



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales



EUROPÄISCHE UNION
Europäischer Sozialfonds

EVALUIERUNG DER GI EQUAL FÜR DEN ZEITRAUM 2002 – 2008

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 Programmevaluation bedankt sich an dieser Stelle ausdrücklich bei allen Akteuren, die im Laufe der beiden Förderrunden der GI EQUAL mit ihrer Kooperations- und Gesprächsbereitschaft dazu beigetragen haben, die vorliegenden Ergebnisse und Befunde generieren und präsentieren zu können.

Die Zu- und Mitarbeit von zahlreichen Beteiligten der Entwicklungspartnerschaften, insbesondere von EvaluatorInnen und KoordinatorInnen, von Programmverantwortlichen im Begleitausschuss der GI EQUAL sowie in dessen Steuerungsgruppe Evaluation, von MitarbeiterInnen der Programmverwaltungsbehörde sowie schließlich von interessierten ExpertInnen aus dem erweiterten Programmumfeld war unverzichtbar, um wertvolle Informationen über die komplexe Funktionsweise und die Ergebnisse des Programms sowie der Entwicklungspartnerschaften zu erhalten.

Insbesondere die in der zweiten Förderrunde auf eine neue Grundlage gestellte Kooperation mit den EP-Evaluationen verlief in einer konstruktiven Weise und offenen Atmosphäre, die keinesfalls als selbstverständlich anzusehen ist.

INHALTSVERZEICHNIS

A)	<i>Einleitung</i>	7
B)	<i>Elemente und Strategien des Programms</i>	10
1	Implementation und Steuerung des Programms	10
2	Das Strategische Instrument des Netzwerkansatzes	16
2.1	Netzwerkaufbau	16
2.1.1	Zielfindung	17
2.1.2	Netzwerkgröße und Spektrum der Netzwerkpartner	17
2.1.3	Einbindung strategischer Partner	18
2.1.4	Begleitung und Bewertung	19
2.1.5	Steuerung	21
2.1.6	Umsetzung der Strategie	22
2.2	Netzwerkansatz und Innovationsentwicklung / Mainstreaming	22
2.2.1	Beitrag der Netzwerkstrukturen	22
2.2.2	Beiträge der Partner zur Innovationsentwicklung und Mainstreaming	23
2.3	Fazit	24
3	Das Strategische Instrument der Transnationalität	25
4	Die Mainstreamingstrategie des Programms	27
5	Gender Mainstreaming und Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen	29
5.1	Programmvorgaben	29
5.2	Umsetzung	30
5.2.1	Gender Mainstreaming in Programmsteuerung und Programmbegleitung	31
5.2.2	Gender Mainstreaming in der Arbeit der Entwicklungspartnerschaften	31
5.2.3	Ziel Frauenförderung	34
5.3	Chancengleichheit in EQUAL?	35
5.4	Schlussbetrachtung	38
C)	<i>Zentrale Programmergebnisse – Nachhaltige Neuerungen durch die GI EQUAL</i>	39
6	Die Entwicklung von Innovationen	39
6.1	Zum Begriff der Innovation	40
6.2	Der Innovationsoutput des Programms	43

6.2.1	Umfang des Innovationsoutputs	44
6.2.2	Qualität und Güte des Innovationsoutputs	47
6.3	Das innovative Profil des Programms	50
6.3.1	Die Produktformen innovativer Lösungen	50
6.3.2	Die Gegenstandsbereiche innovativer Lösungen	55
6.3.3	Die Problemlösungsansätze innovativer Lösungen	57
6.3.4	Die Zielgruppenausrichtung der Innovationen (nach Diskriminierungs- bzw. Benachteiligtenmerkmalen)	58
6.4	Kontextbedingungen der Innovationsentwicklung	60
6.4.1	Einfluss programmspezifischer Faktoren	61
6.4.2	Einfluss des Programmumfelds	62
7	Das Mainstreaming von Innovationen	64
7.1	Umsetzung des Mainstreamingauftrags im Programmverlauf	64
7.2	Fachpolitische Gesamtschau der Mainstreamingergebnisse nach Handlungsfeldern	67
7.3	Methoden des Mainstreaming	72
7.4	Fördernde und hemmende Faktoren für den Mainstreamingprozess	74
7.5	Adressaten des Mainstreaming	75
7.6	Mainstreaming im Netzwerkkontext	79
7.7	Nationale thematische Netzwerke (NTN)	81
7.8	Fazit und Schlussfolgerungen	86
D)	<i>Weitere Programmergebnisse</i>	90
8	Ergebnisse und Produkte der EP-Aktivitäten	90
9	Der Beitrag der GI EQUAL zur Europäischen Beschäftigungsstrategie und zu den Nationalen Aktionsplänen	94
E)	<i>Finanzieller und materieller Verlauf des Programms</i>	99
10	Programmverlauf der GI EQUAL	99
10.1	Der materielle Verlauf der zweiten Förderrunde der GI EQUAL	99
10.2	Soziodemographische Struktur der TeilnehmerInnen und Zielgruppenerreichung in der zweiten Förderrunde der GI EQUAL	106
10.3	Der materielle Verlauf der GI EQUAL insgesamt	112
10.4	Der finanzielle Verlauf der GI EQUAL insgesamt	116
10.5	Möglichkeiten und Grenzen der quantitativen Programmbewertung	118
F)	<i>Gesamtbewertung des Programms</i>	121

11	Zusammenfassung der Analyseergebnisse	121
12	Lessons Learned	128
Gj	<i>Anhang</i>	136
13	Abkürzungs- und Siglenverzeichnis	136
14	Glossar	137
15	Verzeichnisse der Abbildungen und Tabellen	142
15.1	Verzeichnis der Abbildungen	142
15.2	Verzeichnis der Tabellen	143
16	TABELLENANHANG	145
16.1	Tabellenanhang zu Kapitel 6	145
16.2	Tabellenanhang zu Kapitel 10	147

A) EINLEITUNG

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 der **Abschlussbericht** der Programmevaluation zu beiden Förderrunden der GI EQUAL in der Bundesrepublik Deutschland. Ihm obliegt die Aufgabe einer Analyse, Würdigung und Bewertung des Gesamtprogramms.

Der vorliegende Abschlussbericht zur GI EQUAL umfasst über beide Förderrunden hinweg das Programmgeschehen in den Jahren 2002 bis 2007. Im Rückblick auf diesen Umsetzungszeitraum werden die vielfältigen Programmaktivitäten beschrieben, die wirksam gewordenen Zusammenhänge analysiert und die darauf zurückzuführenden Ergebnisse dargestellt, erläutert und gewürdigt.

Die **Berichtsgliederung** umfasst zu diesem Zwecke die folgenden fünf inhaltlich fokussierten Teile:

Zu Beginn werden in **Teil B** ausgehend von der Programmkonzeption und der damit verbundenen Programmlogik die zentralen **Elemente und Strategien des Programms** beleuchtet. Besondere Beachtung finden dabei die generelle Implementation und Steuerung des Programms sowie die mit der GI EQUAL verbundenen spezifischen strategischen Instrumente zur Erreichung der Programmziele. An prominenter Stelle stehen dabei die Ergebnisse und Befunde zum Netzwerkansatz des Programms sowie im weiteren zum Grundsatz der Transnationalität, zur programmimmanenten Mainstreamingstrategie und schließlich zur Strategie des Gender Mainstreaming zur Erreichung des Ziels der Förderung der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern.

Der genuinen Aufgabe des Programms, im Kontext von Netzwerken arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und berufsbildungspolitische **Innovationen hervorzubringen und in den Mainstream** der entsprechenden Systeme **zu übertragen**, ist **Teil C** gewidmet. Dabei orientiert sich die Darstellung an den übergeordneten Leitfragestellungen, welche Ergebnisse die Entwicklung von Innovationen in der GI EQUAL hervorgebracht hat und inwieweit die Konzeption, die Implementation sowie das Umfeld des Programms geeignet waren, die Entwicklung von Innovationen systematisch zu befördern. Die Beantwortung dieser Fragestellungen erfolgt entlang einer Analyse Innovationsoutputs im Hinblick auf dessen quantitative, qualitative und fachpolitische Aspekte.

In **Teil D** werden **weitere Programmergebnisse** erläutert, die jenseits der zentralen Zielstellung der Hervorbringung innovativer Modelle und Methoden anzusiedeln sind. Im Zentrum des Interesses stehen dabei Ergebnisse und Produkte der EP-Aktivitäten, die einen Beitrag zur Erfüllung des allgemeinen Programmziels geleistet haben, Ungleichheiten und Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt zu bekämpfen. Des weiteren erfolgen Einschätzungen zum Beitrag der GI EQUAL zur Europäischen Beschäftigungsstrategie und zu den Nationalen Aktionsplänen.

In **Teil E** finden sich die als Standardaufgaben der Berichterstattung anzusehenden Ausführungen über den **Programmverlauf**. Dabei werden neben der Programmumsetzung in ihren **materiellen und finanziellen** Dimensionen auch die soziodemografische **Struktur der TeilnehmerInnen und die Zielgruppenerreichung** aufgegriffen.

Abschließend wird in **Teil F** eine **Gesamtbewertung des Programms** vorgenommen. Dabei erfolgt in einem ersten Schritt eine **Zusammenfassung der Analyseergebnisse**, indem auf die vorliegenden Erkenntnisse und Befunde der voranstehenden Berichtsteile Bezug genommen wird. Schließlich werden diese Resultate im Lichte der Anforderungen an die aktuelle und künftige Arbeitsmarktpolitik reflektiert. Daraus

abgeleitet wird das Lernpotenzial der GI EQUAL, mithin die möglichen Impulse aus den gesammelten Erfahrungen mit der Umsetzung des Programms, in Form von **Lessons Learned** zugespitzt und dabei Empfehlungen im Sinne eines Mainstreaming erfolgreicher Programmatik entwickelt.

Die im vorliegenden Abschlussbericht präsentierten Ergebnisse basieren auf den Untersuchungen der Programmevaluation aus den zurückliegenden Jahren. Detailliertere Darstellungen der Befunde finden sich in den einzelnen Jahresberichten der Programmevaluation, die zumeist einem bestimmten Schwerpunktthema gewidmet waren. Dabei handelt es sich um die folgenden Berichte:

Erste Förderrunde:

- Jahresbericht 2002 – Mid-Term-Bericht, Berlin, Bremen, Köln, Teltow: 2003.
- Jahresbericht 2003 – Schwerpunktthema „Netzwerke in der GI EQUAL“, Berlin, Bremen, Köln, Teltow: 2004.
- Jahresbericht 2004 – aktualisierte Halbzeitbewertung, Schwerpunktthema „Innovation“, Berlin, Bremen, Köln, Teltow: 2005.
- Abschlussbericht der EQUAL-Programmevaluation zur ersten Förderrunde der GI EQUAL 2002-2005, Schwerpunktthema „Mainstreaming“, Berlin, Bremen, Köln, Teltow: 2006.

Zweite Förderrunde:

- Erster Statusbericht der EQUAL-Programmevaluation zur zweiten Förderrunde der GI EQUAL 2005-2008, Berlin, Bremen, Köln, Teltow: 2005.
- Jahresbericht 2005 – Innovationsentwicklung in Netzwerken – Planung und Entwicklung, Berlin, Bremen, Köln, Teltow: 2006.
- Jahresbericht 2006 – Innovationsentwicklung in Netzwerken – Entwicklung und Ergebnisse, Berlin, Bremen, Köln, Teltow: 2007.

Diese Berichte¹ sowie weitere Ergebnisse aus der Arbeit der Programmevaluation, wie etwa die Dokumentation der diversen Workshop-Reihen in Kooperation mit den EP-Evaluationen etc., stehen zum Download auf der Website der Programmevaluation zur Verfügung.²

¹ Die einzelnen Jahresberichte werden im folgenden zitiert als JB 2002, JB 2003 usw.; der Abschlussbericht zur ersten Förderrunde als AB 2005.

² Vgl. <http://www.evaluation-equal.de>.

B) ELEMENTE UND STRATEGIEN DES PROGRAMMS

1 IMPLEMENTATION UND STEUERUNG DES PROGRAMMS

Seit der zweiten Hälfte der neunziger Jahre verzeichnet die Konzeption der EU-Strukturfonds hinsichtlich ihrer Implementierungs- und Steuerungsorientierung eine neue Entwicklung: Der inhaltliche indikative Planungsprozess wurde ständig weiter dezentralisiert, d.h. zunehmend der Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedsstaaten anvertraut,³ während der Bereich der institutionellen Vorschriften und insbesondere der Finanzkontrolle schrittweise ausgebaut wurde (wenn auch immer wieder mit Hinweis auf Vereinfachung der Verfahren). Dieser Prozess sollte allerdings nicht nur als Mangel begriffen werden, wonach die guten Planungsansätze der Kommission schrittweise zurückgedrängt werden; die Entwicklung reflektiert auch offensichtliche methodische und praktische Probleme eines EU-weit vereinheitlichten inhaltlichen Planungs- und Umsetzungsprozesses und seiner korrespondierenden Erfolgsmessung.

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** (OMK) 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.

Die ursprünglichen Festlegungen zur Programmstrategie der GI EQUAL, wie sie im Programmplanungsdokument auf der Grundlage der Kommissionsvorgaben entwickelt wurden, mussten im Untersuchungszeitraum zum Teil deutlich korrigiert werden, dies u.a. infolge der Veränderungen der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Eine schwierige Implementationsphase der GI EQUAL ergab zusätzlichen Steuerungs- und Änderungsbedarf, wobei hervorzuheben ist, dass keine grundsätzliche Programmänderung notwendig war.

Im folgenden werden wesentliche Elemente der Programmstrategie und -implementierung sowie der Entwicklung des förderpolitischen Kontextes, in dem die

³ Sinnfälliger Ausdruck ist z. B. die mit der auslaufenden Förderphase erfolgte Charakterisierung des ESF als Finanzierungsinstrument nationaler Arbeitsmarktpolitik, die allerdings wiederum – wenngleich in schwach operationalisierter Form – über den NAP mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie verlinkt ist.

GI EQUAL umgesetzt wurde, dargestellt.⁴ Die Darstellung konzentriert sich dabei auf die Kernelemente und deren Relevanz.

„Ab einer gewissen Größe ist die Wahrnehmung von Steuerungsfunktionen unabdingbar.“ (PGI, S. 119), konstatiert das PGI in bezug auf die Entwicklungspartnerschaften (EP). Dies gilt in ungleich größerem Maße für das Gesamtprogramm. Die organisatorische und inhaltliche Steuerbarkeit des Programms und die Steuerungsfähigkeit der Verantwortlichen stellen daher zwei zentrale Momente dar, denen die Programmevaluation besondere Aufmerksamkeit zu widmen hatte.⁵

Das Programmplanungsdokument der GI EQUAL bot eine komplexe – wenn auch nicht immer eindeutige – Konzeption der Steuerung des Programms einschließlich der Steuerung bzw. Selbststeuerung der EP. Der Begriff der Steuerung selbst wird nur an wenigen Stellen des PGI mit explizitem Bezug zum Programm als Ganzem erwähnt. Von Steuerung ist vor allem im Kontext der EP die Rede; im Programmzusammenhang wird jedoch der Begriff der Begleitung mehr oder weniger synonym verwendet.

Im PGI sind verschiedene Elemente einer Steuerung des Programms enthalten:

1. Verfahrensschritte, die bei der Programmimplementierung zu durchlaufen sind;
2. Steuerungsinstanzen, die mit bestimmten Entscheidungsbefugnissen ausgestattet und mit diversen Aufgaben betraut sind;
3. thematische Schwerpunktsetzungen – die inhaltliche Struktur des Programms und deren Budgetierung als Ausdruck politischer Prioritätensetzungen in der Verteilung der verfügbaren Mittel;
4. ein Begleitsystem, das sowohl zentrale unterstützende Aufgaben wahrnehmen als auch die Ergebnisse der materiellen Programmumsetzung für eine laufende sowie periodische Berichterstattung bereitstellen soll – die Technische Hilfe (TH),⁶ auch Nationale Stützungsstruktur (NSS) genannt;
5. eine unabhängige Bewertung, die über die Begleitung hinausgehend eine kritische Reflexion des Programms und seiner Implementierung ermöglichen soll – die Evaluation;
6. die EP als Element einer dezentralen Selbststeuerung mit Netzwerkcharakter sowie

⁴ Zu Einzeldarstellungen der Programmevaluierung dieser Punkte vgl. die vorliegenden Berichte der Programmevaluation: JB 2002 und JB 2005.

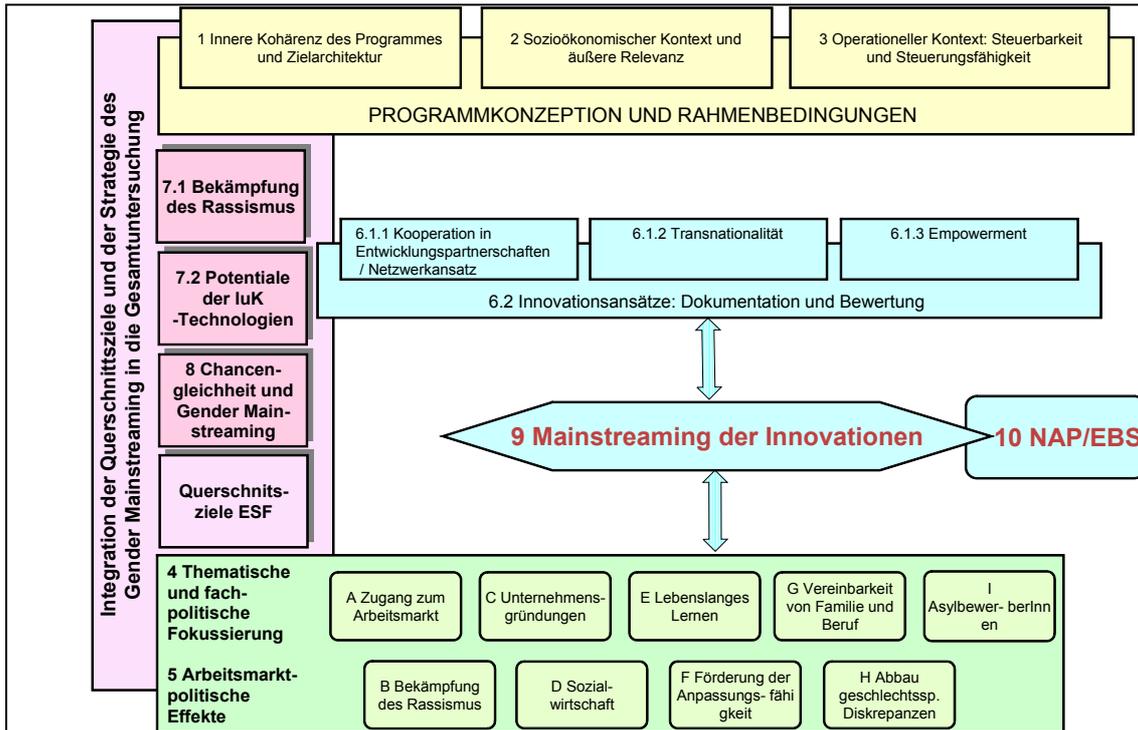
⁵ Unter „Steuerbarkeit“ sind diejenigen Aspekte des Programms zu verstehen, die Ansatzpunkte zu einer Operationalisierung von Steuerungsparametern bieten. Unter „Steuerungsfähigkeit“ wird die Möglichkeit der Programmbeteiligten zur tatsächlichen Beeinflussung des Programmablaufs verstanden.

⁶ Der Begriff der Technischen Hilfe wird auf zweierlei Weise verwendet: Zum einen bezeichnet er einen bestimmten Teil der Programmmittel, der für notwendige administrative Aufwendungen bei der Programmimplementierung und -umsetzung bereitsteht, darunter auch Aufwendungen für Evaluierung und Publizität; zum anderen wird damit die Einrichtung einer sogenannten Nationalen Stützungsstruktur (NSS) bezeichnet, die im Auftrag der Verwaltungsbehörde diese bei der Programmadministration unterstützt.

7. die Organisation übergreifender Arbeitsgruppen zum Erfahrungsaustausch und zur gemeinsamen Strategieentwicklung bis hin zur Vorbereitung des Mainstreaming.

Die GI EQUAL beinhaltet damit alle im Rahmen der europäischen Strukturpolitiken üblichen Elemente der Steuerung zuzüglich einer stärker als sonst üblichen Phasengliederung sowie des – in seiner formal verbindlichen Ausarbeitung – neuen Netzwerkansatzes und der expliziten Mainstreamingkonzeption. Die folgende Grafik verdeutlicht die wichtigsten Zusammenhänge:

Abbildung 1: Programmkonzeption der GI EQUAL



Quelle: EQUAL-Programmevaluation, Untersuchungsdesign Stufe 2, 2004.

Die Analysen zur Halbzeitbewertung der Programmstrategie und -implementation der Gemeinschaftsinitiative EQUAL waren v.a. auf die Rolle des Bundes und der Bundesländer bei der Implementation der GI sowie auf das Auswahlverfahren der Entwicklungspartnerschaften fokussiert. Sie mündeten in der Feststellung, dass die GI EQUAL mit erheblichen Anlaufschwierigkeiten in der Bundesrepublik Deutschland gestartet ist, und dass die Vorgaben des PGI zur Implementation eines Monitoringsystems, zur Beauftragung einer Programmevaluation, zur Erstellung eines Lastenheftes für die Evaluationen der EP sowie zur Gestaltung des Interessenbekundungs- und Auswahlverfahrens nicht adäquat realisiert werden konnten. Dabei wurde auf die Probleme der Beauftragung der Technischen Hilfe und die „Inhouse-Lösung“ dieser Probleme durch die Einrichtung der Nationalen Stützungsstruktur beim BMWA hingewiesen. Neben diesen spezifischen Problemen wurde auf ESF-spezifische Probleme verwiesen, wie die begrenzte Reichweite indikativer Finanzplanung und partnerschaftlicher Beteiligung.

Zur Verbesserung der Umsetzungsbedingungen der zweiten Förderrunde der GI wurden von der Programmevaluation umfangreiche Empfehlungen ausgesprochen,

v.a. zur Rolle der Länder, zum Auswahlverfahren der EP sowie zum technischen Monitoring.⁷

Die Halbzeitbewertung stellte keine Notwendigkeit grundsätzlicher Programmveränderungen fest und bestätigte damit zunächst die Programmkonzeption und Programmstrategie der GI EQUAL. Allerdings wurde von der EQUAL-Programmevaluation sowie von anderen wichtigen Akteuren eine Reihe von Programmanpassungen im Detail vorgeschlagen. Diese betrafen vornehmlich:

- die Anpassung des EP-Auswahlverfahrens hinsichtlich einer stärkeren partnerschaftlichen Beteiligung,
- die umfassende Einbeziehung externer Expertise und eine größere Verfahrenstransparenz,
- die Anpassung der Finanzplanung,
- neue und insgesamt erhöhte Anforderungen an die Sicherstellung der Kofinanzierung,
- Anforderungen in Richtung einer Vereinfachung der finanz- und verwaltungstechnischen Umsetzung auf der Grundlage eines verbesserten bzw. neuen Monitoringsystems,
- Erfordernisse im Hinblick auf die Neugestaltung der Kooperation von EP- und Programmevaluation unter Berücksichtigung der ursprünglichen Konzeption des PGI und des Vergaberechts sowie
- die stärkere Berücksichtigung der Strategie des Gender Mainstreaming.

Diese identifizierten Anpassungserfordernisse wurden bei der weiteren Umsetzung der GI EQUAL mehrheitlich aufgegriffen, in verschiedenen Dokumenten formalisiert bzw. kodifiziert und konnten damit schrittweise wirksam werden.⁸ Bereits im Ab-

⁷ Zu den einzelnen Analysen und Empfehlungen vgl.: JB 2002, Kap. 3, Abschn. II, S. 88 ff.

⁸ Zu den einzelnen Punkten vgl.: JB 2005, Abschn. 2.1, Technische und inhaltliche Anpassung des Programms, S. 5 ff.

BMWA: Förderrichtlinie zur Umsetzung des Programms „Gemeinschaftsinitiative EQUAL in Deutschland“, vom 02. Juli 2001, in der Fassung vom 02. Dezember 2004.

Änderungsantrag zum Programm der Gemeinschaftsinitiative EQUAL zur Bekämpfung von Diskriminierung und Ungleichheiten im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland 2000-2006, inklusive der Darstellung der indikativen Finanzplanung der Programmergänzung zum Programmplanungsdokument (EzP). Bonn, 03. September 2004.

Die aktualisierte Fassung des PGI wurde vom Begleitausschuss im August 2004 beschlossen. Die wichtigsten Änderungen finden sich in Kap. 4 „Operationelle Aspekte der Umsetzung von EQUAL im Rahmen von Entwicklungspartnerschaften“, S. 179 ff.

Zu erwähnen sind etwa die folgenden: a) BMWA, Nationale Koordinierungsstelle EQUAL (Hg.): Pflichtenheft zur finanz- und verwaltungstechnischen Abwicklung der Entwicklungspartnerschaften im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative EQUAL, Arbeitsdokument Nr. 5, November 2004; b) BMWA, Nationale Koordinierungsstelle EQUAL (Hg.): Gender Mainstreaming, Grundlagen und Strategien im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative EQUAL. Themenheft 1. Bonn, Dez. 2003; c) BMWA,

schlussbericht zur ersten Förderrunde wurde im Kapitel „Steuerung“ ausführlich reflektiert, inwieweit sich die Änderungsvorschläge und Empfehlungen auf die Gestaltung der zweiten Förderrunde ausgewirkt hatten bzw. eine laufende Auswirkung beobachtbar war.⁹ Nachfolgend soll ein abschließendes Resümee gezogen werden bzw., wo es sinnvoll erscheint, auf andere Teile dieses Berichtes verwiesen werden.

1. Durch die **Anpassung des EP-Antrags- und Auswahlverfahrens** gelang es, dieses transparenter, effizienter und programmadaquater zu gestalten. Hierdurch konnten viele Irritationen und Friktionen, die die Arbeit der Steuerungsgremien zu Beginn der ersten Förderrunde nachhaltig prägten, in der zweiten Runde vermieden und eine kontinuierlichere Arbeit in den Gremien gewährleistet werden.
2. Die vorgenommene **finanzielle Anpassung des Programms** bildete eine wichtige Grundlage dafür, die Ausschöpfung des Programmbudgets zum Programmende hin vernünftig aussteuern zu können.¹⁰
3. Die erhöhten **formalen Anforderungen an die Sicherstellung der Kofinanzierung für die EP** im Antrags- und Bewilligungsverfahren sollten zu einer Stabilisierung bei der finanziellen Abwicklung der EP beitragen. Dies hat sich zwar einerseits bewährt, andererseits gab es jedoch im Detail viele Schwierigkeiten zu meistern, insbesondere wenn private Mittel als Kofinanzierung eingesetzt werden sollten.¹¹
4. Mit der Einführung des **Monitoringsystems EQUAL-II-Online** ist es gelungen, das gesamte Verwaltungsverfahren (von der Antragstellung bis zum Schlussverwendungsnachweis) durchgängig in einem digitalen System abzubilden, wodurch ein höheres Maß an Transparenz und Verfahrenssicherheit gegeben war.
5. Hinsichtlich der grundlegenden Implementierung der Programmadministration bleibt allerdings auch nach sechs Jahren EQUAL die Frage unbeantwortet, ob es zur ausschließlichen Administration eines solchen Programms über **Zuwendungen¹² und deren Weiterreichung an Netzwerkpartner keine Alternativen** gegeben hätte. Auch die Frage, ob die damit verbundenen teils komplizierten und aufwändigen Handhabungen verschiedener Punkte im Bereich der Programmadministration eher durch die Vorga-

Nationale Koordinierungsstelle EQUAL: Leitfaden zur Auftragsvergabe der EP-Evaluationen in der zweiten Förderrunde EQUAL, Teil A: Empfehlungen zur Evaluation auf Programm- und EP-Ebene, Teil B: Wichtige Hinweise und Erläuterungen zum Vergabeverfahren.

⁹ Vgl. AB 2005, S. 13 ff.

¹⁰ Vgl. hierzu Kapitel 10 in diesem Bericht.

¹¹ Vgl. hierzu Kapitel 10 in diesem Bericht.

¹² Das deutsche Zuwendungsrecht wurde so auf das gesamte Netzwerk angewandt. Von einer stärkeren Einbeziehung von Netzwerkpartnern über (freihändige) Auftragsvergaben wurde bei der Programmimplementierung abgesehen; dies einerseits, weil die gültigen Schwellenwerte für solche Vergaben in Deutschland mittlerweile sehr niedrig sind, und andererseits, weil das Programm hierdurch in einem erheblichen Maße mit der zwangsläufig anfallenden Umsatzsteuer von 19% belastet worden wäre.

- ben der EU oder eher durch die nationalen Regelungen verstärkt wurden, konnte im Rahmen der Programmevaluation nicht aufgelöst werden.
6. Als einen wichtigen **Beitrag zum „Querdenken“** in den zuletzt genannten Komplex möchte die Programmevaluation an dieser Stelle abschließend deshalb auf die Broschüre „Handlungsempfehlungen für eine vereinfachte Umsetzung des ESF in der Förderperiode 2007-2013“¹³ verweisen. Die beteiligten Akteure aus dem Feld haben hierin interessante Denkanstöße geliefert, die einer näheren Befassung durch die Verantwortlichen auf EU- und nationale Ebenen lohnend erscheinen.
 7. Mit den **verbesserten und intensiveren Kooperationsprozessen zwischen Programm- und EP-Evaluation**¹⁴ konnten in der zweiten Förderrunde tatsächliche Optimierungen auf unterschiedlichen Ebenen erreicht werden, was schließlich auch der Optimierung des Zielfindungsprozesses in den EP zugute kam.¹⁵ Hierdurch konnten bei allen Beteiligten wertvolle Erfahrungen hinsichtlich eines neuen, interessanten und effizienten Ansatzes einer formativen Evaluation generiert werden, die zukünftig auch im Rahmen anderer Programmevaluationen genutzt werden können.
 8. Die Maßnahmen zur Fortführung der Implementierung der **Gender Mainstreaming-Strategie** auf Programmebene zeigen auch nach Beendigung der zweiten Förderrunde ein widersprüchliches Bild.¹⁶

Als abschließendes **Resümee für die Bewertung der GI EQUAL unter dem Fokus Zielarchitektur und Steuerung** lässt sich festhalten:

Der mit dem Programm verfolgte Steuerungsansatz konnte in seiner **Komplexität auf nationaler Ebene** nur bedingt überzeugen, obwohl für die **Neuausrichtung von EU-Programmen** in strategischer und operationeller Hinsicht wichtige Erfahrungen gesammelt werden konnten.

¹³ Herausgeber: Arbeitsgruppe "Bürokratieabbau in der Arbeitsmarktpolitik" des Nationalen Thematischen Netzwerks "Lebenslanges Lernen in KMU" (BRD) im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative EQUAL (www.equal.de).

¹⁴ Bei dem durch die EQUAL-Programmevaluation eingesetzten Erhebungsinstrument *Common Minimum* (CM) konnte beispielsweise beim erstmaligen Einsatz innerhalb der zweiten Förderrunde ein Rücklauf von 100% erreicht werden.

¹⁵ Vgl. hierzu insbesondere auch den ersten Statusbericht zur zweiten Förderrunde sowie das Kapitel 6 in diesem Bericht.

¹⁶ Vgl. hierzu das Kapitel 5 in diesem Bericht.

2 DAS STRATEGISCHE INSTRUMENT DES NETZWERKANSATZES

Die GI EQUAL hatte zum Ziel, in Entwicklungspartnerschaften (EP) innovative Ansätze zur Beseitigung von Diskriminierung und Ungleichheit im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt zu entwickeln. Hierzu waren den EP programmseitig u.a. folgende verpflichtende Strukturmerkmale und Grundsätze vorgegeben worden:

- eine interne Netzwerkstruktur operativer und strategischer Partner,
- transnationale Kooperationsstrukturen als externe Erweiterung des Netzwerkes in den gesamteuropäischen Kontext sowie
- die Strategie des Empowerment, d.h. die Einbeziehung von Zielgruppen in den Netzwerkzusammenhang als interne Vertiefung.

Durch die Strukturvorgabe, die EP als Netzwerke zu konstituieren, sollte gewährleistet werden, dass alle zur Entwicklung und Durchsetzung von Innovationen notwendigen (strategischen und operativen) Partner verbindlich eingebunden werden können. Ähnlich bedeutet auch die Strategie des Empowerment bezogen auf die innere Ebene der EP eine Einbindung von Zielgruppen auf strategischer und operativer Ebene. Über die transnationalen Kooperationen sollte ein europäischer Mehrwert erzielt werden, da möglicherweise EP unterschiedlicher Länder gemeinsam an Innovationen arbeiten und vom gegenseitigen Erfahrungsaustausch profitieren können.

Die dezidierte Förderung der EP als Netzwerke und der damit einhergehende gezielte Zusammenschluss unterschiedlicher arbeitsmarktpolitischer Akteure basierte darauf, dass netzwerkförmigen Kooperationsstrukturen eine höhere Organisationsleistungsfähigkeit zugeschrieben wird, die sich positiv auf die Hervorbringung innovativer Lösungen auswirken soll. An die EP waren demnach mehrere ambitionierte, programmatische Erwartungen gerichtet: Die in den Netzwerken zusammengeführten komplementären Akteure sollen einerseits „einen möglichst hohen Prozessnutzen erzielen“ (PGI, S. 183). Andererseits wurde von der „Nutzung und Bündelung der Ressourcen und Kenntnisse der regionalen oder sektoralen Akteure ein erhöhtes Wirkungspotenzial“ erwartet (PGI, S. 234).

2.1 Netzwerkaufbau

Als Belastung für den Aufbau der Netzwerkstrukturen erwies sich, dass einige EP aufgrund des mit den Arbeitsmarktreformen einhergehenden Paradigmenwechsels die inhaltliche Arbeit der Netzwerke neu konzipieren oder zumindest modifizieren mussten. Dies bedeutete für eine Reihe von EP, sich auf neue Förderbedingungen für bestimmte Zielgruppen einzustellen und entsprechende finanzielle und personelle Ressourcen, die für den Netzwerkaufbau eingeplant waren, bereit zu stellen und innerhalb eines knapp bemessenen Zeitrahmens effektive Netzwerkstrukturen aufzubauen, um auf der Basis einer gemeinsamen Zielvorstellung gemeinsam Innovationen entwickeln zu können.

Gerade vor dem Hintergrund der schwierigen Start- und Kontextbedingungen der ersten Förderrunde ist als Erfolg zu werten, dass es in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle gelungen ist, Netzwerkstrukturen aufzubauen, die sich generell, insbesondere aber auch im Rahmen von Innovationsentwicklungsprozessen als funk-

tions- und arbeitsfähig erwiesen haben. Dieser insgesamt erfolgreiche Verlauf zeigte sich darin, dass in ca. 80% der EP der ersten Förderrunde eine weitgehend optimale Akteurszusammensetzung realisiert werden konnte. Hier gelang die Einbindung der für die Umsetzung der geplanten Innovationsvorhaben fachpolitisch relevanten Partner; darüber hinaus wiesen diese Partner zugleich eine hohe Passfähigkeit hinsichtlich eines sich wechselseitig ergänzenden Know-hows bzw. Erfahrung bezüglich ihrer Funktionen im Netzwerk sowie ihrer Vernetzungspotenziale nach außen auf und hatten damit maßgeblichen Einfluss auf die positive Entwicklung der Netzwerkstruktur in den EP.

Die EP der zweiten Förderrunde, die auf Vorerfahrungen und / oder bereits bestehende Netzwerkstrukturen aus der ersten Förderrunde zurückgreifen konnten, hatten insofern bessere Ausgangsbedingungen. Dies galt für die Hälfte der EP, die entweder gänzlich (2%) oder in Teilen (48,5%) bereits in der ersten Förderrunde der GI EQUAL zusammengearbeitet hatten. Weitere knapp 11% hatten Netzwerkerfahrungen außerhalb von EQUAL gesammelt. Dies trug erheblich zu einer noch besseren Passfähigkeit und Komplementarität der strategischen und operativen Partner bei, als dies bereits in der ersten Förderrunde möglich gewesen war.

2.1.1 Zielfindung

Die EP waren gehalten, zu Beginn der Netzwerkarbeit einen gemeinsamen Zielfindungs- und Planungsprozess zu organisieren. Dieser sollte die gemeinsame Vertiefung der Problemanalyse, eine darauf basierende Zielformulierung, die systematische Ausbildung einer EP-Strategie sowie die Formulierung einheitlicher Erfolgsmaßstäbe beinhalten.

Einer Reihe von EP bereitete diese Programmvorgabe erhebliche Schwierigkeiten, denn insbesondere in der ersten Förderrunde hatten zum Zeitpunkt der Antragstellung sowie in Aktion 1 noch nicht alle Akteure zusammengefunden und konnte mithin nicht mehr ausreichend an der Zielformulierung beteiligt werden. Ein gemeinsames, die EP vereinigendes Ziel stand in diesen EP nicht am Anfang der gemeinsamen Netzwerkarbeit, und konnte partiell auch nicht mehr gefunden werden. Dies behinderte mitunter die Ausbildung einer stabilen Netzwerkidentität, die die Teilprojektvorhaben im Hinblick auf ein gemeinsames EP-Ziel hin verband.

Weitgehend abhängig davon, inwiefern es gelang, eine solche Netzwerkidentität auszubilden, stellte sich auch die Vernetzungsdichte eines Netzwerkes dar. Im Vergleich variierte sie stark und reichte von EP einerseits, in denen die Partner in fortlaufendem Austausch miteinander standen und im Sinne der gemeinsamen Zielerreichung die Teilprojektaktivitäten stark aufeinander ausrichteten, bis hin zu EP andererseits, deren Teilprojekte weitgehend separat und ohne größere Kontakte bzw. inhaltliche Berührungspunkte arbeiteten.

2.1.2 Netzwerkgröße und Spektrum der Netzwerkpartner

In der ersten Förderrunde wurden bis zum Jahr 2005 ca. 1.700 Teilprojekte in 109 EP umgesetzt, im Durchschnitt bestand eine EP aus 22 Partnern, hiervon waren neun operative Partner/TP und 13 strategische Partner. Auf europäischer Ebene waren die bundesdeutschen EP der ersten Förderrunde an 125 transnationalen Kooperationen beteiligt gewesen.

In der 2. Förderrunde war die durchschnittliche Anzahl der Partner höher, sie betrug insgesamt 30 Partner, von denen neun operative und 18 strategische Partner waren, drei Partner waren transnationale Partner. Damit hat sich die Zahl der operativen Partner in den beiden Förderrunden im Durchschnitt nicht verändert, während die Einbindung strategischer Partner ausgeweitet wurde. Dies war Ergebnis der Erfahrungen aus der ersten Förderrunde, die gezeigt hatten, dass nicht nur für die Entwicklung, sondern insbesondere für das Mainstreaming erfolgreicher Innovationen die Wahl der strategisch richtigen Partner und die frühzeitige Einbeziehung aller diesbezüglich relevanten Personen von hoher Bedeutung ist.

Das institutionelle und fachliche Spektrum der operativen und stärker noch der strategischen Partner war außerordentlich breit und vielgestaltig. Es reicht von Bildungs- und Forschungseinrichtungen (Schulen, Bildungsdienstleister, Hochschulen, Forschungsinstitute) über Unternehmen, öffentliche Behörden, Kammern, Verbände und Gewerkschaften bis hin zu Wohlfahrtsverbänden, Benachteiligtenorganisationen u.a. Ein Vergleich der beiden Förderrunden zeigt ein weitgehend unverändertes Akteurspektrum; Fortschritte sind jedoch hinsichtlich der Einbeziehung von Unternehmen sowie regionalen und lokalen Behörden zu verzeichnen. Im EU-weiten Vergleich sind in deutschen EP – wie in der ersten Förderrunde auch – insbesondere Unternehmen sowie Bildungseinrichtungen überdurchschnittlich, öffentliche Behörden hingegen unterdurchschnittlich vertreten. Generell ist das Spektrum der strategischen Partner sehr breit und übertrifft dasjenige der operativen Partner.

Die vielfältigen und vielfach auch interdisziplinären Partnerkonstellationen wurden von den EP insgesamt als produktiv und innovationsfördernd eingeschätzt; allerdings stellte die Netzwerkarbeit auch hohe Anforderungen an die Akteure, da bei den Beteiligten sowohl eine Offenheit gegenüber anderen Handlungs- und Sichtweisen als auch Vertrauen in die Kompetenz und Verlässlichkeit der Partner vorhanden sein muss. Auf der anderen Seite resultiert aus der Heterogenität der Beteiligten auch eine Heterogenität der Interessen und der jeweiligen Vorstellungen über die Ziele, Grundannahmen und Erfolgsmaßstäbe für die eigene und gemeinsame Arbeit sowie über das strategische Vorgehen im Netzwerk.

2.1.3 Einbindung strategischer Partner

Für die meisten EP der ersten Förderrunde ist zu konstatieren, dass die Integration von strategischen Partnern in die Netzwerkstrukturen eine große Herausforderung bedeutete, die nicht immer zufriedenstellend gelöst werden konnte. Den strategischen Partnerschaften wurde zwar von nahezu allen Beteiligten eine hohe Bedeutung zugesprochen, deren Potenziale konnten jedoch über das Gesamtprogramm hinweg nicht optimal genutzt werden. Zu diesem Ergebnis hat eine Reihe von Faktoren beigetragen: Generell herrschte bei den EP-Verantwortlichen insbesondere noch ein diffuses und undeutliches Verständnis von strategischen Partnerschaften vor; dabei spielten u.a. die nur vagen Hinweise seitens des Programmplanungsdokumentes eine Rolle. Insgesamt ist es kaum gelungen, den strategischen Partnern klare Aufgaben, Funktionen und Befugnisse zuzuweisen und ihre Rolle innerhalb der EP-Aktivitäten zu konkretisieren.

In der zweiten Förderrunde konnten diese Aufgabe bereits besser bewältigt werden. Zwar konnten auch hier nicht in allen EP alle wichtigen strategischen Partner

eingebunden werden, die für das Mainstreaming der entwickelten Innovationen notwendig gewesen wären, wobei insbesondere KMU, vielfach auch Arbeitsagenturen sowie Jobcenter / ARGEn, aber auch ministerielle VertreterInnen nicht in dem gewünschten oder erforderlichen Maße beteiligt waren. Dennoch traf nur für lediglich vier Prozent der EP zu, dass ihnen die Partner aus Politik und Verwaltung, in deren Zuständigkeit die erforderlichen Veränderungsprozesse fallen, fehlten. Hingegen gaben knapp 64% der EP an, dass sie der Aussage, wichtige Partner für das Mainstreaming fehlten, gar nicht oder nur in geringem Maße zustimmen können. Insgesamt besaßen 62% der EP der zweiten Förderrunde in ihrer EP in hohem Maße eine Partnerzusammensetzung, die geeignet war, das Mainstreaming voran zu bringen.

Trotz der hohen Anforderungen, die eine Einbindung verschiedenster Akteure in eine gemeinsame Arbeit stellt, wurde die Heterogenität der Beteiligten von der überwiegenden Mehrheit als äußerst positiv und gewinnbringend eingeschätzt. In der Mehrzahl der EP konnte eine große Spannweite an Akteuren aus unterschiedlichen Bereichen etwa der Arbeitsmarkt-, Asyl-, Beschäftigungs-, Berufsbildungs-, Jugendhilfe-, Sozial- oder Wirtschaftspolitik zusammengeführt werden.

2.1.4 Begleitung und Bewertung

Eine weitere Besonderheit des Netzwerkansatzes der GI EQUAL betrifft die verbindlich vorgegebene Einrichtung von Mechanismen der Begleitung und Bewertung. Dieses Instrument der Evaluation wurde von den EP erfolgreich eingesetzt.

Eine wesentliche Aufgabe kam den EvaluatorInnen im Rahmen der Innovationsentwicklungsprozesse zu. Ihre Beiträge beschränkten sich hierbei nicht allein auf die Untersuchung von Prozessen und Ergebnissen, indem sie EP-Aktivitäten sukzessive beobachteten, reflektierten und einer Beurteilung unterzogen und derart das Innovationsmanagement der EP kritisch begleiteten. Die EP-Evaluationen unterstützten überdies die Netzwerke etwa auch bei der Zielfindung sowie der Zielerreichungskontrolle, bei der Präzisierung ihres Innovations- und Mainstreamingverständnisses sowie – u.a. durch das Einbringen von Fachwissen und durch inhaltliche Beratung – direkt bei der Umsetzung von innovativen Vorhaben. Die Inputs der EP-Evaluationen haben insbesondere in der zweiten Förderrunde zum Teil wesentlich dazu beigetragen, den Stellenwert der Innovationsentwicklung entsprechend den Programmzielen von EQUAL im Selbstverständnis der EP zu verankern.

Weitere Untersuchungsaspekte und Aufgabenfelder der Evaluationen betrafen ferner eine Überprüfung der Problemanalyse und Zieldefinitionen der EP, eine Begleitung der Mainstreamingaktivitäten sowie der Netzwerkarbeit selbst. Diese Einsatzgebiete sprechen für ein hohes Maß der Orientierung an Zielerreichungskontrollen im Sinne der zentralen Aufgabenstellungen der EP.

Generell besaßen denn auch die EP-Evaluationen einen stark formativen Charakter: Dies zeigte sich daran, dass nahezu alle Evaluationen gehalten waren, in ihrem jeweiligen Netzwerk Funktionen der Qualitätssicherung bzw. des Qualitätsmanagements zu übernehmen und Empfehlungen zu bestimmten Untersuchungsbereichen abzugeben. Eine Vielzahl von EvaluatorInnen war auch in moderierender, kontrollierender oder gestaltender Funktion im Netzwerk tätig; deren Aufgabenspektrum erstreckte sich des weiteren teilweise noch auf Momente der Öffentlichkeitsarbeit

im Hinblick auf die Außendarstellung und Außenvertretung der EP sowie auf Aufgaben im Zusammenhang der transnationalen Netzwerkaktivitäten. Direkte Entscheidungsbefugnisse waren den Evaluationen eher in seltenen Fällen gegeben. Dies stimmt damit zusammen, dass die Mechanismen zur Begleitung und Bewertung in erster Linie als Steuerungsinstrumente fungieren sollten, die etwa steuerungsrelevante Informationen bereitstellen, nicht aber unmittelbar eine Steuerungsfunktion innehaben.

Für viele Beteiligte in den EP war der Umgang mit einer Evaluation eine neue Erfahrung. Der Nutzen der wissenschaftlichen Begleitung stellte sich daher oftmals nach anfänglichen Friktionen und Berührungsängsten erst im Verlauf der Programmumsetzung heraus, wurde dann aber auch gezielt wahrgenommen. Die ursprünglichen Erwartungen wurden daher in vielen Fällen deutlich übertroffen, so dass schließlich von einer großen Mehrheit der EP-Koordinatoren die jeweilige Evaluation von Prozessen und Ergebnissen einer betreffenden EP positiv bewertet wurde. Dieser Umstand erklärt sich aus dem großen Anteil von KoordinatorInnen, die im Instrument der Evaluation einen hohen Nutzen für ihre Netzwerke erkannten. Konkret zeigte sich dies etwa in der ersten Förderrunde daran, dass immerhin 80% der KoordinatorInnen angaben, dass es in der jeweiligen EP zu nennenswerten Veränderungen gekommen war – wie etwa zu einer Anpassung der Problemanalyse, zu einer Feinsteuerung der Ziele oder zu einer Anpassung der Strategie –, an denen die Evaluationen beteiligt gewesen waren. Nahezu zwei Drittel dieser Umsteuerungen oder Umorientierungen wurden dabei durch die Evaluationen on-going begleitet oder gar direkt durch jene initiiert. Durch die Analyse und Bewertung der Arbeitsschritte und der Ergebnisse der EP durch die Evaluationen konnten in vielen Fällen Schwierigkeiten und Probleme innerhalb der Netzwerke rechtzeitig bearbeitet werden und dadurch die Projektvorhaben nachhaltig unterstützt und verbessert werden.

Es gab eher vereinzelt jedoch auch kritische Bilanzen im Hinblick auf den Einsatz der wissenschaftlichen Begleitung. Nicht alle EP haben es verstanden, einen gewinnbringenden Evaluationsansatz zu finden und zu implementieren. In diesem Zusammenhang ist als verantwortliches Moment v.a. die Ausgestaltung der finanziellen Rahmenbedingungen der EP-Evaluationen anzuführen. Der durchschnittliche Auftragswert der EP-Evaluationen lag bei knapp unter 50.000 EUR. In der Gesamtheit aller Evaluationen zeigte sich jedoch faktisch eine große Streuung. Dies hängt mit der Vorgabe zusammen, dass die jeweiligen Budgets der EP-Evaluationen in der zweiten Förderrunde maximal zwei Prozent des Finanzierungsvolumens einer EP betragen sollten. Zwar hat sich der überwiegende Teil der EP an diese Grenze gehalten, zum Teil wurde diese jedoch auch deutlich unterschritten. Daraus dürften nicht unerhebliche Ressourcenprobleme entstanden sein, die einerseits den Umfang des Aufgabenspektrums einer Evaluation sowie andererseits die Aufgabenerfüllung selbst negativ berührten. Dasselbe gilt auch bei Einhaltung des Richtwerts, wenn es sich um finanziell gering ausgestattete EP handelte. Vor dem Hintergrund dieser kritischen Budgetgestaltung konnten insgesamt sehr gute Ergebnisse mit dem Instrument der Evaluation erzielt werden, weshalb auch eine Einschätzung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses des Evaluationsinstruments durch die Koordinationen insgesamt sehr positiv ausgefallen ist und die überwiegende Mehrheit der EP-Verantwortlichen für eine Beibehaltung einer wissenschaftlichen Begleitung und

Bewertung bei ähnlich gelagerten Programmen votiert, insbesondere in komplexen Zusammenhängen wie der GI EQUAL.

2.1.5 Steuerung

Ein maßgeblicher Beitrag zu erfolgreicher Netzwerkarbeit lag in einer für die Zielerreichung optimalen Partnerzusammensetzung einer EP und v.a. in der Art und Weise, wie deren Steuerung gehandhabt wurde. Die strategische wie auch die operative und fachpolitisch-inhaltliche Koordination sowie die Steuerung der EP lassen sich jedoch nicht auf ein für das gesamte Programm gültiges Steuerungsmodell reduzieren. Bereits innerhalb einer EP bestehen partiell verschiedene Steuerungsmodelle und -instrumente, woran die verschiedenen Akteure bzw. Akteursgruppen in unterschiedlicher Weise beteiligt wurden. Trotz der damit einhergehenden Schwierigkeiten, insbesondere für die EP, die zuvor gar keine Netzwerkerfahrung hatten, konnten im Prinzip alle EP diese Herausforderung meistern. Der große diesbezügliche Spielraum des PGI ermöglichte es, Strukturen zu entwickeln die an den spezifischen Ausgangsbedingungen einer EP ausgerichtet werden konnten.

Idealtypisch sollte die Wahl einer angemessenen Struktur an den gewählten Problemfeldern und Zielstellungen ausgerichtet werden. Im Ergebnis lag eine Vielfalt an institutionellen Arrangements in der Gesamtheit aller EP vor, die sich auf unterschiedliche Struktur- und Organisationsformen der Steuerung und anderer EP-Funktionen erstreckte. Solche Arrangements konnten ebenso auf umfangreichen Kooperationsverträgen wie auch schlicht auf wechselseitigem Vertrauen beruhen. In den EP haben sich innerhalb der Vielfalt an Steuerungsmodellen vor allem vier Steuerungsebenen herauskristallisiert, denen in institutioneller Hinsicht jeweils ein bestimmtes Gremium zugeordnet werden kann: a) eine Steuerungsgruppe, die sich längerfristig in ihrer Arbeit an den globalen Zielen und Strategien der EP orientiert, b) eine Kerngruppe, die kurzfristig die EP im Kontext des alltäglichen Bedarfs steuert, c) ein Beirat, der im wesentlichen die Einbindung der strategischen Partner sichert, sowie d) unterschiedliche thematische Arbeitskreise, die v.a. unter inhaltlichen und fachpolitischen Gesichtspunkten tätig sind. Insgesamt dominierten hierbei Modelle, die sowohl Elemente zentraler Steuerung beinhalteten als auch eine partielle Selbstorganisation durch die jeweiligen Partner vorsahen.

Für viele EP ist charakteristisch, dass die administrativ-organisatorische und strategische Steuerung der EP eher top-down erfolgt und sehr häufig unter maßgeblicher Führung durch die EP-Koordination realisiert wird; demgegenüber wird die fachlich-inhaltliche Steuerung häufig eher bottom-up strukturiert und erfolgt unter starker Beteiligung der einzelnen Teilprojekte bzw. TeilprojektkoordinatorInnen. Demgemäß unterscheiden sich sowohl die jeweils zur Anwendung gebrachten Mechanismen und Verfahren der Steuerung als auch die steuernden Akteure. Wie groß die Gemeinsamkeiten bzw. Unterschiede zwischen diesen beiden Steuerungsebenen sind, hängt unter anderem vom Selbstverständnis der EP respektive der einzelnen Akteure ab, dem Zusammenwirken der Partner in der Innovationsentwicklung – gemeinsame oder eher getrennte Entwicklung von Einzelinnovationen – sowie auch vom Zeitaspekt, da top-down-Modelle weniger abstimmungs- und zeitaufwändig sind.

Analytisch können in den EP zwei Steuerungsebenen unterschieden werden, das Netzwerkmanagement und das Innovationsmanagement. Diese weisen unter-

schiedlich ausgedehnte Schnittstellen in den einzelnen EP auf, können aber auch nahezu identisch oder fast getrennt voneinander verlaufen. Das Netzwerkmanagement umfasst die Ebene der strategischen Koordinierung und Steuerung der EP. Auf dieser Ebene vollzieht sich die administrativ-organisatorische, v.a. aber auch die strategische Lenkung der EP. Gezielt wird auf die Sicherung der allgemeinen Funktionsfähigkeit der EP und die Gewährleistung ihrer, auch finanziellen, Existenz. Das Innovationsmanagement umfasst die Koordination und Steuerung fachpolitisch-inhaltlicher Prozesse der EP und unterscheidet sich vom Netzwerkmanagement dadurch, dass die fachlichen bzw. fachpolitischen Aspekte der EP-Aktivitäten – die Konzeption und Erprobung der Innovationen – im Mittelpunkt stehen.

In der Gesamtbetrachtung wird die Qualität der Netzwerk- und Steuerungsstrukturen über das Gesamtprogramm hinweg weitgehend als sehr hoch eingeschätzt. Zumeist korrespondierte eine hohe (bzw. schlechte) Qualität der Netzwerkstrukturen mit einer hohen (bzw. schlechten) Qualität der Steuerungsstrukturen. Der Einsatz verschiedener Projektmanagementtools – wie ZOPP, PCM, BSC oder unternehmensspezifische Tools – dürfte zu der insgesamt erreichten hohen, und im Vergleich zur ersten Förderrunde verbesserten Strukturqualität der Netzwerke beigetragen haben. Nachsteuerungsbedarfe bestanden insbesondere bei EP mit unzureichenden Konfliktregelungsmechanismen, da Kontroversen zwischen den Partnern ungeachtet der Qualität der Netzwerkvoraussetzungen nie vollständig vermieden werden können und zu ihrer Bewältigung entsprechender, vorab festgelegter Umgangsweisen bedurften.

2.1.6 Umsetzung der Strategie

An der Operationalisierung und detaillierten Ausarbeitung der EP-Strategie waren insbesondere drei Akteursgruppen beteiligt: die EP-Koordinationen, gefolgt von den TP-Verantwortlichen und den strategischen Partnern. Die transnationale Koordination und MitarbeiterInnen von Teilprojekten oder EP waren in weniger starkem Maße beteiligt. Auf eine geringe Berücksichtigung des Empowerment-Ansatzes verweist die niedrige Beteiligung von TeilnehmerInnen. EP-EvaluatorInnen waren in über einem Drittel aller EP an der Ausarbeitung der EP-Strategie beteiligt. Dieser vergleichsweise geringe Wert geht z.T. auf die späte Beauftragung bzw. einen Wechsel von EP-Evaluationen zurück und ist in der zweiten Förderrunde deutlich höher.

Das Ergebnis spiegelt die – für die Strategiebildung – zentrale Rolle der Koordination und die hohe Bedeutung von TP-Verantwortlichen sowie der strategischen Partner. Die geringere, z.T. minimale Beteiligung von anderen Akteursgruppen wie etwa von Gender Mainstreaming-ExpertInnen kennzeichnet jedoch Brüche in der Netzwerkarbeit hinsichtlich der Einbeziehung aller Akteure.

