

INSTITUT FÜR
SOZIALFORSCHUNG UND
GESELLSCHAFTSPOLITIK



In Zusammenarbeit mit:



Bericht | Mai 2020

Zusammenfassende Bewertung der Prioritätsachse A Einzelstudien im Rahmen der ESF-Dachevaluation

von Eva Roth



Zusammen.
Zukunft.
Gestalten.



Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

ISG - INSTITUT FÜR SOZIALFORSCHUNG
UND GESELLSCHAFTSPOLITIK GMBH

Weinsbergstraße 190, 50825 Köln
www.isg-institut.de

ISS - INSTITUT FÜR SOZIALARBEIT
UND SOZIALPÄDAGOGIK E.V.

Zeilweg 42, 60439 Frankfurt a.M.
www.iss-ffm.de

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	ii
Abkürzungsverzeichnis.....	iii
1. Einleitung.....	1
2. Theoretisches Wirkungsmodell	3
3. Beschreibung der empirischen Datenquellen	8
3.1. Dokumentenanalysen	8
3.2. Abfrage bei den Einzelevaluationen und Fachreferaten	8
3.3. Monitoringdaten	9
3.4. Teilnehmendenbefragung zur Erhebung der Langfristindikatoren	10
3.5. Fallstudien	11
3.6. Standardisierte Onlinebefragung bei Projektträgern	12
3.7. Fokusgruppe zur Ergebnissicherung.....	13
4. Ergebnisse der empirischen Erhebungen	14
4.1. Förderung von Unternehmensgründungen	14
4.2. Mobilisierung von Fachkräften	24
4.3. Erhöhte Demografie- und Krisenfestigkeit von Unternehmen und ihren Beschäftigten.....	40
5. Gesamtbewertung.....	55
5.1. Bewertung des Beitrags zur Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte	55
5.2. Bewertung des Beitrags zu den Zielen der Strategie Europa 2020	58
6. Handlungsempfehlungen	60
7. Quellenverzeichnis	64
8. Anhang	69

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Förderprogramme der Prioritätsachse A	6
Tabelle 2: Überblick über die Förderprogramme zur Gründungsförderung.....	15
Tabelle 3: Teilnehmende an den Förderprogrammen zur Gründungsförderung.....	16
Tabelle 4: Bildungsniveau der Teilnehmenden an den Förderprogrammen zur Gründungsförderung	18
Tabelle 5: Teilnehmende an den Förderprogrammen zur Mobilisierung von Fachkräften.....	26
Tabelle 6: Bildungsniveau der Teilnehmenden an den Förderprogrammen zur Mobilisierung von Fachkräften	28
Tabelle 7: Erwerbsstatus der Teilnehmenden an den Förderprogramme zur Mobilisierung von Fachkräften	29
Tabelle 8: CR04: Teilnehmer, die nach ihrer Teilnahme einen Arbeitsplatz haben, inkl. Selbständige	34
Tabelle 9: CO 23: Zahl der unterstützten Kleinstunternehmen sowie kleinen und mittleren Unternehmen (einschließlich kooperativer Unternehmen und Unternehmen der Sozialwirtschaft) und CO 22a: Zahl der geförderten Unternehmen/Organisationen	42
Tabelle 10: Teilnehmende an den Förderprogrammen zur Förderung von KMU und deren Beschäftigten.....	44
Tabelle 11: Bildungsniveau der Teilnehmenden an den Förderprogrammen zur Förderung von KMU und deren Beschäftigten.....	46

Abkürzungsverzeichnis

ALG II	Arbeitslosengeld II
BA	Bundesagentur für Arbeit
EFT	EXIST Forschungstransfer
EGS	EXIST Gründungsstipendium
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EXIST	Förderprogramm „Existenzgründungen aus der Wissenschaft“
Förderprogramm IQ	ESF-Qualifizierung im Kontext Anerkennungsgesetz
HDL	Haushaltsnahe Dienstleistungen
IP	Investitionspriorität
ISCED	International Standard Classification of Education
ISG	Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH
ISS	Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V.
IvAF	Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
MBG	Mittelständische Beteiligungsgesellschaft
OP	Operationelles Programm
Passgenaue Besetzung	Passgenaue Besetzung – Unterstützung von KMU bei der passgenauen Besetzung von Ausbildungsplätzen sowie bei der Integration von ausländischen Fachkräften
Perspektive Wiedereinstieg	Perspektive Wiedereinstieg – Potenziale erschließen
Programm Zukunftszentren	ESF-Bundesprogramm – Zukunftszentren
rückenwind+	rückenwind – Für die Beschäftigten und Unternehmen in der Sozialwirtschaft
SER	Stärker entwickelte Region
SGB	Sozialgesetzbuch
SOEP	Sozio-Oekonomisches Panel

Zusammenfassende Bewertung der Prioritätsachse A - Einzelstudien der ESF-Dachevaluation

Sozialpartnerrichtlinie	ESF-Sozialpartnerrichtlinie Fachkräfte sichern: weiter bilden und Gleichstellung fördern
Stark im Beruf	Stark im Beruf – Mütter mit Migrationshintergrund steigen ein
unternehmenswert:Mensch	unternehmenswert: Mensch (uWM)
ÜR	Übergangsregion
Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestalten	Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestalten – Familienfreundliche Arbeitswelt und Zeitsouveränität

1. Einleitung

Berücksichtigung der Auswirkungen des Coronavirus (COVID-19) auf die Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Sämtliche empirischen Arbeitsschritte dieser Studie wurden vor Beginn des Ausbruchs der Corona Pandemie in Deutschland durchgeführt und beinhalten somit den Umsetzungsstand und die Ergebnisse der Förderung vor Beginn der Einschränkungen durch das Coronavirus.

Im Rahmen der ESF-Dachevaluierung ist eine zusammenfassende Bewertung der Beiträge der Umsetzung des ESF-Bundesprogramms zu den Programmzielen und zu den Kernzielen der Strategie Europa 2020 vorgesehen. Diese erfolgt in Form von Bewertungsstudien auf Ebene der Prioritätsachsen.

Die vorliegende Studie widmet sich der Bewertung der Prioritätsachse A „Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte“. Die Studie ist als theoriebasierte Wirkungsanalyse angelegt, d. h. es wird das Ziel verfolgt, anhand der vorliegenden empirischen Evidenz kausale, also ursächlich auf die Umsetzung des Programms rückführbare Wirkungen zu plausibilisieren.

Eine wesentliche Rahmenbedingung der Studie ist, dass sie, wie die gesamte ESF-Dachevaluierung, in hohem Maß auf Ergebnissen fußt, die im Rahmen der Evaluierung der Investitionsprioritäten und der für einen Teil der Förderprogramme vergebenen Einzelevaluierungen erarbeitet wurden. Diese Evaluierungen setzten unterschiedliche methodische Konzepte ein und lieferten zu unterschiedlichen Zeitpunkten Ergebnisse. Darüber hinaus stützt sich die Studie auf die Daten des ESF-Monitorings sowie in begrenztem Umfang auf eigene, qualitativ geprägte Primärerhebungen.

Die forschungsleitenden Fragen waren dabei insbesondere folgende:

- Welchen Beitrag leistet die Umsetzung des ESF-Bundesprogramms in der Prioritätsachse A zu den Kernzielen der Strategie Europa 2020 und zu den im ESF-Bundesprogramm formulierten Zielen?
- Welchen Beitrag leistet das ESF-Bundesprogramms in der Prioritätsachse A zu den Querschnittszielen?¹

¹ Diese Frage wird in der vorliegenden Studie im Rahmen eines integrierten Untersuchungsansatzes mitberücksichtigt. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass eine weitere Studie der Dachevaluierung sich auf die Querschnittsziele konzentriert (Pimminger 2020).

Zusammenfassende Bewertung der Prioritätsachse A - Einzelstudien der ESF-Dachevaluation

- In welchem Maße gelingt es mit dem ESF-Bundesprogramm in der Prioritätsachse A, zu drängenden arbeitsmarktpolitischen Fragestellungen – etwa die Bewältigung des demographisch bedingten Fachkräftebedarfs – überzeugende Lösungen zu entwickeln und umzusetzen?
- Welche Faktoren befördern, welche hemmen die effektive Umsetzung des Programms?
- Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus der Bewertung für die zukünftige Ausgestaltung des ESF ab 2021 ziehen?

Die Bewertungsstudie gliedert sich wie folgt: Zunächst werden das methodische Vorgehen skizziert und die rekonstruierte Programmtheorie dargestellt, die die Grundlage für die spätere Bewertung bildet (Kapitel 2). In Kapitel 3 werden anschließend die zugrundeliegenden Datenquellen detailliert vorgestellt. In Kapitel 4 erfolgt schließlich die Bewertung der Umsetzung der Prioritätsachse A anhand der vorhandenen empirischen Evidenz. Im folgenden Kapitel wird diese Bewertung zusammenfassend dargestellt. Kapitel 6 schließlich stellt Handlungsempfehlungen vor, die Hinweise für die Optimierung des laufenden Programms sowie für die Planung der kommenden Förderperiode liefern.

2. Theoretisches Wirkungsmodell

Für die Gesamtbewertung der Umsetzung der Prioritätsachse A des ESF-Bundesprogramms wurde eine theoriebasierte Wirkungsanalyse nach der Theory of Change (Gertler et al. 2010; Giel 2013; W. K. Kellogg Foundation 2004) durchgeführt. Diese Wirkungsanalyse umfasste die folgenden Arbeitsschritte:

- *Arbeitsschritt 1: Rekonstruktion der Programmtheorie bzw. der Interventionslogik der Prioritätsachse A in Form eines aggregierten Wirkungsmodells.* Ziel war es, die Programmtheorie im Sinne der zugrunde liegenden Interventionslogik zu rekonstruieren und zu explizieren.
- *Arbeitsschritt 2: Überprüfung dieses Wirkungsmodells anhand verfügbarer empirischer Erkenntnisse.* In Arbeitsschritt 2 wurden Experten- und Expertinneninterviews sowie Fokusgruppen durchgeführt, um anhand des Erfahrungswissens der an der Programmkonzipierung beteiligten Akteurinnen und Akteure zu überprüfen, ob die dokumentengestützt rekonstruierte Programmtheorie die Ursache-Wirkungsbeziehungen adäquat widerspiegeln. Ergebnis der Arbeitsschritte 1 und 2 war die Vorlage der Programmtheorie (Frey et al. 2019, Anhang 4). Die Programmtheorie bildete die Grundlage der weiteren empirischen Arbeiten.
- *Arbeitsschritt 3: Empirische Validierung der Programmumsetzung und Bewertung der Zielerreichung mittels Plausibilisierung der Programmwirkungen.* Im dritten Arbeitsschritt erfolgte ein Abgleich von Soll (Programmtheorie) und Ist (tatsächlich erzielte Ergebnisse und plausibel ableitbare Wirkungen). Auch erfolgte eine Einschätzung von intendierten und nicht-intendierten Wirkungen sowie Einflussfaktoren. Dazu wurden alle verfügbaren Befunde und Erkenntnisse aus Dokumenten- und Literaturanalysen, den Einzel- und IP-Evaluierungen sowie aus dem Monitoring und den Ergebnissen eigener Erhebungsschritte zusammengeführt.
- *Arbeitsschritt 4: Zusammenfassung aller Evaluierungsergebnisse, Berichtsarbeiten und Entwicklung von Empfehlungen.* Aus den in Arbeitsschritt 3 gewonnenen Erkenntnissen wurden Handlungsempfehlungen abgeleitet. Noch ausstehend ist die Vorstellung und Diskussion der Ergebnisse und Handlungsempfehlungen, die in diesem Berichtsentwurf dargestellt sind, in einem ersten Schritt mit der Verwaltungsbehörde und in einem zweiten Schritt mit den am Steuerungsdialog beteiligten Akteuren. Hierfür bietet sich ein moderierter Workshop an, dessen Ziel die Validierung der Schlussfolgerungen und Empfehlungen ist. Ergebnisse des moderierten Workshops werden dokumentiert und fließen als weitere Validierung der Ergebnisse in die abschließende Berichtslegung der ESF-Dachevaluierung ein.

Überblick über Programmtheorie

Da die Programmtheorie wie dargestellt die Grundlage für die Bewertung der Umsetzung der Prioritätsachse A ist, wird sie Folgenden in zusammengefasster Form dargestellt.²

Im Operationellen Programm ist festgehalten, dass das ESF-Bundesprogramm an der Strategie Europa 2020 und damit an der übergreifenden Zielorientierung des intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums ausgerichtet ist (BMAS 2014a: 1ff.). Mit der ESF-Bundesförderung soll zur Erreichung der Kernziele der Strategie Europa 2020 beigetragen werden. Für die Prioritätsachse A ist das EU-2020-Kernziel der *Beschäftigungsförderung* maßgeblich, welches für Deutschland eine Erwerbstätigenquote in Höhe von 77 % für 20-64-Jährige, von Frauen in dieser Altersgruppe in Höhe von mindestens 73 % und von Älteren zwischen 55 und 64 Jahren in Höhe von mindestens 60 % vorsieht.

Um zur Beschäftigungsförderung beizutragen, ist die Prioritätsachse A „Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte“ in hohem Maße darauf ausgerichtet, die Voraussetzungen für integratives Wachstum unter den Bedingungen des demografischen Wandels zu schaffen (BMAS 2014b: 5). Denn entsprechend der Darstellung im OP ist ein Beschäftigungswachstum im Sinne der Strategie Europa 2020 durch den demografischen Wandel und der damit einhergehenden Alterung der Gesellschaft sowie des Rückgangs der Erwerbstätigenzahlen bedroht (ebd.: 3). Die elf Förderprogramme der Prioritätsachse A werden innerhalb dreier Investitionsprioritäten umgesetzt, für die jeweils ein spezifisches Ziel formuliert wurde. Mit den Förderprogrammen werden aus Sicht der Dachevaluation drei unterschiedliche Handlungsansätze verfolgt, mit denen auf Problemlagen, die durch den demografischen Wandel verursacht wurden, reagiert werden soll.³ Diese Handlungsansätze bestehen darin,

- über die Förderung von Neugründungen Innovationen marktfähig zu machen und die von KMU geprägte Wirtschaftsstruktur zu erhalten,
- Fachkräfte für den Arbeitsmarkt zu mobilisieren und
- die Demografie- und Krisenfestigkeit von Unternehmen und ihren Beschäftigten zu erhöhen.

² Die vollständige Programmtheorie zur Prioritätsachse A kann im Anhang des Bewertungsberichts 2018/19 (Frey et al. 2019, Anhang 4) eingesehen werden.

³ Die Zuordnung der Förderprogramme zu diesen Handlungsansätzen entspricht dabei nicht vollständig der Zuordnung des OP zu den IP und spezifischen Zielen. Das *Förderprogramm IQ* ist eigentlich in der IP 8v angesiedelt. Aus Sicht der Evaluation wird aber davon ausgegangen, dass es ebenfalls einen Beitrag zur *Mobilisierung von Fachkräften für den Arbeitsmarkt* leisten kann.

Die **Mobilisierung zusätzlicher Fachkräfte** wird in den Förderprogrammen *Perspektive Wiedereinstieg*, *Stark im Beruf*, im Förderprogramm *IQ* sowie in *Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestalten* angestrebt. Insbesondere, aber nicht ausschließlich Frauen soll eine (höhere) Erwerbsbeteiligung in qualitativ hochwertigen Jobs ermöglicht werden (ebd.: 11f. und 38). Auch die Erhöhung der qualifikationsadäquaten Erwerbsbeteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund soll zur Erhöhung der Fachkräftebasis beitragen (ebd.: 2ff. und 47). Eng verknüpft ist dieser Handlungsansatz mit der **Erhöhung der Demografie- und Krisenfestigkeit von Unternehmen und deren Beschäftigten**: Das übergreifende Wachstumsziel der Strategie Europa 2020 lässt sich langfristig nicht mit der Bereitstellung von Fachkräften allein erreichen, sondern es ist auf eine dynamische und produktive Unternehmenslandschaft – geprägt durch krisenfeste Unternehmen – angewiesen (BMWi 2014b: 64). Die Stärkung von Unternehmen, insbesondere KMU⁴ über Beratungsleistungen und Projektaktivitäten wird in den Förderprogrammen *Förderung des unternehmerischen Know-hows* (Bestandsunternehmen und Unternehmen in Schwierigkeiten), *unternehmenswert:Mensch*, *Passgenaue Besetzung*, *Sozialpartnerrichtlinie* und *rückenwind+* verfolgt.

Der Handlungsansatz zur **Förderung von Unternehmensgründungen** ist ebenfalls in Zusammenhang mit dem Ziel einer dynamischen und produktiven Unternehmenslandschaft als Voraussetzung für Beschäftigungsaufbau zu sehen (BMAS 2014a: 9). Dieser Handlungsansatz wird in den Förderprogrammen *EXIST*, *Förderung unternehmerischen Know-hows* (Modul Jungunternehmen) und *Mikromezzaninfonds* verfolgt (siehe Tabelle 1).

Im Hinblick auf das Querschnittsziel des ESF zur Gleichstellung von Männern und Frauen wurde in den zur Überprüfung der Programmtheorie durchgeführten Interviews und der Fokusgruppe betont, dass bei der Programmierung der Prioritätsachse A mit der IP 8iv ein Schwerpunkt auf das Gleichstellungsziel gesetzt wurde. Abgesehen von den Förderprogrammen dieser IP, die spezifisch auf Gleichstellung ausgerichtet sind, wurde von den Personen, die in Interviews und Fokusgruppe einbezogen waren, für alle Förderprogramme der Prioritätsachse A ein Zusammenhang zu einem oder mehreren gleichstellungsbezogenen Leitzielen konstatiert.⁵

In den Interviews und der Fokusgruppe, die zur Überprüfung der Programmtheorie durchgeführt wurden, stellte sich heraus, dass aus Sicht der Programmumsetzenden in

⁴ Neben KMU stehen auch Unternehmen der Sozialwirtschaft im Fokus der Förderung, da befürchtet wird, dass die Auswirkungen des demografischen Wandels hier besonders stark zu Tage treten werden (BMAS 2014b: 11 und 53ff.).

⁵ Im Operationellen Programm des Bundes sind in Bezug auf das Gleichstellungsziel sechs konkrete Leitzielen benannt, die je nach Interventionsbereich explizit oder implizit mit relevanten Maßnahmen adressiert werden sollen (ebd.: 200).

Zusammenfassende Bewertung der Prioritätsachse A - Einzelstudien der ESF-Dachevaluation

der Prioritätsachse A Beiträge zum Querschnittsziel Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung insbesondere über verbesserte Zugangsbedingungen von Menschen mit Migrationshintergrund zu Beschäftigung und Selbstständigkeit geleistet werden sollen.

Tabelle 1: Förderprogramme der Prioritätsachse A

Handlungsansatz	Förderprogramme	Investitionspriorität	Spezifisches Ziel
Förderung von Unternehmensgründungen	<ul style="list-style-type: none"> Existenzgründungen aus der Wissenschaft: EXIST-Gründerstipendium, EXIST-Forschungstransfer, EXIST-Gründungskultur Förderung unternehmerischen Know-hows (Modul Jungunternehmen) Mikromezzaninfonds 	IP 8iii	SZ A1
Mobilisierung von Fachkräften	<ul style="list-style-type: none"> Stark im Beruf – Mütter mit Migrationshintergrund steigen ein Perspektive Wiedereinstieg – Potenziale erschließen Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestalten – Familienfreundliche Arbeitswelt und Zeitsouveränität ESF-Qualifizierung im Kontext Anerkennungsgesetz (<i>Förderprogramm IQ</i>) 	IP8iv	SZ A2
		IP8v	SZA3
Stärkung von KMU und deren Beschäftigten	<ul style="list-style-type: none"> Fachkräfte sichern: weiter bilden und Gleichstellung fördern (<i>Sozialpartnerrichtlinie</i>) Partnerrichtlinie – Wohlfahrtsverbände (<i>rückenwind+</i>) Förderung unternehmerischen Know-hows (Modul Bestandsunternehmen und Modul Unternehmen in Schwierigkeiten) unternehmensWert:Mensch Passgenaue Besetzung – Unterstützung von KMU bei der passgenauen Besetzung von Ausbildungsplätzen sowie bei der Integration von ausländischen Fachkräften 	IP 8v	SZA3

Eigene Darstellung, ISG, ISS, defacto und IfS 2020.

Aus der Fokusgruppe und den Interviews ging darüber hinaus hervor, dass bei der Umsetzung der Förderprogramme der Prioritätsachse A bislang nur vereinzelt Akzente zum Querschnittsziel der ökologischen Nachhaltigkeit gesetzt werden konnten. Im Hinblick auf den Mainstreaming-Ansatz für die ökologische Nachhaltigkeit wurde deutlich, dass dieser in den Förderprogrammen der Prioritätsachse A noch nicht umgesetzt wurde. Da für dieses Querschnittsziel in der aktuellen Förderperiode erstmals ein Mainstreaming-Ansatz vorgegeben ist, müsse entsprechendes Know-how erst noch

Zusammenfassende Bewertung der Prioritätsachse A - Einzelstudien der ESF-Dachevaluation

aufgebaut werden.

3. Beschreibung der empirischen Datenquellen

Für die Umsetzung dieser Studie wurde auf sehr unterschiedliche Datenquellen zurückgegriffen. Diese umfassen einerseits die Auswertung existierender Informationen, die im Rahmen von Dokumentenanalyse (Abschnitt 3.1) und den regelmäßigen Abfragen bei den Einzelevaluationen und Fachreferaten der mit ESF Bundesmitteln umgesetzten Förderprogrammen (Abschnitt 3.2) gesammelt wurden. Weiterhin wurden die im Rahmen des ESF-Monitorings gesammelten Daten (Abschnitt 3.3) sowie die für die Berichterstattung der langfristigen Ergebnisindikatoren erhobenen Befragungsdaten (Abschnitt 3.4) ausgewertet. Andererseits wurden im Rahmen der ESF-Dachevaluation eigene Erhebungen durchgeführt. Dies beinhaltet sowohl die Durchführung von Fallstudien (Abschnitt 3.5) als auch die standardisierte Erhebung von Informationen bei den umsetzenden Trägern der ESF-Förderprogramme (Abschnitt 3.6).

3.1. Dokumentenanalysen

Ausgangspunkt der Dokumentenanalyse waren die offiziellen Veröffentlichungen zum ESF-Bundesprogramm insgesamt sowie zu den einzelnen Förderprogrammen. Zentrale Dokumente hierbei waren neben dem Operationellen Programm des Bundes-ESF (BMAS 2014b) die Förderrichtlinien und -grundsätze der einzelnen Förderprogramme. Darauf aufbauend wurden Berichte und Veröffentlichungen zu vergleichbaren Programmen beziehungsweise Vorgängerprogrammen sowie Forschungsbefunde zum jeweiligen Interventionsfeld recherchiert und mit einbezogen. Diese Grundlage wurde im Laufe der Evaluation kontinuierlich um Dokumente zu den ESF-Bundesprogrammen wie Evaluationsberichte, „Factsheets“ zur Umsetzung einzelner Programme und anderen von den Fachreferaten oder Regiestellen veröffentlichten oder zur Verfügung gestellten Programminformationen erweitert. Dies beinhaltet ebenfalls die jährlich veröffentlichten Durchführungsberichte (zuletzt: BMAS 2020) sowie die Zwischenberichte der Evaluierung der Investitionsprioritäten (Moyses & Partner 2019).

3.2. Abfrage bei den Einzelevaluationen und Fachreferaten

Die Ergebnisse der Evaluationen beziehungsweise wissenschaftlichen und/oder fachlichen Begleitung der einzelnen Förderprogramme sind eine zentrale Quelle, die systematisch in die Analysen mit einbezogen werden sollte. Um dies zu gewährleisten, wurden die umsetzenden Fachreferate, Regie- oder Programmstellen sowie die bereits bekannten Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer jährlich mit der Bitte kontaktiert, der Dachevaluation verfügbare Informationen zu den Förderprogrammen zur Verfügung zu stellen. Diese Abfrage wurde 2020 um eine kleine Erhebung ergänzt, bei der die Verantwortlichen gebeten wurden, einige Fragen zu beantworten und relevante Dokumente für die Beantwortung der Fragen zur Verfügung zu stellen.

Die Abfrage wurde von Verantwortlichen aller in der Prioritätsachse A umgesetzten Förderprogrammen beantwortet, so dass für alle Förderprogramme entsprechende Informationen in die Studie eingeflossen sind.

3.3. Monitoringdaten

Im Rahmen der Umsetzung des ESF werden umfangreiche Daten über die Projekte, die Projektumsetzung sowie die Teilnehmenden gesammelt. Neben den Informationen, die zentral über alle Förderprogramme hinweg erhoben und im Monitoringsystem Dates II gespeichert wurden, wurden in den einzelnen Förderprogrammen weitere Daten in den sogenannten Vorsystemen gesammelt.

Für die Auswertungen hatte die Dachevaluation Zugriff auf folgende Daten zum Datenstand 30. September 2019:

- Allgemeine Informationen zu den Vorhaben (Stammbblatt-Teil A)
- Informationen zu den Teilnehmenden (Stammbblatt-Teil D)
- Aggregierte Informationen zur materiellen Projektumsetzung (Stammbblatt-Teil F)
- Informationen aus den Vorsystemen einiger Förderprogramme.

Da nicht alle Vorsysteme für die Evaluation relevante zusätzliche Informationen enthielten, wurde die Auswahl der Vorsysteme auf die Förderprogramme beschränkt, deren Vorsysteme relevante Informationen enthielten.⁶

Bei den durchgeführten Auswertungen war es das Ziel, möglichst für mehrere Förderprogramme aggregiert Aussagen treffen zu können. Insbesondere bei den zusätzlichen Informationen aus den Vorsystemen stellte dies die Evaluation vor einige Herausforderungen, da einerseits nicht alle Förderprogramme die gleichen Informationen gesammelt haben, andererseits gleiche Informationen in den verschiedenen Vorsystemen unterschiedlich erfasst wurden. So wurde teilweise der Erwerbsstatus zum Maßnahmeneintritt sehr differenziert nach geringfügiger Beschäftigung, Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigung sowie Selbstständigkeit erfasst, während andere Vorsysteme beispielsweise lediglich geringfügige Beschäftigung oder die Selbstständigkeit separat erfasst haben.

⁶ Für folgende Förderprogramme der Prioritätsachse A lagen relevante Vorsystemdaten vor, die im Zuge der Arbeiten genutzt wurden: *Förderung unternehmerisches Know-how*, *Stark im Beruf*, *Perspektive Wiedereinstieg* und *unternehmenswert: Mensch*.

Anmerkung zu Daten und Berechnungen

Die Monitoringdaten enthalten personenbezogene Merkmale, deren Angaben aufgrund ihrer Sensibilität freiwillig sind. Zu diesen gehören folgende Merkmale:

- Migranten und Migrantinnen, Teilnehmende ausländischer Herkunft, Angehörige von Minderheiten (u.a. marginalisierte Gemeinschaften, wie etwa die Roma), diese werden im Folgenden als Menschen mit Migrationshintergrund bezeichnet
- Teilnehmende mit Behinderungen
- Sonstige benachteiligte Personen
- Obdachlose oder von Ausgrenzung auf dem Wohnungsmarkt Betroffene

Die Berechnung der Anteile dieser besonders sensiblen personenbezogenen Merkmale stellen eine methodische Herausforderung dar, da die Anteile entweder auf Grundlage aller Antworten (d. h. ohne Antwortverweigerungen) oder auf Grundlage aller Teilnehmenden (d. h. mit Antwortverweigerungen) berechnet werden können. Bei einer Berechnung auf Grundlage aller Antworten wird implizit die Annahme getroffen, dass der Anteil bei den Verweigerungen identisch verteilt ist (d. h. das Vorliegen des Merkmals hat keinen Einfluss auf die Entscheidung, die Antwort zu verweigern). Da es keine Möglichkeit gibt, diese Annahme zu überprüfen, werden die Anteile auf Grundlage aller Teilnehmenden berechnet und sind daher als Mindestanteile zu interpretieren.

3.4. Teilnehmendenbefragung zur Erhebung der Langfristindikatoren

Im Rahmen der Evaluierung der Investitionsprioritäten des ESF-Bundesprogramms wurde zum Zwecke der Erhebung der langfristigen Ergebnisindikatoren eine Teilnehmendenbefragung durchgeführt. Eine ausführliche Dokumentation der Methodik der Befragung sowie der Qualität der Ergebnisse kann im letztjährigen Zwischenbericht der Evaluierung der Investitionsprioritäten (ebd.: 11–21) eingesehen werden. Der Feldbericht zeigt, dass der Rücklauf sehr stark zwischen den einzelnen Förderprogrammen, aber auch zwischen den Investitionsprioritäten variiert (ebd.: Tabelle 1). Gleichzeitig zeigt die Auswertung der Repräsentativität sowie der Stichprobengüte, dass die erhobenen Daten repräsentativ für die einzelnen Schichtungszellen sind (ebd.: 17–21, Abschnitte 1.3.3 & 1.3.4). Allerdings ist eine Gewichtung der einzelnen Schichtungszellen sinnvoll, um zu berücksichtigen, dass der Rücklauf in den einzelnen Schichtungszellen sehr unterschiedlich ist. Für die Auswertungen in dieser Studie wurden dementsprechend die Ergebnisse der Befragung mit dem Anteil der Befragten an der Grundgesamtheit in der jeweiligen Schichtungszelle gewichtet.

