

Mainstreaming unter der Lupe

Bedingungsfaktoren für nachhaltige arbeitsmarktpolitische Innovationen durch EQUAL

Endbericht an das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit



Trude Hausegger
Michaela Friedl-Schafferhans

Prospect Unternehmensberatung GesmbH
1070 Wien, Siebensterngasse 21/4
Tel: +43/1/523 72 39-0
E-mail: office@pro-spect.at
www.pro-spect.at

Wien, Juli 2008

Management Summary

Im Fokus der Studie steht zuerst die Frage nach dem Innovationsverständnis von EQUAL und dessen Anschlussfähigkeit an das bestehende arbeitsmarktpolitische System. Im zweiten Teil wird detaillierter auf die Einflussfaktoren für die nachhaltige Implementierung einzelner Produkte eingegangen. Die „Lessons Learned“ geben Anregungen für die Gestaltung zukünftiger arbeitsmarktpolitischer Innovationsprogramme.

Fallbeispiele und ExpertInneninterviews

Die Studie stützt sich methodisch auf die Analyse von neun ausgewählten EQUAL-Produkten. Dieser Blickwinkel wurde bewusst gewählt, um anhand der Nachvollziehung eines Produktinnovationsprozesses alle relevanten Einflussfaktoren identifizieren zu können.

Für jedes Fallbeispiel wurden qualitative Interviews mit operativen und strategischen PartnerInnen aus den jeweiligen Entwicklungspartnerschaften geführt. Darüber hinaus wurden zur genauen Analyse arbeitsmarktpolitischer Innovationsprozesse Interviews mit ExpertInnen des Arbeitsmarktservice gemacht. Insgesamt wurden 67 Interviews ausgewertet. 26 InterviewpartnerInnen waren VertreterInnen von Organisationen, vornehmlich NGOs, die in EQUAL operativ tätig waren. Die verbleibenden 41 InterviewpartnerInnen gehören als so genannte strategische PartnerInnen Organisationen, wie z.B. dem Arbeitsmarktservice, der Arbeiterkammer, dem Gewerkschaftsbund oder der Wirtschaftskammer an.

Querschnitt der in EQUAL bearbeiteten Themen

Die neun analysierten Produkte sollen einen Querschnitt über die EQUAL-Themenfelder im arbeitsmarktpolitischen Bereich bilden und befassen sich mit der Situation älterer ArbeitnehmerInnen, mit der Förderung von Unternehmensgründungen, mit dem Abbau geschlechtsspezifischer Segregation und mit der Reintegration arbeitsmarktfremder Gruppen¹.

Großer Wert wurde auch darauf gelegt, sowohl Produkte auszuwählen, von denen bekannt war, dass sie erfolgreich weitergeführt wurden, als auch solche, bei denen davon auszugehen war, dass die Weiterführung nicht gelungen war.

Kennzeichen von Innovation und Nachhaltigkeit im EQUAL-Programm

EQUAL sollte ganz neue Ansätze entwickeln und neue Konzepte zur Folge haben oder aber bestehende Elemente in andere Kontexte übertragen. Im Mittelpunkt stand die Entwicklung gemeinsam getragener Lösungen durch unterschiedliche Institutionen und Organisationen. Weiters sollten die entwickelten Innovationen außerhalb der EQUAL-Förderung anwendbar sein und in Standardprogramme übernommen werden.

¹ Folgende Produkte aus folgenden Entwicklungspartnerschaften wurden ausgewählt: GenerationenguideCurriculum aus AgePowerment, Boxenstopp aus G-P-S.Generations.Potentiale.Stärken, Migramobil I und II aus diversity@care, BAST aus Lebensar(bei)t, Mikrokreditberatung aus ESCAPE, SIE.In.Action aus Initiative.Frauen.Gründen, Toolbox Einkommensschere aus Job.Plan und Geschlechtsneutrales Assessment Center aus PopUp GEM.

Definition von Innovation und Nachhaltigkeit

Die Analyse stützt sich auf den Innovationsbegriff von Joseph Schumpeter, der zwischen radikaler oder so genannter Basisinnovation und inkrementeller oder verbessernder Innovation unterscheidet. Die Auswahl dieser Unterscheidung von Innovationen und damit die Hintanstellung anderer Differenzierungsmöglichkeiten (wie etwa jener in Produkt-, Prozess- und Kontextinnovation) resultierte daraus, dass in vielen Interviews angedeutet wurde, dass man angesichts einer inflationären Verwendung des Begriffes Innovation sehr wenig Konkretes damit verbinden könne. Weiters war ausgehend von den Beschreibungen zu vermuten, dass ein innovatives Produkt als ein grundlegend neues Produkt gedacht wurde, von dem man häufig gleichzeitig annahm, dass es dieses im arbeitsmarktpolitischen Kontext gar nicht geben könne, weil – zumindest auf Instrumentenebene – ohnehin schon alles erfunden ist. Vor diesem Hintergrund wurde die Arbeit mit der Differenz grundlegender² versus verbessernder Innovation als nützlich für die Auseinandersetzung mit den Untersuchungsfragestellungen bewertet und als Analysebasis herangezogen.

Radikale versus inkrementelle Innovation

Folgende von Christoph Mandl übernommene Gegenüberstellung der beiden Innovationsformen zeigt die Unterscheide:

Radikale Innovation	Inkrementelle Innovation
Neue Produkte, Dienstleistungen oder Prozesse mit bislang nicht gekannten Eigenschaften	Reduktion der Kosten oder funktionelle Verbesserungen bei bestehenden Produkten, Dienstleistungen oder Prozessen
Basiert auf neuem Wissen	Nutzt vorhandenes Wissen
Bewirkt wesentliche Veränderung, die ganze Märkte oder Branchen transformiert oder auch neu kreiert	Erhöht die Wettbewerbsfähigkeit in vorhandenen Märkten oder Branchen
Hohe Unsicherheit	Geringe Unsicherheit

Aus: Christoph Mandl, „Radikale Innovation als Kernkompetenz“, www.metalogikon.com

Nachdem es für arbeitsmarktpolitische Instrumente keinen „Markt“ im herkömmlichen Sinne gibt, wurde die dritte Differenzierungsdimension, die sich auf die Bedeutung der Innovation für den Markt bezieht, durch folgende Unterscheidung ersetzt: Eine nachhaltige Implementation des neuen Instrumentes „erfordert veränderte Zuständigkeitsdefinitionen von Institutionen“ versus „bleibt innerhalb der bestehenden Zuständigkeitsdefinitionen der Institutionen“.

² Nachdem unter radikalen Innovationen so bahnbrechende Neuerungen wie etwa die Nutzung von Dampfenergie verstanden werden, wurde in der Untersuchung nicht mit dem Begriffspaar radikale/inkrementelle sondern mit der Differenz von grundlegender versus Verbesserungsinnovationen gearbeitet.

Das Innovationsverständnis in EQUAL vor dem Hintergrund der Innovationsorientierung im Arbeitsmarktservice

Eine Analyse des Programms EQUAL zeigt, dass durch die Förderung sowohl grundlegende als auch verbessernde Innovationen angestoßen werden sollten. Die Ausrichtung auf grundlegende Innovationen dokumentiert sich am stärksten in der Struktur der Entwicklungspartnerschaften, wird aber auch in der Zieldefinition deutlich.

Innovation im Arbeitsmarktservice ist vor allem Verbesserungsinnovation

Während mit EQUAL also jedenfalls beide Innovationsebenen angestoßen werden sollten, konzentriert man sich im Arbeitsmarktservice vor allem auf die konsequente Weiterentwicklung bestehender Instrumente. Dies wird zum einen mit dem politischen Auftrag, zum anderen aber auch mit der Frage begründet, ob es – unter gegebenen Zuständigkeiten und Rahmenbedingungen - denn überhaupt grundlegend Neues zu erfinden gäbe. Vor diesem Hintergrund wird das bestehende Innovationsmanagement von vielen Führungskräften als effektiv und effizient bewertet, weil die auf diesem Wege entwickelten Instrumente und Methoden nicht erst an das spezifische System „Arbeitsmarktservice“ angepasst werden müssen.

Gleichzeitig wird aber beispielsweise mit dem Programm FiT (Frauen in Handwerk und Technik) eine Innovation beschrieben, die durch die Integration unterschiedlicher Unterstützungsformen zumindest mehrere Zuständigkeitsbereiche innerhalb des Arbeitsmarktservice umfasst und so Merkmale einer eher grundlegenden Innovation aufweist.

An unterschiedlichen Stellen im Arbeitsmarktservice, vor allem aber bei externen Partnerorganisationen, werden jedoch teilweise auch eine breitere Orientierung und eine zusätzliche Auseinandersetzung mit grundlegenden Innovationen vermisst. EQUAL wurde von VertreterInnen dieser Sichtweise als Chance gesehen, etwas ausprobieren zu können. Gefehlt hatte einigen Befragten eine zusammenfassende Darstellung der EQUAL-Erkenntnisse. Dabei sollte nicht nur eine Darstellung einzelner Produkte sondern eine Zusammenfassung jener Erkenntnisse, die neue Richtlinien oder Veränderungsbedarf bei bestehenden Richtlinien signalisieren, vorgenommen werden.

Nationale Richtlinien und politische Vorgaben wegweisend

Eine Herausforderung für die arbeitsmarktpolitische Entwicklungsarbeit in EQUAL dürfte darin gelegen sein, dass man im Arbeitsmarktservice – angesichts der budgetären Rahmenbedingungen sowie einer grundlegenden Zufriedenheit mit dem bestehenden Instrumentarium – keinen unmittelbaren Innovationsbedarf sah, bei einer umfangreicheren Integration neuer Instrumente sich darüber hinaus sogar gezwungen gesehen hätte, bestehende Instrumente einzustellen.

Programm- und Administrationslogik von EQUAL wirkten herausfordernd und distanzierend

EQUAL war – teilweise im Widerspruch zur vorherrschenden Orientierung im Arbeitsmarktservice an möglichst messbaren Outputs und Outcomes - sehr stark über Input- und Kontextfaktoren gesteuert. Dies sowie die komplexe Programmstruktur und die Abrechnungsmodalitäten wirkten sich für das Arbeitsmarktservice distanzierend aus.

Dazu kam, dass mit einer aktiven Beteiligung an der geförderten Entwicklungsarbeit ein durchgängig aktives Involvement von AMS-MitarbeiterInnen verbunden gewesen wäre – eine Anforderung, die angesichts der zeitlichen Rahmenbedingungen von AMS-MitarbeiterInnen nicht leicht zu erfüllen gewesen wäre.

Die Herausforderung, die mit der Programmstruktur verbunden war, manifestierte sich auch darin, dass vor allem Kooperationen zwischen bewährten Partnerorganisationen und Produktentwicklungen innerhalb langjähriger Zusammenarbeitsstrukturen erfolgreich waren.

Gleichzeitigkeit der Entwicklung als Hemmnis

Die Gleichzeitigkeit der Entwicklungsarbeiten in EQUAL haben die möglichen Kapazitäten der potentiellen weiterführenden Fördergeber vielfach gesprengt. Vor diesem Hintergrund wird einem kleineren aber dafür dauerhaften und bedarfsorientiert abrufbaren Innovationsbudget das Wort gesprochen.

Einordnung der untersuchten Fallbeispiele

Eine erste Differenzierung der untersuchten Produkte hinsichtlich ihrer Innovationstiefe zeigt, dass sieben der neun Produkte eher als verbessernde denn als grundlegende Innovationen zu bewerten sind. Die Verbesserung gegenüber bestehenden Instrumenten bezieht sich dabei immer auf eine – unter bestimmten Blickpunkten vorgenommene – Weiterentwicklung, nie auf ein besseres Preis-Leistungsverhältnis³. Manche Ursprungsideen wurden zwar von einigen Befragten als grundlegende Innovationen angelegt, mussten aber in der Phase der Antragstellung, z.B. aufgrund mangelnder Akzeptanz bei der Zielgruppe oder aufgrund der Nichtübereinstimmung mit den definierten Programmschwerpunkten in EQUAL, angepasst werden.

Enger Rahmen in der Antragstellung

Zu vermuten ist, dass die starke Programmsteuerung über die Definition einer Mehrzahl von Kontextfaktoren sowie die Tatsache, dass bereits in der Antragstellung ein sehr präzises Bild vom Innovationsergebnis gezeichnet werden musste, die Möglichkeiten für die Entwicklung tatsächlich grundlegender Innovationen stark einschränkten.

³ Diese Aussage bezieht sich zumindest auf einen kurzfristigen Horizont. Darüber, wie weit durch ein anderes Vorgehen, das kurzfristig unter Umständen teurer ist, mittelfristig dann Kosten eingespart werden könnten, wurden keine Aussagen getätigt.

Abbildung 1: Bewertung der Innovationstiefe der untersuchten Produkte

Produkt	Innovationsergebnis		Innovationsbasis ⁴		Implementation		Produkt wird als <i>überwiegend ... bewertet</i>
	Neues Instrument	Verbesserung Bestehendes	eher neues Wissen	eher vorhandenes Wissen	erfordert neue Strukturen	in bestehenden Strukturen möglich	
BAST	✓			✓	✓		<i>grundlegend</i>
JE_TZT	✓			✓	✓		<i>grundlegend</i>
Toolbox Einkommensschere	✓			✓		✓	<i>verbessernd</i>
Mikrokreditberatung		✓		✓		✓	<i>verbessernd</i>
SIE.In.Action	✓			✓		✓	<i>verbessernd</i>
Migramobil	✓			✓		✓	<i>verbessernd</i>
GENERATIONEN-Guide	✓			✓		✓	<i>verbessernd</i>
Boxenstopp	✓			✓		✓	<i>verbessernd</i>
GeschlechtsneutralerAC		✓		✓		✓	<i>verbessernd</i>

Anpassung der Übersicht von Mandl auf den Untersuchungsgegenstand und –kontext – eigene Darstellung

Bei der Analyse der Fallbeispiele wurde eine Reihe von Einflussfaktoren festgestellt, die wesentlich zum Erfolg oder Nichterfolg beigetragen haben.

Geteiltes Innovationsverständnis zentral

Ein Kriterium für den nachhaltigen Erfolg eines Produktes war ein übereinstimmendes Innovationsverständnis zwischen operativen und strategischen PartnerInnen. Wichtig war auch der Anstoß zur Ideenfindung: stand eine politische Vorgabe dahinter, war die Nachhaltigkeit eher gewährleistet. Alle Befragten sahen in der starken Einbindung strategischer PartnerInnen bereits in der Ideenfindungsphase eine unabdingbare Voraussetzung für eine passgenaue Produktentwicklung, die auf die Logiken des potentiellen Financiers bereits optimal abgestimmt ist.

Nachhaltigkeit unterschiedlich ausgeprägt

Vier der analysierten neun Produkte werden weitergeführt⁵. Ein Produkt⁶ wird im Rahmen des Leonardo Programms in andere europäische Länder transferiert. Bei den anderen Produkten fließen die in EQUAL gemachten Erfahrungen in die Alltagsarbeit der jeweiligen beteiligten AkteurInnen (operative und teilweise auch strategische PartnerInnen) ein. Betont wird, dass – auch wenn es keine 1:1 Übernahme aller Produkte gegeben hat - die Erkenntnisse aus EQUAL die österreichische Arbeitsmarktpolitik bereichern. Viele MitarbeiterInnen aus EQUAL setzen aktuell Projekte fürs Arbeitsmarktservice um und wenden das in EQUAL erworbene fachliche Know How in diesen Kontexten an.

⁴ Wiewohl in den Partnerschaften natürlich auf bisher im jeweiligen Kontext nicht genutztes Wissen zurückgegriffen wurde, wird in dieser Dimension sehr durchgängig die Zuordnung Nutzung von „eher vorhandenem Wissen“ vorgenommen. Dies, weil in EQUAL keine Grundlagenforschungsprojekte, die zu tatsächlich „fundamental“ neuem Wissen führen könnten, gefördert wurden. Daher ist davon auszugehen, dass das genutzte Wissen grundsätzlich vorhanden war, in der Instrumentenentwicklung aber durchaus in einen neuen Kontext gestellt wurde.

⁵ Diese Produkte sind die Beschäftigungsprojekte BAST und JE_TZT, die Mikrokreditberatung und das Geschlechtsneutrale Assessment Center.

⁶ Dieses Produkt ist das Softwaretool von SIE.In.Action. Das in EQUAL durchgeführte begleitende Training wird aktuell nicht weitergeführt.

1:1 Umsetzungen von EQUAL-Produkten in Regelförderungen waren grundsätzlich kaum möglich, weil zwei grundlegend verschiedene Systeme aufeinander trafen.

Gefehlt hat vielen Befragten eine eigene Nachbereitungszeit nach der EQUAL-Periode im Hinblick auf nachhaltige Weiterverwendung. Eine Produktsammlung in Datenbanken wird als nicht ausreichend erachtet.

Den Produktentwicklungsprozess stark beeinflusst haben z.B. notwendige Konzeptänderungen, die aus unterschiedlichsten Beweggründen heraus vorgenommen wurden, sei es weil die Zielgruppe nicht erreicht wurde, sei es weil in den Alltagsstrukturen parallel zu EQUAL ähnliche Konzepte realisiert wurden. Eine Schwierigkeit war auch die Abgrenzung zu den Zielgruppen des Arbeitsmarktservice. Aufgrund ähnlicher Definitionen in EQUAL kam es da immer wieder zu Überschneidungen, die zu meist auf den Einzelfall abgestimmt, gelöst wurden. Sensible Themenbereiche als Ausgangsbasis für eine Entwicklungspartnerschaft und der administrative Aufwand waren ebenfalls kritische Meilensteine in den Augen der Befragten.

Kooperations- und Kommunikationsstrukturen zentral

Übereinstimmend von allen Befragten wurde als Erfolgsfaktor für ein nachhaltig wirkendes innovatives Produkt eine bewährte Partnerschaft zwischen den operativen und strategischen PartnerInnen gesehen. Vielfach gab es bestehende Kooperationsstrukturen oder Netzwerke, auf denen aufgebaut wurde. Gegenseitiges Verständnis und Respekt für die Möglichkeiten und Rahmenbedingungen des jeweiligen Anderen waren ebenfalls eine wichtige Voraussetzung. Erschwerend war, dass nicht immer die richtigen Ansprechpersonen mit ausreichender Entscheidungskompetenz in die EQUAL-Partnerschaften integriert waren. Letztentscheidend für die Weiterführung war vor allem das richtige Konzept zum richtigen Zeitpunkt (Stichwort: „politisches Fenster“).

Lessons Learned

Nachdem Innovation mittlerweile ein sehr vielfältig verwendeter und daher zunehmend verschwommener Begriff ist, empfiehlt sich sowohl zur Konkretisierung der Innovationszielrichtung als auch zur durchgängig zielorientierten Gestaltung der Programmstrukturen in der Phase der Programmkonzeption eine Festlegung der mit dem Programm angepeilten Innovationstiefe. Damit können darüber hinaus Enttäuschungen und Distanzen bei Realisierung reiner Verbesserungsinnovationen vermieden werden.

- Innovationsprogramme, die auf Verbesserung bestehender Instrumente oder Produkte abzielen, sollten grundsätzlich jene Stellen als antragstellende Stellen definieren, die den Innovationsprozess gestalten und das Innovationsergebnis auch nutzen sollten. Innovationsprogramme mit dieser Zielrichtung können beispielsweise als Impulsprogramme für die Implementation eines dauerhaften kontinuierlichen Verbesserungsprozesses konzipiert werden oder aber als zielgerichtete Programme, die auf Basis vorhandener Erfahrungen ein bestehendes Instrumentarium weiterentwickeln.

- Innovationsprogramme, die auf grundlegende Veränderungen hin abzielen, bedürfen eines vergleichsweise größeren Spielraums auf allen Ebenen – so sollten sowohl die beteiligten AkteurInnen als auch Zeitrahmen und Ergebnis wesentlich offener gestaltet werden.

Demgegenüber mehr Augenmerk wäre in diesem Fall auf die Gestaltung des Ideenfindungsprozesses zu legen, der sicherstellen sollte, dass entweder durch die beteiligten AkteurInnen und/oder durch einen spezifisch gestalteten Ablauf tatsächlich neue Erkenntnisse oder Einblicke zu erwarten sind.

