushalten im Alter von 15 bis unter 65 Jahren 2019 nach Landkreisen und kreisfreien Städten (jeweils in 1000). Online verfügbar unter: https://www.statistik.niedersachsen.de/startseite/themen/haushalte_und_familien_mikrozensus/mikrozensus/mikrozensus-in-niedersachsen-tabellen-150088.html (Letzter Zugriff: 12.03.2021).

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

- Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN) (2020d): Bevölkerung und Katasterfläche in Niedersachsen (Gebietsstand: 1.7.2017), LSN Online (Letzter Zugriff: am 11.2.2021).
- Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN) (2020e): „Sozialversicherungspflichtige Beschäftigte nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Beschäftigungsumfang und Berufsabschluss“; Stichtag 30.6.2019, LSN Online (Letzter Zugriff: 11.2.2021).
- Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN) (2021a): Kleinräumige Bevölkerungsvorausberechnung für die Jahre 2024 und 2029. Online verfügbar unter: <https://www.statistik.niedersachsen.de/startseite/themen/bevolkerung/bevolkerungsvorausberechnungen/themenbereich-bevoelkerung-bevoelkerungsvorausberechnungen-90671.html> (Letzter Zugriff: 17.03.2021).
- Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN) (2021b): Niedersachsenmonitor 2020. Online verfügbar unter: https://www.statistik.niedersachsen.de/startseite/veroeffentlichungen/sonstige_veroeffentlichungen/niedersachsen_monitor/niedersachsen-monitor-194812.html (Letzter Zugriff: 12.03.2021).
- Ländermonitor (2019): Betreuungsquote und Betreuungswunsch. Online verfügbar unter: https://www.laendermonitor.de/de/vergleich-bundeslaender-daten/kinder-und-eltern/fokus-u3/betreuungsquote-und-betreuungs-wunsch/?tx_itahyperion_pluginview%5Baction%5D=chart&tx_itahyperion_pluginview%5Bcontroller%5D=Plugin-View&cHash=fc1972f3625f7cd8606d0d678c35efa4 (Letzter Zugriff: 07.09.2020).
- Lietzmann, Thorsten & Wenzig, Claudia (2017): Arbeitszeitwünsche und Erwerbstätigkeit von Müttern. Welche Vorstellungen über die Vereinbarkeit von Beruf und Familie bestehen. IAB-Kurzbericht 10/2017.
- Lott, Yvonne & Eulgem, Lorena (2019): Lohnnachteile durch Mutterschaft. Helfen flexible Arbeitszeiten? WSI-Report, 49/2019. Online verfügbar unter: https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_49_2019.pdf (Letzter Zugriff: 10.09.2019).
- Maier, Tobias; Zika, Gerd; Kalinowski, Michael; Steeg, Stefanie; Mönnig, Anke; Wolter, Marc Ingo; Hummel, Markus; Schneemann, Christian (2020): COVID-19-Krise: Die Arbeit geht weiter, der Wohlstand macht Pause. Ergebnisse der sechsten Welle der BIBB-IAB-Qualifikations- und Berufsprojektionen bis zum Jahr 2040. BIBB Report, 14. Jg., Heft 4, Oktober 2020. Online verfügbar unter: <https://www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/publication/download/16757> (Letzter Zugriff: 26.10.2020).
- Marzoll, Simon; Dörsam, Michael; Zaviska, Claudia; Hemkes, Barbara (2020): Stimmungsbild im Rahmen der Nationalen Weiterbildungsstrategie zu den Auswirkungen der Corona-Krise auf die berufsbezogene Weiterbildung, insbesondere hinsichtlich der Nutzung und des Potenzials digitalisierter Weiterbildungsangebote und -strukturen. BIBB, AB 4.2, August 2020. Abrufbar unter: https://www.bibb.de/dokumente/pdf/BIBB_Corona-Befragung_2020.pdf (Letzter Zugriff: 28.10.2020)
- Mayer, Matthias (2021): Trotz Corona: Unternehmen rechnen auch für 2021 mit Fachkräftengpässen. 19.01.2021, Studie. Bertelsmann Stiftung. Online verfügbar unter: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2021/januar/trotz-corona-unternehmen-rechnen-auch->

