

AUFTRAG UND GRUNDLAGEN DER PROGRAMMEVALUATION

1 EVALUATIONSAUFTRAG

Die folgenden Ausführungen knüpfen an das Untersuchungsdesign Stufe 2 der EQUAL-Programmevaluierung vom Juni 2003 an. Gemäß der Leistungsbeschreibung des damaligen BMA und dem darauf basierenden Angebot besteht der Evaluationsauftrag in der Analyse, Bewertung und Dokumentation der bis zum Jahr 2005 laufenden ersten Förderrunde der GI EQUAL, wobei – entsprechend des experimentellen und mehrdimensionalen Charakters der GI EQUAL – eine Kombination unterschiedlicher methodischer Untersuchungsansätze sowie empirischer Erhebungsinstrumente zum Einsatz kommt.

Neben diesen Untersuchungsaufgaben im engeren Sinne umfasst der Evaluationsauftrag ferner die Kooperation mit den EvaluatorInnen der Entwicklungspartnerschaften, mit dem BMWA als Programmverwaltungsbehörde, mit der Technischen Hilfe, mit der Steuerungsgruppe des Begleitausschusses, mit der Europäischen Kommission, mit den ProgrammevaluatorInnen der anderen Mitgliedstaaten und der EU-weiten Meta-Evaluation. Diese Zusammenarbeit erfolgt nicht allein aus formalen Gründen, sondern darüber sollen v.a. Lernprozesse der verschiedenen, an der Programmumsetzung beteiligten Ebenen organisiert werden und deren Ergebnisse für die Programmevaluierung nutzbar gemacht werden.

2 GRUNDLAGEN UND BEGRIFFLICHKEITEN

Die GI EQUAL weist im Vergleich zu anderen Strukturfondsinterventionen zahlreiche Spezifika und damit eine eigene, besondere Programmlogik auf, die jeweils von hoher Relevanz für das zu entwickelnde Evaluationskonzept sind. Dazu gehören vor allem:

- die experimentelle Ausrichtung, die Förderung von partnerschaftlich-netzwerkartigen Kooperationszusammenhängen,¹
- die Verbindung von Innovationsentwicklung, transnationaler Zusammenarbeit und Mainstreaming,
- der Vorrang der Generierung transferierbarer Problemlösungen vor der Statusverbesserung individueller Adressaten bzw. der Vorrang nachhaltiger Innovationen vor unmittelbaren arbeitsmarktpolitischen Ergebnissen,
- die prozesshafte Programmsteuerung und der weitgehende Verzicht auf kleinteilige Ergebnisvorgaben,

¹

Damit ist eine deutliche Unterscheidung von den im Rahmen der ESF-Regelförderung unterstützten, klar abgrenzbaren Projekten gegeben.

