

## EVALUIERUNG DER GI EQUAL FÜR DEN ZEITRAUM 2002 – 2008

### KURZFASSUNG ZUM ABSCHLUSSBERICHT DER EQUAL- PROGRAMMEVALUATION

### ANALYSE, WÜRDIGUNG UND BEWERTUNG DES GESAMTPROGRAMMS

Impressum:

**EQUAL-Programmevaluierung: ICON-INSTITUTE • COMPASS • PIW**

*Dr. Herbert Sallen, Köln, wissenschaftliche Gesamtleitung  
Barbara Wirth-Bauer, ICON-INSTITUTE, Gesamtkoordination*

Bearbeitet durch:

*Thomas Gebur, COMPASS, Bremen  
Kai-Uwe Meibohm, COMPASS, Bremen  
Barbara Nägele, COMPASS, Bremen  
Nils Pagels, COMPASS, Bremen  
Claudia Radzun, COMPASS, Bremen  
Axel Weise, COMPASS, Bremen  
Wilma Frank, PIW, Teltow  
Rudi Frey, PIW, Teltow  
Dr. Karsten Schuldt, PIW Teltow  
Klaus Kohlmeyer, ProBeruf, Berlin*

*Berlin, Bremen, Köln, Teltow: Juli 2008*

Die **Gemeinschaftsinitiative EQUAL** (GI EQUAL) ist ein EU-weites Förderprogramm des Europäischen Sozialfonds, das von den jeweiligen Mitgliedstaaten in eigener Regie umgesetzt wird. Im Zeitraum von 2002 bis 2007 sollten – auf der Basis eines Fördervolumens von ca. 500 Mio. Euro ESF-Mitteln – in der Bundesrepublik Deutschland in zwei Förderrunden Innovationen in der Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Berufsbildungspolitik entwickelt und verbreitet werden. Das Programm besitzt damit einen experimentellen Charakter und ist insofern als Innovationslaboratorium anzusehen. Darin sollten neue Methoden zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und alternative beschäftigungsschaffende Lösungen hervorgebracht werden, die es im Rahmen von Mainstreamingaktivitäten in Politik und Praxis zu überführen galt.

Die GI EQUAL geht über die Vorgängerprogramme ADAPT und BESCHÄFTIGUNG insbesondere durch die Verfolgung eines dezidierten Netzwerkansatzes hinaus. Gemäß diesem programmspezifischen Charakteristikum soll die Entwicklung von Innovationen in Projektverbänden, in sogenannten Entwicklungspartnerschaften (EP), erfolgen. Dabei schließen sich unterschiedliche arbeitsmarktpolitische Akteure einer Region oder eines Sektors unter einer gemeinsamen Zielsetzung zusammen.

Als Teil der europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) umfasst das Programm vielfältige Themengebiete. Dazu zählen etwa die Erleichterung des Zugangs zum Arbeitsmarkt, die Bekämpfung von Rassismus, die Existenzgründungsförderung, die Stärkung der Sozialwirtschaft, Lebenslanges Lernen und die Förderung der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern. Seine zielgruppenspezifische Ausrichtung orientiert auf die Bekämpfung von Diskriminierung und Ungleichheiten im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt. Insbesondere am Arbeitsmarkt besonders benachteiligte Personengruppen, wie etwa Langzeitarbeitslose, Jugendliche, Ältere, Menschen mit Migrationshintergrund oder Asylsuchende, sollen von den neu entwickelten, innovativen Handlungsansätzen profitieren.

Die Programmkonzeption geht ferner davon aus, dass ein komplexes Geflecht von neuen Steuerungsmechanismen, Grundsätzen und Querschnittszielen die Entwicklung von Innovationen befördert. In diesem Zusammenhang sind über den Netzwerkansatz hinaus noch die strategischen Instrumente der transnationalen Zusammenarbeit und des Empowerment zu nennen. Auf der Ebene der konkreten Programmumsetzung wurde mit den EP-Evaluationen als Mechanismus der Begleitung und Bewertung eine zusätzliche Reflexionsebene implementiert. Grundsätzliche Bedeutung kommt der Programmvorgabe zu, die Maßgaben der Strategie des Gender Mainstreaming auf allen Ebenen des Programms konsequent zu berücksichtigen und umzusetzen.

Das vorliegende Dokument ist die Kurzfassung des **Abschlussberichts** der Programmevaluation zu beiden Förderrunden der GI EQUAL in der Bundesrepublik Deutschland. Der Abschlussbericht umfasst über beide Förderrunden hinweg das Programmgeschehen in den Jahren 2002 bis 2007. Ihm obliegt die Aufgabe einer Analyse, Würdigung und Bewertung des Gesamtprogramms. Im folgenden werden die zentralen Ergebnisse und Befunde aus den Untersuchungen der Programmevaluation in zusammengefasster Form präsentiert.

## 1 ZUSAMMENFASSUNG DER ANALYSEERGEBNISSE

Die Programmevaluation zur Umsetzung der GI EQUAL in der Bundesrepublik Deutschland kam zu den folgenden wichtigen Befunden.

### ***Programmkontext***

Die Umsetzung der GI EQUAL war zeitlich in die bislang weitestreichenden arbeitsmarktpolitischen Reformen in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland eingebettet. Diese Reformen begannen – vor dem Hintergrund einer verfestigten Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit – mit der Vorlage des Berichts der Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz-Kommission) im August 2002 und fanden ihren rechtlichen Rahmen insbesondere im Ersten, Zweiten, Dritten und Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sowie im Kommunalen Optionsgesetz, die in den Jahren 2003 bzw. 2004 vorgelegt und verabschiedet wurden. Hinzu kamen mehrere Änderungsgesetze zum Arbeitsförderungsgesetz. Begleitet wurden diese gesetzlich verankerten Reformen seit 2003 durch eine veränderte Geschäftspolitik der bis dahin wichtigsten Institution bundesdeutscher Arbeitsmarktpolitik, der Bundesagentur für Arbeit.

