



Bundesministerium  
für Arbeit und Soziales



EUROPÄISCHE UNION  
Europäischer Sozialfonds

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

**ABSCHLUSSBERICHT DER EQUAL-PROGRAMMEVALUATION  
ZUR ERSTEN FÖRDERRUNDE DER GI EQUAL  
2002 – 2005**

**SCHWERPUNKTTHEMA MAINSTREAMING**

Impressum:

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

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

Bearbeitet durch:

*Judith Braun, COMPASS Bremen  
Thomas Gebur, COMPASS, Bremen  
Dr. Anja Lietzmann, COMPASS Bremen  
Kai-Uwe Meibohm, COMPASS, Bremen  
Henriette Meseke, COMPASS, Bremen  
Barbara Nägele, COMPASS, Bremen  
Nils Pagels, COMPASS, Bremen  
Claudia Radzun, COMPASS, Bremen  
Benno Savioli, COMPASS, Bremen  
Axel Weise, COMPASS, Bremen*

*Wilma Frank, PIW, Teltow  
Rudi Frey, PIW, Teltow  
Dr. Karsten Schuldt,  
Claudia Temps, PIW, Rostock*

*Klaus Kohlmeyer, ProBeruf, Berlin*

*Berlin, Bremen, Köln, Teltow: Juli 2006*

Die Programmevaluation bedankt sich an dieser Stelle ausdrücklich bei allen Akteuren, die im Laufe der ersten Förderrunde 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.

## INHALTSVERZEICHNIS

|                          |  |           |
|--------------------------|--|-----------|
| <i>Executive Summary</i> |  | 1         |
| <b>A)</b>                | <b><i>Aufgaben des Berichts – Dimensionen der Gesamtbewertung</i></b>                                    | <b>6</b>  |
| 1                        | Aufgaben und Ziele des Berichts  | 6         |
| 2                        | Dimensionen der Gesamtbewertung  | 9         |
| <b>B)</b>                | <b><i>Programmstrategie und Implementation sowie sozioökonomischer und förderpolitischer Kontext</i></b> | <b>13</b> |
| 3                        | Programmstrategie, Implementation, Steuerung   | 13        |
| 4                        | Sozioökonomischer und förderpolitischer Kontext  | 19        |
| <b>C)</b>                | <b><i>Analyse und Bewertung des Programmerfolgs der GI EQUAL</i></b>                                     | <b>24</b> |
| <b>5</b>                 | <b>Programmverlauf: Finanzielle Mittel, Projekte, TeilnehmerInnen, Zielgruppenerreichung</b>             | <b>24</b> |
| 5.1                      | Materieller und finanzieller Verlauf nach thematischen Schwerpunkten, Zielgebieten, Jahren und insgesamt | 24        |
| 5.2                      | Ergänzende Programmabbildung nach arbeitsmarktpolitischen Handlungsansätzen                              | 33        |
| <b>6</b>                 | <b>Die Entwicklung von Innovationen</b>  | <b>38</b> |
| 6.1                      | Zur Identifizierung und Bewertung von Innovationen   | 39        |
| 6.2                      | Das innovative Profil des Programms  | 42        |
| 6.2.1                    | Die Formen innovativer Lösungen  | 42        |
| 6.2.2                    | Die Gegenstandsbereiche innovativer Lösungen   | 45        |
| 6.2.3                    | Die Problemlösungsansätze innovativer Lösungen   | 47        |
| 6.3                      | Die Innovationsergebnisse auf der Ebene des Gesamtprogramms  | 48        |
| 6.3.1                    | Zur quantitativen Dimension  | 48        |
| 6.3.2                    | Zur qualitativen Dimension   | 49        |
| 6.4                      | Die Innovationsergebnisse auf der Ebene der thematischen Schwerpunkte                                    | 51        |
| 6.4.1                    | Zur quantitativen Dimension  | 51        |
| 6.4.2                    | Zur qualitativen Dimension   | 52        |
| 6.5                      | Zu den Kontextbedingungen der Innovationsentwicklung   | 53        |
| 6.6                      | Zusammenfassung  | 56        |

|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| <b>7</b>  | <b>Schwerpunktthema: Mainstreaming von Innovationen</b>   | <b>57</b>  |
| 7.1       | Forschungsansatz: theoretische Überlegungen und praktische Implikationen                          | 57         |
| 7.1.1     | Zum Begriff des Mainstreaming   | 58         |
| 7.1.2     | Untersuchungsansatz   | 60         |
| 7.2       | Mainstreaming auf EP-Ebene  | 62         |
| 7.2.1     | Mainstreaming als Auftrag   | 62         |
| 7.2.1.1   | Generalisierung und Dissemination   | 63         |
| 7.2.1.2   | Transfer als beidseitiger Prozess   | 64         |
| 7.2.1.3   | Wirkungsebenen des Mainstreaming  | 65         |
| 7.2.2     | Erste Ergebnisse in fachpolitischer Hinsicht  | 65         |
| 7.2.2.1   | Personenfokussierte Handlungsansätze  | 66         |
| 7.2.2.2   | Berufs- oder branchenfokussierte Handlungsansätze   | 71         |
| 7.2.2.3   | Instrumentenspezifische Handlungsansätze  | 71         |
| 7.2.2.4   | Handlungsansätze mit kommunalen / regionalen Bezugspunkten  | 73         |
| 7.2.2.5   | Strafvollzug als Good Practice für komplexe Problemlösungsansätze                                 | 74         |
| 7.2.3     | Fördernde und hemmende Faktoren für den Mainstreamingprozess                                      | 77         |
| 7.3       | Mainstreaming auf Programmebene   | 79         |
| 7.3.1     | Aktivitäten und Ergebnisse der NTN  | 80         |
| 7.3.2     | Mainstreamingstrategien der NTN   | 81         |
| 7.4       | Zusammenfassung: Mainstreaming in der GI EQUAL  | 83         |
| 7.5       | Schlussfolgerungen und Empfehlungen   | 87         |
| <b>8</b>  | <b>Implementierung der strategischen Instrumente und Bedeutung für die Innovationsgenerierung</b> | <b>89</b>  |
| 8.1       | Strategisches Instrument „Netzwerk“   | 89         |
| 8.2       | Strategisches Instrument „Transnationalität“  | 95         |
| 8.3       | Strategisches Instrument „Empowerment“  | 97         |
| <b>9</b>  | <b>Querschnittsziele</b>  | <b>101</b> |
| 9.1       | Querschnittsziel „Chancengleichheit von Frauen und Männern“                                       | 101        |
| 9.2       | Querschnittsziel „Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“                              | 110        |
| <b>10</b> | <b>Gender Mainstreaming</b>   | <b>114</b> |
| 10.1      | Bewertung des PGI sowie der Programmsteuerung   | 114        |
| 10.2      | Ergebnisse der EP-Aktivitäten   | 116        |
| <b>11</b> | <b>Die europäische Dimension der GI EQUAL</b>   | <b>119</b> |
| 11.1      | Zum Europäischen Mehrwert   | 119        |
| 11.2      | Beiträge zu NAP und EBS   | 122        |
| <b>12</b> | <b>Weitere Ergebnisse des Programms</b>   | <b>126</b> |

|           |   |     |
|-----------|---|-----|
| <i>D)</i> | <i>Gesamtbewertung, Schlussfolgerungen und Empfehlungen</i> | 130 |
| 13        | Gesamtbewertung   | 130 |
| 14        | Schlussfolgerungen und Empfehlungen                         | 134 |
| <i>E)</i> | <i>Anhänge</i>  | 138 |
| 15        | Abkürzungs- und Siglenverzeichnis                           | 138 |
| 16        | Glossar   | 140 |

## EXECUTIVE SUMMARY

Der vorliegende Abschlussbericht der Programmevaluation zur ersten Förderrunde der Gemeinschaftsinitiative EQUAL dokumentiert und bewertet die Durchführung des Programms von 2002 bis 2005 in der Bundesrepublik Deutschland.

Der **Abschlussbericht** nimmt zum einen die Untersuchungsergebnisse aus den vergangenen Jahren auf, die in den Jahresberichten der EQUAL-Programmevaluation 2003 bis 2005 dokumentiert sind. Er umfasst die zentralen Ergebnisse der ersten Förderrunde der GI EQUAL hinsichtlich ihrer charakteristischen Themenbereiche: der Entwicklung von Innovationen, des Einsatzes von strategischen Instrumenten – insbesondere des Netzwerkansatzes des Programms –, der Berücksichtigung von Querschnittszielen und der Strategie des Gender Mainstreaming. Darüber hinaus werden auch Aspekte der Programmsteuerung angesprochen. Mit der Analyse der ersten Resultate des **Mainstreaming** von Innovationen beinhaltet der Abschlussbericht zum anderen ein eigenständiges Schwerpunktthema. Schließlich nimmt der Bericht rückblickend und vorausschauend eine vorläufige Gesamtbewertung des Programms vor.

In dieser **Kurzübersicht** finden sich in konzentrierter Form die wesentlichen Aussagen des Abschlussberichts. Sie umfasst folgende Aspekte: die GI EQUAL als **Untersuchungsgegenstand**, exemplarische **zentrale Ergebnisse und Befunde** des Programms, eine zusammenfassende **Gesamtbewertung** sowie wichtige **Schlussfolgerungen und Empfehlungen** der Programmevaluation.

\* \* \* \* \*

**Der Untersuchungsgegenstand:** 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 sollen in der Bundesrepublik Deutschland – auf der Basis eines **Fördervolumens von ca. 500 Mio. Euro** ESF-Mitteln – 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 sollen neue Methoden zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und alternative beschäftigungsschaffende Lösungen hervorgebracht werden, die es im Rahmen von **Mainstreamingaktivitäten** in die allgemeine politische Praxis zu überführen gilt. Als innovativ können in der GI EQUAL die Entwicklung neuer Prozesse (z. B. eine verbesserte Arbeitsberatung und -vermittlung), neue inhaltliche Ziele (z. B. die Erarbeitung eines neuen Berufsbildes) oder verbesserte Strukturen (z. B. die Vernetzung von Akteuren) angesehen werden. Als umsetzungsorientierter 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 benachteiligte Personengruppen, wie etwa Langzeitarbeitslose,

Jugendliche, Ältere, Menschen mit Migrationshintergrund oder Asylsuchende, sollen von den neu entwickelten, innovativen Handlungsansätzen profitieren.

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.

In der ersten Förderrunde hat die GI EQUAL eine große Umsetzungsdynamik entfaltet. Die geförderten 109 EP realisierten bundesweit insgesamt ca. 1.700 Teilprojekte, davon etwa zwei Drittel operative und ein Drittel sogenannte overhead-bezogene Projekte. Auf europäischer Ebene waren die bundesdeutschen EP an 125 transnationalen Kooperationen beteiligt. In der ersten Förderrunde engagierten sich durchschnittlich 13 strategische Partner in den EP. In die Aktivitäten der EP waren insgesamt 119.000 Teilnehmende (davon 54% Frauen) sowie jedes Jahr durchschnittlich 4.800 Unternehmen einbezogen. Die EP der ersten Förderrunde rechneten bislang Kosten in Höhe von etwa 450 Mio. Euro (ESF-Mittel zzgl. nationale Kofinanzierung) ab. Hiermit ist von einer leichten Unterbindung des Programms auszugehen. Auf das Ziel 1-Gebiet entfielen jeweils etwa ein Drittel der EP, der Teilprojekte, der Teilnehmenden sowie der eingesetzten Finanzmittel.

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 insbesondere die strategischen Instrumente des **Netzwerkansatzes**, 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. Die Beachtung der Querschnittsziele der **Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern** sowie der **Bekämpfung des Rassismus** sollen ihrerseits einen spezifischen Beitrag erbringen.

Einen weiteren wichtigen konzeptionellen Programmbestandteil bildet die **Bewertung der GI EQUAL**. Sie orientiert sich am Gesamtcharakter des Programms und ist konzeptionell auf zwei Ebenen angesiedelt: EP-bezogen durch EP-EvaluatorInnen, programmbezogen durch die Programmevaluation. Inhaltlich muss sie auf die Darstellung **zentraler Ergebnisse der Programmumsetzung** fokussieren sowie auf daraus abzuleitende „**Lessons Learned**“ und handlungsleitende Empfehlungen.

\* \* \* \* \*

Exemplarische **zentrale Ergebnisse und Befunde** des Programms: An dieser Stelle soll schwerpunktmäßig auf Ergebnisse der Innovationsentwicklung und der Mainstreamingaktivitäten – als dem Kern der GI EQUAL – verwiesen werden.

**Innovationen** stellen Neuerungen innerhalb eines bestimmten Fachgebietes dar, die sich in qualitativer Hinsicht von dem bisher erreichten Entwicklungsstand unter-



scheiden und ein höheres arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und berufsbildungspolitisches Problemlösungs- oder Entwicklungspotenzial besitzen. Im Hinblick auf die Innovationsentwicklung darf die GI EQUAL als erfolgreiches Programm angesehen werden. Die GI EQUAL hat eine **immense Vielfalt an Innovationen** hervorgebracht; mit adäquaten Lösungsansätzen in verschiedenen Formen reagierten die EP auf unterschiedliche Herausforderungen.

- Das Programm hat sich als **effektiv** erwiesen: In quantitativer Hinsicht wurde eine beachtliche Zahl von Neuerungen angegangen. In 109 Netzwerken haben unterschiedliche Akteure an ca. 850 konkreten Entwicklungen gearbeitet. Darunter hat die EQUAL-Programmevaluation ca. 500 realisierte Vorhaben identifizieren können, die im Sinne des Programms als innovativ gelten dürfen.
- Auch in qualitativer Hinsicht überzeugt das Programm: Die EP haben **zahlreiche Innovationen von hoher Qualität** hervorgebracht. Insgesamt 100 Einzelinnovationen, d.h. nahezu jede fünfte Entwicklung, verfügen aufgrund ihrer Problemlösungsfähigkeit über einen ausgewiesenen innovativen Gehalt. Damit können sie dazu beitragen, herkömmliche Routinen in der Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Berufsbildungspolitik zu verändern.
- Im Kontext der Innovationsentwicklung hat der programmspezifische **Netzwerkansatz** Wirkung gezeigt: Zahlreiche EP haben es verstanden, auch **komplexe Gesamtinnovationsvorhaben** von hoher Qualität zu verfolgen. Mehr als ein Fünftel aller EP konnten in besonderer Weise Einzelinnovationen entwickeln, die sich zugleich als ein Ensemble wechselseitig ergänzen und sich im Sinne des Programms zu einem integralen Handlungsansatz zusammenfügen.

**Mainstreaming von Innovationen:** Im Unterschied zu den Vorläuferprogrammen schreibt die Programmlogik der GI EQUAL Mainstreamingaktivitäten als eine notwendige Aufgabe für eine erfolgreiche Innovationsentwicklung verbindlich vor. Der Terminus Mainstreaming referiert sowohl auf Prozesse als auch auf damit einhergehende Resultate. Unter Mainstreaming als Prozess ist die Verstetigung oder Vervielfachung von Innovationen zu verstehen, in deren Ergebnis eine Innovation zum neuen herrschenden Standard – zum Mainstream – avanciert. Mainstreaming umfasst mit der Generalisierung, Dissemination, Bewertung, Anpassung und Implementierung von Innovationen mehrere Einzelschritte. Es ist daher bedeutsam, diese Teilaufgaben zielgerichtet in einem **Mainstreamingkonzept** aufeinander abgestimmt zusammenzubinden und mit entsprechenden personellen Ressourcen zu untersetzen.

Die EP haben zahlreiche Innovationen so weit entwickelt, dass sie eine mainstreamingtaugliche Form aufweisen und in den Transfer gelangen können. Einen Hinweis auf die intendierte **Reichweite des Mainstreaming** liefern die Anwendungskontexte, in denen die entwickelten Lösungsansätze zur Wirkung gelangen sollen. Als Schwerpunkte kristallisierten sich die interne Organisation und Arbeitsweise der beteiligten EP-Partner sowie externer Träger und die lokale und regionale Arbeitsmarkt- und Berufsbildungspolitik heraus. Jeweils 90% der EP strebten mit ihren innovativen Lösungsansätzen Wirkungen auf diesen Ebenen an. Sieben von zehn EP orientierten außerdem auf die Landesarbeitsmarktpolitik. Immerhin knapp die Hälfte

aller Netzwerke setzte mit Transferprozessen auf Bundesebene bzw. auf EU-Ebene an.

Die der Dissemination vorgelagerte **Generalisierung** der Ergebnisse der Innovationsprozesse konnte als Schwachstelle der EP identifiziert werden. **Dissemination** als mediale Aufbereitung und diffuse Verbreitung innovativer Ergebnisse stellt zwar eine wichtige Aktivität im Vorfeld des Innovationstransfers dar, die der Sensibilisierung der Öffentlichkeit und des arbeitsmarktpolitischen Umfeldes dient. Es ist jedoch nachdrücklich zu betonen, dass sich die Mainstreaminganforderungen in Dissemination allein nicht erschöpfen. Die Vielfalt und Häufigkeit der Disseminationsaktivitäten deuten darauf hin, dass die EP ihre Ergebnisse intensiv mediengerecht aufbereitet haben. Zumeist wurde versucht, **das innovative Know-how** durch Tagungen, Konferenzen, Fortbildungen oder über Kommunikationsplattformen im Internet an ein einschlägiges Fachpublikum weiterzugeben und damit Transferprozesse anzustoßen.

Ein zentraler Baustein der Mainstreamingstrategie auf Bundesebene sind die **Nationalen Thematischen Netzwerke (NTN)**, die insgesamt positiv einzuschätzen sind. Sie haben sich insbesondere als Plattform für den horizontalen Erfahrungsaustausch zwischen thematisch ähnlich gelagerten EP bewährt. Kritisch ist jedoch anzumerken, dass die z.T. große thematische Breite einzelner NTN zu inhaltlichen Überschneidungen bei deren Arbeitsinhalten führte und eine Verständigung über gemeinsame Arbeitsinhalte und -ziele erschwerte. Die Strategie- und Politikfähigkeit der NTN war aber größtenteils gegeben und die Arbeitsergebnisse wurden öffentlichkeitswirksam über verschiedene Medien publiziert. Über die innovative Qualität der hervorgebrachten Entwicklungen hinaus hängen jedoch die tatsächlichen Mainstreamingerfolge in erster Linie davon ab, wie das **Innovationsumfeld** reagierte. Je nach Handlungsfeld und den dort herrschenden Konjunkturen ergaben sich unterschiedlich wirksame Impulse für die **Nachfrage nach EQUAL-Ergebnissen**. Am deutlichsten nachgefragt waren Lösungen in den Bereichen MigrantInnen, Existenzgründung und Strafvollzug. Auf eine geringe Resonanz stießen v.a. Lösungen aus dem Asylbereich.

Mainstreamingaktivitäten erfolgen generell in einem **Spannungsfeld**, in dem Politikziele ausgehandelt und Strategien zu ihrer Umsetzung entwickelt und verfolgt werden. Diesbezüglich hat die GI EQUAL durch ihren Mainstreaminganspruch vielfältige Lernprozesse bei den involvierten Akteuren ausgelöst. Allerdings setzte der stagnierende Arbeitsmarkt und ein kompliziertes förderpolitisches Umfeld einer umfassenden Entfaltung der Wirkungspotenziale der innovativen Ergebnisse der GI EQUAL Grenzen.

\* \* \* \* \*

**Gesamtbewertung:** Im Rückblick kann die erste Förderrunde der GI EQUAL in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt als erfolgreich bewertet werden. Dieses Ergebnis ist vor dem Hintergrund hervorzuheben, dass Anfangsschwierigkeiten bei der Programmimplementation ebenso zu verzeichnen waren wie ein ungünstiges gesamtwirtschaftliches und instabiles förderpolitisches Umfeld.

Programmstrategie und Programmkonzeption der GI EQUAL haben sich als grundsätzlich tragfähig erwiesen. Die Zielarchitektur stellt sich in der Sicht der Pro-

grammevaluation jedoch teilweise zu komplex dar und sollte deutlicher hierarchisiert sowie konzeptionell, operationell und indikativ besser ausgestaltet werden.

Als besonders förderlich für die Entwicklung und Erprobung von arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und berufsbildungspolitischen Innovationen sowie für das Mainstreaming erfolgsträchtiger Innovationen haben sich folgende EP-interne, programmspezifische und programmexterne Einflussfaktoren erwiesen: Das Partnerschafts- bzw. Netzwerkprinzip auf der Ebene der Entwicklungspartnerschaften wie auch auf jener des Programms war besonders erfolgstragend. Vergleichbares gilt für die im Programm systematisch angelegten Kommunikations- und Reflexionsprozesse durch Evaluation, Nationale Thematische Netzwerke und andere Formen des Erfahrungs- und Wissensaustausches. Darüber hinaus ist auf die unterstützende Funktion eines offenen, aufnahmebereiten politischen Umfeldes zu verweisen, das insbesondere für vertikale Mainstreamingprozesse von existenzieller Bedeutung ist und sich in einigen fachpolitischen Handlungsfeldern der GI EQUAL als zunehmend günstig erwiesen hat.

\* \* \* \* \*

**Handlungsempfehlungen:** Ausgehend von den Untersuchungen zur ersten Förderrunde konnte die Programmevaluation eine Reihe von Handlungsempfehlungen erarbeiten, die sich wie folgt adressieren lassen und in diesem Bericht ausführlich dargestellt sind:

- Den an der Umsetzung der zweiten Förderrunde der GI EQUAL beteiligten Akteuren und Institutionen werden Handlungsempfehlungen zur Optimierung dieser zweiten und abschließenden Programmphase unterbreitet. Dabei richten sich die Handlungsempfehlungen sowohl an die Programmebene (Verwaltungsbehörde, Begleitausschuss, Steuerungsgruppe, Technische Hilfe) als auch an die EP und die verschiedenen dort vertretenen operativen und strategischen Partner.
- Arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und berufsbildungspolitisch tätigen Akteuren und Institutionen werden Hinweise für das horizontale sowie das vertikale Mainstreaming von Innovationen gegeben, und zwar in zweierlei Hinsicht: Zum einen in Bezug auf konkrete Nutzungspotenziale verschiedener, in der ersten Förderrunde der GI EQUAL entwickelter, erfolgreich erprobter und daher mainstreamingwürdiger Innovationen, zum anderen im Hinblick auf eine künftig systematisch anzugehende Identifikation von neuen, innovativen Problemlösungsansätzen.
- Schließlich werden Institutionen der Arbeits-, Beschäftigungs- und Berufsbildungsförderung auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene Handlungsempfehlungen dahingehend unterbreitet, wie öffentliche Interventionen in diesen Förderbereichen zukünftig noch zielgerichteter für die systematische Entwicklung, Erprobung und das Mainstreaming von Innovationen eingesetzt werden können. Neben den Umsetzungsinstitutionen des SGB III und des SGB II werden damit insbesondere auch diejenigen Institutionen angesprochen, die am Einsatz von ESF-Mitteln in der neuen EU-Förderperiode 2007-2013 beteiligt sind.

**ABSCHLUSSBERICHT  
DER EQUAL-PROGRAMMEVALUATION  
ZUR ERSTEN FÖDERRUNDE DER GI EQUAL  
2002 – 2005  
SCHWERPUNKTTHEMA MAINSTREAMING**

**A) AUFGABEN DES BERICHTS – DIMENSIONEN DER GESAMT-  
BEWERTUNG**

**1 AUFGABEN UND ZIELE DES BERICHTS**

Das vorliegende Dokument ist der Abschlussbericht der Programmevaluation zur ersten Förderrunde der Gemeinschaftsinitiative EQUAL von 2002 bis 2005 in der Bundesrepublik Deutschland.

Der Bericht erfüllt mehrere **Aufgabenstellungen**:

- Er fokussiert auf die zentralen Ergebnisse der ersten Förderrunde der GI EQUAL einschließlich der Resultate des Mainstreaming.
- Er stellt eine Gesamtbewertung der ersten Förderrunde des Programms dar. In dieser Hinsicht liefert der Bericht einen Einblick in die Wirkungsweise sowie die Möglichkeiten und Grenzen des Konzeptes des Gesamtprogramms der GI EQUAL 2002 – 2008.

Der vorliegende Bericht nimmt hierbei zentrale Ergebnisse folgender, bislang erstellter Jahresberichte der EQUAL-Programmevaluation auf:

- Jahresbericht 2002. Mid-term-Bericht. (2003)
- Jahresbericht 2003. Schwerpunktthema „**Netzwerke** in der GI EQUAL“. (2004)
- Aktualisierte Halbzeitbewertung der GI EQUAL in 2002-2004. Schwerpunktthema „**Innovation**“. (2005)

Er schließt somit an die charakteristischen Themenbereiche der GI EQUAL – wie die Entwicklung von Innovationen, den Einsatz von strategischen Instrumenten (insbesondere des Netzwerkansatzes), die Berücksichtigung von Querschnittszielen und Gender Mainstreaming – aber auch an Aspekte der Programmsteuerung an und erweitert diese insbesondere um neue Ergebnisse zum Mainstreaming der Innovationen.

Das **Mainstreaming**, also der Transfer und die Verbreitung der entwickelten Innovationen, bildet das Schwerpunktthema dieses Berichts. Insofern die GI EQUAL ein Experimentierfeld für die Weiterentwicklung des verfügbaren arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Instrumentariums darstellt und hierbei nicht nur Innovationen entwickeln, sondern diese auch einem dauerhaften Einsatz zuführen soll, ist

die Überprüfung der Realisierung dieser Programmaßgabe eine zentrale Aufgabe der EQUAL-Programmevaluation. Hierbei konzentrierte sie sich auf folgende Fragestellungen:

- Inwiefern ist es den Entwicklungspartnerschaften gelungen, innovative Lösungsmodelle zu entwickeln und in die Routinepraxis zu übertragen?
- Inwieweit ist das Programm mit seinen zentralen Elementen Innovationsentwicklung und Mainstreaming dazu geeignet, systematisch Lösungsansätze für arbeitsmarktpolitische Probleme zu entwickeln und diese wirksamer als vorher zu lösen?
- Welche Aktivitäten auf Bundesebene haben zur Dissemination und Verbreitung erfolgreicher Problemlösungsansätze beigetragen?
- Hat die GI EQUAL die arbeitsmarktpolitischen Akteure insgesamt befähigt, ihre Ziele wirksamer zu erreichen und damit ihre „Politikfähigkeit“ zu steigern?

Dieser Bericht legt erste Programmergebnisse zum Mainstreaming vor. Er dokumentiert gute Beispiele, stellt bereits vorhandene oder absehbare Wirkungen dar und bietet eine Einschätzung zur Wirksamkeit der Programmstrategie. Insofern die Realisierung des Mainstreaming von Innovationen zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht als abgeschlossen betrachtet werden darf und nachhaltige Wirkungen erst langfristig auftreten können, spiegelt eine Mainstreaminganalyse zum gegenwärtigen Zeitpunkt zunächst einen Zwischenstand wider. Dieser muss am Ende der zweiten Förderrunde erweitert und vervollständigt werden. Es wird im Rahmen von Schlussfolgerungen und Empfehlungen, die dieser Bericht vorlegt, zu erörtern sein, welche Chancen für eine nachhaltige Evaluation des Mainstreamingprozesses bestehen.

Der Bericht beinhaltet folgende **Themenblöcke**:

***Teil A) Aufgaben und Ziele des Berichts – Dimensionen der Gesamtbewertung***

- Teil A1 stellt die Aufgaben und Ziele des Berichts vor.
- Teil A2 erörtert die Dimensionen der Bewertung der GI EQUAL.

***Teil B) Programmstrategie, Implementation – sozioökonomischer und förderpolitischer Kontext***

- Teil B3 fasst die abschließende Bewertung der Programmstrategie und Programmimplementation für die erste Förderrunde zusammen.
- Teil B4 informiert über die Entwicklung des sozioökonomischen und förderpolitischen Kontextes 2002-2005.

***Teil C) Analyse und Bewertung des Programmerfolgs der GI EQUAL***

- Teil C5 stellt den physischen und finanziellen Verlauf des Programms dar. In diesem Untersuchungsbereich werden die zur aktualisierten Halbzeitbewertung vorgenommenen Analysen weiter fortgeschrieben und z.T. in Zeitreihen für die gesamte erste Förderrunde dargestellt. Da die erste Förderrunde mit einem eigenen abgegrenzten finanziellen Budget ausgestattet war, wird in diesem Bericht eine ausführliche Analyse und Prognose hinsichtlich der sog. „N + 2-Regel“ vorgenommen.

- Teil C6 beinhaltet die abschließende Darstellung des Innovationsgeschehens innerhalb der ersten Förderrunde der GI. Der Fokus liegt auf der Darstellung des innovativen Profils des Programms sowie auf Umfang und Qualität der entwickelten Innovationen.
- Teil C7 beinhaltet das Schwerpunktthema Mainstreaming.
- Teil C8 nimmt eine zusammenfassende Darstellung der Implementierung der strategischen Instrumente vor und beschreibt ihre Bedeutung im Rahmen der Innovationsentwicklung.
- Teil C9 beinhaltet zentrale Ergebnisse hinsichtlich der Berücksichtigung der Querschnittsziele und hebt u.a. auf die Möglichkeit der Identifizierung gleichstellungsorientierter Innovationen ab.
- Teil C10 nimmt eine zusammenfassende Analyse der Implementierung der Strategie des Gender Mainstreaming vor.
- Teil C11 fokussiert auf die übergeordneten Beiträge und Dimensionen der GI EQUAL auf nationaler und europäischer Ebene.
- Im Teil C12 werden weitere Ergebnisse des Programms dokumentiert, die nicht im engeren Sinne zum Innovationsoutput gerechnet werden können, jedoch dem Ziel der Bekämpfung von Ungleichheiten und Diskriminierung am Arbeitsmarkt entgegenkommen.

***Teil D) Gesamtbewertung, Schlussfolgerungen und Empfehlungen***

- Teil D13 beinhaltet die Gesamtbewertung der GI EQUAL für die erste Förderrunde.
- Teil D14 zieht Schlussfolgerungen und formuliert handlungsleitende Empfehlungen.

***Teil F) Anhänge***

Im nachfolgenden Kapitel werden die Dimensionen der Gesamtbewertung des Programms entwickelt.

## 2 DIMENSIONEN DER GESAMTBEWERTUNG

Im Rahmen der Strukturfondspolitik in der Europäischen Union kommt den Gemeinschaftsinitiativen im Unterschied zu den großen Mainstreamprogrammen ein eigener Charakter zu. Mit ihnen werden experimentelle Vorhaben entwickelt, erprobt und getestet. In die Regelprogramme sollen dann jene Ergebnisse übernommen werden, die sich als erfolgversprechend erwiesen haben. Aus dieser spezifischen Zielsetzung resultieren Besonderheiten in der Planung, Implementierung und Umsetzung dieser experimentellen Programme sowie in deren Administration, Controlling und Monitoring.

Große EU-Programme folgen gewöhnlich einem Kaskaden- oder Pyramidenmodell, das sich auf geografische Momente – EU, Mitgliedstaaten, Regionen – und auf inhaltliche Gliederungssystematiken – Schwerpunkte, Themen und Interventionsformen – erstreckt. Für diese Dimensionen lassen sich quantitative Zielindikatoren definieren, die das Programm hierarchisch abbilden. Im Kontext von ESF-Programmen werden sowohl deren Beiträge zu den Nationalen Aktionsplänen (NAP) und zur Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) erfasst als auch die einzelnen Ergebnisse auf der Ebene von Projekten und Maßnahmen. Vorab in den Programmplanungsdokumenten festgelegte Zielwerte fungieren dabei implizit als Kriterien für die Bewertung der Performanz von Programmen auf unterschiedlichen Aggregatsebenen. Weitere Kriterien können darüber hinaus aus dem Vergleich von Performanzindikatoren anderer Programme gewonnen werden.

Experimentelle Programme dagegen sind ihrer Zielsetzung nach auf die Veränderung herkömmlicher Praxis ausgerichtet. Damit kommt qualitativ-inhaltlichen Momenten ein ungleich stärkeres Gewicht zu. Da der Ausgang von Experimenten generell jedoch als offen anzusehen ist, lassen sich auf der Ebene solcher Programme quantitativ wie qualitativ keine sinnvollen Zielindikatoren bilden, die sich etwa auf ein kaskadenförmiges Aggregationsmodell applizieren ließen. Für die Erfolgsmessung stehen damit keine klassischen Kriterien zur Verfügung, die in ähnlicher Weise anwendbar und belastbar sind wie bei den Regelprogrammen.

Die Begleitung und Bewertung experimenteller Programme hat diesen Umstand zu berücksichtigen. Um auf Programmebene verwertbare Ergebnisse und Befunde generieren zu können, ist daher ein eigenes Bewertungskonzept erforderlich, das adäquat auf die Zielsetzungen und die strukturellen Merkmale von Gemeinschaftsinitiativen reagiert.

Für den vorliegenden Abschlussbericht zur ersten Förderrunde der GI EQUAL hat die Programmevaluation eine Analyse und Bewertung des Programms vorgenommen, die sich auf verschiedene Ergebnisdimensionen beziehen. Neben diversen Anforderungen, die an die Systeme der Begleitung und Bewertung seitens der KOM gestellt werden,<sup>1</sup> waren dabei v.a. zwei Referenzpunkte zu beachten, die beide im Programmplanungsdokument festgelegt sind. Es handelt sich

---

<sup>1</sup> Verwiesen sei exemplarisch auf: Key issues for the mid-term evaluation of EQUAL CIP in the member states; Guidelines for Systems of Monitoring and Evaluation for the Human Resource Initiative EQUAL in the Period 2000 – 2006; Methodische Arbeitspapiere: Arbeitspapier Nr. 8: Die Halbzeitbewertung der Struktur-

- um die generelle Programmspezifität der GI EQUAL sowie
- um die darauf bezogenen Aufgabenstellungen im Rahmen der Programmbewertung.

Die **Programmspezifität der GI EQUAL** weist die vorrangigen Ergebnisdimensionen aus, die eine Bewertung des Programms zu berücksichtigen hat. Gemäß dessen Zielsystematik sind die folgenden beiden Vorgaben in prioritärer Weise untersuchungsleitend:

1. „*EQUAL ist ein innovatives Programm, das auf die Entwicklung neuer Modelle und Methoden zur Bekämpfung von Ungleichheiten und Diskriminierungen im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt ausgerichtet ist.*“
2. „*EQUAL ist ein Programm, das die Weiterverbreitung und Integration innovativer Lösungsansätze in Politik und Praxis anstrebt.*“ (PGI, S. 234)

Damit stellen sich die Entwicklung und das Mainstreaming von Innovationen als die zentralen Ergebnisdimensionen des Programms dar.

Die Restriktionen in der Bewertung experimenteller Programme beziehen sich demnach im Falle der GI EQUAL auf inhaltliche Aspekte der Frage nach Zielkriterien, die für neue, vorab nicht bekannte Modelle schon logisch nicht möglich sind. Aufgrund des weitgehenden Fehlens von Zielindikatoren lässt sich daher eine explizit summative Programmbewertung nicht vornehmen. Die Komplexität und Neuartigkeit der Umsetzungsstrategie der GI EQUAL über einen Netzwerkansatz sprechen dagegen, andere Programme als Referenzsysteme heranzuziehen. Darüber hinaus sind auch weitere formale Gesichtspunkte anzuführen: Der einer Programmevaluation zur Verfügung stehende Zeithorizont erlaubt keine abschließende Überprüfung von Mainstreamingprozessen und deren Resultaten, die sich mittel- bis langfristig herauskristalisieren und z.T. erst nach dem Programmende eine sichtbare Gestalt annehmen. Des Weiteren ist festzuhalten, dass das Programmplanungsdokument auch zu nahezu allen sonstigen Programmzielen keine Indikatoren ausweist.

Das PGI selbst hält folgerichtig fest, dass klassische Bewertungsansätze „*nur bedingt anwendbar*“ sind, da „*z. B. für die Entwicklung von Innovationen, für den Einfluss der Transnationalität oder das Zustandekommen von Mainstreaming keine gesicherten Wirkungsmodelle*“ (PGI, S. 241) vorliegen. Stattdessen orientiert das PGI in erster Linie auf die Zielsystematik des Programms, wenn es die **Bewertungsaufgaben der Programmevaluation** definiert. Als „*Parameter der Bewertung*“ (ebd.) sollen sich daher eine Zielerreichungskontrolle sowie Prozessanalysen wechselseitig ergänzen.<sup>2</sup>

---

fondsinterventionen; Methodische Arbeitspapiere, Arbeitspapier 3: Indikatoren für die Begleitung und Bewertung: eine Indikative Methode.

<sup>2</sup> „*Gegenstand der Bewertung ist eine Erfolgskontrolle, also die Beurteilung des Verlaufes, der Ergebnisse und Wirkungen des Programms im Hinblick auf die von EQUAL verfolgten strategischen Programmziele. [...] Dazu sollen vor allem die Prozesse der Kooperation im Rahmen der Entwicklungspartnerschaften und der Transnationalität sowie die Entwicklungen in den Bereichen Innovation und Mainstreaming mit qualitativen Erhebungsinstrumenten nachgezeichnet und analysiert werden.*“ (PGI, S. 241 f.).



Vor diesem Hintergrund hat die EQUAL-Programmevaluation für den vorliegenden Abschlussbericht zur ersten Förderrunde eine **Vorgehensweise** gewählt, die sich insbesondere von folgender Maßgabe des PGI leiten ließ: „*Der Nutzen der Bewertung bezieht sich weniger auf die unmittelbare Umsetzung des Programms als auf den Zusammenhang zwischen den arbeitsmarktpolitischen Ausgangsbedingungen und den programmatischen Zielsetzungen.*“ (PGI, S. 235) Um dieser Anforderung gerecht zu werden, wurde eine kombinierte Form der Analyse, Würdigung und Bewertung des Gesamtprogramms verfolgt, die sich v.a. auf zwei Gesichtspunkte konzentriert:

- a) auf die Darstellung **zentraler Ergebnisse der Programmumsetzung** sowie
- b) auf daraus abzuleitende „**Lessons Learned**“ und entsprechende handlungsleitende Empfehlungen.

Zu diesem Zweck wurden mehrere **Ergebnisdimensionen** herangezogen, die sich aus den folgenden Momenten ableiten lassen:

- aus der von der Programmevaluation entwickelten *Zielsystematik* und den identifizierten *immanenten Annahmen* des Programms gemäß PGI,
- aus den *Perspektiven unterschiedlicher Akteure* auf das Programm und
- aus *weiteren Ergebnissen und Wirkungen* unterhalb der Ebene der prioritären Zielsetzungen des Programms.

Neben den letztgenannten beiden Größen lassen sich insbesondere aus der **Zielsystematik des Programms und seiner immanenten Annahmen** die folgenden fünf Ergebnisdimensionen ableiten:

1. Im Zusammenhang des Mainstreaming von Innovationen – mit Fokus auf das Veränderungspotenzial in EQUAL-relevanten Handlungs- und Politikfeldern – bildeten folgende Aspekte den Gegenstand der Untersuchung:

- Existenz, Qualität und Kohärenz der Mainstreamingstrategien auf EP-Ebene,
- Anwendung, Transfer und Verstetigung von Innovationen,
- Existenz und Qualität der Mainstreamingstrategie auf Programmebene.

2. Im Kontext der Entwicklung von Innovationen wurden Umfang und Qualität des Innovationsgeschehens auf der Ebene des Gesamtprogramms sowie auf der Ebene der thematischen Schwerpunkte untersucht.

3. Die Überprüfung der Programmstrategie erfolgte entlang der folgenden Punkte:

- Implementation, Anpassungsfähigkeit und Steuerbarkeit des Programms,
- Bedeutung der strategischen Instrumente: Netzwerkansatz, Transnationalität und Empowerment,
- Umsetzung der Strategie des Gender Mainstreaming,
- Bedeutung der Querschnittsziele *Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern* sowie *Bekämpfung des Rassismus*.

4. Des Weiteren wurden die Beiträge der GI EQUAL zu den Nationalen Aktionsplänen (*NAP employment* und *NAP social inclusion*) sowie zur Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) ermittelt.

5. Der finanzielle und materielle Verlauf des Programms wurde entsprechend den Vorgaben der indikativen Finanzplanung sowie nach zielgruppenspezifischen Fragestellungen analysiert.

Die einzelnen Ergebnisdimensionen der Bewertung des Programms werden unter Berücksichtigung spezifischer fördernder und hemmender Faktoren dargelegt.

Im Hinblick auf die nächste Programmperiode der Strukturfonds generell sowie insbesondere auf die Ausgestaltung der künftigen ESF-Regelförderung werden abschließend die zentralen Ergebnisse des Programms der GI EQUAL unter den Maßgaben einer *strategischen Intention institutionellen Lernens* reflektiert. Der Erfolg der GI EQUAL bemisst sich in dieser Hinsicht auch an ihrem Lernpotenzial für die Gestaltung öffentlicher Förderprogramme. Die daraus resultierenden „**Lessons Learned**“ münden in spezifische Empfehlungen hinsichtlich der Wirksamkeit des programmatischen Ansatzes und seiner verschiedenen Elemente ein – im Sinne eines Vorschlags zum Mainstreaming erfolgreicher Programmatik.

## B) PROGRAMMSTRATEGIE UND IMPLEMENTATION SOWIE SOZIO- ÖKONOMISCHER UND FÖRDERPOLITISCHER KONTEXT

### 3 PROGRAMMSTRATEGIE, IMPLEMENTATION, STEUERUNG

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,<sup>3</sup> 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 Gemeinschaftsinitiative EQUAL, wie sie im Programmplanungsdokument auf der Grundlage der Kommissionsvorgaben entwickelt wurden, mussten im Untersuchungszeitraum (bis 2005) zum Teil deutlich korrigiert werden, dies u.a. infolge der Veränderungen der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland.<sup>4</sup> 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, deren Entwicklung sowie die Entwicklung des sozioökonomischen und för-

<sup>3</sup> Sinnfälliger Ausdruck ist z. B. die mit der aktuellen laufenden Förderphase erfolgte Charakterisierung des ESF als eines Finanzierungsinstrumentes nationaler Arbeitsmarktpolitik, die allerdings wiederum – wenngleich in schwach operationalisierter Form – über den NAP mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie verlinkt ist.

<sup>4</sup> Vgl. dazu den folgenden Abschnitt.

derpolitischen Kontextes, in dem die GI EQUAL umgesetzt wurde, dargestellt.<sup>5</sup> Die Darstellung konzentriert sich dabei auf die Kernelemente und deren Relevanz für die zweite Förderrunde.

*„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.<sup>6</sup>

Das Programmplanungsdokument der GI EQUAL bietet 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),<sup>7</sup> auch Nationale Stützungsstruktur (NSS) genannt;

<sup>5</sup> Zu Einzeldarstellungen der Programmevaluierung dieser Punkte vgl. die vorliegenden Berichte der Programmevaluation: Evaluierung der GI EQUAL für den Zeitraum 2002-2006. Jahresbericht 2002. Mid-term-Bericht. (2003), sowie: Evaluierung der GI EQUAL für den Zeitraum 2002-2006. Aktualisierte Halbzeitbewertung der GI EQUAL in 2002-2004. Schwerpunktthema „Innovation“. (2005).

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

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
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 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“ dieses Problems 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 Entwicklungspartnerschaften sowie zum technischen Monitoring.<sup>8</sup>

Die Halbzeitbewertung stellte keine Notwendigkeit grundsätzlicher Programmveränderungen fest und bestätigte damit zunächst die Programmkonzeption und Programmstrategie der GI EQUAL. Allerdings wurden 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,

---

<sup>8</sup> Zu den einzelnen Analysen und Empfehlungen vgl.: Evaluierung der GI EQUAL für den Zeitraum 2002-2006. Jahresbericht 2002. Mid-term-Bericht (2003), Kap. 3, Abschn. II, S. 88 ff.

- 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 bzw. können damit schrittweise wirksam werden.<sup>9</sup>

Die vorgenommenen Anpassungen wurden in folgenden Dokumenten festgehalten:

- in der aktualisierten Fassung der nationalen Förderrichtlinie,<sup>10</sup>
- im Änderungsantrag,<sup>11</sup>
- in der aktualisierten Fassung des Programmplanungsdokumentes (PGI),<sup>12</sup>
- in Arbeitsdokumenten und -materialien der Nationalen Koordinierungsstelle EQUAL.<sup>13</sup>

Die zentralen Aspekte der Programmanpassung erstreckten sich auf die folgend skizzierten sechs Punkte. Die folgende Darstellung reflektiert bereits auf praktische

<sup>9</sup> Zu den einzelnen Punkten vgl.: Evaluierung der GI EQUAL für den Zeitraum 2002-2006. Aktualisierte Halbzeitbewertung der GI EQUAL in 2002-2004. Schwerpunktthema „Innovation“. (2005), Abschn. 2.1, Technische und inhaltliche Anpassung des Programms, S. 5 ff.

<sup>10</sup> BMWA: Förderrichtlinie zur Umsetzung des Programms „Gemeinschaftsinitiative EQUAL in Deutschland“, vom 02. Juli 2001, in der Fassung vom 02. Dezember 2004.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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, 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.

Auswirkungen der vorgenommenen Änderungen, wie sie aus dem Verlauf der zweiten Förderrunde erkennbar werden.

1. Durch die **Anpassung des EP-Antrags- und Auswahlverfahrens** gelang es, dieses transparenter, effizienter und programmadäquater zu gestalten. Dies wurde u.a. durch die Beteiligung externer GutachterInnen, der Bundesländer, gezielter Unterstützung der Antragstellung durch das BMWA sowie durch Verfahrensvereinfachung und den Einsatz von EDV erreicht.
2. Zum Ende der ersten Förderrunde wurde im Rahmen eines Änderungsantrags eine **finanzielle Anpassung des Programms** vorgenommen, um die ursprüngliche Programmplanung entsprechend der Umsetzungsergebnisse und der veränderten Rahmenbedingungen neu zu justieren. Dabei wurden die Verteilung des Inflationsausgleichs, Umverteilungen zwischen bzw. innerhalb von Förderschwerpunkten, Mittelverschiebungen zwischen alten und neuen Bundesländern und eine Reduzierung der nationalen Kofinanzierung vorgenommen.
3. Im Rahmen der Umsetzung der GI EQUAL stellt(e) die Sicherstellung der nationalen öffentlichen Kofinanzierung – infolge der veränderten Arbeitsmarktpolitik von Bund, Ländern und Kommunen – alle Akteure vor eine kontinuierliche Herausforderung, die in Kooperation zwischen BMWA bzw. BMAS, Entwicklungspartnerschaften und regionalen Akteuren der Arbeitsmarktpolitik bewältigt werden konnte. In Reaktion auf die Erfahrungen der ersten Förderrunde wurden die **formalen Anforderungen an die Sicherstellung der Kofinanzierung für die EP erhöht**, um das finanzielle Überleben der EP zu sichern.
4. Eine **Vereinfachung der finanz- und verwaltungstechnischen Umsetzung** des Programms konnte durch das Ersetzen des, für die Umsetzung der GI EQUAL wenig geeigneten, EDV-Systems *MEPHISTO* der ersten Förderrunde durch das neu entwickelte Monitoringsystem *EQUAL II-Online* erreicht werden. Da nunmehr das gesamte Verfahren – von der Antragstellung bis zu den Schlussverwendungsnachweisen – auf dem neuen Monitoringsystem basiert, konnte die Steuerungsfähigkeit des Programms erhöht werden. Bei konsequenter Anwendung der Vorgaben kann eine deutliche Vereinfachung und größere Transparenz des Verfahrens erwartet werden.
5. Die Evaluationsprobleme der ersten Förderrunde, die wesentlich aus der verspäteten Beauftragung der Programmevaluation resultierten, konnten durch die Kooperation zwischen der Programmevaluation, der Steuerungsgruppe des Begleitausschusses und den EP-Evaluationen beschränkt werden. Durch eine pünktliche Beauftragung für die zweite Förderrunde durch das BMWA und entsprechende Vorgaben an die EP für die Beauftragung der Evaluation<sup>14</sup> konnten diese Probleme korrigiert werden. Dies zeigt sich nicht zuletzt am **verbesserten und intensiveren Kooperationsprozess zwi-**

---

<sup>14</sup> BMWA, Nationale Koordinierungsstelle EQUAL (Hg.): Leitfaden zur Auftragsvergabe der EP-Evaluationen in der zweiten Förderrunde EQUAL.

schen **Programm- und EP-Evaluation**,<sup>15</sup> was schließlich auch der Optimierung des Zielfindungsprozesses in den EP zugute kam.

6. Die Maßnahmen zur Fortführung der Implementierung der **Gender Mainstreaming-Strategie** auf Programmebene zeigen ein widersprüchliches Bild: Das NTN *Gender Mainstreaming* wurde dem offiziellen Status eines Netzwerkes enthoben und fungiert zukünftig als *Strategiegruppe GM* mit einem selbstgewählten Aufgabenzuschnitt, der sich stärker auf die Einflussnahme von Stakeholdern und Kooperationen mit Steuerungsgremien bezieht. Der Verzicht, GM zukünftig im Rahmen der Sachberichte nicht mehr zu überprüfen, kann arbeitsökonomisch nachvollzogen werden, birgt jedoch das Risiko der Ausweitung einer „Haltung der Beliebigkeit“ auf Seiten der EP. Stattdessen wurde den EP aufgetragen, Gender-Konzepte im Rahmen der Antragstellung zu entwickeln. Gender-Trainings sind – wie auch in der ersten Förderrunde – Gegenstand von Aktion 1; deren Durchführung wird jedoch an den Bedarf der jeweiligen EP gekoppelt. Insgesamt sind Anstrengungen zu erkennen, dem Thema GM Gewicht zu geben. Allerdings steht zu befürchten, dass der Abbau formaler Verpflichtungen de facto eine Entwertung verursacht.

---

<sup>15</sup> 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.



## 4 SOZIOÖKONOMISCHER UND FÖRDERPOLITISCHER KONTEXT

Die Umsetzung der ersten Förderrunde der GI EQUAL in der Bundesrepublik Deutschland erfolgte in einer sowohl gesamtwirtschaftlich als auch arbeitsmarktlich schwierigen Phase: Als Folge eines Wirtschaftswachstums, welches im gesamten Zeitraum unterhalb der Beschäftigungsschwelle lag, verzeichnete das Arbeitsvolumen deutliche Rückgänge. Die Erwerbstätigkeit sank aufgrund der zunehmenden Bedeutung von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen hingegen nur leicht ab. Die Arbeitslosigkeit erhöhte sich daher kontinuierlich und wies zudem von 2004 zu 2005 einen deutlichen Sprung nach oben auf, der sich nicht zuletzt aus der Einführung eines zweiten Rechtskreises – dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) – ergab.<sup>16</sup>

Übersicht 1: Wirtschaftswachstum, Arbeitsvolumen, Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland 2001-2005

|                               | 2001   | 2002   | 2003   | 2004   | 2005   |
|-------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Wachstums des BIP (in %)      | 1,2    | 0,2    | 0,0    | 1,6    | 0,7    |
| Arbeitsvolumen (in Mio. Std.) | 57.142 | 56.318 | 55.535 | 55.964 | 55.450 |
| Erwerbstätige (in 1.000)      | 39.316 | 39.096 | 38.722 | 38.868 | 38.840 |
| dar. Frauen                   | 18.336 | 18.336 | 18.161 | 18.268 | 18.255 |
| dar. Männer                   | 20.877 | 20.760 | 20.561 | 20.600 | 20.585 |
| Arbeitslose (in 1.000)        | 3.853  | 4.061  | 4.377  | 4.381  | 4.878  |
| dar. Frauen                   | 1.698  | 1.790  | 1.929  | 1.932  | 2.263  |
| dar. Männer                   | 2.155  | 2.271  | 2.448  | 2.449  | 2.615  |

Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Die anhaltend ungünstige Arbeitsmarktsituation dokumentiert sich auch darin, dass der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen weiterhin hoch ist und die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit auf einem hohen Niveau verharrt.

