



Bundesministerium  
für Wirtschaft und Arbeit



EUROPÄISCHE UNION  
Europäischer Sozialfonds

## **EVALUIERUNG DER GI EQUAL FÜR DEN ZEITRAUM 2002 – 2006**

**AKTUALISIERTE HALBZEITBEWERTUNG  
DER GI EQUAL IN 2002-2004**

**SCHWERPUNKTTHEMA INNOVATION**

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  
Dr. Karsten Schuldt, PIW, Teltow  
Claudia Temps, PIW, Rostock*

*Klaus Kohlmeyer, ProBeruf, Berlin*

**Berlin, Bremen, Köln, Teltow,  
im September 2005**

## **AKTUALISIERTE HALBZEITBEWERTUNG DER GI EQUAL IN 2002-2004 SCHWERPUNKTTHEMA INNOVATION**

### **ZUSAMMENFASSUNG ZENTRALER ERGEBNISSE UND BEFUNDE**

Die aktualisierte Halbzeitbewertung umfasst die Umsetzung der GI EQUAL im Zeitraum 2002-2004 und erbrachte folgende zentrale Ergebnisse.

#### **Förderpolitische Rahmenbedingungen**

Die förderpolitischen Rahmenbedingungen unterlagen im Untersuchungszeitraum einem anhaltenden Wandel. Dabei tangierten insbesondere die von der Bundesregierung eingeleiteten arbeitsmarktpolitischen Reformen die Aktivitäten der EP der ersten Förderrunde und damit die Umsetzung der GI EQUAL. Unabhängig von den derzeit noch nicht vollständig absehbaren mittel- und langfristigen Implikationen dieser Reformen stellten diese neuen arbeitsmarktpolitischen Weichenstellungen erhebliche Anpassungs- und Flexibilitätsanforderungen an die EP, die von der Mehrzahl bewältigt werden konnten.

#### **Programmanpassungen**

Die Halbzeitbewertung (2003) stellte keine Notwendigkeit grundsätzlicher Programmveränderungen fest und bestätigte damit Programmkonzeption und Programmstrategie der GI EQUAL. Allerdings wurden von der EQUAL-Programmevaluation sowie von anderen programm involvierten Akteuren eine Reihe von Programmanpassungen im Detail gefordert. Diese betrafen vornehmlich: die Anpassung des EP-Auswahlverfahrens hinsichtlich einer verstärkt partnerschaftlichen Beteiligung, die umfassende Einbeziehung externer Expertise und eine größere Verfahrenstransparenz; die Anpassung der Finanzplanung; neue und insgesamt erhöhte Anforderungen an die Sicherstellung der Kofinanzierung; Anforderungen in Richtung einer Vereinfachung der finanz- und verwaltungstechnischen Umsetzung auf der Grundlage eines verbesserten bzw. neuen Monitoringsystems; Erfordernisse im Hinblick auf die Neugestaltung der Kooperation zwischen von EP- und Programmevaluation unter Berücksichtigung der ursprünglichen Konzeption des PGI und des Vergaberechts; 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 können damit schrittweise wirksam werden.

### **Finanzieller und physischer Verlauf**

Nicht zuletzt im Ergebnis dieser partiellen Programmanpassungen verlief die finanzielle und physische Umsetzung der GI EQUAL im Zeitraum 2002-2004 (EP der ersten Förderrunde) weitgehend plangemäß.

Von 2002-2004 wurden finanzielle Mittel in Höhe von insgesamt fast 340 Mio. EUR aufgewandt, davon 33% im Ziel 1-Gebiet und dementsprechend 67% im Ziel 3-Gebiet. Damit wurden im genannten Zeitraum ca. ein Drittel der geplanten Mittel gebunden und auch nach thematischen Schwerpunkten ein annähernd plangemäßer finanzieller Verlauf erreicht. Mit Blick auf die derzeit vorliegenden Informationen kann davon ausgegangen werden, dass die N+2-Regel voraussichtlich eingehalten werden kann.

Aus dem ESF stammten 48% der für die Programmumsetzung bislang erforderlichen Finanzmittel.

### **Projekte und Teilnehmerinnen bzw. Teilnehmer**

Im Zeitraum 2002-2004 wurden von den 109 EP zwischen 1.470 und 1.641 Teilprojekte realisiert, von denen etwa zwei Drittel auf operative und etwa ein Drittel auf nicht-operative Projekte entfielen. Die Verteilung der Teilprojekte auf das Ziel 1-Gebiet entspricht mit etwa einem Drittel annähernd der entsprechenden Verteilung der EP sowie der finanziellen Mittel.

Insgesamt zählten die 109 EP im Untersuchungszeitraum Eintritte von knapp 102.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern. Auf das Ziel 1-Gebiet entfielen 34% und auf das Ziel 3-Gebiet entsprechend 66% der Eintritte. Die Verteilung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern auf das Ziel 1- bzw. Ziel 3-Gebiet entspricht damit der Verteilung der finanziellen Mittel bzw. jener der Projekte.

Der Frauenanteil an den gesamten Eintritten lag bei 54% und erfüllt damit klar die Mindestvorgabe des PGI (50%). Dieses positive Gesamtbild wird aber nicht zuletzt durch die einschlägigen thematischen Schwerpunkte *Vereinbarkeit von Familie und Beruf* (91%) sowie *Abbau von geschlechtsspezifischen Diskrepanzen* (86%) bewirkt, die – darin dem Schwerpunkt E der ESF-Mainstreamprogramme vergleichbar – zur Kompensation geschlechtsspezifischer Benachteiligung von Frauen vorgesehen sind. Aber auch im thematischen Schwerpunkt *Unternehmensgründung* sind Frauen – verglichen mit dem Programmdurchschnitt – deutlich überproportional vertreten (63%). Unterproportional vertreten sind Frauen hingegen im Schwerpunkt *Lebenslanges Lernen* (47%) und *Wandel IT* (45%). Im thematischen Schwerpunkt *Asyl* findet sich mit 36% zwar der niedrigste Frauenanteil in der GI EQUAL, gleichwohl liegt dieser jedoch noch über jenem unter allen Asylbewerbern und Asylbewerberinnen in der Bundesrepublik Deutschland.

Durch die Zuordnung der EP zu vier verschiedenen Handlungsansätzen wurde eine adäquatere inhaltliche Abbildung der Programmaktivitäten möglich. Am häufigsten waren EP in auf Personengruppen fokussierten Handlungsfeldern tätig, die anderen EP verteilen sich relativ gleichmäßig auf berufs- oder branchenfokussierte Handlungsfelder, instrumentenspezifische Handlungsfelder und solche mit Fokus auf kommunale bzw. regionale Entwicklungen.

### **Chancengleichheit und Gender Mainstreaming**

Nicht zuletzt aus den o.g. Zahlen wird deutlich, dass das PGI relativ gute programmatische Voraussetzungen für eine Verfolgung des Ziels der Chancengleichheit und der Umsetzung des Gender Mainstreaming bietet. Hingegen wären in den strategisch-operativen Ausführungen des PGI differenziertere Anleitungen sinnvoll gewesen; allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, dass zum Zeitpunkt der Programmerstellung (1999 bis 2000) im Vergleich zu heute geringere Erfahrungswerte zur Implementierung von Gender Mainstreaming vorhanden waren. Diese Defizite konnten partiell durch später entwickelte Materialien und Dokumente behoben und damit den handelnden Akteuren fundiertere Grundlagen vermittelt werden; diese Materialien und Dokumente konnten jedoch durch ihre nachträgliche Erstellung keinen verbindlichen Charakter mehr entfalten.

Festzustellen ist des Weiteren, dass die programmatischen Lücken zu Aspekten der Steuerung, Begleitung und Bewertung zu einer Diskrepanz zwischen dem grundlegenden Charakter von Gender Mainstreaming als einer top-down-Strategie und deren adäquater Verankerung auf den entsprechenden Ebenen führten. Dennoch verweisen die Untersuchungsergebnisse insbesondere auf Ebene der EP auf positive Resultate: Von über 50% der EP wird Chancengleichheit als Ziel und Gender Mainstreaming als Strategie eine hohe Priorität sowie von weiteren 40% eine mittlere Priorität eingeräumt. Darüber hinaus konnten zahlreiche konkrete Aktivitäten identifiziert werden, mit denen auf geschlechtsspezifische Problemlagen reagiert wurde.

### **Beiträge der GI EQUAL zur Europäischen Beschäftigungsstrategie und zu den Nationalen Aktionsplänen der Bundesrepublik Deutschland**

Im Hinblick auf die übergeordneten Ziele der Europäischen Beschäftigungsstrategie setzte die GI EQUAL die stärksten Impulse innerhalb des Ziels der Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Eingliederung. Die qualitativen Impulse zu den beiden anderen übergeordneten Zielen (Vollbeschäftigung; Steigerung der Arbeitsplatzqualität und der Arbeitsproduktivität) sind demgegenüber von geringerer Bedeutung.

Auf der Ebene der beschäftigungspolitischen Leitlinien finden sich qualitative Bezugspunkte der bundesdeutschen GI EQUAL zu nahezu allen Leitlinien, insbesondere jedoch zur beschäftigungspolitischen Leitlinie 1 (Aktive und präventive Maßnahmen für Arbeitslose und Nichterwerbspersonen) und zur Leitlinie 7 (Förderung der Integration und Bekämpfung der Diskriminierung benachteiligter Gruppen auf dem Arbeitsmarkt).

Der qualitative Beitrag zum Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2003-2005 wird insbesondere deutlich, wenn die politischen Handlungsansätze dieses Aktionsplanes betrachtet werden: Drei von vier dieser politischen Handlungsansätze, nämlich „Zugang zur Erwerbsarbeit erleichtern – Integration in den Arbeitsmarkt fördern“, „Den Risiken der Ausgrenzung vorbeugen“ und „Für die besonders gefährdeten Personen und Gruppen handeln“ finden ihre Entsprechung in den Intentionen und thematischen Schwerpunkten der GI EQUAL. Dies gilt insbesondere für die Bereiche *Asyl* und *Gründungsunterstützung*.

Die quantitativen Beiträge zum Nationalen Aktionsplan 2004 lassen sich finanziell, teilnehmerbezogen und zielgruppenspezifisch abschätzen. Von den bundesweit im Jahre 2004 von Bund, Ländern und Kommunen für arbeitsmarktpolitische Interventionen eingesetzten Finanzmitteln wurden weniger als ein Prozent im Rahmen der GI EQUAL erbracht. Die Anzahl der Eintritte von Teilnehmerinnen bzw. Teilnehmern in Arbeitsförderungsmaßnahmen 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 belief sich in 2004 auf ca. 2,5 Millionen<sup>1</sup>. Im Vergleich dazu zählten die EP der GI EQUAL im gleichen Jahr zusammen etwa 36.000 Teilnehmereintritte. Von diesen entfielen aber im Vergleich zu den Regelprogrammen überproportional viele Eintritte auf Personen mit Migrationshintergrund, Schwerbehinderte und Strafgefangene.

### Innovation

Von den 109 EP wurden zu Beginn der ersten Förderrunde der GI EQUAL zunächst 730 einzelne Innovationsentwicklungen geplant. Aufgrund sich verändernder sozioökonomischer und förderpolitischer Rahmenbedingungen einerseits sowie sukzessiven Entwicklungs- und Erfahrungsprozessen in den EP andererseits wurden letztlich in der ersten Förderrunde insgesamt 850 einzelne Entwicklungen voran getrieben. Durch ein von der EQUAL-Programmevaluation entwickeltes Analyseverfahren konnten daraus jene Entwicklungen identifiziert werden, die im strengeren Sinne des PGI als innovativ gelten. Diese Innovationen lassen sich folgendermaßen charakterisieren: Nur 16% aller Einzelinnovationen weisen – u.a. im Hinblick auf ihre Problemlösungsfähigkeit – eine geringe Qualität auf, ca. zwei Drittel eine mittlere Qualität. Das wesentliche Ergebnis jedoch besteht darin, dass nahezu jede fünfte Einzelinnovation eine hohe Qualität besitzt und damit einen wichtigen Beitrag zur Veränderung herkömmlicher Praxen in der Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Berufsbildungspolitik leisten kann.

Werden diese Einzelinnovationen auf der Ebene der jeweiligen EP zusammen betrachtet und im Hinblick auf die Programmanforderungen bewertet, erschließt sich die Qualität der Gesamtinnovationsvorhaben der jeweiligen EP. Hierbei ergibt sich folgendes Bild: Knapp zwei Drittel der EP besitzen ein Vorhaben von mittlerer Qualität. Gut ein Fünftel der EP weisen diesbezüglich Defizite auf und sind demzufolge den Programmerwartungen nur in geringem Umfang gerecht geworden. Als zentrales Ergebnis lässt sich jedoch festhalten, dass ungefähr jede zehnte EP über ein innovatives Gesamtvorhaben verfügt, das in hohem Maße den Programmvorgaben entspricht.

Bezüglich der Handlungs- und Problemfelder der EP können die *Gründungsunterstützung*, Projekte in der *Sozialwirtschaft*, Projekte zur Verbesserung der *Arbeitsmarktchancen in der Wissensgesellschaft für Frauen* sowie für *Strafgefangene* als innovative Schwerpunkte mit den höchsten Innovationspotenzialen betrachtet werden. In diesem Kontext ist darauf hinzuweisen, dass die EQUAL-Programmevaluation insbesondere in diesen fachpolitischen Handlungsfeldern besonders er-

---

<sup>1</sup> Hierbei handelt es sich um einen Brutto-Wert, der Doppelzählungen infolge des ESF-BA-Programms mit einschließt.

folgersprechende Lösungsansätze verschiedener EP identifizieren konnte und in der Langfassung des Berichts beispielhaft dargestellt hat.

Damit ist die GI EQUAL in ihren Ergebnissen mit anderen innovationsorientierten Programmen vergleichbar. Für ein experimentelles, auf die Konzipierung, Entwicklung und Erprobung von neuen Problemlösungsansätzen ausgerichtetes Programm konnte in der GI EQUAL eine beachtliche Effektivität erreicht werden.

### **Netzwerke**

In der GI EQUAL sind in der überwiegenden Mehrzahl der EP flexible und funktionsfähige Netzwerke etabliert worden, die maßgeblich zur Realisierung der geplanten Innovationen beigetragen haben und auch in zahlreichen Fällen dafür unverzichtbar waren. Insbesondere zur Realisierung eines komplexen Innovationsvorhabens auf der Ebene der Gesamt-EP war das Netzwerk als strategisches Instrument notwendig. Demgegenüber sind aber auch viele Innovationen von den Teilprojekten realisiert worden, ohne dass dezidiert auf das Netzwerk zurückgegriffen wurde.

Der Netzwerkansatz ist hinsichtlich der Möglichkeiten, Innovationen hervorzubringen, sehr positiv eingeschätzt worden. Für eine große Akzeptanz der Programmkonzeption steht ferner, dass die EP in hohem Maße einen Nutzen aus der Innovationsentwicklung ziehen und dieser Zielstellung eine große Bedeutung einräumen.

Ein noch zu wenig genutztes Potenzial birgt die Netzwerkstruktur im Hinblick auf die Implementierung und Umsetzung der Strategie des Gender Mainstreaming und zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern. Im Vergleich zur ESF-Regelförderung und anderen EU-Programmen ohne Netzwerkansatz bietet ein Netzwerk gute Möglichkeiten des Erfahrungsaustausches, der gemeinsamen Weiterentwicklung sowie des Transfers von diesbezüglich erfolgreichen Implementationsansätzen. Generell leisten die Netzwerke der EP bei den Mainstreaming-Aktivitäten einen hohen Beitrag, zumal wenn wichtige strategische Partner eingebunden werden konnten.

### **Mainstreaming**

Nach den Befunden der EQUAL-Programmevaluation verfügt die überwiegende Mehrheit der EP über ein Mainstreamingkonzept, das zumindest in Ansätzen sowohl die Strategie als auch deren Operationalisierung erkennen lässt.

Nahezu alle EP haben Disseminationsverfahren und Aktivitäten zum Know-how-Transfer verfolgt und Dokumentationen der innovativen Ergebnisse ihrer Aktivitäten erstellt; allerdings mangelt es häufig an der geforderten Generalisierung und kriterienbasierten Bewertung der entwickelten neuen Problemlösungsansätze.

Die bundesweiten thematischen Netzwerke, die von der Nationalen Koordinierungsstelle moderiert werden und an denen alle EP teilnehmen, werden von der weitaus überwiegenden Mehrheit der EP als bedeutsam und wichtig für das Mainstreaming erachtet.

Für die Umsetzungsmöglichkeiten der Mainstreamingkonzepte spielen jedoch auch äußere Faktoren eine zentrale Rolle: Vielfach unabhängig davon, wie die von den EP generierten Problemlösungsansätze qualitativ bewertet wurden, sind die Mainstreamingaktivitäten um so erfolversprechender, je offener und interessierter

sich die potenziellen Nutzer der Innovationen zeigten und je früher diese in die Tätigkeit der EP eingebunden wurden.

### **Fördernde und hemmende Faktoren**

Als positive Einflussfaktoren für die Innovationsentwicklung ist v.a. die Einrichtung der Nationalen Thematischen Netzwerke (NTN) anzuführen. Als eher einschränkende Momente haben sich die aufwändigen Abrechnungsmodalitäten sowie in besonderer Weise die Kofinanzierungserfordernisse erwiesen.

Ausgehend von den ermittelten Evaluationsergebnissen können nachstehende Schlussfolgerungen und Empfehlungen formuliert werden.

### **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1. Die Ergebnisse der GI EQUAL zeigen die Bedeutung der über einzelne Qualifizierungsmaßnahmen hinausgehenden Ansätze in der Berufsbildung und Arbeitsförderung. Obwohl die GI EQUAL sich in der ersten Förderrunde als günstiges Experimentierfeld mit zum Teil beachtlichen Ergebnissen erwiesen hat, besteht weiterer Lern- und Entwicklungsbedarf. Insbesondere sollte stärker auf die enge Verzahnung mehrerer Innovationsprojekte im Rahmen einer Entwicklungspartnerschaft geachtet werden, um die Synergieeffekte integrierter Handlungsansätze besser zu nutzen.
2. Um regional oder sektoral stärker auf die konkreten Entwicklungen am Arbeitsmarkt reagieren zu können, sollte generell eine präzisere Analyse der regionalen oder sektoralen Arbeitsmarktlage und ihrer Problembereiche vorausgehen, aus der sich dann der konkrete Handlungsansatz der EP ergibt. Hierbei sollte die Ursache-Wirkungs-Kette hergeleitet werden, die durchbrochen werden muss, um die angestrebten Ziele zur Bekämpfung von Ausgrenzung und Diskriminierung nachdrücklicher zu erreichen.
3. Die so zu entwickelnden komplexen Förderansätze sind stärker an den spezifischen Integrationsanforderungen der Zielgruppen zu orientieren. Hierfür muss im Vorfeld der relevante Förderbedarf in einer Region oder in einem Sektor ermittelt werden.
4. Trotz der identifizierten Hindernisse bei der Realisierung und Verbreitung arbeitsmarktpolitischer Innovationen sollten die existierenden Möglichkeiten besser ausgeschöpft werden. Dies betrifft insbesondere das horizontale Mainstreaming, das sich hinsichtlich der Informationsverbreitung über erfolgreiche Innovationsansätze als verbesserungswürdig erwiesen hat. Ein Grund für aufwändige Innovationsprozesse an vielen unterschiedlichen Orten ist unter anderem der geringe Bekanntheitsgrad bereits verfügbarer bzw. in Entwicklung befindlicher Lösungsansätze.
5. Die Entwicklung von Innovationen muss immer auch auf ihre geschlechtersensiblen Auswirkungen hin analysiert und ausgerichtet werden. Die GI EQUAL hat diesbezüglich zwar viele positive Beispiele vorzuweisen. Allerdings ist – auch für zukünftige, ähnlich gelagerte Programmaktivitäten – darauf zu achten, dass sich diese nicht weitgehend auf die frauenspezifischen Programmschwerpunkte konzentrieren.

6. Da es an der Darstellungstiefe von Projektergebnissen mangelt und die Generalisierung des Problemlösungspotenzials insbesondere bei komplexen Problemlösungsansätzen in den wenigsten Fällen deutlich zu Tage tritt, ist auch in dieser Hinsicht ein verstärkter Handlungsbedarf erforderlich. Die Entwicklung von Konzepten zur plausiblen und nachvollziehbaren Darstellung innovativer Entwicklungen inklusive neuer, angemessener PR-Instrumente, die eine Nachahmung eines neuen Ansatzes tatsächlich erlauben, sollte weiter forciert werden. Es sollte generell vermieden werden, dass Innovationen „noch einmal erfunden werden“, und stärker darauf geachtet werden, dass vorhandene – sich als erfolgreich erweisende – Ansätze transferierbar werden.
7. Auch das vertikale Mainstreaming ist durch die Erhöhung der Politikfähigkeit und die frühzeitige Einbindung politischer Schlüsselakteure zu verbessern. Insbesondere sollten die Projektträger stärker die frühzeitige und verbindliche Einbeziehung einschlägiger Akteure berücksichtigen, dies betrifft sowohl die Zuwendungsgeber als auch die potenziellen Anwender der Innovationen.
8. **Netzwerke und Innovation:** Die vielfältigen Auswirkungen, die die Netzwerkarbeit in der GI EQUAL auf die Entwicklung von Innovationen und deren Verbreitung im Rahmen von Mainstreaming hatte, wurden sehr unterschiedlich eingeschätzt. Ausgehend von den vorgelegten Befunden können für zukünftige Programmaktivitäten folgende Schlussfolgerungen gezogen werden:
- Trotz seiner nachgewiesenen Leistungsfähigkeit kann der Netzwerkansatz als allgemeinverbindliche Vorgabe für Innovationsentwicklung nicht in jedem Fall als sinnvoll angesehen werden. So wäre zu überlegen, Netzwerkansätze explizit, d.h. mit eigenem Budget und auf der Grundlage spezifischer Konzepte zu fördern.
  - Der Netzwerkansatz hat sich u.a. dort als leistungsfähig erwiesen, wo er stark fachpolitisch und strategisch ausgerichtet ist, d.h. die Partnerkonstellationen sich nach den fachlichen Kompetenzen und Ressourcen richten, die zur Erreichung der übergeordneten Netzwerkziele notwendig sind. Zur Auswahl der operativen und strategischen Partner ist ausreichende Flexibilität zu gewährleisten, die auch Veränderungen der Partnerkonstellation im Förderzeitraum ermöglicht.
  - Netzwerke eignen sich – richtig eingesetzt – insbesondere zur Generierung komplexer arbeitsmarktpolitischer Problemlösungsansätze. Um den Entwicklungsprozess optimal an den fachlichen Erfordernissen auszurichten und die sich aus der – eher informellen – Netzwerklogik ergebenden Potenziale zu fördern, sollten die förderrechtlich gebotenen formalen Prozesse und die inhaltlichen Entwicklungsprozesse stärker entkoppelt werden.
  - Netzwerkarbeit erfordert von allen Beteiligten umfangreiche personelle und materielle Ressourcen. Zuwendungsrecht und Wettbewerbsregeln sind soweit wie möglich auf die übergeordneten Netz-

werkzeuge abzustimmen und mit ihnen kompatibel zu gestalten, z. B. im Hinblick auf den flexiblen Transfer von Leistungen und Geld zwischen den netzwerk beteiligten Partnern.

- Die Unterstützung der Netzwerkarbeit durch netzwerkbezogene Evaluation oder ggf. andere prozessbegleitende externe Moderation sollte aufgrund der überwiegend positiven Erfahrungen in der GI EQUAL auch bei zukünftigen Netzwerk- und Innovationsprogrammen beibehalten werden.

9. **Transnationale Kooperation:** Ähnlich wie für die Netzwerkansätze vorgeschlagen, sollten zukünftig auch Aktivitäten im Bereich transnationaler Kooperation auf Basis eigens dafür reservierter Budgetlinien innerhalb von Innovationsprogrammen realisiert werden. Ausgangspunkt sollte auch hier die ausgereifte Idee der gemeinsamen Innovationsentwicklung oder die klar umrissenen und spezifischen Beiträge sein, die die transnationale Kooperation zu Innovationsentwicklung leisten kann bzw. soll.

10. **Umfeld:** Innovationen und Mainstreaming bedürfen eines grundsätzlich offenen, aufnahmewilligen und damit letztlich aufnahmefähigen Umfeldes. Vor diesem Hintergrund sollte zukünftig darauf geachtet werden, dass zum einen Innovationsvorhaben stärker als bislang im Vorfeld durch (fach-)politische Bedarfe sowie Expertise abgestützt und in den entsprechenden Programmkonzeptionen verankert werden. Zum anderen sollten in bestimmtem Umfang aber auch weiterhin „bottom-up“ entwickelte Innovationsvorhaben Unterstützung finden.

Inhaltsverzeichnis:

<b>Zusammenfassung zentraler Ergebnisse und Befunde</b>	<b>1</b>
<b>A) Aktualisierte Halbzeitbewertung (2002-2004)</b>	<b>1</b>
<b>1 Struktur und Aufgabenstellung des Berichts</b>	<b>1</b>
1.1 Aufgaben der aktualisierten Halbzeitbewertung	2
1.2 Datenbasis des Berichts	3
<b>2 Zentrale Ergebnisse der aktualisierten Halbzeitbewertung</b>	<b>5</b>
2.1 Technische und inhaltliche Anpassung des Programms	5
2.1.1 Empfehlungen der Halbzeitbewertung	5
2.1.2 Veränderung der nationalen Rahmenbedingungen	6
2.1.3 Anpassungen des Programms in der Bundesrepublik Deutschland	8
2.2 Gender Mainstreaming / Chancengleichheit von Frauen und Männern	16
2.3 Programmumsetzung: Verlauf und Ergebnisse	18
2.3.1 Der physische und finanzielle Verlauf 2002-2004	18
2.3.2 Ergänzende Programmabbildung der GI EQUAL nach Handlungsfeldern der EP	29
2.4 Beitrag der GI EQUAL zur Europäischen Beschäftigungsstrategie und zu Nationalen Aktionsplänen der BRD	37
<b>B) Schwerpunktthema: Innovationen in der GI EQUAL</b>	<b>41</b>
<b>3 Forschungsansatz: theoretische Überlegungen und praktische Implikationen</b>	<b>41</b>
3.1 Zum Begriff der Innovation	42
3.2 Untersuchungsansatz	43
3.2.1 Allgemeine Innovationskriterien	43
3.2.2 Besondere Bewertungsaspekte	44
<b>4 Erfolgreiche Innovationsentwicklung</b>	<b>46</b>
4.1 Komplexe Innovationen: Einzelinnovationen und Gesamtinnovationsvorhaben	46
4.2 Zentrale Ergebnisse der Innovationsentwicklung	52
4.2.1 Effektivität der Innovationsentwicklung	52
4.2.2 Qualität der Einzelinnovationen	55
4.2.3 Qualität der Gesamtinnovationsvorhaben	56
<b>5 Determinanten der Innovationsentwicklung</b>	<b>59</b>

5.1	Innovationsentwicklungspotenzial der geplanten Arbeitsvorhaben	59
5.2	Bedeutung des strategischen Instruments Netzwerk	66
5.2.1	Erfolgreicher Netzwerkeinsatz	67
5.2.2	Beteiligung von Akteuren	68
5.2.3	Möglichkeiten im Netzwerk	69
5.2.4	Beitragsformen der Netzwerke	70
5.2.5	Merkmale erfolgreicher Netzwerke	70
5.3	Bedeutung des strategischen Instruments Transnationalität	71
5.4	Fördernde und hemmende Faktoren der Innovationsgenerierung	73
5.4.1	Faktoren im Überblick	73
5.4.2	Einfluss programmspezifischer Faktoren	75
5.4.3	Akzeptanz innovativer Entwicklungen im Programmumfeld	76
5.4.4	Anwendungskontext innovativer Entwicklungen	79
<b>6</b>	<b>Innovative Lösungsansätze entlang von Handlungs- und Problemfeldern der EP</b>	<b>79</b>
6.1	Personenfokussierte Handlungsansätze	80
6.2	Berufs- oder branchenfokussierte Handlungsansätze	88
6.3	Instrumentenspezifische Handlungsansätze	90
6.4	Handlungsansätze mit kommunalen / regionalen Bezugspunkten	92
<b>7</b>	<b>Ausblick auf das Mainstreaming</b>	<b>93</b>
<b>8</b>	<b>Fazit zur Innovationsentwicklung</b>	<b>94</b>
<b>C)</b>	<b>Schlussfolgerungen, Empfehlungen – Ausblick</b>	<b>97</b>
1	Schlussfolgerung und Empfehlungen	97
2	Ausblick: Die GI EQUAL und der Europäische Mehrwert	99
<b>D)</b>	<b>Anhänge</b>	<b>103</b>
1	Tabellenanhang	103
2	Verzeichnis der Tabellen	106
3	Verzeichnis der Abbildungen	107

## A) AKTUALISIERTE HALBZEITBEWERTUNG (2002-2004)

### 1 STRUKTUR UND AUFGABENSTELLUNG DES BERICHTS

Ausgangspunkt der Planungen für den vorliegenden Bericht waren die Beschlüsse der Steuerungsgruppe „Evaluation“ vom März 2004. Diesen zufolge behandelt der vorliegende Jahresbericht 2004 das Schwerpunktthema „Innovationen in der GI EQUAL“. Darüber hinaus waren Maßgaben der Europäischen Kommission (KOM) zu berücksichtigen, da der Abschlussbericht für die GI EQUAL auf europäischer Ebene bereits zum 31.12.2005 vorliegen muss – mithin zu einem Zeitpunkt, zu dem laut Verordnung 1260/1999 (Art. 42, 4) eigentlich erst die Aktualisierung der Halbzeitbewertung vorgesehen ist.

Dem gemäß besteht seitens der KOM und der EU-Meta-Evaluation ein stark erweitertes Erkenntnis- und Informationsinteresse an dem diesjährigen Jahresbericht der EQUAL-Programmevaluation in der Bundesrepublik Deutschland. In Abstimmung mit dem Auftraggeber BMWA sowie den Steuerungsgremien der GI EQUAL wurde daher zu Beginn dieses Jahres vereinbart, dem in 2005 zu erstellenden Bericht insgesamt den Charakter einer aktualisierten Halbzeitbewertung zu geben.

Der Jahresbericht 2004 berücksichtigt damit gezielt die spezifischen Interessen und Fragestellungen folgender Adressatenkreise:

- KOM und EU-Meta-Evaluation,
- EQUAL-Begleitausschuss und Steuerungsgruppe „Evaluation“,
- BMWA,
- Akteursfeld in der GI EQUAL.

Durch diese Ausrichtung soll sowohl auf nationaler Ebene als auch EU-weit sichergestellt werden, dass Erkenntnisse aus der GI EQUAL in die Konzeption und Planung der zukünftigen Mainstreamprogramme (insbesondere das neue ESF-Ziel 2) einfließen können.

Der gesamte Bericht erfüllt damit zwei Aufgabenstellungen: Er kommt den Anforderungen an eine aktualisierte Halbzeitbewertung nach und konzentriert sich auf die Thematik der Innovationsentwicklung in der GI EQUAL. Um den Zugang für die unterschiedlichen Adressaten und Adressatinnen zu erleichtern, wurde der Bericht in Themenblöcke aufgeteilt:

- Teil A) – Aktualisierung der Halbzeitbewertung,
- Teil B) – Schwerpunkt: Innovationen in der GI EQUAL,
- Teil C) – Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen.

## 1.1 Aufgaben der aktualisierten Halbzeitbewertung

Das Arbeitsdokument Nr. 9 der KOM<sup>2</sup> beschreibt detailliert die Zielsetzungen und Aufgaben einer aktualisierten Halbzeitbewertung. Demnach sind insbesondere folgende Hauptbestandteile zu beachten:<sup>3</sup>

- a) Überprüfung der Umsetzung der im Rahmen der Halbzeitbewertung des Jahres 2003 gegebenen Empfehlungen;
- b) Analyse der Leistungen und Ergebnisse bezogen auf die Programmziele und die finanzielle Leistungsfähigkeit;
- c) Analyse der bisher erreichten Auswirkungen und der zu erwartenden Zielerreichung;
- d) Behandlung weiterer Fragen im Kontext von Bewertungen, die sich speziell auf bestimmte Regionen, auf bestimmte Wirtschaftssektoren oder den betreffenden Mitgliedstaat beziehen, sowie
- e) Schlussfolgerungen zu Effizienz, Wirksamkeit und Auswirkungen des Programms und Empfehlungen für die Zukunft.

Bei der Einlösung dieser Anforderungen an eine aktualisierte Halbzeitbewertung der GI EQUAL in der Bundesrepublik Deutschland sind einige Besonderheiten zu berücksichtigen:

Ad a): Die Berücksichtigung der in der Halbzeitbewertung der GI EQUAL ausgesprochenen Empfehlungen lässt sich v.a. anhand einer Analyse der Implementation der zweiten Förderrunde darstellen. Die Umsetzung des Programms in zwei Förderphasen stellt eine Besonderheit der GI EQUAL dar, wodurch sie sich grundsätzlich von den Mainstreamprogrammen des ESF und der anderen Strukturfonds unterscheidet.<sup>4</sup>

Ad b): Der physische und finanzielle Verlauf des Programms (2002-2004) wird anhand von zwei Systematiken dargestellt: Einerseits entlang der Programmstruktur der GI EQUAL mit ihren fünf Themenbereichen<sup>5</sup> und neun thematischen Schwerpunkten. Andererseits – als Alternative und Ergänzung – entlang einer von der EQUAL-Programmevaluation entwickelten Systematik von Handlungsfeldern, die die Darstellung der Leistungsfähigkeit des Programms in der fachpolitischen Dimension erweitert.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Europäische Kommission: Der Programmplanungszeitraum 2000-2006: Methodologische Arbeitsdokumente, Arbeitsdokument Nr. 9: Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung der Strukturfondsinterventionen.

<sup>3</sup> Vgl. ebd., Abschnitte 4.1 bis 4.5.

<sup>4</sup> Die entsprechenden Ergebnisse werden in diesem Bericht in Teil A), Kap. 2.1 dokumentiert.

<sup>5</sup> Entsprechend den vier Säulen der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) zusätzlich des Themenbereichs Asyl. Die vier Säulen der EBS sind in der Zwischenzeit durch drei übergeordnete Ziele ersetzt worden; dies hatte jedoch keine Auswirkungen auf die Systematik der GI EQUAL.

<sup>6</sup> Die Ergebnisse dazu finden sich in diesem Bericht in Teil A), Kap. 2.3.

Ad c): Die Abbildung der Wirkungen des Programms sowie der zu erwartenden Zielerreichung wird u.a. anhand von Schwerpunktsetzungen in der regelmäßigen Jahresberichterstattung vorgenommen. Der letzte Jahresbericht konzentrierte sich auf die Ergebnisdarstellung zum Schwerpunktthema „Netzwerke in der GI EQUAL“, vorliegender Bericht fokussiert auf die Thematik „Innovationen in der GI EQUAL“.<sup>7</sup>

Ad d): In der Berichterstattung zur GI EQUAL wird dies in der Aufschlüsselung von Ergebnissen nach Ziel 1- und Ziel 3-Gebieten berücksichtigt.

Ad e): Effizienz- und Wirkungsanalysen im engeren Sinne können im Kontext der GI EQUAL nur in begrenzter Form durchgeführt werden. Bei maßgeblich experimentell ausgerichteten Programmen ist die Möglichkeit des Scheiterns bestimmter Vorhaben ausdrücklicher Bestandteil der entsprechenden Programmkonzeptionen. Die Programmwirkungen werden daher v.a. auf das spezifische Programmziel der Innovationsentwicklung bezogen.<sup>8</sup> Eine weitergehende Wirkungsanalyse hinsichtlich des übergeordneten Ziels, die entwickelten Innovationen in ein vertikales Mainstreaming zu überführen, sowie in Bezug auf die damit einhergehenden Auswirkungen in einzelnen Handlungs- und Politikfeldern kann logischerweise zum Zeitpunkt der aktualisierten Halbzeitbewertung noch nicht vorgenommen werden. Aus den vorliegenden Ergebnissen und Befunden der Jahre 2002-2005 lassen sich gleichwohl Empfehlungen für zukünftige Programme ableiten. Dabei werden insbesondere diejenigen Aspekte der kommenden ESF-Förderperiode sowie der übrigen Strukturfonds berücksichtigt, die an zentrale Programmelemente der GI EQUAL anknüpfen.<sup>9</sup>

## 1.2 Datenbasis des Berichts

Die Berichterstattung der EQUAL-Programmevaluation wurde in Abstimmung mit der Steuerungsgruppe „Evaluation“ konzeptionell neu gestaltet. Eine Reduktion des Berichtsumfangs sowie eine stärkere Konzentration in der Ergebnisdarstellung sollen eine gezieltere Rezeption durch die unterschiedlichen Adressaten gewährleisten. Aus diesem Grunde wird im Kontext der Jahresberichte auf ausführliche methodische Erläuterungen verzichtet.<sup>10</sup> Aus Gründen der Transparenz und Nachvollziehbarkeit erfolgt an dieser Stelle eine nur knappe Skizzierung der für die Untersuchungen herangezogenen Datenbasis.

Im wesentlichen erfolgte für den vorliegenden Bericht ein vergleichbarer methodischer und instrumenteller Zugang wie in den Jahren 2003 und 2004.<sup>11</sup> Dieser be-

<sup>7</sup> In diesem Bericht finden sich die dazugehörigen Ergebnisse in Teil B).

<sup>8</sup> Die entsprechenden Ausführungen dazu finden sich ebenfalls in Teil B) dieses Berichts.

<sup>9</sup> Näheres hierzu findet sich in Teil C) dieses Berichts.

<sup>10</sup> Entsprechende Ausführungen dazu werden insbesondere der interessierten Fachöffentlichkeit in eigenständigen Publikationen zugänglich gemacht werden.

<sup>11</sup> Vgl. dazu EQUAL-Programmevaluation: Evaluierung der GI EQUAL in der Bundesrepublik Deutschland für den Zeitraum 2002-2006. Jahresbericht 2002 – Mid-Term-Bericht, Berlin, Bremen, Köln, Teltow: Dezember 2003 [im folgenden abgekürzt: Mid-Term-Bericht]. Sowie ders.: Evaluierung der GI EQUAL in der Bundesrepublik Deutschland für den Zeitraum 2002-2006. Jahresbericht 2003 –

steht aus umfangreichen Dokumentenanalysen,<sup>12</sup> aus der Auswertung von Daten des Monitoringsystems MEPHISTO, hauptsächlich aber aus Eigenerhebungen der EQUAL-Programmevaluation. Hinsichtlich der letzteren sind im einzelnen v.a. die folgenden Erhebungsformen und Informationsquellen zu nennen:

- Verwendung teilstandardisierter Fragebögen, adressiert an Akteure in den EP: Common Minimum (EP-Evaluation) und Fragebogen Koordination (EP-Koordination),
- Durchführung von zehn EP-bezogenen Fallstudien zum Thema Innovation,
- Interviews und Fachgespräche mit unterschiedlichen Akteuren und Stakeholdern,
- teilnehmende Beobachtung zahlreicher Veranstaltungen in der GI EQUAL sowohl auf Programm- als auch auf EP-Ebene,
- Durchführung von Workshops mit den EP-Evaluatoren und Evaluatorinnen sowie
- Entwicklung und Verwendung eines neuen Verfahrens bzw. Instruments zur Analyse von Innovationen.<sup>13</sup>

Die EQUAL-Programmevaluation ist in mehrfacher Hinsicht darauf angewiesen, Informationen zu den Entwicklungspartnerschaften von deren Akteuren und Akteurinnen zu erhalten. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Zusammenarbeit mit den EP und insbesondere die Gespräche mit den EP-Beteiligten im Rahmen der Fallstudienenerhebungen insgesamt von einer nicht selbstverständlichen Offenheit geprägt waren. Dasselbe gilt für die Austauschprozesse mit den EP-Evaluationen im Kontext der von der EQUAL-Programmevaluation durchgeführten gemeinsamen Arbeitstagungen sowie für die Übermittlung zahlreicher Dokumente von Seiten der EP und deren Evaluationen. Die EQUAL-Programmevaluation bedankt sich an dieser Stelle bei allen Beteiligten ausdrücklich für diese kooperative Haltung sowie für die Möglichkeit, wertvolle und interessante Einblicke in die Arbeit in der ersten Förderrunde erhalten zu haben.

---

Schwerpunktthema „Netzwerke in der GI EQUAL“, Berlin, Bremen, Köln, Teltow: September 2004 [im folgenden abgekürzt: Jahresbericht 2003].

<sup>12</sup> EP-Evaluationsberichte und vergleichbare Dokumente, Sachberichte der EP, Jahresberichte der Programmverwaltungsbehörde und Dokumente der Technischen Hilfe sowie Publikationen aus den Nationalen thematischen Netzwerken und den European Thematic Groups.

<sup>13</sup> Die Behandlung des Schwerpunktthemas „Innovationen in der GI EQUAL“ erforderte eine Erweiterung des bisher verwendeten Instrumentensets. Die damit einhergehenden neuen Untersuchungsverfahren sowie methodische Aspekte wird die EQUAL-Programmevaluation in einer Sonderveröffentlichung außerhalb der regulären Berichtspflichten erläutern.

## 2 ZENTRALE ERGEBNISSE DER AKTUALISIERTEN HALBZEITBEWERTUNG

### 2.1 Technische und inhaltliche Anpassung des Programms

#### 2.1.1 Empfehlungen der Halbzeitbewertung

Die Ergebnisse und Empfehlungen der Halbzeitbewertung der GI EQUAL – auf EU- und auf Programmebene – erbrachten sowohl eine prinzipielle Bestätigung des bisherigen Programmansatzes als auch wichtige Hinweise zur Umsteuerung bzw. Anpassung des Programms.

*„Die Grundsätze und der Aufbau von EQUAL [...] haben sich als äußerst wirksam bei der Erprobung ganzheitlicher Ansätze zur Bekämpfung von Ungleichheiten und Diskriminierung erwiesen. Sie behalten daher auch für die zweite Runde ihre Gültigkeit.“<sup>14</sup>*

*„Eine grundlegende Anpassung des PGI EQUAL, wie sie zum Zeitpunkt der Mid-term-Evaluation möglich wäre, ist aus Sicht der Programmevaluation nicht erforderlich.“<sup>15</sup>*

Die Empfehlungen der EU-weiten und der nationalen Halbzeitbewertung zielten im wesentlichen auf Programmanpassungen an veränderte Rahmenbedingungen inhaltlicher und technischer Art.

Die europaweite Programmanpassung durch die veränderte Richtlinie der KOM schlägt auf technischer Ebene die folgenden Umsteuerungen vor:

- Zur Verfahrensvereinfachung ist nur ein einziges Auswahlverfahren für die Entwicklungspartnerschaften der zweiten Förderrunde vorgesehen.
- Zum reibungslosen Übergang von Aktion 1 zu Aktion 2 wird eine Bestätigung für Aktion 2 eingeführt.
- Um die transnationale Zusammenarbeit zwischen den Entwicklungspartnerschaften zu erleichtern, wird auf die zeitliche Parallelität der Programmumsetzung in den Mitgliedstaaten geachtet.
- Zur Stärkung des partnerschaftlichen Prinzips sollen die Sozialpartner sowie KMU und NGO verstärkt einbezogen werden.
- Es wird eine Erweiterung der Programmevaluierungen jenseits der formalen Verordnungsanforderungen um Faktoren des Erfolgs bzw. Misserfolgs von Innovationen sowie der breitenwirksamen Umsetzung und der Nachhaltigkeit empfohlen.

Einen inhaltlichen Anpassungsbedarf meldete die KOM bei folgenden Punkten an:

<sup>14</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Festlegung der Leitlinien für die zweite Runde der Gemeinschaftsinitiative EQUAL für transnationale Zusammenarbeit zur Förderung neuer Methoden zur Bekämpfung aller Formen der Diskriminierung und Ungleichheit in Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt. Freizügigkeit guter Konzepte. Brüssel, 10.12.2003. KOM(2003) 840 endgültig, S. 2.

<sup>15</sup> Mid-Term-Bericht, S. 8.

- Als neue Zielgruppen des Programms sollen Sinti und Roma – v.a. in den neuen EU-Staaten – sowie Opfer des Menschenhandels angesprochen werden. Deren Förderung erfolgt als Querschnittsaufgabe in der zweiten Förderrunde.
- Im Themenbereich Asyl sollen verstärkt Anstrengungen unternommen werden.
- Es sollen mehr Initiativen zum Schutz vor Arbeitslosigkeit und zur Verbesserung der Qualität der Beschäftigung sowie unmittelbare Maßnahmen zur Arbeitsplatzbeschaffung gefördert werden.
- Die Umsetzung der Querschnittsaufgaben sowie der Strategie des Gender Mainstreaming soll verstärkt werden.

Die Vorschläge der nationalen Halbzeitbewertung umfassen ebenfalls technische und inhaltliche Aspekte; sie beziehen sich in der Mehrzahl auf Verfahrensfragen. Im einzelnen sind folgende Momente anzuführen:

- das Verhältnis zwischen Bund und Ländern bei der Programmsteuerung,
- das Auswahlverfahren der EP für die zweite Förderrunde,
- die finanz- und verwaltungstechnische Abwicklung des Programms, insbesondere im Hinblick auf das Monitoringsystem,
- die Sicherstellung der Kofinanzierung,
- das Kooperationsverfahren zwischen Programm- und EP-Evaluation,
- die Umsetzung der Strategie des Gender Mainstreaming.

### 2.1.2 Veränderung der nationalen Rahmenbedingungen

Die im Rahmen der Halbzeitbewertung vorgenommene differenzierte sozio-ökonomische Analyse behält weiterhin ihre Gültigkeit.<sup>16</sup> Im folgenden werden die wichtigsten Aspekte der Veränderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland skizziert. Darauf bezieht sich im wesentlichen auch die Argumentation im Änderungsantrag zur zweiten Förderrunde.<sup>17</sup>

Die Um- und Neugestaltung der gesetzlichen und formalen arbeitsmarktpolitischen Grundlagen, die unter den Begriffen „HARTZ-Reformen“ und „Agenda 2010“ firmieren, ging seit der Halbzeitbewertung im Jahre 2003 unvermindert weiter. Im Rahmen der Halbzeitbewertung wurden die Veränderungen im Zuge der HARTZ I und HARTZ II genannten Gesetze sowie der Agenda 2010 analysiert; inzwischen sind auch die Gesetze HARTZ III und IV in Kraft getreten.