2.2 Netzwerkansatz und Innovationsentwicklung / Mainstreaming

2.2.1 Beitrag der Netzwerkstrukturen

Vorteilhafte Beitragsformen der Netzwerke im Rahmen der Innovationsentwicklung bestanden beispielsweise im wechselseitigen Austausch von Wissen und Erfahrungen und konnten für die Erarbeitung neuer Lösungsansätze einen zumindest mittel-

baren Nutzen stiften. Vor allem gegen Ende des Prozesses der Innovationsentwicklung kam den Netzwerken häufig eine Bündelungsfunktion zu. Dabei galt es, die in einzelnen Teilprojekten hervorgebrachten Lösungen zusammenzuführen, etwa in Form von Handbüchern, die schließlich das in den Netzwerken gewonnene Wissen systematisch versammelten. Des Weiteren dienten Netzwerke auch der EP-internen Verbreitung von innovativen Lösungen, insbesondere wenn ein Teilprojekt Einzelinnovationen als interne Serviceleistung für andere Teilprojekte entwickelte.

Insgesamt zeigte sich, dass diejenigen EP, die sich hinsichtlich ihres Innovationserfolges als herausragend auszeichneten, zugleich auch in der Lage gewesen waren, ihre Netzwerke in besonderer Weise den Programmvorgaben gemäß aufzubauen und zu organisieren. Diese EP vermochten es in überdurchschnittlich hohem Maße, die für die Innovationsentwicklung erforderlichen und sich hinsichtlich ihres Know-hows und ihrer Erfahrung ergänzenden Partner ins Netzwerk einzubinden.

Erfolgreiche EP konnten im Vergleich zu weniger erfolgreichen EP mehr strategische Partner aktiv in das Netzwerk einbinden und verfügten über mehr Partner mit einem ausgeprägten fachpolitischen Hintergrund. Schließlich gelang es ihnen auch, ein Ensemble an Einzelinnovationen in Angriff zu nehmen, das sich in besonderer Weise zu einem integralen Handlungsansatz zusammenfügte.

Innerhalb der drei strategischen Instrumente – Netzwerkansatz, Empowerment und Transnationale Kooperation – wurden Netzwerkaspekte am häufigsten genannt, wenn es um die Benennung förderlicher interner Faktoren ging. An zweiter Stelle folgt das Empowerment und an dritter die Transnationale Kooperation.

So gaben die EP an, dass bei fast zwei Dritteln aller Innovationen der Netzwerkansatz eine hohe Bedeutung hatte; demgegenüber war er lediglich für zwölf Prozent von geringer Bedeutung. Diese Einschätzung beruht auf der Bewertung jeder einzelnen Innovation und variiert dementsprechend auch innerhalb einer Entwicklungspartnerschaft: Das bedeutet, dass es in nahezu jeder EP Innovationen gab, die auch ohne den Einfluss des Netzwerkes hätten entwickelt werden können, und solche, die nur aufgrund des Zusammenwirkens der Netzwerkpartner erfolgreich entwickelt werden konnten.

2.2.2 Beiträge der Partner zur Innovationsentwicklung und Mainstreaming

Die wichtigsten Beiträge zur Innovationsentwicklung leisteten die EP-Koordination und die Teilprojekte / operativen Partner, die im Durchschnitt in etwa gleich hohem Maße in die Innovationsentwicklung einbezogen wurden. An dritter Stelle stand die EP-Evaluation. Diese begleitete in der Regel das Innovationsmanagement und hatte aufgrund ihrer frühen Einbeziehung insbesondere in der zweiten Förderrunde dazu beigetragen, die Zielfindungsphase zu unterstützen und den Stellenwert der Innovationsentwicklung im Selbstverständnis der EP zu verankern.

Die transnationale Kooperation war in 42% der EP in hohem Maße in die Innovationsentwicklung einbezogen worden; allerdings war sie nur für 15% der Innovationen von tatsächlich hoher Bedeutung. Damit lag ihre Funktion weniger darin, einen direkten Beitrag zur Entwicklung von EP-Innovationen zu leisten, als durch ihre Einbeziehung in die Steuerung den Innovationsentwicklungsprozess zu unterstützen.

Die TeilnehmerInnen waren in 16% der EP in hohem Maße an der Entwicklung von Innovationen beteiligt, insgesamt kam ihnen eine durchschnittlich Bedeutung zu. Diese relativ hohe Bedeutung resultiert offensichtlich aus ihrem Beitrag zur direkten Bewertung der Innovationen. In vielen EP wurden spezifische Befragungen der TeilnehmerInnen als Bewertungsinstrument eingesetzt, um Rückschlüsse auf den Erfolg der Maßnahme ziehen zu können.

Innerhalb der Netzwerke kam den strategischen Partnern eine wesentliche Rolle in der Hinsicht zu, dass von ihnen neben einer Unterstützung der Innovationsentwicklung auch eine positive Beförderung des horizontalen und vertikalen Mainstreamingprozesses erwartet wurde. In Bezug auf den Beitrag zu Innovationsentwicklungen wiesen nur zwölf Prozent der EP den strategischen Partnern eine hohe Bedeutung zu, ca. 55% hingegen eine mittlere Bedeutung. Ein stärkeres Interesse der strategischen Partner oder deren bessere Einbeziehung hätte das Innovationspotenzial vermutlich noch steigern können, denn eine unzureichende oder fehlende Einbindung strategischer Partner stellte ein wesentliches Hemmnis für die Innovationsentwicklung sowie für das Mainstreaming dar.¹⁷

Nationale thematische Netzwerke spielten bei der Innovationsentwicklung eher eine untergeordnete Rolle, nur 5% der EP wiesen ihnen eine hohe Bedeutung zu. Ihr Beitrag lag eher im Erfahrungsaustausch sowie darin, dass hierüber neue Impulse in die EP getragen wurden. Eine gemeinsame Innovationsentwicklung war eher die Ausnahme.¹⁸

2.3 Fazit

Die aus der Förderstrategie des Netzwerkansatzes resultierenden Vorgaben und Zielstellungen des Programms 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. Mithin musste 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 ihrer Integration häufig nur ein begrenztes Interesse und eine eher geringe Interaktionsdichte.

Dennoch erwiesen sich die Netzwerke in vielen Fällen als geeignete Instrumente, um Innovationen zu entwickeln, und lösten damit den Anspruch ein, der im PGI an die EP-Strukturen gestellt wurde. 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 als Instrument für die Ent-

¹⁷ Vgl. JB 2006, S. 76.

¹⁸ Siehe beispielsweise die Produkte des NTN „Vereinbarkeit“.

wicklung neuer, insbesondere anspruchsvoller, Förderansätze und für deren Mainstreaming grundsätzlich bewährt.

Diesen Erfolg des Netzwerkansatzes belegt nicht nur die hohe Anzahl der in beiden Förderrunden entwickelten Innovationen, sondern auch die überwiegend positive Beurteilung der Netzwerkstruktur und des hieraus gewonnenen Mehrwertes durch die beteiligten Akteure, insbesondere auch die EP-Evaluierung. Damit lässt sich insgesamt festhalten, dass die Netzwerkstrukturen der EP in vielen Fällen ein geeignetes Instrument waren, um Innovationen hervorzubringen, wenngleich nicht in jedem Fall alle Synergiepotenziale genutzt werden konnten.

3 DAS STRATEGISCHE INSTRUMENT DER 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 so genannte Transnational Cooperation Agreements (TCA) vereinbart. Überwiegend waren zwischen vier und fünf EP aus ebenso vielen Mitgliedstaaten in diese TCA eingebunden.

Das Programmplanungsdokument verband mit dem Grundsatz der Transnationalität hohe Erwartungen, so dass auch von einem strategischen Instrument der GI EQUAL gesprochen werden kann: Transnationale Partnerschaften sollten nicht allein die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Menschen und Organisationen vertiefen, sondern darüber hinaus insbesondere auch als „entscheidender Motor zur Entwicklung und Verbreitung arbeitsmarktpolitischer Innovationen“ (PGI, S. 127) wirksam werden. Von transnationalen Kooperationen wurden mithin wichtige Beiträge zur Entwicklung von arbeitsmarkt-, berufsbildungs- und beschäftigungspolitischen Innovationen sowie zu deren Mainstreaming erwartet.

Diese ambitionierten Zielstellungen konnten nach den Untersuchungsergebnissen der bundesdeutschen Programmevaluation zur GI EQUAL nur teilweise erreicht werden. Die Erhebungen in den EP – bei den Gesamtverantwortlichen der EP, unter den KoordinatorInnen der transnationalen Zusammenarbeit sowie bei den EP-EvaluatorsInnen – erbrachten folgende wesentliche Einschätzungen:

- Durch ganz verschiedene Kooperationsformen, vor allem durch den Austausch von Informationen, Erfahrungen, EP-Personal und Teilnehmer/innen, wurde die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Menschen und Organisationen vertieft. In einigen Fällen entstanden daraus nachhaltige, über die Laufzeit der entsprechenden EP hinausreichende, Vernetzungen innerhalb der EU, die nicht nur den europäischen Gedanken voran brachten, sondern auch greifbare Ergebnisse wie neue Geschäftsbeziehungen, Know-how-Zuwachs und dadurch Stärkung der Beschäftigungs- bzw. Wettbewerbsfähigkeit von Individuen, Organisationen und Unternehmen zeitigten.
- Die transnationalen Kontakte zwischen den beteiligten EP führten in praktisch allen Fällen zu wechselseitigen fachlichen Impulsen und dienten darüber hinaus der kritischen Reflexion der jeweils eigenen Arbeit. Einerseits konnten dadurch die von den EP in der Bundesrepublik Deutschland ge-

planten eigenen Innovationsvorhaben teilweise positiv beeinflusst werden, indem Ideen und Erfahrungen von EP aus anderen EU-Mitgliedstaaten aufgegriffen wurden. Andererseits dienten die durch die transnationalen Kooperationen angestoßenen Reflexionsprozesse als Moment der Qualitätsüberprüfung und Qualitätssicherung.

- Voraussetzungsvollere 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. Sofern derartige Effekte transnationaler Kooperationen zu beobachten waren, benötigten diese umfangreiche zeitliche Abstimmungen und intensive fachliche Vorarbeiten, so dass sie sich erst am Ende der transnationalen Kooperationen zeigten.
- Die systematische Nutzung von transnationalen Kooperationen für das Mainstreaming von national oder international entwickelten Innovationen erfolgte nur bei einer sehr geringen Zahl an EP. Allerdings konnte beobachtet werden, dass national weniger anerkannte arbeitsmarkt-, berufsbildungs- oder beschäftigungspolitische Innovationen dann an Akzeptanz gewannen, wenn transnationale Partner aus anderen EU-Mitgliedstaaten darauf verwiesen, dass sich derartige Lösungsansätze in ihrem jeweiligen Kontext als erfolgversprechend erwiesen.

Insgesamt erwies sich damit die vom Programmplanungsdokument formulierte Messlatte für die transnationalen Kooperationen im Durchschnitt aller EP als zu ambitioniert. Dafür waren verschiedene Einflussfaktoren ausschlaggebend. Erstens stellte die grenzüberschreitende Zusammenarbeit für viele Akteure in der Bundesrepublik Deutschland, aber auch für diejenigen in den anderen EU-Mitgliedsstaaten, eine neue Praxis dar, die erst eingeübt werden musste. Das etwas stringentere Vorgehen bei den transnationalen Kooperationen der zweiten Förderrunde der GI EQUAL spricht für diese Erfahrungsnotwendigkeit. Zweitens erforderten die transnationalen Kooperationen, nicht zuletzt aufgrund der zu überwindenden sprachlichen und kulturellen Barrieren, einen erheblichen Kommunikationsaufwand zwischen den beteiligten Partnern. Drittens ist darauf zu verweisen, dass sich ungeachtet gleichermaßen marktwirtschaftlich und demokratisch verfasster Systeme die nationalen Rahmenbedingungen von Arbeitsmarkt, Berufsbildung und Beschäftigung in den EU-Mitgliedstaaten teilweise erheblich voneinander unterscheiden. Dies machte zunächst als Basis für eine sachlich fundierte Kooperation eine Verständigung über Gemeinsamkeiten und Unterschiede der jeweiligen nationalen Systeme erforderlich, woraus sich abermals beachtliche Kommunikationsaufwendungen ergaben. In Bezug auf die angestrebte transnationale Zusammenarbeit bei der Innovationsentwicklung und beim Mainstreaming ergaben sich aus den verschiedenen nationalen Systemen teilweise enge Grenzen für die Realisierung eben dieser Zielstellung der GI EQUAL. Schließlich ist viertens auf die teilweise asynchrone Implementierung der GI EQUAL in den verschiedenen Mitgliedstaaten der EU hinzuweisen, die die EP bei der Realisierung der transnationalen Kooperationen ebenfalls vor große, vor allem organisatorische Herausforderungen stellte.

Trotz dieser schwierigen Rahmenbedingungen wurde durch die transnationalen Partnerschaften eine Fülle von gemeinsamen Produkten hervorgebracht. Dazu gehörten u.a. Broschüren, Dokumentationen, Handbücher und Newsletter aber auch

andere Medien wie Filme und Web-Plattformen. Curricula, Konzepte, Management- und Self-Assessment-Tools, Groupware und Datenbanken sowie Benchmarks waren wichtige fachliche Ergebnisse der transnationalen Kooperationen. Darüber hinaus ist auf die zahlreichen, transnational erarbeiteten Empfehlungen zu verweisen, die sich an fachliche und politische EntscheidungsträgerInnen der nationalen oder europäischen Arbeitsmarkt-, Berufsbildungs- oder Beschäftigungspolitik richteten.

Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass für die transnationalen Kooperationen der EP in der Bundesrepublik Deutschland ein kritisches Kosten-Nutzen-Verhältnis zu verzeichnen ist. Wenn es gelingt, die o.a. Einflussfaktoren für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit europäischer Partner positiv zu beeinflussen, könnten künftige Bilanzen günstiger ausfallen. Wenngleich sich auch mittelfristig nationale Gesetze, Rahmenbedingungen, Kulturen und Selbstverständnisse der Arbeitsmarkt-, Berufsbildungs- und Beschäftigungssysteme in den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten weiterhin unterscheiden dürften, lassen sich durch eine langfristig angelegte Strategie der transnationalen Kooperation andere Barrieren sukzessive überwinden und programmimmanente Implementationsprobleme sogar kurzfristig bewältigen.

4 DIE MAINSTREAMINGSTRATEGIE DES PROGRAMMS

Mit der Mainstreamingstrategie der Gemeinschaftsinitiative EQUAL sollte konzeptionell sichergestellt werden, dass das in EQUAL erzielte innovative Wissen auch nach Ablauf der Förderung in größtmöglichem Maße zur Lösung von Problemen auf dem Arbeitsmarkt beiträgt. Neben der Innovationsentwicklung zählt das Mainstreaming als Methode zum Transfer und zur Verbreitung der innovativen Ansätze zu den wichtigsten Elementen der EQUAL-Strategie. Nach dieser Logik war der Innovationsprozess erst dann als erfolgreich abgeschlossen anzusehen, wenn die Innovation in Routineabläufe – d.h. in den Mainstream – eingeflossen ist. Aus diesem Begriff abgeleitet ist unter Mainstreaming die Übertragung und/oder Vervielfachung von Innovationen zu verstehen, deren Ergebnis eine zur Routine gewordene qualitative Veränderung ist. Mainstreaming bezeichnet sowohl einen Prozess als auch ein Ergebnis. Im Ergebnis des Mainstreamingprozesses ist eine zunächst punktuelle Innovation zum neuen herrschenden Standard – zum Mainstream – geworden.

Das Programm der GI EQUAL schreibt Mainstreaming als eine notwendige Aufgabe für eine erfolgreiche Innovationsentwicklung verbindlich vor. Besonders wichtig ist, dass – analog den Vorgaben des PGI – die Einzelschritte Generalisierung, Dissemination, Bewertung, Anpassung und Implementierung zielgerichtet in einem Mainstreamingkonzept zusammengebunden sind. Jede dieser Phasen beinhaltet eigenständige Aufgabenbereiche, die die Programmakteure durch konkrete Aktivitäten zu operationalisieren und entsprechend ihrer materiellen und fachlichen Ressourcen mit entsprechenden Beiträgen umzusetzen hatten.

Das Einbringen der Innovationen in das Regelwerk des regionalen und sektoralen Mainstreams ist ein umfassender Prozess, der über Öffentlichkeitsarbeit und Verbreitung neuer Erkenntnisse hinausgeht. Der Programmkonzeption folgend dient das „horizontale“ Mainstreaming der direkten Weitergabe von Wissen an mögliche

Anwender. Das „vertikale“ Mainstreaming bezeichnet den Prozess der Schaffung politischer Rahmenbedingungen als Voraussetzung für die fortgesetzte Anwendung des innovativen Wissens in der Praxis. Bereits bei der Zusammenstellung der Netzwerkpartner ist darauf zu achten, solche Akteure einzubinden, die über die für das horizontale und vertikale Mainstreaming notwendigen Kompetenzen und Ressourcen verfügen. Ebenso ist es wichtig, frühzeitig Vorkehrungen für die Übertragung und Verbreitung der Problemlösungsansätze zu treffen.

Die im Rahmen des Mainstreaming zu erzielenden Veränderungen sind nur durch Einflussnahme auf vorherrschende Ideen, Einstellungen und Trends möglich. Erfolgreiches Mainstreaming setzt Verantwortungsübernahme durch zuständige Personen und Institutionen aus Politik und Verwaltung voraus, die sich vorher mit dem innovativen Lösungsansatz vertraut machen, einen Vergleich mit herkömmlichen Ansätzen vornehmen und sich schließlich bei positiver Bewertung für seine Aufrechterhaltung und Fortentwicklung einsetzen müssen. Dieser Prozess der Sensibilisierung und Aktivierung möglicher Bündnispartner muss beginnen, bevor eine ausgereifte und erprobte Innovation vorliegt. Ob eine Neuentwicklung im Vergleich zur gängigen Praxis eine nachweislich höhere Problemlösungsfähigkeit besitzt, hängt von der Beteiligung potenzieller Anwender und Rahmensetzer ab, die durch ihre Beteiligung die Voraussetzung für die Übertragung in einen neuen Anwendungskontext schaffen. Daher sind parallel zur Innovationsentwicklung für den erfolgreichen Transfer zusätzliche Aufgaben zu erfüllen, die von Anfang an bei der Projektplanung und -umsetzung zu berücksichtigen sind.

Auf Bundesebene war für das Mainstreaming die Programmverwaltungsbehörde zuständig. Umgesetzt wurde die Mainstreamingstrategie federführend durch die hierfür beauftragte Nationale Koordinierungsstelle beim BMA. Aufgabe war es, die im PGI beschriebene Mainstreamingstrategie weiterzuentwickeln und zu aktualisieren. Formal wurden die Mainstreamingaufgaben von dem EQUAL-Begleitausschuss beschlossen und im Rahmen seiner Möglichkeiten mitgesteuert.

Befördert werden sollte das vertikale Mainstreaming auf Programmebene im wesentlichen durch Nationale Thematische Netzwerke (NTN), in denen politische Bewertungsprozesse und die zielführende Zusammenführung relevanter Akteure erfolgen sollten.

Parallel zu den nationalen thematischen Netzwerken gab es auf europäischer Ebene „European Thematic Groups“ (ETG), die von VertreterInnen der Thematischen Netzwerke aller Mitgliedstaaten gebildet wurden. Die Bundesrepublik hatte die Leitung der ETG „Unternehmergeist“ übernommen, der die EQUAL-Themenbereiche „Erleichterung der Unternehmensgründung für alle“ und „Stärkung der Sozialwirtschaft“ zugeordnet sind. An der ETG waren deutsche EP rege beteiligt.

Mainstreaming ist ein umfassender Prozess auf mehreren Politikebenen, der hohe Anforderungen an die Akteure stellt und zahlreiche Kompetenzen voraussetzt. Der Maßstab für den Erfolg der GI EQUAL kann schließlich nur sein, ob es gelungen ist, Reformprozesse anzustoßen, in denen das innovative Wissen über EQUAL hinaus zur nachhaltigen Lösung arbeitsmarktpolitischer Probleme angewendet und fortentwickelt wird.

5 GENDER MAINSTREAMING UND CHANCENGLEICHHEIT ZWISCHEN MÄNNERN UND FRAUEN

In der Systematik von EQUAL wird zwischen der Strategie des Gender Mainstreaming und dem Querschnittsziel der Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen differenziert. Gender Mainstreaming wird als Strategie benannt, mit der das Ziel der Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen erreicht werden soll. In einer Bilanz der Gemeinschaftsinitiative EQUAL im Hinblick auf Gender Mainstreaming und Chancengleichheit sind drei Aspekte relevant: Zum einen gilt es zu rekapitulieren, welche Programmvorgaben für Gender Mainstreaming und Chancengleichheit in EQUAL gemacht wurden, weiter wird die konkrete Umsetzung von Gender Mainstreaming und Chancengleichheit im Programmverlauf zu beschreiben und auszuloten sein, welche Bedeutung Gender Mainstreaming und das Ziel der Chancengleichheit im Verlauf des Programms hatten und schließlich wird die Frage zu stellen sein, in welchem Umfang Chancengleichheit im Programm realisiert werden konnte. EQUAL war ein experimentelles Programm, das auf verschiedenen Ebenen, in verschiedenen Feldern, zu verschiedenen Themen mit sehr unterschiedlichen Maßnahmen ansetzte. Eine Aussage über die tatsächliche Arbeitsmarktwirkung ist nicht möglich, zumal die Evaluation von EQUAL keinen Ansatz verfolgte, der die Messung solcher Effekte ermöglicht hätte.

5.1 Programmvorgaben

Chancengleichheit als Ziel und Gender Mainstreaming als Strategie haben in der GI EQUAL einen hohen Stellenwert.¹⁹ Dabei wird grundsätzlich eine Doppelstrategie verfolgt: Einerseits wird das Thema Chancengleichheit in einem der fünf Themenbereiche ganz ausdrücklich adressiert. Andererseits jedoch sind alle Projekte gefordert, in ihrer Arbeit das Ziel der *Chancengleichheit von Frauen und Männern* als Querschnittsaufgabe (gemeinsam mit der *Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit*)²⁰ zu verfolgen und dafür die Strategie des Gender Mainstreaming umzusetzen. Damit wird gleichzeitig die Integration und die spezifische Adressierung der Thematik gefördert. Der spezifische Themenbereich *Chancengleichheit* umfasst die thematischen Schwerpunkte Erleichterung der *Vereinbarkeit von Familie und Beruf* und *Abbau geschlechtsspezifischer Diskrepanzen*.

Wenn das Programmplanungsdokument der GI EQUAL (PGI) im Hinblick auf Gender Mainstreaming als beispielhaft gelobt wird (Meseke & Braun, 2007, S. 12), so ist dies in mehrfacher Hinsicht zutreffend.²¹ Das Dokument ist vorbildlich, weil eine treffende Analyse der Ausgangssituation bzgl. der Gleichstellung der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt geleistet wird und eine in weiten Teilen inhaltlich schlüssige Ableitung der strategischen Ansatzpunkte erfolgt, wobei Projektträgern viele hilf-

¹⁹ Dies hängt damit zusammen, dass die GI EQUAL unter gleichstellungspolitisch günstigen Voraussetzungen konzipiert wurde. Vgl. dazu ausführlicher Meseke & Braun, 2007, S. 10.

²⁰ Gefördert aus dem ESF ist die GI EQUAL unmittelbar dessen Querschnittszielen verpflichtet.

²¹ Vgl. dazu detaillierter AB, S. 105.

reiche Hinweise für Handlungsfelder und mögliche Innovationen gegeben wurden. Im Hinblick auf die Umsetzung von GM und CG macht das PGI eine ganze Reihe von verbindlichen Vorgaben - in der zweiten Förderrunde u.a. auf Initiative der Programmevaluation mehr noch als in der ersten.²² Das PGI legt fest, dass sich die Geschlechterperspektive in der gesamten Strategie der EP widerspiegeln muss und dass „die Aufnahme einer isolierten, einzelnen Maßnahme zur Förderung der Chancengleichheit in die Strategie [...] hierfür nicht ausreichend [ist].“ (PGI, S. 207.)

Eine der konkret nachprüfbareren Vorgaben war, sog. Gender-Trainings durchzuführen²³ mit dem Ziel, die Projektbeteiligten für die Problematik zu sensibilisieren und ihnen Handlungsansätze zu vermitteln (S. 207). Gefordert war zudem in beiden Runden der Nachweis, dass die EP externe und interne Kompetenz zur Förderung von Chancengleichheit bereithalten und einbeziehen – dies insbesondere für die Problem- und Bedarfsanalyse (S. 254). In den Kooperationsvereinbarungen der EP sollten weiter formale Regelungen benannt werden, wie die kontinuierliche Einbeziehung von Chancengleichheitsfragen bei allen Entscheidungen garantiert werden soll. Außerdem mussten die Projekte angeben, auf welche Weise Frauen in der Organisation, in den Projekten und in den jeweiligen Entscheidungsgremien vertreten sein würden. In der zweiten Förderrunde gab es zudem die verbindliche Vorgabe im Antragsverfahren sog. Genderkonzepte vorzulegen, in denen beschrieben werden sollte, auf welche Weise die Projekte das Ziel der Chancengleichheit erreichen und wie sie Gender Mainstreaming umsetzen wollten. Für Anträge und Interessenbekundungen war ausdrücklich als Bewertungskriterium die Berücksichtigung der Dimension der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Problemanalyse und in der geplanten Strategie vorgesehen, wenngleich mit unklarer Priorisierung.

Hinsichtlich der Teilnehmenden gab das Programmplanungsdokument einen Frauenanteil von mindestens 50% vor. Der Frauenanteil in den Maßnahmen von EQUAL sollte den Frauenanteil an den Erwerbslosen und Erwerbstätigen übersteigen. Für die Themen *Vereinbarkeit von Familie und Beruf* und *Abbau von geschlechtsspezifischen Diskrepanzen auf dem Arbeitsmarkt* waren im indikativen Finanzplan des PGI 10% des Mitteleinsatzes vorgesehen (S. 294).

5.2 Umsetzung

Wie wurden nun die genannten Vorgaben umgesetzt, welche Bedeutung erhielten Gender Mainstreaming und Chancengleichheit im Programmverlauf tatsächlich? Chancengleichheit als Querschnittsziel und Frauenförderung als spezifischer Förderschwerpunkt werden dabei im folgenden gesondert betrachtet.

²² Entsprechende Anregungen formulierte die Evaluation im JB 2002, S. 226 sowie das NTN Gender Mainstreaming, ebd., S. 260-264.

²³ Für die zweite Förderrunde wurde vorgeschrieben, wer an diesen „Gender-Trainings“ teilnehmen sollte: verbindlich teilnehmen sollten alle Mitglieder der Steuerungsgruppe und alle MitarbeiterInnen der Teilprojekte; den strategischen Partnern sollte ein solcher Workshop angeboten werden.

5.2.1 Gender Mainstreaming in Programmsteuerung und Programmbegleitung

Während im PGI klare Vorgaben zu den Themen Chancengleichheit und Gender Mainstreaming formuliert waren, blieb im Verlauf des Programms unklar, welche Relevanz diese Anforderungen für die Beurteilung der Anträge, die Bewilligung der Mittel, das Monitoring und das Controlling durch die Begleitung tatsächlich hatten und welche Folgen es für eine EP gehabt hätte, wenn Gender Mainstreaming und Chancengleichheit nicht oder nur unzureichend berücksichtigt worden wären. Hier war nicht transparent, welcher Stellenwert der GM-Strategie und dem Ziel Chancengleichheit durch die Programmverwaltung tatsächlich beigemessen wurde, entsprechende Vorgaben zu Steuerung, Begleitung und Bewertung waren im PGI wenig differenziert. Dies führte dazu, dass Gender Mainstreaming als Top-Down-Strategie nicht entsprechend umgesetzt werden konnte.²⁴ Die Begleitorgane der Programmumsetzung konnten bzw. wollten diese Defizite des Programms im Hinblick auf Steuerung nicht kompensieren.²⁵

Positiv hervorzuheben ist dagegen die umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit der Technischen Hilfe zum Thema Gender Mainstreaming. Den EP wurden vielfältige Hilfen für die Umsetzung von Gender Mainstreaming an die Hand gegeben, sei es durch die Herausgabe eines Themenheftes Gender Mainstreaming, eines Newsletters oder durch die Organisation einer Tagung zum Thema. In der zweiten Förderrunde leistete die Technische Hilfe einen wichtigen Beitrag zur Auswertung und Verbreitung der Erfahrungen mit Gender Mainstreaming in EQUAL. Angebunden an die Strategieguppe Gender Mainstreaming (als Nachfolgestruktur des gleichnamigen NTN in der zweiten Förderrunde) und konzeptionell hervorgegangen aus der Kooperation von Technischer Hilfe und diesem NTN wurde das Teilprojekt „Gleichstellungsorientierte Innovationen“ zum Jahresbeginn 2007 eingerichtet. Dieses Teilprojekt, angesiedelt beim Träger FrauenForum e.V. in Münster, verfolgte das Ziel, erfolgreiche Strategien und Erfahrungen aus EQUAL sowie die Möglichkeiten der Umsetzung von Gender Mainstreaming in der neuen Förderphase des ESF strukturiert aufzuarbeiten und zu verbreiten. Im Rahmen des Projekts wurde eine Handreichung „Gender Mainstreaming – Lernen aus EQUAL für den ESF“ erarbeitet (Meseke & Braun 2007) und eine gleichnamige Tagung in Berlin durchgeführt.

Als von der Technischen Hilfe initiiertes und begleitetes System spielte das Nationale Thematische Netzwerk Gender Mainstreaming und in der zweiten Förderrunde die gleichnamige Strategieguppe eine wichtige Rolle – im Hinblick auf interne Vernetzung, Austausch von Know-how und Grundsatzdiskussionen, im Hinblick auf die gemeinsame Erarbeitung von konkreten Produkten im Gremium (z. B. ein Monitoringraster für die Programmbegleitung) und schließlich im Hinblick auf horizontales Mainstreaming von Gender Mainstreaming.

5.2.2 Gender Mainstreaming in der Arbeit der Entwicklungspartnerschaften

Aufgrund der konkreten Vorgaben des PGI und der Öffentlichkeitsarbeit der Technischen Hilfe wurde das Thema Gender Mainstreaming von vielen Akteuren auf der EP-Ebene ernsthaft und intensiv aufgegriffen und bearbeitet; Gender Mainstrea-

²⁴ Vgl. JB 2002, S. 217-220.

²⁵ Vgl. AB 2005, S. 115.

ming als eigenständige und wichtige Aufgabe konnte sich in EQUAL etablieren. Den Angaben der EP-EvaluatorInnen zufolge wurden die verbindlichen Vorgaben zu Gender Mainstreaming und dem Querschnittsziel Chancengleichheit von den EP ganz überwiegend umgesetzt – wenngleich auf unterschiedliche Art und teilweise auch in sehr unterschiedlicher Qualität, wie z. B. die Genderkonzepte.

Für die Implementation und Umsetzung von Gender Mainstreaming entwickelten die EP eine Vielzahl von organisatorischen Modellen; so lagen die Zuständigkeiten teils bei der Koordination, teils bei der Evaluation, bei Teilprojekten, Arbeitsgruppen oder bei internen oder externen Einzelpersonen. Dabei erwies sich, dass je enger die Anbindung an die oberste Steuerungsinstanz einer EP war und je eher GM als Steuerungsaufgabe verstanden wurde, desto besser konnte es wirksam werden. Bei der Delegation des Themas an Teilprojekte bestand stets das Risiko der Marginalisierung.²⁶ Auch das Ausmaß der Einbeziehung externer Expertise – ein wesentlicher Erfolgsfaktor für gelungenes Gender Mainstreaming – variierte beträchtlich. Grundsätzlich bestand in EQUAL aufgrund des Netzwerkansatzes ein großes Potenzial, Gender Mainstreaming auf verschiedenen Ebenen, in verschiedenen Akteursgruppen und in der Gesamtstruktur einer EP zu verankern; zugleich führte aber die Vielzahl der beteiligten Akteure in den EP und ihrem Umfeld immer wieder zu Akzeptanzproblemen; diejenigen EP, in denen Gender Mainstreaming als Top-Down-Strategie installiert war, konnten diese Probleme besser lösen. Letztlich war also in solchen Konstellationen von maßgeblicher Bedeutung, welchen Stellenwert die Leitungsebene der EP Gender Mainstreaming zugestand. War dieser Stellenwert gering, so blieb GM ein randständiges Thema und wurde abgekoppelt von der inhaltlichen Arbeit der Innovationsentwicklung als Pflichtprogramm absolviert.²⁷

Aufgrund der verbindlichen Vorgaben waren die EP gezwungen, sich im Zuge der Antragstellung und Projektumsetzung mit dem Thema Chancengleichheit ausführlich und mehrfach auseinanderzusetzen. Sofern es sich nicht um freiwillige Leistungen handelte, wurden die Vorgaben zu Gender Mainstreaming im Projektalltag selten zur Disposition gestellt. Die Projektleitungen konnten bei der Umsetzung auf die Vorgabe verweisen und empfanden dies als durchaus erleichternd – sofern sie ein grundsätzliches Interesse daran hatten. Den hohen Stellenwert reflektiert, dass nur für ein Sechstel der EP in der zweiten Förderrunde GM unwichtig für die Umsetzung der Arbeit in den Teilprojekten war.²⁸ In einigen Bereichen wurden die Vorgaben des PGI sogar übertroffen: Die sog. Gender-Trainings beispielsweise wurden von über der Hälfte der EP nicht nur – wie vorgesehen – einmal, sondern mehrfach bzw. fortlaufend durchgeführt.

Die programmseitigen Vorgaben wurden von den EvaluatorInnen ganz überwiegend als hilfreich für die Umsetzung von Gender Mainstreaming eingeschätzt. Dabei wurden an erster Stelle die Vorgaben zur Erstellung von GM-Konzepten und zur Durchführung von Gender-Trainings genannt – sie wurden auch als die zentralen förderlichen Faktoren für die Entwicklung von gleichstellungsorientierten Innovationen genannt. Als ebenfalls besonders bedeutsam für die Umsetzung von GM wur-

²⁶ Vgl. AB 2005, S. 117 f.

²⁷ Vgl. JB 2005, S. 79.

²⁸ Vgl. JB 2006, S. 82.

den geschlechtsspezifische Problem- und Bedarfsanalysen, verbindliche gemeinsame Zieldefinitionen zu GM und eine kontinuierliche Aneignung von Gender-Kompetenz genannt.²⁹

Der hohe Stellenwert von Gender Mainstreaming in der Arbeit der EP hatte zur Folge, dass das Querschnittsziel Chancengleichheit von Frauen und Männern in den Projekten für die Arbeit der TP tatsächlich relevant war, nur etwa jede sechste EP räumte den EvaluatorenInnen zufolge dem Ziel Chancengleichheit lediglich eine geringe Priorität ein.³⁰ Im Vergleich der beiden Förderrunden war der Stellenwert des Querschnittsziels Chancengleichheit und der Strategie des Gender Mainstreaming in der zweiten Förderrunde größer als in der ersten.³¹ Dies lag auch daran, dass diejenigen Akteure, die in beiden Förderrunden beteiligt waren, sich bereits in der ersten Förderrunde mit den Vorgaben zu GM und der zugrundeliegenden Idee vertraut machen konnten; bei ihnen bestand somit bereits Problembewusstsein, ihnen erschloss sich der Nutzen leichter und sie setzten auf der Grundlage die Vorgaben effizienter und bereitwilliger um. Dies spricht dafür, dass die Akzeptanz einer Strategie wie GM langen Atem und Kontinuität erfordert.³²

Folgt man den Berichten der EP-EvaluatorenInnen, so brachte EQUAL eine große Zahl von Innovationen zu nicht explizit gleichstellungsbezogenen Themen hervor, die jedoch gendersensibel gestaltet sind.³³ Dies entspricht den Vorgaben des Programms und ist prinzipiell positiv zu bewerten. Allerdings finden hier eindeutig gleichstellungsorientierte Perspektiven ebenso Anwendung wie solche, die vor allem vermeintlich unterschiedliche Eigenschaften und Kompetenzen von Männern und Frauen im Blick haben. Die Festlegung von Frauen und Männern auf solche vermeintlichen Unterschiede und damit ihre Naturalisierung ist nun aber Ursache, Ausgangspunkt und Legitimation des geschlechtshierarchisch strukturierten Arbeitsmarktes und nicht geeignet, solche Hierarchien zu vermindern. Dieses Problem wird auch bei der Erschließung neuer Tätigkeitsfelder für Frauen relevant, sofern dabei mit spezifisch weiblichen Kompetenzen argumentiert wird. Hier liegen – in der Regel nicht ausdrücklich formuliert – unterschiedliche geschlechterpolitische Vorstellungen im Spannungsfeld von Differenz und Gleichheit zugrunde. Gelegentlich erschöpft sich die sog. Gendersensibilität darin, dass die Zielgruppenansprache explizit beide Geschlechter einschließt.

Nach Problemen bei der Umsetzung von GM und Chancengleichheit gefragt, nennen die EvaluatorenInnen und KoordinatorInnen geschlechtsstereotype Zuweisungspraxen der Argon und kommunalen Träger, Akzeptanzprobleme im EP-Umfeld (z. B.

²⁹ Vgl. JB 2006, S. 82 f.

³⁰ Vgl. ebd. 2006, S. 83.

³¹ So verfügten z. B. in der zweiten Förderrunde mehr EP über eine vollständige Strategie zur Implementierung und Umsetzung von Gender Mainstreaming (vgl. JB 2005, S. 75 u. 78).

³² Dies ist insbesondere im Hinblick auf die Planung zukünftiger Programme wichtig. Das Bundes-OP für den ESF der Förderperiode 2007-2013 stellt diesbezüglich eine Weiterführung dar und ist positiv zu bewerten (Meseke & Braun, 2007, S. 54 ff.).

³³ Vgl. JB 2006, S. 52.

bei Unternehmen, bei den Zielgruppen, in der Öffentlichkeit), die mit tradierten Rollenzuschreibungen erklärt werden. An problematischen Rahmenbedingungen wurden zudem die Schwierigkeit der Integration von Nicht-Leistungsempfängerinnen (dazu s.u.) und ungünstige Entwicklungen im institutionellen Umfeld der EP genannt (z. B. Schließung der Regionalstellen Frau und Beruf in NRW). Während einerseits auch die fehlende Verbindlichkeit der Behörden bei der Einforderung von Gender Mainstreaming in ihren Verantwortungsbereichen kritisiert wurde, wurde andererseits eine verbesserte Stimmungslage in Deutschland zum Thema Gender Mainstreaming konstatiert. Als förderlichen externen Faktor für die Umsetzung von Projekten zum Thema Vereinbarkeit lässt sich seit 2006 die gesamtgesellschaftliche und politische Diskussion zum Themenkomplex identifizieren, z.T. auch gestützt durch spezifische Landes- und Bundesprogramme.

5.2.3 Ziel Frauenförderung

Während die Bedeutung des Querschnittsziels zunahm, ging die der spezifischen Frauenförderung in EQUAL von der 1. zur 2. Förderrunde deutlich zurück. Anhand der Frauenanteile an den Teilnehmenden lässt sich dies nachvollziehen. Der Anteil der Maßnahmen, die einen Frauenanteil von über 90% aufwiesen, nahm von einem Drittel in der 1. Förderrunde auf ein Fünftel in der 2. Förderrunde ab. Ein weiteres Zeichen für die eher geringe Bedeutung von Frauenförderung in EQUAL ist, dass in der zweiten Förderrunde nur 22 Innovationen – das sind nicht einmal 5% aller Innovationen – einen frauenspezifischen Ansatz verfolgten.³⁴ Bei dem größten Teil dieser Innovationen ging es um die Erschließung neuer Beschäftigungsfelder und die Erweiterung des Zugangs zu IuK-Technologien, nur wenige Innovationen zielten auf die Förderung von Frauen in Führungspositionen und auf die Förderung von Lohngleichheit zwischen Männern und Frauen.

Im thematischen Schwerpunkt *Vereinbarkeit* nahm der Frauenanteil an den Teilnehmenden (Eintritte) um dramatische 45 Prozentpunkte auf 47,0%, im thematischen Schwerpunkt *Abbau geschlechtsspezifischer Diskrepanzen* um 18 Prozentpunkte auf 63,3% ab. Nun könnte diese Veränderung der Frauenanteile damit zusammenhängen, dass ein Teil der diesen thematischen Schwerpunkten zugeordneten EP diese Ziele gar nicht vorrangig verfolgte.³⁵ Tatsächlich wurden in der zweiten Förderrunde mit 11 EP deutlich weniger EP als vorgesehen gefördert, die sich explizit und vorrangig den genannten Themen zuwandten³⁶. Legt man diese Zahlen zugrunde, dann nimmt im Vergleich zur 1. Förderrunde der Anteil der EP zum The-

³⁴ N = 479 Innovationen (vgl. JB 2006, S. 52).

³⁵ Die abschließende Zuordnung erfolgte nicht durch die EP selbst, sondern in Absprache mit den EP durch das BMAS.

³⁶ Im thematischen Schwerpunkt *Vereinbarkeit* waren acht EP angesiedelt, wobei letztlich nur drei von ihnen explizit und primär zu diesem Themenbereich Innovationen entwickelten. In diesem Themenbereich war eine EP mit einer anderen zusammengelegt worden, eine weitere hatte mit dem Themenbereich *Vereinbarkeit* nichts zu tun und für drei weitere EP war *Vereinbarkeit* nur eines von mehreren adressierten Themen. Von neun EP aus dem thematischen Schwerpunkt *Abbau geschlechtsspezifischer Diskrepanzen* verfolgten zwei dieses Ziel allenfalls im Sinne eines Querschnittsziels. Demgegenüber würde sich aufgrund ihrer inhaltlichen Ausrichtung lediglich eine weitere EP diesem Schwerpunkt zuordnen lassen.

ma Chancengleichheit an allen EP von 9,3% in der 1. Runde auf 8,5% in der zweiten Runde ab. Weiter aufgeschlüsselt entfallen auf diese 11 EP lediglich 6,1% der Gesamtkosten in EQUAL (und nicht wie vorgesehen 10%) sowie 8% der TeilnehmerInnen. Die durchschnittlichen Kosten pro TeilnehmerIn sind in den genannten 11 EP erheblich geringer als in den anderen EP.³⁷ Vergleicht man nun die Frauenanteile an den TN der beiden Förderrunden auf der Grundlage der 11 EP, so zeigt sich, dass auch bei dieser Berechnungsgrundlage der Frauenanteil stark gesunken ist: Er liegt bei 62,8% in der zweiten Förderrunde im Vergleich zu 91% (Vereinbarkeit) bzw. 86% (Abbau geschlechtsspezifischer Diskrepanzen) in der ersten Förderrunde. Dabei ist anzumerken, dass das PGI auch ausdrücklich vorsah, Maßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf an Männer zu richten.³⁸ Die genannten Zahlen könnten also auch darauf hinweisen, dass dies in der zweiten Förderrunde besser gelang als in der ersten. Ein Vergleich der teilnehmerbezogenen Kosten nach Geschlecht zeigt, dass diese für Frauen in den 11 EP mit dem Schwerpunkt Chancengleichheit doppelt so hoch sind wie für Männer (allerdings immer noch niedriger als in den anderen EP). Es ist daher davon auszugehen, dass Männer in diesen EP häufiger an kürzeren Maßnahmen teilnahmen oder Beratung in Anspruch nahmen. Somit ließe sich für diese Projekte die positive Bilanz ziehen, dass einerseits die Einbeziehung von Männern in größerem Umfang gelang, andererseits aber die kostenintensiven Projekte im Bereich Chancengleichheit eher Frauen vorbehalten blieben. Zugleich bleibt der faktisch geringe Anteil der EP zum Thema Chancengleichheit kritisch zu vermerken.

5.3 Chancengleichheit in EQUAL?

Folgt man den Vorgaben des PGI, so stellt sich zunächst die Frage, ob im Programm selbst Chancengleichheit realisiert werden konnte. Dabei zeigen sich verschiedene Tendenzen.

Bei den Beschäftigten überwiegen in EQUAL die Frauen mit 57%, allerdings nimmt der Frauenanteil mit steigender Hierarchiestufe ab. In führender bzw. koordinierender Funktion sind immerhin noch 50% der Beschäftigten Frauen, wobei es sich bei den Positionen häufig um befristete Posten handelt.

Bei den TeilnehmerInneneintritten gab es einen Rückgang des Frauenanteils von knapp 54% in der ersten Förderrunde auf 48,5% in der zweiten Förderrunde – ein Rückgang von etwa fünf Prozentpunkten, der vermutlich mit der im vorangegange-

³⁷ Es handelt sich hier um die Projektkosten von Projekten mit TeilnehmerInnen geteilt durch die TeilnehmerInnentage multipliziert mit der Dauer der Maßnahme.

³⁸ Dahingestellt sei, ob es sich bei dieser Definition des Adressatenkreises um einen „regelrechten Paradigmenwechsel“ handelt, wie die Ex-Ante-Bewertung formuliert (PGI, S. 310). Allerdings ist die Adressierung von Männern im Programmplanungsdokument schlüssig hergeleitet und stimmt mit Erkenntnissen der Geschlechterforschung überein, die als Grundproblem der Diskriminierung von Frauen die ungleiche Verteilung von Reproduktions- und Erwerbsarbeit zwischen den Geschlechtern identifiziert mit der Schlussfolgerung, dass es im Kern nicht darum gehen kann, Frauen bei gleichen Ausgangsbedingungen die Erfüllung beider Aufgaben zu ermöglichen, sondern dass das Ziel sein muss, Männer in stärkerem Maße in die Reproduktionsarbeit einzubinden.

nen Kapitel genannten Verschiebung der Schwerpunktsetzung bei den Themenbereichen zusammenhängt. Schlüsselt man die Gesamtkosten für TeilnehmerInnen nach Geschlecht auf, so zeigt sich, dass die geschlechtsspezifische Diskrepanz hier geringfügig größer ist: auf weibliche TN entfallen 47,9% der Kosten. Insgesamt wurden also in der zweiten Förderrunde mehr Männer als Frauen erreicht und auf die männlichen Teilnehmer entfielen auch höhere Kosten. Der im PGI vorgesehene Mindestanteil von Frauen von 50% wurde in der ersten Förderrunde realisiert, in der zweiten Förderrunde aber geringfügig unterschritten; dennoch wird auch in der zweiten Förderrunde das Programm seinem Anspruch gerecht, eine gemessen an der Erwerbslosenquote von Frauen überproportionale Beteiligung von Frauen zu realisieren: Der Frauenanteil an den TeilnehmerInnen in EQUAL in der zweiten Förderrunde liegt im Jahr 2006 unter dem Frauenanteil an den Erwerbslosen im SGB III-Bereich (52%) und etwas über dem Anteil im SGB II-Bereich (45%).³⁹ Der Anteil von Frauen an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten lag im Jahr 2006 bei 45,3% und ihr Anteil an Erwerbstätigen lag 2006 bei 45,2%.

Es gibt eine Reihe von Hinweisen darauf, dass eine zweite Ursache für den Rückgang des Frauenanteils der veränderte Leistungsbezug von Frauen durch die verschärften Anrechnungsmodalitäten von Partnereinkommen seit der Einführung des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt im Januar 2005 ist. Nach Auskunft der KoordinatorInnen⁴⁰ konnten in einigen EP trotz solcher Probleme durch massive Anstrengungen⁴¹ alle geplanten TeilnehmerInnen einbezogen werden. Für immerhin elf EP (acht Prozent aller EP) stellte sich in der zweiten Förderrunde allerdings das Problem, dass aus Gründen fehlender Kofinanzierung anvisierte TeilnehmerInnen nicht an Projekten teilnehmen konnten. Diese Probleme entstanden nach Auskunft der KoordinatorInnen überwiegend bei Berufsrückkehrerinnen ohne Leistungsansprüche. Einige KoordinatorInnen sahen hierin auch einen den Projekterfolg behindernden Faktor. Möglicherweise ist dieser Einbruch bei den Berufsrückkehrerinnen neben den genannten Problemen der Zuordnung (s.o.) auch eine Ursache für den Rückgang der Frauenanteile an den Teilnehmenden im thematischen Schwerpunkt *Vereinbarkeit* von der ersten zur zweiten Förderrunde. Einen weiteren Hinweis auf die Relevanz des Leistungsbezugs gibt auch die Tatsache, dass die Frauenanteile an den erwerbstätigen TeilnehmerInnen nicht im gleichen Maße rückläufig waren wie bei den Erwerbslosen.

Die KoordinatorInnen der von diesen Problemen betroffenen EP kritisieren diese Praxis deutlich und beschreiben einen Grundwiderspruch zum Anspruch von EQUAL, Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt zu bekämpfen. Eine Koordinatorin beschreibt dies als doppelte Diskriminierung: „Frauen, die in keinem Arbeitslosen-

39

http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000100/html/jahr/arbeitsmarkt_2006_gesamt.pdf, S. 217; wobei der geringe Anteil von Frauen an den ALG-II-EmpfängerInnen wiederum zu tun hat mit den verschärften Anrechnungsbedingungen von Partnereinkommen. Insofern stellt auch die Orientierung an diesem Anteil die Replikation der diskriminierenden Arbeitsmarktpolitik dar.

40 Befragung der KoordinatorInnen im Herbst 2007, N = 70.

41 Freiwillige Mehrarbeit, Beschaffung anderweitiger Kofinanzierung durch andere, ungeplante Aktivitäten.

geldbezug standen (weil entweder die Ehegatten verdienten oder aber weil sie aus der Familienarbeitsphase zurückkehrten und keinen Anspruch hatten) (...), wurden gleich doppelt diskriminiert. Zum einen gehörten sie aus schlechtem Grund zu der Gruppe der von unserer Gesellschaft benachteiligten Personen. Zum zweiten wurden sie ein zweites Mal ausgerechnet durch EQUAL diskriminiert.“ Es wurde auf „die Gefahr einer starken Orientierung der Projekte an dem, was aktuell in Förderstrukturen möglich ist“, hingewiesen und der Widerspruch aufgezeigt, „dass gerade diese Förderstrukturen durch die Innovationen ergänzt oder gar verändert werden sollen“. Ein Programm wie EQUAL, dessen Umsetzung so eng an die Vorgaben der aktuellen Arbeitsmarktpolitik gebunden ist, kann deren geschlechtsspezifischen Bias nur reflektieren und auch bei anderslautender Programmatik und noch so großem Stellenwert von Gender Mainstreaming in der Umsetzung durch die EP nicht ausgleichen.

Auch wenn von Seiten des BMAS erhebliche Anstrengungen unternommen wurden, Entwicklungspartnerschaften, die mit den genannten Zielgruppen arbeiteten, zu unterstützen und deren Kofinanzierungsschwierigkeiten zu beheben, so kann vermutet werden, dass wesentliche Entscheidungen bereits in der Antragsphase getroffen wurden. D.h. beantragt wurden primär Projektvorschläge, die den Trägern vor ihrem Informationshintergrund als kofinanzierbar und finanziell dauerhaft tragfähig erschienen. Es erscheint plausibel, dass die Möglichkeiten der Kofinanzierung bei Antragstellung vor dem Hintergrund der Verunsicherungen durch die Arbeitsmarktreformen als schlechter eingeschätzt wurden, als sie in der Umsetzung waren. Dem entspricht der Befund, dass der ESF-Interventionssatz in der Bilanz der zweiten Förderrunde vergleichsweise niedrig war.

Abschließend soll noch die Beteiligung von Mädchen im Bereich der schulischen Bildung und beruflichen Erstausbildung thematisiert werden. U.a. um zu verhindern, dass sich in EQUAL die Erfahrung der GI BESCHÄFTIGUNG mit einer geringeren Beteiligung von Frauen an spezifischen Maßnahmetypen wiederholt (Mädchenbeteiligung in Bildungsmaßnahmen, Frauenbeteiligung im Bereich Strafvollzug, Haftentlassene), sieht das PGI vor, dass Maßnahmen der Frauenförderung die Strategie des Gender Mainstreaming flankieren sollten.⁴² Das Ziel, Mädchen im Bereich der schulischen Bildung und beruflichen Erstausbildung gleichberechtigt zu beteiligen, konnte allerdings nicht realisiert werden, dort sind Mädchen deutlich unterrepräsentiert. Entsprechend geringer ist der Frauenanteil bei den bis 24-Jährigen als bei den mittleren Altersklassen.⁴³

⁴² Geringe Frauenanteile wiesen auch in der GI BESCHÄFTIGUNG vor allem die Maßnahmen zugunsten von benachteiligten Jugendlichen im Aktionsbereich YOUTH-START auf. U.a. daraus leiten die AutorInnen des PGI die Notwendigkeit eines dualen Ansatzes in der GI EQUAL ab und begründen damit den Stellenwert frauenspezifischer Fördermaßnahmen in Ergänzung zum Gender Mainstreaming (S. 101). Die hohen Männeranteile im Bereich der Förderung der schulischen Bildung und beruflichen Erstausbildung reflektieren die Tatsache, dass Mädchen schon seit Jahren im Geschlechtervergleich die besseren Bildungsabschlüsse machen; allerdings gilt es, in Rechnung zu stellen, dass sich dies nicht in eine konstante und längerfristige Verminderung der geschlechtsspezifischen Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt umsetzen lässt.

⁴³ Bei den bis einschließlich 24-Jährigen liegt der Frauenanteil bei 43,5%.

5.4 Schlussbetrachtung

Nach sechs Jahren Laufzeit fällt die Bilanz also ambivalent aus: Als Fazit lässt sich ziehen, dass sich Gender Mainstreaming als Instrument in EQUAL bewährt hat. Die verbindliche Vorgabe, das Ziel der Chancengleichheit in allen Arbeitsschritten zu berücksichtigen, ist grundlegend, aber war nur deshalb effizient, 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. Ein ähnlicher Konkretisierungsgrad käme auch für die Aspekte Programmsteuerung und -begleitung in Frage. Die Richtung stimmt also und sollte Vorbild für andere Programme sein.

Dringend sei allerdings auf die Notwendigkeit verwiesen, begriffliche und konzeptionelle Schärfungen vorzunehmen. In der Umsetzung von Gender Mainstreaming schleicht sich immer wieder ein Verständnis von Gender Mainstreaming ein, das im Kern die Anerkennung und Bestätigung von vermeintlichen Unterschieden zwischen Männern und Frauen und den Umgang damit zum Thema macht. Begriffe wie „Gender Training“, „Gender Beratung“, „Gender Konzept“ und „Gender Kompetenz“ verschleiern hier eher, dass es um das Sein oder Nichtsein der Geschlechter nicht gehen kann, sondern um Strukturen und Hierarchien, also um Machtverhältnisse.

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

Damit wird eines deutlich: Nur wenn auch das Förderumfeld im gleichen Maße auf Chancengleichheit ausgerichtet ist, d.h. auch in der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland Gender Mainstreaming konsequent umgesetzt wird, kann ein Programm wie EQUAL im Hinblick auf Chancengleichheit seine Potenziale voll entfalten. Das ist auf keinen Fall ein Argument gegen Gender Mainstreaming – vielmehr eines gegen seine Überladung mit Ansprüchen und für seine konsequente Umsetzung in allen Politikbereichen. Und zuletzt ein Plädoyer für die Doppelstrategie: Chancengleichheit als Querschnittsziel und Gender Mainstreaming als Strategie zu dessen Umsetzung sind wichtig. Wichtig ist aber auch – besonders in solchen teilnehmerbezogenen Programmen – die Frauenförderung. Sie droht im Gender Mainstreaming unterzugehen und sollte dringend wiederbelebt werden.

C) ZENTRALE PROGRAMMERGEBNISSE – NACHHALTIGE NEUERUNGEN DURCH DIE GI EQUAL

6 DIE ENTWICKLUNG VON INNOVATIONEN

Innerhalb der komplexen **Zielhierarchie des Programms** kommt der Hervorbringung von arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und berufsbildungspolitischen Innovationen eine zentrale Bedeutung zu. Die GI EQUAL soll dazu beitragen, *„die tatsächliche Gleichbehandlung aller bisher auf dem Arbeitsmarkt noch benachteiligten oder ausgegrenzten Personen oder Personengruppen zu verwirklichen“* und über neue Mittel und Wege den *„bestehenden Unterschied zwischen faktischer und rechtlicher Gleichheit für diese Zielgruppen“* (PGI, S. 12) zu verringern. Der experimentelle Charakter des Programms kommt dadurch zum Ausdruck, dass der Generierung transferierbarer Problemlösungen ein Vorrang vor der Statusverbesserung individueller Adressaten eingeräumt wird. Das Programmplanungsdokument benennt daher als spezifisches Ziel *„die Entwicklung neuer Methoden zur Bekämpfung von Diskriminierungen und Ungleichheiten jeglicher Art im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt“* (PGI, S. 124). Im Unterschied zu den Mainstreamprogrammen des ESF orientiert die GI EQUAL damit nicht primär auf unmittelbare arbeitsmarktpolitische Ergebnisse, sondern auf eine grenzüberschreitende Weiterentwicklung des verfügbaren politischen Instrumentariums sowie die Entwicklung neuer Handlungsansätze.