Übersicht 2: Anteil der Langzeitarbeitslosen und durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland 2001-2005

|  | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|--|------|------|------|------|------|
| Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen (in %) | 35,1 | 33,7 | 34,8 | 38,4 | 37,7 |
| Frauen   | 38,7 | 37,3 | 37,2 | 40,5 | 37,8 |
| Männer   | 32,0 | 30,6 | 32,9 | 36,8 | 37,7 |
| durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit (in Tagen)      | 449  | 431  | 429  | 458  | *    |
| dar. Frauen  | 489  | 474  | 462  | 484  | *    |
| dar. Männer  | 410  | 391  | 399  | 433  | *    |

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

\* Angaben für 2005 noch nicht verfügbar

<sup>16</sup> Nach verschiedenen Berechnungen belief sich der Effekt der Einführung des SGB II auf die Arbeitslosenzahl auf etwa 300.000 zusätzliche Arbeitslose.

Die bundesweit ohnehin schlechte Arbeitsmarktlage stellt sich für bestimmte, von Ungleichheiten und Diskriminierungen besonders betroffene, Personengruppen bzw. Regionen noch weitaus ungünstiger dar, wobei an dieser Stelle aus der Fülle der Informationen nur einzelne Indikatoren exemplarisch benannt werden sollen:

- Während die Arbeitslosenquote<sup>17</sup> in 2005 im Bundesdurchschnitt bei 12,7% lag (Frauen: 12,5%; Männer: 12,8%), war sie bei AusländerInnen mit 24,8% fast doppelt so hoch. Auch die Jugendarbeitslosigkeit ist differenziert zu betrachten; so lag die Arbeitslosenquote bei den Jugendlichen unter 20 Jahre bei 8,6%, diejenige der Jugendlichen im Alter von 20 bis unter 25 Jahren aber bei 15,5%. Oder die Zahl der arbeitslosen Schwerbehinderten; diese lag Ende 2003 bei etwa 165.000 (davon 63.000 Frauen) und erreicht mit aktuell etwa 190.000 (davon 73.000 Frauen) wieder den Stand, der zu Beginn des 21. Jahrhunderts registriert wurde.
- Auf der regionalen Ebene der Bundesländer verzeichnete Baden-Württemberg mit 7,7% (Frauen 7,9%; Männer 7,5%) im Jahr 2005 die geringste Arbeitslosenquote, hingegen Mecklenburg-Vorpommern mit 22,2% (Frauen 20,8%; Männer 23,4%) die höchste Arbeitslosenquote. Auf Betrachtungsebene der Agenturbezirke stellte sich die Arbeitsmarktsituation mit 4,9% im bayerischen Agenturbezirk Freising am besten dar, im Agenturbezirk Neubrandenburg, im Land Mecklenburg-Vorpommern gelegen, war sie dagegen mit 26,1% am schlechtesten.

Hinzuweisen ist schließlich darauf, dass – wie die folgende Übersicht verdeutlicht – die gesamtwirtschaftliche und arbeitsmarktliche Entwicklung im deutschen Ziel 1-Gebiet (Ostdeutschland ohne das Ziel 3-Gebiet Berlins) bei allen benannten Indikatoren deutlich ungünstiger verlief als in Westdeutschland.

Übersicht 3: *Wirtschaftswachstum, Arbeitsvolumen, Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Ost- und Westdeutschland 2001-2005*

|   | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|------|------|------|------|------|
| <b>Wachstum des BIP (in % zum Vorjahr)</b>            |      |      |      |      |      |
| Ostdeutschland  | -0,2 | +0,2 | -0,2 | +1,2 | +0,3 |
| Westdeutschland                                       | +1,4 | +0,1 | +0,0 | +1,6 | +0,8 |
| <b>Arbeitsvolumen (in % zum Vorjahr)</b>              |      |      |      |      |      |
| Ostdeutschland  | -2,9 | -2,9 | -1,6 | +0,0 | -1,1 |
| Westdeutschland                                       | +0,0 | -1,1 | -1,3 | +0,9 | -0,4 |
| <b>Erwerbstätige (in % zum Vorjahr)</b>               |      |      |      |      |      |
| Ostdeutschland  | -1,4 | -1,6 | -1,1 | +0,2 | -0,6 |
| Westdeutschland                                       | +0,9 | -0,3 | -0,9 | +0,4 | +0,0 |
| <b>Arbeitslosenquote (in % aller Erwerbspersonen)</b> |      |      |      |      |      |
| Ostdeutschland  | 17,3 | 17,7 | 18,5 | 18,4 | 18,7 |
| Westdeutschland                                       | 7,2  | 7,6  | 8,4  | 8,5  | 9,7  |

Quelle: *Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*

<sup>17</sup> in % der abhängigen zivilen Erwerbspersonen

Strukturell bedingt aufgrund der seit längerem ungünstigen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklung sowie anlassbezogen infolge des sogenannten Vermittlungsskandals der damaligen Bundesanstalt für Arbeit (BA)<sup>18</sup> wurden mit der Vorlage des Berichts der sogenannten Hartz-Kommission<sup>19</sup> im August 2002 die in der bundesdeutschen Geschichte einschneidendsten arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Reformen eingeleitet.

Der erste diesbezügliche Reformschritt war das bereits im November 2002 von der Kreditanstalt für Wiederaufbau implementierte Programm „Kapital für Arbeit“, welches von der Hartz-Kommission unter dem Begriff „Job-Floater“ vorgedacht wurde.<sup>20</sup> Zahlreiche weitere arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Reformschritte sowie dafür grundlegende Gesetze folgten.

Das „Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ nahm vorrangig Veränderungen im Leistungsrecht, d.h. im Wesentlichen Kürzungen, vor (neue Zumutbarkeits- und Sperrzeitenregelungen; Wegfall der Dynamisierung des Bemessungsentgelts; veränderte Anrechnungen von Partnereinkommen). Darüber hinaus beinhaltete es aber auch instrumentelle Veränderungen wie etwa die Neuausrichtung der Weiterbildungsförderung oder die Einführung des neuen Instruments der Personal-Service-Agenturen.

Das „Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ brachte im Wesentlichen neue Förderinstrumente in die bundesdeutsche Arbeitsmarktpolitik ein, wobei insbesondere der Existenzgründungszuschuss bei Aufnahme einer Selbstständigkeit (in Form der so genannten Ich-AG) sowie die Neuregelungen geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse (der sogenannten Mini- und Midi-Jobs) zu nennen sind.

Das „Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ richtete sich mit seinem Regelungsinhalt im Wesentlichen auf drei Bereiche: Zur effizienteren und effektiveren Erbringung von Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden strukturelle Veränderungen in Organisation und Steuerung der Bundesagentur für Arbeit (BA) ermöglicht. Darüber hinaus wurden erneute Veränderungen im Leistungsrecht vollzogen, um dieses effektiver, einfacher und transparenter zu gestalten. Damit waren wiederum im Wesentlichen Leistungskürzungen verbunden. Schließlich wurden – bis dahin quantitativ bedeutsame – arbeitsmarktpolitische Instrumente angepasst; so Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Struktur Anpassungsmaßnahmen (SAM) inhaltlich bei Wegfall des Instruments der SAM zusammengeführt und in ihren Zielen neu, nämlich auf Schaffung von Marktersatz und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, ausgerichtet.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Die BA firmiert heute als Bundesagentur für Arbeit.

<sup>19</sup> Vgl. dazu Hartz, P. et. al. (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht der Kommission, Berlin.

<sup>20</sup> Das Programm „Kapital für Arbeit“ wurde aufgrund der geringen Akzeptanz bei den anvisierten Adressaten – den Unternehmen – Anfang 2004 wieder eingestellt.

<sup>21</sup> Die Bundesregierung wertet die Befunde der mit der Evaluation der sogenannten Hartz-Gesetze I bis III beauftragten Forschungsinstitute differenziert, kann aber vor allem bei den neu geordneten oder neu geschaffenen Förderinstrumenten viel-

Das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ beinhaltet im Kern die Zusammenlegung zweier bislang getrennt agierender Unterstützungssysteme, der von der BA und ihren Gliederungen umgesetzten Arbeitslosenhilfe einerseits und der von den Kommunen umgesetzten Sozialhilfe andererseits. Rechtliche Grundlage der zusammengeführten und dabei in vielfältiger Weise veränderten Leistungen ist seither die Grundsicherung für Arbeitsuchende, welche als Zweites Buch in das Sozialgesetzbuch eingeführt wurde.

Das „Kommunale Optionsgesetz“ ordnete – ergänzend zum „Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ – nicht nur Arbeitsgemeinschaften aus Arbeitsagenturen und Landkreisen bzw. kreisfreien Städten, sondern alternativ dazu auch 69 zugelassenen Kommunalen Trägern (sogenannten Optionskommunen) die Umsetzungsverantwortung für das SGB II zu.

Des Weiteren wurden die gesetzlichen Rahmenbedingungen für Beschäftigungsverhältnisse – insbesondere durch neue Regelungen bezüglich des Kündigungsschutzes und der Befristung von Arbeitsverträgen, in Hinblick auf Teilzeitarbeit, geringfügige und selbständige Beschäftigung sowie Leih- und Zeitarbeit – vielfach verändert, im Wesentlichen dereguliert.

Übersicht 4: *Chronologie der gesetzlichen Reformschritte in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik seit dem Jahr 2001 (Auswahl)*

|             | <b>Grundlagen der Arbeitsförderung</b>   | <b>Rahmenbedingungen für Beschäftigungsverhältnisse</b>   |
|-------------|--|---|
| <b>2001</b> | Gesetz zur Reform und Verbesserung der Ausbildungsförderung – Ausbildungsförderungsreformgesetz<br>Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz)          | SGB IX Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen<br>Teilzeit- und Befristungsgesetz  |
| <b>2002</b> | Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt   | Gesetz zur Erleichterung der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit   |
| <b>2003</b> | Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt<br>Gesetz zur Änderung des Sozialgesetzbuches und anderer Gesetze  | Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt<br>Gesetz zur Änderung des Sozialgesetzbuches und anderer Gesetze<br>Kleinunternehmerförderungsgesetz                             |
| <b>2004</b> | Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt<br>Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt<br>Viertes Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze | Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung und zur Förderung von Kleinunternehmen<br>Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung |

fach keine durchgreifenden Fortschritte erkennen. Vgl. dazu Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006): Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Erläuterungen zum Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende), Berlin.

|      | Grundlagen der Arbeitsförderung  | Rahmenbedingungen für Beschäftigungsverhältnisse |
|------|--|--|
| 2005 | Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt<br>Kommunales Optionsgesetz<br>Berufsbildungsreformgesetz<br>Fünftes Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze |  |
| 2006 | Gesetz zur Förderung ganzzjähriger Beschäftigung<br>Haushaltsbegeleitgesetz 2006 (Entwurf)<br>SGB II-Fortentwicklungsgesetz  | Gesetz zur Förderung ganzzjähriger Beschäftigung |

Quelle: eigene Darstellung

\* \* \* \* \*

Zusammenfassend kann damit festgestellt werden: Die Akteure, die an der Umsetzung der ersten Förderrunde der GI EQUAL in der Bundesrepublik Deutschland beteiligt waren, standen während ihrer Tätigkeit nicht nur ungünstigen gesamtwirtschaftlichen und arbeitsmarktlichen Rahmenbedingungen gegenüber; sie mussten sich zugleich auch auf stetige und außerordentlich vielfältige Veränderungsprozesse in der bundesdeutschen Arbeits- und Beschäftigungsförderung einstellen. Daraus erwachsen, wie noch zu zeigen sein wird, den in die Umsetzung des Programms involvierten Akteuren weitere Herausforderungen, die deren Aktivitäten bei der Entwicklung, Erprobung, Verallgemeinerung sowie Verbreitung arbeitsmarkt-, berufsbildungs- und beschäftigungspolitischer Innovationen teilweise erheblich beeinflussten.

## C) ANALYSE UND BEWERTUNG DES PROGRAMMERFOLGS DER GI EQUAL

### 5 PROGRAMMVERLAUF: FINANZIELLE MITTEL, PROJEKTE, TEILNEHMERINNEN, ZIELGRUPPENERREICHUNG

Die Darstellung des finanziellen und physischen Verlaufs des Programms erfolgt auf Grundlage der aktuell aus dem Monitoring bereitgestellten Daten für die Jahre 2002 bis 2005. Diese beinhalten Angaben zu EP, Teilprojekten, TeilnehmerInnen sowie beteiligten Unternehmen. Hinzu kommen die finanziellen Daten mit Mittelaufwand nach Kostenarten und Finanzierung nach Finanzierungsträgern. Nachfolgend werden diese Aspekte der Programmumsetzung dargestellt.

Insgesamt zeichnete sich die GI EQUAL (entgegen vieler anderer Erwartungen) in der ersten Förderrunde durch eine große Umsetzungsdynamik aus. In den 109 Netzwerken wurden 1.700 Teilprojekte durchgeführt. Seit 2002 sind 119.000 TeilnehmerInnen-Eintritte zu verzeichnen, wovon 54% auf Frauen entfielen. Hinsichtlich der finanziellen Abwicklung des Förderbudgets der ersten Förderrunde lag die Mittelbindung leicht unter dem Budget. Bezieht man diese leichte Abweichung vom Plan in eine Gesamtprognose für den finanziellen Verlauf ein, so steht zu befürchten, dass am Ende der Programmlaufzeit ein nicht unerheblicher Anteil der ESF-Mittel nicht gebunden werden könnte.

#### 5.1 Materieller und finanzieller Verlauf nach thematischen Schwerpunkten, Zielgebieten, Jahren und insgesamt

##### Teilprojekte nach Projekttypen, Themenbereichen und Zielgebieten

In 109 EP wurden von 2002 bis Ende 2005 insgesamt 1.700 Teilprojekte (TP) durchgeführt. Die Zahl laufender Projekte je Jahr stieg dabei von 1.460 im Jahr 2002 auf 1.633 in 2004 (+ 11,8%). Dieser Anstieg ging wesentlich auf die operativen Projekte (+ 15,4%) zurück und fand v.a. im Jahr 2003 statt. In 2004 selbst gab es nur noch geringe Neuzugänge, in 2005 endeten alle noch verbliebenen Teilprojekte der ersten Förderphase. Die nicht-operativen Teilprojekte (sog. Overheadprojekte) nahmen dagegen bis 2004 lediglich um 5,4% zu.

Da die Bewilligungen der EP programmgemäß in einem relativ engen Zeitfenster stattfanden, bedeuten die Zunahmen im *operativen* Bereich keine Ausdehnung des Programms, sondern verweisen auf ein planmäßig oder außerplanmäßig späteres Anlaufen von Projekten, was auch Umstrukturierungen infolge neuer Projektzuschnitte (z.B. als Ergebnis der als Hartz-Reformen bekannt gewordenen Umstrukturierungen in der Arbeitsmarktpolitik) mit einschließt.

Die rechnerische Verteilung<sup>22</sup> der Projekte zwischen den beiden Zielgebieten ergibt einen Anteil von einem Drittel der Ziel 1-Gebiete. Diese, gemessen an der Bevölke-

<sup>22</sup>

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,

rungszahl, 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 höher.

Tabelle 5 Verteilung der Projekte nach Themenbereichen des Programms und nach Zielgebieten

| Zielgebiet   | Beschäftigungsfähigkeit | Unternehmergeist | Anpassungsfähigkeit | Chancengleichheit | Asyl          | Gesamt        |
|--------------|-------------------------|------------------|---------------------|-------------------|---------------|---------------|
| Keine Angabe | 2,2%                    | 3,5%             | 2,4%                | 4,6%              | 2,2%          | 2,7%          |
| Nicht Ziel 1 | 64,9%                   | 55,1%            | 59,3%               | 67,1%             | 90,1%         | 63,7%         |
| Ziel 1       | 32,9%                   | 41,5%            | 38,3%               | 28,3%             | 7,7%          | 33,6%         |
| <b>Summe</b> | <b>100,0%</b>           | <b>100,0%</b>    | <b>100,0%</b>       | <b>100,0%</b>     | <b>100,0%</b> | <b>100,0%</b> |

Quelle: MEPHISTO und eigene Berechnungen

### Finanzieller Verlauf nach Themenbereichen und Zielgebieten

Bewilligt waren für die erste Förderrunde der GI EQUAL rund 436 Mio. EUR, davon 33,5% für Projekte, die den Ziel 1 Gebieten zugerechnet sind. Der Bewilligungsanteil entspricht damit fast exakt dem Projektanteil.

Tabelle 6 Bewilligungen, bislang abgerechnete Kosten und Finanzierung sowie Projekte – nach Zielgebiet

| Zielgebiet     | Bewilligt           | [%]           | Kosten              | [%]           | Finanzierung        | [%]           | Projekte      |
|----------------|---------------------|---------------|---------------------|---------------|---------------------|---------------|---------------|
| Keine Angabe   | 5.492,32 €          | 1,3%          | 6.182,06 €          | 1,4%          | 5.059,05 €          | 1,3%          | 2,7%          |
| Nicht Ziel 1   | 284.692,77 €        | 65,3%         | 309.733,38 €        | 68,1%         | 262.674,75 €        | 66,2%         | 63,7%         |
| Ziel 1         | 145.921,61 €        | 33,5%         | 138.817,84 €        | 30,5%         | 129.288,83 €        | 32,6%         | 33,6%         |
| <b>Insges.</b> | <b>436.106,69 €</b> | <b>100,0%</b> | <b>454.733,28 €</b> | <b>100,0%</b> | <b>397.022,63 €</b> | <b>100,0%</b> | <b>100,0%</b> |

(Angaben in Mio. EUR)

Finanzierungsseitig nachgewiesen wurden bislang für die Jahre 2002 bis 2005 Mittel in Höhe von 397 Mio. EUR, davon 32,6% für Ziel 1-Projekte.<sup>23</sup> Bei Zugrundelegung der zuschussfähigen Kosten liegt der rechnerische Ziel 1-Anteil etwas darunter (30,5%), was darauf hindeutet, dass die durchschnittlichen Projektkosten im Ziel 1-Gebiet etwas geringer ausfielen als ursprünglich kalkuliert. Die noch nicht abschließend konsolidierten Finanzdaten erlauben aber keine weitergehenden Interpretationen, zumal die Finanzierungsdaten bezogen auf die Zielgebiete auch in differenzierterer Betrachtung keine weiteren Auffälligkeiten aufweisen.

da die für eine trennschärfere Zuordnung erforderlichen Adressdaten nicht verfügbar sind.

<sup>23</sup>

Anhand der derzeit vorliegenden Monitoringdaten gibt es noch eine Abweichung zwischen den Angaben zu den Kosten (454.733 TSD EUR) und zur Finanzierung (397.022 TSD EUR), die an unterschiedlichen Abrechnungsständen liegt und mit dem Jahresbericht der Verwaltungsbehörde aufgelöst werden sollte. Auf die Ausführungen in diesem Abschnitt hat dies aber keine Auswirkungen, da vor allem Finanzierungsverhältnisse und Kostenstrukturen von Belang sind und diese nur geringfügig bezüglich der Zielgebietszuordnung voneinander abweichen. Die buchhalterisch abschließende Bilanzierung wird daher auf diese Verhältnisse – so ist anzunehmen – nur wenig Einfluss haben.

Tabelle 7 EP, Projekte, Kosten und Finanzierung (soweit abgerechnet): Verteilung nach thematischen Schwerpunkten (ThSP)

| EQUAL ThSP              | Verteilung EP | Verteil. Projekte | Verteil. Kosten | Verteil. Finanz. |
|-------------------------|---------------|-------------------|-----------------|------------------|
| Beschäftigungsfähigkeit | 41,3%         | 42,0%             | 43,5%           | 41,7%            |
| Bekämpfung Rassismus    | 5,5%          | 6,2%              | 5,4%            | 5,5%             |
| Wandel IT               | 8,3%          | 10,4%             | 8,2%            | 7,9%             |
| Lebensl.-Lernen         | 7,3%          | 9,0%              | 7,2%            | 7,2%             |
| Unternehmensgründung    | 9,2%          | 8,4%              | 8,4%            | 9,0%             |
| Sozialwirtschaft        | 11,9%         | 8,5%              | 11,6%           | 12,1%            |
| Abbau Diskrepanzen      | 4,6%          | 5,1%              | 4,3%            | 4,6%             |
| Vereinbarkeit           | 4,6%          | 5,1%              | 5,2%            | 5,7%             |
| Asyl                    | 7,3%          | 5,4%              | 6,3%            | 6,3%             |
| <b>GESAMT</b>           | <b>100,0%</b> | <b>100,0%</b>     | <b>100,0%</b>   | <b>100,0%</b>    |

Quelle: MEPHISTO und eigene Berechnungen

Die Verteilung der Mittel entlang der Programmstruktur – sowohl gemessen an den bereitgestellten finanziellen Mitteln als auch anhand der zuschussfähigen Kosten – entspricht weitgehend der Verteilung der EP und ihrer Projekte: D.h. die EP- und die projektbezogenen Durchschnittskosten in den thematischen Schwerpunkten weichen nur unwesentlich voneinander ab, das gleiche gilt – cum grano salis – für die durchschnittliche Projektzahl je EP.

### Kostenstruktur nach Projekttypen und Kostenarten

Tabelle 8 Kosten nach Projektart und thematischen Schwerpunkten

| them. SP                | Koordinati-<br>on | mittlerver-<br>waltende<br>Stelle | transnatio-<br>nale Koordinati-<br>on | Evaluation  | operative<br>Partner | Insges.       |
|-------------------------|-------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|-------------|----------------------|---------------|
| Beschäftigungsfähigkeit | 8,3%              | 1,2%                              | 2,9%                                  | 3,1%        | 84,6%                | 100,0%        |
| Bekämpf. Rassismus      | 9,3%              | 1,3%                              | 2,8%                                  | 2,4%        | 84,2%                | 100,0%        |
| Unternehmensgründung    | 10,1%             | 0,4%                              | 5,9%                                  | 3,7%        | 80,0%                | 100,0%        |
| Sozialwirtschaft        | 16,4%             | 0,5%                              | 2,9%                                  | 2,3%        | 77,9%                | 100,0%        |
| Lebensl.-Lernen         | 11,4%             | 1,4%                              | 2,8%                                  | 2,1%        | 82,3%                | 100,0%        |
| Wandel IT               | 10,2%             | 0,5%                              | 2,6%                                  | 1,9%        | 84,8%                | 100,0%        |
| Vereinbarkeit           | 10,3%             | 1,3%                              | 2,6%                                  | 2,2%        | 83,6%                | 100,0%        |
| Abbau Diskrepanzen      | 9,8%              | 1,5%                              | 2,7%                                  | 2,4%        | 83,6%                | 100,0%        |
| Asyl                    | 9,0%              | 0,1%                              | 1,6%                                  | 2,6%        | 86,7%                | 100,0%        |
| <b>SUMME</b>            | <b>9,8%</b>       | <b>1,0%</b>                       | <b>3,0%</b>                           | <b>2,7%</b> | <b>83,6%</b>         | <b>100,0%</b> |

Quelle: MEPHISTO und eigene Berechnungen

Die Aufschlüsselung der Kosten nach Projekttypen stellt den Bezug zur Netzwerklogik dar und gibt damit einen ersten Hinweis auf die direkten Kosten des Netzwerkansatzes im weiteren Sinne, also unter Einschluss der transnationalen Partnerschaften. Durchschnittlich 83,6% der Kosten der EP entfallen auf die operativen Teilprojekte, im Umkehrschluss bedeutet dies, dass ca. 16% der Kosten auf den Overhead entfallen.

### Finanzierungsstruktur nach thematischen Schwerpunkten und Projekttypen

Unter den nationalen Ko-Finanzierungsträgern liegt die BA an erster Stelle, gefolgt von Kommunen und Ländern.



Tabelle 9 Finanzierungsstruktur (soweit abgerechnet) nach thematischen Schwerpunkten (ThSP)

|                         | Bundesanstalt f. Arbeit | Andere Bundesmittel | Landesmittel | Kommunale Mittel | Private Drittmittel | Private Eigenmittel | Sonst. Mittel | nation. KoFiges. | ESF - Mittel |
|-------------------------|-------------------------|---------------------|--------------|------------------|---------------------|---------------------|---------------|------------------|--------------|
| Beschäftigungsfähigkeit | 19,7%                   | 0,6%                | 10,9%        | 12,5%            | 1,7%                | 4,8%                | 1,3%          | 51,4%            | 48,6%        |
| Bekämpf. Rassismus      | 15,5%                   | 2,4%                | 9,9%         | 16,2%            | 5,4%                | 7,1%                |               | 56,4%            | 43,6%        |
| Unternehmensgründung    | 21,8%                   | 1,5%                | 9,8%         | 5,3%             | 3,4%                | 4,6%                | 0,1%          | 46,7%            | 53,4%        |
| Sozialwirtschaft        | 24,4%                   | 0,2%                | 5,9%         | 6,9%             | 11,5%               | 4,2%                | 0,0%          | 53,1%            | 46,9%        |
| Lebensl. Lernen         | 13,7%                   | 0,0%                | 6,2%         | 1,7%             | 26,4%               | 5,4%                | 0,1%          | 53,6%            | 46,4%        |
| Wandel IT               | 19,3%                   | 1,0%                | 4,9%         | 5,2%             | 15,7%               | 3,4%                | 0,7%          | 50,1%            | 50,0%        |
| Vereinbarkeit           | 15,5%                   | 2,5%                | 2,9%         | 15,1%            | 11,0%               | 1,9%                | 0,1%          | 49,0%            | 51,0%        |
| Abbau Diskrepanzen      | 24,9%                   | 1,1%                | 5,4%         | 9,4%             | 9,2%                | 4,8%                | 0,4%          | 55,1%            | 44,9%        |
| Asyl                    | 1,9%                    | 11,8%               | 24,3%        | 14,3%            | 0,5%                | 4,1%                |               | 56,8%            | 43,2%        |
| <b>Insges.</b>          | <b>18,4%</b>            | <b>1,6%</b>         | <b>9,4%</b>  | <b>9,9%</b>      | <b>7,4%</b>         | <b>4,6%</b>         | <b>0,7%</b>   | <b>51,9%</b>     | <b>48,1%</b> |

Quelle: MEPHISTO und eigene Berechnungen

Die Höhe der Finanzierungsbeiträge der einzelnen Finanziers fällt je nach thematischem Schwerpunkt sehr unterschiedlich aus. Auffällig ist auch hier der Bereich *Asyl*, für den seitens des Bundes (11,8%) und insbesondere seitens der Länder (24,3%) und Kommunen (14,3%) spezielle Finanzierungen bereitgestellt wurden, da die Regelinstrumente für diese Zielgruppe nicht bzw. nur eingeschränkt einsatzfähig waren.

Kommunale Mittel spielen in diesem Themenbereich gleichfalls eine überdurchschnittliche Rolle ebenso wie in den Schwerpunkten *Bekämpfung des Rassismus* und *Vereinbarkeit von Familie und Beruf* sowie – wenn auch weniger ausgeprägt – im Bereich *Beschäftigungsfähigkeit*.

Private Mittel (private Drittmittel und Eigenmittel sowie sonstige Mittel zusammengefasst) gehen mit insgesamt 12,7% in die Finanzierung des Programms mit ein. Sie spielen in allen Bereichen eine relevante – wenn auch unterschiedlich stark ausgeprägte – Rolle. Im Schwerpunkt *Lebenslanges Lernen* spielen sie (31,9%) sogar eine größere Rolle als die gesamte öffentliche Hand einschließlich BA (21,6%). Von besonderem Gewicht ist der private Finanzierungsbeitrag darüber hinaus in den Schwerpunkten *Wandel IT* (19,8%), *Vereinbarkeit* (13,0%) und *Sozialwirtschaft* (15,7%).

Folgende Darstellungen differenzieren den Stellenwert bzw. die Aufteilung der Finanzierungsquellen nach Projekten ohne TeilnehmerInnen (ca. ein Drittel der Gesamtkosten für Projekte) und solchen mit TeilnehmerInnen.<sup>24</sup> Bei letzteren sind nicht nur – aufgrund TN-Unterhalt und TN-bezogener (Sach-)Kosten – die Gesamtkosten erheblich höher, sondern dies wirkt sich selbstverständlich auch auf die Finanzierungsstrukturen aus, wie insbesondere die Anteile des Bundes (hauptsächlich BA) belegen.

<sup>24</sup>

Dass auch bei diesen Projekten Detailkosten für TN-Unterhalt angegeben sind, liegt vermutlich daran, dass Overheadfunktionen bzw. -stellen teilweise auch mit personenbezogenen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten finanziert wurden.

Tabelle 10 Projekttypen – anteilige Finanzierungsbeiträge nach Finanzierungsquelle

| Art der Projekte mit und ohne TN | Bund        | sonst. Öffentl. | private      | ESF          | Insges.       |
|----------------------------------|-------------|-----------------|--------------|--------------|---------------|
| <b>Projekte ohne TN</b>          |             |                 |              |              |               |
| Koordination                     | 1,4%        | 11,4%           | 3,5%         | 83,7%        | 100,0%        |
| Mittelverwaltende Stelle         |             | 13,0%           | 8,9%         | 78,1%        | 100,0%        |
| Transnat. Koordination           | 2,0%        | 9,7%            | 5,9%         | 82,3%        | 100,0%        |
| Evaluation                       | 4,1%        | 8,8%            | 6,4%         | 80,7%        | 100,0%        |
| Operative Partner                | 12,8%       | 20,5%           | 17,3%        | 49,3%        | 100,0%        |
| <b>Gesamt ohne TN</b>            | <b>7,8%</b> | <b>16,0%</b>    | <b>11,5%</b> | <b>64,7%</b> | <b>100,0%</b> |
| <b>Projekte mit TN</b>           |             |                 |              |              |               |
| Operative Partner                | 25,8%       | 21,1%           | 12,9%        | 40,2%        | 100,0%        |

Quelle: MEPHISTO und eigene Berechnungen

In dieser Differenzierung zeigt sich auch der Stellenwert des ESF als Hauptfinanzierungsinstrument für die EQUAL-spezifischen Strukturmerkmale (Overheadprojekte). Vor allem aber wird hieran deutlich, dass der Projektbereich ohne TN-Einbezug nur dank des ESF überhaupt darstellbar war; in diesem Bereich stellt der ESF nämlich 64,7% der Mittel – ansonsten sind es 40,7%.

Vor allem im Bereich der Projekte mit TN zeigt sich auch, dass das im Vergleich mit den Bundesmitteln starke Engagement von Ländern und Kommunen zumindest in Teilen auf die direkte Einbindung dieser Körperschaften in das Management (Koordination und Mittelverwaltung) der EP zurückgeht. Allerdings decken sie in beiden Projekttypen auch über 20% der Kosten der operativen Projekte.

Der ESF-Interventionssatz liegt nach den Berechnungen der EQUAL-Programmevaluation über das gesamte Programm betrachtet bei 48,1%. Differenziert nach Ziel 1- und Nicht-Ziel 1-Gebiet zeigt sich für beide Bereiche, dass der Interventionsatz unterhalb der jeweils gültigen Höchstsätze liegt.

Tabelle 11 ESF-Interventionssätze nach Themenbereichen und Zielgebieten (Abrechnungsdaten)

| EU-Interv.-Satz | Beschäftigungsfähigkeit | Unternehmergeist | Anpassungsfähigkeit | Chancengleichheit | Asyl         | Insges.      |
|-----------------|-------------------------|------------------|---------------------|-------------------|--------------|--------------|
| Nicht Ziel 1    | 40,2%                   | 40,0%            | 42,1%               | 41,9%             | 41,4%        | <b>40,8%</b> |
| Ziel 1          | 64,2%                   | 64,0%            | 58,5%               | 65,1%             | 68,4%        | <b>62,9%</b> |
| <b>Insges.</b>  | <b>48,0%</b>            | <b>50,3%</b>     | <b>48,4%</b>        | <b>47,7%</b>      | <b>43,2%</b> | <b>48,1%</b> |

Quelle: MEPHISTO und eigene Berechnungen

### **Mögliche Probleme mit der sog. N + 2-Regel**

Die Programmevaluation ist gehalten, regelmäßig zu analysieren und zu bewerten, ob im Rahmen der finanziellen Abwicklung der GI EQUAL die sogenannte N + 2-Regel<sup>25</sup> eingehalten wird. Es kann festgehalten werden, dass bis zum Zeitpunkt der aktualisierten Halbzeitbewertung (die faktisch mit dem Ende der ersten Förderrunde identisch ist) keine Probleme mit der N + 2-Regel aufgetreten sind. Allerdings verdeutlichen die derzeit vorliegenden Zahlen zur Mittelbindung und -abforderung, dass in der Prognose der zu erwartenden Gesamtentwicklung das Programmbudget am Ende der Programmlaufzeit nicht komplett gebunden sein wird.

- Insgesamt beläuft sich das Budget der GI EQUAL auf knapp 523,6 Mio. EUR ESF-Mittel. Von diesem Mittelansatz sind laut indikativem Finanzplan 31,3 Mio. EUR für die Technische Hilfe und 492,3 Mio. EUR für die Förderung von Entwicklungspartnerschaften vorgesehen.
- Aufgrund dem derzeitigen Stand der kumulierten Bewilligungen von 488,7 Mio. EUR ESF-Mittel können noch 3,6 Mio. EUR ESF-Mittel für Entwicklungspartnerschaften gebunden werden.

Es wird empfohlen, diese Mittel bis zum Ende der Programmlaufzeit (Dezember 2007) insbesondere unter Einbeziehung von Mainstreaminggesichtspunkten an die Entwicklungspartnerschaften weiterzugeben.

### **TeilnehmerInnen nach Kosten, Herkunft und Zielgebiet**

Insgesamt 119.456 TN sind in den Jahren 2002 bis 2005 in EQUAL-Projekte eingetreten. 32,1% aller Eintritte erfolgten im Ziel 1-Gebiet – sehr genau den anteiligen Mitteln (s.o.) entsprechend.

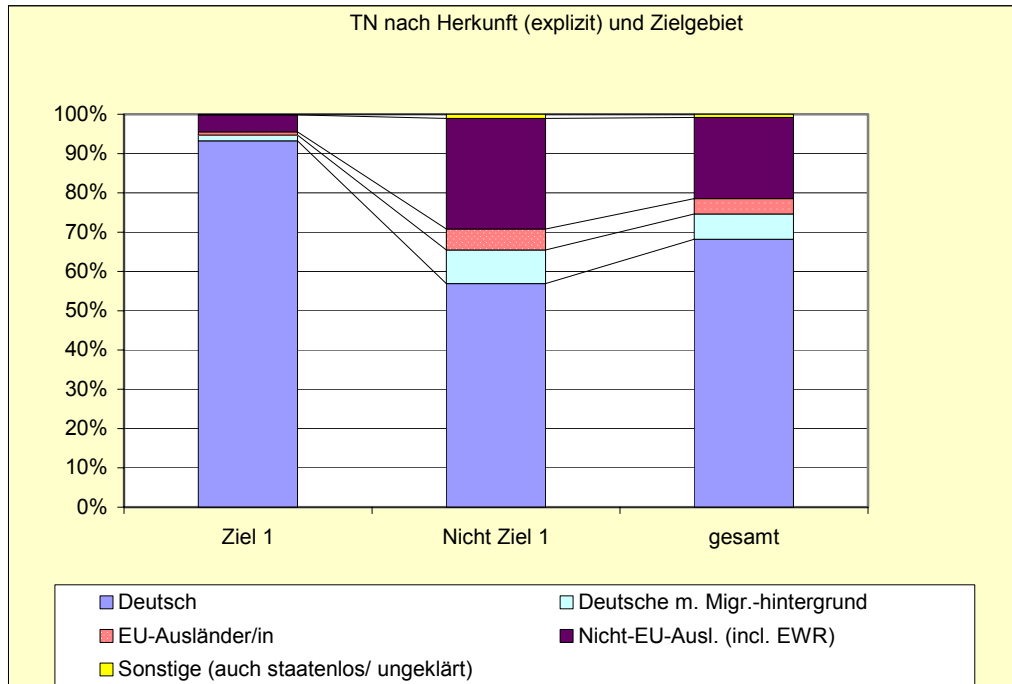
Auffällig sind die weit unterdurchschnittlichen Anteile ausländischer TN (inkl. Deutscher mit Migrationshintergrund) sowie von AsylbewerberInnen im Ziel 1-Gebiet. Der Anteil von TN deutscher Herkunft macht im Ziel 1-Gebiet 93,2% aller TN (mit Herkunftsangabe) aus. Im Nicht-Ziel 1-Gebiet liegt der entsprechende Wert bei nur 56,9%. Die Gründe dürften v.a. in der unterschiedlichen Bevölkerungszusammensetzung und damit in der unterschiedlichen Struktur der Zielgruppen zu suchen sein.

---

<sup>25</sup>

Die „N + 2-Regel“ besagt, dass die zuschussfähige Verausgabung der für das Jahr „N“ für das Programm budgetierten ESF-Mittel spätestens bis Ende des Jahres „N + 2“ durch entsprechende Zahlungsanträge an die EU-KOM nachgewiesen sein muss. Ist dies nicht der Fall, so verfallen die entsprechenden Mittel ganz oder teilweise.

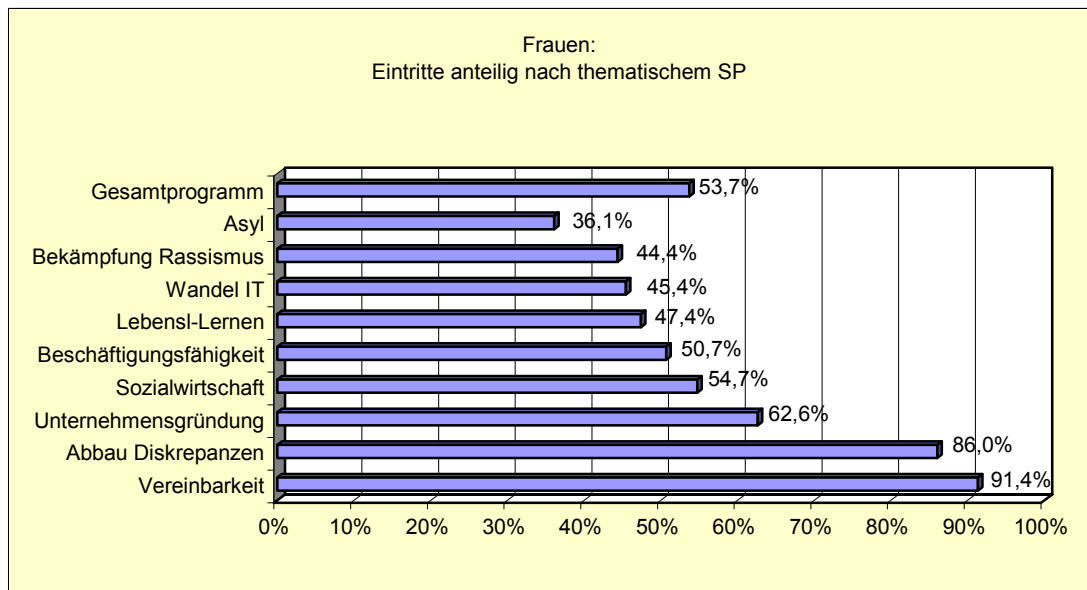
Abbildung 1 TN-Eintritte nach Herkunft und Zielgebiet (nur TN mit Herkunftsangabe)



Quelle: MEPHISTO und eigene Berechnungen

Aussagekräftig sind die geschlechtsbezogenen Angaben: Der Anteil der Frauen an TeilnehmerInnen liegt insgesamt bei 53,7% und ist damit deutlich höher als der Anteil der Männer (45,3%; Rest ohne Geschlechtsangabe). Die Mindestvorgabe des PGI (50%) wird damit erfüllt, was zunächst als Indiz für eine gelungene Strategie der gleichberechtigten Beteiligung mit einer gewissen zusätzlichen positiven Diskriminierung von Frauen gelten kann.

Abbildung 2 Frauenanteil an den TN-Eintritten nach thematischen Schwerpunkten



Quelle: MEPHISTO und eigene Berechnungen

Dieses positive Gesamtbild wird zwar auch durch die einschlägigen thematischen Schwerpunkte *Vereinbarkeit von Familie und Beruf* (91,4%) sowie *Abbau von geschlechtsspezifischen Diskrepanzen* (86,0%) bewirkt, die – darin dem Schwerpunkt E der ESF-Mainstreamprogramme vergleichbar – zur Kompensation geschlechtsspezifischer Benachteiligung von Frauen vorgesehen sind. Jede sechste Frau (17,2%), die an der GI EQUAL partizipiert, wird in diesem Bereich gefördert.<sup>26</sup> Aber selbst ohne den Themenbereich *Chancengleichheit* läge der Frauenanteil (gemessen an TN-Eintritten) bei immerhin noch 49,7% und damit knapp über dem der Männer (49,2%).

Gleichfalls deutlich überdurchschnittlich ist die Frauenbeteiligung im thematischen Schwerpunkt *Unternehmensgründung* (62,6%). Dies lässt auf eine erfolgreiche Ausdehnung der Gründungsaktivitäten auf Frauen schließen.

Klar unterproportional ist die Frauenbeteiligung hingegen bei *Lebenslanges Lernen* (47,4%) und *Wandel IT* (45,4%); dennoch finden sich hier zusammen immerhin knapp 25,2% aller Frauen. Am geringsten stellt sich der Anteil der Frauen im thematischen Schwerpunkt *Asyl* (36,1%) dar. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Frauenanteil unter den AsylbewerberInnen in der Bundesrepublik Deutschland ohnehin bei nur ca. 31% liegt.<sup>27</sup> Damit konnten durch die GI EQUAL auch im thematischen Schwerpunkt *Asyl* Frauen in vergleichsweise überdurchschnittlichem Maße erreicht werden.

Die übrigen thematischen Schwerpunkte (*Sozialwirtschaft, Bekämpfung des Rassismus*) liegen noch über dem Durchschnitt, *Beschäftigungsfähigkeit* liegt zwar darunter (50,7%), aber immer noch über der PGI-Zielmarke und wirkt aufgrund seines hohen Gewichts gegenüber dem Themenbereich *Anpassungsfähigkeit* kompensierend.

Die systematische Auswertung verfügbarer Daten unter dem Geschlechterfokus ist ein wichtiger Baustein jeglicher auf Chancengleichheit orientierten Strategie. Da aber die Beteiligung nach Köpfen für sich genommen noch wenig aussagekräftig ist (zu viele sachlich-inhaltliche Details bleiben dabei unberücksichtigt), wird zur weiteren Vertiefung im folgenden auf die Kosten pro Kopf und nach Geschlecht eingegangen.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Damit ist zunächst nur festzustellen, dass dieser positiv-diskriminierenden Intention ein entsprechender quantitativer Stellenwert zukommt. Weder die Notwendigkeit eines solchen Ansatzes noch die Angemessenheit seiner Umsetzung lässt sich allein aus der bloßen Inanspruchnahme abschließend begründen.

<sup>27</sup> „Betrachtet man die Alters- und Geschlechtsstruktur der Asylantragsteller im Jahr 2002, so zeigt sich, dass mehr als zwei Drittel (69,1%) der Asylantragsteller Männer waren.“ Vgl.: Migrationsbericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration im Auftrag der Bundesregierung (Migrationsbericht 2003), o.J., o.O., S. 43.

<sup>28</sup> Hierzu wurden von allen Projekten mit TN die abgerechneten Kosten anhand der TN-Angaben geschlechtsspezifisch aufgeteilt und anschließend entsprechend der thematischen Schwerpunkte aggregiert. Dabei wurden TN ohne Geschlechtsangaben auf der Kostenseite (0,7% der Kosten) und der TN-Seite (0,6% der TN) herausgerechnet. Die Berechnungen sind somit exakt auf der Ebene der Projekte, jedoch nicht auf der Ebene der TN. Eine weitergehende Präzisierung gegenüber

Anhand einer einfachen Differenzrechnung zeigt sich dabei ein leichter Nachteil für Frauen auf der Gesamtprogrammebene (-0,7). Von einer rechnerischen Gleichbehandlung (Differenz=0) weit entfernt sind die thematischen Schwerpunkte *Bekämpfung des Rassismus* (-10,1) sowie *Sozialwirtschaft* (-4,0). In beiden Bereichen sind Frauen deutlich stärker beteiligt als Männer (53,0% bzw. 54,7% aller TN sind Frauen), aber es entfallen weitaus weniger anteilige Kosten auf sie (42,9% bzw. 50,7%).

Lediglich im – traditionell verstanden – frauenspezifischen Schwerpunkt *Abbau geschlechtsspezifischer Diskrepanzen* sind die durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben zugunsten der Frauen deutlich höher (+9,2%) als bei Gleichbehandlung zu erwarten gewesen wäre. Die hiervon negativ betroffenen Männer stellen 13,4% der TN des Schwerpunkts, aber nur 4,2% der Kosten entfallen auf sie.

Berücksichtigt man, dass der Anteil der Männer im Schwerpunkt *Abbau von geschlechtsspezifischen Diskrepanzen* nur 1,8% aller am Programm beteiligten Männern darstellt, der Anteil von Frauen in den Schwerpunkten *Bekämpfung des Rassismus* und *Sozialwirtschaft* aber in der Summe 10,7% aller Frauen ausmacht, ergibt sich aus der Gesamtbetrachtung, dass Frauen in einigen Bereichen des Programms – gemessen an den durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben – sehr deutlich im Nachteil sind. Ob und welche Formen von Diskriminierung oder Benachteiligung dem möglicherweise jeweils zugrunde liegen, könnte nur durch detaillierte Einzelprojektanalysen bestimmt werden; dies ist jedoch im Rahmen einer Programmevaluation nicht möglich. Fazit: Frauen wurden in vergleichsweise kostengünstigeren Projekten gefördert als Männer.

Abschließend folgen in diesem Abschnitt Auswertungen zur Kostenstruktur nach Projekttypen und Kostenarten sowie zur Einbindung von Unternehmen.

### **Beteiligung 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.<sup>29</sup> 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 – 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 – wie auch immer – beteiligt ist. In ei-

---

dieser schlichten Form des „sex-counting“ bestünde in der Bestimmung von Teilnahmevolumina (z.B. auf Basis abgerechneter TN-Stunden nach Geschlecht, mindestens aber auf Grundlage von TN-Tagen). Damit wären gegebenenfalls auch Hinweise auf in den Binnenstrukturen von Projekten verborgene einschlägige Diskriminierungstatbestände auffindbar.

<sup>29</sup>

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.

ner detaillierteren Betrachtung wird zumindest erkennbar, in welchen thematischen Schwerpunkten Unternehmen sich konzentrieren und welche Größenklassen jeweils besonders stark vertreten sind:

Zwischen 4.769 (in 2002) und 4.916 (in 2004) Unternehmen waren jährlich an der Umsetzung der GI EQUAL in Deutschland beteiligt. Danach gehört das Gros der beteiligten Unternehmen zu den Klein- und Kleinstunternehmen mit bis zu 49 Beschäftigten. Mittlere Unternehmen mit 50 bis 249 Beschäftigten und größere Unternehmen ab 250 Beschäftigten waren in deutlich geringerem Maße beteiligt.

Im wesentlichen konzentrieren sich Unternehmen in den Themenbereichen *Anpassungsfähigkeit* (*Wandel IT* 38,6%, *Lebenslanges Lernen* 18,9%) und *Beschäftigungsfähigkeit* (gleichnamiger Schwerpunkt: 14,6%, *Bekämpfung des Rassismus* 15%). Die Hälfte der noch verbleibenden 12,5% der Unternehmen entfällt auf den Schwerpunkt *Unternehmensgründung* (6,4%).

## 5.2 Ergänzende Programmabbildung nach arbeitsmarktpolitischen Handlungsansätzen

Im folgenden wird eine Darstellung zentraler Aspekte der Programmumsetzung nach den arbeitsmarktpolitischen Handlungsansätzen und den berufsbildungs- und beschäftigungspolitischen Handlungs- und Problemfeldern der EP vorgenommen, wie sie in der aktualisierten Halbzeitbewertung der EQUAL-Programmevaluation erstmals entwickelt wurden.

### Befunde zum physischen und finanziellen Verlauf nach arbeitsmarktpolitischen Handlungsansätzen

In einem ersten Auswertungsschritt sollen zunächst ausgewählte Monitoringdaten zum physischen und finanziellen Programmverlauf im Zeitraum 2002-2005 nach den vier identifizierten Handlungsansätzen analysiert werden.

Tabelle 12 *Bedeutung der einzelnen Handlungsansätze nach ihrem Anteil an den EP, Teilprojekten, Finanzen, TN-Eintritten und beteiligten Unternehmen*

| Anteile der Handlungsansätze am Programm nach verschiedenen Merkmalen | EP          | Projekte    | Kosten abgerechnet | Unternehmen (Durchschnitt) | TN (Eintritte) | davon : Frauen |
|---|-------------|-------------|--------------------|----------------------------|----------------|----------------|
| Personengruppenfokussierte Handlungsfelder                            | 43,1%       | 44,8%       | 42,8%              | 25,6%                      | 35,3%          | 51,6%          |
| Berufe und/oder Branchen im Mittelpunkt                               | 16,5%       | 16,8%       | 15,1%              | 20,5%                      | 18,0%          | 48,8%          |
| Instrumentenspezifische Handlungsfelder                               | 18,3%       | 17,3%       | 18,8%              | 12,2%                      | 19,3%          | 66,9%          |
| Handlungsfelder mit kommunalen/regionalen Bezugspunkten               | 22,0%       | 21,1%       | 23,2%              | 41,8%                      | 27,4%          | 50,4%          |
| <b>Insgesamt</b>  | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b>        | <b>100%</b>                | <b>100%</b>    | <b>53,7%</b>   |

Quelle: MEPHISTO und eigene Berechnungen

Die vorstehende Tabelle verdeutlicht zunächst, dass die GI EQUAL – über nahezu alle betrachteten Vollzugsindikatoren hinweg – maßgeblich von dem auf bestimmte förderungsbedürftige Personengruppen ausgerichteten Handlungsansatz geprägt wird.<sup>30</sup> Hierbei wird deutlich, dass diese – im Vergleich von TN-Eintritten und anteiligen Kosten - deutlich kostenintensiver ausfallen als andere Handlungsfelder. Auf Rang zwei steht der auf kommunale bzw. regionale Förderaktivitäten fokussierte

<sup>30</sup> Hier und nachfolgend Abweichungen zu *personengruppenfokussierten Handlungsfeldern* durch Rundung.

Handlungsansatz. Bemerkenswert ist bei diesem Ansatz der überproportional hohe Anteil von eingebundenen Unternehmen. Gegenüber diesen beiden Ansätzen, auf die zusammen etwa zwei Drittel der Aktivitäten der GI EQUAL entfallen, sind die beiden anderen Handlungsansätze mit ihren stark inhaltlich determinierten Ausrichtungen – auf bestimmte Berufe und Branchen bzw. konkrete Instrumente und Interventionsformen – von deutlich geringerer Bedeutung; sie vereinen bei den analysierten Indikatoren zusammen lediglich etwa ein Drittel des Programmgewichts.