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

fuer-2021-mit-fachkraefteengpaes-sen#:~:text=Demnach%20rechnen%2054%20Prozent%20der,Fachkr%C3%A4fte%20als%20ben%C3%B6tigt%20zu%20verf%C3%BCgen.&text=Gr%C3%B6%C3%9Fere%20Unternehmen%20sind%20h%C3%A4ufiger%20vom%20Fachkr%C3%A4ftemangel%20betroffen%20als%20kleine. (Letzter Zugriff: 03.05.2021).

Mayer, Matthias & Marius Clemens (2021): Fachkräftemigrationsmonitor. Fachkräfteengpässe von Unternehmen in Deutschland, Trends zum Zuzug ausländischer Fachkräfte und die Situation ausländischer Erwerbstätiger am deutschen Arbeitsmarkt. Bertelsmann Stiftung. Online verfügbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration_fair_gestalten/IB_Fachkraeftemigrationsmonitor_2021.pdf (Letzter Zugriff: 03.05.2021).

Metzger, Georg (2017): Gründen mit Kindern: Mompreneurs bringen Familie und Beruf unter einen Hut. KfW Research, Fokus Volkswirtschaft, Nr. 184.

Metzger, Georg (2019): KfW-Gründungsmonitor 2019. Gründungstätigkeit in Deutschland stabilisiert sich: Zwischenhalt oder Ende der Talfahrt? KfW Research.

Michelsen, Claus; Clemens, Marius; Hanisch, Max; Junker, Simon; Kholodin, Konstantin A.; Pagenhardt, Laura (2020): Deutsche Wirtschaft: Auf dem langen Weg zurück in die Normalität (DIW-Wochenbericht 37/2020), Berlin. Online verfügbar unter: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.798633.de/20-37-3.pdf (Letzter Zugriff: 15.10.2020).

NBank (2017a): Leitfaden zum Niedersächsischen Querschnittsziel „Gute Arbeit“ zur Umsetzung des niedersächsischen Multifondsprogramms 2014–2020, Stand Juni 2017.

NBank (2017b): Förderung der Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt (FIFA). Produktinformation, Stand 16.06.2017.

NBank (2017c): Koordinierungsstellen Frauen und Wirtschaft. Produktinformation, Stand 16.06.2017

Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung (MB) (2014): Multifondsprogramm für die EU-Strukturfondsförderperiode 2014-2020. Niedersächsisches fonds- und zielgebietsübergreifendes Operationelles Programm für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Europäischen Sozialfonds (ESF), CCI Nr. 2014DE16M2OP001, Stand, 22. Dezember 2014.

Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung (MB) (2017): Multifondsprogramm für die EU-Strukturfondsförderperiode 2014-2020. Niedersächsisches fonds- und zielgebietsübergreifendes Operationelles Programm für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Europäischen Sozialfonds (ESF), CCI Nr. 2014DE16M2OP001, Version 3.0, Stand, 01. März 2017.

Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung (MB) (2019): Multifondsprogramm für die EU-Strukturfondsförderperiode 2014-2020. Niedersächsisches fonds- und zielgebietsübergreifendes Operationelles Programm für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Europäischen Sozialfonds (ESF), CCI Nr. 2014DE16M2OP001, Version 4.1, Stand, 12. März 2019. Online verfügbar unter: https://www.europa-fuer-iedersachsen.niedersachsen.de/download/141732/Multifondsprogramm_Stand_12.03.2019.pdf (Letzter Zugriff: 10.06.2019).