Eine systematische Einbindung der Aktivitäten und Ergebnisse der GI EQUAL in die zentralen arbeitsmarktpolitischen Reformvorhaben der Bundesregierung erfolgte, ungeachtet der vorhandenen zeitlichen und inhaltlichen Nähe, nicht. Inwieweit eine stringente konzeptionelle Verknüpfung beider Innovations- bzw. Reformstränge möglich und erfolgsträchtig gewesen wäre, kann rückblickend zwar nicht eingeschätzt werden. Festzuhalten ist jedoch erstens, dass es zur denkbaren Verbindung der Hartz-Reformen und der GI EQUAL zu keinem Zeitpunkt eine breite fachpolitische oder öffentliche Debatte gegeben hat. Zweitens ist zu konstatieren, dass lokale und regionale Akteure die wesentlichen Abnehmer der von der GI EQUAL generierten Innovationen waren. Schließlich kann drittens angenommen werden, dass die überregional begrenzten Mainstreamingerfolge der GI EQUAL auch aus der fehlenden Einbettung dieses Programms in die Reform-Agenda der Bundesregierung herrühren.

### ***Elemente und Strategien des Programms***

#### *Implementation und Steuerung des Programms*

Die Programmkonzeption der GI EQUAL reflektierte die Veränderung in der Implementierungs- und Steuerungslogik der EU-Strukturprogramme, die in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre eingeleitet wurde: Wesentliches Merkmal dieser Veränderung war eine ständige Dezentralisierung des inhaltlichen, indikativen Planungsprozesses, d. h. dieser wurde zunehmend der Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedsstaaten anvertraut, während der Bereich der institutionellen Vorschriften und insbesondere der Finanzkontrolle schrittweise ausgebaut wurde. Diese Entwicklung reflektiert die Erkenntnis, dass ein EU-weit vereinheitlichter inhaltlicher Planungs- und Umsetzungsprozess und seine korrespondierende Erfolgsmessung offensichtlich mit einer Vielzahl methodischer und praktischer Probleme verbunden war. Weichere quantitative Planungen und unschärfere, allgemeinere Zielsetzungen

(z. B. Innovationsgenerierung) prägen zunehmend die Programme. Entsprechend der schrittweisen Abkehr von einer stark quantitativ operationalisierten inhaltlichen Planung und Erfolgsmessung wurde auch das Legitimationsmodell angepasst: Ergebnisbasierte Legitimation wird zunehmend durch verfahrensbasierte Legitimation abgelöst, die im Prozess der sogenannten offenen Methode der Koordinierung erzeugt werden soll.

Der dieser Methode zugrundeliegende Gedanke eines offeneren Partnerschaftsmodells wurde erstmals mit der GI EQUAL bis auf die Projektebene herabgezogen, vor allem durch die verpflichtende Einbindung strategischer Partner und das Prinzip des Empowerment, aber auch durch transnationale Partnerschaften und Kooperation. Insofern kann die GI EQUAL auch als Praxistest eines veränderten Steuerungsansatzes interpretiert werden. Dies führte – insbesondere aus Sicht vieler Akteure – zu einer hochkomplexen (auch als „überkomplex“ wahrgenommenen) Zielarchitektur, deren einzelne Elemente in unterschiedlicher Form bedient werden mussten.

Der mit dieser Programmkonzeption verfolgte Steuerungsansatz konnte daher in seiner Komplexität auf nationaler Ebene nur bedingt überzeugen. Umso bedeutsamer ist es, dass das Programm hinsichtlich der Zielebenen „Netzwerkansatz“, „Innovationsentwicklung“ sowie „Gender Mainstreaming und Chancengleichheit“ auf gute Ergebnisse verweisen kann.

#### Strategisches Instrument Netzwerk

Im Verlaufe der ersten und zweiten Förderrunde entstanden in der Bundesrepublik Deutschland zusammen 239 EP, die mehr als 3.400 Teilprojekte umsetzten und damit versuchten, arbeitsmarkt-, beschäftigungs- sowie berufsbildungspolitische Innovationen zu entwickeln und in den Mainstream zu bringen.

Die aus der Förderstrategie des Netzwerkansatzes resultierenden Vorgaben und Zielstellungen der GI EQUAL bedeuteten für die in die EP eingebundenen Akteure eine große Herausforderung. Denn die über das Niveau von Einzelprojekten hinausgehende Bündelung von Problemlösungsansätzen durch den integralen Handlungsansatz im Netzwerk erforderte ein abgestimmtes Vorgehen zahlreicher relevanter Akteure. In dieser Hinsicht musste einerseits festgestellt werden, dass insbesondere die Ausgestaltung der strategischen Partnerschaften vielfach ein Problem darstellte. Nicht nur ist es den EP nicht immer gelungen, die für die Aktivitäten der Innovationsentwicklung und des Mainstreaming erforderlichen strategischen Partner direkt in das Netzwerk einzubinden; darüber hinaus bestand auch im Falle von deren Integration häufig nur ein begrenztes Interesse und zudem eine eher geringe Interaktionsdichte.

Andererseits erwiesen sich die Netzwerke in vielen Fällen als geeignete Instrumente, um Innovationen zu entwickeln, und lösten damit den Anspruch, der im PGI an die EP-Strukturen gestellt wurde, ein. Die Netzwerke haben maßgeblich zur Realisierung der geplanten Innovationen beigetragen und waren dafür auch in zahlreichen Fällen unverzichtbar. Insbesondere komplexe Innovationsvorhaben konnten vielfach nur durch die Beteiligung aller maßgeblichen Akteure entwickelt, erprobt und auch gemainstreamt werden.