Bei den von den EP zu entwickelnden neuen Konzepten und Methoden kann es sich um völlig neue Ansätze, aber auch um eine Übertragung oder Fortentwicklung von bereits erprobten Ansätzen handeln. Die weiteren – eher allgemein gehaltenen – Ausführungen des Programmplanungsdokuments enthalten eine Reihe konkreter Interventionsfelder, in denen Neuerungen und Weiterentwicklungen geboten sind. Ein diesbezügliches Baselineing in einzelnen politischen Feldern stellt jedoch ein sehr aufwendiges Unterfangen dar, das in einem Programmplanungsdokument kaum zu leisten ist. Die **Programmkonzeption** setzt dagegen weitgehend auf eine anbieterseitige Bestimmung des Innovationsbedarfes durch die EP. Infolgedessen hängt der **Programmerfolg** im Kontext der Innovationsentwicklung in erster Linie davon ab, wie die EP diese Aufgabe interpretiert und umgesetzt haben und inwiefern es ihnen dabei gelungen ist, die sich in der GI EQUAL bietenden Chancen zu nutzen, um spezifische, problemadäquate Neuerungen hervorzubringen.

Die GI EQUAL erhebt damit den Anspruch, ein Experimentierfeld für die Weiterentwicklung des verfügbaren arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Instrumentariums zu sein. Die Überprüfung dieser Zielstellung gehört zu den prominenten Aufgaben der Programmevaluation, die sich in die Beantwortung der beiden folgenden Leitfragen übersetzen lässt:

- Inwiefern ist es den Entwicklungspartnerschaften gelungen, innovative Modelle zu entwickeln und in die Routinepraxis zu übertragen?
- Inwieweit sind die Konzeption, die Implementation sowie das Umfeld des Programms geeignet, die Entwicklung von Innovationen systematisch zu befördern?

Die Innovationsentwicklung des Programms – d.h. der *Output an Innovationen* – erweist sich damit als zentraler Untersuchungsgegenstand. Nach dessen konzeptueller Erläuterung (Kap. 6.1) gilt es, sowohl die quantitativen als auch die qualitativen Dimensionen dieses Programmoutputs zu erfassen und darzustellen (Kap. 6.2). Das innovative Profil des Programms soll illustrieren, was in der GI EQUAL unter dem Begriff der Innovation konkret firmiert. Dabei soll ein plastisches Bild von den Problemlösungsansätzen gezeichnet werden, indem die Neuerungen entlang verschiedener Dimensionen beschrieben werden (Kap. 6.3). Im Anschluss erfolgt eine Einschätzung der Kontextbedingungen, unter denen die EP ihre Innovationsentwicklungsbemühungen verrichtet haben (Kap. 6.4).

6.1 Zum Begriff der Innovation

Bei der Erfassung des Outputs an Innovationen erweisen sich deren Identifizierung und Bewertung als zentrale Voraussetzungen. Dabei handelt es sich um eine in mehrfacher Hinsicht herausforderungsvolle Aufgabe, da es für eine Innovationsanalyse bislang noch keine etablierten und allgemein anerkannten Verfahren oder Methodensets gab. Insbesondere im arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Kontext betritt man dabei weitgehend Neuland. Die EQUAL-Programmevaluation beschritt daher selbst innovative Wege: Es galt, ein neues Verfahren zu entwickeln und anzuwenden, das den vielfältigen Herausforderungen begegnen kann, die sich unter theoretischen, methodischen und forschungspraktischen Gesichtspunkten stellen.⁴⁴

Die Programmevaluation hat **Kriterien** zur Innovationsanalyse entwickelt und mit den EP-Evaluationen abgestimmt. Darunter sind die folgenden Momente als definitorische **Minimalanforderungen** anzusehen:

Generell werden mit Innovationen Neuerungen innerhalb eines bestimmten Fachgebietes bezeichnet, die sich in qualitativer Hinsicht von dem bisher erreichten Entwicklungsstand merklich unterscheiden.

Die Bestimmung des innovativen Charakters einer Entwicklung ergibt sich jedoch nicht notwendig aus ihrer erstmaligen Anwendung; kennzeichnend ist vielmehr die mit ihr einhergehende relative Verbesserung im Vergleich zum Status quo eines betreffenden Fachgebietes.

Innovationen können unterschiedliche Erscheinungsformen annehmen. Sie können als neue Produkte und Dienstleistungen, Produktionstechnologien und Verfahrensweisen oder auch als neue Organisations- und Kommunikationsstrukturen auftreten. Sie lassen sich jedoch sämtlich durch folgende Eigenschaften charakterisieren, die als **kritische Merkmale** über das Vorliegen einer Innovation entscheiden:

1. Innovationen besitzen eine höhere Problemlösungskapazität als die bislang angewandten, als *state of the art* zu bezeichnenden Standards und Routinen.

⁴⁴ Zum Untersuchungsansatz der Programmevaluation und zur Identifizierung und Bewertung von Innovationen vgl. die Ausführungen in JB 2005, S. 1-5 sowie JB 2006, S. 2-4 und S. 21-29.

2. Innovationen gewährleisten einen höheren Zielerreichungsgrad.
3. Innovationen erbringen für Anwender bzw. Zielgruppen einen höheren Nutzen.

Über diese eher allgemeinen Merkmale hinaus wird der Terminus ‚Innovation‘ jedoch nicht einheitlich verwendet. In der wissenschaftlichen Literatur liegt vielmehr eine Vielzahl von unterschiedlichen Erklärungsansätzen und Definitionen vor. Dies gilt in besonderer Weise für **soziale Innovationen**, wozu in der Regel auch arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und berufsbildungspolitische Innovationen zu rechnen sind. Trotz der breiten Aufmerksamkeit, die nunmehr seit geraumer Zeit der Innovationsthematik zuteil wird, konzentriert sich das vorhandene Wissen über Innovationen im wesentlichen auf den Aspekt des technischen Wandels in Unternehmen. Innovationen im Bereich der immateriellen Produktion von Dienstleistungen sowie im Ausbildungs- und Beschäftigungssystem finden dagegen kaum Berücksichtigung seitens der Wissenschaft und Forschung: Soziale Innovationen führen nach wie vor *„ein politisches und soziologisches Schattendasein“*.⁴⁵ Infolgedessen wurden bislang weder eine verbindliche Terminologie noch ein adäquates Konzept zum Gegenstand sozialer Innovationen entwickelt.⁴⁶

Es liegt auf der Hand, dass eine Operationalisierung der kritischen Merkmale zu Analyse- und Bewertungszwecken kein leichtes Unterfangen darstellt. Während Produktinnovationen – etwa aus dem industriellen Sektor – durchaus technische Parameter (Geschwindigkeit, Leistung) oder Absatzkennzahlen (verkaufte Stückzahl, Kundenzufriedenheit) als mögliche, objektivierbare Indikatoren nahe legen, ist bei arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und berufsbildungspolitischen Innovationen zu berücksichtigen, dass deren Problemlösungspotenzial und Nutzen ungleich stärker vom jeweiligen Anwendungskontext und der jeweiligen Perspektive unterschiedlicher Nutzer abhängen. Das Fehlen eines vollständig objektivierbaren Referenzpunktes kann geradezu als Kennzeichen sozialer Innovationen angesehen werden.⁴⁷

Trotz Ermangelung eines tragfähigen und umfassenden Konzepts lassen sich dennoch die bisher seitens der Sozialwissenschaften vorgelegten Bestimmungen sozialer Innovationen für eine nähere **Charakterisierung** der überwiegenden Mehrzahl der von den EP entwickelten Innovationen verwenden:

- Die Realisierung der Arbeitsvorhaben der EP soll v.a. eine soziale Wirkung entfalten, zumal sie überwiegend auf soziale Problemlagen referieren. Ihre Bedeutung ist in hohem Maße nur subjektabhängig bzw. zielgruppenspezifisch zu bestimmen. Damit sind eo ipso politische Maßgaben impliziert, zumal bereits das Programmziel der Bekämpfung von Ungleichheiten und

⁴⁵ Braun-Thürmann, H., 2005: Innovation, Bielefeld, S. 25.

⁴⁶ Weitgehend Konsens besteht über die Verwendung des Terminus „soziale Innovation“ als *„übergreifende Bezeichnung für nicht-technische Innovationen“*. (Gillwald, Katrin, 2000: Konzepte sozialer Innovation. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, S. 5)

⁴⁷ Aus diesem Grunde war es für die EQUAL-Programmevaluation unabdingbar, die Einschätzungen der EP-Akteure zu den von ihnen vorangetriebenen Entwicklungen heranzuziehen.

Diskriminierungen im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt nicht etwa technischer Natur ist.

- Soziale Innovationen haben häufig keine unmittelbar empirischen Entsprechungen bzw. materiellen Korrelate. Sie kommen eher als theoretische Konstrukte daher. Dies gilt etwa auch für zahlreiche in der GI EQUAL neu entwickelte Problemlösungsansätze in Form von neuen Konzepten, Ideen, Inhalten oder Sicht- und Herangehensweisen. Diese lassen sich aber zumindest dokumentieren und ggf. in Gestalt neuer Tools beispielsweise auch inkorporieren.
- Für soziale Innovationen existiert in der Regel kein Markt im klassischen Sinn, auf dem Angebot und Nachfrage über das Geldmedium vermittelt werden.
- Dies ist v.a. darauf zurückzuführen, dass soziale Innovationen – in Abgrenzung zu technischen Innovationen – nicht in erster Linie anhand ihrer wirtschaftlich-technischen Vorzüge definiert werden.⁴⁸ Die mit der GI EQUAL anvisierten Neuerungen werden daher auch im Rahmen von Förderprogrammen entwickelt und erprobt und hätten ohne öffentliche Finanzierung kaum Realisierungschancen.
- Damit hängt ein weiteres Kennzeichen sozialer Innovationen zusammen, nämlich die Frage der Akteursrollen. Während technische Innovationen v.a. privatwirtschaftlich betrieben werden, überwiegt bei sozialen Innovationen eher die Rolle staatlicher und öffentlich-rechtlicher Akteure und Institutionen, aber auch jene von gemeinwirtschaftlichen und gemeinnützigen Organisationen.

Die mit dem Terminus ‚Innovation‘ zusammenhängenden, vielfältigen Schwierigkeiten v.a. konzeptioneller Art sowie diverse Friktionen in der Programmimplementierung führten in der ersten Förderrunde dazu, dass das Programm von Beginn an durch ein uneinheitliches Innovationsverständnis auf verschiedenen Akteursebenen gekennzeichnet gewesen ist. Insofern überrascht es kaum, dass sich die EP zunächst eher schwer damit taten, den innovativen Charakter der von ihnen betriebenen Entwicklungen präzise bestimmen und benennen zu können. Im Ergebnis weist die GI EQUAL eine immense Vielfalt an Arbeitsvorhaben der EP auf, für die ein innovativer Gehalt reklamiert wird. Hinsichtlich ihrer Komplexität, ihrer Qualität und ihrer fachpolitischen Einordnung unterscheiden sich diese Ansätze sehr stark. Nicht zuletzt haben jedoch die Instrumente der Evaluation auf Programm- wie EP-Ebene dazu beigetragen, dass sich im Verlauf der Programmumsetzung das Innovationsverständnis auf Seiten der EP-Akteure verbesserte und präziserte.

Die voranstehenden Charakteristika machten es erforderlich, dass zunächst die EP-Akteure selbst bestimmten, welche der von ihnen betriebenen Aktivitäten einen innovativen Anspruch erheben dürfen. Diese Vorgehensweise hat sich bewährt und konnte in der zweiten Förderrunde dadurch noch verbessert werden, dass von Be-

⁴⁸

„Entgegen naheliegenden Vermutungen ist technische Innovation kein Begriff der Ingenieurwissenschaften, deren Interesse eher der Erfindung und Entwicklung gilt, sondern ein am Verwertungsgedanken ausgerichteter wirtschaftswissenschaftlicher Begriff.“ (Ebd., S. 36)

ginn an die kritischen Merkmale von Innovationen zwischen der Programmevaluation und den EP-Evaluationen abgestimmt wurden und damit den Akteuren des Entwicklungskontexts von Innovationen frühzeitig als orientierende Vorgabe dienen. Dasselbe gilt für **weitere Innovationskriterien**, die in der zweiten Förderrunde neu aufgenommen wurden, etwa beschreibende und Gütekriterien. Infolgedessen konnten die implementationsbedingten Schwierigkeiten aus der ersten Förderrunde überwunden werden, dass *nachträglich* Bewertungskriterien für innovative Entwicklungen herangezogen werden mussten, die sich zwar immanent aus dem Programm ableiten lassen, jedoch nicht auf allen Ebenen mit den unterschiedlichen Stakeholdern, insbesondere den EP-Akteuren, von Anfang an kommuniziert und abgestimmt werden konnten.

Diese Erfahrungswerte aus der ersten Förderrunde sowie der frühzeitige Austausch mit den EP-Evaluationen führten zu einer teilweise veränderten Konzeption des Innovationsbegriffs bzw. der mit diesem einhergehenden Untersuchungsdimensionen: Einzelne Innovationskriterien wurden präzisiert oder gänzlich neu in die Untersuchungen mit aufgenommen, andere hingegen wurden verworfen. In der zweiten Förderrunde konnten zudem die besonderen Potenziale der EP-Evaluationen für Innovationsanalysen besser ausgeschöpft werden, indem die Kooperation zwischen beiden Evaluationsebenen auf eine neue Basis gestellt wurde. Als gewinnbringend erwies sich die **frühzeitige inhaltliche Vorbereitung** in Form von Auftaktworkshops zwischen der Programm- und den EP-Evaluationen sowie durch diverse Handreichungen der Programmevaluation, die als Orientierung dienen. Zugleich konnten die Erhebungszeitpunkte stringenter an den Programmverlauf (Planung, Umsetzung, Ergebnisse) angepasst werden. Dies führte zu einem verbesserten Verständnis der durchzuführenden Evaluationsaufgaben in fachlicher und methodischer Hinsicht. Damit konnte auch eine Grundlage für ein **optionales Feintuning der Zielfindungsprozesse in den EP** gelegt werden, die ihrerseits eine Klärung und Schärfung der Innovationsentwicklungsprozesse in den EP bewirkten. Aufgrund eines dadurch bewirkten **besseren Streamlining** der Innovationsentwicklung erfolgte das **Innovationsgeschehen** des Programms von Beginn der zweiten Förderrunde an wesentlich **zielstrebig**, weshalb diese sich unter Innovationsgesichtspunkten insgesamt als **höherwertig** ausnimmt.⁴⁹

6.2 Der Innovationsoutput des Programms

Die nachstehenden Ausführungen analysieren und illustrieren den Innovationsoutput der GI EQUAL. Zunächst erfolgt eine Abschätzung des mengenmäßigen Umfangs der Innovationsentwicklung. Im Anschluss werden die Qualität und die Güte der entwickelten Innovationen dargestellt.

⁴⁹

Der zentrale Vorteil, dass in der zweiten Förderrunde programmweit von Beginn an ein besseres Innovationsverständnis vorherrschte, führte jedoch auch dazu, dass Vergleichsuntersuchungen zwischen den beiden Förderrunden der GI EQUAL gewissen Einschränkungen unterliegen, da die Datenerhebung in der zweiten Förderrunde veränderten Voraussetzungen unterliegt. Eine direkte Vergleichbarkeit beider Förderrunden ist damit nicht gegeben. Im folgenden werden daher exemplarische Befunde weitgehend gesondert ausgewiesen.

Es sei darauf hingewiesen, dass nahezu sämtliche präsentierten Ergebnisse die faktischen Resultate der Innovationsentwicklungsbemühungen in den EP darstellen. Diese Ergebnisse können jedoch aus zwei Gründen nicht unmittelbar als Indikator der Leistungsfähigkeit von EP interpretiert werden:

1. Der experimentelle Ansatz des Programms sollte die EP-Akteure ermutigen, neue Wege zu gehen, mithin auch Risiken und Wagnisse bewusst einzugehen. Diese Programmstrategie kalkuliert damit implizit das Scheitern von Vorhaben ein.
2. Die EP unterliegen einer Reihe externer Bedingungs Momente, die nicht dem Einflussbereich einzelner EP zuzurechnen sind. Der erzielte Innovationsoutput ist insofern auf ein komplexes Bündel von Faktoren zurückzuführen, von denen die Güte eines Netzwerks nur einen Teilaspekt darstellt.

6.2.1 Umfang des Innovationsoutputs

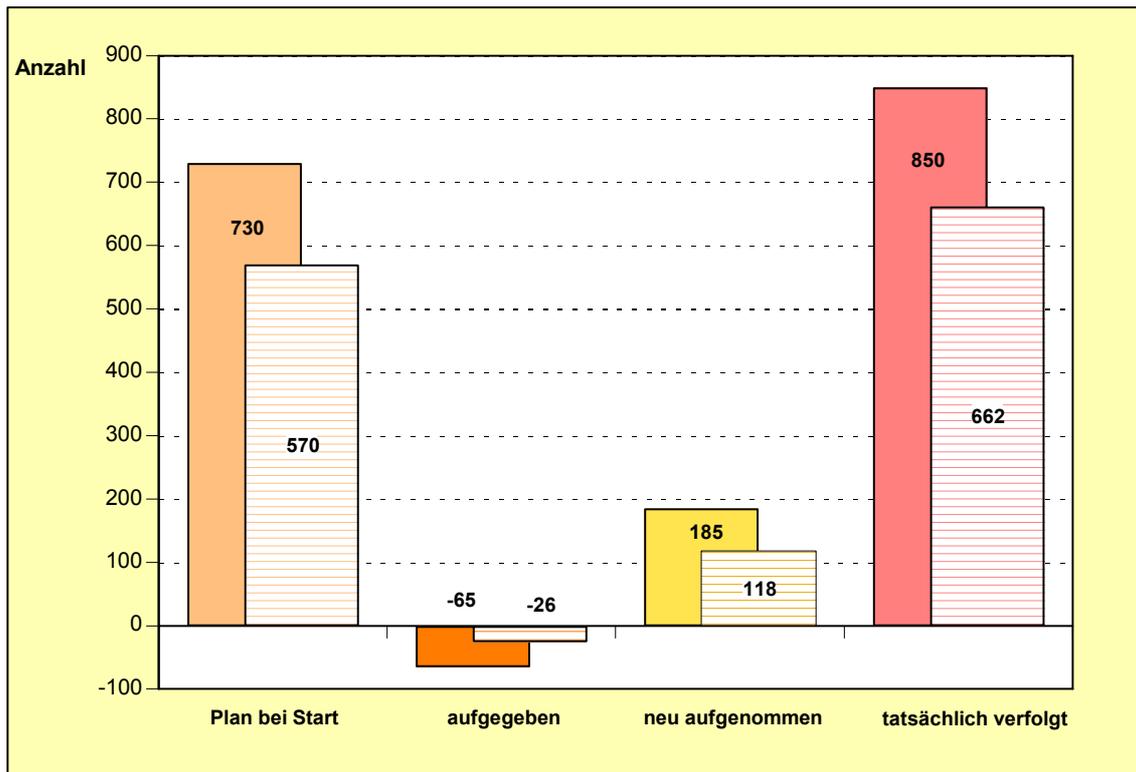
In beiden Förderrunden zusammen haben 238 Entwicklungspartnerschaften im Laufe der Durchführungsphase insgesamt an der Realisierung von ca. 1.500 Vorhaben gearbeitet, für die die EP selbst einen innovativen Anspruch reklamierten. Dabei zeigte sich in der ersten Förderrunde eine etwas höhere Umsetzungsdynamik.⁵⁰ Dass die in der folgenden Grafik ausgewiesenen Werte für die zweite Förderrunde durchgehend niedriger ausfallen, dürfte v.a. auf Lernprozesse aus der ersten Förderrunde sowie auf ein insgesamt besseres Innovationsverständnis zurückzuführen sein: Den qualitativen Angaben der EP-Evaluationen zu den Innovationsentwicklungsprozessen der EP war denn auch zu entnehmen, dass die Planungen, Zielsetzungen und Umsetzungsaktivitäten realistischer und stringenter erfolgt waren. Dazu dürfte nicht zuletzt das neue, von den Evaluationsebenen ausgehende Element eines ‚Feintuning der Zielfindungsprozesse‘ beigetragen haben. Im Ergebnis zeigt sich in den Rückmeldungen an die Programmevaluation ferner auch ein – im Vergleich zur ersten Förderrunde – verminderter ‚Zwang‘ seitens der EP, möglichst viele Prozesse und Vorhaben als innovativ zu deklarieren.

Der quantitative Soll-Ist-Abgleich zwischen den von den EP geplanten und tatsächlich realisierten Innovationen weist die GI EQUAL in beiden Förderrunden als effektives Programm aus. Die folgende Grafik verdeutlicht diesen Befund und vermittelt einen Eindruck von der quantitativen Dimension der Innovationsentwicklung in der GI EQUAL.

⁵⁰

Es gilt zu bedenken, dass die beiden Förderrunden des Programms infolge teils unterschiedlicher Implementationsszenarien, unterschiedlicher Größen und finanzieller Ausstattungen der EP sowie aufgrund eines in Teilbereichen veränderten Evaluationsansatzes zur Identifizierung, Erfassung und Bewertung der innovativen Vorhaben nur mit Einschränkungen direkt miteinander verglichen werden können.

Abbildung 2: Umfang der Innovationsentwicklung in beiden Förderrunden – Soll-Ist-Abgleich



Anmerkung: In der ersten Förderrunde wurden 109 Entwicklungspartnerschaften gefördert, in der zweiten Förderrunde (schraffierte Säulen) lag deren Anzahl bei 129.

Der Umfang der Innovationsentwicklung stellt sich damit folgendermaßen dar: Im Ergebnis der Konstituierungsphase der Netzwerke in der ersten Förderrunde planten die EP die Realisierung von ungefähr 730 konkreten innovativen Vorhaben, in der zweiten Förderrunde waren dies ca. 570 Neuerungen. Im Verlauf des Programms sind davon zwischen fünf und neun Prozent wieder aufgegeben worden. Demgegenüber wurden jedoch auch mengenmäßig in beiden Förderrunden jeweils mehr neue Entwicklungen zusätzlich in Angriff genommen; die aufgegebenen Vorhaben konnten damit quantitativ deutlich überkompensiert werden. Per Saldo arbeiteten demnach die Netzwerke der ersten Förderrunde an der Realisierung von insgesamt 850 Innovationen, jene der zweiten Förderrunde an 662 Neuerungen. Gegenüber den ursprünglichen Planungen bedeutet dies in beiden Förderphasen eine Steigerung um ca. 16%. Die im Vergleich zur ersten Förderrunde auch relativ geringere Anzahl aufgebener Innovationen ist als Ausdruck gelungener und realistischerer Planungsprozesse aufzufassen. Dass in beiden Förderrunden eine erhebliche Anzahl neuer Vorhaben angegangen wurde, spricht nicht nur für die Notwendigkeit einer nachträglichen Erweiterung von Entwicklungsvorhaben; vielmehr ist dies auch eine Folge gemeinsamer Kooperations- und Lernprozesse unterschiedlicher Akteure in einem Netzwerk *während* der Durchführungsphase. Zugleich weist dieser Umstand auf die bestehende Steuerungsflexibilität der Netzwerke und auf Synergieeffekte des Netzwerkansatzes in der GI EQUAL hin.

Die Verteilung der von den EP angegebenen Innovationen auf die einzelnen thematischen Schwerpunkte entspricht in beiden Förderrunden weitgehend der Verteilung der EP auf die Schwerpunkte.⁵¹ Die Programmstruktur mit ihren neun thematischen Schwerpunkten bietet damit sowohl in der ersten als auch in der zweiten Förderrunde keinen gewichtigen Anhaltspunkt zu einer quantitativen Differenzierung des Innovationsgeschehens. Dieser Umstand dürfte zum einen mit der Programmstrukturierung nach Schwerpunkten selbst zusammenhängen infolge einer nicht durchgehend trennscharfen Abgrenzung der Schwerpunkte voneinander sowie als Ergebnis einer nicht stringent erfolgten Zuteilung der EP auf die thematischen Schwerpunkte.⁵² Zum anderen ist davon auszugehen, dass die fachpolitische Ausrichtung der EP gemäß der Programmstruktur nach Schwerpunkten keinen nennenswerten Einfluss auf die Quantität der Innovationsentwicklung in den einzelnen EP besitzt, sondern dass dafür andere Determinanten ausschlaggebend sind, die eher auf formale Aspekte der Netzwerkstruktur bzw. auf Momente der Netzwerkkonstitution selbst zurückgehen, wie etwa die Anzahl oder die Art der eingebundenen Partner.

In einem zweiten Zugriff hat die EQUAL-Programmevaluation eine inhaltliche Validierung der von den EP gemeldeten innovativen Vorhaben vorgenommen.⁵³ Dabei wurde im Hinblick auf Kohärenz und Plausibilität das Vorliegen der kritischen Kriterien für eine Innovation im Sinne des Programms geprüft, um für die Analyse qualitativer Aspekte des Innovationsoutputs eine einheitliche Datenbasis sicherzustellen. Nach Ausschluss der Vorhaben, für die keine für Validierungserfordernisse hinreichenden Angaben vorlagen, konnte für 71% aller verfolgten Neuerungen aus der ersten Förderrunde das Vorliegen aller kritischen Kriterien von der Programmevaluation bestätigt werden. Damit wird die Menge von zunächst gemeldeten 850 Innovationen etwas relativiert. Es dürfte weitgehend auf die Lernerfahrungen der Akteure aus der ersten Förderrunde sowie auf die bereits erwähnten Verbesserungen in der Programmgestaltung zurückzuführen sein, dass die entsprechende Anerkennungsquote in der zweiten Förderrunde nunmehr 82% betrug.

In absoluten Zahlen bedeutet dies, dass nach dem weiteren Ausschluss der verfolgten Entwicklungen, die im engeren Sinne des Programms nicht als Innovationen gelten können,⁵⁴ in beiden Förderrunden jeweils ca. 500 Innovationen die Grundla-

⁵¹ Zur Verdeutlichung sei dieser Befund am Beispiel des thematischen Schwerpunkts A *Erleichterung des Zugangs zum bzw. der Rückkehr auf den Arbeitsmarkt* in der ersten Förderrunde konkret demonstriert: Auf den Schwerpunkt A entfielen 37,3% aller EP; in nahezu derselben Höhe entfielen anteilig auf diesen Schwerpunkt auch die geplanten (34,4%), die aufgegebenen (23,1%), die zusätzlichen (36,4%) sowie die per Saldo insgesamt realisierten Innovationen (35,2%) des Gesamtprogramms.

⁵² Vgl. dazu die Ausführungen in: JB 2002, S. 79 ff.

⁵³ Das dabei zur Anwendung gebrachte Verfahren konnte in der zweiten Förderrunde im Hinblick auf die verfügbare Datenbasis sowie konzeptionell erheblich verbessert werden. Insofern unterliegt ein unmittelbarer Vergleich zwischen den Ergebnissen aus beiden Förderrunden gewissen Einschränkungen.

⁵⁴ Dabei handelte es sich in erster Linie um Angaben, die sich ohnehin auf das programmgemäße Aufgabenspektrum der EP bezogen haben, wie etwa auf die Etablierung eines Netzwerks, auf eine professionelle Öffentlichkeitsarbeit, auf effektive

ge für alle im folgenden vorgenommenen Beschreibungen und Analysen des Innovationsgeschehens in der GI EQUAL bilden.

Im Hinblick auf die quantitative Dimension des Innovationsoutputs lässt sich für das Gesamtprogramm bisher als **Fazit** festhalten,

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

6.2.2 Qualität und Güte des Innovationsoutputs

Über den reinen Umfang hinaus spielt für die Frage nach einer erfolgreichen Innovationsentwicklung sowie dem Mainstreamingpotenzial des Programms v.a. die Beschaffenheit der Innovationen selbst eine große Rolle. Innovationen orientieren auf bestimmte Problemstellungen, zu deren Lösung sie entwickelt werden. Um als innovativ gelten zu können, müssen Entwicklungsvorhaben zwei Kriterien erfüllen: Sie müssen in Bezug auf das Fachgebiet, für das sie hervorgebracht werden, neuartig sein; darüber hinaus müssen sie sich in qualitativer Hinsicht merklich von dem bisher erreichten Entwicklungsstand in diesem Fachgebiet unterscheiden. Das bedeutet, sie müssen bei der Lösung der identifizierten Probleme wirksamer als die bislang angewandten – als *state of the art* zu bezeichnenden – Praktiken sein, d.h. eine höhere Problemlösungskapazität aufweisen.

Für die Vielzahl der unterschiedlichen Neuerungen in der GI EQUAL kann es einen einheitlichen Maßstab nicht geben. Die Programmevaluation hat daher mit der ‚bislang gängigen Praxis‘ einen auf alle Innovationen anzuwendenden relativen Bezugspunkt gewählt. Um ein aussagekräftiges Bild zeichnen zu können, wurden in der zweiten Förderrunde zwei Dimensionen als Untersuchungsgrößen bestimmt.⁵⁵ Die EP-Evaluationen waren dazu angehalten, eine quantifizierte Einschätzung der Problemlösungsfähigkeit der Innovationen vorzunehmen. Entlang einer zehnstufigen Skala sollten sie die Frage beantworten, inwieweit mit einer betreffenden Neuerung das Problem, zu dessen Lösung die Innovation entwickelt wurde, besser behoben wird als mit der bisher gängigen Praxis. Darüber hinaus sollten sie eine qualifizierte Einschätzung der Problemlösungsfähigkeit von Innovationen anhand vorgegebener Kriterien treffen. Die Ergebnisse dieser beiden Zugänge stellen sich wie folgt dar:

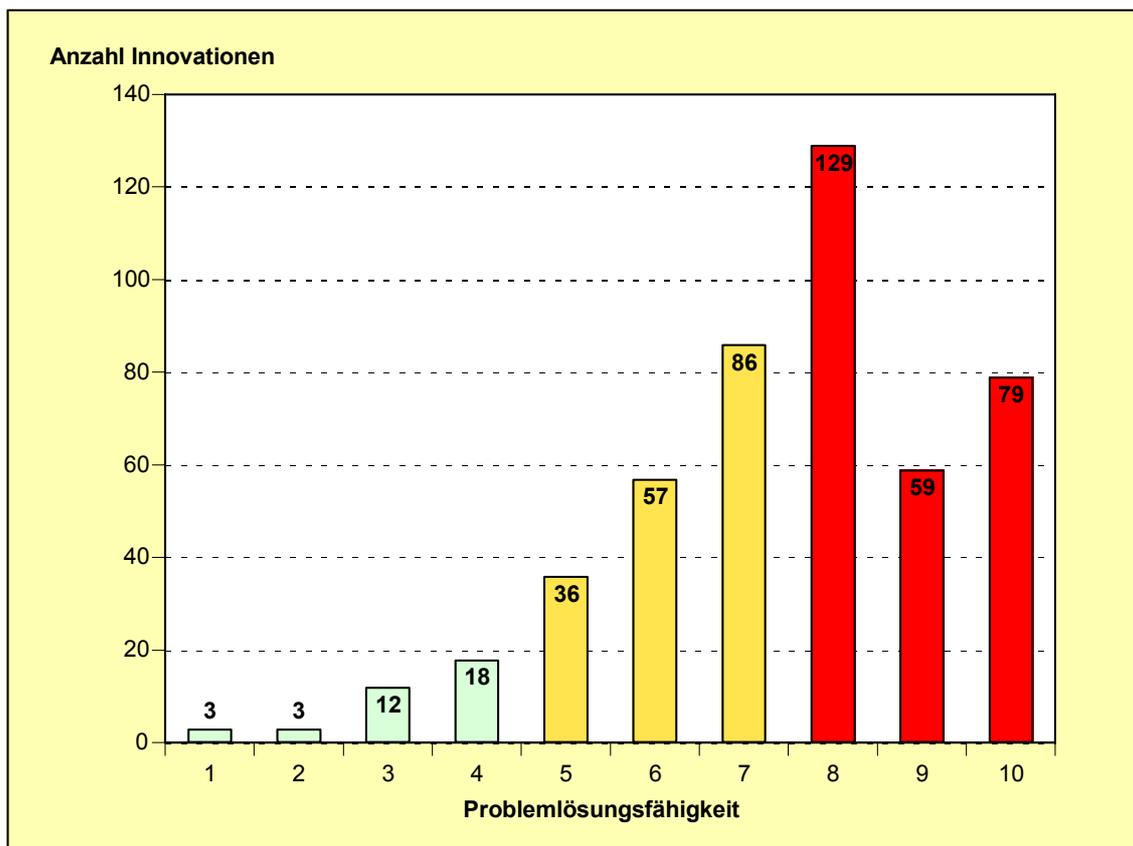
netzwerkinterne Kommunikationsstrukturen etc. Z.T. befinden sich darunter auch durchaus innovative Entwicklungen, die sich jedoch nicht dem engeren Spektrum der Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Berufsbildungspolitik zuordnen lassen.

⁵⁵ Vgl. zu den unter einem anderen Untersuchungsansatz zustande gekommenen Ergebnissen zur Güte der Innovationen der ersten Förderrunde die Ausführungen in JB 2004, S. 41-58.

Quantifizierte Einschätzung der Problemlösungsfähigkeit

Viele zu Beginn der zweiten Förderrunde konzipierte Innovationsideen konnten im Verlauf ihrer Hervorbringung und Erprobung erfolgreich umgesetzt werden. Die ihnen zugrunde liegenden Problemlösungsansätze haben sich demnach auch in der Praxis als funktional erwiesen, d.h. als machbar und wirksam herausgestellt. Dabei haben die EP zahlreiche Innovationen hervorgebracht, die sich durch eine hohe Qualität auszeichnen, wie die folgende Abbildung veranschaulicht.

Abbildung 3: Problemlösungsfähigkeit der Innovationen der zweiten Förderrunde



Anmerkung: 1 = sehr geringe Problemlösungsfähigkeit; 10 = sehr hohe Problemlösungsfähigkeit.

Über alle 482 bewerteten Innovationen hinweg ergab sich mit einem Mittelwert von 7,5 eine ausgesprochen positive Einschätzung. Nur für 36 Innovationen liegt eine niedrige Einschätzung ihrer Problemlösungsfähigkeit vor. Der Mehrzahl dagegen, nämlich 267 bzw. 56% der Neuerungen, wurde eine hohe Problemlösungsfähigkeit bescheinigt. Dabei erreichten 79 bzw. 16% der Vorhaben sogar den maximalen Wert. Von diesen darf in besonderer Weise erwartet werden, dass sie bislang gängige Praktiken in der Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Berufsbildungspolitik verändern können. Damit ist den EP insgesamt eine beeindruckende Leistung im Rahmen der Innovationsentwicklung zu attestieren.

Qualifizierte Einschätzung der Problemlösungsfähigkeit

Eine im Vergleich zur gängigen Praxis höhere Problemlösungsfähigkeit von Innovationen kann sich in unterschiedlichen Vorzügen niederschlagen. Die folgende Tabelle vermittelt einen Eindruck davon, wie es sich bei den Innovationen der GI EQUAL verhält.

Tabelle 1 Qualifizierte Einschätzung der Problemlösungsfähigkeit von Innovationen

Problemlösungsfähigkeit (qualifizierte Einschätzung)	gilt für ...% aller Innovationen
Der Problemlösungsansatz wirkt nachhaltiger / dauerhafter.	82,3%
Der Problemlösungsansatz ist anwenderfreundlicher.	55,3%
Das Problem wird schneller gelöst.	37,4%
Die Problemstellung wird bereits präventiv vermieden.	35,6%
Das Problem wird kostengünstiger / mit geringerem Aufwand gelöst.	32,8%
Das Problem wird erstmals gelöst.	32,6%

Demnach versprechen sich die Akteure des Entwicklungskontextes von den Innovationen v.a. eine nachhaltigere und anwenderfreundlichere Wirkung. Die EP haben durchaus auch neue Wege beschritten, wie sich an den zahlreichen Innovationen ablesen lässt, für die gilt, dass sie ein bestehendes Problem in ihrem Fachgebiet überhaupt zum ersten Mal einer Lösung zugeführt haben. Gleichwohl überwiegen verbesserte Adaptionen und Weiterentwicklungen von bereits bestehenden Lösungswegen.

Die von den Innovationen zu erwartenden Veränderungen werden nicht nur von deren Qualität sondern auch von deren **Innovationshöhe** bestimmt sein. Innovationen unterscheiden sich hinsichtlich ihres Abstandes vom bislang geltenden Status quo und wirken sich in ungleichem Maße auf herkömmliche Verfahren, Praktiken oder ggf. auch größere Kontexte aus. Insgesamt sind die von den EP hervorgebrachten Lösungsansätze in erster Linie als inkrementell einzustufen; d.h. die EP haben v.a. bestehende Problemlösungsansätze weiterentwickelt oder die erstmalige Anpassung von andernorts vorgefundenen Verfahren und Instrumenten an ihren Kontext verfolgt. Das damit verbundene Veränderungspotenzial wird daher weitgehend ein graduelles sein. Radikale Veränderungen, die bisherige Praktiken oder Kontexte in Gänze ersetzen könnten, sind demgegenüber kaum bewirkt worden. Dieses Ergebnis bewegt sich im Rahmen des Erwartbaren, da sich im Kontext von vorrangig sozialen Innovationen generell eher kleinschrittige, inkrementelle Veränderungen erzielen lassen.

Im Hinblick auf die qualitative Dimension des Innovationsoutputs lässt sich für das Gesamtprogramm als **Fazit** festhalten, 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 Arbeits-

markt-, Beschäftigungs- und Berufsbildungspolitik auf unterschiedlichen Ebenen zugeführt werden konnten.

6.3 Das innovative Profil des Programms

Das Innovationsgeschehen in der GI EQUAL war in beiden Förderrunden in materialer Hinsicht von einer immensen Vielfalt geprägt. In erster Linie zeichnet dafür die Programmstrategie verantwortlich: Die programmseitige Offenheit in der Bestimmung der spezifischen Innovationsbedarfe führte dazu, dass die Definition des Aufgaben- und Arbeitsspektrums der EP im Ergebnis fast ausschließlich den ‚Anbietern‘ überlassen blieb. Diese überwiegende Anbieterorientierung im Hinblick auf die Innovationsvorhaben zog die Konsequenz nach sich, dass sich die von den EP entwickelten Neuerungen in mehreren Hinsichten unterscheiden. Der innovative Output des Programms soll daher zu Veranschaulichungszwecken im folgenden näher dargestellt und in seiner inhaltlichen und fachpolitischen Bandbreite anschaulich illustriert werden. Dabei werden vier Unterscheidungsmerkmale⁵⁶ innovativer Lösungen herangezogen:

- die **Produktform**,
- die **Gegenstandsbereiche**,
- die **Problemlösungsansätze** sowie
- die **Zielgruppenausrichtung**.

Die Produktform innovativer Lösungen gibt Aufschluss über die Frage, wie und in welcher Gestalt sich Innovationen materialisiert haben. Deren Gegenstandsbereiche zeigen an, für welchen arbeitsmarkt- und berufsbildungspolitischen Zusammenhang die Innovationen generiert wurden bzw. zur Anwendung gelangen. Anhand der Problemlösungsansätze lässt sich verdeutlichen, auf welchen Grundüberlegungen die Innovationen basieren. Deren Zielgruppenausrichtung nach Diskriminierungs- bzw. Benachteiligtenmerkmalen ermöglicht Aussagen darüber, welchen Personengruppen die entwickelten Innovationen primär zu Gute kommen und wer letztlich die Nutznießer der Innovationen sein sollen.

6.3.1 Die Produktformen innovativer Lösungen

Hinsichtlich der Materialisierung der von den EP entwickelten Innovationen lassen sich mehrere Gestaltformen unterscheiden. Im folgenden soll zunächst eine exemplarische Auswahl aus der ersten Förderrunde das Spektrum an erzielten Neuerungen aufschließen.

Eine Vielzahl innovativer Lösungen liegt in Form von neuen **Instrumenten und Tools** vor:

- Kompetenzerfassungstools. *Der „JobPass“ etwa setzt beim Übergang Schule und Beruf an und stellt ein wichtiges Instrument während der Berufswahlorientierung*

⁵⁶

Die Unterscheidungsmerkmale sind nicht durchgehend trennscharf voneinander abzugrenzen. Dieser Umstand ist auf die Komplexität der Arbeitsvorhaben der EP zurückzuführen. Für die GI EQUAL ist es daher als charakteristisch anzusehen, dass es sich bei den entwickelten Innovationen häufig um eine Kombination von lediglich analytisch zu unterscheidenden Momenten handelt.

und bei ausbildungs- und berufsvorbereitenden Maßnahmen dar. Er ermöglicht Bildungsinstitutionen, Betrieben, Beratungsstellen etc. eine schnelle Übersicht über Kompetenzen und den individuellen Förderbedarf von Jugendlichen. Über die schulischen Kenntnisse hinaus werden im Rahmen von Praktika oder Maßnahmen erworbene Fähigkeiten im JobPass festgehalten und können damit in ein Förderungskonzept integriert werden.

- Branchenbezogene IT-Tools. Einen Beitrag zur Professionalisierung im Sektor Sozialwirtschaft stellt die Entwicklung eines EDV-gestützten Logistiksystems beim Recycling von Elektroaltgeräten dar. Dieses System zeichnet sich gegenüber bisherigen voraussetzungsreichen und fehleranfälligen Programmen dadurch aus, dass nunmehr kurzfristig beschäftigte Mitarbeiter schnell eingearbeitet werden können.
- Managementtools und -systeme. Als Beitrag zur Entwicklung einer sozialunternehmerischen Betriebswirtschaft ist die Erprobung und Weiterentwicklung von bereits bestehenden Instrumenten wie der Balanced Scorecard, des Sozial-Audit-Verfahrens und der Sozialbilanz anzusehen. Wesentlich war dabei deren Adaption an die Erfordernisse von sozialen Beschäftigungsunternehmen.
- Branchenbezogene Benchmarking-Tools sowie Leitfäden und Fragebögen.
- Assessmentverfahren.
- Patenschaftsmodelle.

Zahlreiche EP haben neue **Software** entwickelt, insbesondere Lern- und Lehrsoftware, die z.T. auch über Plattformen im Internet abrufbar sind. In Zusammenhang mit dem Einsatz von Software steht auch die Entwicklung bestimmter **Informationssysteme**:

- Datenbanken. Auf dem neuesten Stand der Technik wurden etwa Informationssysteme für bestimmte Zielgruppen erschlossen: Der ‚Jobexplorer‘ sollte die Nutzung ständig aktualisierter Vakanzen an Arbeits- und Ausbildungsplätzen zur Optimierung von Vermittlungsangeboten im Strafvollzug und der Nachsorge ermöglichen. Daher wurde eine bestehende Datenbank zur landesweiten Bestandsaufnahme von Ausbildungs- und Beschäftigungsangeboten für Straftatlassene neu strukturiert, um eine Verknüpfung mit Bewerbungsprofilen zu ermöglichen.
- Monitoringsysteme. Durch ein Arbeitsmarktmonitoringsystem wurde etwa die Vermittlung von Arbeitsuchenden in einer Region verbessert. Mittels qualitativer Stellenbeschreibungen wurde dabei ein besserer Überblick über Anforderungsprofile geschaffen, woraus wiederum Qualifizierungsbedarfe abgeleitet werden konnten. Softwaregestützt erfolgte ein Abgleich zwischen Angebot und Nachfrage, so dass Ablaufprozesse beschleunigt und erleichtert wurden.
- Internetportale. Es wurde etwa ein barrierefreies internetgestütztes Bildungsportal mit Informationen zu E-Learning-Standards und technischen Hilfen sowie einer Datenbank über die Anbieter mit integrierter barrierefreier Lehr- und Lernplattform aufgebaut.

Die EP haben zahlreiche **Medien** entwickelt. Sofern diese Medien mehr darstellen als reine Informationsträger, d.h. zur Lösung bestimmter Probleme beitragen, sind sie als innovativ anzusehen:

- Filme, CD, CD-ROM. Der „Gründerinnen- und Unternehmerinnenfilm“ etwa leistet einen Beitrag zur adäquaten Zielgruppenansprache sowie zur Sensibilisierung für die Anforderungen und Belange von Gründerinnen, indem er das vorherrschende, männlich geprägte Bild von Existenzgründungen in Frage stellt.
- Publikationen (Bücher, Broschüren etc.).
- Webseiten.

Durch die GI EQUAL wurde ferner eine Reihe von Strukturveränderungen bewirkt, die insbesondere auf die Einrichtung neuer oder die Umgestaltung bestehender **Institutionen** zurückzuführen sind. Exemplarisch lassen sich etwa die folgenden Typen anführen:

- Verbandsgründungen zur Interessenvertretung. *Im Kontext der Gründungsunterstützung sind im wesentlichen aus Anstrengungen von EP etwa der „Verband Deutscher Gründungsinitiativen“ (VDG) sowie das „Deutsche Mikrofinanz Institut“ (DMI) hervorgegangen.*
- One-Stop-Shops. *Es wurde ein Best-Practice-Modell zur regional-organisatorischen Implementierung von One-Stop-Shops entwickelt und verbreitet, das u.a. auf die Vernetzung der für Existenzgründungen relevanten Institutionen einer Region orientiert.*
- Einrichtung von Stiftungen und Fonds. *In Kooperation mit einer Genossenschaftsbank wurde etwa eine Stiftung mit dem Ziel der Finanzierung von Risikokapital für soziale Unternehmen eingerichtet, die diesen in Übergangssituationen gezielte und schnelle Möglichkeiten z. B. zur kurzfristigen Finanzierung zur Verfügung stellt.*
- Neuorganisation von Institutionen durch Zusammenführung verschiedener Akteure. *Die systematische Verknüpfung von Nachsorgestellen mit der arbeitsmarktorientierten Entlassungsvorbereitung im Strafvollzug etwa sollte die Vermittlungsergebnisse steigern. Durch eine doppelte Perspektive – in den Strafvollzug hinein und aus diesem heraus – wurde eine an den Bedürfnissen von Strafgefangenen ansetzende Job- und Ausbildungsplatzsuche durch eine die regionalen Arbeitsmarkterfordernisse besser berücksichtigende Fachkräftesuche ergänzt.*
- Netzwerke. *Nicht nur zum Informationsaustausch sondern etwa auch zum Zwecke eines gemeinsamen Warenein- und Warenverkaufs, zur gemeinsamen Teilnehmergeewinnung, zur Etablierung von Förderketten oder zur gemeinsamen Entwicklung diverser Angebote und Produkte in unterschiedlichen fachlichen Zusammenhängen wurden zahlreiche Netzwerke begründet.*
- Verbundsysteme. *Zur überregionalen und branchenweiten Vernetzung wurden zahlreiche neue Kooperationsformen ins Leben gerufen. So wurden z. B. in Logistik- oder Anbieterverbänden Synergieeffekte realisiert.*

Des Weiteren ist im Förderzeitraum eine Reihe von neuen **Projekten** und neuen **Projektformen** entstanden. Dies trifft etwa auf den erstmaligen Einsatz von Workshops und Planspielen in bestimmten Arbeitszusammenhängen zu, wie z. B. im Kontext von bestimmten Sensibilisierungskampagnen in Schulen. Neuerungen ergaben sich v.a. auch bei den Leistungsprofilen von Trägern, die bestehende **Angebote und Maßnahmen** unter inhaltlichen Gesichtspunkten modifiziert und erweitert haben oder auch neue Zielgruppen angesprochen haben. Eng damit verbunden ist die Umsetzung von Ideen in Form von neuen **Modellen, Konzepten und Ansät-**

zen im gesamten Programmspektrum. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die Entwicklung zahlreicher **Curricula** im bildungspolitischen Segment der GI EQUAL anzuführen.

Eine eigenständige Form von Neuerungen stellt auch die Entwicklung und z.T. Etablierung von **Standards** in unterschiedlichen Kontexten dar.

- (Qualitäts-)Standards. *Das NTN Existenzgründung entwickelte ein Vier-Phasen-Modell des Gründungsbegleitprozesses, um zu einer besseren Vergleichbarkeit und Bewertung einzelner Verfahren und Instrumente zu gelangen. Die damit einhergehende zielgruppenspezifische, integrierte Gründungsunterstützung soll als bundesweiter Standard etabliert werden, wovon ein Beitrag zur Entwicklung von Instrumenten und Methoden der Qualitätssicherung ausgehen soll.*
- Siegel. *Eine Reihe von Qualitätshandbüchern enthält Qualitätssiegel für Prozesse und Produkte in bestimmten Branchen.*
- Qualitätsmaßstäbe.

Schließlich stellen **Zertifizierungen und Zertifikate** eine weitere Form dar, wie sich Innovationen materialisiert haben.

- Dokumentations- und Zertifizierungsinstrumente. *Der Gründerpass etwa dokumentiert diverse Kompetenzen und enthält Angaben zum Geschäfts- und Finanzierungskonzept; im Gründungsprozess dient er nicht nur den Gründungswilligen selbst sondern etwa auch Banken und Behörden als Nachweis des durchlaufenen Begleitprozesses.*

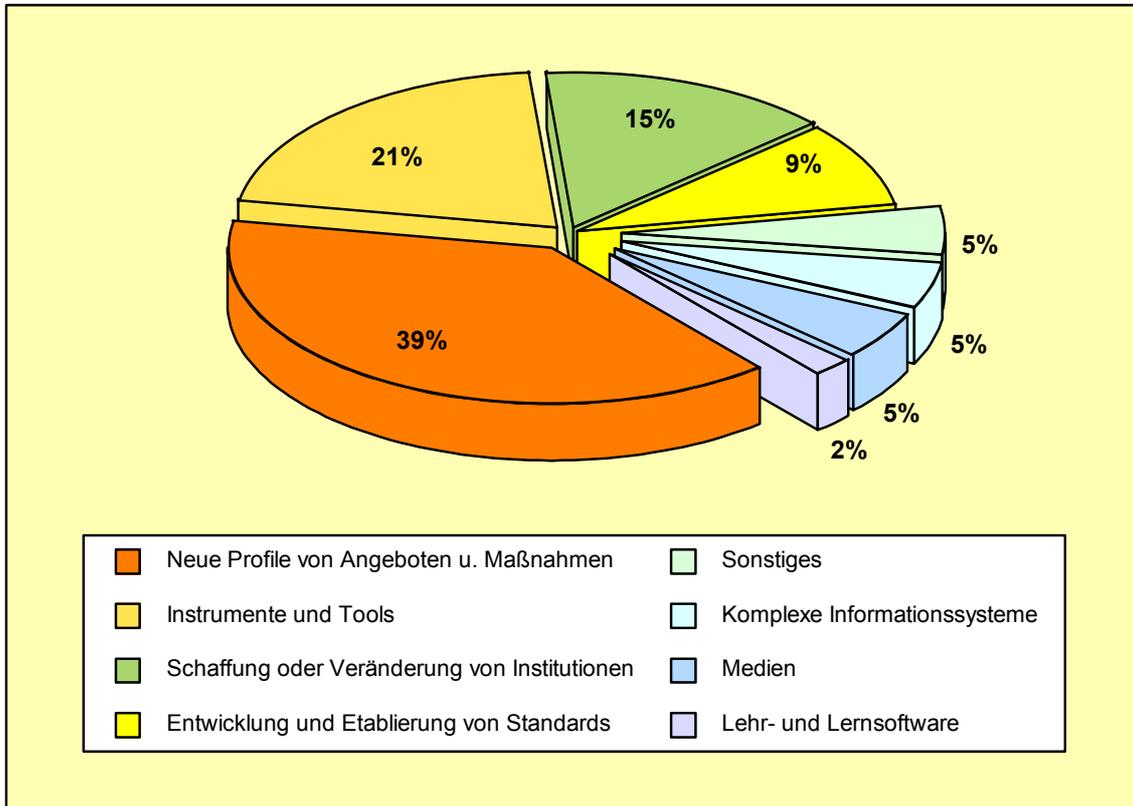
Die Untersuchungen der Programmevaluation in der zweiten Förderrunde erlauben weitergehende Aussagen über die Produktformen, etwa auch zu deren quantitativer Verteilung. Gleichwohl gilt es zu bedenken, dass die Frage, wie und in welcher Gestalt sich Innovationen ‚materialisiert‘ haben, im Falle der GI EQUAL nur näherungsweise zu beantworten ist. Denn einerseits spielt insbesondere bei sozialen Innovationen die ideelle Dimension häufig eine größere Rolle als bei sog. rein technischen Innovationen,⁵⁷ d.h. der jeweils mit einer Neuerung einhergehende Problemlösungsansatz ist nicht notwendig mit einer bestimmten materiellen Gestalt verbunden, weshalb eine eindeutige Abbildung der Produktform anhand vorgegebener, trennscharfer Kategorien kaum zu bewerkstelligen ist. Andererseits tritt eine weitere Schwierigkeit dadurch hinzu, dass komplexe und umfassende Innovationen durchaus mehrere Produktformen zugleich beinhalten können; dies gilt in größerem Maße für weitreichende Ansätze mit mehreren Teilelementen, also v.a. für zusammengesetzte Innovationen bzw. solche, mit denen größere Strukturen und Kontexte verändert werden sollen. Die Programmevaluation ist dieser Problematik mit einer zweistufigen, modellhaften Abbildung begegnet. Die EP-Evaluationen waren aufgefordert, für die tatsächlich verfolgten Innovationen auf zwei unterschiedlich tief aggregierten Stufen jeweils diejenige Produktform anzugeben, die am ehesten geeignet ist, die betreffenden Neuerungen ihrer Gestalt nach zu charakterisieren.

⁵⁷

Zum besseren Verständnis sei in diesem Zusammenhang exemplarisch darauf verwiesen, dass sich etwa bei der Hervorbringung innovativen Wissens oder neuer Konzepte die Produktform (z. B. schriftlich fixierte Publikation) zur Innovation selbst nur rein äußerlich verhält.

Demnach zeichnete sich für die höhere Aggregatsebene ab, dass die Entwicklung *„neuer Profile von Angeboten und Maßnahmen“* sowie neue *„Instrumente und Tools“* als Schwerpunkte im Innovationsgeschehen des Programms anzusehen sind. Diese beiden Bereiche umfassen zusammen fast 60% aller Innovationen in der zweiten Förderrunde. Die folgende Abbildung weist diesen Befund aus und bietet einen Überblick über die erste Stufe der Differenzierung nach Produktformen.

Abbildung 4: Produktformen der Innovationen in der zweiten Förderrunde (Stufe 1)



Die jeweiligen Kategorien umfassen ihrerseits unterschiedliche Innovationen, die sich konkret folgendermaßen strukturieren lassen:

- Mit 187 Neuerungen entfällt die relative Mehrzahl auf „Neue Profile von Angeboten und Maßnahmen“. Darunter befinden sich etwa v.a. *„Neue Kombinationen von Theorie und Praxisausbildung“* (42), *neue Curricula* (35), *neue Lernformen* (36) sowie *neue Berufsbilder* (16).
- Von den innovativen Vorhaben der EP lassen sich 100 dem Bereich „Instrumente und Tools“ zuordnen, worunter in erster Linie *Leitfäden* (23), *Kompetenzerfassungstools* (21) sowie *Managementtools und -systeme* (21) zu rechnen sind.
- Die EP visierten mit 70 neuen Problemlösungsansätzen die Schaffung oder Veränderung von Institutionen an. Darunter ragt v.a. die dauerhafte *Einrichtung von Netzwerken und neuen Kooperationsmodellen* (42) heraus.
- Die 43 Fälle im Bereich der Entwicklung und Etablierung von Standards beziehen sich weitgehend auf *neue Qualitätsstandards* (21).

Damit erweisen sich diese neun genannten Produktformen gemäß der zweiten Differenzierungsstufe als die Kernbereiche der Innovationsentwicklung. Mit 257 Neuerungen umfassen sie nahezu 60% des Innovationsoutputs.⁵⁸

6.3.2 Die Gegenstandsbereiche innovativer Lösungen

Entsprechend der großen fachpolitischen Bandbreite der GI EQUAL sind in zahlreichen Gegenstandsbereichen innovative Neuerungen entwickelt worden. Dabei finden sich die typischen Entwicklungs- und Anwendungskontexte hauptsächlich entlang der Interventions- und Leistungsformen des Arbeitsförderungsrechts, im Berufsbildungsspektrum sowie in weiteren Zusammenhängen, in denen etwa ein Innovationsbedarf im Hinblick auf Spezifika von bestimmten Zielgruppen oder von sonstigen arbeitsmarktpolitischen Akteuren besteht.

Im Zentrum zahlreicher neuer Lösungen stehen **Beratungsleistungen**. Bezogen auf deren Inhalte und Formen wurden dabei sowohl gänzlich neue Angebote hervorgebracht als auch bestehende verbessert oder erweitert.