3.5. Fallstudien

Im Rahmen dieser Studie wurde eine regionale Fallstudie in einer kreisfreien Stadt in Westdeutschland durchgeführt. Insgesamt wurden für die Fallstudie neun Interviews mit Projektträgern sowie externen Akteurinnen und Akteuren geführt.⁷ Letztere dienten insbesondere dazu, die Umsetzung und Ergebnisse der in der Fallstudienregion umgesetzten Förderprogramme vor dem Hintergrund konkreter regionaler Standortbedingungen und Strukturen einzuordnen. Die Fallstudie fand im August 2018 statt. Die Interviews wurden – soweit dies möglich war – persönlich vor Ort durchgeführt⁸ und dauerten zwischen 30 und 120 Minuten. Da alle Interviewpartnerinnen und Interviewpartner ihr Einverständnis gaben, wurden die Interviews auf Tonträger aufgezeichnet. Im Anschluss wurde auf Grundlage des Mitschnitts ein Interviewprotokoll erstellt.

Gemäß dem Fallstudienkonzept des ISG (Apel 2009) wurde auf Grundlage dieser Interviewprotokolle ein Fallbericht erstellt. Für die folgenden Auswertungen wurde dieser Fallbericht als Quasi-Primärquelle herangezogen und nicht mehr auf die einzelnen Interviewprotokolle zurückgegriffen.

Neben der für diese Studie durchgeführten Fallstudie wurden ebenfalls Erkenntnisse aus weiteren Fallstudien und Interviews mit Expertinnen und Experten, die im Kontext anderer Einzelstudien im Rahmen der ESF-Dachevaluation durchgeführt wurden, genutzt. Von besonderer Bedeutung waren hierbei die Fallstudien und Interviews aus folgenden Einzelstudien:

- Themenzentrierte Studie „Soziale Innovationen“ (Kunze/Seidel 2020)
- Themenzentrierten Studie „Wirkung von Maßnahmen auf Menschen mit Migrationshintergrund“ (Mettke 2020). Für diese Studie wurden zwei Fallstudien durchgeführt. Die Fallberichte waren eine wichtige Quelle auch für die vorliegende Studie zur Prioritätsachse A.

⁷ Darüber hinaus wurden im Rahmen der Gewinnung von Interviewpersonen vier ca. 20-minütige Telefon(vor-)gespräche geführt, in denen einzelne für die Dachevaluierung relevante Informationen gegeben wurden. In den Gesprächen stellte sich jedoch heraus, dass der Kenntnisstand der Befragten über den Einsatz des Bundes-ESF vor Ort vergleichsweise gering war, so dass ein weiteres, persönliches Interview als wenig zielführend erachtet wurde. In einem Fall bestand seitens der Gesprächsperson kein Interesse zur Teilnahme an einem Interview.

⁸ Ein Interview konnte aufgrund einer kurzfristigen Erkrankung der Interviewperson nicht vor Ort geführt werden. Dieses wurde telefonisch nachgeholt. Ein weiteres Interview wurde aufgrund von Terminfindungsschwierigkeiten ebenfalls telefonisch geführt. Zwei Interviewpersonen konnten nicht am Fallstudienstandort erreicht werden, weswegen auch hier auf Telefoninterviews zurückgegriffen wurde.

3.6. Standardisierte Onlinebefragung bei Projektträgern

Als weitere eigene Erhebung der Dachevaluation wurde eine standardisierte Befragung der Projektträger und der im Rahmen von Steuerungsgruppen oder dem Begleitausschuss am Bundes-ESF beteiligten Wirtschafts- und Sozialpartner konzipiert. Ziel der Befragung war es, übergeordnete Themen standardisiert zu erfassen und bei den Projektträgern hierzu ein Meinungsbild einzuholen. Dementsprechend ging es bei der Befragung um folgende Themen:

- Förderrechtliche Rahmenbedingungen;
- Externe Faktoren;
- Nebeneffekte;
- Querschnittsziele;
- Beitrag zu den EU-2020-Zielen.

Für die Befragung wurden zum einen die Kontaktinformationen aus dem ESF-Monitoring (Dates II) genutzt, zum anderen hat die Dachevaluation für einzelne Förderprogramme von den jeweiligen Fachreferaten Kontaktinformationen erhalten, die statt der Informationen aus dem ESF-Monitoring genutzt wurden. In die Befragung einbezogen wurden – neben den Wirtschafts- und Sozialpartnern – Träger bzw. Begünstigte⁹ aller Förderprogramme der Prioritätsachse A bis auf die Förderprogramme „Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestalten“ und „Zukunftszentren“. Die ESF-Förderung des erstgenannten Förderprogramms war bereits Ende 2018 ausgelaufen, während sich die „Zukunftszentren“ zum Befragungszeitpunkt noch in der Implementationsphase befanden.

Um einzelne Personen nicht zu stark zu beanspruchen, wurde die erstellte Kontaktdatenbank um Doppelseinträge bereinigt. Dementsprechend wurden Personen nur einmal angeschrieben, auch wenn sie für mehrere ESF-geförderte Projekte zuständig sind. Da eine nachträgliche Zuordnung der Antworten zu den Projektträgern nicht erforderlich war, wurde die Befragung anonym durchgeführt.

Die Befragung wurde am 17. Februar 2020 aktiv geschaltet und am 20. März 2020 abgeschlossen. Während der Feldphase zeigte sich, dass die in Dates II hinterlegten Kontaktinformationen teilweise nicht mehr aktuell waren und viele Einladungsmails nicht zugestellt werden konnten. Weiterhin stellte sich heraus, dass insbesondere in manchen Förderpro-

⁹ Im Förderprogramm „Förderung unternehmerischen Know-hows“ wurden abweichend davon nicht die Begünstigten Unternehmen, sondern die Unternehmensberaterinnen und Unternehmensberater zur Befragung eingeladen.

grammen die angeschriebenen Personen Schwierigkeiten hatten, die Befragung auszufüllen. Dies lag zum einen daran, dass die Förderprogramme unterschiedlich strukturiert sind und die Befragung nicht auf die einzelnen Strukturen eingehen konnte, um eine Vergleichbarkeit der Antworten über die Förderprogramme hinweg zu gewährleisten. Weiterhin konnten sich einige angeschriebene Personen nicht an eine ESF-Förderung erinnern.

Aus diesem Grund haben sich von den 3.172 in der Prioritätsachse A angeschriebenen Projektträgern und Wirtschafts- und Sozialpartnern lediglich 743 an der Befragung beteiligt. Dies entspricht einem Rücklauf von 23,4 %. Der geringe Rücklauf ist allerdings insbesondere auf ein Förderprogramm zurückzuführen:

- Von den im Rahmen der „Förderung unternehmerischen Know-hows“ angeschriebenen 2.203 Unternehmensberaterinnen und -berater haben sich lediglich 243 (11,0 %) an der Befragung beteiligt. Die Rückmeldungen einiger angeschriebener Unternehmensberaterinnen und Unternehmensberater lassen darauf schließen, dass diese Schwierigkeiten hatten, die Befragung zu bearbeiten, da die Fragen aufgrund der besonderen Struktur des Förderprogramms nicht auf sie zutrafen.

Aufgrund des sehr geringen Rücklaufs in diesem Förderprogramm, wurde es bei den Auswertungen nicht berücksichtigt. Von den übrigen 969 angeschriebenen Projektträgern haben sich 500 an der Befragung beteiligt, was einem sehr guten Rücklauf von 51,6 % entspricht. Allerdings ist, ähnlich wie bei der im Abschnitt 3.4 beschriebenen Teilnehmendenbefragung der Rücklauf zwischen den Förderprogrammen sehr unterschiedlich. Um dies zu berücksichtigen wurden die Ergebnisse mit der förderprogrammspezifischen Rücklaufquote gewichtet.

3.7. Fokusgruppe zur Ergebnissicherung

Zur Validierung der aus den zentralen Befunden abgeleiteten Handlungsempfehlungen wurde am 29. Oktober 2020 eine Fokusgruppe durchgeführt. Aufgrund der Abstands- und Hygieneregeln infolge der Corona-Pandemie fand die Fokusgruppe in Form einer Videokonferenz statt. Zu der Fokusgruppe waren neben der ESF-Verwaltungsbehörde und den ESF-Koordinatoren der Ressorts Vertreterinnen und Vertreter der für die Förderprogramme zuständigen Fachreferate sowie Vertretungen von zwischengeschalteten Stellen eingeladen. Die zentralen Erkenntnisse der Fokusgruppe sind in den vorliegenden Bericht mit eingeflossen.

4. Ergebnisse der empirischen Erhebungen

Im Zuge der Rekonstruktion der Programmtheorie der Prioritätsachse A wurden drei Handlungsansätze identifiziert, mit denen das Programmportfolio auf die Problemlagen, die durch den demografischen Wandel verursacht wurden, reagiert (vgl. Kapitel 2) um zum *Europa-2020*-Ziel des Beschäftigungsaufbaus beizutragen. Für jeden dieser Handlungsansätze wurde im Zuge der empirischen Validierung untersucht, inwiefern die Annahmen der rekonstruierten Programmtheorie zu Ursache-Wirkungsbeziehungen plausibilisiert werden konnten und welche prozessbedingten wie externen Einflussfaktoren für die Zielerreichung eine Rolle spielen. Hierbei wurde aus forschungsökonomischen Gründen der Fokus auf die Wirkannahmen („Wirkkanäle“) gelegt, die sich im Zuge der empirischen Validierung als zentral herausgestellt haben. Diese Wirkkanäle werden im Folgenden für die drei Handlungsansätze

- Förderung von Neugründungen (Abschnitt 4.1),
- Mobilisierung von Fachkräften (Abschnitt 4.2) und
- erhöhte Demografie- und Krisenfestigkeit von Unternehmen und ihren Beschäftigten (Abschnitt 4.3)

anhand des vorhandenen Datenmaterials (siehe hierzu Kapitel 3) nachvollzogen.

4.1. Förderung von Unternehmensgründungen

Die Unterstützung des ESF-Bundesprogramm für Gründungsvorhaben und junge Unternehmen zielt darauf ab, dass mehr (innovative) Unternehmen gegründet werden und neu gegründete Unternehmen langfristig Bestand haben. Damit soll zum Erhalt und Ausbau von Beschäftigung und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU beigetragen werden. Schwerpunkte werden im OP auf die Unterstützung von technologieorientierten Gründungen aus der Wissenschaft sowie von jungen Kleinstunternehmen mit Kapitalbedarf gelegt. Umgesetzt werden in der IP 8iii¹⁰ im SZ A1¹¹ folgende Förderprogramme bzw. Programmmodule:

- *EXIST*;
- *Förderung unternehmerischen Know-hows*, Modul I Jungunternehmen;

¹⁰ IP 8iii: Selbstständigkeit, Unternehmergeist und Gründung von Unternehmen, einschließlich von innovativen Kleinstunternehmen sowie innovativen kleinen und mittleren Unternehmen.

¹¹ SZ A1: Unterstützung technologieorientierter Unternehmensgründungen; Sicherung der Nachhaltigkeit von Gründungen und Arbeitsplätzen.

- *Mikromezzaninfonds*.

Im Folgenden wird anhand der vorliegenden Informationen nachgezeichnet, inwiefern die Förderprogramme zu den intendierten Zielen beitragen und welche Hinweise es zu Faktoren, die sich fördernd oder hemmend auf die Zielerreichung auswirken, vorliegen.

Zielgruppenerreichung

Mit den Förderprogrammen gab es bis zum 30.09.2019 insgesamt 9.393 Förderfälle bei Existenzgründungsvorhaben und jungen Unternehmen (Monitoring, Datenstand 30.09.2020). Die quantitativ größte Bedeutung hat dabei die *Förderung unternehmerischen Know-hows* (Modul I Jungunternehmen) mit 8.037 Förderfällen. Hierbei handelt es sich um eine Förderung für bereits gegründete Unternehmen. Mit dem *Mikromezzaninfonds* wurden 1.020 Existenzgründungsvorhaben oder junge KMU¹² gefördert (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Überblick über die Förderprogramme zur Gründungsförderung

Förderprogramm	Gründungsvorhaben	Ausgereichte Mikromezzaninbeteiligungen	Förderfälle in KMU
EXIST-Forschungstransfer (Förderphase I)	73		
EXIST-Gründerstipendium	363		
Mikromezzaninfonds		1.020	
Förderung unternehmerischen Know-hows: Jungunternehmen			8.037

Quelle: Monitoring-System Dates II, Datenstand 30.09.2019, eigene Berechnungen, ISG, ISS, defacto und IfS 2020.

Rein quantitativ betrachtet wurden damit im Vergleich der drei Förderprogramme durch *EXIST* die wenigsten Gründungsvorhaben gefördert (insgesamt 436 Vorhaben). Die Förderprogramme unterscheiden sich jedoch stark in ihrer Ausrichtung und Zielrichtung, weswegen ein direkter Vergleich der Förderzahlen der Umsetzungsrealität nicht gerecht wird. *EXIST* mit seinen Programmbestandteilen *Forschungstransfer (EFT)* und *Gründungsstipendium (EGS)* sowie *Gründungskultur*¹³ ist auf die Förderung von innovativen und technologieorientierten Gründungen aus der Wissenschaft fokussiert und fördert Gründungsteams mit vergleichsweise hohen Beträgen¹⁴ über einen Zeitraum von einem Jahr im *EGS* (BMWi 2016b) bzw. in der Regel 18 Monaten im *EFT* (BMWi 2016a). Von diesen

¹² Es liegen keine detaillierteren Informationen dazu vor, wie viele der Unternehmen bereits gegründet worden waren und wie viele sich noch im Gründungsstadium befanden.

¹³ Der Programmteil „Gründungskultur“ wurde in der Dachevaluierung nicht berücksichtigt, da im Untersuchungszeitraum keine Umsetzung stattgefunden hatte.

¹⁴ Das Förderprogramm hat die höchsten Pro-Kopf-Förderkosten des gesamten ESF-Bundes-OP (Pimminger 2020: Abschnitt 4.1.1).

Gründungen lassen sich aufgrund der Technologie- bzw. Wissensbasierung¹⁵ Wachstums- und Beschäftigungseffekte in höherem Umfang erwarten als von den anderen beiden Förderprogrammen.¹⁶ In *EXIST* wurden im Programmteil *EGS* 1.062 Personen (siehe Tabelle 3) und 363 Gründungsvorhaben (Monitoring, Datenstand 30.09.2019) unterstützt. Fachlich waren die meisten Gründungsvorhaben im Bereich Software/IT (59,7 % aller *EGS*) angesiedelt (Projektträger Jülich 2019, Datenstand 28.02.2019).

Tabelle 3: Teilnehmende an den Förderprogrammen zur Gründungsförderung

Förderprogramm	Teilnehmende			mit Migrationshintergrund		
	Insgesamt	Frauen	Männer	Insgesamt	Frauen	Männer
Anzahl						
EXIST Gründerstipendium	1.120	168	952	247	45	202
EXIST Forschungstransfer (Förderphase I)	325	51	274	325	13	58
Förderung unternehmerischen Know-hows, Jungunternehmen	8.022	2.775	5.247	764	291	473
Insgesamt	9.467	2.994	6.473	1.336	349	733
Anteil						
EXIST Gründerstipendium	100%	15%	85,0%	22,1%	4,0%	18,0%
EXIST Forschungstransfer	100%	16%	84,3%	21,8%	4,0%	17,8%
Förderung unternehmerischen Know-hows, Jungunternehmen	100%	34,6%	65,4%	9,5%	3,6%	5,9%
Insgesamt	100%	32%	68,4%	14,1%	3,7%	7,7%

Quelle: Monitoring-System Dates II, Datenstand 30.09.2019, eigene Berechnungen, ISG, ISS, defacto und IfS 2020.

Mit *EFT* wird ein Exzellenzansatz verfolgt, mit dem besonders forschungsintensive Gründungsvorhaben gefördert werden. Damit verbunden ist eine begrenzte Anzahl an Gründungsvorhaben (bis zum 30.09.2019 wurden 73 Gründungsvorhaben mit 306 Personen gefördert, Monitoring, Datenstand 30.09.2019). Unter den Fachrichtungen waren lt. einer Auswertung des Projektträgers Jülich bis Ende 2018 die Ingenieurwissenschaften (39,0 % aller *EFT*) am stärksten vertreten (Projektträger Jülich 2018, Datenstand 12.12.2018). Der Frauenanteil lag im Gründungsstipendium bei 15,0 % und bei Forschungstransfer bei 15,7 % (Monitoring, Datenstand 30.09.2019). Damit korrespondiert der Frauenanteil, wie

¹⁵ Technologische Innovationen und innovative wissensbasierte Gründungsideen sind gleichermaßen förderfähig.

¹⁶ Von innovationsstarken Unternehmensgründungen aus Hochschulen wird „ein großer Beitrag zum volkswirtschaftlichen Wachstum und Einfluss auf die regionale Wirtschaft erhofft“, so Bijedić et al. (2017). Die Befunde der Studie von Bijedić et al. zum Gründungserfolg von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern an Hochschulen zeigen, dass die Bestandfestigkeit von Gründungen aus Hochschulen nach drei Jahren höher ist als für die Gesamtheit aller Gründungen. Zudem zeigen sich positive Beschäftigungseffekte (Bijedić et al. 2017).

Pimminger (2020: 34) zeigt, mit dem Frauenanteil an Startup-Gründungen von 15%. Im Vergleich der Programme der Prioritätsachse A ist der Frauenanteil in *EXIST* mit Abstand am geringsten. Erklärend kann die Ausrichtung des Förderprogramms auf technologie- und wissensbasierte Gründungen und die Dominanz technischer und naturwissenschaftlicher Fachrichtungen in diesem Feld herangezogen werden (vgl. ebd.), doch Erkenntnisse der Evaluation aus der vorangegangenen ESF-Förderperiode zeigen, dass der Frauenanteil an den Geförderten in der Vergangenheit auch bei jenen Fachrichtungen niedrig war, die einen vergleichsweise hohen Frauenanteil aufweisen (Becker et al. 2011: 72f.).¹⁷ Eine Erklärung dafür könnte darin liegen, dass, wie aus der Forschung bekannt ist, Wissenschaftlerinnen Hemmnisse in der Vorgründungsphase deutlich stärker wahrnehmen als Wissenschaftler, und daher eine Gründungsidee seltener weiter verfolgen (Bijedić et al. 2017: 18). Der Anteil an Personen, die einen Migrationshintergrund angaben, liegt in beiden Programmlinien bei etwa 22 % (Monitoring, Datenstand 30.09.2019). Damit ist der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund anhand der Informationen aus dem Monitoring - die aufgrund der Freiwilligkeit der Angabe des Migrationshintergrunds als Mindestanteil zu interpretieren sind - in dem Förderprogramm etwa gleich hoch wie unter allen Selbstständigen in Deutschland, unter denen der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund 2018 bei 22 % lag (siehe Pimminger 2020: Abschnitt 4.1.2). Aufgrund der Tatsache, dass Menschen mit Migrationshintergrund insgesamt seltener als Menschen ohne Migrationshintergrund in wissensintensiven Dienstleistungen tätig sind (Leicht et al. 2017: 52 Datenquelle Mikrozensus 2014),¹⁸ kann jedoch angenommen werden, dass die Erreichung im Programm *EXIST* überdurchschnittlich ist.

Informationen des Projektträgers Jülich zum Zeitraum zwischen 2015 und 2018 zeigen, dass die Förderung sich insbesondere auf forschungsstarke Universitätsstandorte in Westdeutschland konzentrierte. So gab es beispielsweise allein in Bayern mit 18,5 % aller Bewilligungen mehr Bewilligungen für Gründungsstipendien als in den neuen Bundesländern (ohne Berlin) zusammen (16,8 %) (Projektträger Jülich 2019: 5f., eigene Berechnungen).

Förderung unternehmerischen Know-hows bietet Unternehmensberatungen für neu gegründete Unternehmen. Hierbei geht es – im Vergleich zu *EXIST*, das die Deckung des Le-

¹⁷ Für die aktuelle Förderperiode liegen (noch) keine Informationen hierzu vor, da die Einzelevaluierung zu dem Förderprogramm noch nicht abgeschlossen ist.

¹⁸ Demnach ist nur ein knappes Viertel aller Selbstständigen mit Migrationshintergrund in wissensintensiven Dienstleistungen tätig, gegenüber einem Anteil von 35 % aller Selbstständigen ohne Migrationshintergrund, die im wissensintensiven Dienstleistungsbereich tätig sind (Leicht et al. 2017: 52). Festgestellt wurde allerdings eine Aufwärtsentwicklung bei den Gründungen im wissensintensiven Bereich (ebd.: 139).

bensunterhalts in der (Vor-)Gründungsphase ermöglicht – eher um eine punktuelle Unterstützung¹⁹ bei unternehmerischen Entscheidungen, die junge Unternehmen treffen müssen: So wurde beispielhaft in einem Interview auf Umsetzungsebene erläutert, dass vor allem Themen wie Marketing, Betriebsaufbau und Prozessoptimierung Gegenstand der Beratungen für junge Unternehmen seien. Zu den 8.037 geförderten Unternehmen liegen für 8.022 Jungunternehmerinnen und Jungunternehmern Individualdaten im Monitoringsystem vor. Demnach wurden mit dem Förderprogramm sowohl Hochqualifizierte (mit tertiärer Bildung, ISCED 5 bis 8) als auch Personen mit Sekundarbildung Oberstufe oder postsekundäre Bildung (ISCED 3 und 4) zu etwa gleichen Anteilen erreicht (siehe Tabelle 4).

Tabelle 4: Bildungsniveau der Teilnehmenden an den Förderprogrammen zur Gründungsförderung

Förderprogramm	Teilnehmende	ISCED 0	ISCED 1 - 2 ²⁰	ISCED 3 - 4 ²¹	ISCED 5 - 8 ²²
Anzahl					
EXIST Gründerstipendium	1.120	0	*	48	1.071
EXIST Forschungstransfer	325	0	0	12	313
Förderung unternehmerischen Know-hows, Jungunternehmen	8.022	0	170	3.968	3.884
Insgesamt	9.467	0	170	4.028	5.268
Anteil					
EXIST Gründerstipendium	100,0%	0,0%	k.A.	4,3%	95,6%
EXIST Forschungstransfer	100,0%	0,0%	0,0%	3,7%	96,3%
Förderung unternehmerischen Know-hows, Jungunternehmen	100,0%	0,0%	2,1%	49,5%	48,4%
Insgesamt	100,0%	0,0%	1,8%	42,5%	55,6%

Quelle: Monitoring-System Dates II, Datenstand 30.09.2019, eigene Berechnungen, ISG, ISS, defacto und IfS 2020.

Der Frauenanteil lag in dem Förderprogramm bei 34,6 % (ebd.). Dies entspricht dem Frauenanteil an den Selbständigen von 34 %, liegt jedoch etwas niedriger als der Frauenanteil an den Gründungen in Höhe von 40 % (siehe Pimminger 2020: Abschnitt 4.1.1). Menschen mit Migrationshintergrund wurden nur zu 9,5 % erreicht (Monitoring, Datenstand

¹⁹ Die maximal förderfähigen Beratungskosten betragen 4.000 Euro. Eine Begrenzung auf eine bestimmte Anzahl förderfähiger Beratungstage gibt es nicht (BMWi 2015); doch angesichts des Maximalbetrags kann davon ausgegangen werden, dass der Umfang i. d. R. nicht mehr als vier Beratungstagewerke umfasst.

²⁰ ISCED 1: Grundbildung; ISCED 2: Sekundarbildung Unterstufe.

²¹ ISCED 3: Sekundarbildung Oberstufe; ISCED 4: postsekundäre Bildung.

²² ISCED 5 bis 8: tertiäre Bildung.

30.09.2019). Dies ist der geringste Anteil unter den Förderprogrammen der Prioritätsachse A. Unter allen Selbständigen in Deutschland betrug der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund im Jahr 2018 22 % (siehe Pimminger 2020: Abschnitt 4.1.2). Dies legt nahe, dass mit dem Förderprogramm – auch unter Beachtung der Tatsache, dass die Angabe des Migrationshintergrunds freiwillig ist und daher der Anteil etwas höher liegen dürfte – Menschen mit Migrationshintergrund nur unterdurchschnittlich erreicht wurden. In Interviews auf der Umsetzungsebene wurde als Erklärung erläutert, dass das Förderprogramm – wie auch andere Angebote für Selbständige – unter Selbständigen mit Migrationshintergrund kaum bekannt sei und auch Beratungsstellen für Gründungsinteressierte selten auf das Förderprogramm verweisen würden.

Während mit der *Förderung unternehmerischen Know-hows* Beratungsleistungen gefördert werden, die die unternehmerischen Kompetenzen junger Unternehmerinnen und Unternehmer stärken sollen, wird mit dem *Mikromezzaninfonds* der Ansatz verfolgt, jungen Kleinstunternehmen bzw. Gründerinnen und Gründern, die auf dem freien Markt i. d. R. keinen Zugang zu Fremdkapital erhalten, finanzielle Unterstützung (in Form von stillen Beteiligungen) zu gewähren. Da Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund als Unternehmerinnen und Unternehmer unterrepräsentiert seien, gehörten Unternehmen, die von Frauen oder von Menschen mit Migrationshintergrund geführt werden, zu besonderen Zielgruppen des Förderprogramms, wie in einem Interview auf strategischer Ebene erläutert wurde. Antragstellende aus diesen Gruppen sowie weitere spezielle Zielgruppen²³ können seit Mai 2019 eine höhere Beteiligung in Höhe von 150.000 Euro erhalten, als Antragstellende, die nicht dazu gehören (diese erhalten – wie vorher alle Geförderten – stille Beteiligungen in Höhe von 50.000 Euro) (BMWi 2014a, 2019). Individualdaten werden für das Förderprogramm nicht im Monitoringsystem erfasst. Von der NBank, die das Förderprogramm verwaltet, wurden im Februar 2020 folgende Informationen geliefert: Unter den 1.150 Beteiligungen hatten 30 % der Unternehmen eine weibliche Geschäftsleitung und 22 % der Unternehmen wurden von Menschen mit Migrationshintergrund geführt. Gemessen am Frauenanteil unter den Gründerinnen und Gründern sowie Selbständigen in Deutschland insgesamt (s. o.) bedeutet dies, dass Frauen leicht unterdurchschnittlich von dem Förderprogramm erreicht wurden. Der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund liegt hingegen auf dem Niveau der Selbständigen mit Migrationshintergrund in Deutschland insgesamt (s.o.), so dass annäherungsweise angenommen werden kann, dass diese Personengruppe proportional von dem Förderprogramm erreicht wurde.

²³ Dazu gehören noch Unternehmen, die ausbilden, die aus der Arbeitslosigkeit gegründet wurden sowie gewerblich orientierte Sozialunternehmen und umweltorientierte Unternehmen (BMWi 2019).

Ergebnisse

Anhand der vorliegenden empirischen Daten und anhand von Dokumentenanalysen gewonnenen Informationen lässt sich zunächst festhalten, dass zu dem Ziel innovativer Neugründungen Beiträge insbesondere von dem Förderprogramm *EXIST* ausgehen, während mit dem *Mikromezzaninfonds*, aber auch mit *Förderung unternehmerischen Know-hows* Effekte eher in Bezug auf die Bestandfestigkeit junger Unternehmen plausibilisiert werden können.