Der Netzwerkansatz hat sich damit als Instrument für die Entwicklung neuer, insbesondere anspruchsvoller Förderansätze und für deren Mainstreaming grundsätzlich bewährt. Diesen Erfolg des Netzwerkansatzes belegt nicht nur die hohe Anzahl der in beiden Förderrunden der GI EQUAL entwickelten Innovationen, sondern auch die überwiegend positive Beurteilung der Netzwerkstruktur und des hieraus gewonnenen Mehrwertes durch die beteiligten Akteure, insbesondere auch die EP-Evaluierung.

#### Strategisches Instrument Transnationalität

Die GI EQUAL verpflichtete alle EP dazu, mindestens eine transnationale Kooperation mit Netzwerken aus weiteren EU-Mitgliedstaaten aufzunehmen. Im Verlaufe der ersten und zweiten Förderrunde wurden durch die 239 EP in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt 250 sogenannte Transnational Cooperation Agreements (TCA) vereinbart. Überwiegend waren zwischen vier und fünf EP aus ebenso vielen Mitgliedstaaten in diese TCA eingebunden.

Die vom Programmplanungsdokument formulierten Ziele erwiesen sich für die transnationalen Kooperationen im Durchschnitt aller EP als zu ambitioniert: Voraussetzungsvolle transnationale Interaktionsformen – wie der Import bzw. Export von neuen Problemlösungen, die unmittelbare Übernahme neuer Konzepte oder die gemeinsame Innovationsentwicklung auf transnationaler Ebene – bildeten eher Ausnahmen. Auch die systematische Nutzung von transnationalen Kooperationen für das Mainstreaming von national oder international entwickelten Innovationen erfolgte nur bei einer sehr geringen Zahl von EP. Demgegenüber vollzog sich in nahezu allen transnationalen Kooperationen ein reger Austausch von Informationen, Erfahrungen, EP-Personal und TeilnehmerInnen, so dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Menschen und Organisationen vertieft werden konnte und die dabei entstehenden fachlichen Impulse der kritischen Reflexion der jeweils eigenen Arbeit dienten.

#### Gender Mainstreaming und Chancengleichheit

Bezogen auf das Gesamtprogramm fällt das Fazit uneinheitlich aus: Allgemein kann festgehalten werden, dass sich Gender Mainstreaming als Instrument in der GI EQUAL bewährt hat. Die verbindliche Vorgabe, das Ziel der Chancengleichheit in allen Arbeitsschritten zu berücksichtigen, ist grundlegend, aber war nur deshalb effektiv, weil zugleich die Pflicht zur schriftlichen Darlegung der Strategien zu Chancengleichheit und Gender Mainstreaming bestand. Insbesondere die leicht nachprüfbar und verbindlichen Vorgaben zu Konzepten, Kompetenzerwerb, Expertise und Vereinbarungen erwiesen sich als sinnvoll.

Trotz der positiven Bilanz wird auch in der GI EQUAL die begrenzte Reichweite von Gender Mainstreaming sehr deutlich, denn die Auswirkungen dieses Programms auf die Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen fallen allenfalls begrenzt kompensatorisch aus. Ein Programm wie die GI EQUAL, das ohne eigene Kofinanzierung eng an die Vorgaben der aktuellen Arbeitsmarktpolitik gebunden bleibt, kann – so das Fazit – deren geschlechtsspezifischen Bias letztlich nur reproduzieren.

## ***Zentrale Ergebnisse des Programms***

### *Innovationsentwicklung*

Im Hinblick auf die quantitative Dimension des Innovationsoutputs lässt sich für die GI EQUAL als Fazit festhalten,

- dass die EP bezüglich der Innovationsentwicklung nach einer gelungenen Planungsphase auch eine erfolgreiche Durchführungsphase realisieren konnten,
- dass sie effektiv und flexibel ihre anvisierten arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und berufsbildungspolitischen Neuerungen vorantrieben und
- dass sie ihren Programmauftrag in quantitativer Hinsicht erfüllten, d.h. innovative Angebote für die Mainstreamingaufgabe des Programms bereitstellen konnten.

Unter Bezug auf die qualitative Dimension des Innovationsoutputs kann festgehalten werden, dass die EP beider Förderrunden – in Anbetracht des experimentellen Charakters der GI EQUAL als Innovationslabor – eine beachtliche innovative Performanz gezeigt haben.

Sie haben damit zugleich ihren Part hinsichtlich des Mainstreaminganspruchs des Programms weitgehend erfüllt, indem sie – als Mainstreamingvoraussetzung – zahlreiche innovative Angebote von ausgewiesener Güte vorgelegt haben, die prinzipiell den Systemen der Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Berufsbildungspolitik auf unterschiedlichen Ebenen zugeführt werden können. Insgesamt zeigt sich an der Zielgruppenausrichtung des Innovationsoutputs, dass die EP der GI EQUAL mit ihren Problemlösungsansätzen an den aktuell drängenden Problemen angesetzt und damit durchaus den arbeitsmarktpolitischen Nerv der Zeit getroffen haben.

### *Mainstreaming von Innovationen*

Die GI EQUAL war angetreten, um nachhaltige Problemlösungsansätze gegen Ausgrenzung und Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt zu entwickeln. Der mit dem Mainstreamingauftrag verbundene Anspruch auf strukturelle Verankerung der entwickelten Innovationen war für die Akteure auf EP- und Programmebene mit neuen Aufgaben verbunden, die sehr unterschiedlich und mit wachsender Kompetenz umgesetzt wurden. Am Ende der Programmförderung liegen umfangreiche Erkenntnisse über die spezifischen Anforderungen, erfolgreiche Bewältigungsstrategien und erreichte Ziele der Mainstreamingstrategie der GI EQUAL vor.