- Grundlegende Innovationsprozesse bergen ein höheres Risiko – es ist also bei einem derartigen Programm nicht davon auszugehen, dass alle Innovationsprozesse tatsächlich verwertbare Ergebnisse hervorbringen. Zu rechnen ist bei derartigen Innovationsprozessen vielmehr mit einer vergleichsweise höheren Anzahl an Inventionen – um das korrekte Wording zu verwenden – die zumindest zum Zeitpunkt der „Erfindung“ noch nicht die entsprechende Akzeptanz finden.
- Gleichzeitig ist - gerade wenn man an die Entwicklung grundlegend neuer, beispielsweise arbeitsmarktpolitischer Instrumente denkt - sinnvollerweise im Vorfeld zu überlegen, ob es abseits der bestehenden Finanzierungsstrukturen überhaupt Möglichkeiten für jene Instrumente gibt, die entweder mehrere Regelungen und Richtlinien einer Institution oder den Zuständigkeitsbereich mehrerer Ressorts betreffen. Denn eventuell ist die Antwort auf die Frage, ob es im arbeitsmarktpolitischen Bereich denn überhaupt noch Neues zu entdecken gäbe, eine grundlegend andere, wenn man diese Frage ausgehend von den Zuständigkeitsrändern des Arbeitsmarktservice stellt. In diesem Fall könnten - entsprechende Finanzierungsvorsorgen und politische Fenster vorausgesetzt – Innovationsprogramme, die „tatsächlich Neues“ hervorbringen, durchaus sinnvoll sein.
- Bei Innovationsprogrammen, die an grundlegender Innovation orientiert sind, sollte auch bei der Definition der „zugelassenen“ AntragstellerInnen deutlich mehr Freiraum gewährt werden. Einzig diesbezügliche Restriktionen in Bezug auf eine mögliche spätere Finanzierung könnten - so sie nicht allzu einschränkend sind und beispielsweise explizit oder implizit feldfremde Organisationen und Personen ausschließen - bereits in der Konzeptionsphase mitberücksichtigt werden.
- Innovationsprogramme – unabhängig davon, ob sie zu grundlegenden oder zu verbessernden Innovationen führen sollen – sollten grundsätzlich ergebnisoffen sein. Wenn bereits in der Phase der Projekteinreichung die Innovationsergebnisse benannt werden müssen, ist davon auszugehen, dass schon bestehende Ideen im Innovationsprogramm ausformuliert werden sollen. Auch dies ist eine Möglichkeit, wäre jedoch eine weitere von den beiden anderen Programmtypen zu differenzierende Vorgangsweise.
- Um bei ergebnisoffenen Innovationsprogrammen sicherzustellen, dass tatsächlich an Innovationen gearbeitet wird, könnten Milestones definiert werden, nach deren Überprüfung eine Weiterfinanzierung erfolgt. Wesentlich bei einer derartigen Konzeption ist eine zeitnahe und kompetente Entscheidungsstruktur bei den Förderungsgebern.
- Innovation braucht Zeit und Involvement – aus diesem Grund sollte bei allen am Innovationsprozess beteiligten Organisationen ausreichende Ressourcen vorgesehen werden.

INHALT

1. AUSGANGSLAGE	10
1.1. AUFBAU DER UNTERSUCHUNG	12
1.1.1 Analyse der Einflussfaktoren für nachhaltige Innovation anhand von Fallbeispielen.....	12
1.1.2 Analyse der Programmstrukturen auf ihren Beitrag zur nachhaltigen Innovation	13
1.2. METHODEN.....	14
1.2.1 Vorrecherche und Auswahl der Fallbeispiele.....	15
1.2.2 Auswahl der InterviewpartnerInnen.....	19
2. INNOVATION UND NACHHALTIGKEIT IM PROGRAMM EQUAL UND IN DER ÖSTERREICHISCHEN ARBEITSMARKTPOLITIK	21
2.1. INNOVATION UND NACHHALTIGKEIT IN DER FACHLITERATUR.....	24
2.2. INNOVATIONEN IN DER ÖSTERREICHISCHEN ARBEITSMARKTPOLITIK UND DER STELLENWERT VON EQUAL.....	28
2.2.1 Innovationsprozesse im Arbeitsmarktservice.....	28
2.2.2 Themenfelder für ein „europäisches“ Innovationsprogramm	32
2.2.3 Programm- und Administrationslogik wirken herausfordernd und distanzierend.....	33
2.2.4 Gleichzeitigkeit der Entwicklungen überfordert die aufnehmenden Stellen	34
3. INNOVATION UND NACHHALTIGKEIT IN DEN ANALYSIERTEN FALLBEISPIELEN	36
3.1. BEWERTUNG DER FALLBEISPIELE HINSICHTLICH IHRER INNOVATIONSTIEFE	36
3.1.1 Beispiele für eher grundlegende Innovation.....	38
3.1.2 Beispiele für verbessernde Innovationen.....	38
3.2. INNOVATIONSVERSTÄNDNIS UND IDEENFINDUNG	41
3.3. NACHHALTIGKEITSSTRATEGIEN	45
3.4. ERFOLGSKRITISCHE MEILENSTEINE.....	48
3.4.1 Konzeptänderungen.....	48
3.4.2 Überschneidungen mit dem Zuständigkeitsbereich des AMS.....	48
3.4.3 Sensible Themenbereiche	49
3.4.4 Administrativer Aufwand	49
3.5. KOOPERATIONS- UND KOMMUNIKATIONSSTRUKTUREN.....	50
3.6. LESSONS LEARNED	53
4. LITERATURVERZEICHNIS	56
5. VERWENDETE LINKS	57

1. Ausgangslage

Eines der insgesamt sechs relevanten Grundprinzipien⁷ von EQUAL war das so genannte Mainstreaming bzw. die Nachhaltigkeit. Mit dieser Ausrichtung wurde signalisiert, dass im Rahmen von EQUAL nicht nur auf Prozess-, Struktur- oder Zielebene Neues erprobt und entwickelt werden sollten, sondern dass diese neuen Produkte und Erkenntnisse auch nach einer EQUAL-Förderperiode weitergeführt bzw. genutzt werden sollten.

Aus vorangegangenen Erfahrungen mit den Gemeinschaftsinitiativen EMPLOYMENT und ADAPT wusste man, dass diese Ebene gesonderter Aufmerksamkeit bedarf, will man gewährleisten, dass EQUAL nicht nur ein für Innovationen notwendiges Kreativitätsklima bietet, sondern die in diesem Kontext entwickelten Ideen und Vorhaben sich auch auf einem (öffentlich finanzierten oder teilfinanzierten) Markt durchsetzen können.

Vor diesem Hintergrund verlangte EQUAL programmatisch Nachhaltigkeit sowohl auf Programm- als auch auf Projektebene. So wurde Mainstreaming auf Programmebene durch die Struktur der Entwicklungspartnerschaften verfolgt: Von jeder Entwicklungspartnerschaft wurde nicht nur ein Umsetzungs- sondern auch ein Nachhaltigkeitskonzept verlangt. ProjektantragstellerInnen sollten sich also bereits in der Konzeptionsphase Gedanken darüber machen, wie das entwickelte Vorgehen nach der Förderungsphase weitergeführt werden kann.

Gleichzeitig war auch das Konstrukt der Entwicklungspartnerschaft an den Zielen Nachhaltigkeit und Mainstreaming orientiert. Eine Entwicklungspartnerschaft musste die für die nachhaltige Umsetzung der Ergebnisse relevanten AkteurInnen (SozialpartnerInnen, fachlich zuständige öffentliche Stellen etc.) integrieren und an einen Tisch bringen. Gemeinsam sollten Projektideen verfolgt und umgesetzt werden, für die Bedarf besteht.

Erste Rückmeldungen durchaus positiv

Wie eine vorliegende Auswertung⁸ der Nachhaltigkeit der Förderungen in der 1.EQUAL-Förderperiode (2002 bis 2005) sowie die Nachhaltigkeitsberichte aus der 2.Förderperiode (2005 bis 2007) zeigen, konnte eine nicht unwesentliche Anzahl an Entwicklungspartnerschaften zumindest einzelne Produkte oder Produktteile nachhaltig am „Markt“ platzieren. Wenig bekannt und untersucht ist dagegen, welche Rahmenbedingungen, Strukturen oder Prozesse dafür ausschlaggebend waren, ob sich eine im Rahmen von EQUAL entwickelte Idee durchgesetzt hat – und so von der Invention zur Innovation wurde⁹ – oder nicht.

EQUAL fokussierte dabei in besonderem Maße Ungleichheiten und Diskriminierungen in Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt.

⁷ Die sechs Grundprinzipien lauten: Thematischer Ansatz, Partnerschaftsansatz, Empowerment, Transnationale Zusammenarbeit, Innovation sowie Mainstreaming und Verbreitung.

⁸ Nachhaltigkeitsberichte aus EQUAL 1 und EQUAL 2: http://www.equal-esf.at/new/downloads/DOKUMENTATION_NH_EV_02_07.pdf, Abfrage 8.7.2008

⁹ Vgl. Kapitel 1.3. In der gängigen Fachliteratur zum Thema Innovationsmanagement wird erst dann von Innovationen gesprochen, wenn sich eine Idee am Markt durchsetzt.

Studie zu den Einflussfaktoren

Die vorliegende Studie geht der Fragestellung nach, worin die zentralen Einflussfaktoren für Gelingen oder Nichtgelingen einer nachhaltigen Verankerung von Produkten, die in EQUAL entwickelt wurden, in bestehende arbeitsmarktpolitische Strukturen liegen.

Ziel der Studie ist es, herauszuarbeiten, welche (strukturellen) Rahmenbedingungen ein erfolgreiches Mainstreaming von EQUAL-Produkten unterstützen.

Durch eine Auswertung der im Rahmen von EQUAL gesammelten Erfahrungen sollen zukünftige arbeitsmarktpolitische Innovationsprogramme bereits in der Konzeption auf eine verdichtete Wissensbasis in Fragen des Mainstreamings zurückgreifen können.

Vorliegender Endbericht besteht aus drei Abschnitten:

- Im ersten Abschnitt wird auf die Programmstrukturen von EQUAL eingegangen. Auf dieser Basis wird die „Anschlussfähigkeit“ von EQUAL an das bestehende arbeitsmarktpolitische Innovationssystem diskutiert.
- Im zweiten Teil werden die relevanten Einflussfaktoren und Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Implementierung der untersuchten EQUAL-Produkte dargestellt.
- Abschließend werden Eckpunkte präsentiert, die sich für die Gestaltung zukünftiger arbeitsmarktpolitischer Innovationsprogramme aus den Analysen ableiten lassen.

1.1. Aufbau der Untersuchung

Im Zentrum der Studie stehen folgende Fragestellungen:

- Welche strukturellen Rahmenbedingungen von EQUAL förderten die Entwicklung jener arbeitsmarktpolitischen Innovationen, für die Nachfrage besteht oder geweckt werden kann?
- Welche Meilensteine, Abläufe, Kooperationen oder Schwerpunktsetzungen im Gesamtprozess der Produktentwicklung und (geplanten) –implementierung können im Nachhinein als erfolgskritisch im Sinne der Nachhaltigkeit bewertet werden?

1.1.1 Analyse der Einflussfaktoren für nachhaltige Innovation anhand von Fallbeispielen

Die Analyse bezieht sich auf neun ausgewählte arbeitsmarktpolitische Produkte, die innerhalb von EQUAL entwickelt wurden. Dieser Blickwinkel auf Produkte wurde bewusst gewählt, um anhand der Nachvollziehung eines Produktinnovationsprozesses von der Ideenfindung bis zur Umsetzung alle relevanten Einflussfaktoren für eine nachhaltige Weiterverwendung identifizieren zu können. Wie sich im Laufe der Analyse zeigte, meint der im EQUAL-Kontext durchaus gebräuchliche Begriff des Produktes für VertreterInnen der österreichischen Arbeitsmarktpolitik sowohl das, was in diesem Kontext unter einem Instrument (Beratung, Qualifizierung, Geförderte Beschäftigung, u.a.) als auch das, was unter einer Weiterentwicklung oder Adaption eines Instrumentes an eine bestimmte Problemlage verstanden wird. So wird von einigen VertreterInnen des Arbeitsmarktservice aber auch des Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds (WAFF) ein grundsätzlicher Zweifel darüber kundgetan, dass es auf einer Instrumentenebene überhaupt noch etwas zu entwickeln gäbe. Innerhalb der Instrumente dagegen werde selbstredend laufend an Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen gearbeitet. Der in EQUAL geläufige Begriff des Produktes ist an diesem Punkt deutlich breiter und umfasst grundsätzlich beide Ebenen.

Strategische PartnerInnen zu wenig in Produktentwicklung involviert

Es war nicht immer möglich diesen Blickwinkel konsequent durchzuhalten, da v.a. die strategischen PartnerInnen funktionskonform nicht so stark in das operative Geschehen und somit in den konkreten Produktinnovationsprozess eingebunden waren. Deren Aussagen beziehen sich daher zum Teil auf die gesamte Entwicklungspartnerschaft, an der sie beteiligt waren.

Die Fallbeispiele ermöglichen aber trotzdem einen umfassenden Einblick in den Verlauf jener Prozesse und Strukturen, die für die nachhaltige Implementation von EQUAL-Produkten bedeutsam waren.

In den Fallstudien wurde die Produktentwicklung entlang folgender Phasen und Themen „nachgezeichnet“:

- Ideenfindung, vorausgehende Entwicklungs- und Implementierungsversuche
- geplanter und tatsächlich realisierter Produktentwicklungs- und -implementationsprozess, Abweichungen und Veränderungen
- Meilensteine und erfolgskritische Phasen im Rückblick
- Kooperations- und Kommunikationsstrukturen mit Organisationen und deren AkteurInnen innerhalb und außerhalb der Entwicklungspartnerschaft, relevante Rahmenbedingungen

Verallgemeinerbare Einflussfaktoren

In der Auswertung der Fallbeispiele wurde auf verallgemeinerbare Aussagen besonderer Wert gelegt. In diesem Bericht präsentiert werden insbesondere jene Faktoren, die sich hinsichtlich einer nachhaltigen Nutzung der EQUAL-Ergebnisse als maßgeblich herauskristallisierten.

1.1.2 Analyse der Programmstrukturen auf ihren Beitrag zur nachhaltigen Innovation

In einem zweiten Analyseschritt wurden analog zur Untersuchung der ausgewählten EQUAL-Produktentwicklungsprozesse arbeitsmarktpolitische Innovationsprozesse genauer betrachtet.

Zu diesem Zwecke wurden qualitative Interviews mit 14¹⁰ österreichischen ArbeitsmarktpolitikexpertInnen geführt.

Im Zentrum dieser Erhebung standen folgende Schwerpunkte:

- Innovationsbegriff in der Arbeitsmarktpolitik und relevante arbeitsmarktpolitische Innovationen in den letzten Jahren
- Typischer Verlauf von Innovationsprozessen in der Arbeitsmarktpolitik
- Relevanz von Innovationen, die im Rahmen von EQUAL erarbeitet wurden, für die Arbeitsmarktpolitik

¹⁰ Ein geplantes 15. Interview wurde nach mehrmaligem Terminverschieben letztlich kurzfristig abgesagt.

1.2. Methoden

Nachdem die Untersuchungsfragestellung mittels quantitativer Erhebungsmethoden nicht bearbeitet werden kann, wurde eine Kombination von Literatur-/Dokumentenanalyse und qualitativen Interviews eingesetzt. Der Schwerpunkt lag dabei auf qualitativen Einzelinterviews.

Literatur- und Dokumentenanalyse

Es wurden vorhandene Materialien, Dokumente und Unterlagen zu den ausgewählten EQUAL-Produkten¹¹ sowie zu den Themenfeldern „Arbeitsmarktpolitische Innovationen“ und „Innovationsprozesse“ hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Forschungsfragestellungen ausgewertet.

Dialogische Interviews

Den Kern der Untersuchung bildete die Befragung von AkteurInnen aus EQUAL-Entwicklungspartnerschaften sowie arbeitsmarktpolitischer ExpertInnen.

Die Interviews wurden nach der Methode des „Dialogischen Interviews“ durchgeführt. Mit dieser Methodenwahl sollte eine unmittelbare Verbindung zum Themenfeld „Innovation“ hergestellt werden:

So ist es dezidiertes Ziel dialogischer Interviews, im Gespräch „miteinander ins Denken und (Weiter)entwickeln zu kommen“. „Der Dialog befasst sich mit den Denkprozessen hinter den Annahmen, nicht nur mit den Annahmen selbst“.¹²

Ziel dialogischer Interviews ist nicht das reine Geben und Nehmen von Informationen. Idealerweise kommen sowohl der/die Interviewer/in als auch die befragte Person zu neuen Erkenntnissen und Ideen und stellen sich Fragen, die sie sich davor nicht gestellt haben. Im dialogischen Interview wird großer Wert darauf gelegt, zu erkunden, welche Bedeutung andere einer Sache geben, was ihnen wichtig ist und wozu sie einen persönlichen Bezug haben.

Die qualitativen Interviews dauerten in der Regel zwischen 45 Minuten und zwei Stunden. Bis auf wenige Ausnahmen, wo aus zeitlichen Gründen eine Kombination aus schriftlicher Befragung im Vorfeld und nachfolgendem Telefoninterview gewählt wurde, wurden alle Interviews im persönlichen Gespräch geführt.

Basis bildete jeweils ein Leitfaden, der entlang der für die Analyse interessanten Themenfelder erstellt wurde.

Der Fokus lag bei den Einflussfaktoren, den Prozessen und Rahmenbedingungen für die nachhaltige Wirkung der untersuchten Produkte.

¹¹ wie z.B. die EQUAL-Datenbank oder die Nachhaltigkeitsberichte des EQUAL-Büros

¹² Vgl. Bohm D.; Das offene Gespräch am Ende der Diskussion, Stuttgart 2000, Hartkemeyer M. & J./ Freeman Dhority L.; Miteinander Denken. Das Geheimnis des Dialogs. Stuttgart 1998

1.2.1 Vorrecherche und Auswahl der Fallbeispiele

Gemeinsam mit der Fachabteilung „Europäischer Sozialfonds“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit wurden insgesamt acht im Rahmen von EQUAL entwickelte Produkte ausgewählt, deren Entwicklungs- und Implementierungsprozess in Fallstudien genauer untersucht werden sollte.

Ein weiteres untersuchtes Produkt, das Beschäftigungsprojekt JE_TZT in Wien, ist eigentlich kein einzelnes EQUAL-Produkt. Es entstand aus den Gesamtergebnissen einer Entwicklungspartnerschaft („spurwechsel“¹³) und wird weitergeführt. Aktuell wird es durch die Gemeinde Wien, den Wiener ArbeitnehmerInnenförderungsfonds (WAFF), das Arbeitsmarktservice Wien (Eingliederungsbeihilfe) und aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds finanziert. Im folgenden werden die ausgewählten Produkte¹⁴ kurz skizziert:

➤ GENERATIONENguide Curriculum aus Age Powerment (Wien)

Der GENERATIONENguide ist eine 12-tägige Ausbildung zum/zur zertifizierten GENERATIONENguide. Zielgruppe sind hochqualifizierte arbeitssuchende Personen über 45 Jahre. Die AbsolventInnen sollten nach der Ausbildung in Unternehmen als interne FachberaterInnen tätig sein. Inhaltlich kreiste die Ausbildung um Fragen und Methoden des Generationen- und Projektmanagements. Zusätzlich wurde die Ausbildung auch MultiplikatorInnen, wie z.B. BetriebsrätInnen, angeboten.

➤ Boxenstopp aus G-P-S. Generationen.Potentiale.Stärken (Wien)

Auch bei Boxenstopp handelt es sich um ein Angebot für Personen, die älter als 45 Jahre sind. Anders als beim GENERATIONENguide wurden hier jedoch in Klein- und Mittelbetrieben Beschäftigte angesprochen. Angeboten wurde eine Workshopreihe zur beruflichen Standortbestimmung. Ziel war, die eigene Situation am Arbeitsplatz zu reflektieren, Veränderungsmöglichkeiten zu überlegen und über diesen Weg zur Teilnahme an konkreten Weiterbildungsangeboten zu motivieren. Der „Boxenstopp“ fokussierte auf das mittel- und längerfristige Empowerment der Zielgruppe ältere ArbeitnehmerInnen in Klein- und Mittelunternehmen.¹⁵

Ursprünglich waren die Workshopreihen als Unterstützungsangebote für eher bildungsferne MitarbeiterInnen über 45 Jahre gedacht, die gerade an Weiterbildungen innerhalb des Unternehmens teilnehmen und dabei u.a. durch Einrichtung von Lerngruppen oder Schaffung eines optimalen Lernumfeldes begleitet werden sollten.

¹³ „spurwechsel“ gliederte sich in vier Module: Modul 1 „change consulting“ – TeilnehmerInnenauswahl und Coaching, Modul 2 „roundabout“ – Personalentwicklung und Qualifizierung, Modul 3 „work_space“ – Trainingsarbeitsplätze, Modul 4 „job reality“ – Probearbeitsplätze. Diese vier Module wurden in das Konzept des neuen Beschäftigungsprojektes JE_TZT integriert. Die operativen PartnerInnen der Module 3 und 4 in EQUAL, Caritas und Volkshilfe, sind die aktuellen Trägerorganisationen von JE_TZT.