Tabelle 13 Handlungsansatz nach ihrer Finanzierungsstruktur

| Arbeitsmarktpolitische Handlungsansätze | Bundesanstalt f Arbeit | Andere Bundesmittel | Landesmittel  | Kommunale Mittel | Private Drittmittel | Private Eigenmittel | Sonstige Mittel | ESF - Mittel  | Insges.       |
|---|------------------------|---------------------|---------------|------------------|---------------------|---------------------|-----------------|---------------|---------------|
| Personengruppen                         | 15,1%                  | 2,8%                | 13,0%         | 13,2%            | 3,8%                | 4,6%                | 0,7%            | 46,8%         | 100,0%        |
| Branchen und Berufe                     | 17,7%                  | 0,3%                | 6,0%          | 5,6%             | 16,3%               | 6,6%                | 0,5%            | 47,0%         | 100,0%        |
| Instrumentenspezifische                 | 23,3%                  | 1,2%                | 7,5%          | 4,7%             | 8,6%                | 4,1%                | 0,1%            | 50,5%         | 100,0%        |
| Kommunen / Regionen                     | 20,8%                  | 0,4%                | 6,7%          | 11,2%            | 7,0%                | 3,5%                | 1,3%            | 49,3%         | 100,0%        |
| <b>Insges.</b>                          | <b>18,4%</b>           | <b>1,6%</b>         | <b>9,4%</b>   | <b>9,9%</b>      | <b>7,4%</b>         | <b>4,6%</b>         | <b>0,7%</b>     | <b>48,1%</b>  | <b>100,0%</b> |
| Arbeitsmarktpolitische Handlungsansätze | Bundesanstalt f Arbeit | Andere Bundesmittel | Landesmittel  | Kommunale Mittel | Private Drittmittel | Private Eigenmittel | Sonstige Mittel | ESF - Mittel  | Insges.       |
| Personengruppen                         | 34,9%                  | 76,4%               | 58,5%         | 56,6%            | 21,9%               | 43,0%               | 42,6%           | 41,3%         | 42,5%         |
| Branchen und Berufe                     | 15,1%                  | 3,1%                | 10,1%         | 8,8%             | 34,5%               | 22,5%               | 12,0%           | 15,3%         | 15,7%         |
| Instrumentenspezifische                 | 24,5%                  | 14,7%               | 15,4%         | 9,2%             | 22,3%               | 17,3%               | 4,1%            | 20,2%         | 19,3%         |
| Kommunen / Regionen                     | 25,5%                  | 5,8%                | 16,0%         | 25,4%            | 21,3%               | 17,2%               | 41,4%           | 23,1%         | 22,6%         |
| <b>Insges.</b>                          | <b>100,0%</b>          | <b>100,0%</b>       | <b>100,0%</b> | <b>100,0%</b>    | <b>100,0%</b>       | <b>100,0%</b>       | <b>100,0%</b>   | <b>100,0%</b> | <b>100,0%</b> |

Quelle: MEPHISTO und eigene Berechnungen

Die Analyse der Finanzierungsstrukturen nach Handlungsansätzen verdeutlicht relativ klar Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Mittel des ESF und der Bundesagentur für Arbeit erbringen, in dieser Reihenfolge und mit nur geringer Anteilstreuung in allen Ansätzen, die wichtigsten Finanzierungsbeiträge. Das zwischen den einzelnen Handlungsansätzen erheblich stärker streuende Gewicht der anderen Finanzierungsquellen markiert demgegenüber das jeweilige Interesse verschiedener Akteure an den Aktivitäten:

- So sind konsequenterweise private (Dritt-)Mittel im auf Berufe / Branchen fokussierten Ansatz von deutlich überproportionaler Bedeutung.
- Kommunale Mittel kommen überproportional stark dort zum Einsatz, wo kommunale / regionale Handlungsansätze im Vordergrund stehen oder aber ein Personengruppenfokus angelegt wird. Letzteres erklärt sich nicht zuletzt aus der seinerzeitigen Zuständigkeit der Kommunen für die Sozialhilfe, die wiederum überdurchschnittlich von am Arbeitsmarkt benachteiligten Personen in Anspruch genommen werden musste.
- Mittel der Länder schließlich werden überproportional in dem auf bestimmte Personengruppen fokussierten Handlungsansatz eingesetzt. Dies entspricht den vielfach zielgruppenspezifisch ausgerichteten Landesarbeitsmarktpolitiken.

**Befunde zum physischen und finanziellen Verlauf nach ausgewählten Handlungs- und Problemfeldern**

Nachfolgend sollen in einem zweiten Analyseschritt die – gemessen an der Besetzung mit EP – wichtigsten Handlungsfelder betrachtet werden.



Diese Auswahl umfasst 78 EP bzw. 72% aller EP und deckt das Programm auch hinsichtlich weiterer zentraler Kennzahlen (Projekte, abgerechnete Kosten, Zahl der TN und beteiligter Unternehmen) zu etwa drei Viertel ab. Bezüglich der Zahl der EP und Projekte sowie hinsichtlich der Kosten besteht eine vergleichbare Homogenität bis hinunter auf die einzelnen Handlungsfelder. Allerdings zeigen sich jeweils handlungsfeldspezifisch größere Unterschiede hinsichtlich der relativen Beteiligung von TN und Unternehmen.

Im wesentlichen zwei Handlungsfelder prägen das Aktivitätsspektrum der GI EQUAL:

1. das Handlungsfeld *Arbeitsmarktintegration Benachteiligter mit räumlich indifferenten Ansätzen* mit einem Gewicht von knapp einem Sechstel aller EP sowie
2. das Handlungsfeld *MigrantInnen* mit etwa einem Achtel aller EP.

Mit deutlichem Abstand (jeweils ca. 7% aller EP) folgen auf den Rangplätzen 3 bis 6 die Handlungsfelder *Gründungsunterstützung*, *Asyl*, *Menschen mit Behinderungen und Suchterkrankungen*, *chronisch sowie psychisch Kranke*, *Jugendliche mit Behinderungen* sowie *Jugendliche generell*.

Schließlich weisen die Handlungsfelder *Sozialwirtschaft*, *Arbeitsmarktintegration Benachteiligter mit räumlich fokussierten Ansätzen* sowie *Arbeitsmarktchancen in der Informations- und Wissensgesellschaft für Mädchen und Frauen durch Medienkompetenz* (Rangplätze 7 bis 9) mit jeweils einem Gewicht von ca. fünf Prozent auch noch eine gewisse Bedeutung für das Handlungsspektrum der GI EQUAL auf.

Der Anteil aller übrigen Handlungsfelder liegt unter drei Prozent, die meisten davon sind nur mit je einer EP (< 1%) besetzt.

Der Frauenanteil an den TN-Eintritten in den wichtigsten Handlungsfeldern liegt in den meisten Fällen um die 50% und damit in der Nähe des Programmdurchschnitts.

Deutliche Abweichungen nach unten zeigen sich in den beiden Handlungsfeldern *Asyl* und *Jugendliche*. Der unterdurchschnittliche Frauenanteil im Bereich *Asyl* ist bereits anlässlich des thematischen Schwerpunkts *Asyl* behandelt worden. Der geringe Frauenanteil im Handlungsfeld *Jugendliche* deutet darauf hin, dass es auch vielen der dort tätigen EP nicht gelungen ist, die allgemein unterdurchschnittliche Präsenz von jungen Frauen in der Arbeitswelt- und Berufsorientierung, in der Berufsvorbereitung sowie in der beruflichen Erstausbildung aufzubrechen.

Deutliche Abweichungen des Frauenanteils nach oben finden sich in zwei anderen Handlungsfeldern: Im Handlungsfeld *Arbeitsmarktchancen in der Informations- und Wissensgesellschaft für Mädchen und Frauen durch Medienkompetenz* hängt dies mit der geschlechtsspezifischen Ausrichtung der entsprechenden Aktivitäten zusammen. Der deutlich überproportionale Frauenanteil im Handlungsfeld *Gründungsunterstützung* zeigt demgegenüber, dass in der GI EQUAL offenbar vielfach etwas erreicht wurde, was in der Vergangenheit bundesweit zumeist nicht gelang:

Mit spezifischen Angeboten Frauen mit der Aufnahme einer Selbständigkeit vertraut zu machen und sie dafür zu gewinnen.<sup>31</sup>

### Die Handlungsfelder und ihre Finanzierung

Die Analyse der Finanzierungsstrukturen der wichtigsten Handlungsfelder erbrachte ebenfalls einige interessante Befunde, von denen die nachfolgenden besonders hervorgehoben werden sollen:

- Das finanzielle Engagement des **ESF** zeigt nach Handlungsfeldern nur moderate Abweichungen und ist weniger inhaltlich als vielmehr strukturell geprägt, hängt mithin von der Verteilung der einzelnen Handlungsfelder auf das Ziel 1- bzw. das Nicht-Ziel 1-Gebiet und den dort unterschiedlichen Interventionssätzen ab.
- Überdurchschnittlich stark tragen Bundesmittel, in der Hauptsache die **Bundesagentur für Arbeit**, in den Handlungsfeldern *Gründungsunterstützung*, *Arbeitsmarktchancen in der Informations- und Wissensgesellschaft für Mädchen und Frauen durch Medienkompetenz* und *Jugendliche* zur Finanzierung bei, was einerseits aus der zunehmend wirtschaftsnäheren Ausrichtung der Interventionen der Bundesagentur resultiert und andererseits deren prominente Rolle bei der Unterstützung von Jugendlichen widerspiegelt. Deutlich unterdurchschnittliche finanzielle Engagements der Bundesagentur für Arbeit sind dagegen für die Handlungsfelder *Sozialwirtschaft* und vor allem *Asyl* und *MigrantInnen* zu konstatieren.
- Andere Bundesmittel spielen insbesondere im Handlungsfeld *Asyl* eine herausragende Rolle; sie haben die dort unterproportional vertretenen Mittel der Bundesagentur für Arbeit kompensiert.
- **Landesmittel** wurden in deutlich überproportionalem Umfang in den zwei Handlungsfeldern *Asyl* und *Jugendliche* eingesetzt, was sich aus diesbezüglichen fachpolitischen Schwerpunktsetzungen zugunsten dieser besonders förderungsbedürftigen Personengruppen ergibt.
- Finanzielle Mittel der **Kommunen** kommen in drei Handlungsfeldern besonders stark zum Einsatz: *MigrantInnen*, *Asyl* und *Arbeitsmarktintegration Benachteiligter mit räumlich indifferenten Ansätzen*. Dieses Engagement resultiert zum einen aus den entsprechenden Zuständigkeiten der kommunalen Ebene, zum anderen aber auch aus den in den letzten Jahren angestiegenen Sozialhilfeausgaben gerade für diese Personengruppen. Mit Unterstützung der GI EQUAL sollten diesbezüglich mindernd wirkende Handlungsansätze entwickelt werden.
- Schließlich zeigt sich im Bereich der **privaten (Dritt-)Mittel** ein überdurchschnittlich hohes finanzielles Engagement im Handlungsfeld *Arbeitsmarktchancen in der Informations- und Wissensgesellschaft für Mädchen und Frauen durch Medienkompetenz*, was mit dessen starker sektoraler Einbindung zusammenhängt. **Private Eigenmittel sowie sonstige Mittel** kommen in Bereichen spezieller Zielgruppen wie *Menschen mit Behinderungen*,

<sup>31</sup> Inwieweit dies mit dem allgemeinen Rückgang an versicherungspflichtigen Arbeitsmöglichkeiten / Beschäftigungsverhältnissen korreliert, war nicht Gegenstand dieser Evaluation.

*Suchterkrankungen, chronisch sowie psychisch Kranke, Jugendliche mit Behinderungen, MigrantInnen, Arbeitsmarktintegration Benachteiligter sowie Sozialwirtschaft überproportional stark zum Einsatz.*

Neben den vorstehenden Analysen werden im vorliegenden Bericht an weiteren Stellen die arbeitsmarkt-, berufsbildungs- und beschäftigungspolitischen Handlungsfelder im Untersuchungsfokus stehen, so etwa bei der Identifizierung von neuen, innovativen Problemlösungsansätzen.

\*\*\*\*\*

**Zusammenfassend** lässt sich festhalten: In der ersten Förderrunde hat die GI EQUAL eine große Umsetzungsdynamik entfaltet. Die geförderten 109 EP realisierten bundesweit insgesamt ca. 1.700 Teilprojekte, davon etwa zwei Drittel operative und ein Drittel sogenannte overhead-bezogene Projekte. Auf europäischer Ebene waren die bundesdeutschen EP an 125 transnationalen Kooperationen beteiligt. In der ersten Förderrunde engagierten sich durchschnittlich 13 strategische Partner in den EP. In die Aktivitäten der EP waren insgesamt 119.000 Teilnehmende (davon 54% Frauen) sowie jedes Jahr durchschnittlich 4.800 Unternehmen einbezogen.

Die Vielschichtigkeit der Programmergebnisse unter fachpolitischen Gesichtspunkten ist zum Teil auch auf diese Umsetzungsdynamik und die damit verbundene Anzahl und Vielfalt der handelnden Akteure zurückzuführen. Dabei ist jedoch eher von einem nicht-intendierten Effekt auszugehen, da die Umsetzungsdynamik im wesentlichen auf das spezifisch deutsche Modell der Kofinanzierung zurückgeht.

Die EP der ersten Förderrunde rechneten bislang Kosten in Höhe von etwa 450 Mio. EURO ab. Davon entfielen etwa 84% auf operative und entsprechend 16% auf sog. overhead-bezogene Projekte.

An der Finanzierung der bezifferten Kosten waren beteiligt: ESF (48%), Bundesagentur für Arbeit (18%), Kommunen (10%), Bundesländer (9%), private Drittmittelgeber (7%), Entwicklungspartnerschaften durch Eigenmittel (5%), Bund (2%) sowie sonstige Mittelgeber (1%). Hinsichtlich der finanziellen Abwicklung des **Förderbudgets der ersten Förderrunde** lag die Mittelbindung leicht unter dem Budget. Aufgrund dem derzeitigen Stand der kumulierten Bewilligungen von 488,7 Mio. EUR ESF-Mittel können noch 3,6 Mio. EUR ESF-Mittel für Entwicklungspartnerschaften gebunden werden. Es wird empfohlen, diese Mittel bis zum Ende der Programmlaufzeit (Dezember 2007) insbesondere unter Einbeziehung von Mainstreaminggesichtspunkten an die Entwicklungspartnerschaften weiterzugeben.

## 6 DIE ENTWICKLUNG VON INNOVATIONEN

Innerhalb der komplexen **Zielhierarchie des Programms** kommt der Hervorbringung von arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und berufbildungspolitischen 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.

Das gesamte Programm ist daher von Beginn an durch ein uneinheitliches Innovationsverständnis auf verschiedenen Akteursebenen gekennzeichnet gewesen. Zu diesem Umstand trugen nicht nur die spezifischen Implementationsbedingungen bei; es ist generell einzuräumen, dass mit dem Terminus Innovation vielfältige Schwierigkeiten konzeptioneller Art verbunden sind. Der gegenwärtige inflationäre Gebrauch des Innovationsbegriffs kann leicht darüber hinwegtäuschen, dass bislang auch von Seiten der Wissenschaft weder eine verbindliche Terminologie noch allgemein akzeptierte, adäquate Konzepte zur Untersuchung von Innovationsentwicklungsprozessen entwickelt worden sind. Für Innovationen im Bereich der immateriellen Produktion von Dienstleistungen sowie im Ausbildungs- und Beschäftigungssystem trifft dies in noch höherem Maße zu als für den betriebswirtschaftlich-technologischen Kontext.

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. Vor dem beschriebenen Hintergrund sowie angesichts eines Programmstarts, der von mehreren Friktionen geprägt war, überrascht es jedoch kaum, dass sich die EP zunächst eher schwer damit taten, den innovativen Charakter der von ihnen betriebenen Entwicklungen präzise bestimmen und benennen zu können. Nicht zuletzt haben auch 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.

## 6.1 Zur Identifizierung und Bewertung von Innovationen

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 gibt. 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. Die EQUAL-Programmevaluation hat mit ihrer Strategie der Informationsgewinnung und dem sog. Innovationsanalyseverfahren (IAV) eine zweckvolle Lösung entwickelt. Die Vielfalt der im Programm vorherrschenden Perspektiven auf die Innovationsentwicklung konnte durch folgende Stufen der **Datengenerierung** berücksichtigt werden:

- a) **Datenerhebung:** Die Entscheidung, ob eine Entwicklung als Innovationsvorhaben einzustufen ist, wurde zunächst den EP-Akteuren überlassen. Damit konnte sichergestellt werden, dass einerseits ein quantitativ weitreichender Umfang an Innovationen erfasst wird; andererseits konnten dadurch in qualitativer Hinsicht die Komplexität und inhaltliche Vielfalt der EP-Aktivitäten nachgezeichnet werden.
- b) **Datenbereinigung:** Das daraus resultierende disparate Datenmaterial wurde von Seiten der EQUAL-Programmevaluation systematisiert und aufbereitet, um innovative Entwicklungen nach einheitlichen und vergleichbaren Kriterien identifizieren zu können.
- c) **Innovations-Analyse-Verfahren (IAV):** In einem dritten Schritt wurden diese bereinigten Angaben auf ihren Innovationsgehalt hin untersucht. Nach einer Plausibilitäts- und Kohärenzprüfung wurden die ermittelten Innovationen hinsichtlich ihrer spezifischen Problemlösungsfähigkeit relativ zu den von den jeweiligen EP angegangenen Problemlagen bewertet.<sup>32</sup>

<sup>32</sup>

Vgl. dazu die Ausführungen in: Evaluierung der GI EQUAL für den Zeitraum 2002-2006. Aktualisierte Halbzeitbewertung der GI EQUAL in 2002-2004. Schwerpunktthema „Innovation“. (2005), S. 55-58. Darüber hinaus wird in Kürze die EQUAL-Programmevaluation v.a. unter methodischen Gesichtspunkten das IAV in einer eigenen Publikation vorstellen.

Die EQUAL-Programmevaluation hat mehrere **Kriterien** zur Innovationsanalyse herangezogen, unter denen die folgenden Momente als **Minimalanforderungen** anzusehen sind: Generell werden mit Innovationen Neuerungen innerhalb eines bestimmten Fachgebietes bezeichnet, 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 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:

1. Sie besitzen eine höhere Problemlösungskapazität als die bislang angewandten, als *state of the art* zu bezeichnenden Standards und Routinen.
2. Sie gewährleisten einen höheren Zielerreichungsgrad.
3. Sie erbringen für die Anwender einen höheren Nutzen.

Prima facie ist ersichtlich, dass eine Operationalisierung dieser Merkmale zum Zwecke der Analyse und Bewertung 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 von unterschiedlichen Nutzern abhängen. Aus diesem Grunde war es für die EQUAL-Programmevaluation unabdingbar, die Einschätzungen der EP-Akteure zum Innovationspotenzial der von ihnen vorangetriebenen Entwicklungen heranzuziehen.

Das Fehlen eines vollständig objektivierbaren Referenzpunktes zum Zwecke der Bewertung ist ein Kennzeichen **sozialer Innovationen**. Es liegt daher nahe, die in der GI EQUAL hervorgebrachten Neuerungen schlechthin unter jene zu subsumieren. In Ermangelung eines tragfähigen und umfassenden Konzepts sozialer Innovationen mutet die Frage nach der Legitimität einer solchen Einordnung eher akademisch an.<sup>33</sup> Dennoch lassen sich die bisher seitens der Sozialwissenschaften vorgelegten Bestimmungen sozialer Innovationen für eine nähere Charakterisierung der überwiegenden Mehrzahl der von den EP entwickelten Innovationen heranziehen:

- Die Realisierung der Arbeitsvorhaben der EP soll v.a. eine soziale Wirkung entfalten, zumal jene überwiegend auf soziale Problemlagen referieren. Deren Bedeutung ist in hohem Maße nur subjektabhängig bzw. zielgruppenspezifisch zu bestimmen. Damit sind eo ipso politische Maßgaben impli-

<sup>33</sup>

Soziale Innovationen führen „*ein politisches und soziologisches Schattendasein*“ (Braun-Thürmann, H. (2005): *Innovation*, Bielefeld, S. 25) und sind „*ein bislang unterbelichtetes Thema*“ (Gillwald, Katrin (2000): *Konzepte sozialer Innovation*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, S. 1 u. 5). Weitgehend Konsens besteht über die Verwendung des Terminus soziale Innovation als „*übergreifende Bezeichnung für nicht-technische Innovationen*“ (ebd., S. 5).

ziert, zumal bereits das Programmziel der Bekämpfung von Ungleichheiten und 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.<sup>34</sup> Die mit der GI EQUAL anvisierten Neuerungen werden daher auch im Rahmen von durch die öffentliche Hand finanzierten Förderprogrammen entwickelt und erprobt, da sie sonst kaum vergleichbare Realisierungschancen hätten.
- 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.

Bei der Identifizierung und Bewertung von Innovationen hat die EQUAL-Programmevaluation schließlich noch eine weitere kategoriale Unterscheidung vorgenommen, die sich aus der EQUAL-spezifischen Programmlogik ergibt. Im Kontext der Innovationsanalyse waren hauptsächlich zwei Aspekte erkenntnisleitend. Zum einen galt es, die Frage zu beantworten, welche innovativen Vorhaben in der GI EQUAL überhaupt entwickelt worden sind. Zum anderen war die Frage zentral, inwiefern die Innovationsentwicklungen in einem strengen Sinne dem Netzwerkansatz des Programms entsprochen haben. In ihren Untersuchungen hat die EQUAL-Programmevaluation daher zwischen **Einzelinnovationen und den innovativen Gesamtvorhaben einer EP** unterschieden. Der entscheidende Gewinn dieser Unterscheidung besteht darin, nach Möglichkeit sehr umfassend den gesamten Innovationsoutput differenziert zu erfassen, um damit von vorneherein der Gefahr zu begegnen, diesen Output systematisch zu unterschätzen. In der Regel hat eine EP mehrere Einzelinnovationen hervorgebracht, und zwar v.a. – wenn auch nicht ausschließlich – auf der Basis der Arbeit ihrer Teilprojekte. Die Kategorie des innovativen Gesamtvorhabens einer EP berücksichtigt dagegen das Zusammenspiel des Ensembles der Einzelinnovationen oder von Teillösungen. Denn im Unterschied zu

<sup>34</sup>

*„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.“ (Gillwald (2000), S. 36)*

einer klassischen Einzelprojektförderung verfolgt die GI EQUAL nicht primär die Hervorbringung isolierter Einzellösungen, sondern im Rahmen eines Netzwerks sollen in synergetischer Verknüpfung v.a. komplexe Vorhaben realisiert werden.

## 6.2 Das innovative Profil des Programms

Das Innovationsgeschehen in der GI EQUAL zeichnet sich durch eine immense Vielfalt aus. Der innovative Output des Programms soll daher zu Veranschaulichungszwecken im folgenden näher dargestellt werden. Dabei werden drei Unterscheidungsmerkmale herangezogen:

- die **Formen**,
- die **Gegenstandsbereiche** und
- die **Problemlösungsansätze** innovativer Lösungen.

Die Formen innovativer Lösungen geben Aufschluss über die Frage, wie 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 wird verdeutlicht, auf welchen Grundüberlegungen die Innovationen basieren.<sup>35</sup>

### 6.2.1 Die Formen innovativer Lösungen

Hinsichtlich der Materialisierung der von den EP entwickelten Innovationen lassen sich mehrere Gestaltformen unterscheiden. 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 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-*

<sup>35</sup>

Die Unterscheidungsmerkmale sind nicht 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.



*Verfahrens und der Sozialbilanz anzusehen. Wesentlich war dabei deren Adaption an die Erfordernisse von sozialen Beschäftigungsunternehmen.*

- Branchenbezogene Benchmarking-Tools sowie Leitfäden und Fragebogen.
- 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 wurden 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 Teilnehnergewinnung, 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 Ansätzen** 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.*

### 6.2.2 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-

sierungskampagnen richteten sich sowohl an potentielle 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 Scherpunkt 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.*

### 6.2.3 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. 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 Die Innovationsergebnisse auf der Ebene des Gesamtprogramms

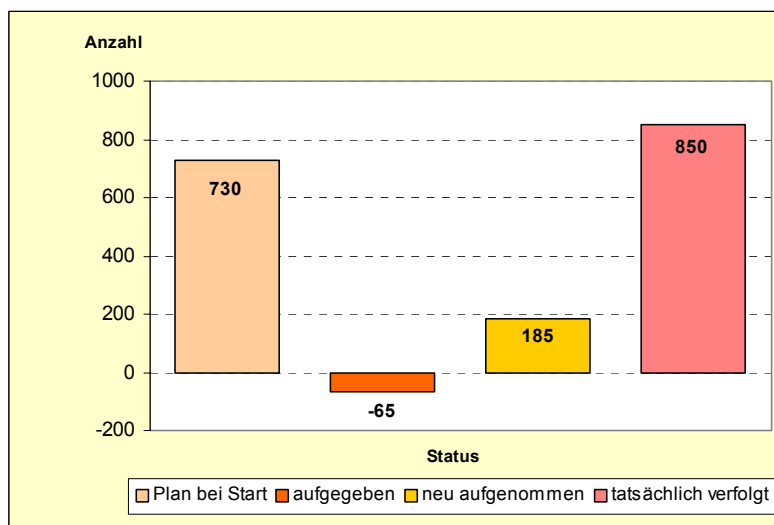
Im folgenden wird anhand zentraler Aspekte der innovative Output des Programms dargestellt.

### 6.3.1 Zur quantitativen Dimension

Der quantitative Abgleich zwischen den von den EP geplanten und tatsächlich realisierten Innovationen weist die GI EQUAL als effektives Programm aus. Die fol-

gende Grafik verdeutlicht diesen Befund und vermittelt einen Eindruck von der quantitativen Dimension der Innovationsentwicklung in der GI EQUAL.

Abbildung 3: Umfang der Entwicklung von Einzelinnovationen



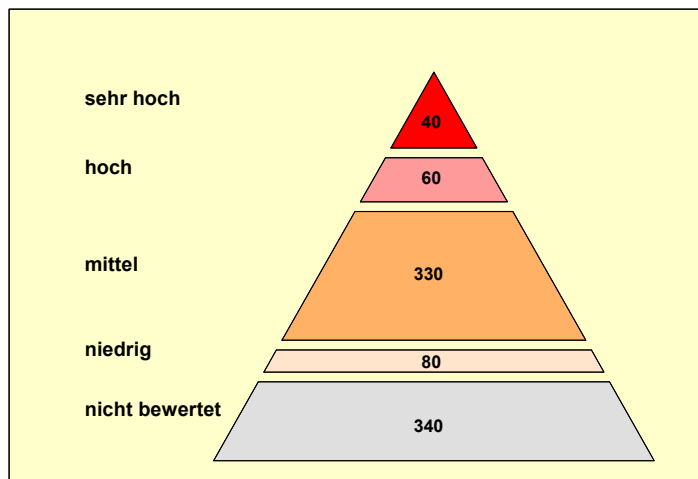
Der Umfang der Innovationsentwicklung stellt sich damit folgendermaßen dar: Zu Beginn planten die EP die Realisierung von ungefähr 730 konkreten innovativen Vorhaben. Im Verlauf des Programms sind davon etwa 65 aufgegeben worden. Demgegenüber wurden jedoch auch 185 Entwicklungen zusätzlich in Angriff genommen; die aufgegebenen Vorhaben konnten damit mengenmäßig überkompensiert werden. Per Saldo arbeiteten demnach 109 Netzwerke an der Realisierung von insgesamt 850 Einzelinnovationen. Gegenüber den ursprünglichen Planungen bedeutet dies eine Steigerung um ca. 16%. Die Umsetzung neuer Ideen im Prozess der Netzwerkarbeit ist als Indiz dafür anzusehen, dass die EP einerseits hinreichend flexibel gewesen sind und dass andererseits der Netzwerkansatz der GI EQUAL durchaus die erwarteten Synergieeffekte hervorgebracht hat.

Statistisch gesehen hat eine durchschnittliche EP ca. sieben Einzelinnovationen geplant, davon ungefähr eine aufgegeben und zwei zusätzlich in Angriff genommen, so dass sie rein rechnerisch insgesamt an der Realisierung von etwa acht Einzelinnovationen gearbeitet hat. Über das gesamte Programm hinweg zeigt sich dabei eine große Bandbreite zwischen zwei und 15 verfolgten Innovationen pro EP, was auf deren Größenunterschiede hinsichtlich des Finanzvolumens und der Anzahl an Teilprojekten zurückzuführen ist.

### 6.3.2 Zur qualitativen Dimension

Hinsichtlich des innovativen Outputs stellt sich die GI EQUAL nicht nur als effektiv dar, sie hat auch zahlreiche **Einzelinnovationen** hervorgebracht, die sich durch eine hohe Qualität auszeichnen, wie die folgende Grafik zeigt.

Abbildung 4: Qualität der Einzelinnovationen



Hinter den jeweiligen Einzelinnovationen stehen verschiedene Entwicklungen und Ansätze, die sich einerseits gegenständlich im Hinblick auf das zu bearbeitende Problem sowie andererseits in bezug auf das Maß ihrer Problemlösungsfähigkeit unterscheiden. Die Grafik relativiert leicht den zunächst starken Eindruck von 850 Innovationen: Nur ein Teil dieser Vorhaben kann als innovativ im Sinne des Programms eingeschätzt werden. Vor dem Hintergrund des experimentellen Charakters und der Komplexität des Programms sowie der Arbeitsvorhaben der EP liegt jedoch ein äußerst überzeugendes Ergebnis vor: Ca. 100 Innovationen – also nahezu jede fünfte Neuerung – können als qualitativ hochwertig angesehen werden. Von diesen darf in besonderer Weise erwartet werden, dass sie bislang gängige Praktiken in der Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Berufsbildungspolitik verändern. Auf der Ebene der Einzelinnovationen ist den EP damit insgesamt eine beeindruckende Leistung zu attestieren.

Das Ziel des Programms besteht jedoch nicht allein in der Hervorbringung eher isolierter Teillösungen. Die Netzwerkdimension des Programms orientiert auch auf deren synergetische Verknüpfung zu einem komplexen **Gesamtinnovationsvorhaben**. Dass sich auch dabei eine positive Bilanz ziehen lässt, stellt kein zwangsläufig zu erwartendes Resultat dar, sondern verdankt sich v.a. dem planvollen Zusammenwirken der Teilprojekte in den EP. Zahlreiche Gesamtinnovationsvorhaben können als gelungene Beispiele einer Innovationsentwicklung im Netzwerk gelten. Etwas mehr als ein Fünftel aller EP haben es in besonderer Weise vermocht, Einzelinnovationen zu entwickeln und aufeinander abzustimmen, so dass in deren wechselseitiger Ergänzung ein Ensemble daraus hervorgeht, das im Kontext einer Einzelprojektförderung nicht hätte realisiert werden können.

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 weitge-



hend 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; denn zum einen wurden die experimentellen Spielräume der Netzwerke infolge instabiler Rahmenbedingungen – Arbeitsmarktreformen und veränderte Geschäftspolitik der BA – z.T. stark eingeschränkt, zum anderen ist generell darauf hinzuweisen, dass sich im Kontext von eher sozialen Innovationen in der Regel ohnehin eher kleinschrittige, inkrementelle Veränderungen erzielen lassen.

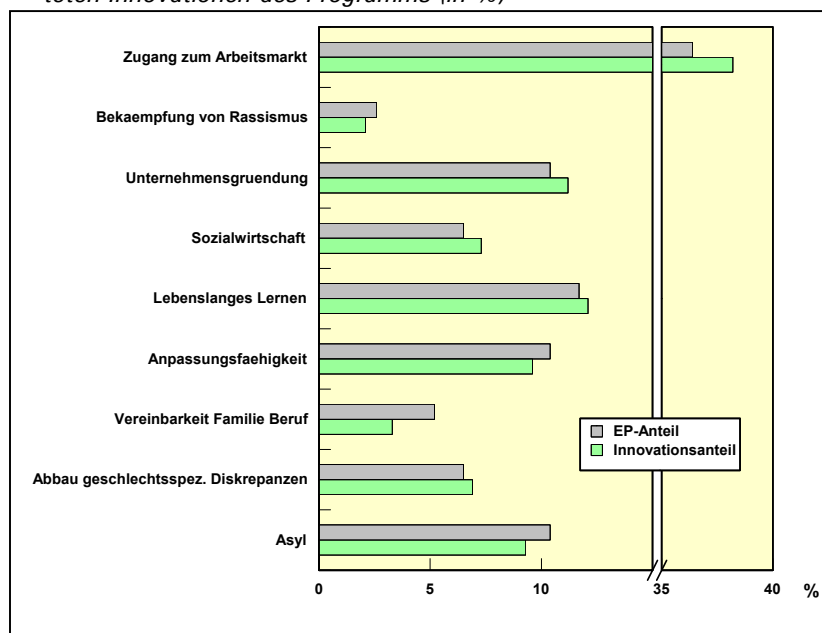
## 6.4 Die Innovationsergebnisse auf der Ebene der thematischen Schwerpunkte

Die voranstehenden Ergebnisse des Gesamtprogramms lassen sich danach differenzieren, wie sich die Innovationsentwicklung in den einzelnen thematischen Schwerpunkten gestaltete. Generell ist dabei festzuhalten, dass sich hinsichtlich des Umfangs des innovativen Outputs kaum Unterschiede abzeichneten, während sich in qualitativer Hinsicht bestimmte Programmsegmente als besonders erfolgreich herauskristallisierten.

### 6.4.1 Zur quantitativen Dimension

Die Programmstruktur mit ihren neun thematischen Schwerpunkten bietet keinen gewichtigen Anhaltspunkt zu einer quantitativen Fokussierung des Innovationsgeschehens. Die Verteilung der 850 Einzelinnovationen auf die einzelnen thematischen Schwerpunkte des Programms entspricht in hohem Maße der Verteilung der 109 EP auf diese Schwerpunkte, wie die folgende Grafik zeigt.

Abbildung 5: Anteile der thematischen Schwerpunkte an allen EP und allen bearbeiteten Innovationen des Programms (in %)



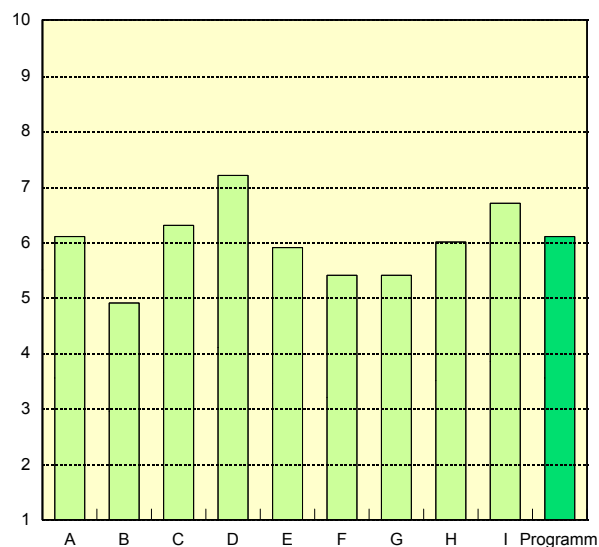
Der Befund, dass zwischen den thematischen Schwerpunkten kaum Unterschiede bestehen, hält sich für nahezu sämtliche Aspekte durch. Dies gilt nicht nur für die in der Grafik dargestellte Verteilung der insgesamt bearbeiteten Einzelinnovationen,

sondern auch in bezug auf die jeweilige Anzahl der geplanten, aufgegebenen und zusätzlich entwickelten Innovationen. Eine Ausnahme stellen lediglich die Schwerpunkte *Erleichterung der Unternehmensgründung* sowie *Stärkung der Sozialwirtschaft* dar, die jeweils in überdurchschnittlichem Maße ihre anfänglichen Planungswerte übertroffen haben.

#### 6.4.2 Zur qualitativen Dimension

Hinsichtlich der durchschnittlichen Qualität der hervorgebrachten Einzelinnovationen<sup>36</sup> liegen die Schwerpunkte zunächst ebenfalls nahe beieinander. Die folgende Grafik weist aus, dass bei dieser Betrachtungsweise keine gravierenden Unterschiede festzustellen sind.

Abbildung 6: Durchschnittliche Qualität der Einzelinnovationen in den thematischen Schwerpunkten



Zu dem positiven Resultat des Gesamtprogramms haben alle Schwerpunkte einen Beitrag erbracht: Sowohl der jeweilige Abstand zum Niveau des Gesamtprogramms als auch die maximale Spanne zwischen den Schwerpunkten B und D sind als gering einzuschätzen. Ein nahezu identisches Bild erhält man für die entsprechende Betrachtung der durchschnittlichen Qualität der Gesamtinnovationsvorhaben; auch dabei gilt, dass die Schwerpunkte keine schwerwiegenden Differenzen aufweisen.

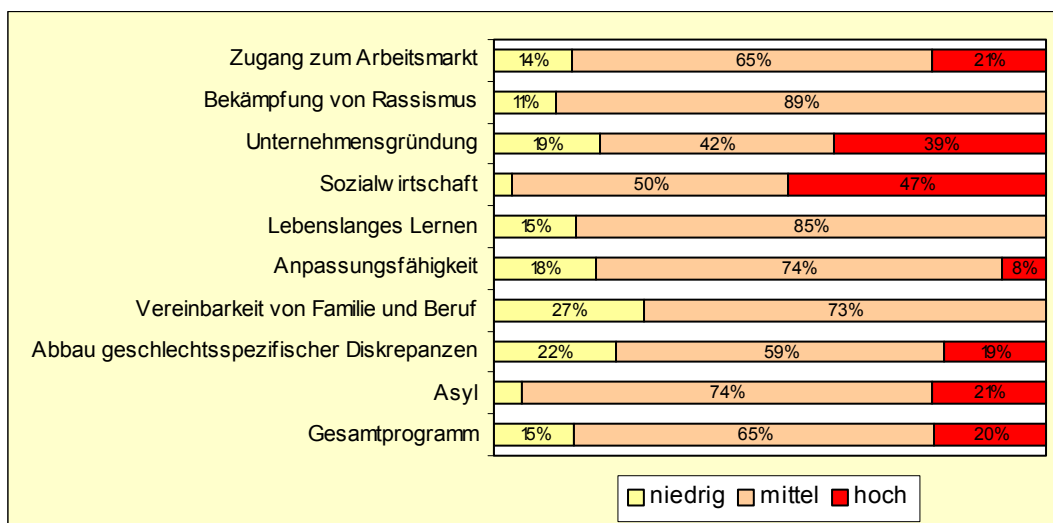
Gleichwohl lassen sich einige Bereiche hervorheben: In den Schwerpunkten *Stärkung der Sozialwirtschaft (D)* und *Asyl (I)* sind sowohl Einzelinnovationen als auch Gesamtinnovationsvorhaben von einer durchschnittlich leicht höheren Qualität realisiert worden. Bei den Gesamtinnovationsvorhaben gilt dies auch für die Schwerpunkte *Erleichterung der Unternehmensgründung (C)* und *Abbau geschlechtsspezifischer Diskrepanzen (H)*.

Differenzen im Programm treten deutlicher zutage, wenn man – anstelle einer nivellierenden Betrachtung von Durchschnittswerten – die Verteilung der einzelnen

<sup>36</sup> Die Einzelinnovationen wurden u.a. gemäß ihrer Problemlösungsfähigkeit auf einer Skala von 1-10 bewertet.

Innovationen gemäß ihrer Qualität ins Auge fasst, wie die folgende Grafik verdeutlicht.

Abbildung 7: Verteilung der Innovationen auf die SP gemäß Qualität



In sechs von neun Schwerpunkten sind seitens der EP Innovationen entwickelt worden, von denen aufgrund ihrer hohen Qualität erwartet werden darf, dass sie herkömmliche Routinen in bestimmten Arbeitsfeldern verändern können. In den Schwerpunkten *Zugang zum Arbeitsmarkt (A)*, *Abbau geschlechtsspezifischer Diskrepanzen (H)* und *Asyl (I)* trifft dies auf nahezu 20% aller Neuerungen zu. Zwei Programmsegmente haben sich gar in besonderer Weise ausgezeichnet, da in ihnen in auffallend häufiger Weise hochwertige Innovationen hervorgebracht wurden: Im Schwerpunkt *Erleichterung der Unternehmensgründung (C)* dürfen 39% und im Schwerpunkt *Stärkung der Sozialwirtschaft (D)* sogar nahezu die Hälfte aller Entwicklungen eine hohe Problemlösungsfähigkeit beanspruchen. Während dies über das gesamte Programm hinweg auf knapp ein Fünftel aller Einzelinnovationen zutrifft, bleiben die Schwerpunkte *Bekämpfung des Rassismus (B)*, *Förderung des lebenslangen Lernens (E)*, *Förderung der Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und ArbeitnehmerInnen (F)* sowie *Vereinbarkeit von Familie und Beruf (G)* hinter dem Programmniveau zurück. Dort sind v.a. Innovationen von mittlerer Güte realisiert worden.

### 6.5 Zu den Kontextbedingungen der Innovationsentwicklung

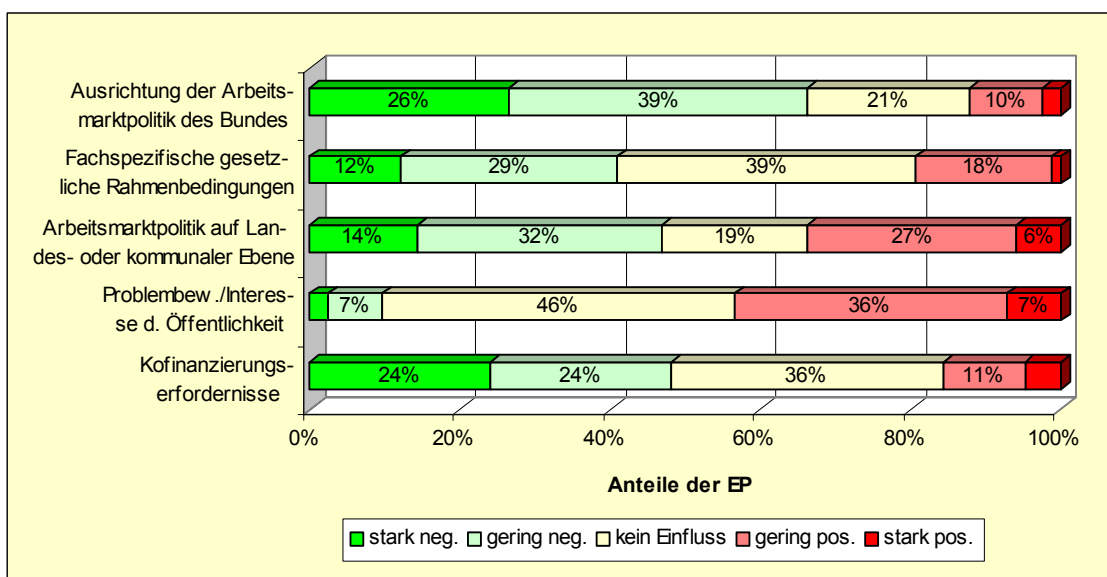
Die voranstehenden Ausführungen zum Innovationsgeschehen in der GI EQUAL beruhen auf Untersuchungsergebnissen, die auf eine Vielzahl von Ursachen zurückzuführen sind. Dazu gehören v.a.

- 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 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. Dennoch können einzelne Kontextbedingungen für die thematischen Schwerpunkte des Programms extrapoliert werden, vor deren Hintergrund sich die Ergebnisse jeweils unterschiedlich einordnen lassen und die Plausibilitätserwägungen erlauben. Die folgende Grafik weist die Einschätzung von Kontextbedingungen der EP-Akteure aus.

Abbildung 8: Einfluss ausgewählter programmspezifischer und programmexterner Faktoren auf die Innovationsentwicklung im Gesamtprogramm



Die Reformen am Arbeitsmarkt sowie die neue Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit erwiesen sich aus Sicht der EP als stärkster hemmender Faktor bei der Innovationsentwicklung. Zwei Drittel aller EP sahen diese Momente als ungünstig an. Nicht ganz so ausgeprägt, aber dennoch insgesamt als hinderlich wurden auch die Arbeitsmarktpolitik auf Landes- oder kommunaler Ebene, fachspezifische gesetzliche Rahmenbedingungen sowie Kofinanzierungserfordernisse eingeschätzt. Das Interesse der Öffentlichkeit an den von den EP angegangenen Problemlagen wurde dagegen insgesamt als förderlich wahrgenommen. Mit der Ausnahme von Bildungsträgern und Zielgruppenvertretungen ist das Programm hinsichtlich des Anwendungskontextes für die von den EP hervorgebrachten Lösungen auf eine als begrenzt anzusehende Offenheit gestoßen, wenn es um die Übernahme jener Neu-

erungen ging. Dies galt v.a. für Akteure des politischen Spektrums und die Arbeitsverwaltung.

Diese Faktoren wirkten sich für die EP in den einzelnen Schwerpunkten jedoch in unterschiedlicher Weise aus. Das positive Ergebnis der EP im Schwerpunkt **Erleichterung der Unternehmensgründung (C)** korreliert in hohem Maße mit dem Umstand, dass die entsprechenden EP-Akteure die von ihnen vorgefundenen Umfeldbedingungen am günstigsten eingeschätzt haben. Das Instrument der Gründungsförderung hat gegenwärtig ohnehin politische Konjunktur, insbesondere auch auf Seiten der Arbeitsverwaltung.

Im Themenbereich **Asyl (I)** dagegen stellten sich die Kontextbedingungen in nahezu jeder Hinsicht vergleichsweise mit Abstand am schlechtesten dar, was v.a. auf die Schwierigkeiten in der Rechtslage der anvisierten Zielgruppe zurückzuführen ist. Dass die EP dennoch einen anspruchsvollen Innovationsoutput hervorgebracht haben, mag nicht zuletzt mit einer gewissen Aufbruchstimmung zusammenhängen: Die Tatsache, dass mit der GI EQUAL zum ersten Mal für die Zielgruppe der Asylsuchenden und Flüchtlinge Projekte im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik entwickelt werden konnten, stellte sich als Chance für zusätzliche Angebote dar, die in dieser finanziellen Größenordnung neu sind.

Ähnlich verhält es sich mit dem Schwerpunkt **Stärkung der Sozialwirtschaft (D)**. Dessen hervorragende Bilanz in der Innovationsentwicklung ist vor dem Hintergrund vergleichsweise schwieriger Rahmenbedingungen besonders zu würdigen. Der Sozialwirtschaft kommt gegenwärtig ein eher geringer politischer Stellenwert zu. Zugleich erweisen sich etwa gesellschafts- und steuerrechtliche Regelungen für soziale Beschäftigungsunternehmen als ungünstig. Die erfolgreichen Innovationsergebnisse dürften v.a. damit zusammenhängen, dass in diesem relativ neuen, bislang wenig etablierten Programmschwerpunkt ein erheblicher und offensichtlicher Bedarf an Lösungen existiert. Es kommt hinzu, dass in diesem Wirtschaftssegment eine große Dynamik besteht, insofern hier eher Beschäftigungsgewinne zu verzeichnen sind.

Den Aktivitäten im Schwerpunkt **Bekämpfung des Rassismus (B)** wurde zwar einerseits ein großes Interesse von Seiten der Öffentlichkeit und bestimmter arbeitsmarktpolitischer Akteure entgegengebracht. Die betreffenden EP sahen sich jedoch mit einer Reihe von Neuregelungen in den gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie in der Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik konfrontiert, die sich v.a. auf die in Frage stehenden Zielgruppen auswirkten. In diesem Kontext sind etwa die neue Geschäftspolitik der BA sowie das Zuwanderungsgesetz anzuführen: Eine tendenzielle Abkehr von einer zielgruppenspezifischen Förderung stellt v.a. jene Zielgruppen relativ schlechter, die ohnehin mehrfach diskriminiert sind; aufenthaltsrechtliche Bestimmungen schränkten die Möglichkeiten des Zugangs zum Arbeitsmarkt insbesondere für Asylsuchende ein.

Der Schwerpunkt **Vereinbarkeit von Familie und Beruf (G)** ist v.a. von einer auffälligen Diskrepanz gekennzeichnet: Trotz der mittlerweile hohen Bedeutung, die diesem Politikfeld zuerkannt wird, ist die Bereitschaft zur Übernahme von neuen Lösungsformen noch sehr gering ausgeprägt. In diesem Zusammenhang ist v.a. das

geringe Problembewusstsein und Interesse auf Seiten von Unternehmen anzuführen.

In den Schwerpunkten **Zugang zum Arbeitsmarkt (A)**, **Förderung des lebenslangen Lernens (E)**, **Förderung der Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und Arbeitnehmern (F)** sowie **Abbau geschlechtsspezifischer Diskrepanzen (H)** zeigten sich keine auffälligen Unterschiede gegenüber der Einschätzung der Kontextbedingungen im gesamten Programm.

## 6.6 Zusammenfassung

Die GI EQUAL darf in bezug auf die Zielstellung der Entwicklung von Innovationen in einem Netzwerkkontext als erfolgreiches Programm gelten. Der folgende Überblick über zentrale Ergebnisse und Befunde verdeutlicht diese Einschätzung:

1. Die GI EQUAL hat eine immense Vielfalt an Innovationen hervorgebracht. Mit adäquaten Lösungsansätzen in verschiedenen Formen reagierten die EP auf unterschiedliche Problemlagen.
2. Das Programm hat sich als effektiv erwiesen: In quantitativer Hinsicht wurde eine beachtliche Zahl von Neuerungen angegangen. In 109 Netzwerken haben unterschiedliche Akteure an ca. 850 konkreten Entwicklungen gearbeitet. Darunter hat die EQUAL-Programmevaluation ca. 500 realisierte Vorhaben identifizieren können, die im Sinne des Programms als innovativ gelten dürfen.
3. Auch in qualitativer Hinsicht überzeugt das Programm: Die EP haben zahlreiche Innovationen von hoher Qualität hervorgebracht. Insgesamt 100 Einzelinnovationen, d.h. nahezu jede fünfte Entwicklung, verfügen aufgrund ihrer Problemlösungsfähigkeit über einen ausgewiesenen innovativen Gehalt. Damit können sie dazu beitragen, herkömmliche Routinen in der Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Berufsbildungspolitik zu verändern.
4. Im Kontext der Innovationsentwicklung hat der programmspezifische Netzwerkansatz Wirkung gezeigt: Zahlreiche EP haben es verstanden, auch Gesamtinnovationsvorhaben von hoher Qualität zu verfolgen. Mehr als ein Fünftel aller EP konnten in besonderer Weise Einzelinnovationen entwickeln, die sich zugleich als ein Ensemble wechselseitig ergänzen und sich im Sinne des Programms zu einem integralen Handlungsansatz zusammenschließen.
5. Eine erfolgreiche Innovationsentwicklung mit herausragenden Ergebnissen ist darüber hinaus v.a. bei jenen EP vorzufinden, die in starkem Maße ihre jeweiligen Netzwerkstrukturen nutzen sowie von den daraus resultierenden Synergieeffekten profitieren konnten. Insbesondere komplexe innovative Vorhaben ließen sich auf diese Weise besser realisieren als auf dem herkömmlichen Wege einer klassischen Einzelprojektförderung.
6. Die von der Mehrzahl der EP entwickelten Innovationen bieten schließlich die Gewähr, die allgemeinen Programmziele zu erfüllen, d.h. einen Beitrag zur Beseitigung von Ungleichheiten und Diskriminierungen am Arbeitsmarkt zu leisten.

## 7 SCHWERPUNKTTHEMA: MAINSTREAMING VON INNOVATIONEN

Das Schwerpunktthema des Abschlussberichts der ersten Förderrunde bildet das Thema „Mainstreaming“. Ihm kommt in der GI EQUAL eine besondere Rolle zu, da durch Mainstreaming die entwickelten Innovationen auf einer möglichst breiten Basis zur Anwendung gebracht werden sollen. In den Vorläuferprogrammen GI BESCHÄFTIGUNG und GI ADAPT waren die Vorgaben zur Verbreitung und zum Transfer von Innovationen noch sehr vage und wenig operationalisiert. Daher sollte in der GI EQUAL ein besonderes Augenmerk auf die Entwicklung von Strategien und Methoden zur Überführung von Innovationen in die Routinepraxis gelegt werden. Formalisiert wurden die Aufgaben des Mainstreaming in der GI EQUAL durch die Verpflichtung der Entwicklungspartnerschaften zur Teilnahme an Aktion 3, einer separaten Aktion parallel zu Aktion 2, die der Verbreitung erfolgreicher Ergebnisse und der Erzielung von Nachhaltigkeit dient. In der abschließenden Bilanz der ersten Förderrunde geht es darum, die EQUAL-Programmergebnisse hinsichtlich der Mainstreamingerfolge – soweit die Datenlage dies zuließ – zu dokumentieren, bereits vorhandene oder absehbare Effekte darzustellen und auf dieser Grundlage eine Einschätzung über die Wirksamkeit der Programmstrategie zur dauerhaften Umsetzung von Innovationen vorzunehmen.

Das folgende Kapitel wird eingeleitet mit einer Darstellung des Forschungsansatzes der Programmevaluation und einer Erläuterung des Begriffs des Mainstreaming. Im Anschluss daran werden bisherige Ergebnisse des Mainstreaming vorgestellt. Zunächst wird der Prozess des Mainstreaming beleuchtet, wie er sich in der ersten Förderrunde auf EP-Ebene vollzogen hat. Daran schließt sich die fachpolitische Bewertung des Mainstreaming an. Sodann wird das Mainstreaming auf der Programmebene analysiert und bewertet. Schließlich erfolgt eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse mit zentralen Schlussfolgerungen für die Verwendung des Mainstreamingansatzes im Rahmen zukünftiger Arbeitsmarktprogramme.