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

- Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung (MB) (2020): Multifondsprogramm für die EU-Strukturfondsförderperiode 2014-2020. Niedersächsisches fonds- und zielgebietsübergreifendes Operationelles Programm für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Europäischen Sozialfonds (ESF), CCI Nr. 2014DE16M2OP001, Version 6.0, Stand, 27. November 2020. Online verfügbar unter: https://www.europa-fuer-niedersachsen.niedersachsen.de/download/153009/Multifondsprogramm_Stand_27.11.2020.pdf (Letzter Zugriff: 23.03.2021).
- Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (MS) (2015a): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Koordinierungsstellen Frauen und Wirtschaft. Erlass vom 17.7.2015.
- Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (MS) (2015b): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt (FIFA), Erlass vom 11.11. 2015.
- Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (MS) (2017): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt (FIFA), Erlass vom 11. 11. 2015, geändert durch Erlass vom 21.12.2017.
- Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (MS) (2018): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Koordinierungsstellen Frauen und Wirtschaft. Erlass vom 17.7.2015, geändert durch Erlass vom 19.11.2018.
- Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (MS) (o.J.): Überbetrieblicher Unternehmensverbund. Online verfügbar unter: https://www.ms.niedersachsen.de/startseite/frauen_gleichstellung/frauen_wirtschaft/koordinierungsstellen/koordinierungsstellen-frauen-und-wirtschaft-13862.html (Letzter Zugriff: 23.02.2021).
- Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung (MW) (2018): Neuausrichtung der Fachkräfteinitiative Niedersachsen – Aktionsplan 2018. Oktober 2018. Online verfügbar unter: https://www.mw.niedersachsen.de/download/136999/Aktionsplan_2018_zur_Neuausrichtung_der_Fachkraefteinitiative_Niedersachsen.pdf (Letzter Zugriff: 13.10.2021).
- Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung (MW) (2019): Fachkräfteinitiative Niedersachsen – Aktionsplan 2019. Oktober 2019. Online verfügbar unter: https://www.mw.niedersachsen.de/download/148888/Aktionsplan_2019_zur_Fachkraefteinitiative_Niedersachsen.pdf (Letzter Zugriff: 13.10.2021).
- Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung (MW) (2020a): Bekanntmachung zu individuellen Weiterbildungsmaßnahmen nach Nummer 2.1 der Richtlinie „Weiterbildung in Niedersachsen“. Online verfügbar unter: <https://www.nbank.de/medien/nb-media/Downloads/Programminformation/Produktinformationen/Bekanntmachung-Ausweitung-WiN-F%C3%B6rderung.pdf> (Letzter Zugriff: 03.03.2021).
- Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung (MW) (2020b): Fachkräfteinitiative Niedersachsen – Aktionsplan 2020. Oktober 2020. Online verfügbar unter: https://www.mw.niedersachsen.de/download/160018/Aktionsplan_2020_zur_Fachkraefteinitiative_Niedersachsen.pdf (Letzter Zugriff: 28.10.2020).