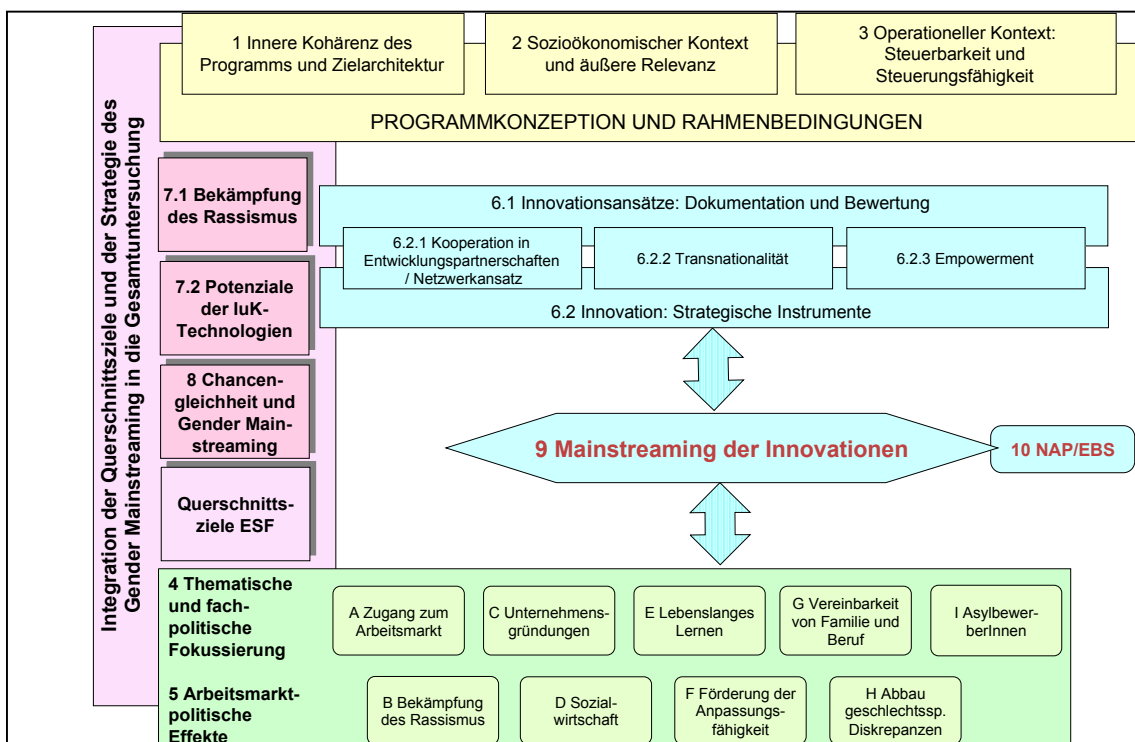
- das Mehrebenensystem der Programmumsetzung (regional/sektoral, national/transnational) und dessen Bedeutung für die thematischen und fachpolitischen Bereiche der GI EQUAL einerseits sowie für die intendierten Programmziele (Innovation, Mainstreaming, Querschnittsziele) andererseits.

Maßgeblich für die Programmlogik der GI EQUAL ist die Überlegung, dass Produktivitäts- bzw. Innovationsgewinne von einer Netzwerkbildung ausgehen – in Form von Entwicklungspartnerschaften mit strategischen und operativen Partnern einschließlich ihrer internationalen Verlängerung durch transnationale Kooperation sowie ihrer nationalen Vertiefung durch Empowerment. Schließlich hat das Evaluationskonzept zu berücksichtigen, dass der Erfolg bzw. der Misserfolg der GI EQUAL von zahlreichen programm-, umsetzungs- und kontextbezogenen Faktoren abhängen (sozioökonomischer Kontext, institutionelle und prozessuale Bedingungen usw.), die es gleichfalls zu analysieren gilt.

Gegenüber Stufe 1 des Untersuchungsdesigns wurde eine Modifizierung und Weiterentwicklung der Gliederung der Untersuchungsaufgaben vorgenommen. Diese inhaltliche Struktur orientiert sich an der Bestimmung von Innovation und Mainstreaming als zentralen Programmzielen sowie an den daraus ableitbaren Erfolgs- und Misserfolgskriterien für die Gemeinschaftsinitiative EQUAL. In einem Vorgriff auf die Analyse der inneren Kohärenz des Programms führte dies konkret zur Auflösung der gleichgewichteten Abbildung von Grundsätzen und Querschnittszielen der GI EQUAL, wie sie noch in Stufe 1 des Untersuchungsdesigns vorgenommen worden war.

Die folgende Übersicht bildet den Wirkungsmechanismus und den Handlungsraum der GI EQUAL ab. Damit werden zugleich die wesentlichen Untersuchungsgegenstände der Programmevaluation benannt.