Mit dem „Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ einher gingen zum einen Veränderungen im Leistungsrecht, wie neue Regeln für Zumut-

---

<sup>16</sup> Vgl. Mid-Term-Bericht, S. 50-72.

<sup>17</sup> Vgl. 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 Programmgängung zum Programmplanungsdokument (EzP). Bonn, 03. September 2004, Kap. 1.3 „Programmanpassungen aufgrund der Arbeitsmarktreform“.

barkeit und Sperrzeiten, der Wegfall der Dynamisierung des Bemessungsentgelts, die veränderte Anrechnung von Partnereinkommen sowie zum anderen instrumentelle Veränderungen, wie die Neueinführung der Personal-Service-Agenturen (PSA) und die Neuausrichtung der Weiterbildungsförderung. Mit dem „Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ wurden v.a. neue Instrumente der Arbeitsförderung eingeführt, wie die sog. Ich-AG (Existenzgründungszuschuss) sowie Mini- und Midi-Jobs (geringfügige Beschäftigung).

Die weitere Neu- und Umgestaltung der gesetzlichen Grundlagen des Arbeitsmarktes finden sich im „Dritten und Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, deren Inhalte und wesentliche Auswirkungen auf die GI EQUAL folgend kurz skizziert werden.

Die inhaltliche Ausrichtung des „Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ kann in drei zentralen Punkten zusammengefasst werden:

- Die strukturelle Veränderung von Organisation und Steuerung der Bundesagentur für Arbeit (BA) soll eine effizientere und effektivere Erbringung von Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sichern.
- Des weiteren wurden Veränderungen des Leistungsrechts vorgenommen mit der Intention, dieses zu vereinfachen.
- Drittens wurden wichtige Förderinstrumente neu justiert, wie etwa durch die Zusammenlegung von SAM und ABM zur neu ausgerichteten ABM.

Die gravierendsten Änderungen der bisherigen Reformen wurden mit dem Anfang 2005 in Kraft getretenen „Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ vollzogen: Die Zusammenlegung der Versicherungsleistung Arbeitslosenhilfe und der kommunalen Unterstützungsleistung Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld, geregelt im SGB II). Träger dieser neuen Grundsicherung sind entweder Arbeitsgemeinschaften der lokalen Agenturen für Arbeit und der betreffenden Kommune oder zugelassene kommunale Träger, die in Eigenregie agieren. Mit dieser Entwicklung einhergehend wurden wiederum Anpassungen der Förderinstrumente durch den Gesetzgeber – wie die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten entweder mit Mehraufwandsentschädigung oder in der Entgeltvariante – vorgenommen.

Für die GI EQUAL erwiesen sich die folgenden Punkte als bedeutsam:

- Alle Arbeitslosen und Arbeitsuchenden haben einen formalen Anspruch auf Förderung nach dem SGB III<sup>18</sup> unabhängig davon, ob sie leistungsberechtigt (ALG I und II) sind oder nicht. Für die Zielgruppen der GI EQUAL, zu denen die eher schwervermittelbaren und nur mit größerem finanziellen Aufwand zu vermittelnden Personengruppen zählen, zeitigen jedoch die Konzentration der BA auf das sog. Kerngeschäft (Arbeitsvermittlung) und der Aussteuerungsbetrag als neues Steuerungsinstrument des Bundes ge-

<sup>18</sup> Arbeitslos gemeldete Personen ohne Anspruch auf ALG I bzw. II sowie arbeitsuchende Nichtleistungsbezieher haben keinen Anspruch auf Mobilitätshilfen, Überbrückungsgeld, Existenzgründungszuschuss (Ich-AG), ABM und Vermittlungsgutschein.

genüber der BA<sup>19</sup> bislang zum Teil negative Folgen. Besonders Frauen sind von diesen und anderen Veränderungen betroffen: Sie stellen mehr als zwei Drittel aller Personen, die nach den neuen Regelungen keinen Leistungsanspruch auf ALG I oder ALG II haben und beziehen darüber hinaus im Durchschnitt geringere Geldleistungen als Männer.

- Die Veränderungen des Förderinstrumentariums sowie die Gewichtsverschiebungen zwischen den arbeitsmarktpolitischen Akteuren Bund, Länder und Kommunen haben Auswirkungen auf die Möglichkeiten zur Kofinanzierung der ESF-Mittel und auf die für die Sicherung der Kofinanzierung notwendigen Abstimmungsprozesse. Diese sind zum Teil aufwändiger geworden.

### 2.1.3 Anpassungen des Programms in der Bundesrepublik Deutschland

Über die Veränderungen der nationalen Rahmenbedingungen hinaus sind schließlich die Programmanpassungen in der GI EQUAL in der Bundesrepublik Deutschland zu erwähnen, die auf Empfehlungen seitens der KOM und der Halbzeitbewertungen zurückgehen. Diese Anpassungen wurden in folgenden Dokumenten festgehalten:

- in der aktualisierten Fassung der nationalen Förderrichtlinie,<sup>20</sup>
- im Änderungsantrag,<sup>21</sup>
- in der aktualisierten Fassung des Programmplanungsdokumentes (PGI)<sup>22</sup>
- sowie in Arbeitsdokumenten und -materialien<sup>23</sup> der Nationalen Koordinierungsstelle EQUAL.

<sup>19</sup> Die BA muss nach §46, Absatz 4, SGB III dem Bund für jede Person, die nach Ablauf des Versicherungsanspruchs (ALG I) in den Bezug von ALG II wechselt, 10.000 EUR zahlen.

<sup>20</sup> BMWA: Förderrichtlinie zur Umsetzung des Programms „Gemeinschaftsinitiative EQUAL in Deutschland“, vom 02. Juli 2001, in der Fassung vom 02. Dezember 2004.

<sup>21</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>22</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>23</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, Dezember 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.

Die im folgenden dargestellten zentralen Aspekte der Programmanpassung erstrecken sich auf:

1. die Anpassung des EP-Antrags- und Auswahlverfahrens,
2. die Anpassung der Finanzplanung,
3. formal erhöhte Anforderungen an die Sicherstellung der Kofinanzierung,
4. die Vereinfachung der finanz- und verwaltungstechnischen Umsetzung des Programms auf der Grundlage eines neuen Monitoringsystems,
5. das Kooperationsverfahren zwischen Programm- und EP-Evaluation sowie
6. eine stärkere Berücksichtigung der Strategie des Gender Mainstreaming.

Ad 1) Anpassung des EP-Antrags- und Auswahlverfahrens

Das EP-Antrags- und Auswahlverfahren für die zweite Förderrunde basiert auf den Erfahrungen in der ersten Förderrunde und beinhaltet wesentliche Empfehlungen der nationalen Halbzeitbewertung.

Ablauf und Zeitplan für die Implementierung und Umsetzung der zweiten Förderrunde:

*Tabelle 1 Zeitlicher Ablauf der Implementierung der 2. Förderrunde der GI EQUAL, insbesondere des Antrags- und Auswahlverfahrens*

EQUAL-Phase	Aktion	Termin
<b>Interessenbekundung</b>	Aufruf zur Interessenbekundung <sup>24</sup>	02. März 2004
	Freischaltung des Online-Tools	15. März 2004
	Einreichungsfrist	30. April 2004
	Auswahl geeigneter Interessenten	31. August 2004 <sup>25</sup>
<b>Antragstellung</b>	Aufruf zur Einreichung von Anträgen	03. September 2004
	Einreichungsfrist	22. Oktober 2004
	Auswahl der Anträge	08. Dezember 2004 <sup>26</sup>
<b>bis 01.01.2005 Bewilligung für die Aktionen 1 bis 3, mit dem Vorbehalt der Bestätigung für Aktion 2 und 3</b>		
<b>Aktion 1</b>	Beginn / Meilenstein 1	01. Januar 2005
	Bestätigung für Aktion 2 und 3	bis 30. Juni 2005
<b>Auftaktveranstaltung zur 2. Förderrunde in Bonn am 15. Juni 2005</b>		
<b>Aktion 2</b>	Umsetzung	bis 31. Dez. 2007
<b>Aktion 3</b>		

*Quelle: aktualisierte Fassung des PGI, S. 185 und tatsächlicher Ablauf*

<sup>24</sup> Vgl. Aufruf zur Interessenbekundung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit für die 2. Förderrunde der europäischen Gemeinschaftsinitiative EQUAL, Bonn, 02. März 2004. Sowie: Förderrichtlinie zur Umsetzung des Programms „Gemeinschaftsinitiative EQUAL in Deutschland“ vom 02. Juli 2001, in der Fassung vom 02. März 2004.

<sup>25</sup> Vgl. den Beschluss des EQUAL-Begleitausschusses vom 31.08.2004 über die Auswahl der Interessenbekundungen zur Antragstellung.

<sup>26</sup> Vgl. den Beschluss des EQUAL-Begleitausschusses vom 08.12.2004 über die Auswahl der Antragsteller für Aktion 1.

Im Vorfeld der zweiten Förderrunde fanden anstelle einer einzigen zentralen Informationsveranstaltung mehrere regionale Informationsveranstaltungen unter Einbindung der Länder statt, um die Abstimmung der künftigen Arbeitsvorhaben mit den Landesarbeitsmarktpolitiken sicherzustellen.

Darüber hinaus wurde das EP-Antrags- und Auswahlverfahren entsprechend dem vom PGI vorgesehenen Verfahren in einem dreistufigen Prozess durchgeführt. Die Bestätigung für Aktion 2 und 3 war dabei – unter zeitlichen Aspekten betrachtet – ein Bestandteil von Aktion 1.

Die Anforderungen an die Interessenbekundung wurden gemäß den Erfahrungen aus der ersten Förderrunde angepasst. Das Interessenbekundungsverfahren erfolgte EDV-gestützt im Onlineverfahren. Diese Neuerung stellt eine wesentliche Verbesserung für alle Akteure dar, da die digital erhobenen Daten für weitere Arbeiten zur Verfügung stehen.

Des Weiteren war vorgesehen, durch einen numerischen Überhang der zur Prüfung vorliegenden Anträge in den einzelnen Prozessstufen eine qualitative Verdichtung zu erreichen:

*„Es sollten mehr Akteure zur Einreichung von Förderanträgen aufgefordert werden als nach den insgesamt veranschlagten Finanzvolumina gefördert werden können. Auf diese Weise soll auch auf der zweiten Stufe – der Auswahl der Anträge zur Förderung in Aktion 1, 2 und 3 – eine qualitative Auswahl ermöglicht werden.“* (Aktualisierte Fassung des PGI, 2004, S. 203)

Das Auswahlverfahren seinerseits fand ebenfalls EDV-gestützt statt – mittels eines Tools des neuen Monitoringsystems EQUAL-II-Online. Zur Unterstützung der Antragsteller stand ein Leitfaden mit technischen und inhaltlichen Aspekten zur Verfügung. Weitere Hilfestellungen leisteten die als Ansprechpartner benannten Personen der Nationalen Koordinierungsstelle EQUAL. Die Antragstellung wurde mithin formal-inhaltlich angepasst, die eigentliche Neuerung besteht in der digitalen Erfassung und Unterstützung der Antragsteller.

Darüber hinaus fand die Bewertung und Auswahl der EP für die zweite Förderrunde der GI EQUAL erstmalig unter Beteiligung externer Expertinnen und Experten statt.<sup>27</sup> Dabei kam ein transparentes Verfahren zur Anwendung. Aufgrund der engen Kooperation zwischen dem BMWA und den Ländern konnte eine Ausrichtung der zweiten Förderrunde der GI EQUAL entsprechend der veränderten Arbeitsmarktpolitik der Länder – insofern diese als Reaktion auf die Veränderungen der Arbeitsmarktpolitik des Bundes bereits Umsteuerungen vorgenommen hatten – sicher gestellt werden.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Alle Interessenbekundungen wurden von zwei Expertinnen bzw. Experten bewertet. Für den Fall von zu großen Abweichungen dieser Bewertungen war eine dritte zusätzliche Bewertung vorgesehen. Um die Chancengleichheit der Antragsteller zu gewährleisten, wurden außerdem im Vorfeld sämtliche Gutachter geschult. Vgl.: Anlage zum Protokoll der Sitzung des Begleitausschusses EQUAL vom 23.06.2004.

<sup>28</sup> Alle Länder haben eine zusätzliche Bewertung der Interessenbekundungen bezüglich der Landesarbeitsmarktpolitik abgegeben.

Die Abwicklung der Interessenbekundung und des Auswahlverfahrens hat gezeigt, dass die vorgenommenen Programmanpassungen teilweise zu deutlichen Verbesserungen zu Beginn der zweiten Förderrunde der GI EQUAL beigetragen haben.

#### Ad 2) Anpassung der Finanzplanung

Zum Ende der ersten Förderrunde wurde im Rahmen eines Änderungsantrags eine finanzielle Anpassung des Programms vorgenommen, um die ursprüngliche Programmplanung entsprechend der bisherigen Umsetzungsergebnisse und der veränderten Rahmenbedingungen neu zu justieren.

Dabei ist es im wesentlichen zu folgenden Anpassungen gekommen:

- Verteilung des Inflationsausgleichs,
- Umverteilung zwischen bzw. innerhalb von Förderschwerpunkten,
- Mittelverschiebungen zwischen alten und neuen Bundesländern,
- Reduzierung der nationalen Kofinanzierung.

Inklusive des Inflationsausgleiches (9,1 Mio. EUR) stehen 523.585.685 EUR ESF-Mittel für die GI EQUAL in der Bundesrepublik Deutschland zur Verfügung. Eine Mittelumverteilung fand zwischen Schwerpunkten und Maßnahmen sowie zwischen Ziel 1-Gebieten (neue Bundesländer) und -Ziel 3-Gebieten statt.

Im Detail handelt es sich dabei um folgende Anpassungen:<sup>29</sup>

- Die ESF-Mittel für den Themenbereich *Beschäftigungsfähigkeit* wurden um 12,4 Mio. EUR auf 228,5 Mio. EUR erhöht. Diese Erhöhung wurde durch Mittelumshiftungen aus dem thematischen Schwerpunkt *Stärkung der Sozialwirtschaft* (alte Bundesländer / 7,5Mio. EUR) sowie aus Mitteln des Inflationsausgleichs (4,9 Mio. EUR) realisiert. Zudem fand eine Umverteilung von Mitteln innerhalb des thematischen Schwerpunkts *Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit und Rassismus* zugunsten der alten Bundesländer statt.
- Die ESF-Mittel für den Themenbereich *Unternehmergeist* wurden per Saldo um 3,1 Mio. EUR auf 69,95 Mio. EUR erhöht. Die Mittel hierfür wurden aus dem Inflationsausgleich sowie aus einer Übertragung aus dem Themenbereich *Asyl* (neue Bundesländer / 6,375 Mio. EUR) gewonnen. Darüber hinaus wurden schwerpunktintern Mittel zugunsten der neuen Bundesländer verschoben. Seinerseits hat der thematische Schwerpunkt *Sozialwirtschaft* 7,5 Mio. EUR an *Beschäftigungsfähigkeit* abgegeben.
- Im Themenbereich *Anpassungsfähigkeit* wurden intern Fördermittel zugunsten der neuen Bundesländer verschoben. Zudem erfolgte eine Mittelverschiebung vom Schwerpunkt *Förderung des lebenslangen Lernens* zugunsten des Schwerpunktes *Förderung der Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und Arbeitnehmern*.
- Im Themenbereich *Chancengleichheit von Männern und Frauen* wurden keine Anpassungen vorgenommen.

<sup>29</sup>

Vgl. Änderungsantrag zum Programm der Gemeinschaftsinitiative EQUAL zur Bekämpfung von Diskriminierung und Ungleichheiten im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland 2000-2006, a.a.O., S. 5 f.

- Die ESF-Mittel für den Schwerpunkt *Asyl* wurden um 6,375 Mio. EUR auf 29,64 Mio. EUR durch eine Verschiebung von Fördermitteln dieses Bereichs für die neuen Bundesländer in den Schwerpunkt *Unternehmergeist* (Existenzgründungsförderung in den neuen Bundesländern) reduziert.
- Darüber hinaus wurden im Finanztitel „Technische Hilfe“ Mittelverschiebungen zugunsten der alten Bundesländer vorgenommen.
- Die nationale öffentliche Kofinanzierung wurde in der Planung aufgrund der Förderpraxis von Bund, Ländern und Kommunen sowie aufgrund der angespannten Haushaltslage um 54,8 Mio. EUR reduziert. Diese Reduzierung betraf die Themenbereiche *Anpassungsfähigkeit*, *Unternehmergeist*, *Chancengleichheit von Männern und Frauen* und *Asyl*. Die nationale öffentliche Kofinanzierung für den Schwerpunkt *Beschäftigungsfähigkeit* sowie für die Technische Hilfe wurden hingegen erhöht.<sup>30</sup>

### Ad 3) Formal erhöhte Anforderungen an die Sicherstellung der Kofinanzierung

Im Rahmen der Umsetzung der GI EQUAL stellte die Sicherstellung der nationalen öffentlichen Kofinanzierung – in Folge der veränderten Arbeitsmarktpolitik von Bund, Ländern und Kommunen – alle Akteure vor eine kontinuierliche Herausforderung.

*„Die Grundzüge dieser Reform [des Arbeitsmarktes – d. V.] lagen noch nicht vor, als das Programmplanungsdokument für EQUAL geschrieben wurde. Deshalb fiel es bereits in der 1. EQUAL-Runde schwer, die geplanten Kofinanzierungszusagen einzuhalten. In der 2. EQUAL-Runde ist auf jeden Fall mit geringeren Kofinanzierungszusagen der Bundesagentur für Arbeit zu rechnen, da die Umstrukturierungsprozesse zunächst eine Konzentration auf die Regelförderung erzwingen. Dies gilt auch für die Bundesländer und Kommunen.“<sup>31</sup>*

In Reaktion auf die Erfahrungen der ersten Förderrunde wurden die formalen Anforderungen an die Sicherstellung der Kofinanzierung für die EP erhöht. Hierdurch sollte das finanzielle Überleben der EP gesichert werden. Darüber hinaus wurde durch diese Anforderungen die Kohärenz der GI EQUAL mit der Arbeitsmarktpolitik des Bundes und der Länder hergestellt: Sämtliche Projektideen, die nationaler öffentlicher Kofinanzierung bedürfen, wurden in aufwändigen Abstimmungsverfahren mit möglichen Kofinanzierungsgebern geprüft, ehe sie überhaupt zur Antragstellung gelangten.

Die Frage der Kofinanzierungssicherung spielte bei der Antragstellung und bei der Bewilligung für die Aktionen 2 und 3 eine entscheidende Rolle. Dies zeigt sich nicht zuletzt daran, dass die gesamte EP für die Sicherstellung der Kofinanzierung verantwortlich ist. Die Kofinanzierung wird als erster Punkt für die Vereinbarung über die Entwicklungspartnerschaft im aktualisierten PGI angeführt.

*„In dem Entwurf der Vereinbarung über die Entwicklungspartnerschaft muss auch nachgewiesen [werden], dass die Entwicklungspartnerschaft folgenden Bedingungen entspricht: Finanzielle Lebensfähigkeit: Verfügbarkeit der erforderlichen Kofinanzierungsmittel [...].“* (Aktualisierte Fassung des PGI, 2004, S. 188)

<sup>30</sup> Vgl. ebd., S. 19.

<sup>31</sup> Vgl. ebd., S. 3.

Die gestiegenen Anforderungen an die Sicherstellung der Kofinanzierung zeigen sich in besonderem Maße bei der IT-gestützten Finanzsteuerung des Programms durch die Nationale Koordinierungsstelle EQUAL:

*„Sobald die Ausgaben bei den Teilprojekten entstanden sind und in den Ausgabenfeldern des EQUAL II-Online-Tools erfasst wurden, ist auch die entsprechende Kofinanzierung einzutragen, damit Ausgaben und Einnahmen (Finanzierung) für den jeweiligen Meldezeitraum identisch sind.“<sup>32</sup>*

Ad 4) Die Vereinfachung der finanz- und verwaltungstechnischen Umsetzung des Programms auf der Grundlage eines neuen Monitoringsystems

Eine weitere wesentliche Anpassung der Umsetzung der GI EQUAL in der zweiten Förderrunde besteht in der Entwicklung des neuen Monitoringsystems *EQUAL II-Online* sowie in dem darauf basierenden finanz- und verwaltungstechnischen Verfahren.

*„Abgedeckt werden hierbei alle Bereiche vom Änderungsverfahren, der Belegeingabe sowie dem Mittelabruf bis hin zum Berichtswesen. Somit ist EQUAL II-Online im Rahmen des Fördermanagements auch das Tool, mit dem die ECDB gespeist wird.“<sup>33</sup>*

Des Weiteren wurde die Rollenaufteilung unter verschiedenen Akteuren innerhalb der Gemeinschaftsinitiative eindeutiger und transparenter gestaltet: Die Nationale Koordinierungsstelle EQUAL ist Zuwendungsgeber, während die EP-Koordinationen als Mittelempfänger zuständig sind für die Weiterleitung der Mittel, die Verwaltung und die Abrechnung der ESF-Mittel sowie die Nachweisführung über deren Verwendung. Die Mittelverwaltung liegt beim Zuwendungsempfänger; eine ESF-sachkundige Stelle ist nur im Ausnahmefall zulässig und muss ausgeschrieben werden.<sup>34</sup> Darüber hinaus werden in der zweiten Förderrunde der GI EQUAL das Fördermittelmanagement und die Berichtspflichten der Zuwendungsempfänger ebenfalls über das neue *EQUAL II-Online-Tool* abgewickelt.<sup>35</sup>

Da nunmehr das gesamte Verfahren – von der Antragstellung bis zu den Schlussverwendungsnachweisen – auf dem neuen Monitoringsystem *EQUAL II-Online* basiert, hat sich die Steuerungsfähigkeit des Programms erhöht. Bei konsequenter Anwendung der Vorgaben kann eine deutliche Vereinfachung und größere Transparenz des Verfahrens erwartet werden.

<sup>32</sup> BMWA, Nationale Koordinierungsstelle EQUAL (Hrsg.): Pflichtenheft zur finanz- und verwaltungstechnischen Abwicklung der Entwicklungspartnerschaften, Arbeitsdokument Nr. 5, S. 4.

<sup>33</sup> BMWA: EQUAL II online. Modularer Kurzleitfaden zum Fördermanagement. Version 1.1, Stand: 27.06.2005.

<sup>34</sup> Vgl. BMWA: Förderrichtlinie zur Umsetzung des Programms „Gemeinschaftsinitiative EQUAL in Deutschland“ vom 02. Juli 2001 in der Fassung vom 02. Dezember 2004, S. 8.

<sup>35</sup> Vgl. BMWA, Nationale Koordinierungsstelle EQUAL (Hrsg.): Pflichtenheft zur finanz- und verwaltungstechnischen Abwicklung der Entwicklungspartnerschaften, Arbeitsdokument Nr. 5, S. 2.

#### Ad 5) Kooperationsverfahren zwischen Programm- und EP-Evaluation

Durch eine fristgerechte Ausschreibung und Vergabe der EQUAL-Programmevaluation sowie durch die konstruktive Zusammenarbeit in der Steuerungsgruppe „Evaluation“ konnte zu Beginn der zweiten Förderrunde sichergestellt werden, dass die Aufgabenteilung zwischen Programm- und EP-Evaluationen sowie der Nationalen Koordinierungsstelle EQUAL programmgemäß erfolgte. Hierzu wurde v.a. ein zweiteiliger Leitfaden durch die Programmevaluation in Abstimmung mit der Steuerungsgruppe „Evaluation“ und der Nationalen Koordinierungsstelle EQUAL erstellt.<sup>36</sup> Darin wurden die EP verpflichtet, eine externe Evaluation auszuschreiben und zu vergeben.<sup>37</sup>

Der Leitfaden besteht aus zwei Teilen. Teil A dient der Unterstützung der EP bei der erfolgreichen Ausschreibung und Implementierung ihrer Evaluationsprojekte. Zum anderen soll er den Zusammenhang zwischen Zielfindungs- bzw. Zielerreichungsprozessen<sup>38</sup> unter dem Fokus von Innovationszielen und den damit verbundenen Unterstützungsleistungen der EP-Evaluation aufzeigen. Teil B erfüllt die Funktion einer praktischen Anleitung zur Handhabung des Vergabeverfahrens für öffentliche Dienstleistungsaufträge und enthält eine Musterausschreibung.

Zur Verbesserung der Zielfindungsprozesse in den EP wurde ein diskursives Verfahren zwischen der EQUAL-Programmevaluation und den EP-Evaluationen eingerichtet, das die betreffende Unterstützungsleistung der EP-Evaluationen koordiniert.

Mit der Entwicklung und Einführung des neuen Monitoringsystems *EQUAL II-Online* wurde zudem die Datenbasis für die Evaluation verbessert.

#### Ad 6) Stärkere Betonung der Strategie des Gender Mainstreaming

Sowohl die nationale als auch EU-weite Halbzeitbewertung haben Empfehlungen zur besseren Umsetzung der Strategie des Gender Mainstreaming vorgelegt. Die KOM weist in den neuen Leitlinien explizit auf diesen Punkt hin.

Die aktualisierte Fassung des Programmplanungsdokuments nahm zahlreiche sprachliche Anpassungen unter dem Aspekt der Geschlechtsspezifität vor. Darüber hinaus wurde sie gegenüber der ursprünglichen Fassung um einen neuen – die Empfehlungen der nationalen Halbzeitbewertung berücksichtigenden – Passus ergänzt:

*„Zur Berücksichtigung der Dimension der Chancengleichheit bedarf es einer geschlechterspezifischen Problem- und Bedarfsanalyse bezüglich des konkreten Handlungsfeldes der Entwicklungspartnerschaft. Dies ist durch die Mitwirkung entsprechender Expertin-*

<sup>36</sup> BMWA, Nationale Koordinierungsstelle EQUAL (Hg.): Leitfaden zur Auftragsvergabe der EP-Evaluationen in der zweiten Förderrunde EQUAL.

<sup>37</sup> Dieses abgestimmte Verfahren wurde unter inhaltlichem wie vergaberechtlichem Gesichtspunkt als good practice für Evaluationen bezeichnet. Vgl. Armstroff, Thorsten: Evaluationsaufträge zwischen inhaltlichem Anspruch und Vergaberecht. In: Berufsbildung. Zeitschrift für Praxis und Theorie in Betrieb und Schule, März / April 2005, 59. Jg.

<sup>38</sup> Im weiteren Diskurs bis zum Redaktionsschluss dieses Berichtes hat sich hinsichtlich dieser Formulierungen eine weitere Präzisierung ergeben. Zukünftig wird in diesem Zusammenhang etwa von „Feinsteuerung der Zielsysteme“ gesprochen.

nen und Experten auf dem Gebiet des Gender Mainstreaming sicherzustellen; die Entwicklungspartnerschaften haben die Expertise dieser Expertinnen oder Experten auf geeignete Weise nachzuweisen. Zur Konkretisierung der Strategien der EP für die umfassende Einbeziehung des Gender Mainstreaming in das Gesamtkonzept der EP und in ihre Teilprojekte ist am Anfang der Aktion 1 ein Gender-Training durchzuführen, das für alle Mitglieder der Steuerungsgruppe verbindlich ist. Die dabei entwickelte Strategie muss dem Prozesscharakter des Gender Mainstreaming Rechnung tragen; das bedeutet, dass auf allen Stufen der Durchführung der EP und ihrer Teilprojekte der Aspekt der Chancengleichheit zu berücksichtigen, nachvollziehbar zu operationalisieren und im Rahmen der Durchführungsberichte zu erläutern ist. Innerhalb der ersten 6 Monate der Aktion 2 haben die Entwicklungspartnerschaften für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Teilprojekte ein Gender-Training durchzuführen und allen strategischen Partnern ein Gender-Training anzubieten, um die Operationalisierung des Gender Mainstreaming Prinzips auf allen Ebenen sicherzustellen.“ (Aktualisierte Fassung des PGI, 2004, S. 206 f.)

Für die Akteure in den EP stellen diese neuen Aufgaben deutlich gestiegene Anforderungen dar. Aufgabe der EQUAL-Programmevaluation sowie der EP-Evaluationen wird es sein, die Realisierung dieser Aufgaben zu überprüfen und zu dokumentieren.

Die Umsetzung der Strategie des Gender Mainstreaming in den EP soll durch eine Broschüre zu diesem Thema unterstützt werden.<sup>39</sup> Diese von der Nationalen Koordinierungsstelle EQUAL in Zusammenarbeit mit Expertinnen und Experten erstellte Publikation enthält sowohl wichtige Erfahrungen aus der ersten Förderphase der GI als auch weiterführende Ansatzpunkte und Ideen, wie Gender-Mainstreaming in Zukunft umgesetzt werden kann.

Die zukünftig noch stärkere Berücksichtigung der Strategie des Gender Mainstreaming in der GI EQUAL zeigt sich zudem in dem Umstand, dass die Nationale Koordinierungsstelle eine Genderbeauftragte benannt hat. Dies dürfte eine stärkere institutionelle Verankerung von Gender Mainstreaming in der GI gewährleisten. Auch die zunehmende Thematisierung von Gender Mainstreaming im Zusammenhang mit den Problematiken bestimmter Zielgruppen – wie auf der ersten bundesweiten Fachtagung *Gender Mainstreaming in Organisationen und Projekten behinderter Menschen* im Juni 2005 in Berlin – befördert das Ziel der Chancengleichheit von Frauen und Männern.

Das bislang installierte Nationale thematische Netzwerk *Gender Mainstreaming* wird - wie die anderen querschnittsbezogenen thematischen Netzwerke auch - nicht weitergeführt. Ursächlich dafür sind die – im Unterschied zu den positiven Wirkungen entfaltenden fachpolitischen Nationalen thematischen Netzwerken – weniger durchgreifenden Erfahrungen und Erfolge der auf die Querschnittsthemen der GI EQUAL ausgerichteten Nationalen Netzwerke. Aufgrund der besonderen Bedeutung von Gender Mainstreaming wird jedoch von der Nationalen Koordinierungsstelle dieses Querschnittsthema künftig durch eine noch zu bildende Arbeitsgruppe weiter verfolgt. Hiermit wird die Intention verbunden, dass die engagierte

<sup>39</sup>

Vgl. BMWA, Nationale Koordinierungsstelle EQUAL (Hg.): Gender Mainstreaming. Grundlagen und Strategien im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative EQUAL. Themenheft 1, Bonn, Dezember 2003.

inhaltliche Arbeit zur Beförderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen fortgeführt und unter Mitwirkung einer größeren Anzahl von EP weiterentwickelt werden kann.

**Fazit:**

Die vorgenommene Programmanpassung der GI EQUAL stellt eine Reaktion auf die Erfahrungen der ersten Förderunde sowie auf die veränderten Rahmenbedingungen dar. Sie berücksichtigt die EU-weite Programmanpassung und hat wesentliche Empfehlungen der nationalen Halbzeitbewertung umgesetzt. Erste Erfolge der Programmanpassung sind bereits sichtbar und gehen v.a. auf Verfahrensänderungen in Folge des neuen Monitoringsystems *EQUAL-II-Online* zurück, das zu Vereinfachung und erhöhter Transparenz führte. Darüber hinaus lässt die nunmehr realisierte neue Form der Auftragsvergabe sowie die zusätzliche Unterstützung der EP-Evaluationen eine Schärfung und Optimierung der Zielfindungsprozesse in den EP erwarten.

## 2.2 Gender Mainstreaming / Chancengleichheit von Frauen und Männern

Die GI EQUAL fokussiert in erheblichem Maße auf die Realisierung der Chancengleichheit von Männern und Frauen sowie auf die Umsetzung der hierfür eingesetzten Strategie des Gender Mainstreaming. Mit zahlreichen Vorgaben hierzu im Programmplanungsdokument waren vergleichsweise gute Voraussetzungen für erfolgreiche Maßnahmen zur Durchsetzung dieses Ziels geschaffen.<sup>40</sup> Die im PGI fast durchgängig angegangene Doppelstrategie – nämlich die Verfolgung von Maßnahmen gezielter Frauenförderung einerseits sowie die Verankerung der Geschlechtergleichstellung als Querschnittsziel in allen Themenbereichen andererseits – wird nicht nur der Tatsache gerecht, dass auch weiterhin Maßnahmen zur Förderung von Frauen notwendig sind, sondern sucht darüber hinaus strukturelle Veränderungen zum Abbau von Diskriminierung herbeizuführen. Grundsätzlich positiv hat sich bei der Programmerstellung ausgewirkt, dass neben Sozialpartnern, Initiativen und Verbänden auch in der Umsetzung von Politiken zur Förderung der Chancengleichheit erfahrene administrative Stellen und wissenschaftliche Institutionen konsultiert worden sind.

Ein Potenzial zur Implementierung und Umsetzung der Strategie des Gender Mainstreaming bzw. zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern bieten dabei auch die für die GI EQUAL charakteristischen Netzwerke. Im Vergleich zur ESF-Förderung generell sowie zu anderen EU-Programmen, die keinen Netzwerkansatz verfolgen, eröffneten sich hier gute Möglichkeiten des Erfahrungsaustausches, der gemeinsamen Weiterentwicklung sowie des Transfers von erfolgreichen Implementationsansätzen.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Vgl. dazu Mid-Term-Bericht, S. 211-217.

<sup>41</sup> Vgl. dazu Jahresbericht 2003, S. 112 f.

Jedoch wären im strategischen Teil des PGI differenziertere Ausführungen zu Aspekten der Steuerung, Begleitung und Bewertung in diesem Kontext notwendig gewesen. Weiterhin fehlen entsprechende Vorgaben und Hilfestellungen für die Programmebene. Zu berücksichtigen ist hierbei allerdings, dass es zum Zeitpunkt der Programmerstellung (1999 bis 2000) nur wenig Erfahrung mit der Implementierung von Gender Mainstreaming in den Programmen der europäischen Strukturpolitik gab. Durch Publikationen wie das *Themenheft Gender Mainstreaming* oder dem auf die Thematik ausgerichteten Newsletter<sup>42</sup> wurde deshalb nachträglich versucht, den EP-Akteuren Grundlagen und Strategien zur Implementierung von Gender Mainstreaming zu vermitteln. Diese konnten jedoch weder einen für die GI EQUAL allgemeinverbindlichen Charakter annehmen, noch ausreichende Orientierung für die Akteure bieten. So blieb die Strategie des Gender Mainstreaming für viele Akteure auf EP- und Programmebene eine Herausforderung.

Im Rahmen des Mid-Term-Berichtes wurden durch die EQUAL-Programmevaluation zahlreiche Empfehlungen abgegeben, die sowohl auf die Programm- als auch auf die Ebene der EP-Akteure gerichtet waren.<sup>43</sup> Die aktualisierte Fassung des Programmplanungsdokuments berücksichtigte diese Empfehlungen für die Programmebene teilweise, für die Ebene der EP-Akteure größtenteils.

Folgende zentrale Ergebnisse für die GI EQUAL bezüglich der Verfolgung von Chancengleichheit als Querschnittsziel sowie der Implementierung von Gender Mainstreaming als Strategie lassen sich zusammenfassen: Zwar führten die teilweise fehlenden Vorgaben des PGI dazu, dass die EP weitgehend dem grundlegenden Charakter von Gender Mainstreaming als einer top-down-Strategie nicht entsprechen konnten und diese auch nicht auf den entsprechenden Ebenen adäquat verankerten.<sup>44</sup> Hier fehlte es an der stärkeren institutionellen Einbeziehung von Organisationen mit Gender-Kompetenz innerhalb der Begleitgremien sowie der Einbeziehung von externer Gender-Expertise in die Koordinierungsarbeit.

Gleichwohl zeitigte jedoch der hohe Stellenwert, den die GI EQUAL diesem Querschnittsziel zuerkennt, beeindruckende Wirkungen und Resultate auf EP-Ebene. Annähernd alle EP räumen dem Ziel der Chancengleichheit und der Strategie des Gender Mainstreaming eine Bedeutung ein, und mehr als die Hälfte bemisst diesen sogar eine hohe Priorität bei.<sup>45</sup> Zahlreiche Aktivitäten reagierten auf die geschlechtsspezifischen Dimensionen der jeweils bearbeiteten Problemlagen:

- Viele EP entwickelten Maßnahmen wie Beratungs- und Qualifizierungsangebote im Sinne der klassischen Frauenförderung ausschließlich für Mädchen und Frauen.

<sup>42</sup> Vgl. BMWA, Nationale Koordinierungsstelle EQUAL (Hg.): Gender Mainstreaming. Grundlagen und Strategien im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative EQUAL. Themenheft 1, Bonn, Dezember 2003. Ders.: Newsletter der GI EQUAL 8, Bonn, März 2004.

<sup>43</sup> Vgl. Mid-Term-Bericht, S. 226 f.

<sup>44</sup> Vgl. ebd., S. 217-220.

<sup>45</sup> Vgl. ebd., S. 222. Sowie: Jahresbericht 2003, S. 107 f.

- Andere EP fokussierten ihre Aktivitäten auf die Sensibilisierung von Multiplikatorinnen und Multiplikatoren, Beraterinnen und Berater, Trainerinnen und Sozialarbeiter mit dem Ziel, geschlechtsspezifische Aspekte in die jeweiligen Handlungsfelder einfließen zu lassen.
- Einige EP konzentrierten sich auf die Veränderung von Rahmenbedingungen, wodurch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gewährleistet werden soll.
- Einige EP intendierten die erhöhte Teilnahme von Mädchen und Frauen an den angebotenen Maßnahmen durch gezieltere Ansprachen oder die stärkere Berücksichtigung individueller sowie frauenspezifischer Bedarfe.

Wertvolle Erfahrungen und Erkenntnisse konnten so gewonnen, zahlreiche erfolgversprechende Ansätze entwickelt werden. Hiervon konnte teilweise auch die Innovationsentwicklung in den EP profitieren.

Zu wichtigen Erfahrungswerten der GI EQUAL im Bereich Förderung der Chancengleichheit und Umsetzung der Strategie des Gender Mainstreaming zählen u.a. folgende Einflussfaktoren:

- **Gender-Kompetenz:** Eine wesentliche Voraussetzung für die systematische Berücksichtigung von Chancengleichheit im Rahmen der Konzeptentwicklung innovativer Maßnahmen stellt das Wissen um geschlechtsspezifische Unterschiede sowie die Auseinandersetzung mit den verschiedenen gleichstellungsorientierten Strategien dar.
- **Externe Expertise:** Das Einholen von Erfahrungen und Wissen externer Expertinnen und Experten ermöglicht die Einnahme neuer Perspektiven, die bei den EP-Akteuren angesichts der Verflechtung in die eigenen Strukturen nicht immer ersichtlich gewesen waren.
- **Gender Mainstreaming als Steuerungsaufgabe:** Um die Chancengleichheit zu einer durchgängig berücksichtigten und zentralen Zielstellung zu machen, bedarf es insbesondere ihrer top-down-Verankerung.
- **Personalschlüssel:** Positive Wirkungen zeitigt die ausgewogene Verteilung von männlichen und weiblichen Teilprojekt-Verantwortlichen sowie von Akteuren der Steuerungsebene.
- **Gesellschaftlicher Rückhalt:** Letztlich erfolgversprechend können die in der GI EQUAL entwickelten innovativen Ansätze hinsichtlich der Gleichstellung der Geschlechter nur dann sein, wenn der Rückhalt bei EP-externen Akteuren wie politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern, Programmverwaltungsbehörde, Arbeitsagenturen, Kammern oder Wirtschaftsförderungseinrichtungen gewährleistet ist.

## 2.3 Programmumsetzung: Verlauf und Ergebnisse

### 2.3.1 Der physische und finanzielle Verlauf 2002-2004

Die Darstellung des finanziellen und physischen Verlaufs des Programms erfolgt auf Grundlage der aus dem Monitoring bereitgestellten Daten für die Jahre 2002

bis 2004.<sup>46</sup> Diese beinhalten allgemeine Angaben zu den EP, den Teilprojekten, Teilnehmerinnen und Teilnehmern sowie finanzielle Daten hinsichtlich Mittelaufwand nach Kostenstellen und Finanzierung nach Finanzierungsträgern.

Die nachfolgende Auswertung stellt diese Informationen entsprechend der Programmstruktur (Themenbereiche und thematische Schwerpunkte) hinsichtlich der Zielgebiete (Ziel 1 und Ziel 3-Gebiet) sowie weiterer typologischer Zuordnungen dar.

### Teilprojekte nach Themenbereichen und Zielgebieten

In 109 EP wurden von 2002 bis Ende 2004 zwischen 1.470 und 1.641 Teilprojekte realisiert, d.h. die Zahl der Teilprojekte stieg um insgesamt 11,6%. Dieser Anstieg geht wesentlich auf die operativen Projekte (+ 15,4%) zurück und fand v.a. im Jahr 2003 statt (8,8% gesamt bzw. 12,7% bei operativen Teilprojekten).

Die nicht-operativen Teilprojekte (Overhead einschließlich Evaluation) nahmen dagegen lediglich um 4,9% zu, wobei der Zuwachs bei den Evaluationen<sup>47</sup> bereits 15 der insgesamt 26 zusätzlichen nicht-operativen Teilprojekte ausmacht. D.h. die Zahl der Overhead-Projekte (bereinigt um Evaluationen) stieg nur geringfügig um 2,7%, vorwiegend infolge der transnationalen Kooperationen (+ 4%).

Lediglich bei den Evaluationen gab es nochmals in 2004 einen deutlicheren Zuwachs um fast 5% gegenüber 2003 sowie bei den operativen Teilprojekten in den Schwerpunkten *Bekämpfung des Rassismus* (+ 7,5%) sowie *Wandel IT* (+ 8,4%).

Die Zunahmen im operativen Bereich deuten weniger auf eine Ausdehnung des Programms hin als auf das planmäßige oder außerplanmäßige spätere Anlaufen von Projekten und schließen auch Umstrukturierungen in Folge neuer Projektzuschnitte mit ein.<sup>48</sup>

- Den stärksten Zuwachs über den Untersuchungszeitraum 2002-2004 weist hierbei der thematische Schwerpunkt *Bekämpfung des Rassismus* (Themenbereich *Beschäftigungsfähigkeit*) auf bei einer Steigerung von 41 auf 72 Projekte bzw. um 75,6%. Dies hängt in erster Linie mit der längeren Vorlaufzeit für die Vorbereitung einzelner Projekte in diesem thematischen Schwerpunkt zusammen.

<sup>46</sup> Das Grundmaterial beruht auf Jahresscheiben aus MEPHISTO. Eine individuelle TN-Auswertung in den Projekten über die Jahresscheiben hinweg (d.h. von Eintritt bis Austritt) ist aufgrund der Lücken in den Daten nicht gewährleistet. Ähnlich verhält es sich mit den Teilprojekten. Auch diese sind nicht durchgängig eindeutig identifizierbar. Die Auswertungen erfolgen daher i.d.R. in prozentualer Darstellung sowie auf der Grundlage expliziter Eintritts- bzw. Beginndaten. Damit sollen u.a. Mehrfachzählungen vermieden werden, wenn auch um den Preis einer Unterschätzung der absoluten Zahl erreichter Personen.

<sup>47</sup> Die Evaluationen starteten teilweise deutlich später als die jeweilige EP, was u.a. darauf zurückzuführen ist, dass erst etwaige Vorgaben durch eine Programmevaluation abgewartet wurden.

<sup>48</sup> Wenn innerhalb eines Jahres ein Projekt auslief bzw. abgebrochen werden musste und ein Nachfolgeprojekt anlief, werden beide Projekte in der Jahresscheibe gezählt, es findet also eine rechnerische Zunahme der Projekte statt.

- Mit großem Abstand folgt der thematische Schwerpunkt *Wandel IT* (Themenbereich *Anpassungsfähigkeit*) mit 21,2% Zuwachs. Letzterer Schwerpunkt ist insgesamt später angelaufen, wie auch die Wachstumsraten von 2003 nach 2004 (+15%) deutlich werden lassen. Dies wiederum dürfte mit den branchenspezifischen Rahmenbedingungen dieses thematischen Schwerpunktes zusammenhängen: Da dem steilen Aufstieg dieser Branche teilweise ebenso tiefe Stürze folgten, kam es aufgrund von Neuorientierungen und notwendigen Anpassungsmaßnahmen zu Verzögerungen.
- Alle anderen Schwerpunkte bleiben im Rahmen des Programmdurchschnitts ( $\pm 2\%$ ) bzw. darunter.

Der Anteil der nicht-operativen Teilprojekte liegt – betrachtet über die Programmstrukturen – annähernd konstant und einheitlich bei ca. einem Drittel aller Teilprojekte. Ausnahmen bilden – mit jeweils knapp 40%-Anteilen – die Themenbereiche *Anpassungsfähigkeit* und *Asyl*. Beide Bereiche liegen durchgängig um ca. 15%-Punkte über dem Durchschnitt des Programms, ohne jedoch – wie noch zu sehen sein wird (vgl. hierzu Tabelle 6) – zu höheren Kostenanteilen zu führen.

Die rechnerische Verteilung<sup>49</sup> der Projekte zwischen dem Ziel 1-Gebiet und dem Ziel 3-Gebiet ergibt eine Anteilsverteilung von einem Drittel zu zwei Drittel aller Projekte. Diese – gemessen an der Bevölkerungszahl – überproportionale Berücksichtigung des Ziel 1-Gebietes ist angesichts der dort deutlich größeren Arbeitsmarktprobleme als angemessen zu bewerten. Sowohl der Bedarf an spezifischen Innovationen als auch der unmittelbare Interventionsbedarf zur Unterstützung besonders förderungsbedürftiger Personengruppen fallen hier höher aus.