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

- Nienaber, B. & Manafi, I. & Vysotskaya, V. & Roman, M. & Marinescu, D. (2020): Challenging Youth Unemployment Through International Mobility. *Journal of Social and Economic Statistics*, 9(1), 5-27.
- Ridder, Hans-Gerd (2016): *Case Study Research – Approaches, Methods, Contribution to Theory*. München/Mering: Verlag Dr. Rainer Hampp.
- Rösgen, Anne (2012): Hintergrund. Zusammenhänge. Gleichstellung der Geschlechter im ESF – discussion paper der Agentur für Gleichstellung im ESF.
- Roth, Eva (2020): Zusammenfassende Bewertung der Prioritätsachse A. Einzelstudien im Rahmen der ESF-Dachevaluation. Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Unveröffentlichte Entwurfsfassung.
- Rudnicka, J. (2021): Statistiken zu den Auswirkungen des Coronavirus auf die Wirtschaft. Online verfügbar unter: <https://de.statista.com/themen/6058/auswirkungen-des-coronavirus-auf-die-wirtschaft>. (Letzter Zugriff: 02.03.2021).
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2015a): Arbeitslose und Arbeitslosenquoten - Deutschland, Länder, Kreise und Gemeinden (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen). Online verfügbar unter: https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?topic_f=gemeinde-arbeitslose-quoten&r_f=bl_Niedersachsen (Letzter Zugriff: 07.09.2020).
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2015b): Frauen und Männer - Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise (Jahreszahlen). Online verfügbar unter: https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=15024&topic_f=fum-pol-jahr-fum (Letzter Zugriff: 24.03.2021).
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2019a): Gemeldete Arbeitsstellen nach Berufen (Engpassanalyse) Niedersachsen. Online verfügbar unter: https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201912/analyse/analyse-gemeldete-arbeitsstellen-kldb2010/analyse-gemeldete-arbeitsstellen-kldb2010-03-0-201912-pdf.pdf?_blob=publicationFile&v=1 (Letzter Zugriff: 18.09.2020).
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2019b): Arbeitslose und Arbeitslosenquoten - Deutschland, Länder, Kreise und Gemeinden (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen). Online verfügbar unter: https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?topic_f=gemeinde-arbeitslose-quoten&r_f=bl_Niedersachsen (Letzter Zugriff: 24.03.2021).
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2019c): Frauen und Männer - Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise (Jahreszahlen). Online verfügbar unter: https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=15024&topic_f=fum-pol-jahr-fum (Letzter Zugriff: 24.03.2021).
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2020a): Betriebe und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (Jahreszahlen). Online verfügbar unter: https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?gtp=15084_list%253D2&topic_f=beschaeftigung-sozbe-bst-betr-heft (Letzter Zugriff: 19.03.2021).
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2020b): Frauen und Männer - Deutschland, West/Ost, Länder, Kreise, Regionaldirektionen. Agenturen für Arbeit und Jobcenter (Monatszahlen). Online verfügbar

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

unter: https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=15024&topic_f=fum-fum (Letzter Zugriff: 24.03.2021).

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2019): Arbeitslose nach ausgewählten Personengruppen. Regionaldatenbank.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2020): Armutsgefährdungsquoten, Bundesländer nach soziodemografischen Merkmalen (Bundesmedian). Online verfügbar unter: <https://www.statistikportal.de/de/sbe/ergebnisse/einkommensarmut-und-verteilung/armutsgefaehrdung-0> (Letzter Zugriff: 18.09.2020).

Statistisches Bundesamt (2014, 2017, 2019): Gewerbeanzeigen in den Ländern. Online verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Unternehmen/Gewerbemeldungen-Insolvenzen/_inhalt.html#sprg239578 (Letzter Zugriff: 07.09.2020).

Statistisches Bundesamt (2018): Grad der Verstädterung nach Fläche und Bevölkerung auf Grundlage des ZENSUS 2011 und Bevölkerungsdichte. Online verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Publikationen/Downloads-Bevoelkerungsstand/bevoelkerungsfortschreibung-2010130167004.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (Letzter Zugriff: 28.01.2020).

Statistisches Bundesamt (2019a): Bruttoverdienste und Gender Pay Gap 2014 nach Bundesländern. Online verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Verdienste-Verdienstunterschiede/Tabellen/bgbp-stunden-laender.html> (Letzter Zugriff: 28.01.2020).

Statistisches Bundesamt (2019b): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2018 – Fachserie 1 Reihe 2.2

Statistisches Bundesamt (2019c): Bevölkerung im Wandel. Annahmen und Ergebnisse der 14. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Online verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressekonferenzen/2019/Bevoelkerung/pressebroschuere-bevoelkerung.pdf?__blob=publicationFile (Letzter Zugriff: 28.01.2020).

Statistisches Bundesamt (2020a): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund - Ergebnisse des Mikrozensus 2019 - Fachserie 1 Reihe 2.2. Erschienen am 28. Juli 2020, Tabelle 1.1 aktualisiert am 04. September 2020. Online verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Publikationen/Downloads-Migration/migrationshintergrund-2010220197004.html> (Letzter Zugriff: 16.09.2020).

Statistisches Bundesamt (2020b): Statistik Dossier: Daten zur COVID-19-Pandemie. Ausgabe 16/2020. Oktober 2020. Online verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Corona/Downloads/dossier-covid-19.pdf?__blob=publicationFile. (Letzter Zugriff: 27.10.2020).