Ein v.a. dem Medium nach neues Beratungsangebot besteht im „Teleguide Selbständigkeit“. Es handelt sich dabei um eine bundesweite Hotline mit Front- und Backoffice, die Gründerinnen eine Orientierung innerhalb der Vielzahl an Förderangeboten ermöglicht und bei gezielten Nachfragen genderspezifisch qualifizierte Anlaufstellen in einzelnen Regionen vermittelt.

Eine bessere Berufsorientierung oder auch eine Berufswegeplanung waren Mittelpunkt **berufsvorbereitender Bildungsmaßnahmen**. Eine Vielzahl von Praktika ist dabei durchgeführt worden, die z.T. neu erschlossen wurden oder in einer neuen Form erfolgten. Im Zusammenhang der **Verbesserung von Eingliederungsaussichten** wurden mit Innovationen Weiterentwicklungen in den Bereichen Profiling, Kompetenzerfassung, Eignungsfeststellung, Assessment oder Trainingsmaßnahmen erzielt. Eine große Reihe von innovativen Vorhaben rechnet zur **Förderung der beruflichen Ausbildung**. Dabei wurden unter eher prozessualen Aspekten neue Formen, Verfahren und Methoden entwickelt und erprobt, während in materialer Hinsicht neue Ausbildungsgegenstände und -inhalte Eingang gefunden haben. Der gegenwärtige Trend einer zunehmenden Modularisierung und Zertifizierung von Berufsausbildungsgängen war auch in der GI EQUAL zu beobachten. Ferner kam es partiell auch zu einer europäischen Vereinheitlichung von Zertifikaten und Berufsabschlüssen. Die EP legten außerdem eine Reihe von Curricula vor, etwa zur Ausbildung von „*Fachberaterinnen und Fachberatern für Nachhaltigkeitsmanagement*“, zum „*Zielgruppencoach*“ oder zur *Gesundheitsförderung von Arbeitslosen* sowie zur *Berufsvorbereitung von Berufsrückkehrerinnen*. Zu erwähnen ist auch die Entwicklung neuer Ausbildungsgänge und -berufe, wie „*Verkaufshelferin und Verkaufshelfer im Second-Hand-Bereich*“. Schließlich sind auch kombinierte Modelle aus Ausbildung, Begleitung und Unterstützung zugunsten bestimmter Zielgruppen anzuführen, die wiederum mit Sensibilisierungsmaßnahmen zur Heranführung dieser Zielgruppen an herkömmliche Ausbildungen gekoppelt wurden. Diese Sensibili-

⁵⁸ Vgl. dazu auch die kompletten Werte für alle Produktformen in Tabelle 15, im Anhang.

sierungskampagnen richteten sich sowohl an potenzielle Auszubildende als auch an Unternehmen.

Die Ausbildung von Menschen mit Behinderungen zum Arbeitsassistenten wurde z. B. in Kooperation von Sozialen Unternehmen und traditionellen Bildungsbetrieben durchgeführt.

Neben Anstrengungen, die Systeme der **Vermittlung** in Ausbildung oder Arbeit zu verbessern, lag ein Schwerpunkt des Programms auf der **Förderung der beruflichen Weiterbildung**; die dabei unternommenen Anstrengungen bezogen sich v.a. auf die Entwicklung neuer Qualifizierungsmethoden, -konzepte und -modelle sowie neuer Fortbildungsangebote.

Für die berufliche Qualifizierung von MigrantInnen im IT-Bereich etwa wurde ein umfassendes Konzept der Vorförderung, des Coaching und der Umschulung erstellt. Menschen mit Behinderungen wurden zum Call-Center-Agent qualifiziert. Für Frauen in der Elternzeit innerhalb einer bestimmten Flächenregion wurden E-Learning-Angebote umgesetzt. Modular aufgebaute und zielgruppenorientiert gestaltete Lehr- und Lernmittel führten zu einer Neustrukturierung der „Qualifizierung im Prozess der Arbeit“: Beschäftigten wurden in kurzen Sequenzen wesentliche Kenntnisse vermittelt, die ein Selbstlernen am Arbeitsplatz ermöglichen, wobei z.T. auch multimediale Unterweisungskonzepte der Entlastung und Unterstützung von mit Qualifizierungsaufgaben beauftragten Personen dienen. Ein Arbeitsplatzpaten-System orientierte auf den systematischen Einbezug von erfahrenen Mitarbeitern in den Prozess der Qualifizierung.

Neuerungen – auch z.T. sozialarbeiterischer Art – wurden durch spezielle Angebote im Kontext von **Betreuung und Begleitung** hervorgebracht.

Patenschaften zwischen Arbeitgebern und MigrantInnen initiierten etwa neue Formen der Vernetzung und der Betreuung. Komplexe Maßnahmen zur Gesundheitsförderung wurden für arbeitslose und instabil beschäftigte Personen durchgeführt.

Die seit längerer Zeit zu beobachtende politische Konjunktur der Thematik **„Förderung der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit“** spiegelte sich auch in der GI EQUAL wider. Im Kontext des Existenzgründungsgeschehens wurden von den EP zahlreiche Neu- und Weiterentwicklungen erarbeitet, die sich auf ein großes Spektrum bezogen – von Beratung über Coaching, Training und Qualifizierung bis hin zu Fragen der Finanzierung und der Kreditvergabe.

Neue Kreditangebote wurden etwa über Mikrokreditfonds bereitgestellt, um jenen Zielgruppen einen Zugang zu Startkapital zu eröffnen, die in der Regel nicht in ausreichendem Maße bankfähig sind, da sie kaum Sicherheiten anbieten können und kleine Kredite für Banken nur wenig attraktiv sind.

Innovationen orientierten auch auf spezifische Problemlagen von **kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)**. Dabei wurden neue Vernetzungen und Kooperationen, etwa in Form von Verbänden, begründet, insbesondere aber Fragen der Weiterbildung in KMU bearbeitet, wie die Ermittlung von Weiterbildungs- und Qualifizierungsbedarf. Strukturelle und prozessuale Neuerungen bezogen sich ferner auf Maßnahmen in der **Unternehmens- bzw. Arbeitsorganisation**. In bestimmten Bran-

chen wurden etwa neue Arbeitszeitregelungen getestet. In den Kontext der **Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf** fielen dabei auch flexible Arbeitszeitmodelle mit Kinderbetreuungsangeboten oder familienfreundliche Regelungen, die sich an Kinderbetreuungszeiten orientierten. Neue Ansätze dienten ferner der **Förderung der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern**. Diverse Mentoring- sowie Begleitungs- und Fördermodelle etwa unterstützten Frauen beim Aufstieg in Führungspositionen.

Zahlreiche Problemlösungen verschiedener Art sind für **Asylsuchende** sowie **MigrantInnen** hervorgebracht worden. Ein Schwerpunkt lag dabei auf zielgruppenspezifischen Qualifizierungen, insbesondere auf der Vermittlung bzw. dem Erwerb von Sprachkenntnissen einschließlich vorgeschalteter Sprachtests und Spracheinstufungstests.

Ein neues Unterrichtskonzept stellte z. B. in fünf Grundmodulen auf einen arbeitsplatzbezogenen Deutschunterricht ab, die in der Dokumentation „Deutsch am Arbeitsplatz“ mit Unterrichtsbeispielen detailliert beschrieben wurden. Die Sprachmodule wurden den eigentlichen Fachqualifizierungen vorgeschaltet und vermittelten schwerpunktmäßig die erforderliche Fachsprache. Dabei kamen neue Lehr- und Lernmethoden bzw. geeignete didaktische Hilfsmittel für den Spracherwerb zum Einsatz, wie etwa Lernkartensätze zu verschiedenen arbeitsbezogenen Themen. Darüber hinaus enthält die Dokumentation konkrete Vorschläge und Anregungen für Betriebe zur Überwindung von Sprachbarrieren.

6.3.3 Die Problemlösungsansätze innovativer Lösungen

Neuerungen zeichnen sich generell durch eine höhere Problemlösungsfähigkeit im Vergleich zur bisher gängigen Praxis aus. Dieser innovative Charakter basiert auf unterschiedlichen Ideen oder Grundüberlegungen, die es im Laufe der Entwicklung und Erprobung zu realisieren gilt. Die zugrunde liegenden Problemlösungsansätze lassen sich idealtypisch im Hinblick auf mehrere Dimensionen unterscheiden:

- a) Sie haben einen **Bezugspunkt**.
- b) Sie weisen einen **Abstand zum Status quo** auf.
- c) Sie intendieren bestimmte **Ergebnisse**.

Unter **Bezugspunkt** ist zu verstehen, dass Problemlösungsansätze entweder an bestimmten *Inhalten, Prozessen* oder *Strukturen* ansetzen bzw. sich auf bestimmte *Vorgehensweisen* beziehen, wie Probleme bearbeitet werden. Der **Abstand zum Status quo** ergibt sich daraus, dass ein Problemlösungsansatz entweder eine *Neuentwicklung*, eine *Weiterentwicklung* oder eine *Übertragung* bestehender Lösungen in einen anderen Kontext darstellt. Die mit den Problemlösungsansätzen intendierten **Ergebnisse** drücken sich als *Effekte und Wirkungen* aus, die einen bestimmten *Nutzen* beinhalten. Die Programmwirklichkeit in der GI EQUAL weist eine immense Vielfalt von Problemlösungsansätzen auf, wobei sich unterschiedliche Kombinationen auffinden lassen. Über die bereits in den voranstehenden Kapiteln genannten Beispiele hinaus sind noch folgende anzuführen:

Spezifische Weiterentwicklungen bestehender Ansätze sind in erster Linie auf den hervorgehobenen Zielgruppenansatz des Programms zurückzuführen: Die EP haben

in vielen Fällen Lösungen vorgelegt, die sich v.a. dadurch auszeichnen, dass sie im Hinblick auf die Voraussetzungen und Bedarfe der Zielgruppen eine **höhere Passgenauigkeit** aufweisen. Das Programm bot die Möglichkeit, dass bestimmte Problemlagen einzelner Zielgruppen systematisch berücksichtigt und angegangen werden konnten. Häufig wurden in diesem Zusammenhang einzelne Instrumente zu einer **Kombination** aus Beratungs-, Begleitungs- und Qualifizierungsangeboten zielgruppenadäquat zusammengeführt. Auf diese Weise konnten etwa zahlreiche Verbesserungen für MigrantInnen oder im Existenzgründungsbereich für Menschen mit Behinderungen erzielt werden.

Zielgruppenspezifische Vorteile gingen ferner auch auf **neue Zugänge** zu arbeitsmarktpolitischen Problemen zurück. Eine **veränderte Sicht- und Herangehensweise** zeigte sich etwa bei diversen Instrumenten der Kompetenzerfassung. Defizitorientierte Verfahren wurden dabei überwunden oder erweitert zugunsten einer Fokussierung auf spezifische Stärken und Kenntnisse von Zielgruppen und Teilnehmern.

Auf einen ähnlichen Hintergrund ist etwa auch die **Erschließung eines neuen Berufsfeldes** für MigrantInnen zurückzuführen, nämlich jenes der Sprach- und Kulturmittlung im Gesundheitswesen.

Neue Inhalte spielten etwa bei der **Erweiterung von Tätigkeitsbereichen** eine Rolle, z. B. bei der Zusatzqualifikation zum Wellnessberater bzw. zur Wellnessberaterin in der Tourismusbranche.

Neue Angebote in verschiedenen Kontexten basieren auch auf institutionellen oder prozessualen **Änderungen der Organisationsformen**. Ort und Zeitpunkt der Maßnahmedurchführung wurden etwa spezifisch an Zielgruppenbedarfe angepasst, z. B. beim Konzept einer mobilen Sprachförderung.

Übertragungen bestehender Ansätze und deren Adaption gehen in der Regel mit einer Reihe von Innovationen einher, denen die **Öffnung eines Instruments, eines Gesetzes** oder auch **einer Technologie** für bestimmte, in diesem Kontext bisher ausgeschlossene Zielgruppen, Regionen oder gar Branchen zugrunde lag.

Strukturelle Änderungen haben v.a. bestimmte innovative Vorhaben bewirkt, die auf einer **Vernetzung** basieren. Dabei wurden etwa bisher getrennt arbeitende Funktionsträger – z.T. in neuen Einrichtungen – zusammengeführt, systematische Förderketten aufgebaut oder fallbezogene Kooperationen aus unterschiedlichen Hilfesystemen – Sozialämtern, Bildungs- und Beschäftigungsträgern, Beratungs- und Anlaufstellen sowie Jobvermittlern – organisiert. In einigen Fällen gelang den EP auch eine Vernetzung von Akteuren über mehrere Politikfelder hinweg.

6.3.4 Die Zielgruppenausrichtung der Innovationen (nach Diskriminierungs- bzw. Benachteiligtenmerkmalen)

Die GI EQUAL ist an zahlreiche Personen und Zielgruppen adressiert; sie wendet sich an sie aber nicht gleichermaßen, sondern insbesondere an die sog. Problemgruppen am Arbeitsmarkt. Das Programmplanungsdokument führt dazu aus, dass *„die Gemeinschaftsinitiative EQUAL dazu beitragen [kann], die tatsächliche Gleichbehandlung aller bisher auf dem Arbeitsmarkt noch benachteiligten oder ausgeschlossenen Personen oder Personengruppen zu verwirklichen.“* (PGI, S. 12)

Diese Programmvorgabe gilt selbstredend auch für die mit den zu entwickelnden Neuerungen verbundenen Intentionen bzw. für deren Nutznießer. Bereits nach Abschluss der Planungsphase der EP in der zweiten Förderrunde deutete es sich an, dass die Mehrzahl der Innovationen eine positive Wirkung zugunsten mehrerer Zielgruppen haben soll. Dass Innovationen in der Regel zum Nutzen mehrerer Personengruppen zugleich konzipiert sind, liegt insofern auf der Hand, als unterschiedliche Zielgruppen durchaus von einer vergleichbaren Problematik betroffen sein können. Daher ist gewöhnlich eine explizite Zielgruppenfokussierung nicht zwingend erforderlich, es sei denn, es handelt sich um einen bestimmten Personenkreis, der sich grundsätzlich in einer besonderen Lebenslage befindet, wie etwa MigrantInnen, insbesondere aber Strafgefangene und AsylbewerberInnen etc.

Aus der folgenden Tabelle wird deutlich, dass über alle Innovationen der zweiten Förderrunde hinweg ein ausgeprägter Bezug auf die sog. *Problemgruppen* des Arbeitsmarktes bestand, d.h. auf Personen mit gravierenden oder auch mehreren Merkmalen, die in verschiedenen Zusammenhängen Ursache von Ungleichheit und Diskriminierung sein können, wie etwa vermittlungshemmenden Merkmalen.

Tabelle 2 Zielgruppenausrichtung der Innovationen in der zweiten Förderrunde (Mehrfachnennung möglich)

Zielgruppe	darauf orientierte Innovationen
Niedrigqualifizierte Personen	59%
MigrantInnen	58%
Jugendliche	58%
Ältere Menschen	45%
Menschen mit Betreuungs- und Versorgungsaufgaben	45%
Menschen in prekären Beschäftigungsverhältnissen	41%
Frauen (über die genannten Diskriminierungsmerkmale hinaus)	32%
AsylbewerberInnen	15%
Strafgefangene	8%

Quelle: Eigene Erhebungen.

Ein Indiz für die Angemessenheit und aktuelle Relevanz des Innovationsoutputs im Hinblick auf die bestehenden Arbeitsmarktprobleme kann konkret darin gesehen werden, dass Problemlösungsansätze zugunsten *niedrigqualifizierter Personen* einen Innovationsschwerpunkt im Programm ausmachten, mithin für die gegenwärtig bedeutendste Problemgruppe am Arbeitsmarkt. Von innovativen Lösungen sollten insbesondere auch *MigrantInnen* und *Jugendliche* profitieren, denen im politischen Diskurs momentan eine hohe Aufmerksamkeit zuteil wird. Dasselbe gilt in etwas geringerem Ausmaß auch für *„ältere“ Menschen*, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Diskussion über demographisch bedingtes Altern der Bevölkerung und Fachkräftemangel. Nahezu die Hälfte der Neuerungen orientiert auf *„Menschen mit Betreuungs- und Versorgungsaufgaben“*, die ebenfalls gerade im Blickpunkt des politischen Interesses stehen, auch unter dem Vorzeichen des Bemühens um eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Des Weiteren wandten sich die EP mit ihren Lösungsansätzen zu 41% an *„Menschen in prekären Beschäftigungsverhältnissen“*, die einerseits insbesondere seit den mit dem Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik einherge-

henden Reformen in das Zentrum diverser Debatten gerückt sind und andererseits eine zahlenmäßig zunehmende Gruppe am Arbeitsmarkt darstellen.

Analog zu den Interventionsbereichen resultiert aus der Mehrfachadressierung der Innovationen der Umstand, dass deren jeweilige Zielgruppenausrichtung im Programm z.T. höher ausfällt, als es die relativen Anteile der einzelnen thematischen Schwerpunkte erwarten ließen. Dies gilt insbesondere etwa für die Personengruppen der *AsylbewerberInnen* und der *Strafgefangenen*.

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.

6.4 Kontextbedingungen der Innovationsentwicklung

Der strategische Ansatz des Programms der GI EQUAL basiert auf der Annahme, dass die Generierung von Innovationen im Rahmen eines Netzwerks aus unterschiedlichen arbeitsmarktpolitischen Akteuren besser erfolgen kann als durch andere Organisationsformen, etwa durch eine klassische Einzelprojektförderung. Aus diesem Grunde sind die Möglichkeiten und die Grenzen der Innovationsentwicklung auf der Ebene der EP als zentrale Einflussgrößen anzusehen. Die voranstehenden Ausführungen zum Innovationsgeschehen in der GI EQUAL beruhen auf Untersuchungsergebnissen, die auf eine Vielzahl von Ursachen zurückzuführen sind. Dazu gehören v.a.

- die Organisationsleistungsfähigkeit und das Innovationsentwicklungspotenzial der einzelnen EP,
- die Möglichkeiten, die sich den EP aufgrund der spezifischen Programmstruktur geboten haben,
- die politischen und wirtschaftlichen Kontextbedingungen, in denen sich das Programm bewegte, sowie
- die Umfeldbedingungen, die die EP in den verschiedenen thematischen Schwerpunkten vorfanden.

Mit anderen Worten: Die dargelegten Ergebnisse lassen keine unmittelbaren Rückschlüsse auf die Leistung der einzelnen EP zu. Sie sind vielmehr auf ein Bündel mehrerer, interdependenter Faktoren zurückzuführen und treffen eine Aussage über die faktischen Auswirkungen dieses Ursachengeflechts. Die Güte der Arbeit eines Netzwerks hängt ihrerseits von Momenten ab, die eine EP nicht gänzlich kontrollieren kann. Des weiteren ist zu berücksichtigen, dass das Scheitern eines Projekts dem experimentellen Charakter des Programms nicht zwangsläufig zuwiderlaufen muss. Auch auf hohem Niveau arbeitende EP können gezwungen sein, bestimmte Vorhaben einzustellen, weil sich deren Realisierung etwa aufgrund fachpolitischer Entwicklungen oder veränderter gesetzlicher Regelungen als nicht mehr sinnvoll oder machbar herausgestellt hat.

Zwecks Beantwortung der Frage, ob und inwieweit die Konzeption, die Struktur und die Implementation des Programms sowie dessen Umfeldbedingungen geeignet sind, die Entwicklung von Innovationen systematisch zu befördern, wird im

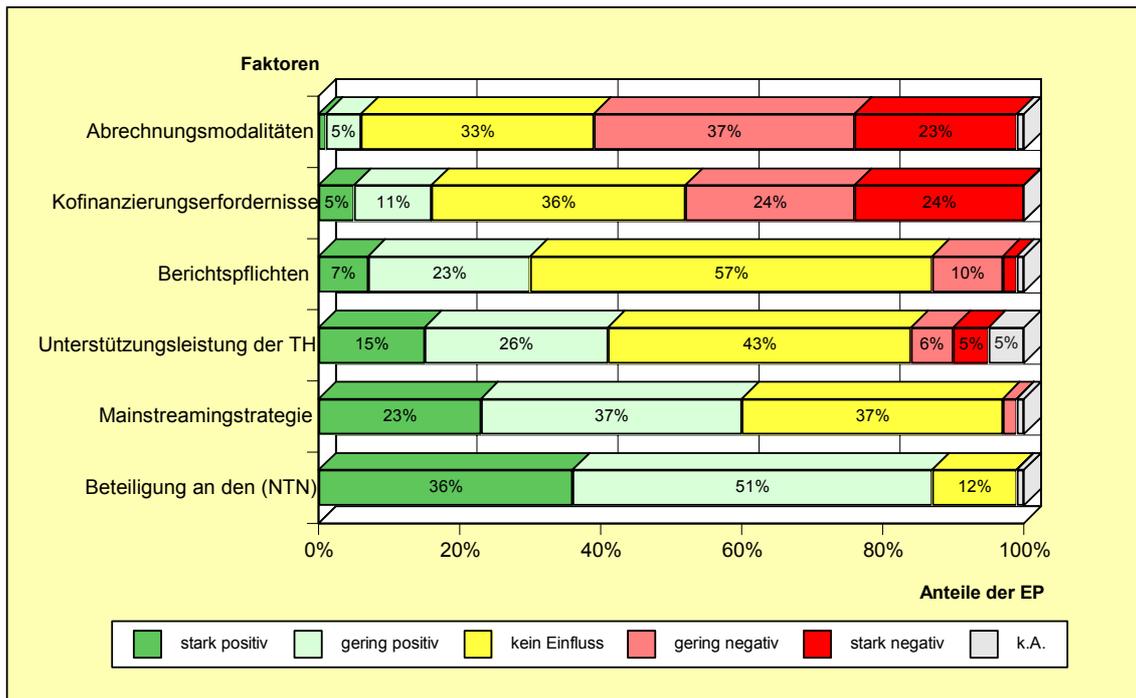
folgenden eine Analyse der wesentlichen Bestimmungsgründe des zuvor dargestellten Outputs an innovativen Entwicklungen in der GI EQUAL vorgenommen. Um einen deutlicheren Eindruck von den Rahmenbedingungen zu erhalten, werden die Ergebnisse aus der ersten Förderrunde herangezogen. Diese reflektieren in stärkerem Maße die Schwierigkeiten und Probleme, vor denen Netzwerke stehen können. In der zweiten Förderrunde erwies sich nämlich das Umfeld und der Kontext des Programms insgesamt als günstiger, da einerseits auf Erfahrungen aus der bisherigen Umsetzung zurückgegriffen werden konnte und da sich andererseits die EP-Akteure nunmehr auf die Reformen am Arbeitsmarkt in den vergangenen Jahren bereits eingestellt hatten. Beide Momente zusammen mit einer verbesserten Programmimplementation dürfen als wesentlich dafür erachtet werden, warum die Ergebnisse der Innovationsentwicklung in der zweiten Förderrunde als höherwertig anzusehen sind.

6.4.1 Einfluss programmspezifischer Faktoren

Die Implementationsform der GI EQUAL sowie bestimmte Programmstrukturen selbst beeinflussen die Möglichkeiten der Entwicklung von Innovationen. In diesem Kontext lässt sich anhand der Beurteilungen der EP-Akteure folgendes Gesamtbild zeichnen: Als positive Einflussfaktoren sind v.a. die Einrichtung der Nationalen Thematischen Netzwerke (NTN) sowie die Mainstreamingstrategie der GI EQUAL anzuführen. Als die Innovationsentwicklung eher einschränkende Momente sind die aufwändigen Abrechnungsmodalitäten sowie in besonderer Weise die Kofinanzierungserfordernisse anzusehen.

In einer differenzierteren Betrachtung zeigen diese Programmspezifika für die einzelnen EP jedoch unterschiedliche Wirkungen, wie die folgende Abbildung ausweist:

Abbildung 5 Einfluss programmspezifischer Faktoren auf die Innovationsentwicklung in der ersten Förderrunde

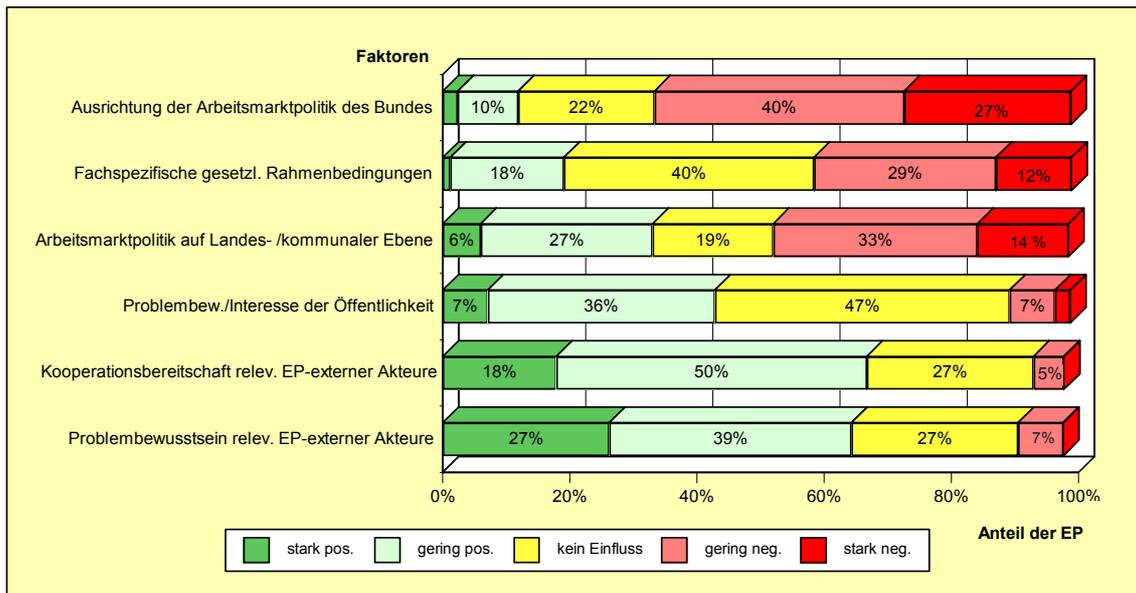


Es fällt auf, dass nahezu keine EP die NTN sowie die Mainstreamingstrategie negativ bewertete. Zugleich stellen diese beiden Programmspezifika jene Bereiche dar, die von den meisten EP als gewinnbringend in der Innovationsentwicklung eingeschätzt wurden. Die Unterstützungsleistung der Technischen Hilfe wurde von über 40% der EP positiv eingestuft. Bei den Berichtspflichten gilt dies für immerhin knapp ein Drittel der EP. Die Abrechnungsmodalitäten wurden dagegen deutlich am schlechtesten bewertet: Sechs von zehn EP sahen hierin negative Einflüsse auf die Innovationsentwicklung, da sie Kapazitäten binden. Ähnlich verhält es sich mit den Kofinanzierungserfordernissen: Knapp die Hälfte aller EP sahen sich dadurch in der Innovationsentwicklung beeinträchtigt. Die Ergebnisse belegen für künftige Programme Verbesserungspotenziale bei der Programmimplementierung.

6.4.2 Einfluss des Programmumfelds

In welchem Maße und in welcher Qualität in der GI EQUAL innovative Lösungen entwickelt und zugleich verbreitet wurden, hing wesentlich von der Offenheit und vom Interesse der potenziellen Anwender sowie von diversen Umfeldbedingungen ab. Diese Bedingungs Momente des Innovationsoutputs stellten sich als ambivalent dar, wie die folgende Abbildung vermittelt:

Abbildung 6 Einfluss programmexterner Faktoren auf die Innovationsentwicklung in der ersten Förderrunde



Quelle: Eigene Erhebungen.

Insbesondere relevante EP-externe Akteure, die mit den jeweils bearbeiteten Problemlagen vertraut sind, wiesen ein hohes Interesse an den Arbeitsergebnissen der EP auf und zeigten eine entsprechende Bereitschaft zur Übernahme der entwickelten Lösungen. Auch auf Seiten der allgemeinen Öffentlichkeit war insgesamt ein gewisses Interesse an innovativen Entwicklungen in der GI EQUAL zu verzeichnen. V.a. Bildungsträger und Zielgruppenvertretungen bekundeten ein hohes Interesse an innovativen Entwicklungen; sie besaßen zugleich auch am ehesten die entsprechenden Handlungsspielräume, um diese zur Anwendung zu bringen. In geringerem Maße trifft dies auch für Unternehmen zu. Weitere potenzielle Adressatengruppen, wie etwa Akteure auf verschiedenen Ebenen der Politik oder der Arbeitsverwaltung, brachten aus Sicht der EP-Akteure nur ein geringes Interesse auf. Damit hängt zusammen, dass jene die grundsätzlich bestehenden Möglichkeiten, die in der GI EQUAL generierten Innovationen zur Anwendung zu bringen, nicht umfassend nutzten. Als Konsequenz ergab sich daraus, dass ein großer Teil der Innovationen in der GI EQUAL weitgehend unabhängig von möglichen Anwendungskontexten entwickelt und erprobt worden ist.

Die Arbeitsmarktpolitik auf Landes- oder kommunaler Ebene sowie fachspezifische gesetzliche Rahmenbedingungen zeigten einen eher ambivalenten Einfluss auf die EP und deren Innovationsentwicklungsprozesse: Für einen kleineren Teil der EP wirkten sich diese Faktoren eher befördernd aus, für einen größeren Teil jedoch eher hemmend.

Als stärkster hemmender Faktor erwiesen sich aus Sicht der EP die Reformen am Arbeitsmarkt, die mit den sog. Hartz-Gesetzen einhergingen, sowie die neue Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit. Während nur jede zehnte EP einen fördernden Impuls darin erblickte, stufte mit zwei Dritteln aller EP die Mehrheit der Netzwerke diese als ungünstig für die eigene Innovationsentwicklung ein. Insbesondere die neue Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit stand in Widerspruch zur generellen zielgruppenspezifischen Ausrichtung der GI EQUAL und er-

schwerte damit die Entwicklung und den Transfer von entsprechenden Lösungsansätzen seitens der EP. Die Ergebnisse aus der ersten Förderrunde sind daher auch vor diesem Hintergrund instabiler Rahmenbedingungen einzuschätzen.

7 DAS MAINSTREAMING VON INNOVATIONEN

Die GI EQUAL hat eine große Anzahl von Innovationen hervorgebracht, von denen viele aufgrund ihrer hohen Problemlösungsfähigkeit über einen ausgewiesenen innovativen Gehalt verfügen. Mit diesem Ergebnis kann der Programmauftrag jedoch nicht als erfüllt angesehen werden, da die wesentlichen Ziele der GI EQUAL der dauerhafte Einsatz und die Verbreitung der entwickelten Problemlösungsansätze waren. Von den Aktivitäten, die parallel zum Entwicklungsprozess auf den Transfer und eine möglichst große Reichweite ausgerichtet waren, hing letztlich die Nachhaltigkeit der Innovationsentwicklungen ab. Im Folgenden wird anhand der Mainstreamingergebnisse untersucht, inwieweit es den EP und Programmakteuren gelungen ist, den Programmauftrag angemessen und erfolgreich umzusetzen.⁵⁹

7.1 Umsetzung des Mainstreamingauftrags im Programmverlauf

Der mit dem Mainstreamingauftrag verbundene Anspruch an die Akteure, mit der Innovationsentwicklung nachhaltige Wirkungen zu erzielen, war mit völlig neuen Aufgaben verbunden, die sehr unterschiedlich und im Programmverlauf auf EP- und Programmebene mit wachsender Kompetenz umgesetzt wurden. Zu den konkreten Aufgaben, die die EP im Rahmen des Mainstreaming zu leisten hatten, zählten vor allem

- die Identifizierung des state of the art und die präzise Beschreibung des Handlungsbedarfs durch Analyse und Bewertung herkömmlicher Verfahren der Problembewältigung;
- die Kenntnisnahme vorherrschender Ideen, Einstellungen und möglicher Vorbehalte, um Anwender von den Vorteilen neuer Problemlösungsansätze überzeugen und eventuellen Widerständen begegnen zu können;
- die Sensibilisierung und Aktivierung von Schlüsselakteuren;
- die Überprüfung der Stichhaltigkeit der Ergebnisse und die Entwicklung transparenter Bewertungskriterien, anhand derer die Vorteile gegenüber etablierten Systemen und Maßnahmen dargestellt werden können;
- die Generalisierung des Problemlösungsansatzes durch Ermittlung und Darstellung ihres Problemlösungspotenzials;
- die mediengerechte Aufbereitung der Informationen über die innovative Entwicklung und die Öffentlichkeitsarbeit;
- die Klärung der Bedingungen, unter denen sich der Transfer bewerkstelligen lässt;

⁵⁹

Die Daten zur Mainstreaminganalyse sind separat erhoben worden und ließen sich aus methodischen Gründen nicht im Zusammenhang mit den Innovationsergebnissen untersuchen. Aussagen darüber, ob eher Innovationen mit hoher oder geringer Problemlösungskapazität in das Mainstreaming gelangten, lassen sich daher nicht treffen.

- die Entwicklung und Umsetzung politischer Initiativen, wie z. B. durch Gesetzesinitiativen oder Anbindung der Innovationsprozesse an demokratische Willensbildungsprozesse in Kommunal- und Landesparlamenten und sonstigen Beschlussgremien etc.

In diesem Sinne war die GI EQUAL für alle Beteiligten ein Lern- und Entwicklungsprogramm, das nicht nur die operativen EP-Akteure sondern auch die strategischen Partner in komplexe und intensive Lernprozesse einbezogen hat. Am Ende der Programmförderung liegen nun umfangreiche Erkenntnisse über die spezifischen Anforderungen, Bewältigungsstrategien und Ergebnisse der Mainstreamingstrategie von EQUAL vor.

Im Verlauf der Entwicklung konnte der Mainstreamingauftrag präzisiert und das Wirkungspotenzial erfolgreicher Ansätze erhöht werden. Eine große Zahl von EP-Akteuren war an der Umsetzung der ersten und zweiten Förderrunde beteiligt und verfügte so über einen breiten Erfahrungshorizont im Umgang mit den Mainstreaminganforderungen des Programms. Ein Qualitätssprung fand zwischen der ersten und zweiten Förderrunde statt, der auf einer intensiven Auswertung der Erfahrungen und dem hierdurch generierten Know-how- und Erfahrungszuwachs beruhte. In den umfangreichen Auswertungs- und Planungsprozessen, die diesem Qualitätssprung zugrunde lagen, ging es um die Klärung,

- welche Partner im Rahmen des Mainstreaming einzubinden seien,
- welche Vorkehrungen zu treffen sind, um die entwickelten Innovationen in den Mainstream zu überführen,
- welche Aktivitäten auf der Programmebene zu entfalten sind, um das Mainstreaming auf EP-Ebene methodisch weiterzuentwickeln und zu unterstützen,
- welche Foren und Instrumente zu nutzen sind, um einen inhaltlichen Austausch über Innovationsentwicklungen und mögliche Transferprozesse zu führen, und
- mit welchen Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Mainstreamingauftrags zu rechnen ist.

Die in der ersten Förderrunde aufgebauten Kompetenzen wurden hierdurch für die zweite Förderrunde nutzbar gemacht. Einen wichtigen Beitrag leistete die Programmverwaltung durch Newsletter und Publikationen, in denen die Grundzüge der deutschen Mainstreamingstrategie dargestellt und die vorliegenden Erfahrungen aus der ersten Förderrunde zusammengefasst wurden. Grundlegend für die Klärung des Mainstreamingbegriffs und die Darstellung der damit zusammenhängenden Anforderungen ist die Anfang 2006 erschienene Mainstreamingbroschüre.⁶⁰ In ihr sind die wesentlichen Fragestellungen, Erkenntnisse und Erfahrungen zum Thema Mainstreaming zusammengefasst.

Von der Programmevaluation wurden Workshops mit den EP-EvaluatorInnen durchgeführt, in denen eine Verständigung über das Konzept der Innovationsent-

⁶⁰ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2005): Mainstreaming. Strategie und Ergebnisse der 1. Förderrunde der Gemeinschaftsinitiative EQUAL, Bonn.

wicklung inklusive des Mainstreamingauftrags erfolgt ist. So konnte die Evaluation die Mainstreamingplanung und -umsetzung in den EP auf Basis eines differenzierten Mainstreamingverständnisses mitgestalten.

Von der Europäischen Kommission wurde ein Leitfaden mit dem Titel „Veränderungen möglich machen – Ein Leitfaden zur Umsetzung der Ergebnisse in Politik und Praxis („Mainstreaming“) im Bereich Ausbildungs- und Beschäftigungspolitik“ herausgebracht.⁶¹ Er enthält praktische Tipps und theoretische Erklärungen zum Thema ‚Mainstreaming‘.

Im Entwicklungsverlauf der GI EQUAL sind somit auf verschiedenen Ebenen praktische und theoretische Orientierungsgrundlagen entstanden, die den Akteuren bei der Planung und Umsetzung des Mainstreaming eine Hilfestellung boten. Dieser gezielte Kompetenzzuwachs zum Mainstreaming und die Weitergabe des Wissens an andere Akteure bildeten eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg der GI EQUAL insgesamt.

Aufgrund der allgemeinen Unerfahrenheit mangelte es zu Beginn der Programmumsetzung an methodischen und strategischen Kompetenzen für das Mainstreaming. Dies betraf zunächst die methodische Generalisierung der Innovationsergebnisse, um das Problemlösungspotenzial außerhalb des Entwicklungskontextes deutlich zu machen. Wo die Erkennbarkeit der höheren Problemlösungskapazität nach außen nicht gegeben war, konnten potenzielle Anwender und politische Entscheider keine qualifizierten Einschätzungen und Bewertungen vornehmen. Dadurch blieben viele Innovationen einem größeren Adressatenkreis verborgen und behielten eine begrenzte Reichweite.

Die vorliegenden Daten zum Mainstreaming der zweiten Förderrunde belegen hingegen, dass der Mainstreamingauftrag von der Mehrheit aller EP angenommen wurde, und damit für die Akteure eine dezidierte Aufgabenstellung verbunden war. Allerdings ist das Bild insgesamt heterogen: Während bei der Mehrheit der EP das Mainstreamingkonzept programmgemäß bereits in der Durchführungsphase einen hohen Stellenwert einnahm, wurde bei einem nicht unerheblichen Anteil (18%) der EP kein Mainstreamingkonzept vorgefunden. Die Auffassung, dass Mainstreaming die zielgerichtete Verbreitung neu entwickelter Problemlösungsansätze bedeutet, wurde nicht von allen EP in gleicher Weise geteilt. Ein Drittel aller EP sah Mainstreaming ausschließlich reduziert auf die mediengerechte Darstellung und Verbreitung ihrer EP und deren Teilprojekte. Ein weiteres Drittel der EP verfügte über ausführliche Mainstreamingkonzepte, die auch nach Elementen des horizontalen und vertikalen Mainstreaming als separate Aufgabenschwerpunkte differenzierten.

Am Ende des Programms verfügte die Mehrzahl der 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

⁶¹ Europäische Kommission (2005): „Veränderungen möglich machen – Ein Leitfaden zur Umsetzung der Ergebnisse in Politik und Praxis („Mainstreaming“) im Bereich Ausbildungs- und Beschäftigungspolitik“.

Mainstreamingaktivitäten. Als neuralgischer Punkt erwies sich nach wie vor die Generalisierung des innovativen Potenzials. Schwierig an dieser Aufgabe ist es, komplexe Sachverhalte möglichst einfach und verständlich darzustellen. Hiervon hängt letztendlich ab, ob überhaupt die Voraussetzungen für eine Bewertung und Verbreitung gegeben sind.

Öffentlichkeitsarbeit wurde in der Regel professionell organisiert, entweder zentral von der Koordination oder durch die jeweiligen Teilprojekte selbst. Wie selbstverständlich wurden Disseminationsverfahren und Aktivitäten zum Know-how-Transfer durchgeführt (z. B. über Pressearbeit, Internetpräsenz, Flyer, transnationale und nationale Tagungen, Konferenzen, Fortbildungen). Zum Teil sind auch neue Instrumente entwickelt worden, mit denen die EP die Verstetigung und Verbreitung von Projekterfolgen sicherstellen wollen (Innovationsplenum, Transferagenturen etc.). Einige EP führten gesonderte Workshops mit den Strategischen Partnern durch, in denen die genauen Vorgehensweisen und die Arbeitsschritte festgelegt wurden. Selten bestand unter den Partnern der EP Einverständnis über die Notwendigkeit der Beteiligung an einem systematischen Mainstreamingprozess. Die EP-Verantwortlichen, insbesondere die Koordination, sahen sich daher gezwungen, die operativen und strategischen Partner frühzeitig zum Nachdenken über das Mainstreaming nach außen, aber auch innerhalb des eigenen Trägers, anzuregen.

Dieser Prozess verlief nicht immer widerspruchsfrei. Schwierigkeiten der regionalen oder sektoralen Umsetzung der Innovationen entstanden dort, wo mit der Einführung einer Innovation nicht für alle Akteure willkommene und vorteilhafte Veränderungsprozesse verbunden waren. Durch den Netzwerkansatz bestand aber die Möglichkeit, diese Probleme aufzugreifen und Einfluss auf herkömmliche Denkweisen und Praktiken zu nehmen. In der Heterogenität der Akteure eines Netzwerks mit ihren unterschiedlichen Erfahrungen ist ein erhebliches Lern- und Innovationspotenzial zu sehen, das eine größere Kraft zur regionalpolitischen oder sektoralen Einflussnahme birgt als im Rahmen einer Einzelprojektförderung.

7.2 Fachpolitische Gesamtschau der Mainstreamingergebnisse nach Handlungsfeldern

Die fachpolitische Bewertung der Mainstreamingergebnisse von EQUAL erfolgt entlang der vier arbeitsmarkt- und berufsbildungspolitischen Handlungsfelder, die von der Programmevaluation gebildet wurden, um die von den EP bearbeiteten Problemfelder zu identifizieren und das Aktivitätsspektrum der bundesdeutschen EP zu strukturieren. Hierbei handelt es sich um personenfokussierte Handlungsansätze, berufs- oder branchenfokussierte Handlungsansätze, instrumentenspezifische Handlungsansätze und Handlungsansätze mit kommunalen bzw. regionalen Bezugspunkten. Im folgenden wird versucht, ein plastisches und repräsentatives Bild von Mainstreamingergebnissen zu zeichnen, indem einerseits typische und andererseits besonders erfolgreiche Mainstreamingergebnisse der EP präsentiert werden.

MigrantInnen

Aufgrund des großen Nachholbedarfs an neuen Ansätzen zur beruflichen Förderung von MigrantInnen sind zahlreiche Einzelinnovationen als Produkte der EP direkt in

die Regelförderung übernommen worden. Aber nicht nur die Übernahme von migrantentauglichen Kursen oder Tools waren Mainstreamingergebnisse der GI EQUAL, sondern auch die Definition und Verbreitung von Mindeststandards.

Der Schwerpunkt des Mainstreaming im Bereich der Integrationspolitik liegt weniger auf der Übertragung entwickelter Fördermaßnahmen für die Zielgruppen in die Regelförderung, obwohl der überwiegende Anteil der Innovationen hier anzusiedeln ist. Stattdessen vollzieht sich das Mainstreaming überwiegend im Rahmen von Strukturveränderungen, von Bildungs- und Ausbildungsangeboten für MultiplikatorInnen sowie von Projekten im Bereich der Wirtschaftsförderung. Hinzu kommen Mainstreamingergebnisse, die in Form von Absichtserklärungen, Empfehlungen oder Handlungsplänen vorliegen.

Als eindrucksvolles Ergebnis struktureller Entwicklung können der Aufbau und die Etablierung eines regelrechten lokalen Integrationssystems für MigrantInnen angesehen werden, das in intensiver Zusammenarbeit mit arbeitsmarktpolitischen Akteuren erfolgt ist. Hierbei konnten MigrantInnenverbände erfolgreich einbezogen werden. Als erfolgreiche Strukturentwicklung kann ebenso die Gründung eines Integrationsfachdienstes für MigrantInnen gelten wie der Aufbau einer Vermittlungsstelle für Gemeindedolmetscher.

Wichtige Fortschritte im Rahmen des Mainstreaming sind im Bereich der interkulturellen Qualifizierung von Menschen erzielt worden, die mit MigrantInnen arbeiten. Zahlreiche Bildungsangebote für das Personal konnten im Bereich der beruflichen Eingliederung und Ausbildung in Erstausbildungscurricula wie als Fortbildungsangebote dauerhaft etabliert werden. Einen großen Schwerpunkt bildet hierbei der Öffentliche Dienst, dessen interkulturelle Öffnung in Behörden, Verwaltungen und der Arbeitsagentur vorangetrieben wurde. Entstanden ist in diesem Zusammenhang auch eine Qualifizierung von MitarbeiterInnen von Regelinstitutionen zu interkulturellen TrainerInnen.

Ein wichtiger Mainstreamingeffekt ist darin zu sehen, dass eine Fülle von Ansätzen und Instrumenten in neue Förderprogramme eingeflossen ist. So bildete EQUAL einen Pool von Instrumenten, die in die Integrationspläne und -konzepte auf unterschiedlichen Ebenen von der Kommune bis zum nationalen Integrationsplan eingeflossen sind. Dies trifft teilweise auf die Schwerpunktsetzungen in den ESF-Programmen der Länder zu, aber auch auf offizielle Empfehlungen zur Einführung der interkulturellen Öffnung im Pflegebereich eines Bundeslandes mit entsprechenden Konsequenzen für die Personalauswahl. Nach einer offiziellen Empfehlung eines christlichen Dachverbands sollten beispielsweise auch muslimische MigrantInnen als Beschäftigte eingestellt werden.

Im Bereich der Wirtschaftsförderung sind an einigen Stellen differenzierte Förderansätze für MigrantInnen entwickelt worden, die über die Wirtschaftsförderung bzw. die örtliche IHK weitergeführt werden. Das Spektrum umfasst interkulturelle Arbeitsvermittlung, Vermittlungsmessen und -börsen für mehrsprachiges Fachpersonal, Aktivitäten zur Vermittlung ausländischer Hochschulabsolventen, Auslandspraktika für Mehrsprachige als Mittler zwischen den Ländern und Kulturen sowie Erschließung der Potenziale von MigrantInnen zur Internationalisierung und Exportförderung regionaler Unternehmen.

Asylsuchende

Vor dem Hintergrund der politischen Diskussionen zum Bleiberecht von jungen Asylsuchenden und Geduldeten während der zweiten Förderrunde von EQUAL wurde es möglich, zahlreiche Innovationen für die Zielgruppe durch konsequentes Mainstreaming dauerhaft zu sichern. Von großer Bedeutung war die Einbeziehung strategischer Partner aus Verwaltung und Politik, wie es in EQUAL vorgesehen war. Dadurch entstand erstmalig die Möglichkeit, auch Asylsuchende und Geduldete in arbeitsmarktpolitische Aktivitäten einzubeziehen. Strukturelle Verbesserungen konnten beim Arbeitsmarktzugang erreicht werden. Im Rahmen des ESF wurden in einzelnen Ländern Fördermöglichkeiten für nicht statusgesicherte AusländerInnen aufgelegt und Förderrichtlinien erlassen. Für die Zielgruppen entstanden darüber hinaus neue Projekte und Unterstützungsstellen. Zum Beispiel wurde ein Info-Angebot über die arbeitsrechtliche Stellung bei den Info-Pools der Bundesagentur für Arbeit etabliert. Unklar ist, ob es gelingen wird, das Berufsbild „Sprach- und KulturmittlerIn“ bundesweit durchzusetzen.

Behinderte

Die Probleme des mangelnden Zugangs zu Bildung und Information für bislang extrem ausgegrenzte Zielgruppen wie Behinderte, drogenkonsumierende und substituiert lebende Frauen sowie Frauen und Männer mit HIV/Aids standen im Mittelpunkt der EP-Aktivitäten. Die Arbeit stand in der 1. Förderrunde im Zeichen des gerade Anfang 2000 eingeführten SGB IX und war im Vergleich zu den Vorläuferprogrammen relativ abwartend. Durch verstärkte Aktivitäten in der 2. Förderrunde haben es die EP sowohl in methodischer als auch struktureller Hinsicht geschafft, die bestehenden Sonderstrukturen in Richtung Arbeitsmarkt weiter zu öffnen und flexibler zu gestalten - zum Vorteil von behinderten Menschen, Sozialsystemen und Unternehmen. Durch Sensibilisierung von Fördermittelgebern und durch spezielle Informationsangebote gelang die Öffnung hochqualifizierter Arbeitsbereiche, wie z.B. der Wissenschaft. Ebenso wurden mehr Angebote durch Qualifizierung von Trägern entwickelt, z.B. für Gehörlose. Durch die Entwicklung des barrierefreien Tourismus entstanden Arbeitsplätze, die im Rahmen der EQUAL-Mainstreamingaktivitäten gezielt für Behinderte gesichert wurden. Argen konnten durch Schulung von MitarbeiterInnen für die Belange psychisch beeinträchtigter Personen sensibilisiert werden, mit der Folge, dass die Förderungen ausgebaut wurden. Auch die Einführung von Kooperationsformen zwischen beteiligten Leistungsträgern und die Abstimmung der Instrumente können angesichts der verwirrenden Vielfalt von Zuständigkeiten bei der Reha als erfolgreiche Mainstreamingergebnisse angesehen werden.

Jugendliche

Die Mainstreamingergebnisse im Handlungsfeld Jugendlicher liegen vor allem in der Weiterentwicklung von Ausbildungsformen und von Angeboten der Beschäftigungsförderung. Eine Fülle dieser Maßnahmen wird unabhängig von der GI EQUAL weiterfinanziert. Im Bereich der Ausbildung sind neue Ausbildungsformen entwickelt worden, die außerbetriebliche Ausbildung durch Kombinationsformen mit betrieblicher Praxis ersetzt. Qualifizierungsbausteine sind im Rahmen der Einführung der Modularisierung in der Benachteiligtenausbildung zur dauerhaften Nutzung ent-

standen. Für alleinerziehende junge Menschen sind Teilzeitausbildungen entwickelt und eingeführt worden.

Im Bereich der Beschäftigungsförderung gelang es in einem Fall, ein regionales System zur Kooperation zwischen Beschäftigungsförderung und Jugendhilfe aufzubauen. Als Mainstreamingergebnis kann auch angesehen werden, dass sozialpädagogische Fachstandards bei Beschäftigungsträgern verbindlich verankert wurden.

Neben der Entwicklung zahlreicher Instrumente der Kompetenzerfassung wie z.B. das Mathe-Diagnostik-Instrument sind Stellen eingerichtet worden, die Jugendliche aus Werkstätten für behinderte Menschen (WfBM) in den normalen Arbeitsmarkt integrieren sollen. Im Rahmen der Netzwerkarbeit sind Instrumente entstanden, die die Abstimmung und den Informationsfluss zwischen beteiligten Akteuren strukturieren.

Konjunktur hatte das Thema kommunales Übergangsmanagement, das an unterschiedlichen Stellen etabliert werden konnte. In diesem Zusammenhang spielten Berufswahlkoordinatoren eine wichtige Rolle. Zwischen Betrieben und Haupt- bzw. Förderschulen sind Lernpartnerschaften entwickelt worden. Aufbauend unter anderem auf den Erfahrungen von EQUAL startete schließlich im Jahr 2008 ein neues BMBF-Programm „*Regionales Übergangsmanagement – Übergang Schule – Beruf*“, das sich an Kommunen richtet, die sich ihrer gewachsenen kommunalen Bildungsverantwortung bewusst sind und Strategien zu dessen Optimierung erproben wollen.

Demografie – Ältere in den Arbeitsmarkt

Das Thema demografischer Wandel ist während der Programmlaufzeit in der öffentlichen Wahrnehmung immer stärker in den Mittelpunkt gerückt. Mit diesem Rückenwind gelang es im Rahmen von EP-Aktivitäten, Diversity Management in Arbeitsagenturen und Stadtverwaltungen einzuführen und die erforderlichen Veränderungen betrieblicher Kulturen voranzubringen. Viele Betriebe und Betriebsräte haben verstanden, dass es dabei um Arbeitsgestaltung und Motivation, aber auch um Qualifizierung und Wissenserhalt im Betrieb als Standortfaktor geht.

Eingang fanden die Erkenntnisse auch in regionale Diskurse und in die Entwicklung von Landes- und Bundesprogrammen wie z. B. die Demografieberaterausbildung, Perspektive 50plus und das Programm rebequa (Regionale Beratung und Qualifizierung), das professionelle Demographie-Beratung für nachhaltige Unternehmensplanung entwickeln soll.

Vereinbarkeit

Nachhaltiges Ergebnis der EP-Arbeit zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie waren konzeptionelle Ansätze zur Qualifizierung und Beschäftigung in Verbindung mit Kinderbetreuungsangeboten, familienfreundlichen Arbeitszeitmodellen und Beschäftigungsformen und nicht zuletzt Möglichkeiten, nach der Kinderbetreuungsphase wieder in den Beruf zurückzukehren. Strukturell verankert wurden eine Qualifizierung von Tagesmüttern bzw. -vätern und das Angebot von Betreuungsdienstleistungen, die auf den Bedarf der TeilnehmerInnen, ihrer Kinder und Familien, speziell auch der Alleinerziehenden zugeschnitten waren. Erfolgreich implementiert wurde

auch ein Online-Suchportal für passende Angeboten zur Kinderbetreuung. Eine Familienmanagerin wurde in einem Unternehmen eingeführt, welches zugleich ein zukünftiges Interesse an Unterstützung zur Work-Life-Balance und Vereinbarkeit von Beruf und Familie äußerte.

Strafvollzug

Vor dem Hintergrund langjähriger Erfahrungen mit verschiedenen europäischen Förderprogrammen, insbesondere mit den Europäischen Gemeinschaftsinitiativen, haben die EP-Akteure im Strafvollzug den Spielraum für die Entwicklung komplexer Lösungsansätze in der GI EQUAL extensiv genutzt. Sie haben unter Einbeziehung der politischen Ebene einen länderübergreifenden Verbund zur Bewältigung gravierender Probleme der beruflichen Eingliederung nach Verbüßung der Haftstrafe gegründet. Erfolgreich war das Mainstreaming auch durch die Entwicklung und Einführung abgestimmter „Übergangssysteme“ und der Benachteiligtenausbildung im Strafvollzug. Da Kompetenzbilanzierung zumindest generell den Vorgaben des neuen Jugendstrafrechtes entspricht, konnten sich Haftanstalten im regionalen Kontext mit konkreten methodischen Vorschlägen basierend auf EQUAL-Ergebnissen an einem Mainstreamingprozess beteiligen. Im Strafvollzug besitzt der Aufbau eines konsequenten Reintegrations- bzw. Übergangsmagements einen zentralen Stellenwert für die entwickelten Reformansätze. Eine abgestimmte Kooperation und Qualitätsverbesserung in den Bereichen Pädagogik, Beschäftigung, Betreuung und Wiedereingliederung waren notwendig, um zu alternativen Strukturen der Beschäftigung und Qualifizierung zu kommen.

Dritter Sektor

Als Mainstreamingergebnis kann das Handlungsfeld Dritter Sektor den Aufbau diverser Unterstützungsstrukturen für die Unternehmen des „Dritten Sektors“ vorweisen. Konkret wurden ein Franchising-System und Angebote zur Unterstützung bei Neugründungen im 3. Sektor entwickelt, die der Professionalisierung der Unternehmen dienen. Hierzu zählen Unternehmensplanung, Kostenrechnung, Controlling und nicht zuletzt eine Beratungsstelle für Sozialgenossenschaften. Auch wurde der Genossenschaftsgedanke in die Gründungsberatung durch Mitarbeit im bundesweiten Netzwerk einbezogen. Die Vorstellungen dieser EP zur Förderung von Selbsthilfegenossenschaften und zum Abbau der Benachteiligung von Genossenschaften in der Förderlandschaft sind in die Novellierung des inzwischen im Bundestag verabschiedeten Genossenschaftsgesetzes eingeflossen.

Es gelang einigen EP auch, einzelne oder mehrere soziale Betriebe zu gründen und während der Laufzeit zu verstetigen. Durch selbsttragende Kooperationsstrukturen wurden die Unternehmen befähigt, die umgesetzten Aktionen selbst zu regulieren. Die Ergebnisse bewegen sich im Übergang zwischen Einzelgründung und Strukturentwicklung. Nicht zuletzt kann die Einführung von entsprechenden Themen in die Studieninhalte (z. B. im Fach soziale Arbeit) als ein Mainstreamingresultat von EQUAL angesehen werden.

Existenzgründung

Die Infrastruktur zur Unterstützung von ExistenzgründerInnen ist im Rahmen von EQUAL in großem Maßstab weiterentwickelt und professionalisiert worden, z. B.

durch Gründung des auf dauerhafte Existenz angelegten Deutschen Mikrofinanz Instituts (DMI) und durch eine Vereinsgründung von One-Stop-Shops (OSS), die gemeinsam Qualitätssicherung betreiben wollen. In der Gründungsberatung wurden Qualitätsstandards entwickelt, die auch zielgruppenspezifische Elemente beinhalten.

