

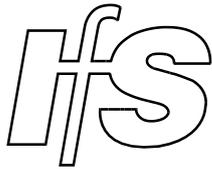
Umsetzung des Querschnittsziels „Gute Arbeit“ im niedersächsischen Multifonds- programm

Sonderuntersuchung im Rahmen der Begleitevaluierung
des Nds. EFRE- und ESF Multifondsprogramms



Niedersachsen

Arbeitsgemeinschaft Begleitevaluierung Multifondsprogramm Niedersachsen



INSTITUT FÜR
SOZIALFORSCHUNG UND
GESELLSCHAFTSPOLITIK



GEFRA

unter Mitarbeit von



Evaluierung des niedersächsischen Multifondsprogramms in der Förderperiode 2014 bis 2020

Sonderuntersuchung „Gute Arbeit“

IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Lützowstr. 93, 10785 Berlin
Autor: Wolfgang Jaedicke

Im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung

Berlin, März 2024

Inhalt

Kurzfassung	i
Summary	iii
1. Einleitung	1
1.1 Gegenstand der Sonderuntersuchung und Untersuchungsfragen	1
1.2 Methoden der Untersuchung	3
1.3 Aufbau des Berichts	5
2. „Gute Arbeit“ – Konzept, Umsetzungsmechanismen, Wirkungszusammenhänge	7
2.1 Das Konzept „Gute Arbeit“ in niedersächsischen Strukturfondsförderung und seine Operationalisierung	7
2.2 Mechanismen für die Umsetzung des Querschnittsziels	10
2.3 Wirkungszusammenhänge	12
2.4 „Gute Arbeit“ in anderen deutschen Strukturfondsprogrammen	13
3. Verankerung des Themas „Gute Arbeit“ auf den verschiedenen Ebenen der Strukturfondsförderung	16
3.1 Ebene des Programms und der Förderrichtlinien	16
3.2 Ebene der Träger und Projekte	17
4. Das Querschnittsziel „Gute Arbeit“ in den Qualitätskriterien für die Auswahl der Projekte	21
4.1 Ausgestaltung des Querschnittsziels „Gute Arbeit“ in den Qualitätskriterien	21
4.1.1 Förderperiode 2014 bis 2020	21
4.1.2 Förderperiode 2021 bis 2027	26
4.2 Anwendung der Qualitätskriterien für „Gute Arbeit“	31
4.2.1 Quantitativer Überblick	31
4.2.2 Vertiefte qualitative Analyse	37
5. Das Querschnittsziel „Gute Arbeit“ im weiteren Förderverfahren	49
6. Standardeinheitenkosten für Personalausgaben und „Gute Arbeit“	51
7. Förderung der sozialen Innovation und „Gute Arbeit“	58
8. Gesamtbewertung und Schlussfolgerungen	60
Literatur	65

Kurzfassung

Gegenstand der Sonderuntersuchung war das Querschnittsziel „Gute Arbeit“, das in Niedersachsen seit der Förderperiode 2014 bis 2020 bei der Förderung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Sozialfonds (ESF) Anwendung findet. Analysiert und bewertet wurden die für das landesspezifische Querschnittsziel entwickelten Strategien und Mechanismen, die Implementation der Mechanismen sowie die erzielten Effekte. Wesentliche Methoden der Sonderuntersuchung waren die Dokumentenanalyse, die Auswertung der im Monitoring zur Berücksichtigung des Querschnittsziels erfassten Daten, Interviews mit Expertinnen und Experten sowie die qualitative Befragung von Trägern aus ausgewählten Förderbereichen.

Nach den Ergebnissen der Sonderuntersuchung ist es gelungen, das Querschnittsziel „Gute Arbeit“ nachhaltig auf den verschiedenen Ebenen der Strukturfondsförderung zu etablieren. „Gute Arbeit“ umfasst dabei „harte“ Dimensionen (z. B. Bindung an Tarifverträge, Schaffung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung) wie „weiche“ Dimensionen (z. B. Gesundheitsförderung, Mitbestimmung) und ist flexibel ausgelegt, so dass den Spezifika der einzelnen Förderbereiche Rechnung getragen werden kann. Bei den relevanten Akteuren besitzt das Querschnittsziel eine hohe Sichtbarkeit und Relevanz.

Zentraler Umsetzungsmechanismus für das Querschnittsziel ist die Integration von „Guter Arbeit“ in die für die Projektauswahl eingesetzten Qualitätskriterien bzw. Scoring-Modelle. In der Förderperiode 2021 bis 2027 erhielten die Querschnittsziele innerhalb der Qualitätskriterien ein größeres Gewicht. „Gute Arbeit“ ist nunmehr Bestandteil aller in den beiden Strukturfonds eingesetzten Scoring-Modelle. Die Sonderuntersuchung zeigt, dass das Querschnittsziel erfolgreich in die Qualitätskriterien integriert werden konnte. Die im Rahmen der Untersuchung befragten Träger beurteilen die mit dem Querschnittsziel bei der Antragsstellung verbundenen Anforderungen als insgesamt praktikabel und den Aufwand als angemessen. Zu dieser positiven Bewertung trägt die Beratungstätigkeit durch die NBank wesentlich bei.

Die Analyse der Anwendung der Qualitätskriterien in der Förderperiode 2014 bis 2020 zeigt hinsichtlich der Punktevergabe für „Gute Arbeit“ große Unterschiede. Während im ESF-Teil des Multifondsprogramms und in der EFRE-Förderung von Innovation durch Hochschulen und Forschungseinrichtungen die große Mehrheit der geförderten Projekte Punkte für das Querschnittsziel erhielten, war die Vergabe von Punkten für „Gute Arbeit“ in den anderen Bereichen der EFRE-Förderung weitaus seltener. Hier werden die Unterschiede deutlich, die hinsichtlich der Wirkungspotenziale des Querschnittsziels zwischen den Handlungsfeldern der Strukturfonds bestehen.

Nach den Ergebnissen der Sonderuntersuchung sind die wesentlichen Effekte der Aufnahme der „Gute Arbeit“-Kriterien in die Scoring-Modelle darin zu sehen, dass sie die große Relevanz des Querschnittsziels fortdauernd verdeutlicht und so wesentlich zu dessen Sichtbarkeit beiträgt (Demonstrationseffekte). Kurzfristige Änderungen der Praxis in Bezug auf „Gute Arbeit“ bei den Trägern (Lerneffekte) treten hingegen eher selten auf. Es ist aber denkbar, dass die Ausgestaltung der Projektauswahlkriterien zusammen mit anderen Faktoren in den letzten Jahren zum Bedeutungsgewinn von „Guter Arbeit“ bei den Trägern beigetragen hat und so mittelfristig ein Grund für konkrete Veränderungen war.

Ein weiterer wichtiger Mechanismus zur Umsetzung des Querschnittsziels ist seine Berücksichtigung bei der Ausgestaltung der Standardeinheitskosten für Personalausgaben. Die für die Herleitung der Höhe der Standardeinheitskosten gewählte Basis ermöglicht eine Entlohnung der Projektbeschäftigten auf dem Niveau des öffentlichen Dienstes. Im ESF-Teil des Programms hat „Gute Arbeit“ zudem dadurch Niederschlag gefunden, dass die Standardeinheitskosten nach der Höhe der tatsächlichen Gehälter differenziert werden. Auf diese Weise wurden wirksame Anreize für die Träger gesetzt, die Gehälter der Projektbeschäftigten anzuheben. Durch die in der Förderperiode 2021 bis 2027 vorgenommenen Vereinfachungen wurden Praktikabilität und Transparenz der Standardeinheitskosten erhöht.

Insgesamt hat sich nach der Sonderuntersuchung die Integration des Querschnittsziels „Gute Arbeit“ in die niedersächsische Strukturfondsförderung bewährt. „Gute Arbeit“ gehört heute zum spezifischen Bild der Strukturfonds in Niedersachsen. Zur Umsetzung des Querschnittsziels wurden kohärente Mechanismen entwickelt und erfolgreich implementiert. Allerdings sollten die Wirkungsmöglichkeiten des Querschnittsziels hinsichtlich kurzfristiger Praxisveränderungen nicht überschätzt werden. Es war folgerichtig, das Querschnittsziel „Gute Arbeit“ und die Mechanismen für seine Umsetzung in der Förderperiode 2021 bis 2027 in weiterentwickelter Form fortzuführen.

Summary

The subject of the special study was the cross-sectional objective "good work", which has been applied in Lower Saxony since the 2014 to 2020 funding period for support from the European Regional Development Fund (ERDF) and the European Social Fund (ESF). The strategies and mechanisms developed for the state-specific cross-sectional objective were analysed and evaluated as well as the implementation of these mechanisms and the effects achieved. The main methods applied in the special study were document analysis, the evaluation of the data collected in the monitoring to take account of the cross-sectional objective, interviews with experts and the qualitative survey of beneficiaries from selected funding areas.

According to the results of the special study, the cross-sectional objective of "good work" has been successfully established on a sustainable basis at the various levels of structural fund support. "Good work" encompasses both "hard" dimensions (e.g. commitment to collective agreements, creation of employment subject to social insurance contributions) as well as "soft" dimensions (e.g. health promotion, co-determination) and is designed in a flexible manner so that the specifics of the individual funding areas may also be taken into account. The cross-sectional objective is highly visible and relevant to the respective stakeholders.

The central mechanism for implementing the cross-sectional objective is the integration of "good work" into the quality criteria and scoring models applied for project selection. In the 2021 to 2027 funding period, the cross-sectional objectives were assigned greater weight within the quality criteria. "Good work" is now a component of all scoring models used in the two structural funds. The special study shows that the cross-sectional objective has been integrated successfully into the quality criteria. The beneficiaries surveyed as part of the study rated the requirements associated with the cross-sectional objective as overall practicable and the effort involved as appropriate when submitting applications. The advisory services provided by the NBank contributed significantly to this positive assessment.

The analysis of the application of the quality criteria in the 2014 to 2020 funding period displays major differences with regard to the awarding of points for "good work". While the vast majority of funded projects received points for the cross-sectional objective in the ESF part of the multi-fund programme and in ERDF funding for innovation by universities and research institutions, the awarding of points for "good work" was much rarer in the other areas of ERDF funding. This clearly highlights the differences that exist between the fields of action of the structural funds with regard to the impact potential of the cross-sectional objective.

According to the results of the special study, the main effects of including the "good work" criteria in the scoring models can be seen in the fact that this emphasises the great relevance of the cross-sectional objective on an ongoing basis and thus contributes significantly to its visibility (demonstration effects). Short-term changes in a practical setting with regard to "good work" at the level of the beneficiaries (learning effects), on the other hand, occur rather rarely. However, it is conceivable that the design of the project selection criteria, together with other factors, has contributed to the increased significance of "good work" among the beneficiaries in recent years and has thus been a reason for concrete changes in the medium term.

Another important mechanism for implementing the cross-sectional objective is its consideration in the design of the standard scales of unit costs for personnel expenses. The basis chosen for deriving the standard unit costs enables project employees to be remunerated at the level of the public sector. In the ESF part of the programme, "good work" is also reflected in the fact that the standard unit costs are differentiated according to the level of actual salaries. This is how effective incentives were created for the beneficiaries involved to increase the salaries of project employees. The simplifications introduced in the 2021 to 2027 funding period have increased the practicability and transparency of the standard scales of unit costs.

Overall, according to the special study, the integration of the cross-sectional objective of "good work" into Lower Saxony's structural fund promotion has proven its worth. Today, "good work" is part of the specific image of the structural funds in Lower Saxony. Coherent mechanisms have been developed and implemented successfully to realise the cross-sectional objective. However, the potential impact of the cross-sectional objective should not be overestimated in terms of short-term changes in practice. It was consistent to continue the cross-sectional objective "good work" and the mechanisms for its implementation in the 2021 to 2027 funding period in a further developed form.

1. Einleitung

Der Bewertungsplan für das niedersächsische Multifondsprogramm der Förderperiode 2014 bis 2020 sieht neben der Erarbeitung von Evaluierungsstudien zu den einzelnen Prioritätsachsen des Programms die Erstellung von Sonderuntersuchungen vor (Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung 2016). Aufgabe der Sonderuntersuchungen ist es, spezifische und prioritätsachsenübergreifende Themen zu behandeln. Die Sonderuntersuchungen wurden insbesondere genutzt, um die Umsetzung der Querschnittsziele des Programms zu analysieren. In der Vergangenheit wurden Sonderuntersuchungen zu den Querschnittszielen „Gleichstellung von Männern und Frauen“ und „Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung“ (IfS/ISG/GEFRA 2019) sowie „Nachhaltigkeit“ (IfS/ISG/GEFRA 2022a) erstellt. Mit diesem Bericht werden die Ergebnisse der Sonderuntersuchung zum Querschnittsziel „Gute Arbeit“ vorgelegt.

1.1 Gegenstand der Sonderuntersuchung und Untersuchungsfragen

Mit dem Querschnittsziel „Gute Arbeit“ wurde in der Sonderuntersuchung eine Besonderheit der niedersächsischen Strukturfondsförderung in den Blick genommen. Niedersachsen hat in den Förderperioden 2014 bis 2020 und 2021 bis 2027 den drei europaweiten und in den Strukturfondsverordnungen geregelten Querschnittszielen „Gleichstellung der Geschlechter“, „Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung“ sowie (umweltbezogene) „Nachhaltigkeit“ ein viertes, landesspezifisches Querschnittsziel an die Seite gestellt. Hierzu sah das Multifondsprogramm der Förderperiode 2014 bis 2020 vor allem vor, in den relevanten Förderbereichen des Programms Kriterien für „Gute Arbeit“ zu verankern. Das Querschnittsziel wird mit einer Reihe von Mechanismen umgesetzt, wobei entsprechend den Festlegungen im Programm die Integration von Kriterien zu „Guter Arbeit“ in die für die Projektauswahl genutzten Qualitätskriterien besondere Bedeutung hat.

Mit der Sonderuntersuchung erfolgte eine Analyse und Bewertung der Umsetzung des Querschnittsziels „Gute Arbeit“. Die Sonderuntersuchung wurde im Jahr 2023 und damit in einem Zeitraum erstellt, in dem die Förderung aus dem Multifondsprogramm der Förderperiode 2021 bis 2027 bereits aufgenommen worden ist. Die Sonderuntersuchung wurde daher nicht auf die Förderperiode 2014 bis 2020 beschränkt, sondern es wurde auch die Umsetzung des Querschnittsziels in der neuen Förderperiode einbezogen.

Die Sonderuntersuchung verfolgte im Wesentlichen die folgenden Fragen:

- Welche Strategien und Umsetzungsmechanismen wurden zur Implementierung des Querschnittsziels „Gute Arbeit“ in der niedersächsischen Strukturfondsförderung in der

Förderperiode 2014 bis 2020 implementiert? Wie haben sich die Strategien und Mechanismen in der Förderperiode 2021 bis 2027 weiterentwickelt? Wie stellt sich die „Governance“ des Querschnittsziels aktuell dar?

- Wie verlief die Umsetzung der Strategien und Mechanismen für das Querschnittsziel? Wo sind Erfolge festzustellen, wo werden Defizite in der Umsetzung sichtbar?
- Welche Impulse konnten mit dem landesspezifischen Querschnittsziel gesetzt werden? Welche Ergebnisse wurden im Hinblick auf die verschiedenen Dimensionen von „Guter Arbeit“ erzielt?
- Wie sind insbesondere die Integration von Kriterien der „Guten Arbeit“ in die Projektauswahl (Qualitätskriterien und Scoring-Modelle) und die mit ihr gemachten Erfahrungen und erzielten Ergebnisse zu beurteilen?
- Gibt es bei der Umsetzung des Querschnittsziels Unterschiede zwischen EFRE und ESF, den Einsatzfeldern der beiden Fonds oder auch zwischen unterschiedlichen Arten von Trägern bzw. Zuwendungsempfängern?
- Wie ist die Umsetzung des Querschnittsziels „Gute Arbeit“ in der niedersächsischen Strukturfondsförderung insgesamt zu bewerten? Welche Empfehlungen lassen sich aus den Erfahrungen und Ergebnissen der letzten Jahre ableiten?

Die Arbeiten an der Sonderuntersuchung vollzogen sich in zwei Analyseschritten:

1. Im ersten Schritt wurden die für die beiden Förderperioden 2014 bis 2020 und 2021 bis 2027 entwickelten Strategien und Mechanismen analysiert und aufbereitet. Mit der entsprechenden „Governance“-Analyse wurden die Grundlagen für die weiteren Bewertungsarbeiten gelegt. Im Rahmen dieses Analyseschritts wurden auch Vergleiche zur Strukturfondsförderung in anderen Bundesländern vorgenommen.
2. Im zweiten Schritt wurde die Umsetzung des Querschnittsziels beleuchtet. Besondere Bedeutung hatte die Berücksichtigung von „Guter Arbeit“ bei den Qualitätskriterien für die Projektauswahl. Im Vordergrund dieses Analyseschritts stand die Förderperiode 2014 bis 2020. Für die Förderperiode 2021 bis 2027 standen aufgrund der frühen Programmphase noch relativ wenige Informationen aus der Umsetzung zur Verfügung.

Bei der Analyse der Umsetzung des Querschnittsziels erfolgte aus forschungsökonomischen Gründen eine Konzentration auf fünf Richtlinien des Multifondsprogramms 2014 bis 2020. Bei der Auswahl der Richtlinien wurden beide Fonds berücksichtigt. Sowohl für den

EFRE als auch für den ESF wurden Richtlinien aus verschiedenen Prioritätsachsen und damit verschiedenen Handlungsfeldern einbezogen. Zudem wurde darauf geachtet, dass mit den ausgewählten Richtlinien unterschiedliche Gruppen von Zuwendungsempfängern repräsentiert sind. Ausgewählt wurden nur Richtlinien, bei denen in den Qualitätskriterien „Gute Arbeit“-Kriterien als Teil der Querschnittsziele Anwendung fanden.

Tabelle 1.1 stellt die ausgewählten Richtlinien mit zentralen Merkmalen dar. Für vier der fünf Richtlinien existieren Nachfolgerichtlinien aus der Förderperiode 2021 bis 2027.

Tabelle 1.1: Förderrichtlinien, auf die die Analyse der Umsetzung des Querschnittsziels konzentriert wurde

Richtlinien Förderperiode 2014 bis 2020	Fonds	Prioritätsachse	Art Zuwendungsempfänger	Nachfolgerichtlinie in der Förderperiode 2021 bis 2027?
Innovation durch Hochschulen und Forschungseinrichtungen – Förderung von Forschungsinfrastruktur sowie von Kooperationen/Vernetzungen	EFRE	1, 11	Hochschulen, Forschungseinrichtungen	ja
Betriebliche Ressourcen- und Energieeffizienz	EFRE	3	im Wesentlichen Unternehmen	ja
Unterstützung regionaler Fachkräftebündnisse (Konzentration auf Fördergegenstand Strukturmaßnahmen)	ESF	6, 12	im Wesentlichen Hochschulen, Kommunen, Kammern, Stiftungen, regionale Zusammenschlüsse, private Unternehmen	ja
Qualifizierung und Arbeit	ESF	8, 12	Bildungsträger, Volkshochschulen	nein
Innovative Projekte der beruflichen Erstausbildung	ESF	9	im Wesentlichen Bildungsträger, Stiftungen, Kammern, Kommunen	ja

1.2 Methoden der Untersuchung

Für die Sonderuntersuchung kam ein Mix von unterschiedlichen Methoden zum Einsatz:

Dokumentenanalyse

Als Teil der Bewertungsarbeiten erfolgte die Analyse einer großen Zahl von Dokumenten. Die Dokumentenanalyse betraf insbesondere:

- die Multifondsprogramme 2014 bis 2020 und 2021 bis 2027,

- die für die beiden Förderperioden relevanten Förderrichtlinien und die entsprechenden Qualitätskriterien bzw. Scoring-Modelle,
- die von der NBank erstellten Leitfäden bzw. Arbeitshilfen für die Querschnittsziele sowie weitere Dokumente der NBank aus dem Förderverfahren (Formulare für Anträge und Sachberichte etc.),
- Erlasse zur Abrechnung der Personalkosten mit Standardeinheitenkosten und die entsprechenden Arbeitshilfen der NBank,
- Evaluierungsstudien zu den Prioritätsachsen des Programms sowie zu den anderen Querschnittszielen,
- Programme des EFRE und des ESF Plus der anderen Bundesländer und des Bundes in der Förderperiode 2021 bis 2027 sowie Standardeinheitenkostenregelungen ausgewählter anderer Bundesländer.

Auswertung von Monitoringdaten

Für die Sonderuntersuchung wurden die relevanten Daten aus dem Monitoringsystem für die Strukturfondsförderung ausgewertet. Im Vordergrund stand die Auswertung der Daten, die im Monitoringsystem zur Anwendung der Qualitätskriterien für die bewilligten Projekte vorliegen. Diese Daten umfassen die absolute Zahl der Punkte, die die Projekte bei der Antragsbewertung für die einzelnen Bereiche der Qualitätskriterien erreicht haben, und die Anteile der erreichten Punkte an den maximal erreichbaren Punkten. Die Auswertung wurde zum Datenstand Februar 2023 und damit zu einem Stand, zu dem der ganz überwiegende Teil der Projekte der Förderperiode 2014 bis 2020 ausgewählt und bewilligt worden war.

Mit der Auswertung der Monitoringdaten konnte ein quantitativer Überblick über die Anwendung der Qualitätskriterien für „Gute Arbeit“ bei der Projektauswahl gewonnen werden. Allerdings ergaben sich Einschränkungen aus der Art der Erfassung der Daten. Für den Großteil der Förderrichtlinien des ESF liegen im Monitoringsystem der Förderperiode 2014 bis 2020 keine Daten zu den speziell für das Querschnittsziel „Gute Arbeit“ vergebenen Punkten vor, sondern nur Daten zur Summe der für die Querschnittsziele vergebenen Punkte.¹

¹ Im Monitoringsystem für die Förderperiode 2021 bis 2027 werden auch für die Förderrichtlinien des ESF Daten zu den für die einzelnen Querschnittsziele und damit auch für „Gute Arbeit“ vergebenen Punkten erfasst. Aufgrund des frühen Umsetzungsstands des Multifondsprogramms erfolgte in der Sonderuntersuchung aber keine Auswertung von Daten zur Anwendung der Qualitätskriterien in der neuen Förderperiode.

Interviews mit Expertinnen und Experten auf Ebene des Programms und der Förderrichtlinien

Durchgeführt wurden Interviews mit Expertinnen und Experten aus dem Bereich von Institutionen, die für die Konzeption und Umsetzung des Querschnittsziels auf der Programmebene und auf Ebene der Förderrichtlinien von zentraler Bedeutung sind. Einbezogen wurden die Verwaltungsbehörde, die NBank, die für die vertieft untersuchten Förderrichtlinien zuständigen Fachreferate, das für die Förderung sozialer Innovation zuständige Fachreferat sowie ausgewählte Wirtschafts- und Sozialpartner.

Befragung ausgewählter Träger

Als wichtigste Primärerhebung der Sonderuntersuchung erfolgte eine Befragung ausgewählter Träger bzw. Zuwendungsempfänger. Die Befragung zielte vor allem auf zwei Themen: Zum einen sollten die Erfahrungen der Träger mit der Anwendung des Querschnittsziels „Gute Arbeit“ erhoben werden. Zum anderen sollten Informationen zu der Frage ermittelt werden, inwieweit es durch das Querschnittsziel zu Veränderungen in der Organisation der Träger oder in der Konzeption der durchgeführten Projekte gekommen ist.

Die Befragung erstreckte sich auf vier der fünf Förderrichtlinien, die im Rahmen der Sonderuntersuchung vertieft betrachtet wurden: auf die Förderung von Innovationen durch Hochschulen und Forschungseinrichtungen sowie auf die drei ESF-Förderrichtlinien. Im Bereich der Förderung der Unterstützung der regionalen Fachkräftebündnisse bezog sich die Befragung auf Träger von Projekten aus dem wichtigsten Fördergegenstand, der Unterstützung von Strukturmaßnahmen. Befragt wurden Träger, die in Förderperiode 2014 bis 2020 und teils auch in der Förderperiode 2021 bis 2027 Strukturfondsmittel erhalten haben. Bei den befragten Personen handelte es sich um Geschäftsführer/innen, Bereichsleiter/innen und Projektleiter/innen sowie bei den befragten Hochschulen um Strukturfondsbeauftragte.

Die Befragung wurde als qualitative Befragung gestaltet und mittels Videointerview oder Telefoninterview durchgeführt. Zu Vorbereitung des Interviews wurden den Befragten Leitfragen übersandt. Insgesamt wurden knapp 20 Träger befragt.