Auswertungen der Erhebung der Langfristindikatoren zum Status der Geförderten der Förderprogramme *EXIST* und *Förderung unternehmerischen Know-hows*²⁴ zeigen, dass 77,0 % der Geförderten, die bei Projekteintritt erwerbstätig waren²⁵ sechs Monate nach Förderende selbständig tätig waren; Frauen sogar zu 81,0%, Männer zu 75,1%. Für *EXIST* liegt der Anteil der tatsächlich realisierten Gründungen (EI A1.2 „Technologie- und wissenschaftsbasierte Gründungen aus Hochschulen und/oder Forschungseinrichtungen“) bei 58,4 % (stärker entwickelte Regionen/seR) bzw. 43,5 % (Übergangsregionen/ÜR) der Geförderten (BMAS 2020). Der höhere Anteilswert für die stärker entwickelte Region deutet darauf hin, dass nicht nur mehr Gründungsvorhaben in den alten Bundesländern gefördert wurden (s. o.), sondern dass auch die Verwirklichungsquote der Gründungen dort höher ausfiel.²⁶ Hinsichtlich der Wachstumspotenziale und des Beschäftigungsaufbaus der gegründeten Unternehmen berichten der Projektträger Jülich und das zuständige Fachreferat, dass die Unternehmen nach fünf Jahren eine durchschnittliche Zahl von fünf bis zehn Mitarbeitenden aufwiesen. Dabei beschäftigten einige wenige Unternehmen weit über 100 Mitarbeitende (Abfrage der Einzelprogramme). Auch Berichten der Begleitforschung der letzten Förderperiode aus dem Jahr 2017 zufolge gingen Beschäftigungswirkungen insbesondere von einer kleinen Anzahl schnell wachsender Unternehmen aus. Die „sehr große Mehrheit an Neugründungen“ habe hingegen wenige Beschäftigte, wobei die meisten Unternehmen für die beiden Jahre nach dem Befragungszeitpunkt Personalzuwächse planten (Kulicke 2017a: 30f., 2017b: 50). Positiv auf die Entwicklung der geförderten Unternehmerinnen und Unternehmer in der Zeit nach der Förderphase wirke sich zudem aus, dass das *EXIST*-Programm einen guten Ruf in der Gründungsförder- und Investorenszene erlangt habe. *EXIST* habe sich zu einer Art „Gütesiegel“ entwickelt. Dadurch

²⁴ Zum *Mikromezzaninfonds* liegen keine Informationen auf Individualebene vor und damit auch nicht aus der Erhebung der Langfristindikatoren.

²⁵ Dies umfasst entweder eine bereits vorliegende Selbständigkeit – was eine Fördervoraussetzung für die *Förderung unternehmerischen Know-how* ist – oder eine abhängige Beschäftigung.

²⁶ Dabei gilt es zu beachten, dass die ÜR auch die in den alten Bundesländern gelegene Region Lüneburg umfasst.

hätten ehemalige *EXIST*-Teilnehmende einen erleichterten Zugang zu Folgefinanzierungen, etwa über Investoren wie die „Business Angel“, aber auch zu weiteren Förderprogrammen. Dies wurde von mehreren Interviewpersonen auf strategischer Ebene²⁷ sowie auf Umsetzungsebene übereinstimmend berichtet.

Vom Förderprogramm *Förderung unternehmerischen Know-hows* für Jungunternehmen lassen sich Effekte in Bezug auf die Bestandfestigkeit junger Unternehmen plausibilisieren. Neben der oben zitierten Auswertung der Langfristindikatorik, der zufolge 77,0% der Geförderten der IP 8iii sechs Monate nach Förderende selbständig tätig waren, untermauert dies der programmspezifische Ergebnisindikator A1.1 (Überlebensquote der Gründungen von gecoachten selbständigen Erwerbstätigen zwei Jahre nach Maßnahmeende). Dieser liegt bei 92,0 % (seR) bzw. 93,0 % (ÜR) (BMAS 2020). Dieser Wert liegt höher als die Bestandsquote aller Unternehmen in Deutschland lt. KfW Gründungsmonitor. Denn demnach sind bereits nach zwölf Monaten nur noch weniger als 90 % der Unternehmen am Markt. Nach drei Jahren sind es nur mehr 68 % (Metzger 2019: 9).²⁸ Es kann angenommen werden, dass die geförderten Beratungen für junge Unternehmen Themen und Problemstellungen adressieren – bspw. Marketing, Betriebsaufbau und Prozessoptimierung (s. o.) – die den Geförderten bei der Etablierung ihres Unternehmens helfen. Welche weiteren Faktoren möglicherweise dazu beitragen, dass die Bestandfestigkeit der Geförderten im Vergleich zu allen Gründungen besser abschneidet, lässt sich anhand der vorliegenden Informationen nicht abschließend beurteilen. Aus der Sicht von Interviewpersonen auf der Umsetzungsebene könnten jedoch noch bessere Ergebnisse mit dem Förderprogramm erzielt werden. Denn die Beratungsqualität sei nicht flächendeckend auf einem zufriedenstellenden Niveau. Die Qualitätssicherung laut der Vorgaben zur Auswahl der Beraterinnen und Berater, die die Richtlinie vorgibt, reiche demnach nicht aus, um systematisch eine hohe Beratungsqualität sicherzustellen. Eine weitere Wirkung des Förderprogramms – die zunächst nichts über die Erreichung der intendierten Effekte aussagt, sondern als weiterer, nicht intendierter Effekt gelten kann – ist den Interviews auf strategischer²⁹ und Umsetzungsebene zu Folge, dass sich eine Beraterinnen- und Beraterszene

²⁷ Bezug genommen wird hierbei auf eine Fokusgruppe und Interviews, die zur Überprüfung der Programmtheorie (siehe Frey et al. 2019, Anhang 4) geführt wurden, in denen Erfahrungswissen aus der Umsetzung eingebracht wurde.

²⁸ Ein direkt vergleichbarer Wert für die Quote nach 24 Monaten ist im KfW-Gründungsmonitor nicht enthalten, aus einer Abbildung (siehe Metzger 2019: 9) wird jedoch erkennbar, dass nach zwei Jahren deutlich weniger als 92 % der Unternehmen noch Bestand hatten.

²⁹ Hier wird Bezug genommen auf eine Fokusgruppe und Interviews, die zur Überprüfung der Programmtheorie geführt wurden, in denen Erfahrungswissen aus der Umsetzung eingebracht wurde.

gebildet habe, deren Haupteinkommensquelle durch das Programm geförderte Beratungen seien.

Der *Mikromezzanifonds* reagiert auf die Tatsache, dass junge Unternehmen häufig Schwierigkeiten haben, an Fremdkapital zu kommen, besonders, wenn der Kreditbedarf relativ gering ist (vgl. ebd.: 8). Hier, so wurde in einem Interview auf der Umsetzungsebene betont, habe mit dem Fonds eine Angebotslücke besetzt werden können. Denn er ermögliche denjenigen Gründerinnen und Gründern und jungen Kleinstunternehmen Zugang zu finanziellen Mitteln in Form von Eigenkapital, die auf dem Markt keine Kredite erhielten. Eine weitere Besonderheit sei der niedrigschwellige Zugang (etwa in Bezug auf die Anforderungen an den vorzulegenden Businessplan), der auch Personen mit vergleichsweise geringen (betriebswirtschaftlichen) Kenntnissen bzw. Qualifikationen zugutekäme. Folglich hätten diese Zielgruppen ohne den *Mikromezzanifonds* auch nicht gründen bzw. den Fortbestand oder die Weiterentwicklung ihres Unternehmens nicht sichern können. Hervorgehoben wurde in Interviews auf der strategischen und Umsetzungsebene zudem neben dem Effekt einer Anschubfinanzierung auch ein „Hebeleffekt“ oder eine „Steigbügelhalter“-Funktion der Mikromezzaninbeteiligung in der Form, dass Unternehmen in der Folge durch eine Eigenkapitalerhöhung einen leichteren Zugang zu Fremdkapital erhielten.³⁰ Somit werde ein Beitrag geleistet, dass die Unternehmen sich noch weiter entwickeln könnten, als dies mit den Mitteln der *Mikromezzaninförderung* allein möglich gewesen wäre. Während in den ersten Jahren der Umsetzung (zum Ende der vergangenen Förderperiode) die Ausfallquoten sehr hoch gewesen seien und Betrugsfälle vorkamen, sei inzwischen nachgesteuert worden.³¹ Dadurch seien die Ausfälle deutlich geringer geworden. Mit gewissen Ausfällen sei aufgrund des Förderprogrammzuschnitts zu rechnen, wie

³⁰ Anhand der geführten Interviews gab es Hinweise darauf, dass der Hebeleffekt möglicherweise je nach Umsetzungsstandort (dies sind die 16 Mittelständische Beteiligungsgesellschaften (MBG)) unterschiedlich stark zum Tragen komme. So scheint es möglicherweise Unterschiede dahingehend zu geben, in welchem Umfang die MBGs sich über die Ausreichung der Beteiligungen heraus dafür einsetzen, dass die Geförderten Zugang zu weiteren Finanzierungsmöglichkeiten erhalten.

³¹ So berichtete eine Interviewperson auf strategischer Ebene, dass die regelmäßig stattfindenden Austauschrunden der MBGs unter Moderation der Programmverantwortlichen genutzt wurden, um Best Practices auszutauschen, wie Betrugsfälle zukünftig am besten vermieden werden könnten. Zudem seien die Regeln verschärft worden. So sei inzwischen sichergestellt, dass Antragstellende mindestens einmal persönlich bei den MBGs vorstellig werden (ohne vermittelnden Berater oder Beraterin) und ein längeres Gespräch mit dem Investment Manager führen müssten. Neben einer Prüfung der Dokumente könne im Anschluss dann besser eingeschätzt werden, ob der/die Antragstellende ein tragfähiges Konzept habe und auch tatsächlich in der Lage sei, dieses umzusetzen. So soll sichergestellt werden, dass Antragstellende mit vorgetäuschten Qualifikationen Zugang zur Förderung erhalten. Darüber hinaus sei ein Steuerungstool entwickelt worden, mit Hilfe dessen jede MBG die eigene „Schadens-Performance“ im Vergleich zu den anderen MBG einsehen könne. Dieses Tool ermögliche eine Selbststeuerung der MBG.

in einem Interview erläutert wurde. Denn viele der Gründungen bewegten sich in Branchen wie bspw. Gastronomie oder Reinigungsgewerbe, in denen Ausfälle bzw. Liquidationen überdurchschnittlich häufig vorkämen. In diesen Branchen seien Menschen mit Migrationshintergrund stark vertreten. Dies erkläre die hohen Ausfallquoten bei Menschen mit Migrationshintergrund in dem Programm. Gründungen von Kleinstunternehmen in diesem Bereich würden zudem in der Regel fachlich weniger fundiert angegangen und es fehlten mitunter insbesondere bei Selbstständigen mit Migrationshintergrund relevante Vorqualifikationen und unternehmerische Kompetenzen. Ein weiterer Faktor, der in manchen Regionen zu der hohen Ausfallquote beigetragen habe, seien die jeweiligen wirtschaftsstrukturelle Bedingungen gewesen.

Ob die Förderung insgesamt letztlich erfolgreich sei im Sinne eines Beitrags zur Bestandssicherung von Kleinstunternehmen, könne, so die Aussage auf strategischer Ebene im Rahmen der Abfrage der Einzelprogramme, noch nicht abschließend eingeschätzt werden. Denn es könne erst am Ende der Laufzeit beurteilt werden, ob sich die mit Hilfe des Förderprogramms geförderten Unternehmen erfolgreich am Markt etablieren konnten.

Beiträge zu innovativen, wachstumsorientierten Existenzgründungen konnten, wie gezeigt, insbesondere für das Förderprogramm *EXIST* plausibilisiert werden. Ein kleiner Teil der realisierten Unternehmensgründungen hatte bereits einen starken Beschäftigungsaufbau, weitere Beschäftigungseffekte bei den gegründeten Unternehmen sind in den kommenden Jahren zu erwarten. Hinweise auf Effekte zur Sicherung der Bestandsfestigkeit junger Unternehmen können insbesondere für *Förderung unternehmerischen Know-hows* (Jungunternehmen) festgestellt werden. Dies legt der überdurchschnittlich hohe Anteil der zwei Jahre nach Förderende noch bestehenden Unternehmen nahe. Die Stärke des Mikromezzaninfonds liegt darin, dass Gründungen bzw. Weiterentwicklungen von jungen Unternehmen im Bereich der wenig wissensintensiven Kleinstunternehmen möglich gemacht werden. Hier können Beiträge zur Erhöhung der Gründungstätigkeit in Deutschland gesehen werden, die aufgrund der überschaubaren Größe des Outputs allerdings weniger im quantitativen Sinne zu verstehen sind, sondern vielmehr als qualitative Beiträge im Sinne der Entwicklung und Erprobung eines innovativen Finanzierungsmodells für Kleinstunternehmen (vgl. Kunze/Seidel 2020).

Eines der Leitziele des ESF-OP zum Querschnittsziel Gleichstellung ist die Förderung des Unternehmerinnengeistes von Frauen. Im Hinblick auf dieses Leitziel kann zunächst festgehalten werden, dass Frauen mit den Förderprogrammen im Vergleich zum Frauenanteil an den jeweiligen Zielgruppen bzw. Teilpopulationen (leicht) unterdurchschnittlich (*EXIST*, *Mikromezzaninfonds*) bzw. etwa proportional (*Förderung unternehmerischen Know-hows*) erreicht wurden. Ein spezieller Beitrag zu dem Leitziel – der eine überproportionale Beteiligung von Frauen bedeutet hätte – kann somit nicht ohne weiteres für die Förderpro-

gramme angenommen werden (vgl. Pimminger 2020: 85). In welchem Verhältnis der Anteil von Frauen an den Gründungsförderungen im Vergleich zum allgemeinen Gründungsgeschehen steht, lässt zudem noch keinen Schluss auf Gleichstellungswirkungen im Sinne des übergeordneten Leitziels existenzsichernder Erwerbstätigkeit von Frauen zu. Befunde aus der Forschung zeigen, dass das Einkommen bei einem Großteil selbständiger Frauen kaum für eine eigenständige Existenzsicherung reicht und dass die Einkommenslücke zwischen selbständigen Männern und Frauen höher ist als die zwischen abhängig beschäftigten Frauen und Männern (vgl. ebd.). Einkommensinformationen für die Geförderten liegen nicht vor. Beim Förderprogramm *EXIST* sind aufgrund der Ausrichtung auf wissens- und technologiebasierte Gründungen höhere Einkommensperspektiven anzunehmen. Wie gezeigt wurde, ist aber gerade in diesem Förderprogramm der Frauenanteil niedrig.

Im Hinblick auf Beiträge der Förderprogramme zum Querschnittsziel Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung ist die geringe Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund am Förderprogramm *Förderung unternehmerischen Know-hows* hervorzuheben. Wie oben dargestellt, legen Interviews auf der Umsetzungsebene nahe, dass dies darin begründet sein könnte, dass das Förderprogramm – wie auch andere Unterstützungsangebote für Selbständige – unter Selbständigen mit Migrationshintergrund kaum bekannt sei.

4.2. Mobilisierung von Fachkräften

Zur Mobilisierung von vorhandenen Fachkräftepotenzialen für den Arbeitsmarkt wird im ESF-OP vor allem die (stärkere) Aktivierung von Frauen und von Menschen mit Migrationshintergrund in den Fokus gerückt. So liege etwa das größte „Erwerbs- und insbesondere Fachkräftepotenzial [...] bei Frauen“ (BMAS 2014b: 28).³² Dies spiegelt sich in der Wahl der Gleichstellungs-IP 8iv³³ und der Formulierung des SZ A2 „Förderung einer familienfreundlichen Personalpolitik und Unterstützung beim beruflichen (Wieder)Einstieg, insbesondere von Frauen“. Die drei diesem SZ zugeordneten Förderprogramme *Stark im Beruf*, *Perspektive Wiedereinstieg* und *Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestalten* sollen Beiträge zur Gleichstellung am Arbeitsmarkt erzielen, gleichzeitig werden sie im OP in den Kontext des Ziels der Fachkräftesicherung eingeordnet (ebd.: 11). Darüber hinaus wird im OP großes Potenzial zur Aktivierung von zusätzlichen Fachkräften auch bei der Gruppe der Men-

³² Dies entspricht der Fachkräftestrategie der Bundesregierung, die bei der „weiblichen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter“ das höchste Potenzial zur Fachkräftesicherung ausmacht (BMAS 2011: 16 und 36).

³³ IP 8iv: „Gleichstellung von Frauen und Männern auf allen Gebieten, einschließlich des Zugangs zur Beschäftigung und des beruflichen Aufstiegs, Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben und die Förderung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für gleiche Arbeit“.

schen mit Migrationshintergrund ausgemacht, da diese stärker von Arbeitslosigkeit betroffen und auch häufiger unterhalb ihres Qualifikationsniveaus beschäftigt sind als Menschen ohne Migrationshintergrund (vgl. ebd.: 10 und 53). Ein Förderprogramm innerhalb der IP 8v³⁴ im SZ A3³⁵ zielt dementsprechend auf die Stärkung der qualifikationsadäquaten Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Migrationshintergrund ab: Das *Förderprogramm IQ*.

Die Förderprogramme *Stark im Beruf* und *Perspektive Wiedereinstieg* sowie das *Förderprogramm IQ*³⁶ sind primär auf die Förderung von Individuen ausgerichtet, um sie mittels Qualifizierung, Beratung und Unterstützung in (qualifikationsadäquate) Erwerbstätigkeit mit Fokus auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu integrieren. Das Förderprogramm *Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestalten* fokussiert hingegen primär auf Aktivitäten, die Unternehmen ansprechen. Dies erfolgt mit dem Ziel, strukturelle Hindernisse abzubauen, die sich Frauen (bzw. Müttern, aber auch Vätern) am Arbeitsmarkt stellen und die es erschweren, dass bestehende Erwerbspotenziale insbesondere von Frauen umfassend genutzt werden können.³⁷

Im Folgenden wird anhand des vorliegenden Datenmaterials aus eigenen Erhebungen, Auswertungen der Monitoringdaten und weiterführenden Informationen der fachlich verantwortlichen Stellen aus den zuständigen Bundesministerien nachgezeichnet, inwiefern die Förderprogramme Personen, bei denen Fachkräftepotenzial besteht, erreichen und inwiefern die Förderprogramme zu den intendierten Zielen der Prioritätsachse A beitragen und welche Faktoren sich fördernd oder hemmend auf die Zielerreichung auswirken.

Zielgruppenerreichung

Die Förderprogramme *Stark im Beruf*, *Perspektive Wiedereinstieg* und das *Förderprogramm IQ* erreichten bis zum 30.09.2019 insgesamt 36.454 Personen³⁸ (Monitoring, Datenstand 30.09.2019) aus Personengruppen, die nicht, nur in geringem zeitlichem Umfang oder in einer Tätigkeit, die nicht ihrem Qualifikationsniveau entspricht, erwerbstätig sind. Dabei

³⁴ IP 8v: „Anpassung der Arbeitskräfte, Unternehmen und Unternehmer an den Wandel“.

³⁵ SZ A3: „Aktivierung und Sicherung des Fachkräfteangebots und Steigerung der Anpassungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit sowie der Innovationskraft in KMU an den Wandel“.

³⁶ In dieser Studie werden die ESF-geförderten Handlungsschwerpunkte des *Förderprogramms IQ* (Anerkennungs- und Qualifizierungsberatungen sowie sich anschließende Qualifizierungsmodule (siehe BMAS 2014a) behandelt.

³⁷ Damit verfolgt *Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestalten* eine andere Zielsetzung als die weiteren Förderprogramme, die sich an Unternehmen richten (siehe Abschnitt 4.3). Bei diesen weiteren Förderprogrammen stehen die Stärkung bzw. Bestandssicherung von KMU im Fokus.

³⁸ Ausgenommen sind sog. Bagatellförderfälle, die im *Förderprogramm IQ* in großer Zahl an Beratungen teilnahmen (siehe hierzu auch die folgende Fußnote).

Zusammenfassende Bewertung der Prioritätsachse A - Einzelstudien der ESF-Dachevaluation

ist das *Förderprogramm IQ* mit bundesweit über 170 Beratungsstellen und 18.584 geförderten Personen (ohne Bagatellförderungen)³⁹ am breitesten aufgestellt, während die Projekte der Förderprogramme *Stark im Beruf* und *Perspektive Wiedereinstieg* eine geringere Reichweite – 167 Vorhaben mit 10.896 Teilnehmerinnen bzw. 42 Vorhaben mit 6.974 Teilnehmerinnen⁴⁰ verteilt über das gesamte Bundesgebiet – haben (siehe Tabelle 5).

Tabelle 5: Teilnehmende an den Förderprogrammen zur Mobilisierung von Fachkräften⁴¹

Förderprogramm	Teilnehmende			mit Migrationshintergrund ⁴²		
	Insgesamt	Frauen	Männer	Insgesamt	Frauen	Männer
Anzahl						
Stark im Beruf	10.896	10.896	0	10.139	10.139	0
Perspektive Wiedereinstieg	6.974	6.974	0 ⁴³	1.681	1.681	0
Förderprogramm IQ	18.584	9.457	9.127	16.135	8.101	8.034
Insgesamt	36.454	27.327	9.127	27.955	19.921	8.034
Anteil						
Stark im Beruf	100,0%	100,0%	0,0%	93,1%	100,0%	0,0%
Perspektive Wiedereinstieg	100,0%	100,0%	0,0%	24,1%	100,0%	0,0%
Förderprogramm IQ	100,0%	50,9%	49,1%	86,8%	43,6%	43,2%
Insgesamt	100,0%	75,0%	25,0%	76,7%	54,6%	22,0%

Quelle: Monitoring-System Dates II, Datenstand 30.09.2019, eigene Berechnungen, ISG, ISS, defacto und IFS 2020.

³⁹ Hinzu kommen im *Förderprogramm IQ* beratene Personen, die als Bagatellförderungen nicht im Monitoringsystem Dates II erfasst werden. Zur Anerkennung und den ggf. notwendigen (Anpassungs-)Qualifizierungen beraten wurden entsprechend der Angaben des programminternen Monitorings seit 2015 in bundesweit über 170 Anlaufstellen 247.852 Personen (IQ Fachstelle Beratung & Qualifizierung, MUT IQ 2019, 2020).

⁴⁰ Das Förderprogramm richtet sich vorrangig an Frauen, Männer sind aber nicht von einer Teilnahme ausgeschlossen. In das Monitoringsystem Dates II wurden aber aus den Vorsystemen nur Daten von teilnehmenden Frauen übernommen. Zum Stichtag 31.12.2018 waren lt. elektronischer Fallakte insgesamt 6.427 Teilnahmen, darunter 47 Männer erfasst (Stiftung SPI 2018a: 12 und 49). Teilnehmerinnen an dem Online-Modul „PWE@online“ und am „HDL-Zuschussmodell“, das in der ersten Förderphase an einem Standort erprobt wurde, sind nicht erfasst (ebd.: 49).

⁴¹ Ohne die Beratungsfälle des *Förderprogramms IQ*, die Bagatellförderungen sind. Im *Förderprogramm IQ* sind nur die Teilnehmenden an Qualifizierungsmaßnahmen im ESF-Monitoring erfasst. Teilnehmende an den Anerkennungs- und Qualifizierungsberatungen sind hingegen als Bagatellförderfälle nicht erfasst.

⁴² Die Angabe des Migrationshintergrunds ist freiwillig, weswegen davon ausgegangen werden muss, dass tatsächlich der Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund höher lag. So kann für *Stark im Beruf* und das *Förderprogramm IQ* angenommen werden, dass (annähernd) 100 % einen Migrationshintergrund hatten.

⁴³ Es haben auch (einige wenige) Männer teilgenommen. In das Monitoringsystem Dates II wurden aber nur Informationen zu teilnehmenden Frauen übernommen. Zum Stichtag 31.12.2018 waren lt. elektronischer Fallakte insgesamt 6.427 Teilnahmen, darunter 47 Männer erfasst (Stiftung SPI 2018a: 12 und 49).

Vor dem Hintergrund des Ziels der *Fachkräftesicherung* ist zunächst das Bildungsniveau der Geförderten von Relevanz. Über die Hälfte aller Geförderten in den drei Förderprogrammen (54,1 %) verfügte über einen Bildungsabschluss im tertiären Bereich (ISCED 5 bis 8) und ein knappes Drittel (29,9 %) über Sekundarbildung Oberstufe oder postsekundäre Bildung (ISCED 3 und 4). Das anhand des Anteils von Teilnehmenden mit mindestens ISCED 5 gemessene höchste Bildungsniveau lässt sich für die Teilnehmenden des *Förderprogramms IQ* feststellen; am geringsten war das Bildungsniveau der Teilnehmenden von *Stark im Beruf* (siehe Tabelle 6). Es muss allerdings davon ausgegangen werden, dass das vorhandene formale Bildungsniveau überwiegend nicht unmittelbar am deutschen Arbeitsmarkt verwertbar ist. Denn im *Förderprogramm IQ* sowie in *Stark im Beruf* wurden alle bzw. ein großer Teil der Abschlüsse im Ausland erworben.⁴⁴ Bei *Perspektive Wiedereinstieg* kann zudem insbesondere für die Teilnehmerinnen, die eine langjährige familienbedingte Erwerbspause eingelegt haben⁴⁵ davon ausgegangen werden, dass der Abschluss nicht immer ohne entsprechende Aktualisierung verwertbar war. Eine weitere Besonderheit im Förderprogramm *Perspektive Wiedereinstieg* ist, dass ein – wenn auch im Verhältnis zu den weiteren Handlungsfeldern kleiner – Förderansatz darin besteht, geringqualifizierte Teilnehmerinnen anzusprechen, die für eine Tätigkeit in einer haushaltsnahen Dienstleistung qualifiziert werden sollten.⁴⁶

⁴⁴ So ist schließlich das *Förderprogramm IQ* speziell darauf ausgelegt, Personen zu fördern, die einen Abschluss im Ausland erworben haben, um diesen Personen Zugang zu einer qualifikationsadäquaten Beschäftigung in Deutschland zu verschaffen bzw. um den Zugang (bei nicht reglementierten Berufen) zu verbessern. Für das Förderprogramm *Stark im Beruf* zeigen Auswertungen aus dem programmeigenen Monitoringsystem, dass bei etwa der Hälfte der Teilnehmerinnen Bildungs- oder Berufsabschlüsse vorlagen (siehe Tabelle 6). Allerdings war ein Großteil der vorhandenen Bildungs- und Berufsabschlüsse im Ausland erworben worden und (noch) nicht in Deutschland anerkannt. So verfügten etwas mehr als ein Drittel aller Teilnehmerinnen (3.992) über einen im Ausland erworbenen Berufsabschluss. Eine Anerkennung des im Ausland erworbenen Berufsabschlusses in Deutschland hatten nur 13,2 % dieser Teilnehmerinnen (Monitoring, Datenstand 30.09.2019). Einen Schulabschluss, der nicht in Deutschland erworben wurde, hatten 66,5 % der Teilnehmerinnen, bisher anerkannt war dieser bei 7,9 % dieser Teilnehmerinnen (ebd.).

⁴⁵ Bei über einem Drittel der Teilnehmerinnen (35,9 %) war die Erwerbspause länger als sechs Jahre, weitere 39,8 % hatten ein bis drei Jahre pausiert (Monitoring, Datenstand 30.09.2019).

⁴⁶ Die genaue Zielgruppendefinition von *Perspektive Wiedereinstieg* änderte sich zwischen der ersten und zweiten Förderphase geringfügig (vgl. BAFzA 2014: 8f.; BMFSFJ, BA o. J.: 9). Die „Kernzielgruppe“ waren jedoch im gesamten Zeitraum gut qualifizierte Frauen nach einer Familienphase (in beiden Förderphasen etwa drei Viertel der Teilnehmerinnen, Monitoring, Datenstand 30.09.2019). Daneben richtete sich das Förderprogramm auch an Erwerbstätige mit Familien- oder Pflegeaufgaben (wenn ihre Tätigkeit aufgrund von Pflegeaufgaben bedroht ist oder eine Teilzeittätigkeit aufgestockt werden soll), sowie an Minijobberinnen und geringfügig selbständige Personen.

Tabelle 6: Bildungsniveau der Teilnehmenden an den Förderprogrammen zur Mobilisierung von Fachkräften⁴⁷

Förderprogramm	Teilnehmende	ISCED 0	ISCED 1 - 2 ⁴⁸	ISCED 3 - 4 ⁴⁹	ISCED 5 - 8 ⁵⁰
Anzahl					
Stark im Beruf	10.896	671	4.598	3.303	2.324
Perspektive Wiedereinstieg	6.974	5	325	3.433	3.211
Förderprogramm IQ	18.584	5	249	4.152	14.178
dar. Frauen	9.457	0	50	1.975	7.432
dar. Männer	9.127	5	199	2.177	6.746
Insgesamt	36.454	681	5.172	10.888	19.713
Anteil					
Stark im Beruf	100,0%	6,2%	42,2%	30,3%	21,3%
Perspektive Wiedereinstieg	100,0%	0,1%	4,7%	49,2%	46,0%
Förderprogramm IQ	100,0%	0,0%	1,3%	22,3%	76,3%
dar. Frauen	50,9%	0,0%	20,1%	47,6%	52,4%
dar. Männer	49,1%	100,0%	79,9%	52,4%	47,6%
Insgesamt	100,0%	1,9%	14,2%	29,9%	54,1%

Quelle: Monitoring-System Dates II, Datenstand 30.09.2019, eigene Berechnungen, ISG, ISS, defacto und IFS 2020.