Statistisches Bundesamt (2021): Statistik Dossier: Daten zur COVID-19-Pandemie. Ausgabe 01/2021. Online verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Corona/Downloads/dossier-covid-19.pdf?__blob=publicationFile. (Letzter Zugriff: 17.02.2021).

Tobsch, Verena & Holst, Elke (2019): Potenziale unfreiwilliger Teilzeit in Deutschland. SOEP papers on Multidisciplinary Panel Data Research at DIW Berlin, Nr.1032-2019.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

- Wellmer, Sabine & Verbeek Hans & Puxi, Marco (2021): Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 8 „Armutsbekämpfung durch aktive Eingliederung“. Im Rahmen der Begleitevaluierung des Multifondsprogramms für den EFRE und den ESF in Niedersachsen. Online verfügbar unter: https://www.europa-fuer-niedersachsen.niedersachsen.de/startseite/regionen_und_foerderung/efre_und_esf/evaluierungen-und-sonderuntersuchungen-183701.html (Letzter Zugriff: 04.10.2021).
- Wotschack, P. & Solga, H. (2014): Betriebliche Weiterbildung für benachteiligte Gruppen. Förderliche Bedingungskonstellationen aus institutionentheoretischer Sicht. *Berliner Journal für Soziologie*, 24 (3), 367-395.
- Yin, Robert K. (2014): *Case Study Research – Design and Methods*. Fifth Edition. Thousand Oaks London, New Dehli: Sage Publications.
- Zimmert, Franziska (2019): Early childcare and maternal employment: empirical evidence from Germany. IAB-Discussion Paper, 2/2019. Online verfügbar unter: <http://doku.iab.de/discussionpapers/2019/dp0219.pdf> (Letzter Zugriff: 10.09.2019).
- Zucco, Aline (2019): Große Gender Pay Gaps in einzelnen Berufen hängen stark mit der überproportionalen Entlohnung von langen Arbeitszeiten zusammen. *DIW Wochenbericht*, 10/2019. Online verfügbar unter: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.616015.de/19-10-1.pdf (Letzter Zugriff: 10.09.2019).

12 Anhang

Tabelle 19: Rücklauf WiN-Unternehmensbefragung 2019 nach Betriebsgröße und -art

	Rücklauf (befragte Betriebe)		Grundgesamtheit (alle Betriebe)	
	Gesamt	Prozent	Gesamt	Prozent
Insgesamt	797	100,0 %	2.690	100,0 %
<i>Betriebsgröße*</i>				
größeres Unternehmen / kein KMU	54	6,8 %	165	6,1 %
mittleres Unternehmen	145	18,2 %	477	17,7 %
kleines Unternehmen	264	33,1 %	850	31,6 %
Kleinstunternehmen	206	25,8 %	642	23,9 %
nicht bekannt	128	16,1 %	556	20,7 %
<i>Betriebsart</i>				
Handwerksunternehmen	130	16,3 %	548	20,4 %
Freiberufler	178	22,3 %	605	22,5 %
Gewerbliche Unternehmen, kein Handwerk	274	34,4 %	833	31,0 %
Sonstiges	215	27,0 %	704	26,2 %

Quelle: Monitoringdaten NBank und ISG WiN-Unternehmensbefragung 2019. * Gemäß Unternehmensdefinition der EU-Kommission (KOM 2018).

Tabelle 20: Merkmale der WiN-geförderten Betriebe: Stichprobe und Grundgesamtheit