1.3 Aufbau des Berichts

Im Folgenden gliedert sich der Bericht in sieben Kapitel. Kapitel 2 stellt das Konzept des Querschnittsziels „Gute Arbeit“ sowie die zu seiner Umsetzung eingesetzten Mechanismen dar und geht auf die Wirkungsmechanismen ein. Kapitel 3 befasst sich mit der Verankerung der Querschnittsziels auf den verschiedenen Ebenen der Strukturfondsförderung.

Gegenstand von Kapitel 4 ist der zentrale Mechanismus für die Umsetzung des Querschnittsziels, die Aufnahme von „Gute Arbeit“-Kriterien in die Qualitätskriterien für die Projektauswahl. Kapitel 5 befasst sich mit der Rolle von „Guter Arbeit“ im weiteren Förderverfahren. Kapitel 6 behandelt die für Personalausgaben eingesetzten Standardeinheitskosten im Hinblick auf ihre Bedeutung für „Gute Arbeit“. Kapitel 7 beleuchtet die Förderung sozialer Innovationen im Hinblick auf ihre Beiträge zum Querschnittsziel. Kapitel 8 enthält die Gesamtbewertung und die Schlussfolgerungen.

2. „Gute Arbeit“ – Konzept, Umsetzungsmechanismen, Wirkungszusammenhänge

In diesem Kapitel werden zunächst das Konzept der „Guten Arbeit“ in der niedersächsischen Strukturfondsförderung und seine Operationalisierung vorgestellt. Im Anschluss werden die Umsetzungsmechanismen für das Querschnittsziel kurz beschrieben und die (möglichen) Wirkungen diskutiert. Das Kapitel endet mit einer kurzen Darstellung der Berücksichtigung von „Guter Arbeit“ in den Strukturfondsprogrammen der anderen Bundesländer.

2.1 Das Konzept „Gute Arbeit“ in niedersächsischen Strukturfondsförderung und seine Operationalisierung

Ausgangspunkt der Verankerung von „Guter Arbeit“ in der niedersächsischen Strukturfondsförderung ist das Operationelle Programm der Förderperiode 2014 bis 2020. Das Programm verwies auf die Orientierung der Landesregierung am Leitbild der „Guten Arbeit“ in allen Politikbereichen und das Ziel, prekäre Arbeitsbereiche zurückzudrängen. Vor diesem Hintergrund sollten in allen relevanten Förderbereichen des Multifondsprogramms geeignete Kriterien für „Gute Arbeit“ verankert werden, wobei die Umsetzung auf Ebene der Förderrichtlinien bzw. der Auswahlkriterien erfolgen und auf den jeweiligen Förderbereich zugeschnitten werden sollte (Multifondsprogramm 2014 bis 2020, S. 27 f.). In der Folge wurde „Gute Arbeit“ in einer großen Zahl von Förderrichtlinien bzw. Fördergrundsätzen in die Qualitätskriterien für die Projektauswahl aufgenommen.

Die Verankerung von „Guter Arbeit“ als Querschnittsziel wurde in den Förderrichtlinien der Förderperiode 2021 und 2027 und den dort niedergelegten Qualitätskriterien fortgeführt und ausgebaut (siehe im Einzelnen Kapitel 4). Im Multifondsprogramm 2021 bis 2027 wird das Querschnittsziel „Gute Arbeit“ aber nicht ausdrücklich benannt.

Im Multifondsprogramm 2014 bis 2020 wurde keine nähere Operationalisierung von „Guter Arbeit“ vorgenommen. Verwiesen wurde auf den Koalitionsvertrag, der der Arbeit der damaligen Landesregierung zugrunde lag. Im Koalitionsvertrag wurde „Gute Arbeit“ – unabhängig von Förderpolitik - in erster Linie mit fairen Löhnen, der Regulierung von Leiharbeit, der Begrenzung der befristeten Beschäftigung und der Stärkung der Mitbestimmungsmöglichkeiten gleichgesetzt (Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Landesverband Niedersachsen und Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Niedersachsen 2013, S. 54).

Eine weitere Grundlage zur Operationalisierung war die Entschließung des Bundesrats zur „Guten Arbeit“ in der Arbeitspolitik (Bundesrat 2013), die auf Antrag u. a. des Landes Niedersachsen zustande kam und die in einigen niedersächsischen Förderrichtlinien im

Zusammenhang mit dem Querschnittsziel explizit benannt wird. Die Entschließung führt als Elemente von „Guter Arbeit“ v. a. die Höhe der Bezahlung, Equal Pay und die Begrenzung prekärer Beschäftigungsverhältnisse wie Leiharbeit, (Schein-)Werkverträge und befristete Beschäftigung an (siehe im Einzelnen die Darstellung in Tabelle 2.1).

Die Aufnahme als Querschnittsziel in das Multifondsprogramm erfolgte vor dem Hintergrund der Debatte, die zu Beginn des letzten Jahrzehnts vor allem im gewerkschaftlichen Raum zur Berücksichtigung von „Guter Arbeit“ in der Wirtschaftsförderung und der Strukturpolitik geführt wurde.² Weitere Grundlagen für die Ausgestaltung des Querschnittsziels boten die Arbeiten, die im Zusammenhang mit der Initiative Neue Qualität der Arbeit (INQA) und dem DGB-Index Gute Arbeit stehen.³ Die entsprechenden Arbeiten gehen bei der Operationalisierung von „Guter Arbeit“ von der Perspektive der Beschäftigten aus. Sie gelangen zu einem weiten Verständnis von „Guter Arbeit“, das neben den „harten“ Dimensionen (Gehalt und Art des Beschäftigungsverhältnisses) auch „weiche“ Dimensionen umfasst. Beim DGB-Index Gute Arbeit gehören zu diesen „weichen“ Dimensionen z. B. Entwicklungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der Beschäftigten und der Sinn der Arbeit (siehe Tabelle 2.1).

Ein weites Verständnis von „Guter Arbeit“ erhält seine Bedeutung auch dem Hintergrund wachsender Fachkräfteengpässe. So sieht der Handlungsrahmen der Fachkräfteinitiative Niedersachsen ein Handlungsfeld „Steigerung der Attraktivität von Unternehmen durch gute Arbeitsbedingungen“ vor, das harte wie weiche Faktoren für die Attraktivität von Unternehmen und Arbeitsplätzen aufführt (Fachkräfteinitiative Niedersachsen o. J., S. 13 f.).

Die eigentliche Operationalisierung für das Querschnittsziel „Gute Arbeit“ in der niedersächsischen Strukturfondsförderung in der Förderperiode 2014 bis 2020 erfolgte im Zuge der Erarbeitung der Qualitätskriterien für die einzelnen Förderrichtlinien und Fördergrundsätze. Die Ergebnisse der entsprechenden Arbeitsprozesse wurden von der NBank im Leitfaden zum Querschnittsziel zusammengefasst (NBank 2019). Auf dieser Basis und auf Basis der in der Förderpraxis gemachten Erfahrungen wurde in der Arbeitshilfe zu den Querschnittszielen in der Förderperiode 2021 bis 2027 eine Auflistung der „wichtigen Kriterien“ für „Gute Arbeit“ erarbeitet (NBank 2022, S. 7). Die Auflistung ist in Tabelle 2.1 wiedergegeben.

² Siehe z. B. Kothe 2012, Voß 2013, Grundmann und Voß 2013.

³ Siehe z. B. INQA 2006, Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr 2016, Deutscher Gewerkschaftsbund 2022.

Tabelle 2.1: Operationalisierung von „Guter Arbeit“

Entschließung „Gute Arbeit“ des Bundesrats 2013	DGB-Index „Gute Arbeit“	Arbeitshilfe NBank zu Querschnittszielen 2022
<p>Elemente für „Gute Arbeit“ durch gesetzliche Veränderungen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Auskömmliche Löhne, gesetzlicher Mindestlohn - Equal Pay und Rückführung von Leiharbeit - Verhinderung der Umgehung von Arbeitnehmerschutzrechten durch Werkverträge - Beseitigung von Fehlanreizen und bessere Durchsetzung Arbeitnehmerschutzrechte bei Minijobs - Unterbindung des Missbrauchs von Praktikantenverträgen - Senkung der Anteils befristeter Beschäftigungsverhältnisse – weitgehende Abschaffung sachgrundlose Befristung - Möglichkeit von familienbedingter Teilzeitbeschäftigung und erleichterter Rückkehranspruch auf Vollzeit - Herstellung der Entgeltgleichheit zwischen Männern und Frauen 	<p>Indexkriterien „Guter Arbeit“</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gestaltungsmöglichkeiten - Entwicklungsmöglichkeiten - Betriebskultur - Sinn der Arbeit - Arbeitszeitlage - emotionale Anforderungen - körperliche Anforderungen - Arbeitsintensität - Einkommen - betriebliche Sozialleistungen - Beschäftigungssicherheit 	<p>wichtige Kriterien auf Ebene der Projektträger</p> <ul style="list-style-type: none"> - sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (z. B. Dauerarbeitsverhältnisse) - Tarifbindung - Mitbestimmungsmöglichkeiten - Vereinbarkeit von Beruf und Familie - Personalentwicklungsmaßnahmen (z. B. Weiterbildung) - Gesundheitsvorsorge - positive Führungskultur <p>wichtige Kriterien auf Ebene der Projektinhalte</p> <ul style="list-style-type: none"> - Beratung Unternehmen und Beschäftigte (z. B. zu Vereinbarkeit von Familie und Beruf) - Initiierung von Unternehmensnetzwerken (Best-Practice-Transfer) - Unterstützung von arbeitssuchenden Menschen (z. B. Information zu prekärer Beschäftigung) - Zusammenarbeit mit Unternehmen, die „Gute Arbeit“ praktizieren - Stärkung der Berufswegeplanung (z. B. durch Einbindung von potenziellen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern).

Quellen: Bundesrat 2013, Deutscher Gewerkschaftsbund 2022, S. 17, NBank 2022, S. 7.

Die in der Arbeitshilfe aufgeführten wichtigen Kriterien machen das Konzept deutlich, das dem Querschnittsziel „Gute Arbeit“ in der niedersächsischen Strukturfondsförderung zugrunde liegt. Das Konzept ist durch drei Merkmale geprägt:

1. Das Querschnittsziel geht von einem weiten Verständnis von „Guter Arbeit“ aus. Es umfasst sowohl „harte“ Kriterien wie die faire Entlohnung und die Zurückdrängung prekärer Arbeitsverhältnisse, die am Anfang der Diskussion um „Gute Arbeit“ in der Strukturförderung standen, als auch „weiche“ Kriterien wie die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Privatleben, Mitgestaltungsmöglichkeiten der Beschäftigten und Gesundheitsförderung.
2. Das Querschnittsziel setzt auf zwei Ebenen an, auf der Ebene der Träger bzw. Zuwendungsempfänger und auf der Ebene der Projektinhalte. Auf der Trägerebene geht es

bei „Guter Arbeit“ um die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten des Trägers und speziell des in den Projekten eingesetzten Personals. Die Ebene der Projektinhalte nimmt die Beiträge der geförderten Projekte zur Verbreitung des Prinzips „Gute Arbeit“ in den Blick. Beispiele sind die Integration von Themen der „Guten Arbeit“ in die Qualifizierung von Teilnehmer/innen bzw. die Beratung von Unternehmen oder die Unterstützung von das Querschnittsziel befördernden Strukturen.

3. Das Querschnittsziel „Gute Arbeit“ ist flexibel und offen angelegt. Bei der Anwendung wird den Besonderheiten des jeweiligen Handlungsfelds Rechnung getragen. In den Qualitätskriterien für die Projektauswahl wurde „Gute Arbeit“ wie die anderen Querschnittsziele nicht in Form inhaltlich identischer Kriterien, sondern mit auf die Spezifika der einzelnen Förderrichtlinie angepassten Kriterien aufgenommen.

Entwicklungen des politischen Kontextes haben dazu geführt, dass das Querschnittsziel „Gute Arbeit“ in der Förderperiode 2021 bis 2027 gegenüber der Förderperiode 2014 bis 2020 eine weitere strategische Aufwertung erfahren hat. Diese Entwicklungen betreffen die Landesebene wie die europäische Ebene. Was die Landesebene anbelangt, hebt der Koalitionsvertrag für die aktuelle Wahlperiode das Prinzip „Gute Arbeit“ im Bereich der Wirtschaftsförderung hervor und kündigt die Aufstellung eines „Masterplans für Gute Arbeit“ an (Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Landesverband Niedersachsen und Bündnis 90/Die Grünen Niedersachsen 2022, S. 27 f.).

Auf europäischer Ebene ist auf die 2018 vom Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission beschlossene Europäische Säule sozialer Rechte (ESSR) zu verweisen. Die Europäische Säule führt im Kapitel „Faire Arbeitsbedingungen“ viele Punkte auf, die den Kriterien für „Gute Arbeit“ im Multifondsprogramm entsprechen (z. B. Eindämmung prekärer Beschäftigungsverhältnisse, gerechte Entlohnung, Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben, Gesundheitsschutz). Das politische Ziel 4 für die Strukturfondsförderung der Förderperiode 2021 bis 2027 und damit vor allem die Förderung aus dem ESF Plus ist auf die Umsetzung der ESSR ausgerichtet.

2.2 Mechanismen für die Umsetzung des Querschnittsziels

Für die Umsetzung des Querschnittsziels „Gute Arbeit“ wird eine Reihe von Mechanismen eingesetzt:

- Ein wichtiger Teil der Umsetzung des Querschnittsziels ist die systematische und **dauerhafte Verankerung des Themas „Gute Arbeit“** auf allen Ebenen der Strukturfondsförderung, also auf den Ebenen des gesamten Multifondsprogramms, der einzelnen

Förderrichtlinien und Fördergrundsätze sowie der Ebene der Träger und Projekte. Zentrale Mechanismen für diese dauerhafte Verankerung sind Information und Kommunikation. Auf der Ebene der Träger betrifft dies vor allem die **Informationsarbeit** der NBank und hierbei insbesondere die Leitfäden und Arbeitshilfen zu den Querschnittszielen.

- Der zentrale Umsetzungsmechanismus ist die Berücksichtigung des Querschnittsziels „Gute Arbeit“ bei den **Qualitätskriterien bzw. Scoring-Modellen**, die nach den einzelnen Förderrichtlinien bzw. Fördergrundsätzen für die Auswahl der Projekte angewandt werden. Mit der Förderperiode 2014 bis 2020 wurden erstmals Kriterien für „Gute Arbeit“ in die Qualitätskriterien aufgenommen. In der Förderperiode 2021 und 2027 erfolgte eine Systematisierung der Qualitätskriterien, die auch die Kriterien zum Querschnittsziel „Gute Arbeit“ und zu den anderen drei Querschnittszielen betraf.
- Die Berücksichtigung des Querschnittsziels „Gute Arbeit“ beschränkt sich nicht auf die Erstellung der Anträge und die Projektauswahl, sondern umfasst den gesamten Projektzyklus, also auch die Projektdurchführung und den Projektabschluss. Für die Dokumentation der Umsetzung des Querschnittsziels spielen die **Sachberichte** der Verwendungsnachweise und Zwischennachweise eine wichtige Rolle.
- Zur Umsetzung des Querschnittsziels soll auch die **Ausgestaltung der Standardeinheitskosten für die Personalausgaben** beitragen, die im Sinne einer fairen Entlohnung auf tariflichem Niveau ausgestaltet sind. Dies betrifft insbesondere die ESF-Förderung, bei der die Höhe der Einheitskostensätze nach dem Niveau der tatsächlichen Entlohnung differenziert ist. Mit dieser Differenzierung wurde darauf reagiert, dass die im Bildungs- und Sozialbereich tätigen Träger erhebliche Unterschiede in ihren Entlohnungssystemen aufweisen.
- Ein Teil der ESF-Förderung ist in besonderem Maße darauf ausgerichtet, Projekte zu unterstützen, deren Ergebnisse zur Verbreitung des Prinzips „Guter Arbeit“ beitragen können. Dies gilt vor allem für die **Förderung von sozialen Innovationen** aus den Multifondsprogrammen 2014 bis 2020 und 2021 bis 2027, die insbesondere im Schwerpunkt „Arbeitswelt im Wandel“ Themen mit engem Bezug zu „Guter Arbeit“ anspricht (strukturelle Veränderungen in der Arbeits- und Unternehmensorganisation, attraktives Arbeitsumfeld etc.). Die Unterstützung von Projekten der sozialen Innovation gibt damit die Möglichkeit, Innovationen im Bereich von „Guter Arbeit“ zu entwickeln, die bei Erfolg für den Einsatz in der breiteren Praxis in Frage kommen.

Die Mechanismen für die Umsetzung des Querschnittsziels werden in den Kapiteln 3 bis 7 dieses Berichts im Einzelnen dargestellt und analysiert.

2.3 Wirkungszusammenhänge

Durch die Integration des Querschnittsziels „Gute Arbeit“ können prinzipiell Wirkungen auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlichen Formen erzielt werden. Idealtypisch lassen sich drei Arten von Wirkungen bzw. Effekten unterscheiden – Demonstrationseffekte, Lern- und Veränderungseffekte sowie Auswahleffekte:⁴

- **Demonstrationseffekte** sind darin zu sehen, dass das Land durch das Querschnittsziel den hohen Stellenwert demonstriert, den es „den Prinzipien der „Guten Arbeit“ beimisst und dem auch in der Strukturfondsförderung Rechnung getragen werden soll. Damit einher geht die Erwartung an die (potenziellen) Träger und Zuwendungsempfänger, zur Stärkung von „Guter Arbeit“ beizutragen.
- **Lerneffekte** kurzfristiger Art sind dann gegeben, wenn Träger und Zuwendungsempfänger aufgrund des Querschnittsziels und seiner Ausgestaltung im Antrags- und Förderverfahren kurzfristige Veränderungen im Sinne einer stärkeren Realisierung von „Gute Arbeit“-Prinzipien vornehmen. Diese Veränderungen können die Ebene des Trägers oder die Ebene der Projektinhalte betreffen.
- Von **Auswahleffekten** ist dann zu sprechen, wenn die Implementation des Querschnittsziels direkte Auswirkungen auf die Auswahl der geförderten Projekte hat. Im Setting der niedersächsischen Strukturfonds sind solche Effekte vor allem dann zu erwarten, wenn aufgrund der Berücksichtigung von „Guter Arbeit“ in den Qualitätskriterien Anträge mit größerem Beitrag zum Querschnittsziel häufiger ausgewählt werden als andere förderwürdige Anträge.

In der Praxis bestehen zwischen den drei idealtypisch unterschiedenen Effekten Zusammenhänge. Demonstrationseffekte können auf mittlere Sicht zu Lern- und Veränderungsprozessen bei den Trägern und Zuwendungsempfängern führen bzw. zu ihnen beitragen. Veränderungen, die die Träger im Sinne von „mehr Guter Arbeit“ in ihrer Organisation und im Design der geförderten Projekte vornehmen, können zu Auswahleffekten führen.

„Gute Arbeit“ ist in Niedersachsen als fondsübergreifendes Querschnittsziel angelegt. Die Potenziale für die Wirkungen unterscheiden sich aber zwischen den beiden Fonds:

⁴ Mit den drei Arten von Effekten wird die in der Sonderuntersuchung zum Querschnittsziel „Nachhaltigkeit“ (IfS/ISG/GEFRA 2022a, S. 22 ff.) genutzte Unterscheidung zwischen Lerneffekten und Auswahleffekten aufgegriffen und weiterentwickelt.

- Im Bereich der Förderung aus dem ESF bzw. dem ESF Plus lassen sich in allen Handlungsfeldern Beiträge zur „Guten Arbeit“ sowohl auf Ebene der Träger als auch auf Ebene der Projekteinhalte leisten. Die Förderung betrifft überwiegend den Einsatz von Personal, das von „Guter Arbeit“ auf der Trägerebene profitieren kann. Die Inhalte der ESF-Projekte sind in aller Regel so gehalten, dass Beiträge zu Themen der „Guten Arbeit“ erbracht werden können. Die Wirkpotenziale für das Querschnittsziel sind damit im ESF-Bereich besonders ausgeprägt.
- In der Förderung aus dem EFRE ist hingegen bei vielen Maßnahmen nur eine der beiden Ebenen relevant. Nur bei einem Teil der Maßnahmen bezieht sich die Förderung auf den Personaleinsatz und auf Personalkosten. Ein Teil der EFRE-Maßnahmen hat technischen Charakter (z. B. im Klima- und Umweltbereich und in Teilen der Infrastrukturförderung). Bezüge der Projekteinhalte zu „Guter Arbeit“ lassen sich bei diesen Maßnahmen zumeist nicht oder nur in komplexen Wirkungsketten herstellen. Für den EFRE ist damit insgesamt von geringeren Wirkpotenzialen für das Querschnittsziel auszugehen als für den ESF.

Welche Wirkungen sich in welchem Maße mit dem Querschnittsziel „Gute Arbeit“ erzielen lassen, hängt neben dem Fonds und dem Handlungsfeld auch von strukturellen Faktoren auf Seiten der Träger ab. In der Regel dürften Wirkungen bei Trägern, die wiederholt Förderung aus den Strukturfonds erhalten und bei denen die Strukturfondsförderung einen wesentlichen Teil ihrer Tätigkeit betrifft, eher zu erzielen sein als bei Trägern, die nur einmalig Förderung aus dem EFRE oder ESF erhalten.

2.4 „Gute Arbeit“ in anderen deutschen Strukturfondsprogrammen

Mit der Verankerung des Querschnittsziels „Gute Arbeit“ in der Strukturfondsförderung hat Niedersachsen in der Förderperiode 2014 bis 2020 Neuland beschritten. Kein anderes Bundesland hat zum damaligen Zeitpunkt „Gute Arbeit“ in vergleichbarer Form in seiner Strukturfondsförderung verankert.

Im Rahmen der Sonderuntersuchung wurde analysiert, welche Rolle „Gute Arbeit“ in der Förderperiode 2021 bis 2027 in den Strukturfondsprogrammen der anderen Bundesländer einnimmt. Hierzu wurden zu einen die Programme für den EFRE und den ESF Plus und zum anderen die Projektauswahlkriterien für diese Programme ausgewertet, sofern es sich um allgemeine, für das gesamte Programm geltende und öffentliche zugängliche Kriterien handelt. Die Auswertung diente der Einordnung des niedersächsischen Vorgehens zu „Guter Arbeit“ in den Strukturfonds und sollte ggf. Anregungen für die Weiterentwicklung des Querschnittsziels ergeben.

Nach der durchgeführten Analyse hat das Thema „Gute Arbeit“ in der Mehrzahl der deutschen Strukturfondsprogramme keine explizite Verankerung als Querschnittsziel oder auf übergreifender strategischer Ebene gefunden.⁵ Tabelle 2.2 stellt die relativ kleine Gruppe der Programme dar, in denen auf „Gute Arbeit“ oder vergleichbare Konzepte Bezug genommen wird. Eine systematische Verankerung in der Programmstrategie wurde nur in vier Programmen vorgenommen: In den ESF Plus Programmen Berlins und Brandenburgs und in den Programmen beider Fonds in Mecklenburg-Vorpommern. In drei weiteren Programmen findet der Begriff „Gute Arbeit“ bzw. der Begriff „faire Arbeitsbedingungen“ Erwähnung.