Weitere Hinweise, inwiefern die Förderung tatsächlich zur Deckung des Fachkräftebedarfs beitragen kann, lassen sich daraus ableiten, in welchen Berufen bzw. für welche Tätigkeiten die Geförderten qualifiziert sind, da nicht in allen Berufsbereichen oder Branchen entsprechende Fachkräfteengpässe bestehen. Für das *Förderprogramm IQ* waren die drei häufigsten Referenzberufe der Teilnehmenden an den Qualifizierungen – Gesundheits-/Krankenpflegerin und -pfleger, Ärztin/Arzt, Ingenieurin/Ingenieur (IQ Fachstelle Beratung & Qualifizierung, MUT IQ 2020) – Engpassberufe lt. Fachkräfteengpassanalyse der BA (BA 2018). Für *Perspektive Wiedereinstieg* zeigt sich, dass die meisten erfolgreichen Vermittlungen in die „Erbringung von sonstigen Dienstleistungen“ erfolgten;⁵¹ der zweitstärkste Bereich war das Gesundheits- und Sozialwesen (Monitoring, Datenstand 30.09.2020) und damit ein Bereich, in dem Fachkräfte gesucht werden.

⁴⁷ Ohne die Beratungsfälle des *Förderprogramms IQ*, die Bagatellförderungen sind. Im *Förderprogramm IQ* sind nur die Teilnehmenden an Qualifizierungsmaßnahmen im ESF-Monitoring erfasst. Teilnehmende an den Anerkennungs- und Qualifizierungsberatungen sind hingegen als Bagatellförderfälle nicht erfasst.

⁴⁸ ISCED 1: Grundbildung; ISCED 2: Sekundarbildung Unterstufe.

⁴⁹ ISCED 3: Sekundarbildung Oberstufe; ISCED 4: postsekundäre Bildung.

⁵⁰ ISCED 5 bis 8: tertiäre Bildung.

⁵¹ Da dies viele Bereiche umfasst, kann nicht abschließend beurteilt werden, ob es sich um Engpassberufe handelt.

Tabelle 7: Erwerbsstatus der Teilnehmenden an den Förderprogramme zur Mobilisierung von Fachkräften

Förderprogramm	Teilnehmende	Arbeitslose	Langzeit-arbeitslose	Erwerbs-tätige	Nichter-werbstätige
Anzahl					
Stark im Beruf	10.896	7.759	4.640	473	2.664
Perspektive Wiedereinstieg	6.974	2.483	570	1.060	3.431
Förderprogramm IQ	18.584	7.704	3.116	6.127	4.753
Insgesamt	36.454	17.946	8.326	7.660	10.848
Anteil					
Stark im Beruf	100,0%	71,2%	42,6%	4,3%	24,4%
Perspektive Wiedereinstieg	100,0%	35,6%	8,2%	15,2%	49,2%
Förderprogramm IQ	100,0%	41,5%	16,8%	33,0%	25,6%
Insgesamt	100,0%	49,2%	22,8%	21,0%	29,8%

Quelle: Monitoring-System Dates II, Datenstand 30.09.2019, eigene Berechnungen, ISG, ISS, defacto und IfS 2020.

Neben dem Bildungsniveau und den Berufen der Geförderten ist vor dem Hintergrund des Ziels, ungenutzte Fachkräftepotenziale zu aktivieren, relevant, in welchem Maß es gelang, Teilnehmende für die Förderprogramme zu gewinnen, die zur Gruppe der Nichterwerbstätigen bzw. der „Stillen Reserve“ gehören – die also i. d. R. nicht von den Regelangeboten der Arbeitsverwaltung zur Integration in den Arbeitsmarkt erreicht werden. Insgesamt waren 29,8 % der Teilnehmenden der drei Förderprogramme vor Projekteintritt nichterwerbstätig (siehe Tabelle 7). In besonders hohem Maß wurden Nichterwerbstätige im Förderprogramm *Perspektive Wiedereinstieg* erreicht (49,2 % der Teilnehmerinnen an *Perspektive Wiedereinstieg*). Darüber hinaus waren knapp die Hälfte der bei Projekteintritt erwerbstätigen Frauen (1.060 Frauen) in diesem Förderprogramm lediglich in einem Minijob beschäftigt (511 Teilnehmende, Monitoring, Datenstand 30.09.2019).⁵² Dies entspricht der Ausrichtung des Förderprogramms primär auf Frauen, die sich aufgrund familiärer Aufgaben zeitweise ganz vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben oder nur in geringem Umfang erwerbstätig waren. Viele Nichterwerbstätige wurden zudem mit den Anerkennungs- und Qualifizierungsberatungen des *Förderprogramms IQ* erreicht.⁵³ Im Jahr

⁵² Aus der Zusammenfassung der Sachberichte (Stiftung SPI 2018a: 33 und 49) wird deutlich, dass die Akquise von Minijobberinnen für eine Teilnahme schwierig war. Denn bspw. die Steuergesetzgebung habe eine Erwerbsaufnahme für viele der in Frage kommenden Mütter (in Paarkonstellationen) die Motivation zur Arbeitszeitausweitung gemindert; Alleinerziehende Minijobberinnen hätten u. a. aufgrund von Vereinbarkeitsproblemen vor einer Ausweitung der Arbeitszeit Angst gehabt.

⁵³ Die beratenen Personen sind nicht im ESF-Monitoring erfasst, da es sich um Bagatellförderungen handelt. Entsprechend der Angaben des programminternen Monitorings wurden seit 2015 bis Februar 2020 in

Zusammenfassende Bewertung der Prioritätsachse A - Einzelstudien der ESF-Dachevaluation

2018 war lt. Berichterstattung des BMBF zum Anerkennungsgesetz der Großteil der Beraterinnen (71,1 %) nichterwerbstätig (BMBF 2020: 60).

Stark im Beruf erreichte vorrangig arbeitslose Frauen (71,2 %, von denen über die Hälfte langzeitarbeitslos waren). Dies dürfte damit zusammenhängen, dass viele Träger aufgrund der (virtuellen) Kofinanzierung über Teilnehmenden-Einkommen darauf angewiesen waren, dass die Teilnehmerinnen Leistungen empfangen. Bei den arbeitslosen Teilnehmerinnen war dies in der Regel ALG II (Stiftung SPI 2018b: 23).⁵⁴ Es wurde jedoch in einem Interview auf strategischer Ebene hervorgehoben, dass *Stark im Beruf* in der Lage sei, die Frauen der Zielgruppe bedarfsgerechter und intensiver zu fördern, als dies im Rahmen der Regelbetreuung in den Jobcentern möglich sei, weswegen ein hoher Anteil arbeitslos gemeldeter Teilnehmerinnen durchaus als intendiert angesehen werden kann.⁵⁵ Entsprechend der ursprünglichen Planung sollten vor allem Mütter erreicht werden, die bereits seit langem in Deutschland leben (ebd.: 28). Doch tatsächlich wurden – aufgrund des verstärkten Zuzugs von Migrantinnen (ebd.) – viele Frauen gefördert, die erst vor kürzerer Zeit eingewandert waren,⁵⁶ ein zunehmender Anteil davon mit Fluchthintergrund und teilweise ungewisser Aufenthaltsperspektive.⁵⁷

bundesweit über 170 Anlaufstellen 247.852 Personen beraten (IQ Fachstelle Beratung & Qualifizierung, MUT IQ 2019, 2020).

⁵⁴ Die Stiftung SPI berichtet (für den Zeitraum bis 2018) auch, dass es den Projekten trotzdem gelang, Teilnehmerinnen „ohne Zuweisungen durch die Jobcenter oder Sozialämter zu akquirieren“. Diese Frauen hätten dann teilweise der „Stillen Reserve“ angehört (Stiftung SPI 2018b: 23). Bei einem Teil der nichterwerbstätigen Teilnehmerinnen kann aber auch angenommen werden, dass diese Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz bezogen, da diese ebenfalls als virtuelle Kofinanzierung dienen können.

⁵⁵ Dennoch kann nicht ausgeschlossen werden, dass Frauen, die keine Leistungen empfangen (im Rechtskreis SGB II etwa aufgrund des Partnereinkommens in der Bedarfsgemeinschaft) möglicherweise einen erschweren Zugang zu den Projekten hatten, obwohl sie eigentlich nach inhaltlichen Kriterien zur Zielgruppe gehörten (vgl. ebd.). Dies wurde im Rahmen der Interviews und Workshops zur Überprüfung der Programmtheorie thematisiert. Die Ergebnisse der standardisierten Träger-Befragung deuten in eine ähnliche Richtung. Denn der Aussage, dass durch die Vorgaben der Richtlinie bzw. des Bewilligungsbescheids nicht alle Personen am Projekt teilnehmen konnten, für die eine Teilnahme sinnvoll gewesen wäre, stimmten 25 der insgesamt 32 befragten Träger „voll“ oder „eher“ zu (78,1 %). Auch stimmten 81,2 % der Träger der Aussage „voll“ oder „eher“ zu, dass die Kofinanzierung den Träger vor Probleme stelle (n=32).

⁵⁶ 37,0 % der geförderten Mütter waren erst nach 2013 nach Deutschland gezogen (Monitoring, Datenstand 30.09.2019).

⁵⁷ 38,0 % der Teilnehmerinnen hatten einen aufenthaltsrechtlichen Status als anerkannte Geflüchtete, eine Duldung aus humanitären Gründen, waren im Rahmen des Familiennachzugs bleibeberechtigt oder befanden sich noch in einem laufenden Asylverfahren (Monitoring, Datenstand 30.09.2019).

Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestalten ist ein Förderprogramm, das einen systemischen Ansatz verfolgt, um zu einer höheren Erwerbsbeteiligung von Müttern und der Verbesserung beruflicher Chancen von Frauen beizutragen.⁵⁸ Die ESF-Förderung lief zum 31.03.2018 aus; das Förderprogramm wird seitdem als reines Bundesprogramm weitergeführt.

In Bezug auf das Potenzial der Förderprogramme, *Fachkräftepotenzial* zu „heben“ kann mit Blick auf die zu den eingetretenen Personen vorliegenden soziodemographischen Informationen zusammenfassend festgehalten werden, dass insbesondere das *Förderprogramm IQ* und *Perspektive Wiedereinstieg* gut qualifizierte Personengruppen, darunter häufig solche aus der „Stillen Reserve“ erreichen. *Stark im Beruf* konzentrierte sich hingegen vorrangig auf Frauen, die, gemessen etwa an Bildungsniveau und Berufserfahrung, als eher arbeitsmarktfremd gelten können.

Bei den drei hier zusammengefassten Förderprogrammen handelt es sich um Ansätze, von denen *Beiträge zu den Querschnittszielen* Gleichstellung und Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung erwartet werden können. Während *Stark im Beruf* durch die Adressierung von Frauen mit Migrationshintergrund eine spezifische Förderung im Sinne beider Querschnittsziele ist, weist *Perspektive Wiedereinstieg* enge Bezüge vor allem zum Querschnittsziel Gleichstellung auf. *Perspektive Wiedereinstieg* erreicht Frauen mit Migrationshintergrund zu etwa einem Viertel (24,1 %).⁵⁹ Nach einer Auswertung des SOEP für die Jahre 2007-2012 liegt der Anteil der Frauen mit Migrationshintergrund an den Wiedereinsteigerinnen⁶⁰ bei 30,0 % (Eilers et al. 2015: 18). Daran gemessen kann davon ausgegangen werden, dass Frauen mit Migrationshintergrund von dem Förderprogramm leicht unterproportional erreicht wurden.

Das *Förderprogramm IQ* steht insbesondere im Zusammenhang mit dem Ziel Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung. Frauen nahmen zu etwa der Hälfte an den geförderten Maßnahmen teil. Das in der Studie zu den Querschnittszielen entwickelte Benchmark

⁵⁸ Mit den ESF-Mitteln wurde eine Servicestelle für die bundesweit vorhandenen „Lokalen Bündnisse für Familie“ eingerichtet. Die Lokalen Bündnisse vor Ort erhielten keine direkte finanzielle Förderung durch die Bundesinitiative, konnten aber die Service- und Unterstützungsangebote der Servicestelle kostenfrei in Anspruch nehmen. Darüber hinaus beteiligt sich der ESF am Unternehmensprogramm und -netzwerk „Erfolgsfaktor Familie“. Zudem wurden das DGB-Projekt „Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestalten“ und das audit „berufundfamilie“ kofinanziert (BMFSFJ o. J.).

⁵⁹ Da die Angabe des Migrationshintergrunds auf Freiwilligkeit beruht, kann davon ausgegangen werden, dass der Anteil tatsächlich etwas höher liegt.

⁶⁰ Diese sind in der zitierten Studie definiert als Personen, „die aktuell erwerbstätig sind und die in der Vergangenheit mehr als 3 Jahre keinerlei Erwerbstätigkeit ausgeübt haben, sondern in dieser Zeit den Nichterwerbspersonen, den Erwerbslosen oder der Gruppe der nicht aktiv erwerbstätigen Personen in Mutterschutz oder Elternzeit angehört haben“ (Eilers et al. 2015: 6).

für den Frauenanteil an den Menschen mit Migrationshintergrund in schwierigen Lebenslagen (Pimminger 2020: Abschnitt 4.1.2) liegt bei 62 %. Anhand dieses Vergleichswertes müsste davon ausgegangen werden, dass Frauen unterproportional von dem Förderprogramm erreicht werden. Jedoch ist die für das Benchmark herangezogene Gruppe nur eingeschränkt mit der Zielgruppe des *Förderprogramms IQ* vergleichbar,⁶¹ so dass keine abschließende Einschätzung des Frauenanteils möglich ist.

Ergebnisse

Inwiefern zu dem Ziel der Mobilisierung von Fachkräften über eine *Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen* beigetragen wurde, lässt sich insbesondere an den ESF-Monitoringdaten zu den unmittelbaren Integrationen von Frauen in den Arbeitsmarkt⁶² zeigen. *Stark im Beruf* und *Perspektive Wiedereinstieg* integrierten demnach zusammengenommen knapp ein Drittel der Teilnehmerinnen (30,7 %). *Perspektive Wiedereinstieg* erzielte dabei mit 47,8 % eine deutlich höhere Integrationsquote (2.509 Teilnehmerinnen, die bei Eintritt nicht zu den Erwerbstätigen gehörten, wurden integriert) als *Stark im Beruf* mit 21,0 % (1.957 Frauen, siehe Tabelle 8).

Dabei zeigen detailliertere Angaben zu den Integrationen aus dem Monitoringsystem (Datenstand 30.09.2019) für *Perspektive Wiedereinstieg*, dass der Großteil der Integrationen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erfolgte (86,2 %, 2.163 Frauen).⁶³ Die in Erwerbstätigkeit integrierten Teilnehmerinnen von *Perspektive Wiedereinstieg* konnten zu einem hohen Anteil (87,4 %) qualifikationsgerecht vermittelt werden (Monitoring, Datenstand 30.09.2020). Es kann angenommen werden, dass die gute konjunkturelle Lage und die damit verbundene hohe Nachfrage nach Arbeitskräften (Leifels 2018: 3) zu den genannten guten Integrationsergebnissen beigetragen hat. Diese Annahme wird durch die standardisierte Trägerbefragung gestützt: 11 von 15 Trägern der *Perspektive Wiedereinstieg* (73,3%) stimmten der Aussage zu, dass durch die gute konjunkturelle Lage die Integration von Teilnehmenden in den Arbeitsmarkt einfacher zu erreichen sei. Von den in

⁶¹ Für die Zielgruppe des *Förderprogramms IQ* ist kein passenderer Vergleichswert vorhanden.

⁶² Herangezogen wird der gemeinsame Ergebnisindikator CR04: Teilnehmer, die nach ihrer Teilnahme einen Arbeitsplatz haben, inkl. Selbständige. Gemäß Definition der Gemeinsamen Indikatoren werden hier alle ausgetretenen Teilnehmenden erfasst, die bis zu einem Monat nach Austritt einen Arbeitsplatz als abhängig Beschäftigte hatten oder als Selbständige tätig waren und die bei Eintritt in die Maßnahme arbeitslos oder nichterwerbstätig waren. Als abhängig Beschäftigte gelten dabei Arbeiterinnen und Arbeiter, Angestellte, Beamte, betriebliche Auszubildende und Berufssoldatinnen und -soldaten, unabhängig davon, ob sie sozialversicherungspflichtig oder geringfügig beschäftigt sind, und die nicht zeitgleich arbeitslos gemeldet sind sowie alle Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen.

⁶³ Weitere 6,1 % (152 Frauen) nahmen eine Selbständigkeit auf. Es wurden jedoch auch 165 Frauen (6,6 % aller Integrationen durch *Perspektive Wiedereinstieg*) in eine geringfügige Beschäftigung integriert (Monitoring, Datenstand 30.09.2019).

sozialversicherungspflichtige Beschäftigung Integrierten hatten 38,9 % eine Tätigkeit im Umfang von über 50 % bis 75 % der Regelarbeitszeit aufgenommen. Dies entspricht in etwa der durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit abhängig beschäftigter Mütter (26,3 Stunden pro Woche) (Kümmerling 2018:18).⁶⁴ Letzteres Ergebnis ist vor dem Hintergrund einzuordnen, dass bestimmte durch wohlfahrtsstaatliche Regelungen bedingte Rahmenbedingungen⁶⁵ sich hemmend auf die Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbsaufnahme von (insbesondere verheirateten) Müttern auswirken; auch die Kinderbetreuungsinfrastrukturen haben einen Einfluss auf das Erwerbsverhalten von Müttern (vgl. Sachverständigenkommission zum Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung 2017: 88f. und 156f.). Diese Rahmenbedingungen erschweren die Zielerreichung in den Projekten. Denn wie die Evaluation des Vorgängerprogramms aus der letzten Förderperiode zeigt, gehen die Teilnehmerinnen „bei der Entscheidung für Teilzeit [...] oft sehr rational vor und kalkulieren z. B. Kosten für Kinderbetreuung, Steuerbelastung und Stressaufkommen“ (Diener et al. 2015: 90). In der standardisierten Online-Befragung bei Projektträgern stimmten 13 von 16 befragten Projektträger von *Perspektive Wiedereinstieg* der Aussage „voll und ganz“ oder „eher“ zu, dass viele Frauen aufgrund unzureichender Kinderbetreuung keine Erwerbstätigkeit aufnehmen oder ihre Arbeitszeit nicht erhöhen können (81,3 %).⁶⁶ Vor diesem Hintergrund muss auch die zunächst gering erscheinende Quote der bei Projekteintritt 619 geringfügig beschäftigten Frauen, die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnahmen (18,7 %) interpretiert werden (Monitoring, Datenstand 30.09.2020).⁶⁷

⁶⁴ Etwa ein Viertel der in *Perspektive Wiedereinstieg* geförderten Frauen (26,3 %, 710 Frauen) hatte eine Beschäftigung im Umfang von mehr als 75 % der Regelarbeitszeit – und damit in einem für Mütter überdurchschnittlichen Umfang – aufgenommen.

⁶⁵ Wie etwa das Ehegattensplitting oder die beitragsfreien Familien(mit)versicherung.

⁶⁶ Diese Frage wurde auch den Trägern der anderen teilnahmebezogenen Förderprogramme gestellt; die Zustimmung war bei *Perspektive Wiedereinstieg* am höchsten.

⁶⁷ Von den Frauen, die für eine Tätigkeit in einer haushaltsnahen Dienstleistung qualifiziert werden sollten (dies waren lt. Monitoring bis zum Stichtag 30.09.2019 112 Frauen und damit 1,2 % aller Teilnehmerinnen), konnte etwa ein Drittel (34,8 %) im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen integriert werden. Aus Gleichstellungsperspektive scheint es zunächst verwunderlich, dass das Ziel verfolgt wird, Frauen in den von vergleichsweise niedrigen Verdienst- und Aufstiegsmöglichkeiten gekennzeichneten Wirtschaftszweig der haushaltsnahen Dienstleistungen (HDL) zu integrieren. Die Förderung in diesem Schwerpunkt wird allerdings nur in sehr kleinem Umfang umgesetzt. Zudem können die Teilnehmerinnen an dem HDL-Schwerpunkt überwiegend als sehr arbeitsmarktfrem eingestuft werden (vgl. Stiftung SPI 2018a: 50). Wenn der Wunsch bzw. die Bereitschaft zu einer Erwerbstätigkeit im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen vorhanden war, kann der Ansatz des Förderprogramms, diese geringe Anzahl an Frauen zunächst zu qualifizieren und dann darauf hinzuwirken, dass sie in sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten integriert werden, aus Gleichstellungsperspektive positiv gewertet werden. Denn damit wird einer nicht angemel-

Tabelle 8: CR04: Teilnehmer, die nach ihrer Teilnahme einen Arbeitsplatz haben, inkl. Selbstständige

Förderprogramm	Insgesamt	Frauen	Männer
Anzahl			
Stark im Beruf	1.957	1.957	0
Perspektive Wiedereinstieg	2.509	2.509	0
Förderprogramm IQ	2.505	1.246	1.259
Insgesamt	6.971	5.712	1.259
Anteil			
Stark im Beruf	21,0 %	21,0 %	0,0%
Perspektive Wiedereinstieg	47,8 %	47,8 %	0,0%
Förderprogramm IQ	22,9 %	24,0 %	21,9 %
Insgesamt	27,3 %	28,9%	21,9 %

Quelle: Monitoring-System Dates II, Datenstand 30.09.2019, eigene Berechnungen, ISG, ISS, defacto und IFS 2020.

Ein erklärender Faktor für die die deutlich geringere Integrationsquote von *Stark im Beruf* (21,0 %) im Vergleich zu *Perspektive Wiedereinstieg* dürfte in der Zusammensetzung der Teilnehmenden liegen, die wie gezeigt bei *Stark im Beruf* tendenziell arbeitsmarktfremere Frauen umfasste.⁶⁸ Ein weiterer Faktor ist in der bereits skizzierten Entwicklung der Teilnehmerinnenzusammensetzung (mehr neu zugewanderte und geflüchtete Frauen als geplant) zu suchen. Denn insbesondere für die neu zugewanderten Frauen stelle die Teilnahme an *Stark im Beruf*, so wurde in Interviews betont, oftmals den Anfang eines „langen Weges“ bis hin zu einer (existenzsichernden) Erwerbsintegration dar. Für Teilnehmende mit befristetem oder unsicherem Aufenthaltsstatus habe zudem nicht nur die Integration in den Arbeitsmarkt, sondern zunächst das „Ankommen“ (und Bleiben) in Deutschland“ im Fokus gestanden (Stiftung SPI 2018b: 28). Hier habe *Stark im Beruf* sich durch die Möglichkeit der flexiblen und passgenauen Angebotsgestaltung bewährt, um den auftretenden Bedarfen der anfänglich nicht im Fokus stehenden Gruppe geflüchteter Frauen gerecht zu werden (ebd.: 47).⁶⁹

deten („Schwarzarbeit“) oder ausschließlich geringfügigen Tätigkeit im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen und den damit einhergehenden negativen Effekten auf die soziale Absicherung entgegenge wirkt.

⁶⁸ In der standardisierten Trägerbefragung gaben 24 der 32 befragten *Stark im Beruf*-Träger (75,0 %) an, dass in Folge der guten konjunkturellen Lage die verbliebenen Frauen der Zielgruppen bzw. die verbliebenen Teilnehmerinnen mehr Vermittlungshemmnisse hätten. Für die *Perspektive Wiedereinstieg* hingegen habe die gute konjunkturelle Lage vielmehr die Zielerreichung erleichtert: 11 von 15 Trägern (73,3%) stimmten der Aussage zu, dass dadurch die Integration von Teilnehmenden in den Arbeitsmarkt einfacher zu erreichen sei.

⁶⁹ Dabei konnten nach Einschätzung der Stiftung SPI auch die Träger im Sinne eines „capacity buildings“ profitieren. So hätte sich eine Professionalisierung des Personals im Umgang mit ESF-Programmen ergeben. Zudem habe die Vernetzung mit anderen Akteuren verstärkt werden können und es sei ein Erfahrungsge-

Tatsächlich zeigen sich Unterschiede in den Ergebnissen für die Teilnehmerinnen, die bereits vor 2013 eingewandert waren, und denen, die ab 2013 eingewandert sind: So wurden von den vor 2013 zugezogenen Teilnehmerinnen ein Viertel (25,7 %, 1.336 von 5.207 Frauen) in Erwerbstätigkeit integriert (CR04), von den nach 2013 zugezogenen hingegen konnten bei ähnlicher Arbeitsmarktlage demgegenüber mit 12,3 % (401 von 3.266 Frauen) deutlich weniger in eine Erwerbstätigkeit vermittelt werden. Somit kann davon ausgegangen werden, dass für einen Großteil der Geförderten von *Stark im Beruf* aufgrund von bestehenden Integrationshemmnissen nicht unbedingt eine schnelle Erwerbsintegration erwartet werden konnte, vielmehr kann von mittelbaren Beiträgen auf eine zukünftige Beschäftigungsentwicklung der Geförderten ausgegangen werden.⁷⁰ Dies belegt auch die Übergangsquote in schulische oder berufliche Ausbildung unmittelbar nach einer Teilnahme, d.h. bis zu einem Monat nach Austritt aus dem Programm (gemeinsamer Ergebnisindikator CR02), die bei 9,4% liegt. Denn eine Ausbildung bereitet die Teilnehmerinnen auf eine zukünftige qualifizierte berufliche Tätigkeit vor und erhöht die Chancen auf eine spätere nachhaltige und existenzsichernde Beschäftigung.

Ein weiterer Faktor, der direkte Erwerbsintegrationen der Teilnehmerinnen erschwerete, ist aus Sicht der Träger eine unzureichende Kinderbetreuungsinfrastruktur. 80,0% der Träger (n=35) stimmten in der standardisierten Trägerbefragung der Aussage zu, dass viele Frauen aufgrund unzureichender Kinderbetreuung keine Erwerbstätigkeit aufnehmen oder ihre Arbeitszeit nicht erhöhen können. Während die Förderung von *Stark im Beruf* im Sinne von Beiträgen zur erwerbsbezogenen und gesellschaftlichen Integration der Teilnehmerinnen sowie im Sinne der Gleichstellung und Chancengleichheit/Nichtdiskriminierung damit als positiv zu bewerten ist, können Beiträge zur Fachkräftesicherung jedenfalls in kurzfristiger Perspektive nur in sehr geringem Umfang erwartet werden.

winn durch das Erproben neuer Ansätze zu verzeichnen (Stiftung SPI 2018b: 47f.). Es kann davon ausgegangen werden, dass hiervon nicht nur in der Umsetzung des aktuellen Projekts, sondern auch darüber hinaus profitiert werden kann – im Sinne des in der Programmtheorie angesprochenen positiven Nebeneffekts der Qualitätssteigerung der Dienstleistungen der an der Umsetzung beteiligten Akteure.

⁷⁰ Als Projekterfolg wird daher breiter eine „Aktivierung für den Arbeitsmarkt“ gewertet. Der entsprechende programmspezifische Ergebnisindikator A2.1 lautet: „Teilnehmerinnen, die nach ihrer Teilnahme einen Arbeitsplatz haben, auf Arbeitssuche sind oder für den Arbeitsmarkt aktiviert wurden“. Als für den Arbeitsmarkt aktiviert gelten dabei nach Auskunft der programmbegleitenden Stelle Übergänge in schulische oder berufliche Ausbildung, sowie in Qualifizierungen. Demnach wurden 50,7 % der Teilnehmerinnen im Sinne des Ergebnisindikators aktiviert (Monitoring, Datenstand 30.09.2019). Bei einem Großteil der Qualifizierungen handelte es sich dabei um unterschiedliche Sprachkurse (etwa zwei Drittel der Qualifizierungen, Monitoring, Datenstand 30.09.2019). Anders als bei den Integrationserfolgen (CR04) liegt die Erfolgsquote für den breiter gefassten Indikator A2.1 für die Gruppe der nach 2013 eingewanderten Teilnehmerinnen mit 52,9 % etwas höher als für die bereits vor 2013 zugezogenen Teilnehmenden (49,9 %, Monitoring, Datenstand 30.09.2019).