Die Daten zum Mainstreaming belegen, dass der Mainstreamingauftrag von der Mehrheit aller EP angenommen wurde. Am Ende des Programms verfügten die meisten EP über eine integrierte Gesamtstrategie, die den Innovationsprozess und das Mainstreaming als miteinander verschränkte Prozesse umfasst. Hierbei besaß die Mitwirkung der Evaluation eine besondere Bedeutung für die konzeptionelle Stringenz und zielführende Planung der Mainstreamingaktivitäten.

Als neuralgischer Punkt erwies sich die Generalisierung der innovativen Problemlösungsansätze. Komplexe Sachverhalte verständlich darzustellen – eine Voraussetzung für den Transfer –, erwies sich für viele EP als eine nur schwer zu erfüllende

Aufgabe. Nicht selten fehlte unter den EP-Partnern auch ein einheitliches Verständnis über die Notwendigkeit eines systematischen Mainstreamingprozesses. Die Diskussionen und Aktivitäten verliefen daher nicht immer widerspruchsfrei. Schwierigkeiten der regionalen oder sektoralen Umsetzung der Innovationen entstanden vor allem dort, wo mit der Einführung einer Innovation nicht für alle Akteure willkommene und vorteilhafte Veränderungsprozesse verbunden waren.

### ***Finanzieller und materieller Verlauf***

Für die Umsetzung der GI EQUAL in der Bundesrepublik Deutschland standen den beteiligten Akteuren 967 Mio. EURO (ESF-Mittel einschließlich nationale Kofinanzierungsmittel) zur Verfügung, die sich annähernd gleichmäßig auf die beiden Förderrunden verteilen sollten. Insgesamt konnte ein sehr hoher Ausschöpfungsgrad dieser Finanzmittel erreicht werden. Die auf Implementationsprobleme zu Programmbeginn und auf Schwierigkeiten bei der Sicherung der Kofinanzierung zurückzuführende unterplanmäßige Mittelausschöpfung in der ersten Förderrunde (ca. 450 Mio. EURO) konnte durch einen verstärkten Mitteleinsatz in der zweiten Förderrunde (ca. 510 Mio. EURO) kompensiert werden. Der vorgesehene Interventionshöchstsatz wurde dabei eingehalten. Entsprechend der schwierigeren Arbeitsmarktsituation – höhere Arbeitslosenquoten im Allgemeinen und weiter verbreitete Langzeitarbeitslosigkeit im Besonderen – wurden gemessen an der Bevölkerungszahl überproportional viele Mittel im Ziel 1-Gebiet der Bundesrepublik eingesetzt.

Insgesamt sind in die seitens der GI EQUAL unterstützten Projekte ca. 297.000 TeilnehmerInnen eingetreten. Die Anzahl der Teilnehmereintritte hat sich von der ersten zur zweiten Förderrunde, nicht zuletzt angesichts des verstärkten Einsatzes von Finanzmitteln, deutlich erhöht (von ca. 119.000 auf ca. 178.000). Frauen (50,8%) und Männer (49,2%) partizipierten zu etwa gleichen Teilen an den Aktivitäten der EP. Auf dem Arbeitsmarkt besonders benachteiligte Personengruppen, wie beispielsweise Personen mit Migrationshintergrund, Schwerbehinderte und Strafgefangene, wurden überproportional häufig unterstützt. Der präventive, der kurative und der mobilisierende Charakter des Programms kommen darin zum Ausdruck, dass jeweils etwa ein Drittel der geförderten TeilnehmerInnen Beschäftigte, Arbeitslose bzw. (noch) nicht erwerbstätige Personen waren.

## **2 LESSONS LEARNED**

Die GI EQUAL wird zwar keine unmittelbare Fortführung finden, dennoch lohnt es sich, die bei deren Planung und Umsetzung gesammelten Erfahrungen zu reflektieren. Denn aufgrund permanenter Veränderungen in den Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Berufsbildungssystemen wird es auch in Zukunft einen kontinuierlichen Bedarf an Innovationen geben, was die Frage nach deren vorausschauender sowie systematischer Gestaltung aufwirft. Aus Sicht der Programmevaluation und mit Blick auf die in den Jahren 2002 bis 2008 erarbeiteten Befunde sowie Einschätzungen sind es vor allem die folgenden acht Lernfelder, die einen nachhaltigen Effekt der GI EQUAL – im Sinne von Lessons Learned – darstellen können.

***Konzeptionelle Einbindung von Innovationsprogrammen in fachpolitische Reformvorhaben.***

***Finanzausstattung und Administration innovativer Programme müssen den kreativen Erfordernissen genügend Raum geben.***

***Größe und Komplexität innovativer Programme müssen in einem ausgewogenen Verhältnis stehen. Eine Überfrachtung mit Ziel- und Steuerungsvorgaben sollte vermieden werden.***

***Sachgerechte Gestaltung von Monitoring und Evaluation***

***Förderung der Chancengleichheit erfordert neben Gender Mainstreaming auch geschlechtsspezifische Unterstützung von Frauen und Männern***

***Netzwerke gezielt und bedingungsabhängig einsetzen - kein Erfolgsfaktor per se.***

***Innovation und Mainstreaming bedarfsorientiert entwickeln und konsequent dokumentieren.***

***Mainstreaming muss als integriertes Gesamtkonzept in Innovationsprogramme eingebunden sein.***

***Konzeptionelle Einbindung von Innovationsprogrammen in fachpolitische Reformvorhaben.***

Die Planung der GI EQUAL reflektierte noch auf arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und berufsbildungspolitische Umfeldbedingungen, die bis zu Beginn des neuen Jahrtausends ihre Gültigkeit hatten. Demgegenüber war die Umsetzung der GI EQUAL zeitlich in die bislang weitestreichenden arbeitsmarktpolitischen Reformen in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland eingebettet.