Tabelle 2.2: Verankerung von Inhalten und Kriterien zu „Guter Arbeit“ in anderen Strukturfondsprogrammen in der Förderperiode 2021 bis 2027

Programm	Inhalte und Kriterien zu „Guter Arbeit“
Berlin, ESF Plus-Programm	<ul style="list-style-type: none"> – Verankerung von „Guter Arbeit“ als Leitprinzip im Programm als Ergebnis der Partnerbeteiligung – Aufnahme des Leitprinzips „Gute Arbeit“ in die übergreifenden Projektauswahlkriterien – Berücksichtigung von „Guter Arbeit“ in den Auswahlkriterien/Scoring-Modellen für die einzelnen Förderinstrumente (bei instrumentenspezifischer Gewichtung von „Guter Arbeit“ und Unterscheidung von Effekten auf Trägerebene und auf Projektebene)
Brandenburg, ESF Plus-Programm	<ul style="list-style-type: none"> – Strategie des Programms beruht auf dem konzeptionellen Ansatz „Gute Arbeit für alle und sichere Übergänge“ der Brandenburger Arbeitspolitik. – „Stärkung Guter Arbeit“ als Teil der übergreifenden Strategie für die Europäischen Fonds in Brandenburg, dort Verweis Bündnis für Gute Arbeit Brandenburg.
Mecklenburg-Vorpommern, EFRE Programm und ESF Plus-Programm	<ul style="list-style-type: none"> – Fondsübergreifendes Oberziel, das u. a. qualitatives Wachstum und die Entwicklung einer Wirtschaft mit attraktiven Arbeitsplätzen umfasst. Unter attraktiven Arbeitsplätzen werden eine mindestens tarifgleiche Entlohnung, faire Arbeitsbedingungen, qualifikationsgerechte Beschäftigung und die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Privatleben verstanden.
Nordrhein-Westfalen, ESF-Plus Programm	<ul style="list-style-type: none"> – Förderung von Strukturen, die zu fairen Arbeitsbedingungen und Fachkräftesicherung beitragen, im Strategieteil des Programms verankert
Sachsen-Anhalt, EFRE-Programm und ESF Plus-Programm	<ul style="list-style-type: none"> – Verweis auf „Gute Arbeit“ im Zusammenhang mit den Vorhaben von strategischer Bedeutung

Quelle: eigene Auswertung der Programmtexte und von Auswahlkriterien

Das ESF Plus Programm Berlins hebt sich von den anderen Programmen dadurch ab, dass hier neben der Integration von „Guter Arbeit“ als Leitprinzip in die Programmstrategie die

⁵ Zu berücksichtigen sind allerdings gewissen Einschränkungen, die sie aus der Art der ausgewählten Unterlagen ergeben. Es erfolgte keine Auswertung der einzelnen Förderrichtlinien und von Auswahlkriterien für einzelne Förderrichtlinien. Insofern ist nicht auszuschließen, dass das Prinzip „Gute Arbeit“ in Teilbereichen weiterer Programme verankert ist.

Aufnahme von „Gute Arbeit“-Kriterien in die allgemeinen und spezifischen Projektauswahlkriterien erfolgte. Im Berliner ESF Plus wird ein Modell realisiert, das dem der niedersächsischen Strukturfondsförderung sehr ähnlich ist. Belastbare Erfahrungen aus der Anwendung von „Guter Arbeit“ liegen aus dem Berliner ESF Plus aufgrund der frühen Programmphase noch nicht vor.

Insgesamt ergab die durchgeführte Analyse, dass Niedersachsen im Hinblick auf das Thema „Gute Arbeit in der Strukturfondsförderung“ weiterhin eine Vorreiterrolle spielt. Eine systematische Verankerung als Querschnittsziel sowohl für den EFRE als auch für ESF mit entsprechender Integration in die Projektauswahlmechanismen findet sich in keinem anderen Bundesland.

3. Verankerung des Themas „Gute Arbeit“ auf den verschiedenen Ebenen der Strukturfondsförderung

Gegenstand dieses Kapitels sind die Schritte, die zur dauerhaften Verankerung des Themas „Gute Arbeit“ in der niedersächsischen Strukturfondsförderung unternommen worden sind. Unterschieden wird zwischen der Ebene des Programms und der Förderrichtlinien auf der einen Seite und der Ebene der Träger und Projekte auf der anderen Seite. Betrachtet wird auch, welche Bedeutung „Gute Arbeit“ für die im Rahmen der Sonderuntersuchung befragten Träger hat.

3.1 Ebene des Programms und der Förderrichtlinien

Auf Ebene des Programms und der einzelnen Förderrichtlinien wurden vor allem die folgenden Schritte unternommen, um das Thema „Gute Arbeit“ in der Strukturfondsförderung zu verankern:

- Zentraler Schritt für die Verankerung war die Aufnahme des Leitbilds „Gute Arbeit“ in das Operationelle Programm der Förderperiode 2014 bis 2020, die insbesondere die Berücksichtigung entsprechender Kriterien bei der Projektauswahl beinhaltet. Als Teil der Programmentwicklung wurde das Thema „Gute Arbeit“ in einem Fachworkshop der Arbeitsgruppe Programmaufstellung gemeinsam mit den Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpartnern diskutiert. Auch bei der Erarbeitung des Multifondsprogramms der Förderperiode 2021 bis 2027 war die Berücksichtigung der Querschnittsziele einschließlich des landeseigenen Querschnittsziels „Gute Arbeit“ ein wichtiger Teil der Strategieentwicklung und der Partnerbeteiligung.
- Die Einbeziehung von „Gute Arbeit“-Kriterien in die Projektauswahl hat bei den Fachressorts und Fachreferaten zusätzliche Impulse gesetzt, sich vertieft mit den Möglichkeiten der Unterstützung des Querschnittsziels aus ihren Fördermaßnahmen zu befassen. Die Umsetzung von „Gute Arbeit“ war zum Teil auch zum Gegenstand der Verbandsbeteiligung zu den Förderrichtlinien.
- Die Qualitätskriterien sind wesentlicher Teil der Projektauswahlkriterien und unterliegen damit der Diskussion und Genehmigung durch den Begleitausschuss für das Multifondsprogramm. Dies gibt dem Begleitausschuss die Möglichkeit, sich im Einzelnen mit der Berücksichtigung von „Gute Arbeit“-Kriterien bei der Projektauswahl in den verschiedenen Förderbereichen zu befassen. Die Begleitung der Umsetzung der Querschnittsziele einschließlich des Querschnittsziels „Gute Arbeit“ ist zudem auch über die Befassung mit den Qualitätskriterien hinaus eine wichtige Aufgabe des Begleitausschusses.

Insgesamt, dies bestätigen auch die im Rahmen der Sonderuntersuchung durchgeführten Interviews, ist es mit den getroffenen Schritten gelungen, das Querschnittsziel „Gute Arbeit“ fest in der niedersächsischen Strukturfondsförderung zu verankern. Bei den relevanten öffentlichen und privaten Akteuren hat das landeseigene Querschnittsziel insgesamt ein hohes Maß an Sichtbarkeit und Akzeptanz erreicht.

3.2 Ebene der Träger und Projekte

Informationsmaßnahmen zu „Guter Arbeit“

Mit dem Querschnittsziel sollen die (zukünftigen) Träger und Zuwendungsempfänger für die Bedeutung von „Guter Arbeit“ sensibilisiert werden. Auf diese Weise soll so zur Verbreitung der Prinzipien von „Guter Arbeit“ beigetragen werden – und zwar über die Anwendung der entsprechenden Kriterien bei der Projektauswahl hinaus. Von zentraler Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die von der NBank bereitgestellten Informationen und insbesondere der Leitfaden für das Querschnittsziel „Gute Arbeit“ in der Förderperiode 2014 bis 2020 (NBank 2019) und die gemeinsame Arbeitshilfe für alle vier Querschnittsziele in der Förderperiode 2021 bis 2027 (NBank 2022). Die entsprechenden schriftlichen Materialien werden durch Informationsveranstaltungen der NBank ergänzt, die u. a. die Querschnittsziele zum Gegenstand haben, vor allem aber die Beratung der Träger und Fördermittelinteressenten durch die NBank für den einzelnen Antrag.

Der Leitfaden zum Querschnittsziel „Gute Arbeit“ wurde erst einige Jahre nach Beginn der Förderperiode 2014 bis 2020 erarbeitet. Er enthält vor allem die Bewertungskriterien für „Gute Arbeit“ für das Scoring in den einzelnen Förderrichtlinien bzw. Fördergrundsätzen und darüber hinaus Hinweise zur Bedeutung des Querschnittsziels und seiner Darstellung im Antrag.

Die Arbeitshilfe für alle vier Querschnittsziele in der Förderperiode 2021 bis 2027 lag zum Zeitpunkt der Aufnahme der Förderung vor. Sie verzichtet auf die Wiedergabe der in den Förderrichtlinien und Fördergrundsätzen zur „Guten Arbeit“ enthaltenen Bewertungskriterien, stellt aber ansonsten gegenüber dem alten Leitfaden eine Konkretisierung dar. Die Arbeitshilfe unterscheidet systematisch zwischen den beiden Ebenen für das Querschnittsziel (Projekttragende, Projektinhalte). Sie enthält Beispiele für „Gute Arbeit“ und die anderen Querschnittsziele aus beiden Fonds.⁶ Die Arbeitshilfe weist auf die Bedeutung des

⁶ Mit der Aufnahme von Beispielen wurde auch eine Anregung der Bewertungsstudie zu den Querschnittszielen „Gleichstellung der Geschlechter“ und „Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung“ aufgegriffen (siehe IfS/ISG/GEFRA 2019, S. 34 f.).

Querschnittsziels nicht nur bei der Projektplanung und Antragstellung, sondern auch bei der Projektdurchführung und beim Projektabschluss bzw. bei der Berichterstattung hin.

Der Leitfaden bzw. die Arbeitshilfe haben eine hohe Sichtbarkeit. Sie wurden auf der Homepage der NBank bei allen relevanten Förderrichtlinien und Fördergrundsätzen in die Downloadbereiche mit den relevanten Unterlagen eingestellt. Den im Rahmen der Sonderuntersuchung befragten Trägern sind der Leitfaden und die Arbeitshilfe gut bekannt.

Stellenwert des Themas „Gute Arbeit“ für die Träger

Die Trägerinterviews wurden auch genutzt, um zu erfragen, welchen Stellenwert „Gute Arbeit“ für die befragten Träger unabhängig von den Anforderungen der niedersächsischen Strukturfondsförderung hat und worin sich dieser Stellenwert manifestiert. Abgezielt wurde dabei auf „Gute Arbeit“ in der Organisation des Trägers und damit auf den Träger als Arbeitgeber.

Aus Sicht aller befragten Träger aus dem Bereich der EFRE-Innovationsförderung und der drei vertieft betrachteten ESF-Förderrichtlinien hat „Gute Arbeit“ für ihre eigene Organisation einen sehr hohen Stellenwert. Hierbei wird vom Großteil der Träger auf die Bedeutung von „Gute Arbeit“-Prinzipien für die Gewinnung und Sicherung der eigenen Fachkräfte verwiesen. Ein Teil der Träger leitet die Bedeutung von „Guter Arbeit“ darüber hinaus aus den eigenen Grundprinzipien bzw. ihrem Leitbild oder „Mindset“ ab. Angeführt wird auch der Zusammenhang zwischen „Guter Arbeit“ beim Träger und hochwertigen Ergebnissen in den geförderten Projekten.

Als konkrete Maßnahmen zur Realisierung von „Guter Arbeit“ in ihrer Organisation gaben die Träger einen trägerspezifischen Mix aus „harten“ und „weichen“ Maßnahmen an. Einige Träger betonen vor allem die „harten“ Maßnahmen, für viele Träger spielen aber die „weichen“ Maßnahmen eine hervorgehobene Rolle.

Im Bereich der „harten“ Maßnahmen benannten die Träger vor allem den Einsatz eigenen sozialversicherungspflichtigen Personals, verbunden mit dem Bestreben, das Personal langfristig und über die Laufzeit der geförderten Projekte hinaus zu binden. Darüber hinaus wurden die Höhe der Gehälter und die Realisierung von Equal Pay angeführt.

Im Bereich der „weichen“ Maßnahmen nannten die Träger am häufigsten Maßnahmen im Bereich der Vereinbarkeit von Erwerbs- und Privatleben bzw. der Work-Life-Balance. Diese umfassen die Unterstützung der Beschäftigten bei der Sorgearbeit durch flexible Arbeitszeitmodelle, umfangreiche Möglichkeiten zur Arbeit im Home Office und die Möglichkeit zum vorübergehenden Wechsel in eine kürzere Arbeitszeit sowie – bei den Hochschulen –

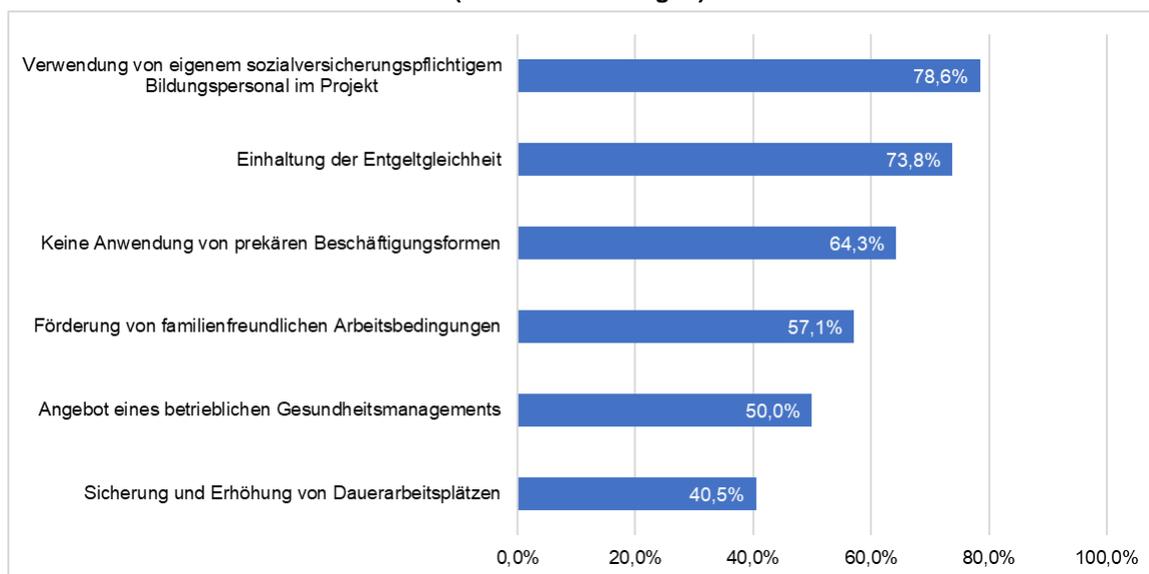
auch die Unterstützung beim Zugang zur Kindertagesbetreuung. Möglichkeiten zu Arbeit im Home Office und Arbeitszeitflexibilisierung haben nach Trägerangaben im Zuge der Covid-19-Pandemie an Bedeutung gewonnen.

Darüber hinaus führten die Träger vor allem die folgenden „weichen“ Maßnahmen an:

- Weiterbildungsangebote,
- Gesundheitsförderung (z. B. ergonomische Ausstattung der Arbeitsplätze, Gesundheitssport),
- Mitgestaltungsmöglichkeiten für die Beschäftigten in Bezug auf die Projekt- und Arbeitsinhalte, flache Hierarchien,
- wertschätzende Unternehmenskultur und Führung, Kultur des Vertrauens im Betrieb.

Ergänzende Informationen zur Verbreitung von Maßnahmen „Guter Arbeit“ können der standardisierten Befragung entnommen werden, die im Rahmen der Bewertungsstudie zur Prioritätsachse 9 (Bildungsachse des ESF) bei Trägern aus dem Bereich von drei Förderrichtlinien durchgeführt wurde. Die Träger führen als Maßnahmen vor allem den Einsatz von eigenem sozialversicherungspflichtigem Bildungspersonal und die Entgeltgleichheit an (ca. drei Viertel der Träger). Jeder zweite Träger nannte Maßnahmen im Bereich von Familienfreundlichkeit und Arbeitsbedingungen (siehe Abbildung 3.1).

Abbildung 3.1: Berücksichtigung des Querschnittsziels „Gute Arbeit“ in der Organisation von Trägern aus dem Bereich der Prioritätsachse 9 (Mehrfachnennungen)



Quelle: Befragung von 42 Projektträgern aus dem Bereich der Förderrichtlinien „Integration durch Enkulturation“, „Öffnung von Hochschulen“ und „innovativen Bildungsprojekten der beruflichen Erstausbildung“ im Rahmen der Bewertungsstudie zur Prioritätsachse 9 (IfS/ISG/GEFRA 2022b).

Verglichen mit den Ergebnissen der standardisierten Befragung zur Prioritätsachse 9 gaben die in der Sonderuntersuchung befragten Träger häufiger die Realisierung von „weichen“ Maßnahmen der „Guten Arbeit“ an.

Insgesamt zeigten die im Rahmen der Sonderuntersuchung durchgeführten Interviews ein großes Bewusstsein der Träger für die Bedeutung von „Guter Arbeit“. Die von ihnen in Bezug auf ihre eigene Organisation angegebenen Maßnahmen decken praktisch das gesamte Spektrum der Kriterien ab, die die Arbeitshilfe der NBank für das Querschnittsziel anführt (siehe oben Tabelle 2.1). Im festgestellten hohen Sensibilisierungsgrad der Träger für das Querschnittsziel ergibt sich ein ähnliches Bild wie in der Sonderuntersuchung zum Querschnittsziel „Nachhaltigkeit“ in Bezug auf die zu diesem Querschnittsziel befragten Träger (IfS/ISG/GEFRA 2022b, S. 25 ff.).

Vor diesem Hintergrund besteht die primäre Rolle des Leitfadens bzw. der Arbeitshilfe und der sonstigen Informationsarbeit der NBank nicht darin, Grundinformationen zu vermitteln und ein Bewusstsein für „Gute Arbeit“ zu schaffen. Die Materialien haben vor allem die Aufgabe, die für das Thema bereits sensibilisierten Träger auf das Verständnis von „Guter Arbeit“ im Multifondsprogramm und auf die Anforderungen im Antragsverfahren und weiteren Förderverfahren vorzubereiten. Dies gilt zumindest für die im Rahmen der Sonderuntersuchung vertieft betrachteten Förderbereiche.

In diesem Zusammenhang ist aber darauf zu verweisen, dass Niedersachsen mit der Verankerung von „Guter Arbeit“ in den Strukturfonds vor nunmehr zehn Jahren begonnen hat. Es erscheint plausibel, dass das Bewusstsein für „Gute Arbeit“ zu Beginn der Förderperiode 2014 bis 2020 unter den Trägern und Interessenten an Förderung geringer war als heute. „Gute Arbeit“ dürfte in den letzten zehn Jahren im Zuge der wachsenden Fachkräfteengpässe, aber auch der gesellschaftlichen und politischen Debatte an Bedeutung gewonnen hat. Einen gewissen Beitrag zu diesem Bedeutungsgewinn könnte auch die Thematisierung von „Guter Arbeit“ im Rahmen der niedersächsischen Strukturfondsförderung geleistet haben.

4. Das Querschnittsziel „Gute Arbeit“ in den Qualitätskriterien für die Auswahl der Projekte

Der wichtigste Mechanismus für die Umsetzung des Querschnittsziels „Gute Arbeit“ in der niedersächsischen Strukturfondsförderung ist die Aufnahme von entsprechenden Kriterien in die Qualitätskriterien, die für die Projektauswahl eingesetzt werden. Qualitätskriterien bzw. Scoring-Modelle werden in der niedersächsischen Strukturfondsförderung seit der Förderperiode 2007 bis 2013 genutzt.⁷ Die entsprechenden Kriterienkataloge und die in ihnen vorgesehenen Punktwerte werden von der NBank eingesetzt, um die Förderanträge zu bewerten und für jeden Antrag eine Punktzahl zu berechnen. Sofern die Punktzahl des Antrags die festgesetzte Mindestpunktzahl erreicht, ist die grundsätzliche Förderwürdigkeit gegeben. Die Bepunktung auf Basis der Qualitätskriterien dient auch dazu, die grundsätzlich förderwürdigen Anträge in eine Reihenfolge zu bringen und so die Projektauswahl für die Fälle vorzubereiten, in denen das Finanzvolumen der förderfähigen und förderwürdigen Anträge größer ist als das in der jeweiligen Auswahl-situation zur Verfügung stehende Budget.

Kriterien zum Thema „Gute Arbeit“ wurden erstmals in der Förderperiode 2014 bis 2020 in die Qualitätskriterien aufgenommen. In der Förderperiode 2021 bis 2027 erfolgte eine Weiterentwicklung der Kriterien. In diesem Kapitel wird zunächst die Ausgestaltung von „Gute Arbeit“ in den Qualitätskriterien der beiden Förderperiode dargestellt. Im Anschluss daran wird die Anwendung der Qualitätskriterien analysiert.

4.1 Ausgestaltung des Querschnittsziels „Gute Arbeit“ in den Qualitätskriterien

4.1.1 Förderperiode 2014 bis 2020

Die Qualitätskriterien wurden in der Förderperiode 2014 bis 2020 (wie auch in der Förderperiode 2021 bis 2027) als Anhänge zu den Förderrichtlinien bzw. Fördergrundsätzen festgelegt, wobei teilweise eine Differenzierung nach Fördergegenständen erfolgte. Die Kriterien umfassen neben einem Bereich mit richtlinienspezifischen fachlichen Kriterien einen Bereich mit Kriterien für die Querschnittsziele. Für einen Teil der Maßnahmen findet zudem

⁷ Siehe für eine Bestandsaufnahme und Bewertung Steria Mummert Consulting 2009.

ein Bereich mit Kriterien zur regionalfachlichen Komponente bzw. zur regionalwirtschaftlichen Bedeutsamkeit Anwendung.⁸

In der Grundkonstruktion der Qualitätskriterien bestanden in der Förderperiode 2014 bis 2020 zwischen den Förderbereichen große Unterschiede. Deutlich wird dies insbesondere in den Mindestpunktzahlen, die von den Anträgen als Voraussetzung für die Förderwürdigkeit zu erreichen waren. Während bei einem Teil der Förderrichtlinien und Fördergrundsätze die Mindestpunktzahl nur 50 von 100 Punkten betrug, lag sie in anderen Förderbereichen bei bis zu 75. Für die Querschnittsziele waren im ESF in der großen Mehrzahl der Förderrichtlinien Mindestpunktzahlen vorgesehen, im EFRE aber nur in einer Minderheit der Förderrichtlinien.

Die Aufnahme von Kriterien zu „Guter Arbeit“ erfolgte in der Förderperiode 2014 bis 2020 zumeist im Bereich der Querschnittsziele. Bei einzelnen Förderrichtlinien und Fördergrundsätzen wurde „Gute Arbeit“ in den richtlinienspezifischen inhaltlichen Kriterien verankert. Die Ausgestaltung der Qualitätskriterien und damit auch die Operationalisierung der Kriterien für „Gute Arbeit“ und ihre quantitative Gewichtung wurde differenziert in den einzelnen Richtlinien und Fördergrundsätzen vorgenommen. Die zuständigen Fachreferate hatten hier einen großen Gestaltungsspielraum.

Als Teil der Sonderuntersuchung wurden die Qualitätskriterien für „Gute Arbeit“ inhaltsanalytisch ausgewertet und typisiert, sodass auch quantitative Auswertungen möglich waren. Basis der Auswertungen waren die von der Verwaltungsbehörde definierten und im Monitoringsystem abgebildeten EU-Maßnahmen. Die EU-Maßnahmen entsprechen in der Regel den Förderrichtlinien und Fördergrundsätzen, sind zum Teil aber differenzierter angelegt.⁹

Insgesamt fanden für 35 der 58 EU-Maßnahmen des Multifondsprogramms 2014 bis 2020 Qualitätskriterien Anwendung, die „Gute Arbeit“ berücksichtigten. Bei 29 Maßnahmen war „Gute Arbeit“ im Bereich der Kriterien zu den Querschnittszielen verankert, bei sechs im Bereich der fachlichen Kriterien. Bei den 23 sonstigen EU-Maßnahmen handelte es sich entweder um Fälle, in denen „Gute Arbeit“ nicht Teil der Qualitätskriterien war (z. B. die Maßnahmen im Bereich der Prioritätsachse 4 des Programms) oder in denen überhaupt

⁸ Siehe zur allgemeinen Ausgestaltung der Projektauswahlkriterien und der Qualitätskriterien in der Förderperiode 2014 bis 2020 Niedersächsische Staatskanzlei 2015a.

⁹ So wurden für die Förderung der Jugendwerkstätten und der Pro-Aktiv-Centren, die auf einer gemeinsamen Richtlinien basiert, getrennte EU-Maßnahmen definiert. Getrennte EU-Maßnahmen wurden auch dann definiert, wenn auf Basis einer Richtlinie die Förderung sowohl in den ursprünglichen Achsen als auch in den REACT-EU-Achsen des Programms erfolgte.

keine Qualitätskriterien bzw. Scoring-Modelle zum Einsatz kamen (z. B. bei der Förderung der überbetrieblichen Lehrlingsunterweisung).

Zwischen den beiden Fonds bestanden große Unterschiede. Während im ESF bei 18 von 22 EU-Maßnahmen (82%) Qualitätskriterien aus dem Bereich „Gute Arbeit“ Anwendung fanden, war das im Bereich des EFRE nur bei 17 von 36 EU-Maßnahmen der Fall (47%).¹⁰ Die Verankerung von „Guter Arbeit“ in den fachlichen Kriterien erfolgte nur im EFRE (siehe Tabelle 4.1).