Tabelle 2 Verteilung der Projekte nach Programmbereichen und nach Zielgebieten

Projekte alle Jahre (incl. Mehrfachnennungen)	Beschäftigungsfähigkeit	Anpassungsfähigkeit	Unternehmergeist	Chancengleichheit	Asyl	Summe
Nicht - Ziel 1	64,1%	57,1%	54,4%	68,2%	90,4%	<b>62,9%</b>
Ziel 1	33,8%	40,5%	42,1%	29,5%	7,6%	<b>34,7%</b>
Keine Angabe	2,1%	2,3%	3,5%	2,4%	2,0%	<b>2,4%</b>
<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

Dennoch gibt es Aktivitätsunterschiede hinsichtlich der Programmbereiche zu verzeichnen, d.h. die Themenbereiche und thematischen Schwerpunkte sind unterschiedlich verteilt. Der Themenbereich *Unternehmergeist* ist im Ziel 1-Gebiet überdurchschnittlich besetzt (+7,4 %-Punkte) und zwar in beiden thematischen Schwerpunkten (*Existenzgründung* bzw. *Sozialwirtschaft*) gleichermaßen. Dieser Umstand sowie auch die relativ stärkere Besetzung des Bereichs *Anpassungsfähigkeit* (+5,8 %-Punkte) spiegeln die generelle Strategie zum verstärkten Ausbau der

<sup>49</sup> Eine entsprechende Aufteilung ist nur auf Ebene der Teilprojekte möglich, da die EP teilweise zielgebietsübergreifend angelegt sind. Die weiter unten folgende Darstellung auf TN-Ebene ordnet die TN entsprechend ihrer Projektzugehörigkeit den Zielgebieten zu, da die für eine trennschärfere Zuordnung erforderlichen Adressdaten nicht verfügbar sind.

vergleichsweise unterentwickelten Wirtschaftssegmente ebenso wider wie die Alternativlosigkeit angesichts der weggebrochenen traditionellen Arbeitsplätze und industriellen Strukturen.

Relativ schwächer besetzt ist hingegen der Themenbereich *Chancengleichheit* (-5,2 %-Punkte) und hier vor allem der thematische Schwerpunkt *Vereinbarkeit von Familie und Beruf* (-8 %-Punkte). Am schwächsten besetzt ist der Bereich *Asyl* (-27,1 %-Punkte). Hier sind entsprechende Korrekturen in der Programmergänzung vorgenommen worden, der Erklärungsansatz rekurriert schlüssig auf die sehr unterschiedliche Verteilung der Zielgruppen, die vorwiegend in Ziel 3-Gebieten und deutlich seltener in Ziel 1-Gebieten Aufnahme gefunden haben. Die relativ schlechtere Besetzung des Themenbereichs *Chancengleichheit* reflektiert auch die Akzeptanzprobleme, die das Thema immer noch erfährt.

Zahl, Verteilung und Entwicklung der Projektzahlen bieten in der Differenzierung nach Projekttypen etc. einen ersten, groben Eindruck von Umfang, Struktur und Dynamik der Umsetzung eines Programms und den damit möglicherweise verbundenen Prioritätensetzungen. Weitere wichtige Indikatoren auf Grundlage des Monitorings sind die finanziellen Aspekte der Programmumsetzung sowie Zahl und Zielgruppenzugehörigkeit von Teilnehmerinnen und Teilnehmer sowie die Beteiligung von Unternehmen.

#### **Finanzieller Verlauf nach Themenbereichen und Zielgebieten**

Eine Betrachtung der finanziellen Umsetzung des Programms als ganzem schließt auch die Frage der n + 2-Regel ein. Dieses Thema ist aber anhand der vorliegenden Monitoring-Daten noch nicht bearbeitbar. Für die Beurteilung muss der Jahresbericht der Programmverwaltung abgewartet werden. Da für die zweite Förderrunde der GI EQUAL aber deutlich mehr Projekte zur Förderung gelangt sind als in der ersten Runde sowie mehr Projekte als ursprünglich vorgesehen, kann davon ausgegangen werden, dass der Gefahr automatischer *decommitments* durch eine verstärkte Mittelausschöpfung in der zweiten Phase erfolgreich wird begegnet werden können.

Insgesamt wurden finanzielle Mittel in der Höhe von 338,6 Mio. EUR in den Jahren 2002 bis 2004 aufgewandt.<sup>50</sup>

Auf die Ziel 1-Gebiete entfallen davon 33,1%, was fast exakt deren Projekt-Anteil am Gesamtprogramm (34,7%) entspricht. Bei Zugrundelegung der zuschussfähigen Kosten liegt der rechnerische Ziel 1-Anteil bei 30,3%, d.h. um 2,8 %-Punkte bzw. 10% unter dem entsprechenden Anteil an der bis dato ausgewiesenen Finan-

<sup>50</sup>

Anhand der derzeit vorliegenden Monitoring-Daten gibt es noch eine Abweichung zwischen den Angaben zu Kosten (386.917,99 TSD EUR) und Finanzierung (338.582,52 TSD EUR), die an unterschiedlichen Abrechnungsständen liegen dürfte und sicherlich mit dem Jahresbericht der Verwaltungsbehörde aufgelöst wird. 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. Dennoch erscheint Zurückhaltung hinsichtlich abschließender Interpretationen angemessen.

zierung, was möglicherweise darauf hindeutet, dass die durchschnittlichen Projektkosten im Ziel 1-Gebiet doch etwas geringer ausgefallen sind als kalkuliert. Dies wäre aufgrund der anderen Tarifstruktur bzw. der generellen Tarifabsenkung – sowohl für Personal- als auch TN-Einkommen – zumindest plausibel. Die noch nicht abschließend konsolidierten Finanzdaten erlauben keine weitergehenden Interpretationen, zumal die Finanzierungsdaten bezogen auf die Zielgebiete auch in differenzierterer Betrachtung keine weiteren Auffälligkeiten aufweisen.

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 Projekte, m.a.W. die projektbezogenen Durchschnittskosten in den Schwerpunkten weichen nur unwesentlich voneinander ab.

Tabelle 3 EP, Projekte, Kosten und Finanzierung: Verteilung nach thematischen Schwerpunkten (ThSP)

EQUAL ThSP	Zahl der EP	Zahl der Projekte	Kostenanteile	Finanzierung
Beschäftigungsfähigkeit	41,3%	43,0%	44,7%	42,3%
Bekämpfung Rassismus	5,5%	5,6%	5,1%	5,0%
Wandel IT	11,9%	9,9%	11,3%	12,1%
Lebensl-Lernen	9,2%	9,1%	8,6%	9,3%
Unternehmensgründung	8,3%	8,5%	8,3%	6,8%
Sozialwirtschaft	7,3%	8,7%	6,5%	8,1%
Abbau Diskrepanzen	4,6%	5,2%	5,2%	5,8%
Vereinbarkeit	4,6%	4,8%	4,4%	4,8%
Asyl	7,3%	5,3%	5,9%	5,9%
<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 Höhe der Finanzierungsbeiträge durch die einzelnen Finanziere hingegen fallen je nach thematischem Schwerpunkt sehr unterschiedlich aus. Auffällig auch hier der Bereich *Asyl*, für den seitens des Bundes und der Länder spezielle Finanzierungsinstrumente bereitgestellt wurden, da die Regelinstrumente für diese Zielgruppe nicht bzw. nur eingeschränkt einsatzfähig waren (vgl. hierzu Tabelle 18 und Tabelle 19 im Anhang).

Kommunale Mittel spielen in diesem Themenbereich gleichfalls eine überdurchschnittliche Rolle, ebenso wie in den Schwerpunkten *Bekämpfung des Rassismus* und *Vereinbarkeit von Familie und Beruf*.

Private Mittel (Dritt-, Eigen- und sonstige Mittel) gehen mit insgesamt 12,2% 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 in der Summe (32,1%) sogar eine größere Rolle als die Bundesmittel (14% einschließlich BA) (vgl. Tabelle 18 und Tabelle 19 im Anhang). Von besonderem Gewicht ist ihr Finanzierungsbeitrag darüber hinaus in den Schwerpunkten *Vereinbarkeit* (12,4%) und *Sozialwirtschaft* (15,2%).

Der ESF-Interventionssatz liegt nach den Berechnungen der EQUAL-Programmevaluation über das gesamte Programm betrachtet bei 48%. Differenziert nach Ziel 1

und Ziel 3 zeigt sich für beide Bereiche, dass der Interventionssatz unterhalb der jeweils gültigen Höchstsätze liegt. Insbesondere im Ziel 1-Gebiet zeigt sich die überdurchschnittliche Bedeutung des EU-Beitrags wiederum für den Bereich Asyl (65,8% Interventionssatz), bei allerdings insgesamt geringem Gesamtumsatz.

Tabelle 4 ESF-Interventionssätze nach Themenbereichen und Zielgebieten

	Beschäftigungs-fähigkeit	Anpassungs-fähigkeit	Unterneh-mergeist	Chancen-gleichheit	Asyl	insgesamt
Nicht-Ziel 1	39,6%	41,6%	41,2%	41,4%	40,3%	<b>40,5%</b>
Ziel-1	64,3%	58,6%	64,0%	66,8%	65,8%	<b>63,0%</b>
k.A. Zielgebiet	42,6%	58,9%	96,4%	34,7%	66,1%	<b>44,5%</b>
<b>insgesamt</b>	<b>47,6%</b>	<b>48,3%</b>	<b>51,3%</b>	<b>48,0%</b>	<b>42,0%</b>	<b>48,0%</b>

Quelle: Mephisto und eigene Berechnungen

Die größten Positionen bei den Kostenarten bieten erwartungsgemäß die Aufwendungen für Personal (einschließlich Honorar und Auftragsvergabe – zusammen 60,5% der Kosten) sowie die TN-Einkommen (25,4%). Hinsichtlich des Anteils der TN-Einkommen stellen die thematischen Schwerpunkte *Lebenslanges Lernen* (40,5%) sowie *Vereinbarkeit von Familie und Beruf* (37,8%) deutliche Ausnahmen nach oben dar, vermutlich aufgrund der großen Bedeutung von Qualifizierungsmaßnahmen in diesen Schwerpunkten (vgl. hierzu Tabelle 20 bzw. Tabelle 21 im Anhang). Weitere Auffälligkeiten weist die Kostenstruktur nach thematischen Schwerpunkten nicht auf.

#### Teilnehmerinnen und Teilnehmer nach Kosten, Herkunft und Zielgebiet

Als Aggregate jedoch sind – u.a. aufgrund der großen Zielgruppendifferenzierungen – gerade die TN-bezogenen Kosten noch wenig aussagefähig. Daher schließt ein vertiefender Blick auf TN-Zahl und -struktur sowie Pro-Kopf-Kosten differenziert nach Geschlechtern an.

Insgesamt 101.633 TN<sup>51</sup> sind in den Jahren 2002 bis 2004 in EQUAL-Projekte eingetreten. 32,9% aller Eintritte erfolgten im Ziel 1-Gebiet – sehr genau den anteiligen Mitteln (33,1%) entsprechend.

Hinsichtlich der Auswertbarkeit der TN-Herkunft schlägt der hohe Anteil fehlender Angaben (35,8% aller TN-Eintritte) deutlich negativ zu Buche. Auf der Basis der verfügbaren Daten fällt der unterdurchschnittliche Anteil ausländischer TN bzw. TN mit Migrationshintergrund sowie Asylbewerberinnen und Asylbewerber im Ziel 1-Gebiet stark ins Gewicht.<sup>52</sup>

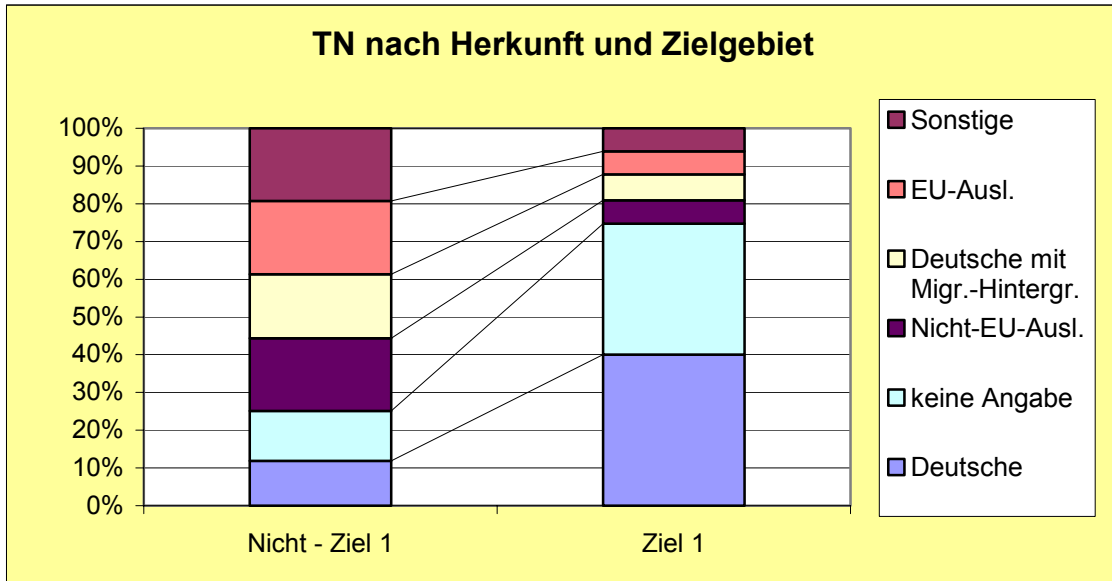
Der Anteil von TN deutscher Herkunft macht zusammen mit den TN ohne Herkunftsangabe im Ziel 1-Gebiet 95,7% aller TN aus. Im Ziel 3-Gebiet liegt der entsprechende Wert bei nur 71,0%. Die Gründe dürften v.a. in der unterschiedlichen

<sup>51</sup> Folgende Darstellung greift im wesentlichen auf Angaben zu TN zurück, für die Eintrittsdaten vermerkt sind (vgl. Fußnote 46).

<sup>52</sup> Auf die im Ziel 1-Gebiet klar unterdurchschnittlichen Anteile ausländischer TN bzw. TN mit Migrationshintergrund sowie Asylbewerberinnen und Asylbewerber ist bereits indirekt im Zusammenhang mit der Verteilung der Projekte nach Zielgebieten und auf die Programmstrukturen hingewiesen worden.

Bevölkerungszusammensetzung sowie damit in der unterschiedlichen Struktur der Zielgruppen zu suchen sein.

Abbildung 1 TN-Eintritte nach Herkunft und Zielgebiet

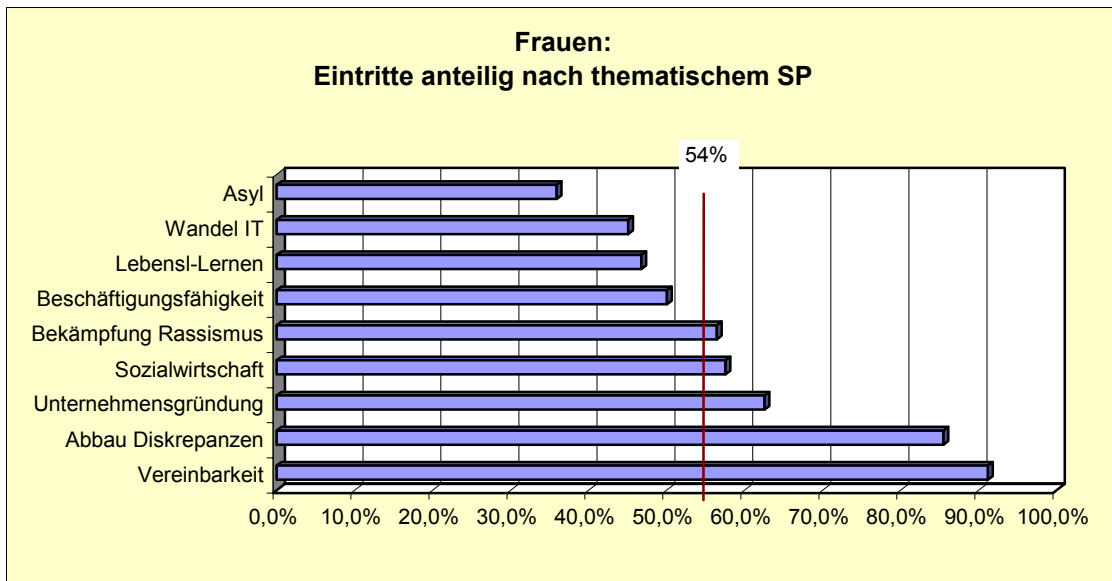


Anm.: Für 1,1% der TN ist eine Zielgebietszuordnung nicht möglich

Quelle: Mephisto und eigene Berechnungen

Aussagekräftig sind die geschlechtsbezogenen Angaben: Der Anteil der Frauen liegt insgesamt bei 54% und ist damit deutlich höher als der Anteil der Männer. Die Mindestvorgabe des PGI (50%) wird damit erfüllt, was zunächst als Indiz für eine gelungene Strategie der gleichberechtigten Beteiligung bei zusätzlich positiver Diskriminierung von Frauen gelten kann.

Abbildung 2 Frauenanteil an den TN-Eintritten sowie Verteilung der TN-Eintritte insgesamt nach thematischen Schwerpunkten und Geschlecht



Quelle: Mephisto und eigene Berechnungen

Dieses positive Gesamtbild wird aber nicht zuletzt durch die einschlägigen thematischen Schwerpunkte *Vereinbarkeit von Familie und Beruf* (91,2%) sowie *Abbau*

von *geschlechtsspezifischen Diskrepanzen* (85,5%) bewirkt, die – darin dem Schwerpunkt E der ESF-Mainstreamprogramme vergleichbar – zur Kompensation geschlechtsspezifischer Benachteiligung von Frauen vorgesehen sind. Fast jede fünfte Frau (17,1%), die an der GI EQUAL partizipiert, wird in diesem Bereich gefördert.<sup>53</sup>

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 vertreten sind die Frauen hingegen bei *Lebenslanges Lernen* (47%) und *Wandel IT* (45%); dennoch finden sich hier zusammen immerhin knapp 25% aller Frauen. Am geringsten stellt sich der Anteil der Frauen im thematischen Schwerpunkt *Asyl* (36%) dar. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Frauenanteil unter den Asylbewerbern und Asylbewerberinnen in der Bundesrepublik Deutschland ohnehin bei nur ca. 31% liegt.<sup>54</sup> Damit konnten durch die GI EQUAL im thematischen Schwerpunkt *Asyl* vergleichsweise in überdurchschnittlichem Maße Frauen erreicht werden.

Zur weiteren Vertiefung soll im folgenden auf die Kosten pro Kopf und nach Geschlecht eingegangen werden.<sup>55</sup> Ausgehend von einem rechnerischen Gleichbehandlungsmaß<sup>56</sup> ergeben sich starke Abweichungen der geschlechtsspezifischen Pro-Kopf-Ausgaben für die thematischen Schwerpunkte *Bekämpfung des Rassismus*, *Abbau geschlechtsspezifischer Diskrepanzen* sowie *Sozialwirtschaft*

Lediglich im – traditionell verstanden – frauenspezifischen Schwerpunkt *Abbau geschlechtsspezifischer Diskrepanzen* sind die durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben zugunsten der Frauen deutlich höher (+11%) als bei Gleichbehandlung zu erwarten gewesen wäre. Die hiervon negativ betroffenen Männer stellen 14,5% der TN des Schwerpunkts, aber nur 3,9% der Kosten werden für sie veranschlagt.

<sup>53</sup> Damit ist zunächst nur festzustellen, dass dieser positiv-diskriminierenden Intention ein entsprechender quantitativer Stellenwert zukommt. Über die Notwendigkeit eines solchen Ansatzes gibt die bloße Inanspruchnahme keine direkte Auskunft.

<sup>54</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.“ Migrationsbericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration im Auftrag der Bundesregierung (Migrationsbericht 2003), o.J., o.O., S. 43.

<sup>55</sup> Hierzu wurden die Kosten auf Projektebene geschlechtsspezifisch (anhand der TN mit Eintrittsdatum) aufgeteilt und anschließend entsprechend der Fragestellungen aggregiert.

<sup>56</sup> Bildet man die Differenz des Anteils der Frauen an allen TN und ihres Anteils an den Kosten in den thematischen Schwerpunkten und setzt diese in das Verhältnis zum tatsächlichen Kostenanteil, erhält man ein einfaches Maß für Gleichbehandlung. Das Verhältnis ist bei Gleichbehandlung = 0, bei Benachteiligung negativ und bei Bevorzugung positiv.

Tabelle 5 Pro-Kopf-Ausgaben nach Geschlecht und thematischen Schwerpunkten: Relativer Abstand der Frauen von den Männern

	Kosten anteilig		Eintritte anteilig		Differenz
	I Frauen	Männer	II Frauen	Männer	III ((I-II) / I)*100
Beschäftigungsfähigkeit	52,2%	47,8%	50,1%	49,9%	4,0%
Bekämpfung Rassismus	43,0%	57,0%	56,5%	43,5%	-31,4%
Wandel IT	42,7%	57,3%	45,1%	54,9%	-5,6%
Lebensl-Lernen	48,9%	51,1%	46,8%	53,2%	4,3%
Unternehmensgründung	62,5%	37,5%	62,6%	37,4%	-0,2%
Sozialwirtschaft	50,6%	49,4%	57,6%	42,4%	-13,8%
Abbau Diskrepanzen	96,1%	3,9%	85,5%	14,5%	11,0%
Vereinbarkeit	92,4%	7,6%	91,2%	8,8%	1,3%
Asyl	35,0%	65,0%	35,9%	64,1%	-2,6%
<b>SUMME</b>	<b>54,0%</b>	<b>46,0%</b>	<b>54,0%</b>	<b>46,0%</b>	<b>0,0%</b>

Anmerkung: Auf Gesamtprogrammebene können sich aufgrund des Rechenverfahrens kleine Abweichungen ergeben.

Quelle: Mephisto und eigene Berechnungen

Im Vergleich deutlich schlechter schneiden dagegen die Frauen in den thematischen Schwerpunkten *Bekämpfung des Rassismus* (-31,4%) sowie *Sozialwirtschaft* (-13,8%) ab. In beiden Bereichen sind Frauen deutlich stärker beteiligt (56,5% bzw. 57,6% aller TN sind Frauen), aber es entfallen weitaus weniger anteilige Kosten auf sie (43 % bzw. 50,6%).

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

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

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 84,2% der Kosten der EP entfallen auf die operativen Teilprojekte, im Umkehrschluss bedeutet dies, dass knapp 16% der Kosten auf den Overhead entfallen. Lediglich der Schwerpunkt *Sozialwirtschaft* im Themenbereich *Unternehmergeist* weist für den operativen Projektbereich weniger als 80% auf, hat also ca. 41% höhere Overheadkosten als der Programmdurchschnitt bei gleichzeitig deutlich überproportionalen Koordinationskosten (16,8%).

Tabelle 6 Kosten nach Projektart und thematischen Schwerpunkten

Quelle: Mephisto und eigene Berechnungen

EQUAL-ThSP	Evaluation	Koordination	operativer Partner	transnationale Koordination	mittelverwaltende Stelle	Summe
Beschäftigungsfähigkeit	3,0%	8,0%	85,2%	2,8%	1,1%	100,0%
Bekämpfung Rassismus	2,2%	9,0%	84,6%	2,9%	1,4%	100,0%
Wandel IT	1,8%	9,7%	85,6%	2,0%	0,5%	100,0%
Lebensl-Lernen	2,2%	11,6%	82,1%	2,8%	1,3%	100,0%
Unternehmensgründung	3,7%	8,2%	81,3%	6,4%	0,4%	100,0%
Sozialwirtschaft	2,3%	16,8%	77,8%	2,6%	0,5%	100,0%
Abbau Diskrepanzen	2,2%	9,4%	84,3%	2,9%	1,3%	100,0%
Vereinbarkeit	1,8%	9,5%	84,9%	2,6%	1,2%	100,0%
Asyl	2,6%	8,5%	87,2%	1,5%	0,1%	100,0%
<b>GESAMT</b>	<b>2,6%</b>	<b>9,3%</b>	<b>84,2%</b>	<b>2,9%</b>	<b>0,9%</b>	<b>100,0%</b>

Innerhalb einzelner Overhead-Projekttypen gibt es dabei zwar größere Schwankungen, aber aufgrund faktisch unterschiedlicher Aufgabenteilungen zwischen den funktionellen Projekten bzw. den entsprechenden Partnern (d.i. der nicht-operativen) scheint eine Gesamtbetrachtung der Overheadkosten angemessener.<sup>57</sup>

Allerdings lohnt sich ein ergänzender Blick auf die Kosten nach Kostenarten (vgl. hierzu Tabelle 20 im Anhang). Dabei relativiert sich der ungewöhnlich hohe Kostenanteil (6,4%) der transnationalen Koordination im thematischen Schwerpunkt *Unternehmensgründung* leicht: Die Reisekosten liegen hinter denen des thematischen Schwerpunkts *Sozialwirtschaft* am oberen Ende der Skala. Andererseits liegt dieser bei den Kosten für die Transnationale Kooperation im guten Mittelfeld. Deutlich wird hier, dass differenziertere Analysen einen detaillierteren und vor allem konsolidierten Datenbestand voraussetzen. Insbesondere für die Ergebnissicherung weiterer Programmplanungen wäre eine solche Analyse sinnvoll und nützlich.

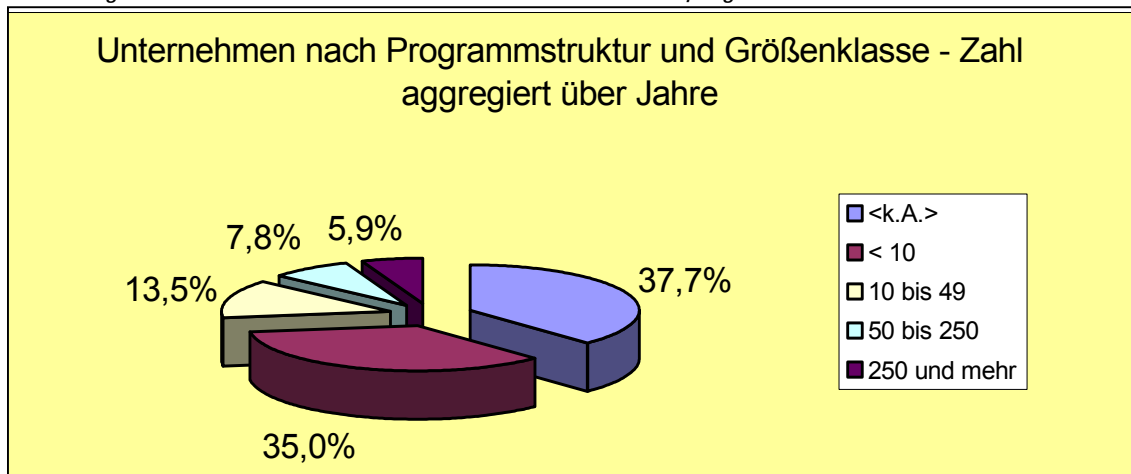
Die Beteiligung von Unternehmen ist ein weiteres Ziel einer deutlich stakeholder-orientierten Strategie, wie sie die Kommission für die GI EQUAL vorgesehen hat. Hierzu gibt das Monitoring einen ersten quantitativen Aufschluss:<sup>58</sup>

Zwischen 4.620 (in 2002) und 4.773 (in 2004) Unternehmen waren jährlich an der Umsetzung der GI EQUAL in Deutschland beteiligt. Hierzu liegen nur bedingt aussagekräftige Informationen hinsichtlich der Größenklassen vor (37,7% ohne Angabe). Danach gehört das Gros der beteiligten Unternehmen zu den Klein- und Kleinstunternehmen mit bis zu 49 Beschäftigten (48,5%), 7,8% zu den mittleren Unternehmen mit 50 bis 249 Beschäftigten und lediglich 5,9% zu den größeren Unternehmen ab 250 Beschäftigten.

<sup>57</sup> So sind z. B. die Evaluationen teilweise intern als Teilprojekte und teilweise über Auftragsvergaben extern organisiert, was sich entsprechend unterschiedlich in der EP-Buchhaltung niederschlägt (TP-Kosten bzw. spezifische Kostenstellen innerhalb von funktionellen TP) und nicht durchgängig verfügbar und vergleichbar ist.

<sup>58</sup> Auch bei den Unternehmen liegen lediglich jahresscheibenbasierte Werte vor, so dass eine echte Gesamtzahl beteiligter Unternehmen nicht ermittelt werden kann.

Abbildung 3 Unternehmen nach Größenklassen - Gesamtprogramm



Quelle: Mephisto und eigene Berechnungen

Dies entspricht einer Strategie, die auf Stärkung von KMU und Förderung von selbständiger Existenz setzt, auch wenn gerade die Kleinstunternehmen deutlich schwächer vertreten sind als ihrem Anteil an allen Betrieben entsprechen würde (ca. 80%).<sup>59</sup>

Aber anders als bei der Zielgruppenförderung wäre die Frage der Beteiligung oder Nichtbeteiligung von Unternehmen für die GI EQUAL weniger unter dem Blickwinkel einer Adressatengerechtigkeit / Nicht-Diskriminierung interessant, als unter strategischen Aspekten der Programmumsetzung und ihrer nachhaltigen Wirkung. Leider bietet das Monitoring keine Handhabe zu Aussagen über die konkrete Art der Unternehmensbeteiligung an den EP bzw. deren einzelnen Teilprojekten. In einer detaillierteren Betrachtung wird zumindest erkennbar, in welchen thematischen Schwerpunkten Unternehmen sich konzentrieren und welche Größenklassen jeweils besonders stark vertreten sind:

Tabelle 7 Unternehmen nach Größenklassen

Thematischer Schwerpunkt	Unternehmen anteilig	Unternehmen nach Programmstruktur und Größenklasse - Zahl aggregiert über Jahre					Summe
		<k.A.>	< 10	10 bis 49	50 bis 250	250 und mehr	
Beschäftigungsfähigkeit	15,9%	38,9%	33,5%	14,4%	9,2%	4,1%	100,0%
Bekämpfung Rassismus	14,5%	3,9%	84,9%	4,3%	4,7%	2,2%	100,0%
Wandel IT	37,3%	36,3%	30,3%	15,1%	7,7%	10,5%	100,0%
Lebensl-Lernen	19,2%	61,3%	12,3%	14,1%	9,1%	3,3%	100,0%
Unternehmensgründung	6,2%	76,2%	15,9%	5,9%	2,1%	0,0%	100,0%
Sozialwirtschaft	0,4%	16,7%	22,2%	22,2%	27,8%	11,1%	100,0%
Abbau Diskrepanzen	2,1%	8,3%	42,7%	28,1%	11,9%	8,9%	100,0%
Vereinbarkeit	4,1%	13,8%	42,3%	28,7%	11,7%	3,5%	100,0%
Asyl	0,2%	45,5%	9,1%	18,2%	18,2%	9,1%	100,0%
<b>GESAMT</b>	<b>100,0%</b>	<b>37,7%</b>	<b>35,0%</b>	<b>13,5%</b>	<b>7,8%</b>	<b>5,9%</b>	<b>100,0%</b>

Quelle: Mephisto und eigene Berechnungen

<sup>59</sup> Der hohe Anteil fehlender Angaben schwächt ohnehin die Belastbarkeit der Daten in dieser Frage, zumal die Fehlquoten zwischen den Schwerpunkten sehr weit streuen.

Im wesentlichen konzentrieren sich Unternehmen in den Themenbereichen *Anpassungsfähigkeit* (*Wandel IT* 37,3%, *Lebenslanges Lernen* 19,2%) und *Beschäftigungsfähigkeit* (gleichnamiger Schwerpunkt: 15,9%, *Bekämpfung des Rassismus* 14,5%). Fast die Hälfte der noch verbleibenden 13,1% der Unternehmen entfällt auf den Schwerpunkt *Unternehmensgründung*.

Der Schwerpunkt *Wandel IT* ist zugleich in überdurchschnittlich hohem Masse mit Unternehmen jenseits der KMU-Schwelle, d.h. mit 250 und mehr Beschäftigten, besetzt (10,5%). Für den zweiten Schwerpunkt im Bereich *Anpassungsfähigkeit*, d.h. für *Lebenslanges Lernen*, ist einerseits die höchste Rate an fehlenden Angaben (61,3%) zur Unternehmensgröße zu vermerken, andererseits nimmt die relative Besatzstärke (Differenz zum Gesamtdurchschnitt) mit steigender Klassengröße zu, bricht aber bei der Klasse  $\geq 250$  wieder ein (3,3%), was die Vermutung nahe legt, dass zumindest in diesem thematischen Schwerpunkt auch hinter dem hohen Anteil von ‚keine Angaben‘ eher Unternehmen der oberen Größenklasse stehen.

### 2.3.2 Ergänzende Programmabbildung der GI EQUAL nach Handlungsfeldern der EP

Der folgende Abschnitt nimmt eine ergänzende Programmabbildung nach arbeitsmarkt-, berufsbildungs- und beschäftigungspolitischen Handlungsfeldern der EP in der GI EQUAL vor. Zielstellung: Klassifizierung und Zuordnung der EP sowie Abbildung des physischen und finanziellen Verlaufs des Programms nach dieser Systematik.

#### Von thematischen Schwerpunkten zu Handlungsfeldern

Mit den neun thematischen Schwerpunkten sind die allgemeinen Handlungsfelder wie auch die potenziellen Innovationsfelder benannt, innerhalb derer sich die bundesdeutschen EP bewegen. Allerdings lässt allein diese Zuordnung zu Themenschwerpunkten eine präzisere, plastischere Beschreibung der konkreten Aktivitäten der EP nicht zu: Dies gilt insbesondere hinsichtlich des quantitativ bedeutsamsten Themenschwerpunktes *Beschäftigungsfähigkeit (A)*, in dem ein breites Spektrum von auf sehr unterschiedlichen Feldern agierenden EP vertreten ist. Bedingt ist dies aber auch für die anderen thematischen Schwerpunkte zutreffend, da diese nicht immer trennscharf sind. Hinzu kommt, dass auch innerhalb zahlreicher EP ein breites Aktivitätsspektrum anzutreffen ist, da die Struktur einer EP mit einer mehr oder weniger großen Zahl von Teilprojekten in den meisten Fällen verschiedene Handlungs- wie auch Innovationsfelder mit sich bringt.

Um eingedenk dieser Schwierigkeiten eine genauere, zugleich aber auch verallgemeinernde Abbildung der Programmrealität zu erhalten, die die GI EQUAL nicht wiederum auf 109 Unikate reduziert, wird nachfolgend der Versuch unternommen, das Aktivitätsspektrum der bundesdeutschen EP in – sicherlich idealtypisch abgegrenzte – Handlungs- und Problemfelder zu strukturieren, die ein gewisses Mindestmaß an Ähnlichkeit aufweisen. Diese Clusterung dient dazu, die von den EP bearbeiteten arbeitsmarkt-, berufsbildungs- und beschäftigungspolitischen Handlungsfelder zu identifizieren, womit zugleich der Rahmen für die von den EP zu entwickelnden Problemlösungsansätze gesetzt ist.

Wenngleich darauf hinzuweisen ist, dass die nachstehende Clusterung und die damit verbundene Reduzierung sowie Verallgemeinerung die Gefahr von neuerlichen Unschärfen birgt, scheint dieser methodische Weg geeignet, die wesentlichen fachspezifischen Inhalte der GI EQUAL präziser als bislang zu beschreiben und gleichzeitig zu systematisieren.<sup>60</sup>

Die Identifizierung von (problemorientierten) Handlungsfeldern der EP basiert auf umfangreichen Dokumentenanalysen zu jeder einzelnen EP, wobei vor allem die periodisch zu erarbeitenden Sachberichte, etwaige Evaluierungsberichte sowie ergänzende Erhebungsinstrumente der EQUAL-Programmevaluation Berücksichtigung fanden. Unter der Maßgabe, dass EP bzw. Netzwerke einen gemeinsamen inhaltlichen Leitgedanken verfolgen sollten, wurde auf diesem analytischen Wege für jede EP auch nur ein, die jeweiligen Aktivitäten leitendes Handlungs- und Problemfeld ermittelt. Schließlich wurden auf der Grundlage der Zusammenschau der einzelnen Handlungsfelder idealtypische Cluster gebildet, die nachfolgend als *arbeitsmarkt-, berufsbildungs- und beschäftigungspolitische Handlungsfeldcluster* bezeichnet werden.

Abschließend soll noch einmal betont werden, dass der nachfolgende Versuch der ergänzenden Programmabbildung einen – entsprechend der GI EQUAL – experimentellen Ansatz darstellt, der in den Untersuchungen zur zweiten Förderrunde der GI EQUAL aufgegriffen und weiter ausgebaut werden soll. Die EQUAL-Programmevaluation geht davon aus, dass im Diskurs mit den zahlreichen Akteuren die hier vorgestellte Clusterung weiter entwickelt werden kann.

#### Arbeitsmarkt-, berufsbildungs- und beschäftigungspolitische Handlungsfeldcluster

Insgesamt konnten mittels der vorstehend skizzierten Methodik **30 einzelne Handlungsfelder** der bundesdeutschen EP identifiziert werden, die sich wiederum zu **vier Clustern** zusammenfassen lassen:

- Ein erster Cluster ist dadurch charakterisiert, dass dezidiert auf jeweils bestimmte **Personengruppen** (z.B. Asylbewerber und Asylbewerberinnen, Menschen mit Behinderungen, Jugendliche, Migrantinnen und Migranten, Strafgefangene, Erwerbspersonen mit familiärer Verantwortung) **fokussierte** Handlungsfelder den Schwerpunkt der EP-Aktivitäten bilden und die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit und der Qualifikation dieser Personengruppen sowie verbesserte Strukturen die wesentlichen Ansatzpunkte für arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Erfolge liefern sollen. Diesem Cluster konnten insgesamt 47 EP zugeordnet werden.
- Bei einem zweiten Typ von Clustern stehen jeweils bestimmte **Berufe** und/oder **Branchen im Mittelpunkt** der Tätigkeiten der EP (z.B. Altenpflege, Gießereiindustrie, Handwerk, Medienwirtschaft, Sicherheitsberufe, Sozialwirtschaft), wobei die Kompetenzentwicklung in und für diese Bereiche den Ausgangspunkt für verbesserte Integrationschancen zumeist nicht nä-

<sup>60</sup> Der hier eingeschlagene Weg basiert auf dem im Jahresbericht 2003 der Programmevaluation dokumentierten ersten experimentellen Zugang zu dieser Fragestellung. Vgl. Jahresbericht 2003, S. 37-46.

her definierter, am Arbeitsmarkt benachteiligter Personengruppen eröffnen soll. Diesem Cluster ließen sich insgesamt 18 EP zuordnen.

- In einem dritten Cluster sind die Aktivitäten der einzelnen EP vorrangig auf konkrete **Instrumente bzw. Interventionsformen** zur Verbesserung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation fokussiert (z.B. Beratung zu strategischer Personal- und Organisationsentwicklung, Gründung von Wirtschaftsunternehmen, Job-Rotation, Kompetenzentwicklung durch IT-Technologien), um so Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsperspektiven eröffnen zu können. Auf diesen entfielen insgesamt 20 EP.
- Schließlich ist ein vierter Cluster zu nennen, bei dem das Aktivitätsspektrum der EP vielfach unspezifisch und zumeist sehr breit angelegt ist, ohne dass bestimmte Schwerpunkte bei Personengruppen, Berufen / Branchen oder Instrumenten gesetzt werden. Häufig bilden hierbei jedoch bestimmte **Kommunen bzw. Regionen den räumlichen Kristallisationspunkt** für die Tätigkeiten der EP und ihrer Teilprojekte. Für diesen Cluster konnten insgesamt 24 EP identifiziert werden.

Während sich die ersten drei Cluster entweder durch eindeutige Adressatenbezüge auszeichnen (Personengruppen, Berufe / Branchen) oder bestimmte Instrumente bzw. Interventionsformen im Mittelpunkt stehen, zielt der letztgenannte Cluster nicht ausschließlich auf derart fokussierte Ansätze ab. Vielmehr wird hier mehreren Adressatengruppen mit diversen Unterstützung- und Fördermaßnahmen bei ihrer Integration in Arbeitsmarkt sowie Beschäftigung geholfen und dabei häufig ein lokal oder regional fokussierter Förderansatz verfolgt.

Im einzelnen erbrachte die Analyse der EP nach Handlungsfeldern das folgende Bild:

*Tabelle 8      Arbeitsmarkt-, berufsbildungs- und beschäftigungspolitische Handlungsfelder der bundesdeutschen Entwicklungspartnerschaften der ersten Förderrunde im Überblick*

Handlungsfeldcluster	Handlungsfelder	Anzahl der EP
<b>Personengruppenfokus</b>	Ältere	2
	Asylbewerberinnen und Asylbewerber	8
	Menschen mit Behinderungen und Suchterkrankungen, chronisch sowie psychisch Kranke, Jugendliche mit Behinderungen	8
	Berufsrückkehrerinnen und Berufsrückkehrer	2
	Jugendliche	7
	Migrantinnen und Migranten	15
	Strafgefangene	2
	Vereinbarkeit von Familie und Beruf	3
		<b>47</b>
<b>Berufe und/oder Branchen im Mittelpunkt</b>	Altenpflege	2
	Gießereiindustrie	1
	Handwerk	1
	Logistikbranche	1
	Medienwirtschaft	2
	Metall- und Elektroindustrie	1
	Sozialwirtschaft	5

Handlungsfeldcluster	Handlungsfelder	Anzahl der EP
	Tourismuswirtschaft	1
	Dienstleistungsbereich	1
	Ökologische Geschäftsfelder	1
	Kompetenzentwicklung in und für KMU verschiedener Branchen in bestimmten Regionen	2
		<b>18</b>
Instrumentenfokus	Arbeitsmarktintegrative Gesundheitsförderung	1
	Kompetenzentwicklung in KMU mittels IuK-Technologien	1
	Job-Rotation als Integrationsinstrument	1
	Strategische Personal- und Organisationsentwicklung in KMU	1
	Integration durch interkulturelle Kompetenz	1
	Integration Benachteiligter durch technikbasiertes Matching	2
	Gründungsunterstützung	9
	Arbeitsmarktchancen in der Informations- und Wissensgesellschaft für Mädchen und Frauen durch Medienkompetenz	4
	<b>20</b>	
Kommunen / Regionen im Mittelpunkt	Arbeitsmarktintegration Benachteiligter mit räumlich fokussierten Ansätzen	5
	Arbeitsmarktintegration Benachteiligter mit räumlich diversifizierten Ansätzen	1
	Arbeitsmarktintegration Benachteiligter mit räumlich indifferenten Ansätzen	18
		<b>24</b>
<b>EP insgesamt</b>		<b>109</b>

Quelle: Dokumentenanalyse

### Befunde zum physischen und finanziellen Verlauf nach Handlungsfeldclustern

In einem ersten Auswertungsschritt sollen zunächst ausgewählte Monitoringdaten zum physischen und finanziellen Programmverlauf im Zeitraum 2002-2004 nach den vier identifizierten Handlungsfeldclustern analysiert werden.

Tabelle 9 Bedeutung der einzelnen Handlungsfeldcluster nach ihrem Anteil an den Entwicklungspartnerschaften, Teilprojekten, Finanzen, TN-Eintritten und beteiligten Unternehmen

Handlungsfeld-cluster	EP	Teilprojekte	Finanzmittel	TN-Eintritte	Frauenanteil an TN-Eintritten	Unternehmen
	Anteil an insgesamt (in %)					
Personengruppen	43	44	42	36	53	26
Berufe/Branchen	16	17	15	17	49	21
Instrumente	18	18	20	18	67	13
Kommunen/Regionen	22	21	23	28	50	41

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 Handlungsfeldcluster geprägt wird.<sup>61</sup> Von zweitgrößter Bedeutung ist das auf kommunale bzw. regionale Förderaktivitäten fokussierte Handlungsfeldcluster. Bemerkenswert ist bei diesem Cluster der überproportional hohe Anteil von eingebundenen Unternehmen. Gegenüber diesen beiden Clustern, auf die zusammen etwa zwei Drittel der Aktivitäten der GI EQUAL entfallen, sind die beiden anderen Handlungsfeldcluster 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.

Darüber hinaus ist zu konstatieren, dass der Frauenanteil an den TN-Eintritten in allen vier Clustern nahe bei der 50-Prozent-Marke oder sogar deutlich darüber liegt.

Tabelle 10 Handlungsfeldcluster nach ihrer Finanzierungsstruktur

Handlungsfeld-cluster	BA	andere Bundesmittel	Landesmittel	Kommunale Mittel	Private (Dritt-) Mittel	Private Eigenmittel	Sonstige Mittel	ESF-Mittel
	Anteil an allen Finanzierungsmitteln (in %)							
Personengruppen	16	3	12	14	3	4	< 1	47
Berufe/Branchen	17	< 1	6	5	17	6	< 1	48
Instrumente	24	1	7	5	9	4	< 1	50
Kommunen/Regionen	21	< 1	7	12	7	3	1	49
alle EP	19	2	9	10	7	4	1	48

Quelle: Mephisto und eigene Berechnungen

Die Analyse der Finanzierungsstrukturen nach Handlungsfeldclustern verdeutlicht relativ klar Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Mittel des ESF und der Bundesagentur für Arbeit erbringen in allen Clustern, in dieser Reihenfolge, die wichtigsten Finanzierungsbeiträge. Das teilweise erheblich unterschiedliche Gewicht der anderen Finanzierungsquellen in den einzelnen Handlungsfeldclustern markiert demgegenüber das jeweilige Interesse verschiedener Akteure an den Aktivitäten:

- So sind konsequenterweise private (Dritt-)Mittel im auf Berufe / Branchen fokussierten Cluster 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 damaligen 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 im auf bestimmte Personengruppen fokussierten Handlungsfeldcluster eingesetzt. Dies wiederum dürfte mit den vielfach zielgruppenspezifisch ausgerichteten Landesarbeitsmarktpolitiken zusammenhängen.

<sup>61</sup> Hier und nachfolgend Abweichungen zu 100 durch Rundung.