Inwiefern das Förderprogramm *Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestalten* zur Mobilisierung von (weiblichen) Fachkräften beitragen konnte, lässt sich anhand der (ohnehin nur zum Programmteil „Lokale Bündnisse für Familie“) vorliegenden Informationen nicht abschließend einschätzen.⁷¹

Beiträge zum Ziel der Fachkräftesicherung über die *qualifikationsadäquate Erwerbsbeteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund* können insbesondere vom Förderprogramm IQ erwartet werden. Angesichts der Tatsache, dass die Regelungen zur Anerkennung von ausländischen Berufsabschlüssen sich je nach Beruf teilweise erheblich unterscheiden, kann als eine Voraussetzung für das Ziel qualifikationsadäquater Erwerbsbeteiligung zunächst ein entsprechendes Informations- und Beratungsangebot gelten. Die IQ-Beratungsstellen hätten sich, so Interviewaussagen auf strategischer und Umsetzungsebene, dabei zu wichtigen Anlaufstellen für Fragen der Anerkennung entwickelt. Die Beratungsstellen seien gut mit anderen Arbeitsmarktakteuren und Projekten, die auf das Ziel der Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Migrationshintergrund ausgerichtet seien, vernetzt und hätten sich als „feste Größe“ für Fragen der Anerkennung etabliert. So werde auch aus anderen Projekten – genannt wurden in Interviews auf strategischer und Umsetzungsebene auch die aus dem Bundes-ESF-geförderten Förderprogramme *IVAF (Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen; Prioritätsachse B)* und *Stark im Beruf* – zu den IQ-Beratungsstellen verwiesen und es bestünden teilweise in den Regionen Austausch- und Kooperationsbeziehungen zwischen den Projekten.⁷² Mit der Bundesagentur für Arbeit gebe es eine standardisierte und formalisierte Zusammenarbeit: Die Jobcenter und Arbeitsagenturen seien angewiesen, Personen mit entsprechendem Beratungsbedarf an die Beratungsstellen des Förderprogramms IQ zu verweisen. Auch kommunale Stellen griffen demnach verstärkt auf die Kompetenzen der IQ-Beratungsstellen zurück. Anhand dieser Informationen kann gefolgert werden, dass die Beratungsstellen einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Informationsgrundlagen für Personen mit ausländischen Abschlüssen leisten.

⁷¹ Im Zuge des programmeigenen Monitorings der ESF-kofinanzierten Servicestelle wurden die lokalen Bündnisse unter anderem dazu befragt, für wie nützlich sie die Angebote der Servicestelle für die Zukunft halten. Demnach wurden die Angebote in ihrer Gesamtheit von der Mehrheit der Befragten als „eher“ oder „sehr nützlich“ bewertet (Servicestelle Lokale Bündnisse für Familie 2018: 10 f.). Inwieweit Befragte hierunter auch den Beitrag des Förderprogramms auf die Fachkräftesicherung subsumieren, lässt sich allerdings nicht nachvollziehen.

⁷² Aus Fallstudien liegen Hinweise darauf vor, dass für die Zielgruppe der Geflüchteten, die in *IVAF* die Haupt- und im Förderprogramm IQ eine Teilzielgruppe darstellen, grundsätzlich beide Förderprogramme Anlaufstellen darstellen. Regionale Förderkonkurrenzen sind nicht auszuschließen, doch die Interviewaussagen deuten eher darauf hin, dass vor Ort Austausch zwischen den Trägern sowie Absprachen stattfinden, so dass die Förderangebote sich i. d. R. sinnvoll ergänzen.

Hinweise darauf, inwiefern die über das *Förderprogramm IQ* angebotenen Qualifizierungsmaßnahmen zur qualifikationsadäquate Erwerbsbeteiligung der Geförderten beitragen, lassen sich aus dem Monitoring ableiten. Für die Teilnehmenden an den Qualifizierungen wird im Monitoringsystem erfasst, ob die Gleichwertigkeit der Abschlüsse nach Ende der Qualifizierungsmaßnahme erlangt wurde.⁷³ Dies trifft auf zwei Drittel der Qualifizierten zu (67,1 %, 10.753 Personen). Für die ausgetretenen Frauen liegt der Wert mit 68,1 % etwas höher als für die ausgetretenen Männer (66,1 %, Monitoring, Datenstand 30.09.2019). Der Großteil der erreichten Gleichwertigkeiten entfällt auf Personen mit hohem Bildungsniveau, d. h. dem Bildungsabschluss ISCED 5-8 (79,8 % aller Gleichwertigkeiten, Monitoring, Datenstand 30.09.2019). Da die Gleichwertigkeit der Abschlüsse als Grundvoraussetzung für einen Zugang zu einer Tätigkeit auf Fachkräfteniveau gelten kann (bei reglementierten Berufen) bzw. den Zugang zu einer solchen Tätigkeit erleichtert (bei nicht reglementierten Berufen),⁷⁴ hat sich damit für einen großen Teil der Teilnehmenden die Chance auf eine Arbeitsmarktintegration erhöht.

Für das *Förderprogramm IQ* kann also festgehalten werden, dass die förderprogrammspezifische Zielsetzung in hohem Maße erreicht werden konnte. Inwiefern die Geförderten im Anschluss an die Förderung aber tatsächlich eine der Qualifikation entsprechende Tätigkeit aufnehmen konnten – entsprechend des hier zu bewertenden Ziels der Prioritätsachse A des Beschäftigungsaufbaus – lässt sich nur annäherungsweise bestimmen. Der Indikator CR04 liefert Informationen zu Erwerbsintegrationen von denjenigen Teilnehmenden, die vor ihrem Eintritt in ein ESF-Projekt nicht erwerbstätig waren (d. h. mit Status arbeitslos oder nichterwerbstätig). Diesen Status hatten bei Eintritt in die Projekte etwas mehr als zwei Drittel der bis zum Stichtag ausgetretenen Teilnehmenden (68,3 %, dies sind 10.943 Teilnehmende). Nach Austritt aus der Maßnahme hatten 22,9 % dieser Teilnehmenden (2.505 Personen) einen Arbeitsplatz (inkl. Selbständige). Für die ausgetretenen Frauen zeigt sich dabei eine bessere Integrationsquote (24,0 % aller ausgetretenen Frauen) als für die ausgetretenen Männer (21,9 %, Monitoring, Datenstand 30.09.2019). Allerdings liefern die in DATES II gesammelten Informationen zu neu aufgenommenen Erwerbstätigkeiten für den Zeitpunkt „unmittelbar nach Austritt“ keine Aussagen zum Tätigkeitsprofil oder zur Art und dem Umfang der neu ausgeübten Erwerbstätigkeit, so dass

⁷³ Ergebnisindikator A3.1 „Teilnehmer/-innen an Qualifizierungsmaßnahmen, die volle Gleichwertigkeit ihrer Abschlüsse erreichen bzw. die Voraussetzungen für eine qualifikationsadäquate Einmündung in den Arbeitsmarkt erfüllen“. Die Erfüllung des Ergebnisindikators A3.1 lässt keine Aussagen darüber zu, inwiefern von den Geförderten tatsächlich Anträge auf Anerkennung bei den entsprechenden zuständigen Stellen eingereicht wurden. Detaillierter hierzu in Mettke (2020, Unterabschnitt 6.1).

⁷⁴ Bei reglementierten Berufen ist die Anerkennung die Voraussetzung für die Ausübung der Tätigkeit, bei nicht reglementierten Berufen ist die Ausübung zwar theoretisch auch ohne Anerkennung möglich, der Zugang zu entsprechenden Arbeitsplätzen aber erschwert.

hinsichtlich des Beitrags zum Ziel der *hochwertigen* Beschäftigung keine Aussagen möglich sind.

Das Niveau der Integrationen – gemessen an dem Indikator CR04 – liegt jedoch für das *Förderprogramm IQ* nur wenig höher als bei *Stark im Beruf*, trotz einer insgesamt deutlich besser qualifizierten Zielgruppe. Eine mögliche Erklärung könnte darin liegen, dass die Projekte stärker auf die Qualifizierung mit Ziel der Anerkennung des Berufsabschlusses fokussierten als darauf, Unterstützung bei der direkten Erwerbsintegration zu leisten. Eine weitere mögliche Erklärung – die allerdings auch auf das Ergebnis von *Stark im Beruf* zuträfe – sind strukturelle Hindernisse. Die insgesamt schlechtere Arbeitsmarktlage von Personen mit Migrationshintergrund könne, so ein Ergebnis einer Studie zur Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten, nur zum Teil durch die fehlende Anerkennung von Abschlüssen erklärt werden. Darüber hinaus seien Menschen mit Migrationshintergrund auf dem Arbeitsmarkt (je nach Herkunftsland in unterschiedlichem Ausmaß) von Diskriminierung betroffen (Höhne/Schulze-Buschhoff 2015: 347).⁷⁵

Zu den bei Projekteintritt bereits erwerbstätigen Teilnehmenden (etwa ein Drittel aller Eintritte) liegen im Monitoringsystem Dates II keine Verbleibsinformationen vor. Inwiefern diese erwerbstätigen Teilnehmenden ihre Tätigkeit nach der Projektteilnahme ausweiten und/oder aufwerten konnten – also von der Anerkennung des Berufsabschlusses direkt profitiert haben – lässt sich jedoch annäherungsweise aus der Erhebung zu den Langfristindikatoren ableiten.⁷⁶ Von den benachteiligten Teilnehmenden der IP 8v, die sowohl bei Eintritt als auch sechs Monate nach Austritt in abhängiger Beschäftigung waren, konnte über die Hälfte (53,2 %) in eine verantwortungsvollere Tätigkeit wechseln; weitere 17,9 % wurden befördert. Wenn auch anhand der vorliegenden Daten kein kausaler Wirkungszusammenhang nachgewiesen werden kann, so scheint es plausibel, dass die Förderung so wie intendiert dazu beigetragen hat, dass sich die Beschäftigungssituation der Geförderten, die bei Projekteintritt bereits erwerbstätig waren – und somit Arbeitserfahrung in Deutschland vorweisen konnten – verbessert hat.

Die Mobilisierung von Teilnehmenden als Fachkräfte gelingt wie gezeigt insbesondere im Rahmen der *Perspektive Wiedereinstieg* und des *Förderprogramms IQ*, wobei sich anhand des vorliegenden Datenmaterials Erfolge für letzteres Förderprogramm stärker in der Verbesserung des (formalen) Zugangs zu qualifizierten Tätigkeiten nachzeichnen lassen, als

⁷⁵ Das Ziel, Diskriminierungen am Arbeitsmarkt abzubauen, wird in den nicht vom ESF geförderten Programmbestandteilen des *Förderprogramms IQ* verfolgt (siehe hierzu Mettke 2020).

⁷⁶ Die Befragungsstichprobe der Befragung zu den Langfristindikatoren ist innerhalb der IP 8.v (Benachteiligte) sehr stark durch das *Förderprogramm IQ* dominiert (90 % der Befragten in dieser IP im Vergleich zu 65 % im Monitoringsystem).

in zusätzlichen Integrationen. Die grundsätzliche Fokussierung des Bundes-OP zur Fachkräftesicherung auf Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund entspricht dabei Empfehlungen aus der Forschung. Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund werden (neben Älteren)⁷⁷ als wichtiges inländisches Fachkräftepotenzial eingestuft. Maßnahmen, die diese Personen unterstützten, seien grundsätzlich richtig und könnten maßgeblich zur Fachkräftesicherung beitragen (vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste 2019: 9ff.).⁷⁸

Angesichts der Größenordnung der hier betrachteten Förderprogramme der Prioritätsachse A des ESF-Bundesprogramms kann zwar nicht von quantitativ bedeutsamen Beiträgen für ganz Deutschland ausgegangen werden,⁷⁹ doch lassen die Befunde den Schluss zu, dass *Perspektive Wiedereinstieg* qualitative Impulse setzen konnte, um Frauen nach einer Erwerbspause wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Das *Förderprogramm IQ* konnte dazu beitragen, dass die bestehende Angebotslücke der Qualifizierungen, die zur Anerkennung der Gleichwertigkeit von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen bestand, zumindest teilweise geschlossen werden konnte (vgl. BMBF 2020: 59 und 68) und sich dadurch die Voraussetzungen für eine qualifikationsadäquate Beschäftigung von mehr Menschen mit Migrationshintergrund – häufig in Fachkräftengpassberufen – verbessert haben.

Anhand der Ergebnisindikatoren, die die Situation „unmittelbar nach Austritt“ abbilden, zeigt sich, dass den ausgetretenen Frauen dies in etwas höherem Umfang gelang, als den ausgetretenen Männern. Für *Stark im Beruf* kann ergänzend konstatiert werden, dass qualitative Beiträge zur Annäherung von (neu) zugewanderten Müttern an den Arbeitsmarkt geleistet wurden.

Für alle Förderprogramme deuten die Ergebnisse der standardisierten Trägerbefragung jedoch darauf hin, dass möglicherweise der mit der Umsetzung eines ESF-geförderten Projekts einhergehende Verwaltungsaufwand (z. B. hinsichtlich der Erfassung der Teilneh-

⁷⁷ Die Gruppe der Älteren steht nicht im Fokus des Bundes-ESF, da diese bereits von „vielfältigen nationalen Aktivitäten“ adressiert würden (BMAS 2014b: 11).

⁷⁸ Inwiefern dies ausreiche, um der zukünftigen Nachfrage an Fachkräften in quantitativer und qualitativer Hinsicht gerecht zu werden, darüber besteht in der Forschungsliteratur jedoch keine Einigkeit. Zuwanderung von Fachkräften wird in den meisten Studien als weitere Maßnahme zur Deckung des Fachkräftebedarfs als unausweichlich dargestellt (vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste 2019: 9ff.).

⁷⁹ Dies sei auch nicht die primäre Aufgabe der Bundesregierung, denn „Fachkräftesicherung ist zunächst eine originäre Aufgabe der Unternehmen und Sozialpartner“, wie es im Fortschrittsbericht zum Fachkräftekonzept der Bundesregierung heißt. Die Regierung setze dafür „die geeigneten Rahmenbedingungen“ und biete „mit staatlichen Maßnahmen gezielt Unterstützung an“. Diese „gezielte Unterstützung“ erfolge zu einem wesentlichen Teil über das ESF-Bundesprogramm (BMAS 2017: 33).

menden oder der Abrechnung von Personalkosten) einer höheren Zielerreichung entgegenstand, da Ressourcen für die inhaltliche Arbeit fehlten.⁸⁰ Dies könnte bedeuten, dass durch die administrativen Belastungen die Zielerreichung geschmälert wird – ob dies sich jedoch tatsächlich in dieser Form auswirkt, kann nicht abschließend eingeschätzt werden.

Sowohl das *Förderprogramm IQ*, als auch *Stark im Beruf* und *Perspektive Wiedereinstieg* stehen in besonderem Zusammenhang mit dem Leitziel des Querschnittsziels Gleichstellung, dass auf die Erhöhung der existenzsichernden Beschäftigung von Frauen und ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit abstellt. Im Hinblick auf dieses Leitziel kann der hohe Anteil qualifikationsadäquater Integrationen durch *Perspektive Wiedereinstieg* positiv hervorhoben werden; für das *Förderprogramm IQ* zeigt sich, dass Frauen anteilig etwas bessere Ergebnisse erzielten als Männer, was ebenfalls positiv im Sinne des Querschnittsziels Gleichstellung zu werten ist.⁸¹ Für *Stark im Beruf* lassen neben den Integrationen die erzielten Qualifikationen auf eine mittelbare Wirkung im Hinblick auf die weitere Beschäftigungsentwicklung der Geförderten schließen.

4.3. Erhöhte Demografie- und Krisenfestigkeit von Unternehmen und ihren Beschäftigten

Die Erhöhung der Demografie- und Krisenfestigkeit von Unternehmen und ihren Beschäftigten ist ein weiterer Handlungsansatz des ESF-Bundesprogramms. Denn lt. OP werde vor allem der Mittelstand von strukturellen Veränderungen und dem demografischen Wandel betroffen und stehe damit vor der Herausforderung, die eigene Fachkräftebasis zu sichern und auf strukturelle Veränderungen (wie z. B. in Folge der Digitalisierung) zu reagieren. Über die Stärkung der Ressourcen zur Personal- und Organisationsentwicklung sowie der unternehmerischen Basis von KMU soll deren Bestandsfestigkeit verbessert werden (BMAS 2014b: 46), wodurch bestehende Beschäftigung gesichert werden soll. Dabei wird insbesondere der Ansatz verfolgt, die Verantwortlichen in KMU bzw. Unternehmen der Sozialwirtschaft zu befähigen, die Unternehmen und deren Beschäftigten zu stärken. Neben direkt geförderten Unternehmen sollen – etwa über den Transfer guter Praxis oder den Dialog in Branchenverbänden – darüber hinaus auch weitere Unternehmen pro-

⁸⁰ Der Aussage „Der mit einer ESF-Förderung einhergehende Verwaltungsaufwand (z. B. hinsichtlich der Erfassung der Teilnehmenden oder der Abrechnung von Personalkosten) führt dazu, dass uns Ressourcen für die inhaltliche Arbeit fehlen“ stimmten 94,4% der Träger der vier Förderprogramme (*Stark im Beruf*, *Perspektive Wiedereinstieg*, *Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestalten* sowie dem *Förderprogramm IQ*) zu (Auswertung mit der förderprogrammspezifischen Rücklaufquote gewichtet).

⁸¹ Allerdings liegen keine Daten zum Erwerbsumfang und der Entlohnung vor, so dass nicht abschließend eingeschätzt werden kann, ob die Integrationen zu einer Existenzsicherung von Frauen beitragen.

fitieren. Damit liegt ein Fokus auf der Förderung von KMU (z. T. wurden auch größere Unternehmen gefördert, u.a. mit der Absicht eines Transfers auf KMU) mit dem Ziel, die KMU selbst und deren Beschäftigte zu stärken.⁸² Folgende Förderprogramme der IP 8v⁸³ im SZ A3⁸⁴ lassen sich diesen Zielen zuordnen:

- Förderung unternehmerischen Know-hows – Module II und III (Bestandunternehmen und Unternehmen in Schwierigkeiten);
- unternehmenswert:Mensch;
- Passgenaue Besetzung;
- Sozialpartnerrichtlinie;
- rückenwind+.

Zielgruppenerreichung

Mit den fünf genannten Förderprogrammen gab es bis zum Stichtag (30.09.2019) insgesamt 85.096 Förderfälle in KMU.⁸⁵ In den Förderprogrammen *Sozialpartnerrichtlinie* und *rückenwind+* wurden zudem auch mit Unternehmen, bzw. Organisationen, die nicht unter die KMU-Definition fallen, Projekte durchgeführt. Gefördert wurden in der *Sozialpartnerrichtlinie* insgesamt 2.207 Unternehmen/Organisationen (darunter waren knapp drei Viertel (73,5%) KMU) und im Förderprogramm *rückenwind+* 1.078 Unternehmen/Organisationen der Sozialwirtschaft (darunter zwei Drittel (67,3%) KMU) (siehe Tabelle 9).

Dabei sind die Intensität und Zielrichtung der Förderleistungen, die die geförderten Unternehmen erhalten, von Förderprogramm zu Förderprogramm unterschiedlich. Ange-

⁸² Werden Beschäftigte gefördert, so steht diese Förderung im Kontext der Förderung des Unternehmens, in dem diese Beschäftigten angestellt sind. Damit steht die bessere Nutzung der Potenziale der bereits in den Unternehmen vorhandenen (Fach-)Kräfte im Fokus. Dadurch unterscheiden sich die hier zusammengefassten Förderprogramme von den Förderprogrammen, die zur Mobilisierung von Fachkräften beitragen sollen (siehe Kapitel 4.2). Bei Letzteren werden neben Nichterwerbstätigen und Arbeitslosen zwar auch zu einem kleinen Teil Beschäftigte gefördert, jedoch unabhängig von den Unternehmen, in denen sie angestellt sind. Daher wurde das *Förderprogramm IQ*, das dem gleichen SZ zugeordnet ist wie die hier zusammengefassten Förderprogramme, in diesem Wirkkanal nicht berücksichtigt.

⁸³ IP 8v: Anpassung der Arbeitskräfte, Unternehmen und Unternehmer an den Wandel.

⁸⁴ SZ A3: Aktivierung und Sicherung des Fachkräfteangebots und Steigerung der Anpassungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit sowie der Innovationskraft in KMU an den Wandel.

⁸⁵ Die im CO23 erfassten Unternehmen können nicht programmübergreifend mit der Anzahl geförderter Unternehmen gleichgesetzt werden. Denn es ist nicht ausgeschlossen, dass Unternehmen bspw. nacheinander die Förderleistungen unterschiedlicher aus dem ESF des Bundes geförderter Förderprogramme in Anspruch nahmen; auch ist bspw. im Förderprogramm *Förderung unternehmerischen Know-hows* die Inanspruchnahme einer Folgeberatung für Unternehmen in Schwierigkeiten möglich.

sichts der unterschiedlichen Förderansätze können dementsprechend Effekte der Förderprogramme auf die geförderten Unternehmen in unterschiedlichem Ausmaß erwartet werden. So kann etwa davon ausgegangen werden, dass die Förderung in Abhängigkeit von Intensität (Dauer und Häufigkeit), Passgenauigkeit (entsprechend des unternehmensbezogenen Entwicklungsbedarfs) und Qualität der Unterstützung (Professionalität, Kompetenz und Erfahrung) Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung des Unternehmens in unterschiedlichem Ausmaß entwickeln kann. Zum Teil sind die Förderprogramme so angelegt, dass Effekte nicht nur bei den geförderten Unternehmen selbst entstehen sollen, sondern über einen Transfer mittelbar auch Wirkungen auf nicht direkt geförderte KMU entfalten. Daher sind die hier wiedergegebenen Monitoringdaten zum Output (insbesondere für die Programme *Sozialpartnerrichtlinie* und *rückenwind+*) nur bedingt aussagekräftig.

Tabelle 9: CO 23: Zahl der unterstützten Kleinstunternehmen sowie kleinen und mittleren Unternehmen (einschließlich kooperativer Unternehmen und Unternehmen der Sozialwirtschaft) und CO 22a: Zahl der geförderten Unternehmen/Organisationen

Förderprogramm	CO23	CO22a
Sozialpartnerrichtlinie	1.623	2.207
Passgenaue Besetzung	44.184	44.184
rückenwind+	725	1.078
unternehmenswert:Mensch	4.141	4.141
Förderung unternehmerischen Know-hows: Bestandsunternehmen und Unternehmen in Schwierigkeiten	34.423	k.A.
Förderfälle insgesamt	85.096	

Quelle: Monitoring-System Dates II, Datenstand 30.09.2019, eigene Berechnungen, ISG, ISS, defacto und IfS 2020.

Für die beiden Förderprogramme, die die Kosten für Unternehmensberatungen bezuschussen (*Förderung unternehmerischen Know-hows* (Module II und III) und *unternehmenswert:Mensch*), zeigt sich anhand der angesetzten Zielwerte, dass das Förderprogramm *Förderung unternehmerischen Know-hows* größer dimensioniert wurde als *unternehmenswert:Mensch*. Entsprechend größer war auch der Output der in KMU geförderten Beratungsprozesse im Förderprogramm *Förderung unternehmerischen Know-hows* (Module II und III), der zum Stichtag (30.09.2019) bei 34.423 lag (Monitoring, Datenstand 30.09.2019).⁸⁶ Im Förderprogramm *unternehmenswert:Mensch* wurden deutlich weniger KMU gefördert: Im ESF-Monitoringsystem sind 4.141 Förderfälle in KMU erfasst (CO23); im programmeigenen Vorsystem sind Angaben zu 5.260 Förderfällen enthalten. Den Angaben im Vorsystem zu Folge handelte es sich bei den mit *unternehmenswert:Mensch* geförderten Unternehmen primär um Kleinstbetriebe (70,7 % der KMU hatten weniger als

⁸⁶ Nähere Informationen etwa zur Unternehmensgröße oder Branchen liegen nicht vor.

Zusammenfassende Bewertung der Prioritätsachse A - Einzelstudien der ESF-Dachevaluation

zehn Mitarbeitende). Der Frauenanteil unter den Mitarbeitenden lag bei den Kleinstunternehmen bei durchschnittlich 48,5 % (Monitoring, Datenstand 30.09.2020). Unter den Branchen, denen die von *unternehmenswert:Mensch* geförderten KMU sich selbst zuordneten, waren entsprechend des programmeigenen Vorsystems das Gesundheits- und Sozialwesen (16,1 %) sowie Handel (11,0 %) und Baugewerbe/Bau (9,8 %) mit am stärksten vertreten,⁸⁷ d. h. Branchen, in denen Fachkräfteengpässe bestehen. Die Beteiligung von Unternehmen nach Bundesländern ist unterschiedlich.⁸⁸ Dabei ist zum einen erklärend die regional unterschiedliche Unternehmensdichte und Wirtschaftskraft zu berücksichtigen. Auch gibt es in einigen Ländern vergleichbare Förderprogramme, so z. B. in Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg. Eine weitere mögliche Ursache für die in den Ländern unterschiedliche Inanspruchnahme könnte jedoch auch darin liegen, dass interessierte Unternehmen zunächst eine Erstberatungsstelle im selben Bundesland aufsuchen müssen. Diese Stellen sind geografisch ungleich verteilt (vgl. Eichhorst et al. 2017: 12).⁸⁹

Mit dem Förderprogramm *Passgenaue Besetzung* wurden entsprechend der in das Monitoringsystem eingetragenen Daten 44.184 KMU erreicht (Monitoring, Datenstand 30.09.2019).⁹⁰ Damit unterstützte das Förderprogramm mehr KMU als die anderen Förderprogramme der Prioritätsachse A. Von den Beraterinnen und Beratern des Förderprogramms wurden nach Angaben der Evaluierung vor allem KMU aus Branchen angesprochen, in denen die Besetzung von Ausbildungsplätzen schwierig ist. Am häufigsten wurden KMU aus dem Handwerk angesprochen,⁹¹ gefolgt von Betrieben im Bereich Gewerbe und Industrie sowie Handel (Neureiter et al. 2019: 31f.). Die Evaluierung kommt zu dem

⁸⁷ Am häufigsten wurde bei der Branche jedoch „Sonstige nicht spezifizierte Dienstleistungen“ (25,4 %) aus einem vorgegebenen Katalog von Branchen ausgewählt; hier wird angenommen, dass viele Geförderten ihr Unternehmen nicht eindeutig zuordnen konnten (vgl. Eichhorst et al. 2017: 12f.).

⁸⁸ Die meisten Förderfälle gab es in Nordrhein-Westfalen (ein Fünftel (22,5 %) aller im Vorsystem erfassten Beratungsfälle), andere bevölkerungsreiche Länder wie bspw. Baden-Württemberg (3,1 %) verzeichneten hingegen nur geringe Anteile (Monitoring, Datenstand 30.09.2019).

⁸⁹ Die [Webseite des Förderprogramms](#) (Abruf 8.05.2020) listet aktuell bspw. 29 Erstberatungsstellen in NRW, aber lediglich vier in Bayern (7,2 %) und jeweils drei in Baden-Württemberg (3,1 %) und Sachsen (8,7 % der Beratungsfälle).

⁹⁰ Aus der vorliegenden Evaluierung des Förderprogramms aus dem Jahr 2019 geht hervor, dass sogar noch deutlich mehr KMU erreicht wurden. Demnach werden im Output-Indikator nur diejenigen KMU erfasst, die bei der Besetzung von Ausbildungsstellen unterstützt wurden. Hinzu kamen im Zeitraum von 2015 bis 2017 weitere 24.987 KMU, die zum Aufbau einer Willkommenskultur beraten wurden (Neureiter et al. 2019: 6 und 34). Angaben dazu, wie viele weitere KMU seit 2017 zu diesem Thema beraten wurden, liegen der Dachevaluierung nicht vor.

⁹¹ Dies lässt sich auch damit erklären, dass über die Hälfte der Beraterinnen und Berater bei einer HWK oder einer Kreishandwerkerschaft angesiedelt waren (ebd.: 31).

Ergebnis, dass rund zwei Drittel aller Kreise in Deutschland durch Beraterinnen und Berater abgedeckt werden (ebd.: 33).⁹²

Die Hälfte der laut programmeigenem Monitoring im Zeitraum 2015 bis 2017 erreichten Unternehmen gehörten mit weniger als zehn Beschäftigten zu den Kleinstunternehmen (ebd.: 35). Während im ESF-Monitoringsystem für *Passgenaue Besetzung* keine Individualdaten vorliegen, zeigt die Evaluierung, dass im Zeitraum zwischen 2015 und 2017 90.422 individuelle Erstberatungen und 63.332 Bewerbungsgespräche mit Jugendlichen bzw. jungen Erwachsenen durchgeführt wurden (ebd.: 34). Weitere Informationen zu den erreichten Personen lassen sich aus den Ergebnissen einer Befragung der Beraterinnen und Berater ableiten, die im Rahmen der Evaluierung im Frühjahr 2018 durchgeführt wurde. Demnach schätzten die Beraterinnen und Berater ein, dass rund 29 % der erreichten Jugendlichen einen Migrationshintergrund hatten und 21 % Benachteiligungsmerkmale aufwiesen. 20 % seien Ausbildungsabbrecher und -abbrecherinnen und 13 % Studienabbrecherinnen und -abbrecher gewesen. Geschätzt wurde zudem, dass 34 % der Beraterinnen weiblich waren (ebd.: 39).