Abbildung 1: Verortung zentraler Begriffe und Zusammenhänge – Konturierung des Untersuchungsgegenstandes



Für die Durchführung des Evaluationsauftrages leiten sich aus dieser Modellabbildung der GI EQUAL drei **Untersuchungsebenen** mit weiteren **Untersuchungsschwerpunkten** ab:

A. Programmkonzeption und Rahmenbedingungen

- 1 Innere Kohärenz des Programms und Zielarchitektur
- 2 Sozioökonomischer Kontext und äußere Relevanz des Programms
- 3 Analyse des operationellen Kontextes: Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit des Programms

B. Programmdurchführung und Ergebnisse

- 4 Ausgewählte Aspekte der Umsetzung der GI EQUAL im Jahre 2002 – Ergebnisse zum finanziellen und physischen Verlauf des Programms
- 5 Arbeitsmarktpolitische Effekte

C. Programmwirkungen und Zielerreichung

- 6 Innovationen: Entwicklung und Erprobung
 - 6.1 Innovationsansätze: Dokumentation und Bewertung
 - 6.2 Strategische Instrumente
 - 6.2.1 Kooperation in EP / Netzwerkansatz
 - 6.2.2 Transnationalität
 - 6.2.3 Empowerment
- 7 Querschnittsziele
 - 7.1 Bekämpfung des Rassismus
 - 7.2 Nutzung der Potenziale der IuK-Technologien
- 8 Gender Mainstreaming / Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern
- 9 Mainstreaming der Innovationen
- 10 Beiträge der GI EQUAL zu den Nationalen Aktionsplänen (Beschäftigung, social inclusion) und zur Europäischen Beschäftigungsstrategie.

3 EVALUATIONSKONZEPT UND UNTERSUCHUNGSMETHODEN

Aufgrund des komplexen und zugleich neuartigen Charakters der GI EQUAL, die maßgeblich das Ziel verfolgt, arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Innovationen – d.h. neue Wege, Methoden, Konzepte und Förderinstrumente – gegen Diskriminierung und Ungleichheiten jeglicher Art im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt zu entwickeln, zu erproben, zu transferieren und in der gesellschaftlichen (Förder-)Praxis zu verankern, kann zwar auf bekannte und erprobte Evaluationsansätze zurückgegriffen werden, jedoch nicht durchgängig und einheitlich für die Gesamtheit des Evaluationsauftrages. Die GI EQUAL stellt insofern eine innovative Herausforderung auch gegenüber den Systemen der Begleitung und Bewertung dar. Die Gewährleistung einer dem Gegenstand adäquaten Programmevaluation erfordert eine kontinuierliche Auseinandersetzung und fortschreitende Entwicklungsarbeit in den Kontexten der Theoriebildung, der Methodendiskussion und der Evaluationsinstrumente.

Ein wesentliches, konstituierendes Merkmal der Evaluationsaufgabe besteht in der Entwicklung eines der Spezifik der GI EQUAL angemessenen Evaluationsansatzes aus einem zielgerichteten Mix aus verschiedenen Evaluationsansätzen und Untersuchungsmethoden. Der nachfolgend darzustellende Mix ist dabei insofern funktional, als er sich nach den jeweils erforderten Evaluationsaufgaben bzw. „*Evaluationsparadigmen*“² (*conceptual frameworks*) richtet und damit Erkenntnisinteressen antizipiert, die je nach Untersuchungsschwerpunkt variieren können.

Im wesentlichen lassen sich folgende Funktionen von Evaluation³ unterscheiden, die jeweils enge Bezüge zu den genannten Evaluationsparadigmen aufweisen: Bei der **Erkenntnisfunktion** geht es um die Sammlung entscheidungsrelevanter Daten, die für neue Steuerungsentscheidungen genutzt werden. Die **Kontrollfunktion** soll Informationen liefern, die erkennen lassen, ob alle Beteiligten ihre Aufgaben erfüllen. Die **Dialogfunktion** sorgt für die Bereitstellung von Informationen, die den Dialog zwischen den Stakeholdern auf eine solide Basis stellen, und die **Legitimationsfunktion** ist für die Mittelgeber und die Durchführungsinstitutionen von Bedeutung, insofern die Ergebnisse und Wirkungen, die Wirksamkeit, die Effizienz und die Nachhaltigkeit der Programme überprüft werden. Diese Funktionen von Evaluation berühren in der einen oder anderen Weise auch den EQUAL-Programmevaluationsauftrag und sind daher angemessen zu berücksichtigen.

