



bmask

BUNDESMINISTERIUM FÜR
ARBEIT, SOZIALES UND
KONSUMENTENSCHUTZ



Begleitende Bewertung der Interventionen des Europäischen Sozialfonds Österreich 2007– 2013

AP 2: Evaluierung des Querschnittsziels
„Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern im
beschäftigungspolitischen Bereich“

Endbericht

Auftraggeber:
Bundesministerium für Arbeit,
Soziales und Konsumentenschutz

Bearbeitung: Nadja Krippans
Karin Rau

Österreichisches Institut für Raumplanung
A-1010 Wien, Franz-Josefs-Kai 27 | Telefon +43 1 533 87 47-0, Fax -66 | www.oir.at

BBJ Consult AG
D-14482 Potsdam, August-Bebel-Straße 68 | Telefon +49 331 721 29-30, Fax -31 |
www.bbj.info

Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik, Johannes Kepler Universität Linz
A-4040 Linz, Altenberger Straße 69 | Telefon +43 732 2468-7161, Fax -7172 |
www.gespol.jku.at

INHALT

1.	Einleitung	5
2.	Gender Mainstreaming im ESF als Querschnittsziel	7
2.1	Rahmenbedingungen auf Ebene der EU	7
3.	Methodik der Untersuchung	11
4.	Ergebnisse und Wirkungen der GM-Förderansätze im ESF	13
4.1	Analyse der Programmdokumente	13
4.1.1	Beschreibung der Ausgangssituation	13
4.1.2	Strategien und Ziele	14
4.1.3	Schwerpunkte und Maßnahmen	16
4.1.4	Zusammenfassung GM im Programmdokument	20
4.2	Umsetzung von GM und Maßnahmen zur Frauenförderung im ESF 2007–2013	20
4.3	Ergebnisse der Interviews	26
5.	Empfehlungen	30
	Literatur	32
	Anhang: Interviewleitfaden	34
	Tabellenverzeichnis	
Tabelle 1:	Teilnahmen im ESF im Jahr 2012 nach Zielgruppen	21
Tabelle 2:	SP 1 Outputindikatoren – Übersicht 2007–2012	22
Tabelle 3:	SP 2 Outputindikatoren – Übersicht 2007–2012	23
Tabelle 4:	SP 3a Outputindikatoren – Übersicht 2007–2012	23
Tabelle 5:	Anzahl der Teilnehmer in den Jahren 2007–2012 im SP 3b	24
Tabelle 6:	SP 4 Outputindikatoren Übersicht 2007–2012	25

1. Einleitung

Der vorliegende Endbericht zum Arbeitspakt 2 der „Begleitenden Bewertung der Interventionen des Europäischen Sozialfonds Österreich 2007–2013“ befasst sich mit der Evaluierung des Querschnittsziels „Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen im beschäftigungspolitischen Bereich“ .

Die Förderung der Gleichstellung stellt einen wichtigen Eckpfeiler der ESF-Förderung in der laufenden Periode 2007–2014 dar. Auf die strategische Einbindung des Themas im OP und den grundlegenden Rahmen sowie die wesentlichen Vorgaben und Leitlinien, welche die EU-Politik zum Thema Gleichstellung und Gendermainstreaming setzt und vorgibt, wird deshalb im Kapitel 2 im Sinne einer Einführung in den Kontext der Untersuchung, eingegangen.

Nach einem kurzen Aufriss zur Methodik der Studie werden anschließend im Hauptteil (Kapitel 4) die Ergebnisse präsentiert. Diese basieren sowohl auf einer kritischen Analyse der Programmdokumente, einer Bewertung der Umsetzung anhand der Monitoringdaten der Durchführungsberichte als auch einer Reihe von Interviews mit Schlüsselakteuren zum Thema.

Empfehlungen, die auch für die Programmierung des OP 2014–2020 nützlich sein können, beschließen die Studie.

2. Gender Mainstreaming im ESF als Querschnittsziel

Österreich verfolgt die Gleichstellungspolitik als Querschnittsaufgabe für alle Schwerpunkte des OP. Die Anwendung der Gender-Mainstreaming-Strategie bei der Politikumsetzung soll einen wesentlichen Beitrag zur chancengleichen Teilhabe von Frauen und Männern am Wirtschafts- und Erwerbsleben ermöglichen. Im OP wird folgender Anspruch formuliert: „Gender Mainstreaming stellt (somit) einen durchgängigen Handlungshintergrund für die Planung, Durchführung, Begleitung und Evaluierung der ESF geförderten Initiativen dar. Für die geförderten Maßnahmen bedeutet dies, dass keine direkte oder indirekte geschlechtsspezifische Benachteiligung bei Zugang zu, der Teilnahme an und den Auswirkungen von beschäftigungspolitischen Aktivitäten bestehen darf und alle Aktivitäten im Rahmen ihres Handlungsspielraumes (auch) in Richtung der oben genannten gleichstellungspolitischen Ziele wirken“ (OP Beschäftigung, 2010:52)

Hier wird deutlich, dass die Umsetzung von Gender Mainstreaming ein fester Grundsatz der ESF – Strategie in Österreich ist. Das Gender Budgeting ist Bestandteil dieser Strategie.