Tabelle 4.1: Zahl der EU-Maßnahmen mit Qualitätskriterien, die Kriterien zu "Guter Arbeit" enthalten (Förderperiode 2014 bis 2020)

	Anzahl EU-Maßnahmen		
	EFRE	ESF	gesamt
EU-Maßnahmen mit Qualitätskriterien, die "Gute Arbeit" enthalten	17	18	35
davon:			0
als Querschnittszielkriterium	11	18	29
als fachliches Kriterium	6	0	6
EU-Maßnahmen ohne Qualitätskriterien oder mit Qualitätskriterien, die „Gute Arbeit“ nicht berücksichtigen	19	4	23
insgesamt	36	22	58

Quelle: eigene Auswertung der Qualitätskriterien

Von den beiden Ebenen, auf denen das Querschnittsziel „Gute Arbeit“ wie oben dargestellt ansetzt, der Ebene der Träger und der Ebene der Projektinhalte, spielte die Ebene der Träger in den Projektauswahlkriterien die größere Rolle. Für 19 der 35 relevanten Maßnahmen bezogen sich die Texte zur „Guten Arbeit“ auf die Arbeitsbedingungen beim Träger bzw. Zuwendungsempfänger, weitere neun Maßnahmen nahmen auf beide Ebenen Bezug (siehe Tabelle 4.2).

¹⁰ Zu den EFRE-Maßnahmen mit Scoring-Modellen, die „Gute Arbeit“ als Querschnittsziel beinhalten, gehörten auch die Finanzinstrumente NSeed und NBeteiligung. Bei diesen beiden Beteiligungsfonds besteht die Besonderheit, dass bei der Projektauswahl neben dem Einsatz des Scoring-Modells eine Risikobewertung durchgeführt wird. Bei einem negativen Ergebnis der Risikobewertung kann keine Beteiligung gewährt werden, und zwar unabhängig vom Ergebnis des Scorings.

Tabelle 4.2: Ebene, auf der die Qualitätskriterien für "Gute Arbeit" ansetzen (Förderperiode 2014 bis 2020)

	Anzahl EU-Maßnahmen		
	EFRE	ESF	gesamt
Träger	10	9	19
Träger und Projektinhalt	1	8	9
Projektinhalt	6	1	7
insgesamt	17	18	35

Quelle: eigene Auswertung der Qualitätskriterien

Die Qualitätskriterien von 24 der relevanten 35 EU-Maßnahmen waren so gefasst, dass sie konkrete Beiträge zu „Guter Arbeit“ benannten, dies aber in beispielhafter Aufzählung und nicht in Form eines abschließenden Katalogs taten. Dies gab den Antragstellern die Möglichkeit, in den Anträgen auch weitere, in den Qualitätskriterien nicht explizit benannte und ggf. auch neuartige Beiträge zum Querschnittsziel anzuführen. Auch diese Beiträge konnten bei der Anwendung der Kriterien und der Bepunktung der Anträge durch die NBank ggf. berücksichtigt werden.

Für acht weitere EU-Maßnahmen legten die Qualitätskriterien abschließend fest, welche Merkmale und Sachverhalte bei den Kriterien für „Gute Arbeit“ berücksichtigt werden konnten (siehe Tabelle 4.3). Die entsprechenden Fälle betrafen ausschließlich den EFRE und überwiegend Maßnahmen, in denen „Gute Arbeit“ als fachliches Kriterium angewandt wurde, wobei sich die anzurechnenden Beiträge zumeist auf die Schaffung von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen oder auf die Tarifvertragsbindung bezogen.

Tabelle 4.3: Konkretisierungsgrad der Kriterien für "Gute Arbeit" (Förderperiode 2014 bis 2020)

	Anzahl EU-Maßnahmen		
	EFRE	ESF	gesamt
konkret, abschließende Festlegung	8	0	8
konkret, beispielhafte Aufzählung	7	17	24
allgemein	2	1	3
insgesamt	17	18	35

Quelle: eigene Auswertung der Qualitätskriterien

Tabelle 4.4 stellt die Dimensionen von „Guter Arbeit“ dar, die in den Qualitätskriterien am häufigsten angeführt wurden. Für die Mehrzahl der Maßnahmen benannten die Qualitätskriterien zwei oder mehrere Dimensionen von „Guter Arbeit“. Insgesamt zeigt sich eine große Bedeutung von „harten“ Dimensionen wie die Tarifbindung des Trägers oder der Einsatz eigenen sozialversicherungspflichtigen Personals in den Projekten. Unter den „weichen“ Dimensionen hatte die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Privatleben bzw. die

Gleichstellung der Geschlechter die größere Verbreitung, gefolgt von der betrieblichen Gesundheitsförderung.

Tabelle 4.4: Dimensionen von "Guter Arbeit", die in den Qualitätskriterien am häufigsten benannt wurden (Förderperiode 2014 bis 2020)

	Anzahl EU-Maßnahmen (Mehrfachnennungen)		
	EFRE	ESF	gesamt
Tarifbindung des Trägers	10	13	23
Träger setzt eigenes sozialversicherungspflichtiges Personal ein, Träger bildet aus, Eindämmung prekärer Beschäftigung	4	13	17
Vereinbarkeit von Erwerbs- und Privatleben, Gleichstellung der Geschlechter	5	8	13
betriebliche Gesundheitsförderung	3	6	9
Mitbestimmung	4	3	7
Weiterbildung	3	3	6
Schaffung/Erhalt von Arbeitsplätzen	7	1	8

Quelle: eigene Auswertung der Qualitätskriterien

„Gute Arbeit“ hatte in der Förderperiode 2014 bis 2020 in den Qualitätskriterien bzw. Scoring-Modellen ein sehr unterschiedliches quantitatives Gewicht. Unterschiede in der Zahl der Punkte, die für das Kriterium erreicht werden konnten, bestanden zwischen den beiden Fonds, innerhalb der einzelnen Fonds zwischen Maßnahmen sowie danach, ob „Gute Arbeit“ als Kriterium im Bereich der Querschnittsziele oder als fachliches Kriterium in die Qualitätskriterien aufgenommen wurde (siehe Tabelle 4.5).

Von den EU-Maßnahmen mit Berücksichtigung von „Guter Arbeit“ als Querschnittsziel sahen die Maßnahmen mit der schwächsten Gewichtung nur 2 von 100 Punkten für das Kriterium vor (Förderung der Verbesserung der Stadt-Umland-Mobilität sowie Teile der Innovationsförderung aus dem EFRE). Die Maßnahme mit der stärksten Gewichtung maß dem Kriterium 15 Punkte zu (einzelbetriebliche Investitionsförderung). Im rechnerischen Durchschnitt der EU-Maßnahmen entfielen auf das Kriterium „Gute Arbeit“ 6,8 zu erreichende Punkte. Im Durchschnitt der Maßnahmen war der erreichbare Punktwert bei den ESF-Maßnahmen (7,2 Punkte) höher als bei den EFRE-Maßnahmen (6,0 Punkte).

Bei den Maßnahmen, bei denen „Gute Arbeit“ im Bereich der fachlichen Kriterien angesiedelt war, fiel die Zahl der mit dem Kriterium erreichbaren Punktzahl höher als bei den Maßnahmen mit Verankerung im Querschnittsteil aus. Sie lag hier zwischen 10 Punkten bei der Maßnahme mit der schwächsten und 25 Punkten bei der Maßnahme mit der stärksten Gewichtung von „Guter Arbeit“.

Tabelle 4.5: Gewichtung von "Guter Arbeit" in den Qualitätskriterien (Förderperiode 2014 bis 2020)

	Anzahl erreichbarer Punkte		
	EFRE	ESF	gesamt
Verankerung als Kriterium im Bereich der Querschnittsziele			
erreichbarer Punktwert für "Gute Arbeit" in der EU-Maßnahme mit der schwächsten Gewichtung des Querschnittsziels	2	5	2
erreichbarer Punktwert für "Gute Arbeit" in der EU-Maßnahme mit der stärksten Gewichtung des Querschnittsziels	15	12	15
Im Durchschnitt der EU-Maßnahmen für "Gute Arbeit" erreichbarer Punktwert	6,0	7,2	6,8
Verankerung als richtlinienspezifisches inhaltliches Kriterium			
erreichbarer Punktwert für "Gute Arbeit" in der EU-Maßnahme mit der schwächsten Gewichtung des Querschnittsziels	10	---	10
erreichbarer Punktwert für "Gute Arbeit" in der EU-Maßnahme mit der stärksten Gewichtung des Querschnittsziels	25	---	25
Im Durchschnitt der EU-Maßnahmen für "Gute Arbeit" erreichbarer Punktwert	16,7	---	16,7

Quelle: eigene Auswertung der Qualitätskriterien

4.1.2 Förderperiode 2021 bis 2027

Für die Förderperiode 2021 bis 2027 erfolgte eine Systematisierung der Qualitätskriterien. Hierzu wurde von der Verwaltungsbehörde eine Mustermatrix mit einer einheitlichen Struktur und mit einheitlichen Maximalpunktzahlen und Mindestpunktzahlen für die einzelnen Bereiche der Qualitätskriterien entwickelt, wobei zwischen regional nicht bedeutsamen und regionalbedeutsamen Maßnahmen unterschieden wurde (siehe Tabelle 4.6). Dem Bereich „Querschnittsziele“ der Mustermatrix sind die drei auf europäischer Ebene normierten Querschnittsziele sowie das landesspezifische Querschnittsziel „Gute Arbeit“ zugeordnet. Auf die Querschnittsziele entfallen maximal 30 bzw. – bei den regionalbedeutsamen Maßnahmen – maximal 20 von 100 Punkten.

Die Mustermatrix sieht für die Qualitätskriterien aller Richtlinien eine Mindestpunktzahl von 60 Punkten sowie eine spezielle Mindestpunktzahl für die Querschnittsziele vor (20 Punkte bzw. 12 Punkte bei den regionalbedeutsamen Maßnahmen). Neu ist die Einführung eines prioritären Querschnittsziels, auf das ein höherer erreichbarer Punktwert als auf die drei anderen Querschnittsziele entfällt. Mit dem prioritären Querschnittsziel soll berücksichtigt werden, dass die einzelnen Querschnittsziele nicht in allen Förderbereichen von gleicher Relevanz sind, sondern je nach Ausrichtung der Maßnahme das eine oder das andere Querschnittsziele besondere Bedeutung hat.

Tabelle 4.6: Grundschemata für die Qualitätskriterien der Förderperiode 2021 bis 2027

	Maßnahmen, die nicht regionalbedeutsam sind		Maßnahmen, die regionalbedeutsam sind	
	Maximalpunktzahl	Mindestpunktzahl	Maximalpunktzahl	Mindestpunktzahl
richtlinienspezifische fachliche Kriterien	70	40	55	48
regionalfachliche Bewertungskomponente	---	---	25	
Querschnittsziele	30	20	20	12
Prioritäres Querschnittsziel	15	---	11	---
weitere drei Querschnittsziele	je 5	---	je 3	---
insgesamt	100	60	100	60

Quelle: Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung 2021

Insgesamt wurde mit der Mustermatrix der Stellenwert der Querschnittsziele innerhalb der Qualitätskriterien erhöht. Dies zeigt sich vor allen an den nunmehr flächendeckend geltenden und in der Regel auch höher als in der Vergangenheit ausfallenden Mindestpunktzahlen für die Querschnittsziele.

Auf Basis der von der Verwaltungsbehörde entwickelten Mustermatrix, die vom Begleitausschuss als Teil der Projektauswahlkriterien genehmigt wurde, erfolgte die Ausgestaltung der Qualitätskriterien für die einzelnen Förderrichtlinien bzw. Fördergrundsätze und die Auswahl des prioritären Querschnittsziels durch die zuständigen Ressorts. Bei der inhaltlichen Konkretisierung und Operationalisierung der einzelnen Kriterien hatten die Fachreferate einen großen Gestaltungsspielraum, wodurch den Spezifika der einzelnen Förderbereiche Rechnung getragen werden sollte. Eine inhaltliche Vereinheitlichung von „Guter Arbeit“ erfolgte also nicht.

Für den Teil des Multifondsprogramms, der mit territorialen Instrumenten umgesetzt wird, also die Maßnahmen im Bereich der „Zukunftsregionen“ und der „resilienten Innenstädte“ gelten Besonderheiten. Hier erfolgte keine Festlegung von Qualitätskriterien auf Landesebene, sondern es werden in den Zukunftskonzepten der Regionen und in den territorialen Strategien der Kommunen Scoring-Kriterien festgelegt. Für diese Scoring-Kriterien hat die Verwaltungsbehörde Vorgaben entwickelt, die sich an der Mustermatrix orientieren und explizit die Berücksichtigung von Kriterien zum Querschnittsziel „Gute Arbeit“ vorsehen.

Auch für die Förderperiode 2021 bis 2027 wurden im Rahmen der Sonderuntersuchung eine inhaltsanalytische Typisierung und eine quantitative Auswertung der Qualitätskriterien vorgenommen, wobei die territorialen Instrumente aufgrund der dargestellten Besonderheiten nicht einbezogen wurden.

Von den in der Auswertung berücksichtigten 32 EU-Maßnahmen gelten für 30 Qualitätskriterien, die auch „Gute Arbeit“ umfassen (siehe Tabelle 4.7). Gegenüber der letzten Förderperiode hat damit die Verankerung von „Gute Arbeit“-Kriterien in der Projektauswahl eine größere Verbreitung gefunden. Bei den restlichen zwei Maßnahmen handelt es sich um Förderungen des ESF Plus, für die aufgrund ihrer Spezifika keine Qualitätskriterien entwickelt wurden (Förderung der überbetrieblichen Lehrlingsunterweisung und der Unterstützung von Auszubildenden aus Insolvenzbetrieben). Bis auf eine Ausnahme erfolgte die Verankerung von „Guter Arbeit“ im Bereich der Kriterien für die Querschnittsziele.

Tabelle 4.7: Zahl der Maßnahmen mit Qualitätskriterien, die Kriterien zu "Guter Arbeit" enthalten (Förderperiode 2021 bis 2027)

	Anzahl EU-Maßnahmen*		
	EFRE	ESF plus	gesamt
EU-Maßnahmen mit Qualitätskriterien, die "Gute Arbeit" enthalten	19	11	30
davon:			0
als Querschnittszielkriterium	18	11	29
als fachliches Kriterium	1		1
EU-Maßnahmen ohne Qualitätskriterien	0	2	2
insgesamt	19	13	32

* ohne Maßnahmen aus dem Bereich der territorialen Instrumente (Zukunftsregionen, resiliente Innenstädte)
Quelle: eigene Auswertung der Qualitätskriterien

Noch stärker als in der letzten Förderperiode dominiert in der Förderperiode 2021 bis 2027 in der Beschreibung der Qualitätskriterien die Trägerebene. Bei 19 der 30 relevanten Maßnahmen beziehen sich die in den Qualitätskriterien zu „Guter Arbeit“ beschriebenen Merkmale ausschließlich auf die Organisation bzw. die Arbeitsbedingungen des Trägers bzw. Zuwendungsempfängers (siehe Tabelle 4.8).

Tabelle 4.8: Ebene, auf der die Qualitätskriterien für "Gute Arbeit" ansetzen (Förderperiode 2021 bis 2027)

	Anzahl EU-Maßnahmen*		
	EFRE	ESF plus	gesamt
Träger	11	8	19
Träger und Projektinhalt	8	3	11
Projektinhalt	0	0	0
insgesamt	19	11	30

* ohne Maßnahmen aus dem Bereich der territorialen Instrumente (Zukunftsregionen, resiliente Innenstädte)
Quelle: eigene Auswertung der Qualitätskriterien

Die im Rahmen der Sonderuntersuchung durchgeführten Interviews zeigten allerdings, dass auch bei Richtlinien, bei denen die Qualitätskriterien ausschließlich Merkmale auf der

Trägerebene anführen, von den Trägern in den Anträgen zum Teil Beiträge zur „Guten Arbeit“ in Form der Projektinhalte benannt werden und dass diese ggf. auch von der NBank bei der Bewertung der Anträge und der Punktevergabe berücksichtigt werden. Dies gilt für diejenigen Richtlinien, bei denen die Ausführungen in den Qualitätskriterien nur beispielhaften Charakter haben. Wie Tabelle 4.9 zeigt, sind die „Gute Arbeit“-Kriterien in der Mehrzahl der Fälle zwar konkret, aber nicht abschließend gehalten, sodass bei vielen Maßnahmen auch Beiträge berücksichtigt werden können, die in den Qualitätskriterien nicht explizit benannt sind.

Tabelle 4.9: Konkretisierungsgrad der Kriterien für "Gute Arbeit" (Förderperiode 2021 bis 2027)

	Anzahl EU-Maßnahmen*		
	EFRE	ESF plus	gesamt
konkret, abschließende Festlegung	3	0	3
konkret, beispielhafter Aufzählung	12	11	23
allgemein	4	0	4
insgesamt	19	11	30

* ohne Maßnahmen aus dem Bereich der territorialen Instrumente (Zukunftsregionen, resiliente Innenstädte)
Quelle: eigene Auswertung der Qualitätskriterien

Unter den Dimensionen von „Guter Arbeit“, die in den textlichen Beschreibungen der Qualitätskriterien benannt werden, hat auch in der Förderperiode 2021 bis 2027 die Tarifbindung des Trägers die größte Bedeutung (siehe Tabelle 4.10). Sie wird in deutlich mehr als der Hälfte der Qualitätskriterien explizit benannt. „Weichere“ Dimensionen wie insbesondere die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Privatleben und die betriebliche Gesundheitsförderung haben aber in der Häufigkeit der Nennungen in den Kriterien gegenüber der letzten Förderperiode an Bedeutung gewonnen.

Tabelle 4.10: Dimensionen von "Guter Arbeit", die in den Qualitätskriterien am häufigsten benannt wurden (Förderperiode 2021 bis 2027)

	Anzahl EU-Maßnahmen (Mehrfachnennungen)*		
	EFRE	ESF Plus	gesamt
Tarifbindung des Trägers	13	6	19
Vereinbarkeit von Erwerbs- und Privatleben, Gleichstellung der Geschlechter	9	5	14
Träger setzt eigenes sozialversicherungspflichtiges Personal ein, Träger bildet aus, Eindämmung prekärer Beschäftigung	8	6	14
betriebliche Gesundheitsförderung	8	6	14
Weiterbildung	5	3	8
Mitbestimmung	8	3	11
Schaffung/Erhalt von Arbeitsplätzen	2	3	5

* ohne Maßnahmen aus dem Bereich der territorialen Instrumente (Zukunftsregionen, resiliente Innenstädte)
Quelle: eigene Auswertung der Qualitätskriterien

Tabelle 4.1 stellt das quantitative Gewicht von „Guter Arbeit“ in den Qualitätskriterien der Förderperiode 2021 bis 2027 dar. Verglichen mit der Förderperiode 2014 bis 2020 fallen die Unterschiede in der Gewichtung der „Guten Arbeit“ zwischen den einzelnen Maßnahmen und zwischen den beiden Fonds deutlich geringer aus. Die Strukturvorgaben der Verwaltungsbehörde (Mustermatrix) haben hier ihren Niederschlag gefunden. In den Maßnahmen mit der schwächsten Gewichtung sind maximal 3 von 100 Punkten mit dem Kriterium „Gute Arbeit“ zu erlangen, in den Maßnahmen mit der stärksten Gewichtung maximal 10 von 100 Punkten. Zwischen den beiden Fonds bestehen nur geringe Unterschiede.¹¹

Tabelle 4.11: Gewichtung von "Guter Arbeit" in den Qualitätskriterien (Förderperiode 2021 bis 2027)

	Anzahl erreichbarer Punkte		
	EFRE	ESF Plus	gesamt
Verankerung als Kriterium im Bereich der Querschnittsziele			
erreichbarer Punktwert für "Gute Arbeit" in der EU-Maßnahme mit der schwächsten Gewichtung des Querschnittsziels	3	3	3
erreichbarer Punktwert für "Gute Arbeit" in der EU-Maßnahme mit der stärksten Gewichtung des Querschnittsziels	10	10	10
Im Durchschnitt der EU-Maßnahmen für "Gute Arbeit" erreichbarer Punktwert	4,8	5,1	4,9

* ohne Maßnahmen aus dem Bereich der territorialen Instrumente (Zukunftsregionen, resiliente Innenstädte)
Quelle: eigene Auswertung der Qualitätskriterien

Der rechnerische Durchschnitt der maximal mit dem Kriterium „Gute Arbeit“ zu erreichenden Punkte liegt bei 4,9. Gegenüber der Förderperiode 2014 bis 2020 (Durchschnitt von 6,6 Punkten bei den Maßnahmen mit Verankerung im Querschnittsziel) ist das Gewicht des Kriteriums „Gute Arbeit“ über das gesamte Multifondsprogramm hinweg betrachtet gefallen. Diese Entwicklung geht im Wesentlichen auf die Einführung des prioritären Querschnittsziels mit seiner gegenüber den anderen Querschnittszielen erhöhten Punktzahl zurück. Für die Maßnahmen im Bereich des EFRE wurde überwiegend das Querschnittsziel „Nachhaltigkeit“ als prioritäres Querschnittsziel ausgewählt. Im Bereich der Maßnahmen des ESF Plus wurden in der Regel das Querschnittsziel „Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung“ oder das Querschnittsziel „Gleichstellung der Geschlechter“ als prioritär definiert. Nur für zwei Maßnahmen (Wirtschaftsnahe außeruniversitäre Forschungsinfrastruktur im EFRE und Unterstützung regionaler Fachkräftebündnisse im ESF Plus) wurde „Gute Arbeit“ als Querschnittsziel ausgewählt, und zwar jeweils gemeinsam mit einem weiteren

¹¹ Bei der einzigen Maßnahme, bei der „Gute Arbeit“ in der Förderperiode als fachliches Kriterium ausgestaltet ist, der Gründungsprämie im niedersächsischen Handwerk, liegt der erreichbare Punktwert bei 37,5 (für die Neueinstellung von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten).

Querschnittsziel, sodass auch bei diesen Maßnahmen auf „Gute Arbeit“ nicht der in der Mustermatrix vorgesehene Wert von 15 Punkten, sondern ein Wert von 10 Punkten entfällt.¹²

Der im Durchschnitt festzustellende Rückgang der für „Gute Arbeit“ zu erreichenden Punkte bedeutet nicht, dass das Querschnittsziel für die Projektauswahl durchweg an Bedeutung verloren hat. Zu berücksichtigen ist die flächendeckende Einführung einer spezifischen Mindestpunktzahl zu den Querschnittszielzielen in der Förderperiode 2021 bis 2027. Bei den Maßnahmen, bei denen es in der letzten Förderperiode noch keine solche Mindestpunktzahl gab, ist es zu einer Aufwertung der Bedeutung der Querschnittsziele in den Qualitätskriterien gekommen, von denen auch das Querschnittsziel „Gute Arbeit“ profitiert hat. Zudem finden wie dargestellt Kriterien der „Guten Arbeit“ bei einem größeren Anteil der Maßnahmen Anwendung als in der Förderperiode 2014 bis 2020.

4.2 Anwendung der Qualitätskriterien für „Gute Arbeit“

Im Folgenden wird die Anwendung der Qualitätskriterien für „Gute Arbeit“ analysiert. Dabei wird zunächst ein quantitativer Überblick gegeben, der auf den im Monitoring-System erfassten Daten beruht. Im Anschluss daran erfolgt eine vertiefte Betrachtung aus qualitativer Sicht, die sich im Wesentlichen auf die im Rahmen der Untersuchung durchgeführten Interviews stützt. Die quantitativen Analysen betreffen die Projekte der Förderperiode 2014 bis 2020, in die qualitative Betrachtung werden auch Erfahrungen aus der Förderperiode 2021 bis 2027 einbezogen.

4.2.1 Quantitativer Überblick

Im Rahmen des Monitoringsystems werden von der NBank für die einzelnen Projekte Daten zu den bei der Anwendung der Qualitätskriterien vergebenen Punkten sowie zu den maximal erreichbaren Punkten erfasst. Wie oben dargestellt (siehe Abschnitt 1.2), erfolgte aber in der Förderperiode 2014 bis 2020 nur für die Maßnahmen des EFRE im Monitoringsystem flächendeckend die Erfassung von Daten zum Einzelkriterium „Gute Arbeit“. Im ESF-Teil des Multifondsprogramms wurde für den Großteil der Maßnahmen nur die Summe der Punkte erfasst, die für die vier Querschnittsziele vergeben wurden. Auch aufgrund dieser

¹² Das quantitative Gewicht von „Guter Arbeit“ ist im niedersächsischen Scoring-System größer als im Scoring-System für das Berliner ESF Plus-Programm. Im Berliner Scoring-System entfallen auf „Gute Arbeit“ je nach Förderinstrumenten zwischen 2 und 4 Punkten.

unterschiedlichen Datenlage wird im Folgenden eine nach den Fonds getrennte Darstellung vorgenommen.