### 7.1 Forschungsansatz: theoretische Überlegungen und praktische Implikationen

Das Programm der GI EQUAL hat in der ersten Förderrunde eine große Anzahl von Innovationen hervorgebracht, von denen viele aufgrund ihrer hohen Problemlösungsfähigkeit über einen ausgewiesenen innovativen Gehalt verfügen. Dieses Potenzial an erfolgreichen arbeitsmarktpolitischen Innovationen sollte durch Mainstreaming systematisch zur Entfaltung gebracht werden. Denn erst dann sind nach der Programmlogik größere strukturelle Effekte zur Verringerung von Ungleichheiten in Verbindung mit dem Arbeitsmarkt zu erwarten. Mit dem Ergebnis der Innovationsentwicklung, das in Kapitel 6 beschrieben wird, kann daher der Programmauftrag an die Akteure nicht als erfüllt angesehen werden. Sie hatten nicht allein für die Entwicklung, sondern auch für den dauerhaften Einsatz von Problemlösungsansätzen zu sorgen.

Um eine effektive Nutzung der entwickelten innovativen Ansätze zu unterstützen, wurde ebenso eine Multiplikation der innovativen Lösungsansätze auf nationaler Ebene angestrebt. Dazu kooperierten die EP in thematischen Netzen, die als Bestandteil der auf Programmebene beschlossenen Mainstreamingstrategie eingerichtet

tet wurden und zu deren Umsetzung beitragen. Zu den wichtigsten Aufgaben der EQUAL-Programmevaluation zählt es daher, die Verwirklichung des Anspruchs auf Transfer und Verbreitung der entwickelten Innovationen zu überprüfen.

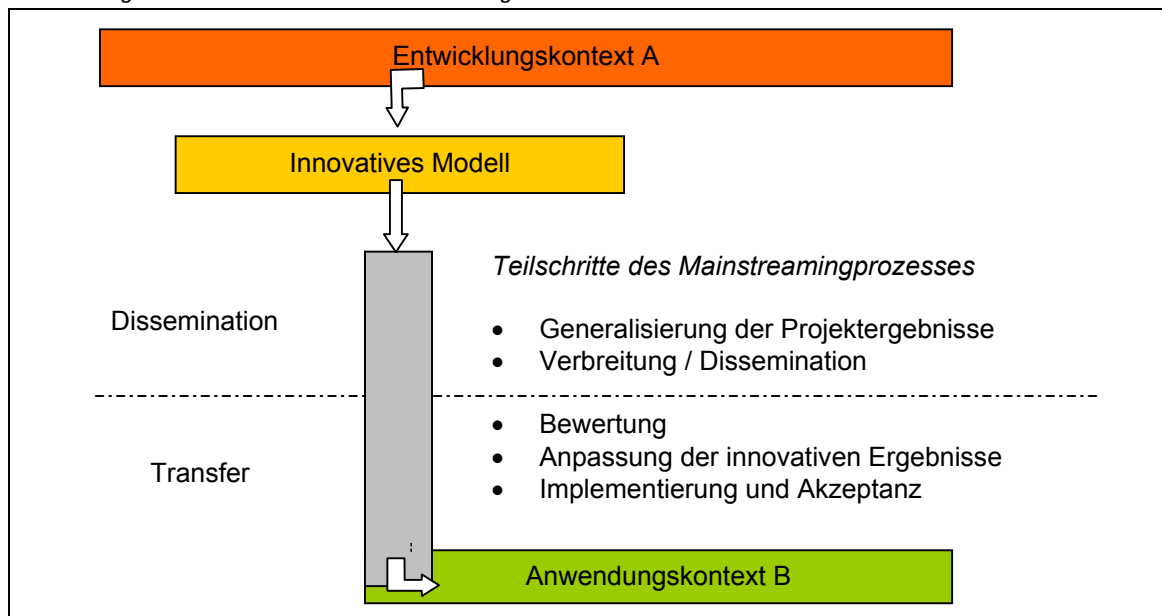
Eine Charakterisierung des Mainstreamingverständnisses der Programmevaluation soll zunächst der Ergebnisdarstellung und Analyse vorangestellt werden.

### 7.1.1 Zum Begriff des Mainstreaming

Der Innovationsprozess ist erst dann erfolgreich abgeschlossen, 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.

Zu den beiden kritischen Merkmalen für Innovationen – Neuartigkeit (merkliche Abweichung vom bisherigen Stand) und höhere Problemlösungsfähigkeit – tritt als weiteres kritisches und letztlich entscheidendes Kriterium für erfolgreiche Innovationen die faktische Anwendung außerhalb des Entwicklungskontextes hinzu. Dieses dritte übergreifende Merkmal ist dann erfüllt, wenn die Innovation ihr Problemlösungspotenzial zur Anwendung bringt und zumindest innerhalb eines neuen, wenn auch ggf. begrenzten Anwendungskontextes ein neuer herrschender Standard geworden ist. Erst dann handelt es sich um ein den Zielen der GI EQUAL entsprechendes Innovationsergebnis.

Abbildung 9: Teilschritte des Mainstreaming



Mainstreaming als Prozess umfasst – analog den Vorgaben des PGI – die Phasen der Generalisierung, der Dissemination, der Bewertung, der Anpassung und der Implementation. Jede dieser Phasen beinhaltet eigenständige Aufgabenbereiche, die die Programmakteure durch konkrete Schritte zu operationalisieren und ent-



sprechend ihrer materiellen und fachlichen Ressourcen mit entsprechenden Beiträgen umzusetzen hatten.

- **Generalisierung:** Grundsätzliche Voraussetzung für den Transfer ist, dass die EP-Akteure in einem ersten Schritt ihr innovatives Wissen verallgemeinern. Da Innovationen immer im Verhältnis zur bisherigen Praxis stehen, müssen die EP herausarbeiten, worin die höhere Problemlösekapazität der Innovation im Vergleich zu bisherigen Ansätzen besteht. Entscheidend ist nicht die Dokumentation der Bedingungen und des Verlaufs einer besonderen Entwicklung, sondern die Darstellung der allgemeinen Eigenschaften, die auch unter anderen Bedingungen zur Wirkung kommen können.
- **Dissemination:** Ein innovatives Produkt bzw. ein neuer Problemlösungsansatz muss für potenzielle AnwenderInnen erkennbar sein, damit es zu einer Übertragung und Verbreitung kommen kann. Dissemination bedeutet die diffuse Verbreitung durch die Medien (Presse, Rundfunk, Fernsehen, Internet) und ist zu unterscheiden von der Übertragung selbst. Dissemination kann den Übertragungsprozess flankieren, indem durch sie auf die Innovation aufmerksam gemacht und über ihre Wirksamkeit aufgeklärt wird. So können potenzielle AnwenderInnen in die Lage versetzt werden, den möglichen Nutzen der Innovation für ihre eigenen Zwecke zu erkennen.
- **Bewertung:** Die potenziellen AnwenderInnen werden spätestens bei der Bewertung der Innovation in den Innovationsprozess einbezogen. Sie müssen sich mit der Innovation vertraut machen und ihren Nutzen bewerten. Bewertungsgrundlage sind Kriterien der Anwendbarkeit und Wirksamkeit und damit die sinnvolle Möglichkeit der Einfügung der Innovation in den eigenen Anwendungskontext. Voraussetzung dafür, dass potenzielle AnwenderInnen den Nutzen einer Innovation für den eigenen Kontext bewerten können, ist eine Generalisierung der höheren Problemlösungsfähigkeit und der hierfür ursächlichen Eigenschaften. Wirksame Bewertungsprozesse erfordern in der Regel eine Kommunikation zwischen Entwicklern und Anwendern.
- **Anpassung der Innovation:** Fällt die Bewertung positiv aus, dann ist als nächster Schritt die Anpassung des Prototyps an die Bedingungen des Anwendungskontextes erforderlich, denn in aller Regel kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine 1:1-Übertragung der Innovation erfolgen kann. Das innovative Wissen muss modifiziert und eventuell weiterentwickelt werden, damit der Prototyp in die neuen Strukturen eingepasst werden kann.
- **Anpassung der Rahmenbedingungen:** Entsprechend hat die Organisation der zukünftigen AnwenderInnen die eigenen Strukturen an die Anforderungen der Innovation anzupassen und damit die erforderlichen Realisierungsbedingungen zu schaffen. Das bei der Anpassung benötigte Wissen über die Anwendung der Innovation kann durch Träger des innovativen Wissens in Form von Beratung, Training und Fortbildung übertragen werden. Die in der Regel in ihrem Aufbau und in ihren Abläufen auf wiederkehrenden Routineprozessen basierende Organisation muss häufig erhebliche Veränderungen der bisherigen Arbeitsweise bewältigen.

- **Implementierung:** Die Innovation muss von den beteiligten Akteuren tatsächlich nutzbringend angewendet werden, um effektiv in das Gesamtsystem integriert werden zu können. Voraussetzung dafür, dass das Innovationspotenzial ausgeschöpft werden kann, ist auch die Akzeptanz der Innovation und der damit einhergehenden Veränderungen durch die Betroffenen. Wenn die Innovation zu einer neuen Routine geworden ist, ist der Innovationsprozess abgeschlossen.

Innovationen können durch Mainstreaming auf sehr unterschiedliche Wirkungsebenen transferiert werden. Von Mainstreaming im Sinne der GI EQUAL kann gesprochen werden, wenn ein entwickelter Lösungsansatz über den Förderzeitraum hinaus im träger- oder EP-internen Kontext Anwendung findet (Verstetigung einer Innovation). Hier findet eine interne Übertragung innovativen Wissens aus dem Entwicklungs- in einen Anwendungskontext statt. Darüber hinaus können Innovationen in einen externen (lokal-regionalen, bundesweiten oder gar transnationalen) Anwendungskontext übertragen (einmalige Verbreitung) oder auch vervielfältigt werden.

Je nach Komplexität der Innovationen und deren Verbreitungsformen können im Mainstreaming unterschiedliche Wirkungsradien und Reichweiten erzielt werden. Von Bedeutung ist dabei, ob es sich beim Transfer um einzelne oder komplexe Innovationen handelt. Werden gebündelte Lösungsansätze zu einer neuen Routine, die sich überträgt und vervielfältigt, steigt die Wahrscheinlichkeit, merkliche Fortschritte innerhalb eines ganzen Handlungsfeldes und somit größere strukturelle Effekte zur Verringerung von Ungleichheiten in Verbindung mit dem Arbeitsmarkt zu bewirken.

Zu unterscheiden ist zwischen dem vertikalen und dem horizontalen Mainstreaming. Beim horizontalen Mainstreaming wird innovatives Wissen durch Transferprozesse direkt vom Entwicklungskontext A in einen Anwendungskontext B weitergegeben. Vertikales Mainstreaming zeichnet sich dadurch aus, dass die Politikebene involviert ist. Gerade im Bereich der Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Berufsbildungspolitik spielen gesetzliche und ordnungspolitische Rahmenbedingungen sowie administrative Vorgaben bei der Veränderung herkömmlicher Praktiken eine entscheidende Rolle. So müssen bei der Übertragung innovativer Entwicklungen in den Mainstream staatliche Einrichtungen und politische Entscheidungsträger durch vertikales Mainstreaming aktiv einbezogen werden. Der Erfolg des Mainstreaming auf EP- wie auf Bundesebene wird im wesentlichen davon abhängen, ob es gelingt, die praktizierte Mainstreamingstrategie auf die spezifischen Übertragungsanforderungen der jeweiligen Lösungsansätze auszurichten, d.h. angemessene Aktivitäten zu entfalten und die relevanten Akteure einzubeziehen. Da die Akteure mit der GI EQUAL hinsichtlich der Bewältigung der Mainstreamingaufgabe Neuland betraten, handelte es sich auch hier um einen experimentellen Spielraum, innerhalb dessen intelligente Strategien und Praktiken der Übertragung und Verbreitung der zahlreichen Innovationen entwickelt und erprobt werden konnten.

### 7.1.2 Untersuchungsansatz

Die Überprüfung des Mainstreaminganspruchs des Programms bedeutet für die Programmevaluation die Beantwortung der folgenden übergeordneten Fragen:

- Inwiefern ist es den Entwicklungspartnerschaften mit Hilfe des Mainstreamingansatzes gelungen, die entwickelten innovativen Lösungsansätze in die Routinepraxis zu übertragen?
- Ist das Programm mit seinen zentralen Elementen Innovationsentwicklung und Mainstreaming geeignet, Lösungsansätze für arbeitsmarktpolitische Probleme systematisch zu entwickeln und diese angemessen zur Entfaltung zu bringen?
- Inwieweit hat die auf Programmebene beschlossene Mainstreamingstrategie zur Dissemination und Verbreitung erfolgreicher Problemlösungsansätze beigetragen?
- Hat die GI EQUAL die arbeitsmarktpolitischen Akteure insgesamt befähigt, ihre Ziele wirksamer zu erreichen und damit ihre ‚Politikfähigkeit‘ zu steigern? Haben arbeitsmarktpolitische Akteure aus der GI EQUAL gelernt, Innovationen zu arbeitsmarktpolitischer Reformkraft zu entwickeln und komplexe Probleme besser und erfolgreicher anzugehen?

Zur Beantwortung dieser zentralen Fragen war zunächst das Problem der Identifizierung und Bewertung von Mainstreamingergebnissen zu lösen. Dabei ergab sich grundsätzlich das methodische Problem, dass die Datenerhebung zu einem Zeitpunkt erfolgte, zu dem die Mainstreamingprozesse noch nicht abgeschlossen waren. Die Innovationen können zum Erhebungszeitpunkt zum Teil noch nicht als ausgereifte und erprobte Lösungsansätze identifiziert, geschweige denn hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeit bewertet werden, dennoch beinhalten sie das Potenzial, bis zum tatsächlichen Ende des Förderzeitraums weiterentwickelt und verbreitet zu werden. Des Weiteren liegt es in der Natur des Mainstreaming, dass sich die Verbreitung und Implementation von neu entwickelten Ansätzen generell weit über den Förderzeitraum von innovativen Programmen hinaus erstrecken. In der GI EQUAL werden beispielsweise einzelne Akteure und EP auch die zweite Förderrunde für die Fortsetzung der begonnenen Mainstreamingprozesse nutzen.

Aufgrund der zeitlich versetzt eintretenden Wirkungen kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Darstellung der nachweisbaren Mainstreamingeffekte der ersten Förderrunde der GI EQUAL keinesfalls den Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Doch stellt der Ausschnitt, der durch die derzeit verfügbare Datenlage im Folgenden abgebildet wird, bereits umfassende Ergebnisse und Wirkungen des Mainstreaming dar. Weitere Effekte sind zu erwarten, da viele EP berichteten, dass an neu entwickelten Ansätzen externes Interesse besteht und daher Aussichten zur Verbreitung der Innovationen bestehen.

Als Datengrundlage der folgenden Analysen dienten vor allem die Ergebnisse des *Common Minimum* der Jahre 2003, 2004 und 2005, in denen die Mainstreamingvorkehrungen und -prozesse zu unterschiedlichen Stadien der Innovationsentwicklung abgefragt wurden. Ergänzend hierzu wurden die Abschlussberichte (Sachberichte) und Evaluationsberichte der EP hinsichtlich ihrer Angaben zu den Mainstreamingergebnissen der EP analysiert. Des Weiteren erbrachten thematische Fallstudien zum Thema „Innovation“ und „Netzwerke“ Informationen über die Realisierung von Mainstreamingprozessen. Eine Fallstudie zum „Mainstreaming“ im Handlungsfeld Strafvollzug bietet die Möglichkeit, an einem gelungenen Beispiel die Umsetzung des EQUAL-Ansatzes zu illustrieren.

Um die Erfahrungen und die Arbeitsergebnisse der NTN auszuwerten, wurden durch die Programmevaluation die zugänglichen Dokumente, wie z. B. die NTN-Ergebnisbroschüren, die EQUAL-Newsletter und ggf. weitere Produkte, ausgewertet. Darüber hinaus wurde ein Fragebogen an die ModeratorInnen der NTN bei der Technischen Hilfe verteilt. Relevante Fragestellungen an die Arbeit und Ergebnisse der NTN waren:

- Welche Aktivitäten unternahmen die NTN, um das Mainstreaming zu unterstützen, und welche Arbeitsergebnisse brachten sie hervor? Wurden die NTN genutzt, um Mainstreamingerfolge auf EP-Ebene zu verbreiten? Inwieweit ist es den NTN als Akteuren gelungen, ihre Arbeitsergebnisse politikfähig zu machen?
- Welche Strategien und Formen des Mainstreaming verfolgten die NTN als Akteure?
- Welche Handlungsstrategien der NTN geben Anregungen für die Mainstreamingstrategie des BMAS in der zweiten Förderrunde?

Schließlich liegen den folgenden Ausführungen Interviews mit sowohl EQUAL-internen als auch -externen ExpertInnen zu den Mainstreamingergebnissen in der ersten Förderrunde zugrunde.

## 7.2 Mainstreaming auf EP-Ebene

Im Folgenden werden die Untersuchungsergebnisse der EQUAL-Programmevaluation zu den Mainstreamingergebnissen in der GI EQUAL auf der Ebene der EP dargestellt.

### 7.2.1 Mainstreaming als Auftrag

Das Programm der GI EQUAL schreibt Mainstreaming als eine notwendige Aufgabe für eine erfolgreiche Innovationsentwicklung verbindlich vor. Besonders wichtig ist, dass die Einzelschritte Generalisierung, Dissemination, Bewertung, Anpassung und Implementierung zielgerichtet in einem Mainstreamingkonzept zusammengebunden und mit entsprechenden Arbeitsschritten und personellen Ressourcen untersetzt sind.

Die überwiegende Mehrheit von 87% der befragten EP gibt an, dass sie über ein Mainstreamingkonzept verfügt. Von diesen EP, die zumindest in Ansätzen über ein solches Konzept verfügen, ist die große Mehrheit der Meinung, dass sich dieses Konzept als geeignet erwiesen hat.

Die analysierten Dokumente über die EP-Aktivitäten stellen ein breites Spektrum an Mainstreamingprozessen dar und geben Aufschluss über die Vielfalt an Innovationen, die in Routinepraxis überführt worden sind. Allerdings berichten nur wenige EP über professionelle Verfahren oder weiterentwickelte und erprobte Mainstreamingansätze. Auch wenn zu berücksichtigen gilt, dass die Mainstreamingergebnisse zum Zeitpunkt der Berichterstattung noch nicht vollständig absehbar waren, ist das Thema Mainstreaming in den Darstellungen an Umfang und Qualität nur gering ausgeprägt. Insgesamt werden die Projektaktivitäten systematisch dokumentiert und gemachte Erfahrungen ausgewertet. In dieser Hinsicht ist die Projektdokumen-

tation – nicht zuletzt aufgrund des umfangreichen Einsatzes wissenschaftlicher Ressourcen in der GI EQUAL – wesentlich differenzierter geworden als noch in den Vorgängerprogrammen.

### 7.2.1.1 Generalisierung und Dissemination

Generalisierung und Dissemination sind wichtige Aktivitäten im Vorfeld des Innovationstransfers, die der Information und Sensibilisierung des arbeitsmarktpolitischen Umfeldes für die Belange spezifischer Zielgruppen dient, aber sie erfüllt bei Weitem nicht die Anforderungen an Mainstreaming. Fast alle EP haben Disseminationsverfahren und Aktivitäten zum Know-how-Transfer sehr umfangreich verfolgt (z. B. über Fachzeitschriften, Buchveröffentlichungen, Tagungen, Jahreskonferenzen, Fortbildungen etc.) und Dokumentationen und Verallgemeinerungen ihrer innovativen Ergebnisse erstellt. Aus der Vielfalt und Häufigkeit der Disseminationsaktivitäten geht hervor, dass die EP die Verbreitung ihrer Ergebnisse intensiv betreiben und diese mediengerecht aufbereiten. Allerdings mangelt es an Generalisierung, also an einer Darstellungstiefe von Projektergebnissen, die die Anwendungsweise der Innovation und ihr mögliches Wirkungspotenzial für Außenstehende nachvollziehbar macht.

Was aus den im Rahmen der Projekte gewonnenen Erfahrungen geworden ist, wird häufig nicht dokumentiert oder kommentiert. Es fehlt an der geforderten Generalisierung und an kriterienbasierten Bewertungen der Innovationen, die für den Transfer grundlegend sind, damit überhaupt Interesse an einer Neuentwicklung geweckt werden kann. Insbesondere angesichts komplexer Innovationsvorhaben mit zahlreichen Wirkungsfaktoren und Interdependenzen können die Darstellungsschwächen zu unüberwindbaren Hürden für das Mainstreaming werden. Hierzu sind noch kaum ausreichend ausgereifte Konzepte der Informationsweitergabe, die eine Nachahmung eines neuen Ansatzes überhaupt erst erlauben, anzutreffen. Häufig bestehen Ansätze zur Generalisierung oder zum Mainstreaming darin, auf „*Handlungsempfehlungen*“ zu verweisen, die die EP entwickelt haben, und die sie „*in den politischen Prozess*“ oder in die Fachöffentlichkeit einzuspeisen versuchten.

Für den Transfer ist es wichtig, spätestens bei der Bewertung der Innovation die potenziellen AnwenderInnen in den Innovationsprozess einzubeziehen. Ist das Interesse geweckt, gilt es, die nächste Hürde zu nehmen: Die höhere Problemlösungsfähigkeit einer Innovation muss sich möglichen AnwenderInnen erschließen. Hierzu ist es erforderlich, dass diese sich mit den konkreten Eigenschaften des entwickelten Lösungsansatzes und seinem konkreten Nutzen für den jeweiligen Anwendungskontext vertraut machen, um ihn letztendlich als innovativ bewerten zu können. Hierzu bedarf es überzeugender Darstellungen der höheren Problemlösungsfähigkeit und der erkennbaren Vorteile gegenüber der herkömmlichen Praxis. Zu überprüfen sind die Kriterien der Anwendbarkeit und der Wirksamkeit, um damit die sinnvolle Möglichkeit der Einfügung der Innovation in den eigenen Anwendungskontext einschätzen zu können. Die Generalisierung der innovativen Eigenschaften ist eine zentrale Voraussetzung dafür, dass potenzielle AnwenderInnen den Nutzen einer Innovation für die eigenen Zwecke bewerten können. Für das vertikale Mainstreaming kommt hinzu, dass der Kreis der einzubeziehenden Akteure sich auf RepräsentantInnen politischer Entscheidungsebenen erweitert. Damit wird der Prozess der Bewertung ein sehr umfangreicher Aus-

tausch- und Kommunikationsprozess zwischen Entwicklern und potenziellen Anwendern sowie politischen Entscheidungsträgern, den es für erfolgreiche Mainstreamingprozesse zu organisieren gilt. EP mit der Kompetenz und der hierzu erforderlichen strategischen Ausrichtung konnten nur vereinzelt angetroffen werden.

Im allgemeinen wurde versucht, das innovative Know-how durch Tagungen, Jahreskonferenzen oder Fortbildungen und Kommunikationsplattformen im Internet an ein einschlägiges Fachpublikum weiterzugegeben und dadurch Transferprozesse anzustoßen. Dies ist zwar kein Mainstreaming im engeren Sinne, kann aber als Teilelement trotzdem zu einer dauerhaften Veränderung von Praxis führen, wenn weitergehende Transferaktivitäten auf diese Weise ausgelöst werden. Die Projekte scheinen sich mehr auf diese mittelbaren Transferaktivitäten zu konzentrieren, als auf direkte „Übertragung bestimmter Instrumente“ in externe Anwendungskontexte.

Damit lässt sich zusammenfassen, dass das Innovationspotenzial der GI EQUAL in der ersten Förderrunde durch Disseminationsaktivitäten in großem Maße an die Öffentlichkeit gelangte, aber nicht gänzlich ausgeschöpft wurde. Die zentralen Elemente einer systematischen Mainstreamingstrategie wie Dokumentation, Generalisierung und Bewertung innovativer Lösungsansätze waren in der ersten Förderrunde nicht ausreichend ausgeprägt. Zum einen ist zu vermuten, dass dadurch tatsächliche Mainstreamingeffekte ungewürdigt bleiben, zum anderen wird deutlich, dass die mit dem Mainstreamingauftrag verbundenen Aufgaben noch nicht präzise formuliert und mit entsprechender personeller und methodischer Kompetenz untersetzt sind.

### 7.2.1.2 Transfer als beidseitiger Prozess

Ein effektiver Mainstreamingprozess beginnt laut PGI an zwei Stellen:

- einerseits mit den Innovationen, die auf der Ebene der Entwicklungspartnerschaften bzw. der einzelnen Projekte im Verlauf des Programms realisiert wurden;
- andererseits bei den potenziellen NutzerInnen der Innovationen, die bereits zu Programmbeginn ihren Experimentierbedarf im Lichte der Politikentwicklungen einbringen, die Entwicklungen der Projekte verfolgen und auf diese Weise eine hohe Aufnahmefähigkeit und -bereitschaft für Neuerungen entwickeln.

Die Übertragung innovativen Wissens setzt also EP-interne wie EP-externe Bedingungen voraus, die für eine effektive Übertragung unverzichtbar sind. Zum einen sind die Akteure der EP gefordert, über die entwickelten Innovationen zu informieren und gezielt auf potenzielle AnwenderInnen zuzugehen (push-Aktivitäten). Zum anderen setzt Transfer voraus, dass externe AnwenderInnen den Nutzen der innovativen Entwicklung erkannt haben und die Innovation übernehmen wollen (pull-Aktivitäten).

Die Interdependenz beider Einflussfaktoren zeigt sich in der ersten Förderrunde darin, dass die tatsächlichen Mainstreamingerfolge der EP – über die innovative Qualität der hervorgebrachten Entwicklungen hinaus – in erster Linie davon abhängen,

wie das Innovationsumfeld auf die Mainstreamingaktivitäten reagierte. Die Bemühungen seitens der EP, Innovationen zu verbreiten, sind besonders dort erfolgreich, wo bei potenziellen neuen Anwendungskontexten eine grundsätzliche Bereitschaft besteht, Innovationen zu übernehmen, also ein Problembewusstsein und ein gewisses Aktivitätsniveau auf Seiten der „Regelförderer“ besteht. Allerdings entwickelt das relevante Handlungsfeld im Allgemeinen wenig aktive Nachfrage nach innovativen EQUAL-Ergebnissen. Akteure, die sich von sich aus auf die Suche nach neuen Lösungsansätzen zwecks Übernahme in die eigene Praxis begeben, sind nur selten zu finden. Der Transfer als beidseitiger Prozess funktioniert besonders dort gut, wo die potenziellen Übernehmer gleich als Koordinatoren, zumindest jedoch in entscheidender Stellung in die EP eingebunden waren. Wenn diese Voraussetzung nicht gegeben ist, besteht eine Schwachstelle des Mainstreaming darin, potenzielle AnwenderInnen neuer Entwicklungen zu erreichen.

### 7.2.1.3 Wirkungsebenen des Mainstreaming

Faktisch beläuft sich nach EP-Angaben die Zahl von Einzelinnovationen, die von den EP bis zu einer mainstreamingtauglichen Form entwickelt und horizontal übertragen worden sind, auf n=381 bzw. – im Hinblick auf das vertikale Mainstreaming – auf n=192. Einschränkend ist allerdings zu berücksichtigen, dass auch die Einbindung relevanter strategischer Partner, die an bestimmten Treffen teilnahmen, zum vertikalen Mainstreaming gezählt wurde, obwohl Innovationen damit nicht automatisch einem vertikalen Mainstreaming zugeführt wurden. Viele strategische Partner erfuhren durch die Einbindung in die Innovationsprozesse zwar eine Sensibilisierung, die sie ggf. auch in ihre Institutionen trugen. Eine zielgerichtete Mainstreamingstrategie müsste darüber hinaus aber auch sicherstellen, dass durch die Sensibilisierung weitere Aktivitäten zum Transfer der Innovationen ausgelöst werden.

Einen weiteren Hinweis darauf, welche Reichweite die Innovationen durch Mainstreaming erzielten, kann die Antwort auf die Frage geben, in welchem Anwendungskontext die entwickelten Lösungsansätze zur Wirkung gelangen sollen.

Bei fast 90% aller EP sollten die Innovationen in die interne Organisation und Arbeitsweise der beteiligten EP-Partner einfließen. Ebenso häufig wird eine Übertragung auf die interne Organisation und Arbeitsweise externer Träger angestrebt. 86% der EP strebten eine Beeinflussung der lokalen und regionalen Arbeitsmarkt- und Berufsbildungspolitik an. Zu 51% sollen sich die Innovationen auf Bundesebene und zu 44% auf EU-Ebene auswirken. Dieses positive Bild über die Absichten des Transfers findet allerdings keine detaillierte Entsprechung in den EP-Dokumenten, nach denen Mainstreaming sich überwiegend auf die Dissemination konzentrierte. Diese Diskrepanz bestätigt den Befund, dass in der Mainstreamingstrategie, über die ca. 90% der EP verfügen, die Dokumentation und Generalisierung der Innovationen als Voraussetzung für den Transfer unzureichend verankert ist.

### 7.2.2 Erste Ergebnisse in fachpolitischer Hinsicht

Die fachpolitische Bewertung erster Mainstreamingergebnisse erfolgt entlang der vier durch die Programmevaluation identifizierten arbeitsmarkt-, beschäftigungs-

und berufsbildungspolitischen Handlungsfelder, die im folgenden als Strukturierungsmerkmal benutzt werden, um diejenigen Lösungsansätze der EP systematisch zu beschreiben, die programmgemäß im Rahmen von Mainstreaming verbreitet worden sind. Diese Clusterung von Handlungsfeldern dient dazu, das Aktivitätsspektrum der bundesdeutschen EP – sicherlich idealtypisch abgegrenzt – nach „Handlungsfeldern“ zu strukturieren, die ein gewisses Mindestmaß an Ähnlichkeit aufweisen.

- I. Personenfokussierte Handlungsansätze
- II. Berufs- oder branchenfokussierte Handlungsansätze
- III. Instrumentenspezifische Handlungsansätze
- IV. Handlungsansätze mit kommunalen / regionalen Bezugspunkten

Dabei wird ein plastisches Bild von Mainstreamingergebnissen gezeichnet, indem einerseits typische und andererseits besonders erfolgreiche Mainstreamingergebnisse der EP präsentiert werden. Die vielfältigen Innovationsentwicklungen sind im Jahresbericht 2004 umfassend dargestellt worden. In der folgenden Analyse wird der Frage nachgegangen, ob der Mainstreamingansatz der GI EQUAL programmgemäß umgesetzt werden konnte, und welche nachhaltigen Ergebnisse dabei tatsächlich erzielt werden konnten.

#### 7.2.2.1 Personenfokussierte Handlungsansätze

Der Auftrag der EP bestand darin, innovative Integrationsansätze zu entwickeln und zu erproben, die sich stark an den Integrationsanforderungen der jeweiligen Zielgruppen orientierten. Aus diesem Grund lag der Schwerpunkt der Innovationsaktivitäten eindeutig in der Entwicklung personenbezogener Lösungsansätze. Am häufigsten kamen Ansätze zur beruflichen Integration von MigrantInnen vor, die sich in die Gruppe von ArbeitsmigrantInnen und AussiedlerInnen sowie in die Gruppe der Flüchtlinge und AsylbewerberInnen teilen. Weitere Zielgruppen einzelner EP waren unter anderem Körper- und Sinnesbehinderte, jugendliche Berufsrückkehrerinnen, Strafgefangene sowie Berufstätige und ältere ArbeitnehmerInnen.

#### MigrantInnen

Aus dem breiten Spektrum an innovativen Lösungsansätzen, die für die Zielgruppen mit Migrationshintergrund entwickelt wurden, um auf die bestehenden Problemlagen der beruflichen und sozialen Integration zu reagieren, sind viele neue Entwicklungen in andere Anwendungskontexte außerhalb des EQUAL-Entwicklungskontextes transferiert worden. Die Mainstreamingergebnisse unterscheiden sich in vielfältiger Hinsicht.

Zunächst ging es um wichtige flankierende Maßnahmen, mit denen das politische Umfeld zu sensibilisieren und die Zielgruppen in ihren Integrationsaktivitäten zu unterstützen waren. Viele EP haben durch Empowerment-Aktivitäten zu einer Bewusstseinsentwicklung bei den Zielgruppen geführt. Selbsthilfe-Aktivitäten der Zielgruppe sind entfaltet und verbreitet worden, z. B. künstlerische Aktivitäten, Frauen- und Müttergruppen, um ein intensiveres Interesse an der Bildung insbesondere ihrer Kindern zu entwickeln. Viele dieser aufgebauten Strukturen und Initiativen aus der ersten Förderrunde werden weiteren Bestand haben und einen An-



knüpfungspunkt für weitere Anstrengungen der beruflichen Integration bieten. Darüber hinaus sind arbeitsmarktpolitische Akteure insgesamt – d.h. die VertreterInnen von Institutionen und Verwaltung, aber auch auf der Entscheidungsebene – mit den spezifischen Anforderungen an Integration konfrontiert und nicht selten auch dafür sensibilisiert worden.

Viele der entwickelten Ansätze und Modelle konnten quasi 1:1 weiterfinanziert werden, wie z. B. SchulmediatorInnen, die eventuell auch im Rahmen von Schulentwicklung von anderen Schulen übernommen werden. Viele der entwickelten Spracheinstufungstests und Vermittlungspools für MigrantInnen finden inzwischen Anwendung bei unterschiedlichen Einrichtungen, entweder in einem ganzen Landkreis oder auch in einem ganzen Bundesland. Auch wurde das internetgestützte Vermittlungsverfahren *JobLöwe* durch die örtliche Agentur für Arbeit und durch eine private Arbeitsagentur übernommen. Eine Kreisvolkshochschule wird das von ihr entwickelte Fortbildungsangebot *Interkulturelle Mediation* weiterhin im regulären Programm anbieten.

Einige Träger, die überregional organisiert sind, transferierten ihre Innovationen an andere lokale Einheiten ihres Verbandes. Die ländliche Erwachsenenbildung übernahm das von ihr entwickelte Assessment-Verfahren für das ganze Bundesland, ähnlich ein Wohlfahrtsverband, der ein Migrationsnetzwerk seiner Niederlassungen im Rahmen der EP gegründet hat, das fortbestehen wird. Ein großes Unternehmen hat dauerhaft seine Auswahlverfahren für Azubis so geändert, dass auch MigrantInnen eine faire Chance bekommen.

Sprachkursanbieter aus der Region etablierten ein dauerhaftes Netzwerk. Sie entwickelten gemeinsame Qualitätsstandards für die Sprachberatung, die sie dauerhaft anwenden wollen. Im besonderen entwickelten sie transparente und gemeinsame Einstufungsverfahren. Eine Arbeitsagentur hat das Konzept jetzt übernommen, indem eine halbe Stelle für eine Sprachberaterin eingerichtet wurde, die alle ALG II-Empfänger, bei denen das die Fallmanager als nötig erachten, auf den Sprachstand diagnostiziert.

Über die Übertragung von Innovationen hinaus erstreckte sich das Mainstreaming auch auf die strukturelle Bearbeitung von Förderangeboten oder arbeitsmarktpolitischer Instrumente. In einem Fall wurde fachlich Einfluss genommen auf das Fallmanagement der ARGEn. So wurden migrantenspezifische Aspekte in das Fachkonzept *Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement* aufgenommen, welches offizielle Grundlage für das Fallmanagement der ARGEn ist. Es ist auch in den Fortbildungen der ARGEn zu Fallmanagement enthalten. Diese Aspekte wurden auch in den Empfehlungen zu Fallmanagement des bundesweiten Kommunalverbandes für soziale Fürsorge aufgenommen.

Vielleicht auch aufgrund des großen Nachholbedarfs an neuen Ansätzen zur beruflichen Förderung von MigrantInnen sind zahlreiche Einzelinnovationen direkt in die Regelförderung übernommen worden. Aber nicht nur die Übernahme von migrantentauglichen Kursen oder Tools ist ein Mainstreamingergebnis der GI EQUAL, sondern auch die Definition und Verbreitung von Mindeststandards.

Nicht unbeachtlich waren aber auch Mainstreamingergebnisse von EP, die sich gezielt auf die unterschiedlichen Segmente und Phasen der regionalen Berufseinmün-

derung innovativ ausgewirkt haben und damit die Synergien des Netzwerkansatzes genutzt haben. In einer EP, in der die Stadtverwaltung selbst Koordinatorin der EP war, sind folgende Innovationen von unterschiedlichen Akteuren in die Regelförderung übernommen worden: 1. Das staatliche Schulamt übernimmt befristet zwei MitarbeiterInnen eines Teilprojekts zur Fortsetzung der Ansätze zur muttersprachlichen Elternarbeit. 2. Die Stadt finanziert eine halbe Stelle zur Fortsetzung der Netzwerkarbeit. 3. Die IHK übernimmt die Dauerfinanzierung des Schülermagazins *Abenteuer Ausbildung*. 4. Eine Schule führt auf der Basis des entwickelten Ansatzes muttersprachliche Elternabende als Regelangebot ein. 5. Der Kreis führt muttersprachliche Elternabende als Regelangebot an Grundschulen ein. 6. Ein Landkreis übernimmt den Ansatz der muttersprachlichen Elternarbeit in LOS-Projekte. 7. Die Stadt und der Kreis finanzieren Kompetenztrainings für Jugendliche als Regelangebot. Auch einige Schulen einer nahe liegenden Großstadt haben den Ansatz in Eigenfinanzierung übernommen. Es wird geplant, den Ansatz auch in der Berufsschule als Regelangebot zu übernehmen, wenngleich der Transfer noch unklar ist. 8. Die Stadt wendet in der kommunalen Arbeitsförderung das Deutschkurskonzept der EP an und will es jetzt auch in die ARGE übernehmen.

Was in dem Beispiel aussieht wie eine Addition von Einzelmaßnahmen, basiert auf abgestimmten Entwicklungsprozessen, die auf langjährigen Erfahrungen der Stadtverwaltung mit verschiedenen europäischen Förderprogrammen aufbauen. Das Mainstreaming wurde schon bei der Zusammensetzung der EP konzeptionell verankert, indem die EP aus Akteuren zusammengesetzt wurde, die sich hinsichtlich der Zielerreichung ergänzten. Es waren sowohl kompetente Partner für die Durchführung der Teilprojekte vertreten als auch operative wie strategische Partner, die das vertikale und horizontale Mainstreaming bewerkstelligen konnten. Die Arbeit der EP hatte zum Ergebnis die migrantengerechte Ausgestaltung der regionalen Berufseinmündungsphase von der allgemeinbildenden Schule über die Berufsorientierung und Ausbildung bis hin zur kommunalen Arbeitsförderung, die ihr Angebot erstmalig durch ein Sprachförderkonzept auf die Zielgruppe mit Migrationshintergrund ausrichtete.

### **AsylbewerberInnen**

Die innovativen Entwicklungen der beruflichen Förderansätze für AsylbewerberInnen richteten sich an Personen, die entweder aus politischen Gründen Asyl suchen (AsylbewerberInnen) oder sich auf der Flucht vor Kriegen, Hungersnöten oder Naturkatastrophen etc. befinden (Flüchtlinge). In einigen EP ging es schwerpunktmäßig um Kinder und jugendliche Flüchtlinge und AsylbewerberInnen, in anderen Fällen um Flüchtlingsfrauen und Erwachsene.

Obwohl für AsylbewerberInnen in der Bundesrepublik spezifische Bedingungen bei der beruflichen Förderung und der Arbeitsmarktintegration gelten, sind innerhalb der GI EQUAL neue Handlungsspielräume geöffnet worden, um Ansätze zur beruflichen Förderung zu entwickeln. Aus rechtlichen Gründen durfte eine große Zahl von Projekten nur als Pilotprojekt laufen. Ähnlich wie im Handlungsfeld *MigrantInnen* erfolgten zahlreiche überregionale Implementierungen der Dienstleistung Sprach- und Kulturmittlung.

Das Grundproblem für den Integrationsansatz von GI EQUAL stellt die fehlende Arbeitserlaubnis bzw. das *Beschäftigungsverfahrensrecht* dar, was zum Teil auch für die Zielgruppe der MigrantInnen zutrifft. Das Problem ist zweistufig: 1. Arbeitserlaubnis, 2. Aufnahme von AsylbewerberInnen in die Rechtskreise des SGB II und SGB III. Es gibt hier eine schwache Öffnungsklausel, aber nur für Einzelfallprüfungen, so eine befragte Expertin, die der Meinung ist, es gäbe aber politische Signale, die für die zweite Förderrunde optimistisch stimmten. Sicherlich sind die Rahmenbedingungen für erfolgreiche Innovationen für die Zielgruppe der AsylbewerberInnen derzeit noch ungünstig. Dennoch sind durch die GI EQUAL übergreifende Kommunikationsstrukturen und Medien (Newsletter) aufgebaut worden, die zu einem Austausch mit anderen Initiativen des Themenfeldes Asyl führten. Durch diese Vernetzung konnten in der ersten Förderrunde Maßnahmen, die sich als erfolgreich erwiesen haben, auf andere Regionen übertragen werden.

### **Menschen mit Behinderungen, Suchtkranke, chronisch sowie psychisch Kranke**

Die Probleme des mangelnden Zugangs zu Bildung und Information für bislang extrem ausgegrenzte Zielgruppen wie Behinderte, Drogen konsumierende und substituiert lebende Frauen, sowie Frauen und Männer mit HIV/Aids standen im Mittelpunkt der EP-Aktivitäten. Die Arbeit stand sehr im Zeichen des gerade Anfang 2000 eingeführten SGB IX und war im Vergleich zu den Vorläuferprogrammen relativ abwartend. Um die neuen Möglichkeiten im Rahmen des SGB IX auszuloten, wurden vor allem didaktische Methoden und Instrumente angepasst. Der inzwischen nicht mehr neue Beratungsansatz des Peer-Counselling wurde z. B. durch Kooperation mit dem Fachintegrationsdienst für behinderte Existenzgründer weiterentwickelt. Zahlreiche Initiativen aus dem gesamten Bundesgebiet haben um Unterstützung bei der Übernahme des Ansatzes im Rahmen von horizontalem Mainstreaming angefragt. Durch eine bundesweite Fachtagung am Ende der ersten Förderrunde zur Thematik *Menschen mit Behinderungen* sind viele VertreterInnen der Betroffenenverbände, der Kostenträger und aus der Politik mit EQUAL-EP zusammengekommen und haben sich darüber verständigt, die Möglichkeiten der GI EQUAL zur Weiterentwicklung der beruflichen Integration von Behinderten in der zweiten Förderrunde gezielter zu nutzen.

### **Jugendliche**

Zahlreiche Innovationen im Übergang Schule-Beruf waren das Ergebnis der EP, die auf die wachsenden Probleme der beruflichen Integration von Jugendlichen reagiert haben. Eine Fülle dieser Maßnahmen wird unabhängig von der GI EQUAL weiterfinanziert werden. Zum einen betrifft dies neue Vermittlungsmethoden, z. B. dass Jugendliche passgenau auf neu geschaffene Lehrstellen vermittelt werden, für die über den gesamten Zeitraum der Ausbildung hinweg Unterstützung für den Auszubildenden wie für den Betrieb angeboten wird. Zum anderen wurden von EP Produkte von anderen Trägern bzw. Anbietern übernommen, wie AC-Verfahren, Beratungs-, Coachingangebote oder neue Ansätze der interkulturellen Elternarbeit und berufliche Förderkonzepte, wie z. B. Berufswegeplanungsmappen für alle Haupt- und Realschulen eines Kreises. Für Jugendliche wurde in Zusammenarbeit mit dem Arbeitsministerium der *JobPass* für die landesweite Verbreitung vorgesehen; das Konzept *Berufswahlkoordinatoren* soll auf einen gesamten Regierungsbezirk ausgedehnt werden, damit noch mehr Erfahrungen gesammelt werden können, um es

dann perspektivisch landesweit einzuführen. Konkrete Methoden des Praxislernens sollen in das Curriculum von Förderschulen eingebaut werden. Lehrkräfte werden Module und Techniken der Förderplanung individuell weiterverwenden.

### **Vereinbarkeit von Familie und Beruf / Berufsrückkehrerinnen**

Ergebnisse der ersten Förderrunde der GI EQUAL waren konzeptionelle Ansätze zur Qualifizierung und Beschäftigung in Verbindung mit Kinderbetreuungsangeboten, familienfreundliche Arbeitszeitmodelle und Beschäftigungsformen und nicht zuletzt Möglichkeiten, nach der Kinderbetreuungsphase wieder in den Beruf zurückzukehren. Zum Teil haben die EP auf sehr spezifische Probleme reagiert, z. B. wurde Kinderbetreuung im Bereich Hotel- und Gaststättengewerbe im ländlichen Raum oder etwa die Pflege von Angehörigen neu konzipiert und realisiert.

Zum Teil konnten Angebote und Fortbildungsseminare innerhalb der regionalen Weiterbildungslandschaft verstetigt werden, zum anderen wurden Bausteine und Angebote auf andere Einrichtungen übertragen, z. B. durch Übernahme von Angeboten in die betriebsinterne Fortbildung einer Universität oder einer Kreisverwaltung. Eine Krankenkasse hat Ergebnisse einer EP in die betriebliche Gesundheitsfürsorge aufgenommen.

Zu berücksichtigen ist, dass die Problematik der Vereinbarkeit von Familie und Beruf in wirtschaftliche und politische Kontexte eingebettet ist, die nur schwer oder gar nicht von den EP beeinflusst werden konnten.

### **Strafgefangene**

Vor dem Hintergrund langjähriger Erfahrungen mit verschiedenen europäischen Förderprogrammen, insbesondere mit den Europäischen Gemeinschaftsinitiativen und deren Funktions- und Wirkungsmechanismen, haben die EP-Akteure im Strafvollzug den erweiterten Spielraum für die Entwicklung komplexer Lösungsansätze in der GI EQUAL extensiv genutzt.<sup>37</sup> Sie haben unter Einbeziehung der politischen Ebene einen länderübergreifenden Verbund zur Bewältigung gravierender Probleme der beruflichen Eingliederung nach Verbüßung der Haftstrafe gegründet, so dass hierbei von einer pull-Strategie gesprochen werden kann.

Eine E-Learning-Plattform wurde entwickelt, die den Sicherheitsbedürfnissen der Justiz entspricht. An einer EP waren einige Bundesländer direkt beteiligt, weitere Bundesländer werden sich demnächst an der E-Learning-Plattform ebenfalls beteiligen oder haben Interesse bekundet. Die Bundesländer werden dieses Vorhaben dann langfristig finanzieren. Hieraus entstand auch eine intensiverte Zusammenarbeit einiger norddeutscher Bundesländer zum Thema Arbeit und Bildung im Strafvollzug. Sie haben einen länderübergreifenden Verbund zur Bewältigung gravierender Probleme im Bereich des Strafvollzugs gegründet. Erfolgsfaktor hierbei war, dass die Top-down-Bestrebungen sich produktiv mit den Bottom-up-Bestrebungen ergänzten, d.h. dass politische Rahmenbedingungen geschaffen wurden, innerhalb derer Innovationsentwicklung und -transfer auf der Ebene der Teilprojekte unterstützt wurden. Für die zweite Förderrunde sind neue EP entstanden, die sich inner-

---

<sup>37</sup> Auf die Entwicklungen im Handlungsfeld Strafvollzug wird an anderer Stelle ausführlich eingegangen.

halb eines Verbundes arbeitsteilig an der länderübergreifenden und transnationalen Reformierung des Strafvollzugs beteiligen. So soll das ursprünglich mit der GI EQUAL bezweckte Instrument der EP multipliziert werden.

### **Ältere ArbeitnehmerInnen**

Die EP hatten es sich zur Aufgabe gemacht, den Prozess der Ausgrenzung älterer ArbeitnehmerInnen zu verhindern, der gesellschaftlich nach wie vor stattfindet, obwohl der Bedarf nach qualifizierten und erfahrenen ArbeitnehmerInnen wächst. Allerdings gilt es, auf die spezifischen Belange und Lernanforderungen von Älteren, die zum Teil von Perspektivlosigkeit und Lernungewohnheit geprägt sind, einzugehen. Ebenso war die zielgruppengerechte Arbeitszeitgestaltung bei der Innovationsentwicklung zu berücksichtigen. Die Ergebnisse materialisieren sich in Produkten und praktischen Handreichungen.

#### **7.2.2.2 Berufs- oder branchenfokussierte Handlungsansätze**

Die berufs- und branchenfokussierten Handlungsansätze konzentrieren sich auf die Sozialwirtschaft sowie ein breites Feld einzelner Branchen bzw. ökologische Geschäftsfelder. In der Sozialwirtschaft werden Mainstreaming-Ergebnisse genannt, die aber noch sehr vage hinsichtlich der Übernahme der Bildungsmaßnahmen durch die Arbeitsagentur bzw. ARGE sind. In einem Fall wird konstatiert, dass die Umstellung auf den Grundsatz „ambulant vor stationär“ bewältigt wurde. In einem Bundesland wurde die Externenprüfung für Altenpflegehelfer eingeführt (staatliche Verordnung). Basis waren gute Ergebnisse einer berufsbegleitenden Ausbildung eines Teilprojektes. Die Curricula des Teilprojektes wurden von externen Partnern übernommen. Ein Projekt hat eine Reihe von Arbeitshilfen für Betriebe zur Bewältigung des demographischen Wandels erstellt (u.a. Instrumentenkoffer), die von einem Fachverlag vertrieben werden. Im Nachgang zur GI EQUAL bieten die Projektträger über die Sozialpartner Schulungen von Betriebspraktikern zum Umgang mit den Instrumenten an. Die Resonanz von Betrieben auf diese Instrumente ist gut. Der Stadtteilpräventionshelfer wurde verstetigt und auf weitere Stadtteile ausgedehnt.

#### **7.2.2.3 Instrumentenspezifische Handlungsansätze**

Der Schwerpunkt bei der instrumentenspezifischen Innovationsentwicklung lag eindeutig im Bereich der Gründungsförderung, wo insbesondere auch neue Förderansätze und infrastrukturelle Voraussetzungen realisiert wurden. Darüber hinaus wurden Ansätze entwickelt, um die Arbeitsmarktchancen in der Informations- und Wissensgesellschaft für Mädchen und Frauen durch Medienkompetenz zu verbessern.

### **Gründungsunterstützung**

Benachteiligte sollten durch technikbasiertes Matching gefördert und bestehende Instrumente wie Job-Rotation oder Organisationsentwicklung auf benachteiligte Zielgruppen ausgerichtet werden. Die Entwicklung und zielgruppenspezifische Anpassung hat im Fall von Job-Rotation geklappt, doch haperte es bei der Übernahme des Modells durch Betriebe oder die Arbeitsverwaltung.

Hier wurden Ansätze für Zielgruppen wie SchülerInnen, Arbeitslose und Behinderte entwickelt und im regulären Fördersystem verankert. Z. B. wurde ein Schülerwettbewerb zur Existenzgründung (Schwerpunkt Hauptschulen) von einem Landesministerium in die Dauerfinanzierung übernommen, auf das ganze Bundesland ausgedehnt und weiter vom Träger umgesetzt. Der niederschwellige *First-Step-Shop* zur Gründungsunterstützung für ALG-I-Empfänger wurde in die Regelfinanzierung der regionalen Agentur für Arbeit, teilfinanziert durch das Ministerium, übernommen. Der inzwischen nicht mehr neue Beratungsansatz des Peer-Counselling wurde durch Kooperation mit dem Fachintegrationsdienst für behinderte Existenzgründer weiterentwickelt. Zahlreiche Initiativen aus dem gesamten Bundesgebiet haben um Unterstützung bei der Übernahme des Ansatzes im Rahmen des horizontalen Mainstreaming angefragt. Eine zentrale Rolle spielen Microlending-Fondsmodelle. Entwickelte Formen sollen fortbestehen und auf die gesamte Region ausgeweitet werden. Insgesamt ist die Arbeit an Existenzgründungsangeboten vorangebracht und professionalisiert worden, z. B. durch Gründung des auf dauerhafte Existenz angelegten Deutschen Mikrofinanz Instituts (DMI), durch Qualitätssicherung, die sich durch eine Institutionalisierung in Form einer Vereinsgründung von One-Stop-Shops (OSS), die gemeinsam Qualitätssicherung betreiben wollen, materialisiert. 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. Kommunen wollen die Unterstützung von Genossenschaften in weiteren Stadtteilen als im Teilprojekt, ein Bundesland will Genossenschaften im Zusammenhang mit der Arbeitsplatzschaffung fördern.