¹⁴ Beschreibungen vgl. u.a. Nachhaltigkeitsberichte aus EQUAL 2005 – 2007 und Endberichte aus der zweiten Antragsrunde. <http://www.equal-esf.at> sowie Abschlussberichte aus den Entwicklungspartnerschaften auf den noch aktiven Websites: <http://www.agepowerment.at/ergebnisse.html>, <http://www.volkshilfe.at/diversitycare>, <http://www.g-p-s.at/>, <http://www.frauengruenden.at/>

¹⁵ Vgl. www.g-p-s.at Kurzbeschreibung der EQUAL-Entwicklungspartnerschaft g-p-s/Generationen-Potentiale-Stärken

Die Befragung von Unternehmen am Beginn der EQUAL-Phase zeigte jedoch, dass es sinnvoller war, bereits im Vorfeld des Lernens bei der Frage der jeweiligen persönlichen Arbeitssituation anzusetzen. Die ersten Workshops, die unter dem Titel „Die Arbeitswelt bewegt sich und wo stehe ich?“ standen, stießen jedoch auf mangelndes TeilnehmerInneninteresse. Erst unter dem neuen Namen „Boxenstopp“ mit gekürztem Zeitumfang (1 ½ Tage) konnten ausreichend TeilnehmerInnen für den Workshop rekrutiert werden.

➤ Migramobil I und II aus Diversity@Care (Wien)

Dabei handelt es sich um einen ausbildungs- und berufsvorbereitenden Kurs für MigrantInnen, die sich für eine Ausbildung als HeimhelferIn oder Pflegehelferin interessieren. Ziel war, die TeilnehmerInnen auf Aufnahmeverfahren, Ausbildung und den späteren Beruf vorzubereiten.

Am Ende des Kurses sollte eine fundierte Entscheidung für oder gegen eine Ausbildungsteilnahme getroffen werden. Inhaltliche Schwerpunkte des zweimal durchgeführten Kurses waren einerseits die Verbesserung der (fachspezifischen) Deutschkenntnisse und andererseits die Stärkung der Handlungskompetenz und des Empowerments der Zielgruppe.¹⁶

➤ BAST aus Lebensar(bei)t (Salzburg)

BAST ist ein niederschwelliges, Sozialökonomischen Betrieben vorgeschaltetes Beschäftigungsprojekt in der Stadt Salzburg. Zielgruppe waren sehr arbeitsmarktferne Personen im erwerbsfähigen Alter mit kumulierten Vermittlungshindernissen. Zumeist handelte es sich um SozialhilfebezieherInnen. Die TeilnehmerInnen hatten die Möglichkeit, maximal sechs Monate für mindestens 15 Wochenstunden in einer Holz- oder Textilwerkstätte zu arbeiten und so schrittweise wieder auf den Arbeitsmarkt vorbereitet zu werden. Nach sechs Monaten fand gezieltes „Outplacement“ mit den Zieloptionen erster oder zweiter Arbeitsmarkt statt.

➤ Mikrokreditberatung aus ESCAPE (Steiermark)

Ziel des Produktes war es, Frauen sowie Männer ab 40 Jahren und Personen mit Migrationshintergrund bei Unternehmensgründungen zu unterstützen. Die Mikrokreditberatung ermöglichte den TeilnehmerInnen durch die detaillierte Vorbereitung und Begleitung bei Bankgesprächen einen (leichteren und rascheren) Zugang zu einem Bankkredit.

¹⁶ Vgl. Projektbeschreibung des Forschungsinstitutes des Wiener Roten Kreuzes zu care fit: www.wrkr.at, S. 2, Abfrage 8.7.2008

➤ SIE.In.Action aus Initiative.Frauen.Gründen (Tirol)

Es handelt sich um eine Lern- und Simulationssoftware („Selbständig ist die Frau – vom Wunsch zur Wirklichkeit“) für potentielle Gründerinnen. Der Fokus wurde dabei auf Frauen (arbeitslos oder arbeitssuchend) gelegt, die in ihren Überlegungen zur möglichen Unternehmensgründung noch ganz am Anfang der Entscheidungsfindung standen. Ein Ziel bei der Entwicklung der Software war es, einen kompakten Überblick über alle relevanten Gründungsthemen zu geben und dabei speziell auf frauenspezifische Rahmenbedingungen einzugehen. Die Userinnen hatten die Möglichkeit, in der Simulation einen Einblick in die Konsequenzen getroffener Entscheidungen zu bekommen und die komplexen Zusammenhänge einer Unternehmensführung kennenzulernen. Begleitend wurde ein zweiwöchiges Seminar durchgeführt in dessen Rahmen u.a. das Simulationstool zum Einsatz kam.

➤ Toolbox Einkommensschere aus Job.Plan (Vorarlberg)

Die Toolbox ist eine Arbeitsunterlage für BeraterInnen, TrainerInnen und MultiplikatorInnen und umfasst eine aufbereitete Sammlung von Methoden und Tools zu unterschiedlichen Themen: geschlechtersensible Arbeit bzw. Berufsorientierung, Lebens- und Karriereplanung, Finanzkompetenz für Mädchen und Jungen, Paarcoaching zu Erwerbs- und Familienarbeit, Lebens- und Karriereplanung sowie Finanzcoaching für Frauen sind exemplarische Inhalte der Box. Blickwinkel für die Sammlung der Tools war das Empowerment für Frauen und Mädchen. Übergeordnetes Ziel war es, einen Beitrag zur Reduktion der Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern zu leisten.

➤ Geschlechtsneutrales Assessment Center aus PopUpGEM (Steiermark)

Das Produkt wurde im Modul „Gleichstellungsorientierung in Unternehmen“ entwickelt. Ziel war es, zum Abbau diskriminierender Strukturen und Prozesse in der Personalauswahl beizutragen. Das Instrument des Assessment Centers wurde neu konzipiert und „lässt nun weibliches Führungsverhalten adäquat zum Vorschein kommen.“(Operative/r PartnerIn Nr. 28)

➤ Beschäftigungsprojekt JE_TZT / Entwicklungspartnerschaft „spurwechsel“ (Wien)

Ausgangspunkt für das aktuelle Projekt JE_TZT war die Entwicklungspartnerschaft „spurwechsel“ mit den Modulen „change consulting“ (TeilnehmerInnenauswahl, Coaching und Betreuung), „roundabout“ (Personalentwicklung und Qualifizierung), „work_space“ und „job reality“ (Beschäftigung: Trainings und Praktika). In den Beschäftigungsmodulen wurden die TeilnehmerInnen im Rahmen ihres Dienstverhältnisses mit Caritas oder Volkshilfe als PraktikantInnen an Non-Profit-Unternehmen, Dienststellen der Gemeinde Wien aber auch Wirtschaftsbetriebe vermittelt. Das Mindeststundenausmaß betrug 30 Wochenstunden.

Die TeilnehmerInnen konnten ihre arbeitsbezogenen Stärken und Fähigkeiten kennenlernen, ihre Lebenssituation positiv verändern und wurden bei der Entwicklung neuer beruflicher Perspektiven unterstützt.¹⁷

Auf diesen Ergebnissen aufbauend, entstand das neue Beschäftigungsprojekt JE_TZT (getragen von Caritas und Volkshilfe), das die Beschäftigung und Qualifizierung junger Erwachsener (18 bis 30 Jahre) in Wien fördert. Ziel ist die dauerhafte (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt. Die PraktikantInnen befinden sich in einem befristeten Dienstverhältnis mit den Projektträgern und können begleitet durch Coaching fachliche Kompetenzen in den kooperierenden Unternehmen erwerben. Die Unternehmen haben die Möglichkeit, potenzielle MitarbeiterInnen im Vorfeld einer Anstellung ohne Kostenaufwand für einen Zeitraum von maximal drei Monaten intensiv kennenzulernen.

Netzwerke als bedeutsame Struktur

Ergänzend zur Untersuchung der neun ausgewählten Produkte wurde die Bedeutung von Netzwerken für die Produktentwicklung und deren Nachhaltigkeit fokussiert

Dafür wurden zwei Netzwerke gewählt:

- Im ersten Beispiel übernahmen zwei Organisationen (Caritas, Volkshilfe), die gemeinsame Leitung und Durchführung für ein Beschäftigungsprojekt (JE_TZT). Daneben gibt es eine Zusammenarbeit mit drei weiteren Projekten (JE_TZT, h-k-e/ Handwerk/Kunst/Entwicklung, ein EQUAL-Produkt aus der Entwicklungspartnerschaft „generation 19 +“ und TRAIN, eine gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassung für junge SozialhilfebezieherInnen). Ziel ist das Angebot eines Stufenmodells der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt für eine besonders arbeitsmarktferne Zielgruppe.
- Das zweite Beispiel ist ein über vier Entwicklungspartnerschaften, die sich mit dem Themenfeld Ältere beschäftigten gespanntes thematisches Netzwerk (Alternativen Ältere). Leitfrage war hier, wieweit sich diese intensive Zusammenarbeitsstruktur mit Blick auf die Nachhaltigkeit der entstandenen Produkte in den vier beteiligten Entwicklungspartnerschaften bewährt hat.

Querschnitt über alle EQUAL-Themen

Die neun Produkte sollen einen Querschnitt über die EQUAL-Themenfelder im arbeitsmarktpolitischen Bereich bilden. So befassen sich die oben genannten Produkte u.a. mit der Verbesserung der Situation älterer ArbeitnehmerInnen, mit der Förderung von Unternehmensgründungen bei bestimmten Zielgruppen, mit dem Abbau geschlechtsspezifischer Segregation oder mit der ReIntegration arbeitsmarktferner Gruppen.

¹⁷ Vgl. Folder Spurwechsel. Ein Projekt zur Förderung von Beschäftigung und Qualifizierung junger Erwachsener

Erfolg und Nichterfolg

Großer Wert wurde darauf gelegt, sowohl Produkte auszuwählen, von denen bekannt war, dass sie nach der EQUAL Förderperiode erfolgreich fortgeführt wurden, als auch solche Produkte näher zu beleuchten, bei denen davon auszugehen war, dass eine Weiterführung nicht gelungen war. So sollten unterschiedliche Blickrichtungen auf mögliche Einflussfaktoren gewährleistet werden.

1.2.2 Auswahl der InterviewpartnerInnen

Ausgehend von einer Analyse der vorhandenen Materialien und Unterlagen zu den ausgewählten Produkten wurden je Fallbeispiel zwischen fünf und sieben qualitative Interviews mit VertreterInnen der operativen und strategischen PartnerInnen der Entwicklungspartnerschaft geführt.

Da die Ansprechpersonen aus EQUAL teilweise nicht mehr in den betreffenden Organisationen tätig waren und die EQUAL-Partnerschaften im Zeitverlauf teilweise auch unterschiedliche Zusammensetzungen der beteiligten Partnerinstitutionen hatten, variierte die Anzahl der InterviewpartnerInnen je nach Fallbeispiel.

Insgesamt wurden 67 Interviews geführt, davon vertraten 26 Personen operative und 41 Personen strategische Partnerorganisationen.

Zwei befragte MitarbeiterInnen aus Sozialpartnerorganisationen waren zusätzlich auch operative PartnerInnen. Somit konnten die Befragten aus beiden Blickwinkeln antworten, einerseits umsetzend involviert in eine Produktentwicklung, andererseits aus dem distanzierteren Blick eines/einer Strategie/-in.

Hohe Bereitschaft zum Interview

Die InterviewpartnerInnen wurden in den vorhandenen Unterlagen, vor allem in der EQUAL-Datenbank, recherchiert und in einem telefonischen Erstkontakt über die Studie informiert. Zur Vorbereitung auf die Interviews wurden in einem zweiten Schritt umfangreichere Informationen per Email verschickt.

Das Interesse und die Bereitschaft ein Interview zu führen war sehr hoch, lediglich fünf Personen lehnten das Interview ab. Begründungen waren, dass die EQUAL-Periode bereits vergangen ist und das jetzige Tätigkeitsfeld nichts mehr damit zu tun hat oder aber terminliche Gründe.

Operative PartnerInnen

Es wurde bei allen Fallbeispielen versucht, mit den GesamtkoordinatorInnen und den jeweiligen Modulverantwortlichen zu sprechen.

Wenn GesprächspartnerInnen nicht mehr in den Organisationen beschäftigt waren, wurden zuständige Vorgesetzte befragt.

In manchen Fällen wurden auch die Verantwortlichen anderer Module, die eine enge inhaltliche Verschränkung in der Produktentwicklung aufwiesen interviewt.

Die InterviewpartnerInnen teilten sich wie folgt auf:

- 9 GesamtkoordinatorInnen (bzw. Vorgesetzte oder verantwortlich für TCA¹⁸)
- 11 ModulleiterInnen (bzw. Vorgesetzte)
- 6 MitarbeiterInnen aus anderen Modulen

Nahezu alle befragten operativen PartnerInnen, nämlich 21, waren in NGOs beschäftigt, 4 Befragte waren MitarbeiterInnen einer Landesverwaltung oder des Österreichischen Gewerkschaftsbundes bzw. der Wirtschaftskammer oder einem Profitunternehmen zuzuordnen.

Strategische PartnerInnen

Bei der Auswahl der Befragten der strategischen Partnerorganisationen war u.a. deren Relevanz für die angestrebte nachhaltige Implementation des Produktes ausschlaggebend.

Je nach Themenfeld und angesprochener Zielgruppe kamen dafür verschiedene Organisationen in Frage.

Das Arbeitsmarktservice wurde bei allen Fallbeispielen als Interviewpartner ausgewählt, weil – wie bereits oben dargestellt - alle untersuchten Produkte einen arbeitsmarktpolitischen Bezug haben. Insgesamt wurden 18 Interviews mit MitarbeiterInnen des Arbeitsmarktservice geführt, nicht nur mit VertreterInnen aus den Entwicklungspartnerschaften (6 Interviews) sondern auch mit Führungskräften und ExpertInnen des Arbeitsmarktservice.

Die InterviewpartnerInnen aus den anderen strategischen Organisationen teilten sich wie folgt auf:

- 4 MitarbeiterInnen aus dem Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds (WAFF)
- 4 MitarbeiterInnen der Arbeiterkammer
- 6 MitarbeiterInnen des Österreichischen Gewerkschaftsbundes
- 3 MitarbeiterInnen der Wirtschaftskammer
- 2 MitarbeiterInnen der Industriellenvereinigung
- 3 MitarbeiterInnen der Landesregierungen
- 1 Mitarbeiterin aus einem Berufsverband

¹⁸ TCA = Transnational Cooperation

2. Innovation und Nachhaltigkeit im Programm EQUAL und in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik

„EQUAL soll ganz neue Ansätze entwickeln zur Bekämpfung von Ungleichheiten und Diskriminierung am Arbeitsplatz und beim Zugang zur Beschäftigung. Als innovativ kann dabei ein völlig neues Konzept oder die Übernahme von Elementen aus anderen Aktionen angesehen werden, oder auch die Art und Weise, wie Entwicklungspartnerschaften sich bilden und zusammenarbeiten. Insbesondere von einer aktiven Beteiligung von Nicht-Regierungs-Organisationen werden innovative Impulse für die Entwicklungspartnerschaften erwartet.“ Diese Zielsetzung wurde im österreichischen Planungsdokument EQUAL Österreich 2000 – 2006 definiert.¹⁹

Themenbereiche, in denen transnationale Zusammenarbeit zielführend ist

Auf europäischer Ebene stand EQUAL im Kontext der im Vertrag von Amsterdam festgelegten koordinierten Beschäftigungsstrategie. Folgerichtig fanden sich auch die vier Leitlinien „Beschäftigungsfähigkeit“, „Unternehmergeist“, „Anpassungsfähigkeit“ und „Chancengleichheit“ in EQUAL wieder. In der Mitteilung der Kommission an die Mitgliedsstaaten zur Festlegung der Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative EQUAL über „die transnationale Zusammenarbeit bei der Förderung neuer Methoden zur Bekämpfung von Diskriminierungen und Ungleichheiten jeglicher Art im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt“ wurde dargelegt, dass jene „vorrangigen Bereiche“ in EQUAL integriert wurden, „in denen nach Ansicht einer Reihe von Mitgliedsstaaten eine transnationale Zusammenarbeit eine bessere Umsetzung der einzelstaatlichen Politiken erleichtern könne.“²⁰

Struktur der Entwicklungspartnerschaften

Weiters wurde festgelegt, dass EQUAL im Rahmen von Entwicklungspartnerschaften – einer Struktur, die in dieser Form neu war – umgesetzt werden soll: „Sie (die Entwicklungspartnerschaften, a.d.A.) sollen interessierte Akteure mit entsprechender Kompetenz zusammenführen, die zusammenarbeiten werden, um einen integrierten Ansatz für vielschichtige Probleme zu entwickeln. Die Partner müssen dabei gemeinsam die Faktoren ermitteln, die innerhalb des/der gewählten Themenbereichs/-bereiche zu Ungleichheiten und Diskriminierungen im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt führen. Sie müssen ihre Anstrengungen und Ressourcen zur Verwirklichung innovativer Lösungen für gemeinsam ermittelte Probleme und gemeinsame Ziele bündeln.“²¹ Der Fokus auf Entwicklung gemeinsam getragener Lösungen durch unterschiedliche Institutionen und Organisationen stand also im Vordergrund.

¹⁹ EQUAL Österreich 2000 – 2006, Anhang 2 zur Entscheidung K(2001) 585, Wien, April 2001, S. 35 unter www.equal-esf.at

²⁰ Mitteilung der Kommission an die Mitgliedsstaaten (2000/C 127/02) vom 3.5.2000, Absatz 10

²¹ a.a.O., Absatz 22

Weitere Vorgaben

Neben der Vorgabe, dass EQUAL im Rahmen von Entwicklungspartnerschaften, in denen ganz bestimmte Zusammensetzungen gefordert waren²² umgesetzt werden muss, waren Gender Mainstreaming und Informations- und Kommunikationstechnologien als Querschnittsmaterien im Programm verankert.

Die Rahmenbedingungen für EQUAL waren aber auch an anderer Stelle bereits auf europäischer Ebene vordefiniert worden: So sollte Empowerment – die Stärkung der Handlungskompetenz aller an den Entwicklungsarbeiten Beteiligten – betrieben, eine nationale thematische Vernetzung organisiert und transnational zusammengearbeitet werden.

Mainstreaming – die zentrale Ausrichtung auf Nachhaltigkeit

„Erfolgreich ist, was bleibt.“²³ – Unter diesem Motto sollten die Methoden und Modelle, die in EQUAL entwickelt und exemplarisch erprobt wurden, horizontal und vertikal verbreitet und in der Folge genutzt werden. Eine besondere Anforderung von EQUAL war nicht nur die Entwicklung von Innovationen sondern auch die Verbreitung dieser Innovationen im Sinne der Nachhaltigkeitswirkung.

- Innovationen sollten daher außerhalb der EQUAL-Förderung anwendbar sein.
- Innovationen sollten „gelungen verstetigt“, d.h. in Standardprogramme übernommen werden.

Die Ergebnisse des sehr stark über die Vorgabe von Kontextfaktoren definierten EQUAL-Programms sollten schließlich in die Politik und in die Praxis übergeführt werden. Dieser als horizontales und vertikales Mainstreaming bezeichnete Schwerpunkt sollte von Anfang an dadurch gefördert werden, dass VertreterInnen von Politik und Verwaltung als strategische PartnerInnen in die Entwicklungspartnerschaften integriert werden. Darüber hinaus waren mit der so genannten „Aktion 3“²⁴ ein eigener Programmschwerpunkt und Budget dafür vorgesehen. „Die Mitgliedsstaaten müssen Mechanismen schaffen, die sowohl auf horizontaler Ebene (der Ebene der Organisationen, die im selben oder einem ähnlichen Gebiet tätig sind) als auch auf vertikaler Ebene (der Ebene der regionalen und nationalen Maßnahmen, einschließlich NAP und Strukturfonds) eine Integration der Ergebnisse und Erfahrungen in Politik und Praxis erleichtern.“²⁵

²² So konnten sektorale und regionale Entwicklungspartnerschaften gebildet werden und es wurde differenziert zwischen strategischen und operativen PartnerInnen – erstere waren vor allem für die Anbindung an die bestehenden Strukturen sowie die Integration des Wissens an diesen Stellen in die Entwicklungsarbeit zuständig. Zweitere – die operativen PartnerInnen – waren für die Umsetzung der Maßnahmen zuständig. Besonderes Augenmerk wurde auf die Integration von Nonprofitorganisationen und Nicht-Regierungsunternehmen gelegt.

²³ Bundesministerium für Arbeit und Soziales: „Mainstreaming – Strategie und Ergebnisse der 1. Förderrunde der Gemeinschaftsinitiative EQUAL“, Bonn, 2005, S.12

²⁴ Aktion 1 sollte laut Mitteilung der EU maximal sechs Monate dauern und war dem Aufbau der Entwicklungspartnerschaften und der transnationalen Zusammenarbeit gewidmet. Aktion 2 war der Realisierung der Arbeitsprogramme der Entwicklungspartnerschaften vorbehalten. Aktion 3 hatte die thematische Vernetzung und die Verbreitung beispielhafter Lösungen und die Umsetzung in die einzelstaatliche Politik zum Inhalt. Aktion 4 schließlich diente der technischen Unterstützung der Aktionen 1,2 und 3.