Alle Schwerpunkte verfolgen Gleichstellungsziele. Generell wird angestrebt, dass der Anteil der Frauen an den durch den ESF geförderten Personen sowie am Budget zumindest 50% beträgt und Maßnahmen so auszurichten sind, dass neue Ungleichheiten bzw. die Reproduktion bestehender Diskriminierungen vermieden werden; dies gilt auch in Bezug auf das Einkommen.

2.1 Rahmenbedingungen auf Ebene der EU

Die Forderung nach der Gleichstellung der Geschlechter zieht sich auf verschiedenen Ebenen und in Hinblick auf verschiedene Aspekte durch die Vertragswerke der Europäischen Union.

Im Vertrag über die Europäische Union (EU-Vertrag, Lissabon, 2009) verpflichtet sich die EU in den Artikeln 2¹ und 3² Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern. Diese Grundsätze werden im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in den Artikeln 8³ und

¹ EU-Vertrag (Lissabon, 2009), Art. 2: Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit, [...] diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus [...] und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.

² EU-Vertrag, Art. 3 Abs 3 (2): Sie bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierung und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes.

³ AEUV, Art. 8: Bei allen Tätigkeiten wirkt die Union darauf hin, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern.

10⁴ konkretisiert und in Artikel 157⁵ um den Grundsatz des gleichen Entgelts für gleiche Arbeit ergänzt.

In der Förderperiode von 2007 bis 2013 wird die rechtliche Grundlage der Europäischen Strukturfonds durch verschiedene Verordnungen geregelt, die im Juli 2006 vom Europäischen Parlament verabschiedet wurden. Auch hier kommen Aspekte der Gleichstellung von Männern und Frauen zum Tragen.

In der Verordnung über die allgemeinen Bestimmungen der Fonds⁶ werden zunächst die Grundsätze und Standards der Strukturfonds geregelt. Artikel 11 bezieht sich auf die Ausgestaltung der Partnerschaften zwischen der Kommission und den einzelnen Mitgliedsstaaten und fordert hierbei eine Berücksichtigung der notwendigen Förderung zur Gleichstellung zwischen Männern und Frauen. Insbesondere Artikel 16 bezieht sich auf die Gleichstellung von Männern und Frauen und damit einhergehend der Nichtdiskriminierung. Gleichstellung wird hier als Querschnittsthema verankert: „Die Mitgliedstaaten und die Kommission stellen sicher, dass die Gleichstellung von Männern und Frauen und die Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts auf den verschiedenen Stufen der Durchführung der Fondstätigkeiten gefördert werden.“

Im Anhang IV werden unter dem Punkt „Verbesserung des Zugangs zur Beschäftigung und Nachhaltigkeit“ förderfähige Gleichstellungsmaßnahmen konkretisiert: „Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs von Frauen zur Beschäftigung, zur Erhöhung der dauerhaften Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben und zur Verbesserung ihres beruflichen Fortkommens, zum Abbau der geschlechtsspezifischen Segregation auf dem Arbeitsmarkt und Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Arbeits- und Privatleben, z.B. Erleichterung des Zugangs zur Kinderbetreuung und zu Betreuungsmaßnahmen für abhängige Personen.“

Der Rat der Europäischen Union beschloss aufbauend auf der allgemeinen Verordnung die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Kohäsionspolitik. Die Leitlinien definieren den Rahmen für die Interventionen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, des Europäischen Sozialfonds und des Kohäsionsfonds. Auch in diesen Leitlinien wird die Gleichstellung von Männern und Frauen als eines

⁴ AEUV, Art. 10: Bei Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen zielt die Union darauf ab, Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.

⁵ AEUV, Art. 157 (ex-Art. 141 EGV, beruhend auf 119 EWG): Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit.

⁶ Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.

der Grundprinzipien der europäischen Kohäsionspolitik definiert, das auf allen Ebenen wirksam werden sollte.⁷

Die Gleichstellung der Geschlechter als eine Querschnittsaufgabe ist ebenfalls in den Leitlinien verankert: „Die Mitgliedstaaten und Regionen sollten das Ziel der Gleichstellung von Männern und Frauen in allen Phasen der Ausarbeitung und Durchführung der Programme und Projekte verfolgen. Dies kann durch spezielle Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung geschehen, ebenso wie durch sorgfältige Prüfung, wie sich andere Projekte und die Verwaltung der Fonds auf Männer und Frauen auswirken“ (L291/14).