Konzeptionell folgten beide Reformansätze – die auf arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und berufsbildungspolitische Innovationen ausgerichtete GI EQUAL einerseits und die Arbeitsmarktreformen der Bundesregierung andererseits – unterschiedlichen Ziel- sowie Implementationslogiken: Die GI EQUAL setzte u.a. mittels Netzwerken auf die Generierung von Innovationen vor Ort und präferierte damit ungeachtet verschiedener überregionaler bzw. zentraler Unterstützungsstrukturen (z. B. Nationale Thematische Netzwerke) eine bottom-up-Strategie. Demgegenüber basierten die Arbeitsmarktreformen der Bundesregierung auf zentralen Weichenstellungen, vor allem im Hinblick auf wichtige und bundesweit wirksame Instrumente und Strukturen der Arbeitsförderung; mithin wurde hier konsequent eine top-down-Strategie verfolgt.



Eine systematische Einbindung der Aktivitäten und Ergebnisse der GI EQUAL in die zentralen arbeitsmarktpolitischen Reformvorhaben der Bundesregierung erfolgte, ungeachtet der vorhandenen zeitlichen und inhaltlichen Nähe, nicht. Inwieweit eine stringente konzeptionelle Verknüpfung beider Innovations- bzw. Reformstränge möglich und erfolgsträchtig gewesen wäre, kann rückblickend zwar nicht eingeschätzt werden. Festzuhalten ist jedoch erstens, dass es zur denkbaren Verbindung der Hartz-Reformen und der GI EQUAL zu keinem Zeitpunkt eine breite fachpolitische oder öffentliche Debatte gegeben hat. Zweitens ist zu konstatieren, dass lokale und regionale Akteure die wesentlichen Abnehmer der von der GI EQUAL generierten Innovationen waren.

Die überregional begrenzten Mainstreamingerfolge der GI EQUAL rühren nicht zuletzt aus der fehlenden Einbettung dieses Programms in die Reform-Agenda der Bundesregierung her. Künftige Programme mit dem Anspruch überregionaler, bundesweiter oder gar europäischer Innovations- und vor allem Mainstreamingimpulse gilt es daher, frühzeitig sowie konsequent in fachpolitische Veränderungs- und Reformvorhaben einzubinden.

*Finanzausstattung und Administration innovativer Programme müssen den kreativen Erfordernissen genügend Raum geben.*

Die **finanziell-administrative Umsetzung** der GI EQUAL folgt in der generellen Linie den Vorgaben des bundesdeutschen Haushalts- und Vergaberechts, die in den ESF-Mainstreamprogrammen üblich waren und sind. Insbesondere die hiermit verbundenen teilweise sehr aufwändigen Nachweispflichten hinsichtlich der Mittelverwendung sowie die sehr niedrigen Grenzen für eine freihändige Vergabe von Aufträgen stellten viele Akteure vor schwierige Herausforderungen. Die Erfahrungen aus EQUAL haben gezeigt, dass die kreative Gestaltung und Implementierung von Netzwerken sowie ein kreativer und flexibler Innovationsentwicklungsprozess in diesen Bereichen mehr Spielräume und Freizügigkeit benötigen. In vielen Einzelfragen konnten zwar zwischen der Programmverwaltung und der Europäischen Kommission einerseits und den EP andererseits tragfähige und pragmatische Lösungen im Detail gefunden werden; grundlegendere Lösungsansätze müssen jedoch im **politischen Raum** gefunden werden. Entsprechende Stichworte für die Definition von diesbezüglichen rechtlichen Ausnahmetatbeständen könnten sein: **Heraufsetzung des Schwellenwertes für freihändige Auftragsvergaben** innerhalb von Netzwerken sowie **handhabbare Nachweispflichten insbesondere im Bereich privater Kofinanzierung**.

Am **Stichwort Kofinanzierung** kann eine weitere Dimension des Lernens aus der GI EQUAL verortet werden: Ähnlich wie beim Prinzip der grundlegenden administrativ-finanziellen Operationalisierung folgte das Programm auch hinsichtlich der Generierung der erforderlichen Kofinanzierungsbeiträge der Linie der ESF-Mainstreamprogramme. Die Partner in den EP waren gehalten, die Kofinanzierung selbst zu suchen und mitzubringen. Mit Ausnahme des Themenbereichs Asyl und der Technischen Hilfe wurden keine freien Mittel aus dem deutschen Haushalt bereitgestellt. Dementsprechend wurden von den Trägern auch die klassischen Wege der Generierung von Kofinanzierung beschritten, nämlich die Sicherstellung derselben über Einkommen von TeilnehmerInnen. Fast 300.000 TN-Eintritte in EQUAL-

Projekte illustrieren dies anschaulich. Die Programmevaluation hat viele Hinweise darauf erhalten, dass dieser Mechanismus auch zu speziellen Strukturproblemen in den EP führte. Die EP waren in ihrer Größe und damit hinsichtlich des Managements und der Organisation künstlich aufgebläht. Viele Projekte in vielen EP verhielten sich zu den eigentlichen innovativen Zielsetzungen eines Netzwerks nur rein äußerlich. Mit anderen Worten: Die EP waren mit einer Menge „Ballast“ beladen, der nur an Bord war, um die Kofinanzierung sicherzustellen. Eine Gegenposition gibt allerdings auch zu bedenken, dass viele der Kofinanzierungsgeber über diesen Mechanismus sehr viel verbindlicher als strategische Partner eingebunden werden konnten. Auch seitens der Programmevaluation kann hier keine eindeutige Festlegung im Sinne eines Königsweges vorgenommen werden. Allerdings wurden im Bereich des innovativen Outputs des Programms viele Produkte identifiziert, die auch ohne die Integration von TeilnehmerInnen in die EP entwickelt worden wären. Entsprechende EP hätten demnach kleiner und damit vermutlich effizienter sein können.