²⁵ Mitteilung der Kommission, a.a.O., Absatz 44

Was bedeutet „innovativ“?

Unter einer „innovativen“ Maßnahme – so wird vielfach ausgedrückt – könne man sich eigentlich nichts vorstellen. Denn alles und nichts sei innovativ, weil man angesichts einer teilweise inflationären Verwendung des Begriffes gar nicht wisse, was unter Innovation eigentlich zu verstehen sei. Vieles, das als neu und innovativ verkauft werde, sei „alter Wein in neuen Schläuchen“ und Innovationsprogramme riefen nicht selten „Schönschreiber“ und „Literaten“ auf den Plan, deren Ergebnisse besser unter literarischen denn unter inhaltlichen Gesichtspunkten bewertet werden sollten. Hintergrund für eine derartige - teilweise mit Verve vorgetragene - Sichtweise ist zumeist die Vermutung, dass es gerade im arbeitsmarktpolitischen Bereich zwar Möglichkeiten der Verbesserung in den einzelnen Instrumentengruppen (Qualifizierung, Beratung, geförderte Beschäftigung, ...) aber keine fehlenden, grundlegend neuen Instrumente mehr gäbe.

Breiter Innovationsbegriff in EQUAL

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie Innovation nun in EQUAL definiert wurde. Unter dem Titel „Innovation“ wurde in der zitierten Mitteilung der Kommission festgehalten: „28. EQUAL soll innovative Konzepte zur Umsetzung der Beschäftigungspolitik erproben. Dabei kann es sich um völlig neue Ansätze oder um die Übertragung von Teilen anderer Ansätze handeln, durch die sich die Wirksamkeit der Umsetzung erhöht. 29. Die Definition von Innovation im Rahmen von EQUAL stützt sich auf die Typologie, die aus der Bewertung der früheren europäischen Gemeinschaftsinitiativen BESCHÄFTIGUNG und ADAPT abgeleitet wurde und die zwischen drei Arten von Innovation unterschiedet:

- prozessorientierte Innovationen, die sich auf die Entwicklung neuer Methoden, Instrumente, Konzepte wie auch die Verbesserung vorhandener Methoden erstrecken;
- zielorientierte Innovationen, die sich auf die Formulierung neuer Ziele konzentrieren, wobei die Innovation Ansätze zur Identifizierung neuer und viel versprechender Qualifikationen und die Erschließung neuer Beschäftigungsbereiche für den Arbeitsmarkt umfassen könnte;
- kontextorientierte Innovationen, die die Weiterentwicklung von politischen und institutionellen Strukturen betreffen. Sie beziehen sich auf die Systementwicklung in Verbindung mit dem Arbeitsmarkt.“²⁶

Mit dieser Differenzierung wird EQUAL ein weit verbreiteter und auch im „Oslo Manual. Guidelines for collecting and interpreting innovation data“ der OECD angewandter Innovationsbegriff zu Grunde gelegt. „A firm can make many types of changes in its methods for work, its use of factors of production and the types of output that improve its productivity and/or commercial performance. The Manual defines four types of innovations that encompass a wide range of changes in forms' activities: product innovations, process innovations, organisational innovations and market innovations.“²⁷

²⁶ a.a.O., Absatz 28-29

²⁷ OECD: „Oslo Manual. Guidelines for collecting and interpreting innovation data. 3rd edition. OECD 2005, S. 17

2.1. Innovation und Nachhaltigkeit in der Fachliteratur

Neben dieser Definition von Innovation finden sich in der Literatur²⁸ eine Reihe unterschiedlicher Ansätze, die durch bestimmte Differenzierungsdimensionen zu charakterisieren sind:

- nach dem Neuigkeitsgrad der Innovation, wobei so zwischen Basis- und Verbesserungsinnovationen differenziert wird. Teilweise wird darüber hinaus noch die Kategorie der Routineinnovationen eingeführt.
- nach dem Bezugsbereich der Innovation, wo zwischen Unternehmens- und Marktinnovation und teilweise darüber hinaus „Weltneuheiten“ differenziert wird. Diese Differenzierung findet sich auch oft in der Innovationsmanagementpraxis als Unterteilung in subjektive (unternehmensbezogene) und objektive (branchen- oder marktbezogene) Innovationen wieder.
- nach der Antriebskraft für die Innovation. Dabei wird zwischen internen und externen Antriebskräften unterschieden. Interne Antriebskräfte gehen beispielsweise von vorhandenen Kompetenzen oder Technologien aus, externe haben ihre Ursprünge primär am Markt (Mitbewerb, KundInnen, u.ä.).

Ein weiterer und für vorliegende Untersuchung nicht unwesentlicher Theoriestrang befasst sich mit Innovationssystemen und betont „the importance of the transfer and diffusion of ideas, skills, knowledge, information and signals of many kinds. The channels and networks through which this information circulates are embedded in a social, political and cultural background that guides and contains innovation activities and capabilities. Innovation is viewed as a dynamic process in which knowledge is accumulated through learning and interaction. These concepts were initially introduced in terms of national systems of innovation, but they are also applicable to regional and international systems.“²⁹

Grundlage Schumpeters Innovationsbegriff

Ein zentraler Ursprung all dieser mittlerweile vielfältigen Annäherungen an das Thema Innovation ist der Innovationsbegriff von Joseph Schumpeter, der das Innovationsverständnis bis heute prägt und in allen einschlägigen Publikationen zitiert wird.³⁰ Schumpeter unterscheidet fünf Fälle von Innovationen:

- „Herstellung eines neuen Produkts oder einer neuen Produktqualität
- Einführung einer neuen, in einem Industriezweig noch unbekanntem Produktionsmethode, die jedoch nicht auf einer neuen Erfindung beruhen muss
- Erschließung eines neuen Absatzmarktes, auf dem ein Industriezweig noch nicht eingeführt war, egal, ob dieser Markt schon vorher existierte oder nicht

²⁸ Nach Prof. Dr. W. Krüger, Universität Gießen, [http://www.competence-site.de/strategmanagement.nsf/C8A1A62D582DB414C1256ADB0033EA7B/\\$File/innovationsmanagement.pdf](http://www.competence-site.de/strategmanagement.nsf/C8A1A62D582DB414C1256ADB0033EA7B/$File/innovationsmanagement.pdf), Abfrage 2.7.2008

²⁹ OECD, a.a.O., S. 33

³⁰ Der Begriff der Innovation wurde in „Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung“ 1911 erstmals verwendet und in den späteren Werken des Wirtschaftswissenschaftlers weiter ausdifferenziert.

- Erschließung einer neuen Bezugsquelle von Rohstoffen oder Halbfabrikaten
- Durchführung einer Neuorganisation, wie Schaffung einer Monopolstellung (z.B. durch Vertrustung) oder Durchbrechung einer Monopolstellung

Konstitutive Merkmale von Innovationen sind, (...) dass sie spontan der Wirtschaft entspringen und diskontinuierlich in Erscheinung treten.“³¹

Schumpeter differenziert in seinem Werk weiters zwischen radikaler und inkrementeller Innovation: „In Schumpeter's view, ‚radical‘ innovations create major disruptive changes, whereas ‚incremental‘ innovations continuously advance the process of change.“³² Radikale oder so genannte Basisinnovationen entstehen zumeist aus grundlegend neuen technischen Erfindungen oder weitreichenden wissenschaftlichen Erkenntnissen und können vielfältige Auswirkungen auf das gesamte Gesellschaftssystem haben.

Auch diese Differenzierung findet sich in der aktuellen Fachliteratur immer wieder, wobei die Auseinandersetzungen mit „radikalen“ Innovationen³³, die bei größerem Risiko auch höhere Wirkung erwarten lassen, in jüngster Zeit aufgrund vielfältiger Herausforderungen verstärkt zu beobachten sind.

EQUAL an „grundlegender“ Innovation orientiert

Wiewohl es vermessen ist, mit EQUAL die Erwartung zu verbinden, dass es in dessen Gefolge zu Ähnlichem wie Basisinnovationen kommen hätte können – beispielsweise wird die Entwicklung der Dampfenergie als eine Basisinnovation eingestuft – so scheint die Innovationserwartung in EQUAL doch deutlich über eine reine Verbesserungsinnovation (oder in Schumpeters Worten inkrementelle Innovation) hinausgegangen zu sein. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen und EQUAL nicht unerreichbar hohe Innovationserwartungen zu unterstellen, wird in der Folge mit der Unterscheidung „grundlegende“ versus „inkrementelle“ Innovation gearbeitet.

Denn, dass in EQUAL mehr als Verbesserungsinnovationen erwartet wurden, manifestiert sich sowohl im „Wording“, als auch in der strukturellen Dimension von EQUAL – der Form der Entwicklungspartnerschaft. Schließlich spricht für die Weiterarbeit mit diesem Unterschied die Beobachtung, dass bei vielen ArbeitsmarktexpertInnen Innovation – zumeist unausgesprochen – mit grundlegender, vielleicht sogar mit Basisinnovation gleichgesetzt wird. Dies wird an Aussagen von InterviewpartnerInnen deutlich, die beispielsweise den laufenden Verbesserungsprozess im AMS durchaus wahrnehmen, diesen jedoch keineswegs mit Innovation verbinden.

Innovation und/oder Invention?

Und an dieser Stelle manifestiert sich auch eine weitere Besonderheit der Verwendung des Begriffs der Innovation in EQUAL: Denn Nachhaltigkeit sollte eigentlich – folgt man den auch in der jüngsten Fachliteratur unveränderten Grundannahmen Schumpeters – integraler Bestandteil einer Innovation sein und müsste daher nicht gesondert bedacht werden. Eine Innovation, die sich am Markt nicht durchsetzt, wird

³¹ Wirtschaftsuniversität Wien: Vorlesungsreihe am Institut für Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Modul 5: Joseph A. Schumpeter: Entwicklung als unternehmerische Innovation. Wien, 2004, S. 6 f

³² OECD, a.a.O., S. 29

³³ In der Fachliteratur wird neben dem Begriffspaar radikal – inkrementell auch das Begriffspaar diskontinuierlich – kontinuierlich oder auch revolutionär – evolutionär verwendet.

als Invention oder auch Erneuerungs-/Produktidee bezeichnet, nicht jedoch als Innovation.

Politische Fenster oder Markt?

Allerdings – und an diesem Punkt wird deutlich, dass das vorherrschende Innovationsverständnis sehr stark mit Profitorganisationen und Märkten verbunden ist – gibt es für arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen, Instrumente oder Produkte keinen Markt im herkömmlichen Sinne, auf dem ein „Marktdurchbruch“ gelingen könnte. Vielmehr spielen hier „politische Fenster“³⁴, in denen bestimmte Themen oder Problematiken wahrgenommen, diskutiert und aufgegriffen werden oder bestimmte Lösungsformen akzeptiert/ nicht akzeptiert werden, eine Rolle. *„Wenn das Kriterium ist, setzt sich am Markt durch, was ist der Markt, ist dann hier die Frage. Jedenfalls – die Nachfrager sind die politischen Systeme. Wir können ja nicht autonom entscheiden, uns kauft ja nicht der Arbeitslose etwas ab. Die Politik sagt dann, ja, das ist es mir wert. Das könnte man auch vollkommen anders machen oder andere Schwerpunkte setzen.“* (Strategische/r PartnerIn Nr. 61)

Differenzierung nach Innovationstiefe sinnvoll

All diese Einschränkungen in Kauf nehmend, wird im Folgenden zu analytischen Zwecken mit dem Begriffspaar der radikalen im Sinne von grundlegender und der inkrementellen im Sinne von verbessernder Innovation weitergearbeitet. Folgende, von Christoph Mandl³⁵ übernommene Gegenüberstellung inkrementeller und radikaler Innovationen beschreibt die Unterschiede zwischen diesen beiden Innovationsformen:

Radikale Innovation	Inkrementelle Innovation
Neue Produkte, Dienstleistungen oder Prozesse mit bislang nicht gekannten Eigenschaften	Reduktion der Kosten oder funktionelle Verbesserungen bei bestehenden Produkten, Dienstleistungen oder Prozessen
Basiert auf neuem Wissen	Nutzt vorhandenes Wissen
Bewirkt wesentliche Veränderung, die ganze Märkte oder Branchen transformiert oder auch neu kreiert	Erhöht die Wettbewerbsfähigkeit in vorhandenen Märkten oder Branchen
Hohe Unsicherheit	Geringe Unsicherheit

Aus: Christoph Mandl, „Radikale Innovation als Kernkompetenz“, www.metalogikon.com

³⁴ Bundesministerium für Arbeit und Soziales: „Mainstreaming. Strategie und Ergebnisse der 1. Förderrunde der Gemeinschaftsinitiative EQUAL. Bonn 2005, S. 23

³⁵ Christoph Mandl: „Radikale Innovation als Kernkompetenz“, S.2 unter www.metalogikon.com, Abfrage 30.6.2008

Grundlegende Innovationen und Verbesserungsinnovationen unterscheiden sich nicht nur auf einer Ergebnisebene, üblicherweise sind auch der Innovationsprozess und das Innovationsmanagement unterschiedlich gestaltet. Wird in einem auf Verbesserungsinnovation hin orientierten Innovationsmanagementprozess davon ausgegangen, dass innovative Ideen bereits vorhanden sind und eine zentrale (Führungs-) Aufgabe darin besteht, diese vorhandenen Ideen abzuholen, zu bündeln und für die Weiterentwicklung nutzbar zu machen, so fokussiert ein auf grundlegende Neuerung hin orientierter Prozess besonders auch die Phase der Ideengenerierung selbst. Ein klassisches Beispiel für einen inkrementellen Innovationsprozess ist ein Kontinuierlicher Verbesserungsprozess (KVP).

Eine Ausrichtung auf grundlegende Innovationen bedarf einer – so lässt sich aus der Literatur schließen - besonderen Fokussierung, um wie es Claus Otto Scharmer bezeichnet, vom „Downloaden“ vergangener Lösungen und Sichtweisen („downloading patterns of the past“)³⁶ Abstand gewinnen zu können. Für die Gestaltung von Ideengenerierungs- und Innovationsprozessen, die diese Hinwendung zu radikalen oder revolutionären Veränderungen aufweisen und bereits in der Ideengenerierung neue Wahrnehmungen, Deutungen, Interpretationen etc. ermöglichen, werden unterschiedliche methodische Annäherungen diskutiert.³⁷

Innovationstiefe der EQUAL-Produkte unterschiedlich

Unter diesem Blickwinkel ist davon auszugehen, dass EQUAL sowohl grundlegende als auch verbessernde Innovationen im arbeitsmarktpolitischen System anstoßen sollte. Dies lässt sich aus dem Konstrukt der Entwicklungspartnerschaften wie aus den Zielsetzungen von EQUAL ableiten. So sollte EQUAL eben innovative Produkte und Maßnahmen entwickeln, wobei die erwartete Innovationstiefe wie folgt charakterisiert wird: „EQUAL soll ganz neue Ansätze entwickeln (...) Als innovativ kann dabei ein völlig neues Konzept oder die Übernahme von Elementen aus anderen Aktionen oder auch die Art und Weise, wie Entwicklungspartnerschaften sich bilden und zusammenarbeiten, gelten.“³⁸

Auf dieser Basis kann der Frage nachgegangen werden, welche Innovationsformen im Arbeitsmarktservice Österreich gelebt werden und wie sich EQUAL in die Innovationskultur dieser für die österreichische Arbeitsmarktpolitik zentralen Strukturen einfügt. Diesen Themen widmen sich die folgenden Kapitel.

³⁶ <http://www.ottoscharmer.com/>, Abfrage 1.7.2008

³⁷ Zu nennen wären Presencing oder die Form des Dialogs nach David Bohm oder Innovationsansätze, wie sie von Metalogik entwickelt wurden.

³⁸ EQUAL Österreich, a.a.O S. 35

2.2. Innovationen in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik und der Stellenwert von EQUAL

„Es geht darum, neue effektive Wege in der Beschäftigungs- und Weiterbildungspolitik zu finden, um bestehende Ungleichheiten und Diskriminierungen abzubauen, insbesondere mit dem Ziel

- der Eingliederung von (langzeitarbeitslosen) Personen,
- der Eingliederung von (am Arbeitsmarkt inaktiven) Personen,
- der Sicherung von prekären Arbeitsverhältnissen und gefährdeten Arbeitsplätzen.

Darüber hinaus sollten die bestehenden Förderinstrumentarien und -strukturen integrativ weiterentwickelt werden, um – gerade im Hinblick auf den Übergang in die Informationsgesellschaft – neue Formen von Ungleichheiten, Diskriminierung oder gar Ausgrenzung gar nicht erst entstehen zu lassen.“³⁹

Diese Zielsetzung fokussiert auf Innovationen in den österreichischen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten und Strukturen. Im Folgenden werden anhand der Aussagen arbeitsmarktpolitischer ExpertInnen die Innovationskultur und -strukturen des Arbeitsmarktservice Österreich und vor diesem Hintergrund deren Wahrnehmungen von EQUAL diskutiert.

2.2.1 Innovationsprozesse im Arbeitsmarktservice

Auf die Frage, wie es im Arbeitsmarktservice Österreich üblicherweise zu Innovationen komme, wird in der Regel auf zwei Ebenen verwiesen: Zum einen wird der Innovations- und kontinuierliche Verbesserungsprozess (KVP) im Rahmen von EFQM genannt. Dabei werde ausgehend von Kennwerten und Ergebnissen systematischer KundInnen- und MitarbeiterInnenbefragungen ständig an einer Performanceverbesserung gearbeitet.

Auf einer Instrumentenebene werden dazu etwa eine Ideenbörse, eine Projektdatenbank, Best Practise Analysen sowie Inputs, die aus der Integration des Arbeitsmarktservice Österreich in internationale Benchmarking-Projekte resultieren, genutzt.

Vereinzelt wird auch angeführt, dass Innovation einfach ohne gezielt über eine Neuerung nachzudenken passiere. So werde etwa bei neuen Problemen sehr schnell und unbürokratisch nach geeigneten Lösungen gesucht oder aber es werden von Partnerorganisationen neue Konzepte oder Ideen präsentiert.

³⁹ PGI EQUAL Österreich, 2000 – 2006, Wien, 2001, S. 33

Neben diesen typisch inkrementellen Innovationsprozessen wird auch eine grundlegendere Innovation beschrieben: So wird mehrmals auf das Programm FiT (Frauen in Handwerk und Technik) verwiesen. *„Das Neue war, was braucht es an unterstützender Struktur und das Vorbild war da unter anderem die Steiermark mit diesen Zentren für Ausbildungsmanagement, die eigentlich das Thema seit 10 Jahren relativ konsequent beackern, die auch eine Reihe von Vormaßnahmen entwickelt haben.“* (Strategische/r PartnerIn Nr. 65) Dass ein derartiges - wohl im Vergleich zu anderen Angeboten des Arbeitsmarktservice - grundlegend anderes Angebot, das eine umfassende Begleitung von Frauen, die eine technische Ausbildung absolvieren, auf unterschiedlichen Ebenen anbietet, einen längeren Vorbereitungs- und Planungszeitraum erfordert, drückt sich nicht nur in der angesprochenen zehnjährigen Kooperation einer Landesorganisation mit einer NGO aus. Neben laufender Kommunikation der Vorgangsweisen und Erfahrungen in diesem Zeitraum werden folgende für die Umsetzung zentraler Meilensteine im Interview beschrieben: *„Im Wesentlichen kann man sagen, dass die Analyse und Diskussion innerhalb der Frauenarbeitsgruppe mit den Landesfrauenreferentinnen, teilweise auch mit den regionalen Frauenreferentinnen, dann Phase 2 – Verhandlung mit den LandesgeschäftsführerInnen, Phase 3 – die genaue Festlegung der Eckpunkte und des genauen Programms, gelaufen ist. Dann konnte implementiert werden.“* (Strategische/r PartnerIn Nr. 65) Diese Beschreibung zeigt recht anschaulich, dass grundlegende Veränderungen – so sie nicht von übergeordneter Stelle induziert werden – nicht nur mit höheren Umsetzungsrisiken behaftet sind, sondern in der Regel auch einen wesentlich längeren Vorlauf haben. Es braucht Zeit, damit Neuartiges verstanden, akzeptiert eventuell adaptiert und in der Folge implementiert werden kann.

Einerseits hohe Zufriedenheit mit inkrementeller Innovation ...