Befunde zum physischen und finanziellen Verlauf nach ausgewählten Handlungsfeldern

Nachfolgend sollen nunmehr in einem zweiten Analyseschritt alle diejenigen einzelnen Handlungsfelder ausgewertet werden, in denen vier und mehr EP aktiv sind. Mit 79 EP sind insgesamt 72% aller EP von der Darstellung nach dieser neuen, ergänzenden Programmsystematik erfasst.

In der Zusammenschau aller hier einbezogenen Vollzugsindikatoren – vergleiche dazu die folgende Übersicht – wird deutlich, dass zwei Handlungsfelder mit großem Abstand das Aktivitätsspektrum der GI EQUAL deutlich prägen:

1. das Handlungsfeld *Arbeitsmarktintegration Benachteiligter mit räumlich indifferenten Ansätzen* mit einem Gewicht von knapp einem Fünftel sowie
2. das Handlungsfeld *Migrantinnen und Migranten* mit einem Gewicht von etwa einem Siebentel.

Auf den Rangplätzen 3 bis 6 der gewichtigsten Handlungsfelder liegen mit einem durchschnittlichen Anteil von ca. einem Zwölftel der Vollzugsindikatoren die Handlungsfelder *Gründungsunterstützung, Menschen mit Behinderungen und Suchterkrankungen, chronisch sowie psychisch Kranke, Jugendliche mit Behinderungen, Jugendliche und Asyl*. 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 etwa einem Zwanzigstel auch noch eine gewisse Bedeutung für das Handlungsspektrum der GI EQUAL auf.

Tabelle 11 Handlungsfelder nach ihrem Anteil an den Entwicklungspartnerschaften, Teilprojekten, Finanzen, Teilnehmendeneintritten und beteiligten Unternehmen

Handlungsfelder	EP	Teilprojekte	Finanzmittel	TN-Eintritte	Frauenanteil an TN-Eintritten	Unternehmen
Anteil an insgesamt in [%]						
<b>Personengruppenfokus</b>						
Asylbewerberinnen und Asylbewerber	7	5	6	5	36	2
Menschen mit Behinderungen und Suchterkrankungen, chronisch sowie psychisch Kranke, Jugendliche mit Behinderungen	7	7	7	4	51	2
Jugendliche	6	7	7	5	44	< 1
Migrantinnen und Migranten	13	14	11	14	53	17
<b>Berufe/Branchen im Mittelpunkt</b>						
Sozialwirtschaft	5	5	4	2	58	1
<b>Instrumentenfokus</b>						
Gründungsunterstützung	8	8	8	10	64	6
Arbeitsmarktchancen in der Inform.- und Wissensges. ...	4	4	5	4	98	2
<b>Kommunen/Regionen im Mittelpunkt</b>						

Handlungsfelder	EP	Teilprojekte	Finanzmittel	TN-Eintritte	Frauenanteil an TN-Eintritten	Unternehmen
	Anteil an insgesamt in [%]					
Personengruppenfokus						
AM-Integr. Benacht. mit räumlich fokussierten Ansätzen	5	4	5	6	49	11
AM-Integr. Benacht. mit räumlich indifferenten Ansätzen	16	16	17	21	50	30

Quelle: Mephisto und eigene Berechnungen

Der Frauenanteil an den TN-Eintritten in den wichtigsten Handlungsfeldern liegt in den meisten Fällen in der Nähe der 50-Prozent-Marke oder darüber. Deutliche Abweichungen nach unten zeigen sich in den beiden Handlungsfeldern *Asyl* und *Jugendliche*.

Der unterdurchschnittliche Frauenanteil im erstgenannten dieser beiden Handlungsfelder ist bereits am Beispiel des identischen thematischen Schwerpunkts *Asyl* behandelt worden (vgl. Fußnote 54). 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.

Dagegen weicht der Frauenanteil an den TN-Eintritten in zwei anderen Handlungsfeldern weit nach oben ab. Im Handlungsfeld *Arbeitsmarktchancen in der Informations- und Wissensgesellschaft für Mädchen und Frauen durch Medienkompetenz* hängt dies mit der geschlechtsspezifischen Ausrichtung der entsprechenden Aktivitäten ab. 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.

Im Zuge der weiteren Untersuchungen der EQUAL-Programmevaluation bleiben einige der ermittelten Vollzugsindikatoren in ihrer handlungsfeldspezifischen Gewichtung noch näher zu analysieren: So überrascht etwa die starke Unternehmenseinbindung in das Handlungsfeld *Migrantinnen und Migranten* ebenso wie der überdurchschnittliche Anteil an TN-Eintritten im Handlungsfeld *Gründungsunterstützung*.

Tabelle 12 Handlungsfelder nach ihrer Finanzierungsstruktur

Handlungsfeld-cluster	BA	Andere Bundesmittel	Landesmittel	Kommunale Mittel	Private (Dritt-) Mittel	Private Eigenmittel	Sonstige Mittel	ESF-Mittel
<b>Personengruppenfokus</b>								
Asylbewerberinnen und Asylbewerber	2	13	24	16	<1	4	<1	42
Menschen mit Behinderungen und Suchterkrankungen, chronisch sowie psychisch Kranke, Jugendliche mit Behinderungen	18	<1	8	13	<1	8	1	52
Jugendliche	24	<1	21	4	2	<1	<1	48
Migrantinnen und Migranten	14	2	6	22	6	5	1	43
<b>Berufe/Branchen im Mittelpunkt</b>								
Sozialwirtschaft	15	<1	11	10	4	6	<1	53
<b>Instrumentenfokus</b>								
Gründungsunterstützung	26	1	10	3	4	4	<1	53
AM-Chancen in der Inform./Wissengesell. ...	25	1	6	5	14	6	<1	44
<b>Kommunen/Regionen im Mittelpunkt</b>								
AM-Integr. Benacht. mit räumlich fokussierten Ansätzen	21	1	13	7	3	7	<1	47
AM-Integr. Benacht. mit räumlich indifferenten Ansätzen	21	<1	5	14	8	2	2	48
<b>alle EP</b>								
<b>alle EP</b>	<b>19</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>48</b>

Quelle: Mephisto und eigene Berechnungen

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

- Das finanzielle Engagement des **ESF** zeigt nach Handlungsfeldern nur moderate Abweichungen und ist weniger inhaltlich als vielmehr strukturell geprägt; es hängt mithin von der Verteilung der einzelnen Handlungsfelder auf das Ziel 1- bzw. das Ziel 3-Gebiet und den dort unterschiedlichen Interventionssätzen ab.
- Die **Bundesagentur für Arbeit** trägt überdurchschnittlich stark 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 Un-

terstützung von Jugendlichen widerspiegelt. Deutlich unterdurchschnittliche finanzielle Engagements der Bundesagentur für Arbeit sind demgegenüber für die Handlungsfelder *Sozialwirtschaft* und vor allem *Asyl* und *Migrantinnen und Migranten* zu konstatieren.

- Andere **Bundesmittel** spielen in nahezu keinem Handlungsfeld eine bedeutende Rolle; lediglich im Handlungsfeld *Asyl* haben andere Bundesmittel 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 und Migranten*, *Asyl* und *Menschen mit Behinderungen*, *Suchterkrankungen*, *chronisch sowie psychisch Kranke*, *Jugendliche mit Behinderungen*. 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 in den Handlungsfeldern *Arbeitsmarktchancen in der Informations- und Wissensgesellschaft für Mädchen und Frauen durch Medienkompetenz* und *Arbeitsmarktintegration Benachteiligter mit räumlich indifferenten Ansätzen*, welches im erstgenannten Handlungsfeld mit dessen starker sektoralen Einbindung zusammen hängt und im zweitgenannten Handlungsfeld eine solche zumindest vermuten lässt.

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.

## 2.4 Beitrag der GI EQUAL zur Europäischen Beschäftigungsstrategie und zu Nationalen Aktionsplänen der BRD

Konzeption und Umsetzung der GI EQUAL in der Bundesrepublik Deutschland besitzen zahlreiche Bezugspunkte zur Europäischen Beschäftigungsstrategie sowie zum Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionsplan und zum Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Nachfolgend werden die maßgeblichen qualitativen und quantitativen Aspekte dieser Bezugspunkte herausgearbeitet.

Der Nationale Beschäftigungspolitische Aktionsplan 2004 der Bundesrepublik Deutschland stellt den Beitrag des Mitgliedsstaates zur Europäischen Beschäftigungspolitik mit ihren drei übergeordneten Zielen und ihren zehn beschäftigungspo-

litischen Leitlinien dar. Diese sollen der schrittweisen Verwirklichung der europäischen Ziele von Lissabon und Stockholm dienen.

Mit der Umsetzung der 1. Förderrunde der GI EQUAL in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 2002-2004 konnten Beiträge sowohl zu allen übergeordneten Zielen der Europäischen Beschäftigungspolitik – Vollbeschäftigung, Steigerung der Arbeitsplatzqualität und der Arbeitsproduktivität, Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Eingliederung – als auch zu vielen 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 ebenfalls gewichtig sind.

Im Hinblick auf die übergeordneten Ziele der Europäischen Beschäftigungspolitik setzte die bundesdeutsche GI EQUAL die stärksten Impulse bezüglich des Ziels der Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Eingliederung. Dies korrespondiert einerseits mit der originären Zielsetzung der GI, am Arbeitsmarkt benachteiligte Personen anzusprechen und für deren (Re-)Integration erfolgsträchtige neue 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 und die in diesen Feldern hervorgebrachten Innovationen dokumentieren diesen Beitrag.

Die qualitativen 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, darunter insbesondere EP mit dem Fokus Gründungsunterstützung, 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 veranschaulicht die Bedeutung auf der Grundlage der von den EP bearbeiteten Handlungsfeldern bzw. der hierin hervorgebrachten neuen Problemlösungsansätze:

Tabelle 13 Qualitative Beiträge der bundesdeutschen GI EQUAL 2002-2004 zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien

Beschäftigungspolitische Leitlinie	Beitrag der bundesdeutschen 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

Insbesondere zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien 1 und 7 konnte die bundesdeutsche GI EQUAL in den Jahren 2002-2004 qualitativ bedeutsame Beiträge leisten. Dafür stehen Aktivitäten von EP in solchen Bereichen wie:

- 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 und Migranten, Flüchtlingen und Asylbewerberinnen und Asylbewerber 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 eröffnete die GI EQUAL neue Wege zur Selbständigkeit von Personen und Personengruppen, für die Unternehmensgründung bislang nur in Ausnahmefällen eine Alternative zur Arbeitslosigkeit darstellte. Dies erbrachte einen Beitrag für die Verbesserung des Gründungsklimas in der Bundesrepublik.

Die quantitativen Beiträge der bundesdeutschen GI EQUAL zum Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionsplan 2004 lassen sich unter finanziellen, teilnehmerbezogenen und zielgruppenspezifischen Gesichtspunkten abschätzen:

- Bundesweit wurden im Jahre 2004 von Bund, Ländern und Kommunen etwa 22 Mrd. EUR für die verschiedensten arbeitsmarktpolitischen Inter-

ventionen eingesetzt.<sup>62</sup> Hiervon wurde weniger als ein Prozent im Rahmen der GI EQUAL aufgebracht.

- Die Anzahl der TN-Eintritte 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 in 2004 auf etwa zwei Millionen.<sup>63</sup> Im Vergleich dazu zählten die EP der bundesdeutschen GI EQUAL in 2004 etwa 36.000 TN-Eintritte.
- Darüber hinaus gelang es der GI EQUAL aufgrund ihrer spezifischen Ausrichtung auf am Arbeitsmarkt benachteiligte Personengruppen, im Vergleich zu den o.a. Regelprogrammen überproportional viele Personen mit Migrationshintergrund sowie Schwerbehinderte und Strafgefangene zu fördern.

Der Nationale Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2003-2005 in seiner Aktualisierung 2004 stellt den Beitrag der Bundesrepublik zum ersten europäischen Sozialschutzbericht dar. Der Beitrag der bundesdeutschen GI EQUAL zu diesem Nationalen Aktionsplan wird vor dem Hintergrund der politischen Handlungsansätze des Nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung für die Jahre 2003-2005 deutlich. Drei dieser vier Handlungsansätze, nämlich:

1. Erleichterung des Zugangs zur Erwerbsarbeit – Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt,
2. Vorbeugung der Risiken von Ausgrenzung sowie
3. Maßnahmen für besonders gefährdete Personen und Personengruppen

finden eine Entsprechung in den Intentionen der GI EQUAL. Damit wird die enge Verschränkung der GI sowohl mit dem Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionsplan als auch mit dem Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung deutlich: Abbau von Armut und Verringerung von sozialer Ausgrenzung sind vielfach nur dann möglich, wenn deren maßgebliche Ursache – Benachteiligung am bzw. Ausschluss vom Arbeitsmarkt – beseitigt werden kann.

---

<sup>62</sup> Vgl. RWI / SÖSTRA / Ronning (2005): Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des ESF in Deutschland – Aktualisierung der Halbzeitbewertung. Dritter Zwischenbericht, Entwurf, Essen und Berlin, S. 33

<sup>63</sup> Diese Zahl enthält Mehrfachzählungen, die beispielsweise aus der Kofinanzierung von Instrumenten der BA durch die ESF-Interventionen der Länder resultieren.

## B) SCHWERPUNKTTHEMA: INNOVATIONEN IN DER GI EQUAL

Mit dem Schwerpunktthema „Innovationen in der GI EQUAL“ knüpft die EQUAL-Programmevaluation an den letzten Jahresbericht an und setzt die Berichterstattung entsprechend dem chronologischen und sachlichen Verlauf des Programms fort.<sup>64</sup> Der Jahresbericht 2003, der dem Schwerpunktthema Netzwerke gewidmet war, hielt als zentrales Ergebnis fest, dass von der überwiegenden Mehrzahl der EP flexible und funktionsfähige Netzwerke etabliert werden konnten. Vor diesem Hintergrund wird nunmehr die Frage behandelt, ob und inwiefern die zentrale Zielstellung des Programms erreicht werden konnte, d.h. mainstreamingtaugliche Innovationen entwickelt wurden. Damit ergeben sich unter dem Fokus der Innovationsentwicklung erste Hinweise für die Überprüfung der Leistungsfähigkeit des EQUAL-spezifischen Netzwerkansatzes. Deren abschließende Bewertung unter Heranziehung von weitergehenden Mainstreamingaspekten bleibt dem nächsten Jahresbericht vorbehalten.

Teil B des vorliegenden Berichts gliedert sich wie folgt: Zunächst werden der Forschungsansatz (Kap. 1) kurz skizziert und die Herangehensweise an die mit dem Untersuchungsziel verbundenen theoretischen und praktischen Herausforderungen erläutert. Im Anschluss daran werden die zentralen Ergebnisse der Innovationsentwicklung dargelegt (Kap. 2). Dieser innovative Output des Programms wird einer Analyse hinsichtlich seiner Bestimmungsmomente unterzogen: Als einzelne Determinanten werden dabei sowohl die Arbeitsvorhaben der EP im Hinblick auf ihr Potenzial, Innovationen hervorzubringen, als auch die Netzwerke selbst sowie EP-übergreifende, programmspezifische und externe Faktoren der Innovationsentwicklung untersucht (Kap. 3). Anschließend wird der Innovationsoutput an ausgewählten, von den EP entwickelten Lösungsansätzen illustriert. Entlang von Handlungsfeldern wird dabei ein plastisches Bild der Innovationsentwicklung gezeichnet, indem einerseits typische und andererseits besonders erfolgreiche Ergebnisse der Netzwerke erläutert werden (Kap. 4). Nach einem Ausblick auf das Mainstreaming der entwickelten Innovationen und einer vorläufigen Einschätzung des Mainstreamingpotenzials des Programms (Kap. 5) erfolgt eine Gesamtwürdigung der Innovationsentwicklungsprozesse in der GI EQUAL (Kap. 6).

## 3 FORSCHUNGSANSATZ: THEORETISCHE ÜBERLEGUNGEN UND PRAKTISCHE IMPLIKATIONEN

Die GI EQUAL ist ein Experimentierfeld für die Weiterentwicklung des verfügbaren arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Instrumentariums. Es gehört zu den prominenten Aufgaben der EQUAL-Programmevaluation, die Verwirklichung dieses Anspruchs zu überprüfen. Dies bedeutet die Beantwortung der beiden folgenden übergeordneten Fragen:

- Inwiefern ist es den Entwicklungspartnerschaften gelungen, innovative Modelle zu entwickeln und in die Routinepraxis zu übertragen?

<sup>64</sup> Vgl. dazu Jahresbericht 2003, S. 7 f.

- Inwieweit sind die Konzeption, die Implementation sowie das Umfeld des Programms geeignet, die Entwicklung von Innovationen systematisch zu befördern?

Damit erweist sich die Innovationsentwicklung des Programms – d.h. der *Output an Innovationen* – als zentraler Untersuchungsgegenstand. Es gilt dabei, sowohl die quantitativen als auch die qualitativen Dimensionen dieses Programmoutputs zu erfassen und darzustellen. Anhand der Qualität der Innovationen lassen sich auch Aussagen über die von ihnen zu erwartenden Wirkungen treffen; eine Wirkungsanalyse im engeren Sinne ist damit jedoch nicht verbunden. Eine präzise Analyse der *Wirkung der Innovationen* ist eine Aufgabenstellung, die jenseits des Zeithorizonts der durchgeführten Untersuchungen liegt.<sup>65</sup>

### 3.1 Zum Begriff der Innovation

Generell werden mit Innovationen Neuerungen in einem bestimmten Fachgebiet bezeichnet, die sich in qualitativer Hinsicht merklich von dem bisher erreichten Entwicklungsstand unterscheiden. Die Bestimmung des innovativen Charakters einer Entwicklung ergibt sich jedoch nicht notwendig aus ihrer erstmaligen Anwendung; kennzeichnend ist vielmehr die mit ihr einhergehende relative Verbesserung im Vergleich zum Status Quo des betreffenden Fachgebietes.

Innovationen können unterschiedliche Erscheinungsformen annehmen. Sie treten als neue Produkte und Dienstleistungen, als neue Produktionstechnologien und Verfahrensweisen oder als neue Organisations- und Kommunikationsstrukturen auf. Diese Formen weisen die folgenden gemeinsamen Eigenschaften auf:

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

Über diese allgemeinen Merkmale hinaus wird der Terminus Innovation jedoch nicht einheitlich verwendet. In der wissenschaftlichen Literatur liegt vielmehr eine Vielzahl von unterschiedlichen Erklärungsansätzen und Definitionen vor. Dies gilt in besonderer Weise für *soziale Innovationen*, wozu auch arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und berufsbildungspolitische Innovationen zu rechnen sind. Trotz der breiten Aufmerksamkeit, die aktuell der Innovationsthematik in vielen gesellschaftlichen Bereichen zuteil wird, konzentriert sich das vorhandene Wissen über Innovationen im wesentlichen auf den Aspekt technischen Wandels in Unternehmen. Innovationen im Bereich der immateriellen Produktion von Dienstleistungen sowie im Ausbildungs- und Beschäftigungssystem finden dagegen kaum Berücksichtigung in der Forschung: Soziale Innovationen führen „*ein politisches und soziologisches Schattendasein*“<sup>66</sup>. Infolgedessen wurden bislang von Seiten der Wis-

---

<sup>65</sup> Die vorliegenden Resultate beziehen sich auf die Ergebnisse der 109 Netzwerke der GI EQUAL bis zum Zeitpunkt des Endes der ersten Förderrunde.

<sup>66</sup> Braun-Thürmann, H., 2005: Innovation, Bielefeld, S. 25.

senschaft weder eine verbindliche Terminologie noch ein adäquates Konzept zum Gegenstand sozialer Innovationen entwickelt.

Vor diesem Hintergrund erklärt sich der Umstand, dass auch das Programmplanungsdokument der GI EQUAL (PGI) einen weitgehend unbestimmten Innovationsbegriff heranzieht. Dennoch sind die Ausführungen des PGI zum Themenkomplex Innovation durchaus als wichtiger Versuch einer weitergehenden Präzisierung aufzufassen. *„Unter EQUAL werden neue arbeitsmarkt- und berufsbildungspolitische Modelle zur Bekämpfung von Diskriminierung und Ungleichheit im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt entwickelt. Bei den zu entwickelnden neuen Konzepten und Methoden kann es sich um völlig neue Ansätze, aber auch um die grenzüberschreitende Übertragung von Teilen anderer, bereits erprobter arbeitsmarktpolitischer Ansätze handeln, sofern sich dadurch die Wirkung der Umsetzung erhöht.“* (PGI, S. 125)

Die zu entwickelnden Modelle sollen sich aus unterschiedlichen Formen ziel-, prozess- und kontextorientierter Innovationen zu komplexen Lösungsansätzen ergänzen. Diese sollen sowohl präventive als auch kurative Elemente beinhalten, so dass einerseits bestehende Ungleichheiten und Diskriminierungen bekämpft werden sowie andererseits die zukünftige Entstehung und Verfestigung von Ungleichheiten verhindert wird. Zu diesem Zweck werden mit der GI EQUAL Netzwerke – sogenannte Entwicklungspartnerschaften (EP) – gefördert, die als Zusammenschluss arbeitsmarktpolitisch relevanter Akteure neue umfassende Lösungsansätze für zunehmend komplexere Probleme in der Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Berufsbildungspolitik erarbeiten.

## 3.2 Untersuchungsansatz

Für die Analyse der Innovationsaktivitäten der EP liefern die Ausführungen des PGI einen allgemeinen Orientierungsrahmen. Die Identifikation des Innovationsoutputs überhaupt sowie die Einschätzung von dessen Qualität bedürfen jedoch eines weitergehenden Interpretations- und Bewertungsansatzes, der der Komplexität des EQUAL-spezifischen Innovationsauftrags gerecht wird. In diesem Zusammenhang führte die Entwicklung eines angemessenen Untersuchungskonzepts u.a. zu dem Ergebnis, dass die kategoriale Unterscheidung zwischen Ziel-, Prozess- und Kontextinnovationen – wie sie sowohl im PGI als auch in den vorangegangenen Jahresberichten Verwendung gefunden hat – nunmehr weitgehend aufgegeben wurde. Mit Hilfe dieser drei Dimensionen ließen sich weder die inhaltliche Vielschichtigkeit noch die Komplexität der von den EP verfolgten Innovationsvorhaben adäquat abbilden.

Über diese Abgrenzung hinaus erstreckt sich die Weiterentwicklung des Untersuchungsansatzes der EQUAL-Programmevaluation auf die Heranziehung allgemeiner Innovationskriterien sowie EQUAL-spezifischer Bewertungsaspekte, die im folgenden angeführt werden.

### 3.2.1 Allgemeine Innovationskriterien

Für neu entwickelte und erprobte Lösungsansätze hat die EQUAL-Programmevaluation folgende Kriterien aufgestellt, um jene als innovativ bei der Bewältigung

von Problemlagen im Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Berufsbildungssystem zu qualifizieren:

- Die **Relevanz** von Innovationen beschreibt ihren Bezug zum Innovationsbedarf, der aus charakteristischen Problemlagen des Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Berufsbildungssystems erwächst, die in deutlich mehr als nur einigen wenigen – lokal oder regional eng begrenzten – Einzelfällen auftreten. Demgegenüber können Problemlösungsansätze, die nur auf die Bewältigung punktuell auftretender Einzelschwierigkeiten ausgerichtet sind, nicht als relevant angesehen werden.
- Die **Wirksamkeit** von Innovationen äußert sich in einer höheren Problemlösungskapazität. Mit einer Innovation können demnach a) bestimmte Problemlagen nunmehr erstmalig bearbeitet werden oder b) bestimmte Ziele besser erreicht werden, d.h. bei konstantem Ressourceneinsatz wird eine höhere Wirkung erzielt oder es ist ein im Vergleich zu herkömmlichen Strategien geringerer Ressourceneinsatz vonnöten.
- Die **Machbarkeit** von Innovationen beschreibt die technische und organisatorische Durchführbarkeit eines Problemlösungsansatzes. Lösungsansätze können nicht als innovativ angesehen werden, wenn sie nur durch einen übermäßig hohen Input an Ressourcen implementiert werden können.
- Die **Übertragbarkeit** von Innovationen berührt den Umstand, dass sie hinsichtlich ihrer Anwendungsbedingungen auch in anderen als den Entstehungskontexten zum Einsatz kommen können. Lösungen, die ihr Potenzial nur im Rahmen nicht duplizierbarer, spezieller Bedingungen entfalten, sind nicht als innovativ anzusehen.

### 3.2.2 Besondere Bewertungsaspekte

Die Identifikation sowie die Einschätzung der Qualität des Innovationsoutputs stellte die EQUAL-Programmevaluation nicht nur vor eine Herausforderung in konzeptueller Hinsicht, sondern auch in Bezug auf die Entwicklung einer entsprechenden **Datenbasis**. Dabei mussten v.a. die folgenden beiden Gesichtspunkte angemessen berücksichtigt werden.

- Im Zuge der Programmimplementierung wurde weitgehend auf eine programmseitige Bestimmung des Innovationsbedarfes verzichtet. Stattdessen erfolgte die Innovationsdefinition in erster Linie anbieterseitig durch die EP. Infolgedessen liegt eine äußerst große Vielfalt an Arbeitsvorhaben der EP vor, die sich hinsichtlich ihrer Komplexität, ihrer Qualität und ihrer fachpolitischen Einordnung nicht ohne weiteres einem programmweiten Vergleich unterziehen lassen.
- Damit geht ferner die Schwierigkeit einher, dass nachträglich Bewertungskriterien für innovative Entwicklungen heranzuziehen waren, die sich zwar immanent aus dem Programm ableiten lassen, jedoch nicht auf allen Ebenen mit den unterschiedlichen Stakeholdern, insbesondere den EP-Akteuren, von Anfang an kommuniziert und abgestimmt werden konnten.

Zur Gewährleistung einer adäquaten und umfassenden Programmbewertung verfolgte die EQUAL-Programmevaluation eine Strategie der Informationsgewinnung,

die unterschiedliche konzeptionelle Zugänge erlaubt und unterschiedliche Perspektiven berücksichtigt. Konzeptionell wurde dabei zwischen Einzelinnovationen und Gesamtinnovationsvorhaben der EP unterschieden. Die Perspektivenvielfalt wurde durch folgende Stufen der **Datengenerierung** gewahrt:

- 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 der Innovationen erfasst wird; andererseits konnten dadurch in qualitativer Hinsicht die Komplexität und inhaltliche Vielfalt dieser innovativen Lösungen aus der Perspektive der EP-Akteure nachvollzogen werden.
- b) **Datenbereinigung:** Dieses disparate Datenmaterial wurde dann von Seiten der EQUAL-Programmevaluation systematisiert und aufbereitet, um innovative Entwicklungen nach einheitlichen und vergleichbaren Kriterien identifizieren zu können. Dabei wurden die Angaben und Beschreibungen der EP zu ihren Innovationen untersucht. Darunter befanden sich auch zahlreiche Produkte, wie z. B. Konzepte, Leitfäden, Curricula, CD-ROMs, Broschüren, Handbücher, Newsletter, Websites etc. Diese können zwar auch der Verbreitung von innovativen Lösungsansätzen dienen und damit einen Beitrag zum Mainstreaming leisten, ohne damit zwangsläufig selbst als Innovationen zu gelten. Letzteres trifft nur bei jenen von den EP angegebenen Produkten und komplexen Lösungsansätzen zu, die in strengem Sinne die genannten Kriterien erfüllten.
- c) **Innovations-Analyse-Verfahren (IAV):** In einem dritten Schritt wurden schließlich diese bereinigten Angaben auf ihren Innovationsgehalt hin untersucht. Nach einer Plausibilitäts- und Kohärenzprüfung wurden sowohl die Einzelinnovationen als auch die zu einem Gesamtvorhaben gebündelten Innovationsensembles der EP hinsichtlich ihrer spezifischen Problemlösungsfähigkeit bewertet. Die anschließenden Auswertungen folgten einem mehrstufigen Verfahren, in dem zunehmend strenger gefasste Innovationskriterien herangezogen wurden.

Für die Innovationsanalyse wurden aus den allgemeinen Innovationskriterien und den EQUAL-spezifischen Anforderungen verschiedene Bewertungsaspekte abgeleitet, die sich in den folgenden Fragen manifestieren:

1. Durchbrechung des Ursache-Wirkungs-Kette: In welcher Weise hat die EP ihre Innovationsentwicklung darauf ausgerichtet, die Ursache-Wirkungs-Kette zu durchbrechen, die der anzugehenden arbeitsmarktpolitischen Problemlage zugrunde liegt?
2. Problemlösungsfähigkeit der Einzelinnovationen: Besitzen die entwickelten Einzelinnovationen hinsichtlich der bearbeiteten Problemlage eine höhere Problemlösungsfähigkeit?
3. Integraler Handlungsansatz: Fügen sich die Einzelinnovationen komplementär zu einem komplexen Ensemble zusammen, das der Lösung komplexer Probleme dient?
4. Problemlösungsfähigkeit des Gesamtinnovationsvorhaben der EP: Besitzt das Gesamtinnovationsvorhaben hinsichtlich der formulierten Problemlagen

- eine gegenüber herkömmlichen Lösungsansätzen höhere Problemlösungsfähigkeit?
5. Innovationshöhe: Wie groß ist der qualitative Unterschied der entwickelten Innovation gegenüber dem bisherigen Entwicklungsstand in dem jeweiligen Handlungsfeld?
  6. Mainstreaming: Weisen die innovativen Entwicklungen einer EP sowie deren Akteursumfeld hinreichend Substanz und Interesse auf, so dass ein programmgemäßes Mainstreaming erwartet werden kann?
  7. Beseitigung von Ungleichheiten und Diskriminierungen am Arbeitsmarkt: Leistet die EP mit ihrer Innovationsentwicklung einen Beitrag zur Beseitigung von Ungleichheiten und Diskriminierungen am Arbeitsmarkt?

## 4 ERFOLGREICHE INNOVATIONSENTWICKLUNG

Im folgenden werden die Untersuchungsergebnisse der EQUAL-Programmevaluation zum Output der Innovationsentwicklung in der GI EQUAL dargestellt. Zunächst erläutert ein Fallstudienbeispiel (Kap. 2.1) die aus dem Forschungsansatz abgeleiteten Untersuchungsschritte und Bewertungsaspekte. Daran anschließend werden die quantitativen und qualitativen Dimensionen der Innovationsentwicklung auf Programmebene dargelegt (Kap. 2.2).

Dabei wird jeweils zwischen Einzelinnovationen und den Gesamtinnovationsvorhaben der EP unterschieden. Diese Differenzierung begründet sich v.a. durch die programmatische Vorgabe für die EP, nicht nur isolierte Teillösungen hervorzubringen, sondern gemäß dem Netzwerkansatz ein komplexes Gesamtinnovationsvorhaben zu verfolgen. Dies bedeutet, dass die operativen Teilprojekte eines Netzwerkes synergetisch zusammenwirken sollen.

Die bisherigen Untersuchungen haben jedoch gezeigt, dass gerade darin die zentrale und keinesfalls triviale Herausforderung für die EP besteht. Ihre Fähigkeit, von Beginn an ein komplexes Gesamtinnovationsvorhaben zu verfolgen, war daher nicht per se vorauszusetzen. Um den Innovationsoutput jedoch nicht systematisch zu unterschätzen, wurde jener unter analytischen Gesichtspunkten in Einzelinnovationen und Gesamtinnovationsvorhaben untergliedert. Als Erfolgskriterien für das Programm im engeren Sinne lassen sich allerdings nur die letzteren heranziehen.

### 4.1 Komplexe Innovationen: Einzelinnovationen und Gesamtinnovationsvorhaben

Auf der Grundlage einer Fallstudie wird im folgenden der Zusammenhang zwischen den Teildimensionen und dem Gesamtvorhaben der Innovationsentwicklung einer EP exemplarisch illustriert.

Die im Rahmen einer Fallstudie untersuchte EP verfolgte das Ziel, schwer vermittelbare Personen in den regionalen Arbeitsmarkt zu integrieren. In einer detaillierten Analyse entlang der sieben genannten Untersuchungs- und Bewertungsaspekte stellt sich das Innovationsvorhaben der EP wie folgt dar.

## 1. Durchbrechung der Ursache-Wirkungs-Kette

Mit diesem Kriterium wurde analysiert und bewertet, auf welches Problem die EP reagieren wollte, welche Ursache-Wirkungs-Kette als hierfür typisch angesehen wurde, und wie diese Kausalität durch die Innovationen durchbrochen werden sollte.

Im Rahmen der Innovationsanalyse wurde überprüft,

- ob die Probleme der Zielgruppe bzw. der Branche etc. nachvollziehbar und plausibel dargestellt sind,
- ob die Ziele folgerichtig aus der Problemanalyse abgeleitet und klar formuliert sind und
- ob mit den geplanten Innovationen auf die benannten Probleme entsprechend der Zielformulierung der EP reagiert wird.

*Im Fokus der EP X steht das Problem der mangelnden Absorptionskraft des regionalen Arbeitsmarktes. Davon sind Teile der Zielgruppe besonders betroffen, da ihnen nicht nur fachliche Qualifikationen fehlen, sondern da sie vielfach auch nicht in der Lage sind, ihre eigenen Kompetenzen zu erkennen und entsprechend den Erfordernissen des Arbeitsmarktes zu entwickeln. Um diese Kernprobleme herum wurden folgende Defizite gesehen:*

- *Partiell unzureichende fachliche und persönliche Kompetenzen der Zielgruppen,*
- *unzureichende Betreuungsmöglichkeiten (Zeitmangel) der regionalen Arbeitsagenturen, die Kompetenzen der Zielgruppe zu erkennen und auf die Bedarfe seitens der Wirtschaft hin zu optimieren,*
- *Unvermögen von KMU, ihren Arbeitskräftebedarf zu erkennen und klare Stellenbeschreibungen zu formulieren,*
- *Unzureichende Matching-Prozesse zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt (virtuell sowie über die regionalen Arbeitsagenturen),*
- *Möglichkeiten der Existenzgründung werden nicht genutzt.*

*Die Analyse der Problemursachen identifizierte folgende Ursache-Wirkungs-Kette:*

- a) *Die fehlende Passung zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage auf dem Arbeitsmarkt führt vielfach zu einer Nicht-Besetzung von Stellen. Als Ursache hierfür wurden einerseits unzureichende oder ungeeignete Qualifikationen der Arbeitssuchenden gesehen. Andererseits sind die Unternehmen vielfach nicht in der Lage, genau zu definieren, welches Anforderungsprofil für eine bestimmte Stelle erforderlich ist.*
- b) *Ein weiteres Problem ist, dass Arbeitssuchende vielfach nicht wissen – und von den Agenturen hierzu auch nur unzureichende Hilfestellung bekommen – welche Qualifikationen ihnen nützlich sind, und an welche bereits vorhandene Qualifikationen und Kompetenzen sie anknüpfen können.*
- c) *Ursächlich für die bisher unzureichende Begleitung von Gründungsprozessen ist nach Analyse der EP, dass es einerseits keine kompetente Begleitung des ganzen Prozesses – von der Idee bis zur Nachgründungsphase – gibt. Andererseits gibt es zwar ein umfangreiches Förderangebot, dieses*

*ist aber nicht systematisch aufbereitet, analog dem Gründungsgeschehen. Zudem scheiterten Gründungen vielfach daran, dass v.a. vor dem Gründungsprozess keine Feststellung der Kompetenzen stattfindet, und insbesondere bei Zielgruppen zu wenig auf Gründungspotenzial geachtet werde.*

*Diese Überlegungen mündeten in die vier Projekte:*

- *Arbeitsmarktmonitoringsystem*
- *Entwicklung und Anwendung neuer Lernkulturen*
- *Entwicklung methodischer Ansätze und Instrumente für Selbstlernkonzepte*
- *Gründerwerkstatt,*

*die im Rahmen der GI EQUAL als Teilprojekte gefördert wurden.*

## **2. Problemlösungsfähigkeit der Einzelinnovationen**

Für jede Einzelinnovation wurde das Maß ihrer Problemlösungsfähigkeit eingeschätzt. Als Einzelinnovation wurde eine Neuerung bestimmt, die eine in sich abgeschlossene Entwicklung eines neuen Problemlösungsansatzes darstellt. Sie kann völlig losgelöst von anderen Einzelinnovationen wirksam werden oder als Teilinnovation ihre innovative Wirkung nur in Verbindung mit anderen Teilinnovationen entfalten. Als letztere ist sie Teil eines komplexen Innovationsvorhabens.

Im Rahmen der Innovationsanalyse wurde unter Berücksichtigung des zum Stichtag angegebenen Reifegrads der Innovation überprüft,

- ob mit der Einzelinnovation auf die benannte Problemlage entsprechend der Zielsetzung der EP reagiert wird, und
- wie groß die Wahrscheinlichkeit ist, dass mit dem gewählten Ansatz das Problem bzw. ein Teilaspekt des Problems gelöst werden kann.

*Die Probleme sollten aus jeweils unterschiedlicher Perspektive mit vier hierzu entwickelten Einzelinnovationen angegangen werden.*

*Einzelinnovation 1 – Arbeitsmarkt-Monitoring-System: Im Zentrum steht der Ansatz, die Vermittlung von Arbeitssuchenden in der Region durch ein Arbeitsmarktmonitoringsystem zu verbessern. Mittels qualitativer Stellenprofile soll ein besserer Überblick über Anforderungsprofile entstehen, um hieraus Qualifizierungsbedarfe abzuleiten. Software gestützt erfolgt ein Abgleich zwischen Angebot und Nachfrage und damit eine Optimierung des Vermittlungsprozesses.*

*Einzelinnovation 2 – Konzept zur Selbstorganisation von Lernprozessen: Die Arbeitssuchenden wurden darin unterstützt, ein arbeitsmarktorientiertes Selbstkonzept zu entwickeln, ihre berufliche Selbstpositionierung vorzunehmen und Maßnahmen zum Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt umzusetzen.*

*Einzelinnovation 3 – Lernsoftware zur Förderung eines arbeitsmarktorientierten Selbstkonzepts: Lernsoftware und Bausteine eines arbeitsmarktorientierten Selbstkonzepts wurden entwickelt und zum Einsatz gebracht. Die Lernsoftware fördert den Prozess der Kompetenzentwicklung und des selbstorganisierten Lernens. Die einzelnen Bausteine umfassen die Messung und Bewertung der eigenen Stärken*

und Schwächen, das Finden geeigneter, auf die Person zugeschnittener Bildungsangebote sowie Methoden der Selbststeuerung.

*Einzelinnovation 4 – Existenzgründerwerkstatt und Förderung des Existenzgründungsgeschehens:* Die Gründerwerkstatt unterstützt die Zielgruppen mittels einer speziellen Software, aus der Vielfalt von Angeboten zur Existenzgründung eine individuell bedarfsgerechte Auswahl, Zusammenstellung und Nutzung der erforderlichen Unterstützungen abzuleiten. Dies fördert zugleich das Selbstmanagement und ermöglicht, die bisherigen Erfahrungen und Kompetenzen stärker zu berücksichtigen.

Bei den Einzelinnovationen handelt es sich um vier abgeschlossene Problemlösungsansätze, die zwar zum Teil völlig losgelöst von anderen Innovationen wirksam werden können (z. B. das Arbeitsmarktmonitoring und die Gründerwerkstatt), ihre innovative Wirkungen aber erst richtig in Verbindung mit anderen Teilinnovationen entfalten. Insgesamt handelt es sich um Entwicklungen, die sich im Hinblick auf das identifizierte Problem ergänzen und bezogen auf den regionalen Raum die Wirksamkeit des vorhandenen Instrumentariums im Zusammenspiel erhöhen.

*Produktform und Reifegrad:* Die vier Entwicklungen wiesen zum Stichtag der Analyse – wenige Monate vor Beendigung des Projekts – unterschiedliche Reifegrade auf. Einzelinnovation 1 ist als Software „Arbeitsmarktmonitoringsystem“ erfolgreich erprobt und zu 100% ausgereift. Die Einzelinnovationen 2 und 3 stellen ausgereifte Konzepte dar und sollen die Produktform einer CD-ROM erhalten. Ihr Reifegrad wird bislang mit 80% bzw. 90% angegeben, da sie technisch noch nicht fertig gestellt sind. Bis zum Ende der Projektlaufzeit wird jedoch eine Fertigstellung erreicht werden. Einzelinnovation 4 wird mit dem Reifegrad 100% beziffert und ist als Software im Internet zugänglich.

### 3. Integraler Handlungsansatz

Es wurde geprüft, ob sich aus dem Ensemble der Einzelinnovationen der EP ein integraler Handlungsansatz ergibt, so dass das Ensemble der entwickelten Einzelinnovationen ein höheres Problemlösungspotenzial im Hinblick auf die formulierten Problemlagen und Ziele darstellt. Dieser Schritt ist notwendig, um die programmgemäßen Synergieeffekte durch Bündelung mehrerer Einzelmaßnahmen zu ermitteln, die gerade durch ihre spezifischen Kombinationen einen innovativen Lösungsansatz darstellen sollten.

Im Rahmen der Innovationsanalyse wurde überprüft,

- ob die Einzelinnovationen auf ein gemeinsames Ziel ausgerichtet sind,
- ob das Gesamtvorhaben als Ensemble kohärent ist,
- wie die Einzelinnovationen aufeinander aufbauen, einander bedingen und sich gegenseitig in ihrer jeweiligen Wirkung verstärken oder ob sie sich rein additiv zueinander verhalten bzw. unterschiedlichen Zielsetzungen folgen und kaum bzw. nicht aufeinander abgestimmt sind.

*Bei den entwickelten Einzelinnovationen handelt es sich um vier in sich abgeschlossene Problemlösungsansätze, die partiell auch losgelöst von den anderen Innovationen hätten entwickelt und wirksam werden können (z. B. das Arbeitsmarktmonitoring und die Gründerwerkstatt). Ihre optimale innovative Wirkung aber*

*haben die Einzelinnovationen dadurch erreicht, dass in der Entwicklungsphase eine enge Rückkopplung zwischen den Teilprojekten stattfand und die jeweiligen Erkenntnisse in die Weiterentwicklung einfließen.*

*Aus dem Ensemble der Einzelinnovationen ergibt sich ein integraler Handlungsansatz. Das Ensemble ist kohärent, die Einzelinnovationen bauen aufeinander auf, zum Teil bedingen sie einander und verstärken sich gegenseitig in ihrer jeweiligen Wirkung. Sie sind auf ein gemeinsames Ziel ausgerichtet, verhalten sich nicht rein additiv sondern synergetisch zueinander. Es stellt ein höheres Problemlösungspotenzial im Hinblick auf die formulierten Problemlagen dar.*

#### **4. Problemlösungsfähigkeit des Gesamtinnovationsvorhabens der EP**

Anhand dieses Kriteriums wurde geprüft, ob das Innovationsvorhaben auf EP-Ebene eine höhere Problemlösungsfähigkeit aufweist. Das Innovationsvorhaben muss sich dazu als eine in sich abgeschlossene, komplexe Entwicklung eines neuen Problemlösungsansatzes erweisen, der aus sich komplementär ergänzenden Teilinnovationen besteht.

Im Rahmen der Innovationsanalyse wurde überprüft,

- ob die Problemlösungsfähigkeit des Gesamtvorhabens klar und überzeugend dargestellt wird,
- wie groß die Chance ist, mit dem Lösungsansatz den Ursache-Wirkungs-Zusammenhang zu durchbrechen,
- wie groß von der EP selbst die Wirkung auf die arbeitsmarktpolitische Problemlage eingeschätzt wird.

*Im Mittelpunkt der gesamten Projektarbeit steht das Bemühen, die Selbststärkung, die Selbstbefähigung und die Selbstorganisation der Arbeitsuchenden zu unterstützen (Empowerment). Hierzu wurden geeignete Instrumente entwickelt, die einerseits auf der Basis der Kompetenzen der EQUAL-Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu einer Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit führen, andererseits aber auch ein passgenaueres matching auf dem regionalen Arbeitsmarkt erlauben. Durch die entwickelten Innovationen ist es gelungen, Verbesserungen auf unterschiedlichen Ebenen zu entwickeln: Für die Zielgruppe der Arbeitsuchenden durch methodisch-didaktische Innovationen und Gründungsunterstützung, für KMU und Arbeitsverwaltung, indem mit Hilfe des Arbeitsmarkt-Monitoring-Systems Ablaufprozesse im Rahmen der Arbeitsvermittlung beschleunigt und erleichtert und Vermittlungserfolge besser erzielt werden können, als es bislang der Fall war. Besonders innovativ ist das Monitoring, durch das die Arbeitsuchenden und die Arbeitsvermittlung ein Feedback bekommen, weshalb eine Bewerbung nicht zu einer Einstellung geführt hat. Hieraus lassen sich wiederum Qualifizierungsbedarfe ableiten, die in Zusammenarbeit mit den beteiligten Bildungsträgern abgedeckt werden können.*

*Die Innovationsentwicklungen besitzen deshalb als Gesamtvorhaben eine hohe Problemlösungsfähigkeit gegenüber dem Status Quo. Die Wahrscheinlichkeit, dass mit dem Lösungsansatz der Ursache-Wirkungs-Zusammenhang durchbrochen werden kann, ist hoch.*

## 5. Innovationshöhe

Dieses Kriterium wurde eingesetzt, um für die gesamte EP die Innovationshöhe ihres Innovationsvorhabens zu prüfen und zu bewerten. Innovationen können hinsichtlich ihres qualitativen Unterschieds gegenüber dem bisherigen Entwicklungsstand in einem Fachgebiet stark variieren. Es gibt inkrementelle Innovationen, d.h. stetige Fortentwicklungen von Verfahren und Produkten, oder revolutionierende, stoßartige, radikal genannte Innovationen. Während inkrementelle Innovationen graduelle Veränderungen bewirken, führen radikale Innovationen, die sich nicht um die Weiterentwicklung des Bestehenden bemühen, zu einer Substitution bisheriger Produkte und Verfahrensweisen.

Im Rahmen der Innovationsanalyse wird die graduelle Veränderung bzw. Substitution überprüft.