Förderung aus dem EFRE

Im Bereich der Förderrichtlinien bzw. Fördergrundsätze, bei denen „Gute Arbeit“ Teil der *Qualitätskriterien für die Querschnittsziele* war, wurden bis Februar 2023 insgesamt 1.789 Projekte bewilligt, zu denen Daten zur Anwendung des Scorings erfasst wurden.¹³ Für 37,8% dieser Projekte wurden bei der Projektauswahl Punkte für das Querschnittsziel „Gute Arbeit“ vergeben.

Zwischen den Förderrichtlinien zeigen sich hinsichtlich der Punktevergabe für das Querschnittsziel große Unterschiede (siehe auch Tabelle 4.12):

- Bei der Auswahl der Projekte aus dem Bereich der Förderung von Innovationen durch Hochschulen und Forschungseinrichtungen hatte die Vergabe von Punkten für das Querschnittsziel eine sehr große Bedeutung. Für 98,2% der Projekte wurde entsprechende Punktwerte vergeben. Für 92,6% Projekte kam der maximale Punktwert für das Querschnittsziel zustande. Die durchschnittlich vergebenen Punkte lagen sehr nahe bei den maximal für das Querschnittsziel möglichen Punkten. Die Maximalpunktzahl wurde beim Kriterium „Gute Arbeit“ deutlich häufiger erreicht als bei den fachlichen Kriterien.
- Im Bereich der beiden Maßnahmen aus der umweltbezogenen Prioritätsachse 3 erhielten gut drei von vier Projekten Punkte für „Gute Arbeit“ (Förderung der betrieblichen Ressourcen- und Energieeffizienz 78,8%, Förderung der Stadt-Umland-Mobilität 75,7%). Im Durchschnitt erreichten die Projekte aus dem Bereich der Förderung der betrieblichen Ressourcen- und Energieeffizienz gut die Hälfte der erreichbaren maximalen Punktzahlen, die Projekte aus dem Bereich der Förderung der Stadt-Umland-Mobilität knapp drei Viertel.
- Eine geringere Bedeutung hatten für „Gute Arbeit“ im Bereich der unternehmensbezogenen Förderung der Achsen 1 und 2. Dies gilt vor allem für die beiden unternehmensbezogenen Maßnahmen der Innovationsförderung in der Prioritätsachse 1, bei denen für weniger als jedes zehnte bewilligte Projekt Punkte für das Querschnittsziel vergeben wurden. Bei der einzelbetrieblichen Investitionsförderung in GRW-Gebieten fiel der Anteil der Projekte, die Punkte zu „Guter Arbeit“ erhielten, mit 32,6% höher aus. Bei dieser Maßnahme war das Kriterium mit der Bindung an einen Tarifvertrag operationalisiert (wie

¹³ Bei einigen wenigen Maßnahmen liegen im Monitoringsystem für einen Teil der Projekte keine Daten zu den im Scoring vergebenen Punkten vor. Diese Projekte wurden in der hier vorgestellten Analyse ausgeblendet.

auch bei einer der unternehmensbezogenen Maßnahmen aus der Achse 1) und mit einem hohen maximalen Punktwert von 15 Punkten versehen.

Im Rahmen der Auswertungen wurde auch betrachtet, wie häufig Projekte erst durch die Punkte für „Gute Arbeit“ die Mindestpunktzahl erreicht haben, die Voraussetzung für die Förderwürdigkeit war. Insgesamt war dies nur bei relativ wenigen Projekten der Fall. Bei der einzelbetrieblichen Förderung hätten 7,7% der Projekte ohne „Gute Arbeit“-Punkte die Förderwürdigkeit nicht erreicht, bei der Förderung der betrieblichen Energie- und Ressourceneffizienz 3,8% und bei der Förderung von Innovation durch Hochschulen und Forschungseinrichtungen 0,7%.

Ein anderes Bild ergibt sich, wenn der Teil der EFRE-Förderung betrachtet wird, bei dem „Gute Arbeit“ als *fachliches Qualitätskriterium Anwendung* fand. Wie oben dargestellt, ist „Gute Arbeit“ bei den entsprechenden Maßnahmen zumeist auf die Schaffung von Arbeitsplätzen oder die Einstellung von sozialversicherungspflichtigem Personal bezogen und auf das entsprechende Merkmal beschränkt. Die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Einstellung von Personal stehen dabei in engem Zusammenhang mit dem Hauptzweck der entsprechenden Förderungen. Die für „Gute Arbeit“ erreichbare Punktzahl war bei diesen Maßnahmen höher als bei den Maßnahmen mit Verankerung im Querschnittsziel, das gilt in besonderem Maße für die Gründungsprämie für das niedersächsische Handwerk.

Insgesamt wurden bei fast allen (97,6%) der Projekte aus den betroffenen sechs Maßnahmen Punkte für das der „Guten Arbeit“ zuzurechnende fachliche Kriterium vergeben. 54,4% der Projekte erreichten die maximale Punktzahl für das entsprechende Kriterium. Drei von vier Projekten hätten ohne das Kriterium die für die Förderwürdigkeit erforderliche Gesamtmindestpunktzahl nicht erreicht.

Tabelle 4.12: Ergebnisse der Anwendung der Qualitätskriterien für "Gute Arbeit" im EFRE (FP 2014-2020)

Förderrichtlinie/Fördergrundsatz	Prioritätsachse	Anzahl bewilligter Projekte	Anzahl Projekte mit Scoring-Wert für "Gute Arbeit"	Anteil Projekte mit Scoring-Wert für "Gute Arbeit"	Maximale erreichbare Punktezahl für "Gute Arbeit"	durchschnittlich erreichte Punktezahl für "Gute Arbeit"	Anteil der erreichten Punkte an den maximal erreichbaren Punkten
Qualitätskriterien "Gute Arbeit" als Teil Kriterien Querschnittsziele							
Innovation durch Hochschulen und Forschungseinrichtungen - Infrastruktur*	1, 11	87	86	98,9%	5,0	4,5	89,1%
Innovation durch Hochschulen und Forschungseinrichtungen - Kooperationen	1	196	193	98,5%	2,5	2,5	98,5%
Niedrigschwellige Innovationsförderung in KMU und Handwerk	1	436	39	8,9%	2,0	0,2	8,9%
Niedersächsisches Innovationsförderprogramm	1	125	10	8,0%	2,0	0,2	8,0%
Einzelbetriebliche Investitionsförderung in GRW-Gebieten	2	856	279	32,6%	15,0	4,2	27,8%
Verbesserung der Stadt-Umland-Mobilität	3	37	28	75,7%	2,4	1,8	74,4%
Betriebliche Ressourcen- und Energieeffizienz**	3	52	41	78,8%	6,0	3,1	51,9%
gesamt		1.789	676	37,8%			
Qualitätskriterien "Gute Arbeit" als Teil fachlicher Kriterien							
Gründungsprämie für das niedersächsische Handwerk	2	262	262	100,0%	40	33,9	84,8%
Wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen in GRW-Gebieten	2	41	41	100,0%	15	14,5	96,7%
Weiterentwicklung der Seehäfen zur Förderung maritime Verbundwirtschaft ...	2	5	5	100,0%	20	19,0	95,0%
Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Tourismuswirtschaft	2	44	44	100,0%	15	8,8	58,8%
Verbesserung Zugang zu klimafreundlichen Verkehrsträgern im Güterverkehr	3	15	6	40,0%	10	2,7	26,7%
Erschließung, Ausstattung, Anbindung hochwertiger Infrastrukturen	11	8	8	100,0%	15	13,8	91,7%
gesamt		375	366	97,6%			

* einschließlich der aus REACT-EU-Mitteln geförderten Projekte

** Die für "Gute Arbeit" erreichbaren Punktwerte unterschieden sich nach den Komponenten der Maßnahme, dargestellt ist ein über die Projektzahlen gewichteter Mittelwert.

Quelle: eigene Auswertung der Daten des Monitoringsystems, Stand Februar 2023

Förderung aus dem ESF

Für die beiden frauenspezifischen Maßnahmen des ESF-Teils des Multifondsprogramms liegen ebenfalls Daten zum Einzelkriterium „Gute Arbeit“ im Monitoring vor. Bei beiden Instrumenten (FIFA und Koordinierungsstellen Frauen und Wirtschaft) erhielten alle Projekte mit erfassten Scoring-Ergebnissen im Zuge der Anwendung der Qualitätskriterien Punkte für „Gute Arbeit“. Im Durchschnitt der Projekte wurden 3,9 bzw. 4,3 der für das Querschnittsziel möglichen 5 Punkte erreicht (siehe Tabelle 4.13). Die erreichten Punktwerte sind damit nicht ganz so hoch wie die im Bereich der EFRE-Innovationsförderung an Hochschulen und Forschungseinrichtungen. Dies muss nicht auf eine tatsächlich weniger weitgehende Realisierung von „Guter Arbeit“ in den frauenspezifischen Projekten zurückgehen, sondern kann auch durch eine dort kleinteiliger erfolgte Punktevergabe resultieren.¹⁴

Bei der Mehrzahl der Richtlinien und Maßnahmen aus dem ESF konnte nur der Mindestanteil der Projekte bestimmt werden, bei denen bei der Projektauswahl Punkte für das Kriterium „Gute Arbeit“ vergeben wurden. Der Mindestanteil berechnet sich aus denjenigen Projekten, für die im Monitoring-System eine Punktzahl für die Gesamtheit der Querschnittsziele erfasst wurde, die höher als die Summe der für die anderen drei Querschnittsziele maximal erreichbaren Punktzahlen liegt.

Von den 1.072 relevanten Projekten weist ein Anteil von 75,2% einen sicheren Scoring-Wert für „Gute Arbeit“ auf (siehe Tabelle 4.14). Bedenkt man, dass unter den restlichen Projekten mit großer Wahrscheinlichkeit weitere Projekte mit „Gute Arbeit“-Punkten enthalten sind, so wird deutlich, dass das Querschnittsziel bei der Anwendung der Qualitätskriterien im ESF eine sehr große Bedeutung hat. Hier findet die in Abschnitt 2.3 bereits thematisierte stärkere Bezugnahme der ESF-Förderung zu „Guter Arbeit“ ihren Niederschlag.

¹⁴ Bei der frauenspezifischen Förderung wurden Punktwerte in der Abstufung von 3, 4 oder 5 vergeben. Bei der EFRE-Innovationsförderung wurden 0, 2,5 oder 5 Punkte (Infrastruktur) bzw. 0 und 2 Punkte (Kooperationen und Vernetzung) vergeben.

Tabelle 4.13: Ergebnisse der Anwendung der Qualitätskriterien für "Gute Arbeit" im ESF - Maßnahmen mit Einzelerfassung im Monitoring-System (FP 2014-2020)

Förderrichtlinien/Fördergrundsätze	Prioritätsachse	Anzahl bewilligter Projekte	Anzahl Projekte mit Scoring-Wert für "Gute Arbeit"	Anteil Projekte mit Scoring-Wert für "Gute Arbeit"	Maximale erreichbare Punktezahl für "Gute Arbeit"	durchschnittlich erreichte Punktezahl für "Gute Arbeit"	Anteil der erreichten Punkte an den maximal erreichbaren Punkten
Förderung Integration Frauen in den Arbeitsmarkt (FIFA)	6	72	72	100,0%	5,0	3,9	78,6%
Koordinierungsstellen Frauen Wirtschaft	6	54	54	100,0%	5,0	4,3	86,3%
gesamt		126	126	100,0%			

Quelle: eigene Auswertung der Daten des Monitoringsystems, Stand Februar 2023

Tabelle 4.14: Ergebnisse der Anwendung der Qualitätskriterien für "Gute Arbeit" im ESF - Maßnahmen ohne Einzelerfassung im Monitoring-System (FP 2014 bis 2020)

Förderrichtlinien/Fördergrundsätze	Prioritätsachse	Anzahl bewilligter Projekte	Anzahl der Projekte mit sicherem Scoring-Wert zu "Guter Arbeit"	Anteil Projekte mit sicherem Scoring-Wert für "Gute Arbeit"	Maximale erreichbare Punktezahl für "Gute Arbeit"
Unterstützung regionaler Fachkräftebündnisse - Strukturmaßnahmen*	6, 12	147	95	64,6%	10,0
Förderung sozialer Innovation im Kontext des Wandels	7	37	25	67,6%	5,0
Förderung sozialer Innovation im Kontext sozialer Dienstleistungen	7	28	15	53,6%	5,0
Qualifizierung und Arbeit*	8, 12	198	181	91,4%	10,0
Jugendwerkstätten	8	289	205	70,9%	5,0
Pro-Aktiv-Centren	8	174	131	75,3%	5,0
Berufliche Wiedereingliederung von Strafgefangenen und Haftentlassenen	8	43	16	37,2%	5,0
Öffnung von Hochschulen	9	50	39	78,0%	5,0
Innovative Projekte der beruflichen Erstausbildung	9	36	34	94,4%	8,0
Förderung der Eingliederung in Berufsausbildung/Ausbildung im Verbund	9	15	15	100,0%	12,0
Sprachkurse/Erwachsenenbildung mit Arbeitsmarktbezug	15	50	45	90,0%	5,0
Quartiersmanagement	15	5	5	100,0%	5,0
gesamt		1.072	806	75,2%	

* einschließlich der aus REACT-EU-Mitteln geförderten Projekten

Quelle: eigene Auswertung der Daten des Monitoringsystem

Zugleich unterscheiden sich die Anteile der Projekte mit sicherem Scoring-Wert für „Gute Arbeit“ in erheblichen Maß zwischen den einzelnen Richtlinien. Die Anteile liegen in einem Spektrum zwischen 37,2% bei der Förderung der beruflichen Wiedereingliederung von Strafgefangenen und 100,0% bei der Förderung der Eingliederung in Ausbildung/der Verbundausbildung. Unterschiede zeigen sich in dieser Hinsicht auch zwischen den drei ESF-Maßnahmen, die im Rahmen dieser Untersuchung vertieft betrachtet wurden. In den Maßnahmen „Qualifizierung und Arbeit“ und „Innovative Projekte der beruflichen Erstausbildung“ liegt der Anteil der Projekte mit sicherem Scoring-Wert für „Gute Arbeit“ bei über 90%, in Bereich der Förderung von Strukturmaßnahmen zur Unterstützung regionaler Fachkräftebündnisse hingegen nur bei 64,6%.

Die Unterschiede im Mindestanteil der Projekte mit Punkten zu „Guter Arbeit“ zwischen den ESF-Richtlinien können nicht allein auf reale Unterschiede in der Berücksichtigung des Querschnittsziels durch die Träger zurückgeführt werden. Sie ergeben sich auch aus der richtlinienspezifischen Ausgestaltung und Gewichtung der Kriterien. So dürfte z. B. der niedrigere Anteil der Projekte mit sicheren Punkten zu „Guter Arbeit“ im Bereich der Unterstützung der regionalen Fachkräftebündnisse u. a. auf die dort härter als bei anderen ESF-Richtlinien in den Qualitätskriterien erfolgte Verankerung der Tarifbindung zurückgehen.

4.2.2 Vertiefte qualitative Analyse

In diesem Abschnitt erfolgt eine qualitative Analyse der Anwendung der Qualitätskriterien. Die Analyse konzentriert sich auf die Richtlinien, die in der Sonderuntersuchung vertieft betrachtet wurden, und basiert im Wesentlichen auf den Interviews mit den ausgewählten Trägern, mit der NBank und mit den Fachreferaten. Ergänzend werden Detailergebnisse aus der Analyse der zum Scoring im Monitoringsystem erfassten Daten genutzt.

Tabelle 4.15 stellt die Ausgestaltung des Querschnittsziels „Gute Arbeit“ in den Auswahlkriterien der vertieft untersuchten Richtlinien sowie den maximal erreichbaren Punktwert für die Förderperiode 2014 bis 2020 und für die Förderperiode 2021 bis 2027 dar. Die Ausgestaltung des Querschnittsziels ist bei den Richtlinien in den beiden Förderperioden im Wesentlichen identisch, und auch bei den erzielbaren Punktwerten gibt es kaum Unterschiede.

Tabelle 4.15: Ausgestaltung der Qualitätskriterien für „Gute Arbeit“ für die vertieft untersuchten Förderrichtlinien nach Förderperiode

Förderrichtlinien	Ausgestaltung „Gute Arbeit“ in den Qualitätskriterien		Maximal erreichbare Punktzahl	
	2014 bis 2020	2021 bis 2027	2014 bis 2020	2021 bis 2027
Innovation durch Hochschulen (EFRE)	Das Projekt geht auf Möglichkeiten ein, die dem beteiligten Personal in Bezug auf Weiterbildung, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Umsetzung eines Konzeptes zur Work-Life-Balance, Teilhabe am betrieblichen Gesundheitsmanagement, Teilhabe an betrieblicher Mitbestimmung oder gendergerechten Gleichstellung eröffnet werden. Bei Kooperationspartnern Nachweis der Tarifvertragsbindung		2,5 oder 5*	3 oder 5*
Betriebliche Ressourcen- und Energieeffizienz** (EFRE)	(1) die Tarifbindung/die Mitbestimmung beim Unternehmen, (2) Unternehmen bildet aus, (3) Unternehmen fördert aktiv die Vereinbarung von Familie und Beruf		6, pro Kriterium 2	6 (2/2/2) bzw. 5 (1/2/2)
Unterstützung regionaler Fachkräftebündnisse (ESF)	z. B. Tarifgebundenheit des Projektträgers bei Strukturmaßnahmen, Verwendung eigenen Bildungspersonals bei Projekten zur Qualifizierung von Arbeitslosen, Beitrag gegen prekäre Arbeitsverhältnisse/für gute Arbeitsbedingungen	insbesondere Beitrag für gute Arbeitsbedingungen und Tarifbindung bei Strukturmaßnahmen, Verwendung eigenen Bildungspersonals bei Projekten zur Qualifizierung von Arbeitslosen	10	10
Qualifizierung und Arbeit (ESF)	z. B. Verwendung von eigenem sozialversicherungspflichtigem Bildungspersonal im Projekt, Beitrag gegen prekäre Arbeitsverhältnisse bzw. für gute Arbeitsbedingungen (z.B. Tarifbindung ja/nein)	<i>Maßnahme wird in der Förderperiode 2021 bis 2027 nicht fortgeführt</i>	10	---
Innovative Projekte der beruflichen Erstausbildung (ESF)	Die Personalstruktur entspricht dem Leitbild „Gute Arbeit“ (z. B. Entgeltgleichheit, Sicherung und Erhöhung von Dauerarbeitsplätzen), Projekte an der 2. Schwelle legen das Leitbild "Gute Arbeit" zugrunde.	Die Personalstruktur im Projekt entspricht dem Leitbild „Gute Arbeit“, z. B. durch Entgeltgleichheit, Sicherung und Erhöhung von Dauerarbeitsplätzen, Konzepten zur Work-Life-Balance, Familienfreundlichkeit, Weiterbildungsangebote	5	5

* Differenzierung nach Fördergegenstand

** In der Förderperiode 2021 bis 2027 Fortführung mit zwei getrennten Richtlinien. In der Richtlinie „Betriebliche Ressourceneffizienz“ sind im Scoring für „Gute Arbeit“ bis zu sechs Punkte vorgesehen (zwei für jedes Einzelkriterium), in der Richtlinie „Klimaschutz und Energieeffizienz“ bis zu fünf Punkte (ein Punkt für Tarifbindung/Mitbestimmung, je zwei für die weiteren Einzelkriterien).

Quelle: eigene Aufbereitung der Qualitätskriterien

Bei den im EFRE untersuchten Richtlinien, der Förderung der Innovation durch Hochschulen und Forschungseinrichtungen und der Förderung der betrieblichen Ressourcen- und Energieeffizienz, bezieht sich das Querschnittsziel allein auf die Trägerebene, bei den drei

untersuchten Richtlinien des ESF betrifft das Querschnittsziel sowohl die Ebene der Träger als auch die Ebene der Projektinhalte.

Die Förderung der Ressourcen- und Energieeffizienz unterscheidet sich von den übrigen vertieft untersuchten Richtlinien dadurch, dass die Dimensionen von „Gute Arbeit“, die beim Scoring berücksichtigt sind, abschließend festgelegt sind.

Die Qualitätskriterien für die Innovationsförderung führen in Bezug auf die Hochschulen und Forschungseinrichtungen ausschließlich „weiche“ Maßnahmen für „Gute Arbeit“ auf. Die Förderrichtlinie trifft jedoch außerhalb der Qualitätskriterien eine spezielle Regelung zur Art der Beschäftigung: Bei den von den Hochschulen und Forschungseinrichtungen zusätzlich eingestellten Personen muss es sich um sozialversicherungspflichtig Beschäftigte handeln, die Vertragslaufzeit muss grundsätzlich der Projektlaufzeit entsprechen.

Im Folgenden wird auf zentrale Aspekte der Anwendung der Qualitätskriterien eingegangen.

Beiträge zu „Guter Arbeit“, die in den Anträgen angegeben werden

Maßnahmen auf Ebene der Träger

Die befragten Hochschulen aus dem Bereich der EFRE-Innovationsförderung und die befragten Träger aus den drei ESF-Förderinstrumenten geben in den Anträgen zum Querschnittsziel das gesamte Spektrum an Maßnahmen an, das sie in ihrer Organisation realisiert haben (siehe oben Abschnitt 3.2). Dabei werden auch Maßnahmen für „Gute Arbeit“ genannt, die in den Beschreibungen der Qualitätskriterien nicht explizit aufgeführt werden. Träger, die Anträge für die Förderung aus mehr als einer Richtlinie stellen, machen in ihren Anträgen richtlinienübergreifend im Wesentlichen dieselben Angaben für „Gute Arbeit“ auf der Trägerebene.

Unter den „harten“ Merkmalen für „Gute Arbeit“ spielt wie oben dargestellt die Tarifbindung des Trägers in den Qualitätskriterien vieler Richtlinien eine wichtige Rolle. Das Merkmal „Tarifbindung“ erfüllen von den befragten Trägern aus der Innovationsförderung und der ESF-Förderung im Wesentlichen nur die Hochschulen. Von den anderen Trägern gab zwar die Mehrheit an, sich an einem Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes zu orientieren (TV-L, TVöD kommunale Arbeitgeber). Die Qualitätskriterien stellen mit der Tarifbindung aber auf die rechtliche Bindung an einen Tarifvertrag im Sinne des Tarifvertragsgesetzes bzw. an ein vergleichbares Regelwerk im kirchlichen Bereich ab, sodass Träger mit bloßer Orientierung an einem Tarifvertrag dieses Teilkriterium für „Gute Arbeit“ nicht erfüllen. Bei einem

Teil der befragten Träger aus dem Kreis der Bildungsträger lag das Gehaltsniveau unter dem des öffentlichen Dienstes.

Anders sieht es für das andere „harte“ Kriterium aus, den Einsatz eigenen (Bildungs-)Personals. Die deutliche Mehrheit der befragten Träger gab an, aus prinzipiellen Gründen und im Sinne einer hohen Projektqualität vollständig oder ganz überwiegend mit eigenem Bildungspersonal zu arbeiten. Nur einzelne Träger setzen in größerem Maße auf Honorarkräfte.

Im Bereich der „weichen“ Dimensionen von „Guter Arbeit“ geben die Träger in den Anträgen in der Regel einen Mix aus Maßnahmen der Vereinbarkeit von Erwerbs- und Privatleben, Weiterbildung und Personalentwicklung, betrieblicher Gesundheitsförderung sowie Mitbestimmungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten der Beschäftigten an. Teilweise verweisen die Träger in den Anträgen auch auf Organisationsprinzipien wie eine flache Hierarchie oder eine wertschätzende Unternehmenskultur.

Maßnahmen aus dem Bereich der Vereinbarkeit von Erwerbs- und Privatleben bzw. der Work-Life-Balance werden in den Anträgen besonders häufig angegeben. Praktisch alle Träger führen hierbei flexible Arbeitszeiten, Möglichkeiten zum Home Office und die Möglichkeit zu Teilzeitarbeit an, die Hochschulen geben darüber hinaus ihre Familienservice-Einrichtungen und deren Dienstleistungen an.

Im Bereich der Förderung der betrieblichen Ressourcen- und Energieeffizienz ist das Kriterium für „Gute Arbeit“ in die drei Teilkriterien „Tarifbindung oder Mitbestimmung“, „Ausbildung“ und „aktive Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ untergliedert, für die im Monitoringsystem getrennte Punktwerte erfasst werden. Unter den Teilkriterien hatte die aktive Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf die größte Bedeutung. 73,1% der Projekte erhielten für dieses Teilkriterium einen Punktwert, wobei sich die Bepunktung auf von Unternehmen zu Unternehmen variierende Vereinbarkeitsmaßnahmen bezog. Bei den „härteren“ Teilkriterien lagen die Anteile deutlich niedriger: beim Kriterium „Unternehmen bildet aus“ bei 55,8% und beim Kriterium „Tarifbindung oder Mitbestimmung“ bei 26,9% der Projekte. Nach Angaben der NBank wird mit dem letzten Kriterium in der Regel die Tarifbindung des Unternehmens bepunktet.