Abseits dieses Innovationsbeispiels wurden jedoch, wie geschildert, in erster Linie - neben von Eigentümerseite induzierten Veränderungen - laufende Verbesserungsmaßnahmen als die für das Arbeitsmarktservice Österreich typischen Innovationsprozesse beschrieben. Diese Innovationsausrichtung wurde von einigen Befragten - allen voran von Führungskräften - als ausreichend bezeichnet. Nicht, dass man nicht auch von anderen und in externen Projekten lernen könne, war dabei Tenor. Aber Lernen und Entwickeln in AMS-externen Bezügen sei deutlich aufwändiger, weil die Ergebnisse erst wieder mühsam in die Logik des Arbeitsmarktservice integriert werden müssen. Vor diesem Hintergrund werden auch die besonderen Vorteile inkrementeller Innovation, nämlich die sofortige Passgenauigkeit der Neuentwicklungen auf die bestehenden Strukturen, die vergleichsweise geringen Kommunikationsanforderungen (samt aller mit Kommunikation verbundenen Risiken und Herausforderungen) hervorgehoben. Innovation sei so zielsicher, effizient und wirksam.

... andererseits scheint etwas zu fehlen

An manchen Stellen der Organisation - am ehesten, aber nicht nur auf Ebene von MitarbeiterInnen ohne Führungsfunktion - sowie und vor allem bei externen PartnerInnen und teilweise auch bei SozialpartnerInnen wird diese starke – teilweise als fast ausschließlich wahrgenommene – Konzentration auf die Weiterentwicklung von Bewährtem als nachvollziehbar und gut, aber in ihrer immer stärkeren Ausschließlichkeit als „eng“ bewertet.

Von diesen Befragten werden eine breitere Orientierung und eine - zusätzliche - Auseinandersetzung mit grundlegenden Innovationen in den letzten Jahren immer stärker vermisst. Betont wird von dieser Seite etwa, dass *„es gut ist, dass man in EQUAL etwas ausprobieren konnte. (...) Gut ist vor allem auch, dass über EQUAL Kooperationsstrukturen aufgebaut wurden, auf die wir beispielsweise jetzt bei 3b zurückgreifen können.“* (Strategische/r PartnerIn Nr. 68)

Vereinzelt wird auch auf die Veränderung gegenüber den Vorgangsweisen in „Dallinger's Zeiten“ eingegangen. Mit der Amtszeit des verstorbenen Bundesministers Alfred Dallinger, in der maßgebliche und heute noch genutzte Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich entwickelt wurden, wird sehr viel an grundlegender und außerhalb der bestehenden Strukturen – vor allem durch NGOs entwickelter – Innovation verbunden. Die Zeit, in der man außerhalb der Strukturen etwas entwickle und dann die Strukturen quasi zwingen könne, diese Entwicklungen aufzugreifen, sei jedoch vorbei, wird betont.

Ziele, Richtlinien und definierte Prozesse für Richtlinienabweichendes

Demgegenüber wird die aktuelle arbeitsmarktpolitische Landschaft als sehr stark durch Richtlinien und Rahmensetzungen – die aus Sicht zumindest einiger Führungskräfte genug Spielraum für Neues lassen – definiert. Folgerichtig wird von vielen InterviewpartnerInnen immer wieder auf die hohe Bedeutung von Richtlinien und arbeitsmarktpolitischen Zielen hingewiesen. Dies sei an zwei exemplarischen Interviewpassagen veranschaulicht: *„Also mal eine Antwort aus dem Bauch: Im AMS gibt es nur noch ganz wenig Innovation. ... Ich sag mal so: Die erste Frage ist, ist eine Richtlinien-Änderung notwendig oder nicht. Wenn nein, sag ich, stehen die Chancen ziemlich gut, dass man das ausprobiert. Wenn ja, dann müsste man vermutlich taktisch politisch vorgehen ...“* (Strategische/r PartnerIn Nr. 60) oder eine andere Ausprägung: *„Das hat mit einem Zielfetischismus im AMS zu tun. Es ist gut, dass das AMS zielgesteuert funktioniert, aber wenn jegliche Lebensäußerung im AMS an der Zielerreichung gemessen wird, dann meine ich, das ist Zielfetischismus.“* (Strategische/r PartnerIn Nr. 4)

In den Beschreibungen dieser und anderer Befragter klingt ein Bedarf nach Raum für jene Form der experimentellen Auseinandersetzung mit Instrumenten an, die in dieser Phase noch zu unkonkret ist, als dass sie bereits in Regelungen eingepasst werden könnte oder aber durch eine notwendige Einpassung in bestehende Regelungen zwar ermöglicht, aber in ihrer – zumindest vermuteten – Wirksamkeit dadurch von vorneherein eingeschränkt wird.

Zentralen – und von einigen Befragten wird betont - zunehmend stärkeren Stellenwert in der Definition von Innovationsschwerpunkten nehmen aus Sicht einiger Befragter offenbar Schwerpunktsetzungen der Politik ein. In diesem Kontext wird beispielsweise auf die jüngsten Entwicklungen im Qualifizierungsbereich verwiesen: *„Ich tu' mir da schwer, weil ich hab' das Gefühl, momentan wird der Spielraum für Innovation bei den Instrumenten immer geringer, weil die Politik uns immer mehr vom Management by Objectives wegzieht zum Programmumsetzer.“* (Strategische/r PartnerIn Nr. 63)

EQUAL wenig reale Bedeutung für österreichische Arbeitsmarktpolitik?

Jene Befragten, die das aktuelle Innovationsmanagement in der Arbeitsmarktpolitik grundsätzlich als ausreichend bewerten, gehen davon aus, dass die einzelnen Entwicklungspartnerschaften ihre Projekte antragskonform gut umgesetzt haben, verbinden mit EQUAL insgesamt aber eher wenig an realer Bedeutung für die österreichische Arbeitsmarktpolitik. Dabei wird vor allem ein aussagekräftiger Überblick gesammelter Erfahrungen, der über die Darstellung von Einzelprodukten hinausgeht, vermisst.

Keine zusammenfassende Darstellung von EQUAL-Erkenntnissen

Vor allem wird moniert, dass bislang keine Auswertung in dem Sinne bekannt ist, geschweige denn, in den Gremien des Arbeitsmarktservice präsentiert wurde, die Aussagen darüber zuließe, ob sich aus den Erfahrungen in EQUAL Bedarf an neuen Instrumenten oder Richtlinien ableiten lasse. Dass es eine Präsentation von EQUAL-Produkten im Strategieausschuss des Arbeitsmarktservice Österreich gegeben hatte, wurde wohl wahrgenommen, diese Form der Zusammenfassung der EQUAL-Ergebnisse wurde dem Bedarf nach zusammenfassenden, übergeordneten Aussagen, die beispielsweise in die Richtlinienarbeit einfließen könnten, jedoch nicht gerecht. Nachdem das diesmal – anders als in der letzten Gemeinschaftsinitiative, aus der beispielsweise das mittlerweile vielfach eingesetzte Instrument der Gemeinnützigen Arbeitskräfteüberlassung resultierte - bisher nicht der Fall ist, wird die Frage gestellt, ob derartige Erkenntnisse in die Formulierung der arbeitsmarktpolitischen Ziele einfließen werden, oder, ob es keine auf dieser Ebene diskussionswürdigen Erkenntnisse aus EQUAL gibt oder aber, ob die verantwortlichen Stellen mit der Programmadministration in einem Ausmaß beschäftigt sind, dass derartige Auswertungen bislang noch nicht vorgenommen werden konnten.

Bezüglich einer Nutzung einzelner Produkte durch das Arbeitsmarktservice, beispielsweise als Basis für Leistungsbeschreibungen in Vergabeprozessen, wurde die Frage aufgeworfen, ob die Urheberrechte geklärt seien und mit welchen Konsequenzen das Arbeitsmarktservice oder eine andere Stelle unter Umständen zu rechnen hätte, wenn das eine oder andere Produkt genutzt werde.

Braucht die österreichische Arbeitsmarktpolitik überhaupt ein Innovationsprogramm?

Von einigen Befragten, ausschließlich Führungskräften, wird auch dezidiert die Meinung vertreten, dass es keiner zusätzlichen Innovationsprogramme bedürfe: *„Also wenn, würde ich eher die Innovation in der Kooperationsdimension sehen und weniger im Sinne dessen, dass sich das Produktportfolio dramatisch weiterentwickelt hätte. Das scheint mir insgesamt im Bereich der Arbeitsmarktpolitik hochgradig ausgereizt zu sein.“* (Strategische/r PartnerIn Nr. 61) *„Die Innovationskraft des österreichischen Arbeitsmarktservice ist, glaube ich, groß genug.“* (Strategische/r PartnerIn Nr. 62) *„Mit ein Grund war, dass ich eine sehr eingeschränkte Sichtweise auf EQUAL-Projekte hatte, dass ich nichts davon gehalten hab', weil ich glaube, dass Dinge in der Struktur wachsen sollen, in der sie auch umgesetzt werden, weil sonst ist das schon die Implementierungsgrenze, wenn da von draußen was reinkommt. Aber das lag auch daran, dass das AMS eine sehr restriktive Haltung generell hatte und wir es meistens auch so erlebt haben, dass wir in unserem Regelsystem glauben, alles zu tun, was notwendig ist und wir daher darauf pfeifen, dass uns da jemand anderer*

sagt, was wir auch noch brauchen könnten. Respektive bei der ausgeschöpften Finanzsituation es nur heißen kann, das Neue ist etwas Anderes. Und warum sollte ich meine Wohnungseinrichtung wechseln, wenn's mir eh so taugt. Selbst wenn ich was anderes seh', das nicht uninteressant ist.“ (Strategische/r PartnerIn Nr. 70)

Wenn Bedarf an zusätzlichen Innovationen gesehen wird, wird EQUAL tendenziell positiver bewertet

Jene, die das aktuelle Innovationsmanagement in der Arbeitsmarktpolitik als tendenziell zu eng bewerten, sehen in EQUAL mehr Vorteile als jene Befragten, die das aktuelle Innovationsmanagement als völlig ausreichend bewerten. So werden die Vernetzung und die Tatsache, dass in EQUAL sehr viel einschlägiges Know How aufgebaut wurde, das zwar oft nicht 1:1 weitergeführt werde, aber in den Köpfen und Konzepten der Anbieterorganisationen und deren MitarbeiterInnen verankert sei und dadurch den Zielgruppen, wie dem Arbeitsmarktservice und anderen Stellen, zugute komme, als zentrale Vorteile gesehen. Diese Sichtweise wird von nahezu allen Befragten geteilt, vereinzelt wird jedoch auch diese Dimension angezweifelt.

Gemeinsam ist beiden Gruppen – darauf wird später noch gesondert eingegangen – dass EQUAL aufgrund der komplexen Programmstruktur und der als extrem aufwändig empfundenen Administrationslogik als wenig effiziente Methode, Innovationen zu fördern, gesehen wird.

2.2.2 Themenfelder für ein „europäisches“ Innovationsprogramm

In der Mitteilung der Kommission zum Programm EQUAL wurde darauf hingewiesen, dass sich EQUAL vorrangig jener Fragestellungen und Themen annähme, die aus Sicht vieler Mitgliedsstaaten in einem transnationalen Klima effektiver bearbeitet werden können als im nationalstaatlichen Bereich.

Nationale oder transnationale Bedeutung der Themenfelder?

Allerdings – und darin ist wohl eine weitere Hürde für ein erfolgreiches vertikales Mainstreaming zu sehen – wurden die in EQUAL bearbeiteten Themen von einem Teil der Befragten nicht als Fragen bewertet, die zwingend transnationaler Aufmerksamkeit bedürfen. Dies sei an einer Aussage zu Entwicklungspartnerschaften, die sich an der Schnittstelle von Sozial- und Notstandshilfe bewegten, verdeutlicht: „Diese starke Betonung des Themas ausgrenzungsgefährdete Personen ... Da hat es eine Reihe von Projekten gegeben, die anhand von EQUAL realisiert werden konnten, die – und das ist vielleicht einer der wichtigsten und erfolgreichsten Punkte überhaupt aus der gesamten Programmdimension EQUAL heraus – ihre Fortsetzung mit ganz speziellen Maßnahmen für diese Zielgruppe Sozialhilfe-Empfängerinnen gefunden hat.“ Etwas später im gleichen Interview wird aber auch für diesen Themenbereich die Bedeutung von EQUAL für die Lösung der in diesem Kontext zentralen Fragen hinterfragt: „Man sieht das an der Mindestsicherung, wie schwierig es ist, diese Abstimmung zu machen. Wenn die bedarfsorientierte Grundsicherung gekommen wäre wie geplant, dann hätte es als One Stop Shop tatsächlich eine gravierende Veränderung mit sich gebracht. Aber das wäre ein Papiertiger geblieben, wenn man nicht auch die personellen Ressourcen des AMS zur Verfügung gestellt hätte. So ist es weniger eine Frage des europäischen Impulses sondern eine der budgetären Vorsorgen von Ländern und Bund sowie von entsprechenden Einigungsprozessen auf den Ebenen. Da gibt es natürlich auch auf europäischer Ebene eine gewisse Aufmerksamkeit bezüglich vergleichbarer Sozialmodelle. Wenn ich da schaue, was EQUAL

zur Thematik beitragen konnte, dann gab es gute Einzelprojekte. Es ist aber offensichtlich so, dass die Kernentscheidung – in der bedarfsorientierten Mindestsicherung – auf ganz anderer Ebene fällt und der Einfluss von EQUAL begrenzt ist.“ (Strategische/r PartnerIn Nr. 61)

2.2.3 Programm- und Administrationslogik wirken herausfordernd und distanzierend

Immer wieder wird in den Interviews – vor allem von VertreterInnen des Arbeitsmarktservice - auf die Komplexität des Programms hingewiesen: So wird auf die Frage, warum man denn EQUAL nicht stärker als Möglichkeit sah, risikoarm neue, vielleicht weniger erprobte Ansätze zu testen – sehr häufig geantwortet, dass „EQUAL so kompliziert aufgebaut war und dass da so viele mitreden.“ (Strategische/r PartnerIn Nr. 69) Mehrmals wird auch darauf hingewiesen, dass unklar war, was eigentlich die Aufgabe eines so genannten strategischen Partners – einer Rolle, die bis dahin wenig bekannt war – sei. Diesbezüglich sah man sich vereinzelt in den Landesorganisationen des Arbeitsmarktservice auch von der Bundesgeschäftsstelle allein gelassen. So wäre eine Information aus der Bundesgeschäftsstelle darüber, welche Chancen und welche Risiken eine Beteiligung mit sich brächte und wie man die Rolle des strategischen Partners möglichst gut nutzen könne, hilfreich gewesen. Die Botschaft, die wahrgenommen wurde, lautete „Jeder darf mittun, wie er will, man übernimmt ja keine Finanzverantwortung, aber gesteuert wird es auch nicht.“ (Strategische/r PartnerIn Nr. 63)

Es konnten nur gut vernetzte Organisationen einreichen

Die Komplexität von EQUAL wird aber auch aus einem anderen Grund hinterfragt: So beobachtete man teilweise, dass Organisationen, die zwar sehr innovative und für EQUAL grundsätzlich gut geeignete Ideen hatten, aufgrund der vielfältigen Vernetzungsanforderungen in der Antragstellung überfordert waren und die notwendige Partnerschaftsstruktur in der dafür zur Verfügung stehenden Zeit nicht aufbauen konnten. „Was ich damals als Problem gesehen hab, ist, dass die Einreichart und Weise jene bevorzugt hat, die fertige Konzepte in der Schublade hatten.“ (Strategische/r PartnerIn Nr. 60)

Beobachtet wurde weiters, dass vor allem dort in enger Kooperation von Arbeitsmarktservice und externen Partnerorganisationen Produktentwicklungen vorgenommen werden konnten, wo schon langjährige Zusammenarbeitsstrukturen bestanden hatten. „Es war keine von unseren Problemstellungen und unserem Innovationsbedarf angestoßene Aktivität. Daher hing es sehr davon ab, wie sehr die Träger ohnehin mit dem AMS kooperiert haben, wie stark sie ihre Planung von vornherein mit uns abgestimmt haben. Die Intensität dieser Kooperation und Abstimmung machte den Unterschied, wie sehr wir das Gefühl hatten, das trägt zu innovativen Lösungen bei, die für uns Relevanz haben. Ausschlaggebend war daher die vorangegangene Intensität der Zusammenarbeit mit dem Träger.“ (Strategische/r PartnerIn Nr. 66)

Rechtlicher Rahmen der Entwicklungspartnerschaft komplex

Der Zwang zur Einbindung der unterschiedlichen Institutionen sowie die teilweise (von den Entwicklungspartnerschaften gewählte) sehr große Anzahl an integrierten Organisationen wirkten vor allem vor dem Hintergrund, dass das Konstrukt der Entwicklungspartnerschaft zu Beginn der Förderungsperiode 1 rechtlich erst in einen – für alle PartnerInnen haftungsbezogen überschaubaren – Rahmen gebracht werden musste, abschreckend.

Dazu kam, dass die Abrechnungsmodalitäten bei EU-Förderungen von allen Beteiligten – Arbeitsmarktservice, Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds (WAFF), Projektträgern - als sehr herausfordernd und bedingt durch die Abrechnungsdauer, die verschiedenen Regelungen und die unterschiedlichen involvierten Stellen als verunsichernd erlebt wurden.

Steuerung über Input- oder Outputfaktoren?

Als zusätzliche Herausforderung in der Kooperation zwischen EQUAL-Entwicklungspartnerschaften und dem Arbeitsmarktservice dürfte die hohe – manche behaupten nahezu ausschließliche - Steuerung von EQUAL über Input- und Kontextfaktoren ins Treffen zu führen sein. So geht man im Arbeitsmarktservice in hoher Übereinstimmung mit internationalen Trends in den letzten Jahren sehr stark den Weg, mit Partnerorganisationen nach Möglichkeit Leistungsverträge auf Basis möglichst konkreter und messbarer Outputkriterien zu schließen. EQUAL dürfte im Arbeitsmarktservice zusätzlich deshalb irritierend gewirkt haben, weil man im Sinne der Innovationsorientierung bewusst nicht auf Outputfaktoren setzte. Dass diese unterschiedliche Ausrichtung eine Rolle gespielt haben dürfte, belegen Aussagen wie etwa *„Da bleibt die Erfolgsmessung auf der Strecke – wer kümmert sich um den Erfolg? Da sind fünf Organisationen mit der Administration beschäftigt, dass da ja kein Fehler gemacht wird.“* (Strategische/r PartnerIn Nr. 62)

2.2.4 Gleichzeitigkeit der Entwicklungen überfordert die aufnehmenden Stellen

„Drei Monate vor Projektende haben uns die Projekte panisch eingeladen, da sollten wir dann weiterfördern.“ (Strategischer/r PartnerIn Nr. 62) Derartige Aussagen umreißen die Problematik, dass - bedingt durch den europaweit gleichgeschalteten Förderungszeitraum für alle - zu zwei Zeitpunkten gleichzeitig eine Vielzahl an Projekten zur Weiterfinanzierung an das Arbeitsmarktservice herangetragen wurde. Damit wurde spätestens zu diesem Zeitpunkt die Aufnahmekapazität der Organisation überfordert. Hängt die Transferfähigkeit eines extern entwickelten Produktes ohnehin schon davon ab, ob es gelingt, das Ergebnis auf das *„besondere Beziehungssystem“* (62) in der neuen institutionellen Umwelt hin zu adaptieren, so waren durch die Gleichzeitigkeit der EQUAL-Entwicklungsarbeiten zusätzliche Hürden gegeben. Vor diesem Hintergrund wird einem kleineren, aber dafür dauerhaften und bedarfsorientiert abrufbaren Innovationsbudget das Wort gesprochen.

Begrenzte Ressourcen im Arbeitsmarktservice schon in der Entwicklungsarbeit problematisch

Aber – so ist aus den Aussagen einiger der Befragten zu schließen – die begrenzten personellen Kapazitäten im Arbeitsmarktservice beschränkten schon in der Phase der Entwicklungsarbeit die tatsächlich mögliche Mitarbeit von MitarbeiterInnen des Arbeitsmarktservice an den Produkten: So wird etwa betont: *„Wenn man möchte, dass wir aktiv an der Produktentwicklung mitarbeiten, dann muss man auch entsprechende Ressourcen bei uns vorsehen. Wir hatten schlicht nicht die Zeit, uns groß in die Arbeit einzubringen.“* (Strategische/r PartnerIn Nr. 71) *„Also würden wir es noch mal machen und hätten wir mehr Zeit, hätten wir uns früher zusammensetzen müssen, also die Förderer – welche Ideen haben wir, wem sagen wir das jetzt. Da war wirklich ein Mangel an freier Zeit, an Energie, die dazu frei gewesen wäre. Wenn man eine wachstumsfördernde Struktur geschaffen hätte, hätten wir wirklich sagen müssen, wir bringen uns da stärker ein. Aber wir haben's höflich zwar, aber doch abgeschafelt, ehrlich gesagt.“* (Strategische/r PartnerIn Nr. 72)

3. Innovation und Nachhaltigkeit in den analysierten Fallbeispielen

Ausgehend von der Annahme, dass EQUAL sowohl grundlegende als auch verbessernde arbeitsmarktpolitische Innovationen anstoßen sollte, werden die ausgewählten Produkte in einem ersten Schritt hinsichtlich ihrer Innovationstiefe untersucht. In einem zweiten Schritt werden jene Faktoren beschrieben, die sich in den untersuchten Beispielen als relevant für die Nachhaltigkeit herauskristallisierten.