Der entscheidende Vorteil der zielgerichteten Verbindung von Evaluationsparadigmen und Erkenntnisinteressen besteht darin, dass sie je spezifische Affinitäten zu Designtypen, zur Logik bzw. Theorie der Evaluation sowie zu Methoden und Qualitätskriterien des Evaluationshandelns aufweisen.

Angesichts dieser Ausgangssituation liegt dem Evaluationskonzept grundsätzlich und prioritär das Prinzip der „formativen“, d.h. der programmgestaltenden Evaluation zugrunde. Von besonderer Bedeutung ist zusätzlich der Aspekt, dass die GI EQUAL in mehreren Förderphasen umgesetzt wird. Dies eröffnet die Möglichkeit, aus den Erfahrungen der ersten Förderphase handlungsleitende Schlussfolgerungen für die darauf folgenden Förderphasen zu ziehen. Diese Konstellation wird auch als „offene“ Evaluation bezeichnet, da die Problem- und Fragestellungen, das methodische Vorgehen und die Bewertungskriterien der Evaluation nicht vollständig von vorneherein feststehen, so dass „*die Bestimmung der Feinziele, Fragestellungen, Hypothesen usw. zentrale Aufgabe des Evaluationsprozesses selbst ist*“.⁴

Neben der „formativen“ bzw. „offenen“ Evaluation werden weitere Evaluationsansätze genutzt:

- So eignet sich das Konzept der summativen Evaluation aufgrund der diesem zugrundeliegenden flächendeckend-quantitativen Beweismuster durch-

² Nach Helmut Kromrey in Anlehnung an E. Chelimsky. Kromrey unterscheidet folgende „Evaluationsparadigmen“: das Forschungsparadigma – Evaluation zur Verbreiterung der Wissensbasis, das Kontrollparadigma – Evaluation zu Kontrollzwecken sowie das Entwicklungsparadigma – Evaluation zu (Programm- und/oder Projekt-)Entwicklungszwecken. Vgl. Kromrey 2001.

³ Vgl. dazu Stockmann 2000.

⁴ Diese Charakterisierung stammt von Wolfgang Beywl, zitiert nach Kromrey 2001, S. 115.

aus für einzelne Untersuchungsschwerpunkte – wie beispielsweise für ausgewählte Aspekte der thematischen und fachpolitischen Schwerpunktsetzungen oder für die Identifizierung arbeitsmarktpolitischer Ergebnisse und Effekte – nicht zuletzt auch durch die Analyse von Monitoringdaten.

- Demgegenüber lässt sich das aus dem angelsächsischen Raum stammende Konzept der Cluster-Evaluation zumindest teilweise auf bestimmte Untersuchungsschwerpunkte der GI EQUAL anwenden, da dieser Evaluationsansatz speziell für regional verstreute Projekte mit vergleichsweise offenen Strukturen entwickelt und erfolgreich erprobt wurde. Wenngleich dieses Evaluationskonzept vor allem aus Ressourcengründen nicht flächendeckend genutzt werden kann, bietet es dennoch für die Analyse und Bewertung der Mainstreamingprozesse einen möglichen Zugang.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die systematische Zusammenarbeit von Programmevaluation und EP-Evaluationen, wie in der Leistungsbeschreibung vorgesehen, ein immanenter Bestandteil des Evaluationskonzeptes ist. Mit dem von der Programmevaluation unter Beteiligung der EP-EvaluatorInnen erarbeiteten „Common Minimum“⁵ wurde hierfür eine systematische Grundlage gelegt.