	Stichprobe (befragte Betriebe)		Grundgesamtheit (alle Betriebe)		Differenz
	Gesamt	Prozent	Gesamt	Prozent	Prozentpunkte
Insgesamt	797	100,0 %	2690	100,0 %	0,0 PP
<i>Betriebsgröße*</i>					
Größeres Unternehmen / kein KMU	54	6,8 %	165	6,1 %	0,6 PP
Mittleres Unternehmen	145	18,2 %	477	17,7 %	0,5 PP
Kleines Unternehmen	264	33,1 %	850	31,6 %	1,5 PP
Kleinstunternehmen	206	25,8 %	642	23,9 %	2,0 PP
Nicht bekannt	128	16,1 %	556	20,7 %	-4,6 PP
<i>Betriebsart</i>					
Handwerksunternehmen	130	16,3 %	548	20,4 %	-4,1 PP
Freiberufler	178	22,3 %	605	22,5 %	-0,2 PP
Gewerbliches Unternehmen, kein Handwerk	274	34,4 %	833	31,0 %	3,4 PP
Sonstiges	215	27,0 %	704	26,2 %	0,8 PP
<i>Rechtsform des Betriebs</i>					
GmbH	269	33,8 %	1000	37,2 %	-3,4 PP
Einzelunternehmen**	235	29,5 %	782	29,1 %	0,4 PP
GmbH & Co. KG	74	9,3 %	246	9,1 %	0,1 PP

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

	Stichprobe (befragte Betriebe)		Grundgesamtheit (alle Betriebe)		Differenz
	Gesamt	Prozent	Gesamt	Prozent	Prozentpunkte
Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR)	52	6,5 %	187	7,0 %	-0,4 PP
Eingetragener Verein (e.V.)	45	5,6 %	105	3,9 %	1,7 PP
Gemeinnützige GmbH	29	3,6 %	101	3,8 %	-0,1 PP
Sonstiges	82	10,3 %	230	8,6 %	1,7 PP
Nicht bekannt	11	1,4 %	39	1,4 %	-0,1 PP
<i>Förderregion</i>					
SER	501	62,9 %	1858	69,1 %	-6,2 PP
UER	296	37,1 %	832	30,9 %	6,2 PP
<i>Jahr der Erstzusage der Förderung</i>					
2015	43	5,4 %	229	8,5 %	-3,1 PP
2016	178	22,3 %	705	26,2 %	-3,9 PP
2017	304	38,1 %	1016	37,8 %	0,4 PP
2018	215	27,0 %	612	22,8 %	4,2 PP
2019	57	7,2 %	128	4,8 %	2,4 PP

Quelle: Monitoringdaten NBank (Datenstand 18.11.2019 zum Stichtag 30.06.2019) und ISG WiN-Unternehmensbefragung 2019.

*Definition gemäß: Europäische Kommission (2018). **Zusammengefasst: Einzelunternehmen, Einzelunternehmen (eingetragene Person) und Einzelunternehmen (Einzelperson).

Tabelle 21: Anzahl der WiN-geförderten Mitarbeiter*innen nach Betriebsgröße

	Insgesamt		Betriebsgröße*									
			größeres Unternehmen / kein KMU		mittleres Unternehmen		kleines Unternehmen		Kleinstunternehmen		nicht bekannt	
	Gesamt	Prozent	Gesamt	Prozent	Gesamt	Prozent	Gesamt	Prozent	Gesamt	Prozent	Gesamt	Prozent
	2690	100,0 %	165	100,0 %	477	100,0 %	850	100,0 %	642	100,0 %	556	100,0 %
Anzahl geförderter Mitarbeiter*innen												
1	1700	63,2 %	55	33,3 %	200	41,9 %	522	61,4 %	484	75,4 %	439	79,0 %
2	410	15,2 %	18	10,9 %	86	18,0 %	153	18,0 %	92	14,3 %	61	11,0 %
3	179	6,7 %	12	7,3 %	52	10,9 %	60	7,1 %	35	5,5 %	20	3,6 %
4	93	3,5 %	16	9,7 %	20	4,2 %	32	3,8 %	13	2,0 %	12	2,2 %
5 und mehr	308	11,4 %	64	38,8 %	119	24,9 %	83	9,8 %	18	2,8 %	24	4,3 %