#### **Arbeitsmarktchancen in der Informations- und Wissensgesellschaft für Mädchen und Frauen durch Medienkompetenz**

Als Innovationsergebnisse der EP sind viele neue Instrumente zur Verbesserung von Arbeitsmarktchancen in der Informations- und Wissensgesellschaft für Mädchen und Frauen durch Medienkompetenz entwickelt worden. Vielfach wurde auch die entwickelte Erkenntnis bestätigt, dass Genderkompetenzen für die Ausgestaltung der Informationsgesellschaft entwickelt werden müssen, die nun wiederum Grundlage von neuen Aufträgen und Projekten geworden sind, z.T. auch durch Fortbildungen zu Genderkompetenz in der Berufsausbildung (für Ausbilder bzw. ausbildende Einrichtungen). Auch in das neue Fachkonzept der Bundesagentur für Arbeit zur Berufsvorbereitung fließen diese Kompetenzen ein. Software für technisches Lernen für Mädchen wird zukünftig an Schulen eingesetzt. Ein Potenzialassessment für AbsolventInnen technischer Studiengänge will eine FH übernehmen und auch als Regelanbieter finanzieren. Ein großes Unternehmen hat allen Niederlassungen bundesweit sein Gleichstellungskonzept angeboten; einzelne Bestandteile wurden ins normale Fortbildungsangebot für die Beschäftigten des Unternehmens übernommen. Eine Möglichkeit zum Transfer der Innovationen ist der IT-Markt, vor allem was Fortbildungen und Software betrifft. Hier werden Bildungsmaßnahmen im IT-Bereich oder Teile davon weiterhin angeboten, z.T. nur für ‚Selbstzahler‘. Viele Ergebnisse sollen für die Programmierung der nächsten Förderphase aufgegriffen werden.

### **Integration Benachteiligter durch technikbasiertes Matching**

Im Jahresbericht 2004 der EQUAL-Programmevaluation wurde als ein Ergebnis der ersten Förderrunde bereits ausführlich ein Arbeitsmarktmonitoringsystem vorgestellt, das über die regionale Arbeitsagentur Anwendung findet. Darüber hinaus sind in den einzelnen Kommunen Bündel-Einrichtungen entstanden, wie *Forum Qualifizierung und Kultur* oder *Service und Soziales*, die eine Reihe von Bestandteilen des Konzepts übernehmen, so das Selbstlernzentrum, das Lernportal und ein Lernkonzept für ältere Beschäftigte. Viele Teilnehmende nutzen das Lernkonzept inzwischen selbstständig weiter. Ein Großunternehmen will das Konzept übernehmen und auf weitere Firmenbereiche ausdehnen, die nicht in der GI EQUAL beteiligt waren. Die Unterstützung von KMU aus der Feinwerktechnik soll in anderen Fördersystemen fortgesetzt werden. Ergebnis war auch ein *Kleines Wirtschaftsförderprogramm* der Kommunen eines Ballungsraums für dieses bislang vernachlässigte Cluster. Die Qualifizierungsberatung und -entwicklung für Angelernte in KMU wird durch einen Träger in das eigene Regelangebot – als Eigenvertrieb – übernommen.

#### **7.2.2.4 Handlungsansätze mit kommunalen / regionalen Bezugspunkten**

In diesem Handlungsfeld sind von den EP die regionalen Förderangebote durch gegenseitige Ergänzung und Verzahnung der bestehenden förderrechtlichen Instrumente (gemäß SGB III, Bundessozialhilfegesetz, KJHG, ESF u.a.) optimiert worden. Die EP haben Arbeitsprozesse und -strukturen entwickelt, mit denen besser auf die Problemlagen reagiert werden kann. Teilweise waren es die Partner der EP selbst, die erstmalig umfassend die Problemlagen in der Region definiert und bearbeitet haben. So haben in einem Fall die EP und die strategischen Partner gemeinsam eine Aktiengesellschaft gegründet, die die regionale Entwicklung befördern und als Clearing-Stelle für diverse Ansätze zur Entwicklung der regionalen Tauschwirtschaft dienen soll. Ebenfalls sollen regionale Ausbildungsverbände erhalten bleiben und auf weitere Partner und Berufe ausgedehnt werden. Außerdem wird eine Reihe von Teilaspekten verstetigt: Eine Selbsthilfe-Holzwerkstatt bleibt bestehen, Träger und Projekte werden entwickelte IT-Anwendungen weiter nutzen, Arbeitsgemeinschaften und ehrenamtliche Aktivitäten werden fortgesetzt, eine IT-bezogene Schul-AG wird fortgeführt. Auch der Verein der Tagesmütter und -väter wird weiterarbeiten.

Zur Fortführung der Beratung für Kleinunternehmen finanziert eine Reihe von Unternehmen die Beratungen jetzt selbst weiter. Ein Landkreis finanziert die Unternehmensberatung jetzt aus seinen Haushaltsmitteln. Eine gegründete Integrationsagentur wurde in drei Landkreisen in dauerhafte Finanzierung überführt. Im Bereich der räumlichen Ansätze wurden Datenbanken mit allen Angeboten zur Kinderbetreuung in der Region (kommunen-übergreifend) im Rahmen eines Landesprogramms (*Regionen stärken Frauen*) weiterentwickelt. Dieser Service soll zukünftig ohne Fördermittel bestehen bleiben. Andere Regionen sind auch dabei, die Datenbank zu übernehmen. Betreuungskonzepte für Schulkinder im ländlichen Raum wurden weitergeführt und gehen in die Ganztagschulen ein. Das Curriculum *Qualifizierung zum Zielgruppencoach* wurde von der Bundesagentur für Arbeit übernommen und in ihre Weiterbildung der Fallmanager integriert. Erfolgreiche MigrantenInnen werden als Paten oder IntegrationsberaterInnen (und Vorbilder) eingesetzt.

Dieses Konzept wurde auf weitere Regionen ausgeweitet bzw. wird von anderen Regionen kopiert. Die Assessment-Center zur Berufsvorbereitung von Jugendlichen in der 8. und 9. Klasse werden jetzt von mehreren Bildungsträgern gemeinsam flächendeckend den Schulen angeboten. Die Landesregierung wird die Assessment-Center für Schulen zukünftig finanzieren.

Die Konzeption der flexiblen Kinderbetreuung mit Unternehmensbeteiligung wird von einer Stadt übernommen, die diverse Kinderbetreuungseinrichtungen auf dieses Modell umstellt. Eine Reihe ländlicher Kommunen übernahm das Konzept in einer abgeschwächten Variante. Außerdem übernahm ein Partner in Prag das Konzept. Eine Begegnungs- und Unterstützungsstätte für Arbeitslose wurde verstetigt: Es wurde ein eigener Trägerverein gegründet, der die Begegnungsstätte inzwischen aus Mitteln des Programms *Soziale Stadt* finanziert (hierfür musste die Begegnungsstätte ins Programmgebiet umziehen). Auch die aufgebauten Firmkontakte können so weiter genutzt werden. Die Beratungsinstitutionen für KMU in der Region haben – anstatt sich weiterhin als Konkurrenten zu begreifen – ihre Dienstleistungen aufeinander abgestimmt und sich als Netzwerk organisiert (Beratung bezogen auf Prävention bei der Personalentwicklung, Sozialberatung). Dieses Netzwerk bleibt jetzt dauerhaft bestehen. Erarbeitete Methoden zum Empowerment von Teilnehmenden aus Zielgruppen werden jetzt von den beteiligten Trägern systematisch angewandt. Einige Bausteine zur Jugendberufshilfe in der 9. Klasse an Hauptschulen wurden vom Wirtschaftsministerium finanziert und an Hauptschulen installiert. Das Projekt *Existenzgründerseminare* wurde von der Agentur für Arbeit übernommen. Das Projekt *Berufliche Orientierung* wird jetzt aus dem Regel-ESF gefördert. Das *Berufsorientierende Lern- und Trainingszentrum für SchülerInnen* geht in die Landesförderung über, zumindest für einen Kreis.

#### 7.2.2.5 Strafvollzug als Good Practice für komplexe Problemlösungsansätze

Die GI EQUAL ist der Versuch, Probleme auf dem Arbeitsmarkt durch komplexe Innovationsvorhaben wirksamer zu bekämpfen als bisher. Mehrere komplementäre Teillösungen sollen so miteinander kombiniert werden, dass sie sich zu einem umfassenden Lösungsansatz ergänzen.

Im Folgenden wird am Beispiel des Strafvollzugs dargestellt, wie der durch die GI EQUAL geschaffene Spielraum für weitgreifende Veränderungsprozesse durch Innovation und Mainstreaming extensiv genutzt wurde.

#### Ausgangslage

Vor dem Hintergrund langjähriger Erfahrungen mit verschiedenen europäischen Förderprogrammen, insbesondere mit den Europäischen Gemeinschaftsinitiativen und deren Funktions- und Wirkungsmechanismen, nutzte die EP X die Möglichkeit des Netzwerkansatzes, um im Strafvollzug das Ziel einer systematisierten Kooperation und Qualitätsverbesserung in den Bereichen Pädagogik, Beschäftigung, Betreuung und Wiedereingliederung zu verfolgen. Durch den Netzwerkansatz sollten Probleme, die im Rahmen einer Einzelprojektförderung nicht zu lösen gewesen wären, besser bewältigt werden.

Durch Einzelprojektförderungen war es bislang nicht gelungen, zentrale Fragestellungen des vollzuglichen Alltags anzugehen, wie z. B. den Aufbau einer sinnvollen



Tagesstruktur, die Bereitstellung ausreichender Gefangenearbeit, die dem Ziel der Resozialisierung dient, die Entwicklung alternativer Dienstleistungsstrukturen im Strafvollzug etc. Gleichzeitig ergaben sich Veränderungen, die den Strafvollzug vor massive Probleme stellten. Durch Automatisierung gering qualifizierter Tätigkeiten und internationale Konkurrenz wird das vollzugsinterne Beschäftigungssystem schwer belastet, und die Arbeitslosigkeit im Strafvollzug steigt an. Alternative Strukturen der Beschäftigung und Qualifizierung mussten daher gefunden werden, um Rückfälle nach der Entlassung zu minimieren.

Da sich die Probleme des Strafvollzugs und in der Resozialisierung auch angesichts des strukturellen Wandels und der Reform in der Arbeitsmarktpolitik als sehr komplex erwiesen (faktischer Wegfall der gesamten Förderung der beruflichen Weiterbildung) und auf der Ebene des einzelnen Bundeslandes nicht mehr lösbar erschienen, sahen die Akteure in der GI EQUAL die Chance, sich länderübergreifend zusammenzuschließen und die Probleme gemeinsam von unterschiedlichen Seiten aus anzugehen.

Der Komplexität des Problems entsprechend wurden verschiedene Einzelinnovationen zu einem komplexen Gesamtansatz gebündelt und in die Vollzugssysteme der beteiligten Bundesländer übertragen. Damit erstrecken sich die innovativen Wirkungen auf das gesamte Handlungsfeld in den beteiligten sechs Bundesländern. Darüber hinaus kam es durch die transnationalen Partnerschaften auch zu Wirkungen in anderen EU-Mitgliedstaaten, deren Strafvollzugssysteme in unterschiedlicher Weise von den Lösungsansätzen der hiesigen EP berührt wurden.

Der Problemdruck im Strafvollzug bewirkte auf unterschiedlichen Entscheidungsebenen eine wachsende Überzeugung, dass die Strukturen der GI EQUAL produktiv für die erforderlichen Anpassungsprozesse in den Vollzugsstrukturen zu nutzen sind. Allerdings war es hierzu notwendig, die unterschiedlichen Ebenen im Strafvollzug in einen produktiven Kooperationszusammenhang einzubinden: die ministerielle Ebene der Justizverwaltung, die Leitungsebene in den Haftanstalten und die Ebene der PraktikerInnen im Vollzug. Hierbei war von Vorteil, dass das Finanzvolumen der EP nicht unerheblich war und von den Entscheidern als ökonomischer Faktor wahrgenommen wurde.

Bislang standen in der Einzelprojektförderung innovative Projekte immer in Konkurrenz zur Routine-Praxis und stellten diese und somit die Kompetenzen der MitarbeiterInnen in Frage. In den EP haben viele Akteure der Alltagspraxis in den Teilprojekten selbst mitgearbeitet und sich damit als Repräsentanten der Routine an deren Weiterentwicklung beteiligt. Sie waren Teil der Projektstrukturen und damit Akteure der Veränderung durch Partizipation an der Weiterentwicklung von Lösungsansätzen. Insgesamt gelang es damit in der GI EQUAL besser, durch einen komplexen Lösungsansatz Top-down- und Bottom-up-Elemente zu verzahnen.

Insgesamt hat sich ein Netzwerk aus Akteuren des vollzuglichen Bildungswesens aus sechs Bundesländern gegründet, das wiederum in Partnerschaften mehrerer europäischer Länder eingebunden ist.

### **Mainstreamingergebnis und Reichweite des Mainstreaming im Strafvollzug**

Die zentralen Zielsetzungen der EP im Bereich des Strafvollzugs waren die Förderung der Beschäftigung, die Erleichterung der Wiedereingliederung, die Erschließung neuer Beschäftigungsfelder und die Integration von IuK-Technologien in schulische und berufliche Qualifizierungen.

Bei der Übertragung der innovativen Entwicklungen in den Mainstream waren politische Entscheidungsträger ebenso wie die PraktikerInnen aktiv einbezogen. Die Akzeptanz der Veränderungsprozesse war dadurch gestärkt, dass die Akteure der Teilprojekte selbst MitarbeiterInnen der Haftanstalten waren – und damit die zukünftigen AnwenderInnen von Neuerungen. Sie selbst waren Träger des innovativen Wissens, welches sie anzuwenden hatten. Dagegen entstanden Widerstände bei der Übertragung von einer Haftanstalt in eine andere, bei der die neuen AnwenderInnen gezwungen waren, ihre herkömmliche Praxis zu verändern und sich das an anderer Stelle entwickelte Wissen anzueignen, um neue Unterrichtsmethoden anzuwenden.

Auf der politischen Ebene wurden im Rahmen des Mainstreaming Entscheidungen von großer Tragweite getroffen. Zur Weiterentwicklung der verfolgten Ansätze haben sich die Justizministerien von sieben Bundesländern zusammengeschlossen (per Abkommen der Staatssekretäre), um ihre Aktivitäten im Bereich der Resozialisierung in der zweiten Förderrunde zu koordinieren und den Know-how-Transfer besser zu gewährleisten. Ziel ist der Aufbau eines flächendeckenden „*Netzwerks aller regional und national relevanten Entscheidungsträger (Justizvollzugsanstalten, Bildungsträger, Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsgemeinschaften)*“ und die Schaffung eines „*kohärenten Förderkorridors*“ durch eine „*gemeinsame Strategie*“ und „*zielorientierte Strukturen*“.<sup>38</sup> Neben diesem Verbund, der eine regionale Ausrichtung der Kooperation darstellt, wurde ein bundesweites Netzwerk gegründet, in dem die sektoralen und regionalen Entwicklungspartnerschaften informell zusammengeschlossen sind und auf nationaler und europäischer Ebene mit relevanten Institutionen zusammenarbeiten.

Der Mainstreamingeffekt, der in dieser EP zu konstatieren ist, besteht darin, dass sich die Länder auf der Staatssekretärebene über eine gemeinsame Weiterentwicklung des Strafvollzugs verabredeten, die in der zweiten Förderrunde sowie bei weiteren Förderinstrumenten umgesetzt werden sollen. Konkret sind fünf EP im Bereich des Strafvollzugs entstanden, die sich zu einem Verbund zusammengeschlossen haben und als Einzel-EP innerhalb eines größeren Zusammenschlusses kooperativ und arbeitsteilig an den Reformansätzen weiterarbeiten. Gleichzeitig kooperieren die deutschen EP mit einer Reihe transnationaler Partner, die ihrerseits in weitreichende Netzwerke eingebunden sind.

---

<sup>38</sup>

Vgl. dazu: Eine europäische Sichtweise auf den Strafvollzug. Fragen an Christoph Flügge, Staatssekretär in der Senatsverwaltung für Justiz des Landes Berlin, in: EQUAL-NEWSLETTER Nr. 15, herausgegeben von der Nationalen Koordinierungsstelle EQUAL des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, S. 9 f. (Dezember 2005).

Eine präzise Unterscheidung der Wirkungsebenen nach den Kategorien „lokal“, „regional“, „bundesweit“ und „EU-weit“ lässt sich aufgrund der systematischen Reformbemühungen, die im Bereich des Strafvollzugs verfolgt werden und über die GI EQUAL (z.T. schon in der GI BESCHÄFTIGUNG) nun umsetzbar wurden, nicht treffen. Es ist eine umfassende Reformbewegung entstanden, die transnational ausgerichtet ist und auf das gesamte Europäische Strafvollzugssystem fokussiert. Hierbei geht es um eine Vereinheitlichung von Qualitätsstandards, um Wissensmanagement und gegenseitiges Lernen durch den Austausch und den Import bzw. Export innovativen Wissens. Es soll eine internationale Arbeitsteilung zur Erarbeitung verbindlicher Standards aufgebaut werden, hinter die nicht zurückgefallen werden darf.

### **Bewertung und Ausblick**

Für die zweite Förderrunde wird die Erfahrung unter den Bundesländern auf eine neue Ebene gehoben. Es ist ein „*synchronisiertes Vorgehen europäischer Justiz- und Vollzugsverwaltungen*“ geplant. Ziel des Vorhabens ist die Verbesserung der vollzuglichen Allgemeinbildung, Berufsbildung, Beschäftigung und Wiedereingliederung von Straffälligen unter mittelbarer bzw. unmittelbarer Beteiligung von Justizvollzug, Bewährungshilfe etc. Verschiedene Justizverwaltungen mit regionaler bzw. nationaler Verantwortlichkeit werden in diesem Zusammenhang eine kooperative Strategie zur Deckung der vorhandenen Zielgruppenbedarfe in einem Begleitforum der GI EQUAL anstreben. Zu Beginn der zweiten Förderrunde sollte ein Masterplan vorgelegt werden, der den Justizvollzugseinrichtungen und den diesbezüglichen ESF-finanzierten Projektvorhaben den Zugang zu sowie die Einbindung an die Lernplattformen und das Wissens-Management-System ermöglicht.

### **7.2.3 Fördernde und hemmende Faktoren für den Mainstreamingprozess**

Die wichtigsten förderlichen und hemmenden Faktoren bei der Durchsetzung der Innovationen im Rahmen von Mainstreamingprozessen lassen sich nach internen und externen Faktoren unterscheiden.

#### **EP-interne förderliche Faktoren für Mainstreaming**

Als besonderes förderlich für die kompetente Bewältigung der Mainstreamingaufgabe haben sich langjährige Erfahrungen mit verschiedenen europäischen Förderprogrammen erwiesen. EP, die über einen solchen Erfahrungshorizont verfügten, haben den EQUAL-Ansatz besonders kompetent und wirksam zur Geltung gebracht. Voraussetzung für die gezielte Verbreitung der entwickelten Ansätze war das Vorhandensein eines Mainstreamingkonzeptes mit einer konkreten Aufgaben- und Zeitplanung, die für den gesamten Förderzeitraum die jeweiligen Aufgaben und Tätigkeiten festschrieb (Generalisierung, Dissemination, Transfer innovativen Wissens, Implementation) und die Zeitpunkte festlegte, wann welche Akteure in die Entwicklungs- und Mainstreamingprozesse einzubeziehen waren. Die kompetente Einbindung relevanter strategischer Partner war hierbei von entscheidender Bedeutung.

### **EP-externe förderliche Faktoren für Mainstreaming**

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 wurde einerseits im Mainstreamingforum der Technischen Hilfe und in den Nationalen thematischen Netzwerken (NTN) geschaffen, die von den RepräsentantInnen der fachpolitischen Öffentlichkeit bereits mit Offenheit und Interesse gegenüber neuen Lösungsansätzen aufgesucht wurden. Andererseits konnten relevante Arbeitsmarktakteure aus Politik und Verwaltung in Arbeitsgremien eingebunden und für die Problematiken sensibilisiert werden, mit denen die EP sich beschäftigten. So konnte der Bekanntheitsgrad der GI EQUAL erhöht und für ihre Ziele und deren konkrete Umsetzung durch die entwickelten Lösungsansätze geworben werden.

### **EP-interne hinderliche Faktoren für Mainstreaming**

Elementare Voraussetzung für die Übertragung innovativer Lösungsansätze ist, dass diese ausgereift waren und ausreichend erprobt wurden. Lässt sich das kritische Merkmal der höheren Problemlösungsfähigkeit nicht glaubhaft nachweisen, sollte Abstand vom Mainstreaming genommen werden. So bestand ein wesentliches Hemmnis für das Mainstreaming in vielen Fällen darin, dass die Innovationen nicht ausgereift und die Entwicklungsprozesse nicht erfolgreich abgeschlossen waren.

Das Problem des Mainstreaming beginnt häufig bei der Identifizierung einer neuen Entwicklung als innovativ. Vielen EP gelang es nicht, deutlich zu machen, worin dem entwickelten Ansatz die höhere Problemlösungsfähigkeit besteht.

Die Mainstreamingaufgabe selbst beinhaltet ein anspruchsvolles methodisches Vorgehen, mit dem die meisten EP-Akteure zu Beginn der ersten Förderrunde aufgrund fehlender eigener Erfahrungswerte überfordert waren. Der Ansatz zur Verstetigung und Verbreitung von Innovationen blieb diffus, die Umsetzung hing in starkem Maße von den mitgebrachten Kompetenzen und Ansprüchen verantwortlicher EP-Akteure ab.

### **EP-externe hinderliche Faktoren für Mainstreaming**

Von den EP wurden als hemmende externe Faktoren die veränderten politischen und gesetzlichen sowie förderpolitischen Rahmenbedingungen empfunden. So konnten aufgrund von Mittelkürzungen einige Qualifizierungsvorhaben gar nicht oder aber nur zeitlich verspätet unter Zuhilfenahme anderer Finanzierungsmittel realisiert werden, wodurch sich Auswirkungen auf das Projektdesign oder Teile des Projektdesigns der EP ergaben. Aufgrund unklarer politischer Vorgaben waren einzelne Akteure verunsichert und schränkten in der Folge die Kommunikation mit anderen Arbeitsmarktakteuren auf das unabdingbar Notwendige ein oder entzogen sich teilweise der Zusammenarbeit.

Als negativ wirkte sich des Weiteren aus, dass in der bundesdeutschen Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Berufsbildungspolitik systematische Regelungen und Strukturen fehlen, um Best-Practice aufzuspüren, und vor allem, um sie in Politik, in (Förder-)Recht usw. zu überführen. Daher hängt das Mainstreaming erfolgver-

sprechender Ansätze von zahlreichen Zufällen ab, die von den EP und ihren operativen sowie strategischen Partnern kaum zu beeinflussen sind. So war die Bereitschaft zur Übernahme der von den EP erarbeiteten Lösungsansätze seitens zentraler Akteure (Unternehmen, Gewerkschaften, Bildungsträger, Arbeitsverwaltung, regionale Politikebene, Land, Bund) partiell nur bedingt vorhanden, obwohl deren tatsächlicher Handlungsspielraum nach Einschätzung der EP mehr Innovationsübernahme zuließe.

Für das Mainstreaming im Rahmen der GI EQUAL oder anderer Programme werden aber wichtige arbeitsmarktpolitische Partner einer Region benötigt. Fehlendes Problembewusstsein oder andere Politikoptionen sowie Schwerfälligkeit der Verwaltung, Ressortdenken und zu wenig Interesse von Akteuren waren wesentliche externe Hemmnisse für das Mainstreaming.

### 7.3 Mainstreaming auf Programmebene

Das BMWA / BMAS hat seine Mainstreamingstrategie im Oktober 2003 ausformuliert und in einer Ergebnisbroschüre vom März 2006 bilanziert. Danach fanden offene Mainstreaming-Foren (z. B. auf der EQUAL-Jahrestagung 2004) bzw. Transferkonferenzen statt, die zur Zusammenführung von Ergebnissen und zur Verknüpfung von Themen mit anderen Programmen beitragen sollten, z. B. *Lernende Regionen*, LEARN, XENOS, *Initiative für Beschäftigung*, *Ausbildungsoffensive* etc. Mit den Programmen *Lernende Regionen* und *Leonardo* fand ein jährlicher Austausch statt. Punktuell fand eine Zusammenarbeit mit den Referaten im eigenen Haus statt, etwa im Bereich MigrantInnen und im Bereich Menschen mit Behinderungen. Eine gemeinsame Broschüre zu den Programmen XENOS und EQUAL zum Thema Fremdenfeindlichkeit ist in Arbeit.

Programmseitig wurden die Mainstreamingaktivitäten in der GI EQUAL vorrangig durch die Bildung thematischer Netzwerke unterstützt. Umgesetzt wurde die geplante Mainstreamingstrategie von der Nationalen Koordinierungsstelle EQUAL. Einen zentralen Stellenwert in der Strategie des Bundes für das horizontale und vertikale Mainstreaming nahmen die bundesweiten Nationalen Thematischen Netzwerke (NTN) ein. Jede EP war verpflichtet, an mindestens einem NTN teilzunehmen. Mit der Auftaktveranstaltung zu Aktion 2 im Juni 2002 gab das BMWA den Startschuss zur Bildung der NTN. Bis Dezember 2002 konstituierten sich insgesamt 14 NTN zu den folgenden Themenfeldern:

- Lebenslanges Lernen
- Empowerment
- Gründungsunterstützung
- Berufliche Integration besonders benachteiligter Personengruppen
- Sozialwirtschaft
- Ältere (45 +)
- Jüngere Menschen
- Asyl
- Vereinbarkeit von Familie und Beruf
- Informations- und Kommunikationstechnologien (IuK)

- Interventionen in KMU
- Gender Mainstreaming
- Menschen mit Behinderung
- MigrantInnen

### 7.3.1 Aktivitäten und Ergebnisse der NTN

An den meisten Nationalen Thematischen Netzwerken arbeiteten zwischen zehn bis 20 TeilnehmerInnen bzw. EP kontinuierlich mit. Das Thematische Netzwerk *Asyl* war mit sechs beteiligten EP das kleinste, das NTN *Interventionen in KMU* mit 30 das größte. Die NTN trafen sich regelmäßig ca. drei- bis viermal im Jahr. Bis zu fünf Treffen fanden 2004/2005 statt zuzüglich weiterer Arbeitsgruppentreffen. Das NTN *Gründungsunterstützung* hat dabei bis zu sechs Unterarbeitsgruppen gebildet, um Einzelaspekte wie z. B. Finanzierungsfragen oder vertikales Mainstreaming zu bearbeiten. Eine Besonderheit betraf das NTN Gendermainstreaming, das als einziges die Aufgabe hatte, für die anderen NTN als Querschnittsnetzwerk zu fungieren und Mitglieder zu Treffen anderer Netzwerke zu entsenden.

Mit Ausnahme von drei NTN (*Empowerment*, *Jüngere Menschen* und *IuK*) beteiligten sich die NTN auch an den European Thematic Groups (ETG), die auf EU-Ebene als thematische Netzwerke eingerichtet wurden. Die Form der Beteiligung der bundesdeutschen NTN an den ETG reichte dabei von einer direkten Einbindung in die Arbeit der ETG *Existenzgründung*, da hier die Bundesrepublik Deutschland als leitender Mitgliedstaat engagiert war, über eine Einbindung eines NTN in die Planung und Durchführung transnationaler Mainstreamingkonferenzen (wie z. B. beim NTN *Ältere 45+*) oder eine Teilnahme an den EU-weit organisierten Konferenzen bis hin zu Einzelpersonen, die – wie z. B. im NTN *Besonders benachteiligte Personengruppen* – als ‚Brücke‘ zwischen dem NTN und der ETG fungierten.

Die Diskussionsprozesse in den NTN sind in gemeinsam getragene Arbeitsergebnisse, Produkte oder politische Handlungsempfehlungen eingemündet. Fast alle NTN haben die Ergebnisse ihrer Arbeit öffentlichkeitswirksam in verschiedenen Formen und über verschiedene Medien verbreitet:

- Ergebnisbroschüren liegen von fünf NTN zu den Themen *Lebenslanges Lernen*, *Empowerment*, *Berufliche Integration besonders benachteiligter Personengruppen* sowie *Interventionen in KMU* vor.
- Eigene Publikationen oder Dokumentationen von Tagungen, die ein NTN organisierte, liegen z. B. von den NTN *Asyl*, *Menschen mit Behinderungen* und *Sozialwirtschaft* vor.
- Andere NTN setzten digitale Medien ein, um ihre Arbeitsergebnisse und EP-Praxisbeispiele zu veröffentlichen, wie z. B. eine CD-ROM mit den Arbeitsergebnissen des NTN *Ältere 45+* oder Filme, die der RBB (Rundfunk Berlin Brandenburg) zu Projektbeispielen aus dem NTN *Lebenslanges Lernen* drehte.
- Eigenständige Internetauftritte erarbeiteten das NTN *Vereinbarkeit von Familie und Beruf* ([www.vereinbarkeitslotse.de](http://www.vereinbarkeitslotse.de)) sowie das NTN *IuK* mit der Datenbank *Innovationskompass*, die auf der EQUAL-Internetseite für alle EP zugänglich ist.

- Der EQUAL-Newsletter wurde als Publikationsmedium genutzt, um Praxisbeispiele sowie die Aktivitäten und Ergebnisse der NTN-Arbeit vorzustellen (*Gendermainstreaming, Sozialwirtschaft, Lebenslanges Lernen, Gründungsunterstützung, Ältere, Asyl, Migrantinnen und Migranten, Jüngere, Anpassungsfähigkeit von KMU und Innovative Potenziale von KMU*).

In den Publikationen wurde insgesamt eine Vielzahl von EP-Praxisbeispielen aufgeführt, die die NTN als gute Beispiele einschätzten. In den Arbeitsergebnissen der NTN finden sich jedoch nur vereinzelte Hinweise auf und gute Beispiele für geplante oder realisierte Mainstreaming- und Transferergebnisse einzelner EP:

- Das NTN Gender Mainstreaming unterstreicht, dass für eine erfolgreiche Implementierung des Gender Mainstreaming sowohl Engagement auf Leitungsebene als auch Durchdringung der gesamten Institution erforderlich sind. Gender-Ziele müssen im formalen Regelwerk (Leitbild, Richtlinien, Stellenbeschreibungen etc.) der Institution verankert sein. Ohne Etablierung einer Unterstützungsstruktur kann das Mainstreaming des Gender Mainstreaming nicht immer wirkungsvoll genug umgesetzt werden.
- Das NTN *Gründungsunterstützung* verweist insbesondere auf seine Erfolge in der Verstetigung des Micro-lending-Ansatzes als Regelangebot, die Gründung des Deutschen Mikrofinanz Instituts (DMI) im April 2004 sowie den Zusammenschluss von ca. 40 Gründungsinitiativen und -intermediären zum Verband Deutscher Gründungsinitiativen e.V. (VDG) im Februar 2004.
- Das NTN *Interventionen in KMU* thematisiert in seiner Ergebnisbroschüre die Probleme, die die EP innerhalb des Netzwerkes mit dem Mainstreaming ihrer Lösungen in die Unternehmen hatten.
- Das NTN *Jüngere Menschen* nennt im EQUAL-Newsletter beispielhaft diejenigen EP, die noch während der Projektlaufzeit den Transfer innovativer Ansätze in Regelsysteme einleiten konnten.
- Das NTN *Sozialwirtschaft* verweist im Newsletter auf EQUAL-induzierte Nachhaltigkeitseffekte, wie z. B. die Etablierung von regionalen und sektoralen Zusammenschlüssen von Genossenschaften. Als mainstreaming-relevantes Ergebnis wird die Entwicklung eines neuen Berufsbildes in Kooperation mit dem Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) genannt.

Einige NTN formulierten aus ihrer Arbeit heraus Handlungsempfehlungen, die direkt an die Politik adressiert sind und auf Veränderungen der politischen Rahmenbedingungen zielen. Die Handlungsempfehlungen wurden z.T. als eigenständiges Dokument (NTN *Gründungsunterstützung*) oder als Bilanz in den NTN-Ergebnisbroschüren veröffentlicht (NTN *Lebenslanges Lernen* und *Besonders benachteiligte Zielgruppen*). Die innerhalb des Netzwerkes *Jüngere Menschen* erarbeiteten Handlungsempfehlungen wurden in einem EQUAL-Newsletter publiziert. Diese Aktivitäten sind vorrangig als Bereitstellung publikumswirksamer Informationen über die GI EQUAL und ihre Ergebnisse zu beurteilen.

### 7.3.2 Mainstreamingstrategien der NTN

Die NTN schlugen im Verlauf der ersten Förderrunde unterschiedliche Strategien ein und orientierten auf verschiedene Adressatenebenen, um ihre Diskussions- und

Arbeitsergebnisse zu verbreiten. Die Brandbreite und Reichweite des Mainstreaming in und durch NTN reichte dabei vom internen horizontalen Austausch zwischen den EP bis hin zu erfolgreichen Ansätzen eines vertikalen Mainstreaming.

Die NTN wurden vor allem als Instrument genutzt, um den internen horizontalen Erfahrungsaustausch zwischen den EP zu befördern und sich über das ‚Kondensat‘ an Erfahrungen und Ergebnissen zu verständigen, die als gute Beispiele festgehalten und als *state of the art* in der GI EQUAL publiziert wurden. Entsprechend schätzten auch zehn der zwölf befragten ModeratorInnen die NTN als relevant und hilfreich für das horizontale Mainstreaming ein. So wurde beispielsweise angeführt, dass die NTN-TeilnehmerInnen von einem wechselseitigen Erfahrungsaustausch profitierten und dass ein breiteres Fachpublikum erreicht werden konnte. Kritisch wurde in einem Fall auf die Heterogenität der EP-Zusammensetzung eines NTN hingewiesen. Die gemeinsame inhaltliche Arbeit sei dadurch erschwert worden, und es bedurfte deshalb einiger Zeit zur Selbstfindung als NTN und zur Definition einer gemeinsamen inhaltlichen Plattform.

Einzelne NTN richteten ihre inhaltliche Arbeit darauf aus, die Arbeitsergebnisse für die EP der zweiten Förderrunde der GI EQUAL aufzubereiten und die Erfahrungen der ersten Förderrunde nutzbar zu machen, beispielsweise durch die Erarbeitung einer Arbeitshilfe. In einem Fall wurden Anregungen gegeben, wie das Querschnittsziel Empowerment in den EP besser verankert werden kann. Das NTN *Ältere 45+* hat ein Konzept zur Beratung der EP der zweiten Förderrunde erarbeitet und dafür den Weiterbildungs-Innovationspreis erhalten.<sup>39</sup>

Explizit transnational orientierte Ansätze des Mainstreaming wurden vom NTN *Ältere* und *Asyl* verfolgt.

Das NTN *Gründungsunterstützung* stellt den einzigen Fall dar, in dem systematisch über das NTN als Akteur eine vertikale Mainstreamingstrategie verfolgt wurde. Für die Arbeit im NTN sind zwei Instrumente und Ansätze relevant gewesen:

- Das NTN *Gründungsunterstützung* institutionalisierte die Aufgabe des vertikalen Mainstreaming in ihrem internen Arbeitsprozess, indem es eine Unterarbeitsgruppe *Vertikales Mainstreaming* zur systematischen Bearbeitung dieser Aufgabe einrichtete.
- Von der nationalen Koordinierungsstelle wurde das Netzwerk *Gründungsunterstützung* als ein klassisches Beispiel für das Mainstreaming auf Bundesebene genannt. In so genannten offenen Dialog-Veranstaltungen trat das NTN *Gründungsunterstützung* mit VertreterInnen der Fachabteilungen des ehemaligen BMWA (Abt. II-Arbeit, Abt. VIII-Mittelstandsförderung und Grundsatz), mit dem BMFSFJ sowie der Bundesagentur für Arbeit zu den Themen Profiling der Gründerpersönlichkeiten und Zertifizierung von Grün-

<sup>39</sup> Das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) hat am 20.02.2006 auf der *didacta Bildungsmesse* in Hannover den *Weiterbildungs-Innovationspreis 2006* für das Konzept *KOMPETENZENTWICKLUNG FÜR ANGELERNTTE, ÄLTERE MITARBEITER* verliehen. Das Konzept, das sich unter 109 eingereichten Vorschlägen durchgesetzt hat, wurde im Rahmen einer EQUAL-Entwicklungspartnerschaft entwickelt und erprobt.



dungsberatungseinrichtungen in einen Erfahrungsaustausch. Im Ergebnis wird zur Zeit diskutiert, ob man einen Fonds zur Mikrofinanzierung im Gründungsbereich auflegen soll. Diese Form des Dialogs zur politisch-administrativen Unterstützung des vertikalen Mainstreaming wird in der zweiten Förderrunde der GI EQUAL fortgeführt.

Als Ergebnis der Netzworkebildung können zwei Gründungen in diesem Bereich genannt werden:

- der VDG (Verband deutscher Gründungsinitiativen) und
- das DMI (Deutsche Mikrofinanzinstitut).

Eine wesentliche Voraussetzung für die vertikale Mainstreamingarbeit des NTN *Gründungsunterstützung* waren die in diesem Handlungsfeld sich verändernden politischen Rahmenbedingungen. So öffneten die sog. HARTZ-Reformen gerade im Bereich der Existenzgründungsförderung mit der Einführung der Ich-AG ein arbeitsmarktpolitisches *window of opportunity* für das Thema Existenzgründung aus der Arbeitslosigkeit.

Bemängelt wurde von einzelnen EP-VertreterInnen, dass die EP in den NTN praktisch unter sich waren und es zu keiner Zusammenarbeit zwischen operativen und strategischen Partnern auf der Bundesebene kam. Begreift man die EP in den NTN als operative Partner, müssten – so die Anregung und ursprüngliche Strategie – Politik und andere Stakeholder (z. B. Arbeitnehmer, Arbeitgeber, Ministerien) als strategische Partner hinzukommen. Positiv wurde vermerkt, dass die Zusammenführung der Ressorts Arbeit und Wirtschaft unter dem Dach des BMWA den Zugang zu anderen Akteuren erleichterte und den offenen Meinungsaustausch zwischen den Abteilungen des BMWA und anderen Bundesressorts förderte.

#### 7.4 Zusammenfassung: Mainstreaming in der GI EQUAL

Die Analyse hat gezeigt, dass es den EP mit Hilfe des Mainstreamingansatzes in einem großen Maße gelungen ist, das Potenzial der entwickelten innovativen Lösungsansätze in die Routinepraxis zu übertragen. Hierbei hat die auf Programmebene beschlossene Mainstreaming-Strategie zur Dissemination und Verbreitung dieser Lösungsansätze beigetragen. Die Auswertung der bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt vorliegenden Mainstreamingergebnisse ergibt insgesamt eine positive Bilanz.

Von der Qualität der Mainstreamingaktivitäten hängt in starkem Maße ab, ob und in welchem Umfang Programmziele der GI EQUAL erreicht werden. Bei den meisten EP lag ein Mainstreamingkonzept vor, das aber noch nicht automatisch die umfassende Verbreitung der innovativen Ansätze garantiert. Die Untersuchung der Mainstreamingaktivitäten hinsichtlich einzelner Aufgabenbereiche hat Schwächen insbesondere im Bereich der Generalisierung offenbart. Zum einen liegt in der mangelnden Dokumentation und Generalisierung ein wesentliches Hindernis für die Verbreitung von Innovationen. Andererseits hat die Analyse auch gezeigt, dass auf EP-Ebene umfassende Mainstreamingeffekte in den Projektdarstellungen, insbesondere in den Sach- und Evaluationsberichten, nicht angemessen dokumentiert sind und damit unsichtbar blieben. Es ist davon auszugehen, dass Übertragungsprozes-

se – vor allem horizontaler Art – in weitaus größerem Maße stattgefunden haben, als es die von den EP selbst erstellten Dokumente erkenntlich machen.

Dokumentation und Generalisierung der Innovationen sind auch Voraussetzung für die Bewertung, die durch die potenziellen Anwender erfolgen muss, damit die Innovation in den eigenen Kontext übertragen wird. Um zu dem Ergebnis zu kommen, dass eine Innovation im eigenen Anwendungskontext einen besonderen Nutzen gegenüber der herkömmlichen Praxis besitzt, bedarf es zum Teil umfangreicher Kommunikationsprozesse zwischen Entwicklern und Anwendern.

Hierbei ist zu unterscheiden zwischen horizontalem und vertikalem Mainstreaming. Für die Übertragung innovativer Entwicklungen in den Mainstream sind staatliche Einrichtungen und politische Entscheidungsträger einzubeziehen. In zahlreichen EP zählten sie zu den Schlüsselakteuren der EP (Kommunen, Kreis, Landesministerien etc.). Dort wurde die GI EQUAL gezielt als Instrument zur Politikgestaltung eingesetzt. Die Identifizierung der jeweils zuständigen und über die erforderlichen Ressourcen verfügenden Instanzen und deren Einbindung in die Innovations- und Mainstreamingstrategie – ein gewiss nicht immer widerspruchsfreier Prozess – stellt hohe Anforderungen an die Politikfähigkeit der EP. EP scheiterten nicht selten selbst bei erfolgreich entwickelten und erprobten Innovationen an der Realisierung dieser Ziele. Es fehlte an strategischen Kompetenzen, zur Umsetzung der EP-Ziele die politischen Rahmenbedingungen zu verändern und hierzu die relevanten Akteure mit Entscheidungskompetenz angemessen in das Mainstreaming einzubeziehen. Mainstreaming ist ein Prozess, in dem Politikziele ausgehandelt und Strategien zu ihrer Umsetzung entwickelt und verfolgt werden.

Aus dem breiten Spektrum an Lösungsansätzen, die entwickelt wurden, um auf die bestehenden Problemlagen zu reagieren, sind viele neue Entwicklungen in andere Anwendungskontexte außerhalb des EQUAL-Entwicklungskontextes transferiert worden.

Der Schwerpunkt der Innovationsaktivitäten lag eindeutig in der Entwicklung personenfokussierter Lösungsansätze. Insgesamt wurden von den EP am häufigsten Ansätze zur beruflichen Integration von MigrantInnen entwickelt und transferiert. Überdurchschnittlich viele auf MigrantInnen – vor allem auch auf SchülerInnen mit Migrationshintergrund – bezogene Ansätze gingen in die lokale Regelförderung über. Auch die Agenturen für Arbeit bzw. JobCenter kommen nicht selten als Anwendungskontext vor, in den Innovationen übertragen wurden. Entwickelt und verstetigt wurden kombinierte Konzepte aus Beratung, Orientierung und Qualifizierung, meist unterstützt durch adressatengerechte Lernsoftware, zum Teil auch unter Einschluss von Multimedia-Elementen sowie der Erprobung neuer Bildungstechnologien wie z. B. Telelearning, um den Integrationsbedürfnissen insbesondere mobilitätseingeschränkter Zielgruppen (Körper- und Sinnesbehinderte, Strafgefängene) besser gerecht zu werden.

Die Mainstreamingaktivitäten der berufs- und branchenspezifischen Handlungsansätze konzentrierten sich auf die Sozialwirtschaft sowie ein breites Feld einzelner Branchen bzw. ökologische Geschäftsfelder und Berufsbereiche wie Altenpflege und Medienberufe. Die EP der Sozialwirtschaft haben sehr aktiv und in unterschiedlichen Branchen zum Teil erfolgreich versucht, für Benachteiligte Beschäfti-

gungs- und Integrationsmöglichkeiten zu schaffen. Hierfür haben sie Formen der Beschäftigung entwickelt und neue Marktsektoren wie den Gebrauchtgüterhandel, die Abfallwirtschaft etc. organisiert, professionalisiert und stabilisiert. Und nicht zuletzt konnte gezeigt werden, dass soziale (Beschäftigungs-)Unternehmen – vielleicht sogar besser als andere privatwirtschaftliche und öffentliche Unternehmen – in der Lage sind, Benachteiligte wieder in Erwerbsarbeit zu integrieren.

Der Schwerpunkt bei der instrumentenspezifischen Innovationsentwicklung lag im Bereich der Gründungsförderung, die insbesondere auch neue Förderansätze und infrastrukturelle Voraussetzungen realisiert haben. Insgesamt ist die Arbeit an Existenzgründungsangeboten vorangebracht und professionalisiert worden, z. B. durch die Gründung des auf dauerhafte Existenz angelegten Deutschen Mikrofinanzinstituts (DMI), durch eine Qualitätssicherung, die sich durch eine Institutionalisierung in Form einer Vereinsgründung von One-Stop-Shops (OSS) materialisiert. Darüber hinaus wurden Ansätze entwickelt, die Arbeitsmarktchancen in der Informations- und Wissensgesellschaft für Mädchen und Frauen durch Medienkompetenz verbessern, Benachteiligte durch technikbasiertes Matching fördern und bestehende Instrumente wie Job-Rotation oder Organisationsentwicklung auf benachteiligte Zielgruppen ausrichten.

Im Handlungsfeld der kommunalen bzw. regionalen Entwicklung sind von den EP die regionalen Förderangebote durch gegenseitige Ergänzung und Verzahnung der bestehenden förderrechtlichen Instrumente (gemäß SGB III, Bundessozialhilfegesetz, KJHG, ESF u.a.) optimiert worden. Die EP haben Arbeitsprozesse und -strukturen entwickelt, mit denen besser auf die Problemlagen reagiert werden kann. Viele Bausteine der regionalen Qualifizierung werden weiterfinanziert und an Bildungseinrichtungen installiert. Innovative Beratungs- und Qualifizierungsprojekte werden von der Agentur für Arbeit übernommen, aus dem Regel-ESF weiter finanziert oder gehen in die Landesförderung über.

Das Beispiel aus dem Handlungsfeld des Strafvollzugs zeigt, dass die GI EQUAL mehrere Bundesländer in die Lage versetzt hat, eine schrittweise Reform in diesem Handlungsfeld zu vollziehen. Somit kann davon gesprochen werden, dass die GI EQUAL die arbeitsmarktpolitischen Akteure insgesamt befähigt hat, ihre Ziele wirksamer zu erreichen und damit ihre Politikfähigkeit zu steigern. Die arbeitsmarktpolitischen Akteure haben in der GI EQUAL gelernt, Innovationen zu arbeitsmarktpolitischer Reformkraft zu entwickeln und komplexe Probleme besser und erfolgreicher anzugehen.

Da der Mainstreamingauftrag in der Stringenz des Programms für die meisten Akteure ein neues Aufgabenfeld darstellte, sind umfangreiche praktische Lernprozesse über Methoden und Verfahren zur Verbreitung von Innovationen erfolgt.

Die Mainstreamingerfolge waren auch abhängig von Faktoren, die nicht mit den EP-Aktivitäten selbst, sondern mit den Bedingungen und Spielräumen des jeweiligen Handlungsfeldes zusammenhängen. Die zum Zeitpunkt der Programmentwicklung noch nicht absehbaren Arbeitsmarktreformen und der damit einhergehende Paradigmenwechsel in der Zielgruppenförderung haben den Mainstreamingauftrag der EP insgesamt erschwert. Je nach Handlungsfeld und den dort herrschenden Konjunkturen ergaben sich unterschiedliche Impulse für die Nachfrage nach EQUAL-Ergebnissen. Am deutlichsten nachgefragt waren Lösungen im Bereich

MigrantInnen, Existenzgründung und Strafvollzug. Auf eine geringe Resonanz stießen v.a. Lösungen aus dem Asylbereich.

Insgesamt lässt sich ein breites Spektrum an Qualität und Reichweite der Mainstreamingaktivitäten und -ergebnisse feststellen. Insbesondere jene EP, die auf langjährige Erfahrungen mit verschiedenen europäischen Förderprogrammen zurückblicken konnten, haben den Mainstreamingansatz kompetent und wirksam zur Geltung gebracht, indem sie die durch die GI EQUAL eröffneten Spielräume intensiv nutzten.

Die Auswertung der Ergebnisse des Mainstreaming auf Programmebene ergibt eine positive Gesamteinschätzung. Die NTN haben sich als Plattform für den horizontalen Erfahrungsaustausch zwischen thematisch ähnlich gelagerten EP bewährt und ihre Arbeitsergebnisse öffentlichkeitswirksam über verschiedene Medien publiziert. Kritisch anzumerken ist dabei sowohl die z.T. inhaltliche Überschneidung und Überlappung zwischen den Arbeitsinhalten der NTN als auch die interne Heterogenität in der Zusammensetzung einzelner NTN, die eine Verständigung über gemeinsame Arbeitsinhalte und -ziele erschwerte und die Strategie- und Politikfähigkeit des NTN einschränkte.

Das vertikale Mainstreaming spielte in der Arbeit der NTN insgesamt eine eher untergeordnete Rolle. Hierfür sah die Mainstreamingstrategie des BMWA / BMAS explizit das Instrument der Mainstreaming-Foren vor, die z. B. auf der EQUAL-Jahrestagung 2004 bzw. auf Transferkonferenzen stattfanden. Sie sollten zur Zusammenführung von Ergebnissen und zur Verknüpfung von Themen mit anderen Programmen beitragen, wie z. B. *Lernende Regionen*, LEARN, XENOS, *Initiative für Beschäftigung, Ausbildungs-offensive* u.a.

Dennoch zeigt die Arbeit des NTN *Gründungsunterstützung*, mit welchen Instrumenten das BMAS auch seine vertikale Mainstreamingstrategie im Rahmen der NTN weiterentwickeln könnte. Dies betrifft einmal die Tatsache, dass die Aufgabe des vertikalen Mainstreaming stärker als Arbeitsziel und -inhalt in die NTN verankert werden kann – bis hin zur Bildung einer eigenständigen Arbeitsgruppe im NTN. Dies betrifft zweitens die Initiierung eines gezielteren thematischen Austauschs oder offenen Dialogs mit potenziellen Adressaten eines vertikalen Mainstreaming in einem bestimmten Themen- oder Handlungsfeld.

Insgesamt betrachtet hat sich die erste Förderrunde der GI EQUAL als produktives Experimentierfeld innovativer Arbeitsmarktentwicklungen erwiesen. Auch wenn die EP nicht immer über methodisch entwickelte Verfahren des Mainstreaming verfügten, sind letztlich beachtliche – vor allem horizontale – Mainstreamingergebnisse zu konstatieren. Der Mainstreamingansatz hat dazu geführt, dass die EP eigens zum Zweck des Mainstreaming personelle und finanzielle Mittel aufgebracht haben, um die damit einhergehenden Aufgaben erfolgreich auszuführen. Es ist gelungen, viele der entwickelten innovativen Lösungsansätze in die Routinepraxis zu übertragen. Hierzu sind vielfach bereits die Innovationsentwicklungsprozesse mit Mainstreamingaspekten verknüpft worden.

Die Suche nach neuen arbeitsmarktpolitischen Lösungsansätzen kann in Zukunft auf umfangreichen Erkenntnissen und Erfahrungen aufbauen. Das Programm mit seinen zentralen Elementen der Innovationsentwicklung und des Mainstreaming er-

scheint insgesamt geeignet, Lösungsansätze für arbeitsmarktpolitische Probleme systematisch zu entwickeln und diese angemessen zur Entfaltung zu bringen. Mit der kompetenten und konsequenten Anwendung des Mainstreaming hat die GI EQUAL arbeitsmarktpolitische Akteure befähigt, ihre Ziele wirksamer zu erreichen und damit ihre Politikfähigkeit zu steigern, indem sie in der GI EQUAL gelernt haben, Innovationen zu arbeitsmarktpolitischer Reformkraft zu entwickeln und komplexe Probleme besser und erfolgreicher anzugehen.

## 7.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Programmevaluation spricht infolge der Ergebnisanalyse des Mainstreaming folgende Empfehlungen aus:

### a) **Vorschläge für die Sicherung und Aufbereitung der Ergebnisse aus der ersten Förderrunde zur Verwertung in der zweiten Förderrunde**

... an die EP

- Die von der Programmevaluation vorgenommenen Analysen lassen den Schluss zu, dass die Prozesse des vertikalen und horizontalen Mainstreaming nicht von Anfang an eine angemessene Berücksichtigung gefunden haben. Erst gegen Ende des Förderzeitraums ließen sich verstärkte Aktivitäten feststellen. Die EP sollten daher schon bei der Netzwerkbildung und der Innovationsentwicklung das Mainstreaming systematisch einplanen.
- Eine Schwachstelle des Mainstreaming besteht darin, potenzielle Anwender neuer Entwicklungen zu erreichen, wozu vor allem eine Generalisierung der Ergebnisse und angemessene PR-Instrumente erforderlich sind. Infolgedessen ist die Tendenz bei den arbeitsmarktpolitischen Akteuren nach wie vor groß, Innovationen „noch einmal“ zu erfinden. Daher sollte seitens der Entwickler stärker darauf geachtet werden, dass vorhandene, sich als erfolgreich erweisende Ansätze transferabel werden, um ihre Verbreitung zu befördern. Hierbei gilt es auch, das Mainstreaming methodisch weiterzuentwickeln.