Beiträge auf der Ebene der Projektinhalte

Im Bereich der drei betrachteten ESF-Richtlinien machen die Träger in den Anträgen wie dargestellt auch Angaben zu den Beiträgen der Projektinhalte zum Querschnittsziel „Gute Arbeit“. Sie führen hierbei zu einen Beiträge an, die sich aus der spezifischen Zielsetzung und dem spezifischen Design des einzelnen Projektes ergeben. Im Bereich der Förderung

der innovativen Bildungsprojekte der beruflichen Erstausbildung und von Qualifizierung und Arbeit-Projekten stehen diese Beiträge in der Regel im Zusammenhang mit dem Ziel, dass die Teilnehmer/innen im Anschluss an das Projekt eine Ausbildung und/oder Erwerbstätigkeit aufnehmen, die den Kriterien „Guter Arbeit“ entspricht.

Im Bereich der Unterstützung der regionalen Fachkräftebündnisse beziehen sich die projektspezifischen Beiträge darüber hinaus auf die strukturelle Verankerung von „Guter Arbeit“ in den Regionen der acht Fachkräftebündnisse. Beiträge zum Querschnittsziel auf Ebene des Projektinhalts haben für diese Richtlinie aufgrund des Zusammenhangs von Fachkräftesicherung und „Guter Arbeit“ eine besondere Bedeutung. Dies wird daran deutlich, dass die Strategien der Fachkräftebündnisse entweder den Grundsatz „Gute Arbeit“ explizit enthalten oder unter Überschriften wie „Arbeitgeberattraktivität“ oder „gute Arbeitsbedingungen“ zentrale Elemente des Konzepts der „Guten Arbeit“ aufführen. Ein Teil der Projekte hat zudem die Netzwerkkoordination für die Fachkräftebündnisse zum Gegenstand. Die Träger stehen daher häufig in enger Zusammenarbeit mit den regionalen Wirtschafts- und Sozialpartnern, die ihrerseits Augenmerk auf die Prinzipien „Guter Arbeit“ legen.¹⁵

Neben solchen projektspezifischen Beiträgen der Projektinhalte zu „Guter Arbeit“ führen die befragten Träger übergreifende Beiträge zum Querschnittsziel durch die Ausgestaltung der Projekte an:

- Die Projekte vieler Träger umfassen die Information und Beratung der Teilnehmer/innen zu Themen wie den unterschiedlichen Arten von Arbeitsverhältnissen, den Rechten von Arbeitnehmer/innen oder den Merkmalen guter Arbeitsbedingungen. Diese Art von Angeboten findet sich insbesondere bei Projekten für Teilnehmer/innen aus der Zielgruppe der Geflüchteten und Neuzugewanderten, bei denen überdurchschnittliche Risiken auf eine dauerhaft prekäre Erwerbstätigkeit bestehen.¹⁶
- Eine Reihe von Trägern gab an, bei der Auswahl von Betrieben, mit denen sie kooperieren (z. B. Praktikumsbetriebe, mögliche zukünftige Ausbildungsbetriebe), auf Merkmale der „Guten Arbeit“ wie hohe Ausbildungsqualität, Tarifbindung oder Auszeichnungen als guter Arbeitgeber zu achten.

¹⁵ Siehe zu „Guter Arbeit“ in den Strukturmaßnahmen auch die Ergebnisse der Evaluierung der Prioritätsachse 6 (IfS/ISG/GEFRA, 2021a, S. 135 ff.).

¹⁶ Siehe zu entsprechenden Beiträgen auch die Ergebnisse der Evaluierung der Prioritätsachse 8 (IfS/ISG/GEFRA 2021b, S. 183).

- Schließlich führen Träger an, ihre Teilnehmer/innen durch ein entsprechendes Projekt-design bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu unterstützen (z. B. durch die Möglichkeit von Teilzeiteilnahme).

Art der Angabe der Beiträge zum Querschnittsziel

Die Angaben zu den geplanten Beiträgen zum Querschnittsziel „Gute Arbeit“ werden in den Projektbeschreibungen der Anträge in Form kurzer Texte gemacht. In der Förderperiode 2014 bis 2020 enthielten die Formulare für die Projektbeschreibungen getrennte Rubriken für die Querschnittsziele. In der Förderperiode 2021 bis 2027 sind in den Projektbeschreibungen für die Förderung aus dem ESF Plus diese getrennten Rubriken entfallen. Die Ausführungen zu den Querschnittszielen sind nunmehr in die Problemanalyse und das Umsetzungskonzept der Projektbeschreibung zu integrieren. Durch das neu gestaltete Formular soll dazu beigetragen werden, dass die Querschnittsziele von Anfang an bei allen Schritten der Programmplanung mitgedacht und nicht bloß als weiteres Merkmal hinzugefügt werden. Im Bereich der vertieft betrachteten Förderrichtlinien des EFRE ist es hingegen in der Förderperiode 2021 bis 2027 bei der gesonderten Behandlung der Querschnittsziele in den Projektbeschreibungen geblieben.

Sofern sich die in den Projektbeschreibungen angeführten Beiträge auf „harte“ Dimensionen des Querschnittsziels wie den Einsatz eigenen Personals oder die Tarifbindung beziehen, sind in der Regel Belege erforderlich. Überwiegend handelt es sich hierbei um Belege, die ohnehin für das Förderverfahren erforderlich sind (Tätigkeitsbeschreibungen für das geplante Personal, Arbeitsverträge etc.), und nicht um spezielle Belege für das Querschnittsziel. Für im Antrag benannte Beiträge, die die „weichen“ Dimensionen des Querschnittsziels betreffen, musste keiner der befragten Träger Belege oder Nachweise erbringen.

Die befragten Träger gaben an, mit der Darstellung der geplanten Beiträge zu „Guter Arbeit“ in den Projektbeschreibungen und mit den erforderlichen Belegen gut zurechtgekommen zu sein. Probleme mit der Darstellung von „Guter Arbeit“ in den Antragsunterlagen wurden von den Befragten nicht benannt. Die neue integrierte Art der Berücksichtigung der Querschnittsziele in den Projektbeschreibungen des ESF Plus wurde von den Trägern unterschiedlich beurteilt. Während ein Teil der Träger die integrierte Darstellung als Vorteil bewertete, bezeichnete es ein anderer Teil als schwieriger, im neuen Formular die Angaben zu den Querschnittszielen zu machen. Ein wirkliches Problem stellte das neue Formular für diese zweite Gruppe nicht dar.

Nutzung der Informations- und Beratungsangebote

Für die Implementation von „Guter Arbeit“ im Rahmen von Antragstellung und Projektauswahl spielen die Informations- und Beratungsangebote der NBank eine große Rolle. Die befragten Träger legen bei den Angaben, die sie im Antrag zum Querschnittsziel machen, den Leitfaden für „Gute Arbeit“ (Förderperiode 2014 bis 2020) bzw. die Arbeitshilfe zu den Querschnittszielen (Förderperiode 2021 bis 2027) zugrunde. Eine gewisse Rolle spielen auch andere allgemeine Informationsangebote der NBank.

Das entscheidende Medium zur Wissensvermittlung zum Querschnittsziel und zur Unterstützung im Hinblick auf die Anforderungen des Antragsverfahrens sind nach Angaben sowohl der befragten Träger als auch der befragten Mitarbeiter/innen der NBank aber die Beratungsgespräche, die die NBank zu den einzelnen geplanten Vorhaben durchführt. Die Beratungsgespräche erfolgen auf der Grundlage von Projektskizzen der Träger, sie betreffen alle Teile des zukünftigen Antrags und damit auch das Querschnittsziel „Gute Arbeit“. Die Beratungsgespräche wurden von allen befragten Trägern hinsichtlich Qualität und Nutzen für die weitere Antragstellung positiv beurteilt.

Bei den befragten Trägern betraf die Beratung zum Querschnittsziel vor allem die folgenden Themen:

- Klärung, ob die Maßnahmen, die der Träger als Beiträge zu „Guter Arbeit“ sieht, voraussichtlich auch im Projektauswahlverfahren berücksichtigt werden,
- Klärung, inwieweit neuartige, in früheren Anträgen nicht aufgeführte Maßnahmen, für das Scoring relevant sind,
- Informationen, wie konkret und ausführlich die Darstellung der Maßnahmen zu „Guter Arbeit“ in der Projektbeschreibung ausfallen sollte.

Anträge für die Förderung im Rahmen der Unterstützung regionaler Fachkräftebündnisse sind gemeinsam mit einer Stellungnahme des zuständigen Bündnisses einzureichen. In den Bündnissen findet – auch vor dem Hintergrund der Einbeziehung der Wirtschafts- und Sozialpartner in die Bündnisse – häufig bereits eine Sensibilisierung der Antragsteller für die Bedeutung von „Guter Arbeit“ in den Förderverfahren statt, die die Information durch die NBank ergänzt.

Unterschiede bei der Berücksichtigung von „Guter Arbeit“ im Antrag nach Art des Trägers?

Im Rahmen der Sonderuntersuchung wurde beleuchtet, inwieweit sich die Aufnahme des Querschnittsziels „Gute Arbeit“ auf die einzelnen Gruppen von Trägern bzw. Unternehmen unterschiedlich auswirkt. Prinzipiell ist es denkbar, dass großen Trägern bzw. Trägern aus dem öffentlichen Bereich die Erbringung von Beiträgen zu „Guter Arbeit“ aufgrund von finanziellen, organisatorischen und personellen Vorteilen leichter fällt bzw. dass sie entsprechende Beiträge einfacher dokumentieren können als andere Träger. Hierdurch könnte es zu Verzerrungen bei der Anwendung der Qualitätskriterien kommen.

Tatsächlich weisen unter den im Rahmen der Sonderuntersuchung befragten Trägern die Hochschulen eine Art Sonderrolle auf. Sie erfüllen nicht nur das Kriterium Tarifbindung, sondern können sich im Bereich der „weichen“ Dimensionen der Querschnittsziele auf spezielle Organisationseinheiten (Familienservice, Beauftragte für Gleichstellung und Diversity, Einrichtungen für Karriereentwicklung und Weiterbildung etc.), auf Dienstvereinbarungen, auf Auditierungen und Zertifizierungen (z. B. zur Familienfreundlichkeit) stützen sowie auf Strategiedokumente der Hochschulen verweisen, die Ausführungen zu zentralen Elementen von „Guter Arbeit“ enthalten. Hinzu kommt insbesondere im Bereich der EFRE-Innovationsförderung die Tätigkeit der Strukturfondsbeauftragten. Die Strukturfondsbeauftragten unterstützen die Forschungsteams bei der Erarbeitung der Anträge hinsichtlich des Querschnittsziels „Gute Arbeit“ wie der anderen Querschnittsziele. Sie informieren über die relevanten Einrichtungen, Maßnahmen und Konzepte, stellen interne Checklisten zu Verfügung und sehen die Anträge auf angemessene Berücksichtigung der Querschnittsziele durch. Diese institutionellen Faktoren dürften dazu beigetragen haben, dass wie oben dargestellt im Bereich der EFRE-Innovationsförderung fast alle Projekte der Hochschulen und Forschungseinrichtungen im Scoring die volle Punktzahl für „Gute Arbeit“ erhalten haben.

Die Befragung der Träger gab aber keinen Hinweis darauf, dass es eine generelle strukturelle Bevorzugung von großen Trägern oder Trägern aus dem öffentlichen Bereich durch die Ausgestaltung des Scorings für „Gute Arbeit“ gibt. Die befragten kleineren Träger und die neueren Träger mit weniger ESF-Erfahrungen sehen die Erfüllung der Anforderungen aus dem Querschnittsziel nicht als größere Herausforderung an als die größeren und etablierteren Träger. Sie sind nach eigener Angabe in der Lage, Beiträge zum Querschnittsziel zu erbringen und adäquat darzustellen. Dies betrifft insbesondere den Einsatz eigenen sozialversicherungspflichtigen Personals und die „weichen“ Maßnahmen für „Gute Arbeit“. Zu diesem Ergebnis dürfte auch beitragen, dass die NBank bei der praktischen Anwendung der Kriterien und der Bepunktung der Anträge die Handlungsmöglichkeiten von einzelnen Arten der Träger berücksichtigt.

Die Auswertung der im Monitoringsystem zu den Scoring-Ergebnissen erfassten Daten weist in dieselbe Richtung. Bei den drei vertieft betrachteten ESF-Förderrichtlinien besteht kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Zahl der für die Querschnittsziele vergebenen Punkte auf der eine Seite und der Größe bzw. der Art des Trägers auf der anderen Seite. Im Bereich der Förderung der Ressourcen- und Energieeffizienz zeigt sich hinsichtlich der Zahl der für „Gute Arbeit“ vergebenen Punkte kein Zusammenhang mit der Größe des Unternehmens.

Lern- und Veränderungseffekte bei den Trägern aufgrund der Berücksichtigung von „Guter Arbeit“ in den Projektauswahlkriterien?

Die in die Sonderuntersuchung einbezogenen Träger wurden befragt, inwieweit die Ausgestaltung der Qualitätskriterien und die entsprechenden Verfahren und Informationen dazu geführt haben, dass sie in ihrer Organisation zusätzliche Maßnahmen im Sinne von „Guter Arbeit“ ergriffen oder bereits bestehende Maßnahmen verstärkt haben. Alle befragten Träger verneinen, dass es in Folge der Verankerung des Querschnittsziels in ihrer eigenen Organisation zu Lern- und Veränderungseffekten im Sinne solcher zusätzlichen Maßnahmen gekommen sei. „Gute Arbeit“ in den Qualitätskriterien habe, so die Träger, keinen Einfluss auf das Ob einer Tarifbindung. Die Entscheidung über den Einsatz eigenen sozialversicherungspflichtigen Personals folge übergeordneten Gesichtspunkten. Im Bereich der „weichen“ Dimensionen (Vereinbarkeit, Weiterbildung etc.) benennen die Träger nach eigenen Angaben in den Anträgen ebenfalls nur Maßnahmen, die in ihrer Organisation ohnehin schon Anwendung fanden und nicht erst in Reaktion auf die Anforderungen aus dem Querschnittsziel ergriffen wurden.¹⁷

Die Ergebnisse aus der Befragung der Träger werden durch die Befragung von Fachreferaten und NBank unterstützt. Die hier befragten Personen gehen bei aller Vorsicht der Einschätzung davon aus, dass die Träger in den Anträgen in der Regel Maßnahmen angeben, die sie in ihrer Organisation ohnehin realisiert haben.

Größer dürften die Effekte im Hinblick auf die Verstärkung von „Guter Arbeit“ auf der Ebene der Projektinhalte sein. So gaben einzelne Träger an, auch aufgrund der Anforderungen aus dem Querschnittsziel bei der Auswahl von Betrieben für Praktika und der Vermittlung

¹⁷ Ein vergleichbares Bild ergibt sich bei der – nicht im Zusammenhang mit den Qualitätskriterien stehenden – Zuwendungsvoraussetzung der EFRE-Innovationsförderung, zusätzlich eingestellte Personen grundsätzlich für die gesamte Projektlaufzeit zu beschäftigen. Hier gaben die befragten Hochschulen an, bei Einstellungen in aller Regel ohnehin so zu verfahren.

von Teilnehmer/innen in Ausbildung und Arbeit stärker als in der Vergangenheit auf die Umsetzung „Guter Arbeit“ bei diesen Partnern zu achten.

Insgesamt ist damit davon auszugehen, dass es durch die Berücksichtigung von „Guter Arbeit“ in den Qualitätskriterien kaum zu Lerneffekten im Sinne der kurzfristigen Realisierung von mehr „Guter Arbeit“ bei den Trägern gekommen ist. Mittelfristig sind jedoch größere Effekte denkbar. So führten einige befragte Personen an, die Befassung mit dem Querschnittsziel im Antrags- und Förderverfahren werde auch für die Vergewisserung genutzt, wo man bei der Umsetzung von „Guter Arbeit“ in der eigenen Organisation stehe und könne so weitere Entwicklungsprozesse der Träger unterstützen.

Bedeutung des „Gute Arbeit“-Kriteriums für die tatsächliche Projektauswahl

Nach den Ergebnissen der Sonderuntersuchung ist nicht davon auszugehen, dass es durch die Aufnahme des Querschnittsziels „Gute Arbeit“ in die Qualitätskriterien in relevantem Umfang zur Auswahl von Projekten gekommen ist, die ohne das Querschnittsziel nicht ausgewählt worden wären. Die Auswahleffekte durch das Querschnittsziel sind als gering einzuschätzen. Dies gilt für alle drei Arten von denkbaren Auswahleffekten:

1. Nach den Befragungen bei der NBank und bei den Trägern kommt es in der Praxis nur selten zu Anträgen, die aufgrund fehlender Punkte für „Gute Arbeit“ die Mindestpunktzahlen und damit die Förderwürdigkeit verfehlen. Hier schlägt sich auch nieder, dass beim Großteil der Förderrichtlinien und Fördergrundsätze nur eine relativ geringe Punktzahl auf „Gute Arbeit“ entfällt (siehe oben Abschnitt 4.1). Die allgemeine Mindestpunktzahl kann in der Regel auch ohne das Kriterium „Gute Arbeit“ erreicht werden. Bei der Mindestpunktzahl für die Querschnittsziele können fehlende Punkte für „Gute Arbeit“ zumeist durch Punkte bei den anderen drei Querschnittszielen kompensiert werden. Den Trägern ist – auch aufgrund der Beratung durch die NBank – bewusst, dass es für die Erreichung der prinzipiellen Förderwürdigkeit nicht auf das einzelne Querschnittsziel, sondern auf die Gesamtheit der Querschnittsziele ankommt.
2. Wie oben in Abschnitt 4.2.1 dargestellt, sind in der Förderperiode 2014 bis 2020 sowohl im Bereich der Förderung der Innovation durch Hochschulen und Forschungseinrichtungen als auch im Bereich der Förderung der betrieblichen Ressourcen- und Energieeffizienz Projekte ausgewählt und gefördert worden, die ohne die Punkte für „Gute Arbeit“ die Mindestpunktzahl nicht erreicht hätten. Fehlende Punkte im fachlichen Teil der Qualitätskriterien bzw. bei den anderen Querschnittszielen wurden hier also kompensiert. Allerdings handelt es sich bei den betreffenden Projekten nur um Einzelfälle.

3. Ein Auswahleffekt durch das Kriterium „Gute Arbeit“ kann auch dann entstehen, wenn die Projekte, die die Mindestpunktzahl erreicht haben, ein Finanzvolumen umfassen, das über dem zum Auswahlzeitpunkt zur Verfügung stehenden Budget liegt. Anträge, bei denen eine hohe Punktzahl für „Gute Arbeit“ zu einer höheren Gesamtpunktzahl führt als bei anderen förderwürdigen Anträgen, könnten dann eine größere Auswahlwahrscheinlichkeit haben. Allerdings waren solche „echten Auswahl-situationen“ in den letzten Jahren eher die Ausnahme. Dies liegt teils an den ausreichenden Budgets, teils aber auch daran, dass die Projektauswahl bei einem Teil der Förderung nicht zu festen Antrags- und Bewertungsterminen erfolgt, sondern Schritt für Schritt nach Antragseingang, sodass keine echte Konkurrenz-situation zwischen den Anträgen entsteht.

Es ist darauf hinzuweisen, dass sich die hier vorgenommene Einschätzung der Auswahleffekte als relativ klein auf eine isolierte Betrachtung des Querschnittsziels „Gute Arbeit“ stützt. Betrachtet man die Rolle der Gesamtheit der Querschnittsziele in Qualitätskriterien und Scoring-Modellen, so ist von größeren Auswahleffekten auszugehen. Die gilt insbesondere in der Förderperiode 2021 bis 2027 mit den flächendeckenden und häufig angehobenen Mindestpunktzahlen für die Querschnittsziele.

Bewertungen der Träger zur Verankerung von „Guter Arbeit“ im Projektauswahl- und Förderverfahren

Die Verankerung von „Guter Arbeit“ als Querschnittsziel in der niedersächsischen Struktur-fondsförderung und die Berücksichtigung entsprechender Kriterien bei der Projektauswahl wurde von den befragten Trägern positiv beurteilt. Zum Teil wurde das landeseigene Querschnittsziel in den geführten Interviews als Beitrag für die Berücksichtigung und Verbreitung eines wichtigen gesellschaftlichen Anliegens beurteilt. Einzelne Träger, die sich den Prinzipien von „Guter Arbeit“ besonders verpflichtet fühlen, bewerten die Berücksichtigung in den Qualitätskriterien auch deshalb positiv, weil der Fördermittelgeber auf diese Weise deutlich mache, dass er bei allen Interessenten an Förderung im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen des Personals dieselben Maßstäbe anlege.

Positiv wurden auch die konkrete Ausgestaltung der Berücksichtigung des Querschnittsziels in den Qualitätskriterien und die zur Verfügung stehenden Informationen und Beratungsmöglichkeiten bewertet. Kritik und Änderungsvorschläge wurden in dieser Hinsicht nicht vorgebracht.

Einzelne Befragte aus dem Bereich der Bildungsträger sprachen sich jedoch gegen eine mögliche Beschränkung des Kriteriums „Gute Arbeit“ auf die Tarifbindung bzw. auf die Festlegung der Tarifbindung als Mindestvoraussetzung für den Förderzugang aus. Sie verwiesen darauf, dass sie im Falle einer Tarifbindung – gemeint ist hier eine Bindung an

Tarifverträge auf dem Niveau der Tarifverträge für den öffentlichen Dienst – in den sonstigen, ihre Tätigkeit dominierenden Feldern nicht mehr konkurrenzfähig arbeiten könnten.

Der Aufwand, der mit „Guter Arbeit“ im Antragsverfahren verbunden ist, wird von fast allen befragten Trägern als vertretbar und teils sogar als gering beurteilt. Eine der befragten Hochschulen wies allerdings darauf hin, dass die Darstellung von im Wesentlichen identischen Informationen zum Querschnittsziel „Gute Arbeit“ (aber auch zu anderen Querschnittszielen) in einer größeren Zahl von Anträgen zu Redundanzen führe, und regte eine einmalige Feststellung der Berücksichtigung des Querschnittsziels auf Ebene der Hochschule an, die dann für alle Förderanträge einer Förderperiode gelten sollte.

5. Das Querschnittsziel „Gute Arbeit“ im weiteren Förderverfahren

Wie die anderen drei Querschnittsziele soll das Querschnittsziel „Gute Arbeit“ nicht nur in der Phase der Antragstellung und Projektauswahl, sondern im gesamten Förderverfahren Anwendung finden. Nach der Arbeitshilfe für die Querschnittsziele in der Förderperiode 2021 bis 2027 sollen die Träger die Querschnittsziele bei der Projektdurchführung im Blick behalten und ihre Erreichung auf Basis von im Antrag verankerten messbaren Zielen steuern. Abweichungen, die in der Projektdurchführung gegenüber der Planung auftreten, sollen von den Trägern der NBank mitgeteilt und in den Sachberichten begründet werden. Bei Projektabschluss ist die Zielerreichung bei den Querschnittszielen darzustellen, Zielabweichungen sind ggf. zu erläutern (NBank 2022, S. 8 f.).

Die Arbeitshilfe sieht also eine systematische Beobachtung und Begleitung der Umsetzung der Querschnittsziele im Dialog von Träger und Bewilligungsbehörde vor, wobei den Sachberichten aus dem Nachweisverfahren eine besondere Bedeutung zukommt. Allerdings ist in der Förderperiode die flächendeckende Pflicht zu Vorlage von Zwischennachweisen entfallen.¹⁸ Als Mittel der Berichterstattung zur Umsetzung der Querschnittsziele in laufenden Projekten haben die Sachberichte damit an Bedeutung verloren. Die Berichterstattung kann aber auch auf anderen Wegen erfolgen, so im kurzen Statusbericht zum Projektstand, der Teil des Mittelabrufs ist, sowie vor allem im laufenden Informationsaustausch zwischen Träger und NBank.