KMU

Zur Förderung von KMU wurden Arbeitskreise zur Unternehmenskooperation gegründet und etabliert. Ein Ziel war unter anderen die Verbesserung des Weiterbildungsangebots unter dem Gesichtspunkt Öffnung für Ältere und Etablierung neuer Weiterbildungsformen, die auf unqualifizierte Beschäftigte zugeschnitten sind. Hierbei wurden neue E-Learning-Modelle für Kleinunternehmen eingeführt.

Beschäftigungsförderung

Im Bereich der Beschäftigungsförderung kam es zu dauerhafter Verankerung von Beschäftigungsförderung im Quartiersmanagement und in der Regionalentwicklung und zur Einführung eines großstadtweiten Angebots zur Qualifizierung von TeilnehmerInnen in Arbeitsgelegenheiten (AGH).

Handlungsansätze mit kommunalen / regionalen Bezugspunkten

Seit einigen Jahren hat die regionale/lokale Ebene eine besondere Aufwertung erfahren, die sich an der zunehmenden Aufgabenverlagerung von der gesetzgebenden Ebene (Bund und Länder) auf die Kreise und Kommunen ebenso zeigt wie an der steigenden Aufmerksamkeit für sozialräumliche und lebensweltorientierte Ansätze in der sozialen und Jugendarbeit. Durch EQUAL erhielt dieser Trend einen weiteren Schub.

Durch gegenseitige Ergänzung und Verzahnung der bestehenden förderrechtlichen Instrumente (gemäß SGB III, Bundessozialhilfegesetz, KJHG, ESF u.a.) sind regionale und kommunale Angebote und Integrationssysteme optimiert worden. Die EP haben kooperative Arbeitsprozesse und -strukturen entwickelt, mit denen besser auf die Problemlagen reagiert werden kann. Allerdings zeigte sich, dass Netzwerke nicht per se eine bedarfsgerechte Abstimmung und Koordinierung unterschiedlicher Leistungen und Bildungsressourcen vor Ort erbringen. Die Koordinierung von Angeboten und Entwicklungsprozessen im Netzwerk setzt ausreichende Management- und Moderationskompetenzen voraus. Die methodischen und personellen Kompetenzen sind in vielen Kommunen mit Unterstützung von EQUAL aufgebaut worden.

7.3 Methoden des Mainstreaming

Die Vorgehensweisen und Methoden, mit denen die Mainstreamingresultate zustande gekommen sind, waren sehr verschieden. Handelte es sich um horizontales Mainstreaming zielgruppenspezifischer Angebote wurden die Innovationen in der Regel in das Angebot der Institutionen übernommen, dort weitergeführt und dauerhaft in das Trägerprofil aufgenommen. Der Transfer erfolgte häufig auch zu anderen Projektträgern oder in andere Regionen.

Manche innovativen Produkte besaßen als kommerzielle Angebote Vermarktungschancen. In diesen Fällen bestand das Mainstreaming darin, Zahlungsbereitschaft

bei möglichen Zuwendern zu bewirken, z. B. bei der Beratung und Organisationsentwicklung zu Diversity Management. Die Suche nach Finanzierung bzw. Folgefinanzierung für Einzelvorhaben stellte insgesamt eine sehr prominente Aktivität im Rahmen des Mainstreaming dar.

Handelte es sich um politik- bzw. verwaltungsnahes, also vertikales Mainstreaming, ging es meist um den Aufbau neuer Strukturen oder die Einführung neuer Angebote, für die schon zuvor Finanzierungszusagen vorlagen, wie z. B. beim Integrationsfachdienst für MigrantInnen. Häufig erfolgte das Mainstreaming durch Übernahme in die neue ESF-Förderperiode, insbesondere bei Angeboten für spezielle Zielgruppen.

Eine besondere Form des vertikalen Mainstreaming bestand in der Änderung von Gesetzen oder Förderrichtlinien, wie z. B. bei der Berücksichtigung von Genossenschaften durch die Förderrichtlinien der KfW-Förderbank. Zum Teil haben EP mit dem Ruf als Experten auf ihrem Gebiet versucht, sich als Politikberater bei der Entwicklung von Programmen und Formulierung von Dokumenten anzubieten, ohne dass hierbei einzelne, identifizierbare Innovationen in das Mainstreaming übergingen.

Viele Ergebnisse der Projekte flossen in Empfehlungen mit offiziellem Charakter wie die des Landes, von Verbandsvorständen, von intermediären Akteuren ein, z. B. bei der interkulturellen Öffnung des Pflegesystems.

EQUAL-spezifisches Mainstreaming erfolgte auch durch kooperative Politikformen bzw. Begründung und Etablierung von Netzwerken. So wurden lokale „Integrationssysteme“ aus aufeinander abgestimmten Angeboten begründet und umgesetzt, wie beim Übergangsmanagement Schule-Beruf, den Strafgefangenenprojekten etc. Hierbei erfolgte die Einbeziehung von entwickelten Instrumenten in umfangreiche Konzepte, Handlungspläne etc. Auch wurde Mainstreaming durch die Fortsetzung von Netzwerken durch Übergabe der Verantwortung und der Moderation an öffentliche bzw. offiziell zuständige Akteure betrieben. So kam es zur dauerhaften Etablierung von Kooperationsformen zwischen unterschiedlichen Institutionen mit ähnlicher Zuständigkeit, die teilweise durch spezifische Instrumente unterstützt wurden, z. B. bei der Rehabilitation psychisch Beeinträchtigter.

Eine häufige Form des Mainstreaming bestand darin, dass intermediäre Akteure praktische Koordinierungs- und Managementaufgaben übernahmen und den Transfer steuerten. Sie übernahmen die Verbreitung der innovativen Ideen, z. B. wurden Mitglieder einer Kammer über eine JobMesse für mehrsprachiges Fachpersonal informiert. Als intermediäre Akteure waren sie zum Teil selbst als Teilprojekt-Träger an der Innovationsentwicklung beteiligt. Schließlich wurden Informationsangebote von intermediären Akteuren dauerhaft übernommen, z. B. durch Fortführung von Sensibilisierungsaktivitäten oder die Übernahme von Online-Informationsportalen.

Von Seiten der Politik wurde häufig aus ordnungspolitischen Gründen auf direktes Eingreifen in den Mainstreamingprozess verzichtet. Allerdings wurde von den Repräsentanten als ideelle Förderung auf einer Vielzahl von öffentlichkeitswirksamen Anlässen die Unterstützung des Anliegens der EP deutlich gemacht. Hier steht die Beibehaltung autonomer Regelungen durch die Akteure selbst oder durch ihre

Selbstorganisationen im Vordergrund. Zum Teil gelang der Transfer von Innovationen ohne weitere Einmischung der Politik, z. B. bei der Verständigung über Standards in eng begrenzten, überschaubaren Akteursgruppen, wie das Beispiel „Kulturwirtschaft“ und „Jugendliche“ zeigt. In diesen Fällen gelang es den Projekten, Qualitätsmaßstäbe in ihrer Region zu setzen und damit indirekt die Bewilligungspraxis bei Zuwendungsgebern zu verändern. Aber auch dauerhafte Veränderungen in der Praxis einiger Verwaltungen wurden erzielt, wie z. B. durch die Einführung von Diversity Management oder im Bereich interkulturelle Öffnung des öffentlichen Dienstes. Für die Angebote im Bereich der Existenzgründungsberatung wurden Qualitätsstandards überregional verbreitet.

7.4 Fördernde und hemmende Faktoren für den Mainstreamingprozess

Der Mainstreamingprozess hat die Veränderung herkömmlicher Praxis durch Einführung innovativer Lösungsansätze zum Ziel. Hierbei stoßen die Akteure auf zahlreiche Widerstände bei den Repräsentanten der Routinepraxis, während gleichzeitig die Innovationen eine neue, effektive Praxis versprechen. In diesem Spannungsfeld war eine Vielzahl unterschiedlicher förderlicher und hemmender Faktoren auszumachen, die im folgenden dargestellt werden.

Erfahrungshorizont

Als besonders förderlich für die kompetente Bewältigung der Mainstreamingaufgabe haben sich langjährige Erfahrungen mit verschiedenen europäischen Förderprogrammen erwiesen. EP, die über einen solchen Erfahrungshorizont verfügen, haben den EQUAL-Ansatz besonders kompetent und wirksam zur Geltung gebracht. Die kompetente Einbindung relevanter strategischer Partner war hierbei von entscheidender Bedeutung.

Konjunktur des Handlungsfeldes

Für erfolgreiches Mainstreaming benötigten die EP ein positives politisches Klima, ein fachpolitisches Umfeld, in dem die Ziele der GI EQUAL bekannt waren und in dem die von den EP bearbeiteten Thematiken auf öffentliches Interesse stießen. Dieses Klima konnte teils durch die Nationalen thematischen Netzwerke (NTN) von außen unterstützt werden, teils konnten relevante Arbeitsmarktakteure aus Politik und Verwaltung als strategische Partner in die EP eingebunden und für die Problematiken sensibilisiert werden, was sich schließlich positiv auf das Innovationsklima auswirkte.

Die insgesamt positiven Ergebnisse, die auf die regen Mainstreamingaktivitäten zurückzuführen sind, wurden getrübt durch zahlreiche Schwierigkeiten, die es beim Mainstreaming zu überwinden galt.

Zu anspruchsvolle Vorhaben

Viele Probleme des Mainstreaming erwachsen aus dem Umfang und dem Zuschnitt der entwickelten Innovationen. Die inhaltlich oft breit angelegte Thematik der EP erwies sich für das Mainstreaming als Schwierigkeit, ein durchaus typisches Risiko im Rahmen von Innovationsentwicklung. Innovationen erwiesen sich als zu komplex, zum Teil war die Anzahl der zu transferierenden Innovationen zu groß oder der mögliche Anwendungskontext, d.h. der potenzielle Abnehmerkreis, unklar.

Der Zeitfaktor

Absehbar war bereits sehr früh, dass viele Prozesse des vertikalen Mainstreaming in der verbleibenden Zeit nicht ausreichend vorbereitet werden konnten, die entsprechenden Partner fehlten oder das Thema nicht die erforderliche Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit fand. Notwendige gesetzliche Veränderungen zur Versteigerung von Innovationen waren – zumindest im Programmzeitraum – nicht durchsetzbar.

Konkurrenz unter den Trägern

In einigen Regionen kam es aufgrund der Vielzahl von Angeboten und Akteuren zu Schwierigkeiten, sich mit innovativen Projekten zu platzieren und Ideen hinauszutragen. Konkurrenz, Termenschwierigkeiten und Übersättigung standen dem Mainstreaming ebenso entgegen wie Konkurrenz unter den Trägern. Hinzu kam die Angst, die guten Ansätze könnten kopiert werden und damit das „Alleinstellungsmerkmal“ eines Trägers verlieren. Probleme beim Mainstreaming ergaben sich auch durch historisch gewachsene und eher bremsend wirkende „Politikverflechtungen“ der Partner und die Rolle vieler EP, „Propheten im eigenen Land“ zu sein.

Arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und bildungspolitische Rahmenbedingungen

Letztlich stellten die arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und bildungspolitischen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik hohe Anforderungen an die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit einiger EP. Die 2006 beschlossene Föderalismusreform veränderte die Rahmenbedingungen für die Umsetzung des Mainstreamingansatzes einiger EP, da sich viele Zuständigkeiten auf die Länder verlagerten und damit andere Akteure anzusprechen waren. Die konkreten Auswirkungen auf das Mainstreaming hingen z.T. ab von den Möglichkeiten der EP, darauf konstruktiv zu reagieren. Im Bereich des Strafvollzugs übernahmen z. B. die EP innerhalb der länderübergreifenden Kooperationsstrukturen eine Überbrückungsfunktion für den Wegfall von Kooperationszusammenhängen auf Bundesebene. In manchen Fällen war die Erreichung der EP-Ziele gefährdet in anderen bot sich ein Ausgangspunkt für ganz neue Reformimpulse.

7.5 Adressaten des Mainstreaming

Im Rahmen des Mainstreaming war es gleich von Beginn an erforderlich, eine gezielte Auswahl geeigneter strategischer Partner vorzunehmen. Hierzu gehörten jene Trägerorganisationen und Institutionen, an die sich das Mainstreaming als mögliche Anwender der Innovationen zu richten hatte und die bei der Überführung der Innovationen in den Mainstream als Adressaten einzubinden waren. Je nach Handlungsfeld und strategischer Ausrichtung der Innovationsentwicklung zielte das Mainstreaming auf Anwendungskontexte mit unterschiedlichen territorialen Zuschnitten und Reichweiten, von der eigenen Trägerstruktur des Innovationsentwicklers über die kommunale und Landesebene bis hin zur Ebene des Bundes und der EU. Die Adressaten waren ebenso danach zu unterscheiden, ob sie dem vertikalen oder horizontalen Mainstreaming dienten. Eine dritte für das Mainstreaming relevante, aber bisher noch kaum bekannte Akteurskategorie bildeten die Intermediäre, die jenseits der EP-Koordination eine Steuerungsfunktion im Innovations-transferprozess übernahmen.

Akteure des vertikalen Mainstreaming

In nur wenigen Fällen richtete sich Mainstreaming an die **Europäische Union** selbst. In solchen Fällen ging es um die EU-weite Umsetzung von Empfehlungen, die in einzelnen Handlungsfeldern ausgearbeitet worden sind. Allen voran wird für den Strafvollzug reklamiert, dass Konzepte und Ergebnisse auf nationaler Ebene die Entwicklung einschlägiger „Recommendations“ auf EU-Ebene maßgeblich beeinflusst haben.

Der **Bund** war insbesondere als Gesetzgeber ein beehrter Adressat, wenn es um die Gestaltung des rechtlichen Rahmens für das Mainstreaming ging. Dies galt insbesondere in der Arbeitsmarktpolitik, aber auch im Fall des Genossenschaftsrechts, das im Verlauf von EQUAL geändert wurde. Ebenso ist der Bund als Ausgestalter und Rahmensetzer für Fördermittel interessant, z. B. nahm er im Bereich der Existenzgründung Einfluss auf die Kreditvergabepraxis der Förderbank.

Die **Bundesagentur für Arbeit** wurde in solchen Fällen zum Mainstreamingadressaten, in denen erprobte Fördermaßnahmen im Rahmen des Mainstreaming weiterfinanziert werden sollten. Darüber hinaus diente die Arbeitsagentur als Betreiber bundesweiter Info-Systeme der Weitergabe und Bekanntmachung innovativer Entwicklungen.

Ebenso wie der Bund waren die **Bundesländer** als Rechts- bzw. Rahmensetzer für das Mainstreaming von Bedeutung. Diese Bedeutung war jeweils abhängig von den Politikbereichen, die sie aufgrund föderaler Zuständigkeiten verantworten, z. B. Justizvollzug, Integrations- oder Bildungspolitik. In diesen Bereichen nutzten die Länder Spielräume für die Ausgestaltung von Förderrichtlinien, für die Entwicklung von Landesprogrammen, Strategien und Planungen, z. B. bei der Entwicklung von Innovationsstrategien. Auch als Finanziere einzelner Vorhaben oder Projekte spielten sie eine Rolle. Nicht zuletzt fanden die EP bei den Ländern Unterstützung bei der Erstellung bzw. der Herausgabe von Empfehlungen für die regionale oder fachliche Umsetzung, wie z. B. beim regionalen Übergangsmanagement Schule-Beruf.

Die einzelnen Bundesländer haben die Ergebnisse der EP in sehr unterschiedlicher Weise in den Mainstream übernommen und von den innovativen Entwicklungen der GI EQUAL unterschiedlich profitiert. Ein Teil der Länder hat EQUAL anfangs als überholten Strategieansatz betrachtet, da durch die Hartz-Reform im Bereich der Arbeitsmarktpolitik flächendeckend neue Strukturen geschaffen werden sollten, die auch eine Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik beinhalteten. Zum Teil durch die Anforderungen und Prinzipien des neuen ESF flossen die Erfahrungen der ESF-Förderperiode 2000–2006 in vielfältiger Weise in die Programmierung der neuen Förderperiode 2007–2013 ein. Die Bundesländer konnten in die ESF-Regelförderung Methoden wie Gender Mainstreaming, Diversity-Management, Mainstreaming, Netzwerkbildung, aber auch Aspekte der Innovation und der transnationalen Kooperation übernehmen und dabei auf EQUAL-Erfahrungen aufbauen. In den Operationellen Programmen des ESF 2007–2013 wurden auch fachpolitische Ansätze aus EQUAL als Schwerpunkte festgelegt, wie z. B. die Erwerbsförderung zugewanderter Frauen und Männer, gezielte Förderung von Personen mit Migrationshintergrund, das Thema Diversity Management als Querschnittsthema, das in allen Fördergrundsätzen behandelt werden muss, etc.

Auch in die Politikansätze vieler Fachverwaltungen auf Landesebene wurden EQUAL-Ansätze übernommen. Z. B. wurden Netzwerkservicestellen zu bestimmten Themen der beruflichen Bildung eingerichtet, Kooperationsbeziehungen zwischen Schulen, Hochschulen und Unternehmen zur flächendeckenden Strukturierung des Berufswahlprozesses abgesichert und die Prinzipien der Netzwerkbildung und Übertragung der Erkenntnisse in den Mainstream in die Arbeit lokaler Vermittlungsstellen zur Gewinnung und Schaffung von Ausbildungsplätzen eingeführt.

Am häufigsten flossen die Ergebnisse der EP-Arbeit im Rahmen des vertikalen Transfers in die Richtlinien verschiedener Ministerien ein. Dies betraf in besonderem Maße die Bereiche der Berufsorientierung, der beruflichen Bildung und Weiterbildung, des altersgerechten Lernens, der Motivierung und Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt, der Existenzgründung, der Qualifizierung von Fachkräften und der Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Unternehmen. Viele inhaltliche Schwerpunkte der GI EQUAL sind in diese Richtlinien als neue Bestandteile und Anforderungen aufgenommen worden, die gleichzeitig durch die umfangreiche Expertise und praxisnahe Handlungsleitfäden unteretzt wurden. Hierdurch konnten viele Formen der Kooperation, wie sie in den EP von EQUAL entwickelt wurden, strukturell verankert und nachhaltig am Leben erhalten werden.

Je nach Organisation und Zuständigkeiten innerhalb der jeweiligen Länder spielten auch **Regierungsbezirke bzw. -präsidien** eine Rolle beim Mainstreaming.

Auf der Ebene von meist größeren **Kommunen** und **Landkreisen** fanden die umfangreichsten Mainstreamingaktivitäten statt. Die Kommunen und Landkreise fungierten dabei als Ersteller und Entwickler kommunaler Entwicklungspläne, wie z. B. Integrationskonzepte. Hierbei füllten sie ebenfalls die Rolle als Moderator der kommunalen Verständigungs- und Entscheidungsprozesse aus. Für einzelne Projekte konnte sich die Kommune als Fördermittel- bzw. Zuwendungsgeber erweisen. Als Optionskommunen waren sie für die Finanzierung der gesamten lokalen Arbeitsmarktpolitik verantwortlich.

Die Bündelung der vielfältigen Aufgaben vor Ort, die sich um die Eingliederung von Menschen auf dem Arbeitsmarkt ranken, machten die Kommune zu einem prädestinierten Adressaten und Mitstreiter von EQUAL-Mainstreamingstrategien. Sie wurden benötigt als Organisatoren und Moderatoren kommunaler oder regionaler Eingliederungs- oder Übergangssysteme, die eher für Großstädte typisch waren. Darüber hinaus waren einzelne Kommunalverwaltungen auch Adressat für die Einführung von Diversity Management zur besseren Berücksichtigung von Vielfalt unter den Kunden bzw. Bürgern, aber auch als Arbeitgeber. Von besonderer Bedeutung war u.a. das Jugendamt in seiner Zuständigkeit für die Eingliederung benachteiligter Jugendlicher sowie für die Bereitstellung von Kinderbetreuung für Berufstätige. Im Bereich von KMU-Förderung wurde die Wirtschaftsförderung zum Mainstreamingadressaten.

Kommunen übernahmen des Öfteren auch Verantwortung in Bereichen, in denen sie keine originäre Kompetenz und kein Budget haben, jedoch die Möglichkeit bestand, die lokalen Probleme durch Bündelung von Aktivitäten und Moderation anzugehen. Zu nennen ist wieder besonders die Integrationspolitik, aber auch das

Übergangsmanagement von der Schule in die Arbeitswelt. Originäre Kompetenzen fielen den Kommunen dagegen nur in wenigen von EQUAL bearbeiteten Themenfeldern zu. Dies geschah im Bereich der Jugendhilfe, am Rande auch in der Wirtschaftsförderung und nicht zuletzt kamen die Kommunen als Arbeitgeber bei der Auswahl von Adressaten in Betracht. Bedeutsame, aber nicht häufige Ausnahme waren Optionskommunen, die die gesamte Arbeitsmarktpolitik im SGB II-Bereich abdecken.

Hinter dieser großen Bedeutung der Kommunen blieb die Einbindung von **Landkreisen** zurück, aus deren Perspektive offensichtlich die Problematiken der Ausgrenzung weniger virulent erschienen. Landkreise wurden nur selten explizit als Mainstreamingadressat genannt, wenn sie aber genannt wurden, waren vergleichbare Maßnahmen weniger ambitioniert und der Ausgangsstand auch offensichtlich schlechter. Kreisangehörige kleine Kommunen waren nirgendwo Adressaten von Mainstreaming und auch als solche nicht gesucht. Mit „Kommune“ war im Rahmen von EQUAL damit vorwiegend die kreisfreie Großstadt gemeint.

Zur Finanzierung bzw. Beauftragung neuer Instrumente und Förderangebote wurden **Argen** (JobCenter) bzw. Agenturen für Arbeit für die EP zu Ansprechpartnern, besonders im Handlungsfeld der Integration. Aber auch für die Einführung von Diversity Management zur besseren Berücksichtigung der Vielfalt unter den Arbeitslosen wurden sie im Rahmen des Mainstreaming zum Adressat.

Adressaten des horizontalen Mainstreaming

Das horizontale Mainstreaming hatte den Zweck, das innovative Wissen an andere Träger weiterzugeben. Die Umsetzung erfolgte in den meisten Fällen im Rahmen der Qualitätsentwicklung der betreffenden Einrichtung, wobei auf innovative Ergebnisse von EQUAL zurückgegriffen wurde. Solche Adressaten waren insbesondere Schulen, Justizvollzugsanstalten und Betriebe, bei denen die Veränderungsprozesse sich auf betriebliche Personalpolitik bzw. Betriebskulturen richteten. Im Rahmen von horizontalem Mainstreaming wurden auch potenzielle Nachfrager und Kunden zu Adressaten des Mainstreaming, insbesondere bei der Kommerzialisierung von Angeboten, wie z. B. bei der Vermarktung von Beratungsdienstleistungen zur Einführung von Diversity Management.

Intermediäre bzw. korporierte Akteure

Als neue Akteurskategorie sind Intermediäre zu nennen, die die Steuerung regionaler Entwicklungsprozesse übernehmen, z. B. durch die Leitung von Gremien oder die Moderation von Abstimmungsprozessen zwischen Politik und sonstigen Akteuren. Es handelt sich meist um Akteure, die in Verbindung mit anderen die Umsetzung regionaler Handlungskonzepte verantworten und die Bedeutung der Koordination erkannt hatten. Das regionale Übergangsmanagement zwischen Schule und Beruf durch Kommunen ist ein Beispiel für kommunale Verantwortungsübernahmen in einem Bereich, dessen Qualität stark durch das Zusammenspiel einer Vielzahl unterschiedlicher Einrichtungen und Einzelpersonen bestimmt ist. In einem Fall war die Kommune Antragstellerin und Trägerin der EP „Übergangsmanagement Schule-Beruf“ und übernahm eine koordinierende Funktion sowohl mit Verantwortlichkeiten auf der Ebene der Gesamtkommune als auch in den abgebenden und aufnehmenden Institutionen. Die EP wurde zum aktivierenden Faktor im Rahmen

bestehender Strukturen, hat diese weiterentwickelt und die Koordinierung in das Regelsystem Übergang-Schule-Beruf überführt.

Ebenso fungierten oft **Kammern** in diese Richtung, z. B. als Veranstalter wirtschaftsförderlicher Maßnahmen und Projekte, als Regulierer der Ausbildung im Dualen System (praktischer Teil) und als Unternehmensverband. Weitere Akteure mit ähnlichen Funktionen waren **Verbände von Unternehmen oder Trägern**, die als Organisatoren für Unterstützungsstrukturen ihrer Mitglieder oder als Herausgeber für Empfehlungen ihrer Mitglieder oder als Projektträger dienten.

Darüber hinaus übernahmen zahlreiche weitere Akteure oder Gruppen eine Koordinierungsrolle. Das Spektrum reichte von Förderinstitutionen (z. B. DFG) über regionale oder kommunale Wirtschaftsfördergesellschaften, regionale Tourismusmarketingorganisationen bis hin zu Anbietern von Gründungsberatung, Ämtern bzw. Einrichtungen für die Fortbildung von LehrerInnen und Fachpersonal (inkl. Universitäten und Fachhochschulen) sowie Leistungsträgern von Reha-Maßnahmen.

7.6 **Mainstreaming im Netzwerkkontext**

Eine wesentliche Rahmenbedingung zur Verstärkung des Mainstreamingansatzes der GI EQUAL bestand seitens des Programms in dem Netzwerkansatz. Folgende Vorteile und positive Wirkungen können abschließend für das Mainstreaming im Netzwerkkontext identifiziert werden.

Vorteile des EQUAL-spezifischen Netzwerkansatzes

Generell ist davon auszugehen, dass die im Netzwerk gemeinsam entwickelten Innovationen regional oder sektoral eine höhere Akzeptanz erzielen, als es im Rahmen einer Einzelprojektförderung der Fall ist. Die Sensibilisierung der relevanten strategischen Partner und deren Einbindung in die Mainstreamingprozesse können dadurch erleichtert werden, dass diese bereits in die Innovationsentwicklung einbezogen werden. Durch Einbezug in die EP-Arbeit verfügen sie bereits über ausreichende Informationen und müssen daher nicht mehr von der Problemlösungsfähigkeit der Neuentwicklung sowie der Sinnhaftigkeit der Innovationen überzeugt werden. Die Wahrscheinlichkeit, dass Partner, die ihre Kompetenzen zur gemeinsamen Innovationsentwicklung einbringen, auch ein Interesse an der Nachhaltigkeit des Produktes haben und die externe und interne Verbreitung unterstützen, ist als größer anzusehen.

Darüber hinaus werden Entwicklungsprozesse generell in der Öffentlichkeit und in der Politik stärker wahrgenommen, wenn sie im Rahmen von Netzwerken erfolgen. Der Vorteil der Vernetzung kann auch in der Außenwirkung und -darstellung liegen, die von Einzelprojekten kaum auf diesem Niveau zu bewerkstelligen sein dürften. Es besteht eine größere Chance, sowohl die Öffentlichkeit als auch strategische Partner stärker für die Anliegen der EP zu sensibilisieren und zu gewinnen. Der gemeinsame Auftritt verstärkt auch die Lobbyfunktion und verbessert die Möglichkeiten, sich bei der Realisierung von Innovationen gegen Widerstände durchzusetzen. Dies betrifft insbesondere Innovationen, für deren Transfer die Mitwirkung externer Akteure notwendig ist. Das politische Gewicht einer EP ist regionalpolitisch höher einzuschätzen als jenes von Einzelprojekten. Das Mainstreaming der Innovationen ist durch die beteiligten Akteure und Organisationen damit möglicherweise auf eine

breitere Basis gestellt, als sie ein einzelnes Teilprojekt oder eine einzelne Organisation bieten könnte.

Fachveranstaltungen, die als wesentlicher Motor zum Mainstreaming der Innovationen genutzt werden, lassen sich in einem Netzwerk qualitativ hochwertiger besetzen, organisieren und durchführen. Sie werden zu gemeinsamen Veranstaltungen der beteiligten Netzwerkpartner, die in der Summe eine Bündelung der fachlichen Kompetenzen zu einem bestimmten Thema darstellen.

Durch die stärkere Verankerung von Netzwerken innerhalb einer Region oder eines Sektors ist eine vergleichsweise größere Breitenwirkung und Nachhaltigkeit möglich. Die stärkere regionale Ausrichtung der Innovationsentwicklung durch EP kann die gemeinsame Identitätsentwicklung fördern und die Motivation zur Innovationsentwicklung steigern. Durch einzelne Partner wird der Zugang zu anderen Partnern in der Region eröffnet. Die Einbindung von politischen Akteuren innerhalb von strategischen Partnerschaften fördert die Chancen der Einflussnahme auf die regionalen Strukturen und Praktiken der Berufsbildungs- und Arbeitsmarktpolitik. Innerhalb von strategischen Partnerschaften sind die Hürden der gezielten Aufsuche und Ansprache potenzieller Anwender von Innovationen geringer; infolgedessen finden nicht nur Interessen solcher Akteure frühzeitiger Berücksichtigung, sondern es wird auch deren Nachfrage nach innovativen Lösungen verstärkt angeregt.

Entscheidend für das Mainstreaming ist daher zunächst, ob die relevanten Partner, die für die Entwicklung bzw. das Mainstreaming der geplanten Innovationen erforderlich sind, in die EP eingebunden wurden. Im Optimalfall sollten alle erforderlichen strategischen Partner für das Mainstreaming in die EP eingebunden sein.

Jedoch sagt die formale Einbindung der Akteure nichts über ihre faktischen Funktionen und ihr Zusammenwirken aus. Nur durch das enge Zusammenwirken der operativen und strategischen Partner und ihre kontinuierliche Einbindung in die Arbeit der EP ist die langfristige Übertragung guter Praxis in den Alltag der Projektentwicklung sowie in die Regelsysteme sichergestellt. Das Netzwerk garantiert insofern in besonderer Weise einen Kompetenztransfer. Durch Kommunikation und Kooperation wird die Nachfrage nach Innovationen angeregt, werden Anstöße zur Innovationsentwicklung gegeben, werden Kompetenzen zusammengeführt und Neuentwicklungen hervorgebracht und nicht zuletzt Entwickler und Anwender zusammengeführt, um in einen Austausch über herkömmliche Praxis und neue Lösungsansätze zu kommen.

Netzwerke allein bieten nicht genügend Nachhaltigkeit

Ganz generell lässt sich durch EQUAL zeigen, dass systematische und „aktivierende“ Netzwerk-Entwicklungen zu einer erheblichen Mobilisierung von Potenzialen und Synergien führen können. Auf der anderen Seite lösten sich viele EQUAL-Netzwerke am Ende der Förderung auf oder können keine ausreichende Nachhaltigkeit erzeugen. Hierfür gibt es verschiedene Gründe: Die EP litten oftmals unter einem unterentwickelten Steuerungs- und Konsensbildungsmechanismus, sie handelten nicht in einem klaren Auftrag, und ihnen fehlte schließlich meist die öffentliche und demokratische Legitimation. Diese oftmals zu beobachtenden Defizite wirkten sich negativ und hemmend auf das Mainstreaming aus, wenn es um weiterführende, insbesondere strukturbildende Entscheidungen ging.

Vor diesem Hintergrund muss für zukünftige Programme stärker die Frage nach einer Einbindung in institutionalisierte und legitimierte regionale Politikstrukturen gestellt werden. Auf der anderen Seite muss beachtet werden, dass projektförmige Netzwerk-Initiativen auch deswegen vielfach produktiv und innovativ wirken konnten, weil sie zunächst in einem weitgehend institutionenfreien und nicht so stark regulierten Raum agieren konnten. Dieses Impuls-Potenzial ist wichtig und darf nicht im Zuge der erneut einsetzenden Institutionalisierungssuche verloren gehen. Institutionalisierungsansätze und die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung von Netzwerkarbeit müssen sich keineswegs gegenseitig ausschließen oder behindern. Eine wichtige Erkenntnis von EQUAL besteht in jedem Fall darin, dass in vielen EP die institutionelle Umsetzungskraft fehlt, jedenfalls was den Ausgleich und die *Koordinierung* verschiedener Akteure und Interessen betrifft. Dies auszubalancieren und dynamisch zu halten, ist eine der großen Herausforderungen einer noch stärker zu professionalisierenden Koordinierungs- und Managementfunktion.

7.7 Nationale thematische Netzwerke (NTN)

Große Bedeutung für das Mainstreaming hatten die bundesweiten Nationalen Thematischen Netzwerke (NTN), die von der Programmverwaltung moderiert wurden, und an denen alle EP teilnahmen. Im Rahmen der deutschen Mainstreamingstrategie kam diesen Netzwerken eine herausragende Bedeutung zu. In der ersten Förderrunde wurden 14 und in der zweiten Förderrunde acht Thematische Netzwerke und drei Kooperationsnetzwerke gegründet.

Zu den NTN der zweiten Förderrunde zählten:

- Jüngere Menschen an der Schnittstelle Schule/Ausbildung/Beruf
- Altersmanagement
- Gründungsunterstützung
- Sozialwirtschaft
- Lebenslanges Lernen in KMU
- Vereinbarkeit von Familie und Beruf
- Asyl
- Menschen mit Behinderungen

Kooperationsnetzwerke werden zu folgenden Themen geführt:

- Gender Mainstreaming
- Strafgefangene
- Migrantinnen und Migranten

Die NTN verfolgten sehr unterschiedliche Ziele und Aktivitäten, die sich folgendermaßen darstellen lassen:

Jüngere Menschen an der Schnittstelle Schule/Ausbildung/Beruf

Kern der Diskussionen in diesem NTN war die Frage nach möglichst friktionsloser Gestaltung der Übergangssysteme und -institutionen, um ‚Warteschleifen‘ beim Einstieg in das Berufsleben zu vermeiden. Während das NTN auf bundespolitischer

Ebene das Ziel der Dissemination positiver Erfahrungen verfolgte, wurden die konkreten Interventionen und Mainstreamingaktivitäten auf lokaler bzw. regionaler Ebene vorgenommen. Hierbei konnte auf die gesammelten Erkenntnisse im NTN zurückgegriffen werden. Am Ende von EQUAL wurde eine bundesweite Konferenz mit dem Titel „Abschluss mit Anschluss!“ durchgeführt. Ziel war es, positive Impulse weiterzugeben und bereits bestehende Netzwerke weiter zu konsolidieren. Wesentlicher Output des NTN war eine Handreichung mit den wichtigsten Erkenntnissen in Empfehlungsform.⁶²

Altersmanagement

Das NTN diskutierte unter verschiedenen Blickwinkeln die Folgen des demografischen Wandels für Unternehmen und Beschäftigung. Die Zielgruppe der Unternehmen sollte mit einer Toolbox,⁶³ die in den EP entwickelt wurde, sensibilisiert und darin unterstützt werden, sich personalpolitisch auf älter werdende Belegschaften einzustellen. Dazu gehörten u.a. Altersstrukturanalysen, die Gestaltung altersgerechter Arbeitsbedingungen und angepasste Weiterbildungskonzepte für Ältere. Beschäftigte und Arbeitslose sollten motiviert werden, sich auf eine längere Lebensarbeitszeit einzustellen, eigene Kompetenzen und Erfahrungen zu reflektieren und weiter die Teilnahme am Arbeitsleben anzustreben, wozu der Erhalt bzw. die Wiederherstellung der Gesundheit ein wesentlicher Baustein war. Das NTN diente vor allem dem Gedankenaustausch unter den EP und mit weiteren ExpertInnen, bspw. aus der „Initiative Neue Qualität der Arbeit“ (INQA). Eine Reihe von Fachtagungen, wie die Konferenz „Zukunft meistern mit älter werdenden Belegschaften“ mit über 200 TeilnehmerInnen wurde durchgeführt und diente der Dissemination der in den EP entwickelten Ansätze. Die Beeinflussung politischer Rahmenbedingungen spielte keine herausgehobene Rolle, da die Hemmnisse für die Beschäftigung Älterer und die Bewältigung des demografischen Wandels vor allem in den Unternehmen selbst sowie bei den Betroffenen gesehen wurden.

Gründungsunterstützung

Dieses NTN beschäftigte sich mit den zentralen Fragestellungen zum Thema Existenzgründung: Qualitätssicherung, Gründungsklima, Zielgruppenspezifika und Mikrofinanzierung. Hierbei konnte in EQUAL II an die Aktivitäten von EQUAL I angeknüpft werden, wo zunächst die methodischen Grundlagen und Strukturen geschaffen worden sind. Während die inhaltliche Ausarbeitung in vier Arbeitsgruppen erfolgte, sind Mainstreamingaktivitäten AG-übergreifend für den gesamten Bereich Existenzgründung durchgeführt worden. Themen der Arbeitsgruppen waren u.a. Mikrofinanzierung, Qualitätssicherung und Gründungsklima. In die Arbeit des NTN, die in die Abschlussveranstaltung „Gründungsförderung in Deutschland – Herausforderung für die Zukunft“ des Netzwerks „Gründungsunterstützung“ mündete,

⁶² Nationales Thematisches Netzwerk „Jüngere Menschen an der Schnittstelle Schule-Ausbildung-Beruf“ im Rahmen der EU-Gemeinschaftsinitiative EQUAL (2007): Perspektiven eröffnen Übergänge gestalten in Schule – Ausbildung – Beruf. Handlungsempfehlungen, Bonn.

⁶³ Nationales Thematische Netzwerk "Altersmanagement" (2007): Toolbox "Älter werden im Berufsleben" (3. aktualisierte Auflage), CD-ROM des Thematischen Netzwerks "Altersmanagement" zum demografischen Wandel, Bonn.

waren relevante Akteure der Fachdiskussion und Interessenvertretungen involviert. Angesichts der im Umbruch befindlichen Förderlandschaft konnte das Thema Existenzgründung durch EQUAL einen wesentlichen Schritt vorangebracht werden.

Sozialwirtschaft

Das NTN Sozialwirtschaft beschäftigte sich mit den drei Themenschwerpunkten Qualitätssicherung in öffentlich geförderter Beschäftigung, Existenzgründung und betriebswirtschaftliche Instrumente. Zur Bearbeitung dieser Themen wurden drei Arbeitsgruppen eingerichtet. In der ersten Arbeitsgruppe ging es um die Qualität von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung und anderen Beschäftigungsmaßnahmen nach SGB II. Die zweite Arbeitsgruppe beschäftigte sich mit der Begleitung von Franchising und von Existenzgründungen aus Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen. Schließlich behandelte die Arbeitsgruppe BWL die Frage nach betriebswirtschaftlichen Instrumenten und Managementmethoden für Soziale Unternehmen. Zu den Ergebnissen der Arbeitsgruppen wurden Broschüren⁶⁴ fertiggestellt, in denen die Inhalte praxisnah so aufbereitet sind, dass sie zur Dissemination der Ergebnisse im Bereich Sozialwirtschaft beitragen können.

Lebenslanges Lernen in KMU

Ziel des Netzwerkes war die Entwicklung innovativer Produkte, in die die Erkenntnisse aus der EP-Arbeit einfließen. Als größtes NTN mit zu Beginn über 80 TeilnehmerInnen wurde die inhaltliche Arbeit in Arbeitsgruppen verlagert. Diese arbeiteten zu den Themen Diversity-Management in KMU, Frühwarnsysteme, Zielgruppenintegration und Bürokratieabbau. Die Aktivitäten der Arbeitsgruppen waren zu einem großen Teil auf Dissemination von gemeinsamen Produkten ausgerichtet.⁶⁵

Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Das NTN versuchte, die Thematik der Vereinbarkeit von Beruf und Familie durch unterschiedliche Aktivitäten voranzubringen. Zum einen wurde ein Kreativwettbewerb zur Vereinbarkeit durchgeführt, außerdem wurden Kriterien zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf in das Punktesystem für die Zertifizierung von Unternehmen aufgenommen, und schließlich wurden gute Beispiele für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie gesammelt. Das Netzwerk war mehr auf Sensibilisierung von Unternehmen und inhaltliche Diskussion als auf politische Einflussnahme ausgerichtet.

Asyl

Das NTN bildete erstmals einen bundesweiten fachpolitischen Zusammenschluss zum Thema Asyl. Auf EP-Ebene waren unter extensiver Ausnutzung vorhandener rechtlicher Spielräume bereits wirksame Methoden und Instrumente entwickelt und praktiziert worden. Allerdings ließen sich angesichts schwieriger gesetzlicher Rahmenbedingungen innovative Ansätze zur Bekämpfung der beruflichen Ausgrenzung von AsylbewerberInnen nur schwer in den Mainstream überführen oder flächende-

⁶⁴ Nationales Thematische Netzwerk „Sozialwirtschaft“ (2007): Lokale Partnerschaften sozialer Unternehmen mit der Privatwirtschaft und dem öffentlichen Sektor für bessere Lebensqualität und Arbeitsplätze, Bonn.

⁶⁵ Nationales Thematische Netzwerk „Lebenslanges Lernen“ (2007): „Diversity Management – Vielfalt als Chance nutzen“, Bonn.

ckend verbreiten. Zur Unterstützung der nachhaltigen Sicherung der Projektergebnisse im Themenfeld Asyl wurde das Projekt "Migration, Asyl und Arbeitsmarkt" (MAA) eingesetzt. In dem NTN wurde – zum Teil unter Beteiligung von Partnern aus Politik und Verwaltung – diskutiert, wie politische Rahmenbedingungen verändert werden können und zu diesem Zweck Einfluss auf Verwaltung und Politik in Deutschland genommen werden kann. In die Diskussion über das Bleiberecht und in eine Arbeitsgruppe des Gipfelprozesses hat das NTN wichtige fachpolitische Inputs in Form von Empfehlungen aus der Praxis und eines Memorandums eingebracht.

Am Ende von EQUAL II gab es eine Abschlusstagung mit dem Titel „Der arbeitsmarktpolitische Einstieg ist gelungen – sechs Jahre EQUAL-Projekte im Themenfeld Asyl“. Nachdem Asylsuchenden und Geduldeten der Zugang zum Arbeitsmarkt bisher fast vollständig verschlossen war, markiert der Titel der Konferenz eine Wende in der Asylpolitik. Zu dieser haben 16 geförderte EP durch Innovationsentwicklung und Mainstreaming beigetragen. In einem Memorandum⁶⁶, das die Entwicklungspartnerschaften des NTN Asyl im Rahmen ihres Mainstreamingauftrages erarbeitet haben, ziehen sie ein Fazit ihrer Arbeit und geben vor dem Hintergrund ihrer langjährigen praktischen Erfahrung Handlungsempfehlungen an Politik, Verwaltung und Wirtschaft. „Gerade EQUAL-Projekte haben in den letzten sechs Jahren 2002-2007 Modelle der Qualifizierung sowie der Beratung, Betreuung, Aus- und Weiterbildung von Asylsuchenden und Geduldeten erfolgreich erprobt“, so die Worte der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Maria Böhmer, und des Staatssekretärs im Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Kajo Wasserhövel, in einem gemeinsamen Vorwort zu dem Memorandum.

Menschen mit Behinderungen

Ziel der Koordinierungsgruppe war die Zusammenführung von Aktivitäten und Ergebnissen aus Projekten für und mit Menschen mit Behinderungen im Rahmen der GI EQUAL. Durchgeführt wurden zu diesem Zweck Erhebungen zu den einzelnen Projekten, die Erstellung einer Projektdatenbank für den Transfer des Know-how, Ausschreibung und Vergabe eines Bundespreises, eine Befragung der Teilprojekte und die Durchführung einer Fachtagung. Die Koordinierungsgruppe nahm damit direkten und indirekten Einfluss auf die fachpolitische Diskussion. An den Diskussionen waren VertreterInnen von Rehabilitationsträgern, Leistungserbringern und Betroffenen beteiligt und stimmten sich auch hinsichtlich ihres Vorgehens in anderen Vernetzungsstrukturen ab (z. B. Erarbeitung gemeinsamer Positionen zur Definition von Integrationserfolg und deren Publikation 2008 bei Teilhabe III). Direkten Einfluss auf die fachpolitischen Diskussionen übte die Koordinierungsgruppe durch eine Publikation von good practice bei der Preisvergabe aus.

⁶⁶

Das Nationale Thematische Netzwerk Asyl in der Europäischen Gemeinschaftsinitiative EQUAL (Hg.) (2007): Der Anfang ist gemacht. Neue Chancen für die berufliche Integration im Themenfeld Asyl, Bonn.

Gender Mainstreaming

Das Kooperationsnetzwerk (Strategiegruppe) arbeitete 2006 einen Entwurf zu Gender Controlling in EQUAL aus. Seit Jahresbeginn 2007 ruhte die Strategiegruppe und unterstützte in personell gleicher Besetzung als Fachbeirat ein Teilprojekt zum Thema „Gleichstellungsorientierte Innovationen – Lernen aus EQUAL für den ESF“. Ziel dieses Teilprojekts war es, auf die formalen Regelungen und die Umsetzung von Gender Mainstreaming im ESF in der neuen Programmperiode Einfluss zu nehmen. Die guten programmatischen, konzeptionellen und praktischen Erfahrungen und Modelle aus der GI EQUAL sollten erfasst, im Hinblick auf den Transfer in die künftige ESF-Förderung überprüft und in einer Handreichung dokumentiert werden. Wichtig war dabei die Unterscheidung zwischen den Ergebnissen, die Relevanz für die GM-Implementierung auf struktureller Ebene (Programmverantwortliche) haben und den Ergebnissen die auf der Wirkungsebene zu erfassen sind. Letztere firmieren als „gleichstellungsorientierte Innovationen“. Auch wenn die Planungsphasen der künftigen ESF-Umsetzung in Deutschland nahezu abgeschlossen waren, erhofften sich die AkteurInnen, die positiven Elemente und Impulse aus der GI EQUAL für die Förderperiode 2007-2013 nutzbar machen zu können und somit dieser Gemeinschaftsinitiative gleichstellungspolitischen Nachdruck zu verleihen. Das Projekt verfolgte den Mainstreamingauftrag durch Dissemination und politische Empfehlungen, die an Programmplanungsbehörden, StrukturfondsverwalterInnen, EntscheiderInnen auf Bund- und Länderebene, Regionaldirektionen der BA, Dachverbände der Träger, Service- und Beratungsorganisationen etc. gerichtet sind. Hierzu wurde eine „Handreichung gleichstellungsorientierte Innovationen“ erstellt und eine Fachtagung durchgeführt.

Strafgefangene

Das Kooperationsnetzwerk zum Thema Strafgefangene war ein Zusammenschluss aller EP, die sich dem Thema Strafvollzug widmeten. Drei der EP hatten sich in der zweiten Förderrunde zum Nordverbund zusammengeschlossen, um die anstehenden Probleme im Strafvollzug als länderübergreifendes Netzwerk besser angehen zu können und gemeinsam nach strukturellen Lösungsansätzen zu suchen. Thematisch wurde die Diskussion bestimmt durch die Föderalisierung im Strafvollzug, die im Jahr 2006 durchgeführt worden war und zu neuen Rahmenbedingungen der EP-Arbeit geführt hatte. Insofern stellte sich die Frage, wie angesichts der neuen Rahmenbedingungen das Ziel eines effizienten und menschlichen Strafvollzugs bundesweit vorangetrieben werden kann.

Migrantinnen und Migranten

Das Kooperationsnetzwerk wurde von einer Stelle außerhalb des BMAS koordiniert, bei der auch die Koordination der sechs EP angesiedelt war, die zum IQ Netzwerk zusammengeschlossen waren. Eine wechselseitige Zusammenarbeit der beiden übergreifenden Kooperationszusammenhänge zu dem gleichen Thema fand statt, wobei sich angesichts paralleler Strukturen Doppelungen nicht vermeiden ließen. Die vier Themenbereiche „Interkulturelle Öffnung von KMU“, Aus-, Fort- und Weiterbildung, jüngere Menschen im Übergang Schule-Beruf und „Handlungsempfehlungen auf europäischer Ebene“ wurden vom Netzwerk bearbeitet. Das

Netzwerk hat die Themen gemeinsam entwickelt, die Bearbeitung erfolgte aber in kleineren Arbeitsgruppen. Die wichtigsten Erfahrungen und Ergebnisse sind gebündelt und im Rahmen einer Fachtagung unter dem Titel: „Neue Wege der Nachwuchsgewinnung – Von Projekten profitieren! Potenziale von Migrantinnen und Migranten erschließen“ vorgestellt worden.

Fazit

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in den meisten Netzwerken rege Mainstreamingaktivitäten stattfanden, die bundesweit ausgerichtet waren, in Einzelfällen sogar stark die EU-Dimension in den Blick nahmen. Im Fokus hatten die Netzwerke in der Regel gesetzliche und strukturelle Hindernisse bei der Übertragung und Verbreitung der entwickelten Innovationen. Die inhaltliche und politische Ausrichtung unterscheidet sich je nach Netzwerk. Während in einigen NTN politische Rahmenbedingungen analysiert und gemeinsame Maßnahmen geplant werden, um fachpolitischen Einfluss auf das Handlungsfeld auszuüben, waren die Aktivitäten anderer NTN eher auf Verbreitung ihrer Innovationen ausgerichtet. Je nach politischer Konjunktur der thematischen Schwerpunkte gelang es, sich zusammen mit der Programmverwaltung, den EP und Fachleuten aus Politik und Verwaltung wirksam in politische Prozesse einzubringen. Aufgrund des Zuwachses an Erfahrungen war im Vergleich zur ersten Förderphase eine deutliche Verbesserung der strategischen Ausrichtung und methodischen Vorgehensweise festzustellen.

7.8 Fazit und Schlussfolgerungen

Die GI EQUAL sah vor, den Mainstreamingauftrag zu entwickeln, zu erproben und zu präzisieren, das hieß die Akteure besser auf die Mainstreamingaufgabe vorzubereiten und damit das Wirkungspotenzial erfolgreicher innovativer Ansätze zu erhöhen. Die EP konnten im Programmverlauf die Erfüllung der Mainstreamingaufgabe sukzessive verbessern. Die Programmverwaltung, die Programmevaluation und die EU-Kommission haben zur konkreten Aufklärung über die Mainstreaminganforderungen und -aufgaben beigetragen. Viele EP entwickelten detaillierte Mainstreamingstrategien und waren bemüht, ihre operativen und strategischen PartnerInnen auf ihre Mainstreamingbeiträge während der Transferphase vorzubereiten. Dieser Prozess verlief nicht immer widerspruchsfrei. Schwierigkeiten bei der regionalen und sektoralen Umsetzung von Innovationen gingen u.a. auf den Umstand zurück, dass die mit ihnen verbundenen Veränderungen nicht für alle Akteure im Feld stets willkommene oder auch vorteilbietende Prozesse darstellten. Die wichtigsten Ergebnisse zum Mainstreaming lassen sich folgendermaßen zusammenfassen.

Erfahrungswissen: Die Ergebnisse von EQUAL belegen eindeutig, dass Mainstreaming-Netzwerke besonders dort erfolgreich sind, wo die EP schon von Anfang an angemessen strukturiert waren. EP, die sich erst konstituierten und im Anschluss versuchten, politikbearbeitende Netzwerke aufzubauen, gelang dies nicht in vergleichbarer Weise. Solche Netzwerke müssen auf Vorläuferprojekten aufbauen.

Adressaten des Mainstreaming: Während fehlende Ansprechpartner auf der Ebene des Bundes häufig beklagt wurden, kann die Beteiligung der Kommunen, insbesondere der größeren Städte, als Partner von EQUAL-EP als außerordentlich hoch eingeschätzt werden. Soweit die Kommunen fachlich anzusprechen waren, haben

sich auf dieser Ebene relativ große Chancen für Mainstreaming abgezeichnet. Zwar wurde des Öfteren von fehlender Kooperationsbereitschaft der Argen bzw. Job-Center berichtet, jedoch wurde durch die Agenturen oder JobCenter eine Folgefinanzierung einzelner Förderangebote vorgenommen. Die BA bzw. die JobCenter verfügen generell über große Finanzbeträge für Förderungen, haben aber im Gegensatz zu den Kommunen kaum ein Selbstverständnis und kein politisches Mandat zur Steuerung oder auch nur Moderation regionaler Strukturen. Hierzu trägt sicherlich auch die zunehmend auf Individualisierung setzende Förderlogik bei. Teilweise ließen sich Agenturen und JobCenter in regionale Strukturen einbinden, z. B. zur Implementation von Diversity Management.

Fehlende Akteure: In einer Reihe von Fällen wurde das Fehlen von Kammern und Unternehmen in den Netzwerken bemängelt. Hier stellt sich die Frage, ob diese Akteure nicht stärker bei der Entwicklung, als bei der Verbreitung der Innovationen gefehlt haben. Grundsätzlich scheint es durchaus möglich zu sein, auch Akteure der Wirtschaft einzubeziehen, wenn man Angebote auf ihre Bedarfe zuschneidet und ihnen den Nutzen verdeutlicht.

Sensibilisierung der Adressaten: Sehr wichtig für erfolgreiches Mainstreaming waren eine intensive Einbeziehung der Adressaten in die Entwicklung der Innovationen, häufige Rückkoppelungen, eine starke Berücksichtigung von deren Bedarfen und Vorstellungen. Dies setzt aber zumeist voraus, dass die Adressaten schon vor Beginn der EP aufgeschlossen sind für die Grundanliegen bzw. ein Problemverständnis haben, sonst kriegt man sie gar nicht in diesem Ausmaß eingebunden. Daher bei vielen EP großteils Sensibilisierungsvorhaben, die erst einmal die zuständigen Akteure inhaltlich ‚aufschließen‘ müssen. Doch wird der Erfolg solcher Sensibilisierungsprojekte sicherlich durch Anwendungs- bzw. Beispielprojekte in der EP gefördert, anhand derer die Funktionsfähigkeit und der Sinn der vorgeschlagenen Maßnahmen demonstriert werden können.

Koordinierung durch Intermediäre: Das spannendste Ergebnis der Auswertung zum Mainstreaming ist die Bedeutsamkeit intermediärer Akteure. Kammern, Verbände, aber auch Hochschulen, Beratungseinrichtungen, nachgeordnete Dienststellen, Agenturen (für Tourismus) etc. haben im Rahmen des Mainstreaming Koordinierungsfunktionen übernommen. Dies zeigt, dass es zwischen rein horizontalem (also zum anderen Träger) und rein vertikalem Mainstreaming (Politik/Staat) noch Zwischenformen gibt, die sich aus der hohen Bedeutung korporatistischer Steuerung in Deutschland ergibt. Jedoch können intermediäre Akteure nicht generell als in allen Fällen passende Akteure angesehen werden. Zum Teil sind sie „Lückenbüßer“ da, wo die Politik nicht selbst Verantwortung übernimmt.

Politischer Rückenwind: Sehr bedeutsam für Mainstreamingerfolge war der politische Rückenwind für die jeweiligen Themen; wird gesellschaftlicher Bedarf an Innovationen gesehen, gibt es in dem Handlungsfeld grundsätzlich Neuplanungen, politische Aktivität etc. In Handlungsfeldern, in denen sich aktuell nichts tut, hatten es die EP sehr schwer. Positivbeispiel: Während der Laufzeit der zweiten Förderperiode traf dies besonders auf Migranten zu. Als Negativbeispiel ist das Gender Mainstreaming anzusehen. Teilweise gibt es auch Beispiele dafür, dass politische Akteure zu Veränderungen bereit waren, z. B. die Kommunalpolitik im Integrationsbereich, und dann dankbar aufgriffen, was die EP vor Ort entwickelt hatten.

Zuordnung von Mainstreamingerfolgen: Aus der hohen Bedeutung des „gesellschaftlich-politischen Rückenwinds“ für Mainstreaming folgt aber auch unmittelbar, dass Mainstreaming-Ergebnisse nicht immer direkt einer einzelnen EP zuzuordnen sind. Die Aktivitäten der EP ordneten sich in eine Gesamtströmung in der Gesellschaft oder Politik ein und verstärken bestimmte Effekte, sind aber nicht direkt als „Verursacher“ bestimmter Änderungen auszumachen.

Fehlende Entscheider: Bei der Frage nach fehlenden Akteuren wurden des Öfteren „Entscheider“ genannt. Aber wer ist der Entscheider, wie werden Entscheidungen im Handlungsfeld getroffen, bei wem liegen eigentlich die Kompetenzen? Das ist eine Frage, die häufig gar nicht so einfach zu klären ist. Die Aufgabe einer Politikfeldanalyse ist eine sehr schwere und für die beteiligten Akteure auch ungewohnte Aufgabe. Hinzu kommt, dass Entscheidungen auch innerhalb von Institutionen oft in komplexen Prozessen getroffen werden und viele verschiedene Personen und Institutionen beteiligt sind, so dass von dem Entscheider oder der Entscheiderin gar nicht gesprochen werden kann.