... an die Programmverwaltung

- Aufgrund von spät initiierten Mainstreamingprozessen und der Irritation über die konkreten Aufgaben, die mit dem Mainstreamingauftrag verbunden sind, bedarf es einer weitergehenden Klärung des Mainstreamingbegriffs und der damit verbundenen Aufgaben. Die Programmverwaltung sollte einen systematischen Transfer des Mainstreaming-Know-how organisieren, indem die erfolgreichen und erfahrenen EP-Akteure im Rahmen von Transfer-Workshops ihr Wissen und ihre Methoden an die Akteure der zweiten Förderrunde weitergeben.
- Die Schwachstellen des pull-push-Mechanismus des Mainstreaming sollten durch Initiativen der Programmverwaltung aufgegriffen und stärker bearbeitet werden, damit Informationen über neue Entwicklungen die potenziellen Anwender erreichen können. Hierzu gehört eine PR- und Transferstrategie zur Weitergabe des innovativen Know-how. Das BMAS sollte die Entwickler stärker darauf drängen, erfolgreiche Ansätze zu transferieren und ihre Verbreitung zu befördern.

- Zu bedenken ist etwa die Durchführung von Good-Practice-Seminaren für KoordinatorInnen zur Optimierung der Dokumentation und Generalisierung neuer Ansätze, d.h. zur besseren und transparenten Darstellung der jeweiligen Problemlösungskompetenz.
  - Auch auf der Bundesebene sollte eine Zusammenführung von operativen und strategischen Partnern forciert werden. In den NTN sollten die EP als operative Partner mit Politik und anderen Stakeholdern (z. B. Arbeitnehmer, Arbeitgeber, Ministerien) als strategischen Partnern gezielt zusammengeführt werden.
- b) Empfehlungen für den Transfer erfolgreicher Innovationen in den arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und berufsbildungspolitischen Mainstream**
- Damit die zahlreichen, zur Zeit jedoch noch wenig bekannten Innovationen aus der ersten Förderrunde als Grundlage für weitere Entwicklungen des arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und berufsbildungspolitischen Instrumentariums dienen können, sollten sich in Zukunft innovative Ansätze stärker am „state of the art“ orientieren. Dies kann gesichert werden, indem im Rahmen von vorgeschalteten Problemanalysen durch einschlägige ExpertInnen systematisch erforscht wird, welche Ansätze zur Lösung eines Problems bereits bestehen und welche Stärken und Schwächen sie haben.
- c) Vorschläge zur Gestaltung zukünftiger innovativer Programme**
- Für neue innovative Programme sollte sichergestellt werden, dass zu entwickelnde Lösungsansätze in stärkerem Maße an bereits vorhandenem Know-how ansetzen.
  - Für innovative Programme wird vorgeschlagen, in Zukunft einen Gesamtkonzeptrahmen vorzulegen, der einzelne Themenfelder definiert, die auf einen konkreten Entwicklungsbedarf stoßen, damit eine „Pull“-Wirkung schon vor Beginn einer Entwicklung entstehen kann. Bei gezielter Öffentlichkeitsarbeit und unter Anwendung systematischer Mainstreamingmethoden verspricht dieses Vorgehen wirkungsvollere Ergebnisse.
- d) Empfehlungen zum Transfer EQUAL-spezifischer Politikansätze (Netzwerk, Mainstreaming) in den Mainstream der allgemeinen Politik**
- Der Netzwerkansatz hat sich als Instrument für die rationale Gestaltung regionaler und sektoraler Eingliederungsbedingungen, und damit auch für das Mainstreaming, bewährt. Beim Einsatz dieses Instrumentes muss jedoch im Vorfeld geklärt werden, welche Steuerungswirksamkeit das Netzwerk entfalten kann. Es fehlt noch an Wissen über die richtige Zusammensetzung von Steuergruppen sowie auf die Frage, wann, zu welchen Themen und auf welchen Ebenen sich bestimmte Akteure treffen sollten. Erfolgreiche Netzwerkansätze aus der ersten Förderrunde sollten als Vorbild dienen. Die zweite Förderrunde sollte intensiv genutzt werden, um mehr methodisches Wissen über Mainstreamingaspekte zu erlangen.

## 8 IMPLEMENTIERUNG DER STRATEGISCHEN INSTRUMENTE UND BEDEUTUNG FÜR DIE INNOVATIONSGENERIERUNG

### 8.1 Strategisches Instrument „Netzwerk“

Ein programmatisches Spezifikum der GI EQUAL liegt in ihrer **Förderstrategie** begründet. Die Vorläuferprogramme ADAPT und BESCHÄFTIGUNG waren weitgehend auf eine Einzelprojektförderung ausgerichtet; die Programmumsetzung der GI EQUAL hingegen basiert auf einer dezidierten Förderung von Projektverbänden, den sog. Entwicklungspartnerschaften. Der damit einhergehende „*Netzwerkansatz*“ (PGI, S. 234) sieht einen gezielten Zusammenschluss unterschiedlicher arbeitsmarktpolitischer Akteure vor.<sup>40</sup> Gemäß den Annahmen des Programmplanungsdokumentes erfolgt die Implementation derartiger Netzwerke jedoch nicht als Selbstzweck; diese sollen vielmehr als strategisches Instrument der Innovationsentwicklung fungieren. Denn netzwerkförmigen Kooperationsstrukturen wird eine höhere Organisationsleistungsfähigkeit zugeschrieben, die sich auf die Hervorbringung innovativer Lösungen auswirken soll. Als ausdrücklich experimentell apostrophiertes Programm soll damit die GI EQUAL als „*Testlaboratorium*“ (PGI, S. 226) einen Beitrag zur Überprüfung der Frage leisten, „*ob die Entwicklungspartnerschaften als soziale Gebilde geeignet sind, [...] Innovationen in die Wege zu leiten.*“ (PGI, S. 242)

An die Entwicklungspartnerschaften sind demnach mehrere ambitionierte, programmatische **Erwartungen** gerichtet, die v.a. zwei Momente berühren: Die in den Netzwerken zusammengeführten komplementären Akteure sollen einerseits „*einen möglichst hohen Prozessnutzen erzielen*“ (PGI, S. 183). Andererseits wird von der „*Nutzung und Bündelung der Ressourcen und Kenntnisse der regionalen oder sektoralen Akteure ein erhöhtes Wirkungspotenzial*“ erwartet (PGI, S. 234).

Im folgenden werden die zentralen Ergebnisse zur Implementation von Netzwerken sowie deren Bedeutung für die Innovationsentwicklung in der ersten Förderrunde der GI EQUAL dargestellt.<sup>41</sup>

Die aus der Förderstrategie des Netzwerkansatzes resultierenden Vorgaben und Zielstellungen des Programms bedeuteten für die in die Entwicklungspartnerschaften eingebundenen Akteure eine immense Herausforderung. In vielen Fällen erwies sich die gemeinsame Arbeit in einem Netzwerk als erstmalige und neuartige Auf-

<sup>40</sup> Das PGI verwendet die Begriffe `Entwicklungspartnerschaften` und `Netzwerke` weitgehend synonym. Es soll jedoch darauf hingewiesen werden, dass zahlreiche EP-EvaluatorInnen – gestützt auf theoretische Erwägungen – zur durchaus berechtigten Ansicht neigten, dass aufgrund der Rahmenbedingungen in der GI EQUAL die EP nicht schlechthin als Netzwerke aufzufassen seien. Andere wiederum halten den Begriff des Netzwerks für prinzipiell anwendbar im Rahmen der GI EQUAL, bezweifeln jedoch dessen Tauglichkeit im Hinblick auf bestimmte EP.

<sup>41</sup> Vgl. dazu ausführlich: Evaluierung der GI EQUAL für den Zeitraum 2002-2006. Jahresbericht 2002. Mid-term-Bericht (2003); Jahresbericht 2003. Schwerpunktthema „Netzwerke in der GI EQUAL“ (2004); Aktualisierte Halbzeitbewertung der GI EQUAL in 2002-2004. Schwerpunktthema „Innovation“ (2005).

gabe. Es galt daher zunächst, Erfahrungen mit den vielfältigen Anforderungen und Problemen im Kontext des Networking zu sammeln und – etwa im Hinblick auf die Etablierung adäquater Steuerungsmodelle – Lösungen zu erproben. Ein besonderes Engagement verlangte dabei der Umstand, dass in mehr als der Hälfte aller EP erstmals unterschiedliche Akteure zusammentrafen. Innerhalb eines knapp bemessenen Zeitrahmens mussten die Akteure effektive Netzwerkstrukturen aufbauen, um auf deren Basis das herausforderungsvolle Unternehmen einer gemeinsamen Innovationsentwicklung angehen zu können.

Der Programmbeginn war überdies von **externen Faktoren** gekennzeichnet, die eine reibungslose Implementation von Netzwerken eher erschwerte. In diesem Zusammenhang sind die instabilen Kontextbedingungen infolge der zahlreichen und tiefgreifenden Reformen in der Arbeitsmarktpolitik der Bundesrepublik Deutschland zu erwähnen. Der damit einhergehende Paradigmenwechsel bedeutete für eine Reihe von Entwicklungspartnerschaften, sich auf neue Förderbedingungen für bestimmte Zielgruppen einstellen zu müssen. Als Belastung erwies sich dabei häufig die Notwendigkeit, die inhaltliche Arbeit der Netzwerke neu zu konzipieren oder zu modifizieren. Insbesondere erschwerte Kofinanzierungserfordernisse absorbierten in dieser Phase Ressourcen, die für den Netzwerkaufbau eingeplant waren. In diesem Zusammenhang sind ferner schließlich auch kritische Momente der Programmimplementierung und -administration anzuführen. Der generell als hoch zu veranschlagende administrative Aufwand für die Entwicklungspartnerschaften wurde etwa begleitet von einem Wechsel in der Technischen Hilfe sowie von einem verkürzten Zeitraum für Aktion 1.

Es spricht für das Engagement, die Lernbereitschaft und die Flexibilität der EP und ihrer Akteure, dass im Programmvollzug kontinuierlich Erfahrungen gesammelt wurden, auf deren Basis ein Arrangement mit diesen Problemlagen gefunden werden konnte. Es ist gerade auch vor dem Hintergrund schwieriger Start- und Kontextbedingungen als Erfolg zu werten, dass es in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle gelungen ist, Netzwerkstrukturen im Sinne des PGI aufzubauen, die sich generell, insbesondere aber auch im Rahmen von Innovationsentwicklungsprozessen als funktions- und arbeitsfähig erwiesen haben.

Im Durchschnitt des Gesamtprogramms leistete eine EP dabei die Integration von 22 Partnern, worunter sich jeweils – statistisch besehen – neun operative und 13 strategische Partner befanden. Eine Reihe von EP musste dabei während der Programmlaufzeit auch vermehrte Partnerwechsel bewältigen. Über alle Netzwerke hinweg hielt sich jedoch der Wegfall von durchschnittlich je einem strategischen bzw. einem operativen Partner pro EP in Grenzen. Durch den Gewinn neuer Partner konnte dieser Umstand zudem weitgehend kompensiert werden. Die erfolgreiche Bewältigung des Aufbaus eines stabilen Netzwerks sowie die Etablierung einer Networking-Routine lässt sich in zahlreichen EP nicht zuletzt auch auf die besondere Motivation der Akteure zurückführen, die sich ihnen bietenden Chancen des Netzwerkansatzes für die Realisierung ihrer Ziele zu nutzen und dafür in vielen Fällen auch unbezahlte Mehrarbeit zu leisten.

Dass die Implementation von Netzwerken auf der Gesamtprogrammebene insgesamt erfolgreich verlief, spiegelt sich auch in dem Umstand wider, dass in ca. 80% der EP eine weitgehend optimale **Akteurszusammensetzung** realisiert werden konnte.



te. 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. In der Mehrzahl der EP konnte eine große Spannbreite an Akteuren aus unterschiedlichen Bereichen etwa der Arbeitsmarkt-, Asyl-, Beschäftigungs-, Berufsbildungs-, Jugendhilfe-, Sozial- oder Wirtschaftspolitik zusammengeführt werden. Häufig fanden sich in den EP auch hinsichtlich ihrer jeweiligen Interessenlagen ganz unterschiedliche Partner zusammen. Dabei lassen sich idealtypisch eher praktisch arbeitende Organisationen – häufig auch mit einer ausgewiesenen Produktorientierung – von eher wissenschaftlich-theoretisch orientierten Organisationen aus dem Bereich der Universitäten und Fachhochschulen sowie von in erster Linie politisch interessierten und motivierten Akteuren unterscheiden. Diese Vielfalt an Partnern stellte zwar eine große Herausforderung für das gemeinsame Wirken in einem Netzwerk dar; doch trotz der damit einhergehenden Schwierigkeit, zunächst einmal eine gemeinsame Sprache und ein gemeinsam abgestimmtes Vorgehen finden und entwickeln zu müssen, wurde diese Heterogenität der Beteiligten von der überwiegenden Mehrheit als äußerst positiv und gewinnbringend eingeschätzt. In diesem Umstand lag auch häufig die Motivation für die Teilnahme an einer EP begründet.

Im Kontext der Partnerzusammensetzung ist jedoch auch eine zentrale Schwachstelle des Netzwerkansatzes zu benennen: Für die meisten EP ist zu konstatieren, dass die Integration von **strategischen Partnern** in die Netzwerkstrukturen nur in unzureichender Form gelang. Den strategischen Partnerschaften wird 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 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. Infolgedessen wurden die strategischen Partnerschaften inhaltlich und organisatorisch ganz verschieden ausgestaltet, wobei jedoch deren Integration in die EP und in deren Gremien in der Mehrzahl der Netzwerke eher sporadisch und unverbindlich ausgefallen ist. Da v.a. auch bestimmte strategische Partner, wie KMU, politische Entscheidungsträger und Behörden, nicht in hinreichend systematischer und stringenter Weise in die EP-Aktivitäten einbezogen werden konnten, blieb die Wirkung der strategischen Partnerschaften im Rahmen der ihnen vom Programm innerhalb der Innovationsentwicklungs- und Mainstreamingaktivitäten vorgesehenen Funktionen hinter den Erwartungen zurück.

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. Trotz einer häufig spät erfolgten Beauftragung gelang der Mehrzahl der EP die systematische Einbindung der EP-Evaluation in das Netzwerk. 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 Berührungängsten 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 fast allen EP die Evaluation von Prozessen und Ergebnissen ihrer Arbeit positiv bewertet wurde. Eine besondere Rolle wurde der EP-Evaluation im Rahmen der Innovationsentwicklung sowie des Mainstreaming zuerkannt, aber auch hinsichtlich solcher Aufgaben wie Qualitätssicherung bzw. Qualitätsmanagement, Kontrolle der Zielerreichung oder Mediation und Moderation.

Ein zentrales Moment des Gelingens von Netzwerkarbeit besteht neben der Aufgabe, die für die Zielerreichung optimale Partnerzusammensetzung einer EP zu finden, v.a. in der Art und Weise, wie deren **Steuerung** geregelt ist und gehandhabt wird. Die Wahl einer angemessenen Struktur muss dabei entlang der gewählten Problemfelder und Zielstellungen ausgerichtet werden, denn es existiert keine ideale innere Strukturform, die grundsätzlich und für alle Netzwerke ein reibungsloses Funktionieren gewährleistet. Die EP haben denn auch den großen Spielraum des PGI genutzt und Strukturen entwickelt, die ihre je spezifischen Ausgangsbedingungen berücksichtigen. Im Ergebnis lag eine immense Vielfalt an institutionellen Arrangements in der Gesamtheit aller EP vor, die sich auf unterschiedliche Struktur- und Organisationsformen der Steuerung und anderer EP-Funktionen wie etwa die interne Kommunikation erstreckt. Solche Arrangements konnten ebenso auf umfangreichen Kooperationsverträgen wie auch schlicht auf wechselseitigem Vertrauen beruhen. So wurden ganz unterschiedliche EP-Gremien in verschiedener Art und Anzahl etabliert und auf jeweils spezifische Weise in die Strukturen der EP eingebunden. Diese unterschieden sich v.a. im Hinblick auf den jeweiligen Arbeitsmodus, die entsprechenden Befugnisse und Entscheidungsstrukturen.

Dennoch lässt sich ein typisches und weit verbreitetes Modell beobachten, das sich hinsichtlich der vielfältigen Steuerungsbedarfe einer EP häufig als adäquat erwies. Demnach lassen sich v.a. vier Steuerungsebenen unterscheiden, 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. Nur eine Minderheit der EP wählte eine streng hierarchische Steuerungsform. Häufig verfügten die Teilprojekte über eine vergleichsweise große Autonomie. Während der Laufzeit entwickelten viele EP ein wachsendes Bewusstsein über notwendige Steuerungsbedarfe, in dessen Folge vielfältige Prozesse der Umsteuerung eingeleitet wurden. Hiernach erwiesen sich etwa basisdemokratische Ansätze als Steuerungsmodelle für die Gesamtebene von Netzwerken oft als zu anspruchsvoll und ineffizient, so dass diese durch Strukturen abgelöst wurden, die Steue-

zungsaufgaben einer geringen Anzahl von Personen übertragen. Parallel zu dieser erhöhten institutionellen Konzentration von Steuerungsaufgaben verlief ein kontinuierlicher Prozess der stärkeren Vernetzung insbesondere unter den operativen Partnern, aus dem wiederum vermehrt partnerschaftliche Steuerungselemente hervorgingen.

Die EP waren ferner gehalten, zu Beginn der Arbeit in den Netzwerken einen gemeinsamen **Planungsprozess** zu organisieren. Es spricht für die erfolgreiche Implementation der Netzwerke, dass ein solches gemeinschaftliches und einheitliches Vorgehen der Akteure von den meisten EP bewerkstelligt wurde. Hierzu zählte – bei einem Teil der EP durch Projektplanungsinstrumente unterstützt – die gemeinsame Entwicklung einer Problemanalyse, einer darauf basierenden Zielformulierung, die systematische Ausbildung einer EP-Strategie sowie die Formulierung einheitlicher Erfolgsmaßstäbe. Einer Reihe von EP bereitete diese Programmvorgabe jedoch auch erhebliche Schwierigkeiten. Probleme stellten sich etwa dann, wenn sich zum Zeitpunkt der Antragstellung sowie in Aktion 1 noch nicht alle Akteure zusammengefunden hatten und mithin nur ein Teil der Partner an der Zielformulierung beteiligt werden konnte. Z.T. besaßen zu Beginn die einzelnen Partner lediglich Klarheit über die Ziele ihrer eigenen Projekte, weshalb auf der Ebene des Gesamtnetzwerks nur pro forma eine im Antrag festgehaltene Zielsetzung erfolgte. Ein gemeinsames, die EP vereinigendes Ziel konnte hier erst verspätet, d.h. parallel zu den Projektaktivitäten entwickelt werden. Damit verschob sich auch die Ausbildung einer stabilen Netzwerkidentität, die die Teilprojektvorhaben auf ein gemeinsames EP-Ziel hin integrierte. Einige wenige EP konnten diese Zielstellung nicht realisieren.

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.

Mehr als einem Viertel der EP gelang es dabei, ihre Aktivitäten so auf ein gemeinsames Ziel auszurichten, dass dadurch in besonderer Weise ein **integraler Handlungsansatz** der EP realisiert werden konnte. D.h. die Zusammenarbeit der Teilprojekte war so organisiert worden, dass die in ihnen entwickelten Innovationen in einem wechselseitigen Verhältnis standen und sich in ihrer Wirkung verstärkten. Diese EP nutzten in optimaler Weise die vielfältigen Potenziale, die der Netzwerkansatz der GI EQUAL in sich barg. Im Ergebnis konnten diese EP auf der Ebene des Gesamtnetzwerks einen komplexen Ansatz entwickeln, der sich dadurch auszeichnete, dass er die in den Teilprojekten erarbeiteten Einzellösungen zusammenführte und schließlich als Komplex eine höhere Problemlösungsfähigkeit als die bloße Summe der Einzellösungen aufwies. Insofern der systematische Einsatz des strategischen Instruments Netzwerk Innovationen dieser Art ermöglichte, kann hier von einem spezifischen Mehrwert gesprochen werden, den das Netzwerk im Rahmen der Innovationsentwicklung erbrachte: Die Entwicklung solcher Gesamtinnovationen wäre mittels klassischer Einzelprojektförderung nicht möglich gewesen.

Einige EP vermochten es jedoch nicht, ihr Netzwerk im Rahmen der Innovationsentwicklung in ähnlich optimaler Weise zu nutzen. In ca. jeder zehnten EP erfolgte die Innovationsentwicklung sogar quasi unabhängig vom Netzwerk; d.h. die Aktivitäten der Teilprojekte verfolgten unterschiedliche Zielsetzungen und waren kaum aufeinander abgestimmt. Häufig stellte sich in diesen EP die Diversität an Interessen und Haltungen der unterschiedlichen Akteure als Problem dar, insofern deren Zusammenbindung im Hinblick auf die hohen inhaltlichen wie organisatorischen Anforderungen als zu aufwändig eingeschätzt wurde. Auf die Umsetzung eines Gesamtinnovationsvorhabens musste hier verzichtet werden. Zwar wurden auch in diesen EP Einzelinnovationen von z.T. hoher Qualität entwickelt, diese wurden jedoch der Programmervartung nach komplexen Lösungsansätzen auf vielschichtige Probleme nicht in vollem Umfang gerecht.

Innovationen wurden mithin unter dezidiertem Rückgriff auf das Netzwerk von den Akteuren gemeinsam entwickelt, konnten aber auch unabhängig vom Netzwerk umgesetzt werden. Insbesondere die Entwicklung von Einzelinnovationen wurden in vielen Fällen von den Teilprojekten alleine verfolgt. Grundsätzlich ist jedoch festzuhalten, dass das programmseitig anvisierte erhöhte Wirkungspotenzial von Netzwerken auch auf andere Weise als im Kontext einer gemeinsamen Generierung innovativer Lösungen realisiert werden konnte. Vorteilhafte **Beitragsformen des Netzwerks im Rahmen der Innovationsentwicklung** bestanden etwa im wechselseitigen Austausch von Wissen und Erfahrungen, der für die Erarbeitung neuer Lösungsansätze einen zumindest mittelbaren Nutzen stiften konnte. V.a. gegen Ende des Prozesses der Innovationsentwicklung kam den Netzwerken häufig eine Bündelungsfunktion zu. Dabei galt es, die in einzelnen Teilprojekten hervorgebrachten Lösungen nach Art eines gemeinsamen Produkts 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. Schließlich erwiesen sich Netzwerke als vorteilhaft im Kontext des Transfers, der Verbreitung sowie Übertragung von Innovationen.

Ingesamt zeigte sich ein enger Zusammenhang in der Weise, 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 integrealem Handlungsansatz zusammenfügte.

Damit lässt sich insgesamt als **Fazit** festhalten, dass EP in vielen Fällen geeignete Instrumente waren, um Innovationen hervorzubringen. Auch wenn ein Netzwerk nicht für jede Innovationsentwicklung eingesetzt bzw. benötigt wurde und nicht in

jedem Fall die Synergiepotenziale genutzt werden konnten, darf der Netzwerkansatz der GI EQUAL als erfolgreich gelten. Netzwerke haben maßgeblich zur Realisierung der geplanten Innovationen beigetragen und waren dafür auch in zahlreichen Fällen unverzichtbar. Den Erfolg des Netzwerkansatzes belegen nicht nur die Ergebnisse der Innovationsentwicklung, sondern auch dessen hohe Akzeptanz bei den EP-Akteuren.

## 8.2 Strategisches Instrument „Transnationalität“

Die transnationale Zusammenarbeit stellt einen Grundsatz der GI EQUAL dar. Desse Umsetzung auf der Ebene der EP geschah dergestalt, dass jede verpflichtet war, mindestens eine Partnerschaft mit Netzwerken aus weiteren Mitgliedstaaten der EU aufzunehmen. Im Rahmen der ersten Förderrunde wurden seitens der 109 EP aus der Bundesrepublik Deutschland insgesamt 125 sogenannte Transnational Co-operation Agreements (TCA) vereinbart, die innerhalb vielfältiger Kooperationsformen zumeist drei oder vier weitere Partner aus ebenso vielen Ländern zusammenschlossen.

Die seitens des Programmplanungsdokuments an den Grundsatz der Transnationalität gestellten Erwartungen sind – insbesondere im Vergleich zu den realen Umsetzungsbedingungen – als außerordentlich hoch einzuschätzen. Transnationale Partnerschaften sollen 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. In diesem Sinne wird von den EP die Realisierung eines transnationalen Mehrwerts erwartet.

Die in den EP für die Umsetzung der transnationalen Kooperation Verantwortlichen schätzten diese Programmzielsetzungen jedoch eher skeptisch ein. Zwar wird der Ertrag transnationaler Aktivitäten keineswegs bestritten, der dafür zu leistende Aufwand wird jedoch als hoch eingestuft. Insbesondere die Erwartungen im Hinblick auf eine im transnationalen Netz gemeinsam erfolgende Innovationsentwicklung wurden von der Mehrheit der EP über die Programmlaufzeit hinweg als zu ambitioniert angesehen. Nicht nur vor dem Hintergrund der Tatsache, dass für viele Akteure die grenzüberschreitende Zusammenarbeit eine neue Erfahrung darstellte, setzten sich zahlreiche EP bescheidenere Ziele. Auch in sachlicher Hinsicht haben sie eher problematische Rahmenbedingungen vorgefunden, wie etwa eine asynchrone Programmimplementierung in den verschiedenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die sich als Belastung für die beteiligten Partner erwiesen. In diesem Zusammenhang ist ferner zu erwähnen, dass jeweils unterschiedliche nationale Rahmenbedingungen einer gemeinsamen Zusammenarbeit häufig enge Grenzen setzen. Dies ist u.a. auf voneinander abweichende Gesetzesregelungen, auf damit einhergehende unterschiedliche Problemlagen in bestimmten Handlungsfeldern bzw. zielgruppenspezifische Besonderheiten zurückzuführen.

Diesen äußeren Bedingungen entsprechend standen v.a. niederschwellige Kooperationsformen, wie Informations- und Erfahrungsaustausch, im Zentrum der transnationalen Zusammenarbeit. Die damit verbundene Erweiterung des eigenen Wissensstandes, aber auch eine wechselseitige Anregung unter fachpolitischen

Gesichtspunkten waren denn auch jene Momente, aus denen die EP und ihre Akteure den größten Nutzen ziehen konnten. Dieser entfaltete z.T. mittelbar eine gewinnbringende Wirkung für die jeweils eigene Generierung von Innovationen im EP-Kontext. Voraussetzungsvollere Kooperationsformen, wie der Import, der Export oder die Übernahme neuer Konzepte oder die gemeinsame Innovationsentwicklung auf transnationaler Ebene rückten vergleichsweise in den Hintergrund; häufig konnten diese erst gegen Ende der Laufzeit in Angriff genommen werden. Für das Mainstreaming von innovativen Lösungen wurden die transnationalen Partnerschaften nur von einer Minderheit der EP genutzt.

Der zu organisierende Prozess einer gemeinsamen Produktentwicklung kann beispielhaft anhand einer transnationalen Partnerschaft demonstriert werden, die die Förderung der Arbeitsmarktintegration von MigrantInnen u.a. durch die Sensibilisierung von Unternehmen für die Vorteile von Diversity anstrebte.

*Zu diesem Zweck wurden von allen beteiligten Partnern zunächst separat Informationen gesammelt, die in eigens dafür organisierten Interviews und Workshops mit Unternehmen und Non-Profit-Organisationen erhoben wurden. Diese Informationen waren nur für die jeweiligen Partnerregionen typisch; in einem zweiten Schritt wurden sie daher auf Übertragbarkeit in den europäischen Kontext geprüft und zusammengeführt. Daraus entstand schließlich eine Argumentationshilfe, die europaweit zu Demonstrations- und Aufklärungszwecken in Unternehmen eingesetzt werden kann. Ergänzt um eine Sammlung von good practice-Beispielen aus Unternehmen wurde dieser gesamte Erfahrungsfundus zuletzt als Handbuch veröffentlicht.*

Die Erfahrungen mit den transnationalen Kooperationen in der GI EQUAL in der ersten Förderrunde haben aber auch deutlich gezeigt, dass eine gelungene grenzüberschreitende Zusammenarbeit einen positiven Einfluss auf die Generierung innovativer Lösungen innerhalb der je eigenen EP haben kann. Insofern fachthematische Impulse durch transnationale Partner systematisch genutzt oder gar innovative (Teil-)Lösungen übernommen wurden, konnte die Qualität der EP-internen Innovationsentwicklung häufig gesteigert werden.

Insgesamt ist trotz schwieriger Bedingungen im Rahmen der transnationalen Partnerschaften eine große Bandbreite an Ergebnissen und gemeinsamen Produkten hervorgebracht worden. Dazu zählen gemeinsam erstellte Broschüren, Dokumentationen, Handbücher, Curricula, Konzepte, Management- und Self-Assessment-Tools sowie Groupware und Datenbanken; ferner ist die Erstellung verschiedener Medien, wie etwa Filme, gemeinsame Web-Plattformen und Newsletter, oder die gemeinsame Entwicklung übergreifender Benchmarks anzuführen. Schließlich sind zahlreiche Empfehlungen an die Adresse von fachlichen und politischen Entscheidungsträgern ergangen.

Ein Beispiel für eine gemeinsame innovative Entwicklung stellt ein neuartiges Skills-Audit-Verfahren für Asylsuchende dar.

*Dieses basiert auf dem ressourcenorientierten Ansatz und integriert verschiedene bewährte Verfahren sowie praktische Erfahrungen der beteiligten Partner. Das grenzüberschreitend einsetzbare und in einer Broschüre veröffentlichte Verfahren kann die Anerkennung von im Ausland erworbenen Fähigkeiten*

*verbessern und leistet einen Beitrag hinsichtlich der Definition europäischer Standards zur Kompetenzbilanzierung bei Asylsuchenden.*

Ein Ergebnis von grenzüberschreitender Zusammenarbeit kann auch die Vernetzung von transnationalen Akteuren darstellen. So nahmen soziale Unternehmen der Recyclingbranche erstmalig Geschäftsbeziehungen auf. Insofern Kooperationen innerhalb dieses Sektors bislang kaum bestanden, konnte nunmehr ein Prozess gegenseitigen Austauschs und gemeinsamer Produktentwicklung initiiert werden, der die Marktposition dieser Unternehmen stärken soll.

Insgesamt haben die Ergebnisse und Erfahrungen aus der ersten Förderrunde vielfältige Schwierigkeiten aufgezeigt, vor denen transnationale Kooperationen im Rahmen solch ambitionierter Vorhaben wie der Entwicklung innovativer Lösungen stehen. Der dabei zu bewältigende Aufwand steht in einem kritischen Verhältnis zu dem daraus sich ergebenden Nutzen auf der transnationalen Ebene selbst. Der Grundsatz der Transnationalität hat gleichwohl eine bereichernde Wirkung auf die Aktivitäten der EP und auf deren Akteure entfaltet, so dass zahlreiche Ergebnisse und Produkte hervorgebracht worden sind. Sofern ein transnationaler Mehrwert zu verzeichnen ist, muss jedoch auch eingeräumt werden, dass sich dieser in erster Linie bei den Akteuren in ihrem lokalen Wirken vor Ort bzw. im sektoralen oder regionalen Kontext auf der Ebene des Mitgliedstaats einstellt; für die Realisierung eines vergleichbaren Nutzens im Hinblick auf eine genuin europäische Dimension dagegen sind die gegenwärtigen Arbeits- und Kontextbedingungen eines transnationalen Networking nicht als geeignet anzusehen.

### 8.3 Strategisches Instrument „Empowerment“

Die Stärkung von Handlungskompetenz (Empowerment) gilt als einer der Grundsätze der GI EQUAL. Für die Akteure im operativen Bereich lassen die Ausführungen im PGI, die – ähnlich wie die Leitlinien der Kommission – primär auf die EP-beteiligten Partner fokussieren, allerdings einen erheblichen Interpretationsspielraum: Zum einen wird Empowerment in dem Sinne gedeutet, dass *„alle Partner auch in die Entscheidungsfindung einbezogen sein sollen“*, zum anderen soll *„die aktive Einbindung der Zielgruppen [...] gewährleistet“* werden. Letzteres ist sowohl auf der strategischen Ebene *„durch eine Beteiligung der entsprechenden NRO“* als auch auf der operativen Ebene vorgesehen. (PGI, S. 187) Nicht weiter konkretisiert wird, ob mit der angemessenen Vertretung von Zielgruppen in erster Linie die Einbindung von RepräsentantInnen gemeint ist, oder ob sich der Grundsatz des Empowerment auch an die TeilnehmerInnen von Maßnahmen richtet, was der historische Bezug des Begriffs nahe legen würde.<sup>42</sup>

Entsprechend wies auch das Verständnis der EP-Akteure von Empowerment ein breites Spektrum auf. Die Aktivitäten, die unter Empowerment gefasst wurden,

<sup>42</sup>

Im Mid-term-Bericht wurde auf die Prägung des Begriffs durch die Bürgerrechtsbewegungen des 20. Jahrhunderts, die Bedeutung in der individuellen und organisationsbezogenen Beratungsarbeit sowie die spezifische Auslegung im Selbsthilfekontext hingewiesen. Vgl.: Evaluierung der GI EQUAL für den Zeitraum 2002-2006. Jahresbericht 2002. Mid-term-Bericht. (2003), S. 194 f.

reichten von der Stärkung der Handlungsfähigkeit der TeilnehmerInnen über die Einbindung deren Interessensvertretungen in strategische und operative EP-Gremien bis hin zu Beteiligungsverfahren, die sich auf die MitarbeiterInnen der Träger bezogen. Unter Stärkung der Handlungskompetenz wurden dabei auch Qualifizierungsmaßnahmen und Beratungsangebote subsummiert, die einen qualitativen Unterschied zur gängigen psychosozialen Praxis aufweisen konnten.

Aufgrund der vielfältigen Interpretationsmöglichkeiten wurde im Rahmen der Mid-term-Evaluation der Begriff „Empowerment“ durch die Programmevaluation präzisiert und die Funktion innerhalb der EQUAL-Strategie analysiert. Empowerment wird demnach als ein weiterer operativer Aspekt des partnerschaftlichen Prinzips verstanden und fungiert – neben dem Netzwerkansatz und Transnationalität – als ein strategisches Instrument. Um dabei die Abgrenzung zum organisationsbezogenen Netzwerkansatz zu erleichtern, wurde Empowerment als *„individuelle und kollektive Stärkung der Handlungskompetenz der Zielgruppen, was – je nach Umsetzungsebene und konkreten Umständen – sowohl TeilnehmerInnen als auch deren Interessensvertretungen einschließt“*<sup>43</sup> definiert.

Im Gegensatz zur Bereitstellung von Hilfeleistungen propagiert der Ansatz des Empowerment das Beteiligungsprinzip und die Bereitstellung von Ressourcen, die eine „Selbstbemächtigung“ ermöglichen. Dies betrifft auch die Beteiligung an strategischen Entscheidungsprozessen der EP sowie an der operativen Arbeit.

Zentrale Ergebnisse zur Einbeziehung von TeilnehmerInnen sowie deren Vertretungsorganen in die EP-Arbeit seien im folgenden zusammengefasst:

- Strategieentwicklung: Bei ca. einem Drittel der EP sind Vertretungsorgane der Zielgruppen in die Entwicklung einer EP-Strategie einbezogen worden.
- Steuerung: An der konkreten Steuerung waren Vertretungsorgane der Zielgruppen bei nur ca. einem Sechstel der EP beteiligt.
- Innovationsentwicklung: An der Innovationsentwicklung wurden die TeilnehmerInnen in sehr unterschiedlichem Maße beteiligt. Während ein Fünftel der EP angaben, die Teilnehmer und Teilnehmerinnen würden keinen oder nur einen geringen Beitrag zur Innovationsentwicklung erbringen, schätzten zwei Fünftel den Beitrag als hoch oder sogar als unverzichtbar ein.

Während ein großer Teil der EP den Ansatz des Empowerment nicht oder nur in eingeschränkter Weise in die eigene Arbeit integrierte, gelang es einigen EP, das Partizipationsprinzip quasi durchgängig zu berücksichtigen. In welcher Form die Einbindung von Zielgruppen bzw. ihren InteressenvertreterInnen erfolgen kann, sei anhand eines Beispiels demonstriert:

*Die EP X begreift Empowerment als ein Prinzip, das beinhaltet, dass Produkte und Dienstleistungen nicht nur für eine erklärte Zielgruppe angeboten, sondern auch von dieser gestaltet werden sollten. Die Einbeziehung der Zielgruppe bzw. deren Interessensvertretung geschieht auf folgende Weise:*

---

<sup>43</sup>

Vgl.: ebd., S. 195.



*Planung: Es besteht der Anspruch, dass Maßnahmen nicht nur am vermeintlichen, sondern am tatsächlichen, nämlich dem geäußerten, Bedarf der Zielgruppe ausgerichtet werden. Bei der Bedarfsanalyse werden VertreterInnen der Zielgruppe als „Informationsquelle“ genutzt. Für die Entwicklung von Maßnahmen liefern sie Ideen sowie für die Umsetzung relevante Impulse.*

*Institutionalisierung: Gesichert wird die systematische Einbindung des spezifischen Know-hows durch die Einrichtung einer Personalstelle einer/s Empowerment-Verantwortlichen.*

*Steuerung: Die/der Empowerment-Verantwortliche ist in die zentralen Gremien der EP eingebunden. Auf diese Weise wird erreicht, dass das Empowerment-Prinzip auch in die Steuerung der EP sowie in deren strategische und operative Ausrichtung mit einfließt.*

*Querschnittsaufgabe: Um zu gewährleisten, dass Empowerment auch von allen Teilprojekten bei der operativen Umsetzung kontinuierlich berücksichtigt wird und die Entwicklung von (innovativen) Maßnahmen nicht an dem Bedarf der NutzerInnen vorbei geht, wird die Kompetenz der/des Empowerment-Verantwortlichen in die Arbeit der Teilprojekte eingebunden. So wird beispielsweise mit den Projektverantwortlichen erörtert, auf welche Weise Rückkopplungsschleifen zu TeilnehmerInnen eingebaut werden können.*

Doch selbst EP, die auf Erfahrungswerte im Bereich Empowerment zurückgreifen konnten, stießen bei der Umsetzung auf Schwierigkeiten – wie das Fehlen des Bedürfnisses, beteiligt zu werden, oder der Mangel an Willen, gewohnte Vorgänge zu verändern und einen ‚Machtverlust‘ in Kauf zu nehmen. Übereinstimmung besteht auf Seiten der Akteure, dass die Einführung von Empowerment-Prozessen „ein hohes Engagement, Ausdauer und die Bereitschaft, sich auf eine Entwicklung einzulassen, die nicht in allen Aspekten vorhersehbar ist“<sup>44</sup> erfordert.

Berücksichtigt werden muss bei der Analyse der EP-Aktivitäten, dass es sich bei der Umsetzung des Empowerment-Ansatzes um ein recht anspruchsvolles Vorhaben handelt, was Lernprozesse auf unterschiedlichen Ebenen voraussetzt. Die Abkehr von der „Inszenierung von Hilfebedürftigkeit“ und dem „advokatorischen Modell“ im Umgang mit der Zielgruppe beinhaltet ein prinzipielles Infragestellen psychosozialer Einstellungen und Praxis und erfordert auch auf der Leitungsebene die Bereitschaft zu Transparenz und der Weitergabe von Entscheidungskompetenzen.<sup>45</sup>

Auf die Deutungsvielfalt des Empowermentbegriffs im PGI und die hieraus resultierenden offenen Handlungsoptionen weist auch das Nationale thematische Netzwerk *Empowerment* in der von ihr erarbeiteten Handreichung hin. Als Hilfestellung für die Projektarbeit entwickelten die EP-übergreifend organisierten AkteurInnen „Standards für die Umsetzung von Empowerment-Ansätzen“,<sup>46</sup> die für die praktische Arbeit eine außerordentlich gute Orientierungsmöglichkeit bieten. Die Hand-

<sup>44</sup> BMWA (Hrsg.): Empowerment. Eine Handreichung für die Projektarbeit im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative EQUAL; Bonn März 2005, S. 19.

<sup>45</sup> Ebd. S. 9 f.

<sup>46</sup> Ebd. S. 7.

lungsempfehlungen stellen das Ergebnis eines Reflektionsprozesses dar, das sowohl die Probleme und Grenzen aufzeigt wie auch die Chancen der Umsetzung herausarbeitet hat.

Auch wenn bei der Betrachtung der Ergebnis- und der Wirkungsebene konstatiert werden muss, dass der Empowerment-Ansatz in der GI EQUAL noch ‚in den Kinderschuhen steckt‘, so wurde EQUAL als Versuchslabor für die Entwicklung neuer Ansätze vielfältig genutzt. Die Lernprozesse wurden im thematischen Netzwerk *Empowerment* im Sinne eines Lessons-learned-Prozesses strukturiert aufgearbeitet und einer breiten Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt.

## 9 QUERSCHNITTSZIELE

Gefördert aus dem ESF ist die GI EQUAL unmittelbar dessen Querschnittszielen verpflichtet. In besonderer Weise durch das PGI aufgegriffen wurden die Querschnittsziele *Chancengleichheit von Frauen und Männern* sowie *Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit*.

Querschnittsziele zeichnen sich dadurch aus, dass sie durchgängig und in sämtlichen Maßnahmen zu berücksichtigen sind. Dabei ist das Verhältnis von Zielen, die sich innerhalb einer Zielhierarchie darstellen lassen, und Querschnittszielen hinsichtlich ihrer Prioritätensetzung nicht immer eindeutig geregelt: Querschnittsziele gilt es zwar, auf jeder Ebene zu berücksichtigen, nicht aber mit prioritärer Bedeutung. Im Fall von Zielkonflikten oder Zielüberfrachtungen fällt daher die Erfüllung von Querschnittszielen häufig hinter die Erfüllung strategischer und operationeller Ziele zurück.

Wie die Erhebungen der Programmevaluation ergaben, befassten sich die EP mit den jeweiligen Querschnittszielen in unterschiedlichem Ausmaß: Vergleichsweise intensiv setzten sie sich mit der *Chancengleichheit von Frauen und Männern* auseinander, in geringerem Umfang bzw. geringerer Intensität dagegen mit der *Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit*.<sup>47</sup>

### 9.1 Querschnittsziel „Chancengleichheit von Frauen und Männern“

Die Umsetzung des Querschnittsziels *Chancengleichheit von Frauen und Männern* in der ersten Förderrunde der GI EQUAL zeigt in zweifacher Hinsicht positive Ergebnisse: Erstens konnte mit knapp 54% ein überdurchschnittlicher Frauenanteil an den TN-Eintritten erreicht werden, der die Zielmarke des PGI von 50% deutlich überschreitet. Dieser hohe Frauenanteil ist im wesentlichen auf die EP aus den thematischen Schwerpunkten *Vereinbarkeit von Familie und Beruf* und *Abbau geschlechtsspezifischer Diskrepanzen* zurückzuführen, aber auch auf eine Vielzahl frauenspezifischer Projekte von EP aus anderen Schwerpunkten. Es ist jedoch kritisch anzumerken, dass sich die Förderung der Chancengleichheit grundsätzlich nicht in einer bloßen Förderung von Frauen erschöpfen darf, zumal deren Wirkung in einigen Fällen auch geschlechtsspezifische Stereotype auf dem Arbeitsmarkt reproduzieren oder sogar Diskriminierung verstärken kann.<sup>48</sup>

Jenseits dieses quantitativen Merkmals der Zielgruppenerreichung wurden zweitens im Rahmen der Innovationsentwicklung in den EP einige erfolgreiche Beispiele gleichstellungsorientierter Innovationen hervorgebracht, die im zweiten Abschnitt dieses Kapitels vorgestellt werden.

Obgleich viele AkteurInnen sowohl auf EP-Ebene als auch auf Seiten der Steuerungsgremien dem Ziel der Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern einen vergleichsweise hohen Stellenwert einräumen, muss dennoch konstatiert werden,

<sup>47</sup> Vgl.: Evaluierung der GI EQUAL für den Zeitraum 2002-2006. Jahresbericht 2002. Mid-term-Bericht. (2003), S. 199.

<sup>48</sup> Vgl. hierzu ausführlich.: Evaluierung der GI EQUAL für den Zeitraum 2002-2006. Jahresbericht 2002. Mid-term-Bericht. (2003), S. 207 ff.

dass eine durchgängige Berücksichtigung der Geschlechterdimension in allen EP, wie es das PGI (vgl. S. 132) festlegt, nicht eingehalten wurde. Die Ursachen hierfür werden von den EP-Akteurinnen und -Akteuren häufig in der unübersichtlichen Zielkomplexität der GI EQUAL gesehen. Einigen EP, aber auch innerhalb der Programmsteuerung insgesamt, ist demzufolge die Integration der Geschlechterperspektive nicht umfassend gelungen.

Über diese Befunde hinaus stellt sich jedoch die Frage, welche Maßstäbe für eine Bewertung der Geschlechtergleichstellung im Bereich der Arbeitsmarktpolitik zugrunde gelegt werden müssen, um zu aussagekräftigen Ergebnissen zu kommen. Darin enthalten ist die Frage der Einschätzung der derzeitigen arbeitsmarktpolitischen Lage, auf die sich mögliche Zielstellungen beziehen müssen. Diesen – auch für die kommende Bewertung der chancengleichheitsorientierten Aspekte in der GI EQUAL – wichtigen Fragen widmet sich der folgende Exkurs.

**Exkurs: Übergeordneter Rahmen zur Bewertung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der GI EQUAL**

Die gleichstellungspolitische Intention der GI EQUAL rekuriert nicht auf eine unmittelbare umfängliche Steigerung der Beschäftigungsquote von Frauen. Entsprechend der thematischen Schwerpunkte (*Vereinbarkeit von Familie und Beruf* sowie *Abbau geschlechtsspezifischer Diskrepanzen auf dem Arbeitsmarkt*) sollen vielmehr innovative Modelle, Verfahren und Produkte entwickelt werden, die einen Beitrag zum Abbau von Diskriminierung und Ungleichheit leisten können. Dennoch ist die geschlechtsspezifische Quantifizierung (das „Zählen von Köpfen“ im Hinblick auf die Geschlechterverteilung) ein wichtiges Kriterium für die potenzielle Gleichstellungswirksamkeit eines Programms. Ein Vergleich mit dem ESF (Ziel 1 und Ziel 3) offenbart die unterschiedlichen Dimensionen und Ergebnisse im Hinblick auf die geleistete Förderung von Teilnehmenden und die entsprechenden Anteile von Frauen:

|            |   |                                   |
|------------|---|-----------------------------------|
| EQUAL      | TN <u>insgesamt</u> : 119.456                 | Frauenanteil: 53,7%               |
| ESF-Ziel 1 | TN-Eintritte Jahreswert <u>2004</u> : 135.309 | Frauenanteil: 46,2% <sup>49</sup> |
| ESF-Ziel 3 | TN-Eintritte Jahreswert <u>2004</u> : 659.511 | Frauenanteil: 39,3% <sup>50</sup> |

Von Interesse bei diesem Vergleich sind dabei auch die unterschiedlichen Zielgrößen bzw. Referenzmaßstäbe: Während in der GI EQUAL eine pauschale Quotierung von 50% Frauen- und Männeranteil bei den Teilnehmenden festgelegt wurde (PGI, S. 262),<sup>51</sup> variieren innerhalb des ESF die Quoten analog zur Geschlechterrepräsen-

<sup>49</sup> Vgl.: BMFSFJ (Hg.): Studie zur „Umsetzung der Politik zur Gleichstellung von Frauen und Männern im Europäischen Sozialfonds 2007-2013, Endbericht, ISG Dresden, 2005, S. 25. Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung (Dritter Zwischenbericht) zur Evaluierung des EPPD Ziel 3 sowie des OP des Bundes Ziel 1 enthält keine Aktualisierung der TN-Daten, so dass in diesem Kontext auf die o.g. Jahreswerte zurückgegriffen wurde.

<sup>50</sup> Ebd.

<sup>51</sup> Im EPPD Ziel 3 Österreich wurde ebenfalls eine 50%ige Förderung von Frauen festgelegt. Zwischenergebnisse der Jahresberichte 2003 weisen einen 70%igen Anteil von Frauen (ohne Beratung) nach. Vgl.: Bundesministerium für Wirtschaft

tanz in den jeweiligen Politikbereichen und Maßnahmen. Letztere Zielgröße bildet bereits die geschlechtsspezifischen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt ab – eine Quotenerreichung kann hier also bestenfalls die Diskriminierung reproduzieren, nicht aber mildern.

Nun ist die Förderung von Frauen und Männern innerhalb der Programme der EU-Strukturpolitik noch kein Erfolg an sich, sondern sollte sich u.a. im Übergang in reale Erwerbsarbeit manifestieren. Die Erhöhung der Beschäftigungsquote von Frauen ist demzufolge ein plausibler Indikator und wird im Rahmen der Überprüfung der in Lissabon vereinbarten Ziele kontinuierlich untersucht. Der als Erfolg präsentierte Anstieg der Frauenerwerbsarbeit – sowohl EU-weit als auch in der Bundesrepublik Deutschland – täuscht allerdings darüber hinweg, dass die Beschäftigung von Frauen maßgeblich durch Teilzeitbeschäftigung bestimmt ist. Die derzeitige Berechnungsgrundlage ignoriert die reale Beschäftigungssituation vieler Frauen und – in geringem Maße – zunehmend einiger Männer. Wird nämlich das Arbeitszeitvolumen, das die tatsächlich geleisteten wöchentlichen Arbeitsstunden erfasst, zu Grunde gelegt, so muss von einer Abnahme der Beschäftigung von Frauen gesprochen werden: Das Arbeitsvolumen von Frauen lag im Jahr 2004 unter dem Niveau von 1991.<sup>52</sup> Erfolgsmaßstäbe müssen also geschlechtsspezifische Segregationsmerkmale des Arbeitsmarktes aufnehmen und dürfen sie nicht verschleiern.

Neben der Frauenbeschäftigungsquote, als eher globaler Zielstellung, werden in den EU-(Struktur-)Politiken inhaltliche Themenbereiche aufgezeigt, innerhalb derer wichtige Beiträge für die Gleichstellung von Frauen und Männern erfolgen sollen. Die EU konstatiert hierzu aktuell eine Zunahme der horizontalen Geschlechtersegregation am Arbeitsmarkt, während das Niveau anderer Diskriminierungsmerkmale, wie Lohnungleichheit oder vertikale Segregation, „*unannehmbar hoch*“ geblieben ist.<sup>53</sup> Auch für die Bundesrepublik Deutschland können keine markanten Verbesserungen hinsichtlich des Abbaus geschlechtsspezifischer Diskrepanzen am Arbeitsmarkt festgestellt werden.<sup>54</sup>

Die Evaluierungen der Arbeitsmarktpolitik unter dem Fokus der HARTZ-Reformen kommen hingegen zu einem eher `gleichstellungsneutralen´ Urteil: „*Aus den Ergebnissen des Benchmarkings und der Makroanalyse konnten bislang keine zuverlässigen Hinweise auf relevante geschlechtsspezifische Unterschiede hinsichtlich der Wirkungen und ihrer Entwicklung gewonnen werden*“.<sup>55</sup> Diese Bewertung er-

---

und Arbeit Österreich (Hg.): Europäischer Sozialfonds Ziel 3-Österreich 2000-2006, Jahresbericht 2003, Wien, Juni 2004, S. 11.

<sup>52</sup> Vgl.: IAB: Beschäftigungsgewinne sind nur die halbe Wahrheit, Susanne Wanger, 24.11.05.

<sup>53</sup> KOM (2006)71 endgültig. Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Gleichstellung von Frauen und Männern – 2006, Brüssel, 2006, S. 6.

<sup>54</sup> BMFSFJ (Hg.): Frauen in Deutschland. Von der Frauen- zur Gleichstellungspolitik, Bonn, 2004, S. 23 ff.