In der Berichterstattung zur Umsetzung des Querschnittsziels „Gute Arbeit“ bestanden in der Förderperiode 2014 bis 2020 zwischen den beiden Fonds große Unterschiede. Die Formulare für die Sachberichte im ESF sahen eine gesonderte Rubrik für die Umsetzung der vier Querschnittsziele vor. Für das Querschnittsziel „Gute Arbeit“ war dabei z. T. der Anteil der Stunden von Honorarkräften an den realisierten Gesamtstunden anzugeben, um die Zielerreichung für den Einsatz eigenen sozialversicherungspflichtigen Bildungspersonals zu beobachten.¹⁹ Bei den beiden in der Sonderuntersuchung näher betrachteten Förderrichtlinien des EFRE sahen die Sachberichtsformulare keine Angaben zum Querschnittsziel „Gute Arbeit“ vor, und das Querschnittsziel spielte auch insgesamt in der Begleitung der Durchführung der Projekte keine wirkliche Rolle.

¹⁸ Zwischennachweise sind nur noch für Projekte zu erstellen, für die im entsprechenden Jahr keine Haushaltsmittel abgerufen wurden.

¹⁹ Bei der Beobachtung der Teile von „Guter Arbeit“, die sich auf den Personaleinsatz beziehen, kann die NBank neben den Sachberichten auf die im Zusammenhang mit der Abrechnung der Mittel von den Trägern übermittelten Daten und Informationen zurückgreifen.

Die im Rahmen der Sonderuntersuchung befragten Träger aus dem Bereich des ESF gaben in den Sachberichten bezogen auf „Gute Arbeit“ in ihrer eigenen Organisation im Wesentlichen an, die in den Anträgen für das Querschnittsziel dargestellten Maßnahmen umgesetzt zu haben. Zum Teil nahmen sie in der Beschreibung der Maßnahmen Konkretisierungen vor (z. B. zu Art und Thema von Weiterbildungen). Über die Darstellung von Zielabweichungen, die das Querschnittsziel betrafen, berichteten die Träger nicht. Den Aufwand für die Ausführungen zu „Guter Arbeit“ in den Sachberichten schätzen sie als verhältnismäßig gering ein. Zur systematischen Rückkopplung mit der NBank zum Umsetzungsstand des Querschnittsziels kam es bei ihnen nicht.

Insgesamt hatte die Beobachtung und Begleitung der Umsetzung des Querschnittsziels bei den befragten Trägern nur eine relativ geringe Bedeutung. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Maßnahmen der „Guten Arbeit“ auf Trägerebene. Ein anderes Bild ergibt sich bei Projekten, die inhaltlich stark auf „Gute Arbeit“ ausgerichtet sind und bei denen die Ebene des Projektinhalts für das Querschnittsziel große Bedeutung hat. Bei diesen Projekten ist die Beobachtung und Begleitung in Bezug auf „Gute Arbeit“ integraler Bestandteil der Überwachung der Einhaltung des Zweckes und spielt damit in den Sachberichten und im Informationsaustausch zwischen Träger und NBank eine wichtige Rolle. Von den mit der Sonderuntersuchung abgedeckten Bereichen betrifft dies vor allem die zur Unterstützung der regionalen Fachkräftebündnisse geförderten Strukturmaßnahmen.

6. Standardeinheitskosten für Personalausgaben und „Gute Arbeit“

Ein weiterer wichtiger Mechanismus zur Umsetzung des Querschnittsziels „Gute Arbeit“ in der niedersächsischen Strukturfondsförderung ist die Ausgestaltung der Standardeinheitskosten für die Personalausgaben. Dies gilt insbesondere für die Regelungen zu den Einheitskosten im Bereich der Förderinstrumente des ESF.

Im Folgenden wird zunächst die Ausgestaltung der Standardeinheitskosten beschrieben. Im Anschluss erfolgt eine Einordnung vor dem Hintergrund der Standardeinheitskosten für Personalausgaben in den Strukturfondsprogrammen anderer Bundesländer. Im Anschluss daran wird auf die im Rahmen der Sonderuntersuchung erhobenen Erfahrungen mit der Anwendung der Standardeinheitskosten eingegangen.

Ausgestaltung der Standardeinheitskosten und Elemente „Guter Arbeit“

Im Sinne der Verwaltungsvereinfachung und der entsprechenden Regelungen der europäischen Verordnungen werden seit der Förderperiode 2014 bis 2020 die Personalausgaben für eine große Zahl von Richtlinien beider Fonds auf Basis von Standardeinheitskosten abgerechnet. Nachdem die Standardeinheitskosten in der alten Förderperiode fondsspezifisch in getrennten Erlassen geregelt waren, erfolgte in der Förderperiode 2021 bis 2027 die Zusammenführung zu gemeinsamen Einheitskosten für den EFRE und den ESF. Zentrale Merkmale der Ausgestaltung in den beiden Förderperioden stellt Tabelle 6.1 dar.

Tabelle 6.1: Ausgestaltung der Standardeinheitskosten für Personalausgaben in den beiden Förderperioden

	Standardeinheitskosten 2014 bis 2020 (getrennte Erlasse für EFRE und ESF)	Standardeinheitskosten 2021 bis 2027 (gemeinsamer Erlass für EFRE und ESF Plus)
Untergliederung	EFRE – 5 Leistungsgruppen – Bei Bindung an TV-L oder TVöD 14 Tarifgruppen ESF – 14 Tarifgruppen analog TV-L	- 8 Funktionsstufen
Herleitungsbasis	EFRE – Verdienststatistik – Durchschnittssätze Finanzministerium ESF – Durchschnittssätze Finanzministerium – TV-L	– Durchschnittssätze Finanzministerium – TV-L

	Standardeinheitskosten 2014 bis 2020 (getrennte Erlasse für EFRE und ESF)	Standardeinheitskosten 2021 bis 2027 (gemeinsamer Erlass für EFRE und ESF Plus)
Differenzierung der Sätze und Gehaltsüberprüfung	<p>nur ESF</p> <ul style="list-style-type: none"> – In jeder Tarifgruppe Differenzierung in niedrigeren und höheren Standardeinheitskostensatz – Überprüfung der Höhe des tatsächlichen Gehalts – Anwendung des höheren Satzes bei Erreichen von Gehaltsuntergrenze 2, des niedrigeren Satzes bei Erreichen von Gehaltsuntergrenze 1 – Kosten für Personal mit Gehältern unterhalb Gehaltsuntergrenze 1 nicht zuwendungsfähig 	<p>nur ESF Plus</p> <ul style="list-style-type: none"> – Überprüfung der Höhe des tatsächlichen Gehalts – bei Unterschreitung von funktionsstufenspezifischer Gehaltsuntergrenze Senkung des Standardeinheitskostensatzes um 30% (Malus-Regelung) – keine Überprüfung und keine Malus-Regelung bei Bindung an/analoger Anwendung von TV-L, TVöD und vergleichbaren Regelwerken im kirchlichen Bereich
Anpassung Einheitskostensätze	<p>Anpassung generell</p> <ul style="list-style-type: none"> – Anpassung im Laufe der Förderperiode durch Verwaltungsbehörde (auf Basis Entwicklung TV-L etc.) <p>Anpassung bei laufenden Projekten</p> <ul style="list-style-type: none"> – EFRE: keine Anpassung in laufenden Projekten – ESF: Anpassung auch in laufenden Projekten (kalkulatorische Anhebung bei der Bewilligung, Nachberechnung mit den tatsächlichen Sätzen nach Projektabschluss) 	<ul style="list-style-type: none"> – Festlegung von Einheitskostensätzen für alle Jahre der Förderperiode, die Tarifsteigerungen bereits berücksichtigen
Abrechnungsbasis	<ul style="list-style-type: none"> – Abrechnung der tatsächlich geleisteten Stunden auf Basis von Stundennachweisen 	<ul style="list-style-type: none"> – in der Regel Abrechnung auf Basis von Monaten/Monatsanteilen und Erklärung Zuwendungsempfänger – Stundenabrechnung und Stundennachweis nur bei kurzzeitigem bzw. stark schwankendem Projekteinsatz

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis von Niedersächsische Staatskanzlei 2015b und 2015c, Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung 2022a, NBank 2023

In der Förderperiode 2021 bis 2027 wurden wesentliche Vereinfachungen vorgenommen: Die Standardeinheitskosten sind nunmehr in nur noch acht Funktionsstufen differenziert. Für die einzelnen Jahre der Förderperiode wurden Einheitskosten festgelegt, die die zu erwartenden tariflichen Steigerungen bereits berücksichtigen und in beiden Fonds auch für laufende Projekte Anwendung finden. Die Abrechnung der Standardeinheitskosten erfolgt nunmehr in der Regel über von den Trägern erklärte Tätigkeitsmonate, sodass die Stundennachweise der Förderperiode 2014 bis 2020 weitgehend entfallen sind.

Das Querschnittsziel „Gute Arbeit“ kommt in drei Elementen der Ausgestaltung der Standardeinheitskosten zum Ausdruck:

Herleitung aus den Tarifen für den öffentlichen Dienst: Die Höhe der Standardeinheitskosten wurde in der Förderperiode 2021 bis 2027 auf Basis der vom Niedersächsischen Finanzministerium ermittelten Durchschnittssätze für die Landesbeschäftigten sowie der Regelungen des TV-L ermittelt. Auf derselben Basis wurden die Standardeinheitskosten bereits in der Förderperiode 2014 bis 2020 für den ESF und für einen Teil der Zuwendungsempfänger im EFRE berechnet. Weitere Stellgrößen (Grenzwerte, Steigerungssätze für die einzelnen Jahre) wurden ebenfalls aus dem TV-L abgeleitet. Durch die entsprechenden Grundlagen und Verfahren sind die Einheitskosten so gestaltet, dass sie grundsätzlich eine Bezahlung der Projektbeschäftigten auf dem Niveau des öffentlichen Dienstes ermöglichen.

Differenzierung der Höhe der Einheitskostensätze und Gehaltsprüfung im ESF: Speziell im Bereich der Förderrichtlinien des ESF wird dem Aspekt „Gute Arbeit“ durch die Differenzierung der Höhe der Einheitskostensätze verbunden mit einer Prüfung der tatsächlichen Gehälter Rechnung getragen. In der Förderperiode 2014 bis 2020 erfolgte die Prüfung der tatsächlich gezahlten Gehälter mit zwei Grenzwerten. Wurde mit den Gehältern der höhere Grenzwert 2 erreicht, fanden die höheren Einheitskostensätze Anwendung (Herleitung aus den Durchschnittssätzen des Finanzministeriums). Lag das Gehalt niedriger, entsprach aber mindestens Grenzwert 1, wurden die niedrigeren Einheitskostensätze angewandt (hergeleitet aus Erfahrungsstufe 2 des TV-L). Wurde Grenzwert 1 nicht erreicht, waren die Personalkosten der betroffenen Personen nicht zuwendungsfähig.

In der Förderperiode 2021 bis 2027 erfolgte insoweit eine Vereinfachung, als bei der Gehaltsprüfung nur noch ein Grenzwert Anwendung findet. Liegt das tatsächliche Gehalt unter dem Grenzwert, wird der Standardeinheitskostensatz um 30% reduziert (Malus-Regelung).

Mit der Differenzierung der Einheitskostensätze wurde darauf reagiert, dass ein Teil der Träger im ESF-Bereich Gehälter aufweist, die merklich unterhalb des Niveaus des öffentlichen Dienstes liegen. Mit der Differenzierung der Pauschale und der Gehaltsüberprüfung soll in solchen Fällen ein Anreiz für eine Anhebung der Gehälter der Beschäftigten gesetzt und zugleich eine Überkompensation durch die Einheitskostensätze verhindert werden.

Im Bereich der Förderrichtlinien des EFRE wurde in beiden Förderperioden auf die Differenzierung in obere und untere Einheitskostensätze verzichtet, weil hier aufgrund der Struktur der Zuwendungsempfänger und der Höhe der Gehälter die Gefahr einer Überkompensation deutlich geringer ist.

„Honorierung“ von tarifvertraglichen und betrieblichen Regelungen: Der Erlass für die Standardeinheitskosten in der Förderperiode 2021 bis 2027 sieht in zwei Punkten eine „Honorierung“ von Tarifverträgen bzw. von betrieblichen Regelungen vor. Zum einen entfallen für Träger, die an einen öffentlichen Tarifvertrag bzw. ein vergleichbares Regelwerk aus

dem kirchlichen Bereich gebunden sind oder diese analog anwenden, Gehaltsprüfung und Malus-Regelung. Zum anderen werden bei der Berechnung der Einheitskosten in beiden Fonds tariflich oder betrieblich geregelte Stundenzahlen unterhalb der TV-L-Regelung (39,8 Stunden) als Vollzeittätigkeit anerkannt.

In beiden Förderperioden wurde die Ausgestaltung der Standardeinheitskosten mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern abgestimmt. Hierbei spielte die Berücksichtigung des Aspekts „Gute Arbeit“ eine wichtige Rolle.

Vergleich mit den Standardeinheitskosten anderer Bundesländer

Im Rahmen der Sonderuntersuchung erfolgte ein Vergleich mit den Standardeinheitskosten für Personalausgaben in den Strukturfondsprogrammen anderer Bundesländer. Betrachtet wurden die Regelungen für vier ESF Plus-Programme und für zwei EFRE-Programme. Einbezogen wurden nur Standardeinheitskosten, die für eine Vielzahl von Richtlinien bzw. Förderinstrumenten Anwendung finden. Grundmerkmale der Ausgestaltung der Standardeinheitskosten in den anderen Programmen zeigt Tabelle 6.2. Die Darstellung erhebt hinsichtlich der einbezogenen Programme keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Tabelle 6.2 Grundmerkmale der Standardeinheitskostenregelungen anderer Bundesländer in der Förderperiode 2021 bis 2027

	Berlin – ESF Plus	Hessen – ESF Plus	Hamburg – EFRE	Mecklenburg-Vorpommern – ESF Plus	Nordrhein-Westfalen – EFRE	Nordrhein-Westfalen – ESF Plus
Zahl der Tätigkeitsgruppen/-klassen	6	5	4	7	4	5
Herleitungsbasis	Durchschnittsätze Land	TV-Hessen	Verdienststatistik	TV-L	Verdienststatistik	TVöD VKA
Differenzierung in oberen und unteren Einheitskostensatz	nein	nein	nein	ja	nein	nein
Gehaltsuntergrenze für Zuwendungsfähigkeit	nein	nein	nein	ja	nein	nein
Anpassung während Projektlaufzeit	nein	nein	nein	ja	nein	nein

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis von Programmtexten, Förderrichtlinien, Erlassen zu den Standardeinheitskosten

Was die Elemente „Guter Arbeit“ in der Ausgestaltung der Einheitskosten anbelangt, ergab der Vergleich das folgende Bild:

- Die Standardeinheitskosten für Personalausgaben sind in den betrachteten ESF Plus-Programmen wie die niedersächsischen Standardeinheitskosten für beide Fonds aus den Gehaltstabellen der für den öffentlichen Dienst relevanten Tarifverträge bzw. aus den Gehältern der Landesbeschäftigten hergeleitet. Die Standardeinheitskosten in den beiden EFRE-Programmen basieren auf den Verdiensterhebungen der amtlichen Statistik.
- Bei fünf der sechs betrachteten Programmen wurden die Standardeinheitskosten in den einzelnen Tätigkeitsgruppen in einheitlicher Höhe festgesetzt. Nur der Erlass für die Standardeinheitskosten zum ESF Plus in Mecklenburg-Vorpommern sieht wie die niedersächsische Regelung zum ESF Plus die Differenzierung in einen oberen und einen unteren Satz in Verbindung mit der Prüfung der tatsächlichen Gehälter und einer Grenzwertbetrachtung vor. Mecklenburg-Vorpommern hat zudem 2023 eine Gehaltsuntergrenze für die Zuwendungsfähigkeit von Gehältern eingeführt.
- Die Ausgestaltung der Standardeinheitskosten für den ESF Plus in Mecklenburg-Vorpommern entspricht auch darin den niedersächsischen Regelungen, dass Anpassungen der Höhe der Einheitskostensätze auch bei laufenden Projekten in Form von Erhöhungssätzen erfolgen, die aus der TV-L-Entwicklung der Vergangenheit abgeleitet sind. Bei dem anderen betrachteten Programmen finden die zum Bewilligungszeitpunkt geltenden Einheitskostensätze unverändert über die gesamte Projektlaufzeit Anwendung.

Insgesamt ist festzustellen, dass Niedersachsen bei der Ausgestaltung der Standardeinheitskosten in stärkerem Maße Elemente der „Guten Arbeit“ zur Geltung gebracht hat, als es bei den Regelungen der meisten betrachteten anderen Länder der Fall ist. Gegenüber den ebenfalls stark durch Elemente der „Guten Arbeit“ geprägten Regelungen für den ESF Plus in Mecklenburg-Vorpommern zeichnen sich die niedersächsischen Regelungen durch eine einfachere und weniger verwaltungsaufwändige Konstruktion aus, die vor allem auf die Festlegung der Höhe der Einheitskostensätze für die gesamte Förderperiode und den Verzicht auf die absolute Gehaltsuntergrenze zurückgeht.

Erfahrungen aus der Anwendung der Standardeinheitskosten

Für vier der fünf in der Sonderuntersuchung vertieft betrachteten Förderrichtlinien sind die Standardeinheitskosten relevant, für die Förderung von Innovation durch Hochschulen und Forschungseinrichtungen und für die drei ESF-Förderrichtlinien. Im Rahmen der zu diesen Richtlinien durchgeführten Interviews wurden auch die Erfahrungen mit der Anwendung der Standardeinheitskosten thematisiert.

Die befragten Träger beurteilten die Abrechnung der Personalausgaben über Standardeinheitskosten positiv. Nach Angaben der großen Mehrheit der Träger haben bei ihren

Projekten der Förderperiode 2014 bis 2020 die Einheitskostensätze ausgereicht, um die tatsächlichen Personalausgaben für die Projekte abzudecken. Nur einzelne Träger berichteten von Unterdeckungen im Zusammenhang mit dem Einsatz von Personal mit aufgrund von langer Berufstätigkeit oder besonderer Qualifikation hoher Bezahlung.

Im Rahmen der Interviews wurden insbesondere die Auswirkungen der besonderen Regelungen für die Standardeinheitskosten im ESF besprochen. Nach Angaben der NBank hat die Differenzierung in einen höheren und einen niedrigeren Einheitskostensatz verbunden mit den Grenzwertbetrachtungen in einer relevanten Zahl von Fällen zu einer Anhebung der Gehälter der Projektbeschäftigten geführt.

Die Trägerbefragung bestätigte dieses Bild. Ein erheblicher Teil der befragten Träger gab an, in Folge der Ausgestaltung der Standardeinheitskosten Gehälter angehoben zu haben. Dies betraf sowohl Anhebungen, um den höheren Einheitskostensatz 2 zu erhalten bzw. die Anwendung der Malus-Reglung zu vermeiden, als auch – in der Förderperiode 2014 bis 2020 – Erhöhungen, um die Gehaltsuntergrenze für den niedrigeren Einheitskostensatz 1 zu erreichen und so die Personalausgaben für die entsprechenden Personen überhaupt erst zuwendungsfähig zu machen. Anhebungen der zweiten Art traten vor allem bei Bildungsträgern auf, bei denen die Gehälter am Niveau des Mindestlohn-Tarifvertrags für die Weiterbildungsbranche lagen.

Im Rahmen ihrer Beratungstätigkeit weist die NBank ggf. auf die Möglichkeit und die Folgen einer Anhebung der Gehälter der Projektbeschäftigten hin. Sie trägt zudem dafür Sorge, dass die Einordnung der Projektbeschäftigten in eine Funktionsstufe erfolgt, die der Art der Tätigkeit im Projekt entspricht, sodass bei der Berechnung der Einheitskosten von einer tätigkeitsadäquaten Gehaltsuntergrenze ausgegangen und ein adäquater Einheitskostensatz angewandt wird.

Die befragten Träger gehen bei Erhöhungen, die sie aufgrund der Standardeinheitskostenregelungen vornehmen, unterschiedlich vor. Überwiegend erfolgen die Anhebungen nur für die betroffenen Beschäftigten im ESF-Projekt. Einzelne Träger berichten davon, dieselben Anhebungen auch für vergleichbare Beschäftigte vorgenommen zu haben, die in Projekten ohne ESF-Förderung arbeiten.

Die befragten Träger, die bereits Fördermittel aus der Förderperiode 2021 bis 2027 erhalten haben, beurteilen die Vereinfachungen, die bei den Standardeinheitskosten vorgenommen wurden, positiv. Dies gilt erwartungsgemäß vor allem für den weitgehenden Verzicht auf die Stundenabrechnung und die Führung von Stundennachweisen. Aber auch die Festlegung von Einheitskosten für die gesamte Förderperiode wird aufgrund der größeren Transparenz positiv beurteilt. Allerdings wiesen einige Träger darauf hin, dass die aktuellen Tarif-

und Gehaltssteigerungen durch die Steigerung der Einheitskostensätze nur zum Teil abgedeckt würden.

7. Förderung der sozialen Innovation und „Gute Arbeit“

Ein Teil der Maßnahmen des ESF ist in Förderziel und Zweckungszweck in besonderem Maße darauf ausgerichtet, die Verbreitung des Prinzips „Gute Arbeit“ zu unterstützen. Zu diesen Maßnahmen gehört neben der Förderung der Unterstützung der regionalen Fachkräftebündnisse, auf deren Bezug zu „Guter Arbeit“ bereits in Abschnitt 4.2.2 eingegangen wurde, die Förderung von sozialen Innovationen. In diesem Kapitel erfolgt eine kurze Darstellung der Beiträge der Förderung der sozialen Innovationen zu „Guter Arbeit“, wobei abschließend die Ebene der Projektinhalte betrachtet wird.

Die besondere Bedeutung der Förderung sozialer Innovationen für „Gute Arbeit“ ergibt sich aus zwei Faktoren:

- Mit der gesonderten Prioritätsachse/Priorität der Multifondsprogramme 2014 bis 2020 und 2021 bis 2027 für soziale Innovationen wird das Ziel verfolgt, in den Regionen neuartige Konzepte zu entwickeln und zu erproben und sie bei Erfolg auf ein breiteres Umfeld zu übertragen. Mit einem der beiden Schwerpunkte der entsprechenden Richtlinie, dem Schwerpunkt „Arbeitswelt im Wandel“, werden Themen wie strukturelle Veränderungen der Arbeits- und Unternehmensorganisation oder ein inklusives, diverses, gesundheitsförderndes und attraktives Arbeitsumfeld angesprochen, die enge Bezüge zu wichtigen Dimensionen von „Guter Arbeit“ aufweisen.
- Die Unterstützung sozialer Innovationen erfolgt mit umfassender Einbeziehung der Wirtschafts- und Sozialpartner. Dies zeigt sich zum einen in den von den Gewerkschaften, den Arbeitgeberverbänden und der Freien Wohlfahrtspflege getragenen Stellen für soziale Innovation, die die Träger bei der Entwicklung und Durchführung von Projekten unterstützen und Mitglieder der Steuerungsgruppe „Soziale Innovation“ sind. Zum anderen wirken regionale Wirtschafts- und Sozialpartner an vielen sozial-innovativen Projekten mit. Durch die starke Einbeziehung der Partner wird die Berücksichtigung der Themen „Gute Arbeit“ und „Arbeitgeberattraktivität“ bei den sozial-innovativen Projekten gestärkt.

Mit Hilfe von Hinweisen des zuständigen Fachreferats und der Stellen für Soziale Innovation sowie auf Basis der veröffentlichten Projektbroschüre²⁰ konnte für die Förderperiode 2014 bis 2020 eine erhebliche Zahl von sozial-innovativen Projekten mit Ausrichtung auf Themen der „Guten Arbeit“ identifiziert werden. Dabei zeigen sich Schwerpunkte in zwei Themenbereichen:

²⁰ Siehe Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung 2022b.

- Eine größere Gruppe der Projekte befasste sich mit Gesundheit und Resilienz am Arbeitsplatz, wobei häufig der Umgang mit psychischen und psychosozialen Belastungen im Vordergrund stand. Die Projekte umfassten Inhalte wie z. B. die frühzeitige Erkennung von Belastungssituationen (auch mit neuen, IT-gestützten Tools), die Entwicklung von Handlungsansätzen der Personalentwicklung für eine gesunde Arbeitsumgebung und die Erarbeitung von Werkzeugen für die Beratung und das Coaching von Beschäftigten.
- Eine weitere Gruppe von Projekten war auf Innovationen im Bereich der Organisationsentwicklung von Unternehmen ausgerichtet, und zwar häufig im Zusammenhang mit Digitalisierung und verändertem Wissensmanagement. Der Beitrag zur „Guten Arbeit“ bestand bei diesen Projekten vor allem darin, im Rahmen der Organisationsentwicklung die Mitwirkungsmöglichkeiten und die Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten zu vergrößern. Dieser Gruppe ist auch ein Projekt für die ressourcenorientierte Organisationsentwicklung in Kindertagesstätten zuzuordnen.