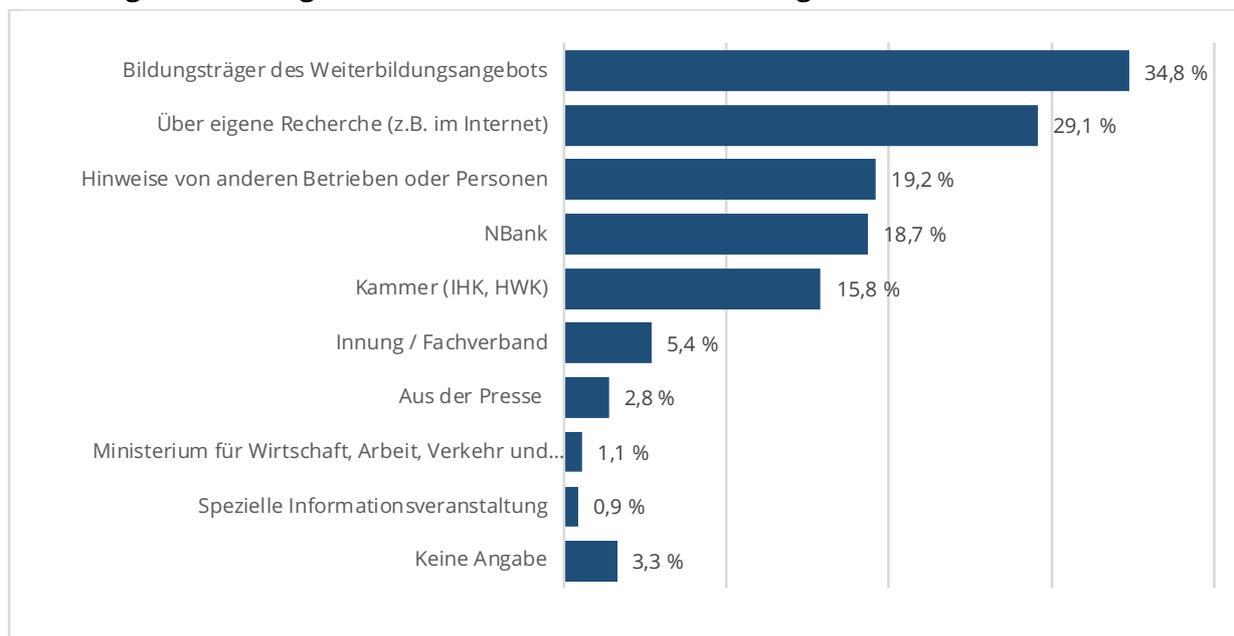
Quelle: Monitoringdaten NBank. *Definition gemäß: Europäische Kommission (2018).

Tabelle 22: Teilnehmendeneintritte in Förderprogramme der PA 6 nach Jahren bis 30.09.2020

SZ	Förderprogramm	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Gesamt
17	FIFA	-	659	1.060	1.378	1.215	517	4.829
	Ko-Stellen	14	238	1.479	1.864	2.399	631	6.625
	Gesamt	14	897	2.539	3.242	3.614	1.148	11.454
18	FKB (ALO-Maßnahmen)	-	22	259	156	85	12	534
	FKB (Berufl. Weiterbildung)	-	-	2	40	25	21	88
	WiN	432	2.310	2.870	1.808	833	101	8.354
	Gesamt	432	2.332	3.131	2.004	943	134	8.976
	PA 6 Gesamt	446	3.229	5.670	5.246	4.557	1.282	20.430

Quelle: Monitoringdaten NBank (Datenstand 01.10.2020 zum Stichtag 30.09.2020); eigene Darstellung. Bei den Projekten zur Unterstützung Regionaler Fachkräftebündnisse handelt es sich um reine Strukturmaßnahmen ohne direkte Teilnehmendenförderung.