Tabelle 10: Teilnehmende an den Förderprogrammen zur Förderung von KMU und deren Beschäftigten

Förderprogramm	Teilnehmende			mit Migrationshintergrund		
	Insgesamt	Frauen	Männer	Insgesamt	Frauen	Männer
Anzahl						
Sozialpartnerrichtlinie	24.622	12.167	12.455	3.289	1.720	1.569
rückenwind+	16.498	12.685	3.813	1.981	1.609	372
Insgesamt	41.120	24.852	16.268	5.270	3.329	1.941
Anteil						
Sozialpartnerrichtlinie	100,0%	49,4%	50,6%	13,4%	7,0%	6,4%
rückenwind+	100,0%	76,9%	23,1%	12,0%	9,8%	2,3%
Insgesamt	100,0%	60,4%	39,6%	12,8%	8,1%	4,7%

Quelle: Monitoring-System Dates II, Datenstand 30.09.2019, eigene Berechnungen, ISG, ISS, defacto und IfS 2020.

In den Förderprogrammen *Sozialpartnerrichtlinie* und *rückenwind+* sollen die umgesetzten Projekte eine Modellfunktion einnehmen bzw. es ist ein Transfer der entwickelten Konzepte über die direkt geförderten Unternehmen hinaus gewünscht. Eine Förderung war daher nicht nur für KMU, sondern auch für größere Unternehmen möglich um eine größere Reichweite in einer Branche oder Region zu erzielen. Daher sind die Monitoringdaten zum Output nur bedingt aussagekräftig. Denn, wie in Interviews auf der strategischen

⁹² Angebotslücken werden insbesondere in Teilen Bayerns und Niedersachsens, im Südwesten von Baden-Württemberg sowie im Nordosten von Rheinland-Pfalz ausgemacht; teilweise würden hier jedoch vorhandene Bedarfe durch andere (regionale) Förderangebote gedeckt (ebd.: 30ff.).

Ebene ausgeführt wurde, war es nicht primäres Ziel, möglichst viele Unternehmen und Beschäftigte unmittelbar zu fördern; vielmehr sollten die geförderten Projekte mittelbar Wirkungen auf weitere Unternehmen und deren Beschäftigte erzielen. Im Rahmen der *Sozialpartnerrichtlinie* wurden bis zum Stichtag 30.09.2020 128 geförderte Projekte unter Beteiligung von 2.207 Unternehmen (darunter 1.623 KMU) im ESF-Monitoringsystem⁹³ erfasst. An den Projekten nahmen 24.622 Personen teil (zu 99,0 % Erwerbstätige),⁹⁴ darunter fast die Hälfte Frauen (49,4 %, Monitoring, Datenstand 30.09.2019; siehe Tabelle 10). Damit liegt der Frauenanteil geringfügig über ihrem Anteil an den unselbständig Erwerbstätigen von 48 % (siehe Pimminger 2020: Abschnitt 4.1.1).

Im Rahmen von *rückenwind+* wurden 116 Projekte unter Beteiligung von 1.078 Unternehmen der Sozialwirtschaft (darunter 725 KMU) gefördert (Monitoring, Datenstand 30.09.2019). Bei der zunächst gering erscheinenden Anzahl Unternehmen ist zu berücksichtigen, dass keine kleinen Einheiten wie z. B. Ortsverbände, sondern nur größere Träger oder – bei Verbänden – nur Einheiten ab der Kreis- oder Landesorganisation gefördert wurden, da hierbei davon ausgegangen wurde, dass ein Transfer bzw. eine Multiplikatorwirkung für die zugehörigen kleineren Einheiten stattfindet (Interviews strategische Ebene). Als Teilnehmende sind im Monitoringsystem 16.498 Personen registriert (98,8 % Erwerbstätige) bei einem Frauenanteil von 76,9 % (Monitoring, Datenstand 30.09.2019). Der hohe Frauenanteil ist angesichts des frauendominierten Sektors der Sozialwirtschaft erwartbar und entspricht dem Frauenanteil unter den Erwerbstätigen im Gesundheits- und Sozialwesen.⁹⁵ Fast alle Teilnehmenden hatten ein Bildungsniveau von mindestens ISCED-Level 3 (Sekundarbildung Oberstufe; siehe Tabelle 11). Der Anteil geförderten Menschen mit Migrationshintergrund fällt für beide Förderprogramme mit 13,4 % (*Sozialpartnerrichtlinie*) und 12,0 % (*rückenwind+*, Monitoring, Datenstand 30.09.2019) geringer aus als der Vergleichswert des Anteils an Menschen mit Migrationshintergrund unter den Erwerbstätigen mit mindestens ISCED-Level 3 (20,0 %, siehe Pimminger 2020, Abschnitt 4.1.2) – wobei hierbei zu berücksichtigen ist, dass der Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund im Monitoring aufgrund der Freiwilligkeit der Angabe etwas unterschätzt wird.

In Bezug auf das Ziel, Unternehmen und insbesondere KMU krisenfester zu machen, kann zunächst anhand der Monitoringauswertungen bilanziert werden, dass die Förderpro-

⁹³ Hierunter wird das Programmverwaltungssystem der Verwaltungsbehörde (DATES II) verstanden.

⁹⁴ Entsprechend der Fördervoraussetzungen ist eine Teilnahme eigentlich nur für Erwerbstätige möglich. Im Monitoring sind jedoch auch einige wenige arbeitslose (0,3%) und nichterwerbstätige (0,7%) Teilnehmende erfasst.

⁹⁵ Der Frauenanteil betrug 2018 76,8 % (DESTATIS 2020).

gramme bislang insgesamt eine große Anzahl KMU erreichen konnten, von denen ein großer Teil aus Branchen stammt, für die die Problematiken der Fachkräftesicherung und Krisenbewältigung in Folge von Wandelprozessen besonders relevant sind.⁹⁶

Tabelle 11: Bildungsniveau der Teilnehmenden an den Förderprogrammen zur Förderung von KMU und deren Beschäftigten

Förderprogramm	Teilnehmende	ISCED 0	ISCED 1 - 2 ⁹⁷	ISCED 3 - 4 ⁹⁸	ISCED 5 - 8 ⁹⁹
Anzahl					
Sozialpartnerrichtlinie	24.622	*	1.382	15.931	7.304
rückenwind+	16.498	*	*	9.172	6.920
Insgesamt	41.120	*	1.382	25.103	14.224
Anteil					
Sozialpartnerrichtlinie	100,0%	k.A.	5,6%	64,7%	29,7%
rückenwind+	100,0%	k.A.	k.A.	55,6%	41,9%
Insgesamt	100,0%	k.A.	3,4%	61,0%	34,6%

Quelle: Monitoring-System Dates II, Datenstand 30.09.2019, eigene Berechnungen, ISG, ISS, defacto und IFS 2020.

Ergebnisse

Im Folgenden wird unter Rückgriff auf das vorhandene empirische Material der Frage nachgegangen, inwiefern die Förderprogramme tatsächlich dazu beitragen konnten, dass die geförderten Unternehmen mit ihren Beschäftigten demografie- und krisenfester wurden und ob sich anhand dessen auch Wirkungen über die direkt Geförderten hinaus plausibilisieren lassen.

Verbesserungen der Demografie- und Krisenfestigkeit lassen sich nicht ohne weiteres empirisch messen. Als Annäherung wird daher für die Förderprogramme, die Unternehmensberatungen fördern, untersucht, inwieweit sich im vorhandenen Datenmaterial Belege dafür finden, dass durch die Förderung in den Unternehmen Veränderungsprozesse angestoßen wurden oder Lernprozesse stattgefunden haben, die zukünftig einen eigenständigen Umgang mit Krisen oder (demografiebedingten) Problemen bei der Gewinnung oder Bindung von Mitarbeitenden erwarten lassen. Das Förderprogramm *Förderung unternehmerischen Know-hows* wurde von einer interviewten Fördermittelberatung zusammenfassend als „Entscheidungshilfe für *unternehmerische* Entscheidungen“ charakteri-

⁹⁶ Diese Aussage stützt sich aufgrund der vorhandenen Daten auf die Förderprogramme *unternehmenswert:Mensch*, *Passgenaue Besetzung* und *rückenwind+*.

⁹⁷ ISCED 1: Grundbildung; ISCED 2: Sekundarbildung Unterstufe.

⁹⁸ ISCED 3: Sekundarbildung Oberstufe; ISCED 4: postsekundäre Bildung.

⁹⁹ ISCED 5 bis 8: tertiäre Bildung.

siert. Diese Einschätzung lässt sich durch vorliegende Vordaten zu Modul II (Bestandsunternehmen)¹⁰⁰ stützen. Diese zeigen, dass die überwiegende Mehrheit der Beratungsfälle (85,2 %) Beratungen zu ‚klassischen‘ betriebswirtschaftlichen Themen darstellten.¹⁰¹ Daneben stand mit den „speziellen Beratungen“ auch ein Instrumentarium für weitere Themen zur Verfügung, das von 14,8 % der Beratenen in Anspruch genommen wurde. Unter diesen wurden am häufigsten Beratungen zur Fachkräftegewinnung und -sicherung (39,6 % der speziellen Beratungen) sowie Beratungen für Unternehmen, die von einer Frau geführt werden, in Anspruch genommen (37,9 % der speziellen Beratungen).¹⁰² Beratungen, die direkt Themen ansprechen, die mit den Querschnittszielen in enger Verbindung stehen, wurden nur selten in Anspruch genommen.¹⁰³ Weitere Informationen, anhand derer die Effekte des Programms auf die geförderten Unternehmen eingeschätzt werden könnten, liegen nicht vor.¹⁰⁴

Unternehmenswert:Mensch als weiteres Förderprogramm, mit dem Unternehmensberatungen gefördert werden, zeichne sich, so die Aussage in Interviews auf strategischer und Umsetzungsebene, insbesondere dadurch aus, dass neben Führungskräften auch Beschäftigte an dem Beratungsprozess beteiligt werden. Dies begünstige zum einen, dass die Mitarbeitenden etwaige Veränderungsprozesse, die durch die Beratung eingeleitet würden, mittragen. Zum anderen könne die Identifikation der Beschäftigten mit dem Unternehmen und somit die Bindung an das Unternehmen steigern.¹⁰⁵ Von den vier Hand-

¹⁰⁰ Es liegen Daten zu 16.084 Beratungsfällen in Modul II vor. Zu Modul III (Unternehmen in Schwierigkeiten) liegen keine näheren Informationen vor.

¹⁰¹ Unter die „allgemeine Beratungen“ fallen lt. Richtlinie solche zu wirtschaftlichen, finanziellen, personellen und organisatorischen Fragen der Unternehmensführung.

¹⁰² Letztere stellen Beratungen dar, die auf die Bedürfnisse von Unternehmerinnen zugeschnitten sind (BAFA 2018: 6)

¹⁰³ Der Beratungsbereich zur Nachhaltigkeit und zum Umweltschutz wurde mit 9,9 % noch am häufigsten gewählt, die „bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ war in 6,0 % der Fälle Thema. „Unternehmen die von Migrantinnen oder Migranten geführt werden“ (2,5 %) und „Beratungen zur besseren betrieblichen Integration von Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern mit Migrationshintergrund“ (2,1 %) wurden hingegen vergleichsweise selten gewählt. Die Themen „Gestaltung der Arbeit für Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter mit Behinderung“ sowie „Beratungen für Unternehmen die von Unternehmern/innen mit Behinderung geführt und zur alternsgerechten Gestaltung der Arbeit“ wurden kaum gewählt (zusammengenommen 2 %).

¹⁰⁴ Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass der Ergebnisindikator A3.4 „KMU, die aufgrund der Beratung konkrete betriebliche Maßnahmen geplant, eingeleitet oder bereits abgeschlossen haben“ mit 97,4 % (SER) bzw. 96,8 % (ÜR, BMAS 2020)(ÜR) fast vollständig erfüllt ist.

¹⁰⁵ Gleichzeitig wurde auch betont, dass Veränderungsprozesse nur dann nachhaltig erfolgreich sein könnten, wenn diese von den Führungskräften aktiv vorangetrieben würden. Sei der Inhaber oder die Inhaberin nicht bereit, beispielsweise betriebliche Strukturen auch tatsächlich zu verändern, könne die Prozessberatung auch keine Wirkung in dem Unternehmen nach sich ziehen.

lungsfeldern, für die im Rahmen der Erstberatungsgespräche ein Beratungsbedarf festgestellt werden konnte (auch mehrere Handlungsfelder waren möglich), wurde „Personalführung“ für annähernd alle (97,9 %) bis zum 20. März 2017¹⁰⁶ geförderten Unternehmen (n=2617) gewählt, am zweithäufigsten wurde im Handlungsfeld „Wissen & Kompetenz“ (79,7 %) beraten (Eichhorst et al. 2017: 10f.). Damit wurden also Themen besonders häufig gewählt, die mit der Problematik der Fachkräftebindung und der Nutzung des Potenzials der eigenen Mitarbeitenden über Kompetenzerwerb in enger Verbindung stehen. Wie für *Förderung unternehmerischen Know-hows* gilt auch für *unternehmenswert:Mensch*, dass Beratungsthemen, die inhaltlich nah bei den Querschnittszielen zu verorten sind, selten gewählt wurden: Lediglich 7 % der Beratungen widmeten sich (auch) dem Handlungsfeld „Chancengleichheit & Diversity“, darunter fielen etwa die Themen Inklusion, Familie und Beruf sowie Frauenförderung.¹⁰⁷

Zur Frage, inwiefern Veränderungsprozesse durch die Beratungen tatsächlich eingeleitet werden konnten, liegen Hinweise aus einer Kurzexpertise zu dem Programm aus dem Jahr 2017 vor (Eichhorst et al. 2017). So bot die Prozessberatung nach Einschätzung fast aller Geförderten, die einen Feedbackbogen einreichten,¹⁰⁸ „passgenaue Lösungen und Konzepte zur Umsetzung und zum Nachhalten betrieblicher Veränderungsprozesse“ an (96 % Zustimmung der Unternehmen zu der Aussage). „Ziele und Maßnahmen zur Initiierung betrieblicher Veränderungsprozesse“ wurden sogar in knapp 98 % der Unternehmen festgestellt. Eine Person, die die durch das Förderprogramm bewirkten Veränderungen vorantreiben soll, haben immerhin knapp vier Fünftel (78,5 %) der Unternehmen bestimmt (ebd.: 30f.). Dies kann als Hinweis darauf gewertet werden, dass die Lösungen und Konzepte, die in der Prozessberatung erarbeitet wurden, nach dem Ende des Beratungsprozesses in einem Großteil der geförderten Unternehmen weiter verfolgt werden, was

¹⁰⁶Daten zur Inanspruchnahme der Beratungsfelder nach diesem Datum liegen der Dachevaluierung nicht vor.

¹⁰⁷ Hinweise eines Interviewpartners/einer Interviewpartnerin deuten darauf hin, dass die geringe Inanspruchnahme der Beratungen in dem Handlungsfeld „Chancengleichheit & Diversity“ unter anderem mit der Förderkonstruktion der Erstberatung zusammenhängen könnte. In den Erstberatungsgesprächen werde entsprechend der Förderbedingungen immer auch dieses Handlungsfeld angesprochen. Aber Veränderungsbedarfe in dieser Hinsicht würden von den Unternehmensvertretungen in den Erstberatungen nicht gesehen. Dies bedeute nicht unbedingt, dass es keinen Bedarf gebe, sondern dass diese nicht nach außen hin zugegeben würden. So würde kein Unternehmer oder keine Unternehmerin sich als nicht familienfreundlich oder als diskriminierend „outen“. Eine weitere Erklärung sei darin zu suchen, dass es sich bei der überwiegenden Mehrheit der Unternehmen um Kleinstunternehmen handelt. Wenn dort bspw. Vereinbarkeitsprobleme aufträten, sei es, anders als in größeren Unternehmen, nicht unbedingt sinnvoll, Strukturen zu schaffen oder Programme aufzulegen, sondern Lösungen würden dann für den konkreten Einzelfall gefunden.

¹⁰⁸Die Auswertungen beruht auf anonymen Feedbackbögen, die von 906 der bis zum 20.März 2017 geförderten 2.300 Unternehmen vorlagen (Eichhorst et al. 2017: 9)

eine wichtige Grundlage für eine nachhaltige Veränderungen im Sinne des Ziels der verbesserten Demografie- und Krisenfestigkeit gelten kann.¹⁰⁹

Für beide Förderprogramme wurde in Interviews auf der Umsetzungsebene beschrieben, dass ein entscheidender Erfolgsfaktor die Beratungsqualität sei. Für *unternehmenswert:Mensch* konnte in der Kurzexpertise eine große Zufriedenheit mit der Qualität der Prozessberatung festgestellt werden (siehe ebd.: 26, Abb. 17).¹¹⁰ Für *Förderung unternehmerischen Know-hows* wurde, wie bereits für das Modul I beschrieben (vgl. Abschnitt 4.1), in Interviews auf der Umsetzungsebene hingegen geäußert, dass die Qualitätssicherung laut den Vorgaben zur Auswahl der Beratungen, die die Richtlinie vorgibt, nicht ausreiche, um systematisch eine hohe Beratungsqualität sicherzustellen. Ein weiterer, nicht intendierter Effekt des Förderprogramms sei, dass sich eine Beraterszene gebildet habe, die sich von dem Förderprogramm alimentiere.

Beiträge des Förderprogramms *Passgenaue Besetzung* zeigen sich insbesondere in Bezug auf die Nachwuchssicherung im Handwerk. Bis zum 30.09.2019 konnten 21.518 KMU Ausbildungsplätze passgenau besetzen (Monitoring, Datenstand 30.09.2019). In den SER konnten in 46,9 % der beratenen Unternehmen Ausbildungsplätze besetzt werden, in den ÜR waren es 68,7 % (BMAS 2020). Für das Jahr 2019 konnten lt. Angaben des Fachreferats 4.371 Ausbildungsstellen besetzt werden, bei einem Männeranteil von etwa drei Vierteln (75,4 %).¹¹¹ Im gesamten Zeitraum von 2015 bis 2019 wurden durch das Förderprogramm lt. Fachreferat jährlich bis zu 58 Teilzeit-Ausbildungsplätze besetzt. Unter der Annahme, dass im Jahr 2019 58 Teilzeitausbildungen besetzt wurden, würde dies einem Anteil von 1,3 % der mit dem Förderprogramm vermittelten Ausbildungen entsprechen. Damit läge der Anteil deutlich höher als unter allen Berufsausbildungsvertragsneuabschlüssen, der zuletzt (2017) bei 0,4 % lag (BMBF 2019: 49), was einen positiven Beitrag zum Gleichstellungsleitziel Vereinbarkeit von Familie und Beruf darstellen würde.

Die Evaluation der *Passgenaue Besetzung* aus dem Jahr 2019 kommt zu dem Ergebnis, dass das Förderprogramm einen geeigneten Lösungsansatz für bestehende Matchingprobleme – und damit für die „zentrale Herausforderung auf dem Ausbildungsmarkt“ (BIBB 2019: 24) – darstellt. Denn im Rahmen eines Vergleichs zwischen über das Förderprogramm geförderten und anderen Unternehmen zeigte sich, dass die von der *Passgenauen*

¹⁰⁹Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass der Ergebnisindikator A3.4 „KMU, die aufgrund der Beratung konkrete betriebliche Maßnahmen geplant, eingeleitet oder bereits abgeschlossen haben“ mit 100% (SER und ÜR, BMAS 2020) vollständig erfüllt ist.

¹¹⁰ Die Einschätzungen beruhen auf den 906 anonymen Feedbackbögen (s.o.).

¹¹¹Da das Förderprogramm von Handwerksunternehmen dominiert ist, liegt dieser Männeranteil im Rahmen des Erwartbaren. Zahlen zu den besetzten Ausbildungsstellen der Vorjahre liegen der Dachevaluation nicht vor.

Besetzung unterstützten Unternehmen tatsächlich einen größeren Anteil der von ihnen angebotenen Ausbildungsplätze besetzen konnten als die befragten KMU, die nicht gefördert wurden (Neureiter et al. 2019: 61).¹¹² Generelle Sensibilisierungseffekte zur Öffnung für Menschen mit Migrationshintergrund konnten für das Förderprogramm zwar nicht nachgewiesen werden, doch durch konkrete Vorschläge der Berater und Beraterinnen der *Passgenauen Besetzung* sei das Ziel, „Personen an die KMU zu vermitteln, die auf dem regulären Markt nicht so leicht Ausbildungsstellen bei KMU bekommen“ (ebd.: 60) erreicht wurden.¹¹³ Dies wird gestützt durch die Einschätzungen in einem Interview auf Umsetzungsebene. Demnach sei die persönliche Ansprache von Unternehmen und Jugendlichen durch den Berater oder die Beraterin ein wichtiger Erfolgsfaktor. Insbesondere wenn der Berater oder die Beraterin in der jeweiligen Region gut vernetzt und in der Unternehmenslandschaft anerkannt sei (was als weiterer Erfolgsfaktor gelten kann) genieße er oder sie bei den Unternehmen einen Vertrauensvorschuss, der für die Jugendlichen genutzt werden könne. Hinsichtlich nachhaltiger Wirkungen des Förderprogramms auf die Fähigkeit der geförderten KMU, zukünftig ihren Fachkräftebedarf eigenständig decken zu können – was ein Beleg für die Stärkung der Demografie- und Krisenfestigkeit von KMU wäre – fällt eine Bewertung im Rahmen der ESF-Dachevaluierung jedoch ambivalent aus. Denn nur ein knappes Drittel (31 %) der durch die Evaluation befragten Unternehmen stimmt („eher“ oder „voll und ganz“) zu, dass sie aufgrund der Beratung und Unterstützung genauere Vorstellungen davon hätten, wie sie ihren Fachkräftebedarf in der Zukunft sichern könnten (ebd.: 74). Laut Interviewaussagen auf der Umsetzungsebene könne dies auch nicht von dem Förderprogramm erwartet werden. Denn insbesondere Kleinstunternehmen verfügten nicht über die personellen Ressourcen, die für die im Handwerk immer schwieriger werdende Nachwuchssicherung¹¹⁴ benötigt würden. Hier bleibe Unterstützung von außen aufgrund der schwierigen Rahmenbedingungen häufig noch weiterhin notwendig. Ein stärker auf Strukturverbesserungen am Ausbildungsmarkt ausgerichtetes ESF-Bundesprogramm ist *Jobstarter plus* (Prioritätsachse C). Auch in *Jobstarter plus* wird jedoch durch konkrete Unterstützung von KMU das Ziel verfolgt, Passungsprobleme am

¹¹²Dies bezieht sich auf den Zeitraum zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 31. Dezember 2017.

¹¹³Über die Hälfte (56 %) der KMU gab an, dass die Stellen mit Personen besetzt wurden, die ohne das Förderprogramm „nicht“ oder „eher nicht“ berücksichtigt worden wären (Neureiter et al. 2019: 60).

¹¹⁴So würde beispielsweise aufgrund des Trends zu Abitur und Studium und eines insgesamt schlechten Images der Handwerksberufe die Zahl der Bewerber und Bewerberinnen auf Ausbildungsstellen immer geringer, wie Interviewpersonen auf der Umsetzungsebene erläuterten. Mit dem Förderprogramm könne die Arbeit der Kammern zur Nachwuchsgewinnung sinnvoll ergänzt werden, da es eine individuellere und passgenauere Vorgehensweise ermögliche. So könnten bspw. auch Jugendliche, die ansonsten aufgrund von vorliegenden Hemmnissen nicht vermittelt werden könnten, in Ausbildungen gebracht werden.

Ausbildungsmarkt, insbesondere bei kleinen Unternehmen, abzubauen. Aus der standardisierten Trägerbefragung liegen Hinweise darauf vor, dass auf der Umsetzungsebene gewisse Ähnlichkeiten der Ziele der Förderprogramme wahrgenommen werden.¹¹⁵ Um Förderkonkurrenzen in der Umsetzung auszuschließen, gab es in der Programmierungsphase des ESF-OPs Absprachen zur Kongruenz der beiden Förderprogramme.

Für die Arbeit der Beraterinnen und Berater der *Passgenauen Besetzung* wirkten sich nach Einschätzung von Interviewpersonen auf der Umsetzungsebene die Dokumentationspflichten für geförderte Unternehmen erschwerend aus. Zwar halten diese sich mit der KMU-Erklärung sowie der „De-Minimis“-Bescheinigung vom Umfang her stark in Grenzen. Doch, so wurde ausgeführt, es handle sich im Bereich der Handwerksunternehmen meist um sehr kleine KMU. Auf diese wirkten die Formulare aufgrund einer Skepsis gegenüber der Offenlegung von als sensibel empfundenen Firmendaten sowie aufgrund einer gewissen Ermüdung gegenüber „Bürokratie“ im Allgemeinen dennoch abschreckend. Während bei größeren Fördersummen Verständnis dafür aufgebracht werden würde, dass die Zuwendungsempfänger entsprechende Angaben im Detail machen müssten, werde der Aufwand und die Notwendigkeit von den KMU im Zuge der *Passgenauen Besetzung*¹¹⁶ als nicht verhältnismäßig angesehen.¹¹⁷ Vereinfachungen könnten, so die Einschätzung, zu einer höheren Zahl an Förderungen und damit einer potenziell besseren Ergebniserzielung beitragen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die vorzulegenden Erklärungen durch EU-Vorgaben verpflichtend sind, was bedeutet, dass weder Verwaltungsbehörde noch Fachreferate eine Möglichkeit haben, auf das Einholen der Erklärung zu verzichten. Ergänzend scheinen auch die quantifizierten Ergebnisziele, die die Träger in den Anträgen i.d.R. selbst festsetzen, die aber den Projekten teilweise auch durch die programmverantwortlichen Fachreferate vorgegeben wurden, dazu zu führen, dass die Projekte sich einem gewissen Druck ausgesetzt sehen. So stimmten in der standardisierten Trägerbefragung 65,4% (n=104) Träger der *Passgenauen Besetzung* der Aussage voll oder eher zu, dass dadurch

¹¹⁵Sechs von 16 Trägern gaben an, dass *Jobstarter plus* dem Förderprogramm *Passgenaue Besetzung* von den Zielen her ähnelt.

¹¹⁶ Der Aufwand sei schließlich genauso hoch wie für Geförderte anderer ESF-Landes- oder Bundesförderprogramme, die bspw. Unterstützungsleistungen in sechsstelliger Höhe erhielten. Die unterstützten KMU erhielten von der *Passgenauen Besetzung* aber gar keinen finanziellen Gegenwert, sondern eine Dienstleistung, was die Akzeptanz des administrativen Aufwands zusätzlich schmälere. Dass die in Anspruch genommene Dienstleistung allerdings einen auch finanziellen Wert hat, wird dabei offensichtlich aber nicht wahrgenommen.

¹¹⁷ In der Fokusgruppe zur Ergebnisvalidierung wurde berichtet, dass in Landesprogrammen, die sich an KMU richten, zum Teil vereinfachte Formulare zur Anwendung kämen. Daher führten die Formulare, die im Zuge der *Passgenauen Besetzung* ausgefüllt werden müssten, mitunter zu Irritationen bei Unternehmen, die die Formulare der Landesprogramme bereits kennen würden.

v. a. solche Teilnehmende für das Projekt ausgewählt werden müssten, mit denen sich die quantifizierten Ziele am ehesten erreichen ließen.

Für die Förderprogramme *Sozialpartnerrichtlinie* und *rückenwind+* wird anhand der vorliegenden Informationen untersucht, inwieweit sich im vorhandenen Datenmaterial Belege dafür finden, dass durch die Förderung Strukturen zur Verankerung der Weiterbildung bzw. Personal- und Organisationsentwicklung aufgebaut werden konnten. Denn dies würde die Annahme stützen, dass die Förderung dazu beiträgt, dass die Geförderten (und über den Transfer entwickelter Modelle auch weitere Unternehmen) zukünftig eigenständig auf (demografiebedingte) Probleme bei der Gewinnung oder Bindung von Mitarbeitenden reagieren können.