<sup>55</sup> BMAS (Hg.): Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirksamkeit der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (ohne Grundsicherung

staunt, da bereits ein Vergleich der Inanspruchnahme arbeitsmarktpolitischer Instrumente und reformierter Beschäftigungsverhältnisse (2000 und 2004) zwischen den Geschlechtern eine Abnahme des prozentualen Anteils von Frauen beim überwiegenen Teil der Instrumente zeigt.<sup>56</sup>

Vor dem Hintergrund dieser kurz skizzierten Befunde, die auch ohne eine weitergehende – hier nicht zu leistende – Differenzierung keine positive Entwicklung im Hinblick auf den tatsächlichen Abbau geschlechtsspezifischer Diskrepanzen auf dem Arbeitsmarkt ergeben, stellen sich folgende Fragen:

- Welche konkreten Ziele für den Abbau geschlechtsspezifischer Diskriminierungen werden formuliert?
- Welche Maßstäbe oder Kriterien können zugrunde gelegt werden, um gleichstellungsorientierte Ergebnisse und Wirkungen eines Programms bewerten zu können?

Die sowohl in der GI EQUAL als auch im ESF verwendete „Dreier-Kategorie“<sup>57</sup> der Europäischen Kommission zur Bewertung von Projekten – eine Maßnahme kann demzufolge hauptsächlich oder auch auf das Ziel der Chancengleichheit ausgerichtet sein, oder aber sie verhält sich dazu neutral – wird sowohl von Chancengleichheits-ExpertInnen als auch von AkteurInnen der ESF-Fondsverwaltungen als wenig hilfreich und erkenntnisreich, wenn nicht gar als kontraproduktiv bezeichnet.<sup>58</sup>

Im folgenden wird deshalb ein Ansatz der Programmevaluation dargestellt, der die Erfassung und Bewertung der Ergebnisse zur Zielstellung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der ersten Förderrunde der GI EQUAL präzisiert. Dieser Ansatz wird um die Illustration von Praxisbeispielen ergänzt. Hierzu werden im folgenden Prüfsteine für die Identifizierung gleichstellungsorientierter Innovationen vorgestellt:

- a) Eine Vier-Stufen-Abfolge zur Entwicklung gleichstellungsorientierter Innovationen,
- b) vier verschiedene Ansätze bzw. Kategorien auf Maßnahme- bzw. Projektebene, die die grundsätzliche Ausrichtung der jeweiligen Intervention / Innovation betreffen, sowie
- c) eine erste Illustration dieser unter a) und b) genannten Aspekte unter Berücksichtigung des empirischen Materials aus der ersten Förderrunde.

---

für Arbeitsuchende). Umsetzung der EntschlieÙung des Deutschen Bundestages vom 14. November 2002 (BT-Drs. 15/98), Januar 2006.

<sup>56</sup> Vgl. ebd., S. 101-106.

<sup>57</sup> Vgl. dazu etwa die Monitoringdaten zum Projektstammbaum: In der GI EQUAL waren nach Angaben der Träger 26% der Teilprojekte hauptsächlich und 57% auch auf das Ziel der Chancengleichheit ausgerichtet, 17% sind diesbezüglich als neutral anzusehen.

<sup>58</sup> Vgl. dazu: Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales der Freien Hansestadt Bremen (Hg.): Exemplarische Gender Mainstreaming-Bewertung des Wettbewerbsaufrufverfahrens „Programm zur Steigerung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der beruflichen Qualifizierung“ (Pro-Win-Qu), Bremen, Berlin, Dr. Regina Frey, April 2005.

Zunächst wird jedoch der grundsätzliche Aktivitätsrahmen des PGI zur Entwicklung gleichstellungsorientierter Innovationen in Erinnerung gebracht.

Das PGI benennt innerhalb der allgemeinen Programmstruktur zwei thematische Schwerpunkte, in denen Aktivitäten zur Förderung Chancengleichheit von Frauen und Männern entwickelt werden sollen: Erstens die *Vereinbarkeit von Familie und Beruf* und zweitens den *Abbau geschlechtsspezifischer Diskrepanzen auf dem Arbeitsmarkt*.

Zum Themenspektrum *Vereinbarkeit* zählen v.a. die Entwicklung und Implementierung von flexiblen Arbeitszeitmodellen, die zeitliche und räumliche Flexibilisierung von Qualifizierungsangeboten bzw. der Arbeitsorganisation sowie die Entwicklung von Konzepten zum Erhalt und zur Erweiterung der beruflichen Kompetenzen von Frauen und Männern während der Elternzeit.

Im Bereich des *Abbaus geschlechtsspezifischer Diskrepanzen auf dem Arbeitsmarkt* werden vornehmlich die Entwicklung von Konzepten zur Erhöhung des Anteils von Frauen in IKT- und hochwertigen Dienstleistungsberufen sowie die Erhöhung des Frauenanteils an Führungspositionen, die Erschließung von beruflichen Tätigkeitsfeldern mit höheren Qualifikationsanforderungen für Frauen sowie die Weiterentwicklung der Auditierungs- und Zertifizierungsansätze der Gleichstellungspolitik genannt (vgl. PGI, S. 166-171).

Dieses Aufgabenspektrum reduziert sich laut PGI nicht auf die EP im Themenbereich *Chancengleichheit*, sondern soll auch innerhalb aller anderen Themenbereiche umgesetzt werden (im eigentlichen Sinne des Querschnittsziels). Darüber hinaus wurden im PGI zahlreiche zielgruppenspezifische sowie konzeptionelle Hinweise zur Integration der Geschlechterdimension in die meisten thematischen Schwerpunkte gegeben, eine Ausnahme bilden die Schwerpunkte *Stärkung der Sozialwirtschaft* sowie *Bekämpfung des Rassismus*. Zwar spezifiziert das PGI die genannten Aktivitäten nicht im Sinne von Innovationen und beschreibt auch nicht deren innovativen Gehalt, dennoch kann die grundsätzliche Aufgabendefinition in den thematischen Schwerpunkten im Hinblick auf die Berücksichtigung der Geschlechterdimension als nahezu vorbildlich bezüglich der Umsetzung der Doppelstrategie des Gender Mainstreaming bezeichnet werden.

#### Vier Stufen zur Entwicklung gleichstellungsorientierter Innovationen

Eine gleichstellungsorientierte Innovation hat zum Ziel, einen Beitrag zur Gleichstellung der Geschlechter und damit zum Abbau der Diskriminierung von Frauen zu leisten. Dieser Beitrag entsteht nicht zufällig oder beiläufig, sondern muss gezielt geplant und bearbeitet werden. Ob eine Innovation gleichstellungsorientiert ist, hängt also davon ab,

1. ob sie auf der Basis einer geschlechtsspezifischen **Problemanalyse** und mit dem **Ziel** der Gleichstellungsorientierung geplant wurde,
2. ob dieser Planung eine **Operationalisierung** im Sinne einer **prozessbezogenen Steuerung** der Aktivitäten folgt,
3. ob ein unmittelbar **positives Ergebnis** hinsichtlich des Abbaus der geschlechtsspezifischen Diskriminierung von Frauen erzielt wird (bspw. Verbesserung des Status Quo von Teilnehmerinnen oder auch in einigen Fällen

von Teilnehmern, Verbesserung von Strukturen oder Verfahren zur Förderung von Aktivitäten), und letztlich

4. ob sie darüber hinaus eine **positive Wirkung** auf das zuvor definierte Problem entfaltet und einen messbaren Erfolg aufweist.

Diese vier Stufen beschreiben den Prozess, in dem gleichstellungsorientierte Innovationen entstehen und zur Entfaltung kommen. Sie unterliegen im Rahmen der EQUAL-Programmevaluation allgemeinen Interpretationen, Strukturierungen bzw. Festlegungen:

Die **Stufen 1 und 2** sind einerseits Voraussetzung für die Entwicklung gleichstellungsorientierter Innovationen und zugleich elementare Bestandteile eines EP-bezogenen Gender Mainstreaming-Prozesses, der idealerweise in allgemeine Projektmanagementprozesse integriert ist.

**Stufe 3** zielt auf die Frage ab, ob die jeweils spezifischen Aktivitäten unmittelbare Verbesserungen eines zuvor definierten Problems erbringen. Hierbei geht es nicht nur um mögliche Statusverbesserungen von Zielgruppen. Auch Verfahren oder auf Strukturen abzielende Innovationen sind grundsätzlich Gegenstand gleichstellungspolitischer Aktivitäten. Der grundlegende Aspekt dieser Stufe liegt darin, dass in der jeweiligen Innovation eine höhere Problemlösungskapazität enthalten ist.

**Stufe 4** fragt nach einem Erfolg im Sinne einer positiven Wirkung und unterliegt der grundsätzlichen programmatischen Einschränkung, dass unmittelbare arbeitsmarktpolitische Effekte kein primäres Ziel in der GI EQUAL darstellen. Der Fokus auf experimentelle Innovationsgenerierung bedeutet für das Thema der Chancengleichheit, dass sich eine Bewertung der gleichstellungsorientierten Aktivitäten der EP z. B. nicht allein an einer quantitativen Zunahme erwerbstätiger Frauen bemessen kann. Vielmehr sind beispielhafte Modelle und Lösungen zum Abbau geschlechtsspezifischer Diskriminierungen gefragt.

### **Ansätze bzw. Kategorien gleichstellungsorientierter Innovationen**

Im folgenden werden vier unterschiedliche Ansätze bzw. Kategorien gleichstellungsorientierter Innovationen skizziert, die im Unterschied zu der von der Europäischen Kommission favorisierten „Dreier-Kategorie“ (hauptsächlich/auch/neutral) bereits begrifflich die Inhalte der Interventionen auf Maßnahme- bzw. Projektebene erkennen lassen. Dieser Zugang stellt den Versuch dar, auf der Grundlage des empirischen Materials aus der ersten Förderrunde der GI EQUAL präziser zu erfassen, um welche Art gleichstellungsorientierter Innovation es sich jeweils handelt. Differenzieren lässt sich dabei zwischen den folgenden Ansätzen:

1. Frauenspezifischer Ansatz
2. Männerspezifischer Ansatz
3. Gendersensibler Ansatz
4. Ansatz zur Verbesserung von Rahmenbedingungen der Erwerbsarbeit.

Es ist grundsätzlich möglich, dass mit einer Innovation auch mehrere Ansätze gleichzeitig verfolgt werden. Ferner müsste für eine vollständige Erfassung sämtlicher Innovationen zwangsläufig auch die Kategorie der sog. geschlechtsneutralen („geschlechtsblinden“) Ansätze mit aufgeführt werden. Davon wurde jedoch abgesehen, da sich der Fokus dieser Teiluntersuchung explizit auf die Frage gleichstel-



lungsorientierter Innovationen zu Illustrationszwecken richtete. Im Rahmen der Untersuchungen zur zweiten Förderrunde sind entsprechende Erhebungen durchzuführen, die eine Analyse von Innovationen auch in dieser Hinsicht mit einbeziehen.

### Frauenspezifischer Ansatz

Der frauenspezifische Ansatz stellt eine klassische und folgerichtige Interventionsart im Hinblick auf die Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern in der GI EQUAL dar. Folgerichtig u.a. auch deshalb, weil geschlechtsspezifische oder geschlechtsdifferenzierte Analysen, z. B. im Kontext von Gender Mainstreaming-Prozessen (Einsatz von Analyseinstrumenten), in aller Regel eine Benachteiligung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt identifizieren.

Die als Innovationen identifizierten Aktivitäten in dieser Kategorie basieren auf einer solchen geschlechtsspezifischen Problemanalyse. Die Befunde weisen in der Regel ein Defizit bzw. eine nicht adäquate Angebotsstruktur (bspw. Qualifizierungs- und Beratungsangebote für Frauen und Mädchen für hochwertige IT-Berufe in einer bestimmten Region) aus. Mit diesen Befunden sind strukturelle Probleme angesprochen. Zugleich werden individuelle Bedarfe von Frauen oder Mädchen identifiziert, die für eine arbeitsmarktliche Integration unabdingbar sind (Beratung, Qualifizierung, Vermittlung, finanzielle Unterstützungen).

Die *Zielstellungen* frauenspezifischer Projekte richten sich nun einerseits auf die individuelle Unterstützung von Teilnehmerinnen und zugleich (und dies ist charakteristisch für die GI EQUAL im Sinne übergreifender Lösungsansätze zum Abbau von Diskriminierung und Ungleichheit) auf die Beseitigung bzw. Milderung struktureller Schwächen. Zur konkreten Zielformulierung werden häufig Indikatoren gewählt, die einen nennenswerten Anstieg der Beteiligung von Frauen oder Mädchen in einem bestimmten Beruf, Wirtschaftsbereich oder -sektor quantifizieren (bspw. die Steigerung des Frauenanteils in Ausbildungs- und Beschäftigungsverhältnissen im IT-Bereich).

Die Innovationen berücksichtigen in vielfältiger Weise – etwa durch eine zeitlich flexible Gestaltung von Maßnahmen und durch Kinderbetreuungsangebote – die Ausgangslagen von Frauen (bspw. hinsichtlich der räumlichen Lage von Angeboten, der Zugangsmöglichkeiten, der TN-Akquiseformen).

Die *unmittelbaren Ergebnisse* sind im wesentlichen als positiv einzuschätzen: Beratungen oder Qualifizierungen werden erfolgreich durchgeführt. Die in der GI EQUAL geförderten Projekte, die als frauenspezifische Innovationen identifiziert werden, bewirken eine Statusverbesserung der Teilnehmerinnen. Viele Projektbeispiele zeugen auch davon, dass im Sinne struktureller Verbesserungen positive Ergebnisse erzielt wurden (Resonanz strategischer Partner sowie Akzeptanz von arbeitsmarktpolitischen Akteuren).

Dennoch sind die *Wirkungen* im Sinne einer tatsächlichen Veränderung der arbeitsmarktpolitischen Problemlage (horizontale und vertikale Segregation des Arbeitsmarktes) bei vielen frauenspezifischen Innovationen kritisch zu bewerten. Beispielsweise kann das Ziel der Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze für Frauen in der IuK-Branche nur partiell erreicht werden, was u.a. auf die konjunkturellen Ein-

brüche im IT-Bereich zurückgeführt wird. Hier ist deutlich die begrenzte Reichweite von Förderprogrammen zu erkennen.

#### Männerspezifischer Ansatz

Im Kontext der Chancengleichheit von Frauen und Männern ist verstärkt die Rede davon, Männer in jenen Berufen zu fördern, in denen sie unterrepräsentiert sind. Dies gilt für pädagogische Berufe (z. B. Erzieher) wie auch für den Pflegebereich und andere soziale Dienstleistungen. Bei allen potenziell sinnvollen Beiträgen, die eine Förderung etwa von männlichen Erziehern für die Pädagogik erbringen könnte, sind jedoch unter beschäftigungspolitischen Erwägungen eher Nachteile bzw. Risiken für Frauen (Verdrängungseffekte) zu erwarten. Gleichstellungspolitische Ziele, wie sie in der GI EQUAL im Kontext der Arbeitsmarktpolitik formuliert sind, werden damit nicht erreicht. Das PGI diagnostiziert keinesfalls eine geschlechtsspezifische Diskriminierung von Männern auf dem Arbeitsmarkt – auch nicht im Hinblick auf die horizontale geschlechtsspezifische Segregation des Arbeitsmarktes.

Innovationen, die sich im Rahmen der GI EQUAL explizit an Männer richten sollen und zugleich als gleichstellungsorientiert definiert werden können, bewegen sich im Spektrum der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, u.a. im Bereich der Sensibilisierung von Männern für Teilzeitarbeit oder für die Inanspruchnahme der Elternzeit. Nach Auskünften verschiedener EP-AkteurInnen sind hier verschiedentlich Ansätze gescheitert. Die Inanspruchnahme bzw. Akzeptanz von Unterstützungsangeboten war sehr gering, quantitative Zielstellungen konnten nicht erreicht werden.

Daneben gab es – allerdings unterhalb der ‚Maßeinheit‘ Innovation – im Rahmen von Teilprojekten mehrere positive Ansätze, die sich ebenfalls im Spektrum der Sensibilisierung (u.a. Reflektion von eigenen Rollenstereotypen, Module im Rahmen von Qualifizierungsangeboten) befanden. Diesbezüglich positive Ergebnisse konnten in der hier vorliegenden Systematik jedoch nicht berücksichtigt werden.

#### Gendersensibler Ansatz

Gendersensible Ansätze fokussieren im Vergleich zu männer- oder frauenspezifischen Ansätzen auf die Sichtbarmachung der Geschlechterdimension in einem bestimmten Kontext oder einem Förderbereich. Obgleich das hier ausgewählte Beispiel im Kern einen frauenspezifischen Interventionsansatz besitzt (Sichtbarmachung von Frauen in der Wirtschaft), ist sie bezüglich ihrer Wirkungen als gendersensibel einzuschätzen: Sie fördert nicht unmittelbar Frauen, sondern deckt Unterschiede (oder auch Gemeinsamkeiten) in den jeweiligen Ausgangslagen, Zielen und Rahmenbedingungen zwischen Frauen und Männern auf. Sie wirkt strukturell, weil elementare und für politisches Handeln relevante Informationen geschlechterspezifisch gewonnen, verarbeitet und verbreitet werden. Zudem werden allgemeine Verbesserungen erreicht, die ebenfalls Männern in bestimmten Ausgangslagen zugute kommen.

Folgendes Beispiel sei hierbei erläutert: Ein bestimmtes innovatives Vorhaben zielte auf eine bundesweit verfügbare, geschlechtsdifferenzierte Datenbasis in einem konkreten Wirtschaftssegment ab. Die Analyse ergab eine vermeintlich geschlechtsneutrale Ausrichtung bisheriger Statistiken, die sowohl die Ausgangslagen als auch die wirtschaftlichen Chancen von Frauen weitgehend ignorierten. E-

benfalls wurde deutlich, dass Frauen bislang nicht gleichberechtigt am Erwerbs- und Wirtschaftsleben beteiligt bzw. Erfolge zu wenig in der Öffentlichkeit sichtbar sind und positive Vorbilder und Identifikationsmöglichkeiten fehlen. Ferner spielen ungünstigere ökonomische und soziale Rahmenbedingungen eine Rolle. Als eine konkrete Problemstellung hat sich dabei gezeigt, dass über das Potenzial an wirtschaftlich aktiven Frauen sowie über ihre Vorhaben wenig bekannt ist. In der Frage, wo sich für Frauen günstige Chancen bieten oder wo Hürden beseitigt werden müssen, ist sowohl die Wirtschaftsforschung als auch die Politik auf steuerungsrelevante Daten angewiesen.

Mit der Innovation „Geschlechterdifferenzierte Statistik“ ist die Basis für aussagekräftige Daten entstanden. Bereits bestehende Datensätze sind geschlechtsspezifisch ausgewertet und gebündelt worden (bundesweit und unter Hinzuziehung sekundärstatistischer Materialien sowie einer Art Marktbefragung). Diese Innovation kann als gemainstreamt bezeichnet werden, unmittelbare Ergebnisse wie auch nachhaltige Wirkungen zeigen sich an den verbesserten Strukturen – hier an der Datenbasis und Information für Akteurinnen und Akteure sowie für die Politik.

#### Ansatz zur Verbesserung von Rahmenbedingungen der Erwerbsarbeit

Bessere Rahmenbedingungen der Erwerbsarbeit beziehen sich in der GI EQUAL im wesentlichen auf die Vereinbarkeit von familiären und beruflichen Anforderungen oder Interessen. Die gesellschaftliche Abwertung von Reproduktionsarbeit, die nur geringfügig aufbrechende Rollenaufteilung zwischen den Geschlechtern und die arbeitsmarktliche Geschlechtersegregation zeigen einen großen Handlungsbedarf für bessere Bedingungen der Vereinbarkeit. Die Kinderbetreuung ist hierbei ein entscheidender Faktor, wobei deutlich werden muss, dass eine adäquate Betreuung von Kindern keine Frauenförderung ist, sondern lediglich bessere Chancen für eine berufliche Integration von Müttern und betreuenden Vätern ermöglicht. Es handelt sich um eine gesellschaftlich zu leistende Kompensation ungleicher Aufgabenteilung im Sinne der Gleichstellung.

Neben konkreten Angeboten zur Kinderbetreuung im Rahmen von Teilprojekten (i.d.R. für Frauen) wurden in der ersten Förderrunde der GI EQUAL Projekte initiiert, die auf die grundlegenden *Problemlagen* unzureichender (betrieblicher) Kinderbetreuung reagieren. Hierbei wurden konzeptionelle, organisatorische, fiskalische sowie rechtliche Fragen angesprochen.

Das *Ziel* dieser Aktivitäten besteht darin, Unterstützung für die Entwicklung betriebsnahe Kindergärten oder aber für Unternehmensnetzwerke (im Verbund) zu leisten. Hierfür wurden unterschiedliche Instrumente (Handbücher, Instrumentenkoffer etc.) angeboten, die Antworten auf konzeptionelle und betriebswirtschaftliche Fragestellungen bieten. Die entsprechenden Akteurinnen und Akteure (Personalverantwortliche der Unternehmen, Gewerkschaftsvertreterinnen und -vertreter, Frauenbeauftragte) können diese Materialien als Arbeitsgrundlage für die Einrichtung von Kinderbetreuung nutzen. Diese Innovationen gehen damit über übliche – gleichwohl wichtige – temporäre Angebote der Betreuung hinaus und leisten strukturelle Unterstützung.

Das *Ergebnis* dieser Innovationen ist positiv zu bewerten. Die zur Verfügung gestellten Materialien bieten eine umfassende Unterstützungsleistung hinsichtlich der

identifizierten Probleme. Im Blick auf die *Wirkungen* bleibt abzuwarten, ob und in welchem Umfang dieses Angebot von Unternehmen bzw. von Unternehmensnetzwerken nachgefragt und umgesetzt wird. Für die konzeptionelle Entwicklung und den organisatorischen Aufbau von Kinderbetreuungseinrichtungen sind erfahrungsgemäß größere zeitliche Spannen einzukalkulieren.

### **Ausblick auf die zweite Förderrunde**

Der in seiner Grundstruktur hier vorgestellte Ansatz zur Identifizierung und Bewertung gleichstellungsorientierter Innovationen in der GI EQUAL soll in der zweiten Förderrunde durch gezielte Erhebungen im Akteursfeld der EP sowie durch Austauschprozesse mit Expertinnen und Experten einer Prüfung unterzogen werden. Zu überprüfen sind insbesondere die Fragen der Vollständigkeit und Präzision der Systematik zur Erfassung der Innovationen unter dem Fokus der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern bzw. Gleichstellung. Wie bereits eingangs erläutert, wird dabei der Ansatz der sog. gleichstellungsneutralen Innovationen zu integrieren sein.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Umsetzung des Querschnittsziels *Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern* in der ersten Förderrunde der GI EQUAL ein widersprüchliches Bild zeigt: Einerseits sind innerhalb einiger EP (wesentlich im Themenbereich *Chancengleichheit*) kreative und erfolgreiche Projekte bzw. Innovationen initiiert, umgesetzt und dem Mainstream zugeführt worden. Andererseits liegen zahlreiche Befunde vor, die darauf hinweisen, dass das Thema Chancengleichheit bei der Innovationsentwicklung nicht den (integrierten) Stellenwert hatte, der ihm laut PGI hätte zukommen müssen. Dies sollte bei der künftigen Gestaltung der Programmsteuerungsprozesse in stärkerem Maße berücksichtigt werden.

## **9.2 Querschnittsziel „Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“**

Seit 1986 propagiert die EU-Kommission die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit auch auf europäischer Ebene.<sup>59</sup> Insbesondere im Rahmen des ESF wurde die Thematik in die Programmatik und die operationelle Umsetzung aufgenommen. Dem gemäß berücksichtigt auch das PGI der GI EQUAL die Zielstellung Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit auf dem Arbeitsmarkt mit prominenter Gewichtung:

- Auf strategischer Ebene wurde die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit auf dem Arbeitsmarkt im Schwerpunkt (B) als explizite Zielstellung des Themenbereichs *Beschäftigungsförderung* im Programm verankert. In der ersten Förderrunde der GI EQUAL wurden hier sechs von 109 EP gefördert.
- Darüber hinaus wurde die Thematik als Querschnittsziel definiert, das bei der Steuerung und Umsetzung des Gesamtprogramms auch bei den Aktivitäten in allen weiteren Schwerpunkten zu berücksichtigen ist.

<sup>59</sup> Vgl.: Rassismus am Pranger: Mitteilung der EU-Kommission über Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus vom 13.12.1995.

Die inhaltliche Ausrichtung des Querschnittsziels wurde im Strategieteil festgelegt. Doch während in der Regel die strategischen Ausführungen des PGI schlüssig auf die Analyse der Ausgangslage aufbauen, trifft dies für den thematischen Schwerpunkt *Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit* nur bedingt zu:

- Die Analyse der Ausgangslage fokussiert auf die qualifikatorischen Defizite von AusländerInnen sowie auf die hieraus resultierende höhere Betroffenheit von Arbeitslosigkeit. Die Qualifizierung von AusländerInnen und der Ausbau eines spezifischen Qualifizierungsangebotes wären der hier abzuleitende Handlungsbedarf. Auf das Problem zunehmender Fremdenfeindlichkeit und rassistischer Ausgrenzung bzw. auf deren Ursachen wird nicht Bezug genommen.
- Im Strategieteil des PGI wird die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit als übergeordnete Zielstellung formuliert. Diese soll mit Hilfe multikultureller Lehr- und Lernkonzepte, interkulturellem Konfliktmanagement, Diversity Management sowie der Sensibilisierung und Weiterbildung von MultiplikatorInnen verfolgt werden (vgl. PGI, S.145 ff.). Auf das Problem ungleicher Qualifizierung wird punktuell und indirekt eingegangen. Vielmehr wird darauf hingewiesen, dass die Maßnahmen *„nicht ausschließlich auf die betroffene Zielgruppe“* fokussieren, sondern auch zu einer *„Verbesserung des Dialogs, der Kooperation und der Vernetzung zwischen deutschen und ausländischen Organisationen“* beitragen (PGI, S. 145) sollen. Interventionen im Sinne einer positiven Diskriminierung werden hier als nicht hinreichend betrachtet. Als Missstände hervorgehoben werden vielmehr mangelnde Kommunikation und Interaktion sowie die fehlende konkrete Zusammenarbeit.

Die nicht stringent entwickelten und zum Teil widersprüchlichen Ausführungen des PGI stellen keine optimale Handlungsanleitung für die operative Umsetzung dar. Sie eröffneten einen Interpretationsspielraum, der sich auch in der Umsetzung widerspiegelt. So rekurrten die entwickelten Maßnahmen sowohl

- auf die eher systemorientierte Strategie des PGI, indem sie einen Beitrag zur Bekämpfung von Rassismus durch
  - die Sensibilisierung von (vorrangig) VertreterInnen der Mehrheitsgesellschaft für fremdenfeindliche Einstellungen und Haltungen oder
  - die Veränderung von Strukturen, die Menschen anderer Herkunft, Ethnie oder Hautfarbe ausgrenzen, leisteten,
- als auch auf die im PGI analysierte Problemlage, indem sie auf Symptome der Ausgrenzung von Menschen anderer Herkunft, Ethnie und Hautfarbe durch die gezielte Förderung dieser Zielgruppe reagierten.

Die positiv diskriminierenden Interventionen, die im letztgenannten Ansatz verfolgt werden, stellen sicherlich einen wichtigen Beitrag zur Integration von MigrantInnen und Flüchtlingen dar. Sie sind sinnvoll, um der strukturellen Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt kompensatorisch entgegenzuwirken. Formell betrachtet aber wird hier, wenn überhaupt, dann nur indirekt, auf die im PGI entwickelte Strategie Bezug genommen.

Auch unter inhaltlichen Gesichtspunkten muss bezweifelt werden, ob sich mit Aktivitäten zugunsten (potentieller) Opfergruppen fremdenfeindliche Vorurteile und Vorbehalte abbauen lassen. Dieser Mutmaßung liegt eine Ursache-Wirkungs-Annahme zugrunde, die tendenziell die Betroffenen als VerursacherInnen der eigenen Diskriminierung begreift. Sie unterstellt, dass durch das Verändern von Verhaltensweisen oder das Einnehmen eines neuen Status kein Anlass mehr für rassistische Ressentiments gegeben wäre.

Die vielfältige Ausrichtung der Aktivitäten lässt sich auf die nicht ganz schlüssige Ableitung der Strategie von der analysierten Ausgangslage zurückführen. Durch diese Unklarheit wurde ein Spielraum eröffnet, der sich in einer relativen Beliebigkeit bei der Ausrichtung der Aktivitäten durch die EP-Akteure widerspiegelt.

Weiterhin wurde im PGI kaum operationalisiert, in welchem Maße das Querschnittsziel – insbesondere im Verhältnis zu anderen strategischen Zielen – zu berücksichtigen ist. Quantitativ festgelegt wurde lediglich die verbindliche Maßgabe einer Beteiligung von AusländerInnen entsprechend ihrem Anteil an der Erwerbsbevölkerung bzw. an den Arbeitslosen an allen Maßnahmen (vgl. PGI S. 147).

Die Umsetzungsergebnisse müssen vor dem Hintergrund der suboptimalen programmatischen Grundlage bewertet werden:

Gut ein Viertel der EP beurteilten den Stellenwert des Querschnittsziels *Bekämpfung von Rassismus* in der Gesamtkonzeption ihrer EP als hoch. Etwas mehr als ein Drittel maßen ihm einen niedrigen Stellenwert bei. Für gut ein Zehntel der EP hatte das Querschnittsziel keine Bedeutung. Erwartungsgemäß wurde der Thematik im Schwerpunkt *Bekämpfung von Rassismus* ein durchgehend hoher Stellenwert eingeräumt. Aufgrund der Zielgruppe galt dies auch für EP des Themenbereichs *Asyl* sowie die EP, die ihre Maßnahmen an MigrantInnen richten. Nahezu alle anderen EP bewerteten den Stellenwert als gering oder bewegten sich im mittleren Bewertungsbereich.

Die Teilhabe von Menschen nicht-deutscher Herkunft an Maßnahmen der beruflichen Förderung in der GI EQUAL lag bei 25,6%.<sup>60</sup> Mit einer besonders hohen Beteiligung fallen die Schwerpunkte *Bekämpfung von Rassismus* und *Asyl* ins Gewicht. Drei Schwerpunkte konnten die Zielmarke einer angemessenen Beteiligung nicht erreichen.

Ein Großteil der EP gab an, konkrete Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit durchzuführen. Einige Beispiele der Umsetzung werden im folgenden dargestellt:

- **Sensibilisierung von MultiplikatorInnen:** Die Maßnahmen reflektierten fremdenfeindliche Einstellungen und befähigten zu mehr Sensibilität im

<sup>60</sup>

Im Vergleich sei angeführt, dass der Anteil von AusländerInnen an den als Arbeit suchend bei der BA gemeldeten Personen 2001 11,7% betrug. 2005 stieg er auf 13,3 % an. In die Errechnung der Summe der TeilnehmerInnen in der GI EQUAL wurde der Schwerpunkt *Asyl* nicht miteinbezogen. AsylbewerberInnen werden aufgrund fehlender Arbeitserlaubnis in den Arbeitsmarktstatistiken nicht als dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehende Personen erfasst. Für die vergleichende Betrachtung stellen sie demnach keine Referenzgruppe dar.

Umgang mit MigrantInnen. Zu nennen sind hier z.B. MultiplikatorInnen-schulungen von SozialberaterInnen zum Zuwanderungsgesetz oder von medizinischem Personal zur Situation traumatisierter Flüchtlinge sowie die Entwicklung von Curricula für den Erwerb von interkultureller Kompetenz.

- **Behebung struktureller Diskriminierungsursachen und Integrationshemmnisse:** Die Aktivitäten bezogen sich auf strukturell bedingte Integrationshindernisse, wie z. B. das Gesundheitssystem, das für AsylbewerberInnen keine ausreichende Versorgung sichert, oder auf Betriebe, deren Einstellungsverfahren durch einen ethnozentristischen Blick auf Qualifikationen geprägt ist.
- **Förderung der von Rassismus betroffenen Zielgruppe(n):** Hierzu gehörten z. B. Sprachförderung, Existenzgründungsförderung oder Qualifizierung für verschiedene Branchen, Berufsorientierungslehrgänge oder Lebensplanungsworkshops.

Die Verknüpfung unterschiedlicher Ansätze fand beispielsweise bei der Entwicklung des Berufsbildes der/des Sprach- und KulturmittlerIn statt: Mit der Fortbildung sollte Flüchtlingen und MigrantInnen die Eingliederung auf dem Arbeitsmarkt ermöglicht werden. Gleichzeitig wurden mit dem Einsatz strukturelle Verbesserungen im Sozialwesen und im Gesundheitsbereich herbeigeführt.

Kaum aufgegriffen wurde die im PGI entwickelte Strategie, durch multikulturelle Lehr- und Lernprozesse zum Abbau von Fremdenfeindlichkeit und Rassismus beizutragen.

Auch bei der konkreten Entwicklung von Maßnahmen sind diese Differenzen zwischen den Schwerpunkten *Bekämpfung von Rassismus* und *Asyl* einerseits sowie der weiteren Schwerpunkte andererseits sichtbar: Während die beiden genannten Schwerpunkte ein breites Spektrum an Aktivitäten entwickelt haben, reduziert sich die Berücksichtigung des Querschnittsziels in den weiteren Schwerpunkten vorrangig auf zielgruppenorientierte Angebote.

Tendenziell fiel die Berücksichtigung des Querschnittsziels *Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit* hinter andere Zielstellungen zurück, wenn es nicht gleichzeitig auch als strategisches Ziel formuliert worden war oder aufgrund der Zielgruppe eine besondere Konfrontation mit den Auswirkungen vorlag.

Festgehalten werden muss dennoch, dass eine Vielzahl der in der GI EQUAL entwickelten Aktivitäten zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit bzw. zur Förderung der betroffenen Zielgruppe – insbesondere in den Schwerpunkten *Bekämpfung von Rassismus* und *Asyl* – von beachtlicher Qualität war. Sie bezeugen das hohe Engagement der Akteure und den Umstand, dass die Thematik von relativ hoher arbeitsmarkt- und bildungspolitischer Relevanz ist, wenn auch sich diese nicht in der GI EQUAL widerspiegelt.

## 10 GENDER MAINSTREAMING

In vorliegendem Kapitel werden die wesentlichen Ergebnisse der ersten Förderrunde zum Thema Gender Mainstreaming zusammengefasst und einer abschließenden Bewertung unterzogen. Die Darstellung der Ergebnisse wird in zwei Komplexen erfolgen:

1. Zum einen wird die Bewertung der programmatischen Grundlagen dargelegt, die – in unterschiedlicher Weise – einen Beitrag zur Implementierung der strategischen Weichenstellung von Gender Mainstreaming geleistet haben. Hierzu gehören sowohl die abschließende Würdigung des PGI als auch die kritische Reflektion der Programmsteuerung.
2. Zum anderen werden Ergebnisse der EP-Aktivitäten (u.a. im Rahmen der Netzwerkanalyse) resümierend vorgestellt.

Da nach wie vor missverständliche Interpretationen von Gender Mainstreaming insbesondere im Kontext der Zielstellung der Chancengleichheit vorherrschen, erfolgt vorab nochmals eine Klärung der Begriffe Gender Mainstreaming und Chancengleichheit für den Kontext der GI EQUAL:

*„Gender Mainstreaming ist ein übergeordnetes Struktur- und Steuerungsprinzip, eine politische Strategie, die im wesentlichen auf die gleichstellungsorientierte Veränderung von Strukturen, Verfahren, Organisationen oder Prozesse abzielt. Chancengleichheit von Frauen und Männern stellt auf die Wirkungsebene ab, d.h. auf die durch Interventionen z. B. in arbeitsmarktpolitischen Programmen direkt bewirkte Verbesserung der Lage diskriminierter Personen. Analysen weisen Frauen als die Personengruppe aus, die massiv von geschlechtsspezifischer Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt betroffen ist. Um diese ‚Gerechtigkeitslücke‘ zu schließen ist u.a. auch die spezifische Frauenförderung – als elementarer Bestandteil sowohl der GM-Strategie, als auch der Zielsetzung Chancengleichheit – fortzuführen und ggf. zu verstärken.“<sup>61</sup>*

### 10.1 Bewertung des PGI sowie der Programmsteuerung

Das **PGI** ist trotz einiger Inkonsistenzen als inhaltlich fundierte und strategisch gute Programmplanung anzuerkennen. Wenngleich kein vollständiger ‚roter Faden‘ bezüglich einer Geschlechterdifferenzierung (Tabellen, Grafiken), einer geschlechtersensiblen Analyse und Strategieentwicklung (inhaltliche Leerstellen in einigen thematischen Schwerpunkten) sowie der steuerungsrelevanten Vorgaben für die Begleitung und Bewertung zu erkennen ist, so werden dennoch in prominenter Weise Weichenstellungen für die Berücksichtigung der Geschlechterdimension vorgenommen. Bedeutsam für diese Einschätzung ist, dass sowohl durch fachpolitische Erläuterungen, als auch durch strategische Vorgaben den AkteurInnen der integrale Ansatz zur Berücksichtigung der Chancengleichheit von Frauen und Männern verdeutlicht wurde (vgl. PGI, S. 131, 195, 207). Mehrfach wird betont, dass *alle* Entwicklungspartnerschaften innerhalb *sämtlicher* Aktivitäten die Ge-

<sup>61</sup> Broschüre *Gender Mainstreaming EQUAL*, BMAS (im Erscheinen).



schlechterperspektive zu berücksichtigen haben. Diese Maßgabe gilt für alle thematischen Schwerpunkte und erschöpft sich nicht in isolierten Teilaktivitäten oder einer Delegation entsprechender Aufgaben an einzelne Teilprojekte. Diese Klarstellung des Sinngehalts von Gender Mainstreaming wird ausführlich in Kapitel 8.1 des PGI zur technischen Umsetzung der GI EQUAL erörtert: Die systematische Integration der Geschlechterperspektive ist über alle Aktivitäten hinweg zu leisten. Diese Maßgabe stellt zugleich die Grundlage für eine gendersensible Programmsteuerung dar, die jedoch – wie im folgenden dargestellt – nur in Teilbereichen erfolgte.<sup>62</sup>

Kennzeichnend für die Defizite im Hinblick auf die Adaption von Gender Mainstreaming in die **Programmsteuerung** war die mangelnde Kohärenz zwischen der Programmplanung und

- a) dem Interessenbekundungs- und Auswahlverfahren einerseits sowie
- b) der Begleitung und Bewertung andererseits.

Die für die Programmsteuerung wichtigen Vorgaben im Rahmen des PGI wurden im wesentlichen auf die Durchführung von Gender-Trainings in Aktion 1 konzentriert. Dezidiertere Prüfkriterien bezüglich der inhaltlichen und strategischen Vorkehrungen der Interessenbekundungen bzw. der EP-Anträge im Hinblick auf die Umsetzung der Chancengleichheit von Frauen und Männern waren hingegen nicht durchgängig transparent, ihre Gewichtung im Vergleich zu anderen Prüfkriterien nicht deutlich. Unklar blieb somit beispielsweise, ob Nachbesserungen von EP mit vermeintlich gleichstellungsneutralen Zielstellungen eingefordert werden sollten.

Diese fehlenden Kontrollmechanismen, auch im weiteren Verlauf von Aktion 2, ließen die EP-Akteure im Unklaren darüber, welcher Stellenwert der GM-Strategie bzw. der Zielsetzung Chancengleichheit durch die Programmverwaltung beigemessen wird. Trotz zahlreicher übergreifender Aktivitäten (z. B. im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit) sowie Bekundungen über die Verpflichtung gleichstellungsorientierter Ausrichtung sämtlicher (EU-struktur-)politischer Interventionen entstand somit der Eindruck, dass Gender Mainstreaming im wesentlichen durch die EP des Themenbereichs Chancengleichheit umzusetzen sei.

Die Begleitgremien agierten in diesem Kontext nicht kompensatorisch: Weder durch den EQUAL-Begleitausschuss noch durch die Steuerungsgruppe Evaluation wurden Maßnahmen für ein höheres Maß an Verbindlichkeit initiiert.

Ein positiveres Bild zeichnete sich in der ersten Förderrunde im Rahmen des horizontalen Mainstreaming ab: Die Etablierung des Nationalen Thematischen Netzwerks (NTN) *Gender Mainstreaming* und zahlreiche wichtige öffentlichkeitswirksame Aktivitäten, wie Fachtagungen, Newsletter sowie eine Broschüre zu Gender Mainstreaming in der GI EQUAL, trugen mit dazu bei, das Thema der Geschlechtergerechtigkeit aus verschiedenen Perspektiven zu diskutieren und wichtige Ergebnisse zu verbreiten. Hierzu gehören auch die Empfehlungen des NTN Gender Mainstreaming, die einen Weg zur systematischen und verbindlichen Integration

<sup>62</sup> Vgl. hierzu auch die Ausführungen in: Evaluierung der GI EQUAL für den Zeitraum 2002-2006. Jahresbericht 2002. Mid-term-Bericht. (2003), S.: 207-215.

gleichstellungsorientierter Maßnahmen in alle programmatischen Verfahrensstufen und alle EP-Aktivitäten aufzeigen.

Dem NTN *Gender Mainstreaming*, mit ca. 25 Teilnehmenden eines der größten Netzwerke, kam – auch im Vergleich zu den übrigen NTN – eine besondere Rolle zu: Aufgrund der Einschätzung, dass innerhalb einiger Themenbereiche die Geschlechterrelevanz gar nicht oder nur geringfügig berücksichtigt wurde, sollte durch direkte Beteiligung an anderen NTN das Thema Gender Mainstreaming gezielt angesprochen werden.

Problematisch hieran war nicht nur der oben skizzierte widersprüchliche Überbau formaler Verpflichtungen für die EP<sup>63</sup> und damit indirekt auch für die NTN, der nicht durch „*aufsuchende Unterstützungsleistungen*“ der GM-NetzwerkerInnen kompensiert werden konnte. Schwierig war auch, dass den „*Entsendeten in Sachen GM*“ kein Mandat zur Verfügung stand, um mehr als sensibilisierende Beiträge zu leisten. Dennoch konnten insgesamt durch die Beiträge des Netzwerks wichtige Impulse für interessierte EP-AkteurInnen gegeben werden: Die Diskussion um die Gleichstellungsorientierung von Innovationen (GM-Fachtagung Soest im Oktober 2003) hat zumindest bei den Beteiligten das Bewusstsein für die Risiken vermeintlich geschlechtsneutralen Denkens und Handelns in ihren EP geschärft.

Zusammenfassend muss festgehalten werden, dass trotz wichtiger Impulse im Rahmen einer kontinuierlichen Öffentlichkeitsarbeit die Defizite hinsichtlich der Verbindlichkeit im gesamten Steuerungsprozess nicht kompensiert werden konnten. Gender Mainstreaming blieb somit in parallelen Strukturen (EP, NTN, TH) unter den Möglichkeiten, die das PGI vorsah, und konzentrierte sich vornehmlich auf die EP des Themenbereichs *Chancengleichheit von Frauen und Männern*. Die Kernfrage – auch für die zweite Förderrunde, mehr aber noch für die kommende Programmperiode der EU-Strukturfonds – bleibt somit, welche politische Gewichtung die Geschlechterdimension erhält, und welche verbindlichen Vorkehrungen diesbezüglich getroffen werden.

## 10.2 Ergebnisse der EP-Aktivitäten

In den EP der ersten Förderrunde findet sich eine große Bandbreite bezüglich der Implementierung und Umsetzung der GM-Strategie: Die Aktivitäten reichten von bloßer Pflichterfüllung im Hinblick auf die Durchführung der sog. Gender-Trainings bis hin zu differenzierten Zielformulierungen, ausgefeilten Arbeitsplänen, strukturellen und organisatorischen Vorkehrungen sowie gendersensiblen EP-bezogenen Monitoring- und Evaluierungsansätzen.

Im folgenden werden einige Ergebnisse resümierend vorgestellt:

- Die Hälfte der EP vollzogen einen umfassenden Prozess der Implementierung der GM-Strategie, weitere 40% leisteten diese Implementierung nur teilweise und knapp neun Prozent haben diesbezüglich keine Anstrengungen unternommen. Die Frage der Reichweite bzw. des Rahmens ist hierbei

<sup>63</sup> Hier herrschte bei den EP-AkteurInnen Unklarheit darüber, ob die Umsetzung von GM freiwillig oder verpflichtend ist.

von besonderem Interesse, denn 60% der EP unternahmen Anstrengungen, die sich nur auf Teilbereiche der EP bezogen. Entsprechend orientierten 40% der EP ihre GM-Implementierungen auf das gesamte Netzwerk.

- Der Stellenwert von Gender Mainstreaming wurde von der Hälfte der EP als mittel eingestuft, ein weiteres Viertel sah ihn als hoch an und nur 17% gaben als Wert 'niedrig' an. Als Indiz für den Stellenwert von Gender Mainstreaming kann das hierfür veranschlagte Budget gewertet werden: Knapp 50% wiesen ein solches Budget aus, wobei der überwiegende Anteil (30%) dieser Netzwerke mit einem Prozent ihres Antragsvolumens kalkulierte.
- Demgegenüber arbeiteten über 60% der EP mit Analyse- und Implementierungsinstrumenten, wobei hier die Frage zu berücksichtigen ist, ob diese Instrumente durchgängig – auch im Sinne einer Prozesssteuerung bzw. eines Gender-Monitoring – genutzt wurden, oder ob sie, bspw. im Rahmen der Gender-Trainings, zum einmaligen Einsatz kamen.
- Die Evaluation von Gender Mainstreaming in den EP verfolgten ca. drei Viertel der Netzwerke. Hinter dieser Angabe verbergen sich allerdings qualitativ sehr unterschiedliche Aktivitäten, von eigenständigen GM-Berichten der EP-Evaluationen bis hin zum bloßen Monitoring der geschlechterdifferenzierten Zielgruppenerreichung, was jedoch eindeutig Bestandteil einer Evaluierung der Chancengleichheitsergebnisse ist und keine Evaluierung von GM-Aktivitäten in den Netzwerken darstellt bzw. eine solche nicht ersetzen kann.
- Personelle Verantwortlichkeiten für die GM-Prozesse wurden von 63% der EP festgelegt, wobei nach Auskünften der AkteurInnen (Evaluationen wie Koordinationen) diese überwiegend bei Teilprojekten angesiedelt waren, in geringerem Umfang bei Teilprojekten plus Koordination bzw. ausschließlich bei der Koordination. Neben personellen Verantwortlichkeiten wurden in einigen EP auch GM-Arbeitsgruppen gebildet oder externe ExpertInnen eingebunden, deren Unterstützungsfunktion sich positiv auf die Integration von Gender-Aspekten in die Fachpolitiken auswirkte.

Insgesamt zeigte die erste Förderrunde eine große Vielzahl und Vielfalt an organisatorischen Strukturen für die Implementierung und Umsetzung von Gender Mainstreaming. Als Kernelement einer verbindlichen und arbeitsfähigen GM-Struktur hat sich die Anbindung personeller Verantwortlichkeit an die obersten Steuerungsinstanzen herauskristallisiert. Ein fachpolitischer Diskurs in Teilprojekten oder Arbeitsgruppen ist unter arbeitsökonomischen Aspekten sinnvoll, bedarf allerdings der zeitnahen und kontinuierlichen Rückbindung a) in Steuerungsgremien und b) an die EP insgesamt. Eine Delegation der Verantwortung für den Prozess der GM-Implementierung an Teilprojekte oder einzelne Personen ist nicht zielführend: Diese haben aufgrund der Binnenstruktur einer EP kein Mandat gegenüber anderen Teilprojekten oder gar der Koordination, den strategischen Partnern oder der Evaluation. Eine Delegation an Teilprojekte ohne Rückkoppelung bzw. Integration in über-

geordnete Steuerungsstrukturen führt in der Regel zu einer Marginalisierung des Themas.<sup>64</sup>

Die in der GI EQUAL vorhandenen Netzwerkstrukturen stellen grundsätzlich ein hohes – wenngleich wenig genutztes – Potenzial für die Implementierung und Umsetzung von Gender Mainstreaming dar. Sowohl die Heterogenität der Partnerkonstellationen als auch die kooperativen Arbeitsformen in den Netzwerkstrukturen boten positive Anknüpfungspunkte, die, wenn auch nur in wenigen EP außerhalb des Themenbereichs Chancengleichheit, gleichwohl zu guten Umsetzungsergebnissen geführt haben.

### **Schlussfolgerungen**

Die Untersuchungen zum Thema Gender Mainstreaming in der ersten Förderrunde der GI EQUAL haben gezeigt, dass nach wie vor eine Vielzahl von Definitionen und Interpretationen von Gender Mainstreaming unter den beteiligten Akteurinnen und Akteuren kursiert, die einer grundsätzlichen Klärung bedürfen. Noch immer wird Gender Mainstreaming mit dem Ziel der Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern oder einer spezifischen Frauenförderung gleichgesetzt oder aber – als vermeintlich moderne Variante – die Frauenförderung als überholt angesehen. Hierzu sind Anstrengungen in der zweiten Förderrunde bspw. über weitere Öffentlichkeitsaktivitäten notwendig.

Ein weiterer Aspekt der Bewertung der GM-Aktivitäten bezieht sich auf das Verhältnis zwischen den Anstrengungen zur Implementierung der GM-Strategie und den Ergebnissen, die im Rahmen der Aktivitäten zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern erzielt werden. Die derzeit vielfältigen Aktivitäten (Dokumente, Leitfäden, Checklisten, Qualifizierungen, Konferenzen etc.) auf Programmebene sind zwar wichtige und notwendige Bestandteile der (fortgesetzten) Implementierung der Strategie, drohen jedoch die konkreten Aktivitäten zur Chancengleichheit zu überlagern. Gender Mainstreaming dient als übergeordnetes Steuerungsverfahren zur Verbesserung der Chancengleichheit, in dem bspw. präzisere und umfassendere Analysen erstellt werden, die das Verhältnis der Geschlechter in einem bestimmten Kontext offenbaren. Aktivitäten für die Geschlechtergleichstellung sollen wiederum Missverhältnisse (Diskriminierungen) beseitigen helfen.

Es sollte vermieden werden, dass Kapazitäten und Ressourcen in ungleich höherem Maße in strategische Planungen oder organisatorische Verfahren fließen, während die tatsächliche Erreichung des Ziels der Gleichstellung der Geschlechter im Kontext der Arbeitsmarktpolitik im Unklaren bleibt. Es muss deshalb bei all diesen Aktivitäten sichtbar werden, dass das übergeordnete Ziel die Verbesserung der arbeitsmarktlichen Situation von Frauen und nicht das gendersensible Bewusstsein der EQUAL-AkteurInnen ist.

<sup>64</sup>

Im EU-Kontext wird die Frage der Anbindung von Verantwortlichkeiten sehr weitgehend interpretiert: „Commitment and expertise have to be part of the whole DP. There is not one single person responsible for GM – each partner has to know how to deal with it.“ (Proposal for a Framework for integrating the principle of Gender Equality in the new ESF programmes, o.O., o.Z., S. 11.)

## 11 DIE EUROPÄISCHE DIMENSION DER GI EQUAL

### 11.1 Zum Europäischen Mehrwert

Der Europäische Mehrwert oder European Value Added (EVA) stellt eine zentrale Legitimationsgröße für politische Interventionen der EU dar. Nur dann, wenn ein zusätzlicher Ertrag, z.B. durch die Strukturfondsförderung, induziert werden kann, gilt eine entsprechende Aktivität der Kommission als gerechtfertigt. Insofern steht die Forderung nach einem nachweisbaren Europäischen Mehrwert in unmittelbarem Zusammenhang mit den Grundsätzen von Rechenschaftspflicht (accountability) und Subsidiarität: Zentralen Aktionen ist nur dann der Vorzug zu geben, wenn die dezentralen Ebenen nicht aus eigener Kraft dazu in der Lage sind, die entsprechenden Aufgaben zu bewältigen, bzw. wenn das bessere Gesamtergebnis die weitergehende Zentralisierung rechtfertigt. Davon abgesehen verbinden sich jedoch mit dem Begriff sehr unterschiedliche Vorstellungen, so dass im vorliegenden Kapitel zunächst der Ansatz der deutschen Programmevaluation zum Konzept des Europäischen Mehrwerts und seiner möglichen Operationalisierung dargestellt werden soll. Die abschließende Einschätzung hierzu sowie zusätzlich zur Frage der Nachhaltigkeit<sup>65</sup> der Interventionen werden Gegenstand der Abschlußberichterstattung über das Gesamtprogramm sein, da wichtige, hier interessierende Effekte, sich erst im Verlauf der weiteren Programmumsetzung bzw. beim Übergang zur nächsten Förderperiode einstellen werden. Allerdings bietet auch der vorliegende Bericht bereits Hinweise auf Einzelaspekte, die im Kontext Europäischen Mehrwert eine Rolle spielen (vgl. z.B. in den folgenden Teilen 11.2 und 12).