3.1. Bewertung der Fallbeispiele hinsichtlich ihrer Innovationstiefe

Ausgangspunkt für diese Bewertung ist eine adaptierte Version der in Kapitel 2.1. präsentierten Unterscheidung von radikaler und inkrementeller Innovation durch Christoph Mandl. Adaptionen wurden vorgenommen, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass es für EQUAL-Produkte keinen „Markt“ im herkömmlichen Sinne gibt. Um dieser Besonderheit gerecht zu werden, wurde die Unterscheidung „Wesentliche Veränderungen, die ganze Märkte oder Branchen transformieren“ versus „Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit in bestehenden Märkten oder Branchen“ verändert. Für den Untersuchungsgegenstand wird mit der Differenzierung, „das Innovationsziel überschreitet bestehende Zuständigkeitsgrenzen“ versus „das Innovationsziel bleibt innerhalb bestehender Zuständigkeitsgrenzen“ gearbeitet.

Diese Unterscheidung berücksichtigt einerseits die strukturelle Ebene von EQUAL, andererseits wird darauf Bezug genommen, dass die (Weiter-)Entwicklung von Instrumenten, die sich an AuftraggeberInnen wenden, die für die Lösung der den entwickelten Instrumenten zugrunde liegenden Probleme auch zuständig sind, grundsätzlich risikoärmer ist, als die Entwicklung von Instrumenten für deren Finanzierung sich erst ein „politisches Fenster“ öffnen muss. Letzteres ist beispielsweise dann der Fall, wenn eine Sozialhilfebehörde SozialhilfeempfängerInnen nicht nur passive Unterstützungsleistungen anbietet, sondern erstmals die Kofinanzierung von Beschäftigungsprojekten übernimmt. Diese Entwicklung ist dabei im Zusammenhang mit der politischen Diskussion der bedarfsorientierten Mindestsicherung und dem neuen ESF-Schwerpunkt 3b zu sehen⁴⁰.

Nachhaltigkeitsrisiko ist u.a. Konsequenz der Innovationstiefe

Bezüglich des Risikos im Sinne der Wahrscheinlichkeit, ob sich ein Produkt oder ein Instrument in den bestehenden oder in neu zu schaffenden Strukturen durchsetzen kann, wird auf eine Einordnung verzichtet, weil dieses Risiko aus Sicht der Autorinnen sehr stark von den Ausprägungen in den ersten drei Dimensionen abhängt. So gehen wir davon aus, dass die Wahrscheinlichkeit, dass einem verbesserten Instrument, das unter Rückgriff auf neue Informationen weiterentwickelt wurde, im Wettbewerb mit anderen Instrumenten der Vorzug gegeben wird, grundsätzlich größer ist als die eines neuen Instrumentes, für dessen Finanzierung erst Strukturen geschaffen

⁴⁰ Dazu ist anzumerken, dass es oft nicht vorhersehbar ist, ob und wann Themen von der Politik aufgegriffen werden. So war nach Angaben der Förderstelle zum Zeitpunkt der Entscheidung für oder gegen die Förderung einzelner Entwicklungspartnerschaften noch nicht klar, dass das Thema Mindestsicherung bedeutsam werden wird. Ebenso wenig klar war zu diesem Zeitpunkt die inhaltliche Ausrichtung des Schwerpunktes 3b. Diese Kurzfristigkeit der Themensetzung erschwert daher eine längerfristige Orientierung in der Entwicklungsarbeit.

werden müssen. Wiewohl auch im ersten Fall bei gleich bleibendem Budget keineswegs sicher ist, dass das neu entwickelte Instrument das „alte“ ersetzt, ist bei zweitem Beispiel die Umsetzungswahrscheinlichkeit, vorerst völlig unabhängig von der Qualität des Instrumentes, letztlich davon abhängig, ob das dem Instrument zugrunde liegende Problem von der Politik wahrgenommen und vor allem aufgegriffen wird. Dies soll jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass qualitativ hochwertige Produkte innerhalb dieses Rahmens höhere Nachhaltigkeitschancen haben als weniger ausdifferenzierte Ergebnisse.

In der Einordnung der Produkte wurde so vorgegangen, dass Produkte, die in zumindest zwei Differenzierungsdimensionen einer der beiden Innovationsarten zuzurechnen waren, als „überwiegend grundlegend“ oder „überwiegend verbessernd“ klassifiziert wurden.

Abbildung 2: Bewertung der Innovationstiefe der untersuchten Produkte

Produkt	Innovationsergebnis		Innovationsbasis ⁴¹		Ausrichtung		Produkt wird als überwiegend ... bewertet
	Neues Instrument	Verbesserung Bestehendes	eher neues Wissen	eher vorhandenes Wissen	Neue Strukturen	bestehende Strukturen	
BAST	✓			✓	✓		<i>grundlegend</i>
JE_TZT	✓			✓	✓		<i>grundlegend</i>
Toolbox Einkommensschere	✓			✓		✓	<i>verbessernd</i>
Mikrokreditberatung		✓		✓		✓	<i>verbessernd</i>
SIE.In.Action	✓			✓		✓	<i>verbessernd</i>
Migramobil	✓			✓		✓	<i>verbessernd</i>
GENERATIONEN-Guide	✓			✓		✓	<i>verbessernd</i>
Boxenstopp	✓			✓		✓	<i>verbessernd</i>
Geschlechtsneutrales AC		✓		✓		✓	<i>verbessernd</i>

Anpassung der Übersicht von Mandl auf den Untersuchungsgegenstand und –kontext – eigene Darstellung

Mehr als drei Viertel der Produkte sind Verbesserungsinnovationen

Eine erste, auf diese Weise vorgenommene Einordnung der untersuchten Produkte zeigt, dass mehr als drei Viertel der Produkte eher als verbessernde denn als grundlegende Innovationen zu bewerten sind. Die Verbesserung gegenüber bestehenden Instrumenten bezieht sich dabei immer auf eine – unter bestimmten Blickpunkten vorgenommene – Weiterentwicklung, nie auf ein besseres Preis-Leistungsverhältnis⁴². Manche Ursprungsideen wurden zwar von einigen Befragten als grundlegende Innovationen angelegt, mussten aber in der Phase der Antragstellung, z.B.

⁴¹ Wiewohl in den Partnerschaften natürlich auf bisher im jeweiligen Kontext nicht genutztes Wissen zurückgegriffen wurde, wird in dieser Dimension sehr durchgängig die Zuordnung Nutzung von „eher vorhandenem Wissen“ vorgenommen. Dies, weil in EQUAL keine Grundlagenforschungsprojekte, die zu tatsächlich „fundamental“ neuem Wissen führen könnten, gefördert wurden. Daher ist davon auszugehen, dass das genutzte Wissen grundsätzlich vorhanden war, in der Instrumentenentwicklung aber in einen neuen Kontext gestellt wurde.

⁴² Diese Aussage bezieht sich zumindest auf einen kurzfristigen Horizont. Darüber, wie weit durch ein anderes Vorgehen, das kurzfristig unter Umständen teurer ist, mittelfristig Kosten aber einspart, wurde keine Aussage getätigt.

aufgrund mangelnder Akzeptanz bei der Zielgruppe oder wegen Nichtübereinstimmung mit den definierten Programmschwerpunkten in EQUAL, angepasst werden.

Enger Rahmen durch Anforderungen in der Antragstellung

Zu vermuten ist, dass die starke Programmsteuerung über die Definition einer Mehrzahl von Kontextfaktoren sowie die Tatsache, dass bereits in der Antragstellung ein sehr präzises Bild vom Innovationsergebnis gezeichnet werden musste, die Möglichkeiten für die Entwicklung tatsächlich grundlegender Innovationen stark einschränkten. Hinzugekommen dürfte wohl sein, dass sich großteils Organisationen an EQUAL beteiligten, die im weitesten Sinne im Bereich arbeitsmarktpolitischer und/oder sozialer Dienstleistungen tätig waren und dass diese - im Sinne größtmöglicher Erfolgchancen - in der Formulierung der Anträge versucht haben dürften, die Erwartungen der Entscheidungsgremien möglichst gut zu erfüllen.

3.1.1 Beispiele für eher grundlegende Innovation

Das Beschäftigungsprojekt BAST in Salzburg und die Entwicklungspartnerschaft „spurwechsel“ (bzw. das Nachfolgeprojekt JE_TZT) in Wien wandten sich an die Zielgruppe der SozialhilfeempfängerInnen. Für die TeilnehmerInnen bestand die Möglichkeit, im Rahmen von Arbeitstrainings und Praktika, den (Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt zu schaffen. Die grundlegende Innovation lag darin, dass die Sozialhilfebehörde (Landesregierung Salzburg bzw. Gemeinde Wien) als Fördergeberin erstmals die Verantwortung für ein Beschäftigungsprojekt übernahm. Wiewohl es in Wien seit 1998 das von der Sozialhilfebehörde finanzierte Projekt „Jobchance“ gibt, das die Vermittlung von SozialhilfeempfängerInnen in den Arbeitsmarkt und eine begleitende Betreuung im ersten Anstellungsjahr anbietet, ist auch hier das Engagement dieser Stelle in der Beschäftigungsförderung neu.

Darüber hinaus bewerteten die Befragten die enge Kooperation zwischen Sozialhilfebehörde, Arbeitsmarktservice und umsetzenden Trägerorganisationen in ihrer Intensität und Qualität als neu. Den Anstoß zur Innovation gab das bereits zitierte „politische Fenster“, das im Zusammenhang mit der Diskussion über die bedarfsorientierte Mindestsicherung den politischen Auftrag an Sozialhilfebehörden in den Fokus rückte und den Boden für die Ideenfindung und Produktentwicklung aufbereitete.

3.1.2 Beispiele für verbessernde Innovationen

Bei den anderen analysierten EQUAL-Produkten lässt sich die Innovation eher als Verbesserungsprozess, d.h. als Neuerung innerhalb eines bestehenden arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums einstufen.

Toolbox Einkommensschere: Ausrichtung der Tools basiert auf Studienergebnissen

Die Toolbox Einkommensschere ist eine Sammlung von Tools, die als Produkte nicht neu sind, sondern bereits in unterschiedlichen Kontexten in der Frauen- und Mädchenarbeit zum Einsatz kamen. Als verbessernde Innovation ist die Ausrichtung der Tools auf ihren Beitrag zur Verringerung der Einkommensschere zu sehen. Im Vorfeld der Toolsammlung wurde im Modul 1 der Entwicklungspartnerschaft „job.plan“ in Vorarlberg eine Studie zum Thema „Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern“ durchgeführt. Die Ergebnisse der Studie lösten sehr kontroverse Diskussionen aus, weil u.a. Zahlen nicht exakt interpretiert wurden (wie z.B. eine Berei-

nigung zwischen Vollzeit- und Teilzeitstellen) und die Unternehmen als Arbeitgeber in der Interpretation einseitig zur Verantwortung gezogen wurden. Diese Ausgangsbedingung dürfte wohl auch für die Akzeptanz des Produktes herausfordernd gewesen sein.

Mikrokreditberatung: Ergänzung für ein bewährtes Konzept

Besonders deutlich zeigt sich die Verbesserungsinnovation beim Produkt „Mikrokreditberatung“ der Entwicklungspartnerschaft ESCAPE. Ausgangsbasis war das bewährte Konzept der Gründungsberatung für arbeitslose bzw. arbeitssuchende Personen, das in mehreren Bundesländern bereits seit Jahren im Auftrag des Arbeitsmarktservice umgesetzt wird. Die Mikrokreditberatung eröffnete nun der Zielgruppe der Gründungsinteressierten, die bisher an der Finanzierbarkeit ihrer Gründungs-ideen gescheitert waren, neue Möglichkeiten. Weiters wurde die in der EQUAL-Periode verstärkt angesprochene Zielgruppe der Personen mit nicht-deutscher Muttersprache nach Ablauf der EQUAL-Phase ebenfalls in die Zielgruppe des Unternehmensgründungsprogramms des Arbeitsmarktservice integriert.

Geschlechtsneutrales Assessment Center: Verbesserter Personalauswahlprozess

Das Geschlechtsneutrale Assessment Center wurde in der Entwicklungspartnerschaft PopUpGEM gemeinsam mit einem Profitunternehmen entwickelt. Ziel war aufgrund mangelnder geeigneter BewerberInnen für technische Stellen das gesamte Potential am Arbeitsmarkt, speziell auch der Frauen, auszuschöpfen. Die bisherige Praxis zeigte, dass Frauen, manchmal trotz ihrer passenden Qualifikationen, nicht den Einstieg in das Unternehmen schafften. Das bestehende Auswahlverfahren wurde daher genauer beleuchtet und gemeinsam mit BeraterInnen dahingehend verbessert, dass die Chancengleichheit für Frauen und Männer besser gewährleistet ist. Das neue Instrument, eine verbessernde Innovation, findet im Arbeitsalltag der Personalabteilung des Unternehmens Verwendung.

SIE.In.Action: Ein innovatives Tool ergänzt die Entscheidungsfindung von potentiellen Gründerinnen

Das Produkt „SIE.In.Action“ der Entwicklungspartnerschaft Initiative.Frauen.Gründen ist eine Software und stellt eine verbesserte Methode für potentielle Gründerinnen, v.a. in der Entscheidungsfindungsphase, dar. Die Software ergänzt das bestehende bewährte Procedere einer Gründungsberatung.

MigraMobil: Verbindung von Sprach- und Fachqualifizierung als verbesserndes Element

Der Vorbereitungskurs MigraMobil richtete sich an MigrantInnen, die Interesse an einer Ausbildung im Pflegebereich hatten, aber aufgrund von sprachlichen oder anderen Gründen nicht direkt in eine Ausbildung einsteigen konnten. Das Kurskonzept kann insofern als neues Instrument gesehen werden, weil speziell der Deutschunterricht auf die fachlichen Erfordernisse im Arbeitsalltag abgestimmt wurde und die enge Kooperation der Unterrichtenden eine individuelle Betreuung der TeilnehmerInnen ermöglichte. Die beiden Kursdurchgänge wurden auch als Ergänzung bzw. Vorbereitung zum parallel anlaufenden Programm „Pflegeberufe“ des Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds gesehen, weil dort für die Teilnahme bereits gute Deutschkenntnisse vorausgesetzt wurden.

Von der grundlegenden zur verbessernden Innovation - von der Workshopreihe zum Boxenstopp⁴³:

Die Befragten nennen bei diesem Fallbeispiel als grundlegende Innovation die Idee, mit der Zielgruppe der älteren Beschäftigten, die über geringe Lernerfahrungen verfügen und auch nicht gewohnt sind, sich in Form von begleitenden Workshops/Gruppencoachings mit Lernen auseinanderzusetzen, zu arbeiten. Diese grundlegende Innovation wurde aber von der Zielgruppe nicht angenommen. Die Idee musste daher den realen Gegebenheiten angepasst werden.

„Thema Ältere“ bei PersonalistInnen anzusetzen war nicht programmkonform

Die Produkte aus der Entwicklungspartnerschaft AGEPowerment sind für einige Befragte bereits als Kompromissvariante zur ursprünglich geplanten grundlegenden Innovation, nämlich bei der betrieblichen Personalarbeit anzusetzen und die Zielgruppe PersonalistInnen anzusprechen, entstanden. *„Die Ursprungsidee war im Dreieck Arbeitslose, Beschäftigte, Unternehmen angesiedelt, was aber wegen der Programmlogik nicht realisierbar war.“* (Strategische/r PartnerIn Nr. 18) Eine weitere Person formulierte es noch pointierter: *„Die Ursprungsidee konnte wegen der EQUAL-Auflagen nicht realisiert werden, daher waren dann die üblichen Fragen zum Thema Ältere im Fokus.“* (Strategische/r PartnerIn Nr. 15) Das untersuchte Produkt „GenerationenguideCurriculum“ richtete sich daher an eine Zielgruppe des EQUAL-Programms, nämlich arbeitslose Personen, die eine Zusatzqualifizierung als AGEGuides erhielten, um in Folge als interne BeraterInnen das Thema „Ältere“ in Unternehmen zu platzieren. Indirekt wurden so letztendlich auch PersonalistInnen erreicht. Parallel zu den Qualifizierungen wurde noch ein MultiplikatorInnenseminar durchgeführt, das sich u.a. an BetriebsrätInnen richtete und ebenfalls als kleiner Baustein in Richtung betriebliche Personalarbeit wirkte. Trotzdem stellt das GenerationenguideCurriculum ein funktionell verbessertes Weiterbildungskonzept und kein grundlegend neues Produkt dar.

Nachhaltigkeitswirkung von grundlegender versus inkrementeller Innovation

Interessanterweise weisen jene beiden Produkte, die am ehesten Merkmale einer grundlegenden Innovation aufwiesen ebenso wie jene beiden Produkte, die am durchgängigsten als Verbesserungsinnovationen zu bewerten sind, die höchste Nachhaltigkeit auf.

Dabei ist bei jenen beiden Beispielen, die sich an besonders arbeitsmarktferne Personengruppen wandten und diesen niederschweligen und stufenweisen Zugang zum Arbeitsmarkt anboten, davon auszugehen, dass sowohl die Diskussionen rund um die Bedarfsorientierte Mindestsicherung als auch der Schwerpunkt 3b in der neuen ESF-Förderungsperiode das bereits mehrfach zitierte „politische Fenster“ boten und so die nachhaltige Nutzung unterstützten.

Umgekehrt ist bei den beiden nachhaltig genutzten Instrumentenverbesserungen ins Treffen zu führen, dass diese – ausgehend von einem konkreten und kommunizierten Verbesserungsbedarf der zugrunde liegenden Instrumente - gezielt und in enger Anbindung an die späteren Strukturen entwickelt wurden.

⁴³ Vgl. Endbericht g-p-s/generationen.potenziale.stärken: www.equal-esf.at, Nachhaltigkeitsberichte, S. 6, Abfrage 6.7.2008

3.2. Innovationsverständnis und Ideenfindung

Erster Schritt in Richtung Nachhaltigkeit war das Finden eines gemeinsamen Innovationsverständnisses. So wurde in allen Fallbeispielen das Neuartige bzw. das innovative Element bei den entwickelten Produkten von den Befragten sehr ähnlich beschrieben.

Die Produkte, die in den Fallbeispielen analysiert wurden, entstanden aus unterschiedlichen Kontexten heraus, was in Folge die Weiterführung nach EQUAL beeinflusste. Mit den Worten eines Befragten ausgedrückt: *„Innovation ist immer im Verhältnis zu beschreiben und in dem Kontext zu sehen, aus dem heraus sie entsteht und in dem man sich selbst befindet.“* (Operative/r PartnerIn Nr. 27)

Mögliche Ausgangssituationen für den Anstoß zur Entwicklung der analysierten Produkte waren:

- Vorerfahrungen aus der ersten EQUAL-Runde
- Arbeitsmarktpolitischer Bedarf
- Politischer Auftrag

Vorerfahrungen aus erster EQUAL-Runde

Bei fünf Produkten konnte auf Vorerfahrungen aus der ersten EQUAL-Runde zurückgegriffen werden. Entweder war die Struktur der Partnerschaft, zumindest teilweise erprobt oder aber es wurde bereits im Vorfeld an diesem Thema gearbeitet und erste Produkte entwickelt.

- Ein gutes Beispiel ist das Geschlechtsneutrale Assessment Center aus der Entwicklungspartnerschaft PopUp GEM. In der ersten EQUAL Runde wurden in der Entwicklungspartnerschaft Just GEM öffentliche Institutionen als strategische PartnerInnen ins Boot geholt, die dann in der 2. EQUAL Runde die operative Verantwortung für Module übernommen und Gender Mainstreamingprozesse in ihren Organisationen umgesetzt haben. Dadurch konnte sehr hohe Nachhaltigkeit erreicht werden.
- Bei der Entwicklungspartnerschaft „spurwechsel“, die teilweise im Beschäftigungsprojekt JE_TZT mündete, nannte ein Befragter als Anstoß für die Entwicklungen in der zweiten EQUAL-Runde, *„ein klares Konzept in den Kuddel-Muddel der ersten Antragsrunde zu bringen“* (Strategische/r PartnerIn Nr. 4), d.h. nach dem Abklären grundlegender Rahmenbedingungen und Voraussetzungen mit den potentiellen Financiers in der ersten Phase, ging es in der zweiten Phase um Konkretisierung und Verfeinerung. *„Die zuständige Magistratsabteilung ist an uns herangetreten und hat die Zielgruppe für EQUAL 2 konkretisiert.“* (Operative/r PartnerIn Nr. 3)

NGOs kennen den Bedarf aus ihrer täglichen Arbeit mit der Zielgruppe.