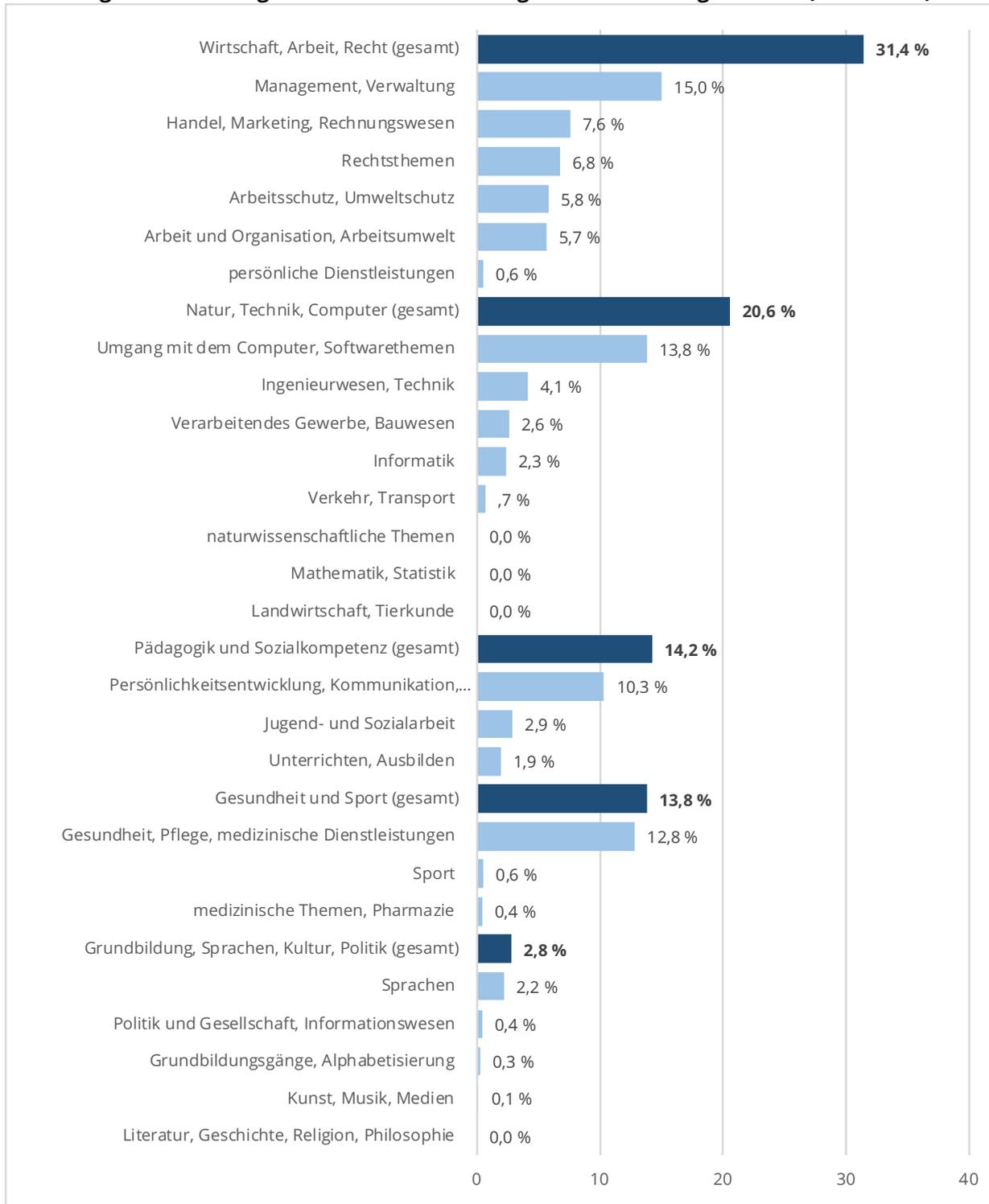
Abbildung 34: Erstmalige Aufmerksamkeit der WiN-Förderung



Quelle: ISG WiN-Unternehmensbefragung 2019. N=797. Mehrfachnennung möglich.

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 6

Abbildung 35: Die wichtigsten aktuellen/zukünftigen Weiterbildungsthemen (Lernfelder)



Quelle: ISG WiN-Unternehmensbefragung 2019. N=797. Befragte, die zumindest mittleren Weiterbildungsbedarf aktuell und/oder in der Zukunft sehen (91,0 % aller Befragten).

Herausgeber

Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und
Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung
Osterstraße 40
30159 Hannover
www.mb.niedersachsen.de

www.europa-fuer-niedersachsen.de



Niedersachsen. Klar.