Für zukünftige Innovationsprogramme sollten daher zumindest zu einem gewissen Prozentsatz freie, ungebundene Kofinanzierungen bereitgestellt werden, um TeilnehmerInnen tatsächlich stärker unter dem Fokus der Erprobung von Innovationen in die Arbeit der EP integrieren zu können. Außerdem wäre anzuregen, ob bei innovativen Programmen nicht generell ein höherer ESF-Interventionssatz Anwendung finden sollte.

*Größe und Komplexität innovativer Programme müssen in einem ausgewogenen Verhältnis stehen. Eine Überfrachtung mit Ziel- und Steuerungsvorgaben sollte vermieden werden.*

Auch hinsichtlich der **notwendigen Größe und Komplexität**, die Innovationsprogramme aufweisen sollten, geben die in EQUAL gesammelten Erfahrungen wichtige Hinweise: Mit einem Gesamtbudget von knapp einer Milliarde EURO kommt die GI EQUAL den traditionellen Mainstreamprogrammen des ESF schon sehr viel näher als den klassischen Gemeinschaftsinitiativen der 1990er Jahre. Dies bedeutet, dass die GI EQUAL zwangsläufig neben ihrem primär innovativen Charakter auch viele Aspekte eines Massenprogramms aufweist, das auch in der Fläche wirken soll. Hohe Budgets führen automatisch dazu, dass eine hohe Umsetzungsdynamik generiert werden muss. Dies korrespondiert mit der vergleichsweise hohen Anzahl von TN-Eintritten, und damit schließt sich der Kreis zum spezifisch deutschen Ansatz der Kofinanzierung. Gleichzeitig folgt die GI EQUAL einer neuen Steuerungslogik, die weniger quantifizierte Zielvorgaben und Benchmarks als vielmehr die Beachtung von Prinzipien und Querschnittszielen in den Mittelpunkt der Programmsteuerung rückte. Dies führte – insbesondere aus Sicht vieler Akteure – zu einer hochkomplexen (auch als „überkomplex“ wahrgenommenen) Zielarchitektur, deren einzelne Elemente in unterschiedlicher Form bedient werden mussten. Hinsichtlich der Steuerung des Programms ergaben sich aus diesen beiden Dimensionen (Größe und Steuerungsansatz) teilweise widersprüchliche Implikationen. Der Ansatz selbststeuernder Netzwerke konfliktiert mit dem Steuerungsansatz und Charakter eines Massenprogramms. Die gemachten Erfahrungen ergeben ein eindeutiges Votum dafür, dass sich der gewählte Steuerungsansatz für ein innovatives Programm als durchaus zweckmäßig erwiesen hat, wengleich bei künftigen Pro-

grammen die Anzahl der zu beachtenden Prinzipien und Grundsätze deutlich reduziert werden sollte. Hinsichtlich der angemessenen Größe für ein solches Innovationsprogramm lässt sich abschließend keine Aussage treffen.

#### *Sachgerechte Gestaltung von Monitoring und Evaluation*

Die GI EQUAL zeigte beispielhaft, dass die prioritären Ziele dieses Programms – Entwicklung und Mainstreaming von Innovationen – von einem Monitoringsystem, das sich aus den Vorläufersystemen finanz- und teilnehmerbezogener Förderprogramme herausgebildet hat, nicht adäquat abgebildet werden können. Eine stringente Steuerung der wesentlichen Ziele der GI EQUAL erwies sich damit über ein solches Monitoringsystem als nicht möglich. Vor diesem Erfahrungshintergrund wurde von der Programmevaluation bereits in der ersten Förderrunde ein Erhebungsinstrumentarium eingesetzt und in der zweiten Förderrunde weiterentwickelt (Common Minimum), das es in enger Abstimmung und Zusammenarbeit mit den EP-Evaluationen erlaubte, eine kontinuierliche Erfassung und Bewertung der Erreichung auch komplexer Programmziele in einem vergleichsweise hoch standardisierten Verfahren vorzunehmen.

Der künftige Einsatz derartiger Erhebungs-, Bewertungs- und Qualitätssicherungsverfahren von komplexen Zielen ist allerdings an eine Reihe von Bedingungen gebunden: Sowohl die Programmevaluation als auch die Evaluationen auf der Umsetzungsebene müssen zeitnah mit Beginn der Förderung beauftragt und auf die Analyse konkret definierter, im vorliegenden Fall komplexer Untersuchungsgegenstände verpflichtet werden. Darüber hinaus sind zwischen diesen verschiedenen Akteuren der Programmbegleitung intensive Abstimmungs- und Lernprozesse zu organisieren, damit sukzessive ein weitgehend einheitliches Verständnis der zu untersuchenden, zu erfassenden und letztlich zu bewertenden komplexen Sachverhalte hergestellt werden kann. Dies wurde im vorliegenden Fall über sogenannte Transfer-Workshops realisiert.