Bei vier untersuchten Produkten wurde explizit der Bedarf genannt, den insbesondere die operativen PartnerInnen in ihrer täglichen Arbeit mit der Zielgruppe geortet haben. EQUAL bot hier die Möglichkeit Konzepte auszuprobieren, die in einem Regelsystem bisher nicht zu realisieren waren oder wie es ein Befragter formulierte: „*Es wurde ein Konzept ausprobiert, das bereits in der Schublade vorhanden war.*“ (Operative/r PartnerIn Nr. 1)

Die Qualifizierungsmaßnahme MigraMobil aus der Entwicklungspartnerschaft diversity@care musste aufgrund einer politischen Entscheidung gleich am Beginn der Entwicklungsarbeit, nämlich der Einführung des Programms „Pflegerberufe“ im WAFF, neu konzipiert werden und hatte daher bereits schwierige Ausgangsvoraussetzungen im Hinblick auf eine nachhaltige Implementierung.

Ganz anders stellte sich die politische Situation bei den beiden untersuchten Beschäftigungsprojekten für die Zielgruppe SozialhilfeempfängerInnen, BAST in Salzburg und die Beschäftigungsmodul der Entwicklungspartnerschaft „spurwechsel“ (bzw. aktuelles Projekt JE_TZT) in Wien, dar. Sie sind aus der Diskussion rund um die bedarfsorientierte Mindestsicherung und aus der Reform der Sozialhilfe entstanden. Die Sozialhilfebehörden hatten den Auftrag, das Element der Arbeitsintegration in ihre Verwaltungstätigkeit stärker aufzunehmen.

„*Der Anstoß kam von den Stakeholdern der Wiener Arbeitsmarktpolitik. Die Ideenfindung ist daher nicht in einem Bottom Up Prozess von den NGOs ausgegangen, sondern war ein wechselseitiger Planungs- und Entscheidungsprozess.*“ (Strategische/r PartnerIn Nr. 4)

Dieser Hintergrund hat die Weiterführung nach EQUAL positiv beeinflusst. Sowohl beim Produkt BAST als auch bei den Beschäftigungsmodulen von „spurwechsel“ war eigentlich klar, dass sie weiterfinanziert werden, auch wenn es dazu noch vieler Verhandlungen und Spezifizierungen der Rahmenbedingungen bedurfte.

Gekennzeichnet war der Erfolg, wie obiges Zitat eines Befragten zeigt, durch die intensive Einbindung der relevanten strategischen PartnerInnen und Fördergeber in den Ideenfindungsprozess.

Starke Einbindung in der Ideenfindungsphase begünstigt Nachhaltigkeit

Das Ausmaß der Integration strategischer PartnerInnen bereits in der Phase der Ideenfindung und Produktkonzipierung ist bei den untersuchten Produkten sehr unterschiedlich.

Bei MigraMobil wurde die Produktidee aus den NGOs heraus entwickelt und dann das fertige Konzept bei den strategischen PartnerInnen präsentiert, was aus der Sicht einer beteiligten Organisation zu Doppelgleisigkeiten geführt hat. „*Die Entwicklungsorganisation hätte sich früher informieren müssen, ob es in der Szene Ähnliches gibt, dann wäre vielleicht die Nachhaltigkeit auch höher gewesen wegen besserer Abstimmung.*“ (Strategische/r PartnerIn Nr. 44)

Auf der anderen Seite gab es strategische Partnerorganisationen, die „*sehr, sehr stark*“ (Strategische/r PartnerIn Nr. 12) eingebunden waren und Vorgaben fürs Konzept, wie z.B. die Formulierung bestimmter Zielvorgaben oder die Mithereinnahme bestimmter NGOs, gemacht haben.

Grundsätzlich zeigt sich, dass eine starke Involvierung der strategischen PartnerInnen bereits in der Ideenfindungsphase die Weiterführung des Produktes nach EQUAL begünstigt hat. Oder wie es ein Befragter beschrieb: „*Diese Einbindung war bereits Vorarbeit für Nachhaltigkeit.*“ (Operative/r PartnerIn Nr. 1)

Aber auch, wenn die Idee zum Produkt aus einer „*langen Auseinandersetzung mit dem Thema*“ (Operative/r PartnerIn Nr. 14) zwischen Sozialpartnerorganisationen und NGOs entstanden ist, war dies jedoch noch kein Garant für Nachhaltigkeit. Andere Erfolgsfaktoren, wie z.B. die Übereinstimmung mit den Zielvorgaben und Förderlogiken des potentiellen Financiers, haben genauso viel Einfluss auf die Nachhaltigkeit gezeitigt.

Entwicklung von Innovationen oder von Verkaufskonzepten...

EQUAL war gleichermaßen auf die Entwicklung innovativer Produkte und auf Nachhaltigkeit bzw. Mainstreaming ausgerichtet. Diese Ausrichtungen brachten offensichtlich mitunter paradoxe Situationen mit sich. „*In EQUAL hat es den Auftrag gegeben, innovativ zu sein und nicht ein Verkaufskonzept zu entwickeln. Dafür hat es keinen Auftrag gegeben und dafür war auch die Zeit nicht ausreichend. EQUAL war eine Phase des Ausprobierens von Innovationen. Wäre es hingegen klar gewesen, dass das Produkt nachher weitergeführt wird, dann hätten wir das Ganze gleich anders anlegen müssen. Es war für uns ja am Anfang auch nicht klar, wie das Endprodukt sein wird.*“ (Operative/r PartnerIn Nr. 21)

Berücksichtigung vorhandener Förderlogiken für Nachhaltigkeit wesentlich

- Bei der Mikrokreditberatung aus der Entwicklungspartnerschaft ESCAPE wurde eine neue Zielgruppe, v.a. MigrantInnen, angesprochen und ein neues Teilprodukt entwickelt. Im Hintergrund stand aber ein bewährter Partner mit einem bewährten Beratungsprocedere, das im Programm des Arbeitsmarktservice schon seit längerem erfolgreich umgesetzt wird. Die Nachhaltigkeitswirkung war in diesem Beispiel besonders hoch, weil in manchen Bundesländern eine nahtlose Weiterführung direkt nach EQUAL, in anderen Bundesländern nur etwas zeitlich versetzt, möglich war.
- Nicht weitergeführt wurde das Produkt MigraMobil, weil das Konzept mit der Förderlogik des Arbeitsmarktservice, möglichst viele Zielgruppenpersonen in den Arbeitsmarkt zu integrieren, nicht übereinstimmte. Dem Kurs liegt ein verbessertes Qualifizierungskonzept zugrunde, das eine sprachliche Qualifizierung mit einer fachlichen Ausbildung sehr eng verschränkt. Daraus resultierte „*eine kleine feine Maßnahme. Aber wen interessieren schon so wenige Zielgruppenpersonen?*“ (Operative/r PartnerIn Nr. 40)

Innovation musste für die Weiterförderung an bestehende Rahmenbedingungen angepasst werden

Produkte, wie das Beschäftigungsprojekt JE_TZT, entstanden aus den gesammelten Erfahrungen der Module in der Entwicklungspartnerschaft „spurwechsel“. Um nach der in EQUAL geförderten Phase in einer „Regelförderung“ weitergeführt werden zu können, mussten aus Sicht der Befragten inhaltlich Abstriche gemacht werden. So können etwa innovative Ansätze, wie z.B. die Möglichkeit für die TeilnehmerInnen, je nach Arbeitsfähigkeit, zwischen den unterschiedlich niederschwellig konzipierten Projekten JE_TZT, h-k-e/Handwerk/Kunst/Entwicklung und TRAIN zu wechseln, aufgrund der Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktservice nur in Ausnahmefällen verwirklicht werden.

Verstärkt Integration in den zweiten Arbeitsmarkt

Beim Beschäftigungsprojekt BAST ist die Ursprungsidee einer ausschließlichen Integration in den ersten Arbeitsmarkt in vielen Fällen aufgrund der Komplexität der Vermittlungshindernisse bei der Zielgruppe einer Integration in den zweiten Arbeitsmarkt (d.h. in Sozialökonomische Betriebe) gewichen.

Änderung der Innovationstiefe

Für die Nachhaltigkeit bedeuten obige Beispiele nochmals zusammengefasst, dass grundlegende Innovationen, die in ein Regelfördersystem übergeführt werden, adaptiert und den Zielvorgaben und Logiken dieser weiterführenden Organisation angepasst werden müssen. Das ändert aber zumeist die Innovationstiefe der Produkte. Elemente einer grundlegenden Innovation werden „gemäßigt“.

3.3. Nachhaltigkeitsstrategien

Die untersuchten Produkte erwiesen sich als unterschiedlich nachhaltig:

- Die Mikrokreditberatung wurde in mehreren Bundesländern ins Unternehmensgründungsprogramm des Arbeitsmarktservice aufgenommen.
- Das Geschlechtsneutrale Assessment Center kommt im Unternehmen, das in EQUAL als operativer Partner beteiligt war, bei der Personalauswahl, speziell bei fachlich gleich gut geeigneten BewerberInnen, zum Einsatz.
- Das Beschäftigungsprojekt BAST wird, finanziert durch ESF-Mittel (Schwerpunkt 3b: Integration von arbeitsmarktfernen Personen) und kofinanziert durch die Sozialhilfebehörde des Landes Salzburg, weitergeführt.
- Aus der Entwicklungspartnerschaft „spurwechsel“ in Wien und anderen Projekten entstand ein mehrstufiges und aufeinander abgestimmtes Paket für ausgrenzungsgefährdete Personen⁴⁴. Im Mittelpunkt stehen SozialhilfebezieherInnen, aber auch Jugendliche mit besonders großen Schwierigkeiten beim Einstieg in den Arbeitsmarkt und MigrantInnen. Für Personen, die aufgrund vielschichtiger Problemlagen Schwierigkeiten beim Jobeinstieg haben, stehen je nach individueller Anforderung maßgeschneiderte Beschäftigungsprojekte bereit: Besonders niederschwellig angesetzt ist „h/k/e, Handwerk/Kunst/Entwicklung“, das TeilnehmerInnen vorerst grundlegende Arbeitstugenden, wie z.B. Durchhaltevermögen und Teamfähigkeit vermittelt. Zum Verbund gehören zwei weitere Beschäftigungsprojekte, „TRAIN“ und „JE_TZT“, die durch Coachings, Praktika und Beschäftigung die TeilnehmerInnen auf den Eintritt ins Berufsleben vorbereiten. TRAIN erfasst z.B. die Kompetenzen der TeilnehmerInnen und bietet Beschäftigungsmöglichkeiten durch Praktika. Bei JE_TZT hingegen kann z.B. eine arbeitsplatzorientierte Qualifizierung absolviert werden. Die TeilnehmerInnen werden außerdem für 30 Wochenstunden bei den Projektträgern angestellt. Die nächst "höhere" Stufe bildet schließlich "Jobchance", wo die Vermittlung auf den ersten Arbeitsmarkt im Mittelpunkt steht.
- Die Software „SIE.In.Action“ wird derzeit, ohne das Begleitseminar, finanziert durch das Programm LEONARDO, in 8 Partnerländer im europäischen Raum transferiert und in verschiedene Sprachen und kulturelle Kontexte übersetzt.
- Die Erfahrungen aus dem GenerationenguideCurriculum fließen in die Alltagsarbeit der Entwicklungsorganisation ein, wie z.B. in die Beratung von Unternehmen im Rahmen des QBB-Programmes oder der Flexibilityberatung des Arbeitsmarktservice.
- Das Produkt „Boxenstopp“ wurde in einem überarbeiteten Konzept dem Österreichischen Gewerkschaftsbund angeboten. Zum Zeitpunkt der Interviews gab es noch keine Entscheidung darüber.

⁴⁴ Vgl. Pressemitteilung der Stadt Wien: Wiener Arbeitsmarkt: Bessere Jobchancen durch Qualifikation. 31.01.2008

- Der Kurs MigraMobil wird nicht explizit weitergeführt. Die Inhalte werden jedoch auch in den Arbeitsalltag der damaligen TrainerInnen integriert. Weiters finden sich einzelne Bausteine z.B. im Deutscheinstufungstest oder im fachlichen Eignungstest auf der Website des Programms Pflegeberufe des Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds (WAFF) wieder.
- Die Toolbox Einkommensschere wurde mit Empfehlungsschreiben des Arbeitmarktservice an alle in Frage kommenden Trägerorganisationen in Vorarlberg weitergeleitet.

Keine 1:1 Umsetzung in einer Regelförderung

Die erfolgreichen Beispiele für das Gelingen einer Weiterführung nach EQUAL, wie BAST, JE_TZT- aus der Entwicklungspartnerschaft „spurwechsel“ - und die Mikrokreditberatung, zeigen gleichzeitig, dass eine 1:1 Umsetzung von Produkten, die im EQUAL-Programm entwickelt wurden, in den Alltag einer Regelförderung nicht machbar sind.

Trotzdem sprechen sehr viele der Befragten von einem nachhaltigen Erfolg. *„Ob wir Module genau so wie in EQUAL umsetzen, da muss ich nein sagen. Aber es ist die Frage, wie die Nachhaltigkeit definiert wird. Ein Erfolg ist es bereits, wenn wir es geschafft haben, dass ein Thema aufgegriffen wird.“* (Operative/r PartnerIn Nr. 27)

„Know How bleibt in den Köpfen erhalten“⁴⁵

Die in EQUAL aktiven operativen Organisationen beteiligen sich als Player in der Arbeitsmarktpolitik immer wieder an Ausschreibungen. Hier fließt das fachliche Know How, das während EQUAL entstanden ist, ein. Viele MitarbeiterInnen in NGOs, die aktuell Aufträge für das Arbeitmarktservice umsetzen, sind ehemalige MitarbeiterInnen aus EQUAL-Partnerschaften. Ein Befragter verglich EQUAL mit einem „Think Tank“ (Strategische/r PartnerIn Nr. 4) speziell fürs Arbeitmarktservice.

Teilweise haben VertreterInnen aus den involvierten strategischen Organisationen noch eigene Mainstreamingtreffen neben den offiziellen Schlussveranstaltungen organisiert, um die Erfahrungen aus den EQUAL-Partnerschaften in ihren eigenen Netzwerken weiterzutragen. Eine Befragte meinte dazu: *„Fokus war die Übertragung und Weiterführung von Ideen. Wir haben die Produkte auf ihre Sinnhaftigkeit fürs AMS gesammelt und diskutiert. Nachhaltigkeit war für mich hier die Aufbereitung des Bodens.“* (Strategische/r PartnerIn Nr. 15)

Sammlung in einer Datenbank ist nicht ausreichend

Problematisch für das Weitertragen der Erfahrungen aus EQUAL ist, dass viele Beteiligte nicht mehr in den Entwicklungsorganisationen tätig sind. Das EQUAL-Programm hat bei den NGOs den Aufbau von neuen Strukturen notwendig gemacht, die aber nach dem Programmablauf nicht weiterfinanziert werden konnten. Das Wissen bleibt zwar zumeist im arbeitsmarktpolitischen Markt präsent, aber es ist nicht so einfach die richtigen Ansprechpersonen zu finden. Eine Befragte formulierte dieses Problem so: *„Ich habe das Gefühl, dass ich viel zu wenig an die EQUAL Innovationen herangekommen bin. Die Netzwerke waren dann nicht mehr vorhanden und viele Produkte blieben ungenützt. Es hätte mehr aufbereitet werden sollen für die Fördergeber, damit*

⁴⁵ Operative/r PartnerIn Nr. 29

es auch in Maßnahmenbeschreibungen einfließen kann, z.B. die Darstellung von Methoden oder didaktische Konzepte.“ (Strategische/r PartnerIn Nr. 5)

Es stehen natürlich die EQUAL-Datenbanken und zum Teil noch Websites oder Broschüren und andere Produkte zur Verfügung, aber „zum Weitertragen von Ergebnissen sind Datenbanken nicht so gut geeignet, da müssen Dinge angreifbar sein, da muss man Role-Models zeigen.“ (Operative/r PartnerIn Nr. 27)

Richtige Ansprechpersonen für Weiterfinanzierung

Als weitere Schwierigkeit bei der Überführung in eine Regelförderung nannten einige der Interviewten die Zusammensetzung der Partnerschaften. „Es war nicht klar, ob wir von Seiten des AMS alle Personen in der Partnerschaft hatten, die wir wirklich als Ansprechperson gebraucht hätten.“ (Operative/r PartnerIn Nr. 22)

Manche VertreterInnen aus den strategischen Partnerschaften waren zwar fachlich zuständig, hatten aber keine Entscheidungskompetenz, wenn es um das Thema Weiterfinanzierung ging. „Ich konnte einen Infotransfer im Haus anbieten, aber der direkte Infotransfer aus dem Projekt heraus wäre besser gewesen.“ (Strategische/r PartnerIn Nr. 17)

Nachbereitungszeit notwendig

Sehr oft wurde in den Interviews auch die knappe Zeit im zweiten EQUAL-Durchgang als Hinderungsgrund für ein Gelingen der Nachhaltigkeit angegeben. Am Beginn mussten neue Partnerschaften eingegangen werden, dann die Konzepte entwickelt und adaptiert werden und „bis das Produkt verkaufsfähig war, hatte das AMS die Mittel für 2008 bereits verausgabt.“ (Operative/r PartnerIn Nr. 22)

Erfolgreicher verlief es im Hinblick auf die Nachhaltigkeit, wie schon bei der Ideenfindung beschrieben, bei den Fallbeispielen, wo in der ersten EQUAL-Runde bereits die Partnerschaft konstituiert oder das Themenfeld aufbereitet wurde.

Ein Befragter würde in einem zukünftigen Programm folgendes Element einführen: „...dass es nach Programmende noch Ressourcen für die Entwicklung einer Nachhaltigkeitsstrategie geben müsse, nicht für alle EPs⁴⁶, aber um z.B. ein Substrat aus den thematischen Netzwerken zu bilden.“ (Operative/r PartnerIn Nr. 27)

⁴⁶ A.d.A.: Gemeint sind Entwicklungspartnerschaften.

3.4. Erfolgskritische Meilensteine

Innovationsprozesse sind, wie andere Prozesse auch, geprägt von Meilensteinen und richtungsweisenden Entscheidungen.

Als Meilensteine wurden von den Befragten

- Konzeptänderungen,
- Überschneidungen mit dem Zuständigkeitsbereich des Arbeitsmarktservice,
- sensible Themenbereiche und
- der administrative Aufwand

genannt.

3.4.1 Konzeptänderungen

Beim Produkt Boxenstopp wurden bei einer Unternehmensbefragung Bedarf und Interesse an einem derartigen Produkt geprüft. Das Ergebnis dieser Befragung machte eine komplette Neukonzeptionierung notwendig. Es war nicht möglich, die schwierige Zielgruppe „lernferne ältere Beschäftigte“ zu erreichen. Wichtig für das Produkt war auch die Namensänderung, weil erst mit dem plakativen Namen waren das mediale Echo und in Folge die TeilnehmerInnenrekrutierung wirklich erfolgreich.

Aber nicht nur die Situation am Arbeitsmarkt auch die Rahmenbedingungen des EQUAL-Programmes erforderten – um doch noch in den Förderungsgenuss zu kommen – manche Kompromisse bei den Produktkonzepten. *„Ursprungsidee war ein Projekt für ältere beschäftigte Frauen zu machen, die Ausrichtung auf Arbeitslose und BetriebsrätInnen war wenig innovativ, das war allen Beteiligten klar, aber aufgrund der EQUAL-Vorgaben nicht anders machbar.“* (Strategische/r PartnerIn Nr. 15)

Die Qualifizierungsmaßnahme MigraMobil aus der Entwicklungspartnerschaft diversity@care konnte ebenfalls nicht wie ursprünglich geplant umgesetzt werden, weil am Beginn der Entwicklungsarbeit parallel das Programm Pfliegerberufe des Wiener ArbeitnehmerInnenförderungsfonds (WAFF) startete. Personen, die sich für den Pflegebereich interessierten, wurden somit vom Arbeitsmarktservice an das Programm verwiesen. Individualförderungen, wie bisher üblich und auch im Konzept von MigraMobil vorgesehen, waren nicht mehr möglich.

3.4.2 Überschneidungen mit dem Zuständigkeitsbereich des AMS

Immer wieder für Konflikt sorgte die Überschneidung von potentiellen TeilnehmerInnen für EQUAL-Produkte mit den Zielgruppen „Arbeitslose“ oder „Arbeitssuchende Personen“ des Arbeitsmarktservice.