*Die Abweichung des Gesamtvorhabens vom Status Quo ist relativ groß. Der Problemlösungsansatz als Ganzes wie auch hinsichtlich der Einzelinnovationen unterscheiden sich von bisherigen Ansätzen deutlich. Der Einsatz des Arbeitsmarktmonitorings kann dazu führen, dass bisherige Vermittlungspraktiken vollständig ersetzt werden. Mit den anderen Innovationen werden bestehende Problemlösungsansätze weiterentwickelt. Die Existenzgründungswerkstatt stellt eine Anpassung eines Ansatzes an einen neuen Kontext dar. Wenngleich hier Ansätze und bestehende Instrumente nur inkrementell weiterentwickelt werden, so sind die Entwicklungsfortschritte klar erkennbar. Das Gesamtinnovationsvorhaben gilt als eine innovative Weiterentwicklung, die in hohem Maße inkrementell, aber nicht radikal ist.*

## 6. Mainstreaming

Mit diesem Kriterium wurde für die gesamte EP geprüft und bewertet, ob die innovativen Entwicklungen einer EP sowie das Umfeld hinreichend Substanz aufweisen, so dass ein programmgemäßes Mainstreaming erwartet werden kann.

Im Rahmen der Innovationsanalyse wurde überprüft,

- ob ein Mainstreamingkonzept existiert, das sich laut EP als geeignet erwiesen hat,
- ob der Reifegrad der Einzelinnovationen hoch eingeschätzt und letztere von der EP als mainstreamingtauglich eingestuft werden,
- ob das Interesse an den Lösungsansätzen sowie die Bereitschaft zur Übernahme seitens weiterer Akteure von der EP als hoch eingestuft werden und
- ob die Einbindung der strategischen Partner – als relevante Träger der Mainstreamingstrategie – in hohem Maße gelungen ist.

*Da die Einzelinnovationen einen hohen Reifegrad erreicht haben, sind sie grundsätzlich als potenziell mainstreamingtauglich einzuschätzen. Für deren Verbreitung existiert ein Mainstreamingkonzept, in der jede Innovation spezielle Berücksichtigung findet, und das sich laut EP als geeignet erwiesen hat. Hierbei wird horizontal und vertikal vorgegangen, und vielfach auf die eingebundenen strategischen Partner zurückgegriffen (Arbeitsvermittlungen, Ministerien etc.). Ein Teil der entwickelten Produkte lässt sich aus dem Internet herunterladen. Das bedeutet allerdings kein Mainstreaming, sondern erlaubt einen unkomplizierten Wissenstransfer. Ent-*

*scheidend für das Mainstreaming der Innovationen wird sein, dass erstens eine Verstärkung der Konzepte im Rahmen von Trägerkontexten gelingt, und zweitens ein Transfer des innovativen Know-hows auf andere Trägereinrichtungen erfolgt. Hierzu bedarf es entsprechender Transferkanäle. Das Interesse an den Lösungsansätzen sowie die Bereitschaft zur Übernahme seitens weiterer Akteure wird von der EP als hoch eingestuft. Die Einbindung strategischer Partner ist in hohem Maße gelungen und das Monitoring-System wird bereits von einigen Arbeitsverwaltungen der Region angewendet.*

## **7. Beseitigung von Ungleichheiten und Diskriminierungen am Arbeitsmarkt**

Mit Hilfe dieses Kriteriums wurde geprüft und bewertet, ob die EP einen Beitrag zur Erreichung der Programmziele geleistet hat.

Im Rahmen der Innovationsanalyse wurde überprüft,

- ob deutlich wird, dass mit dem verfolgten Lösungsansatz Ungleichheiten und Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt abgebaut werden,
- und ob das Innovationsvorhaben diesbezüglich eine hohe Problemlösungsfähigkeit besitzt.

*Die beschriebenen Ergebnisse der EP sind von Beginn an durch die Integration von Zielgruppenvertreterinnen und -vertretern nicht nur im Sinne des Gender Mainstreaming-Ansatzes ausgerichtet worden, sondern auch auf die Anpassung an Bedarfe von besonders benachteiligten Zielgruppen hin evaluiert worden. Beteiligungsumfang und -qualität haben die Berücksichtigung zielgruppenspezifischer Anforderungen gefördert und zu ihrer Umsetzung in Produkte beigetragen. Dies drückt sich auch in der Akzeptanz und Nutzung seitens spezifischer Zielgruppen (ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Behinderte, Migrantinnen und Migranten) aus. Es wird deutlich, dass mit dem verfolgten Lösungsansatz Ungleichheiten und Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt abgebaut werden, indem die individuellen Beschäftigungschancen verbessert werden.*

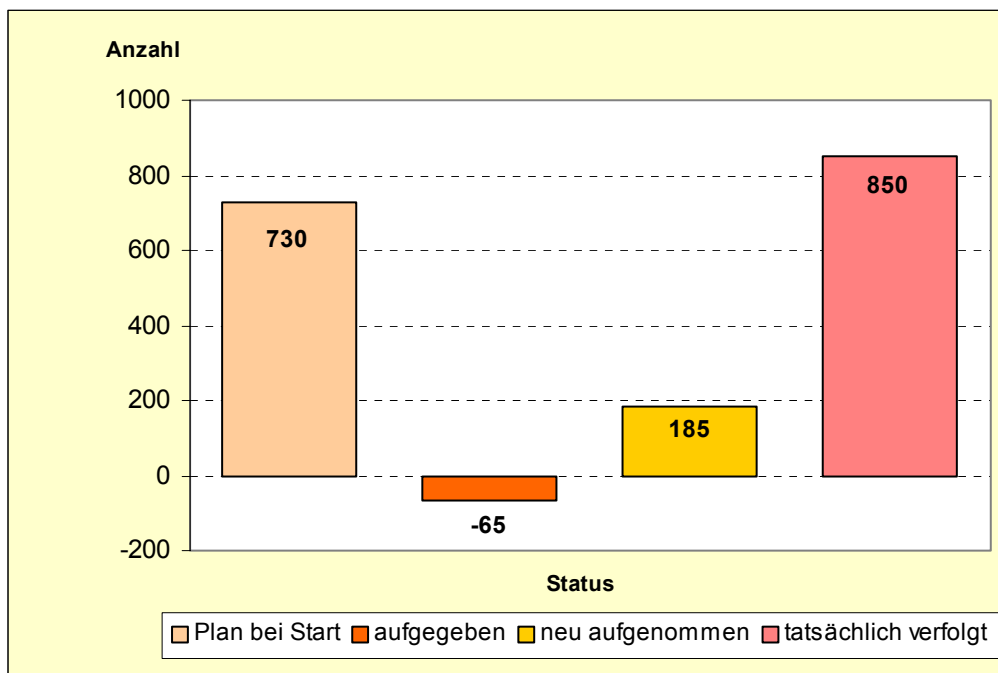
## **4.2 Zentrale Ergebnisse der Innovationsentwicklung**

Im folgenden werden die quantitativen und qualitativen Dimensionen der Innovationsentwicklung auf Programmebene erläutert. Dabei folgt die Darstellung dem zweifachen Zugang des Untersuchungsansatzes: Es wird unterschieden zwischen den Einzelinnovationen und den innovativen Gesamtvorhaben der EP. Zuerst wird ein Abgleich zwischen den Planungswerten der EP und dem tatsächlichen Umfang des Innovationsoutputs vorgenommen. Im Anschluss daran erfolgen die Analysen zur Qualität der Einzelinnovationen sowie der Gesamtinnovationsvorhaben der EP.

### **4.2.1 Effektivität der Innovationsentwicklung**

Im Hinblick auf den quantitativen Abgleich zwischen den von den EP geplanten und tatsächlich realisierten Innovationen erweist sich die GI EQUAL als effektives Programm. Die folgende Abbildung weist diesen Befund aus und vermittelt darüber hinaus einen Eindruck von der quantitativen Dimension der Innovationsentwicklung in der GI EQUAL.

Abbildung 4 Quantitative Dimension der Innovationsentwicklung – Soll-Ist-Abgleich



Quelle: eigene Erhebungen

Der Umfang der Innovationsentwicklung in der GI EQUAL lässt sich in einem ersten Zugriff<sup>67</sup> folgendermaßen abschätzen: Zu Beginn von Aktion 2 planten 109 EP die Realisierung von ungefähr 730 konkreten innovativen Vorhaben. Im Verlauf des Programms wurden davon 65 aufgegeben, was knapp neun Prozent entspricht. Demgegenüber wurden jedoch auch 185 Entwicklungen zusätzlich in Angriff genommen; die Planwerte sind diesbezüglich um ein Viertel übertroffen worden, und die aufgegebenen Vorhaben konnten damit mengenmäßig überkompensiert werden. Per Saldo arbeiteten demnach die Netzwerke an der Realisierung von insgesamt 850 konkreten Einzelinnovationen. Gegenüber den ursprünglichen Planungen bedeutet dies eine Steigerung um etwas mehr als 16%.

Dieses Ergebnis trifft – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – auf alle thematischen Schwerpunkte des Programms zu: Besondere Erwähnung verdienen dabei die Schwerpunkte *Erleichterung der Unternehmensgründung für alle* sowie *Stärkung der Sozialwirtschaft (Dritter Sektor)*, die jeweils in überdurchschnittlichem Maße ihre Planungen übertroffen haben. Darüber hinaus entspricht die Verteilung der von den EP angegebenen Einzelinnovationen auf die einzelnen thematischen Schwerpunkte weitgehend der Verteilung der 109 EP auf diese Schwerpunkte.<sup>68</sup> Die Programmstruktur mit ihren neun thematischen Schwerpunkten bietet damit

<sup>67</sup> Auf der Basis der Angaben von 84 EP, ohne Berücksichtigung der Qualität der innovativen Vorhaben. Hier wie im folgenden handelt es sich stets um Zahlenwerte, die auf 109 EP hochgerechnet wurden.

<sup>68</sup> Zur Verdeutlichung sei dieser Befund am Beispiel des thematischen Schwerpunkts A *Erleichterung des Zugangs zum bzw. der Rückkehr auf den Arbeitsmarkt* konkret demonstriert: Auf den Schwerpunkt A entfallen 42% aller EP; in nahezu derselben Höhe entfallen anteilig auf diesen Schwerpunkt auch die geplanten, die aufgegebenen, die zusätzlichen sowie die per Saldo insgesamt realisierten Einzelinnovationen des Gesamtprogramms.

keinen gewichtigen Anhaltspunkt zu einer quantitativen Fokussierung des Innovationsgeschehens.

Die durchschnittliche EP sieht demnach folgendermaßen aus: Rechnerisch hat sie 6,7 Einzelinnovationen geplant, davon 0,6 aufgegeben, 1,7 neue in Angriff genommen und somit insgesamt an der Realisierung von 7,8 Einzelinnovationen gearbeitet.

Dabei ist jedoch eine große Bandbreite unter den einzelnen EP zu beobachten: Mit 60% aller EP hat die Mehrheit der Netzwerke keine ihrer geplanten Innovationen aufgeben müssen. Zugleich gilt für 70% aller EP, dass sie gegenüber den Planungen zusätzliche Innovationen entwickelt haben. Ein knappes Drittel der EP hat sogar zwischen drei und fünf zusätzliche Projekte realisiert. Daraus ist deutlich erkennbar, dass die Verwirklichung zusätzlicher Produkte und Innovationen nicht allein auf den Wegfall anderer Vorhaben zurückzuführen ist. Vielmehr sind im Prozess der Netzwerkarbeit unter den Partnern neue Ideen entstanden. Dies kann als Indiz dafür gelten, dass die EP einerseits hinreichend flexibel gewesen sind und dass andererseits der Netzwerkansatz der GI EQUAL durchaus die erwarteten Synergieeffekte hervorgebracht hat.

Entsprechend der Anzahl der von ihnen realisierten innovativen Projekte lassen sich die EP folgendermaßen einteilen:

- Fünf Prozent der EP verfolgten zwei oder drei Einzelinnovationen.
- Mit 46% verfolgte knapp die Hälfte der EP zwischen vier und sieben innovative Vorhaben;
- 38% der EP verfolgten zwischen acht und elf Innovationen und
- schließlich arbeiteten elf Prozent der EP an der Realisierung von 12 bis 15 Einzelinnovationen.

Für die Aufgabe einzelner innovativer Vorhaben werden v.a. folgende Ursachen angeführt: Der am häufigsten genannte Grund betraf den Umstand, dass sich jene Vorhaben als zu komplex, als nicht realisierbar oder als nicht nutzbringend erwiesen haben. Einen gewichtigen Einflussfaktor bei der Innovationsentwicklung stellten ferner die veränderten arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen dar (sog. HARTZ-Reformen, Veränderung der Geschäftspolitik der BA etc.). Die Verschlechterung der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung zwang einen kleineren Teil der EP zu Planungsveränderungen. Demgegenüber spielten Kooperationsprobleme im Netzwerk, wie z. B. Konflikte unter Partnern oder das Ausscheiden von Partnern, eine eher untergeordnete Rolle.

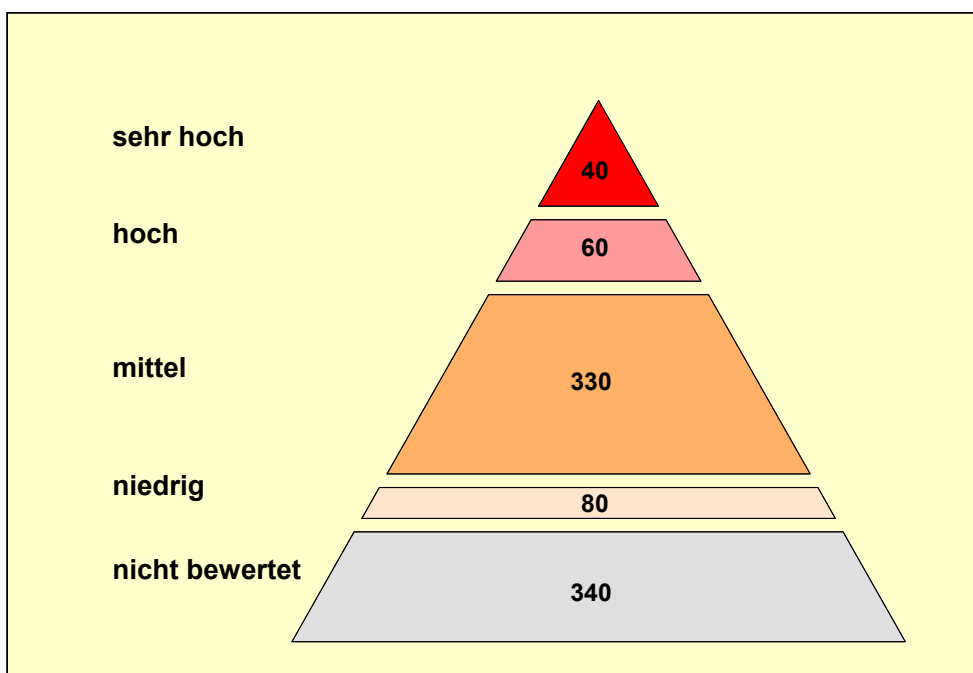
Dies zeigt sich auch darin, dass die Netzwerke generell als in hohem Maße effektiv anzusehen sind. Hinsichtlich des Reifegrades der von den EP verfolgten Einzelinnovationen gilt nämlich, dass jene bis zum Ende der Förderperiode nahezu vollständig entwickelt und weitgehend umgesetzt worden sind. Lediglich bei acht Prozent aller Einzelinnovationen lässt der Reifegrad darauf schließen, dass die Vorhaben keine Wirkung entfalten. Die zusätzlich entwickelten Einzelinnovationen weisen durchschnittlich sogar einen höheren Reifegrad auf als die bereits ursprünglich geplanten. Dieses Ergebnis ist nicht nur als Indiz für die Dringlichkeit einer nachträglichen Erweiterung von Entwicklungsvorhaben anzusehen, sondern auch als ein weiteres

Indiz für eine flexible und zielgenaue Planung der EP *während* des Innovationsentwicklungsprozesses selbst.

#### 4.2.2 Qualität der Einzelinnovationen

Hinsichtlich des innovativen Outputs des Programms stellt sich die GI EQUAL nicht nur als effektiv dar, sondern sie hat auch zahlreiche Einzelinnovationen hervorgebracht, die sich durch eine hohe Qualität auszeichnen. Die folgende Abbildung veranschaulicht die qualitative Dimension der Innovationsentwicklung in der GI EQUAL.

Abbildung 5 Dimensionen der Innovationsentwicklung: Qualität der Einzelinnovationen



Quelle: eigene Erhebungen

Die EQUAL-Programmevaluation hat auf der Basis umfangreichen Datenmaterials eine Einschätzung der Qualität der von den EP angegebenen 850 Einzelinnovationen vorgenommen.<sup>69</sup> Dabei wurden in erster Linie die Höhe der Problemlösungsfähigkeit sowie der Reifegrad der Innovationen als Kriterien herangezogen. Im Zuge dessen wurde die Datenbasis um 340 Vorhaben bereinigt. Dies ist bei 150 Fällen darauf zurückzuführen, dass die Informationsbasis unzureichend gewesen ist; weitere 190 Fälle wurden ausgeschlossen, da es sich dabei offensichtlich nicht um Entwicklungen handelte, die im Sinne des Programms als Innovationen gelten können.<sup>70</sup> Damit ergibt sich eine Summe von 510 konkreten Vorhaben mit einem noch

<sup>69</sup> Die von den EP angegebenen Einzelinnovationen wurden im Rahmen eines Validierungs- und Bewertungsprozesses auf der Basis einer 10-Punkte-Skala eingeschätzt. Der Anschaulichkeit wegen erfolgt in diesem Bericht die Darstellung der Ergebnisse in Form von gruppierten Daten.

<sup>70</sup> Dabei handelte es sich in erster Linie um Angaben, die sich ohnehin auf das programmgemäße Aufgabenspektrum der EP bezogen haben, wie etwa auf die Etablierung des Netzwerks, eine professionelle Öffentlichkeitsarbeit, effektive netzwerkinterne Kommunikationsstrukturen etc.

zu bestimmenden innovativen Gehalt, die einer Bewertung zugeführt werden konnten.

Gemäß der Verteilung dieser 510 Einzelinnovationen auf die einzelnen EP ist bei nur etwa jedem zehnten Netzwerk davon auszugehen, dass es durchschnittlich eher qualitativ niedrige Einzelinnovationen verfolgt. Drei Viertel aller EP weisen im Durchschnitt Einzelinnovationen von mittlerem Qualitätsniveau auf; demgegenüber vermochten es 14% aller EP, Innovationen zu entwickeln, die nahezu ausschließlich als hochwertig einzustufen sind. In dieser Hinsicht schneiden die sektoralen EP leicht besser ab als die geographischen EP.

Die Verteilung der Einzelinnovationen auf die thematischen Schwerpunkte des Programms lässt deutliche Unterschiede erkennen. Die Schwerpunkte *Erleichterung der Unternehmensgründung für alle* sowie *Stärkung der Sozialwirtschaft (Dritter Sektor)* ragen auch unter qualitativen Gesichtspunkten heraus: Sie weisen anteilig die meisten hoch bewerteten Innovationen auf. In Schwerpunkt *Stärkung der Sozialwirtschaft* sind fast die Hälfte aller Einzelinnovationen von hoher Qualität, während dort zugleich nahezu keine Innovationen mit nur geringer Problemlösungsfähigkeit vorzufinden sind. Die Schwerpunkte *Förderung des lebenslangen Lernens und einer integrationsfördernden Arbeitsgestaltung*, *Förderung der Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und Arbeitnehmern/innen* sowie *Vereinbarkeit von Familie und Beruf* hingegen schneiden insgesamt eher unterdurchschnittlich ab; dort weisen die meisten Vorhaben eine mittlere Güte auf.<sup>71</sup>

Im Ergebnis lassen sich die Einzelinnovationen hinsichtlich ihrer qualitativen Abstufung insgesamt folgendermaßen darstellen: Nur 16% aller innovativen Vorhaben weisen eine geringe Problemlösungsfähigkeit auf, so dass nachhaltige Wirkungen weitgehend nicht zu erwarten sind. Mit nahezu zwei Dritteln bewegt sich die Mehrheit der Innovationen in einem Spektrum von mittlerer Qualität.

Das zentrale Ergebnis besteht jedoch darin, dass nahezu jede fünfte Einzelinnovation qualitativ hochwertig in dem Sinne einzuschätzen ist, dass sie einen Beitrag zur Veränderung herkömmlicher Routinen in der Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Berufsbildungspolitik leisten kann. Darunter befinden sich schließlich 40 innovative Teillösungen, die in qualitativer Hinsicht als herausragend anzusehen sind.

Auf der Ebene der Einzelinnovationen ist den EP insgesamt eine beeindruckende Leistung zu attestieren. Die Voraussetzungen sind weitgehend gegeben, dass auch die innovativen Gesamtvorhaben der Netzwerke, die auf den Einzelinnovationen aufbauen, wirksam sind.

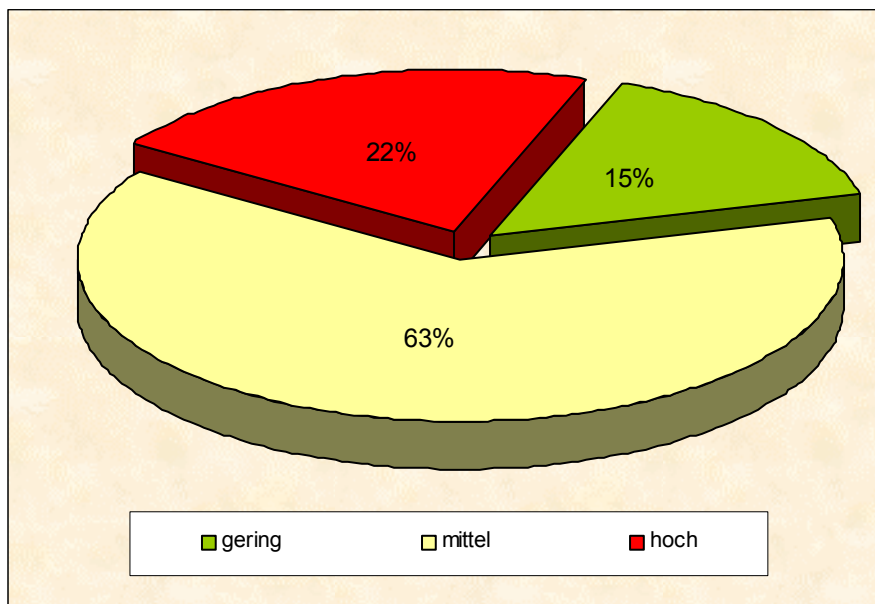
#### 4.2.3 Qualität der Gesamtinnovationsvorhaben

Das primäre Ziel des Programms besteht nicht in der Hervorbringung isolierter Teillösungen, sondern in deren synergetischer Verknüpfung zu einem komplexen Gesamtinnovationsvorhaben. Insofern muss die voranstehende Analyse der Einzelinnovationen um die für die GI EQUAL zentrale Netzwerkdimension erweitert werden. Die EQUAL-Programmevaluation hat daher untersucht, ob und inwiefern

<sup>71</sup> Vgl. dazu Tabelle 25 im Anhang.

die EP dieser Programmanforderung entsprechen konnten. Zu diesem Zweck wurde die Qualität des Gesamtinnovationsvorhabens der EP eingeschätzt. Dabei wurden als Kriterien insbesondere dessen Problemlösungsfähigkeit sowie dessen erwartbare Wirkung auf die von den EP bearbeiteten arbeitsmarktpolitischen Problemlagen herangezogen.

Abbildung 6 Dimensionen der Innovationsentwicklung: Qualität der 109 Gesamtinnovationsvorhaben



Quelle: eigene Erhebungen

Zahlreiche Gesamtinnovationsvorhaben der EP können als gelungene Beispiele für eine adäquate Umsetzung der Innovationsentwicklung gelten. Darin ist ein weiteres zentrales Ergebnis der GI EQUAL zu sehen. Im einzelnen kann festgehalten werden: Über ein innovatives Gesamtvorhaben von hoher Qualität verfügen demnach 23 EP. Knapp zwei Drittel der EP bewegen sich in einem eher mittleren Spektrum, während bei lediglich 15% der EP davon auszugehen ist, dass sie *als Netzwerk* keine oder kaum innovative Wirkungen entfalten werden. Hierbei schneiden sektorale EP im Durchschnitt sogar deutlich besser ab.

Die Einzelinnovationen und die Gesamtinnovationsvorhaben der EP klassifizieren sich demnach hinsichtlich ihrer jeweiligen Qualität über das gesamte Programm hinweg in nahezu identischen Anteilen. Dies ist jedoch kein zwangsläufiges Ergebnis. Das Gesamtinnovationsvorhaben ist keineswegs die Summe der Einzelinnovationen, sondern hängt vielmehr mit der je spezifischen Kombination der Teillösungsansätze zusammen. Eine Betrachtung der einzelnen EP verdeutlicht diesen Zusammenhang: Es fällt einerseits auf, dass jene EP mit weitgehend hoch bewerteten Einzelinnovationen auch im Hinblick auf ihr Gesamtinnovationsvorhaben ausnahmslos gut abschneiden. Andererseits weist eine Reihe von Netzwerken auf EP-Ebene eine hohe Problemlösungsfähigkeit ihres Ansatzes auf, verfügt aber nicht zwangsläufig auch über durchgehend hoch bewertete Einzelinnovationen. Dies gilt etwa in besonderem Maße für den thematischen Schwerpunkt *Abbau geschlechtsspezifischer Diskrepanzen auf dem Arbeitsmarkt*. Dort übertrifft die durchschnittli-

che Qualität des Gesamtvorhabens der EP jene der Summe ihrer Einzelinnovationen.

Darüber hinaus zeigen sich deutliche Unterschiede im Programm: In überdurchschnittlichem Maße hochwertige Gesamtvorhaben der EP finden sich v.a. im thematischen Schwerpunkt *Abbau geschlechtsspezifischer Diskrepanzen auf dem Arbeitsmarkt* sowie in den Handlungsfeldern *Jugendliche*, *Strafgefangene*, *Sozialwirtschaft*, *Gründungsunterstützung* und *Arbeitsmarktchancen in der Informations- und Wissensgesellschaft für Frauen*. Die EP im thematischen Schwerpunkt *Förderung der Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und Arbeitnehmern/innen* sowie im Handlungsfeld *Migrantinnen und Migranten* fallen demgegenüber hinter das durchschnittliche Programmniveau zurück.

Die voranstehenden Ergebnisse zum Output der Innovationsentwicklung lassen sich zu folgendem Urteil zusammenfassen: Bei der GI EQUAL handelt es sich um ein effektives Programm, das zahlreiche Einzelinnovationen sowie Gesamtinnovationsvorhaben von hoher Qualität hervorgebracht hat. Diese Innovationen lassen Veränderungen der Routinen in der Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Berufsbildungspolitik auf unterschiedlichen Ebenen erwarten.

Diese – gegenwärtig nur prognostizierbaren – Veränderungen werden über die Qualität der Innovationen hinaus insbesondere von deren **Innovationshöhe** bestimmt sein. Die entwickelten Innovationen unterscheiden sich hinsichtlich ihres Abstandes vom bislang geltenden Status quo: Sie verändern damit in unterschiedlicher Weise herkömmliche Verfahren, Praktiken oder ggf. auch größere Kontexte. Die wissenschaftliche Literatur grenzt in diesem Zusammenhang inkrementelle von radikalen Innovationen ab. Mit Hilfe dieser Unterscheidung lassen sich die in der GI EQUAL entwickelten Innovationen weiter charakterisieren.

Dem gemäß sind die von den EP hervorgebrachten Lösungsansätze in erster Linie als inkrementell einzustufen. D.h. die EP haben v.a. bestehende Problemlösungsansätze weiterentwickelt oder die erstmalige Anpassung von andernorts vorgefundenen Verfahren und Instrumenten an ihren Kontext verfolgt. Das damit verbundene Veränderungspotenzial wird daher weitgehend ein graduelles sein. Radikale Veränderungen sind demgegenüber durch die GI EQUAL insgesamt kaum bewirkt worden. Mit anderen Worten: Der Abstand der entwickelten Innovationen vom Status quo ist über das gesamte Programm hinweg nicht so groß gewesen, dass bisherige Praktiken oder Kontexte in Gänze ersetzt werden könnten.

Dieses Ergebnis bewegt sich im Rahmen des Erwartbaren. Zum einen verfügen die seitens der GI EQUAL hervorgebrachten Netzwerke zwar über experimentelle Spielräume; diese wurden jedoch infolge instabiler Rahmenbedingungen (Arbeitsmarktreformen und veränderte Geschäftspolitik der BA) eingeschränkt. Im Zusammenhang damit erwies sich die GI EQUAL in ihrer besonderen zielgruppenspezifischen Ausrichtung als z.T. inhaltlich nicht kompatibel mit dem Paradigmenwechsel in der aktuellen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Zum anderen ist generell darauf hinzuweisen, dass soziale Innovationen – im Unterschied zu Innovationen aus dem Technikbereich – in der Regel ohnehin eher auf kleinschrittige, inkrementelle Veränderungen abzielen.

## 5 DETERMINANTEN DER INNOVATIONSENTWICKLUNG

Der strategische Ansatz des Programms der GI EQUAL basiert auf der Annahme, dass die Generierung von Innovationen im Rahmen eines Netzwerks aus unterschiedlichen arbeitsmarktpolitischen Akteuren besser erfolgen kann als durch andere Organisationsformen, etwa durch eine klassische Einzelprojektförderung. Aus diesem Grunde sind die Möglichkeiten und die Grenzen der Innovationsentwicklung auf Ebene der EP als entscheidende Untersuchungsgrößen anzusehen.

Eine der prominenten Aufgaben der EQUAL-Programmevaluation besteht in der Beantwortung der Frage, ob und inwieweit die Konzeption, die Struktur und die Implementation des Programms geeignet sind, die Entwicklung von Innovationen systematisch zu befördern. Zu diesem Zweck wird im folgenden eine Analyse der wesentlichen Bestimmungsgründe des zuvor dargestellten Outputs an innovativen Entwicklungen in der GI EQUAL vorgenommen.

Ein zentraler Bestimmungsgrund dieses Outputs besteht in dem Potenzial der von den EP geplanten Arbeitsvorhaben, Innovationen hervorzubringen. Auf dieser Planungsebene werden bereits die entscheidenden Weichenstellungen getroffen, um qualitative Neuerungen bewirken zu können. Der innovative Output ist aufzufassen als die faktische Realisierung dieses in den geplanten Arbeitsvorhaben der EP steckenden Potenzials.

Innovationserfolg sowie Art und Umfang des innovativen Outputs werden darüber hinaus im Entwicklungsprozess von weiteren Faktoren beeinflusst. Dazu rechnen einerseits die netzwerkinternen Möglichkeiten der Innovationsentwicklung, die sich der spezifischen Struktur und Partnerkonstellation der einzelnen EP verdanken; andererseits spielen in diesen Zusammenhang EP-übergreifende Faktoren hinein.

Gemäß diesen Zusammenhängen erfolgt im vorliegenden Kapitel zunächst eine Abschätzung des in den von den EP geplanten Arbeitsvorhaben steckenden innovativen Entwicklungspotenzials (Kap. 3.1). Im Anschluss daran werden die weiteren relevanten Determinanten expliziert. Zu den im engeren Sinne EQUAL-spezifischen Einflussfaktoren rechnen die strategischen Instrumente der GI, d.h. der Netzwerkansatz (Kap. 3.2) sowie der Grundsatz der Transnationalität (Kap. 3.3). Abschließend erfolgt eine Zusammenfassung der fördernden und hemmenden Faktoren bei der Innovationsentwicklung (Kap. 3.4). Dabei werden programmspezifische Faktoren sowie die Innovationsfreundlichkeit des Programmumfelds gesondert thematisiert.

### 5.1 Innovationsentwicklungspotenzial der geplanten Arbeitsvorhaben

Zieht man die strengen Maßstäbe für Innovationsentwicklung in Netzwerken heran, die sich aus dem PGI ableiten lassen, erhält man ein Kriterium für das *programm-gemäße* Innovationsentwicklungspotenzial der von den EP geplanten Arbeitsvorhaben. Dieses setzt sich aus mehreren Teilaspekten zusammen, die idealerweise von den EP zu berücksichtigen waren. Eine zentrale Rolle spielten dabei u.a.

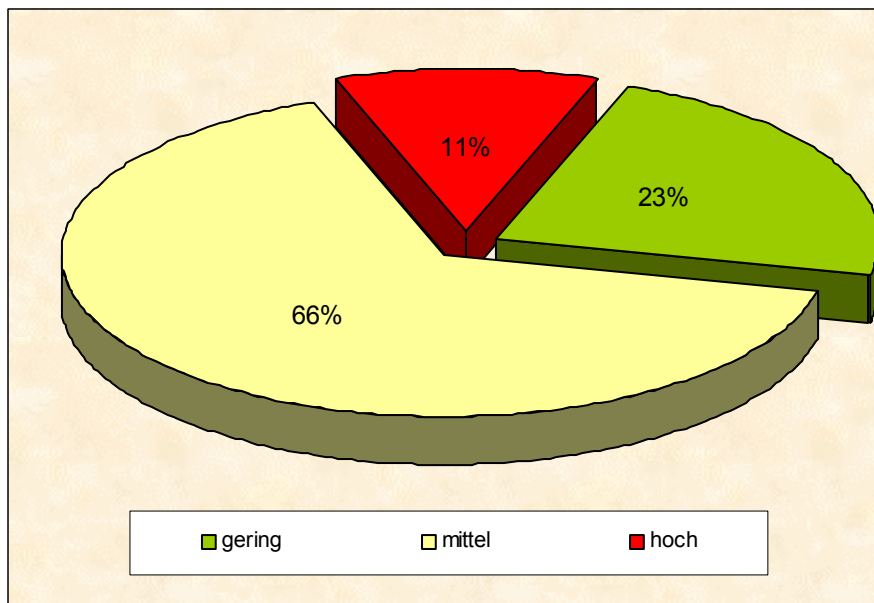
- die Durchbrechung der Ursache-Wirkungs-Kette durch die Einzelinnovationen,

- das Zusammenspiel des Ensembles der Einzelinnovationen als integraler Handlungsansatz,
- das Potenzial dieses Innovationsensembles zur Erreichung der Programmziele (Beseitigung von Ungleichheiten und Diskriminierungen am Arbeitsmarkt) sowie
- der Einfluss des Gender Mainstreaming-Ansatzes auf die Innovationen.

Je genauer diese einzelnen Aspekte von den EP im Rahmen ihrer Innovationsentwicklung berücksichtigt worden sind, desto höher fällt das Innovationsentwicklungspotenzial aus.

Die folgende Abbildung weist zunächst die Einschätzung des programmgemäßen Innovationsentwicklungspotenzials der von den EP geplanten Arbeitsvorhaben aus.

Abbildung 7 Programmgemäßes Innovationsentwicklungspotenzial der von den 109 EP geplanten Arbeitsvorhaben



Quelle: eigene Erhebungen

Als zentrales Ergebnis lässt sich festhalten, dass ungefähr jede zehnte EP *als Netzwerk* auf der Planungsebene über ein Gesamtvorhaben verfügt, das in hohem Maße den Programmvorgaben entspricht. Demgegenüber ist es etwas mehr als einem Fünftel aller EP nur in äußerst geringem Maße gelungen, den strengen Programmervartungen gerecht zu werden. Mit nahezu zwei Dritteln gilt für die große Mehrheit der EP, dass sie über ein Innovationsentwicklungspotenzial von mittlerem Niveau verfügen.

Damit liegt eine Bilanz vor, die mit jener von anderen Programmen durchaus vergleichbar ist, insofern zumeist eine Minderheit von Projekten das ganze Programm qualitativ trägt und voranbringt. Die GI EQUAL kennzeichnet jedoch die Besonderheit, dass sie als Innovationslabor experimentellen Charakter besitzt und daher a priori ein gewisses Maß an erfolglosen Innovationsversuchen einzukalkulieren ist. Mit der Komplexität des Programms sowie mit weiteren externen Faktoren gingen eine Reihe von Schwierigkeiten und Herausforderungen einher, denen sich die EP

zu stellen hatten.<sup>72</sup> Stellt man dies in Rechnung, ist insgesamt von einem positiven Ergebnis zu sprechen: Bei ungefähr drei Vierteln aller EP kann das Innovationsentwicklungspotenzial ihrer Gesamtvorhaben zu weiten Teilen auf ein programmgemäßes Agieren der Netzwerke zurückgeführt werden.

Das Programm weist dabei im einzelnen signifikante Unterschiede auf. Demnach sind die Handlungsfelder *Gründungsunterstützung*, *Sozialwirtschaft*, *Arbeitsmarktchancen in der Informations- und Wissensgesellschaft für Frauen* sowie *Strafgefangene* als innovative Schwerpunkte zu betrachten. Dort sind die durchschnittlich höchsten Innovationsentwicklungspotenziale zu verzeichnen. Überdurchschnittlich hohe Potenziale sind ferner in den Handlungsfeldern *Asyl* und *Jugendliche* sowie im thematischen Schwerpunkt *Abbau geschlechtsspezifischer Diskrepanzen auf dem Arbeitsmarkt* zu verzeichnen.

Die voranstehende Einschätzung des Innovationsentwicklungspotenzials von EP setzt sich u.a. aus der Bewertung der verschiedenen, oben angegebenen Teilaspekte zusammen, die im folgenden näher beleuchtet werden.

Hinsichtlich der **Durchbrechung der Ursache-Wirkungs-Kette** stellen differenzierte Problemanalysen eine notwendige Voraussetzung für eine gelingende Innovationsentwicklung dar. Daraus sind die geeigneten Lösungswege abzuleiten. Wird dieser grundsätzliche Planungsschritt nicht hinreichend berücksichtigt, ist die Zielerreichung sowie die passgenaue Entwicklung von Innovationen weitgehend von zufälligen Faktoren abhängig.

Der überwiegenden Mehrzahl aller EP (87%) ist die Bewältigung dieser Aufgabe in insgesamt mindestens ausreichender Form gelungen. Knapp vier von zehn EP (37%) konnten sogar in besonders hohem Maße einzelne Lösungsmöglichkeiten skizzieren, die fachpolitisch stimmig auf Teilaspekte der von ihnen zu bearbeitenden Problemlagen referieren. Lediglich ca. 13% der EP weisen in diesem Kontext gravierende Defizite auf. Diese äußern sich darin, dass die im einzelnen verfolgten Teilinnovationen nur in einem losen Verhältnis zu den anzugehenden Problemen standen, so dass deren Umsetzung schließlich eine nur schwache Wirkung im Hinblick auf das Gesamtziel der EP erwarten lässt.

In diesen relativ wenigen Fällen waren derartige Planungsdefizite v.a. mit dem Umstand verbunden, dass die Genese eines Netzwerkes in einem relativ kurzen Zeitraum zu erfolgen hatte. Deshalb sind häufig die Ziele der Teilprojekte zuerst definiert und damit nicht aus einer gemeinsam zu verfolgenden Strategie abgeleitet worden. Die Programmkonzeption für den Netzwerkansatz hatte demgegenüber jedoch vorgesehen, dass die unterschiedlichen Akteure zuerst ein Gesamtziel definieren und daraufhin die Teilziele entwickeln, so dass das **Ensemble der Einzelinnovationen** einem **integralen Handlungsansatz** folgt. Zahlreiche EP waren jedoch gezwungen, in einem aufwändigen Prozess *während* der Umsetzungsphase von Aktion 2, ein alle Partner vereinigendes Gesamtziel zu bestimmen. Dies führte dazu, dass häufig kein gemeinsames handlungsleitendes oder nur ein unspezifisches Gesamtziel aufgestellt wurde.

<sup>72</sup> Vgl. dazu die Ausführungen der EQUAL-Programmevaluation im Mid-Term-Bericht, S. 140-206 sowie im Jahresbericht 2003, S. 47-129.

Vor diesem Hintergrund ist besonders hervorzuheben, dass etwas mehr als ein Viertel aller EP (28%) ein Ensemble an Einzelinnovationen verfolgte, das sich in äußerst gelungenem Maße zu einem integralen Handlungsansatz im Sinne des PGI zusammenfügte. Diese EP haben es verstanden, die formale Voraussetzung einer komplementären Partnerzusammensetzung im Netzwerk inhaltlich zu füllen und materiell umzusetzen. Lediglich bei 14% der EP ist zu konstatieren, dass die einzelnen Tätigkeiten der Partner im Rahmen der Innovationsentwicklung nur unzureichend aufeinander abgestimmt waren. In diesem Fall agieren die Partner hinsichtlich der Zielstellungen eher unverbunden nebeneinander, ihre Aktivitäten sind inhaltlich nicht komplementär. Damit konnten zwar auch erfolgreiche einzelne Teillösungen hervorgebracht werden, doch der mit dem spezifischen Netzwerkansatz intendierte höhere Prozessnutzen bzw. die angestrebten Synergieeffekte sind damit eher verfehlt worden.

Die Berücksichtigung des Ursache-Wirkungszusammenhangs in der Planungsphase stellt sicher, dass die EP die – in Bezug auf das von ihnen zu bearbeitende Problem – geeigneten Teillösungen anvisiert haben. Fügen sich jene ferner zu einem integralen Handlungsansatz zusammen, ist gewährleistet, dass deren Umsetzung als kooperative Anstrengung der beteiligten EP-Akteure erfolgt. Ein letzten Endes programmgemäßes Innovationsentwicklungspotenzial wird in den EP aber erst dadurch generiert, dass die verfolgten Lösungsansätze nicht nur die Erreichung der spezifischen EP-Ziele erlauben, sondern darüber hinaus auch auf die übergeordneten Ziele des Programms ausgerichtet sind (**Zielerreichungspotenzial: Beseitigung von Ungleichheiten und Diskriminierungen am Arbeitsmarkt**).

Da von Seiten des Programms eine Formulierung des Innovationsbedarfes in der Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Berufsbildungspolitik weitgehend unterlassen wurde und stattdessen den EP als Anbietern überlassen blieb, ist eine Übereinstimmung von EP- und Programmzielen keineswegs selbstverständlich. Überdies hatten die EP eine Reihe von lokal-, zielgruppen- und branchenspezifischen Faktoren in ihrem jeweiligen Aktionsbereich zu berücksichtigen. Dies kann durchaus zu einem Konflikt mit der Maßgabe führen, dass die von den EP zu bearbeitenden Problemlagen relevant in dem Sinne sein sollten, dass sie auf charakteristische Schwierigkeiten des Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Berufsbildungssystems referieren. In gewisser Hinsicht mussten die EP damit eine Balance finden zwischen ihrem teilweisen Unikatcharakter<sup>73</sup> einerseits und der an sie gestellten Anforderung andererseits, verallgemeinerbare und transferfähige Lösungen zu entwickeln.

Vor diesem Hintergrund ist es als positives Ergebnis einzuschätzen, dass bei nahezu drei Vierteln aller EP die von ihnen verfolgten Lösungsansätze überhaupt die Gewähr bieten, einen Beitrag zur Beseitigung von Ungleichheiten und Diskriminierungen am Arbeitsmarkt zu leisten. Darunter befindet sich gar ein Viertel aller EP, die in hohem Maße einen solchen Beitrag zu leisten im Stande sind. Lediglich 28% der EP lassen begründete Zweifel daran aufkommen, dass sie in dezidierter Form die allgemeinen Programmziele erfüllen können.

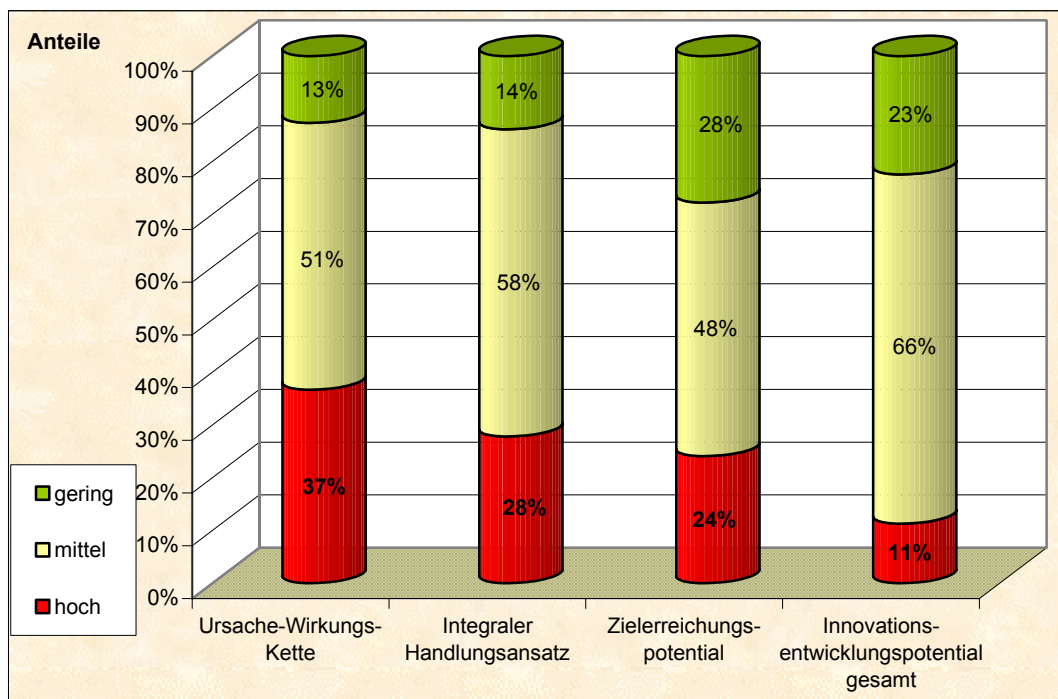
<sup>73</sup> Ihre jeweils besonderen Umfeldbedingungen und ihre spezifischen Arbeitsvorhaben charakterisieren die EP als Unikate. Vgl. dazu die Ausführungen der EQUAL-Programmevaluation im Jahresbericht 2003, S. 9, 11 und 51.

Eine weitere Vorgabe zur Entfaltung programmgemäßen Innovationsentwicklungspotenzials besteht in der Beachtung der **Maßgaben der Gender Mainstreaming-Strategie** seitens der EP. Dadurch sollte die Innovationsentwicklung im Hinblick auf die anzugehenden Problemlagen geschlechtsspezifisch und geschlechtersensibel ausgerichtet werden.