Lobby für ein Thema: Da nicht immer unbedingt ein einzelner Entscheider existiert, sind gezielte Sensibilisierungsbemühungen erforderlich, um auf der Politikebene handelnde Akteure zu überzeugen. Vor diesem Hintergrund haben die vielen Veranstaltungen, PR-Aktivitäten usw. insgesamt eine große Bedeutung. Denn damit erreicht man, wenn man richtig einlädt, viele MitarbeiterInnen aus relevanten Institutionen, die man überzeugen und gewinnen muss. Man beeinflusst auch die öffentliche Meinung. Man muss eben das Feld breit beackern, solange man die Akteure noch nicht für eine so enge Kooperation wie bei den Netzwerk-EP hat gewinnen können.

Räumlicher Zuschnitt: In einem politischen Mehrebenensystem sind die Kompetenzen für die Politik- und Handlungsfelder sehr unterschiedlichen Ebenen zugeordnet. Der räumliche Zuschnitt der EP und die Ausrichtung der Innovationsentwicklung muss der politischen Handlungsebene angemessen sein. Zum Mainstreaming auf nationaler Ebene konnten regionale EP nur den Weg über NTN beschreiten, wie das erfolgreiche Beispiel Asyl gezeigt hat. Es leuchtet ein, dass die Bundes- bzw. Landesakteure nicht in allen EP mitarbeiten konnten, die in ihrem Zuständigkeitsbereich aktiv sind. Ebenso ist einleuchtend, dass eine regionale EP nicht die Gesetzgebung zu den Instrumenten der Arbeitsförderung beeinflussen kann. Andersherum sind überregionale EP ratlos, wenn sie ihre Ergebnisse an eine Vielzahl ansässiger JobCenter transferieren sollen. Es stellt sich das quantitative Problem des Mainstreaming. Diese Inkongruenzen räumlichen Zuschnitts wurden bei der Gründung der EP häufig nicht beachtet und erschweren Mainstreaming nicht unerheblich.

Koordinierung im Netzwerk: Netzwerke bedeuten nicht per se bedarfsgerechte Abstimmung und Koordinierung unterschiedlicher arbeitsmarktpolitischer Leistungen und Bildungsressourcen vor Ort. Funktionierende Netzwerke brauchen eine institutionelle Umsetzungskraft im Kontext des Ausgleichs und der *Koordinierung* verschiedener Akteure und Interessen. Dies auszubalancieren und dynamisch zu halten, ist eine der großen Herausforderungen einer noch stärker zu professionalisierenden Koordinierungs- und Managementfunktion.

Kein genereller Königsweg: Mainstreaming im Netzwerk ist nicht durchgängig als „Königsweg der Politikgestaltung“ darzustellen, da es immer auf die Voraussetzungen im jeweiligen Politikfeld ankommt. In manchen Bereichen kann Selbststeuerung von Akteursgruppen oder auch „harte“ Regulierung durch Änderung von Richtlinien, Vorgaben etc. sinnvoller sein. Es gilt, an die jeweiligen Bedingungen angepasste Vorgehensweisen zu finden, und hierzu über das Wissen über relevante Entscheidungsprozesse zu verfügen.

D) WEITERE PROGRAMMERGEBNISSE

Gemäß ihrem zentralen Programmziel intendierte die GI EQUAL die Hervorbringung innovativer arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und berufsbildungspolitischer Modelle. Über diesen unmittelbaren Kontext der Innovationsentwicklung hinaus ist jedoch eine Vielzahl weiterer Ergebnisse der EP-Aktivitäten zu registrieren, die zu den Erfolgen des Programms zu rechnen sind: Auch wenn sie keine Innovationen in einem strengen Sinne darstellen, haben sie doch einen Beitrag zur Erfüllung des allgemeinen Programmziels geleistet, Ungleichheiten und Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt zu bekämpfen.

Dabei handelt es sich sachgemäß zumeist um Resultate, die aus den originären EP-Aktivitäten hervorgingen, insbesondere etwa aus dem sog. Alltagsgeschäft der beteiligten Trägerorganisationen. Im vorliegenden Zusammenhang stehen jedoch v.a. die zahlreichen nicht intendierten, da vorab nicht planbaren Ergebnisse im Zentrum des Interesses, die sich häufig als synergetische Effekte des Networking herauskristallisiert haben. Eine exemplarische Auswahl aus beiden Förderrunden des Programms soll im folgenden das Spektrum an Resultaten aufschließen, die sich den vielfältigen Anstrengungen der EP außerhalb des engeren Kontextes der Innovationsentwicklung verdanken.

Des weiteren erfolgen Einschätzungen zum Beitrag der GI EQUAL zur Europäischen Beschäftigungsstrategie und zu den Nationalen Aktionsplänen sowie zur Bedeutung des Querschnittsziels Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.

8 ERGEBNISSE UND PRODUKTE DER EP-AKTIVITÄTEN

Die EP haben zahlreiche **Produkte** verschiedenster Art bereitgestellt, die in einem strengen Sinne des Programms zwar kein innovatives Potenzial beanspruchen dürfen, durchaus jedoch unterschiedliche Nutzendimensionen beinhalten. Dazu gehören u.a. Konzepte und Leitfäden, internetgestützte Instrumente, wie etwa online-basierte Lehrmaterialien, oder auch mehrere Datenbanken, die vielfältiges Informationsmaterial bereithalten, z. B. Best-Practice-Ansätze zur Thematik der beruflichen Integration von MigrantInnen oder einen Überblick über Kinderbetreuungsmöglichkeiten in einer bestimmten Region. In der GI EQUAL wurde eine große Zahl von **Medien** zu Zwecken der Dokumentation, Information, Aufklärung und Sensibilisierung entwickelt. Diese liegen etwa in Form von Publikationen, wie Büchern, Broschüren, Handbüchern, Readern, Guidelines, Newslettern, Magazinen, Zeitungen, Artikeln oder Tagungsdokumentationen, vor.

Beispielhaft sei etwa ein über die Förderperiode hinaus erscheinendes Online-Magazin von und für Akteure der Gründungsförderung erwähnt, das als Informations- und Kommunikationsplattform genutzt wird. Es beinhaltet neben Aktivitäten und unterschiedlichen Perspektiven von Gründerhelfern auch erfolgreiche Existenzgründungen und richtet die Aufmerksamkeit auf unterschiedliche Veränderungsbedarfe der strukturellen Rahmenbedingungen für Existenzgründungen.

Weiterhin wurde eine Vielzahl von digitalen Informationsträgern, wie CD, CD-ROM und DVD, entwickelt. Als ambitionierte Projekte sind auch mehrere Filmproduktionen zu erwähnen, die etwa generelle Thematiken behandeln – „Familienfreundliche Arbeitswelt“ und „Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen über 50“ – oder spezifische Projektaktivitäten der EP und ihrer Teilprojekte dokumentieren, wie ein Kinospot über Beispiele und Wege der Integration behinderter Menschen in Wissenschaft und Forschung sowie ein Dokumentarfilm über Potenziale, Fördermöglichkeiten und Wege der Integration behinderter Menschen in Wissenschaft und Forschung. Schließlich ist auch auf die Entwicklung, Einrichtung und Pflege zahlreicher Websites, Internetportale und Kommunikationsplattformen hinzuweisen.

Ein weiteres Ergebnis der GI EQUAL ist in einer umfangreichen Generierung von fachspezifischem **Wissen und Know-how** zu sehen. Im Verlauf von Projektmaßnahmen und Teilprojektaktivitäten der EP konnten Erfahrungen gesammelt werden, die mehr oder weniger systematisch dokumentiert wurden.

Auf diese Weise entstand etwa eine Übersicht, die Problemlagen von Haftentlassenen im Rahmen ihrer beruflichen Wiedereingliederung, Bewältigungsstrategien sowie die Ergebnisse dieser Aktivitäten zusammenstellt. Dadurch konnte bis dato kaum vorhandenes Wissen über die Berufs- und Ausbildungssituation von Haftentlassenen erweitert werden. Diese Erkenntnisse lassen sich zukünftig für die Optimierung von beruflichen Integrationsstrategien für diese Zielgruppe verwenden.

Ein weiteres Beispiel berührt den Umstand, dass in der Bundesrepublik Deutschland bislang sehr wenige Informationen über die Lebenslagen und Bildungsbedürfnisse von Flüchtlingen vorliegen. Im Projektverlauf einer EP konnte detailliertes Wissen über Flüchtlinge erarbeitet werden, indem etwa biographische Verläufe von TeilnehmerInnen rekonstruiert und deren autobiographische Erzählungen dokumentiert wurden. Diese Auskünfte über Lebensschicksale, Problemlagen, Bewältigungsstrategien und subjektive Deutungen von Asylsuchenden sind als grundlegend für die Konzipierung passgenauer Förderungen anzusehen.

Neues Wissen und Know-how sind in vielen Fällen auch ganz bewusst intendiert worden: So sind etwa zahlreiche Statistiken erstellt oder wissenschaftliche Studien durchgeführt worden, die entweder direkt zur Unterstützung von EP-Aktivitäten dienten oder generell den Forschungs- und Erkenntnisstand eines Fachgebietes weiterentwickeln sollten.

Hierzu zählt etwa eine Untersuchung, die die Problemlagen bestimmter Zielgruppen – Frauen, junge Menschen, ethnische Minderheiten oder Menschen mit Behinderungen – im Rahmen von Unternehmensgründungen erfasste. Daraus resultierte ein Leitfaden mit Schlüsselkriterien für die Berücksichtigung geschlechterspezifischer Besonderheiten bei der Gewährung von Gründungsunterstützung. Schließlich wurde diese Studie durch vergleichbare internationale Analysen, die im Kontext einer transnationalen Partnerschaft entstanden, ergänzt. Damit ist eine Grundlage für Politikstrategien entstanden, die z.T. erstmalig dem realen Bedarf der Zielgruppen gerecht werden könnten.

In diesen Kontext sind ferner die Durchführung von oder die Teilnahme an zahlreichen regionalen, nationalen und europäischen **Tagungen** seitens der diversen EP-AkteurInnen zu rechnen.

Systematische Defizitanalysen von strukturellen und Rahmenbedingungen mündeten schließlich auch in **politische Forderungskataloge** bzw. **Vorschläge zu Gesetzesveränderungen** ein, die von EP häufig auch im Verbund der Nationalen Thematischen Netzwerke hervorgebracht wurden. Dabei ist die Verbesserung von Kontextbedingungen nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland thematisiert worden, sondern oftmals auch auf der europäischen Ebene. Z.T. waren diese Dokumente auch Gegenstand der Arbeit im Rahmen der European Thematic Groups.

Als ein Beispiel unter vielen sei ein umfangreicher Katalog von Anforderungen an die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für soziale Beschäftigungsunternehmen angeführt, den eine EP aus dem thematischen Schwerpunkt „Sozialwirtschaft“ erstellt hat. Darin sind Veränderungsvorschläge für das deutsche Gesellschafts-, Steuer-, Förder- und öffentliche Vergaberecht enthalten. Die Forderung nach einem eigenen Rechtsstatus für soziale Beschäftigungsunternehmen etwa zielt auf eine gesetzliche Regelung ihres ordnungspolitischen Status ab.

Eine Vielzahl von EP-Aktivitäten war auf **Sensibilisierungsmaßnahmen** ausgerichtet, die auf solche Defizite der politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen, aber auch auf daraus resultierende Problemlagen von Zielgruppen aufmerksam machten. Die entsprechenden Aktivitäten – etwa in Form von gezielten Informations- und Aufklärungsveranstaltungen oder Kampagnen – richteten sich dabei sowohl an die allgemeine Öffentlichkeit als auch an ein Fachpublikum oder auch gezielt an konkrete Akteure wie Unternehmen oder Behörden. Insbesondere im Bereich „Interkulturelle Orientierung“ haben die EP Überzeugungsarbeit bei Institutionen des Öffentlichen Dienstes geleistet, MitarbeiterInnen und Leitungspersonal sensibilisiert, auf die besondere Situation von MigrantInnen auf dem Arbeitsmarkt aufmerksam gemacht oder auch interkulturelle Schulungen und Fortbildungen durchgeführt.

Unter die weiteren Programmergebnisse sind ferner auch konkrete **Nutzenaspekte für die TeilnehmerInnen bzw. unterschiedliche Zielgruppen** zu rechnen, die unmittelbar aus den von den EP durchgeführten Projekten und Maßnahmen hervorgingen. Dies betrifft generell die vielfältigen Angebote für auf dem Arbeitsmarkt benachteiligte Personen etwa in den Bereichen Qualifizierung, Aus- und Weiterbildung, Coaching, Beratung und Betreuung, Vermittlung in Praktika oder Arbeitsgelegenheiten. Zu erwähnen sind aber auch Maßnahmen und Aktivitäten, die über unmittelbare Aspekte der Beschäftigungsfähigkeit, wie Wissens- und Kompetenzerweiterung oder die Möglichkeit, praktische berufliche Erfahrungen zu sammeln, hinausweisen.

Ein Beitrag zur sozialen Integration von MigrantInnen wurde z. B. auch durch die Bereitstellung von Informationen und Hilfestellungen im Kontext der beruflichen Orientierung, der Versicherungssysteme, des deutschen Rechtssystems, der Mobilität, des Schul- und Ausbildungssystems sowie von Freizeit und Kultur geleistet.

Maßnahmen der Arbeitsförderung wurden häufig auch durch Angebote für TeilnehmerInnen ergänzt, die generell eine Stabilisierung des Lebenslaufs intendierten, wie die psychosoziale Betreuung etwa von traumatisierten Flüchtlingen oder ein umfassendes Angebot einer Rechts-, Sozial- und Integrationsberatung für Flüchtlinge. Diesen wurden dabei etwa auch Mentoren und Mentorinnen als Paten zur Seite gestellt. Andere Aktivitäten der EP zielten auf die Schaffung der Voraussetzungen für ein erfolgreiches Absolvieren von Maßnahmen sowie ein damit einhergehendes Empowerment der Zielgruppen – etwa durch zielgruppenspezifische Aktivitäten, wie spezielle Gesundheitsförderungen, Sucht- oder Schuldnerberatungen, sozialpädagogische Betreuung und Beratung, Rückkehrberatung etc. In diesem Kontext zeichnete sich eine Reihe von EP durch intensive Bemühungen und großes Engagement aus.

Das folgende Beispiel verdeutlicht, warum es sich dabei häufig um Aktivitäten handelt, die im Sinne des Programms zwar nicht als innovativ gelten, aber gleichwohl einen großen Nutzen für TeilnehmerInnen und Zielgruppen stifteten: So entfaltete eine EP, die sich mit neuartigen Qualifizierungsangeboten an die Zielgruppe der AsylbewerberInnen wandte, zugleich auch zahlreiche zusätzliche Aktivitäten, die die Lernvoraussetzungen der Maßnahmeteilnehmer betrafen, insbesondere etwa die Verbesserung von deren Wohnsituation. Nach beharrlichen Verhandlungen mit diversen Behörden konnte die EP einen Umzug von Sammelunterkünften in eigene Wohnungen erwirken. Dieses Engagement, das entscheidend den Lernerfolg von bestimmten Maßnahmen förderte, ist nicht als transferierbarer Ansatz anzusehen, sondern stellt im Unterschied zu einer strikt aufgefassten Innovation reine Praxis im Sinne von Akteurshandeln dar.

Im Kontext von Programmserfolgen ist ferner der **Mehrwert von Netzwerken für EP-Akteure** zu betonen, der sich in unterschiedlichen Nutzenaspekten niederschlug. Diese erstrecken sich von einer Professionalisierung der Trägerszene in bestimmten Arbeitsbereichen über die Qualifizierung von Fachkräften auf Seiten von Bildungs- und Qualifizierungsträgern bis hin zu einer Perspektivenerweiterung, die der Kontakt mit neuen Partnern nach sich zieht. Insbesondere die mit dem Netzwerkansatz verbundenen neuen Kooperationen und Kooperationsformen sowie der daraus resultierende wechselseitige Erfahrungs- und Informationsaustausch wurden in den meisten Fällen als Gewinn betrachtet. Dieser zeigte sich etwa als Zuwachs an Kompetenzen und Wissen auf Seiten der operativen Partner, wie z. B. der Erwerb bzw. die Erweiterung fachlichen Know-hows hinsichtlich eigener Angebote, Produkte und Dienstleistungen. Neue Kenntnisse wurden auch in übergeordneten Bereichen erworben, wie Marketing, Management, Zuwendungsrecht, Förderinstrumentarien, Gender Mainstreaming, Empowerment von Zielgruppen etc. Z.T. wurden zum Zweck des Wissensaustauschs auch EP-interne Weiterbildungen organisiert. Ferner erlebten die EP-Akteure in vielen Fällen die transnationale Dimension ihrer Netzwerke als vorteilhaft, insofern interkulturelle Kompetenzen erweitert und Fremdsprachenkenntnisse vertieft werden konnten. Schließlich sind im Ergebnis auch hinsichtlich des Networking selbst immense Lerneffekte zu verzeichnen, insbesondere wenn Akteure bis dato noch nicht oder kaum in Netzwerkstrukturen gearbeitet hatten. Die dabei gesammelten Erfahrungen wurden vor dem Hintergrund einer in Zukunft zunehmenden Bedeutung vernetzten Arbeitens als Gewinn eingeschätzt.

Schließlich verdienen jene Programmergebnisse eine besondere Erwähnung, die einen **regionalen Mehrwert** beinhalten. Einzelne Regionen konnten in vielfältiger Weise einen Gewinn aus den Aktivitäten der EP in der GI EQUAL ziehen. Sie profitierten nicht nur von der Bereitstellung innovativer Lösungen für spezifische regionale arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Probleme. Regionen konnten darüber hinaus in begrenztem Maße auch einen ökonomischen Nutzen ziehen, etwa durch die Schaffung von Arbeitsplätzen. Insbesondere aber initialisierten EP häufig einen Prozess verstärkter Vernetzung und Zusammenarbeit innerhalb einer Region. Dabei sind sowohl neue Verbindungen entstanden, als auch bereits bestehende Netze aktiviert oder intensiviert worden. Dies bezieht sich etwa auf die Etablierung und den Ausbau von Querverbindungen zwischen dem Sozial- und dem Wirtschaftsbereich oder auf den Aufbau neuer Schnittstellen zwischen unterschiedlichen Akteuren, etwa eine stärkere Zusammenarbeit zwischen Wirtschaftsförderung und Trägern oder auch auf einen stärkeren Austausch zwischen Maßnahmeträgern und Behörden wie Sozialämtern und Ausländerbehörden, den Landesflüchtlingsräten und den regionalen Akteuren der Flüchtlingshilfe. Im Ergebnis solcher Prozesse kam es z. B. zur Einrichtung von Dolmetscherpools oder zur Entwicklung eines psychosozialen Adressbuches für bestimmte Landkreise.

9 DER BEITRAG DER GI EQUAL ZUR EUROPÄISCHEN BESCHÄFTIGUNGSSTRATEGIE UND ZU DEN NATIONALEN AKTIONSPLÄNEN

Die Konzeption der GI EQUAL in der Bundesrepublik Deutschland und deren Umsetzung in den Jahren 2003 bis 2007 hatten zahlreiche Bezugspunkte zur Europäischen Beschäftigungsstrategie mit ihren beständig weiterentwickelten Leitlinien⁶⁷ sowie zu den Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionsplänen (der verschiedenen Jahre) und zum Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung (2003-2005, Aktualisierung 2004).⁶⁸ Nachfolgend werden die maßgeblichen qualitativen und quantitativen Aspekte dieser Bezugspunkte herausgearbeitet.

⁶⁷ Um die Effektivität der Europäischen Beschäftigungsstrategie zu erhöhen und die Einheitlichkeit und Komplementarität bestehender Mechanismen zu verbessern, wurde auf dem Europäischen Gipfel von Brüssel im Jahr 2005 die Einführung eines neuen Governance-Zyklus beschlossen. Auf dieser politischen Grundlage hat die Europäische Kommission im April 2005 die Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008) präsentiert, die fortan auch Handlungsrichtschnur für den Einsatz des ESF sind. Zugleich wurden die EU-Mitgliedsstaaten verpflichtet, nationale Reformprogramme zur Umsetzung der Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008) vorzulegen, die makroökonomische, mikroökonomische, beschäftigungspolitische, arbeitsmarktpolitische und weitere Maßnahmen bündeln sollen. Die Bundesregierung hat entsprechend diesen Orientierungen das nationale Reformprogramm für die Bundesrepublik Deutschland „Innovationen forcieren – Sicherheit im Wandel fördern – Deutsche Einheit vollenden“ als einer der letzten EU-Mitgliedstaaten im Dezember 2005 beschlossen.

⁶⁸ Der aktuelle, insgesamt dritte Nationale Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung der Bundesrepublik Deutschland sollte im Juni 2008 von der Bundesregierung vorgelegt werden.

Beitrag der GI EQUAL zur Europäischen Beschäftigungspolitik

Die Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionspläne der Bundesrepublik Deutschland stellen den Beitrag des Mitgliedsstaates zur Europäischen Beschäftigungspolitik mit ihren übergeordneten Zielen und ihren beschäftigungspolitischen Leitlinien dar, die wiederum der schrittweisen Verwirklichung der europäischen Ziele von Lissabon und Stockholm dienen sollen.

Mit der Umsetzung der beiden Förderrunden der GI EQUAL in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 2003-2007 konnten Beiträge sowohl zu allen bis dahin gültigen übergeordneten Zielen der Europäischen Beschäftigungspolitik – Vollbeschäftigung, Steigerung der Arbeitsplatzqualität und der Arbeitsproduktivität, Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Eingliederung – als auch zu vielen der jeweils geltenden beschäftigungspolitischen Leitlinien geleistet werden, wenn auch in jeweils unterschiedlicher Gewichtung. Entsprechend dem modellhaften, auf die Generierung von neuen Problemlösungsansätzen bzw. Innovationen ausgerichteten Charakter der GI EQUAL waren dabei die qualitativen Impulse von größerer Bedeutung als die quantitativen Beiträge, wenngleich letztere, wie noch zu zeigen sein wird, nicht zu unterschätzen sind.

In Hinblick auf die übergeordneten Ziele der Europäischen Beschäftigungspolitik setzte die bundesdeutsche GI EQUAL die stärksten Impulse bezüglich des Ziels der Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Eingliederung. Dies korrespondiert einerseits mit der originären Zielsetzung der GI EQUAL, am Arbeitsmarkt benachteiligte Personen anzusprechen und für deren (Re-)Integration erfolgsträchtige neue Problemlösungsansätze zu entwickeln. Andererseits entspricht dies dem für moderne Arbeitsgesellschaften bekannten Zusammenhang, wonach die Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung maßgeblich über die Verwirklichung von arbeitsmarktlicher Inklusion zu erreichen ist. Das hohe Gewicht personenfokussierter Handlungsfelder in der bundesdeutschen GI EQUAL und die in diesen Feldern hervorgebrachten Innovationen dokumentieren diesen Beitrag.

Die qualitativen, mithin neue Problemlösungsansätze entwickelnden, Impulse zu den beiden anderen übergeordneten Zielen der Europäischen Beschäftigungsstrategie waren demgegenüber von geringerer Bedeutung, gleichwohl ebenfalls vorhanden. So führten beispielsweise die Aktivitäten der EP aus den branchen- bzw. berufsfeldorientierten Handlungsfeldern sowohl zur Erhöhung der Anpassungsfähigkeit von Unternehmen, Beschäftigten und Arbeitslosen als auch partiell zur Entstehung neuer Arbeitsplätze. EP aus instrumentenbezogenen Handlungsfeldern, insbesondere solchen, die Gründungen in ihren unterschiedlichsten Formen unterstützten, konnten einzelne bemerkenswerte Erfolge bei der Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten für am Arbeitsmarkt benachteiligte Personen erzielen. In beiden Fällen waren damit Beiträge zu den übergeordneten Zielen Vollbeschäftigung sowie Steigerung der Arbeitsplatzqualität und der Arbeitsproduktivität verbunden.

Auf der Ebene der beschäftigungspolitischen Leitlinien finden sich ebenfalls qualitative Bezugspunkte der bundesdeutschen GI EQUAL, und zwar zu nahezu allen Leit-

linien. Die folgende Übersicht verdeutlicht schematisch und beispielhaft⁶⁹ die Bedeutung auf der Grundlage der von den EP bearbeiteten Handlungsfelder und der in diesen hervorgebrachten neuen Problemlösungsansätze:

Tabelle 3: Beiträge der GI EQUAL in der Bundesrepublik Deutschland zu den (aktuellen) beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Beschäftigungsstrategie

Beschäftigungspolitische Leitlinie		Beitrag der GI EQUAL
1	Die Beschäftigungspolitik auf Vollbeschäftigung, Steigerung der Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität und Stärkung des sozialen und territorialen Zusammenhalts ausrichten.	***
2	Einen lebenszyklusorientierten Ansatz in der Beschäftigungspolitik fördern.	**
3	Integrative Arbeitsmärkte schaffen, Arbeit attraktiver und für Arbeitssuchende – auch für benachteiligte Menschen – und Nichterwerbstätige lohnend machen.	***
4	Den Arbeitsmarkterfordernissen besser gerecht werden.	***
5	Unter gebührender Berücksichtigung der Rolle der Sozialpartner Flexibilität und Beschäftigungssicherheit in ein ausgewogenes Verhältnis bringen und die Segmentierung der Arbeitsmärkte verringern.	**
6	Die Entwicklung der Arbeitskosten und die Tarifverhandlungssysteme beschäftigungsfreundlicher gestalten.	*
7	Die Investitionen in Humankapital steigern und optimieren.	*
8	Die Aus- und Weiterbildungssysteme auf neue Qualifikationsanforderungen ausrichten.	**
*** große Anzahl von Aktivitäten / neuen Problemlösungsansätzen ** relevante Anzahl von Aktivitäten / neuen Problemlösungsansätzen * geringe Anzahl von Aktivitäten / neuen Problemlösungsansätzen		

Quelle: Eigene Darstellung.

Insbesondere zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien 1, 3 und 4 konnte die bundesdeutsche GI EQUAL qualitativ bedeutsame Beiträge leisten. Dafür stehen Aktivitäten von EP in solchen Bereichen wie beispielsweise:

- Maßnahmen zur arbeitsmarktlichen Integration und zur sozialen Inklusion von Langzeitarbeitslosen, Initiativen zur Vermeidung und Verringerung von Jugendarbeitslosigkeit;
- Maßnahmen zur Verringerung eines frühzeitigen Schulabgangs, Integrationsförderung von MigrantInnen, Flüchtlingen und AsylbewerberInnen in den Arbeitsmarkt, Beschäftigungsförderung schwerbehinderter Menschen, Initiativen zur arbeitsmarktlichen Integration und zur sozialen Inklusion von Strafgefangenen.

Darüber hinaus ermöglichte die GI EQUAL, um nur ein Beispiel mit etwas geringem Gewicht, aber von gleichwohl besonderer Bedeutung zu nennen, neue Wege zur Selbständigkeit von Personen und Personengruppen, für die die Unternehmens-

⁶⁹ Beispielhaft insofern, als die beschäftigungspolitischen Leitlinien von 2007 als Referenzmaßstab heran gezogen wurden.

gründung bislang nur ausnahmsweise eine Alternative zur Arbeitslosigkeit darstellte. Auch dadurch hat sich das Gründungsklima in der Bundesrepublik nachhaltig verändert, und das Gründungsgeschehen wurde auf eine breitere Basis gestellt.

Beitrag der GI EQUAL zu den Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionsplänen Deutschlands

Die quantitativen Beiträge der bundesdeutschen GI EQUAL zu den Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionsplänen lassen sich finanziell, teilnehmerbezogen und zielgruppenspezifisch abschätzen.

Bundesweit wurden in den Jahren 2003-2007 von Bund, Ländern und Kommunen zwischen 15 und 20 Mrd. EURO für die verschiedensten arbeitsmarktpolitischen Interventionen eingesetzt. Vor dem Hintergrund von tendenziell sinkenden Ausgaben wurden davon über die GI EQUAL jahresdurchschnittlich zunächst etwa 1 % umgesetzt (2003 bis 2004); in den letzten Jahren stieg das Gewicht der GI auf etwa 2 % (2005 bis 2007).

Die Anzahl der Teilnehmereintritte in Arbeitsfördermaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit sowie der Umsetzungsträger der Grundsicherung für Arbeitsuchende, in ESF-Interventionen nach dem EPPD Ziel 3, dem OP des Bundes Ziel 1 sowie dem Gemeinschaftlichen Förderkonzept für die neuen Bundesländer beliefen sich im Untersuchungszeitraum jährlich auf etwa eine Million. Im Vergleich dazu zählten die EP der bundesdeutschen GI EQUAL in den Jahren 2003-2007 jährlich bis zu 60.000 Teilnehmereintritte (knapp 300.000 insgesamt). Dementsprechend trug die GI EQUAL in den Jahren ihrer Umsetzung zu etwa sechs Prozent aller Teilnehmereintritte von Arbeitsfördermaßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland bei.

Aufgrund der spezifischen Ausrichtung der GI EQUAL auf am Arbeitsmarkt benachteiligte Personen bzw. Personengruppen konnten mit deren Hilfe im Vergleich zu den o.a. Regelprogrammen überproportional viele Personen mit Migrationshintergrund, Schwerbehinderte und Strafgefangene unterstützt werden.

Beitrag der GI EQUAL zum Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung

Der Nationale Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung (2003-2005, Aktualisierung 2004) stellt den Beitrag der Bundesrepublik Deutschland zum ersten europäischen Sozialschutzbericht dar.

Der immanente Beitrag der bundesdeutschen GI EQUAL zu diesem Nationalen Aktionsplan wird qualitativ insbesondere deutlich, wenn die politischen Handlungsansätze des Nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung für die Jahre 2003-2005 betrachtet werden: Drei von vier dieser politischen Handlungsansätze, nämlich

1. Zugang zur Erwerbsarbeit erleichtern – Integration in den Arbeitsmarkt fördern,
3. den Risiken der Ausgrenzung vorbeugen,
4. für die besonders gefährdeten Personen und Gruppen handeln

fanden ihre unmittelbare Entsprechung in den Intentionen der GI EQUAL. Damit wird zugleich auch die enge Verschränkung der GI EQUAL sowohl mit den Nationa-

len Beschäftigungspolitischen Aktionsplänen als auch mit dem Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung augenscheinlich: Abbau von Armut und Verringerung von sozialer Ausgrenzung ist einerseits nur dann möglich, wenn deren maßgebliche Ursache – Benachteiligung am bzw. teilweise sogar Ausschluss vom Arbeitsmarkt – beseitigt werden kann. Andererseits macht die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland aber auch auf ergänzende Erfordernisse aufmerksam, etwa im Hinblick auf Fortschritte bei der Qualität der Arbeit, da trotz deutlich sinkender Arbeitslosenzahlen der Anteil von Armut betroffener bzw. gefährdeter Menschen auf hohem Niveau stagniert.

E) FINANZIELLER UND MATERIELLER VERLAUF DES PROGRAMMS

10 PROGRAMMVERLAUF DER GI EQUAL

Gemäß den Standardaufgaben der Berichterstattung wird im folgenden der physische und finanzielle Verlauf der GI EQUAL in der zweiten Förderrunde sowie im Gesamtprogramm dokumentiert, bewertet und hinsichtlich der Gesamtergebnisse eingeschätzt. Die Darstellung für die zweite Förderrunde erfolgt auf der Grundlage der aktuell aus dem Monitoringsystem EQUAL-II-Online bereitgestellten Daten für die Jahre 2005 bis 2007. Dieses Daten-Set lag der Programmevaluation für diesen Bericht zum Stichtag 30.04.2008 fast vollständig vor. Bei relevanten Aspekten wird der zeitliche Fokus um die erste Förderrunde der GI EQUAL (2002 bis 2005) erweitert.⁷⁰ Abschließend soll die Umsetzungsdynamik der GI EQUAL als Gesamtprogramm dokumentiert und bewertet werden.⁷¹

10.1 Der materielle Verlauf der zweiten Förderrunde der GI EQUAL

Die Monitoringdaten des Systems EQUAL-II-Online beinhalten Angaben zu EP, Teilprojekten, TeilnehmerInnen sowie beteiligten Unternehmen. Hinzu kommen die finanziellen Daten mit Mittelaufwand nach Kostenarten und Finanzierung nach Finanzierungsträgern sowie die Art der Förderung für jeweilige TN im Projekt. Nachfolgend werden die genannten Aspekte der Programmumsetzung zusammenfassend dargestellt.

Die Umsetzungsdynamik der GI EQUAL

Insgesamt zeichnete sich die GI EQUAL auch in der zweiten Förderrunde durch eine große Umsetzungsdynamik aus. In den 130 Netzwerken⁷² wurden 1.571 Teilprojekte⁷³ durchgeführt. Bis Ende 2007 sind 178.142 Teilnehmer-Eintritte dokumentiert, wovon 48,5% auf Frauen entfallen. Die folgende Tabelle zeigt diese Eckdaten im Überblick:⁷⁴

⁷⁰ Basis hierfür bildet die bereits abgeschlossene Berichterstattung zur ersten Förderrunde und die Monitoringdaten des damals verwendeten Monitoringsystems ME-PHISTO.

⁷¹ Auf die hiermit verbundenen systematischen und logischen Einschränkungen wird am Anfang des entsprechenden Kapitels noch näher eingegangen.

⁷² Im Monitoring sind 130 EP für die zweite Förderrunde enthalten. Zwei EP wurden im Zuge der Implementierung zusammengelegt, somit wurden 129 EP in der zweiten Förderrunde gefördert.

⁷³ In der Anzahl der Teilprojekte sowie in weiteren auf die Projektanzahl bezogenen Berechnungen sind 132 Projekte vom Typ „Koordination Meilenstein 1“ nicht enthalten. Diese wurden nur aus fördertechnischen Gründen als Einzelprojekte abgetrennt, sind jedoch sachlogisch den späteren EP-Koordinationen zuzurechnen. Um den Anteil an Overhead-Projekten nicht künstlich zu erhöhen, bleiben sie in der weiteren Darstellung unberücksichtigt.

⁷⁴ Eine trennscharfe Zuordnung der 130 EP nach Zielgebieten ist nicht möglich, da dieses Merkmal dem jeweiligen Projekt zugeordnet ist. Die Ost-West-Zuordnung von EP in der Tabelle beinhaltet daher Doppelzählungen.

Tabelle 4 Überblick über wesentliche Eckdaten der Umsetzungsdynamik in Runde II

Thematische Schwerpunkte	Anzahl EP Nicht Ziel 1	Anzahl EP Ziel 1	Anteil Ziel 1 am Thema	Anzahl EP	Anteil nach Them. SP
Zugang Arbeitsmarkt	38	21	43%	49	37,7%
Bekämpfung Rassismus	7	6	75%	8	6,2%
Unternehmensgründung	7	5	56%	9	6,9%
Sozialwirtschaft	7	4	44%	9	6,9%
Lebenslanges Lernen	12	4	29%	14	10,8%
Anpassungsfähigkeit	10	8	50%	16	12,3%
Vereinbarkeit	6	3	38%	8	6,2%
Abbau Diskrepanzen	7	5	56%	9	6,9%
Asyl	8	3	38%	8	6,2%
Gesamtprogramm	102	59	45%	130	100,0%
Thematische Schwerpunkte	Teilprojekte	Anteil nach Them. SP	TN-Eintritte	Anteil nach Them. SP	Anteil Frauen
Zugang Arbeitsmarkt	600	38,2%	56.615	31,8%	46,8%
Bekämpfung Rassismus	115	7,3%	16.606	9,3%	57,2%
Unternehmensgründung	103	6,6%	15.084	8,5%	42,4%
Sozialwirtschaft	99	6,3%	8.770	4,9%	54,0%
Lebenslanges Lernen	165	10,5%	19.629	11,0%	39,6%
Anpassungsfähigkeit	182	11,6%	28.238	15,9%	47,9%
Vereinbarkeit	76	4,8%	12.030	6,8%	47,0%
Abbau Diskrepanzen	116	7,4%	13.293	7,5%	63,3%
Asyl	115	7,3%	7.877	4,4%	49,3%
Gesamtprogramm	1.571	100,0%	178.142	100,0%	48,5%

Quelle: EQUAL-II-Online, eigene Berechnungen.

Für die zweite Förderrunde der GI EQUAL wurden mit 524,9 Mio. Euro knapp 1/5 mehr Gesamtkosten bewilligt als für die erste Förderrunde (436,1 Mio. Euro). Die Jahresverteilung dieser bewilligten Mittel verdeutlicht, dass das Hauptgewicht der Umsetzung auf dem Jahr 2007 lag. Für 2005 wurden 14,4% der Kosten bewilligt, für 2006 39,5% und in 2007 46,1%.

Teilprojekte nach Projekttypen, Themenbereichen und Zielgebieten

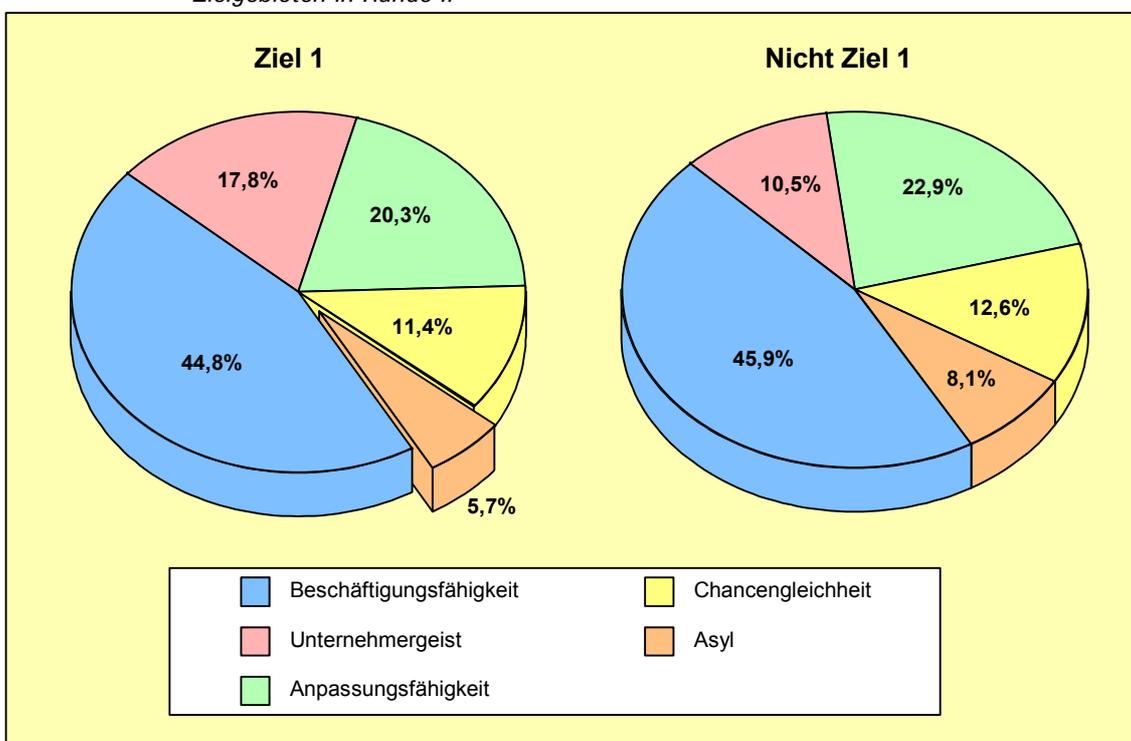
In der zweiten Förderrunde wurden in 130 EP in den Jahren 2005 bis 2007 insgesamt 1.571 Teilprojekte (TP) durchgeführt. Die Zahl laufender Projekte je Jahr stieg dabei von 1.443 im Jahr 2005 auf 1.571 in 2007.

Von den begonnenen Projekten waren 85,5% solche operativer Partner. Die verbleibenden knapp 15% der Projekte teilten sich auf in zwölf Prozent EP-Koordination und drei Prozent transnationale Koordination. In der ersten Förderrunde waren es demgegenüber nur etwa 2/3 operative Projekte. Betrachtet man allerdings die Kostenanteile der verschiedenen Projektarten, dann zeigt sich, dass der Anteil der operativen Projekte in beiden EQUAL-Runden mit je 85% stabil geblieben ist, d.h. der finanzielle Aufwand für den Overhead des Programms gleichbleibend war.

Die rechnerische Verteilung⁷⁵ der Projekte zwischen den beiden Zielgebieten ergibt einen Anteil von einem Drittel an Ziel 1-Gebieten. Diese gemessen an der Bevölkerungszahl überproportionale Berücksichtigung ist angesichts der dort deutlich größeren Arbeitsmarktprobleme als angemessen zu bewerten. Sowohl der unmittelbare Interventionsbedarf zur Unterstützung besonders förderungsbedürftiger Personengruppen als auch der Bedarf an spezifischen Innovationen sind deshalb entsprechend höher.

Die signifikanten Abweichungen der Verteilung der TP nach Zielgebieten in den Bereichen *Asyl* und *Unternehmergeist* verweisen auf die verschiedenen Problemlagen der Arbeitsmärkte der beiden Zielgebiete: Während der Anteil der Asylbewerber in den alten Bundesländern viel höher ist als in den neuen, haben die neuen Bundesländer den ökonomischen Transformationsprozess noch nicht abgeschlossen, was sich auch an der überproportionalen Bedeutung der Schwerpunkte *Unternehmergeist* und *Anpassungsfähigkeit* zeigt.

Abbildung 7: Verteilung der Projekte nach Schwerpunkten des Programms und nach Zielgebieten in Runde II



Quelle: EQUAL-II-Online, eigene Berechnungen.⁷⁶

Finanzieller Verlauf nach Themenbereichen und Zielgebieten

Bewilligt wurden für die zweite Förderrunde der GI EQUAL rund 524,9 Mio. EUR, davon knapp 26% für Projekte, die den Ziel 1-Gebieten zugeordnet sind.

⁷⁵ Eine entsprechende Aufteilung ist nur auf Ebene der TP möglich, da die EP teilweise zielgebietsübergreifend angelegt sind. Die folgende Darstellung auf TN-Ebene ordnet die TN entsprechend ihrer Projektzugehörigkeit den Zielgebieten zu, da die für eine trennschärfere Zuordnung erforderlichen Adressdaten nicht verfügbar sind.

⁷⁶ Vgl. hierzu Tabelle 16 im Anhang.

Tabelle 5 Bewilligungen, bislang abgerechnete Kosten sowie Projekt- und TN-Verteilung nach Zielgebiet (Angaben in tausend EUR)

Zielgebiet	Bewilligt	Anteil nach Ziel	Kosten	Anteil nach Ziel	Projekte Anteil nach Ziel	TN Anteil nach Ziel
Nicht Ziel 1	390.687 €	74,4%	384.299 €	74,8%	67,5%	71,4%
Ziel 1	134.226 €	25,6%	129.758 €	25,2%	32,5%	28,7%
Gesamt	524.913 €	100,0%	514.056 €	100,0%	100,0%	100,0%

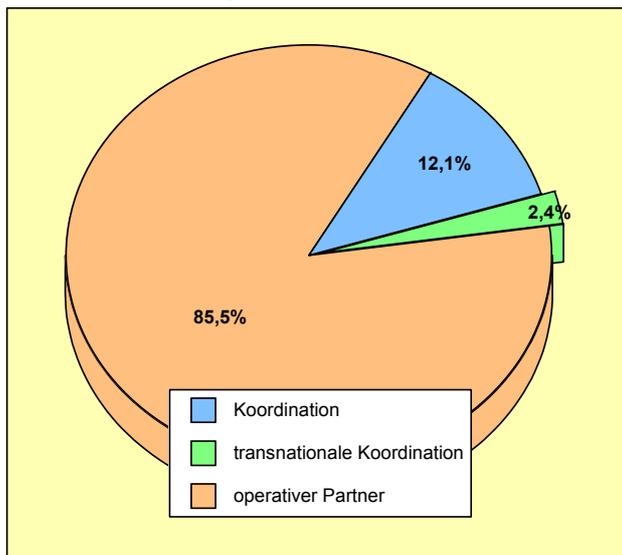
Quelle: EQUAL-II-Online und eigene Berechnungen.

Die Anteile des Ziel 1-Gebietes an der Bewilligungs- und Abrechnungssumme sind in der zweiten Förderrunde niedriger als die Anteile an den Projekten und TeilnehmerInnen.

Wie schon in der ersten Runde entspricht die Verteilung der Mittel entlang der Programmstruktur – sowohl gemessen an den bereitgestellten finanziellen Mitteln als auch den zuschussfähigen Kosten – weitgehend der Verteilung der EP und ihrer Projekte: Die EP- und projektbezogenen Durchschnittskosten in den thematischen Schwerpunkten weichen nur unwesentlich voneinander ab, gleiches gilt für die durchschnittliche Projektzahl je EP.⁷⁷

Kostenstruktur nach Projekttypen und thematischen Schwerpunkten

Abbildung 8: Anteilige zuschussfähige Kosten nach Projektart



Quelle: EQUAL-II-Online und eigene Berechnungen. Kleinere Abweichungen von 100% sind rundungsbedingt.

Die nebenstehende Grafik weist einen zusammenfassenden Überblick über die Verteilung der bewilligten, zuschussfähigen Kosten auf die verschiedenen Projekttypen bzw. Projektarten aus.⁷⁸

Die Aufschlüsselung der Kostenanteile nach Projekttypen stellt den Bezug zur Netzwerklogik dar und gibt damit einen ersten Hinweis auf die direkten Kosten des Netzwerkansatzes im weiteren Sinne unter Einschluss der transnationalen Partnerschaften. Durchschnittlich entfallen 85,5% der Kosten der EP auf die operativen Teilprojekte, im Umkehrschluss bedeutet dies, dass ca. 14,5% der Kosten auf den Overhead entfallen.⁷⁹

⁷⁷ Vgl. hierzu Tabelle 17 im Anhang.

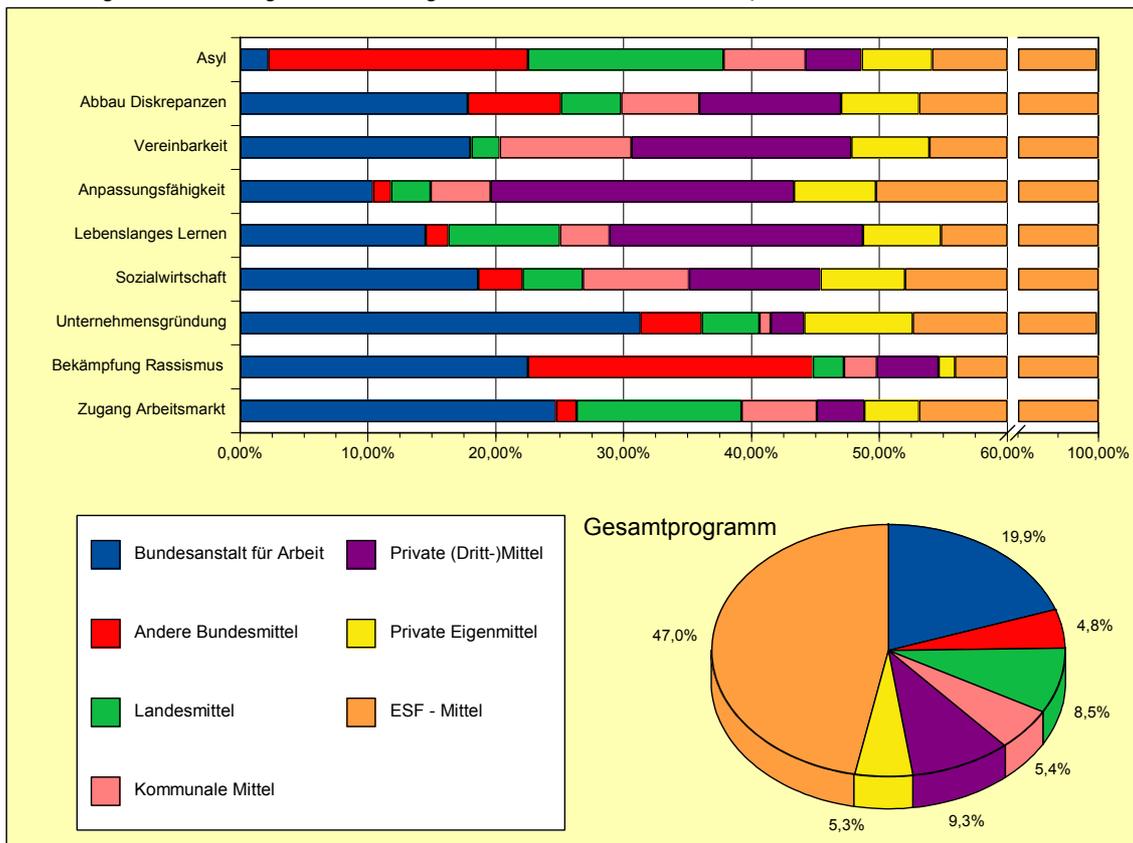
⁷⁸ In den Anteilen für die Projektart „Koordination“ sind die Anteile für „EP-Evaluation“ (Auftragsvergabe gem. VOL) sowie für „Koordination Meilenstein I“ enthalten.

⁷⁹ Vgl. hierzu Tabelle 18 im Anhang.

Finanzierungsstruktur nach thematischen Schwerpunkten und Projekttypen

Von den 524,9 Mio. Euro an bewilligten Mitteln⁸⁰ der zweiten Förderrunde sind 47% Mittel des Europäischen Sozialfonds. Der ESF-Anteil differiert leicht zwischen den thematischen Schwerpunkten, allerdings kann aus diesen Abweichungen kein inhaltlicher Steuerungsansatz abgeleitet werden, der mit signifikant unterschiedlichen ESF-Anteilen arbeiten könnte.⁸¹ Die folgende Grafik zeigt die Anteile der Finanzierungsquellen nach thematischen Schwerpunkten.

Abbildung 9: Anteilige Finanzierung nach thematischen Schwerpunkten in Runde II



Quelle: EQUAL-II-Online und eigene Berechnungen.

Die Analyse der geplanten Kofinanzierung zeigt, dass die Bundesagentur für Arbeit auch für die zweite Förderrunde der wichtigste Kofinanzier sein wird. Die Anteile von Ländern und Kommunen sowie die Anteile der Privaten Mittel halten sich mit knapp 15% in etwa die Waage.

Wichtigster Mittelgeber in allen thematischen Schwerpunkten ist der Europäische Sozialfonds. Die geplante Finanzierungsstruktur der einzelnen thematischen

⁸⁰ Um Missverständnisse zu vermeiden: Im Datenbestand des Monitoringsystems, der die Grundlage für diese Auswertungen bildet, differieren die Beträge für bewilligte Kosten und bewilligte Finanzierung erst im 1.000-EUR-Bereich. Daher wirken die Beträge in der „in 1.000-EUR-Darstellung“ identisch.

⁸¹ Vgl. hierzu Tabelle 19 im Anhang.

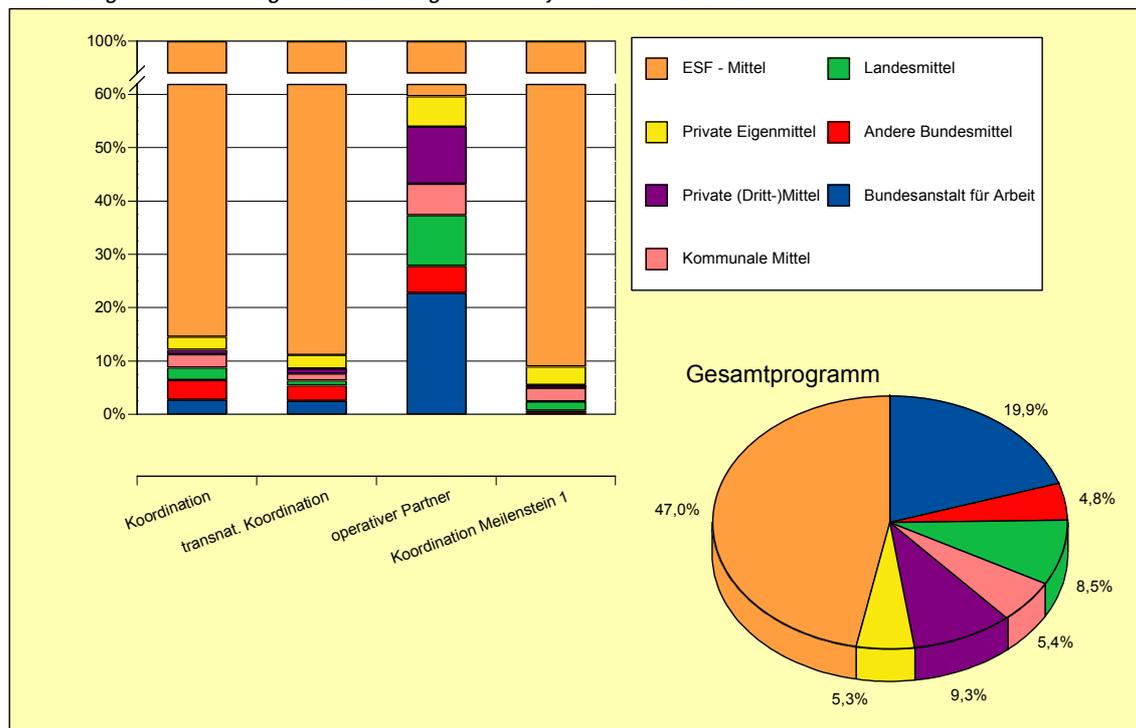
Schwerpunkte variiert entsprechend der unterschiedlichen inhaltlichen Ausrichtung der Förderungen.

Der Kofinanzierungssatz liegt mit 47% noch deutlich unter dem indikativen Finanzplan.⁸² Diese Unterzeichnung dürfte beim derzeitigen Datenstand darauf zurückzuführen sein, dass viele EP und Projekte noch nicht endabgerechnet sind, so dass die einbehaltenen ESF-Mittel erst in der abschließenden Aussteuerungsphase des Programms ihren Einfluss auf den Interventionssatz nehmen werden. Dieser Zeitpunkt liegt jedoch jenseits des Redaktionsschlusses dieses Berichtes.

Im Unterschied zur ersten Förderrunde liegt der größte Anteil der Bundesagentur für Arbeit im thematischen Schwerpunkt *Unternehmensgründungen*. Die Bundesmittel wurden v.a. auf die Bereiche *Bekämpfung Rassismus* und *Asyl* fokussiert. Der Schwerpunkt des Landesmitteleinsatzes liegt in den Schwerpunkten *Zugang Arbeitsmarkt* und *Asyl*. Private Mittel sollen v.a. in den Bereichen *Anpassungsfähigkeit* und *Lebenslanges Lernen* eingesetzt werden.

Die Analyse der geplanten Finanzierung differenziert nach operativen Projekten und Overhead zeigt, dass auf den ESF für die Finanzierung der Overheadkosten ein mehr als doppelt so großer Anteil (85,9 bis 88,8%) entfällt wie bei der Finanzierung von operativen Projekten (40,3%).⁸³ Die folgende Grafik zeigt die Anteile der Finanzierungsquellen nach Art der Projekte.

Abbildung 10: Anteilige Finanzierung nach Projektart in Runde II



Quelle: EQUAL-II-Online und eigene Berechnungen.

⁸² Vgl. Anpassung des Programmplanungsdokumentes für die zweite Förderrunde, Planwert für den durchschnittlichen ESF-Interventionssatz = 54,1%, PGI v. 21.9.2005.

⁸³ Vgl. hierzu Tabelle 20 im Anhang.

Bei den operativen Projekten fällt auf, dass der zweithöchste nationale Kofinanzierungsbeitrag nach der Bundesagentur für Arbeit (22,8%) jener der privaten Mittel und Eigenmittel mit 16,4% ist. Hiermit setzt sich eine Tendenz fort, die bereits in der ersten Förderrunde auffiel.⁸⁴ Analog zur veränderten Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit sinkt ihr Anteil an der Kofinanzierung nicht nur im Bereich der ESF-Landes- und -Bundesprogramme, sondern auch bei der Kofinanzierung der GI EQUAL. Wenn die Bedeutung der privaten Kofinanzierung stetig stärker ansteigt, so sind viele Hinweise darauf, dass es gerade in diesem Bereich fast unüberwindliche administrative Hemmnisse für die Träger und Projekte gibt, umso weniger verständlich.⁸⁵ Der Kofinanzierungsbeitrag der Landes- und Kommunalen Mittel ist im Vergleich von Runde I (17,6%) zu Runde II (13,8%) leicht gesunken, obwohl eigentlich davon auszugehen wäre, dass die seitens der GI EQUAL hauptsächlich in den Fokus genommenen Zielgruppen eher im SGB II- als im SGB III-Bereich anzusiedeln wären. Auch in dieser Hinsicht weisen die Ergebnisse aus der Feldarbeit auf verschiedene Probleme mit der Kofinanzierung hin. In den Beratungsgesprächen mit den EP wurden deshalb bereits bei der Antragstellung entsprechende ‚gemischte Modelle‘ angeregt und vielerorts dann auch realisiert.⁸⁶

Beteiligung von Unternehmen

Abschließend folgen in diesem Abschnitt einige Eckdaten zur Einbindung von Unternehmen.