Bezogen auf die identifizierten Untersuchungsebenen und Untersuchungsschwerpunkte in der Evaluierung der GI EQUAL ergeben sich die folgenden prioritären Evaluationsansätze und zentralen Methoden:

Tabelle 1: Evaluationsansätze und zentrale Methoden nach Untersuchungsebenen und Untersuchungsschwerpunkten

Untersuchungsebenen		Untersuchungsschwerpunkt	zentraler Evaluationsansatz	zentrale Methoden ⁶
A. Programm- konzeption und Rahmen- bedingungen	1	Innere Kohärenz des Programms und Zielarchitektur	formative Evaluation	ExpertInnengespräche, Dokumentenanalysen
	2	Sozioökonomischer Kontext und äußere Relevanz	summative Evaluation	Dokumentenanalysen, sekundärstatistische Analysen
	3	Operationeller Kontext: Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit	formative Evaluation	Gruppeninterviews, ExpertInnengespräche, Dokumentenanalysen
B. Programmdurchführung und Ergebnisse	4	Ausgewählte Aspekte der Umsetzung	summative Evaluation Cluster-Evaluation	Monitoringdaten, Fallstudien, Informationen der EP-Evaluationen (qualitativ)
	5	Arbeitsmarktpolitische Effekte	summative Evaluation	Monitoringdaten, Informationen der EP-Evaluationen (quantitativ)

⁵ Unter Common Minimum ist ein standardisierter Minimalkatalog von Fragestellungen und Indikatoren zu verstehen, der seitens der EP-Evaluationen bedient wird.

⁶ Auf eine erschöpfende Darstellung aller zum Einsatz kommenden Untersuchungsmethoden und -instrumente wurde in dieser Übersicht verzichtet.

Unter-suchungs-ebenen		Untersuchungs-schwerpunkt	zentraler Evaluations-ansatz	zentrale Methoden ⁶
C. Programm-wirkungen und Ziel-erreicherung	6	Innovation: Ent-wicklung und Er-probung		
	6.1	Innovationsansätze: Dokumentation und Bewertung	formative Evaluation	Gruppeninterviews, ExpertInnengespräche, Fallstudien, Informationen der EP-Evaluationen (qualitativ)
	6.2	Strategische In-strumente		
	6.2.1	Kooperation in EP / Netzwerkansatz	formative Evaluation	Gruppeninterviews, ExpertInnengespräche, Fallstudien, Informationen der EP-Evaluationen (qualitativ)
	6.2.2	Transnationalität	summative Evaluation	Dokumentenanalysen, Monitoringdaten, Fallstudien
	6.2.3	Empowerment	formative Evaluation	Gruppeninterviews, ExpertInnengespräche, Fallstudien
	7	Querschnittsziele		
	7.1	Bekämpfung des Rassismus	formative Evaluation	Gruppeninterviews, ExpertInnengespräche, Fallstudien
	7.2	Nutzung der Potenziale von IuK-Technologien	formative Evaluation	Gruppeninterviews, ExpertInnengespräche, Fallstudien
	8	Gender Mainstreaming / Chancengleichheit zwischen Frauen u. Männern	formative Evaluation Cluster-Evaluation	Gruppeninterviews, ExpertInnengespräche, Fallstudien, Informationen der EP-Evaluationen (qualitativ)
	9	Mainstreaming der Innovationen	formative Evaluation Cluster-Evaluation	Gruppeninterviews, ExpertInnengespräche, Fallstudien, Informationen der EP-Evaluationen (qualitativ)
	10	Beiträge zu NAP und EBS	kumulative Bewertung aller Evaluationsergebnisse, ergänzt durch ExpertInnengespräche	

Dieses Evaluationskonzept berücksichtigt einerseits die in der Leistungsbeschreibung, im PGI, in der Ergänzung zur Programmplanung (EzP) sowie in verschiedenen EU-Papieren – u.a. zur Strukturfondsevaluierung⁷ – formulierten Anforderungen an

⁷ Verwiesen sei exemplarisch auf: Key issues for the mid-term evaluation of EQUAL CIP in the member states; Guidelines for Systems of Monitoring and Evaluation for the Human Resource Initiative EQUAL in the Period 2000 – 2006; Methodische Arbeitspapiere: Arbeitspapier Nr.8: Die Halbzeitbewertung der Strukturfondsinterventionen; Methodische Arbeitspapiere, Arbeitspapier 3: Indikatoren für die Begleitung und Bewertung: eine Indikative Methode.