Diesen Anforderungen genügte mit knapp der Hälfte der Netzwerke die Mehrheit der EP in nur begrenztem, insgesamt aber ausreichendem Maße. Drei von zehn EP weisen in diesem Kontext deutliche Defizite auf, während immerhin fast ein Viertel der Netzwerke einen Gender Mainstreaming-Ansatz umgesetzt hat, der als hoch wirksam im Hinblick auf die geschlechtersensible Ausrichtung der Innovationen einzuschätzen ist. Damit liegt für den Kontext des Europäischen Sozialfonds ein vergleichsweise positives Ergebnis für die GI EQUAL vor. Im Hinblick auf den ausgesprochen hohen Stellenwert, der der Gender Mainstreaming-Strategie in der GI EQUAL von Beginn an eingeräumt wurde, ist diese Einschätzung jedoch auch durchaus kritisch zu sehen. Dieser relativierende Einwand begründet sich auch dadurch, dass v.a. die EP aus den thematischen Schwerpunkten *Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf* sowie *Abbau geschlechtsspezifischer Diskrepanzen auf dem Arbeitsmarkt* zu dem positiven Gesamtergebnis beigetragen haben. Ferner rechnen dazu auch jene EP aus anderen thematischen Schwerpunkten, die sich explizit als *positive Aktion* im Sinne des PGI verstanden haben.

Die folgende Abbildung verdeutlicht im Überblick die zuvor dargelegten Einschätzungen der EQUAL-Programmevaluation zum Innovationsentwicklungspotenzial der Arbeitsvorhaben der EP und zu drei ausgewählten Teilaspekten.

Abbildung 8 Ausprägungen des Innovationsentwicklungspotenzials und seiner Teilaspekte bei 109 EP

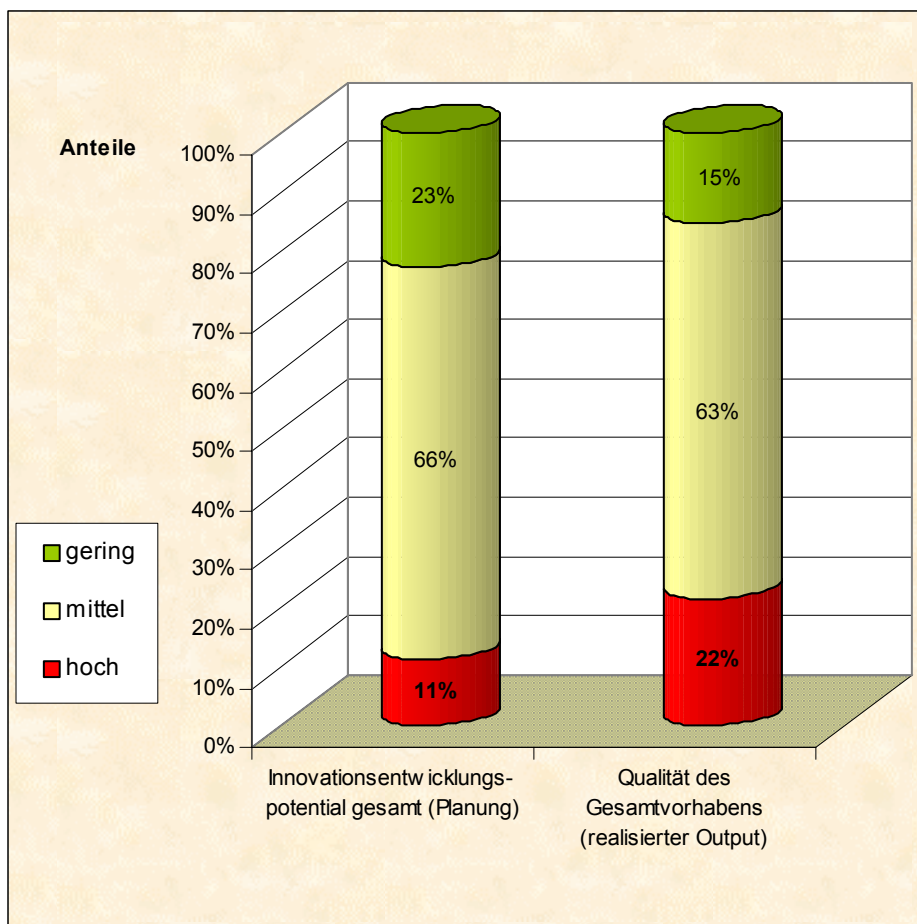


Quelle: eigene Erhebungen

Das Innovationsentwicklungspotenzial und seine Bestimmungsfaktoren weist folgenden Zusammenhang auf: Erwartungsgemäß sinkt der Anteil der als herausragend einzuschätzenden EP mit dem Schwierigkeitsgrad der Aufgabenstellung; Die anvisierte Durchbrechung der Ursache-Wirkungs-Kette stellt für die Gesamtheit der EP eine geringere Herausforderung dar als die Beachtung des integralen Handlungsansatzes; jener lässt sich eher erreichen als die Ausrichtung der Innovationsaktivitäten auf die Erreichung der übergeordneten Programmziele. Als Konsequenz daraus weisen erheblich mehr EP ein hohes Zielerreichungspotenzial als ein hohes Innovationsentwicklungspotenzial auf.

Das programmgemäße Innovationsentwicklungspotenzial, das aus den *Planungen* auf der Ebene der Arbeitsvorhaben der EP resultiert, lässt sich des weiteren dem *realisierten* Output gemäß der Qualität der Gesamtinnovationsvorhaben der EP<sup>74</sup> gegenüberstellen. Ersteres ist als Bestimmungsgrund des letzteren aufzufassen.

Abbildung 9 Vergleich des programmgemäßen Innovationsentwicklungspotenzials und des realisierten Outputs von 109 EP



Quelle: eigene Erhebungen

Die Abbildung weist auf eine eher überraschende, da nicht zwangsläufig zu erwartende Besonderheit hin: Gemessen am Anteil der als herausragend eingeschätzten EP ist der realisierte Output (22%) höher als das programmgemäße Innovations-

<sup>74</sup> Vgl. dazu im einzelnen Teil B), Kap. 2.2.3.

entwicklungspotenzial (11%)! Dies erklärt sich aus dem Umstand, dass letzteres entlang der eher strengeren Maßgaben des PGI abgeschätzt wurde; d.h. die spezifischen Anforderungen des Programms an die EP *als Netzwerke* kommen hierbei stärker zum Tragen. Die Einschätzung des Outputs hingegen wurde unter Absehung von Netzwerkeigenschaften vorgenommen. Als Konklusion ergibt sich daraus, dass die EP einen Teil ihrer innovativen Entwicklungen verfolgten, ohne gezielt auf das Netzwerk als Instrument der Innovationsentwicklung zurückzugreifen. Die Netzwerke in der GI EQUAL haben – mit anderen Worten – zugleich auch einen Output auf herkömmlichem Wege hervorgebracht, d.h. ohne Netzwerkspezifika. Dieser Befund stimmt mit zahlreichen Untersuchungen überein, die deutlich gemacht haben, dass einzelne Partner bzw. Teilprojekte separat Teillösungen realisiert haben – und zwar ohne Kooperation im Netzwerk.

Die beiden voranstehenden Abbildungen machen ferner deutlich, dass hinsichtlich der herausragenden EP die Werte des Zielerreichungspotenzials (24%) leicht über jenen der Qualität des Gesamtinnovationsvorhabens (Output) liegen (21,5%). Betrachtet man jedoch nicht nur diese Durchschnittswerte über alle 109 EP hinweg, sondern vielmehr die einzelnen EP separat, dann zeigt sich bei einer großen Zahl von Netzwerken, dass ihr Zielerreichungspotenzial weit höher einzuschätzen ist als ihr realisierter Output an Innovationen. Diese EP können demnach die Programmziele z.T. auch ohne Innovationen erreichen. Erwartungsgemäß hängt dies damit zusammen, dass nicht alle Aktivitäten der EP unmittelbar auf eine Innovationsentwicklung abzielen. Insbesondere das sogenannte Alltagsgeschäft der Teilprojektpartner ist in diesem Zusammenhang zu nennen. Jenes kommt etwa den Maßnahmeteilnehmern und Zielgruppen ohnehin – auch ohne Innovationsbezug – zugute und leistet einen Beitrag zur Überwindung von Benachteiligungen und Diskriminierungen am Arbeitsmarkt. Die EP verfolgten mehrere Netzwerkziele; darunter befanden sich schließlich auch zahlreiche Problemlösungen und Verbesserungen in ihrem engen lokalspezifischen Kontext, die sich weitgehend einer Verallgemeinerung und Übertragung entziehen und daher ohnehin nicht als Gegenstand innovativer Ansätze vorgesehen waren. Dieser Umstand mag dafür verantwortlich sein, dass sektorale EP im Durchschnitt Gesamtinnovationsvorhaben von höherer Qualität aufweisen als geographische EP. Aufgrund ihrer Aufgabenstellungen sowie ihrer Partnerzusammensetzung ist der Fokus der sektoralen EP erwartungsgemäß nicht so sehr lokalspezifisch begrenzt.

Diese Ergebnisse lassen sich weiter spezifizieren, indem man – über den Vergleich von gruppierten Anteilswerten hinaus – den Zusammenhang zwischen den herangezogenen Teilaspekten trennscharf entlang der einzelnen EP analysiert. Dabei zeigen sich durchweg starke Korrelationen. Auffällig ist jedoch der Umstand, dass eine starke Berücksichtigung des Ursache-Wirkungszusammenhangs einen höheren Einfluss auf Potenzial und Output hat als die Bedeutung des integralen Handlungsansatzes. Dies ist als Indiz dafür anzusehen, dass die fachpolitischen Aspekte den innovativen Output in stärkerem Maße determinieren können als Netzwerkaspekte.

Die voranstehenden Ergebnisse bestätigen sich auch in der Analyse des Programms entlang der Handlungsfelder und thematischen Schwerpunkte. Nicht nur beim Innovationspotenzial insgesamt, sondern auch hinsichtlich des Ursache-Wirkungs-Zusammenhangs, des Ensembles der Einzelinnovationen sowie des Ziel-

erreichungspotenzials erweisen sich dieselben Bereiche als herausragend oder als zumindest überdurchschnittlich gut. Besonders hervorzuheben sind demnach durchweg die Handlungsfelder *Gründungsunterstützung, Sozialwirtschaft, Arbeitsmarktchancen in der Informations- und Wissensgesellschaft für Frauen* sowie *Strafgefangene*. Die Handlungsfelder *Asyl* und *Jugendliche* sowie der thematische Schwerpunkt *Abbau geschlechtsspezifischer Diskrepanzen auf dem Arbeitsmarkt* verdienen ebenfalls positive Erwähnung.

Darüber hinaus gilt jedoch, dass diejenigen EP, die in höherem Maße ein programmgemäßes Innovationsentwicklungspotenzial generiert haben, auch einen qualitativ höheren Innovationsoutput erzielt haben. Der Zusammenhang zwischen Output und Potenzial gilt zwar nicht durchweg linear, doch als Fazit lässt sich festhalten, dass die programmgemäß agierenden EP mit einer höheren Wahrscheinlichkeit einen besseren Output hervorbringen.

Die GI EQUAL hat damit gezeigt, dass sich Innovationen zwar auch ohne Netzwerkansatz entwickeln lassen, zugleich aber auch, dass sich dieses Ergebnis mit dem Netzwerkansatz besser erzielen lässt.<sup>75</sup>

## 5.2 Bedeutung des strategischen Instruments Netzwerk

Generell sind in der GI EQUAL Innovationen sowohl auf der Ebene des Gesamtnetzwerks als auch – in eher isolierter Form – auf der untergeordneten Ebene der Teilprojekte entstanden. Insbesondere die Entwicklung von Einzelinnovationen kann in vielen Fällen von den Teilprojekten alleine verfolgt werden. Das Netzwerk als strategisches Instrument der Innovationsentwicklung kommt seiner Idee nach jedoch v.a. auf der Ebene des Gesamtinnovationsvorhabens einer EP zum Tragen, d.h. beim Zusammenspiel der Einzellösungen.

Inwiefern das Netzwerk als Instrument der Innovationsentwicklung herangezogen wird, hängt demnach v.a. von folgenden beiden Momenten ab:

- Zum einen von der **Art der Innovationen** selbst, d.h. davon, inwiefern diese aufgrund ihrer eigenen Merkmalsstruktur ein Zusammenspiel unterschiedlicher Akteure verlangen. Die Entwicklung eines bestimmten Qualifizierungsbausteins etwa kann von einem Teilprojekt vorgenommen werden, während die Kombination mehrerer solcher Bausteine zu einer integralen Förderkette eine dezidierte Abstimmung und gemeinsame Erprobung unter den daran beteiligten Partnern erfordert.
- Zum anderen entscheiden bestimmte **Eigenschaften des Netzwerks** – wie die Einbindung relevanter Akteure, deren Komplementarität oder die Funk-

<sup>75</sup>

Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass damit noch keine Aussage über den Netzwerkansatz der GI EQUAL schlechthin verbunden ist. Die angestellten Untersuchungen beziehen sich v.a. auf den Prozess der Innovationsentwicklung. Darüber hinaus wird im Abschlussbericht der EQUAL-Programmevaluation die Durchsetzung und Verbreitung von Innovationen eine weitere prominente Rolle spielen, mithin jene Aspekte, die in erster Linie dem Mainstreaming zuzuordnen sind.

tionsweise von Steuerungsgremien – darüber, in welcher Hinsicht dessen Möglichkeiten und Grenzen jeweils von Bedeutung sind.

### 5.2.1 Erfolgreicher Netzwerkeinsatz

In der GI EQUAL sind in der überwiegenden Mehrzahl der EP flexible und funktionsfähige Netzwerke etabliert worden. Vor dem Hintergrund der jeweiligen Partnerkonstellationen und Kooperationsformen, der Strukturbildung und Steuerung sowie der Zielfindung und Strategiebildung haben die meisten Koordinationen und Evaluationen ihre EP als leistungsfähig eingeschätzt.<sup>76</sup>

Unter dem besonderen Fokus der Gesamtbedeutung der Netzwerke für die Innovationsentwicklung fällt die Selbsteinschätzung der EP sogar noch besser aus: Sieben von zehn Netzwerke gelten als in hohem Maße erforderlich, um die geplanten Innovationen zu realisieren. Etwas mehr als die Hälfte dieser EP werden im Kontext der Innovationsentwicklung sogar als unverzichtbar angesehen. Dem stehen lediglich sechs EP gegenüber, die davon ausgehen, dass die entwickelten Innovationen weitgehend ohne das Netzwerk hätten realisiert werden können.

Unterhalb dieser Ebene der Gesamtbedeutung des Netzwerks variieren im Vergleich der einzelnen EP die Möglichkeiten und Grenzen des Rückgriffs auf das Netzwerk. Eine der zentralen Ursachen ist dabei die jeweilige Genese einer EP, was sich an zwei Beispielen illustrieren lässt:

*Die EP X verfügte über nahezu ideale Bedingungen. Die verschiedenen Akteure konnten mit einer langen Vorlaufzeit vor der Interessenbekundung koordiniert und zusammengeführt werden. Da in einem gemeinsamen Prozess frühzeitig Problemlagen identifiziert sowie Ziele und Handlungsstrategien konsensual abgestimmt werden konnten, ließ sich eine im Sinne des Programms ideale Stufenabfolge der Planungsphase verwirklichen. D.h. unterschiedliche Akteure bestimmten zuerst die Gesamtziele und -strategie des Netzwerks und leiteten dann daraus die konkrete inhaltliche Arbeit in detaillierter Form bis hin zur Ebene der Teilprojekte ab. Damit konnte sichergestellt werden, dass sich das Ensemble der Einzelinnovationen in hohem Maße zu einem integrierten Handlungsansatz zusammenfügte. Als Folge davon konnte der Umsetzungszeitraum von Aktion 2 von Beginn an und vollumfänglich genutzt werden. Da prinzipielle Abstimmungs-, Zielfindungs- und Identitätsfindungsprozesse nicht mehr erforderlich waren, konnte sich diese EP darauf konzentrieren, die Innovationsentwicklung in enger Zusammenarbeit der beteiligten Partner vorzunehmen. Die Einzelinnovationen verhielten sich daher einerseits konzeptionell in hohem Maße komplementär zueinander, andererseits war das daraus resultierende, qualitativ überzeugende Gesamtinnovationsvorhaben der EP allein durch den Rückgriff auf das Netzwerk erfolgreich zu realisieren.*

*Die EP Y stellt ein Gegenbeispiel dar, das für eine Reihe von Netzwerken in der GI EQUAL als typisch anzusehen ist und die Schwierigkeiten belegt, die aus einer geringen Vorbereitungszeit resultieren. Nur ein Teil der Partner war an der*

<sup>76</sup> Vgl. dazu im Detail die Ausführungen der EQUAL-Programmevaluation im Jahresbericht 2003, S. 58-92.

*Zielformulierung für die Interessenbekundung beteiligt. Deshalb bestand auf der Ebene des Gesamtnetzwerks zunächst nur pro forma eine gemeinsame Zielsetzung und Strategie. Dieser Umstand lässt sich auf die Zeitknappheit sowie auf die Erfordernis zurückführen, das geplante Netzwerk in seiner inhaltlichen Ausrichtung für weitere Partner offen zu halten. Infolgedessen fiel das vereinigende Band so allgemein aus, dass sich daraus keine konkreten Einzelmaßnahmen und Schritte ableiten ließen. Vielmehr wurden die Teilprojektaufgaben zuerst und weitgehend unabhängig voneinander konzipiert. Das schließlich bewilligte Netzwerk sah sich daher der Anforderung ausgesetzt, den – im Vergleich zum programmgemäßen Idealfall – umgekehrten Weg zu gehen und aus den Einzelinnovationen im Nachhinein ein Gesamtinnovationsvorhaben zu rekonstruieren. Dieser Umstand zog v.a. zwei Konsequenzen nach sich: Zum einen musste in der Umsetzungsphase ein erheblicher zeitlicher Aufwand für nachholende Ziel- und Identitätsfindungsprozesse betrieben werden. Zum anderen konnte nur noch ein Gesamtinnovationsvorhaben der EP formuliert werden, das sich durch eine geringe Komplementarität der Einzelinnovationen auszeichnet. Die EP-Akteure stimmten daher schließlich in der Einschätzung überein, dass für die Innovationsentwicklung der EP zu weiten Teilen dieses Netzwerk nicht erforderlich war und daher auch in diesem spezifischen Zusammenhang kaum genutzt wurde.*

Das voranstehende Beispiel macht deutlich, dass die EP Y kaum in der Lage gewesen ist, ein programmgemäßes Innovationsentwicklungspotenzial zu generieren. Dennoch ist diese EP hinsichtlich des realisierten Innovationsoutputs erfolgreich gewesen. Sie hat nämlich auf der Ebene der Einzelinnovationen mehrere Teillösungen von hoher Qualität hervorgebracht. Es sei schließlich noch erwähnt, dass die betreffenden EP-Akteure das Netzwerk in einem weitergehenden Kontext gleichwohl für äußerst bedeutsam halten, nämlich hinsichtlich seiner Rolle als Türöffner und Katalysator bei der Durchsetzung und Verbreitung der Einzelinnovationen im engeren und weiteren Umfeld der EP.

Damit stehen die beiden EP X und Y exemplarisch für den Befund, dass sich zwar ohne dezidierten Einsatz des Netzwerks Innovationen realisieren lassen, dass zugleich aber dieses Ergebnis – v.a. im Hinblick auf komplexere Lösungen – mit einem expliziten Rückgriff auf Netzwerkstrukturen besser erzielen lässt.

### 5.2.2 Beteiligung von Akteuren

Die Bedeutung der Netzwerkstrukturen für die Innovationsentwicklung hängt in entscheidender Weise von der Beteiligung der unterschiedlichen EP-Akteure ab. Über das gesamte Programm hinweg ist dies in den meisten Netzwerken in ausgeprägter Form erfolgt. Dabei spielen sachgemäß die operativen Teilprojekte die zentrale Rolle sowie ferner die EP-Koordination. Über alle EP hinweg sind mindestens die Hälfte der einzelnen Teilprojektpartner aktiv in den Prozess der Innovationsentwicklung eingebunden gewesen, bei mehr als einem Drittel der EP galt dies sogar für alle Teilprojektpartner.

Eine geringere, aber gleichwohl hohe Bedeutung kommt schließlich auch den EP-Evaluationen zu. In der Hälfte aller EP wird deren Beitrag als sehr hoch eingeschätzt. Nur jede zehnte EP hat es entweder nicht vermocht bzw. von vorneherein

nicht eingeplant, die EP-Evaluation in diesem Kontext nutzbringend heranzuziehen. Ein derartiger Nutzen betrifft bei einem Großteil der EP (75%) die Zielereichungskontrolle in der Innovationsentwicklung sowie die Bewertung der Innovationen im Hinblick auf ihre Problemlösungs- und Mainstreamingfähigkeit. Knapp die Hälfte der Evaluatoren und Evaluatorinnen beteiligte sich gar aktiv an Mainstreamingaktivitäten.

Größere Schwierigkeiten bereitete den EP jedoch die Einbindung der strategischen Partner in die Innovationsentwicklung. Nur eine Minderheit davon konnten einen bedeutenden Beitrag leisten. Dieser schwache Befund korreliert mit dem Umstand, dass bereits die generelle Einbindung der strategischen Partner in die Netzwerke nicht in dem seitens des Programms erhofften Ausmaß gelungen war.<sup>77</sup>

### 5.2.3 Möglichkeiten im Netzwerk

Die hohe Bedeutung, die den Netzwerken für eine erfolgreiche Innovationsentwicklung zugebilligt wurde, erklärt sich auch daraus, welche entsprechenden Entwicklungspotenziale in einem Netzwerk überhaupt vorhanden sind. Angesichts der Aufgabenvielfalt sowie der Funktionsweisen der EP ist es keineswegs selbstverständlich, dass der zentralen Programmzielstellung von allen Akteuren in den Netzwerken eine uneingeschränkt hohe Priorität eingeräumt wird. Die einzelnen Netzwerkpartner verfolgen vor dem Hintergrund ihres Alltagsgeschäfts durchaus auch eigene Interessen und Ziele, die nicht zwangsläufig auf die Erarbeitung und Etablierung neuer Lösungsansätze ausgerichtet sind.

Als zentrales Ergebnis ist festzuhalten, dass der Netzwerkansatz insgesamt sehr positiv eingeschätzt wird. Während nur fünf EP in ihrem Netzwerk geringe Möglichkeiten sehen, Innovationen hervorzubringen, schätzt die Hälfte aller EP diese Chancen als hoch ein.

Auch die folgenden Teilaspekte sprechen für eine große Akzeptanz der Programmkonzeption: Jeweils sieben von zehn EP ziehen in hohem Maße einen Nutzen aus der Innovationsentwicklung, messen diesem Ziel innerhalb des Netzwerks entsprechend auch einen großen Stellenwert bei und bringen eine ausgeprägte Bereitschaft auf, ihre vorhandenen zeitlichen, finanziellen und personellen Ressourcen dafür einzusetzen.

Der Umfang dieser Ressourcen wurde jedoch deutlich skeptischer eingeschätzt. Nur noch ein Viertel aller EP teilt die Ansicht, dass die zur Verfügung stehenden Kapazitäten vollständig ausreichen, um dezidiert das Ziel einer erfolgreichen Innovationsentwicklung erreichen zu können. Für 14 EP war diese Voraussetzung nicht, für zwei Drittel aller EP nur eingeschränkt erfüllt.

Mögliche Konflikte mit anderen EP-Zielen – etwa dann, wenn ein Großteil der Ressourcen in die Teilnehmergeinnung investiert werden musste – spielten hingegen eine geringere Rolle; während mit zwei Dritteln die Mehrheit der EP davon unberührt geblieben ist, sah sich aber immerhin jede fünfte EP dadurch beeinträchtigt.

---

<sup>77</sup> Vgl. dazu insbesondere die Ausführungen der EQUAL-Programmevaluation im Jahresbericht 2003, S. 64-76.

#### 5.2.4 Beitragsformen der Netzwerke

Die angesprochenen Innovationsentwicklungspotenziale in den Netzwerken realisierten sich konkret v.a. in folgenden Formen:

- Einen eher mittelbaren Nutzen für die Erarbeitung neuer Lösungsansätze stiftet der **Austausch im Netzwerk**. Darin besteht der minimale Beitrag eines Netzwerks, der jedoch gerade in jenen EP von nicht unerheblicher Bedeutung ist, in denen die Teilprojekte eher nebeneinander und unverbunden Innovationen generieren.
- Netzwerken kommt häufig – v.a. gegen Ende der Innovationsentwicklung – eine **Bündelungsfunktion** zu, insbesondere wenn einzelne Teilprojekte auf ähnliche oder miteinander verbundene Problemlagen reagieren, aber getrennte Innovationsaktivitäten verfolgen. Das Netzwerk fungiert dann eher als zentrale Instanz, die die Ergebnisse im Rahmen einer gemeinsamen Produktentwicklung (z. B. Handbücher, Leitfäden, Studien etc.) zusammenführt.
- Im engeren Sinne netzwerkspezifisch ist die **EP-interne Verbreitung von innovativen Lösungen**, insbesondere wenn ein Teilprojekt Einzelinnovationen als interne Serviceleistung für andere Teilprojekte entwickelt. Diese Einzelinnovationen werden dann von jenen entsprechend ihrer Problemlagen angepasst, erprobt und angewendet. Durch Feedback-Schleifen kann dieser Prozess in umgekehrter Richtung wiederholt werden.
- Dem Ideal des Programms kommen jene EP am nächsten, die konzeptionell von Beginn an eine **gemeinsame Innovationsentwicklung** vorgesehen haben – sei es durch die Realisierung von Einzelinnovationen, die sich zu einem abgestimmten Ensemble zusammenfügen, sei es durch die Realisierung eines Gesamtvorhabens selbst.
- Eine weit verbreitete Form eines genuinen Netzwerkbeitrags betrifft im Kontext der Mainstreaming-Aktivitäten all jene Maßnahmen, die dem **Transfer** und der **Verbreitung** bzw. **Übertragung** von Innovationen dienen.
- Ein **Sonderfall** liegt vor, wenn ein Netzwerk selbst eine Innovation darstellt. Dabei fungiert ein Netzwerk nicht nur als strategisches Instrument der Innovationsgenerierung, sondern stellt als nachhaltige, d.h. dauerhafte Struktur selbst einen Teil der Lösung dar.

#### 5.2.5 Merkmale erfolgreicher Netzwerke

Die in der GI EQUAL hinsichtlich ihres Innovationserfolges als herausragend anzusehenden EP zeichnen sich insbesondere durch folgende **Struktureigenschaften** aus:

- Sie haben es in überdurchschnittlichem Maße vermocht, die für die Innovationsentwicklung erforderlichen Partner ins Netzwerk einzubinden.
- Sie konnten im Vergleich zu weniger erfolgreichen EP mehr strategische Partner aktiv in das Netzwerk einbinden.
- Sie verfügen über eine ausgesprochen hohe Komplementarität der eingebundenen Akteure v.a. in der Hinsicht, dass sich die Partner in Sachen Know-how und Erfahrung ergänzen.

- Sie verfügen über mehr Partner mit einem ausgeprägten fachpolitischen Hintergrund.
- Sie haben ein Ensemble an Einzelinnovationen in Angriff genommen, das sich in besonderer Weise zu einem integrierten Handlungsansatz zusammenfügte.

Darüber hinaus lassen sich die folgenden empirischen **Besonderheiten** festhalten:

- Erfolgreiche Netzwerke weisen durchschnittlich eine leicht höhere Zahl an operativen Teilprojekten auf.
- Erfolgreiche Netzwerke sind seltener von den negativen Folgen eines Partnerwechsels betroffen, was die Bedeutung der Kontinuität der Arbeit im Netzwerk unterstreicht.
- Der Anteil erfolgreicher Netzwerke ist unter den sektoralen EP signifikant höher als unter geographischen EP.

### 5.3 Bedeutung des strategischen Instruments Transnationalität

Die GI EQUAL ist ein transnationales Programm. Insofern ermöglicht und vertieft sie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Menschen und Organisationen. Transnationale Kooperation soll aber zugleich auch als „entscheidender Motor zur Entwicklung und Verbreitung arbeitsmarktpolitischer Innovationen“ (PGI, S. 127) wirksam werden.

Im Rahmen der transnationalen Kooperationen in der GI EQUAL entstand dergestalt eine Reihe von gemeinsam entwickelten Produkten – v.a. Broschüren und Dokumentationen. Ferner rechnen dazu die Erstellung verschiedener Medien, wie etwa Filme, Datenbanken, Handbücher, Curricula, Konzepte etc. Diese Produkte mündeten auch häufig in gemeinsam erstellte Empfehlungen gegenüber fachlichen sowie politischen Entscheidungsträgern ein.

*Die transnationale Partnerschaft X hat sich zum Ziel gesetzt, die Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten u.a. dadurch zu fördern, dass Unternehmen für die Vorteile von Diversity sensibilisiert werden. Zu diesem Zweck haben alle beteiligten Partner der betreffenden TCA Informationen gesammelt, die in eigens dafür organisierten Interviews und Workshops mit Unternehmen und Non-Profit-Organisationen erhoben worden sind. Diese Informationen waren zunächst nur für die jeweiligen Partnerregionen typisch; in einem zweiten Schritt wurden sie daher auf Übertragbarkeit in den europäischen Kontext geprüft. Daraus ist schließlich eine Argumentationshilfe entstanden, 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 als Handbuch veröffentlicht.*

Die Einbeziehung von EP-Akteuren in die transnationalen Aktivitäten gestaltet sich über die Gesamtheit aller EP hinweg sehr unterschiedlich: Eine zentrale Rolle kommt sachgemäß der transnationalen Koordination zu sowie zumeist auch der nationalen Koordination. Aber auch Teilprojekt-Verantwortliche nehmen in vielen EP an transnationalen Aktivitäten teil; ferner trifft dies auch noch für eine Reihe von

EP-Evaluationen zu. Die strategischen Partner und die Teilnehmerinnen und Teilnehmer hingegen werden in der Mehrzahl der EP gar nicht oder kaum in transnationale Aktivitäten einbezogen.

Die Möglichkeiten, im Rahmen der transnationalen Zusammenarbeit gemeinsame innovative Entwicklungen in Gang zu setzen, werden von einem Großteil der EP als eher mittelmäßig eingeschätzt: Lediglich ein Drittel der EP sieht für die Erreichung dieses Ziels gute Chancen. Dies erstaunt kaum, wenn man bedenkt, dass eine gemeinsame Innovationsentwicklung oder die Übernahme von Konzepten voraussetzt, dass die Partner unter ähnlichen Rahmenbedingungen agieren können. Es zeigte sich dabei, dass v.a. unterschiedliche Gesetzesregelungen, verschiedene Problemlagen im Handlungsfeld oder auch zielgruppenspezifische Besonderheiten und Unterschiede die Entwicklung gemeinsamer Zieldefinitionen und Handlungsstrategien erheblich erschwerten. Die transnationalen Partner benötigten daher häufig längere Phasen der Verständigung, in denen zunächst ein gegenseitiger Abgleich über landestypische Spezifika vorgenommen wurde sowie transnationale Differenzen und Gemeinsamkeiten herausgearbeitet wurden. Infolgedessen verzögerte sich vielfach der Beginn der gemeinsamen Arbeit an konkreten Vorhaben. Für eine gemeinsame Entwicklung von Innovationen im engeren Sinn fehlte damit zu meist die erforderliche Zeit.

Entsprechend erweist sich auch der Nutzen, den die EP aus der transnationalen Kooperation ziehen, als insgesamt begrenzt. Dies betrifft nicht nur die Entwicklung gemeinsamer Innovationen im transnationalen Rahmen selbst, sondern auch mögliche Effekte der transnationalen Zusammenarbeit auf die Entwicklung eigener Innovationen bzw. auf das Mainstreaming im nationalen Kontext einer EP. Dennoch übernimmt immerhin noch fast jede fünfte EP von ihren transnationalen Partnern bestimmte innovative Teillösungen. Häufiger werden jedoch beobachtete innovative Entwicklungen als Anregungen aufgenommen und bleiben als Idee bestehen, auch wenn sie nicht sofort Umsetzung in der EP finden. Am ehesten lässt sich der Gewinn der transnationalen Zusammenarbeit deshalb im fachlichen Austausch und der gegenseitigen Anregung verorten. Hieraus resultierende Impulse werden denn auch von einem Viertel der EP als sehr bedeutsam eingestuft. In eher geringem Maße gewinnen die EP aus der transnationalen Zusammenarbeit Anregungen für das eigene Mainstreaming. Gleichwohl können die EP von den Erfahrungen und Strategien der transnationalen Partner profitieren. Meetings mit transnationalen Partnern schließlich stellen in vielen Fällen eine gewinnbringende, zusätzliche öffentlichkeitswirksame Plattform dar.

Stellt sich ein direkter Nutzen für die Entwicklung von Innovationen insgesamt in nur begrenzter Form ein, so zeigt sich jedoch häufig ein mittelbarer Gewinn, der der Generierung von Innovationen langfristig zukommt. Denn der größte Nutzen für fast alle EP besteht in der Chance, ihre fachthemenatischen sowie interkulturellen Kompetenzen zu erweitern. Schließlich wird auch der Ausbau von Gender- und Fremdsprachenkompetenzen als Gewinn betrachtet.

## 5.4 Fördernde und hemmende Faktoren der Innovationsgenerierung

Über die Innovationsentwicklungspotenziale, die aus den von den EP geplanten Arbeitsvorhaben resultieren, sowie über die strategischen Instrumente Netzwerk und Transnationalität hinaus wirken noch weitere Faktoren auf die Innovationsentwicklung.

### 5.4.1 Faktoren im Überblick

Die Innovationsentwicklung in den bundesdeutschen EP unterlag zahlreichen – fördernden wie hemmenden – Einflüssen. Diese lassen sich idealtypisch<sup>78</sup> in drei Gruppen zusammenfassen:

- EP-interne Faktoren,
- programmspezifische Faktoren und
- EQUAL-externe Faktoren.

Die genannten Faktorengruppen verweisen v.a. auf die Bedeutung verschiedener Akteure für die Programmumsetzung und deren konkreten Wirkungs- bzw. Einflussbereich. Während die EP-internen Faktoren in erster Linie dem Handeln der Partner innerhalb der EP unterliegen, sind es im Hinblick auf die programmspezifischen Faktoren Akteure bzw. Institutionen wie die Nationale Koordinierungsstelle beim BMWA, die Programmverwaltungsbehörde, die Steuerungsgruppe und der Begleitausschuss.

Dabei erweist sich, dass die gleichen Faktoren für einige EP als fördernd, für andere jedoch als hemmend in der Entwicklung innovativer Lösungen wirken können. Dieser Befund unterstreicht die in der GI EQUAL anzutreffende Spannbreite ganz unterschiedlicher Umsetzungsbedingungen, die von EP zu EP variieren können.

Folgende Faktoren identifizierten die EP als positiv für die Entwicklung innovativer Lösungen:

*Tabelle 14 Fördernde Faktoren für die Innovationsentwicklung*

Faktor	Faktorengruppe		
	EP-intern	programm-spezifisch	EQUAL-extern
Netzwerkansatz allgemein	x		
Netzwerkkompetenzen von Personen	x		
Engagierte strategische Partner	x		
Impulse durch transnationale Zusammenarbeit	x	x	
NW-spezifische institutionelle Lösungen für die Zusammenarbeit	x		
Einbeziehung externen Know-hows	x		x

<sup>78</sup>

In der Realität sind einige Einflussfaktoren nicht zweifelsfrei nur einer dieser drei Faktorengruppen zuzuordnen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Unterscheidung von EP-internen und programmspezifischen Einflussfaktoren.

Faktor	Faktorengruppe		
	EP-intern	programm-spezifisch	EQUAL-extern
Nationale Thematische Netzwerke	x	x	
Evaluation	x	x	
Öffentliche Akzeptanz / Erfolgserlebnisse		x	x
Einbindung von Nachnutzern	x		
Unternehmenskontakte	x		
Fachkompetenz in der EP	x		
Individuelle Know-how-Träger in der EP	x		
Unterstützung durch Länderkoordination			x
Politische Rückendeckung		x	x
Externer / gesamtwirtschaftlicher Anpassungsdruck			x
BMWA / Nationale Koordinierungsstelle		x	

Quelle: eigene Erhebungen

Zu den fördernden Faktoren hinsichtlich der Innovationsentwicklung zählen mithin verschiedene Netzwerkaspekte, insbesondere solche, die grundsätzlich den programmatischen Netzwerkansatz der GI EQUAL aufnehmen; weiterhin spielen bestimmte Netzwerkkompetenzen und Engagement der Akteure eine Rolle. Auch spezifische institutionelle Arrangements zur zielgerichteten Steuerung des Netzwerks können die Innovationsentwicklung in den EP befördern. Darüber hinaus sind EQUAL-externe Faktoren, wie die Unterstützung durch politische Akteure oder das Interesse der Öffentlichkeit an den entwickelten Lösungsvorschlägen, von Bedeutung. Erwartungsgemäß bewirken zudem Programmspezifika, wie die Einrichtung von Nationalen Thematischen Netzwerken oder von EP-Evaluationen, positive Wirkungen auf die Innovationsentwicklung in den EP.

Gegenüber diesen – als fördernd identifizierten Faktoren – benennen die EP auch solche, die die Entwicklung innovativer Lösungen behindern:

Tabelle 15 Hemmende Faktoren für die Innovationsentwicklung

Faktor	Faktorengruppe		
	EP-intern	programm-spezifisch	EQUAL-extern
Neue Geschäftspolitik der BA			x
Kofinanzierungsprobleme		x	x
Hoher administrativer Aufwand		x	
Hinderliche gesetzliche Rahmenbedingungen			x
Ungünstige Wirtschafts- / Branchenentwicklung			x
Eigeninteressen / Konkurrenzen der Partner	x		
Fehlende Netzwerkerfahrungen / Netzwerk-Know-how	x		
Verzögerte Mittelzuweisungen		x	
Knappe Ressourcen allgemein		x	
Desinteressierte KMU	x		x
Verzögerter Programmstart		x	
Desinteresse strategischer Partner	x		

Faktor	Faktorengruppe		
	EP-intern	programm-spezifisch	EQUAL-extern
Klima für gesellschaftliche Veränderungen in bestimmten Bereichen nicht gegeben			X
Hohe Programmkomplexität, unklare Zielhierarchie		x	
Personelle / institutionelle Diskontinuitäten	x		
Fehlen notwendiger Partner	x		
Falsche Problemanalyse durch EP	x		
Geringe Akzeptanz der GI EQUAL			x

Quelle: eigene Erhebungen

Zu den hemmenden Einflüssen in der Innovationsentwicklung zählen mithin bestimmte EQUAL-externe Faktoren, wie die neue Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit; auch Kofinanzierungsprobleme behinderten die Innovationsentwicklung in den EP. Andererseits konnten aber auch bestimmte Defizite innerhalb der EP, wie fehlende Netzwerkerfahrung oder die ungenügende Einbindung wichtiger Akteure ins Netzwerk, dazu führen, dass die Innovationsentwicklung beeinträchtigt wurde. Darüber hinaus wirkten sich programmspezifische Faktoren, wie etwa verzögerte Mittelflüsse, negativ auf die Genierung innovativer Lösungen aus.

Insgesamt ergibt die Zusammenschau der fördernden und hemmenden Einflussfaktoren ein plausibles Bild der Stärken und Schwächen sowie der Chancen und Risiken der bisherigen Programmumsetzung der GI EQUAL. Das Wechselspiel dieser Einflussfaktoren erklärt maßgeblich den momentanen Stand der Programmerfolge sowie deren Grenzen und macht zugleich zahlreiche Ansatzpunkte für Verbesserungen in der zweiten Förderrunde sichtbar.

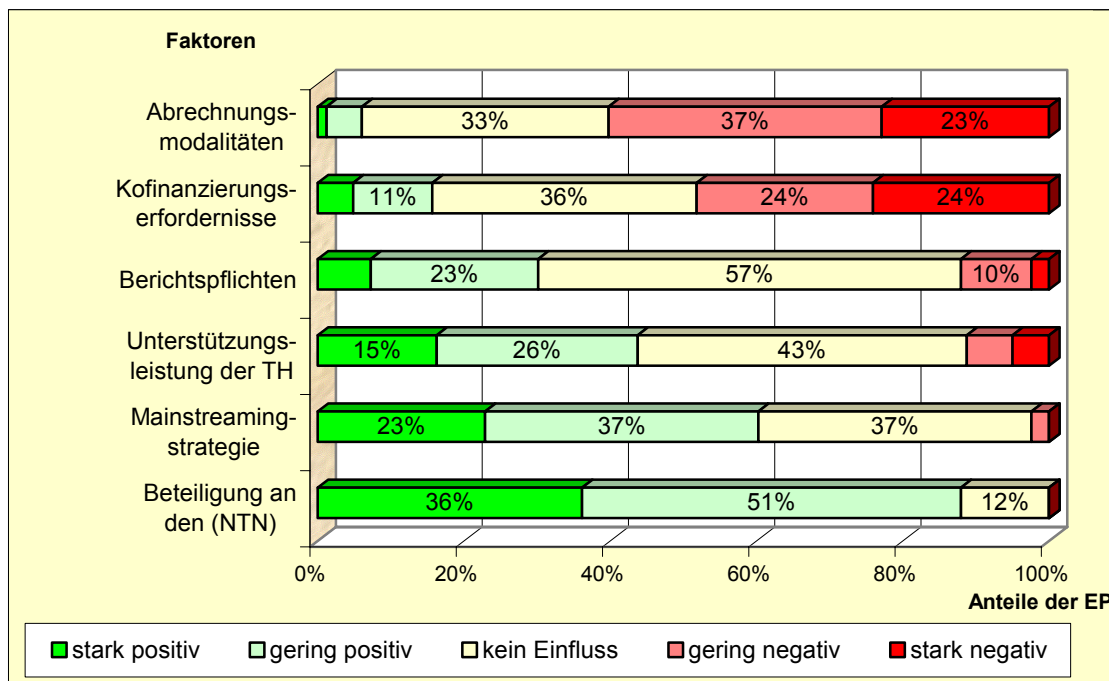
Im folgenden werden programmspezifische und EQUAL-externe Einflussfaktoren der Innovationsentwicklung in der GI EQUAL im Detail dargestellt.

#### 5.4.2 Einfluss programmspezifischer Faktoren

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

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

Abbildung 10 Einfluss programmspezifischer Faktoren auf die Innovationsentwicklung



Quelle: eigene Erhebungen

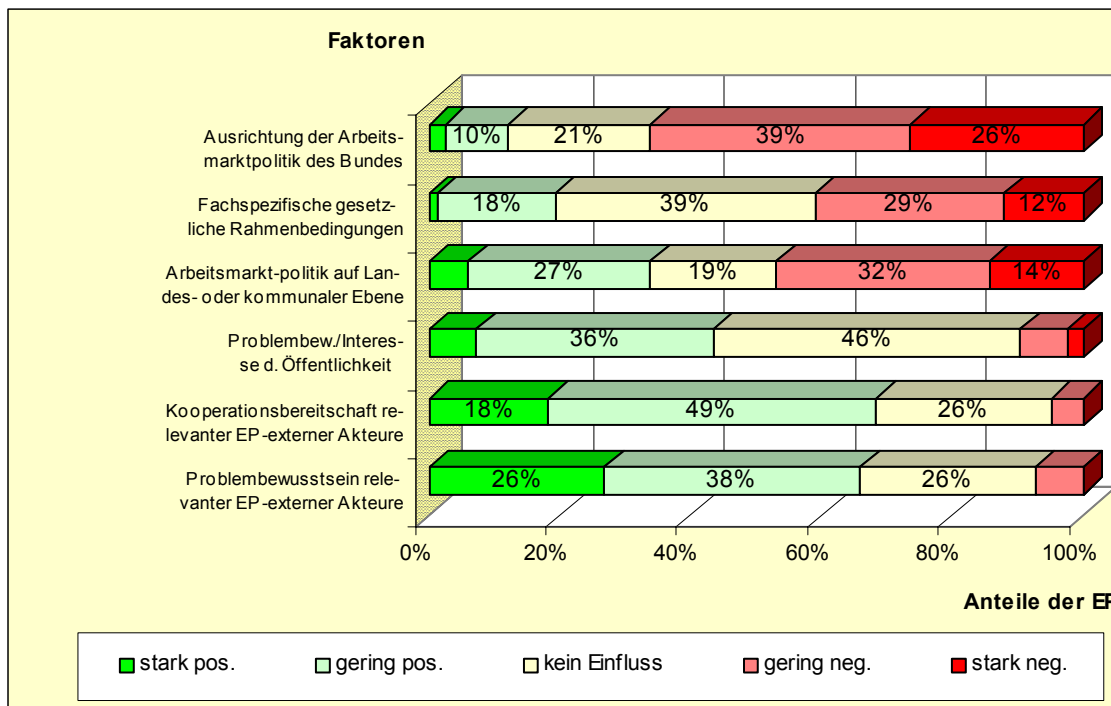
Es fällt auf, dass nahezu keine EP die NTN sowie die Mainstreamingstrategie negativ bewertete. Zugleich stellen diese beiden Programmspezifika jene Bereiche dar, die von den meisten EP als gewinnbringend in der Innovationsentwicklung eingeschätzt wurden. Die Unterstützungsleistung der Technischen Hilfe wurde von über 40% der EP positiv eingestuft. Bei den Berichtspflichten gilt dies für immerhin knapp ein Drittel der EP.

Die Abrechnungsmodalitäten wurden dagegen deutlich am schlechtesten bewertet: Sechs von zehn EP sahen hierin negative Einflüsse auf die Innovationsentwicklung. Ähnlich verhält es sich mit den Kofinanzierungserfordernissen: Knapp die Hälfte aller EP sahen sich dadurch in der Innovationsentwicklung beeinträchtigt.