Die Beteiligung von Unternehmen ist ein weiteres Ziel einer deutlich stakeholderorientierten Strategie, wie sie die Kommission für die GI EQUAL vorgesehen hat. Hierzu gibt das Monitoring nur einen ersten quantitativen Aufschluss.⁸⁷ Anders als bei der Zielgruppenförderung ist die Frage der Beteiligung oder Nichtbeteiligung von Unternehmen an der GI EQUAL weniger unter dem Blickwinkel einer Adressatengerechtigkeit / Nicht-Diskriminierung interessant als unter strategischen Aspekten der Programmumsetzung und ihrer nachhaltigen Wirkung. Gerade hierzu aber

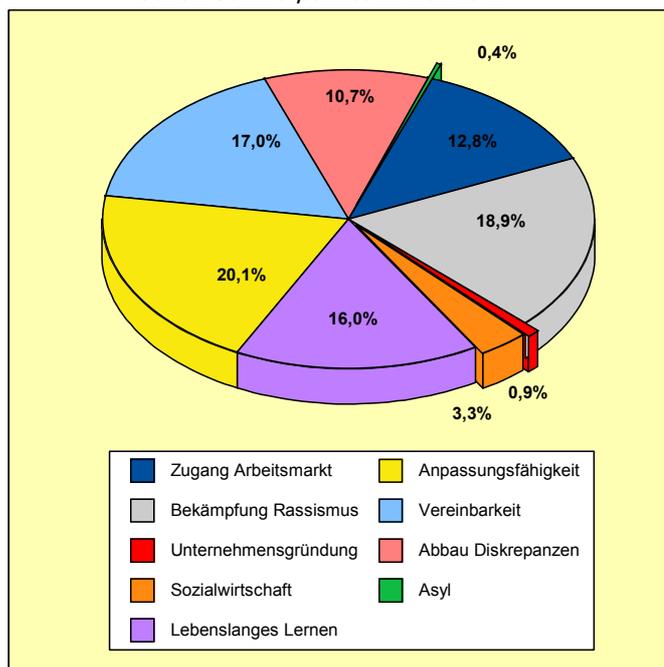
⁸⁴ Hier betrug der Kofinanzierungsbeitrag der Bundesagentur für Arbeit noch gut 21%, während jener der privaten Mittel kumuliert bei knapp 12,5% lag.

⁸⁵ Vgl. hierzu die ausführlichere Darstellung in JB 2006, S. 12 ff.

⁸⁶ Vgl. ebenda. Auch dieser Bereich bedarf unter dem Aspekt der Planung und Operationalisierung der zukünftigen Mainstreamprogramme einer besonderen Würdigung.

⁸⁷ Zu den Unternehmen liegen lediglich jahresbezogene Werte vor, aber ohne Zugangs- bzw. Abgangsdaten, so dass weder eine echte Gesamtzahl beteiligter Unternehmen ermittelt werden kann, noch Turnover-Analysen vergleichbar den Projektverläufen möglich sind.

Tabelle 6: Verteilung der Unternehmen auf die thematischen Schwerpunkte in Runde II



Quelle: EQUAL-II-Online und eigene Berechnungen.

– d.h. zur konkreten Art der Unternehmensbeteiligung an den EP bzw. deren einzelnen Teilprojekten – bietet das Monitoring leider keine Aussagen. Erfasst wird lediglich, ob ein Unternehmen an einem Projekt beteiligt ist. In einer detaillierteren Betrachtung wird zumindest erkennbar, in welchen thematischen Schwerpunkten sich Unternehmen konzentrieren und welche Größenklassen jeweils besonders stark vertreten sind. Zwischen 7.555 (in 2005) und 7.796 (in 2007) Unternehmen waren jährlich an der Umsetzung der GI EQUAL in Deutschland beteiligt, wesentlich mehr als jahresdurchschnittlich in der ersten Förderrunde.

Das Maximum lag im Jahr 2004 bei 4.916 beteiligten Unternehmen. Das Gros der beteiligten Unternehmen zählt zu den Klein- und Kleinstunternehmen mit bis zu 49 Beschäftigten: Die Hälfte der Unternehmen hat weniger als zehn Beschäftigte, knapp ein Viertel 10 bis 49 Beschäftigte. Gut 13% der Unternehmen gehören zur Gruppe der mittleren Unternehmen mit 50 bis 249 Beschäftigten; größere Unternehmen ab 250 Beschäftigten waren in deutlich geringerem Maße beteiligt. Im wesentlichen konzentriert sich die Einbeziehung von Unternehmen in der zweiten Förderrunde in den Themenschwerpunkten *Bekämpfung Rassismus* (18,9%), *Anpassungsfähigkeit* (20,1%) sowie *Vereinbarkeit* (17,0%), während in der ersten Runde der Schwerpunkt der Unternehmensbeteiligung noch sehr eindeutig im Bereich *Anpassungsfähigkeit* (38,6%) lag. Die breitere Streuung der Unternehmensbeteiligung dürfte mit den veränderten Prämissen in der Arbeitsmarktpolitik korrespondieren.

10.2 Soziodemographische Struktur der TeilnehmerInnen und Zielgruppenerreichung in der zweiten Förderrunde der GI EQUAL

Im folgenden werden zentrale soziodemografische Merkmale der TeilnehmerInnen, die an EQUAL-EP beteiligt waren, dargestellt. Dabei handelt es sich um Geschlecht, Alter, Herkunft und Status. Für die Auswertung weiterer Merkmale wie Schulabschluss, Berufsabschluss, Behinderung u.a. reichen die Erfassungsstände im Monitoringsystem nur bedingt aus. Außerdem liegen hier keine Referenzwerte aus Runde I vor. Daher wurde für diesen Abschlussbericht auf eine entsprechende Auswertung verzichtet.

Der EQUAL-Ansatz verfolgt nicht so dezidiert wie der ESF-Mainstreamansatz die individuelle Statusverbesserung der geförderten Personen am Arbeitsmarkt. Trotz-

dem gibt die Analyse der an den operativen Projekten der EP beteiligten Personen wichtige Hinweise auf die inhaltliche Ausrichtung der Gemeinschaftsinitiative in der Bundesrepublik Deutschland.

Tabelle 7: Anzahl und Anteil der TN nach Zielgebiet in Runde II

TN	Frauen	in [%]	Männer	in [%]	TN Gesamt	in [%]
Nicht Ziel 1	61.575	71,3%	65.525	71,4%	127.101	71,4%
Ziel 1	24.800	28,7%	26.241	28,6%	51.041	28,7%
Gesamtprogramm	86.375	100,0%	91.766	100,0%	178.142	100,0%

Quelle: EQUAL-II-Online und eigene Berechnungen.

Insgesamt 178.142 TN sind in den Jahren 2005 bis 2007 in EQUAL-Projekte eingetreten. 28,7% aller Eintritte erfolgten im Ziel 1-Gebiet – dem Projektanteil (s.o.) in etwa entsprechend. Hiermit ergibt sich im Vergleich zu Runde I eine erhebliche Steigerung der TN-Eintritte (Runde I = 119.456 TN), also eine Steigerung um knapp ein Drittel. Diese Entwicklung ist im wesentlichen darauf zurückzuführen, dass beratende Aktivitäten (und damit beratene TeilnehmerInnen) mit knapp über 52.000 TN in der zweiten Runde einen wesentlich höheren Stellenwert eingenommen haben. Ähnlich wie auf der Programmebene überwogen die männlichen Beratungsteilnehmer in diesem Bereich mit 53%. Der Schwerpunkt der Beratungsaktivitäten lag im thematischen Schwerpunkt *Zugang Arbeitsmarkt*.⁸⁸ Die

Tabelle 8: Anteil der Teilnehmerinnen im Vergleich Runde I zu Runde II nach Zielgebieten

Frauenanteil an TN-Eintritten	I. Runde	II. Runde	Differenz (Pkt.)
keine Angabe	53,48%	0,00%	-53,48
Nicht Ziel 1	54,20%	48,45%	-5,75
Ziel 1	52,69%	48,59%	-4,10
Gesamtprogramm	53,71%	48,49%	-5,22

Quelle: EQUAL-II-Online und eigene Berechnungen.

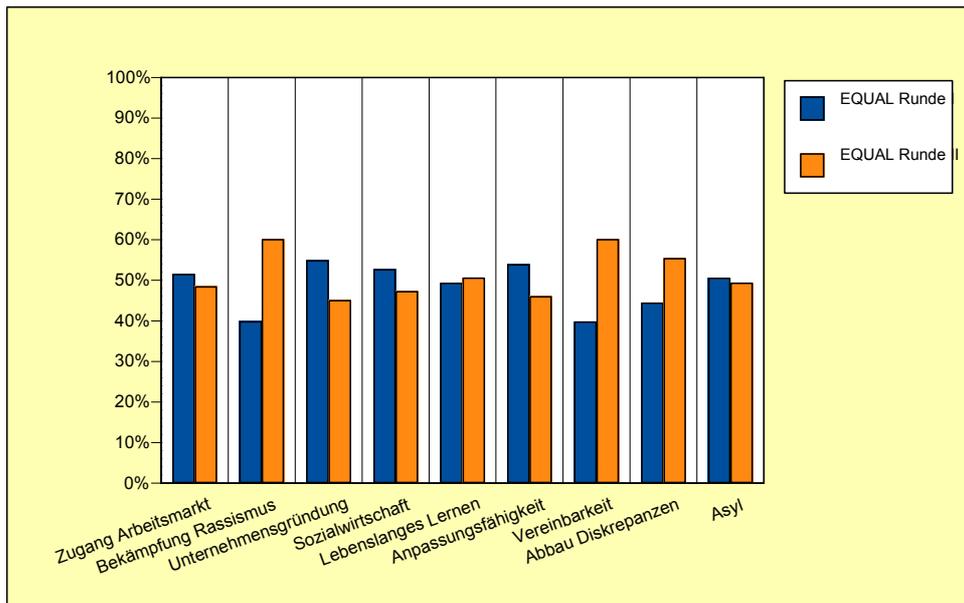
Verteilung der TN-Eintritte nach Zielgebieten in den Jahren 2005 bis 2007 entspricht nahezu der Verteilung in der ersten Förderrunde der GI EQUAL. Bei geschlechtsspezifischer Betrachtung fällt auf, dass der Anteil von Frauen in beiden Zielgebieten deutlich abnahm, was als eine Folge der veränderten Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland in den vergangenen Jahren für die EQUAL-Förderung interpretiert werden kann. Insbesondere die vorstehend skizzierten Kofinanzierungsrestriktionen für die im Zuge der Reformen größer gewordene Personengruppe der NichtleistungsempfängerInnen schlugen hier ganz offenbar auf die Teilnehmerstruktur in der GI EQUAL durch.

Die Verteilung der TN-Eintritte auf die thematischen Schwerpunkte zeigt, dass die thematische Gewichtung beider Förderrunden vergleichbar ist, d.h. dass das Programm inhaltlich nicht umgesteuert wurde. Trotzdem sind Akzentverschiebungen entsprechend den politischen Vorgaben zu verzeichnen: Bedeutungsgewinn der Themen *Bekämpfung des Rassismus, Vereinbarkeit von Beruf und Familie* sowie *Abbau geschlechtsspezifischer Diskrepanzen*.⁸⁹ Die folgende Grafik verdeutlicht dies.

⁸⁸ Vgl. hierzu Tabelle 21, Tabelle 22 und Tabelle 23 im Anhang.

⁸⁹ Vgl. hierzu Tabelle 24 im Anhang.

Abbildung 11: Anteil der TN in Runde I und Runde II nach thematischen Schwerpunkten



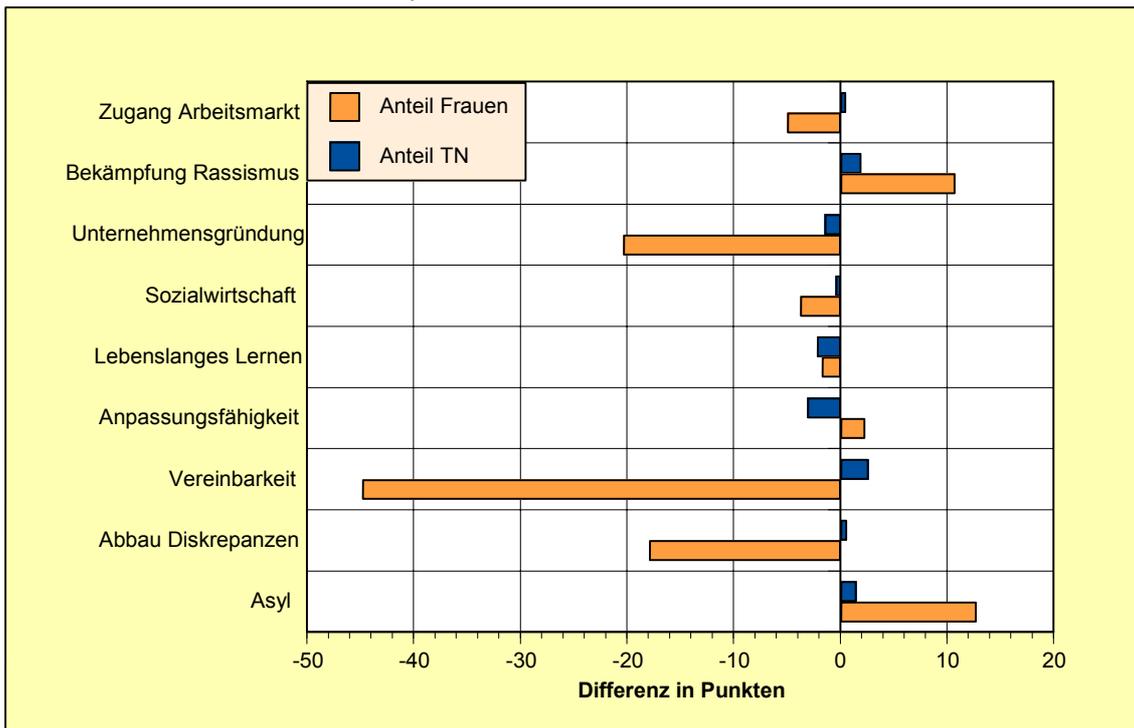
Quelle: EQUAL-II-Online und eigene Berechnungen.

Die Entwicklung der TeilnehmerInnenverteilung auf die thematischen Schwerpunkte und der Frauenanteile an diesen Schwerpunkten zeigt, dass im wichtigsten Thema *Zugang Arbeitsmarkt* der Frauenanteil signifikant abnahm ebenso wie in den Themen *Vereinbarkeit* von Beruf und Familie – in der ersten Förderrunde ein fast ausschließlich auf weibliche TN ausgerichtetes Thema – und *Unternehmensgründung*. Dagegen muss die größere Beteiligung von Frauen in den Themen *Bekämpfung Rassismus* und *Asyl* und bei Projekten zur *Anpassungsfähigkeit* positiv hervorgehoben werden. Die folgende Grafik veranschaulicht dies.⁹⁰

⁹⁰

Vgl. hierzu Tabelle 25 im Anhang.

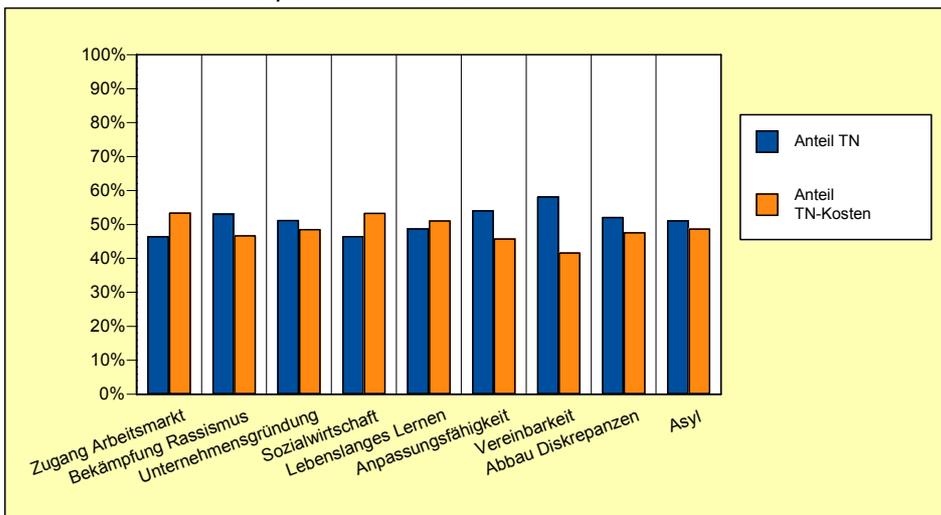
Abbildung 12: Abweichung des TN-Anteils insgesamt sowie des Anteils der Frauen nach them. Schwerpunkten zwischen Runde I und Runde II



Quelle: EQUAL-II-Online und eigene Berechnungen.

Der folgende Vergleich zwischen den Gewichtungen der thematischen Schwerpunkte nach TeilnehmerInnen und nach Kostenanteilen für TN gibt einen Hinweis darauf, welche EQUAL-Aktivitäten (differenziert nach Zielsetzungen) vergleichsweise günstiger und teurer waren.

Abbildung 13: Vergleich der Kostenanteile und der TN-Anteile nach thematischen Schwerpunkten in Runde II



Quelle: EQUAL-II-Online und eigene Berechnungen.

Aktivitäten im thematischen Schwerpunkt *Zugang Arbeitsmarkt* waren signifikant kostenintensiver als die Aktivitäten der anderen Förderbereiche, wobei festzustellen ist, dass jene Bereiche mit überdurchschnittlichem Anteil von Erwerbstätigen

(Anpassungsfähigkeit und Vereinbarkeit) vergleichsweise geringere TN-Kosten aufweisen.⁹¹

Herkunft der TeilnehmerInnen

Auffällig sind die weit unterdurchschnittlichen Anteile ausländischer TN (inkl. Deutscher mit Migrationshintergrund) sowie von AsylbewerberInnen im Ziel 1-Gebiet. Der Anteil von TN deutscher Herkunft macht im Ziel 1-Gebiet 85% aller TN aus. Im Nicht-Ziel 1-Gebiet liegt der entsprechende Wert bei nur 54%. Die Gründe dürften v.a. in der unterschiedlichen Bevölkerungszusammensetzung, der unterschiedlichen Zuwanderungsintensität in den beiden Zielgebieten und damit in der unterschiedlichen Struktur der Zielgruppen zu finden sein.⁹²

Alter der TeilnehmerInnen

Die Differenzierung der TeilnehmerInnen-Eintritte nach Altersklassen zeigt, dass EQUAL auch in der zweiten Runde ein Programm für alle Altersgruppen ist.

Dabei zeigen sich Zusammenhänge zwischen Altersgruppen und thematischen Schwerpunkten: Jugendliche und junge Erwachsene werden vorrangig im thematischen Schwerpunkt *Zugang Arbeitsmarkt* gefördert, während bei Älteren eine signifikante Höhergewichtung in den thematischen Schwerpunkten *Anpassungsfähigkeit* und *Lebenslanges Lernen* auffällt.⁹³

Tabelle 9: TN nach Altersgruppen und Geschlecht

Altersklassen	Frauenanteil	Männeranteil
< 20	43,58%	56,42%
20-24	43,51%	56,49%
25-44	50,72%	49,28%
45-49	50,21%	49,79%
> 50	47,07%	52,93%
keine Angabe	58,50%	41,50%
Gesamtprogramm	48,49%	51,51%

Die geschlechtsspezifische Betrachtung der Altersgruppen, die in den Jahren 2005 bis 2007 in EQUAL-Projekte eintraten, zeigt, dass Frauen bei TeilnehmerInnen bis 24 Jahre und über 50 Jahren wie schon in Runde I (2002 bis 2005) unterrepräsentiert waren. Ob die Gründe dafür in bestimmten Arbeitsmarktproble-

Quelle: EQUAL-II-Online und eigene Berechnungen.

men dieser Zielgruppen liegen und der geringere Frauenanteil in diesen Altersgruppen damit sachgerecht ist, oder aber andere Gründe – z. B. Kofinanzierungsaspekte – eine Rolle spielen, kann aus der Analyse des materiell-finanziellen Verlaufs nicht abschließend eingeschätzt werden.

Erwerbsstatus der TeilnehmerInnen

Die Ausrichtung der GI EQUAL auf die sog. Problemgruppen des Arbeitsmarktes zeigt sich u.a. daran, dass die Hälfte der TN-Eintritte auf nichterwerbstätige Personen entfällt, wobei der 1/3-Anteil Erwerbstätiger für den präventiven Charakter des EQUAL-Ansatzes steht.⁹⁴

⁹¹ Vgl. hierzu Tabelle 26 im Anhang.

⁹² Vgl. hierzu Tabelle 27 im Anhang.

⁹³ Vgl. hierzu Tabelle 28 im Anhang.

⁹⁴ Allerdings ist bei diesem Merkmal ebenfalls eine fast 20%ige Quote „keine Angabe“ zu verzeichnen. In der ersten Förderrunde lag dieser Anteil noch bei nahezu 40%.

Die thematischen Schwerpunkte *Lebenslanges Lernen*, *Anpassungsfähigkeit* und *Vereinbarkeit* von Beruf und Familie beinhalten wesentlich die präventiven Ansätze der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten der Gemeinschaftsinitiative, während die thematischen Schwerpunkte *Zugang Arbeitsmarkt*, *Unternehmensgründung* und *Sozialwirtschaft* jene Aktivitäten beinhalten, die durch Stärkenausbau einerseits und Defizitbehebung andererseits eine Vermittlung in den Arbeitsmarkt versuchen.

Der Anteil von Frauen an den in EQUAL-Projekten der zweiten Förderrunde Beteiligten macht bei Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen etwa je die Hälfte aus, wobei sich zwischen den thematischen Schwerpunkten deutliche geschlechtsspezifische Unterschiede zeigen, wie schon oben ausgeführt wurde.⁹⁵

Kosten nach ausgewählten Zielgruppenmerkmalen

Der folgende Vergleich zwischen den Anteilen von Zielgruppen an TN und deren Kostenanteil an allen Kosten gibt einen Hinweis darauf, welche EQUAL-Aktivitäten nach Zielgruppen differenziert vergleichsweise günstiger bzw. teurer waren.

⁹⁵ Vgl. hierzu Tabelle 29 im Anhang.

Tabelle 10: Kostenanteile nach ausgewählten Zielgruppenmerkmalen in Runde II

Zielgruppenmerkmal	Anteil an TN	Anteil an Kosten	Differenz (Pkt.)
Geschlecht			
Frauen	48,49%	47,94%	-0,55
Männer	51,51%	52,06%	0,55
Herkunft			
Deutsche	62,79%	68,31%	5,52
Deutsche mit Migrationshintergrund	5,37%	6,27%	0,90
EU-Ausländer	2,59%	2,93%	0,34
Nicht-EU-Ausländer	15,31%	15,63%	0,32
Sonstige (z.B. staatenlos, ungeklärte Staatsangehörigkeit)	0,19%	0,23%	0,04
keine Angabe	13,75%	6,64%	-7,11
Altersgruppen			
< 20	9,54%	7,66%	-1,88
20-24	11,33%	14,93%	3,60
25-44	46,24%	46,23%	-0,01
45-49	12,80%	11,72%	-1,08
> 50	19,54%	18,99%	-0,55
keine Angabe	0,54%	0,46%	-0,08
Status			
erwerbstätig	30,65%	25,89%	-4,76
nicht erwerbstätig	51,09%	61,59%	10,50
keine Angabe	18,26%	12,52%	-5,74
Berufsausbildung			
mit	35,46%	39,01%	3,55
ohne	19,63%	27,70%	8,07
keine Angabe	17,34%	10,76%	-6,58

Quelle: EQUAL-II-Online und eigene Berechnungen.

10.3 Der materielle Verlauf der GI EQUAL insgesamt

Im Unterschied zu den Mainstreamprogrammen der EU-Strukturfondsförderung teilt sich die GI EQUAL in zwei Förderrunden auf, die zwar viele Ähnlichkeiten aufweisen, jedoch hinsichtlich der Anzahl der Netzwerke und Projekte, des zur Verfügung stehenden Budgets sowie verschiedener programmatischer Feinjustierungen als eigenständige Einheiten zu betrachten sind. Eine Aggregation einzelner Merkmale und Indikatoren über beide Förderrunden hinweg verweist also im wesentlichen auf die Umsetzungsdynamik der GI EQUAL insgesamt, verschließt sich aber einer tiefergehenden qualitativen Interpretation.

Entwicklungspartnerschaften

Insgesamt wurden in der GI EQUAL 239 Entwicklungspartnerschaften (EP) realisiert, davon 109 in der ersten und 130 in der zweiten Förderrunde. Dies entspricht einer Erhöhung um 19%. Grundlage hierfür bildeten der für die zweite Förderrunde erhöhte Planansatz des Programmbudgets sowie gleichzeitig gesunkene Durch-

schnittskosten je EP.⁹⁶ Auch die Verteilung der EP auf die thematischen Schwerpunkte verweist im Vergleich auf leicht geänderte Akzente in der zweiten Förderrunde.

Tabelle 11: Anteile EP an thematischen Schwerpunkten Runde I und II im Vergleich zu den bewilligten Mitteln

them. Schwerpunkte	Bestand EP Runde I Anteil them. SP	Bestand EP Runde II Anteil them. SP	Abweichung in %-Punkten	Bestand EP Runde I+II Anteil them. SP	Anteil bewilligte Mittel an them. SP
Zugang Arbeitsmarkt	41,3%	37,7%	-3,6%	39,3%	40,9%
Bekämpfung Rassismus	5,5%	6,2%	0,6%	5,9%	6,5%
Unternehmensgründung	8,3%	6,9%	-1,3%	7,5%	7,8%
Sozialwirtschaft	7,3%	6,9%	-0,4%	7,1%	7,0%
Lebenslanges Lernen	9,2%	10,8%	1,6%	10,0%	9,3%
Anpassungsfähigkeit	11,9%	12,3%	0,4%	12,1%	12,2%
Vereinbarkeit	4,6%	6,2%	1,6%	5,4%	4,7%
Abbau Diskrepanzen	4,6%	6,9%	2,3%	5,9%	5,8%
Asyl	7,3%	6,2%	-1,2%	6,7%	5,9%
Insgesamt	100,0%	100,0%	0,0%	100,0%	100,0%

Die obige Tabelle zeigt, dass es in der zweiten Förderrunde nicht nur ein absolutes Plus an implementierten EP gegeben hat, sondern dass sich auch die Gewichtung der Anzahl der EP in den thematischen Schwerpunkten leicht verschoben hat.

Während im thematischen Schwerpunkt *Zugang zum Arbeitsmarkt* ein Rückgang um 3,6%-Punkte zu verzeichnen ist, erhöhte sich der Anteil der frauenspezifischen thematischen Schwerpunkte um insgesamt 3,9%-Punkte. In der Gesamtschau über beide Förderrunden bleibt die Verteilung der EP über die GI EQUAL insgesamt allerdings bei der vom PGI vorgegebenen Linie. Dies zeigt der Vergleich mit den Anteilen der bewilligten Mittel an den thematischen Schwerpunkten, der vom Anteil der EP insgesamt nur in Nuancen variiert.

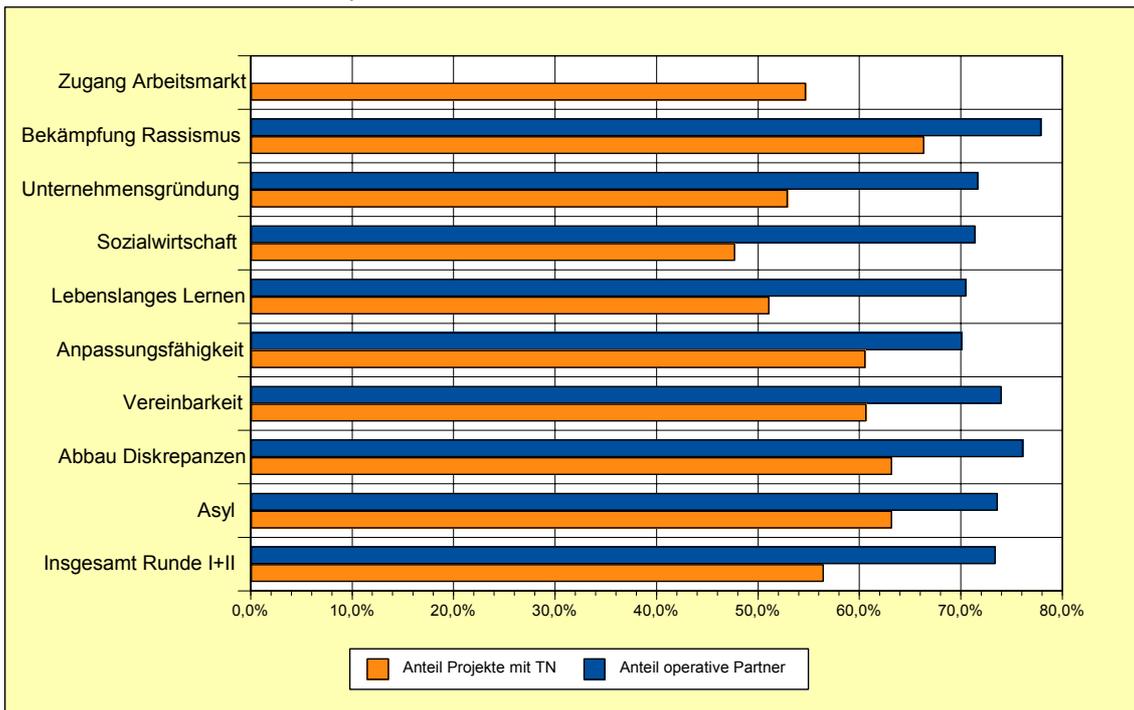
Projekte – Anzahl und Art

Insgesamt wurden in der GI EQUAL in beiden Förderrunden 3.209 Projekte im Rahmen der EP begonnen und durchgeführt. Hiervon fanden 1.638 in der ersten und 1.571 in der zweiten Förderrunde statt. Die geringere Anzahl der durchgeführten Projekte bei gleichzeitiger Erhöhung der Anzahl der EP⁹⁷ ist im wesentlichen auf den Wegfall des Projekttyps der mittelverwaltenden Stelle sowie die Veränderung der Einbindung der EP-Evaluation in der zweiten Runde zurückzuführen. Hierdurch ergab sich sowohl für die zweite Förderrunde als auch für die GI EQUAL insgesamt eine stärkere Betonung des operativen Bereichs sowie eine deutliche Erhöhung der Zahl derjenigen Projekte, die unter einer Beteiligung von TeilnehmerInnen durchgeführt wurden.

⁹⁶ In der ersten Förderrunde betrug das durchschnittliche Fördervolumen je EP 4,171 Mio. EUR, in der zweiten Förderrunde lediglich 3,817 Mio. EUR.

⁹⁷ Die durchschnittliche Anzahl der Projekte je EP betrug in der ersten Runde ca. 15 und in der zweiten Runde 12 Projekte.

Abbildung 14: Anteil operativer Projekte und Anteil Projekte mit TN nach thematischen Schwerpunkten in beiden Förderrunden



Quelle: MEPHISTO und EQUAL-II-Online sowie eigene Berechnungen.

Bezogen auf das Gesamtprogramm liegt der Anteil der operativen Projekte bei 73%, jener der Projekte mit TeilnehmerInnen bei 56%.⁹⁸ Der Anteil der operativen Partner nach thematischen Schwerpunkten streut nur unwesentlich. Hinsichtlich des Anteils von Projekten mit TeilnehmerInnen ergeben sich teilweise deutliche Unterschiede. Die geringsten Anteile an Projekten mit TeilnehmerInnen weisen die thematischen Schwerpunkte *Sozialwirtschaft* (47,7%), *Lebenslanges Lernen* (50,7%) sowie *Unternehmergeist* (52,9%) auf. Es ist davon auszugehen, dass in den genannten thematischen Schwerpunkten ein stärkerer Akzent auf konzeptionellen Aktivitäten gelegen hat. Insgesamt ist festzustellen, dass der operative und teilnehmerorientierte Umsetzungsbereich der GI EQUAL im Gesamtprogramm einen hohen Stellenwert eingenommen hat, wie auch der folgende Abschnitt bestätigt.

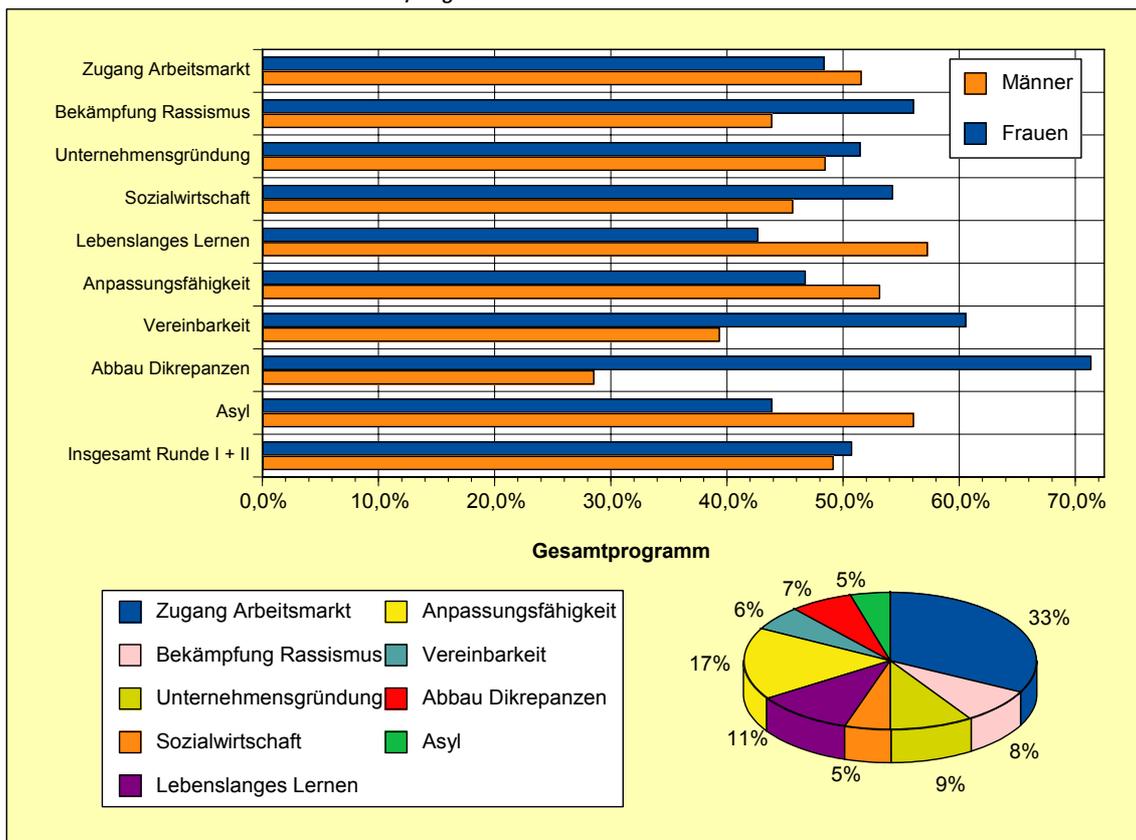
Eintritte von TeilnehmerInnen

Insgesamt sind im Rahmen der durchgeführten Netzwerke und Projekte 297.000 TeilnehmerInnen eingetreten. Davon waren 50,8% Frauen und 49,2% Männer. Die Gesamteintritte unterscheiden sich zwischen beiden Förderrunden deutlich: 119.000 in der ersten und 178.000 in der zweiten Förderrunde. Das Geschlechterverhältnis, welches in der ersten Förderrunde mit einem Frauenanteil von 54,3% eine über dem Durchschnitt liegende Beteiligung von Frauen dokumentierte, hat sich in der zweiten Förderrunde nahezu umgekehrt, so dass der Blick auf die GI EQUAL insgesamt eine 50:50-Beteiligung der Geschlechter ausmacht. Damit bleibt auch für die GI EQUAL insgesamt die Zielvorgabe des PGI erfüllt.

⁹⁸

Vgl. hierzu Tabelle 30 im Anhang.

Abbildung 15 Anteile von Frauen und Männern nach thematischen SP sowie Anteil der TN am Gesamtprogramm

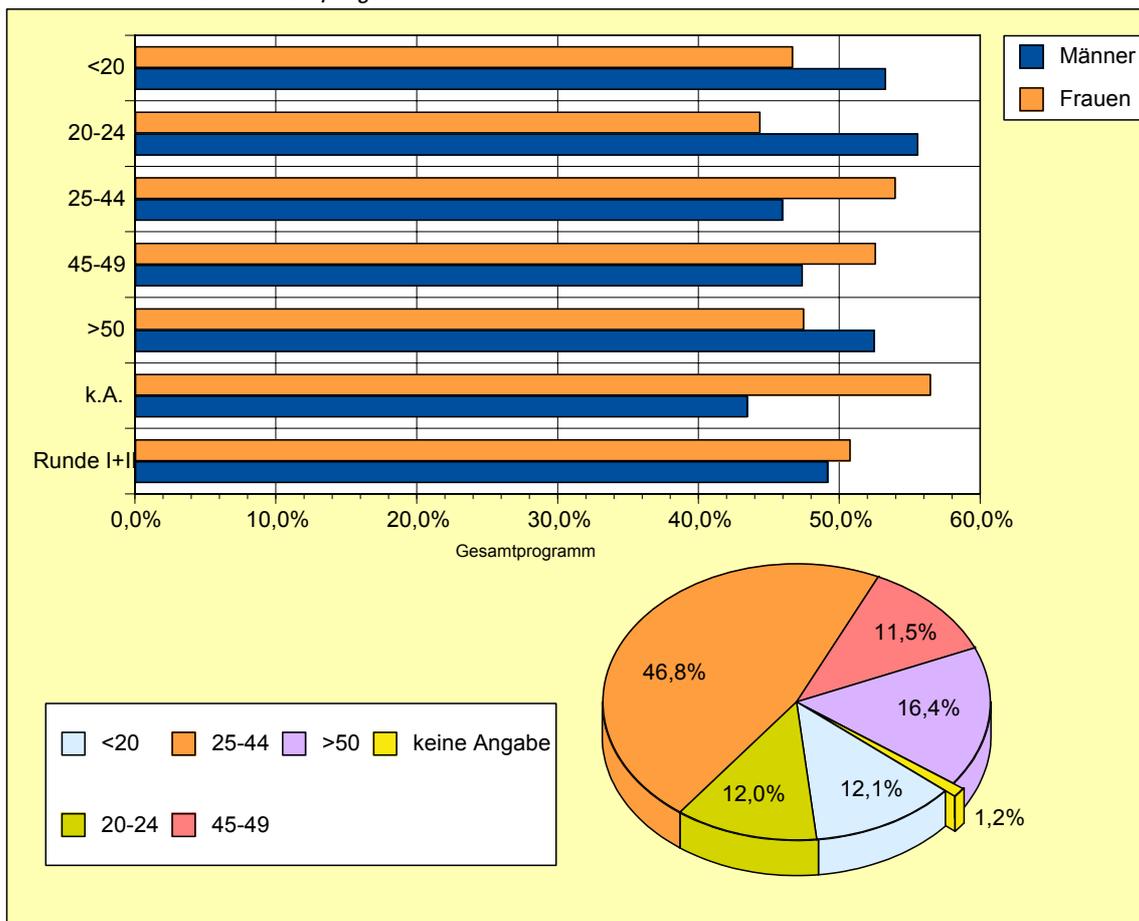


Quelle: MEPHISTO und EQUAL-II-Online sowie eigene Berechnungen.

Ein Blick auf die obige Grafik zeigt aber auch, dass diese Zielerreichung von zwei Faktoren wesentlich getragen wird: Im thematischen Schwerpunkt *Zugang Arbeitsmarkt*, dem fast 1/3 aller Eintritte von TeilnehmerInnen zugeordnet ist, liegt der Anteil der Frauen nah am Durchschnitt. In den frauenspezifischen thematischen Schwerpunkten, denen immerhin noch einmal nahezu 13% aller TeilnehmerInnen zugeordnet sind, liegt die Frauenbeteiligung deutlich über dem Durchschnitt (Vereinbarkeit = 60,6% und Abbau Diskrepanzen = 71,4%).

Betrachtet man die Verteilung der TeilnehmerInnen nach Geschlecht und Altersgruppen, so wird deutlich, dass der Frauenanteil in jenen Altersgruppen überwiegt, die biographisch der Haupterwerbsphase zuzurechnen sind.

Abbildung 16: TN nach Altersgruppen⁹⁹ und Geschlecht sowie Anteil der Altersgruppen am Gesamtprogramm



Quelle: MEPHISTO und EQUAL-II-Online sowie eigene Berechnungen.

In jenen Altersgruppen, die hinsichtlich möglicher Brüche in der Erwerbsbiographie größeren Risiken ausgesetzt sind (Altersgruppe < 25 sowie > 50), überwiegen eindeutig die männlichen Teilnehmer. Der Grund hierfür ist vermutlich darin zu sehen, dass insbesondere in den frauenspezifischen thematischen Schwerpunkten die erstgenannte Altersgruppe wohl eher in den Fokus rückt.

Dieser Eindruck wird auch von der zweiten oben dargestellten Grafik gedeckt. Die Gruppen mit den o.g. größeren Risiken in der Erwerbsbiographie machen lediglich einen Anteil von unter 30% an allen TN-Eintritten aus.

10.4 Der finanzielle Verlauf der GI EQUAL insgesamt

Insgesamt stand für die Durchführung der GI EQUAL von 2000 bis 2006 ein Planbudget von etwas mehr als 967 Mio. EUR zur Verfügung. Hiervon entfielen nach der Programmanpassung zur Halbzeitbewertung (2004) ca. je 50% auf die erste und die zweite Förderrunde. Der ESF-Interventionssatz betrug unter Einbeziehung des erhöhten Interventionssatzes für Ziel 1-Gebiete insgesamt gut 54% (davon 52,4% in der ersten und 55,8% in der zweiten Förderrunde). Mit dem Gesamtbudget von knapp einer Milliarde EUR kommt die GI EQUAL gemessen an dieser Di-

⁹⁹

Vgl. hierzu Tabelle 32 und Tabelle 33 im Anhang.

mension den traditionellen Mainstreamprogrammen des ESF schon sehr viel näher als den klassischen Gemeinschaftsinitiativen der 90er Jahre. (Zum Vergleich: Der Bundesanteil des Ziel 3-/Ziel 1-Programms für den vergleichbaren Zeitraum lag bei gut fünf Mrd. EUR.) Dies bedeutet, dass die GI EQUAL zwangsläufig, neben ihrem primär innovativen Charakter, sicherlich auch viele Aspekte eines Massenprogramms, das auch in der Fläche wirken soll, aufweisen musste. Hohe Budgets führen automatisch dazu, dass eine hohe Umsetzungsdynamik generiert werden muss. Dies korrespondiert mit der vergleichsweise hohen Anzahl von TN-Eintritten (knapp 300.000) und es schließt sich der Kreis zum spezifisch deutschen Ansatz der Kofinanzierung. Anders gesagt: Ohne den Zwang, in einem nicht unerheblichen Maße TeilnehmerInnen in die EP-Konzeptionen mit einbeziehen zu müssen, hätte die GI EQUAL als ein rein experimentelles, innovatives Programm ggf. auch mit einem deutlich kleineren Budget auskommen können. Eine Empfehlung für eine sinnvolle, angemessene Größe eines Innovationsprogramms, das einen vergleichbaren innovativen Output wie die GI EQUAL generieren sollte, lässt sich aus Sicht der Programmevaluation aus den obigen Überlegungen allerdings nicht ableiten. Der einzig sinnvolle Maßstab hierfür wäre der Indikator „tatsächliche Kosten der Innovationsentwicklung in EQUAL“. Für die Messung dieses Indikators lagen der Programmevaluation allerdings zu keinem Zeitpunkt valide Daten vor.¹⁰⁰ Verschiedene Sondierungen im Feld legten außerdem den Schluss nahe, dass eine dementsprechende Erhebung bei den EP keine verlässlichen Ergebnisse erbracht hätte.

Bezogen auf das Gesamtbudget kann der GI EQUAL ein sehr guter Ausschöpfungsgrad testiert werden. Die seitens der Programmevaluation insbesondere in der Bewertung der ersten Förderrunde diesbezüglich identifizierten Probleme können als weitestgehend ausgeräumt gelten.¹⁰¹ Die folgende Tabelle stellt die geplanten und realisierten Kosten und Finanzierungen gegenüber. Die bewilligte Gesamtfin-

Tabelle 12: Kosten und Finanzierung geplant und realisiert.

Kosten	Bewilligt	Abgerechnet	Saldo
Kosten Runde I	436.106,69 €	454.733,28 €	-18.626,59 €
Kosten Runde II	524.913,02 €	514.056,32 €	10.856,70 €
Kosten Runde I+II	961.019,71 €	968.789,60 €	-7.769,89 €
Finanz Runde I	435.307,70 €	397.022,63 €	38.285,07 €
Finanz Runde II	524.910,27 €	514.056,31 €	10.853,96 €
Finanz Runde I+II	960.217,97 €	911.078,94 €	49.139,03 €

Quelle: EQUAL-II-Online und eigene Berechnungen

zierung beläuft sich auf etwas über 960 Mio. EUR. Zum Zeitpunkt der Berichtslegung galten hiervon ca. 911 Mio. als abgerechnet. Es ergibt sich somit ein Saldo

von knapp 50 Mio. EUR (hiervon entfallen 38 Mio. auf Runde I und 10 Mio. auf Runde II). Betrachtet man die Zusammensetzung dieser Salden, so ergibt sich, dass diese im wesentlichen aus noch nicht ausbezahlten ESF-Mitteln bestehen. Dieser Befund hängt also im wesentlichen mit dem Abrechnungs- und Prüfstand

¹⁰⁰ Hierzu trug im wesentlichen auch die Tatsache bei, dass in der zweiten Förderrunde seitens der Programmverwaltung ausdrücklich darauf verzichtet wurde, im Rahmen des Monitoringsystems EQUAL-II-Online die abgerechneten Kosten anhand von Kostenstellen zu dokumentieren.

¹⁰¹ Hierzu trug allerdings auch die Tatsache bei, dass die sog. „N+2-Regel“ in der zweiten Förderrunde der GI EQUAL keine Anwendung mehr fand.

zusammen, der der Programmevaluation zum jeweiligen Berichtszeitpunkt vorlag.¹⁰² Die folgende Tabelle verdeutlicht dies darüber hinaus auch anhand des ESF-Interventionssatzes und des geplanten und realisierten absoluten ESF-Anteils.

Tabelle 13: Abgerechnete Finanzierungen und EU-Interventionssatz (Runde I, Runde II und GI EQUAL insgesamt)

Finanzierungsart	Runde I	Runde II	Runde I+II
Private und Sonstige Mittel	50.259,92 €	78.938,02 €	129.197,94 €
Andere Nationale Mittel	76.668,81 €	71.551,31 €	148.220,12 €
Bundesmitten	79.103,52 €	130.432,24 €	209.535,76 €
Summe der Kofinanzierung	206.032,25 €	280.921,57 €	486.953,82 €
EU-Mittel	190.990,38 €	233.134,75 €	424.125,13 €
ESF-Interventionssatz	48,11%	45,35%	46,6%
Finanzierung Insgesamt	397.022,63 €	514.056,32 €	911.078,95 €

Quelle: EQUAL-II-Online und eigene Berechnungen.

Sowohl die Höhe des Gesamtinterventionssatzes bei den abgerechneten (realisierten) Finanzierungsanteilen von 46,6% als auch die absolute Summe der bisher realisierten Beiträge des ESF machen deutlich, dass das Volumen der zum jeweiligen Abrechnungsstand einbehaltenen ESF-Anteile noch deutlich über dem Gesamtsaldo zwischen geplanten und abgerechneten Finanzierungsbeiträgen liegt. Kompensiert wird dies derzeit noch durch einen höheren Anteil an nationaler Kofinanzierung, der mit nahezu 487 Mio. EUR ca. 15% über dem Planansatz des PGI liegt.

Sollten im Rahmen der Endverwendungsnachweisprüfung in der zweiten Runde noch nationale Kofinanzierungen in nennenswertem Umfang wegbrechen, empfiehlt die Programmevaluation, diese durch Ausschöpfen der nicht benötigten ESF-Mittel zu kompensieren.

10.5 Möglichkeiten und Grenzen der quantitativen Programmbewertung

Wie eingangs bereits gesagt, stellt die Dokumentation und Analyse des physischen und finanziellen Verlaufs eines Förderprogramms der EU-Strukturpolitik einen verpflichtenden eigenständigen Arbeitsschritt im Rahmen jeder Programmevaluation dar. Während allerdings bei den Mainstreamprogrammen des ESF, EFRE und E-AGFL dieser Analyseschritt i.d.R. bereits eigenständige Befunde generieren kann, bleibt seine Reichweite im Falle der GI EQUAL begrenzt. Hierfür sind folgende Gründe anzuführen:

- Um quantitative Umsetzungsergebnisse eines Programms interpretieren und bewerten zu können, sind quantitative Referenzgrößen (z. B. in Form von Zielvorgaben) eine unbedingte Voraussetzung. Im Falle der GI EQUAL war lediglich das finanzielle Budget fester Bestandteil der Programmplanung. Bereits die Anzahl der bewilligten Netzwerke und der darin realisierten Projekte waren jedoch prozessinduziert.
- Die Anzahl von nahezu 300.000 Eintritten von TeilnehmerInnen verweist zwar auf eine große Umsetzungsdynamik in diesem Bereich, dies insbe-

¹⁰²

Folgender Zusammenhang ist hierbei zu berücksichtigen: Bei jeder Bewilligung/Auszahlung an Projektträger werden 10% der Zuwendungssumme (im Falle der GI EQUAL also fast ausschließlich ESF-Mittel) einbehalten und erst nach der abschließenden Prüfung der Schlussverwendungsnachweise ausbezahlt.

sondere im Vergleich zu den Implementierungsszenarien in anderen Mitgliedstaaten der EU,¹⁰³ gibt gleichzeitig aber auch wichtige Hinweise auf die spezifisch deutsche Form der Kofinanzierung; das heißt: Ohne TeilnehmerInnen (TN-Unterhalt, TN-Maßnahmekosten etc.) keine Kofinanzierung des Projektes.

- Die offene Zielarchitektur des Programms: Das fast gänzliche Fehlen von quantitativen Zielvorgaben korrespondiert mit dem wesentlichen Charakter der GI EQUAL als eines innovativen Programms. Um arbeitsmarktpolitische Innovationen generieren zu können, bedarf es Geld, Ideen, fachlicher und politischer Vorgaben sowie bestimmter organisatorisch-institutioneller Rahmenbedingungen. Die entsprechenden planerischen Vorgaben waren seitens des PGI, insbesondere mit der Netzwerkvorgabe, in angemessener Form festgelegt worden. Die Frage allerdings, wie viele Projekte, MitarbeiterInnen, strategische Partner, TeilnehmerInnen, Unternehmen usw. in den Prozess der Innovationsentwicklung und des Mainstreaming einbezogen werden mussten bzw. sollten, blieb den jeweiligen Zielfindungsprozessen in den EP überlassen, war also auch auf der Umsetzungsebene eher prozessinduziert. Jeder Versuch, das Innovationsgeschehen analytisch mit den quantitativen Umsetzungsergebnissen zu verknüpfen, war somit von fragwürdiger Natur.¹⁰⁴
- Hinzu kamen Probleme mit der Entwicklung und Implementierung der erforderlichen Monitoringsysteme. Während das System *MEPHISTO* in der ersten Förderrunde noch mit erheblichen Mängeln und Problemen behaftet war, konnte mit der Entwicklung und Implementierung des Systems *EQUAL-II-Online* in der zweiten Förderrunde ein deutlicher Qualitätssprung verzeichnet werden. Jedoch ist es auch mit diesem System und den damit verbundenen Handlungs- und Arbeitsanweisungen für die Akteure leider nicht gelungen, die Codierungsquoten interessanter personenbezogener Merkmale deutlich zu erhöhen.¹⁰⁵

Als Resümee lässt sich festhalten: Im Unterschied zu den Mainstreamprogrammen z. B. des ESF ermöglichen die Analyse und Bewertung des finanziellen und insbesondere des physischen Programmverlaufs im Falle der GI EQUAL nur eine rudi-

¹⁰³ Dort wurden, wie an früherer Stelle schon berichtet, ganze Bereiche von EQUAL völlig ohne TeilnehmerInnen durchgeführt.

¹⁰⁴ Die Programmevaluation hatte im Jahre 2004 versucht, einen ergänzenden, experimentellen Zugang zu entwickeln, indem diese Verknüpfung über ein Set von arbeitsmarktpolitischen Handlungs- und Problemfeldern hergestellt wurde, denen die EP alternativ zu den neun thematischen Schwerpunkten zugeordnet wurden. Aber auch im Rahmen dieses Zugangs ergaben sich bei der Verknüpfung mit den quantitativen Umsetzungsdaten keinerlei signifikante Ergebnisse. Mit der Abschlussberichterstattung zur ersten Förderrunde wurde dieses Experiment daher wieder eingestellt. Das Set an arbeitsmarktpolitischen Handlungs- und Problemfeldern wurde jedoch für die Beschreibung und Einordnung des Innovations- und Mainstreaminggeschehens weiter verwendet.

¹⁰⁵ Hierbei handelt es sich nicht um eine rein EQUAL-spezifische Problematik. Probleme dieser Art sind aus allen Strukturfondsprogrammen auf allen Ebenen hinlänglich bekannt.

mentäre Generierung von eigenständigen quantitativen Befunden. Sie müssen und können allerdings als wesentlicher Interpretationsrahmen für die Bewertung des Programms insgesamt hilfreich sein. Hinweise für die Analyse und Bewertung des innovativen Geschehens innerhalb der GI EQUAL kann dieser Analyseschritt kaum geben.

Da die Entwicklung und Implementierung des Monitoringsystems bei der Programmverwaltung sowie der Transfer und die Verarbeitung der Daten bei der Programmevaluation (wegen verspäteter Bereitstellung insbesondere in Runde I, teilweise aber auch in Runde II) mit einem hohen Aufwand verbunden waren, bleibt die Frage zu stellen, ob dieser sinnvoll und gerechtfertigt erscheint, nur um einer ‚formalen‘ Anforderung Genüge zu tun. Für zukünftige innovative Programme – ähnlich der GI EQUAL – sollte daher darüber nachgedacht werden, ob

- entweder insbesondere das TN-Datenset in Abweichung vom Stamblattverfahren deutlich reduziert wird oder
- alternativ das Programm – trotz seines innovativen Charakters – stärker mit quantitativen Zielvorgaben ausgestattet wird.
- Insbesondere bei letzterer Empfehlung wäre die Frage zu berücksichtigen, ob und, falls ja, wie sich auch das Innovationsgeschehen im Rahmen eines solchen Programms sowohl auf der planerischen als auch auf der analytischen Ebene angemessen quantifizieren lässt.

F) GESAMTBEWERTUNG DES PROGRAMMS

11 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.

Für die Neuausrichtung von EU-Programmen in strategischer und operationeller Hinsicht konnten jedoch sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene wichtige Erfahrungen gesammelt werden, die in der Bundesrepublik Deutschland zumindest partiell in der Planung und Implementierung der neuen ESF-Programme auf Bundes- und Länderebene ihren Niederschlag gefunden haben.

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

sierung 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. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Netzwerkstrukturen der EP in vielen Fällen ein geeignetes Instrument waren, um Innovationen hervorzubringen, wenngleich nicht in jedem Fall alle Synergiepotenziale genutzt werden konnten.

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.

Bilanzierend muss festgestellt werden, dass für die transnationalen Kooperationen der EP in der Bundesrepublik Deutschland ein kritisches Kosten-Nutzen-Verhältnis zu verzeichnen war. Wenn es gelingt, die maßgeblichen Faktoren für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit europäischer Partner positiv zu beeinflussen, könnten künftige Bilanzen günstiger ausfallen. Wenngleich sich auch mittelfristig nationale Gesetze, Rahmenbedingungen, Kulturen und Selbstverständnisse der Arbeitsmarkt-, Berufsbildungs- und Beschäftigungssysteme in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten unterscheiden dürften, lassen sich durch eine langfristig angelegte Strategie der transnationalen Kooperation andere Barrieren sukzessive überwinden und programmimmanente Implementationsprobleme sogar kurzfristig beheben.

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. Ein ähnlicher Konkretisierungsgrad käme auch für die Aspekte Programmsteuerung und Programmbegleitung in Frage. Die Richtung stimmt also und sollte Vorbild für andere Programme sein.

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.