#### Dimensionen des europäischen Mehrwerts

Die Definitionen dessen, was unter dem Europäischen Mehrwert zu verstehen und wie er gegebenenfalls gar zu messen sei, sind so vielfältig wie die zur Legitimation anstehenden Interventionsfelder einerseits und die sich damit verknüpfenden Interessen andererseits.<sup>66</sup>

<sup>65</sup> Der Beleg der Nachhaltigkeit der EU-Interventionen, d.h. deren im weitesten Sinne zukunftsorientierte Ausrichtung, stellt eine weitere Nachweispflicht der Strukturfondsprogramme bzw. ihrer Protagonisten dar. Jedoch ist auch dieses Konzept – wie noch zu zeigen sein wird – sowohl hinsichtlich seiner begrifflichen Unschärfe als auch seiner politisch-ideologischen Prägung mit dem des Europäischen Mehrwerts vergleichbar.

<sup>66</sup> Interessanterweise finden sich – trotz des hohen Stellenwerts, den der Begriff des Europäischen Mehrwerts nicht zuletzt in der Debatte um den Europäischen Konvent hatte – keine definitorischen Erläuterungen z. B. im *ScadPlus Glossar* der Kommission oder beim Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestages. Die Vielfältigkeit der Verwendung des Begriffes legt den Verdacht nahe, dass es sich hierbei weniger um ein schlüssiges analytisches Konzept handelt, das überprüfbare Handlungsorientierung bietet, als vielmehr um ein sehr interpretationsfähiges und -bedürftiges politisches Legitimationskonstrukt. Zur Vertiefung seien an dieser Stelle zwei Veröffentlichungen genannt: Tarschys, Daniel: *The Enigma of European Added Value, Setting Priorities for the European Union*, Swedish Institute for European Policy Studies (Sieps) Report 2005: 4 (<http://www.sieps.se>). Sowie: Bachtler, John / Taylor, Sandra: *The Added Value of the Structural Funds*:

Es lassen sich dabei drei verschiedene Dimensionen des Konzeptes ausmachen:

- a) Die erste Dimension wird durch zwei alternative, einander aber nicht notwendig ausschließende Definitionsmuster dargestellt, die besagten Mehrwert wie folgt begreifen bzw. näher zu bestimmen suchen:
  - Als Zusatznutzen, den Europa (vermittels der Programme) den Programmbegünstigten bietet bzw.
  - als Impuls, den die Programme für Idee und Wirklichkeit eines vereinten Europas bewirken (z.B. durch Stärkung des Europäischen Gedankens, Förderung der Kohäsion, Sichtbarkeit Europas für die Bürger ...).
- b) Die zweite Dimension betrifft die Frage der Messbarkeit des Mehrwertes bzw. die Forderung, den Europäischen Mehrwert tatsächlich mit einem Messkonzept zu versehen und ihn somit als ein operationalisiertes Entscheidungskriterium über die Zweckmäßigkeit zentraler Interventionen zu fundieren. Hier wird insbesondere darauf geachtet, das Moment der Zusätzlichkeit angemessen zu behandeln und nicht die allgemeinen Ergebnisse eines kofinanzierten Programms umstandslos schon als Europäischen Mehrwert zu vereinnahmen. Grundsätzlich stellt sich hier die Frage nach dem Netto-Zusatznutzen, die „Gretchenfrage“ jeglicher Evaluierung schlechthin.
- c) Die dritte Dimension betrifft schließlich die Frage, ob der Mehrwert sich aus einem eher quantitativen Europäischen Zusatzinput herleiten lässt<sup>67</sup> oder aus einem qualitativen Input, wie er beispielsweise durch die vielfältigen institutionellen und verfahrenstechnischen Arrangements (allgemeine Grundsätze, Querschnittsziele, aber auch Kontrollverordnung, Steuerung, Begleitung, Bewertung etc.) der Strukturfondsimpementierung gegeben ist.

### **Bewertungsebenen im Kontext der GI EQUAL**

Seitens der EQUAL-Programmevaluation wird sich die Bewertung des Europäischen Mehrwerts auf folgende Aspekte fokussieren:

1. Welche zusätzlichen Möglichkeiten und Chancen hat die GI EQUAL den durch das Programm fokussierten Adressaten direkt oder indirekt geboten, d.h. worin unterscheidet sich das Programm in seinem Output substantiell

---

A Regional Perspective, IQ-Net Report on the Reform of the Structural Funds, June 2003 ([http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/iq-net\\_link.htm](http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/iq-net_link.htm)).

<sup>67</sup> Dieser Aspekt ist u.a. eng verknüpft mit einem erweiterten Konzept von Additonalität. Dabei ist jedoch die jeweilige Finanzierungsposition des Mitgliedstaates zu berücksichtigen: Aus Netto-Zahler-Perspektive ist die Zusätzlichkeit des finanziellen Inputs zumindest fraglich, aus Netto-Empfänger Position, darunter die meisten Ziel 1-Gebiete, hingegen manifest, wobei sich das „Netto-Zahler-Verdikt“ wiederum relativiert durch Binnendifferenzierung und - damit zusammenhängend - divergente Interessen innerhalb der Mitgliedstaaten. So hatten z. B. die Bundesländer eine andere Position als der Bund zur künftigen Weiterförderung aus Mitteln des ESF im Bundesgebiet.

von anderen Programmen, insbesondere auch von Programmen, die wesentlich auf Bundesebene administriert werden?

2. Welche programmspezifischen Merkmale waren gegebenenfalls konstitutiv für den – noch zu bestimmenden – Mehrwert bzw. haben diesen signifikant vergrößert?

Andersartigkeit ist für die GI EQUAL insofern Programm, als jegliche Förderung dem Anspruch an Innovation – und damit an Andersartigkeit – genügen muss. Inwiefern und auf welche Weise die GI EQUAL Innovationen hervorbringt, bildete den thematischen Schwerpunkt des Jahresberichtes 2004 der Programmevaluation.

Ob die GI EQUAL dabei tatsächlich andere und / oder bessere Innovationen hervorbringt als andere Programme vergleichbarer Zielsetzung, kann letztlich nur durch Gegenüberstellung überprüft werden. In Frage kommen hierfür der Regel-ESF, der gleichfalls den Kriterien der Zusätzlichkeit und des Gemeinschaftsmehrwerts unterliegt (und im übrigen ebenso auf die Kofinanzierung durch die Regelprogramme der nationalen Politik angewiesen ist) sowie die freie Förderung nach §10 SGB III durch die BA. Da in beiden Fällen keine Primäruntersuchungen durch die EQUAL-Programmevaluation der GI EQUAL vorgenommen werden können, wird auf einschlägige Untersuchungen Dritter sowie auf die Einschätzungen und Erfahrungen von ExpertInnen zurückgegriffen werden müssen.

Die potenzielle Ertragsverbesserung vermittelt durch programmspezifische Elemente bezieht sich vor allem auf folgende – für die GI EQUAL konstitutive – Merkmale:

- strategische Instrumente (Netzwerke, Transnationalität und Empowerment),
- verpflichtende Evaluierung für alle EP,
- Umsetzung und Erfolg des expliziten Ziels Mainstreaming.<sup>68</sup>

Über die grundsätzliche Implementierung und Wirksamkeit der strategischen Instrumente sowie der EP-Evaluierung wurden in den Jahresberichten 2003 und 2004 Ergebnisse vorgelegt. Durch die stärkere Integration der EP-Evaluierungen in ein Gesamtkonzept bietet die zweite Förderrunde weitaus bessere Möglichkeiten als innerhalb der ersten Förderphase. Zentrale, bislang vorliegende Ergebnisse hinsichtlich des Mainstreaming der Innovationen einschließlich des Beitrags zum Europäischen Mehrwert finden sich in Kapitel 7 dieses Jahresberichtes und werden im weiteren Programmverlauf der GI erweitert und präzisiert werden.

Eine wichtige Dimension, um mögliche Beiträge der GI EQUAL zum Europäischen Mehrwert fassen zu können, können ihre Beiträge zur Europäischen Beschäftigungsstrategie und zu den Nationalen Aktionsplänen Deutschlands bilden.

<sup>68</sup>

Damit sind nicht alle Charakteristika des Programms genannt, insbesondere nicht die Grundsätze der Gemeinschaftspolitik (hier insbesondere Gender Mainstreaming als gleichstellungspolitische Strategie) sowie die Verfolgung der Querschnittsziele und -aufgaben (Chancengleichheit von Frauen und Männern, lokale bzw. regionale Entwicklung, Nachhaltigkeit, IuK-Technologien). Da diese allerdings nicht nur auf die GI EQUAL beschränkt sind, können sie auch nicht den spezifischen Mehrwert im Vergleich z. B. zu ESF-Mainstreamprogrammen begründen.

## 11.2 Beiträge zu NAP und EBS

Konzeption und Umsetzung der GI EQUAL in der Bundesrepublik Deutschland haben zahlreiche Bezugspunkte zur Europäischen Beschäftigungsstrategie mit ihren beständig weiterentwickelten Leitlinien<sup>69</sup> sowie zu den Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionsplänen (der verschiedenen Jahre) und zum *Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung* (2003-2005, Aktualisierung 2004). Nachfolgend sollen die maßgeblichen qualitativen und quantitativen Aspekte dieser Bezugspunkte herausgearbeitet werden.

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

Mit der Umsetzung der ersten Förderrunde der GI EQUAL in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 2002-2005 konnten Beiträge sowohl zu allen bis dahin gültigen übergeordneten Zielen der Europäischen Beschäftigungsstrategie – Vollbeschäftigung, Steigerung der Arbeitsplatzqualität und der Arbeitsproduktivität, Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Eingliederung – als auch zu vielen der 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 sind 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 Beschäftigungsstrategie 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, am Arbeitsmarkt benachteiligte Personen anzusprechen und für deren (Re-)Integration erfolgsträchtige neue

<sup>69</sup> 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 seither 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* 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-Mitgliedsstaaten im Dezember 2005 beschlossen.

Auf diese aktuellen Veränderungen auf europäischer Ebene wird nachstehend nicht eingegangen, da das Gros der EP der ersten Förderrunde der GI EQUAL in der Bundesrepublik Deutschland im Laufe des Jahres 2005 ihre (geförderte) Tätigkeit beendeten.



Problemlösungsansätze zu entwickeln. Andererseits entspricht dies dem 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 sowie die in diesen Feldern hervorgebrachten Innovationen dokumentieren diesen Beitrag.

Die qualitativen, mithin neue Problemlösungsansätze beinhaltenden, Impulse zu den beiden anderen übergeordneten Zielen sind 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 qualitative Bezugspunkte der bundesdeutschen GI EQUAL zu nahezu allen Leitlinien. Die folgende Übersicht verdeutlicht beispielhaft<sup>70</sup> die Bedeutung auf der Grundlage der von den EP bearbeiteten Handlungsfeldern und der in diesen hervorgebrachten neuen Problemlösungsansätze:

---

<sup>70</sup> Beispielhaft insofern, als dass die beschäftigungspolitischen Leitlinien von 2004 als Referenzmaßstab herangezogen wurden.

Übersicht 14: Qualitative Beiträge der GI EQUAL in der Bundesrepublik Deutschland zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien (schematisch)

| Beschäftigungspolitische Leitlinie   | Beitrag der GI EQUAL |
|--|----------------------|
| 1 Aktive und präventive Maßnahmen für Arbeitslose und Nichterwerbspersonen   | ***                  |
| 2 Schaffung von Arbeitsplätzen und Unternehmergeist  | **                   |
| 3 Bewältigung des Wandels und Förderung der Anpassungsfähigkeit in der Arbeitswelt   | **                   |
| 4 Förderung des Aufbaus von Humankapital und des lebenslangen Lernens  | **                   |
| 5 Erhöhung des Arbeitskräfteangebots und aktives Altern  | *                    |
| 6 Gleichstellung der Geschlechter  | **                   |
| 7 Förderung der Integration und Bekämpfung der Diskriminierung benachteiligter Gruppen auf dem Arbeitsmarkt  | ***                  |
| 8 Arbeit lohnend machen und entsprechende Anreize schaffen   | *                    |
| 9 Überführung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in reguläre Beschäftigung  | *                    |
| 10 Überwindung regionaler Disparitäten bei der Beschäftigung   | **                   |
| *** 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 und 7 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 (Leitlinie 1: Aktive und präventive Maßnahmen für Arbeitslose und Nichterwerbspersonen),
- 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 (Leitlinie 7: Förderung der Integration und Bekämpfung der Diskriminierung benachteiligter Gruppen auf dem Arbeitsmarkt).

Darüber hinaus ermöglichte die GI EQUAL, um nur ein Beispiel zu nennen, neue Wege zur Selbständigkeit von Personen und Personengruppen, für die die Unternehmensgründung bislang nur ausnahmsweise eine Alternative zur Arbeitslosigkeit darstellte. Auch dadurch hat sich das Gründungsklima in der Bundesrepublik nachhaltig verändert und wurde das Gründungsgeschehen auf eine breitere Basis gestellt.

Die quantitativen Beiträge der bundesdeutschen GI EQUAL zu den Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionsplänen lassen sich finanziell, teilnehmerbezogen und zielgruppenspezifisch abschätzen. Bundesweit wurden in den Jahren 2002-2005 von Bund, Ländern und Kommunen p.a. mehr als 20 Mrd. EUR für die ver-

schiedensten arbeitsmarktpolitischen Interventionen eingesetzt, von denen jahresdurchschnittlich etwa 6% im Rahmen der GI EQUAL aufgebracht wurden. Die Anzahl der TeilnehmerInneneintritte in Arbeitsfördermaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit, 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 p.a. auf weit mehr als eine Million. Im Vergleich dazu zählten die EP der bundesdeutschen GI EQUAL in den Jahren 2002-2005 jahresdurchschnittlich knapp 30 Tausend TN-Eintritte. Aufgrund der spezifischen Ausrichtung von EQUAL auf am Arbeitsmarkt benachteiligte Personen bzw. Personengruppen konnten mit Hilfe dieser GI im Vergleich zu den o.a. Regelprogrammen überproportional viele Personen mit Migrationshintergrund, Schwerbehinderte und Strafgefangene unterstützt werden.

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

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

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

finden ihre Entsprechung in den Intentionen der GI EQUAL. Damit wird im übrigen die enge Verschränkung dieser GI sowohl mit den Nationalen 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 vielfach nur dann möglich, wenn deren maßgebliche Ursache – Benachteiligung am bzw. teilweise sogar Ausschluss vom Arbeitsmarkt – beseitigt werden kann.

## 12 WEITERE ERGEBNISSE DES PROGRAMMS

Gemäß ihrem zentralen Programmziel intendiert die GI EQUAL die Hervorbringung innovativer arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und berufsbildungspolitischer Modelle. Über diesen unmittelbaren Kontext der Innovationsentwicklung hinaus ist jedoch eine Vielzahl weiterer Ergebnisse zu registrieren, die zu den Erfolgen des Programms zu rechnen sind, auch wenn sie keine Innovationen in einem strengen Sinne darstellen. Dabei handelt es sich häufig nicht nur um intendierte Resultate der expliziten EP-Aktivitäten, sondern auch um eher ungeplante Effekte.

Die EP haben zahlreiche **Produkte** verschiedenster Art bereitgestellt, die in einem strengen Sinne des Programms zwar kein innovatives Potenzial beanspruchen dürfen, jedoch durchaus eine Nutzendimension beinhalten. Dazu gehören unterschiedliche Konzepte und Leitfäden, internetgestützte Instrumente, wie etwa onlinebasierte Lehrmaterialien, oder auch mehrere Datenbanken, die vielfältiges Informationsmaterial bereithalten, z. B. Best-Practice-Ansätze zum Thema 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, Guidelines, Newslettern, Magazinen oder Zeitungen, 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. Schließlich ist auch auf die Entwicklung zahlreicher Websites und Internetportale 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.*

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 an 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** orientiert, 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 Informationsveranstaltungen 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.

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, Beratung und Betreuung. 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 entweder generell eine Stabilisierung des Lebenslaufs intendieren, wie die psychosoziale Betreuung etwa von traumatisierten Flüchtlingen, oder die Voraussetzungen für ein erfolgreiches Absolvieren von Maßnahmen schaffen sollen, wie spezielle Gesundheitsförderungen, Sucht- oder Schuldnerberatungen etc. In diesem Kontext zeichneten 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 stiften: 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 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 Programmerfolgen 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 zu einer Perspektivenerweiterung, die der Kontakt mit neuen Partnern mit sich bringt. 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, Förderinstru-

mentarien, Gender Mainstreaming, Empowerment von Zielgruppen etc. Z.T. wurden zum Zweck des Wissensaustauschs auch EP-interne Weiterbildungen organisiert. Ferner erlebten die EP-Akteure die transnationale Dimension ihrer Netzwerke von Vorteil, insofern interkulturelle Kompetenzen erweitert und Fremdsprachenkenntnisse vertieft wurden. 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. Im Ergebnis solcher Prozesse kam es z. B. zur Einrichtung von Dolmetscherpools oder zur Entwicklung eines psychosozialen Adressbuches für bestimmte Landkreise.

## D) GESAMTBEWERTUNG, SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

### 13 GESAMTBEWERTUNG

Planung und Umsetzung der GI EQUAL fanden und finden in einer Zeit statt, die durch wirtschaftliche und soziale Umbrüche und Veränderungsprozesse unterschiedlicher Art gekennzeichnet ist: **Neuordnung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Beziehungen** zwischen den am weitesten entwickelten Nationalstaaten sowie von deren internationalen bzw. transnationalen Bündnissen, **Transformationsprozess** der vormals **sozialistischen Staaten** Ost- und Südosteuropas, **Reform und Erweiterung der Europäischen Union** und nicht zuletzt **Neuausrichtung und Erneuerung mittelfristiger Entwicklungsstrategien**.

Im Rahmen dieser Entwicklungen wurde und wird in der Europäischen Union auf allen Ebenen – basierend auf unterschiedlichen und gemeinsamen Traditionen und Erfahrungen – nach Wegen und Möglichkeiten gesucht, die wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Probleme zu lösen. Die Bekämpfung von Diskriminierung und Ausgrenzung in Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt stellt hierbei eine der größten Herausforderungen für den sozialen Zusammenhalt in der Europäischen Union dar. In diesem Kontext sind die Ambivalenz einer forcierten weltmarktorientierten Wirtschaftsentwicklung und sozialen Partizipationsmöglichkeiten sowie die Kohärenz zwischen verschiedenen regionalen Gemeinwesen von herausgehobener Bedeutung. Dies zeigt sich etwa an der Einführung einer gemeinschaftseinheitlichen Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) gegen Ende der 1990er Jahre sowie am sogenannten Lissabon-Prozess und den jeweiligen nationalstaatlichen Umsetzungsstrategien.

Trotz ihrer vergleichsweise geringen finanziellen Bedeutung für den Europäischen Sozialfonds als Finanzierungsinstrument der EBS kommt der GI EQUAL vor diesem Hintergrund eine exemplarische und experimentelle Bedeutung zu. Die **Erfahrungen mit Konzeption und Umsetzung** der GI EQUAL besitzen auch jenseits unmittelbarer Ergebnisse und Wirkungen einen übergeordneten Stellenwert für die Entwicklung innovativer Lösungsansätze für den Arbeitsmarkt. Die EQUAL-Programmevaluation identifizierte die in der Bundesrepublik Deutschland gemachten Erfahrungen, die einerseits exemplarisch für die EU-weite Ebene stehen und die andererseits auf die besonderen hiesigen Rahmenbedingungen zurückzuführen sind. In den folgenden drei Themenkomplexen kommen die als „**Lessons Learned**“ aufbereiteten Erfahrungen zur Geltung:

- Antizipierbarkeit von wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen bei mittelfristigen Planungshorizonten, die von Veränderungen gekennzeichnet sind;
- Umsetzung und Steuerung bzw. Anpassung dieser mittelfristigen Planungen in einem sich verändernden Umfeld;
- Möglichkeiten sozialer Flankierung von wirtschaftlichen und sozialen Umbau- und Reformprozessen auf nationalstaatlicher und transnationaler Ebene.



\*\*\*\*\*

Die **Programmplanung der GI EQUAL** gibt Hinweise auf die **Möglichkeiten und Grenzen der Antizipation von mittelfristigen Entwicklungen**, insbesondere dann, wenn diese Entwicklungen durch gesteuerte Interventionen beeinflusst werden sollen.

Im Rahmen der Halbzeitbewertung wurde bereits festgehalten, dass das Programmplanungsdokument der GI EQUAL (PGI) für die Bundesrepublik Deutschland als vergleichsweise ausgereift sowie analytisch, strategisch und operationell weit entwickelt anzusehen ist. Dennoch wurden auch Defizite in der Planung ausgemacht, was die Spezifizierung von Problemanalysen und programmatischen Ansätzen sowie deren Übersetzung in konkrete Vorgaben und Steuerungsgrößen betrifft. Hier zeigen sich Grenzen der Antizipierbarkeit und Planbarkeit von Entwicklungsprozessen im Rahmen mittelfristiger Programme. Der Beitrag, der mit solchen Programmen erbracht werden soll, unterliegt selbst Entwicklungen, deren Ziele und Abläufe nur bedingt vorhersehbar sind. In der politischen Realität ist dies als Normalfall anzusehen, auch wenn zu berücksichtigen ist, dass die o.g. Umbrüche zum Teil einen Ausnahmecharakter tragen.

In diesem Zusammenhang ist der Umstand bedeutsam, dass die GI EQUAL zwar als Instrument der Umgestaltung konzipiert wurde, es jedoch nicht gelungen ist, die umfangreichen Veränderungen der Rahmenbedingungen des Programms, die sich v.a. an den so genannten HARTZ-Gesetzen festmachen lassen und Ausdruck der avisierten Veränderungen sind, bei der Planung zu antizipieren. Die Programmplanung, wie sie sich im PGI manifestiert, ging vielmehr von einer stetigen Fortsetzung der bis dahin verfolgten Arbeitsmarktpolitik als Umsetzungsrahmen aus. Eine Anpassung des PGI – die die obigen Entwicklungen z.T. berücksichtigte - konnte erst zum Wechsel von der ersten zur zweiten Förderrunde Anfang 2005 vorgenommen werden.

Zukünftige Planungsprozesse sollten daher ein besonderes Augenmerk auf realistische Spezifizierungsgrade richten, indem etwa Problem- und Handlungsfelder sowie Zielgruppen präzise definiert werden. Auf nichtspezifizierbare Zielgrößen sollte im Vorfeld verzichtet werden; diese sollten erst im Laufe der Programmumsetzung entwickelt bzw. definiert werden. Dafür liefert die Umsetzung der GI EQUAL mit Ansätzen der Zielfindung im engen zeitlichen Zusammenhang zur Förderung einige Hinweise.

Die Programmierung der GI EQUAL sieht – im Unterschied zu anderen Innovationsprogrammen – nach der Findungs- und Planungsphase (Aktion 1) keine wirkliche Abbruchmöglichkeit vor. Die Überleitung von Netzwerken in Aktion 2 war die Regel, was mit der Implementierung des Programms (Interessenbekundungsverfahren als wichtigstes Auswahlkriterium) sowie der spezifisch deutschen Kofinanzierungsvariante (Kofinanzierung für Aktion 1 über Aktion 2) in Zusammenhang stand. In der Korrektur dieses Verfahrens liegen Steuerungs- und Anpassungsmöglichkeiten künftiger Programme. Dabei sollten v.a. Dauer und Größe der gefördernten Interventionen hinterfragt werden.

\*\*\*\*\*

Für die **Umsetzung und Steuerung bzw. Anpassung dieser mittelfristigen Planungen in einem sich verändernden Umfeld** können die folgenden Punkte hervorgehoben werden:

Die GI EQUAL lässt sich sowohl als Experimentierwerkstatt für arbeits-, berufsbildungs- und beschäftigungsfördernde Instrumente als auch als Praxistest veränderter Politikkonzeptionen der Europäischen Union sowie des Mitgliedstaates Bundesrepublik Deutschland interpretieren; dies drückt sich am deutlichsten in neuen bzw. neu ausgerichteten Steuerungsinstrumenten aus. Zu nennen sind hier v.a. die Methode der offenen Koordinierung, der nationale und transnationale Netzwerkansatz sowie die Prinzipien des Empowerment und der Partnerschaft. Diese Politikansätze sind bereits seit den 1970er Jahren bekannt und wurden nunmehr im Konstrukt der Entwicklungspartnerschaft neu interpretiert und zur Anwendung gebracht. Ähnliches gilt für die Querschnittsziele „Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“ sowie „Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern“. Dieser Rekurs auf bekannte Politikansätze stellt jedoch keine Renaissance dieser Ansätze dar; vielmehr soll deren Neuinterpretation unter veränderten politischen Vorzeichen der Generierung von Innovationen arbeits- und beschäftigungsfördernder Instrumente dienen, um Probleme des Arbeitsmarktes besser lösen zu können, von denen alle Mitgliedstaaten der Gemeinschaft betroffen sind.

Die Erfahrungen mit der aus der Programmkonzeption der GI EQUAL resultierenden Steuerungskomplexität zeigen einerseits die Steuerungsgrenzen mehrdimensionaler Politikinterventionen auf, verweisen andererseits aber auch auf die Tatsache, dass derart komplexe und formal reglementierte Systeme auf gravierende Veränderungen flexibel reagieren können.

Die faktische Bedeutung der einzelnen strategischen Instrumente für die Flexibilität der GI EQUAL als Programm muss differenziert bewertet werden. Die strategischen Instrumente kommen eher auf der Ebene der Entwicklungspartnerschaften als auf Programm- bzw. Projektebene zur Geltung und sind darüber hinaus eher inhaltlich als formal steuerungsbezogen zu bewerten. Es bleibt im Verlauf der zweiten Förderrunde zu prüfen, ob diese inhaltlichen Aspekte zukünftig nicht auch durch allgemeine programmatische Zielvorgaben abgesichert werden können bei gleichzeitiger Reduzierung der Steuerungskomplexität und bei größerer Transparenz von Steuerungsmöglichkeiten.

\* \* \* \* \*

Wertvolle Anhaltspunkte liefert die GI EQUAL auch für die mögliche **soziale flankierung von wirtschaftlichen und sozialen Umbau- und Reformprozessen** auf nationalstaatlicher und transnationaler Ebene.

Die GI EQUAL ist als Versuch eines sozial ausgerichteten Innovationsprogramms für die Arbeits-, Berufsbildungs- und Beschäftigungsförderung im Spannungsfeld zwischen Möglichkeiten individueller Partizipation an gesellschaftlicher Entwicklung und faktischer bzw. drohender sozialer Ausgrenzung von Bevölkerungsgruppen durch eine weltmarktorientierte Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu interpretieren. Angesichts der begrenzten Finanzmittel und der geringen Reichweite solcher Programme verfolgt auch die GI EQUAL eine Doppelstrategie, die einerseits mittels eines Zielgruppenansatzes die exemplarische Einzelförderung mit dem Ziel

der individuellen Statusverbesserung verfolgt und andererseits positive Veränderungen von hinderlichen Rahmenbedingungen für diese Zielgruppen bewirken will.

Die Umsetzungserfahrungen zeigen die besondere Notwendigkeit einer sozialen Flankierungsfunktion, handelt es sich doch bei den Zielgruppen der GI EQUAL vorrangig um Personengruppen, die in besonderem Maße von den avisierten Veränderungsprozessen betroffen sind. In diesem Zusammenhang ist auch darauf zu verweisen, dass die strategischen Instrumente verschiedenen Akteuren die Möglichkeit bieten, inhaltliche Aspekte stärker zu betonen, die heute eher sozial- als arbeitsmarktpolitisch verortet werden. Hierdurch konnte die Umsetzung der GI EQUAL – jenseits der beachtlichen Zahl von entwickelten und in den Mainstreamprozess eingespeisten Innovationen – eine zusätzliche Wirkung entfalten.

\* \* \* \* \*

Als **vorläufiges Resümee für die Bewertung der ersten Förderrunde** der GI EQUAL lässt sich festhalten: Der mit dem Programm verfolgte Steuerungsansatz konnte in seiner **Komplexität auf nationaler Ebene** nicht völlig überzeugen, obwohl für die **Neuausrichtung von EU-Programmen** in strategischer und operationeller Hinsicht wichtige Erfahrungen gesammelt werden konnten. Zur Entwicklung von Möglichkeiten der **sozialen Flankierung von Umsteuerungsprozessen** in den Mitgliedstaaten der EU hat die GI EQUAL wichtige Ergebnisse erzielt, nicht nur im Hinblick auf ihre **experimentellen und innovativen Ergebnisse**, sondern auch in Form konkret fassbarer **Einzelergebnisse und Wirkungen für die Teilnehmenden und Akteure**. Für die **Neuausrichtung arbeits-, berufsbildungs- und beschäftigungsfördernder Instrumente** können von der GI EQUAL auch in der zweiten Förderrunde **wichtige Impulse** erwartet werden.

## 14 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Die GI EQUAL hat sich als effektives Experimentierfeld für die Weiterentwicklung des arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und berufsbildungspolitischen Instrumentariums erwiesen. Die im Rahmen der Umsetzung der ersten Förderrunde der GI EQUAL gemachten Erfahrungen sollten für die zukünftige Praxis nutzbar gemacht werden. Folgende Transfer- und Anwendungsbereiche werden von der Programmevaluation gesehen:

- Sicherung und Aufbereitung der Ergebnisse aus EQUAL I zur Verwertung in EQUAL II,
- Transfer der Ergebnisse in den Mainstream der Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Berufsbildungspolitik,
- Nutzung der gewonnenen Erfahrungen für zukünftige innovative Programme.

Im Folgenden werden zu den unterschiedlichen Ebenen Empfehlungen ausgesprochen, wie das gewonnene Know-how in Zukunft genutzt werden kann.

\* \* \* \* \*

### Vorschläge für die Sicherung und Aufbereitung der Ergebnisse aus EQUAL I zur Verwertung in EQUAL II

1. Die Ergebnisse aus der ersten Förderphase der GI EQUAL machen den Vorteil komplexer Herangehensweisen an Probleme auf dem Arbeitsmarkt gegenüber einer Strategie der Einzelprojektförderung deutlich. In der Umsetzung zeigt sich zugleich ein weiterer Lern- und Entwicklungsbedarf. **Die zweite Förderphase sollte noch gezielter als Experimentierfeld genutzt werden**, um dem arbeitsmarktpolitischen Mainstream wirksame, innovative Lösungsansätze zur Verfügung zu stellen. Hierbei geht es vor allem darum,
  - den Netzwerkansatz als Politikansatz zu schärfen,
  - Innovationsentwicklung als Ansatz zur wirksameren Bekämpfung von Problemen auf dem Arbeitsmarkt methodisch weiter zu entwickeln und
  - letztlich den Mainstreamingauftrag gezielter und kompetenter auszuüben.
2. **Netzwerkansatz:** Die über das Niveau von Einzelprojekten hinausgehende Bündelung von Problemlösungsansätzen durch einen integralen Handlungsansatz im Netzwerk ermöglicht ein abgestimmtes Vorgehen zahlreicher relevanter Akteure, die gemeinsam Probleme der Ausgrenzung und Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt identifizieren und analysieren sowie an Strategien zur deren wirksamen Bekämpfung arbeiten. Hierbei kommt es auf die **gezielte, ressourcenschonende Einbindung relevanter Akteure** in die anstehenden Umsteuerungsprozesse an. Es fehlt noch an Wissen über die richtige Zusammensetzung von Steuergruppen sowie zu den Fragen, auf welchen Ebenen sich Akteure wann und zu welchen Themen treffen etc. Hierbei sollten erfolgreiche Netzwerkansätze aus der ersten Förderphase als Vorbild dienen. Die Entwicklung von Kooperationsformen und die Herausbildung von Steuerungsinstrumenten sollten in der zweiten För-

derphase – unter Zuhilfenahme des wissenschaftlichen Potenzials der Mechanismen der Begleitung und Bewertung – an den vorhandenen Erfahrungen ansetzen.

3. Auch auf **Bundesebene** sollte das **Zusammenführen operativer und strategischer Partner** forciert werden. In den Nationalen Thematischen Netzwerken sollten die EP als operative Partner gezielt mit Akteuren der politischen Ebene und anderen Stakeholdern (z. B. Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden, Ministerien etc.) in einen Dialog treten.
4. **Innovationsentwicklung:** Die seit vielen Jahren ungelösten und zum Teil wachsenden und komplexer werdenden Problemfelder auf dem Arbeitsmarkt erfordern **wirksame, d.h. entsprechend komplexe, Lösungsansätze**, die gezielt an den Ursachen ansetzen. Die GI EQUAL hat sich diesbezüglich in der ersten Förderperiode mit zum Teil beachtlichen Ergebnissen als erfolgreich erwiesen. Es besteht jedoch noch ein weiterer Entwicklungsbedarf: Insbesondere sollte stärker auf die enge Verzahnung mehrerer Innovationsprojekte im Rahmen einer Entwicklungspartnerschaft geachtet werden, um etwa Synergieeffekte von integrierten Eingliederungsstrategien besser zu nutzen.
5. **Mainstreaming:** Die Prozesse des vertikalen und horizontalen Mainstreaming in der Förderperiode haben weitgehend keine angemessene Berücksichtigung gefunden. Aufgrund von Irritationen über die konkreten Anforderungen, die mit Mainstreamingprozessen einhergehen müssen, bedarf es einer weitergehenden **Klärung des Mainstreamingbegriffs und der damit verbundenen Aufgaben**. Die Programmverwaltung sollte daher einen systematischen Transfer Mainstreaming-Know-how organisieren, in dem die erfolgreichen und erfahrenen EP-Akteure im Rahmen von Transfer-Workshops ihr Wissen und ihre Methoden an die Akteure der zweiten Förderrunde weitergeben.
6. Eine Schwachstelle des Mainstreaming besteht darin, potenzielle Anwender neuer Entwicklungen zu erreichen, wozu auch angemessene PR- und Übertragungsinstrumente erforderlich sind. Infolgedessen ist die Tendenz bei den arbeitsmarktpolitischen Akteuren nach wie vor groß, Innovationen „noch einmal zu erfinden“. Daher sollte seitens der Entwickler stärker darauf geachtet werden, dass sich als erfolgreich erweisende Ansätze transferabel werden, damit potenzielle Anwender die Information über neue Entwicklungen erreicht. Daher sollte die Programmverwaltung die Entwickler stärker darin unterstützen, **erfolgreiche Ansätze zu transferieren und ihre Verbreitung zu befördern**. Hierbei gilt es, die methodische Weiterentwicklung des Mainstreaming voranzutreiben.
7. **Finanzielle Umsetzung:** Die Untersuchungen zur sogenannten N + 2-Regel signalisieren Handlungsbedarf. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, Möglichkeiten für kurzfristige, weitere Mittelbindungen zu prüfen, um so gegebenenfalls eine plangerechte Mittelverausgabung erreichen zu können.

\* \* \* \* \*

## Empfehlungen für den Transfer erfolgreicher Innovationen in den arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und berufsbildungspolitischen Mainstream

8. Damit die umfänglichen und zur Zeit noch wenig transparenten Innovationen der GI EQUAL als **Grundlage für weitere Entwicklungen** des arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und berufsbildungspolitischen Instrumentariums dienen können, sollte mehr Wert auf die Verbreitung innovativen Wissens gelegt werden – auch gegenüber Akteuren und Politikebenen außerhalb des unmittelbaren Spektrums der GI EQUAL. Mainstreamingforen, wie im PGI vorgesehen, sollten auf allen Ebenen (lokal, regional, bundesweit und transnational) verstärkt dem Austausch zwischen Trägern des innovativen Know-hows und den Repräsentanten des Mainstream dienen.
9. Zum Zwecke des Informationstransfers sollte die Programmverwaltungsbehörde einen zentral organisierten Mechanismus einrichten, mit dem auf Programmebene die entwickelten Innovationen aus beiden Förderrunden systematisch aufbereitet, dokumentiert und der Fachöffentlichkeit zugänglich gemacht werden.
10. Der Netzwerkansatz hat sich als Instrument für die rationalere Gestaltung regionaler und sektoraler Eingliederungsbedingungen und damit auch für Mainstreaming bewährt. Beim Einsatz dieses Instrumentes sollte geklärt werden, **welche Steuerungsinstrumente für das Netzwerk geeignet** sind. Trotz seiner nachgewiesenen Leistungsfähigkeit kann der Netzwerkansatz als allgemeinverbindliche Vorgabe für Innovationsentwicklung nicht in jedem Fall als sinnvoll angesehen werden. Insbesondere anhand der zum Teil umfassenden förderrechtlichen Erfordernisse ist der Netzwerkansatz in Hinblick auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis kritisch zu überprüfen.
11. Ansätze zur Bekämpfung von Ausgrenzung und Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt erfordern wirksame und komplexe Lösungsansätze. Durch die GI EQUAL sind Förderansätze entstanden, die eine hohe Qualität hinsichtlich der arbeitsmarktlichen und/oder sozialen Eingliederungserfordernisse bestimmter Zielgruppen aufweisen. Sie sind stärker an den spezifischen Integrationsanforderungen der Zielgruppen orientiert, die sich in einer Region oder in einem Sektor als Personengruppen mit relevantem Förderbedarf erweisen. Die RepräsentantInnen der Regelsysteme sollten stärker mit den Ergebnissen der GI EQUAL konfrontiert werden, um prüfen zu können, ob die Qualität der neu entwickelten Ansätze dem Vergleich mit der herkömmlichen Praxis standhalten kann.

\* \* \* \* \*

## Vorschläge zur Gestaltung zukünftiger innovativer Programme

12. Für neue innovative Programme sollte sichergestellt werden, dass zu entwickelnde Lösungsansätze an bereits **vorhandenem Know-how** ansetzen. Akteure sollten sich bei der Konzipierung innovativer Projekte in Zukunft stärker am „state of the art“ orientieren. Um regional oder sektoral präziser auf die aktuellen Entwicklungen am Arbeitsmarkt reagieren zu können, sollte generell eine genauere Analyse der regionalen oder sektoralen Ar-

beitsmarktlage und ihrer Problembereiche vorausgehen, aus der sich dann der konkrete Handlungsansatz einer EP ergibt.

13. Für innovative Programm wird vorgeschlagen, in Zukunft einen **Gesamtkonzeptrahmen** vorzulegen, der einzelne Themenfelder definiert, die auf einen konkreten Entwicklungsbedarf stoßen, damit eine „Pull“-Wirkung schon vor Beginn einer Entwicklung entstehen kann. Bei gezielter Öffentlichkeitsarbeit und unter Anwendung systematischer Mainstreamingmethoden verspricht dieses Vorgehen wirkungsvollere Ergebnisse. Innovationen und Mainstreaming bedürfen eines aufnahmefähigen und offenen politischen Umfeldes, von dem eine Nachfrage nach wirksamen und erprobten Lösungsansätzen ausgeht. Hierzu sollte zukünftig stärker darauf geachtet werden, dass **Innovationsbedarfe** im Vorfeld durch den politischen Raum und durch entsprechende fachpolitische Expertise formuliert und in den entsprechenden Programmkonzeptionen verankert werden. Schließlich ist zu beachten, dass derartige Förderprogramme eine beherrschbare Komplexität aufweisen – insbesondere wird in diesem Kontext die Fokussierung auf nur wenige verbindliche Querschnittsziele empfohlen, die von den Akteuren auch stringent verfolgt werden können.
14. Bei zukünftigen innovativen Programmen sollte Innovationsentwicklung immer auch auf ihre **geschlechtersensiblen Auswirkungen** ausgerichtet werden. Die GI EQUAL hat diesbezüglich zwar viele positive Beispiele vorzuweisen. Allerdings ist bei zukünftigen, ähnlich gelagerten Programmaktivitäten darauf zu achten, dass sich dieser Umstand nicht weitgehend auf frauenspezifische Programmschwerpunkte konzentriert.
15. Die Unterstützung innovativer Entwicklungen durch **begleitende Evaluationen** sollte aufgrund der überwiegend positiven Erfahrungen in der GI EQUAL auch bei zukünftigen Netzwerk- und Innovationsprogrammen unbedingt beibehalten werden.

## E) ANHÄNGE

### 15 ABKÜRZUNGS- UND SIGLENVERZEICHNIS

|        |  |
|--------|--|
| ABM    | Arbeitsbeschaffungsmaßnahme                                |
| AG     | Arbeitsgruppe  |
| ALG    | Arbeitslosengeld   |
| ARGE   | Arbeitsgemeinschaft  |
| BA     | Bundesagentur für Arbeit                                   |
| BIBB   | Bundesinstitut für Berufsbildung                           |
| BIP    | Bruttoinlandsprodukt                                       |
| BMAS   | Bundesministerium für Arbeit und Soziales                  |
| BMFSFJ | Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend |
| BMWA   | Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit                |
| bzw.   | beziehungsweise  |
| CM     | Common Minimum   |
| d.h.   | das heißt  |
| DMI    | Deutsches Mikrofinanz Institut                             |
| EBS    | Europäische Beschäftigungsstrategie                        |
| EP     | Entwicklungspartnerschaft                                  |
| ESF    | Europäischer Sozialfonds                                   |
| ETG    | European Thematic Group                                    |
| EU     | Europäische Union  |
| FbW    | Förderung der beruflichen Weiterbildung                    |
| ggf.   | gegebenenfalls   |
| GI     | Gemeinschaftsinitiative                                    |
| GM     | Gender Mainstreaming                                       |
| IAB    | Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung             |
| IAV    | Innovations-Analyse-Verfahren                              |
| IHK    | Industrie- und Handelskammer                               |
| IuK    | Information und Kommunikation                              |
| KMU    | Kleine und mittlere Unternehmen                            |
| KOM    | Europäische Kommission                                     |
| NAP    | Nationaler Aktionsplan                                     |
| NSS    | Nationale Stützungsstruktur                                |
| NTN    | Nationales thematisches Netzwerk                           |
| OSS    | One-Stop-Shop  |
| PGI    | Programmplanungsdokument der Gemeinschaftsinitiative EQUAL |
| SAM    | Strukturanpassungsmaßnahme                                 |
| SGB    | Sozialgesetzbuch   |
| sog.   | sogenannt  |
| SP     | Schwerpunkt  |
| TCA    | Transnational Cooperation Agreement                        |



|       |  |
|-------|--|
| TH    | Technische Hilfe                       |
| ThSP  | Thematischer Schwerpunkt               |
| TN    | TeilnehmerInnen                        |
| TP    | Teilprojekt                            |
| v.a.  | vor allem                              |
| VDG   | Verband Deutscher Gründungsinitiativen |
| z. B. | zum Beispiel                           |
| z.T.  | zum Teil                               |

## 16 GLOSSAR

**Aktion 1:** Bezeichnet diejenige Umsetzungsphase der ersten Förderrunde der GI EQUAL, die dem Aufbau der Entwicklungspartnerschaften<sup>↑</sup> bzw. der Netzwerkstrukturen diene. Am Ende von Aktion 1 sollten die Entwicklungspartnerschaften über eine gemeinsame Strategie verfügen, die in Form einer Vereinbarung festgeschrieben ist.

**Aktion 2:** Bezeichnet diejenige Umsetzungsphase der ersten Förderrunde der GI EQUAL, in der die Arbeitsprogramme der Entwicklungspartnerschaften<sup>↑</sup> umgesetzt und insbesondere innovative Lösungen generiert wurden.

**Aktion 3:** Bezeichnet diejenige Umsetzungsphase der ersten Förderrunde der GI EQUAL, die auf die Vernetzung, Verbreitung und Integration der Ergebnisse von Entwicklungspartnerschaften<sup>↑</sup> in Politik und Praxis (Mainstreaming<sup>↑</sup>) fokussiert. Aktion 3 wird in Deutschland parallel zur Aktion 2<sup>↑</sup> durchgeführt.

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

**Common Minimum:** Stellt ein Datenerhebungsinstrument der Programmevaluation dar, dessen Adressat die EP-Evaluation<sup>↑</sup> ist und 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<sup>↑</sup> aufmerksam macht und über ihre Wirksamkeit aufklärt, ist aber zu unterscheiden von der gezielten Übertragung innovativer Lösungsansätze in einen anderen Kontext (Transfer<sup>↑</sup>).

**Einzelinnovationen:** Sind isolierte innovative Teillösungen, die von den Entwicklungspartnerschaften<sup>↑</sup> v.a. auf der Basis der Arbeit ihrer Teilprojekte entwickelt werden. Begrifflich werden hiervon komplexe Gesamtinnovationsvorhaben<sup>↑</sup> unterschieden.

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

**Entwicklungspartnerschaften (EP):** Sind Netzwerke<sup>↑</sup>, 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 Programmumset-

zung in Projektverbänden vorsieht. Entwicklungspartnerschaften umfassen mehrere operative Teilprojekte<sup>↑</sup> und diverse strategische Partner<sup>↑</sup>. 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<sup>↑</sup>, die deren Arbeitsprozesse und Ergebnisse wissenschaftlich begleitet und bewertet. Die EP-Evaluationen und die Programmevaluation<sup>↑</sup> befinden sich in einem wechselseitigen Austausch- und Kooperationsverhältnis und führen eine Erfolgskontrolle der GI EQUAL durch.

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

**European Thematic Groups (ETG):** Sind Einrichtungen, die von der Europäischen Kommission zum Zwecke des Erfahrungsaustauschs und des Mainstreaming<sup>↑</sup> 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.

**Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS):** Bezeichnet den koordinierten Ansatz zur Planung, Begleitung, Überprüfung und Anpassung der Beschäftigungspolitiken der Mitgliedstaaten und wurde 1997 durch den Europäischen Rat auf den Weg gebracht. Sie stützt sich auf vier Instrumente: die beschäftigungspolitischen Leitlinien der Kommission (KOM), die nationalen Aktionspläne für Beschäftigung (NAP)<sup>↑</sup> zu deren Umsetzung, den gemeinsamen Beschäftigungsbericht von Rat und KOM als Synthese der NAP und Grundlage zur Weiterentwicklung der Leitlinien sowie auf die länderspezifischen Empfehlungen des Rats zur Beschäftigungspolitik. Mit Einführung der EBS wurde der ESF unter ein neues Regime, mit einer schwächeren indikativen Ausgestaltung als zuvor, gestellt. Er gilt seither als Finanzierungsinstrument nationaler Arbeitsmarktpolitik. Die EBS wurde zuletzt 2005 überarbeitet, wobei insbesondere die engere Verknüpfung mit der gemeinsamen Wirtschaftspolitik (makro- und mikroökonomischen Maßnahmen) unter dem jetzt gültigen Titel *Nationales Reformprogramm* eingeleitet wurde. Die aktuell acht integrierten Leitlinien gelten für 2005 – 2008 und sind in drei Prioritäten zusammengefasst:

1. Beschäftigungswachstum und -stabilisierung, Steigerung des Arbeitskräfteangebots und Modernisierung der Sozialschutzsysteme;
2. Verbesserung der Anpassungsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen;
3. Stärkung des Humankapitals durch Bildung und Qualifizierung.

**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 zahlreicher und qualitativ besserer Arbeitsplätze fördern sollen.

**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.

**Gesamtinnovationsvorhaben:** Sind komplexe innovative Entwicklungen, die eine synergetische Verknüpfung von Teillösungen (Einzelinnovationen) darstellen. Ihre Realisierung setzt das Zusammenspiel von Aktivitäten einzelner Teilprojekte sowie die besondere Verwirklichung eines integralen Handlungsansatzes voraus.

**Gleichstellungsorientierte Innovationen:** Sind Neuerungen innerhalb eines bestimmten Fachgebietes, die einen Beitrag zur Gleichstellung der Geschlechter leisten. Sie basieren auf geschlechtsspezifischen Problemanalysen und Strategien und zeitigen konkrete Ergebnisse und Wirkungen hinsichtlich des Abbaus der geschlechtsspezifischen Diskriminierung von Frauen.

**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 Ent-

wicklung 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. Die EQUAL-Programmevaluation<sup>↑</sup> unterscheidet Einzelinnovationen<sup>↑</sup> und Gesamtinnovationsvorhaben<sup>↑</sup>.

**Innovations-Analyse-Verfahren (IAV):** Ist ein Verfahren der EQUAL-Programmevaluation<sup>↑</sup> zum Zwecke der Identifizierung und Bewertung von Innovationen<sup>↑</sup>, das Aussagen über den Umfang und die Qualität von innovativen Lösungen ermöglicht.

**Innovationshöhe:** Ist ein Maß, das den Abstand der entwickelten Innovationen<sup>↑</sup> zum bislang geltenden Status quo angibt. Dieser Abstand kann sich als eher gering (inkrementelle Innovation) oder als eher hoch (radikale Innovation) darstellen.

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

**Mephisto:** 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.

**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 Aktionspläne (NAP):** In Ergänzung zur gemeinsamen Wirtschafts- und Währungspolitik, allerdings mit erheblich geringerer Verbindlichkeit, koordiniert die EU auch in der Beschäftigungspolitik (EBS<sup>↑</sup>) sowie – auf Grundlage der Beschlüsse des Europäischen Gipfels 2000 in Nizza – bei der Bekämpfung von Armut und Sozialer Ausgrenzung. Für beide Bereiche werden entsprechende Nationale Aktionspläne (NAP) erstellt. Sie sind sowohl Berichts- als auch Planungsdokumente, enthalten Zielsetzungen und Benchmarks und werden einer regelmäßigen, gemeinsamen Überprüfung durch KOM und Rat unterzogen. Während die NAP Beschäftigung (NAP empl.) inzwischen auf einen Dreijahreszyklus umgestellt wurden, stellen die Nationalen Aktionspläne

gegen Armut und soziale Ausgrenzung (NAP incl.) ein zehnjähriges Projekt, auf fünf mal zwei Jahre angelegt, dar. Deren generelle Ziele sind:

1. Lebenschancen: Förderung der Beteiligung im Beschäftigungsprozess und Zugang aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen
2. Armutsvermeidung: Prävention sozialer Ausgrenzung
3. Armutsbekämpfung: Unterstützung für die von Ausgrenzung am stärksten Bedrohten
4. Die Perspektive der Betroffenen: Einbeziehung von Armut Betroffener und von Sozialinitiativen. Mobilisierung aller relevanten AkteurInnen.

**Nationale Thematische Netzwerke (NTN):** Sind Einrichtungen, die von der Nationalen Koordinierungsstelle der GI EQUAL zum Zwecke der gemeinsamen Zusammenarbeit von Entwicklungspartnerschaften<sup>↑</sup> vergleichbarer arbeitsmarktpolitischer Themenstellungen 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<sup>↑</sup> und des Mainstreaming<sup>↑</sup> erfolgreicher Ansätze.

**Netzwerke:** Stellen Zusammenschlüsse von heterogenen Akteuren mit komplementären Erfahrungen dar. Sie beinhalten verbindliche Strukturen, die interdependente 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<sup>↑</sup> der Innovationsentwicklung dar.

**Operative Teilprojekte:** Entwicklungspartnerschaften<sup>↑</sup> 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<sup>↑</sup> 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<sup>↑</sup> verbindlich zu berücksichtigenden Programmelemente, die als Mittel der Innovationsentwicklung fungie-

ren 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↑. 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 Lernen, 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.

**Ziel 1:** Ist zu den Zielen der Strukturfonds (Strukturfondsperiode 2000-2006) zu rechnen und auf die Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand gerichtet. Förderfähig sind solche auf NUTS II-Ebene angesiedelten Regionen (Ziel 1-Gebiete), deren Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner unter 75% des Gemeinschaftsdurchschnitts der Europäischen Union liegt.

**Ziel 3:** Ist zu den Zielen der Strukturfonds (Strukturfondsperiode 2000-2006) zu rechnen und auf die Unterstützung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und –systeme gerichtet. Die Interventionen in diesem Rahmen finden außerhalb der unter das Ziel 1 fallenden Gebiete statt.