Die Konfliktlösungsstrategien waren sehr unterschiedlich, so wurde beispielsweise bei der Mikrokreditberatung ausdrücklich darauf hingewiesen, *„dass das Beratungsangebot der Entwicklungspartnerschaft ESCAPE für die KundInnen im UGP⁴⁷ des AMS freiwillig ist und dass bei Nichteinhaltung der Beratungstermine keinerlei Sankti-*

⁴⁷ Anm. d. A. Gemeint ist das Unternehmensgründungsprogramm des Arbeitsmarktservice.

onen zu erwarten sind, im Gegenteil, es war eine hilfreiche Ergänzung, wenn die Aufnahme ins UGP am Kriterium der Finanzierung scheiterte.“ (Strategische/r PartnerIn Nr. 53)

Ein Problem im Hintergrund waren Rahmenbedingungen des AMS wie die Weiterfinanzierung von DLU-Zahlungen⁴⁸. Die meisten Fälle wurden daher sehr individuell zwischen den zuständigen operativen PartnerInnen und den zuständigen regionalen Geschäftsstellen geklärt.

3.4.3 Sensible Themenbereiche

Ein besonderes Beispiel ist das Produkt „Toolbox Einkommensschere“ aus der Entwicklungspartnerschaft Job.Plan. Der Österreichische Gewerkschaftsbund und die Arbeiterkammer als Partnerorganisationen hatten im Vorfeld der Produktentwicklung eine Studie zum Thema „Einkommensunterschiede“ in Vorarlberg beauftragt. Die StudienautorInnen hatten dabei stark auf die Verantwortung der Unternehmen fokussiert. *„Die Arbeitgeber standen am Pranger. Die Unternehmen wollten sich dann nicht mehr an der Entwicklungspartnerschaft beteiligen. Die Daten hätten bereinigt werden müssen, z.B. Vergleichsbasis für Teilzeit und Vollzeit.“* (Strategische/r PartnerIn Nr. 36) Dieser Interessenskonflikt hätte fast die Zusammenarbeit in der Entwicklungspartnerschaft scheitern lassen. Geglückt ist sie dennoch, weil das Netzwerk der VertreterInnen der Partnerorganisationen den Konflikt nicht auf der operativen Ebene ausgetragen hat, sondern ihn auf die politische Ebene zurückgespielt hat.

3.4.4 Administrativer Aufwand

Sehr oft wurde als erfolgskritisches Element der hohe administrative Aufwand genannt, dies sowohl auf Seiten der operativen als auch bei strategischen PartnerInnen. Es wurde durchaus Verständnis für die Notwendigkeit von Kontrollmechanismen gezeigt, die gewählten Abrechnungsmodalitäten widersprachen aus Sicht einiger Befragter teilweise dem üblichen betrieblichen Finanzgebaren. Die komplexe Programm- und Abrechnungsstruktur wurde dabei in unmittelbarem Zusammenhang mit den Themen Innovationstiefe und Nachhaltigkeit gestellt. *„Das Problem ist, wenn wir über Nachhaltigkeit sprechen, dass wir dann auch über die Abrechnung sprechen müssen. Es ist unmöglich Innovationen sprudeln zu lassen, wenn wir gleichzeitig über Jausengeld Verhandlungen führen müssen.“* (Operative/r PartnerIn Nr. 27)

⁴⁸ DLU = Zahlungen zur Deckung des Lebensunterhaltes während des Besuchs von Qualifizierungsmaßnahmen

3.5. Kooperations- und Kommunikationsstrukturen

Die Kooperationsstruktur, die für EQUAL vorgegeben war, d.h. das Zusammenwirken von operativen und strategischen PartnerInnen, bewerteten die meisten Befragten äußerst positiv. *„Eine Sache, die bei EQUAL super war, war der Kontakt mit den Sozialpartnern, weil wir da wirklich gute Kontakte bekommen haben. Wir sind jetzt mit den Sozialpartnern, natürlich mit den Einzelpersonen, auf Du und Du. Wir kennen sie, wir rufen sie an.“* (Operative/r PartnerIn Nr. 26)

Ähnliches Rollenverständnis

Die Rollen der jeweiligen PartnerInnen in den untersuchten Fallbeispielen wurden sehr ähnlich beschrieben. Generell wurden die operativen PartnerInnen als umsetzend gesehen. Die strategischen PartnerInnen hatten die Aufgaben Lobbying zu betreiben, Plattformen für den Austausch und den Ergebnistransfer zur Verfügung zu stellen, wie z.B. die Industriellenvereinigung für das Thematische Netzwerk „Alternativen Ältere“, bei der Öffentlichkeitsarbeit zu unterstützen, z.B. Aussendungen an Mitglieder zu machen und den Zugang zu Unternehmen zu erleichtern. Wichtig war es auch die Rahmenbedingungen und Voraussetzungen aufzuzeigen, die die operativen PartnerInnen im Hinblick auf einen Transfer in den Regelbetrieb zu bedenken hatten. *„Wir strategischen Partner hatten die Rolle, die EP so zu begleiten, dass bei Abweichungen vom Weg, sich dann jeder je nach Organisationshintergrund zu Wort meldet und die Organisationssicht einbringt.“* (Strategische/r PartnerIn Nr. 43)

Am stärksten involviert waren das AMS und die ArbeitnehmerInnenorganisationen, wie ÖGB oder AK, was sich aus dem Gesamtziel von EQUAL, der Rückführung arbeitsmarktferner Personengruppen auf einen Regelarbeitsmarkt mit existenzsichernden Einkommen, ableiten lässt.

Keine Vorgabe der BGS an die Landesorganisationen

Als erschwerend für die Nachhaltigkeit nannten vereinzelte AMS-MitarbeiterInnen, dass es keinen klaren Auftrag der Bundesgeschäftsstelle an alle AMS-MitarbeiterInnen gegeben hat, wie die Partnerschaft in EQUAL zu gestalten gewesen wäre. Ein eindeutiges Bekenntnis zum Transfer und Kriterien für die Beurteilung einer sinnvollen Weiterfinanzierung hätten eine Hilfestellung für den Alltag dargestellt. So war das jeweilige Engagement von der Eigeninitiative der handelnden Personen abhängig. *„Es gab für das AMS als strategischen Partner in vielen EPs keine konkreten Vorgaben bzgl. der Rolle. Daher war die Motivation: es ist interessant für unsere KundInnen und das AMS bringt seine Erfahrungen mit der Zielgruppe ein, achtet darauf, dass der Nutzen fürs AMS erhalten bleibt.“* (Strategische/r PartnerIn Nr. 43)

Problem „hauptamtliche EQUAL-Absitzer“

Die meisten strategischen PartnerInnen hatten Verantwortliche für das EQUAL-Programm in ihren Organisationen, die die Anfragen der Entwicklungspartnerschaften an die fachlich Zuständigen weiterleiteten. Problematisch war es, wenn aus den Organisationen heraus keine entscheidungsbefugten VertreterInnen entsandt wurden. *„Es gab hauptamtliche EQUAL-Absitzer, weil die Themen keine Relevanz innerhalb der eigenen Organisation hatten. Diese Personen hatten kein Pouvoir innerhalb der eigenen Organisation. Ausnahme waren engagierte Einzelpersonen. Es müssten*

aber Personen sein, die in den Landesdirektorien sitzen und auch mit Arbeitsmarktpolitik beschäftigt sind.“ (Operative/r PartnerIn Nr. 29)

Bewährte Netzwerke

Vielfach gab es alt bewährte Kooperationsstrukturen, auf denen die Konstrukte der EQUAL-Partnerschaften aufbauen konnten. Gute Beispiele sind die Produkte Toolbox Einkommensschere und das Geschlechtsneutrale Assessment Center aus der Entwicklungspartnerschaft Pop Up GEM, die sich auf das Frauennetzwerk bestehend aus den Frauenreferentinnen der einzelnen Organisationen stützten. Vorteil war, dass bereits ein gemeinsames Verständnis über gewisse Haltungen und Werte vorherrschte. *„Es gab eine gemeinsame Organisationsidentität.“ (Operative/r PartnerIn Nr. 29)*

Weiters wurden aktive (politische) Netzwerke von den NGOs für Weiterfinanzierungsverhandlungen genützt. Gerade die großen Organisationen bewegen sich in einem sehr politiknahen Umfeld und sind geübt im Lobbying, wie z.B. Caritas oder Volkshilfe.

Neue Zusammenarbeitsstrukturen

Für die Befragten der Fallbeispiele, wo neue Zusammenarbeitsstrukturen entstanden, sei es zwischen Fördergebern, sei es zwischen NGOs – wie bei den Beschäftigungsprojekten JE_TZT und BAST - lag darin ein Erfolgsgeheimnis für die Weiterführung in einer Regelförderung. FördergeberInnen und NGOs verhandelten an einem Tisch und diskutierten über eine gemeinsame Problemsicht. Respekt vor den Haltungen der Anderen war eine unabdingbare Voraussetzung um Nachhaltigkeit zu erreichen, was bei JE_TZT auch mit Unterstützung des Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds (WAFF) als Mediator gut gelungen ist. *„Die NGOs sind zwar emphatisch für ihre Zielgruppe, aber pragmatisch genug sich auch als Dienstleister zu begreifen und die Logiken der sozialen Systeme zu verstehen. Sie müssen sehen, dass ein AMS einer Ziellogik unterworfen ist und dass es in der MA 40 auch um die Beherrschung von Budgets geht und nicht nur um die Lebenslagenverbesserung von Menschen. Je besser der Spagat zwischen Personenorientierung und Ergebnisorientierung gelingt, desto eher und leichter sind solche Netzwerke zu bilden.“ (Strategische/r PartnerIn Nr. 4)*

Thematisches Netzwerk „Alternativen Ältere“

Thematische Netzwerke waren ein Element des Mainstreamings, das in der Programmstruktur von EQUAL festgeschrieben war. „Alternativen Ältere“ ist ein Thematisches Netzwerk, das vier Entwicklungspartnerschaften zum Thema Ältere umfasste. Den Erfolg sahen die Befragten aus diesem Netzwerk in der Chance einen sehr weit gefassten inhaltlichen Austausch betreiben zu können. Teilweise wurde der Versuch gemacht, die Produkte in ihrer Gesamtheit zu fassen und für alle zur Verfügung zu stellen, was aber an den mangelnden Ressourcen scheiterte. Nicht so eindeutig waren die Aussagen zur „Verkaufswirkung“ des Netzwerkes. Manche sahen ein sehr klares gemeinsames Verhandeln (*„an strategische Partner wurden akkordierte Ergebnisse weitergegeben“* Operative/r PartnerIn Nr. 14), andere konnten keine gemeinsame Strategie erkennen. *„Das Netzwerk war eher lose. Was es gab, waren große gemeinsame Veranstaltungen. Sonst war jeder auf Modulebene mit den vorgeschriebenen Strukturen mehr als ausgelastet.“ (Operative/r PartnerIn Nr. 21)* Besonders für die operativen PartnerInnen war das Netzwerk *„hilfreich, weil Ergebnisse aus*

allen vier EPs besser gebündelt wurden und so z.B. besser für den Productive Ageing Ansatz genützt werden konnten.“ (Operative/r PartnerIn Nr. 17)

Warum aber trotz erfolgreichem Netzwerk die beiden analysierten Produkte „GenerationenguideCurriculum“ und „Boxenstopp“ aus den Entwicklungspartnerschaften AGEPowerment und G-P-S nicht weiterfinanziert werden, beleuchtet folgendes Zitat sehr schön: *„Das Einbeziehen der Sozialpartner, um Realitätssinn hereinzubringen, war ein gutes Konzept. Aber was weniger gut funktioniert hat, war der Glaube, dass man die Grundstrukturen / die politischen Strukturen dadurch ändern kann.“ (Strategische/r PartnerIn Nr. 19)*

3.6. Lessons Learned

Nachdem Innovation mittlerweile ein sehr vielfältig verwendeter und daher zunehmend verschwommener Begriff ist, empfiehlt sich sowohl zur Konkretisierung der Innovationszielrichtung als auch zur durchgängig zielorientierten Gestaltung der Programmstrukturen in der Phase der Programmkonzeption eine Festlegung der mit dem Programm angepeilten Innovationstiefe. Damit können darüber hinaus Enttäuschungen und Distanzen bei Realisierung reiner Verbesserungsinnovationen vermieden werden.

- Innovationsprogramme, die auf Verbesserung bestehender Instrumente oder Produkte abzielen, sollten grundsätzlich jene Stellen als antragstellende Stellen definieren, die den Innovationsprozess gestalten und das Innovationsergebnis auch nutzen sollten. Innovationsprogramme mit dieser Zielrichtung können beispielsweise als Impulsprogramme für die Implementation eines dauerhaften KVP-Prozesses konzipiert werden oder aber als zielgerichtete Programme, die auf Basis vorhandener Erfahrungen ein bestehendes Instrumentarium weiterentwickeln.
- Innovationsprogramme, die auf grundlegende Veränderungen hin abzielen, bedürfen eines vergleichsweise größeren Spielraums auf allen Ebenen – so sollten sowohl die beteiligten AkteurInnen als auch Zeitrahmen und Ergebnis wesentlich offener gestaltet werden. Demgegenüber mehr Augenmerk wäre in diesem Fall auf die Gestaltung des Ideenfindungsprozesses zu legen, der sicherstellen sollte, dass entweder durch die beteiligten AkteurInnen und/oder durch einen spezifisch gestalteten Ablauf tatsächlich neue Erkenntnisse oder Einblicke zu erwarten sind.
- Grundlegende Innovationsprozesse bergen ein höheres Risiko – es ist also bei einem derartigen Programm nicht davon auszugehen, dass alle Innovationsprozesse tatsächlich verwertbare Ergebnisse hervorbringen. Zu rechnen ist bei derartigen Innovationsprozessen vielmehr mit einer vergleichsweise höheren Anzahl an Inventionen – um das korrekte Wording zu verwenden – die zumindest zum Zeitpunkt der „Erfindung“ noch nicht die entsprechende Akzeptanz finden.
- Gleichzeitig ist - gerade wenn man an die Entwicklung grundlegend neuer, beispielsweise arbeitsmarktpolitischer Instrumente denkt - sinnvollerweise im Vorfeld zu überlegen, ob es abseits der bestehenden Finanzierungsstrukturen überhaupt Möglichkeiten für jene Instrumente gibt, die entweder mehrere Regelungen und Richtlinien einer Institution oder den Zuständigkeitsbereich mehrerer Ressorts betreffen. Denn eventuell ist die Antwort auf die Frage, ob es im arbeitsmarktpolitischen Bereich denn überhaupt noch Neues zu entdecken gäbe, eine grundlegend andere, wenn man diese Frage ausgehend von den Zuständigkeitsrändern des Arbeitsmarktservice stellt. In diesem Fall könnten - entsprechende Finanzierungsvorsorgen und politische Fenster vorausgesetzt – Innovationsprogramme, die „tatsächlich Neues“ hervorbringen, durchaus sinnvoll sein.

- ▶ Bei Innovationsprogrammen, die an grundlegender Innovation orientiert sind, sollte auch bei der Definition der „zugelassenen“ AntragstellerInnen deutlich mehr Freiraum gewährt werden. Einzig diesbezügliche Restriktionen in Bezug auf eine mögliche spätere Finanzierung könnten - so sie nicht allzu einschränkend sind und beispielsweise explizit oder implizit feldfremde Organisationen und Personen ausschließen - bereits in der Konzeptionsphase mitberücksichtigt werden.
- ▶ Innovationsprogramme – unabhängig davon, ob sie zu grundlegenden oder zu verbessernden Innovationen führen sollen – sollten grundsätzlich ergebnisoffen sein. Wenn bereits in der Phase der Projekteinreichung die Innovationsergebnisse benannt werden müssen, ist davon auszugehen, dass bereits bestehende Ideen im Innovationsprogramm ausformuliert werden sollen. Auch dies ist eine Möglichkeit, wäre jedoch eine weitere, von den beiden anderen Programmtypen zu differenzierende Vorgangsweise.
- ▶ Um bei ergebnisoffenen Innovationsprogrammen sicherzustellen, dass tatsächlich an Innovationen gearbeitet wird, könnten Milestones definiert werden, nach deren Überprüfung eine Weiterfinanzierung erfolgt. Wesentlich bei einer derartigen Konzeption wäre eine zeitnahe und kompetente Entscheidungsstruktur bei den Fördergebern.
- ▶ Innovation braucht Zeit und Involvement – aus diesem Grund sollten bei allen am Innovationsprozess beteiligten Organisationen ausreichend Ressourcen vorgesehen werden.

Abbildung 3: Gegenüberstellung von Innovationsprogrammen, die an grundlegender versus verbessernder Innovation orientiert sind

	Programm zielt auf verbessernde Innovation	Programm zielt auf grundlegende Innovation
Antragsteller	Organisationen, die die Innovationen nutzen sollen	Grundsätzlich offen
Ideenfindungsprozess	Kann in strukturierter und systematischer Form laufend stattfinden und sich beispielsweise an einem KVP-Prozess orientieren.	Sollte ausführlich geplant und reflektiert gestaltet werden, um die Genese tatsächlich neuer Zugänge zu ermöglichen. Die zeitlichen Rahmenbedingungen sollten sich dem Innovationsgegenstand sowie dem Verlauf der Ideenfindung anpassen.
Produktentwicklung	Möglichst nah an und gemeinsam mit den zu innovierenden Stellen und Einheiten.	Sollte offen und am Innovationsgegenstand orientiert gestaltet werden. Wesentlich ist, die Erfahrungen praktischer Erprobungen unmittelbar für die Weiterentwicklung des Produktes zu nutzen.
Prototyping	Ist je nach Innovationstiefe notwendig.	Ist jedenfalls notwendig.
Nachhaltigkeit	Muss nicht gesondert organisiert werden, ist Teil des Programms.	Die nachhaltige Nutzung der Innovation ist in einem gesonderten Schritt vorzubereiten und umzusetzen. Dabei ist davon auszugehen, dass sich im Sinne einer nachhaltigen Nutzung weiterer Adaptionen bedarf zeigt.
Dauer	Grundsätzlich eher auf Dauer gerichteter Innovationsprozess einer Organisation	Ein Innovationsprozess hat einen klaren Anfang und ein klares Ende, wobei die Prozesse mehrmals wiederholt werden können. Grundsätzlich ist von eher längerer Dauer auszugehen.
Ergebnisse	Können in der Phase der Antragstellung noch nicht festgelegt werden. Um die widmungs-gemäße Verwendung der Mittel zu gewährleisten, könnten Milestones zur Überprüfung des Fortschrittes definiert werden.	
Programmstrukturen und -administration	So nah wie möglich an den Strukturen und Logiken der antragstellenden Organisationen	So nah wie möglich an den Strukturen des geplanten Innovationsprozesses

Eigene Darstellung

4. Literaturverzeichnis

Bohm D.; Das offene Gespräch am Ende der Diskussion, Stuttgart 2000, Hartkemeyer M. & J./ Freeman Dhority L.; Miteinander Denken. Das Geheimnis des Dialogs. Stuttgart 1998

Bundesministerium für Arbeit und Soziales: „Mainstreaming. Strategie und Ergebnisse der 1. Förderrunde der Gemeinschaftsinitiative EQUAL. Bonn 2005

Endbericht g-p-s/generationen.potenziale.stärken, unter www.equal-esf.at, Nachhaltigkeitsberichte, Abfrage 1.7.2008

EQUAL Österreich 2000-2006, Anhang 2 zur Entscheidung K(2001) 585, Wien, April 2001, unter www.equal-esf.at, Abfrage 1.7.2008

Mandl, Christoph: „Radikale Innovation als Kernkompetenz“, unter www.metalogikon.com, Abfrage 30.6.2008

Mitteilung der Kommission an die Mitgliedsstaaten (2000/C 127/02) vom 3.5.2000, Absatz 10

Nachhaltigkeitsberichte aus EQUAL 1 und EQUAL 2: http://www.equal-esf.at/new/downloads/DOKUMENTATION_NH_EV_02_07.pdf, Abfrage 8.7.2008

OECD: „Oslo Manual. Guidelines for collecting and interpreting innovation data. 3rd edition. OECD 2005

PGI EQUAL Österreich, 2000-2006, Wien 2001

Pressemitteilung der Stadt Wien: Wiener Arbeitsmarkt: Bessere Jobchancen durch Qualifikation, 31.01.2008

Projektbeschreibung des Forschungsinstitutes des Wiener Roten Kreuzes zu care fit, unter www.wrk.at, Abfrage 1.7.2008

Wirtschaftsuniversität Wien: Vorlesungsreihe am Institut für Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Modul 5: Joseph A. Schumpeter: Entwicklung als unternehmerische Innovation. Wien 2004, unter: www.wu-wien.ac.at/inst/vw3/telematik/wsg/wsg5.html, Abfrage 1.7.2008

5. Verwendete Links

<http://www.bab.at/agepowerment>

[http://www.competence-site.de/strategmanagement.nsf/
C8A1A62D582DB414C1256ADB0033EA7B/\\$File/innovationsmanagement.pdf](http://www.competence-site.de/strategmanagement.nsf/C8A1A62D582DB414C1256ADB0033EA7B/$File/innovationsmanagement.pdf)

<http://www.equal-esf.at>

<http://www.frauengruenden.at/>

<http://www.g-p-s.at/>

<http://www.ottoscharmer.com/>

<http://www.volkshilfe.at/diversitycare>