Programmevaluationen im allgemeinen und an die Evaluation der GI EQUAL im besonderen. Andererseits trägt dieses Evaluationskonzept dem spezifischen und zugleich komplexen und experimentellen Charakter der GI EQUAL ebenso Rechnung wie den einschlägigen Erkenntnissen der Evaluationsforschung. Die vorgenommenen und geplanten unterschiedlichen Operationalisierungen der jeweiligen Untersuchungsaufgaben reflektieren auf den Umstand, dass „keine speziellen Methoden der Evaluation existieren, sondern auf das bekannte Arsenal der gewöhnlichen empirischen Sozialforschung zurückzugreifen ist“, da es „kein Musterdesign für Evaluationen geben kann, sondern je nach Konstellation von Gegenstand und Fragestellungen ‚maßgeschneiderte‘ Vorgehensweisen zu entwickeln und zu begründen sind“.⁸

4 ARBEITSSCHWERPUNKTE DER PROGRAMMEVALUATION BIS ZUM JAHRE 2006

Aus dem Evaluationsauftrag, aus den identifizierten Untersuchungsebenen und Untersuchungsschwerpunkten sowie aus dem voraussichtlichen Wirkungsverlauf der GI EQUAL ergeben sich für die Programmevaluation bis zum Jahre 2006 die folgenden inhaltlichen und zeitlichen Arbeitsschwerpunkte.

Tabelle 2: Untersuchungsebenen und Untersuchungsschwerpunkte nach Jahresberichten und nach Prioritäten

Prioritäten für die Untersuchungsschwerpunkte je Jahresbericht						
	USP	Untersuchungsschwerpunkt	JB 2002 30/09/03	JB 2003 30/09/04	JB 2004 30/09/05	JB 2005 30/06/06
A)	1	Innere Kohärenz und Zielarchitektur	1	3	3	2
	2	Äußere Relevanz und sozioökonomischer Kontext	1	3	3	1
	3	Operationeller Kontext	1	2	3	2
B)	4	Thematische und fachpolitische Fokussierung	2	2	2	1
	5	Arbeitsmarktpolitische Effekte	4	2	1	1
C)	6	Innovation: Entwicklung und Erprobung				
	6.1	Innovationsansätze: Dokumentation und Bewertung	4	2	2	1
	6.2	Strategische Instrumente				
	6.2.1	Kooperation / Netzwerke	3	2	1	1
	6.2.2	Transnationalität	4	3	2	1
	6.2.3	Empowerment	4	3	2	1
	7	Querschnittsziele				
	7.1	Bekämpfung des Rassismus	4	3	2	1
	7.2	Nutzung der Beschäftigungspotenziale der IuK	4	3	2	1
	8	Chancengleichheit / Gender Mainstreaming	2	2	1	1
9	Mainstreaming der Innovationen	4	2	1	1	
10	Beiträge zu NAP und EBS	4	2	3	1	

1	Hohe Priorität, intensive Bearbeitung	JB = Jahresbericht
2	Mittlere Priorität, ggf. nur neue Aspekte werden bewertet	
3	Niedrige Priorität, findet Berücksichtigung	
4	Schaffung und Dokumentation konzeptionell-theoretischer und empirischer Grundlagen	

Gemäß diesen zeitlichen und inhaltlichen Schwerpunktsetzungen erfolgte die Erstellung des mid-term Berichtes im Jahre 2003. Ebenso wird die Erstellung des ex-

⁸ Kromrey 2001, S. 112.

post Berichtes für die erste Förderrunde an dieser Struktur orientiert sein. Für die Jahre 2004 und 2005 sind zwei inhaltliche Schwerpunktberichte geplant:

- Schwerpunkt „Netzwerke“ in 2004,
- Schwerpunkt „Innovation“ in 2005.

Diese Schwerpunkte müssen von den zuständigen Steuerungs- und Begleitgremien noch abgenommen werden.