Außerhalb der beiden Gruppen wurden weitere sozial-innovative Projekte mit Bezug zu „Guter Arbeit“ gefördert, so z. B. ein Projekt zur Unterstützung von Fachkräften, die Angehörige pflegen, sowie eine Transferagentur für Ansätze der „Guten Arbeit“ in Pflege und Logistik.

Die 2021 zur Prioritätsachse 7 vorgelegte Evaluationsstudie kam zu einer positiven Einschätzung der Ergebnisse der Förderung der sozialen Innovation. In der Studie wurde auch herausgearbeitet, dass es bei der Mehrzahl der Projekte zu einer Übertragung bzw. Verstetigung von Inhalten und Ergebnissen gekommen ist.²¹ Nach der Projektbroschüre und den im Rahmen der Sonderuntersuchung geführten Interviews können für die Übertragung von Projekten mit „Gute Arbeit“-Bezug Beispiele wie die Aufnahme von entwickelten Instrumenten in reguläre Bildungs- und Beratungsangebote (auch anderer Träger), die Fortführung von aufgebauten Netzwerken, die Weiterentwicklung eines Online-Tools zur Prävention psychischer Belastungen am Arbeitsplatz zu einer von Unternehmen nutzbaren App oder die Übertragung des Ansatzes der ressourcenorientierten Organisationsentwicklung in Kindertagesstätten auf andere Regionen angeführt werden.

²¹ IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, GEFRA Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen 2021c, S. 80 ff.

8. Gesamtbewertung und Schlussfolgerungen

Strategie und Konzept der „Guten Arbeit“

Mit der Aufnahme von „Guter Arbeit“ als landesspezifisches Querschnittsziel in die Strukturfondsförderung hat Niedersachsen in der Förderperiode 2014 bis 2020 Neuland beschritten. Auch in der Förderperiode 2021 bis 2027 ist die umfassende fondsübergreifende Verankerung des Querschnittsziels eine Besonderheit Niedersachsens. In keinem anderen Bundesland wird „Guter Arbeit“ in der aktuellen Förderperiode eine vergleichbar große Bedeutung beigemessen.

Die Verankerung von „Guter Arbeit“ als Querschnittsziel kann als Antwort auf eine Reihe von sozioökonomischen Entwicklungen bewertet werden. Ausgangspunkt waren die Zunahme atypischer bzw. prekärer Beschäftigungsverhältnisse und die Debatte um den Bedeutungsverlust des „Normalarbeitsverhältnisses“, die zum Zeitpunkt der Erstellung des ersten Multifondsprogramms geführt wurde und die den Blick vor allem auf „harte“ Dimensionen von „Guter Arbeit“ leitete (Art des Arbeitsverhältnisses, Höhe der Entlohnung). Mit wachsenden Fachkräfteengpässen nahm in den letzten Jahren das Bewusstsein für „Gute Arbeit“ bzw. für die Steigerung der Attraktivität von Arbeitsplätzen zu, und zwar in einem umfassenden Sinn, der neben „harten“ auch „weiche“ Dimensionen wie z. B. Vereinbarkeit von Erwerbs- und Privatleben bzw. Work-Life-Balance, Weiterbildung oder Mitbestimmungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten umfasst. Schließlich hat die COVID-19-Pandemie Veränderungen schlaglichtartig deutlich gemacht, die sich in den Ansprüchen der Beschäftigten an Arbeit vollziehen.

Niedersachsen hat vor dem Hintergrund der entsprechenden Entwicklungen ein umfassendes Konzept der „Guten Arbeit“ in den Strukturfonds implementiert, das „harte“ wie „weiche“ Dimensionen beinhaltet. Beiträge zu „Guter Arbeit“ sollen sowohl auf Ebene der Träger, also im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten, als auch auf der Ebene der Projektinhalte erbracht werden. Das Konzept ist zudem flexibel angelegt, so dass bei der konkreten Ausgestaltung den Spezifika der einzelnen Förderbereiche Rechnung getragen werden kann.

Insgesamt ist es nach den Ergebnissen der Sonderuntersuchung gelungen, das Querschnittsziel „Gute Arbeit“ nachhaltig auf den verschiedenen Ebenen des Programms zu verankern. Bei den relevanten Akteuren besitzt das Querschnittsziel eine hohe Sichtbarkeit und Akzeptanz.

„Gute Arbeit“ in den Qualitätskriterien

Zentraler Umsetzungsmechanismus für das Querschnittsziel ist die in der Förderperiode 2014 bis 2020 erfolgte Integration von „Guter Arbeit“ in die Qualitätskriterien und damit in die bei der Projektauswahl eingesetzten Scoring-Modelle. Im Zuge der Weiterentwicklung der Qualitätskriterien in der Förderperiode 2021 bis 2027 erhielten die Querschnittsziele innerhalb der Scoring-Modelle mehr Gewicht (z. B. durch Mindestpunktzahlen für alle Förderrichtlinien). „Gute Arbeit“ findet nunmehr in den Qualitätskriterien aller Richtlinien sowie der territorialen Instrumente Anwendung. Gemessen an den zu vergebenen Punkten hat das Querschnittsziel allerdings gegenüber den anderen Querschnittszielen zum Teil an Bedeutung verloren. Insgesamt konnte in der Förderperiode 2021 bis 2027 die Konsistenz und Schlüssigkeit der Qualitätskriterien und der Berücksichtigung der Querschnittsziele gesteigert werden.

Die Sonderuntersuchung zeigte, dass die Aufnahme des Querschnittsziels „Gute Arbeit“ in die Qualitätskriterien erfolgreich implementiert wurde. Dies gilt auch aus Perspektive der Träger. Die im Rahmen der Untersuchung befragten Träger (Hochschulen aus dem Bereich der EFRE-Innovationsförderung und Träger aus drei Förderrichtlinien des ESF) kommen mit den Anforderungen der Antragstellung in Bezug auf „Gute Arbeit“ gut zurecht und beurteilen den ihnen entstandenen Aufwand als angemessen. Zu einer hohen Praktikabilität des Verfahrens trägt aus ihrer Sicht die als sehr hilfreich bewertete Antragsberatung durch die NBank bei.

Die Sonderuntersuchung gab keine Hinweise darauf, dass große Träger oder Träger aus dem öffentlichen Bereich durch die Aufnahme des Querschnittsziels bevorzugt werden, weil sie eher in der Lage sind, Beiträge zu „Guter Arbeit“ durch Verweis auf spezielle Einrichtungen, Beauftragte, Zertifizierungen etc. nachzuweisen. Auch kleinere und jüngere Träger können nach den Ergebnissen der Sonderuntersuchung ihre Beiträge zu „Guter Arbeit“ im Antragsverfahren zur Geltung bringen. Hierbei schlägt sich nieder, dass beim Scoring die Handlungsbedingungen und Ressourcen der einzelnen Trägergruppen berücksichtigt werden.

Die als Teil der Sonderuntersuchung durchgeführte quantitative Analyse zeigt hinsichtlich der Punktevergabe für „Gute Arbeit“ im Scoring zwischen den einzelnen Teilen des Multifondsprogramms 2014 bis 2020 große Unterschiede. Während bei den meisten ESF-Richtlinien und bei der EFRE-Förderung von Innovationen durch Forschungseinrichtungen und Hochschulen die große Mehrheit der geförderten Projekte Punkte für das Querschnittsziel erhalten hat, fiel der Anteil bei den anderen EFRE-Richtlinien, bei denen „Gute Arbeit“ Teil der Querschnittsziele war, deutlich niedriger aus. Hier werden vor allem die Unterschiede deutlich, die hinsichtlich der Wirkungspotenziale des Querschnittsziels zwischen

den einzelnen Handlungsfeldern bestehen, verbunden mit der unterschiedlichen Operationalisierung in den Qualitätskriterien.

Die Ergebnisse der Verankerung von „Guter Arbeit“ in den Qualitätskriterien ist hinsichtlich der drei in der Sonderuntersuchung unterschiedenen Arten von Effekten wie folgt einzuschätzen:

- Die Integration von „Guter Arbeit“ in die Qualitätskriterien ist insofern mit ausgeprägten **Demonstrationseffekten** verbunden, als sie den großen Stellenwert deutlich macht, den das Querschnittsziel bei der Umsetzung des Multifondsprogramms hat. Dies betrifft die Ebenen der Fachressorts, des Begleitausschusses und der Bewilligungsbehörde NBank, vor allem aber die Ebene der Träger. Die Aufnahme in die Qualitätskriterien hat entscheidende Beiträge für Sichtbarkeit und Akzeptanz des Querschnittsziels bei den relevanten Akteuren geleistet.
- Dagegen ist davon auszugehen, dass **kurzfristige Lerneffekte** nur relativ selten auftreten, also Effekte, die darin bestehen, dass Träger aufgrund der Aufnahme des Querschnittsziels kurzfristig zusätzliche Schritte für „Gute Arbeit“ ergreifen. Diese Einschätzung gilt vor allem im Hinblick auf „Gute Arbeit“ in der Organisation des Trägers bzw. hinsichtlich der Arbeitsbedingungen seiner Beschäftigten. Die Träger geben in den Anträgen in aller Regel Schritte zu „Guter Arbeit“ an, die sie ohnehin realisiert haben. Hierin schlägt sich nieder, dass das Thema „Gute Arbeit“ bei sehr vielen Trägern unabhängig von den Anforderungen des Förderverfahrens in den letzten Jahren große Bedeutung erlangt hat. Etwas größer sind kurzfristige Lerneffekte auf der Ebene der Projektinhalte. Hier ist es nach den Erhebungen der Sonderuntersuchung zum Teil zu einer Verstärkung der Beiträge zu „Guter Arbeit“ bei der Entwicklung der Projekte gekommen.
- **Auswahleffekte**, also die Auswahl von Projekten nur aufgrund der für „Gute Arbeit“ erzielten Punkte bzw. die Nichtauswahl aufgrund fehlender „Gute Arbeit“-Punkte, haben eine geringe Bedeutung. Hierfür sind unterschiedliche Faktoren verantwortlich, so z. B. die zumeist relativ niedrige Punktzahl für das Querschnittsziel im Scoring und die gute Vorbereitung vieler Anträge. Hinzu kommt, dass Auswahleffekte im engeren Sinne nur dann entstehen, wenn eine Mehrzahl von förderwürdigen Anträgen vorliegt, deren Finanzvolumen das Budget übersteigt, das zum jeweiligen Auswahlzeitpunkt zur Verfügung steht. Solche „echten Auswahl-situationen“ waren bislang in der niedersächsischen Strukturfondsförderung eher die Ausnahme.

Kurzfristige Änderungen der Praxis durch Lern- oder Auswahleffekte treten also durch die Berücksichtigung von „Guter Arbeit“ in den Projektauswahlkriterien eher selten auf. Die wesentlichen Effekte bestehen darin, die Relevanz des Querschnittsziels fortdauernd zu

verdeutlichen.²² Es ist aber denkbar, dass die Demonstrationseffekte zusammen mit anderen Faktoren in den letzten Jahren zum Bedeutungsgewinn von „Guter Arbeit“ bei den Trägern beigetragen haben und mittelfristig ein Faktor für konkrete Veränderungen waren. Auch für die Zukunft sind entsprechende mittelfristige Wirkungen denkbar.

Standardeinheitskosten und „Gute Arbeit“

Ein weiterer wichtiger Mechanismus zur Umsetzung des Querschnittsziels ist seine Berücksichtigung bei der Ausgestaltung der Standardeinheitskosten für Personalausgaben. Dies betrifft zum einen die Herleitungsbasis für die Standardeinheitskosten, die eine Bezahlung der Projektbeschäftigten auf dem Niveau des öffentlichen Dienstes ermöglicht. Zum anderen findet „Gute Arbeit“ speziell im Bereich des ESF darin ihren Niederschlag, dass die Standardeinheitskostensätze nach der Höhe der tatsächlichen Gehälter differenziert sind und in der Förderperiode 2014 bis 2020 zusätzlich eine absolute Untergrenze für die Zuwendungsfähigkeit bestand. Die entsprechende Ausgestaltung hat dazu geführt, dass die Träger im Bereich des ESF in einer relevanten Zahl von Fällen die Gehälter der Projektbeschäftigten angehoben haben.

In der Förderperiode 2021 bis 2027 ist eine starke Vereinfachung der Standardeinheitskosten erfolgt (Differenzierung in weniger Funktionsstufen, weitgehender Verzicht auf Stundenabrechnung etc.). Das aktuelle System der Standardeinheitskosten zeichnet sich – auch verglichen mit den Standardeinheitskosten in anderen Bundesländern – durch ein hohes Maß an Praktikabilität und Transparenz aus und integriert gleichzeitig Elemente der „Guten Arbeit“.

Schlussfolgerungen

Die Integration des Querschnittsziels „Gute Arbeit“ in die niedersächsische Strukturfondsförderung hat sich nach den Ergebnissen der Sonderuntersuchung bewährt. „Gute Arbeit“ gehört heute zum spezifischen Bild der Strukturfonds in Niedersachsen. Zur Umsetzung des Querschnittsziels wurden kohärente Mechanismen entwickelt und erfolgreich implementiert. Allerdings sollten die Wirkungsmöglichkeiten des Querschnittsziels hinsichtlich kurzfristiger Praxisveränderungen nicht überschätzt werden. Es war folgerichtig, das

²² Damit zeigen sich vergleichbare Ergebnisse wie für die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien in den Scoring-Modellen in der entsprechenden Sonderuntersuchung, siehe IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, GEFRA Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen 2022a.

Querschnittsziel „Guter Arbeit“ und die Umsetzungsmechanismen in der Förderperiode 2021 bis 2027 fortzuführen.

Konkrete Empfehlungen für eine Weiterentwicklung des Querschnittsziels sind aktuell nur eingeschränkt sinnvoll. In der Förderperiode 2021 bis 2027 kommen die Qualitätskriterien und die Standardeinheitskosten in weiterentwickelter Form zum Einsatz. 2023 war das erste Jahr, in dem die entsprechenden Weiterentwicklungen auf breiter Basis gegriffen haben. Vor möglichen weiteren Änderungen sollten zunächst die Ergebnisse der bereits vorgenommenen Änderungen ausgewertet werden, wie es von der Verwaltungsbehörde auch geplant ist.

Dennoch soll an dieser Stelle auf zwei Ansatzpunkte für eine Weiterentwicklung hingewiesen werden:

- Die Beschreibungen der Qualitätskriterien enthalten bei einem Teil der Richtlinien Überschneidungen und Redundanzen zwischen den Querschnittszielen „Gute Arbeit“ und „Gleichstellung der Geschlechter“. Merkmale wie insbesondere die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Privatleben und die Lohngleichheit werden teils bei „Guter Arbeit“, teils bei „Gleichstellung“, teils aber auch bei beiden Querschnittszielen aufgeführt. Auch die Arbeitshilfe der NBank für die Querschnittsziele enthält entsprechende Überschneidungen. Zur Vermeidung von Unklarheiten bei den Trägern und bei der Anwendung des Scorings erscheint eine präzisere Abgrenzung sinnvoll. Bei den ESF Plus-Richtlinien könnten z. B. die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Privatleben auf Trägerebene dem Querschnittsziel „Gute Arbeit“ und die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Privatleben auf Ebene der Projekthalte dem Querschnittsziel „Gleichstellung“ zugeordnet werden.
- Nach den im Rahmen der Sonderuntersuchung geführten Interviews erhalten die Träger relativ wenig Rückkopplung dazu, zu welchem Scoring-Ergebnis ihre Angaben zu „Guter Arbeit“ (und zu den anderen Querschnittszielen) geführt haben. Informationen dazu, mit welcher Art von Beiträgen und Maßnahmen sie ggf. den Anforderungen aus dem Querschnittsziel im Scoring besser hätten entsprechen können, bekommen sie nur bedingt. Im Sinne der Verstärkung der Impulse für das Querschnittsziel könnte überlegt werden, die entsprechende Rückkopplung zwischen NBank und Trägern auszubauen.

Literatur

- Bundesrat 2013: Entschließung des Bundesrates „Gute Arbeit – Zukunftsfähige und faire Arbeitspolitik gestalten“, Drucksache 343/13 (Beschluss) vom 03.05.2017.
- Deutscher Gewerkschaftsbund 2022: DGB-Index Gute Arbeit, Jahresbericht 2022, Berlin.
- Europäisches Parlament, Europäischer Rat und Europäische Kommission 2017: Europäische Säule sozialer Rechte.
- Fachkräfteinitiative Niedersachsen o. J.: Handlungsrahmen, <https://www.ms.niedersachsen.de/startseite/arbeit/fachkraefteversicherung/fachkraefteinitiative/www-fachkraefteinitiative-niedersachsen-de-122524.html>.
- Grundmann, Martin und Voß, Susanne 2013: Wirtschaftsförderung und Gute Arbeit. Neue Herausforderungen und Handlungsansätze, hrsg. von der Otto-Brenner-Stiftung, Frankfurt am Main.
- IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, GEFRA Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen (2019): Umsetzung der Querschnittsziele „Gleichstellung von Männern und Frauen“ und „Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung“. Sonderuntersuchung im Rahmen der Begleitevaluierung des Nds. EFRE- und ESF Multifondsprogramm, https://www.europa-fuer-niedersachsen.niedersachsen.de/startseite/infothek/informationen_der_forderperiode_2014_2020/evaluierungen_und_sonderuntersuchungen_2014_2020/evaluierungen-und-sonderuntersuchungen-183701.html.
- IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, GEFRA Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen 2021a: Abschlussbericht zur Prioritätsachse 5 „Förderung der Beschäftigung durch Gleichstellung und regionale Ansätze zur Fachkräftesicherung“, https://www.europa-fuer-niedersachsen.niedersachsen.de/startseite/infothek/informationen_der_forderperiode_2014_2020/evaluierungen_und_sonderuntersuchungen_2014_2020/evaluierungen-und-sonderuntersuchungen-183701.html.
- IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, GEFRA Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen 2021b: Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 8 „Armutsbekämpfung durch aktive Eingliederung“, https://www.europa-fuer-niedersachsen.niedersachsen.de/startseite/infothek/informationen_der_forderperiode_2014_2020/evaluierungen_und_sonderuntersuchungen_2014_2020/evaluierungen-und-sonderuntersuchungen-183701.html.
- IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, GEFRA Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen 2021c: Abschlussbericht zur Evaluation der Prioritätsachse 7 „Soziale Innovation“, https://www.europa-fuer-niedersachsen.niedersachsen.de/startseite/infothek/informationen_der_forderperiode_2014_2020/evaluierungen_und_sonderuntersuchungen_2014_2020/evaluierungen-und-sonderuntersuchungen-183701.html.
- IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, GEFRA Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen 2022a: Evaluierung des niedersächsischen Multifondprogramms in der Förderperiode 2014-2020 SU Nachhaltigkeit, Sonderuntersuchung im Rahmen der Begleitevaluierung des Nds. EFRE- und ESF Multifondsprogramm, https://www.europa-fuer-niedersachsen.niedersachsen.de/startseite/infothek/informationen_der_forderperiode_2014_2020/evaluierungen_und_sonderuntersuchungen_2014_2020/evaluierungen-und-sonderuntersuchungen-183701.html.

- IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, GEFRA Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen 2022b: Evaluierung Evaluierung der Prioritätsachse 9 „Investitionen in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung“ im Rahmen der Begleitevaluierung des Multifondsprogramm für den EFRE und ESF in Niedersachsen, https://www.europa-fuer-niedersachsen.niedersachsen.de/startseite/infothek/informationen_der_forderperiode_2014_2020/evaluierungen_und_sonderuntersuchungen_2014_2020/evaluierungen-und-sonderuntersuchungen-183701.html.
- Initiative Neue Qualität der Arbeit (INQA) 2006. Was ist gute Arbeit? Anforderungen aus der Sicht von Erwerbstätigen, Dortmund.
- Kothe, Wolfhard 2012: Die Umsetzung nachhaltiger und sozialer Wirtschaftsförderung auf Landesebene am Beispiel von Niedersachsen und Sachsen-Anhalt, hrsg. von der Friedrich-Ebert Stiftung.
- Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung 2016: Bewertungsplan zum niedersächsischen fonds- und programmgebietsübergreifenden Operationellen Programm (EFRE-/ESF-Multifondsprogramm) in der Förderperiode 2014 - 2020.
- Multifondsprogramm 2014 bis 2020: Multifondsprogramm für die EU-Strukturfondsförderperiode 2014-2020, Fassung vom 3. Oktober 2022, https://www.europa-fuer-niedersachsen.niedersachsen.de/startseite/infothek/informationen_der_forderperiode_2014_2020/efre_esf_multifondsprogramm_2014_2020/efre-esf-multifondsprogramm-2014-2020-211013.html.
- Multifondsprogramm 2021 bis 2027: Multifondsprogramm für die EU-Strukturfondsförderperiode 2021-2027, Fassung vom 1. Juni 2022, https://www.europa-fuer-niedersachsen.niedersachsen.de/startseite/regionen_und_foerderung/efre_und_esf/das-multifondsprogramm-151599.html.
- NBank 2019: Leitfaden zum Querschnittsziel „Gute Arbeit“ zur Umsetzung des niedersächsischen Multifondsprogramms 2014 bis 2020, Stand Oktober 2019.
- NBank 2022: Querschnittsziele Gleichstellung der Geschlechter – Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung – Nachhaltige Entwicklung – Gute Arbeit, Arbeitshilfe/Merkblatt/Benutzerleitfaden vom 14.06.2022.
- NBank 2023: Leitfaden für die Beantragung und Abrechnung von Personalausgaben im Rahmen von EFRE- und ESF+ Projekten in der Förderperiode 2021-2027.
- Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung, EFRE-ESF-Verwaltungsbehörde 2021: Beschlussvorschlag zur Festlegung der Methodik und Kriterien für die Auswahl von Vorhaben im Multifondsprogramm ESF/ESF + für die Förderperiode 2021-2027.
- Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung 2022a: EU-Strukturfondsförderung 2021-2027, Standardeinheitskosten zur Abrechnung von Personalausgaben in den niedersächsischen EFRE und ESF+-Programmen, Erlass vom 13.07.2022.
- Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung 2022b: Soziale Innovation. Ein Förderprogramm des Landes Niedersachsen. Raum für Ideen. 52 kreative Lösungen für ein besseres Miteinander, Hannover.
- Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr 2016: Gute Arbeit in Niedersachsen 2016. Befragung im Rahmen des DGB-Index „Gute Arbeit“, <https://index-gute-arbeit.dgb.de/veroeffentlichungen/laendererhebungen>.
- Niedersächsische Staatskanzlei, EFRE-ESF-Verwaltungsbehörde 2015a: Projektauswahlkriterien für das Multifonds-OP EFRE/ESF.

- Niedersächsische Staatskanzlei 2015b: EU-Strukturfondsförderung 2014-2020; Standardeinheitskosten zur Abrechnung von Personalausgaben für beim Zuwendungsempfänger und dessen Kooperationspartnern beschäftigtes Personal in den niedersächsischen EFRE-Programmen, Erlass vom 13.06.2015.
- Niedersächsische Staatskanzlei 2015c: EU-Strukturfondsförderung 2014-2020; Standardeinheitskosten zur Abrechnung von Personalausgaben für beim Zuwendungsempfänger und dessen Kooperationspartnern beschäftigtes Personal in den niedersächsischen ESF-Programmen, Erlass vom 30.10.2015.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Landesverband Niedersachsen und Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Niedersachsen 2013: Erneuerung und Zusammenhalt. Nachhaltige Politik für Niedersachsen, Koalitionsvertrag für die Wahlperiode 2013 bis 2018, Hannover.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Landesverband Niedersachsen und Bündnis 90/Die Grünen Niedersachsen 2022: Sicher in Zeiten des Wandels. Niedersachsen zukunftsfest und solidarisch gestalten, Koalitionsvertrag für die Wahlperiode 2022 bis 2027, Hannover.
- Steria Mummert Consulting AG 2009: Sonderuntersuchung Scoring-Verfahren. Evaluation der Projektauswahl für EFRE- und ESF-Projekte in Niedersachsen mithilfe von Scoring-Modellen, Hamburg.
- Voß, Susanne 2013: Gute Arbeit in der Strukturpolitik, Hans Böckler Stiftung, Arbeitspapier 286, Düsseldorf.



Herausgeber

Niedersächsisches Ministerium für
Bundes- und Europaangelegenheiten
und Regionale Entwicklung
Osterstraße 40
30159 Hannover
www.mb.niedersachsen.de

www.europa-fuer-niedersachsen.de