In der Umsetzung der *Sozialpartnerrichtlinie* sei das thematisch am stärksten besetzte Handlungsfeld der „Aufbau von Personalentwicklungsstrukturen“ (54 % der Projekte), so eine Interviewperson auf strategischer Ebene. Hierbei sei es gelungen, Führungskräfte einzubeziehen, mit dem Ziel, sie zu befähigen, den Blick auf die gesamte Belegschaft zu werfen – also auch auf unterproportional an betrieblicher Weiterbildung beteiligte Gruppen wie Menschen mit Migrationshintergrund, Geringqualifizierte und Ältere. Für diese Gruppen seien dann teilweise Weiterbildungsmaßnahmen modellhaft erprobt worden. In welchem Umfang tatsächlich die gewünschten Gruppen profitieren konnten, kann allerdings nicht eingeschätzt werden, da im Monitoringsystem die Teilnehmenden nicht nach Handlungsfeldern, sondern für alle Handlungsfelder aggregiert erfasst sind. Über alle im Förderprogramm möglichen Handlungsfelder hinweg sei es nach Einschätzung einer Interviewperson aber gelungen, gemäß des Ansatzes der Beteiligung der Sozialpartner, Vereinbarungen zur Verankerung von Weiterbildung in Tarifverträgen bzw. Sozialpartnervereinbarungen zu erzielen.¹¹⁸ Daraus kann geschlossen werden, dass Wirkungen über die einzelnen geförderten KMU hinaus erzielt werden konnten. Die Fördervoraussetzung, dass beide Sozialpartner in den Projekten zusammenarbeiten müssen, habe sich für diese Erfolge als entscheidender Faktor herausgestellt, wie in Interviews auf strategischer Ebene erläutert wurde. An dieser Vorgabe werde deshalb festgehalten. Zwar könnten ohne die obligatorische Beteiligung der Sozialpartner möglicherweise mehr Projekte realisiert werden, so die Einschätzung der Interviewpersonen auf strategischer Ebene. Auch sei die Zusammenarbeit der Sozialpartner teilweise – dies sei regionen- und branchenabhängig – schwierig, etwa, weil Arbeitgeberseite und Gewerkschaftsseite sich eher konfron-

¹¹⁸ Laut Regiestelle wurden sechs Branchendialoge initiiert. 74 Projekte bezogen sich mit ihren Weiterbildungs- und Gleichstellungsaktivitäten auf insgesamt 36 Tarifverträge, weitere 36 Projekte auf insgesamt 31 Sozialpartnervereinbarungen. 21 neue Sozialpartnervereinbarungen konnten abgeschlossen werden (Abfrage Einzelprogramme).

tativ gegenüberstünden. Weiterbildung sei jedoch am erfolgreichsten, wenn alle relevanten Akteursgruppen mitwirkten. Thematisiert wurde allerdings in den Interviews auf strategischer Ebene gleichzeitig, dass der Zugang zur Förderung für Unternehmen, die nicht in einem Unternehmensverband organisiert sind, dadurch erschwert sei.¹¹⁹

Was sich als Hemmschwelle für Projekte mit dem Ziel der Initiierung von Branchendialogen herausgestellt habe, sei die Kofinanzierung. In einem Interview auf strategischer Ebene wurde erläutert, dass es bei den Branchendialogen keine Qualifizierungsmaßnahmen gebe. Somit könne auch nicht über Freistellungskosten virtuell kofinanziert werden. Somit hätten die Projektträger selbst Mittel zur Kofinanzierung aufbringen müssen, wozu teilweise nicht die Möglichkeit oder Bereitschaft bestanden habe.

Für das Förderprogramm *rückenwind+* wurde von Interviewpersonen auf strategischer Ebene hervorgehoben, dass nachhaltige Effekte bei den geförderten Unternehmen der Sozialwirtschaft bzw. (Wohlfahrts-)Verbänden zu erwarten seien, weil die Personalentwicklung in den Projekten, anders als in der letzten Förderperiode, immer an Organisationsentwicklungsprozesse gekoppelt werden müsse. Nur so könnten systematisch Veränderungen der Organisationskultur erwartet werden, die die durch Personalentwicklungsmaßnahmen errungenen Erfolge auch für die Zukunft in der Organisation verankerten, beispielsweise in Form von Weiterbildungskonzepten. Voraussetzung sei dabei allerdings, dass die Geschäftsleitungen aktiv mitwirkten. Erste Erfolge des Transfers ließen sich bereits beobachten. So sei beispielsweise ein Konzept zur Weiterbildung von einer überregionalen Einheit eines Verbands entwickelt und dann von der Bundesebene des Verbands übernommen worden. Damit stünde es allen Trägern des Verbands zur Verfügung. Was die Umsetzung von auf strukturelle Veränderungen ausgerichteten Projekten jedoch erschwere, so wurde auch für *rückenwind+* in einem Interview auf strategischer Ebene berichtet, sei die zu erbringende Kofinanzierung. Diese könne von den Trägern oftmals nur durch die Freistellung von Beschäftigten (virtuelle Kofinanzierung) erbracht werden. Dabei sei es eine Schwierigkeit, dass Träger Teilnehmende in bestimmten Größenordnungen gewinnen müssten, um die erforderliche Höhe an Kofinanzierungsmitteln aufzubringen. Es sei aber nicht bei jedem Organisationsentwicklungsprozess notwendig oder zielführend, eine große Zahl an Mitarbeitenden zu qualifizieren. Dies gelte umso mehr, da in den Unternehmen der Sozialwirtschaft aufgrund von Personalengpässen die Freistellung von Mitarbeitenden für die Teilnahme ohnehin schwierig sei.

¹¹⁹ Einzelunternehmen haben die Möglichkeit, Projekte in Kooperation mit Gewerkschaften durchzuführen. Als nachteilig für den Projektzugang kann daher auch eine in manchen Regionen oder Branchen geringe Abdeckung durch Gewerkschaften gelten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es bis zum Stichtag (30.09.2019) 85.096 im Monitoringsystem erfasste Förderfälle in KMU gab.¹²⁰ Dies scheint zunächst angesichts von 3.461.555 KMU in Deutschland im Jahr 2018 (IfM Bonn o. J.) ein quantitativ geringer Anteil zu sein. Doch der Bundes-ESF ist kein geeignetes Förderprogramm, um gesamtwirtschaftliche Veränderungen durchzusetzen – dies wäre eine Erwartung, die angesichts der eingesetzten Mittel nicht verhältnismäßig sein kann. Vielmehr ist der ESF darauf ausgerichtet, punktuell zu wirken, neue Lösungen zu erproben und Veränderungsprozesse anzustoßen. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass nicht alle KMU von den Problemen, die die Bundesprogramme adressieren, betroffen sind.¹²¹ Anhand der vorhandenen Daten und Informationen konnten Effekte der Förderprogramme zur Verbesserung der Demografie- und Krisenfestigkeit von Unternehmen, dabei insbesondere von KMU, plausibilisiert werden. Da sich solche Effekte nicht ohne weiteres empirisch messen lassen und zudem nicht für alle Förderprogramme Daten vorliegen, anhand derer sich Ergebnisse der Förderung messen ließen, wurden als Annäherung Belege herangezogen, die Beiträge zu dem Ziel erwartbar machen. Belege dafür, dass Veränderungsprozesse in Unternehmen angestoßen und auch nach Ende der Förderung weiterverfolgt wurden, liegen insbesondere für das Förderprogramm *unternehmenswert:Mensch* vor.¹²² Auch lässt sich anhand der vorliegenden Informationen schließen, dass die Förderprogramme *Sozialpartnerrichtlinie* und *rückenwind+* dazu beitragen konnten, dass Strukturen zur Förderung von Weiterbildung in den geförderten Unternehmen entwickelt bzw. verbessert werden konnten. Erste Hinweise liegen dafür vor, dass ein Transfer der in den Projekten entwickelten und erprobten Ansätze zumindest teilweise stattfindet. Aus Sicht der Programmumsetzenden hat sich dabei die Vorgabe, beide Sozialpartner bzw. die Wohlfahrtsverbände in die Umsetzung einzubinden, als Erfolgsfaktor herausgestellt. Für die *Passgenaue Besetzung* konnten Effekte insbesondere in Bezug auf die Verbesserung von Matching-Prozessen bei der Besetzung von Ausbildungsstellen in dualen Ausbildungsberufen, insbesondere im Handwerk, gezeigt werden.

¹²⁰ Darüber hinaus gab es in den Förderprogrammen *Sozialpartnerrichtlinie* und *rückenwind+* auch Projekte, an denen Unternehmen beteiligt waren, die nicht zu den KMU gehören (vgl. Tabelle 9).

¹²¹ Mit Rekrutierungsproblemen beispielsweise rechneten lt. KfW-Mittelstandspanel 2018 knapp zwei Drittel der KMU. 2014 waren es noch deutlich weniger (57 %). Am stärksten betroffen waren dabei Handwerks- und Bauberufe (Leifels 2018: 1f.).

¹²² Für das Förderprogramm *Förderung unternehmerischen Know-hows* wurde eine Programmevaluierung in Auftrag gegeben, zu der zum Berichtszeitpunkt der ESF-Dachevaluierung noch keine Ergebnisse vorlagen.

5. Gesamtbewertung

5.1. Bewertung des Beitrags zur Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte

Mit der Prioritätsachse A zielt das ESF-Bundesprogramm auf die „Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte“. Hierbei werden drei Handlungsansätze verfolgt, mit denen auf Problemlagen, die durch den demografischen Wandel verursacht wurden, reagiert werden soll. So soll dazu beigetragen werden, dass Beschäftigung gesichert und ausgebaut werden kann. Die Bewertung des Beitrags der Prioritätsachse A zum Ziel der Beschäftigungsförderung erfolgte in Form einer theoriebasierten Wirkungsanalyse. Zunächst wurde die sogenannte Programmtheorie rekonstruiert. Dann wurde empirisch untersucht, inwiefern die Annahmen der rekonstruierten Programmtheorie zu Ursache-Wirkungsbeziehungen anhand der Umsetzung des ESF-Bundesprogramms plausibilisiert werden konnten und welche prozessbedingten sowie externen Einflussfaktoren für die Zielerreichung eine Rolle spielen. Im Zuge der empirischen Validierung haben sich drei Wirkkanäle als zentral für die Erzielung von Beiträgen zur Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte herausgestellt.

Eine Handlungsstrategie des ESF-OP verfolgt das Beschäftigungsziel dabei über die **Förderung von Neugründungen und jungen Unternehmen**. Dadurch, dass mehr (innovative) Unternehmen gegründet werden und neu gegründete Unternehmen langfristig Bestand haben, soll zum Erhalt und Ausbau von Beschäftigung und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU beigetragen werden. Entsprechende Wirkungen konnten in besonderem Maße für das Förderprogramm *EXIST* plausibilisiert werden. Ein Teil der realisierten Unternehmensgründungen konnte bereits einen starken Beschäftigungsaufbau verzeichnen, weitere Beschäftigungseffekte bei den gegründeten Unternehmen sind in den kommenden Jahren zu erwarten. Der Frauenanteil unter den Geförderten ist allerdings – auch unter Berücksichtigung der Technologie- und Wissensorientierung des Förderprogramms – als eher gering einzuschätzen.

Hinweise auf Effekte zur Sicherung der Bestandsfestigkeit junger Unternehmen können insbesondere für *Förderung unternehmerischen Know-hows* (Jungunternehmen) festgestellt werden. Dies legt der überdurchschnittlich hohe Anteil der zwei Jahre nach Förderende noch bestehenden Unternehmen nahe. In diesem Förderprogramm wurden Menschen mit Migrationshintergrund jedoch nur unterdurchschnittlich erreicht, was auf eine unzureichende Bekanntheit des Förderprogramms bei Selbständigen mit Migrationshinter-

grund zurückgeführt wurde. Die Stärke des *Mikromezzanifonds* liegt darin, dass Gründungen bzw. Weiterentwicklungen von jungen Unternehmen im Bereich der wenig wissensintensiven Kleinstunternehmen möglich gemacht werden. Hier können Beiträge zur Erhöhung der Gründungstätigkeit in Deutschland festgestellt werden, die aufgrund der überschaubaren Größe des Outputs allerdings weniger im quantitativen Sinne zu verstehen sind. Vielmehr leistet das Förderprogramm qualitative Beiträge zur Entwicklung und Erprobung eines innovativen Finanzierungsmodells für Kleinstunternehmen. Dabei ist eine relativ hohe Ausfallquote zu verzeichnen, die zwar durch Nachsteuerungsmaßnahmen bereits gesenkt werden konnte. Dennoch ist aufgrund des bewusst niedrigschwellig gehaltenen Zugangs und der Ausrichtung auf Kleinstunternehmen, für die Ausfälle bzw. Liquidationen grundsätzlich überdurchschnittlich häufig sind, auch weiterhin mit einem gewissen Anteil an Ausfällen zu rechnen.

Eine Bewertung des Beitrags der Gründungsförderung der Prioritätsachse A zur **Gleichstellung von Männern und Frauen** ist nicht abschließend möglich. Denn die vorliegenden Daten lassen keine Rückschlüsse darauf zu, ob die geförderten Frauen (besser) in die Lage versetzt werden, mit ihrer selbstständigen Tätigkeit ein existenzsicherndes Einkommen zu erwirtschaften. Allerdings zeigte die im Rahmen der ESF-Dachevaluation durchgeführte Wirkungsanalyse des Querschnittsziels Gleichstellung, dass die Frauenanteile insbesondere bei den geförderten Gründungen mit höheren Einkommensperspektiven des Förderprogramms *EXIST* sehr niedrig sind (Pimminger 2020: 85f).

Eine weitere Handlungsstrategie soll zum Beschäftigungsziel beitragen, indem vor dem Hintergrund bestehender und drohender Fachkräfteengpässe **zusätzliche Fachkräfte mobilisiert** werden. Die Mobilisierung von Teilnehmenden als Fachkräfte gelingt insbesondere in den Förderprogrammen *Perspektive Wiedereinstieg* und *Förderprogramm IQ*, wobei sich anhand des vorliegenden Datenmaterials Erfolge für letzteres Förderprogramm stärker in der Verbesserung des (formalen) Zugangs zu qualifizierten Tätigkeiten nachzeichnen lassen, als in zusätzlichen Arbeitsmarktintegrationen. Die vorhandenen Daten lassen jedoch auch den Schluss zu, dass die Förderung einen Beitrag zur Verbesserung der Beschäftigungssituation von bereits erwerbstätigen Personen leisten konnte.

Warum die Integrationsquote in dem Förderprogramm deutlich geringer ausfällt als die Quote der erlangten Gleichwertigkeiten, lässt sich anhand des vorliegenden Datenmaterials nicht abschließend klären. Eine mögliche Erklärung ist, dass Unterstützung bei der direkten Erwerbsintegration nicht im Fokus des Förderprogramms steht. Zudem könnten diskriminierende Strukturen am Arbeitsmarkt, aber auch fehlende praktische Kenntnisse über die spezifischen Erfordernisse am deutschen Arbeitsmarkt erklärende Faktoren sein.

Angesichts der Größenordnung der hier betrachteten Förderprogramme der Prioritätsachse A des ESF-Bundesprogramms kann zwar nicht von quantitativ bedeutsamen Beiträgen für ganz Deutschland ausgegangen werden. Doch die Befunde lassen den Schluss zu,

dass *Perspektive Wiedereinstieg* zumindest qualitative Impulse setzen konnte, um Frauen nach einer Erwerbspause wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Verschiedene wohlfahrtsstaatliche Regelungen (z. B. das Ehegattensplitting) und weitere Rahmenbedingungen, wie etwa eine unzureichende Kinderbetreuungsinfrastruktur, wirken dabei der Intention des Förderprogramms entgegen, da sie eine geringe oder gar keine Arbeitsmarkt-beteiligung von Frauen attraktiv erscheinen lassen. Erleichternd auf die Zielerreichung dürfte sich hingegen die hohe Nachfrage nach Arbeitskräften in Folge der bis Ende 2019 feststellbaren guten konjunkturellen Lage ausgewirkt haben. Über das *Förderprogramm IQ* konnte eine Beratungsinfrastruktur zu Fragen der Anerkennung von Abschlüssen aufgebaut und etabliert werden. Zudem wurde dazu beigetragen, dass die bestehende Angebotslücke der Qualifizierungen, die zur Anerkennung der Gleichwertigkeit von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen bestand, zumindest teilweise geschlossen wurde (vgl. BMBF 2020: 59 und 68). Dadurch haben sich die Voraussetzungen für eine qualifikationsadäquate Beschäftigung von mehr Menschen mit Migrationshintergrund verbessert.

Für *Stark im Beruf* kann ergänzend konstatiert werden, dass qualitative Beiträge zur Annäherung von (neu) zugewanderten, eher arbeitsmarktfernen Müttern an den Arbeitsmarkt geleistet wurden. Dabei konnte das Förderprogramm – trotz einer anders ausgerichteten Planung – auf die Unterstützungsbedarfe von geflüchteten Frauen eingehen. Dies ist u. a. auch auf eine Zielgruppenerweiterung wegen des gestiegenen Zuzugs von Geflüchteten in den Jahren 2015/16 zurückzuführen. Beiträge des Förderprogramms zur Fachkräftesicherung sind jedoch eher mittelbar und in langfristiger Perspektive zu erwarten.

Des Weiteren soll die Förderung in der Prioritätsachse A zur Beschäftigungsförderung über die **Verbesserung der Demografie- und Krisenfestigkeit von Unternehmen** (v. a. KMU) und deren Beschäftigten beitragen. Als Bewertungsmaßstab wurden die durch die Förderung in Gang gesetzten Veränderungsprozesse herangezogen. Belege dafür, dass durch Unternehmensberatungen Veränderungsprozesse in Unternehmen angestoßen und auch nach Ende der Förderung weiterverfolgt wurden, liegen insbesondere für das Förderprogramm *unternehmenswert:Mensch* vor. Auch lässt sich anhand der vorliegenden Informationen schließen, dass die Förderprogramme *Sozialpartnerrichtlinie* und *rückenwind+* dazu beitragen konnten, dass Strukturen zur Förderung von Weiterbildung in den geförderten Unternehmen entwickelt bzw. verbessert werden konnten und über Multiplikatoren auch weiterverbreitet werden bzw. über die Verankerung in Tarifverträgen in ganze Branchen hineinwirken. Ob sich die erwünschten mittelbaren Wirkungen – wie etwa eine stärkere Beteiligung von geringqualifizierten Beschäftigten oder Beschäftigten mit Migrationshintergrund – tatsächlich einstellen, kann anhand des vorliegenden Datenmaterials nicht abschließend eingeschätzt werden. Aus Sicht der Programmumsetzenden hat sich jedenfalls die Vorgabe, beide Sozialpartner bzw. die Wohlfahrtsverbände in die Umsetzung einzubinden, als wichtiger Erfolgsfaktor herausgestellt. Thematisiert wurde

allerdings in den Interviews auf strategischer Ebene, dass der Zugang zur Förderung für Unternehmen, die nicht in einem Unternehmensverband organisiert sind, erschwert sei.

Für die *Passgenaue Besetzung* konnten Effekte insbesondere in Bezug auf die Verbesserung von Matching-Prozessen bei der Besetzung von Ausbildungsstellen in dualen Ausbildungsberufen, insbesondere im Handwerk, gezeigt werden. Als Erfolgsfaktoren haben sich für die *Passgenaue Besetzung* die Vernetzung der Beraterinnen und Berater in der regionalen Wirtschaft sowie die persönliche Ansprache von Unternehmen und Jugendlichen durch die Beratungsfachkräfte erwiesen.

Somit kann für die Prioritätsachse A zusammenfassend das Fazit gezogen werden, dass mit den Förderprogrammen durch unterschiedliche Handlungsansätze insgesamt zu dem Ziel der Beschäftigungsförderung beigetragen werden konnte. Allerdings muss dabei berücksichtigt werden, dass die einzelnen Förderprogramme des ESF-OPs in der Prioritätsachse A aufgrund ihrer budgetären Begrenztheit und der Rahmenbedingungen, innerhalb derer sich die Programmumsetzung bewegt, lediglich punktuelle Wirkungen entfalten können. Von der ESF-Bundesförderung können konsequenterweise keine bundesweit spürbaren und weitreichenden Veränderungen der Beschäftigungssituation in Deutschland erwartet werden. Vielmehr ist der ESF darauf ausgerichtet, ergänzende Impulse zu setzen, neue Lösungen zu erproben und Veränderungsprozesse anzustoßen. Dies – so konnte gezeigt werden – ist mit dem ESF-Bundesprogramm in der Prioritätsachse A gelungen.

5.2. Bewertung des Beitrags zu den Zielen der Strategie Europa 2020

Der Europäische Sozialfonds ist auf die Ziele der Strategie Europa 2020 ausgerichtet und diesen verpflichtet (BMWi 2014b: 72). Die Strategie Europa 2020 zielt darauf ab, die EU in eine intelligente, nachhaltige und integrative Wirtschaft zu verwandeln (Europäische Kommission 2010). Der ESF unterstützt dabei insbesondere die Dimension des „integrativen“ Wachstums, also einer „Wirtschaft mit hoher Beschäftigung und ausgeprägtem sozialen und territorialen Zusammenhalt“ (ebd.: 5). Einer der in der Strategie vorgesehenen Handlungsbereiche ist die Beschäftigungsförderung. In diesen Handlungsbereich lässt sich die Prioritätsachse A des ESF-Bundesprogramms einordnen. Unter den Kernzielen, die die Mitgliedsstaaten zur Beobachtung der Fortschritte bei der Umsetzung der Strategie ge-

setzt haben, ist für die *Prioritätsachse A* das Kernziel der Beschäftigungsförderung maßgeblich. Demgemäß soll eine Erwerbstätigenquote von 75 % für 20-64-Jährige¹²³ erreicht werden. Dies soll unter anderem dadurch erreicht werden, dass vermehrt Frauen und ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einbezogen werden sowie dadurch, dass Migrantinnen und Migranten besser in die Erwerbsbevölkerung eingegliedert werden (ebd.: 13). Die Förderprogramme der Prioritätsachse A sind darauf ausgerichtet, die Voraussetzungen für integratives Wachstum – und damit auch für den Erhalt und Ausbau von Beschäftigung – unter den Bedingungen des demografischen Wandels zu schaffen (BMAS 2014b: 5). Aus Sicht der in der standardisierten Onlinebefragung befragten Träger verfolgen die Förderprogramme der Prioritätsachse A hauptsächlich das Ziel der Erhöhung der Erwerbstätigenquote der 20-64-Jährigen (24,8% der Träger nannten dies als Hauptziel) sowie das Ziel der Erhöhung der Erwerbstätigenquote der Frauen (19,2%).¹²⁴

Beiträge zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung gehen, wie gezeigt, insbesondere von *Perspektive Wiedereinstieg* aus, können aber auch für das *Förderprogramm IQ* und – in geringem Umfang – für *Stark im Beruf* plausibilisiert werden. Die in der Strategie Europa 2020 angesprochene Gruppe der Älteren steht hingegen nicht im Fokus des Bundes-ESF, da diese, wie im OP ausgeführt wird, bereits von „vielfältigen nationalen Aktivitäten“ adressiert würden (ebd.: 11). Lediglich 3,6 % der befragten Träger nannten die Erhöhung der Erwerbstätigenquote von Älteren zwischen 55 und 64 Jahren als Hauptziel ihres Förderprogramms (standardisierte Trägerbefragung). Wie gezeigt wurde, konnten Beschäftigungseffekte der Förderprogramme im Bereich der Gründungsunterstützung bei den gegründeten Unternehmen insbesondere mit *EXIST* erzielt werden. Zur Bestandsfestigkeit junger Unternehmen konnten insbesondere für *Förderung unternehmerischen Know-hows* (Jungunternehmen) Beiträge plausibilisiert werden.

Beiträge zum Ziel des Beschäftigungsaufbaus durch die KMU-Förderung können mittelbar erwartet werden. Für die Förderprogramme *Sozialpartnerrichtlinie*, *rückenwind+*, *Förderung unternehmerischen Know-hows*, *unternehmensWert:Mensch* sowie *Passgenaue Besetzung* konnten Beiträge zu Veränderungen im Bereich der Unternehmensführung sowie Personal- und Organisationsentwicklung plausibilisiert werden. Dies kann sich insofern positiv auf die Beschäftigungsentwicklung auswirken, wenn die geförderten Unternehmen dadurch bestandsfester und wettbewerbsfähiger werden.

¹²³ Das europäische Kernziel wurde für Deutschland angepasst bzw. ausdifferenziert: Der Zielwert für die Erwerbstätigenquote liegt bei 77 % (insgesamt), 73 % (für Frauen) und 60 % (für Ältere zwischen 55 und 64 Jahren) (BMAS 2014b: 8).

¹²⁴ 36,1% der Befragten machten keine Angabe.

6. Handlungsempfehlungen

Auf Basis der Ergebnisse der Studie zur Prioritätsachse A des ESF-Bundesprogramms in der Förderperiode 2014-2020 lassen sich einige Handlungsempfehlungen formulieren, die für den weiteren Verlauf der aktuellen Förderperiode, insbesondere aber auch für die bereits angelaufenen Planungen auf die nächste Förderperiode Impulse bieten können. Die Handlungsempfehlungen¹²⁵ beziehen sich zum einen auf programmübergreifende Aspekte, zum anderen auch auf spezifische Einzelprogramme, die über den ESF gefördert werden.

Aus **förderprogrammübergreifender Sicht** lassen sich folgende Handlungsempfehlungen herausarbeiten:

- Bei Förderansätzen zur strukturellen Verankerung von Weiterbildung – exemplarisch genannt seien hier *rückenwind+* und die *Sozialpartnerrichtlinie* – hat es sich nach Einschätzung von Interviewpersonen auf der strategischen Ebene bewährt, Führungskräfte einzubeziehen. Teilweise richteten sich die Projekte direkt an Führungskräfte, teilweise seien Führungskräfte in die Konzeption von Qualifizierungsmaßnahmen eingebunden gewesen. Nach Einschätzung der Interviewpersonen konnten diese dazu befähigt werden, den Blick auf die gesamte Belegschaft zu werfen und im Rahmen betrieblicher Angebote auch unterproportional an betrieblicher Weiterbildung beteiligte Gruppen wie Menschen mit Migrationshintergrund, Geringqualifizierte und Ältere stärker einzubeziehen. Auch die Einbeziehung der Sozialpartner habe sich im Hinblick darauf bewährt. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, im Programmportfolio des ESF gezielt Ansätze (weiter) zu stärken, in denen (a) Führungskräfte von Unternehmen und (b) Sozialpartner aktiv an der Konzeptionierung und Implementation von Qualifizierungsangeboten einbezogen sind.
- Für Förderprogramme mit dem Ziel der strukturellen Verankerung von Weiterbildung hat sich ferner gezeigt, dass die gängige Praxis der Kofinanzierung über Teilnehmendeneinkommen die Konzeption bzw. Umsetzung mancher Projekte erschwerte. So wurde bspw. für die *Sozialpartnerrichtlinie* berichtet, dass es im Zuge der Branchendialoge keine Qualifizierungsmaßnahmen gebe. Somit könne auch nicht über Freistellungskosten virtuell kofinanziert werden. Im Förderprogramm *rückenwind+* wiederum liegt der Fokus auf Organisationsentwicklungsprojekten,

¹²⁵ Eine tabellarische Übersicht dieser Empfehlungen findet sich im Anhang. Dort finden sich auch Hinweise, in welchem Maße sich die Handlungsempfehlungen an die ESF-Verwaltungsbehörde, die fachverantwortlichen Stellen in den jeweiligen Bundesministerien und/oder den an der Umsetzung beteiligten (Bewilligungsbehörden, Regiestellen, fachliche Begleitprojekte etc.) richten

die auf Führungskräfte ausgerichtet sind. Dabei sei es nicht immer zielführend, eine große Zahl an Mitarbeitenden einzubeziehen – dies aber sei zur Sicherstellung der Kofinanzierung über die Anrechnung des Teilnehmendeneinkommens i. d. R. eigentlich nötig, da die hohen Kofinanzierungssätze im Beihilfekontext (i.d.R. 50 %) nicht komplett aus Eigenmitteln der Projektträger, Sozialpartner und/oder Wohlfahrtsverbände aufgebracht werden könnten. Für diese Förderprogramme sollte geprüft werden, ob zwingend alle Maßnahmetypen unter die Beihilferegelungen fallen oder auch alternative Möglichkeiten zur Kofinanzierung denkbar wären. Alternativ wären auch Maßnahmen zur Erhöhung der Bereitschaft von Projektträgern, Sozialpartnern und Wohlfahrtsverbänden zur Einbringung von zusätzlichen Eigenmitteln denkbar.

- Hinsichtlich der Ergebnisindikatoren wird empfohlen, diese möglichst passgenau auf die fachpolitischen Ziele der Förderprogramme hin auszurichten. In der Fokusgruppe zur Ergebnisvalidierung wurde in diesem Zusammenhang thematisiert, dass beispielsweise Indikatoren, in denen mehrere Ergebnisdimensionen zusammengefasst werden (beispielsweise Integrationen in Arbeit, Qualifizierung und schulische Bildung) deutlich weniger Aussagekraft hätten und somit weniger hilfreich für die fachpolitische Steuerung seien, als Indikatoren, die genau eine Zieldimension erfassen.

Des Weiteren wurden von der Dachevaluierung aus den Befunden der Bewertungsstudie einige **förderprogrammspezifische Handlungsempfehlungen** abgeleitet:

- *Stark im Beruf:*

Für *Stark im Beruf* hat sich gezeigt, dass Beiträge zur Fachkräftesicherung in begrenztem Umfang zu erwarten sind. Die Zielgruppe ist eher arbeitsmarktfremd. Als Programmserfolg gelten auch Schritte, die eine Annäherung an den Arbeitsmarkt ermöglichen, wie etwa die Aufnahme der Arbeitssuche oder die Erlangung einer Qualifizierung. Vor diesem Hintergrund sollte geprüft werden, ob das Förderprogramm konzeptionell eher zur sozialen Inklusion und zur Armutsreduzierung (im aktuellen Förderzeitraum Gegenstand der Prioritätsachse B) beiträgt.