### 5.4.3 Akzeptanz innovativer Entwicklungen im Programmumfeld

In welchem Maße und in welcher Qualität in der GI EQUAL innovative Lösungen entwickelt und zugleich verbreitet werden, hängt wesentlich von der Offenheit und vom Interesse des Umfelds bzw. der potenziellen Anwender ab. Die fachpolitische und gesellschaftliche Akzeptanz erweisen sich als relevante Determinanten für die Nachhaltigkeit von innovativen Entwicklungen. Das Umfeld der GI EQUAL stellt sich in dieser Hinsicht als ambivalent dar. Die folgende Abbildung vermittelt einen Überblick davon.

Abbildung 11 Einfluss programmexterner Faktoren auf die Innovationsentwicklung



Quelle: eigene Erhebungen

Insbesondere relevante EP-externe Akteure, die mit den jeweils bearbeiteten Problemlagen vertraut sind, weisen ein hohes Interesse an den Arbeitsergebnissen der EP auf und zeigen eine entsprechende Bereitschaft zur Übernahme der entwickelten Lösungen. Auch auf Seiten der allgemeinen Öffentlichkeit ist insgesamt ein gewisses Interesse an innovativen Entwicklungen in der GI EQUAL zu verzeichnen. Besondere Aufmerksamkeit erfahren dabei jedoch v.a. innovative Lösungen, die innerhalb der thematischen Schwerpunkte *Abbau der geschlechtsspezifischen Diskrepanzen zwischen Männern und Frauen* und *Stärkung der Sozialwirtschaft* entstehen; daneben gilt auch den Innovationen im Bereich *Förderung der Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und Arbeitnehmern* ein größeres öffentliches Interesse.

Die Arbeitsmarktpolitik auf Landes- oder kommunaler Ebene sowie fachspezifische gesetzliche Rahmenbedingungen zeigen einen eher ambivalenten Einfluss auf die EP und deren Innovationsentwicklungsprozesse: Für einen kleineren Teil der EP wirken sich diese Faktoren eher befördernd aus, für einen größeren Teil jedoch eher hemmend. In diesem Kontext ist besonders darauf hinzuweisen, dass die Innovationsentwicklung v.a. im thematischen Schwerpunkt *Asyl* von einer weitgehend fehlenden Unterstützung gekennzeichnet ist. Hinzu kommt ferner, dass sich dabei die gesetzlichen Rahmenbedingungen als ausgesprochen ungünstig erwiesen haben.

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

schwert damit die Entwicklung und den Transfer von entsprechenden Lösungsansätzen seitens der EP. Letzteres gilt in überdurchschnittlich hohem Maße für die EP aus den Themenbereichen *Asyl*, *Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf* und *Abbau der geschlechtsspezifischen Diskrepanzen zwischen Männern und Frauen*.

Einen besonderen Teil des Umfelds stellen die potenziellen Anwender der in der GI EQUAL entwickelten Innovationen dar. Potenzielle Anwender besitzen idealerweise nicht nur ein hohes Bewusstsein von den in der GI EQUAL bearbeiteten Problemlagen sowie Interesse an innovativen Lösungsvorschlägen, sondern zeigen auch die Bereitschaft, entwickelte Lösungen zu übernehmen – vorausgesetzt, ihnen stehen hierfür entsprechende Handlungsspielräume zur Verfügung.

Diesbezüglich sieht sich die GI EQUAL – von Ausnahmen abgesehen – einem nur in begrenzter Form offenen Anwendungskontext gegenüber. Problembewusstsein und Interesse bei potenziellen Anwendergruppen sind insgesamt nur in mittlerem Umfang vorhanden; die Bereitschaft zur Übernahme von Innovationen liegt noch etwas darunter. Auch die realen Möglichkeiten zur Übernahme von Innovationen sind begrenzt. Dabei weisen die Themenschwerpunkte *Unternehmensgründung*, *Förderung der Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und Arbeitnehmern* und *Abbau der geschlechtsspezifischen Diskrepanzen zwischen Männern und Frauen* ein deutlich größeres Interesse und Annahmefähigkeit auf als andere Schwerpunkte, während *Asyl*, *Stärkung der Sozialwirtschaft*, *Förderung des lebenslangen Lernens* und *Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf* auf besonders wenig Offenheit stoßen.

V.a. Bildungsträger und Zielgruppenvertretungen zeichnen sich durch ein hohes Interesse an innovativen Entwicklungen aus; sie besitzen zugleich auch am ehesten die entsprechenden Handlungsspielräume, um diese zur Anwendung zu bringen. In geringerem Maße trifft dies auch für Unternehmen zu. Weitere potenzielle Adressatengruppen, wie etwa Akteure auf verschiedenen Ebenen der Politik oder der Arbeitsverwaltung bringen aus der Sicht der EP-Akteure nur ein geringes Interesse auf. Damit hängt zusammen, dass jene die grundsätzlich bestehenden Möglichkeiten, die in der GI EQUAL generierten Innovationen zur Anwendung zu bringen, nicht entsprechend ihres Vermögens nutzen.

Diese Ergebnisse sind z.T. auch auf die Partnerzusammensetzung der Netzwerke zurückzuführen. Das Interesse von potenziellen Anwendern an innovativen Lösungen hängt wesentlich auch von ihren Möglichkeiten ab, von diesen Entwicklungen überhaupt Kenntnis zu nehmen. Aus diesem Grunde waren die EP angehalten, potenzielle Anwender – etwa auch als strategische Partner – möglichst frühzeitig in die Netzwerke einzubinden. Die Entwicklung von Innovationen sollte sich demgemäß als fortlaufender kommunikativer Prozess zwischen EP und Anwendern gestalten; dadurch sollte sichergestellt werden, dass die Probleme und Bedarfe der Anwender berücksichtigt werden. Dieser Anforderung konnten die meisten EP jedoch nur in begrenztem Maße gerecht werden. Am besten gelang dies noch bei Bildungsträgern, Unternehmen und Arbeitsverwaltungen. Insgesamt jedoch sind die Adressatengruppen nicht in ausreichendem Maße in die Netzwerkarbeit und die In-

novationsentwicklung involviert worden.<sup>79</sup> Als weiterer Grund ist in diesem Kontext anzuführen, dass externe Akteure und potentielle Anwender kaum in die NTN eingebunden worden sind. Als Konsequenz ergab sich daraus, dass ein großer Teil der Innovationen in der GI EQUAL weitgehend unabhängig von möglichen Anwendungskontexten entwickelt und erprobt worden ist.

#### 5.4.4 Anwendungskontext innovativer Entwicklungen

Prinzipiell können und sollen aus Sicht der EP die entwickelten innovativen Lösungsvorschläge in verschiedenen Kontexten zur Anwendung gebracht werden. Als zentral werden dabei die Partner der EP bzw. externe Akteure aus dem näheren EP-Umfeld angesehen. Des weiteren sollen Innovationen in der jeweiligen Region bzw. im jeweiligen Bundesland zum Einsatz kommen. Annähernd 90% der EP sehen hierin die relevanten Anwendungskontexte.

Wirkungen auf Bundes- sowie auf EU-Ebene werden dagegen weniger häufig angestrebt, nämlich von ca. der Hälfte aller EP. Erwartungsgemäß zielen sektorale EP mit ihren Innovationen häufiger auf diese Ebenen ab als regionale EP. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang die thematischen Schwerpunkte *Unternehmensgründung* und *Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf*. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass sie überdurchschnittlich häufig Wirkungen auf Bundesebene erzielen wollen. Die thematischen Schwerpunkte *Abbau der geschlechtsspezifischen Diskrepanzen zwischen Männern und Frauen* und *Förderung des lebenslangen Lernens* streben darüber hinaus auch öfter einen Transfer auf EU-Ebene an.

Wo innovative Entwicklungen tatsächlich zur Anwendung kommen, hängt von dem Interesse und den realen Möglichkeiten zur Übernahme auf Seiten potenzieller Anwender einerseits, von deren erfolgreicher Ansprache und Einbindung durch die EP andererseits ab. Vor diesem Hintergrund lassen sich gemäß den EP-Erwartungen v.a. Bildungsträger und in etwas geringerem Maße Unternehmen als die zentralen Anwendergruppen identifizieren. Andere mögliche Anwendergruppen spielen hingegen eine untergeordnete Rolle, etwa Arbeitsverwaltungen, Zielgruppenvertretungen oder Politikvertretungen verschiedener Ebenen. Gewerkschaften und die Politikebene des Bundes besitzen darunter die geringste Bedeutung.

## 6 INNOVATIVE LÖSUNGSANSÄTZE ENTLANG VON HANDLUNGS- UND PROBLEMFELDERN DER EP

Die arbeitsmarktpolitischen Handlungsfelder werden im folgenden als Strukturierungsmerkmal benutzt, um die entwickelten Lösungsansätze der EP systematisch zu beschreiben. In der nachstehenden Übersicht finden sich die Innovationschwerpunkte der EP aufgliedert nach den entsprechenden Handlungsansätzen.

<sup>79</sup> Vgl. insbesondere zu den Schwierigkeiten der Einbindung strategischer Partner die Ausführungen der EQUAL-Programmevaluation im Jahresbericht 2003, S. 64-76.

- I. Personenfokussierte Handlungsansätze (n = 47)**
- Migrantinnen und Migranten (n = 15)
  - Asyl (n = 8)
  - Behinderte, Suchtkranke, chronisch sowie psychisch Kranke, Jugendliche mit Behinderungen (n = 8)
  - Jugendliche (n = 7)
  - Vereinbarkeit von Beruf und Familie (n = 5)
  - Strafgefangene (n = 2)
  - Ältere Beschäftigte (n = 2)
- II. Berufs- oder branchenfokussierte Handlungsansätze (n = 18)**
- Sozialwirtschaft (n = 5)
  - Altenpflege (n = 2)
  - Medienwirtschaft (n = 2)
  - Sonstige (n = 9)
- III. Instrumentenspezifische Handlungsansätze (n = 20)**
- Gründungsunterstützung (n = 9)
  - Arbeitsmarktchancen in der Informations- und Wissensgesellschaft für Mädchen und Frauen durch Medienkompetenz (n = 4)
  - Integration Benachteiligter durch technikbasiertes Matching (n = 2)
  - Sonstige (n = 5)
- IV. Handlungsansätze mit kommunalen / regionalen Bezugspunkten (n = 24)**

Durch die Unterscheidung der vier Handlungsansätze ist eine eindeutige Zuordnung der einzelnen EP zu einer der Kategorien und somit eine adäquatere Darstellung der Programmaktivitäten möglich.

## 6.1 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 mit 43% eindeutig in der Entwicklung personenbezogener Lösungsansätze. Am häufigsten kamen Ansätze zur beruflichen Integration von Migrantinnen und Migranten vor, die sich in die Gruppe von Arbeitsmigranten und Aussiedlern (n=15) sowie in die Gruppe der Flüchtlinge und Asylbewerber (n=8) teilen. Weitere Zielgruppen einzelner EP waren unter anderem Körper- und Sinnesbehinderte (n=8), Jugendliche (n=7), Berufsrückkehrerinnen (n=2), Strafgefangene (n=2) sowie Berufstätige und ältere Arbeitnehmer.

### Migrantinnen und Migranten

Die 15 EP, die sich schwerpunktmäßig der Zielgruppe der Migrantinnen und Migranten widmeten, haben ein breites Spektrum an Lösungsansätzen für die Zielgruppen mit Migrationshintergrund entwickelt und damit versucht, auf die bestehenden Problemlagen zu reagieren. Durch den EQUAL-spezifischen Netzwerkansatz

konnten sie gleichzeitig mehrere ineinander verwobene Entwicklungen verfolgen, um auf unterschiedlichen Wegen die Probleme anzugehen.

*Die EP reagierte auf die analysierten Problemlagen durch ein Bündel von Maßnahmen in verschiedenen Bereichen, in denen Problemlagen der beruflichen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund ursächlich anzusiedeln sind: Sprache, Fachqualifikation, Schlüsselqualifikation sowie spezifische Fähigkeiten von Migranten. In diesen Bereichen wurden passende Angebote entwickelt und von Teilprojekten arbeitsteilig bearbeitet. Der methodische Fokus lag auf individueller Förderung, bedarfsgerechter Gestaltung von Förderangeboten sowie auf teilnehmerorientierter Vermittlung.<sup>80</sup>*

Die bedeutendsten Integrationsprobleme, die von den meisten EP für die Zielgruppe der Migranten bearbeitet wurden, waren mangelhafte Beherrschung der deutschen Sprache, fehlende Schul- bzw. Berufsabschlüsse und ethnische Diskriminierung. Einen besonderen Stellenwert nahm die Entwicklung von neuen Methoden der Sprachvermittlung ein. Hierzu sind neue Konzepte und Curricula für Deutsch als Zweitsprache und für berufsfeldorientierten Deutschunterricht entstanden, teilweise auch als E-Learning-Kurse konzipiert. Besonders zur Verbesserung von schulischen und beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen haben integrierte Sprachvermittlungsansätze beigetragen, bei denen die Unterrichtsinhalte und -methoden sich nach Art, Inhalten und Zielen der Maßnahme richteten und die Fach- und Sprachkompetenz sowie die Lernwünsche der Teilnehmer berücksichtigten. Zum Aufspüren ihrer persönlichen Ressourcen als Ausgangsbasis für die Gestaltung von Lernprozessen wurde in mehreren EP an der Weiterentwicklung von Instrumenten zur Kompetenzerfassung, insbesondere in sprachlicher Hinsicht, gearbeitet.

*Im Rahmen des Projektes konnte in Zusammenarbeit mit regionalen Akteuren ein Spracheinstufungstest entwickelt werden, der im Vorfeld von Sprachkursen und beruflichen Orientierungsmaßnahmen eingesetzt wird.*

Verfahren zur Erfassung individueller Kompetenzen (z. B. Sprach- und Sozialkompetenzen) verbessern die Möglichkeit der Selbsteinschätzung und bieten die Chance, Lerngruppen gezielt nach Ausgangsvoraussetzungen zusammenzusetzen. Diese Instrumente wurden kultursensibel auf die Zielgruppe zugeschnitten. Insgesamt ist es vielen EP gelungen, mehrdimensionale Konzepte zur Berufsorientierung und individuellen Berufswegeplanung zu entwickeln, die wesentlich stärker auf die Bedürfnisse der Migranten eingehen als bisher und dazu beitragen, eine effektivere Vermittlung in Arbeit, Ausbildung bzw. Qualifizierung zu leisten. Dabei waren muttersprachliche Kenntnisse der Beraterinnen und Berater häufig von großer Bedeutung.

Für erwachsene Migranten stand das Ziel im Mittelpunkt, bestehende berufliche Defizite auszugleichen. Hierzu wurde gemeinsam mit den operativen Partnern an dem Ausbau des vorhandenen Instrumentariums zur größeren Beteiligung von zu-

<sup>80</sup> Bei den angeführten Beispielen handelt es sich in diesem Kapitel um zusammengefasste Darstellungen der Innovationsvorhaben aus EP-Sicht.

gewanderten Frauen und Männern in den beruflichen Bildungs- und Erwerbssystemen gearbeitet. Allerdings wurde den arbeitsmarktpolitischen Wirkungen solcher Maßnahmen durch die aktuelle Arbeitsmarktsituation enge Grenzen gesetzt.

Einige EP versuchten, durch Einbeziehung potenzieller Arbeitgeber die Wirksamkeit ihre Angebote zu erhöhen. In diesem Umfeld wurden z. B. Beratungsangebote für Kleinbetriebe im Hinblick auf die gezielte interkulturelle Nutzung von Personalressourcen oder Sensibilisierung von Personalverantwortlichen in Unternehmen und Verwaltung für die Belange und Potenziale zugewanderter Beschäftigter entwickelt und durchgeführt. Die Zusammenarbeit mit örtlichen Arbeitgebern führte neben verstärkten Einstellungen von Migrantinnen und Migranten dazu, dass engagierte Arbeitgeber im Rahmen von Patenschaften als positive Vorbilder gewonnen werden konnten.

Die Bildungsangebote wurden durch neue pädagogische Methoden und Konzepte der Integrationsarbeit flankiert, die speziell auf die individuellen Problemlagen und Hindernisse bei der Integration eingehen.

*Als innovative Methoden und Konzepte wurden u.a. entwickelt: Ein Leitfaden und ein Trainingshandbuch zur Implementierung interkultureller Kompetenz im Arbeitsalltag, ein Leitfaden für Informationen und Sensibilisierung von jugendlichen Migranten und Migrantinnen, für Elterninformationsarbeit und Multiplikatorinnen und Multiplikatoren, interkulturelle Fallbesprechung, Dialogworkshops mit Migranten, Culture Coaching (Qualifizierung von Beraterinnen und Beratern on the job), Beratungsworkshops für Migrantengruppen mit Culture Guide (gleicher Migrationshintergrund), Migratheken (Infostelle für Medien).*

Entwickelt wurde eine Vielfalt gezielter Beratungs- und Coachingangebote für die zugewanderten Personen, auch spezifische Angebotsformen für zugewanderte Frauen, um auf ihre Benachteiligungen durch Sprache, Kultur und Bildung einzugehen. Die Beispiele belegen, dass auch die Arbeit mit Multiplikatoren eine große Bedeutung im Rahmen der EP-Arbeit hatte. Hierbei spielten Qualifizierungsangebote für die Organisationen der Selbsthilfe von Migranten eine bedeutende Rolle.

Neben direkten Angeboten für Migrantinnen und Migranten im Rahmen von Informationsveranstaltungen und Kompetenztrainings wurde versucht, durch Sensibilisierungsmaßnahmen und intensive Öffentlichkeitsarbeit das Klima in der Bevölkerung gegenüber der Zielgruppe positiv zu beeinflussen. Die Sensibilisierung von betrieblichen Akteuren zu Fragen von Diversity Management trug ebenso zu einer stärkeren Bewusstmachung bestehender Ungleichheiten bei.

Auf der Basis vorhandener und neuer Erfahrungen wurden Leitfäden für die Sensibilisierung von Multiplikatoren und Informationsmaterial für Elterninformationsarbeit erstellt. Leitfäden und Trainingshandbücher sind konkrete Resultate, in denen sich das neu entwickelte Wissen vergegenständlicht und in vielen Fällen eine Form gefunden hat, in der es in andere Kontexte übertragen werden kann.

### Asylbewerberinnen und Asylbewerber

Die Entwicklung beruflicher Förderansätze für Asylbewerberinnen und Asylbewerber, die mit einem eigenen thematischen Schwerpunkt (acht EP) vertreten sind, richtet sich an Personen, die entweder aus politischen Gründen Asyl suchen oder sich auf der Flucht vor Kriegen, Hungersnöten oder Naturkatastrophen etc. befinden. In einigen EP ging es schwerpunktmäßig um Kinder, jugendliche Flüchtlinge und Asylbewerber, in anderen Fällen um Flüchtlingsfrauen und erwachsene Asylbewerber und Flüchtlinge.

Um ganz unterschiedlichen Zugangsvoraussetzungen hinsichtlich Bildungsstand, beruflichen Neigungen und Zukunftsperspektiven gerecht zu werden, sind umfassende Ansätze entwickelt worden, die Alphabetisierungskurse, Sprachförderung, Nachholen des Schulabschlusses, individuelle Beratung und Nachhilfe einschlossen. Herkömmliche Bildungs- und Ausbildungsangebote wurden entsprechend der spezifischen Erfordernisse der Zielgruppe durch neue Elemente erweitert, wie durch Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche, therapeutische Stabilisierung traumatischer Störungen und spezielle Maßnahmen für Frauen und Hilfe bei der Existenzgründung im Heimatland.

*Die EP zeigt modellhaft, wie Menschen unabhängig von ihrer Herkunft und Religion in Prozesse des Weiterbildungs- und Arbeitsmarktes integriert werden können. Asylsuchende wurde durch Vermittlung der deutschen Sprache, von Schlüsselqualifikationen und Orientierung auf die berufliche Weiterbildung vorbereitet, und im Anschluss daran – entsprechend ihres beruflichen Kompetenzprofils – in Praktika und berufliche Weiterbildungsmaßnahmen vermittelt. Während des gesamten Projektzeitraums fand eine psychosoziale und rechtliche Beratung der Zielgruppe statt.*

Neu an den Aktivitäten im Schwerpunkt *Asyl* ist der Versuch, dem angesprochenen Personenkreis – meist ohne festen Aufenthaltsstatus – erstmalig differenziert wählbare Bildungs- und berufliche Qualifizierungsmaßnahmen systematisch zu entwickeln und anzubieten. Im Medien- und im sozialen Bereich sind neue Berufsfelder erschlossen worden, wodurch die Konzentration der Beschäftigungsorientierung auf wenige (traditionelle) Berufsbilder verringert werden konnte. Z. B. wurden in zwei EP Asylbewerber zu Sprach- und Kulturmittler für den Bereich der Gesundheits- und Sozialversorgung ausgebildet.

Flankierend zu den Qualifizierungsangeboten wurden Mitarbeiter und Beschäftigte, in mehreren EP speziell im Gesundheitswesen, für die spezifischen Integrationsanforderungen von Asylbewerbern und Flüchtlingen sensibilisiert. Dies geschah meist in Kooperation mit der Arbeits-, Sozial- und Gesundheitsverwaltung. Multiplikatoren waren z.T. auch die Asylbewerberinnen und Asylbewerber selbst, die Selbsthilfegruppen und Unterstützungsstrukturen für Betroffene aufgebaut haben.

Bezüglich der Förderperspektiven differierten die Angebote meist: Für diejenigen Personen, die in der Bundesrepublik Deutschland bleiben, wurde Unterstützung bei der beruflichen Integration angeboten. Bei Asylbewerbern und Flüchtlingen, die keinen Anspruch auf Daueraufenthalt haben, wurde die Rückkehrperspektive im Rahmen der Beratung, Therapie und Ausbildung konzeptionell berücksichtigt.

Trotz dieser umfangreichen innovativen Entwicklungen werden die Ergebnisse hinsichtlich ihrer Wirkungen von den EP selbst zum Teil kritisch bewertet.

*Leider war es aufgrund der politischen Rahmenbedingungen und ihrer Folgen nicht möglich, den Kursteilnehmern eine dauerhafte Perspektive zu bieten (keine Öffnung des Qualifizierungs- und Arbeitsmarktes möglich).*

*Die Reaktion der EP auf die dargestellten Probleme war insofern wirksam, als sie die richtigen Antworten auf die gestellten Fragen gegeben hat; sie war aber gleichzeitig unwirksam, insofern es zu nicht mehr als einer zeitlich eng begrenzten Modellinsel kommen würde.*

Sicherlich waren die Rahmenbedingungen für erfolgreiche Innovationen für die Zielgruppe der Asylbewerber und Asylbewerberinnen ungünstig. Dennoch sind durch die GI EQUAL übergreifende Kommunikationsstrukturen und Medien aufgebaut worden, die zu einem Austausch mit anderen EP des Themenfeldes Asyl führten. Viele der Good-Practice-Beispiele konnten hierdurch regional und sektoral gebündelt werden. 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 Menschen mit Behinderungen, Drogen konsumierende und substituiert lebende Frauen sowie Frauen und Männer mit HIV/Aids wurden durch acht EP bearbeitet. In überwiegendem Maße sind die Teilnehmerinnen und Teilnehmer im erwerbsfähigen Alter, aber dennoch aus dem Erwerbsleben ausgeschieden, entweder berentet, in Pflegeeinrichtungen u.ä.

Im Kontext isolierter Projektarbeit waren mit diesen Zielgruppen betraute Einrichtungen in der Vergangenheit wenig erfolgreich. Die EP zielten aus diesem Grund verstärkt darauf, die Akteure des Arbeitsmarktes, die für die aufgeführten Zielgruppen relevant sind, zur gemeinsamen Konzipierung innovativer Maßnahmen zu bewegen. Eine Zielsetzung, die von einigen EP verfolgt wurde, war die Verbesserung des Zusammenspiels zwischen Trägern, Unternehmen und Arbeitgebern. Die entwickelten Lösungsansätze in diesem Bereich sollen Träger besser befähigen, mit – meist mittelständischen – Unternehmen in Kontakt zu treten und in einem weiteren Schritt diese Unternehmen für die Problemlagen der Zielgruppen zu sensibilisieren.

Um die Wirksamkeit der Integrationsansätze zu erhöhen, wurden zudem didaktische Methoden und Instrumente angepasst. Einzelne Lösungsansätze konzentrierten sich auf die Lernumgebung, Lernbegleitung und geeignete Lernmaterialien. Im Ergebnis wurden die am Arbeitsmarkt erforderlichen Qualifikationen vermittelt. Es wurden Telearbeitsplätze geschaffen und auch damit ein Beitrag zur Verbesserung der Integrationschancen von Menschen mit Behinderung erzielt.

Parallel hierzu wurde die Qualifizierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als Instrument weiterentwickelt und mit Beratung und Qualifizierung der Teilnehmerin-

nen und Teilnehmer kombiniert. Zur Zielgruppe dieser Fortbildungen zählten auch Beschäftigte aus kleinen und mittleren Unternehmen, die z. B. für die Aufgaben eines/einer betrieblichen Personalassistenten (Integration) fortgebildet wurden.

Durch die Schaffung umfassender zielgruppenangepasster Qualifizierungsangebote, die mit verschiedenen Elementen der Beratung und Multiplikatoren-schulung kombiniert wurden, konnten die Probleme insgesamt umfassender und zum Teil auch sehr wirksam angegangen werden.

### Jugendliche

Innovationen im Übergang von der Schule in den Beruf waren das Ziel von sieben EP, die auf die wachsenden Probleme der beruflichen Integration von Jugendlichen reagiert haben. Für die erfolgreiche Bewältigung der Anforderungen in dieser Phase ist die Beteiligung einer Vielzahl von Bildungsakteuren erforderlich. Um Bildungsversagen zu vermindern, bestand zunächst das vordringliche Anliegen der EP in der Verzahnung regionaler Berufsorientierungs-, Beratungs- und Vermittlungsangebote unter systematischer Einbeziehung relevanter strategischer Partner.

*Zur umfassenden Betreuung von Schulverweigerern wurde ein Modell erarbeitet, das eine systematische Erfassung der Schulverweigerer ermöglicht, unter Einbeziehung der Gerichte, der Bußgeldstelle, der Polizei und der Schulen. Statt Sozialstunden abzuleisten, wird in einem Projekt für jeden jugendlichen Schulverweigerer eine realistische Lebens- und Berufsperspektive entwickelt. Dies findet in Kooperation mit Schulen, Berufsschulen und anderen Maßnahmenträgern statt. Gleichzeitig wurde ein Beratungsangebot für Lehrer entwickelt, um Schulverweigerer frühzeitig anzusprechen, ihnen konkrete Angebote zu machen und der Verfestigung ihrer Verweigerungshaltung entgegen zu wirken.*

Durch den Netzwerkansatz konnten trägerübergreifende Aktivitäten geplant und durchgeführt werden. Diese führten zu einer gemeinsamen Qualitätsentwicklung der Angebote und Verfahren. Darüber hinaus wurde die Basis für eine Abstimmung und Vereinheitlichung des gesamten Angebotsspektrums ermöglicht. Zur Verbesserung der regionalen Kompetenzfeststellungsverfahren fand beispielsweise die Bündelung und Weiterentwicklung verschiedener Kompetenzermittlungsverfahren statt, ein gemeinsamer Beobachterpool wurde aufgebaut, und es wurden Finanzierungsmodelle zur nachhaltigen Ergebnissicherung der kompetenz- und interessenorientierten Berufswahlentscheidung entwickelt.

Der bundesweite Trend zu Qualifizierungsbausteinen kam in branchen- und berufsspezifischen Ausdifferenzierungen zum Ausdruck, z. B. für die Medien- und Gastronomiebranche. Ebenfalls konnten zahlreiche neue Modelle von Berufsvorbereitung und -ausbildung unter enger Einbeziehung von Unternehmen entwickelt werden.

Bedarfsgerechte Beratung und Vermittlung von Jugendlichen, Transparenz und Orientierung sowie Überwindung von Trägergrenzen stehen für sich genommen schon seit vielen Jahren auf der Tagesordnung. Gleichwohl konnten im Rahmen der GI EQUAL durch spezifische Förderung auch in diesem Bereich weitere Fortschritte erzielt werden.

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

Zielgruppe der insgesamt fünf EP, die sich schwerpunktmäßig mit dem Thema *Vereinbarkeit von Beruf und Familie* beschäftigt haben, waren Frauen und Männer auf dem Arbeitsmarkt, die aufgrund geschlechtsspezifischer Lebensmuster durch Familienbetreuung und Hausarbeit ungleich belastet sind. Die Kombination von Familie und Erwerbsarbeit zu bewerkstelligen – inklusive der Berufsrückkehr –, bleibt das private Problem jeder einzelnen Frau, wenn keine allgemeinen Lösungsansätze für dieses vom Grundsatz her gesellschaftliche Problem entwickelt werden.

Die EP haben ihren Auftrag, hierzu innovative Lösungen zu entwickeln, auf vielfältige Weise erfüllt.

*Die Innovation wendet sich an Menschen mit familiären Verpflichtungen, denen durch flexible Arbeitsplatz- und Arbeitszeitmodelle geholfen werden kann. Die frühzeitige Einbindung von Telearbeiter/innen zur Berücksichtigung ihrer spezifischen Bedürfnisse garantiert eine lebenslagenspezifische und gleichzeitig arbeitgebergerechte Gestaltung der Arbeitssituation. Beim Open Learning Center (OLC) ist das Raum-Zeit-Konzept zu nennen, bei dem die Kurszeiten in den Vormittag gelegt wurden, damit es den Teilnehmer/innen möglich ist, familiäre Verpflichtungen und Weiterbildung zu kombinieren. Das Angebot ist auch für Teilnehmer/innen mit Kindern unter drei Jahren organisierbar.*

Im Zentrum der konzeptionellen Aktivitäten standen Ansätze mit Kinderbetreuungsangeboten, familienfreundlichen Arbeitszeitmodellen und Beschäftigungsformen und nicht zuletzt Möglichkeiten, nach der Kinderbetreuungsphase wieder in den Beruf zurückzukehren. Zum Teil konnte auf sehr spezifische Probleme reagiert werden, z. B. wurden die Kinderbetreuung im Bereich Hotel- und Gaststättengewerbe im ländlichen Raum oder etwa die Pflege von Angehörigen neu konzipiert und realisiert.

Zu berücksichtigen ist, dass die Problematik der Vereinbarkeit von Familie und Beruf eingebettet ist in wirtschaftliche und politische Kontexte, die nur schwer oder gar nicht von den EP beeinflusst werden konnten. Aufgrund des insgesamt gewachsenen Problembewusstseins in der Öffentlichkeit konnten jedoch die Problemlagen im Rahmen der GI EQUAL zumindest in Teilaspekten angegangen werden.

### **Strafgefangene**

Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist für haftentlassene Strafgefangene besonders schwierig, sei es aufgrund fehlender Qualifikationen, sei es aufgrund eingeschränkter Beschäftigungsfähigkeit. Zur Behebung derartiger Mängellagen sind in zwei EP entsprechende Angebote von Alphabetisierungskursen über soziale Kompetenzkurse bis hin zu berufsqualifizierenden Maßnahmen entwickelt worden. Gerade der Einsatz von IuK-Technologien konnte in diesem Zusammenhang der Zielsetzung einer Berufsförderung und Wiedereingliederung besonders dienlich sein.

*Durch die Entwicklung einer Lernplattform, auf die Lernende und Lehrende zum Erwerb und zur Nutzung entsprechender Lernsoftware*

*Zugriff haben, konnten innovative Bildungsmaßnahmen im Strafvollzug angesiedelt werden und die Beschäftigungsfähigkeit von Strafgefangenen deutlich verbessert werden.*

*Durch die Ergebnisse der EP wurde belegt, dass ein Organisationen übergreifendes Fallmanagement als innovativer Ansatz der oft geforderten ganzheitlichen Hilfe aus einer Hand überlegen ist, wenn es gilt, die für die Zielgruppe typischen multiplen Vermittlungshemmnisse zu bewältigen.*

*Es wurden strukturelle Förderketten erreicht, die sich über die geplante Zusammenarbeit zwischen Strafvollzug und Nachsorgestellen hinaus auch auf eine förmliche Regelung der Zusammenarbeit mit den Agenturen für Arbeit bezogen.*

Durch den Aufbau und die Arbeit von Nachsorgestellen für (ehemalige) Gefangene konnten der Bedarf an und die Erfolgchancen von arbeitsmarktorientierten Hilfen für Haftentlassene belegt werden. Regionale Anstrengungen alleine genügten aufgrund der Strukturen im Strafvollzug nicht; umfassende Angebote lassen sich nur auf Basis überregionaler Synergieeffekte entwickeln. Die überregionalen Netzwerkaktivitäten haben Möglichkeiten zur besseren Verzahnung der Reintegrationsarbeit aufgezeigt. Die durchgeführten Erfolgskontrollen haben Potenziale zur Vermeidung von Doppelarbeit offen gelegt, die zur Steigerung von Vermittlungsquoten und Resozialisierungserfolgen beitragen und damit Kriminalität entgegenwirken.

Der Ansatz zur Wiedereingliederung umfasst eine Kombination aus Qualifizierung in der Haftanstalt und anschließender Betreuung und Vermittlungstätigkeit im Rahmen der Nachsorge. Für die Straffälligen sollte ein (Wieder-)Anschluss an gesellschaftliche Entwicklungen erfolgen, bei dem die berufliche Perspektive als relevanter Aspekt der Wiedereingliederung (Strafgefangener, im Vollzug, bei der Bewährungshilfe u.a.) erkannt und gestärkt wurde. Die Bereitstellung innovativer Technologien in den Bereichen Bildung, Ausbildung und Wiedereingliederung stellte ein wirksames Instrument gegen gesellschaftliche Ausgrenzung dar.

Implementiert wurden ebenfalls Erfassungs-, Profiling- und Vermittlungssysteme, die auf ein Partnerschaftsmodell aufbauen, an dem die real entscheidenden Arbeitsmarktakteure (Arbeitgeberverbände, Kammern, Regionalagenturen u.a.) beteiligt werden konnten. Im Rahmen der Projektumsetzung konnte deren Identifikation mit den Projektzielen deutlich erhöht werden. Es kam zu einer verbesserten Kooperation und Kommunikation zwischen den beteiligten Institutionen, sei es zwischen den Arbeitsmarktakteuren, sei es zwischen den Justizverwaltungen, insbesondere der norddeutschen Bundesländer. Der Aspekt der Transnationalität führte ebenso zu weiteren Vernetzungen aller Beteiligten.

Durch die übergreifende Kooperation konnten eine substanzielle Verbesserung und der weitere Ausbau der Infrastruktur gelingen, was sich positiv auf den Transfer der Ergebnisse und Ansätze über die Regionen hinaus auswirkte. Auf dieser Grundlage sollen weitere strukturelle Veränderungen und Verbesserungen angestrebt werden.

Der Strafvollzug hat sich als innovatives Handlungsfeld mit vielfältigen Möglichkeiten wechselseitigen Lernens erwiesen, eine Ressource, die sich für das Mainstreaming und damit als Strategie für die Sicherheit in der Gesellschaft insgesamt nutzen lässt.

### **Ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer**

Zwei EP beschäftigten sich mit dem Problem der Ausgrenzung von Beschäftigten aus dem Arbeitsmarkt aufgrund ihres vermeintlich zu hohen Alters. Als eine Ursache dieser Diskriminierung wurden Vorurteile potentieller Arbeitgeber gegenüber älteren Erwerbstätigen ausgemacht. Um diese Ursache-Wirkungskette zu durchbrechen, wurde ein gemeinschaftliches Konzept entwickelt mit dem Ziel, Raum für eine vorurteilsfreie Begegnung zwischen älteren Arbeitsuchenden und Arbeitgebern zu schaffen. Die Arbeitgeber erhalten die Möglichkeit, den Arbeitslosen risiko- und kostenfrei kennen zu lernen und dabei mögliche Vorurteile abzubauen.

Weitere Ursachen, die zu einer Benachteiligung älterer Erwerbstätiger am Arbeitsmarkt führen, wurden in den individuellen Rahmenbedingungen dieser Zielgruppe ausgemacht. Um diesen Problemlagen zu begegnen, wurde versucht, die Betreuer dahingehend zu sensibilisieren, dass die Arbeitslosen oftmals weitere Probleme aufweisen (Sucht, Schulden etc.). Durch gezielte Betreuung wurde versucht, diese Personen wieder soweit zu stabilisieren und beschäftigungsfähig zu machen, dass eine Vermittlung möglich war.

## **6.2 Berufs- oder branchenfokussierte Handlungsansätze**

Die berufs- und branchenfokussierten Handlungsansätze in 18 EP fallen mit einem Anteil von 16% im Vergleich zur personenfokussierten Kategorie zahlenmäßig gering aus. Die Weiterentwicklungen konzentrieren sich auf die Sozialwirtschaft sowie ein breites Feld einzelner Branchen.

### **Sozialwirtschaft**

Die aktuelle Herausforderung der Sozialwirtschaft besteht darin, dass sich viele Branchen die Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten innerhalb der Sozialwirtschaft versprechen – auch und gerade angesichts der neuen gesetzlichen Regelungen und Qualitätsanforderungen der EU. Fünf EP haben im Handlungsfeld *Sozialwirtschaft* in unterschiedlichen Branchen versucht, für Benachteiligte wie ältere, un- und angelernte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Migrantinnen und Migranten etc. Beschäftigungs- u. Integrationsmöglichkeiten zu schaffen. Hierfür haben sie neue Formen der Beschäftigung entwickelt und neue Marktsektoren wie der Gebrauchtgüterhandel, die Abfallwirtschaft, den Bio-/Ökobereich etc. organisiert, professionalisiert und stabilisiert.

*Das nach dem britischen Vorbild entstandene Sozial-Audit-Verfahren wurde auf die Verhältnisse in bundesdeutschen sozialen Unternehmen hin adaptiert. In die Erprobung in zwei sozialen Unternehmen der Partnerschaft wurde eine Sozialkapitalanalyse integriert. Im Ergebnis verallgemeinerter Erfahrungen aus der Erprobung entstand ein Handbuch.*

Das zentrale Anliegen bestand darin, die Sozialbetriebe am Markt zu etablieren und zu positionieren und sie auf ständig wechselnde Bedingungen ihrer Absatzmärkte vorzubereiten. Das bedeutet, sie wettbewerbsfähig zu machen, ohne den Sozialauftrag aus dem Auge zu verlieren. Hierzu wurde Wissenstransfer auch im Rahmen transnationaler Partnerschaften geleistet.

Mit den entwickelten Lösungsansätzen sind Instrumente geschaffen worden, mit denen die sozialen Unternehmen besser in die Lage versetzt werden, mit ihren vorhandenen Ressourcen effektiv und effizient zu wirtschaften und gleichzeitig ihrer sozialen Verantwortung gerecht zu werden. Die Tatsache, dass soziale Unternehmen überwiegend soziale Kosten internalisieren und soziale Benefits externalisieren, wurde mit der Schaffung von Instrumenten mess- und nachweisbar. Mit diesen Instrumenten sind die sozialen Unternehmen in der Lage, ihre wirtschaftliche, soziale und beschäftigungspolitische Bedeutung öffentlich transparent zu machen. Darüber hinaus konnte mit diesen Instrumenten 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.

### **Altenpflege**

Die demografische Entwicklung wird erhebliche Auswirkung auf die Branche der Altenhilfe- und -pflege in allen europäischen Ländern haben. Es wird mit einer erheblichen Zunahme an Pflege- und damit auch an Personalbedarf gerechnet. Da in diesem Bereich eine große Nachfrage am Arbeitsmarkt vorliegt, bestehen hier gute Möglichkeiten, Benachteiligte erfolgreich zu integrieren. Hauptziele der beiden EP war daher die Akquisition und Qualifizierung in diesem Sektor. Sie haben auf die in der Praxis der Altenhilfe agierende Akteure zugeschnittene Ansätze entwickelt, die passgenaue, an regionalen oder fachspezifischen Problemen orientierte Umsetzungen ermöglichen. Es wurden sowohl Ansätze geliefert, die fachliche Strukturen der Weiterbildungslandschaft verändern – etwa durch erweiterte Kooperationen bisheriger Konkurrenten –, als auch inhaltliche Angebote entwickelt, die sich gezielt an benachteiligte Zielgruppen der Arbeitsmarktförderung richten – Migrantinnen und Migranten, Menschen ohne Ausbildung, Geringqualifizierte –, und mit neuen, innovativen Angeboten der Altenhilfe verbunden.

### **Medienwirtschaft**

Der Medien- und IT-Technologiebereich ist von großen Strukturproblemen betroffen, insbesondere nach Ende des IT-Booms. Zwei EP haben Ansätze für den Erhalt bzw. die Schaffung zukunftsorientierter, sozial- und umweltverträglicher Arbeitsplätze entwickelt. Es wurden E-Learning-Module für Schulungen entwickelt, die in Verbindung mit Präsenz-Einheiten zu neuen Lehr- und Lernmethoden des Blended Learning führten.

Im Bereich der Aus- u. Weiterbildung in der Medienwirtschaft konnte zur besseren sozialen und beruflichen Eingliederung von Frauen beigetragen werden sowie körperlich behinderte Menschen in medientechnischen Berufsfeldern geschult werden. Die Öffentlichkeit wurde sensibilisiert, und ein Bewusstsein für die Probleme der Zielgruppen, die einen hohen Frauenanteil aufweisen, wurde geschaffen.

## **Sonstige**

Des Weiteren wurden in acht EP branchenspezifische Handlungsansätze für die Bereiche Gießereiindustrie, Handwerk, für die Logistikbranche, die Metall- und Elektroindustrie, die Tourismuswirtschaft, den Dienstleistungsbereich und ökologische Geschäftsfelder entwickelt. Ansatzpunkt war die Personalentwicklung in den Betrieben der jeweiligen Branche durch ziel- und bedarfsorientierte Qualifizierungen, die auf der Grundlage durchgeführter Bedarfserhebungen entstanden.

## **6.3 Instrumentenspezifische Handlungsansätze**

Der Schwerpunkt bei der instrumentenspezifischen Innovationsentwicklung, der von 20 EP bearbeitet wurde, lag eindeutig im Bereich der Gründungsförderung, in der insbesondere auch neue Förderansätze und infrastrukturelle Voraussetzungen realisiert worden sind.

### **Gründungsunterstützung**

Mit neun EP, die sich schwerpunktmäßig dem Handlungsansatz der Gründungsförderung gewidmet haben, ist dieser Bereich zahlenmäßig einer der größten. Bei den entwickelten Lösungsansätzen ging es v.a. um die konzeptionelle Weiterentwicklung und Verbreitung der Gründungsunterstützung und -begleitung aus einer Hand.

*Entwickelt wurde zielgruppenbezogene, integrierte Gründungsunterstützung, vom Profiling bis zur Nachgründungsunterstützung, ein Angebot von Beratung, Kompetenzentwicklungsmodulen, Zugang zu Startkapital bis hin zum Coaching nach der Gründung.*

Die neue Qualität liegt zum einen in der Schaffung von Transparenz und Orientierungshilfe im Bereich der Gründungsberatung für Existenzgründerinnen und -gründer durch die regionale Vernetzung in Form einer organisatorischen Ausgestaltung von One-Stop-Shops, in denen alle in einer Region relevanten Institutionen eingebunden werden. Besondere Bedeutung hatte die konzeptionelle Einbeziehung der Arbeitsagenturen und der JobCenter, deren Angebote wie z. B. das Überbrückungsgeld, der Existenzgründungszuschuss und das Einstiegsgeld zielgerichtet in die Innovationsvorhaben eingeflochten wurden.

Des Weiteren besteht der innovative Ansatz in der Entwicklung bedürfnisgerechter Beratungskonzepte durch die Konzeption und Erprobung von Seminarkonzepten für unterschiedliche Zielgruppen, z. B. für Frauen in der Gründungsvorbereitung. Bei einigen EP lag der Schwerpunkt auf dem Abbau der Benachteiligung von potentiellen Gründerinnen und Gründern bzw. von Jungunternehmerinnen und Jungunternehmern.

Ferner ging es um die Entwicklung und Bereitstellung der technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen zur Erleichterung der Kontaktaufnahme zwischen Gründern, Kunden sowie Experten. Hierzu wurden Internetplattformen entwickelt. Schließlich bestand ein innovativer Durchbruch in der Verbesserung der Bedingungen für die Gründungsfinanzierung durch die Gründung des Deutschen Mikrofinanz Instituts (DMI), innerhalb dessen Expertinnen und Experten der Gründungsfinanzierung, insbesondere des Microlending, zur Entwicklung von Mikrokredit-Konzepten zusammenarbeiten.

Der Bereich der Gründungsunterstützung war nicht nur quantitativ bedeutsam, sondern zählt zu den Sektoren in der GI EQUAL, in denen wichtige zukunftsweisende Neuentwicklungen zur Verhinderung von Ausgrenzung und Diskriminierung stattgefunden haben, die generell zur Belebung und Bereicherung regionaler und sektoraler Wirtschaftstätigkeiten beitragen.

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

Darüber hinaus sind in vier EP neue Instrumente zur Verbesserung von Arbeitsmarktchancen in der Informations- und Wissensgesellschaft für Mädchen und Frauen durch Medienkompetenz entwickelt worden.

*Für Berufseinsteigerinnen in technische Berufen wurde ein Kompetenzermittlungsverfahren entwickelt. Damit kann die Ermittlung von Genderkompetenzen vorgeschaltet werden und ein produktiver Umgang mit der Situation als Frau in einem männlich dominierten, technischen Beruf unterstützt werden. Das Produkt wurde für das Mentoringprogramm für weibliche Führungskräfte in einem Großbetrieb angepasst und transferiert.*

Die neue Qualität der zielgruppenspezifischen Angebote zeichnete sich durch neue Lern- und Lehrkonzepte aus, die den Erwerb von Qualifizierungen im IT-Bereich, in Zukunftsbranchen und in technischen Berufen ermöglichen. Die Lernarrangements wurden durch spezifische Förderangebote ergänzt, wie z. B. Mediengrundbildung und berufliche Orientierung für sozial benachteiligte Frauen oder Angebote zur Kinderbetreuung. Es besteht die Aussicht, dass die Zugangsmöglichkeiten zur Informationsgesellschaft für diese Zielgruppen erhöht wurden. Die höhere Problemlösungsfähigkeit soll sich in der Umsetzung von Chancengleichheit im Feld der Berufsbildungspolitik und in der Personal- und Organisationsentwicklung von Unternehmen ausdrücken, was sich aber erst langfristig erweisen muss.