Im Bezug auf beschäftigungspolitische Zielsetzungen werden hier konkrete Gleichstellungsziele genannt: „Umsetzung des Europäischen Paktes für die Gleichstellung der Geschlechter durch Einbeziehung der durchgängigen Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts und besondere Maßnahmen, um die weibliche Erwerbsbeteiligung zu steigern, die berufliche Geschlechtersegregation abzubauen sowie die unterschiedliche Bezahlung von Männern und Frauen und geschlechtsspezifische Stereotype zu beseitigen, ein familienfreundlicheres Arbeitsumfeld zu schaffen und die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben zu fördern. Ein einfacherer Zugang zu Kinderbetreuungseinrichtungen und zu Betreuungseinrichtungen für Pflegebedürftige ist ebenso wichtig wie die Einbeziehung der durchgängigen Berücksichtigung des Gleichstellungsaspektes im Rahmen politischer Strategien und Maßnahmen, Bewusstseinsbildung und der Dialog zwischen den Beteiligten“ (L291/25).

In der Verordnung über den Europäischen Sozialfonds wird sowohl in Art. 2 als auch in Art. 4 Abs. 5 auf die Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen verwiesen. Art. 3 Punkt b) iii) fordert die „durchgängige Berücksichtigung der Gleichstellung, gezielte Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs von Frauen zur Beschäftigung, zur Erhöhung der dauerhaften Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben und zur Verbesserung ihres beruflichen Fortkommens und Abbau der geschlechtsspezifischen Segregation auf dem Arbeitsmarkt, u. a. indem die direkten und indirekten Ursachen des geschlechtsspezifischen Lohngefälles angegangen werden“⁸. In Art. 6 wird festgelegt, dass die operationellen Programme der Mitgliedstaaten eine Beschreibung enthalten, wie die Gleichstellung von Frauen und Männern und die Chancengleichheit bei der Ausarbeitung, der Durchführung, der Begleitung und der Evaluierung gefördert wird. Laut Art. 10 müssen die

⁷ Entscheidung des Rates vom 6. Oktober 2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft (2006/702/EG), L291/12: „Die Gleichheit von Männern und Frauen sowie die Vermeidung jeglicher Diskriminierung wegen des Geschlechts, der Rasse oder ethnischen Herkunft, der Religion oder Überzeugung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Orientierung stellen grundlegende Prinzipien der Kohäsionspolitik dar, und sie sollten auf allen Ebenen des strategischen Kohäsionskonzeptes wirksam werden.“

⁸ Verordnung über den Europäischen Sozialfond (1081/2006)

Mitgliedstaaten über die Umsetzung der durchgängigen Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts sowie etwaiger geschlechtsspezifischer Maßnahmen Bericht erstatten.

Zur Unterstützung der Ziele der Gleichstellungsagenda der EU wurde ergänzend ein Fahrplan für die Umsetzung von Gleichstellung für den Zeitraum von 2006–2010⁹ erstellt. Der Fahrplan wurde als Reaktion der Europäischen Kommission auf die fortbestehenden Diskriminierungen von Frauen in den EU-Mitgliedstaaten initiiert (s. AGENTUR FÜR GLEICHSTELLUNG 2011:5)

Dieser Fahrplan identifiziert sechs prioritäre Aktionsbereiche:

- ▶ Gleiche wirtschaftliche Unabhängigkeit für Frauen und Männer
- ▶ Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben
- ▶ Ausgewogenen Repräsentanz in Entscheidungsprozessen
- ▶ Beseitigung aller Formen geschlechterbezogener Gewalt
- ▶ Beseitigung von Geschlechterstereotypen
- ▶ Förderung der Gleichstellung in Drittländern.

Die Strukturfonds sollen die Umsetzung des Fahrplans unterstützen und gemeinsam mit den EU-Mitgliedstaaten zur Erreichung der Barcelona-Ziele im Bereich Kinderbetreuung beitragen. Gender Budgeting soll vor allem in den Strukturfonds entwickelt werden. Der ESF spielt bei der Eingliederung von Frauen in den Arbeitsmarkt, bei der Integration von Frauen aus Drittländern in die EU und bei der Beseitigung von Geschlechterstereotypen eine Rolle.

Als Folgedokument wurde die „Strategie zur Gleichstellung von Männern und Frauen 2010–2015“ vorgelegt. Die Strategie bildet das Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission für die Gleichstellung der Geschlechter und definiert vorrangige Bereiche. Auch hier sollen im Bereich „Gleiche wirtschaftliche Unabhängigkeit“ einschlägige Maßnahmen zur Gleichstellung u.a. aus den Strukturfonds unterstützt werden.