#### *Förderung der Chancengleichheit erfordert neben Gender Mainstreaming auch geschlechtsspezifische Unterstützung von Frauen und Männern*

Eine der engsten Verknüpfungen zwischen der Programmkonzeption und den operativen Zielvorgaben zeigte sich in der GI EQUAL im Bereich von **Gender Mainstreaming als Instrument** und der **Förderung von Chancengleichheit als Zielvorgabe**. Dieses Konzept hat sich weitgehend bewährt. Je konkreter und verbindlicher die Vorgaben des Programms für die Einbeziehung der Geschlechterperspektive in das Handeln der Akteure durch Konzept- und Strategieentwicklung, Kompetenzerwerb und Einbezug von externer Expertise waren, desto erfolgreicher war auch die Umsetzung und desto weniger hing es von individuellen Entscheidungen ab, ob die Geschlechterperspektive tatsächlich relevant wurde. Ein ähnlicher Konkretisierungsgrad war für die Programmsteuerung und -begleitung nicht erkennbar. Gender Mainstreaming auf der Ebene der Entwicklungspartnerschaften ermöglichte die geschlechtergerechte Gestaltung von vielen der entwickelten Innovationen. Als problematisch erwiesen sich jedoch konzeptionelle Unschärfen, die teilweise dazu

fürten, dass im Hinblick auf Geschlechtergerechtigkeit weniger strukturelle und prozessuale Aspekte des Geschlechterverhältnisses im Vordergrund standen als differenztheoretisch fundierte Bestimmungen vermeintlicher Geschlechterunterschiede. Trotz der positiven Gesamtbilanz der Strategie des Gender Mainstreaming wird in EQUAL auch dessen begrenzte Reichweite sehr deutlich. Die Auswirkungen von EQUAL auf die Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen dürften allenfalls begrenzt kompensatorisch ausgefallen sein, da die enge Bindung an die Vorgaben der aktuellen Arbeitsmarktpolitik deren geschlechtsspezifischen Bias letztlich nur reproduzieren konnte. In EQUAL – und hier sei vor allem auf das unbefriedigende Geschlechterverhältnis bei den TeilnehmerInnen in der zweiten Förderrunde verwiesen – zeigte sich ferner, dass der Stellenwert von positiv diskriminierenden Maßnahmen der gezielten Frauenförderung stetig abnimmt. Sicher ist, dass dieser Abbau der Frauenförderung insbesondere unter den Vorzeichen von für einzelne Gruppen von Frauen verschärften Rahmenbedingungen in der Arbeitsmarktpolitik hoch problematisch ist.

***Netzwerke gezielt und bedingungsabhängig einsetzen - kein Erfolgsfaktor per se.***

Auch für den Netzwerkansatz der GI EQUAL als einem weiteren zentralen Programmelement ist festzuhalten, dass eine insgesamt positive Gesamtbilanz mit im Detail ambivalenten Ergebnissen einhergeht. Der Umsetzungsverlauf der GI EQUAL machte deutlich, dass die sachgerechte und zielgerichtete Bildung von Partnerschaften verschiedener Akteure und Institutionen und deren Weiterentwicklung zu einem Netzwerk wichtige Beiträge zur Entwicklung und zum Mainstreaming von arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und berufsbildungspolitischen Innovationen leisten kann. Dies gilt sowohl für Netzwerkansätze auf nationaler Ebene (Entwicklungspartnerschaften, Nationale Thematische Netzwerke) als auch für solche auf internationaler Ebene (Transnationale Kooperationen). Die Programmerrfahrungen zeigten aber auch, dass Netzwerke kein Selbstzweck sein dürfen, sondern vielmehr als Mittel zum Zweck – zur Unterstützung von Innovations- und Mainstreamingprozessen – fungieren müssen und daher künftig auch nur selektiv eingesetzt werden sollten.

Insbesondere müssen ex ante folgende Voraussetzungen geprüft werden, um diesen förderstrategischen Ansatz sinnvoll einsetzen zu können: Erstens sind Netzwerke nur dann zu fordern und zu fördern, wenn das angestrebte Ziel, beispielsweise die Entwicklung und Erprobung komplexer Innovationen, dieses strategische Instrument fachlich zwingend erforderlich macht oder dieses zumindest in begründeter Weise in hohem Maße erfolgversprechend zu sein scheint. Zweitens muss der zusätzliche Nutzen, der durch den Einsatz von Netzwerken und das arbeitsteilige Zusammenwirken komplementärer Partner entsteht, den zusätzlichen Aufwand übersteigen, den die Kommunikation und die Koordination der beteiligten Partner notwendigerweise erforderlich machen.

Über die Erfahrungen mit diesem EQUAL-spezifischen strategischen Element des Netzwerkansatzes hinaus hat die GI EQUAL eine generelle Anforderung an arbeitsmarktpolitische Programme mit innovativem Anspruch deutlich gemacht: Für den innovativen Output eines experimentellen Programms ist es von entscheidender Bedeutung, inwiefern sowohl die Programmstrategie als auch die involvierten Programmakteure in der Lage sind, **am bereits vorhandenen Know-how anzusetzen**. Die Entwicklung innovativer Lösungsansätze hängt in großem Maße von dem Wissen der beteiligten Akteure über herkömmliche Verfahren und Herangehensweisen im Umgang mit einem arbeitsmarktpolitischen Problem ab. Unterschiedliche Wissenstatbestände kommen hierbei zum Tragen. Einerseits die gesellschaftlich erzielten Erkenntnisse über die Bedarfslagen der Zielgruppen und über die bisher eingesetzten Instrumente mit ihren Stärken und Schwächen, andererseits das Verwaltungs- und Politikwissen, also die Erkenntnisse über die mögliche Implementation von Innovationen im Mainstream und über eventuell vorhandene Widerstände dagegen. Die Gefahr, dass die Problemlösungskapazität von Innovationen hinter ihren Möglichkeiten zurückbleibt oder dass bereits vorhandene Lösungsansätze ‚von neuem entwickelt‘ werden, ist groß, wenn die Akteure sich bei der Konzipierung und Umsetzung der innovativen Modelle nicht am ‚state of the art‘, dem gesicherten Wissen, orientieren, hinter das neue Experimente nicht zurückfallen dürfen. Um regional oder sektoral stärker auf die aktuellen Entwicklungen am Ausbildungs- und Arbeitsmarkt reagieren zu können, sollte generell eine präzise Analyse der regionalen oder sektoralen Problemlagen vorausgehen, woraus sich dann der konkrete Handlungsansatz der regionalen Akteure ergeben sollte. Bei der Vergabe von Fördermitteln kann hierauf durch programmseitige Vorkehrungen Einfluss genommen werden, indem darauf geachtet wird, dass die vorliegenden Erfahrungen in politischer, kultureller und instrumenteller Hinsicht in die Entwicklung des Lösungsansatzes einfließen. Dies gilt in gleicher Weise im Hinblick auf hemmende und förderliche Rahmenbedingungen. Insgesamt können innovative Programme in Zukunft an Lösungskapazität gewinnen, wenn die Innovationsbedarfe im Vorfeld durch den politischen Raum auf der Basis fachpolitischer Expertise formuliert und in den entsprechenden Programmkonzeptionen verankert werden. Eine klare Definition der Ausgangslage des Problemfelds und des sich hieraus ergebenden Innovationsbedarfs ist wichtig, damit die entwickelten Innovationen auf einen konkreten Entwicklungsbedarf stoßen und eine Pull-Wirkung schon vor Beginn der Entwicklungen entstehen kann.