Damit wird eines deutlich: Nur wenn auch das Förderumfeld im gleichen Maße auf Chancengleichheit ausgerichtet ist, d.h. auch in der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland Gender Mainstreaming konsequent umgesetzt wird, kann ein Programm wie die GI EQUAL im Hinblick auf Chancengleichheit seine Potenziale voll entfalten. Das ist auf keinen Fall ein Argument gegen Gender Mainstreaming – vielmehr eines gegen seine Überladung mit Ansprüchen und für seine konsequente Umsetzung in allen Politikbereichen. Und zuletzt ein Plädoyer für die Doppelstrategie: Chancengleichheit als Querschnittsziel und Gender Mainstreaming als Strategie zu dessen Erreichung sind wichtig. Wichtig ist aber auch besonders in solchen teilnehmerbezogenen Programmen die Frauenförderung. Sie droht im Gender Mainstreaming unterzugehen und sollte dringend wiederbelebt werden.

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.

Durch den Netzwerkansatz bestand aber die Möglichkeit, diese Probleme aufzugreifen und Einfluss auf herkömmliche Denkweisen und Praktiken zu nehmen. In der Heterogenität der Akteure eines Netzwerks mit ihren unterschiedlichen Erfahrungen ist ein erhebliches Lern- und Innovationspotenzial zu sehen, das eine größere Kraft zur regionalpolitischen oder sektoralen Einflussnahme birgt, als dies im Rahmen einer Einzelprojektförderung möglich ist. Vielen Netzwerken fehlte jedoch die öffentliche und demokratische Legitimation, über die z. B. Institutionen, die in einem klaren Auftrag handeln, verfügen. Eine wichtige Erkenntnis der GI EQUAL besteht darin, dass in vielen Entwicklungspartnerschaften die ‚institutionelle‘ Umsetzungs-

kraft fehlte, jedenfalls im Hinblick auf Ausgleich und Koordinierung verschiedener Akteure und Interessen. Dies in künftigen Programmen auszubalancieren und dynamisch zu halten, ist eine der großen Herausforderungen einer noch stärker zu professionalisierenden Koordinierungs- und Managementfunktion.

Das spannendste Ergebnis der Auswertung zum Mainstreaming ist die Bedeutsamkeit intermediärer Akteure, die im Rahmen des Mainstreaming Koordinierungsfunktionen übernommen haben. Dies zeigt, dass es neben horizontalem und vertikalem Mainstreaming Zwischenformen gibt, die sich aus der hohen Bedeutung korporatistischer Steuerung in Deutschland ergibt. Intermediäre Akteure können jedoch nicht generell als geeignete Akteure angesehen werden. Zum Teil sind sie „Lückenbüsser“ dort, wo die Politik nicht selbst Verantwortung übernimmt.

Große Bedeutung für das Mainstreaming hatten auch die bundesweiten Nationalen Thematischen Netzwerke (NTN), die von der Programmverwaltung moderiert wurden und an denen alle EP teilnahmen. Im Rahmen der deutschen Mainstreamingstrategie kam diesen Netzwerken eine herausragende Bedeutung zu. Im Fokus hatten diese Netzwerke in der Regel gesetzliche und strukturelle Hindernisse bei der Übertragung und Verbreitung der entwickelten Innovationen. Die inhaltliche und politische Ausrichtung unterschied sich je nach Netzwerk. Während in einigen NTN politische Rahmenbedingungen analysiert und gemeinsame Maßnahmen geplant wurden, um fachpolitischen Einfluss auf das Handlungsfeld auszuüben, waren die Aktivitäten anderer NTN eher auf Verbreitung ihrer Innovationen ausgerichtet. Je nach politischer Konjunktur der thematischen Schwerpunkte gelang es, sich zusammen mit der Programmverwaltung, den EP und Fachleuten aus Politik und Verwaltung wirksam in politische Prozesse einzubringen.

Weitere Ergebnisse des Programms

Ergebnisse und Produkte der EP-Aktivitäten

Über den unmittelbaren Kontext der Innovationsentwicklung hinaus haben die EP beider Förderrunden infolge ihrer Aktivitäten eine Vielzahl weiterer Ergebnisse erzielt, die einen Beitrag zur Erfüllung des allgemeinen Programmziels leisten, Ungleichheiten und Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt zu bekämpfen. Dabei handelte es sich häufig auch um nicht intendierte, da vorab nicht planbare Resultate als synergetische Effekte des Networking. Die EP haben insbesondere Wissen und Know-how entwickelt, das sich entweder in diversen Produkten niederschlug oder mittels zahlreicher Medien, Fachtagungen und Sensibilisierungskampagnen verbreitet wurde. Zum Teil fand ihre Expertise auch Eingang in politische Forderungskataloge bzw. Vorschläge zu Gesetzesveränderungen.

Beiträge zur Europäischen Beschäftigungsstrategie und zu den Nationalen Aktionsplänen

Im Hinblick auf die drei übergeordneten Ziele der Europäischen Beschäftigungsstrategie konnte die GI EQUAL in beiden Förderrunden quantitativ und qualitativ die stärksten Impulse bezüglich des Ziels der Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Eingliederung leisten. Die Impulse für die beiden anderen übergeordneten Ziele der Europäischen Beschäftigungsstrategie, Vollbeschäftigung sowie Steigerung der Arbeitsplatzqualität und der Arbeitsproduktivität, waren demgegen-

über von geringerer Bedeutung, gleichwohl in vielen Einzelfällen ebenfalls vorhanden.

Die GI EQUAL hat in ihrem Umsetzungsverlauf relevante quantitative Beiträge zu den Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionsplänen dieser Jahre geleistet. Deren finanzieller Anteil an den verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Interventionen von Bund, Ländern und Kommunen nahm angesichts insgesamt sinkender Ausgaben im Zeitverlauf zu und lag zwischen etwa einem Prozent (2003 bis 2004) und zwei Prozent (2005 bis 2007). Bezogen auf alle Teilnehmereintritte in Arbeitsfördermaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit, der Umsetzungsträger der Grundversicherung für Arbeitsuchende sowie der ESF-Interventionen entfielen im Zeitraum 2003 bis 2007 auf die GI EQUAL etwa sechs Prozent. Zielgruppenspezifisch ist hervorzuheben, dass im Vergleich zu den bundesdeutschen Regelprogrammen der Arbeitsförderung mit der GI EQUAL auf dem Arbeitsmarkt benachteiligte Personengruppen überproportional häufig unterstützt wurden, insbesondere Personen mit Migrationshintergrund, Schwerbehinderte und Strafgefangene.

Die Beiträge der GI EQUAL zum immer noch geltenden Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2003-2005 (Aktualisierung 2004) äußerten sich insbesondere darin, dass drei von vier politischen Handlungsansätzen dieses Aktionsplans – „Zugang zur Erwerbsarbeit erleichtern, Integration in den Arbeitsmarkt fördern“ (Handlungsansatz 1), „Den Risiken der Ausgrenzung vorbeugen“ (Handlungsansatz 3) und „Für die besonders gefährdeten Personen und Gruppen handeln“ (Handlungsansatz 4) – Grundlage für die Aktivitäten fast aller EP beider Förderrunden waren. Deutlich werden diese Beiträge auch darin, dass der Abbau von Armut und die Verringerung von sozialer Ausgrenzung nur dann möglich ist, wenn deren maßgebliche Ursache – Benachteiligung am bzw. teilweise sogar Ausschluss vom Arbeitsmarkt – verringert bzw. beseitigt werden kann.

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.

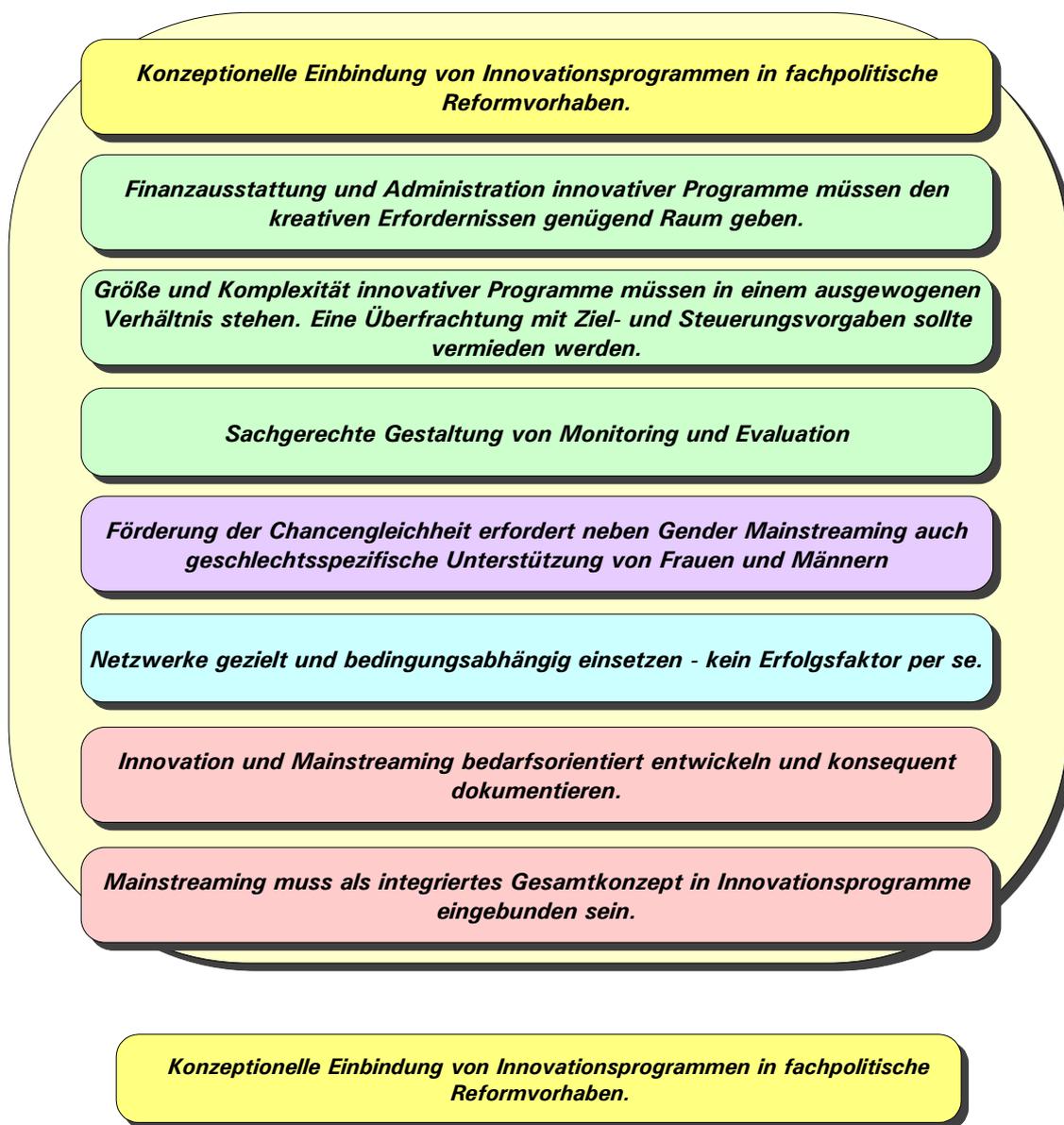
Aus den Mitteln der GI EQUAL wurden insgesamt 239 EP bei der Entwicklung und beim Mainstreaming von arbeitsmarkt-, berufsbildungs- und beschäftigungspolitischen Innovationen gefördert; davon 109 in der ersten und 130 in der zweiten Förderrunde. Diese EP realisierten zusammen 3.409 verschiedene Projekte, worunter sich in beiden Förderrunden etwa drei Viertel operative und ein Viertel administ-

rativ-koordinierende Projekte befanden. Auch die durchschnittliche Zahl von etwa 14 Projekten je EP verweist auf die erheblichen Kommunikations- und Koordinierungsleistungen, die die an der GI EQUAL beteiligten Akteure bei ihren Innovations- und Mainstreamingbemühungen zu bewältigen hatten.

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.

12 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 Lernfelder, die einen nachhaltigen Effekt der GI EQUAL – im Sinne von Lessons Learned – darstellen können.



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 besprochen, 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 Dimensio-

nen (Größe und Steuerungsansatz) teilweise widersprüchliche Implikationen. Der Ansatz selbststeuernder Netzwerke konfligiert 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, wenngleich bei künftigen Programmen 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 führten, 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 Programmserfahrungen 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 erfolversprechend 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.

Innovation und Mainstreaming bedarfsorientiert entwickeln und konsequent dokumentieren.

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 so-

wie 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.

G) ANHANG

13 ABKÜRZUNGS- UND SIGLENVERZEICHNIS

AB	Abschlussbericht
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
BA	Bundesagentur für Arbeit
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BSC	Balanced Scorecard
CM	Common Minimum
EBS	Europäische Beschäftigungsstrategie
ECDB	European Common Database
EP	Entwicklungspartnerschaft(en)
ESF	Europäischer Sozialfonds
ETG	European Thematic Group
EU	Europäische Union
FBK	Fragebogen (an die EP-)Koordination
GI	Gemeinschaftsinitiative
GM	Gender Mainstreaming
IuK	Information und Kommunikation
JB	Jahresbericht
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KOM	Europäische Kommission
NTN	Nationales thematisches Netzwerk
PCM	Project Cycle Management
PGI	Programmplanungsdokument der Gemeinschaftsinitiative EQUAL
SKB	Standardkurzbericht
TCA	Transnational Cooperation Agreement
TN	TeilnehmerInnen
TP	Teilprojekt
ZOPP	Zielorientierte Projektplanung

14 GLOSSAR

Arbeitsmarktpolitische Handlungsansätze / Handlungsfelder: Arbeitsmarktpolitische Handlungsansätze bezeichnen ein Zuordnungsraster der Programmevaluation[↑], nach dem die Entwicklungspartnerschaften[↑] nach arbeitsmarktpolitischen Kriterien geclustert werden können. Anhand relevanter Zuordnungskriterien wird zwischen personen-, instrumenten-, struktur-, regional- und sektoralfokussierten Ansätzen unterschieden. Die Ansätze umfassen jeweils eine Reihe von spezifischen arbeitsmarktpolitischen Handlungsfeldern.

Common Minimum (CM): Stellt ein Datenerhebungsinstrument der Programmevaluation dar, dessen Adressat die EP-Evaluation[↑] ist und das in Form eines Fragebogens jährlich zum Einsatz kommt.

Dissemination: Bedeutet im Rahmen von Innovationsentwicklungsprozessen die mediale Aufbereitung innovativer Ergebnisse und die diffuse Verbreitung des innovativen Wissens durch die Medien (Presse, Rundfunk, Fernsehen, Internet). Dissemination kann den Übertragungsprozess flankieren, indem sie die Öffentlichkeit auf die Innovation[↑] aufmerksam macht und über ihre Wirksamkeit aufklärt, ist aber zu unterscheiden von der gezielten Übertragung innovativer Lösungsansätze in einen anderen Kontext (Transfer[↑]).

Einzelinnovationen: Sind isolierte innovative Teillösungen, die von den Entwicklungspartnerschaften[↑] v.a. auf der Basis der Arbeit ihrer Teilprojekte entwickelt werden. Begrifflich werden hiervon zusammengesetzte Innovationen unterschieden.

Empowerment: Bezeichnet sowohl den Einbezug von Zielgruppen und deren Interessenvertretungen in Aktivitäten und Entscheidungsfindungen der Entwicklungspartnerschaften[↑] als auch die Stärkung ihrer Handlungskompetenz durch verschiedene Maßnahmen. Empowerment ist einer der Grundsätze der GI EQUAL und stellt ein strategisches Instrument[↑] der Innovationsentwicklung dar.

Entwicklungspartnerschaften (EP): Sind Netzwerke[↑], in denen relevante Arbeitsmarktakteure kooperieren, um gemeinsam integrative Konzepte gegen Diskriminierung und Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt zu entwickeln. Sie stellen ein Spezifikum der GI EQUAL dar, insofern diese die Programmumsetzung in Projektverbänden vorsieht. Entwicklungspartnerschaften umfassen mehrere operative Teilprojekte[↑] und diverse strategische Partner[↑]. Unterschieden werden regionale Entwicklungspartnerschaften, in denen sich Akteure aus einem engeren geographischen Raum zusammenfinden, und sektorale Entwicklungspartnerschaften, in denen Akteure auf spezifische Probleme eines Wirtschaftssektors oder einer Branche reagieren.

EP-Evaluation: Ist eine Instanz in den Entwicklungspartnerschaften[↑], die deren Arbeitsprozesse und Ergebnisse wissenschaftlich begleitet und bewertet. Die EP-Evaluationen und die Programmevaluation[↑] befinden sich in einem wechselseitigen Austausch- und Kooperationsverhältnis und führen eine Erfolgskontrolle der GI EQUAL durch.

EP-Koordination: Ist eine Instanz in den Entwicklungspartnerschaften[↑], die für Leitungs- und Managementaufgaben zuständig ist. Hierzu zählen u.a. inhaltliche Aktivitäten zur Koordination der operativen Teilprojekte[↑] sowie die Organisation von Kommunikations- und Vernetzungsprozessen zwischen allen EP-Akteuren.

EQUAL-II-online: Ist ein bundeseinheitliches EDV-System, das von der Programmverwaltungsbehörde zum Zwecke der Erfassung relevanter materieller, finanzieller und organisatorischer Daten und deren Auswertung im Rahmen des Monitoring und der Evaluierung bereitgestellt wurde.

European Thematic Groups (ETG): Sind Einrichtungen, die von der Europäischen Kommission zum Zwecke des Erfahrungsaustauschs und des Mainstreaming[↑] auf europäischer Ebene initiiert wurden. In fünf thematisch arbeitenden Gruppen finden sich RepräsentantInnen der GI EQUAL aus den einzelnen Mitgliedstaaten zu den Themen *Beschäftigungsfähigkeit, Unternehmergeist, Anpassungsfähigkeit, Chancengleichheit* und *Asyl* zusammen.

Europäischer Sozialfonds (ESF): Ist einer der vier Strukturfonds der Europäischen Union. Der ESF stellt das Finanzierungsinstrument für Investitionen in die Humanressourcen und für die Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie[↑] dar. Im Rahmen verschiedener Programme stellt er den Mitgliedstaaten umfangreiche Mittel zur Verfügung, die u.a. die Herstellung zahlreicherer und qualitativ besserer Arbeitsplätze fördern sollen.

Fragebogen Koordination (FBK): Stellt ein Datenerhebungsinstrument der Programmevaluation dar, dessen Adressat die EP-Koordination ist und das in Form eines Fragebogens zum Einsatz kommt.

Gender Mainstreaming (GM): Ist eine politische Strategie zur Förderung der Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern. Sie umfasst klar definierte Handlungsanleitungen (geschlechtsspezifische Analysen, Top-down-Strategie, Aneignung von Gender-Kompetenz) und wird systematisch und fortlaufend in die Planung, Umsetzung und Auswertung von politischen Aktivitäten integriert. GM beinhaltet sowohl die Berücksichtigung von Frauenförderung als auch die Einbeziehung geschlechtsspezifischer Dimensionen in Planungen und Aktivitäten unter Berücksichtigung etwaiger Auswirkungen auf die Situation von Frauen und Männern.

Generalisierung: Bedeutet die Zusammenfassung und Verallgemeinerung von Sachverhalten und Eigenschaften. Im Rahmen von Innovationsentwicklungsprozessen wird durch Generalisierung die höhere Problemlösekapazität einer Innovation[↑] im Vergleich zu bisherigen Lösungsansätzen dargestellt. Es wird nach außen erkennbar gemacht, welchen Nutzen das innovative Potenzial auch in anderen Umgebungen – außerhalb des unmittelbaren Entwicklungskontextes – entfalten kann.

Gemeinschaftsinitiativen (GI): Sind Programme der Europäischen Union, die der Suche nach gemeinsamen Lösungen für Probleme dienen, die generell in der EU bestehen. Gemeinschaftsinitiativen dienen insbesondere der Entwicklung neuer und innovativer Maßnahmen. Sie sollen den Austausch von Wissen

und Ideen zwischen den EU-Mitgliedstaaten fördern und einen zusätzlichen Nutzen für die Gemeinschaft erbringen.

Horizontales Mainstreaming: Bezeichnet sowohl einen Prozess als auch ein Resultat, bei dem innovative Lösungen (Innovationen↑) durch mehrfache Transferprozesse (Transfer↑) direkt zwischen den Akteuren (Entwickler und Anwender) weitergegeben werden.

Innovationen: Stellen Neuerungen innerhalb eines bestimmten Fachgebietes dar, die sich in qualitativer Hinsicht von dem bisher erreichten Entwicklungsstand unterscheiden. Für die Bestimmung des innovativen Charakters einer Entwicklung ist die mit ihr einhergehende relative Verbesserung im Vergleich zum Status quo des betreffenden Fachgebietes kennzeichnend. Innovationen lassen sich durch folgende Eigenschaften charakterisieren: Sie besitzen eine höhere Problemlösungskapazität als die bislang angewandten Standards und Routinen, sie gewährleisten einen höheren Zielerreichungsgrad und sie erbringen für die Anwender einen höheren Nutzen.

Mainstreaming: Bezeichnet sowohl einen Prozess als auch ein Resultat. Unter Mainstreaming als Prozess ist die Verstetigung oder Vervielfachung von Innovationen↑ zu verstehen. Im Ergebnis des Mainstreaming ist eine zunächst punktuelle Innovation zum neuen herrschenden Standard (zum Mainstream) geworden. Es wird unterschieden zwischen horizontalem Mainstreaming↑ und vertikalem Mainstreaming↑.

Meilenstein 1: Bezeichnet diejenige Umsetzungsphase der zweiten Förderrunde der GI EQUAL, die dem Aufbau der Entwicklungspartnerschaften↑ bzw. der Netzwerkstrukturen diene. Am Ende von Meilenstein 1 sollten die Entwicklungspartnerschaften über eine gemeinsame Strategie verfügen, die in Form einer Vereinbarung festgeschrieben ist.

Monitoring: Mit Monitoring wird die systematische Beobachtung von Prozessen – wie z. B. die Umsetzung von Arbeitsmarktprogrammen – anhand bestimmter, operationalisierter Messgrößen (Indikatoren) bezeichnet. Anhand der Indikatoren sollen die Programme einer besseren Steuerung und Erfolgskontrolle unterzogen werden können, zugleich dienen sie der Darstellung der Programmumsetzung gegenüber der politischen und allgemeinen Öffentlichkeit und damit der Legitimation administrativ-politischen Handelns. Ihre Auswahl sollte sich an den Kriterien der Relevanz, der Mess- bzw. Verfügbarkeit, der Vergleich- und Nachvollziehbarkeit orientieren.

Nationale thematische Netzwerke (NTN): Sind Einrichtungen, die von der Nationalen Koordinierungsstelle der GI EQUAL zum Zwecke der Zusammenarbeit von Entwicklungspartnerschaften↑ vergleichbarer arbeitsmarktpolitischer Themstellungen auf nationaler Ebene initiiert wurden. Jede Entwicklungspartnerschaft ist in mindestens ein NTN involviert. Zu den Zielen der Aktivitäten von NTN zählen der Erfahrungsaustausch zwischen den Projekten, die Identifizierung von Beispielen guter Praxis sowie die Unterstützung des Transfers↑ und des Mainstreaming↑ erfolgreicher Ansätze.

Netzwerke: Stellen Zusammenschlüsse von heterogenen Akteuren mit komplementären Erfahrungen dar. Sie beinhalten verbindliche Strukturen, die interdepen-

dente Beziehungen zwischen den Netzwerkakteuren gewährleisten, wobei unterschiedliche Vernetzungsdichten realisiert werden können. Auf der Basis einer gemeinsamen Strategie verfolgen die Akteure koordiniert und arbeitsteilig Aufgaben zum Zwecke einer bestimmten Zielerreichung. Netzwerke in der GI EQUAL stellen strategische Instrumente[↑] der Innovationsentwicklung dar.

Operative Teilprojekte: Entwicklungspartnerschaften[↑] umfassen jeweils mehrere operative Teilprojekte, die ihrer Funktion nach für die Maßnahmeumsetzung, insbesondere für die Entwicklung und das Mainstreaming von Innovationen, zuständig sind.

Programmevaluation: Ist eine Instanz, die die wissenschaftliche Begleitung und Bewertung der GI EQUAL auf Programmebene vornimmt. Die Programmevaluation untersucht u.a. Prozess- und Implementationsaspekte sowie Ergebnisse und Wirkungen des Programms; ferner überprüft sie zentrale Programmannahmen, trifft Aussagen über das Programmumfeld und gibt Empfehlungen ab.

Querschnittsziele: Beziehen sich auf die horizontalen Zielsetzungen, die mit der Strukturfondsförderung der EU verbunden sind. Die GI EQUAL greift unter den Querschnittszielen des ESF[↑] insbesondere die Herstellung der Chancengleichheit von Männern und Frauen, die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sowie die verstärkte Nutzung des Potenzials der IuK-Technologien auf.

Strategische Instrumente: Ein im Zuge der Interpretation der Programmlogik von der Programmevaluation eingeführter Begriff. Strategische Instrumente sind diejenigen von den Entwicklungspartnerschaften[↑] verbindlich zu berücksichtigenden Programmelemente, die als Mittel der Innovationsentwicklung fungieren sollen. Als solche gelten der Netzwerkansatz (Netzwerke[↑]), Empowerment[↑] und Transnationalität[↑].

Strategische Partner: Die interne Organisation von Entwicklungspartnerschaften[↑] beinhaltet neben der operativen Ebene der Maßnahmeumsetzung eine weitere Ebene in Form von strategischen Partnerschaften, mittels derer etwa KMU, politische Entscheidungsträger oder Behörden in die Entwicklungspartnerschaften eingebunden werden. Ihrer Funktion nach unterstützen die strategischen Partner in vielfältiger Weise die Innovationsprozesse und insbesondere die Mainstreamingaktivitäten der Entwicklungspartnerschaften.

Thematische Schwerpunkte: Sind die EU-weit in den Programmplanungsdokumenten für die GI EQUAL vorgegebenen Schwerpunkte des Programms. Sie orientieren sich an den Zielsetzungen der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS). Jede EP ist einem der thematischen Schwerpunkte zugeordnet. Die GI EQUAL verfolgt neun thematische Schwerpunkte: *Erleichterung des Zugangs zum Arbeitsmarkt, Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit auf dem Arbeitsmarkt, Erleichterung der Unternehmensgründung, Stärkung der Sozialwirtschaft, Förderung des lebenslangen Lernens, Förderung der Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und Beschäftigten, Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Abbau geschlechtsspezifischer Diskrepanzen auf dem Arbeitsmarkt, Asyl.*

Transfer: Ist eine Übertragung von einem Ort A nach einem Ort B. Anders als beim reinen Ortswechsel kommt beim Transfer von Innovationen[↑] hinzu, dass es um die Übertragung eines in einem bestimmten Zusammenhang A entwickelten innovativen Wissens in einen anderen Zusammenhang B geht.

Transnationalität: Die GI EQUAL stellt ein transnationales Programm dar, insofern die Entwicklungspartnerschaften[↑] mit mindestens einer Entwicklungspartnerschaft aus einem anderen EU-Mitgliedstaat zusammenarbeiten. Hierbei sind das Lernen aus den Erfahrungen anderer Länder sowie die Entwicklung gemeinsamer Innovationen in der Arbeitsmarktpolitik intendiert. Die Ziele der transnationalen Zusammenarbeit zwischen den einzelnen EP sind in einer transnationalen Kooperationsvereinbarung (Transnational Cooperation Agreement) fixiert. Transnationalität stellt eines der strategischen Instrumente[↑] zur Innovationsentwicklung dar.

Vertikales Mainstreaming: Stellt einen speziellen Fall des Transfers[↑] von Innovationen[↑] dar. Dieser zeichnet sich durch Involvierung der Politikebene aus. Beim vertikalen Mainstreaming führt das Aufgreifen einer innovativen Entwicklung durch die Politikebene zu einer Veränderung von Rahmenbedingungen, die ihrerseits dafür sorgt, dass innovative Entwicklungen zum Regelfall, zum Mainstream, werden.

15 VERZEICHNISSE DER ABBILDUNGEN UND TABELLEN

15.1 Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Programmkonzeption der GI EQUAL	12
Abbildung 2: Umfang der Innovationsentwicklung in beiden Förderrunden – Soll-Ist-Abgleich	45
Abbildung 3: Problemlösungsfähigkeit der Innovationen der zweiten Förderrunde	48
Abbildung 4: Produktformen der Innovationen in der zweiten Förderrunde (Stufe 1)	54
Abbildung 5 Einfluss programmspezifischer Faktoren auf die Innovationsentwicklung in der ersten Förderrunde	62
Abbildung 6 Einfluss programmexterner Faktoren auf die Innovationsentwicklung in der ersten Förderrunde	63
Abbildung 7: Verteilung der Projekte nach Schwerpunkten des Programms und nach Zielgebieten in Runde II	101
Abbildung 8: Anteilige zuschussfähige Kosten nach Projektart	102
Abbildung 9: Anteilige Finanzierung nach thematischen Schwerpunkten in Runde II	103
Abbildung 10: Anteilige Finanzierung nach Projektart in Runde II	104
Abbildung 11: Anteil der TN in Runde I und Runde II nach thematischen Schwerpunkten	108
Abbildung 12: Abweichung des TN-Anteils insgesamt sowie des Anteils der Frauen nach them. Schwerpunkten zwischen Runde I und Runde II	109
Abbildung 13: Vergleich der Kostenanteile und der TN-Anteile nach thematischen Schwerpunkten in Runde II	109
Abbildung 14: Anteil operativer Projekte und Anteil Projekte mit TN nach thematischen Schwerpunkten in beiden Förderrunden	114
Abbildung 15: Anteile von Frauen und Männern nach thematischen SP sowie Anteil der TN am Gesamtprogramm	115
Abbildung 16: TN nach Altersgruppen und Geschlecht sowie Anteil der Altersgruppen am Gesamtprogramm	116

15.2 Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1	Qualifizierte Einschätzung der Problemlösungsfähigkeit von Innovationen	49
Tabelle 2	Zielgruppenausrichtung der Innovationen in der zweiten Förderrunde (Mehrfachnennung möglich)	59
Tabelle 3:	Beiträge der GI EQUAL in der Bundesrepublik Deutschland zu den (aktuellen) beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Beschäftigungsstrategie	96
Tabelle 4	Überblick über wesentliche Eckdaten der Umsetzungsdynamik in Runde II	100
Tabelle 5	Bewilligungen, bislang abgerechnete Kosten sowie Projekt- und TN-Verteilung nach Zielgebiet (Angaben in tausend EUR)	102
Tabelle 6:	Verteilung der Unternehmen auf die thematischen Schwerpunkte in Runde II	106
Tabelle 7:	Anzahl und Anteil der TN nach Zielgebiet in Runde II	107
Tabelle 8:	Anteil der Teilnehmerinnen im Vergleich Runde I zu Runde II nach Zielgebieten	107
Tabelle 9:	TN nach Altersgruppen und Geschlecht	110
Tabelle 10:	Kostenanteile nach ausgewählten Zielgruppenmerkmalen in Runde II	112
Tabelle 11:	Anteile EP an thematischen Schwerpunkten Runde I und II im Vergleich zu den bewilligten Mitteln	113
Tabelle 12:	Kosten und Finanzierung geplant und realisiert.	117
Tabelle 13:	Abgerechnete Finanzierungen und EU-Interventionssatz (Runde I, Runde II und GI EQUAL insgesamt)	118
Übersicht 14:	Wichtige Lernfelder der GI EQUAL aus Sicht der Programmevaluation	129
Tabelle 15:	Produktform der Innovationen in der zweiten Förderrunde (Stufe 1 und 2)	146
Tabelle 16:	Verteilung der Projekte nach Schwerpunkten des Programms und nach Zielgebieten	147
Tabelle 17	EP, Projekte, Kosten und Finanzierung (soweit abgerechnet): Verteilung nach thematischen Schwerpunkten (ThSP)	147
Tabelle 18	Anteilige zuschussfähige Kosten nach Projektart und thematischen Schwerpunkten	147
Tabelle 19:	Anteile der Finanzierung nach thematischen Schwerpunkten (bewilligte Mittel)	148
Tabelle 20:	Anteile der Finanzierung nach Projektart (bewilligte Mittel)	148

Tabelle 21:	TeilnehmerInnen nach Maßnahmeform und Geschlecht, gruppiert nach thematischen Schwerpunkten	148
Tabelle 22:	Prozentuale Anteile der Beratungs- und QualifizierungsteilnehmerInnen nach thematischen Schwerpunkten	149
Tabelle 23:	Prozentuale Anteile der Beratungs- und QualifizierungsteilnehmerInnen nach Geschlecht und thematischen Schwerpunkten	149
Tabelle 24:	Anteil der TN im Vergleich Runde I zu Runde II nach thematischen Schwerpunkten	149
Tabelle 25:	Abweichung der TN-Anteile nach them. Schwerpunkten zwischen Runde I und Runde II (insgesamt sowie Anteil der Frauen)	150
Tabelle 26:	Vergleich der Kostenanteile und der TN-Anteile nach them. Schwerpunkten	150
Tabelle 27:	Anteil der TeilnehmerInnen (insgesamt sowie Anteil der Frauen) nach Zielgebieten und Herkunft	150
Tabelle 28:	Anteil der TN nach Altersklassen und thematischen Schwerpunkten	151
Tabelle 29:	Anteil der TN insgesamt sowie Anteil der Frauen nach Erwerbsstatus und thematischen Schwerpunkten	151
Tabelle 30:	Anteil operative Projekte und Anteil Projekte mit TN nach thematischen Schwerpunkten	151
Tabelle 31:	Anteile von Frauen und Männern nach thematischen SP sowie Anteil der TN am Gesamtprogramm	152
Tabelle 32:	Anteile von Frauen und Männern nach Altersgruppen	152
Tabelle 33:	Anteile der TeilnehmerInnen nach Altersgruppen	152
Tabelle 34:	Indikativer Finanzplan der GI EQUAL (Runde I, Runde II und Insgesamt, 2000 – 2006)	153

16 TABELLENANHANG

16.1 Tabellenanhang zu Kapitel 6

Tabelle 15: Produktform der Innovationen in der zweiten Förderrunde (Stufe 1 und 2)¹⁰⁶

Kategorie	Bezeichnung	absolut	in %
10	Instrumente und Tools	[100]	[20,8 %]
11	Kompetenzerfassungstools	21	4,8 %
12	Branchenspezifische IT-Tools	2	0,5 %
13	Managementtools und -systeme	21	4,8 %
14	Benchmarking-Tools	1	0,2 %
15	Balanced Score Cards	2	0,5 %
16	Leitfäden	23	5,3 %
17	Fragebögen	4	0,9 %
18	Assessmentverfahren	1	0,2 %
19	Sonstige	20	4,6 %
20	Lehr- und Lernsoftware	[10]	[2,1 %]
21	Lernsoftware	3	0,7 %
23	Lern- und Lehrsoftware	6	1,4 %
24	Sonstige	1	0,2 %
30	Komplexe Informationssysteme	[23]	[4,8 %]
31	Datenbanken	8	1,8 %
32	Monitoringsysteme	4	0,9 %
33	Sonstige	11	2,5 %
40	Medien	[23]	[4,8 %]
41	Filme	1	0,2 %
42	Fernsehproduktionen, Radio etc.	1	0,2 %
43	CD, CD-ROM etc.	2	0,5 %
44	Publikationen (Bücher, Handbücher, Broschüren etc.)	10	2,3 %
45	Webseiten	3	0,7 %
46	Internetportale	4	0,9 %
47	Spiele	1	0,2 %
48	Sonstige	1	0,2 %
50	Schaffung oder Veränderung von Institutionen	[70]	[14,6 %]
51	Verbandsgründungen	1	0,2 %
52	Gründung neuer Beratungsstellen o.ä.	6	1,4 %
54	Einrichtung v. Netzwerken u. neuen Kooperationsmod	42	9,6 %
55	Einrichtung von Verbundsystemen	3	0,7 %
57	Sonstige	15	3,4 %
60	Neue Profile von Angeboten und Maßnahmen	[187]	[39,0 %]
61	Neue Berufsbilder	16	3,7 %
62	Neue Ausbildungsabschlüsse	4	0,9 %
63	Neue Curricula	35	8,0 %
64	Neue Lernformen	36	8,3 %
65	Neue Kombinationen von Theorie und Praxisausbildung	42	9,6 %
66	Sonstige	44	10,1 %
70	Entwicklung und Etablierung von Standards	[43]	[9,0 %]
71	Neue (Qualitäts-)Standards	21	4,8 %
73	Zertifikate	3	0,7 %
74	Dokumentationsinstrumente	6	1,4 %
75	Qualitätssicherungsinstrumente	1	0,2 %
76	Zertifizierungsinstrumente	5	1,1 %
77	Sonstige	5	1,1 %
80	Sonstiges	[24]	[5,0 %]
Summe 11-77		436	100 %
Summe 10-80		[480]	[100 %]

Quelle: Eigene Erhebungen.

¹⁰⁶

Da in einigen Fällen auf der Ebene der zweistelligen Kategorien keine Angaben gemacht wurden, besteht eine geringfügige Abweichung gegenüber den in Klammern angegebenen Werten für die einstelligen Kategorien.

16.2 Tabellenanhang zu Kapitel 10

Tabelle 16: Verteilung der Projekte nach Schwerpunkten des Programms und nach Zielgebieten

Schwerpunkte EBS/Teilprojekte	Beschäftigungsfähigkeit	Unternehmergeist	Anpassungsfähigkeit	Chancengleichheit	Asyl	Gesamtprogramm
Anteil Nicht Ziel 1	46,6%	10,7%	22,1%	12,3%	8,3%	100,0%
Anteil Ziel 1	44,6%	17,7%	20,3%	11,7%	5,8%	100,0%
Anzahl TP	701	198	330	185	114	1.528
in [%]	45,9%	13,0%	21,5%	12,1%	7,5%	100,0%

Quelle: EQUAL-II-Online und eigene Berechnungen.

Tabelle 17 EP, Projekte, Kosten und Finanzierung (soweit abgerechnet): Verteilung nach thematischen Schwerpunkten (ThSP)

Thematische Schwerpunkte	Verteilung EP	Verteil. Projekte	Verteil. Bewilligung	Verteil. Abrechnung
Zugang Arbeitsmarkt	37,7%	38,6%	40,0%	39,6%
Bekämpfung Rassismus	6,2%	7,4%	7,3%	7,1%
Unternehmensgründung	6,9%	6,7%	7,6%	7,7%
Sozialwirtschaft	6,9%	6,2%	6,7%	6,7%
Lebenslanges Lernen	10,8%	10,0%	9,4%	9,2%
Anpassungsfähigkeit	12,3%	11,6%	12,4%	13,0%
Vereinbarkeit	6,2%	4,7%	4,9%	5,0%
Abbau Diskrepanzen	6,9%	7,5%	6,1%	6,1%
Asyl	6,2%	7,5%	5,6%	5,6%
Gesamtprogramm	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Quelle: EQUAL-II-Online und eigene Berechnungen.

Tabelle 18 Anteilige zuschussfähige Kosten nach Projektart und thematischen Schwerpunkten

Thematische Schwerpunkte	Koordination	transnationale Koordination	operativer Partner	Koordination Meilenstein 1	Gesamt
Zugang Arbeitsmarkt	10,56%	2,05%	86,50%	0,89%	100,00%
Bekämpfung Rassismus	12,24%	3,52%	83,64%	0,60%	100,00%
Unternehmensgründung	12,10%	2,68%	84,28%	0,94%	100,00%
Sozialwirtschaft	11,41%	2,07%	85,78%	0,75%	100,00%
Lebenslanges Lernen	10,75%	2,26%	85,95%	1,04%	100,00%
Anpassungsfähigkeit	10,64%	2,55%	85,94%	0,87%	100,00%
Vereinbarkeit	10,30%	2,65%	85,67%	1,39%	100,00%
Abbau Diskrepanzen	12,98%	3,19%	82,61%	1,22%	100,00%
Asyl	12,79%	3,03%	83,23%	0,95%	100,00%
Gesamtprogramm	11,14%	2,44%	85,49%	0,92%	100,00%

Quelle: EQUAL-II-Online und eigene Berechnungen.

* Kleinere Abweichungen von 100% sind rundungsbedingt.

Tabelle 19: Anteile der Finanzierung nach thematischen Schwerpunkten (bewilligte Mittel)

Finanzierungsart	A	B	C	D	E	F	G	H	I	Gesamtprogramm
Bundesanstalt für Arbeit	24,7%	22,5%	31,3%	18,6%	14,5%	10,4%	18,0%	17,8%	2,2%	19,9%
Andere Bundesmittel	1,6%	22,3%	4,8%	3,5%	1,8%	1,4%	0,1%	7,3%	20,3%	4,8%
Landesmittel	12,9%	2,4%	4,5%	4,7%	8,7%	3,1%	2,2%	4,7%	15,3%	8,5%
Kommunale Mittel	5,9%	2,6%	0,9%	8,3%	3,9%	4,7%	10,3%	6,1%	6,4%	5,4%
Private (Dritt-)Mittel	3,7%	4,8%	2,6%	10,3%	19,8%	23,7%	17,2%	11,1%	4,4%	9,3%
Private Eigenmittel	4,3%	1,3%	8,5%	6,6%	6,1%	6,4%	6,1%	6,1%	5,5%	5,3%
Sonstige Mittel	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
ESF - Mittel	46,9%	44,1%	47,3%	48,1%	45,2%	50,5%	46,1%	46,9%	45,8%	47,0%

A = Zugang Arbeitsmarkt, B = Zugang Arbeitsmarkt, C = Unternehmensgründung, D = Sozialwirtschaft, E = Lebenslanges Lernen, F = Anpassungsfähigkeit, G = Vereinbarkeit, H = Abbau Diskrepanzen, I = Asyl

Quelle: EQUAL-II-Online und eigene Berechnungen.

Tabelle 20: Anteile der Finanzierung nach Projektart (bewilligte Mittel)

Finanzierungsart	Koordination	transnat. Koordination	operativer Partner	Koordination Meilenstein 1	Gesamtprogramm
Bundesanstalt für Arbeit	2,76%	2,56%	22,81%	0,35%	19,87%
Andere Bundesmittel	3,67%	2,91%	5,02%	0,40%	4,77%
Landesmittel	2,38%	0,93%	9,54%	1,70%	8,46%
Kommunale Mittel	2,50%	1,30%	5,90%	2,51%	5,38%
Private (Dritt-)Mittel	0,84%	0,93%	10,71%	0,54%	9,28%
Private Eigenmittel	2,41%	2,55%	5,73%	3,52%	5,26%
Sonstige Mittel	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
ESF - Mittel	85,45%	88,82%	40,30%	90,98%	46,98%

Quelle: EQUAL-II-Online und eigene Berechnungen.

Tabelle 21: TeilnehmerInnen nach Maßnahmeform und Geschlecht, gruppiert nach thematischen Schwerpunkten

Thematischer Schwerpunkt	Beratung. Frauen	Beratung. Männer	Beratung. TN Insgesamt	Qualifizierung. Frauen	Qualifizierung. Männer	Qualifizierung. Insgesamt
Zugang Arbeitsmarkt	8.801	10.063	18.864	17.686	20.065	37.751
Bekämpfung Rassismus	4.310	3.313	7.624	5.189	3.793	8.982
Unternehmensgründung	2.194	3.806	6.000	4.205	4.879	9.084
Sozialwirtschaft	432	250	682	4.306	3.782	8.088
Lebenslanges Lernen	1.188	1.263	2.451	6.585	10.593	17.178
Anpassungsfähigkeit	2.513	4.112	6.625	11.015	10.598	21.613
Vereinbarkeit	2.584	1.661	4.245	3.070	4.715	7.785
Abbau Diskrepanzen	1.061	906	1.967	7.353	3.973	11.326
Asyl	1.937	2.074	4.011	1.946	1.920	3.866
Gesamtprogramm	25.020	27.448	52.469	61.355	64.318	125.673

Quelle: EQUAL-II-Online und eigene Berechnungen.

Tabelle 22: Prozentuale Anteile der Beratungs- und QualifizierungsteilnehmerInnen nach thematischen Schwerpunkten

Thematischer Schwerpunkt	Beratung. Frauen	Beratung. Männer	Beratung.TN Insgesamt	Qualifizierung.Frauen	Qualifizierung.Männer	Qualifizierung Insgesamt
Zugang Arbeitsmarkt	35,2%	36,7%	36,0%	28,8%	31,2%	30,0%
Bekämpfung Rassismus	17,2%	12,1%	14,5%	8,5%	5,9%	7,1%
Unternehmensgründung	8,8%	13,9%	11,4%	6,9%	7,6%	7,2%
Sozialwirtschaft	1,7%	0,9%	1,3%	7,0%	5,9%	6,4%
Lebenslanges Lernen	4,7%	4,6%	4,7%	10,7%	16,5%	13,7%
Anpassungsfähigkeit	10,0%	15,0%	12,6%	18,0%	16,5%	17,2%
Vereinbarkeit	10,3%	6,1%	8,1%	5,0%	7,3%	6,2%
Abbau Diskrepanzen	4,2%	3,3%	3,7%	12,0%	6,2%	9,0%
Asyl	7,7%	7,6%	7,6%	3,2%	3,0%	3,1%
Gesamtprogramm	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Quelle: EQUAL-II-Online und eigene Berechnungen.

Tabelle 23: Prozentuale Anteile der Beratungs- und QualifizierungsteilnehmerInnen nach Geschlecht und thematischen Schwerpunkten

Thematischer Schwerpunkt	Beratung. Frauen	Beratung. Männer	Beratung.TN Insgesamt	Qualifizierung.Frauen	Qualifizierung.Männer	Qualifizierung Insgesamt
Zugang Arbeitsmarkt	46,7%	53,3%	18.864	46,8%	53,2%	37.751
Bekämpfung Rassismus	56,5%	43,5%	7.624	57,8%	42,2%	8.982
Unternehmensgründung	36,6%	63,4%	6.000	46,3%	53,7%	9.084
Sozialwirtschaft	63,3%	36,7%	682	53,2%	46,8%	8.088
Lebenslanges Lernen	48,5%	51,5%	2.451	38,3%	61,7%	17.178
Anpassungsfähigkeit	37,9%	62,1%	6.625	51,0%	49,0%	21.613
Vereinbarkeit	60,9%	39,1%	4.245	39,4%	60,6%	7.785
Abbau Diskrepanzen	53,9%	46,1%	1.967	64,9%	35,1%	11.326
Asyl	48,3%	51,7%	4.011	50,3%	49,7%	3.866
Gesamtprogramm	47,7%	52,3%	52.469	48,8%	51,2%	125.673

Quelle: EQUAL-II-Online und eigene Berechnungen.

Tabelle 24: Anteil der TN im Vergleich Runde I zu Runde II nach thematischen Schwerpunkten

Thematische Schwerpunkte / TN	Runde I	Runde II	Differenz (Pkt.)
Zugang Arbeitsmarkt	33,76%	31,78%	-1,98
Bekämpfung Rassismus	6,18%	9,32%	3,14
Unternehmensgründung	10,31%	8,47%	-1,84
Sozialwirtschaft	5,48%	4,92%	-0,56
Lebenslanges Lernen	10,73%	11,02%	0,29
Anpassungsfähigkeit	18,55%	15,85%	-2,70
Vereinbarkeit	4,47%	6,75%	2,28
Abbau Diskrepanzen	5,98%	7,46%	1,48
Asyl	4,53%	4,42%	-0,11
Gesamtprogramm	100,00%	100,00%	

Quelle: MEPHISTO und EQUAL-II-Online sowie eigene Berechnungen.

Tabelle 25: Abweichung der TN-Anteile nach them. Schwerpunkten zwischen Runde I und Runde II (insgesamt sowie Anteil der Frauen)

Thematische Schwerpunkte / TN	Runde I	Runde II	Differenz (Pkt.)	Anteil Frauen R I	Anteil Frauen R II	Differenz
Zugang Arbeitsmarkt	33,76%	31,78%	-1,98	50,70%	46,78%	-3,92
Bekämpfung Rassismus	6,18%	9,32%	3,14	44,37%	57,20%	12,83
Unternehmensgründung	10,31%	8,47%	-1,84	62,64%	42,42%	-20,22
Sozialwirtschaft	5,48%	4,92%	-0,56	54,74%	54,03%	-0,71
Lebenslanges Lernen	10,73%	11,02%	0,29	47,43%	39,60%	-7,83
Anpassungsfähigkeit	18,55%	15,85%	-2,70	45,44%	47,91%	2,47
Vereinbarkeit	4,47%	6,75%	2,28	91,35%	47,00%	-44,35
Abbau Diskrepanzen	5,98%	7,46%	1,48	86,04%	63,30%	-22,74
Asyl	4,53%	4,42%	-0,11	36,11%	49,30%	13,19
Gesamtprogramm	100,00%	100,00%		53,71%	48,49%	-5,22

Quelle: MEPHISTO und EQUAL-II-Online sowie eigene Berechnungen.

Tabelle 26: Vergleich der Kostenanteile und der TN-Anteile nach them. Schwerpunkten

Thematische Schwerpunkte	Anteil TN	Anteil TN-Kosten	Differenz (Punkte)
Zugang Arbeitsmarkt	31,78%	38,26%	6,48
Bekämpfung Rassismus	9,32%	7,70%	-1,62
Unternehmensgründung	8,47%	7,23%	-1,24
Sozialwirtschaft	4,92%	5,93%	1,01
Lebenslanges Lernen	11,02%	7,56%	-3,46
Anpassungsfähigkeit	15,85%	12,92%	-2,93
Vereinbarkeit	6,75%	4,94%	-1,81
Abbau Diskrepanzen	7,46%	9,34%	1,88
Asyl	4,42%	6,11%	1,69

Quelle: EQUAL-II-Online und eigene Berechnungen.

Tabelle 27: Anteil der TeilnehmerInnen (insgesamt sowie Anteil der Frauen) nach Zielgebieten und Herkunft

Staatsangehörigkeit / Ziel	Nicht Ziel 1		Ziel 1		EQUAL Gesamt	
	Anteil Frauen	Anteil TN	Anteil Frauen	Anteil TN	Anteil Frauen	Anteil TN
Deutsch	50,81%	53,78%	48,94%	85,23%	50,08%	62,79%
Deutsche mit Migrationshintergrund	51,58%	6,17%	47,04%	3,37%	50,76%	5,37%
EU-Ausländer	53,82%	3,36%	63,82%	0,67%	54,56%	2,59%
Nicht-EU-Ausländer	47,29%	18,45%	44,61%	7,49%	46,91%	15,31%
Sonstige (z.B. staatenlos, ungeklärte Staatsangehörigkeit)	38,46%	0,23%	33,33%	0,11%	37,65%	0,19%
keine Angabe	40,61%	18,02%	47,56%	3,13%	41,06%	13,75%
Gesamtprogramm	48,45%	100,00%	48,59%	100,00%	48,49%	100,00%

Quelle: EQUAL-II-Online und eigene Berechnungen.

Tabelle 28: Anteil der TN nach Altersklassen und thematischen Schwerpunkten

Altersklassen nach them. Schwerpunkten	< 20	20-24	25-44	45-49	> 50	k. A.	TN - ALTER
Zugang Arbeitsmarkt	69,70%	48,72%	24,28%	21,60%	27,77%	34,83%	31,78%
Bekämpfung Rassismus	1,37%	4,71%	12,30%	9,56%	8,64%	10,84%	9,32%
Unternehmensgründung	3,24%	3,07%	10,19%	9,86%	9,19%	7,72%	8,47%
Sozialwirtschaft	0,95%	3,95%	5,24%	5,79%	6,16%	3,23%	4,92%
Lebenslanges Lernen	4,62%	7,59%	11,65%	14,61%	12,23%	13,14%	11,02%
Anpassungsfähigkeit	2,30%	9,48%	16,23%	20,78%	22,01%	16,68%	15,85%
Vereinbarkeit	12,16%	5,93%	6,29%	6,61%	5,85%	4,07%	6,75%
Abbau Diskrepanzen	2,23%	7,30%	8,56%	8,71%	6,77%	4,80%	7,46%
Asyl	3,42%	9,25%	5,26%	2,49%	1,38%	4,69%	4,42%
Gesamtprogramm	100,00%						
Anteil Altersklassen an allen TN	9,54%	11,33%	46,24%	12,80%	19,54%	0,54%	100,00%

Quelle: EQUAL-II-Online und eigene Berechnungen.

Tabelle 29: Anteil der TN insgesamt sowie Anteil der Frauen nach Erwerbsstatus und thematischen Schwerpunkten

Thematischer Schwerpunkt	erwerbs-tätig	Frauen-anteil	nicht erwerbs-tätig	Frauen-anteil	keine Angabe
Zugang Arbeitsmarkt	12%	16%	66%	64%	21%
Bekämpfung Rassismus	42%	40%	38%	37%	20%
Unternehmensgründung	15%	17%	72%	69%	13%
Sozialwirtschaft	27%	35%	67%	60%	6%
Lebenslanges Lernen	33%	46%	25%	31%	42%
Anpassungsfähigkeit	62%	58%	26%	30%	12%
Vereinbarkeit	56%	49%	39%	42%	5%
Abbau Diskrepanzen	37%	45%	51%	47%	13%
Asyl	5%	5%	87%	85%	8%
Gesamtprogramm	31%	33%	51%	51%	18%

Quelle: EQUAL-II-Online und eigene Berechnungen.

Tabelle 30: Anteil operative Projekte und Anteil Projekte mit TN nach thematischen Schwerpunkten

them. Schwerpunkte	Anteil operative Partner	Anteil Projekte mit TN
Zugang Arbeitsmarkt	73,9%	54,69%
Bekämpfung Rassismus	77,7%	66,51%
Unternehmensgründung	71,7%	52,92%
Sozialwirtschaft	70,9%	47,68%
Lebenslanges Lernen	69,9%	50,66%
Anpassungsfähigkeit	69,7%	60,29%
Vereinbarkeit	73,1%	61,38%
Abbau Diskrepanzen	75,9%	63,32%
Asyl	73,5%	63,00%
Insgesamt Runde I+II	73,0%	56,44%

Quelle: EQUAL-II-Online und eigene Berechnungen.

Tabelle 31 Anteile von Frauen und Männern nach thematischen SP sowie Anteil der TN am Gesamtprogramm

them. Schwerpunkte	Frauen in v. H.	Männer in v. H.	TN anteilig
Zugang Arbeitsmarkt	48,4%	51,6%	32,6%
Bekämpfung Rassismus	56,1%	43,9%	8,1%
Unternehmensgründung	51,5%	48,5%	9,2%
Sozialwirtschaft	54,3%	45,7%	5,1%
Lebenslanges Lernen	42,7%	57,3%	10,9%
Anpassungsfähigkeit	46,8%	53,2%	16,9%
Vereinbarkeit	60,6%	39,4%	5,8%
Abbau Diskrepanzen	71,4%	28,6%	6,9%
Asyl	43,9%	56,1%	4,5%
Insgesamt Runde I	50,8%	49,2%	100,0%

Quelle: EQUAL-II-Online und eigene Berechnungen.

Tabelle 32: Anteile von Frauen und Männern nach Altersgruppen

them. Schwerpunkte	Frauen in v. H.	Männer in v. H.
<20	46,7%	53,3%
20-24	44,4%	55,6%
25-44	54,0%	46,0%
45-49	52,6%	47,4%
>50	47,5%	52,5%
keine Angabe	56,5%	43,5%
Insgesamt Runde I+II	50,8%	49,2%

Quelle: EQUAL-II-Online und eigene Berechnungen.

Tabelle 33: Anteile der TeilnehmerInnen nach Altersgruppen

them. Schwerpunkte	TN - Geschlecht
<20	12,1%
20-24	12,0%
25-44	46,8%
45-49	11,5%
>50	16,4%
keine Angabe	1,2%
Insgesamt Runde I+II	100,0%

Quelle: EQUAL-II-Online und eigene Berechnungen.

Tabelle 34: Indikativer Finanzplan der GI EQUAL (Runde I, Runde II und Insgesamt, 2000 – 2006)

Jahr	Budget gem. PGI	ESF	Kofinanzierung	Intervent-Satz
2000	-	-	-	
2001	150.235.355,00	78.700.000,00	71.535.355,00	52,4%
2002	165.770.493,00	86.838.000,00	78.932.493,00	52,4%
2003	165.684.590,00	86.793.000,00	78.891.590,00	52,4%
Budget R1	481.690.438,00	252.331.000,00	229.359.438,00	52,4%
Anteil R1	49,8%	48,2%	51,6%	
2004	158.766.821,00	88.418.955,00	70.347.866,00	55,7%
2005	162.267.672,00	90.513.754,00	71.753.918,00	55,8%
2006	165.224.205,00	92.321.976,00	72.902.229,00	55,9%
Budget R2	486.258.698,00	271.254.685,00	215.004.013,00	55,8%
Anteil R2	50,2%	51,8%	48,4%	
Insgesamt	967.949.136,00	523.585.685,00	444.363.451,00	54,1%

Quelle: PGI EQUAL und eigene Berechnungen.