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

Die Herausforderung für zwei EP bestand darin, die genauen Zielgruppen vor Ort und Teilbereiche des Arbeitsmarktes aufeinander abzustimmen, um Matchingprozesse zu ermöglichen. Zum einen wurde ein Arbeitsmarktmonitoringsystem entwickelt. Zum anderen befindet sich ein Integrationsserver im Aufbau, der dieses Matching technisch ermöglicht. Erhoben werden in diesem Rahmen Betriebsbedarfe, vorhandene Qualifikationen und Kompetenzen der Erwerbspersonen, ggf. der daraus resultierende Bildungsbedarf und das verfügbare Bildungsangebot. Während das Arbeitsmarktmonitoring bereits über die regionale Arbeitsagentur Anwendung findet, konnte das gemeinsame Gesamtziel des Komplett-Matchings sämtlicher Einzelergebnisse noch nicht erreicht werden.

### **Sonstige**

Eine EP hat versucht, das aus der GI ADAPT bekannte Instrument JobRotation den benachteiligten Zielgruppen zugänglich zu machen. Dies erfolgte durch experimentelle Weiterentwicklung und breite Anwendung des Instruments zur Förderung der Zielgruppen Frauen, Un- und Angelernte, Migrantinnen und Migranten, Ältere. Auf diese Weise konnte dem bereits gemainstreamten, innovativen Instrument zur Er-

weiterung seines Einsatzbereichs verholpen werden. Aufgrund der Entwicklungsergebnisse wird ihm das Potenzial zugeschrieben, dem bereits einsetzenden Fachkräftemangel entgegenzuwirken und damit positive arbeitsmarktpolitische Effekte zu bewirken. Allerdings ist das Instrument sehr stark von der jeweiligen Finanzierung für die unterschiedlichen Zielgruppen abhängig. Während die Arbeitsagenturen sich eher defensiv bezüglich der im SGB III enthaltenen Fördermöglichkeiten verhalten, sollen in einem Bundesland im Rahmen eines Modellprojekts angepasste Modelllösungen des JobRotation-Instruments für unterschiedliche Zielgruppen weiterentwickelt werden.

In einer EP wurde die idealtypisch als „supply-chain“ strukturierte Organisationsentwicklungs-Methode weiterentwickelt. Hierzu wurden die einzelnen Partner einer EP gezielt danach ausgewählt, über welche besonderen Kernkompetenzen sie verfügten und inwieweit diese sich innerhalb komplexer Innovationsvorhaben mischen ließen, um mit unterschiedlicher Qualität zu deren Wirksamkeit und Verbreitung beizutragen. Ermöglicht wurden hierdurch u.a. die abgestimmte Verbesserung von Lerninfrastruktur und Lernmaterialien, der Einsatz von Coaches und die Implementation der so genannten Balanced Scorecard (BSC), einem Instrument, das die Unternehmensstrategie in ein Kennzahlensystem übersetzt, um die Managementprozesse eines Unternehmens zu steuern.

#### 6.4 Handlungsansätze mit kommunalen / regionalen Bezugspunkten

In diesen Handlungsfeldern mit insgesamt 24 EP wurden Ziele verfolgt wie z. B. die Optimierung der regionalen Förderangebote und die gegenseitige Ergänzung und Verzahnung der bestehenden förderrechtlichen Instrumente (gemäß SGB III, Bundessozialhilfegesetz, KJHG, ESF u.a.). Diese Ziele sind auch in den drei zuvor beschriebenen Handlungsansätzen enthalten, da sich vor Ort in den Regionen schließlich die Vielfalt der arbeitsmarkt- und berufsbildungspolitischen Angebote und Eingliederungsmaßnahmen für die Zielgruppen zu einem Bündel an Angeboten ergänzt. Hierbei kommen sowohl Handlungsansätze mit personen-, berufs- bzw. branchen-, als auch instrumentenorientierten Schwerpunkten zum Einsatz und ergänzen sich zu einem mehr oder weniger angemessenen Eingliederungssystem vor Ort.

Durch die Kombination verschiedener Instrumente und Förderprogramme sind in mehreren EP flexible und individualisierte Konzepte zur beruflichen Eingliederung realisiert worden, die den spezifischen Bedarfen der Zielgruppen besser entsprechen als herkömmliche Förderangebote.

Die EP haben Arbeitsprozesse und -strukturen entwickelt, mit denen sie besser auf die Problemlagen reagieren können. Teilweise haben die Partner der EP erstmalig die Problemlagen in der Region definiert und bearbeitet.

*Neue Qualität der Zusammenarbeit und damit verbesserte Ressourcenerschließung und gestiegene Effektivität; neues Wissen über die vorhandenen Zielgruppen und deren Merkmale; neue Methodenkompetenz sowohl in der Beratung, in der Qualifizierung sowie dem Casemanagement.*

Als übergreifendes Ergebnis kann eine neuartige Form und Qualität der Zusammenarbeit der Bildungsträger in der Region konstatiert werden. Angebotsstrukturen und Anbieter sind stärker vernetzt als bisher und auf die Eingliederungsbedarfe der Zielgruppen besser zugeschnitten. Viele EP geben ein gutes Beispiel dafür, dass die regionale Ebene der zentrale Ansatzpunkt für die Gestaltung und Verbesserung der arbeitsmarktpolitischen Fördersysteme und damit für die Abstimmung und Optimierung arbeitsmarktpolitischer Interventionen darstellt.

## 7 AUSBLICK AUF DAS MAINSTREAMING

Das Thema Mainstreaming stellt in diesem Jahresbericht keinen inhaltlichen Schwerpunkt dar. Die Wirkungen des Mainstreaming lassen sich erst umfassend bewerten, wenn die Mainstreamingprozesse abgeschlossen sind, d.h. erst zu einem Zeitpunkt nach Abschluss der ersten Förderrunde. Gleichwohl lassen sich bereits während des Programmverlaufs Entwicklungsprozesse absehen, an denen erkennbar ist, ob die Weichen für ein programmgemäßes Mainstreaming gestellt sind.

Die überwiegende Mehrheit der EP (87%) gab an, dass sie über ein Mainstreamingkonzept verfügen. Ein Großteil der EP verfügt zumindest in Ansätzen sowohl über ein Konzept als auch über eine tragfähige Strategie zur Verfolgung der Mainstreamingziele.

Fast alle EP haben Disseminationsverfahren und Aktivitäten zum Know-how-Transfer durchgeführt (z. B. über Fachzeitschriften, Buchveröffentlichungen, Tagungen, Jahreskonferenzen, Fortbildungen etc.) und Dokumentationen und Verallgemeinerungen ihrer innovativen Ergebnisse erstellt. Allerdings mangelt es an einer hinreichenden Darstellungstiefe von Projektergebnissen, die die Anwendungsweise der Innovation und ihr mögliches Wirkungspotenzial nachvollziehbar macht. Es fehlt an der geforderten Generalisierung und kriterienbasierten Bewertung der Innovationen, die für den Transfer grundlegend ist, damit überhaupt Interesse an einer Neuentwicklung geweckt werden kann. Insbesondere angesichts komplexer Innovationsvorhaben mit zahlreichen Wirkungsfaktoren und Interdependenzen können die Darstellungsschwächen zu unüberwindbaren Hürden werden. Hierzu sind noch keine ausreichend ausgereiften Konzepte der Informationsweitergabe anzutreffen, die eine Nachahmung eines neuen Ansatzes überhaupt erst erlauben.

Eine weitere Schwachstelle des Mainstreaming besteht zusätzlich darin, potenzielle Anwender neuer Entwicklungen zu erreichen, wozu auch angemessene PR-Instrumente erforderlich sind. Infolgedessen ist bei den arbeitsmarktpolitischen Akteuren die Tendenz nach wie vor groß, Innovationen „noch einmal zu erfinden“. Daher sollte stärker darauf geachtet werden, dass vorhandene, sich als erfolgreich erweisende Ansätze transferierbar werden, um ihre Verbreitung zu befördern.

Große Bedeutung haben die bundesweiten Nationalen Thematischen Netzwerke (NTN), die von der Nationalen Koordinierungsstelle EQUAL moderiert werden, und an denen alle EP teilnehmen. Bis zu fünf Treffen fanden in den Jahren 2004 und 2005 statt, zuzüglich weiterer Arbeitsgruppentreffen. Diese Struktur wurde von nahezu allen EP als positiv bewertet. Die Diskussionsprozesse sind in gemeinsam

getragene Arbeitsergebnisse, Produkte und politische Handlungsempfehlungen eingemündet.

Es fanden darüber hinaus 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, Ausbildungsinitiative etc.

Für die Umsetzungsmöglichkeiten der Mainstreamingstrategien spielen äußere Faktoren eine zentrale Rolle. Unabhängig davon, wie innovativ die EP-Ergebnisse bewertet wurden, schnitten die EP beim Mainstreaming besser oder schlechter ab, je nachdem wie sich das Innovationsumfeld für die Mainstreamingaktivitäten gestalten und nutzen ließ. Hierbei war die Bereitschaft zur Übernahme der von den EP erarbeiteten Lösungsansätze durch die zentralen Akteure wie Unternehmen, Gewerkschaften, Bildungsträger, Arbeitsverwaltungen etc. von großer Bedeutung. Allerdings setzen die Probleme auf dem Arbeitsmarkt der Entfaltung der Wirkungspotenziale der innovativen Ergebnisse der GI EQUAL enge Grenzen.

## 8 FAZIT ZUR INNOVATIONSENTWICKLUNG

Die Ergebnisse zum innovativen Output sowie die Analyse der Bestimmungsgründe lassen sich in folgenden zentralen Aussagen über die Innovationsentwicklung in der GI EQUAL zusammenfassen:

1. Bei der GI EQUAL handelt es sich um ein effektives Programm. Die Planwerte bezüglich der Anzahl der Einzelinnovationen sind durch die faktischen Entwicklungen deutlich übertroffen worden.
2. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die Mehrzahl der Netzwerke als in hohem Maße effektiv anzusehen ist. Die verfolgten Einzelinnovationen sind bis zum Ende der ersten Förderrunde nahezu vollständig entwickelt und weitgehend umgesetzt worden.
3. Hinsichtlich des innovativen Outputs ist die GI EQUAL als erfolgreiches Programm einzuschätzen. Die Netzwerke haben zahlreiche Einzelinnovationen sowie Gesamtinnovationsvorhaben von hoher Qualität hervorgebracht.
4. Zahlreiche Gesamtinnovationsvorhaben der EP können als gelungene Beispiele für eine adäquate Umsetzung der Innovationsentwicklung gelten. Die entwickelten Innovationen lassen Veränderungen der Routinen in der Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Berufsbildungspolitik auf unterschiedlichen Ebenen erwarten.
5. Als innovative Schwerpunkte des Programms sind v.a. die Bereiche *Gründungsunterstützung, Sozialwirtschaft, Strafgefangene, Jugendliche, Abbau geschlechtsspezifischer Diskrepanzen auf dem Arbeitsmarkt sowie Arbeitsmarktchancen in der Informations- und Wissensgesellschaft für Mädchen und Frauen* anzusehen.
6. Das Innovationsentwicklungspotenzial kann bei der überwiegenden Mehrheit der EP weitgehend auf ein *programmgemäßes* Agieren der Netzwerke zurückgeführt werden.

7. Die von der Mehrzahl der EP verfolgten Lösungsansätze bieten damit die Gewähr, die allgemeinen Programmziele zu erfüllen und einen Beitrag zur Beseitigung von Ungleichheiten und Diskriminierungen am Arbeitsmarkt zu leisten.
8. Innovationen sind in den EP zum Teil auch ohne den Netzwerkansatz als Instrument der Innovationsentwicklung hervorgebracht worden. Die programmgemäß agierenden EP bringen jedoch mit einer höheren Wahrscheinlichkeit einen besseren Output hervor.
9. Insbesondere komplexe innovative Entwicklungen lassen sich unter dezidiertem Rückgriff auf den Netzwerkansatz besser erzielen als auf dem herkömmlichen Wege einer klassischen Einzelprojektförderung.
10. Der Netzwerkansatz ist hinsichtlich der Möglichkeiten, Innovationen hervorzubringen, sehr positiv eingeschätzt worden. Für eine große Akzeptanz der Programmkonzeption steht ferner, dass die EP in hohem Maße einen Nutzen aus der Innovationsentwicklung ziehen und dieser Zielstellung eine große Bedeutung einräumen.
11. Der Einsatz von EP-Evaluationen hat sich in der Mehrzahl der Netzwerke als fördernd und zielführend bei der Innovationsentwicklung erwiesen.
12. Als positiver Einflussfaktor für die Innovationsentwicklung ist v.a. die Einrichtung der Nationalen Thematischen Netzwerke (NTN) anzuführen. Als eher einschränkende Momente haben sich die aufwändigen Abrechnungsmodalitäten sowie in besonderer Weise die Kofinanzierungserfordernisse erwiesen.
13. In der GI EQUAL ist Optimierungsbedarf v.a. im engeren und weiteren Umfeld der EP anzumelden hinsichtlich des Interesses, der Aufnahmebereitschaft und der Akzeptanz der von den EP entwickelten Lösungen.

Bezüglich der innovativen Lösungsansätze entlang von Handlungs- und Problemfeldern lassen sich folgende zentrale Ergebnisse festhalten:

- Der EQUAL-spezifische Netzwerkansatz hat die EP in die Lage versetzt, gleichzeitig mehrere ineinander verwobene Entwicklungen zu verfolgen und auf unterschiedlichen Wegen komplexe Probleme anzugehen. Das innovative Potenzial speist sich sowohl aus der Weiterentwicklung und Verbesserung bestehender Einzelmaßnahmen als auch aus neuen Kombinationen und einer spezifischen Bündelung neuer oder vorhandener Lösungsansätze zu erfolgreichen Gesamtinnovationsvorhaben.
- Die EP, die *personenfokussierte Lösungsansätze* verfolgten, haben ein breites Spektrum an Innovationen für ihre Zielgruppen entwickelt und damit versucht, auf die bestehenden Problemlagen zu reagieren. Entwickelt wurden kombinierte Konzepte aus Beratung, Orientierung und Qualifizierung, meist unterstützt durch adressatengerechte Lernsoftware, z.T. auch unter Einschluss von Multimedia-Elementen; ferner wurden neue Bildungstechnologien, wie z. B. Tele-Learning, erprobt, um den Integrationsbedürfnissen insbesondere mobilitätseingeschränkter Zielgruppen (Körper- und Sinnesbehinderte, Strafgefangene) besser gerecht zu werden.
- Die innovative Weiterentwicklung der *berufs- und branchenspezifischen Handlungsansätze* konzentriert sich auf die Sozialwirtschaft sowie ein brei-

tes Feld einzelner Branchen und Berufsbereiche, wie Altenpflege und Medienberufe. Es konnte an einigen EP 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. Dort wurden insbesondere auch neue Förderansätze und infrastrukturelle Voraussetzungen geschaffen. Gründungsunterstützung zählt zu den thematischen Schwerpunkten der GI EQUAL, in denen wichtige zukunftsweisende Neuentwicklungen zur Verhinderung von Ausgrenzung und Diskriminierung stattgefunden haben. Darüber hinaus wurden Ansätze entwickelt, die 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.
- Bei den Handlungsansätzen mit Fokus auf die *kommunale bzw. regionale Entwicklung* sind von den EP die 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 die Problemlagen in der Region definiert und bearbeitet haben.

## C) SCHLUSSFOLGERUNGEN, EMPFEHLUNGEN – AUSBLICK

### 1 SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

Die folgenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen sollen Hinweise darauf geben, welche Erfahrungen aus der GI EQUAL bei der Konzeption und Implementierung ähnlicher Programme Berücksichtigung finden können. Die Schlussfolgerungen fokussieren deshalb auf die Themen „Innovation“, „Strategische Instrumente“ sowie „fördernde und hemmende Faktoren“.

1. Die Ergebnisse der GI EQUAL zeigen die Bedeutung der über einzelne Qualifizierungsmaßnahmen hinausgehenden Ansätze in der Berufsbildung und Arbeitsförderung. Obwohl die GI EQUAL sich in der ersten Förderrunde als günstiges Experimentierfeld mit zum Teil beachtlichen Ergebnissen erwiesen hat, besteht weiterer Lern- und Entwicklungsbedarf. Insbesondere sollte stärker auf die enge Verzahnung mehrerer Innovationsprojekte im Rahmen einer Entwicklungspartnerschaft geachtet werden, um die Synergieeffekte integrierter Handlungsansätze besser zu nutzen.
2. Um regional oder sektoral stärker auf die konkreten Entwicklungen am Arbeitsmarkt reagieren zu können, sollte generell eine präzisere Analyse der regionalen oder sektoralen Arbeitsmarktlage und ihrer Problembereiche vorausgehen, aus der sich dann der konkrete Handlungsansatz der EP ergibt. Hierbei sollte die Ursache-Wirkungs-Kette hergeleitet werden, die durchbrochen werden muss, um die angestrebten Ziele zur Bekämpfung von Ausgrenzung und Diskriminierung nachdrücklicher zu erreichen.
3. Die so zu entwickelnden komplexen Förderansätze sind stärker an den spezifischen Integrationsanforderungen der Zielgruppen zu orientieren. Hierfür muss im Vorfeld der relevante Förderbedarf in einer Region oder in einem Sektor ermittelt werden.
4. Trotz der identifizierten Hindernisse bei der Realisierung und Verbreitung arbeitsmarktpolitischer Innovationen sollten die existierenden Möglichkeiten besser ausgeschöpft werden. Dies betrifft insbesondere das horizontale Mainstreaming, das sich hinsichtlich der Informationsverbreitung über erfolgreiche Innovationsansätze als verbesserungswürdig erwiesen hat. Ein Grund für aufwändige Innovationsprozesse an vielen unterschiedlichen Orten ist unter anderem der geringe Bekanntheitsgrad bereits verfügbarer bzw. in Entwicklung befindlicher Lösungsansätze.
5. Die Entwicklung von Innovationen muss immer auch auf ihre geschlechtersensiblen Auswirkungen hin analysiert und ausgerichtet werden. Die GI EQUAL hat diesbezüglich zwar viele positive Beispiele vorzuweisen. Allerdings ist – auch für zukünftige, ähnlich gelagerte Programmaktivitäten – darauf zu achten, dass sich diese nicht weitgehend auf die frauenspezifischen Programmschwerpunkte konzentrieren.
6. Da es an der Darstellungstiefe von Projektergebnissen mangelt und die Generalisierung des Problemlösungspotenzials insbesondere bei komplexen Problemlösungsansätzen in den wenigsten Fällen deutlich zu Tage tritt, ist

auch in dieser Hinsicht ein verstärkter Handlungsbedarf erforderlich. Die Entwicklung von Konzepten zur plausiblen und nachvollziehbaren Darstellung innovativer Entwicklungen inklusive neuer, angemessener PR-Instrumente, die eine Nachahmung eines neuen Ansatzes tatsächlich erlauben, sollte weiter forciert werden. Es sollte generell vermieden werden, dass Innovationen „noch einmal erfunden werden“, und stärker darauf geachtet werden, dass vorhandene – sich als erfolgreich erweisende – Ansätze transferierbar werden.

7. Auch das vertikale Mainstreaming ist durch die Erhöhung der Politikfähigkeit und die frühzeitige Einbindung politischer Schlüsselakteure zu verbessern. Insbesondere sollten die Projektträger stärker die frühzeitige und verbindliche Einbeziehung einschlägiger Akteure berücksichtigen, dies betrifft sowohl die Zuwendungsgeber als auch die potenziellen Anwender der Innovationen.
8. **Netzwerke und Innovation:** Die vielfältigen Auswirkungen, die die Netzwerkarbeit in der GI EQUAL auf die Entwicklung von Innovationen und deren Verbreitung im Rahmen von Mainstreaming hatte, wurden sehr unterschiedlich eingeschätzt. Ausgehend von den vorgelegten Befunden können für zukünftige Programmaktivitäten folgende Schlussfolgerungen gezogen werden:
  - Trotz seiner nachgewiesenen Leistungsfähigkeit kann der Netzwerkansatz als allgemeinverbindliche Vorgabe für Innovationsentwicklung nicht in jedem Fall als sinnvoll angesehen werden. So wäre zu überlegen, Netzwerkansätze explizit, d.h. mit eigenem Budget und auf der Grundlage spezifischer Konzepte zu fördern.
  - Der Netzwerkansatz hat sich u.a. dort als leistungsfähig erwiesen, wo er stark fachpolitisch und strategisch ausgerichtet ist, d.h. die Partnerkonstellationen sich nach den fachlichen Kompetenzen und Ressourcen richten, die zur Erreichung der übergeordneten Netzwerkziele notwendig sind. Zur Auswahl der operativen und strategischen Partner ist ausreichende Flexibilität zu gewährleisten, die auch Veränderungen der Partnerkonstellation im Förderzeitraum ermöglicht.
  - Netzwerke eignen sich – richtig eingesetzt – insbesondere zur Generierung komplexer arbeitsmarktpolitischer Problemlösungsansätze. Um den Entwicklungsprozess optimal an den fachlichen Erfordernissen auszurichten und die sich aus der – eher informellen – Netzwerklogik ergebenden Potenziale zu fördern, sollten die förderrechtlich gebotenen formalen Prozesse und die inhaltlichen Entwicklungsprozesse stärker entkoppelt werden.
  - Netzwerkarbeit erfordert von allen Beteiligten umfangreiche personelle und materielle Ressourcen. Zuwendungsrecht und Wettbewerbsregeln sind soweit wie möglich auf die übergeordneten Netzwerkziele abzustimmen und mit ihnen kompatibel zu gestalten, z. B. im Hinblick auf den flexiblen Transfer von Leistungen und Geld zwischen den netzwerk beteiligten Partnern.

- Die Unterstützung der Netzwerkarbeit durch netzwerkbezogene Evaluation oder ggf. andere prozessbegleitende externe Moderation sollte aufgrund der überwiegend positiven Erfahrungen in der GI EQUAL auch bei zukünftigen Netzwerk- und Innovationsprogrammen beibehalten werden.
9. **Transnationale Kooperation:** Ähnlich wie für die Netzwerkansätze vorgeschlagen, sollten zukünftig auch Aktivitäten im Bereich transnationaler Kooperation auf Basis eigens dafür reservierter Budgetlinien innerhalb von Innovationsprogrammen realisiert werden. Ausgangspunkt sollte auch hier die ausgereifte Idee der gemeinsamen Innovationsentwicklung oder die klar umrissenen und spezifischen Beiträge sein, die die transnationale Kooperation zu Innovationsentwicklung leisten kann bzw. soll.
  10. **Umfeld:** Innovationen und Mainstreaming bedürfen eines grundsätzlich offenen, aufnahmewilligen und damit letztlich aufnahmefähigen Umfeldes. Vor diesem Hintergrund sollte zukünftig darauf geachtet werden, dass zum einen Innovationsvorhaben stärker als bislang im Vorfeld durch (fach-)politische Bedarfe sowie Expertise abgestützt und in den entsprechenden Programmkonzeptionen verankert werden. Zum anderen sollten in bestimmtem Umfang aber auch weiterhin „bottom-up“ entwickelte Innovationsvorhaben Unterstützung finden.

## 2 AUSBLICK: DIE GI EQUAL UND DER EUROPÄISCHE MEHRWERT

Abschließend soll noch ein Ausblick darauf gegeben werden, in welcher Weise die möglichen Beiträge der GI EQUAL zum Europäischen Mehrwert identifiziert werden können.

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.

Die abschließende Einschätzung hierzu sowie zusätzlich zur Frage der Nachhaltigkeit<sup>81</sup> der Interventionen wird Gegenstand der Abschlußberichterstattung sein. In

---

<sup>81</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.

diesem Kapitel wird bereits jedoch – auch mit Blick auf die EU-weite Meta-Evaluation – der Ansatz der deutschen Programmevaluation zum Thema Europäischer Mehrwert entwickelt und dargestellt.

#### Dimensionen europäischen Mehrwerts:

Die Definitionen dessen, was unter europäischem 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.

Es lassen sich dabei verschiedene Dimensionen des Konzeptes ausmachen. Die erste Dimension wird durch zwei alternative, aber einander nicht notwendig ausschließende Definitionsmuster dargestellt, die besagten Mehrwert

1. als Mehrwert durch Europa auf Ebene der Programmbegünstigten bzw.
2. als Mehrwert für Europa (z.B. Stärkung des Europäischen Gedankens, Förderung der Kohäsion, Sichtbarkeit Europas für die Bürger)

näher zu bestimmen suchen.<sup>82</sup>

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 verbuchen. Grundsätzlich stellt sich hier die Frage nach dem Netto-Zusatznutzen, die „Gretchenfrage“ jeglicher Evaluierung schlechthin.

Die dritte Dimension betrifft schließlich die Frage, ob der Mehrwert sich aus einem eher quantitativen Europäischen Zusatzinput herleiten lässt<sup>83</sup> oder aus einem quali-

---

<sup>82</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 und auch nicht 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 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: 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>83</sup> Dieser Aspekt ist u.a. eng verknüpft mit einem erweiterten Konzept von Additonalität. Dabei ist jedoch die jeweilige Finanzierungs-Position des Mitgliedstaates zu berücksichtigen: Aus Netto-Zahler-Perspektive ist die Zusätzlichkeit des finanziellen Inputs zumindest fraglich, in Ziel 1-Gebieten hingegen manifest, wobei sich das „Netto-Zahler-Verdikt“ wiederum relativiert durch Binnendifferenzierung und damit zusammenhängend divergente Interessen innerhalb der Mitgliedstaaten. So

tativen Input, wie er beispielsweise durch die vielfältigen institutionellen und verfahrenstechnischen Arrangements (allg. Grundsätze, Querschnittsziele, aber auch Kontrollverordnung, Steuerung, Begleitung, Bewertung etc.) der Strukturfondsimp-lementierung 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 – m. a. W. worin unterscheidet sich das Programm in seinem Output substanziell von anderen Programmen, insbesondere auch von Programmen, die wesentlich auf Bundesebene administriert werden?
2. Welche programmspezifischen Merkmale sind gegebenenfalls konstitutiv für den – noch zu bestimmenden – Mehrwert gewesen 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, bildet den thematischen Schwerpunkt des diesjährigen Jahresberichtes.

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 ja 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, muss auf einschlägige Untersuchungen Dritter sowie auf die Einschätzungen und Erfahrungen von Expertinnen und Experten zurückgegriffen werden. Eine entsprechende Fallstudie zum Vergleich der GI EQUAL mit der ESF-Regelförderung ist in Vorbereitung.

Die potenzielle Ertragsverbesserung vermittelt durch programmspezifische Elemente bezieht sich vor allem auf folgende – für die GI EQUAL konstitutive – Merkmale<sup>84</sup>:

- Strategische Instrumente (Netzwerke, Transnationalität und Empowerment)

---

hatten z. B. die Bundesländer eine andere Position als der Bund zu künftigen ESF-Interventionen im Bundesgebiet.

<sup>84</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.

- Verpflichtende Evaluierung für alle EP
- Umsetzung und Erfolg des expliziten Ziels Mainstreaming.

Über die grundsätzliche Implementierung und Wirksamkeit der strategischen Instrumente sowie der EP-Evaluation wurden bereits im Jahresbericht 2003 erste Ergebnisse vorgelegt und im vorliegenden Bericht ergänzt. Eine Überprüfung und Präzisierung insbesondere im Hinblick auf deren Wirksamkeit und Nachhaltigkeit wird im weiteren Verlauf der Untersuchung stattfinden. Durch die stärkere Integration der EP-Evaluierungen in ein Gesamtkonzept bietet die zweite Förderrunde weitaus bessere Möglichkeiten als sie für die erste Förderphase gegeben waren.

Hinsichtlich des Mainstreaming ist es für abschließende Aussagen noch zu früh. Allerdings ist im Laufe der bisherigen Evaluierung deutlich geworden, dass die Mainstreaming-Perspektive von Anfang an sehr viel klarer im Blick gehalten werden muss. Dabei sollte insbesondere der aktiven Einbindung geeigneter strategischer Partner mehr Aufmerksamkeit gezollt werden sowie eine entsprechende Flankierung durch Politik und Programmverwaltungsbehörde geleistet werden. Das Thema Mainstreaming wird im Zusammenhang mit der abschließenden Bewertung des Programmerfolgs intensiv behandelt werden.

## D) ANHÄNGE

### 1 TABELLENANHANG

Tabelle 16 Finanzierungsverteilung entlang der Programmstruktur (Themenbereiche) und nach Zielgebiet

Finanzierungsstruktur PGI /Finanziers-Zsfssg. Nicht-Ziel-1 + Ziel-1 + k.A.	Beschäftigungsfähigkeit	Anpassungsfähigkeit	Unternehmergeist	Chancengleichheit	Asyl	Summe
Nicht - Ziel 1	47,4%	19,8%	12,7%	11,6%	8,5%	100,0%
Ziel 1	45,8%	24,9%	19,9%	8,4%	1,0%	100,0%
Keine Angabe	69,9%	11,2%	0,1%	14,2%	4,5%	100,0%
<b>Summe</b>	<b>47,3%</b>	<b>21,3%</b>	<b>14,9%</b>	<b>10,6%</b>	<b>5,9%</b>	<b>100,0%</b>

Quelle: Mephisto und eigene Berechnungen

Tabelle 17 Kostenverteilung entlang der Programmstruktur<sup>85</sup> (Themenbereiche) und nach Zielgebiet

Kostenstruktur nach Themenbereichen und Zielgebiet sowie gesamt	Beschäftigungsfähigkeit	Anpassungsfähigkeit	Unternehmergeist	Chancengleichheit	Asyl	Summe
Nicht-Ziel-1	50,9%	18,0%	12,7%	10,2%	8,2%	100,0%
Ziel-1	45,9%	24,7%	20,3%	8,1%	0,9%	100,0%
keine Angabe	72,9%	10,3%	0,1%	12,0%	4,6%	100,0%
<b>gesamt</b>	<b>49,8%</b>	<b>19,9%</b>	<b>14,8%</b>	<b>9,6%</b>	<b>5,9%</b>	<b>100,0%</b>

Quelle: Mephisto und eigene Berechnungen

Tabelle 18 TN-Eintritte nach Herkunft und Themenbereichen

EINTRITT Insgesamt	Deutsch	keine Angabe	Nicht-EU-AusländerInnen	Deutsche Staatsbürger (M)	EU-AusländerInnen	Sonstige	Summe PGI
Beschäftigungsfähigkeit	17.563	11.487	7.001	2.662	1.755	433	40.901
Anpassungsfähigkeit	15.410	11.594	1.708	454	286	45	29.497
Unternehmergeist	6.040	7.637	1.022	424	336	31	15.490
Chancengleichheit	4.581	5.060	539	283	112	6	10.581
Asyl	20	623	4.366	5	64	86	5.164
<b>Summe Herkunft</b>	<b>43.614</b>	<b>36.401</b>	<b>14.636</b>	<b>3.828</b>	<b>2.553</b>	<b>601</b>	<b>101.633</b>

Quelle: Mephisto und eigene Berechnungen

<sup>85</sup>

Im übrigen zeigt die weitgehende Übereinstimmung zwischen Kosten- und Finanzierungverteilung, dass die Unterschiede in den Absolutbeträgen von Kosten und Finanzierung für diese Betrachtung vorerst keine Auswirkungen haben (vgl. Fn. 50).

Tabelle 19 Finanzierungstruktur nach thematischen Schwerpunkten und Finanziers (Detail)

EQUAL-ThSP	Bundesa n-stalt für Arbeit	Andere Bundes- mittel	Landes- mittel	Komm- nale Mittel	Private (Dritt-) Mittel	Private Eigen- mittel	Sonstige Mittel	ESF - Mittel	Summe der KoFi
Wandel IT	19,9%	1,1%	5,2%	5,5%	14,6%	3,0%	0,7%	50,0%	50,0%
Lebensl-Lernen	14,0%	0,0%	6,1%	1,6%	26,6%	5,4%	0,1%	46,2%	53,8%
Asyl	1,8%	12,7%	23,7%	15,7%	0,4%	3,8%	0,0%	42,0%	58,0%
Beschäftigungsfähigkeit	20,3%	0,6%	10,0%	13,4%	1,6%	4,8%	1,2%	48,1%	51,9%
Bekämpfung Rassismus	17,2%	2,5%	9,3%	16,2%	5,1%	6,7%	0,0%	43,0%	57,0%
Vereinbarkeit	16,2%	2,6%	2,5%	15,7%	10,6%	1,7%	0,1%	50,6%	49,4%
Abbau Diskrepanzen	25,5%	0,8%	5,5%	9,1%	8,5%	4,4%	0,4%	45,8%	54,2%
Sozialwirtschaft	21,5%	0,2%	6,4%	5,8%	11,3%	3,9%	0,0%	50,8%	49,2%
Unternehmensgründung	23,4%	1,1%	10,2%	5,8%	3,4%	4,4%	0,1%	51,7%	48,3%
<b>SUMME alle ThSP</b>	<b>18,9%</b>	<b>1,5%</b>	<b>9,0%</b>	<b>10,4%</b>	<b>7,2%</b>	<b>4,4%</b>	<b>0,6%</b>	<b>48,0%</b>	<b>52,0%</b>

Quelle: Mephisto und eigene Berechnungen

Tabelle 20 Kostenstruktur in den thematischen Schwerpunkten - nach Kostenarten (zusammengefasst)

EQUAL-ThSP	Abschrei- bung (AfA)	Personal- kosten /Auf- tragsvergabe	Reise- kosten	Sonstige Sachaus- gaben	TN- Einkommen	SUMME
Wandel IT	11,5%	10,9%	13,8%	9,4%	13,0%	11,3%
Lebensl-Lernen	10,0%	7,1%	9,6%	5,2%	13,8%	8,6%
Asyl	3,1%	5,6%	3,6%	6,7%	6,5%	5,9%
Beschäftigungsfähigkeit	46,8%	47,2%	41,8%	53,3%	34,9%	44,7%
Bekämpfung Rassismus	3,5%	5,5%	3,2%	4,0%	4,8%	5,1%
Vereinbarkeit	5,0%	3,7%	4,2%	3,4%	6,5%	4,4%
Abbau Diskrepanzen	8,4%	4,9%	3,5%	6,6%	5,3%	5,2%
Sozialwirtschaft	5,9%	6,3%	9,9%	4,5%	7,7%	6,5%
Unternehmensgründung	5,8%	8,9%	10,3%	6,9%	7,4%	8,3%
<b>SUMME ThSP</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

Tabelle 21 Verteilung der Kosten auf thematische Schwerpunkte – nach them. Schwerpunkten (zusammengefasst)

EQUAL ThSP	Abschrei- bung (AfA)	Personal- kosten /Auf- tragsvergabe	Reise- kosten	Sonstige Sachaus- gaben	TN- Einkommen	SUMME
Wandel IT	0,6%	58,3%	2,0%	9,8%	29,3%	100,0%
Lebensl-Lernen	0,7%	49,8%	1,9%	7,1%	40,5%	100,0%
Asyl	0,3%	57,2%	1,0%	13,4%	28,1%	100,0%
Beschäftigungsfähigkeit	0,7%	63,9%	1,6%	14,1%	19,8%	100,0%
Bekämpfung Rassismus	0,4%	65,3%	1,0%	9,2%	24,0%	100,0%
Vereinbarkeit	0,7%	50,8%	1,6%	9,1%	37,8%	100,0%
Abbau Diskrepanzen	1,0%	56,8%	1,1%	15,1%	26,1%	100,0%
Sozialwirtschaft	0,6%	58,7%	2,5%	8,1%	30,1%	100,0%
Unternehmensgründung	0,4%	65,0%	2,1%	9,9%	22,6%	100,0%
<b>SUMME ThSP</b>	<b>0,6%</b>	<b>60,5%</b>	<b>1,7%</b>	<b>11,8%</b>	<b>25,4%</b>	<b>100,0%</b>

Quelle: Mephisto und eigene Berechnungen

Tabelle 22 TN-Eintritte nach Herkunft und Zielgebiet

Herkunft	Anteile an allen Eintritten im Zielgebiet				Verteilung nach Herkunft auf Zielgebiet			
	Nicht - Ziel 1	Ziel 1	k.A.	SUMME	Nicht - Ziel 1	Ziel 1	k.A.	SUMME
Deutsche	36,9%	55,6%	25,1%	<b>42,9%</b>	56,7%	42,6%	0,7%	<b>100,0%</b>
Deutsche m. Migr.Hintergr.	4,6%	0,8%	39,2%	<b>3,8%</b>	80,9%	7,3%	11,8%	<b>100,0%</b>
EU-AusländerInnen	3,5%	0,5%	3,0%	<b>2,5%</b>	92,2%	6,5%	1,4%	<b>100,0%</b>
Nicht-EU-AusländerInnen	20,0%	2,9%	22,4%	<b>14,4%</b>	91,6%	6,6%	1,8%	<b>100,0%</b>
Sonstige	0,8%	0,1%	0,9%	<b>0,6%</b>	91,8%	6,5%	1,7%	<b>100,0%</b>
keine Angabe	34,1%	40,1%	9,5%	<b>35,8%</b>	62,8%	36,9%	0,3%	<b>100,0%</b>
<b>Gesamt</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>65,9%</b>	<b>32,9%</b>	<b>1,1%</b>	<b>100,0%</b>

Quelle: MEPHISTO und eigene Berechnungen

Tabelle 23 TN-Anteile nach thematischen Schwerpunkten und Geschlecht sowie TN-Verteilung nach Geschlecht auf thematische Schwerpunkte

EINTRITT	Frauen	Männer	SUMME	EINTRITT	Frauen	Männer	SUMME
Wandel IT	45,1%	54,9%	<b>100,0%</b>	Wandel IT	16,0%	22,8%	<b>19,1%</b>
Lebensl-Lernen	46,8%	53,2%	<b>100,0%</b>	Lebensl-Lernen	8,6%	11,4%	<b>9,9%</b>
Asyl	35,9%	64,1%	<b>100,0%</b>	Asyl	3,4%	7,1%	<b>5,1%</b>
Beschäftigungsfähigkeit	50,1%	49,9%	<b>100,0%</b>	Beschäftigungsfähigkeit	33,3%	39,0%	<b>35,9%</b>
Bekämpfung Rassismus	56,5%	43,5%	<b>100,0%</b>	Bekämpfung Rassismus	4,5%	4,1%	<b>4,3%</b>
Vereinbarkeit	91,2%	8,8%	<b>100,0%</b>	Vereinbarkeit	8,5%	1,0%	<b>5,0%</b>
Abbau Diskrepanzen	85,5%	14,5%	<b>100,0%</b>	Abbau Diskrepanzen	8,6%	1,7%	<b>5,4%</b>
Sozialwirtschaft	57,6%	42,4%	<b>100,0%</b>	Sozialwirtschaft	5,5%	4,8%	<b>5,2%</b>
Unternehmensgründung	62,6%	37,4%	<b>100,0%</b>	Unternehmensgründung	11,7%	8,2%	<b>10,1%</b>
<b>SUMME</b>	<b>54,0%</b>	<b>46,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>SUMME</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Quelle: MEPHISTO und eigene Berechnungen

Tabelle 24 Die ausländische Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland am 31.Dezember 2003 nach Altersgruppen, Geschlecht und in Deutschland Geborenen

Altersgruppen	Deutsche			Ausländer		
	männlich	weiblich	gesamt	männlich	weiblich	gesamt
bis unter 6 Jahre	2.155.979	2.050.768	4.206.747	161.487	151.057	312.544
6 bis unter 18 Jahre	4.876.197	4.634.178	9.510.375	530.964	494.209	1.025.173
18 bis unter 25 Jahre	3.015.648	2.895.353	5.911.001	407.753	410.193	817.946
25 bis unter 40 Jahre	7.633.146	7.362.599	14.995.745	1.316.187	1.172.237	2.488.424
40 bis unter 60 Jahre	10.544.133	10.450.384	20.994.517	1.036.312	896.438	1.932.750
60 bis unter 65 Jahre	2.499.495	2.659.892	5.159.387	191.133	125.934	317.067
65 Jahre und älter	5.736.732	8.682.402	14.419.134	250.848	190.013	440.861
<b>insgesamt</b>	<b>36.461.330</b>	<b>38.735.576</b>	<b>75.196.906</b>	<b>3.894.684</b>	<b>3.440.081</b>	<b>7.334.765</b>
darunter						
18-<65	23.692.422	23.368.228	47.060.650	2.951.385	2.604.802	5.556.187

Quelle: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hg.): Daten – Fakten – Trends, Strukturdaten der ausländischen Bevölkerung, Stand: 2004, sowie: Migrationsbericht, Stand: 2004, und eigene Berechnungen

Tabelle 25 Durchschnittliche Qualität der Einzelinnovationen nach them. Schwerpunkten (Anteile in %)

thematische Schwerpunkte		Qualität		
		niedrig	mittel	hoch
A	Erleichterung des Zugangs zum Arbeitsmarkt	14,3	65,1	20,6
B	Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit	11,1	88,9	0,0
C	Erleichterung der Unternehmensgründung	19,2	42,3	38,5
D	Stärkung der Sozialwirtschaft	3,3	50,0	46,7
E	Förderung des lebenslangen Lernens	15,0	85,0	0,0
F	Förderung der Anpassungsfähigkeit	18,4	73,7	7,9
G	Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf	27,3	72,7	0,0
H	Abbau geschlechtsspezifischer Diskrepanzen	22,2	59,3	18,5
I	Asyl	5,1	74,4	20,5
<b>Gesamtprogramm</b>		<b>14,5</b>	<b>65,1</b>	<b>20,4</b>

Quelle: eigene Erhebungen

## 2 VERZEICHNIS DER TABELLEN

Tabelle 1	Zeitlicher Ablauf der Implementierung der 2. Förderrunde der GI EQUAL, insbesondere des Antrags- und Auswahlverfahrens	9
Tabelle 2	Verteilung der Projekte nach Programmbereichen und nach Zielgebieten	20
Tabelle 3	EP, Projekte, Kosten und Finanzierung: Verteilung nach thematischen Schwerpunkten (ThSP)	22
Tabelle 4	ESF-Interventionssätze nach Themenbereichen und Zielgebieten	23
Tabelle 5	Pro-Kopf-Ausgaben nach Geschlecht und thematischen Schwerpunkten: Relativer Abstand der Frauen von den Männern	26
Tabelle 6	Kosten nach Projektart und thematischen Schwerpunkten	27
Tabelle 7	Unternehmen nach Größenklassen	28
Tabelle 8	Arbeitsmarkt-, berufsbildungs- und beschäftigungspolitische Handlungsfelder der bundesdeutschen Entwicklungspartnerschaften der ersten Förderrunde im Überblick	31
Tabelle 9	Bedeutung der einzelnen Handlungsfeldcluster nach ihrem Anteil an den Entwicklungspartnerschaften, Teilprojekten, Finanzen, TN-Eintritten und beteiligten Unternehmen	32
Tabelle 10	Handlungsfeldcluster nach ihrer Finanzierungsstruktur	33
Tabelle 11	Handlungsfelder nach ihrem Anteil an den Entwicklungspartnerschaften, Teilprojekten, Finanzen, Teilnehmendeneintritten und beteiligten Unternehmen	34
Tabelle 12	Handlungsfelder nach ihrer Finanzierungsstruktur	36
Tabelle 13	Qualitative Beiträge der bundesdeutschen GI EQUAL 2002-2004 zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien	39

Tabelle 14	Fördernde Faktoren für die Innovationsentwicklung	73
Tabelle 15	Hemmende Faktoren für die Innovationsentwicklung	74
Tabelle 16	Finanzierungsverteilung entlang der Programmstruktur (Themenbereiche) und nach Zielgebiet	103
Tabelle 17	Kostenverteilung entlang der Programmstruktur (Themenbereiche) und nach Zielgebiet	103
Tabelle 18	TN-Eintritte nach Herkunft und Themenbereichen	103
Tabelle 19	Finanzierungsstruktur nach thematischen Schwerpunkten und Finanziers (Detail)	104
Tabelle 20	Kostenstruktur in den thematischen Schwerpunkten - nach Kostenarten (zusammengefasst)	104
Tabelle 21	Verteilung der Kosten auf thematische Schwerpunkte – nach them. Schwerpunkten (zusammengefasst)	104
Tabelle 22	TN-Eintritte nach Herkunft und Zielgebiet	105
Tabelle 23	TN-Anteile nach thematischen Schwerpunkten und Geschlecht sowie TN-Verteilung nach Geschlecht auf thematische Schwerpunkte	105
Tabelle 24	Die ausländische Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland am 31.Dezember 2003 nach Altersgruppen, Geschlecht und in Deutschland Geborenen	105
Tabelle 25	Durchschnittliche Qualität der Einzelinnovationen nach them. Schwerpunkten (Anteile in %)	106

### 3 VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN

Abbildung 1	TN-Eintritte nach Herkunft und Zielgebiet	24
Abbildung 2	Frauenanteil an den TN-Eintritten sowie Verteilung der TN-Eintritte insgesamt nach thematischen Schwerpunkten und Geschlecht	24
Abbildung 3	Unternehmen nach Größenklassen - Gesamtprogramm	28
Abbildung 4	Quantitative Dimension der Innovationsentwicklung – Soll-Ist-Abgleich	53
Abbildung 5	Dimensionen der Innovationsentwicklung: Qualität der Einzelinnovationen	55
Abbildung 6	Dimensionen der Innovationsentwicklung: Qualität der Gesamtinnovationsvorhaben	109 57
Abbildung 7	Programmgemäßes Innovationsentwicklungspotenzial der von den 109 EP geplanten Arbeitsvorhaben	60

Abbildung 8	Ausprägungen des Innovationsentwicklungspotenzials und seiner Teilaspekte bei 109 EP	63
Abbildung 9	Vergleich des programmgemäßen Innovationsentwicklungspotenzials und des realisierten Outputs von 109 EP	64
Abbildung 10	Einfluss programmspezifischer Faktoren auf die Innovationsentwicklung	76
Abbildung 11	Einfluss programmexterner Faktoren auf die Innovationsentwicklung	77