Ebenso wichtig wie die **Einbettung des Innovationsentwicklungsprozesses** in den jeweils relevanten fachpolitischen Handlungskontext ist die konsequente Aufbereitung und **Sicherung seiner Ergebnisse**. Im Rahmen der GI EQUAL konnte eine Vielzahl von unterschiedlichen arbeitsmarkt-, berufsbildungs- und beschäftigungspolitischen Innovationen konzipiert, entwickelt und erfolgreich erprobt werden; ein Teil davon wurde bereits dem Mainstreaming zugeführt und in die fachöffentliche sowie fachpolitische Breite getragen. Um generell den gesamten Fundus an Erfahrungen, Erkenntnissen und Lösungsansätzen aus künftigen, der GI EQUAL vergleichbaren Innovationsprogrammen in umfassender Weise potenziellen Anwendern zur

Verfügung zu stellen und deren effektive sowie effiziente Verbreitung bzw. Nachnutzung zu ermöglichen, sollten die erarbeiteten Innovationen nachvollziehbar aufbereitet, generalisiert und schließlich in einer Datenbank systematisch dokumentiert werden. Eine derartige Datenbank würde als materielle Basis fungieren können, die die entwickelten Lösungsansätze öffentlich zugänglich macht und auf die bei der Entwicklung neuer Projektideen zurückgegriffen werden kann. Nur dadurch kann sichergestellt werden, dass Modellprojekte zukünftig auf dem gesicherten Integrationswissen aufbauen und dass ‚das Rad nicht ständig neu erfunden‘ werden muss. Darüber hinaus ermöglicht und unterstützt eine solche Aufbereitung der innovativen Ergebnisse den Transfer, die Übernahme und die Adaption bereits vorhandener Lösungsansätze.

*Mainstreaming muss als integriertes Gesamtkonzept in Innovationsprogramme eingebunden sein.*

Als Ergebnis der Mainstreaminganalyse liegt nunmehr ein umfangreiches Wissen darüber vor, **wie der Mainstreamingauftrag eines solchen Programms auszuformulieren ist**, um nachhaltige Reformprozesse zur Lösung arbeitsmarktpolitischer Probleme anzustoßen. Vor allem bedarf es eines präzisen Mainstreamingauftrags innerhalb einer integrierten Gesamtstrategie, der über den gesamten Programmzeitraum hinweg eine Vielzahl von Aktivitäten beinhaltet. Sie reichen von der Definition des Handlungsbedarfs über die Sensibilisierung und Aktivierung von Schlüsselakteuren bis hin zur mediengerechten Aufbereitung der Informationen und zur Entwicklung politischer Initiativen zur Anbindung der Reformprozesse an demokratische Willensbildungsprozesse in Landes- und Kommunalparlamenten, wie z. B. durch Gesetzesinitiativen. Die Qualität der Bewältigung des Mainstreamingauftrags hängt vor allem von den Kompetenzen der Trägerorganisation selbst ab. Je mehr Erfahrungen sie im Umgang mit politischen Entwicklungsprozessen besitzen, desto kompetenter und wirksamer können sie die gegebenen Spielräume nutzen. Die Größe der Spielräume ist je nach Handlungsfeld unterschiedlich und ergibt sich aus der jeweiligen Nachfrage nach arbeitsmarktpolitischen Lösungsansätzen. Um die Interessen im Kontext verschiedener Akteure auszubalancieren und dynamisch zu halten, bedarf es einer institutionellen Umsetzungskraft, die oft durch intermediäre Akteure mit einer professionellen Koordinierungs- und Managementfunktion bewirkt wurde – ohne jedoch zum ‚Lückenbüßer‘ zu werden, wenn die Politik nicht selbst Verantwortung übernimmt. In manchen Bereichen kann eine ‚harte‘ Regulierung durch Änderung von Richtlinien, Vorgaben etc. sinnvoller sein. Große Bedeutung für das Mainstreaming haben überregionale Diskussions- und Handlungszusammenhänge wie die Nationalen Thematischen Netzwerke (NTN), denen es gelungen ist, sich zusammen mit der Programmverwaltung, den Trägerorganisationen und Fachleuten aus Politik und Verwaltung durch Fokussierung auf gesetzliche und strukturelle Hindernisse wirksam in politische Prozesse einzubringen.