Da das Förderprogramm *Stark im Beruf* darauf ausgerichtet ist, die Erwerbsbeteiligung von Frauen zu erhöhen, gehören nichterwerbstätige Frauen aus der „Stillen Reserve“ in hohem Maße zu den intendierten Zielgruppen. Doch aufgrund der gängigen Praxis, dass zur Kofinanzierung der Projekte Teilnehmendeneinkommen – i. d. R. in Form von Leistungen nach SGB II – angerechnet werden, ist die Aufnahme von Frauen ohne Leistungsbezug für die Träger kaum möglich (es sei denn, es werden andere Kofinanzierungsmittel erschlossen). Daher wird empfohlen, für Förderprogramme, die Nichterwerbstätige explizit im Fokus haben, die Kofinanzierung über Haushaltsmittel des Bundes sicherzustellen.

- *Förderprogramm IQ:*

Im Vergleich zum Anteil der erreichten Gleichwertigkeiten (67,1%) fällt der Anteil der in Erwerbstätigkeit integrierten Teilnehmenden der Qualifizierungsmaßnahmen im *Förderprogramm IQ* mit 22,9% (Monitoring, Datenstand 30.09.2019) geringer aus. Dies könnte darauf hindeuten, dass Beschäftigungspotenziale bei den Geförderten vorhanden sind, die verstärkt genutzt werden könnten. Angeregt wird daher, zu prüfen, inwiefern die Förderung sinnvoll ergänzt werden könnte. Begleitende Maßnahmen könnten helfen, den Übergang in Beschäftigung zu beschleunigen und zu höheren Integrationserfolgen zu gelangen. Um die Geförderten verstärkt bei der Integration in qualifikationsadäquate Beschäftigung zu unterstützen, böte sich hierzu beispielsweise ein begleitendes Coaching oder Mentoring an. Dies würde eine konzeptionelle Erweiterung des Förderprogramms bedeuten, da es aktuell auf die Erlangung der Gleichwertigkeit fokussiert.

- *Mikromezzaninfonds*

Im *Mikromezzaninfonds* ist der Zugang zur Förderung bewusst niedrigschwellig angelegt, damit auch Personen mit geringen (betriebswirtschaftlichen) Kenntnissen bzw. Qualifikationen die Anforderungen erfüllen können. Gleichzeitig ist bekannt, dass betriebswirtschaftliche, insbesondere finanzielle Kenntnisse für die Bestandfestigkeit von jungen Unternehmen sehr wichtig sind (vgl. Leifels/Metzger 2015). Vor dem Hintergrund der Ausfallquoten im Mikromezzaninfonds könnte eine stärkere Verknüpfung mit der *Förderung unternehmerischen Know-hows* (Jungunternehmen) sinnvoll sein und dazu führen, dass die Förderangebote sich gegenseitig in ihrer Wirkung verstärken. So könnten etwa die MBG angehalten werden, die von ihnen betreuten Unternehmen aktiv und verstärkt über die *Förderung unternehmerischen Know-hows* zu informieren und an die Regionalstellen des Förderprogramms zu verweisen.

- *Förderung unternehmerischen Know-hows* (Jungunternehmen)

Im Förderprogramm *Förderung unternehmerischen Know-hows* (Jungunternehmen) wurde eine im Vergleich zum Anteil an der Zielgruppe unterproportionale Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund festgestellt. Es wird daher empfohlen, Maßnahmen zu ergreifen, die dazu beitragen, dass die Zielgruppe der Menschen mit Migrationshintergrund stärker proaktiv angesprochen wird. Hierbei könnten z. B. geeignete Multiplikatoren, wie bspw. Migrantenselbstorganisationen, aber auch Beratungsstellen für Gründerinnen und Gründer und (junge) Unternehmen im Allgemeinen (Gründungszentren, Technologiezentren, kommunale Wirtschaftsfördereinrichtungen etc.) identifiziert und verstärkt auf das Förderpro-

gramm aufmerksam gemacht werden. Auf die jeweiligen Gruppen spezifisch abgestimmte Informationskampagnen könnten ebenfalls dazu beitragen, den Zugang zur Förderung zu verbessern.

- *Passgenaue Besetzung*

Als wichtiger Erfolgsfaktor hat sich für die *Passgenaue Besetzung* die persönliche Ansprache von Unternehmen und Jugendlichen durch den Berater oder die Beraterin erwiesen. Für das „Matching“ von Betrieben und Jugendlichen sei diese persönliche Ebene, die bei der Vermittlung eingesetzt werden kann, von großem Wert, insbesondere bei Jugendlichen, die ohne eine „Fürsprache“ in normalen Bewerbungsverfahren durchs Raster fielen. Eine Voraussetzung sei allerdings, dass das Personal der Passgenauen Besetzung in der regionalen Unternehmenslandschaft gut vernetzt und anerkannt sei und somit einen Vertrauensvorschuss bei den Unternehmen genieße. Im Zuge des Antrags- und Bewilligungsverfahrens könnte daher ein (noch) stärkerer Fokus auf die Einbindung des Trägers in relevanten Netzwerken, bestehende Kontakte in die Wirtschaft und Vorerfahrung in der Arbeit mit kleinen Unternehmen gelegt werden.

7. Quellenverzeichnis

- Apel, Helmut** (2009): Das methodische Konzept der Fallstudien des ISG (ISG Working Paper Nr. 6). Köln: Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik.
- BA** (2018): Fachkräfteengpassanalyse (Blickpunkt Arbeitsmarkt). Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung.
- BAFA** (2018): Beratungsarten und -themen. Hinweise. Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle.
- BAFzA** (2014): ESF-Bundesprogramm „Perspektive Wiedereinstieg – Potenziale erschließen“ – Programmbeschreibung. Köln: Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben.
- Becker, Carsten/Grebe, Tim/Lübbers, Thorsten** (2011): Evaluation der Fördermaßnahmen „EXIST-Gründerstipendium“ und „EXIST-Forschungstransfer“ (Endbericht). Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Berlin: Gesellschaft für Innovationsforschung und Beratung.
- BIBB** (2019): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2019. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung. Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung.
- Bijedić, Teita/Chlosta, Simone/Hossinger, Stefan/Kasdorf, Alina/Schneck, Stefan/Schröder, Christian/Werner, Arndt** (2017): Gründungserfolg von Wissenschaftlern an deutschen Hochschulen (IfM-Materialien Nr. 257). Bonn: Institut für Mittelstandsforschung.
- BMAS** (2011): Fachkräftesicherung. Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- BMAS** (2014a): Förderrichtlinie für einen zusätzlichen Handlungsschwerpunkt zur Qualifizierung von Migrantinnen und Migranten im Kontext des „Anerkennungsgesetzes“ im Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung – IQ“ im Rahmen des Operationellen Programms des Bundes für den Europäischen Sozialfonds (ESF) in der Förderperiode 2014 – 2020 (ESF-Qualifizierung im Kontext Anerkennungsgesetz) vom 15. Oktober 2014. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- BMAS** (2014b): Operationelles Programm ESF Bund Deutschland 2014 bis 2020 (CCI-Nr. 2014DE05SFOP002). Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- BMAS** (2017): Fortschrittsbericht 2017 zum Fachkräftekonzept der Bundesregierung. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- BMAS** (2020): Operationelles Programm ESF Bund - Durchführungsbericht 2019. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Zusammenfassende Bewertung der Prioritätsachse A - Einzelstudien der ESF-Dachevaluation

- BMBF** (2019): Berufsbildungsbericht 2019. Bonn: Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- BMBF** (2020): Bericht zum Anerkennungsgesetz 2019. Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- BMFSFJ** (o. J.): Projektauswahlkriterien für das Programm "Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestalten". Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- BMFSFJ, BA** (o. J.): ESF-Bundesprogramm „Perspektive Wiedereinstieg – Potenziale erschließen“ 2. Förderphase 01.01.2019 bis 31.12.2021 (Programmbeschreibung). Berlin/Nürnberg: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend & Bundesagentur für Arbeit.
- BMWi** (2014a): Mikromezzaninfonds Deutschland. Produktinformation. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.
- BMWi** (2014b): Partnerschaftsvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission für die Umsetzung der ESI-Fonds unter dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen in der Förderperiode 2014 bis 2020 - Teil 2: Kapitel 3 und 4 (CCI Nr. 2014DE16M8PA001). Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.
- BMWi** (2015): Rahmenrichtlinie zur Förderung unternehmerischen Know-hows vom 28. Dezember 2015 (Bundesanzeiger BAnzAT 31.12.2015 B4). Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.
- BMWi** (2016a): Richtlinie zur Förderung von forschungsintensiven Unternehmensgründungen (EXIST-Forschungstransfer) im Rahmen des Programms „Existenzgründungen aus der Wissenschaft“ – Neufassung – vom 19. September 2016. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.
- BMWi** (2016b): Richtlinie zur Förderung von Unternehmensgründungen (EXIST-Gründerstipendium) im Rahmen des Programms „Existenzgründungen aus der Wissenschaft“ – Neufassung – vom 19. September 2016. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.
- BMWi** (2019): Mikromezzaninfonds Deutschland. Produktinformation. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.
- DESTATIS** (2020): Erwerbstätige nach WZ nach Geschlecht. Regionaldatenbank Deutschland (Genesis Online). Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste** (2019): Strategien zur Fachkräftesicherung. Aktuelle Ansätze und Studien (Dokumentation WD 6 - 3000 - 006/19). Berlin: Deutscher Bundestag.

- Diener, Katharina/Götz, Susanne/Schreyer, Franziska/Stephan, Gesine/Lenhardt, Julia/Nisic, Natascha/Stöhr, Julia** (2015): Rückkehr ins Berufsleben nach familienbedingter Unterbrechung - Befunde der Evaluation der zweiten Förderperiode des ESF-Programms „Perspektive Wiedereinstieg“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (IAB-Forschungsbericht Nr. 7/2015). Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Eichhorst, Werner/Linckh, Carolin/Rudroff, Felix** (2017): ESF-Förderprogramm „unternehmensWert:Mensch“ (Kurzexpertise). Bonn: IZA Institute of Labor Economics.
- Eilers, Lea/Kramer, Anica/Tamm, Marcus** (2015): Personen, die nicht am Erwerbsleben teilnehmen – Analyse sozioökonomischer Merkmale unter besonderer Berücksichtigung des Haushaltskontextes und Bestimmung des Arbeitskräftepotenzials (Forschungsbericht Nr. 450). Endbericht zum Forschungsvorhaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Essen: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Europäische Kommission** (2010): Europa 2020 - Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum (Mitteilung der Kommission). Brüssel: Europäische Union.
- Frey, Regina/Hüper, Linda/Hunger, Katrin/Mettke, Ellen/Pimminger, Irene/Roth, Eva/Seidel, Katja/Puxi, Marco/Wellmer, Sabine/Kunze, Theresa** (2019): Jährlicher Bewertungsbericht 2018/2019. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Berlin: Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik.
- Gertler, Paul J./Martinez, Sebastian/Premand, Patrick/Rawlings, Laura B./Vermeersch, Christel M.J.** (2010): Impact Evaluation in Practice. Washington, D.C: The World Bank.
- Giel, Susanne** (2013): Theoriebasierte Evaluation. Konzepte und methodische Umsetzungen. Münster u.a.: Waxmann.
- Höhne, Jutta/Schulze-Buschhoff, Karin** (2015): Die Arbeitsmarktintegration von Migranten und Migrantinnen in Deutschland. Ein Überblick nach Herkunftsländern und Generationen. In: WSI Mitteilungen, Jg. 68/5, S. 345–354.
- IfM Bonn** (o. J.): KMU in Deutschland gemäß der KMU-Definition der EU-Kommission. Online verfügbar unter: https://www.ifm-bonn.org/fileadmin/data/redaktion/statistik/unternehmensbestand/dokumente/KMU-D_2014-2018_EU-Def.pdf (Abgerufen am 05.05.2020).
- IQ Fachstelle Beratung & Qualifizierung, MUT IQ** (2019): Das Förderprogramm IQ - ein Rückblick auf die Förderrunde 2015 - 2018 – Schwerpunkt ESF Förderrichtlinie (IQ Fact Sheet - Zahlen, Daten, Fakten). Nürnberg/Köln: Forschungsinstitut Betriebliche Bildung & Entwicklungsgesellschaft für berufliche Bildung.

IQ Fachstelle Beratung & Qualifizierung, MUT IQ (2020): Das Förderprogramm IQ in Zahlen (IQ Fact Sheet - Zahlen, Daten, Fakten). Nürnberg/Köln: Forschungsinstitut Betriebliche Bildung & Entwicklungsgesellschaft für berufliche Bildung.

Kulicke, Marianne (2017a): EXIST-Forschungstransfer – Gründungsquote und Entwicklung der neuen Unternehmen (Bericht der wissenschaftlichen Begleitforschung zu „EXIST – Existenzgründungen aus der Wissenschaft“). Karlsruhe: Fraunhofer Institut für System und Innovationsforschung.

Kulicke, Marianne (2017b): EXIST-Gründerstipendium – Gründungsquote und Entwicklung der neuen Unternehmen (Bericht der wissenschaftlichen Begleitforschung zu „EXIST – Existenzgründungen aus der Wissenschaft“). Karlsruhe: Fraunhofer Institut für System und Innovationsforschung.

Kunze, Theresa/Seidel, Katja (2020): Themenzentrierte Studie: Soziale Innovationen (Unveröffentlichte Entwurfsfassung). Einzelstudien im Rahmen der ESF-Dachevaluation, Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Berlin: Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik.

Leicht, René/Berwing, Stefan/Philipp, Ralf/Block, Nora/Rüffer, Niclas/Ahrens, Jan-Philipp (2017): Gründungspotenziale von Menschen mit ausländischen Wurzeln. Entwicklungen, Erfolgsfaktoren, Hemmnisse. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. Bonn: Institut für Mittelstandsforschung, Universität Mannheim.

Leifels, Arne (2018): Viele Stellen, wenige Bewerber: Der Mittelstand erwartet Fachkräftemangel (KfW Research - Fokus Volkswirtschaft Nr. 232). Frankfurt am Main: Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Leifels, Arne/Metzger, Georg (2015): Finanzwissen hilft bei der Existenzgründung: leichter, günstiger, wettbewerbsfähiger (KfW Research - Fokus Volkswirtschaft Nr. 107). Frankfurt am Main: Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Mettke, Ellen (2020): Themenzentrierte Studie „Wirkung von Maßnahmen auf Menschen mit Migrationshintergrund“ (Unveröffentlichte Entwurfsfassung). Einzelstudien im Rahmen der ESF-Dachevaluation, Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Berlin: Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik.

Metzger, Georg (2019): KfW-Gründungsmonitor 2019. Gründungstätigkeit in Deutschland stabilisiert sich: Zwischenhalt oder Ende der Talfahrt? (KfW Research). Frankfurt am Main: Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Moyses & Partner (2019): Zwischenbericht Teil A: Repräsentative Erhebung der gemeinsamen und programmspezifischen Ergebnisindikatoren Teil B: Fortschritt beim Erreichen der Ziele und zum Beitrag zur Europa 2020 Strategie auf der

Zusammenfassende Bewertung der Prioritätsachse A - Einzelstudien der ESF-Dachevaluation

Ebene der Investitionsprioritäten. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Hamburg: Moyses & Partner.

Neureiter, Marcus/Böhmer, Simon/Riviere, Miguel/Lübbers, Thorsten/Reichwald, Henriette (2019): Evaluation des Förderprogramms „Passgenaue Besetzung“ (Endbericht). Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. Hamburg: Ramboll Management Consulting.

Pimminger, Irene (2020): Evaluation der Querschnittsziele im Bundes-ESF 2014-2020 (Unveröffentlichte Entwurfsfassung). Einzelstudien im Rahmen der ESF-Dachevaluation, Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Berlin: Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik.

Projekträger Jülich (2018): EXIST Forschungstransfer Statistik (unveröffentlicht). Jülich: Forschungszentrum Jülich.

Projekträger Jülich (2019): EXIST Gründerstipendium Statistik (unveröffentlicht). Jülich: Forschungszentrum Jülich.

Sachverständigenkommission zum Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung (2017): Erwerbs- und Sorgearbeit gemeinsam neu gestalten. Gutachten für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. Gutachten für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. Berlin.

Servicestelle Lokale Bündnisse für Familie (2018): Monitoring 2017 der Bundesinitiative „Lokale Bündnisse für Familie“ (unveröffentlicht). Bericht an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin: Roland Berger.

Stiftung SPI (2018a): ESF-Bundesprogramm „Perspektive Wiedereinstieg – Potenziale erschließen“ (Berichtszeitraum 01.01.2015 - 31.12.2018). Abschlussbericht 2015-2018 der ESF-Servicestellen 2014-2020 im Auftrag des BAFzA zur Programmumsetzung. Berlin: Stiftung SPI Sozialpädagogisches Institut Berlin.

Stiftung SPI (2018b): ESF-Bundesprogramm Stark im Beruf – Mütter mit Migrationshintergrund steigen. Jahresbericht 2017/2018 (Berichtszeitraum 01.01.2017 - 31.12.2018). Jahresberichte der ESF-Servicestellen 2014-2020 im Auftrag des BAFzA zur Programmumsetzung. Berlin: Stiftung SPI Sozialpädagogisches Institut Berlin.

W. K. Kellogg Foundation (Hrsg.) (2004): Logic Model Development Guide. Michigan.

8. Anhang

Übersicht: Handlungsempfehlungen

Aspekt / Förderprogramm	Empfehlung	Adressaten
Verbesserung der Weiterbildungsbe- teiligung	Bei Förderansätzen zur strukturellen Verankerung von Weiterbildung – exemplarisch genannt seien hier <i>rückenwind+</i> und die <i>Sozialpartnerrichtlinie</i> – hat es sich nach Einschätzung von Interviewpersonen auf der strategischen Ebene bewährt, Führungskräfte einzubeziehen. Teilweise richteten sich die Projekte direkt an Führungskräfte, teilweise seien Führungs- kräfte in die Konzeption von Qualifizierungsmaß- nahmen eingebunden gewesen. Nach Einschätzung der Interviewpersonen konnten diese dazu befähigt wer- den, den Blick auf die gesamte Belegschaft zu werfen und im Rahmen betrieblicher Angebote auch unter- proportional an betrieblicher Weiterbildung betei- ligte Gruppen wie Menschen mit Migrationshinter- grund, Geringqualifizierte und Ältere stärker einzu- beziehen. Auch die Einbeziehung der Sozialpartner habe sich im Hinblick darauf bewährt. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, im Programmportfolio des ESF gezielt Ansätze (weiter) zu stärken, in denen (a) Führungskräfte von Unternehmen und (b) Sozial- partner aktiv an der Konzeptionierung und Imple- mentation von Qualifizierungsangeboten einbezo- gen sind.	Verwaltungsbe- hörde
Kofinanzierung von Projekten, die auf wenige Teil- nehmende ausge- richtet sind	Für Förderprogramme mit dem Ziel der strukturellen Verankerung von Weiterbildung hat sich ferner ge- zeigt, dass die gängige Praxis der Kofinanzierung über Teilnehmendeneinkommen die Konzeption bzw. Umsetzung mancher Projekte erschwerte. So wurde bspw. für die <i>Sozialpartnerrichtlinie</i> berichtet, dass es im Zuge der Branchendialoge keine Quali- fizierungsmaßnahmen gebe. Somit könne auch nicht über Freistellungskosten virtuell kofinanziert wer- den. Im Förderprogramm <i>rückenwind+</i> wiederum liegt der Fokus auf Organisationsentwicklungspro- jekten, die auf Führungskräfte ausgerichtet sind. Da- bei sei es nicht immer zielführend, eine große Zahl an Mitarbeitenden einzubeziehen – dies aber sei zur Sicherstellung der Kofinanzierung über die Anrech- nung des Teilnehmendeneinkommens i. d. R. eigent- lich nötig, da die hohen Kofinanzierungssätze im Bei- hilfekontext (i.d.R. 50 %) nicht komplett aus Eigenmit- teln der Projektträger, Sozialpartner und/oder Wohl- fahrtsverbände aufgebracht werden könnten. Für	Fachlich verant- wortliche Referate, Sozialpartner und Wohlfahrtsver- bände

Zusammenfassende Bewertung der Prioritätsachse A - Einzelstudien der ESF-Dachevaluation

Aspekt / Förderprogramm	Empfehlung	Adressaten
	diese Förderprogramme sollte geprüft werden, ob zwingend alle Maßnahmetypen unter die Beihilferegungen fallen oder auch alternative Möglichkeiten zur Kofinanzierung denkbar wären. Alternativ wären auch Maßnahmen zur Erhöhung der Bereitschaft von Projektträgern, Sozialpartnern und Wohlfahrtsverbänden zur Einbringung von zusätzlichen Eigenmitteln denkbar.	
Indikatoren und fachpolitische Steuerung	Hinsichtlich der Ergebnisindikatoren wird empfohlen, diese möglichst passgenau auf die fachpolitischen Ziele der Förderprogramme hin auszurichten. In der Fokusgruppe zur Ergebnisvalidierung wurde in diesem Zusammenhang thematisiert, dass beispielsweise Indikatoren, in denen mehrere Ergebnisdimensionen zusammengefasst werden (beispielsweise Integrationen in Arbeit, Qualifizierung und schulische Bildung) deutlich weniger Aussagekraft hätten und somit weniger hilfreich für die fachpolitische Steuerung seien, als Indikatoren, die genau eine Zieldimension erfassen.	Verwaltungsbehörde und Fachlich verantwortliche Referate
Soziale Inklusion und Armutsreduzierung / <i>Stark im Beruf</i>	Für <i>Stark im Beruf</i> hat sich gezeigt, dass Beiträge zur Fachkräftesicherung in begrenztem Umfang zu erwarten sind. Die Zielgruppe ist eher arbeitsmarktfremd. Als Programmserfolg gelten auch Schritte, die eine Annäherung an den Arbeitsmarkt ermöglichen, wie etwa die Aufnahme der Arbeitssuche oder die Erlangung einer Qualifizierung. Vor diesem Hintergrund sollte geprüft werden, ob das Förderprogramm konzeptionell eher zur sozialen Inklusion und zur Armutsreduzierung (im aktuellen Förderzeitraum Gegenstand der Prioritätsachse B) beiträgt.	Verwaltungsbehörde
Kofinanzierung bei nichterwerbstätigen Teilnehmenden / <i>Stark im Beruf</i>	Da das Förderprogramm <i>Stark im Beruf</i> darauf ausgerichtet ist, die Erwerbsbeteiligung von Frauen zu erhöhen, gehören nichterwerbstätige Frauen aus der „Stillen Reserve“ in hohem Maße zu den intendierten Zielgruppen. Doch aufgrund der gängigen Praxis, dass zur Kofinanzierung der Projekte Teilnehmereinkommen – i. d. R. in Form von Leistungen nach SGB II – angerechnet werden, ist die Aufnahme von Frauen ohne Leistungsbezug für die Träger kaum möglich (es sei denn, es werden andere Kofinanzierungsmittel erschlossen). Daher wird empfohlen, für Förderprogramme, die Nichterwerbstätige explizit im Fokus haben, die Kofinanzierung über Haushaltsmittel des Bundes sicherzustellen.	Fachlich verantwortliches Referat

Aspekt / Förderprogramm	Empfehlung	Adressaten
<p>Unterstützung bei der Integration in (qualifikationsadäquate) Erwerbstätigkeit / <i>Förderprogramm IQ</i></p>	<p>Im Vergleich zum Anteil der erreichten Gleichwertigkeiten (67,1%) fällt der Anteil der in Erwerbstätigkeit integrierten Teilnehmenden der Qualifizierungsmaßnahmen im <i>Förderprogramm IQ</i> mit 22,9% (Monitoring, Datenstand 30.09.2019) geringer aus. Dies könnte darauf hindeuten, dass Beschäftigungspotenziale bei den Geförderten vorhanden sind, die verstärkt genutzt werden könnten. Angeregt wird daher, zu prüfen, inwiefern die Förderung sinnvoll ergänzt werden könnte. Begleitende Maßnahmen könnten helfen, den Übergang in Beschäftigung zu beschleunigen und zu höheren Integrationserfolgen zu gelangen. Um die Geförderten verstärkt bei der Integration in qualifikationsadäquate Beschäftigung zu unterstützen, böte sich hierzu beispielsweise ein begleitendes Coaching oder Mentoring an. Dies würde eine konzeptionelle Erweiterung des Förderprogramms bedeuten, da es aktuell auf die Erlangung der Gleichwertigkeit fokussiert.</p>	<p>Fachlich verantwortliches Referat/ Fachstelle IQ</p>
<p>Stärkung der unternehmerischen Kompetenz von Kleinunternehmern und -unternehmerinnen / <i>Mikromezzaninfonds</i></p>	<p>Im <i>Mikromezzaninfonds</i> ist der Zugang zur Förderung bewusst niedrigschwellig angelegt, damit auch Personen mit geringen (betriebswirtschaftlichen) Kenntnissen bzw. Qualifikationen die Anforderungen erfüllen können. Gleichzeitig ist bekannt, dass betriebswirtschaftliche, insbesondere finanzielle Kenntnisse für die Bestandfestigkeit von jungen Unternehmen sehr wichtig sind (vgl. Leifels/Metzger 2015). Vor dem Hintergrund der Ausfallquoten im <i>Mikromezzaninfonds</i> könnte eine stärkere Verknüpfung mit der <i>Förderung unternehmerischen Know-hows</i> (Jungunternehmen) sinnvoll sein und dazu führen, dass die Förderangebote sich gegenseitig in ihrer Wirkung verstärken. So könnten etwa die MBG angehalten werden, die von ihnen betreuten Unternehmen aktiv und verstärkt über die <i>Förderung unternehmerischen Know-hows</i> zu informieren und an die Regionalstellen des Förderprogramms zu verweisen.</p>	<p>Für die Förderprogramme verantwortliche Referate und Umsetzungs-/Bewilligungsstellen, z. B. im Rahmen eines gemeinsamen Steuerringkreises mit regelmäßigen Abstimmungsrunden</p>
<p>Gewinnung von mehr Menschen mit Migrationshintergrund / <i>Förderung unternehmerischen Know-hows</i></p>	<p>Im Förderprogramm <i>Förderung unternehmerischen Know-hows</i> (Jungunternehmen) wurde eine im Vergleich zum Anteil an der Zielgruppe unterproportionale Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund festgestellt. Es wird daher empfohlen, Maßnahmen zu ergreifen, die dazu beitragen, dass die Zielgruppe der Menschen mit Migrationshintergrund stärker proaktiv angesprochen wird. Hierbei könnten z. B. geeignete Multiplikatoren, wie bspw. Migranten-selbstorganisationen, aber auch Beratungsstellen</p>	<p>Fachlich verantwortliches Referat; BAFA</p>

Zusammenfassende Bewertung der Prioritätsachse A - Einzelstudien der ESF-Dachevaluation

Aspekt / Förderprogramm	Empfehlung	Adressaten
	für Gründerinnen und Gründer und (junge) Unternehmen im Allgemeinen (Gründungszentren, Technologiezentren, kommunale Wirtschaftsfördereinrichtungen etc.) identifiziert und verstärkt auf das Förderprogramm aufmerksam gemacht werden. Auf die jeweiligen Gruppen spezifisch abgestimmte Informationskampagnen könnten ebenfalls dazu beitragen, den Zugang zur Förderung zu verbessern.	
Vernetzung der Träger / <i>Passgenaue Besetzung</i>	Als wichtiger Erfolgsfaktor hat sich für die <i>Passgenaue Besetzung</i> die persönliche Ansprache von Unternehmen und Jugendlichen durch den Berater oder die Beraterin erwiesen. Für das „Matching“ von Betrieben und Jugendlichen sei diese persönliche Ebene, die bei der Vermittlung eingesetzt werden kann, von großem Wert, insbesondere bei Jugendlichen, die ohne eine „Fürsprache“ in normalen Bewerbungsverfahren durchs Raster fielen. Eine Voraussetzung sei allerdings, dass das Personal der Passgenauen Besetzung in der regionalen Unternehmenslandschaft gut vernetzt und anerkannt sei und somit einen Vertrauensvorschuss bei den Unternehmen genieße. Im Zuge des Antrags- und Bewilligungsverfahrens könnte daher ein (noch) stärkerer Fokus auf die Einbindung des Trägers in relevanten Netzwerken, bestehende Kontakte in die Wirtschaft und Vorerfahrung in der Arbeit mit kleinen Unternehmen gelegt werden.	Bewilligungsstelle

Eigene Darstellung, ISG, ISS, defacto und IfS 2020.