⁹ Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2006–2010

3. Methodik der Untersuchung

Im Rahmen der Untersuchung kam ein Methoden-Mix zur Anwendung: Neben der Literaturarbeit zur Erhebung des fachlichen Diskurses zum Thema Gender Mainstreaming in der Beschäftigungspolitik stand vor allem die Analyse der verschiedenen Programmdokumente im Vordergrund. Diese Analyse findet sich in Kapitel 4.1.

Auch eine Analyse der vorliegenden Monitoring-Daten aus den Durchführungsberichten der Programmperiode wurde vorgenommen und wird hier in Kapitel 4.2 dargestellt.

Ergänzend wurden im Rahmen der begleitenden Evaluierung des ESF 2007–2013 zahlreiche Studien zu Einzelaspekten durchgeführt. Dies geschah im Sinne des Gender-Mainstreaming-Gedankens auch immer im Hinblick auf die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter. Die Ergebnisse dieser Studien fließen in den hier vorliegenden Bericht ein. In diesen Studien nimmt der Austausch mit den Akteurinnen und Akteuren vor Ort einen hohen Stellenwert ein, in zahlreichen Interviews wurden Aspekte des Querschnittsziels Gender-Mainstreaming erörtert. Dieses Material wurde ebenfalls zur Auswertung herangezogen. Zudem wurden im Rahmen dieser Evaluierung eigene Interviews mit SchlüsselakteurInnen der Programmplanung und Umsetzung geführt. Der Interviewleitfaden für diese Gespräche findet sich im Anhang. Die Ergebnisse dieser Interviews werden in Kapitel 4.3 vorgestellt.

4. Ergebnisse und Wirkungen der GM-Förderansätze im ESF

4.1 Analyse der Programmdokumente

Die Dokumentenanalyse der Umsetzung von Gender Mainstreaming auf Programmebene basiert im Wesentlichen auf dem OP Beschäftigung und der Ex-ante-Evaluierung der ESF Periode 2007–2013.

4.1.1 Beschreibung der Ausgangssituation

Das Operationelle Programm Beschäftigung beginnt mit einer Analyse der Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation zu Beginn der Förderperiode in Österreich. Insgesamt stellt sich die Beschäftigungssituation in Österreich günstig dar. Die Arbeitslosigkeit ist nicht so hoch, wie in anderen EU-Ländern, wenn auch eine Angleichung der Arbeitslosenquote an das EU-Niveau festzustellen ist.

In der Analyse werden folgende Punkte hinsichtlich ihrer geschlechtsspezifischen Dimensionen herausgearbeitet:

- ▶ Beschäftigungsentwicklung
- ▶ Beschäftigungsentwicklung nach Wirtschaftssektoren
- ▶ Beschäftigungsentwicklung nach Beschäftigungsverhältnissen („atypisch“, Teil- und Vollzeit)
- ▶ Arbeitslosenquote aufgeschlüsselt nach höchstem Bildungsabschluss
- ▶ Arbeitslosenquote hinsichtlich der Altersgruppen

Hinsichtlich dieser Punkte beschränkt sich die Analyse auf einen rein deskriptiven Zugang und verzichtet auf eine Interpretation der Daten, wie sie für eine Strategieentwicklung sicher hilfreich wäre. So wird zum Beispiel beschrieben, dass die Tertiärisierung des Beschäftigungssystems vor allem Frauen zugutekommt und im Dienstleistungssektor der Beschäftigungsanstieg im Jahr 2006 deutlich von Frauen getragen wurde. Auch der Anstieg der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, von denen ebenfalls hauptsächlich Frauen profitieren, wird ausschließlich dokumentiert, auf eine Wertung dieser Arbeitsmarktentwicklungen wird verzichtet. Zu einer umfassenden Analyse würde jedoch auch die Einschätzung der Folgen solcher Entwicklungen zählen, um Handlungsfelder für das vorliegende Programm zu identifizieren.

Die ausführliche Beschreibung der Wirtschaftssituation und -prognose in Österreich sowie der Lage auf dem Arbeitsmarkt wird durch zahlreiche Tabellen und Statistiken untermauert, die fast alle geschlechtsspezifischen Daten ausweisen. Die Integration

einer geschlechtssensiblen Perspektive ist dadurch gewährleistet und wird auch in der textlichen Interpretation durchgehend fortgeführt.

In der zusammenfassenden Stärken–Schwächen–Analyse wird im Hinblick auf verschiedenen Gruppen am Arbeitsmarkt (Jugendliche, Ältere, ...) nicht mehr geschlechtsspezifisch differenziert. Dies wäre auch im Hinblick auf die Bedeutung der SWOT für die Strategieentwicklung sicher wünschenswert gewesen.

Bei der Beschreibung der Beschäftigungsstruktur wäre die Verteilung nach Wirtschaftszweigen um eine Darstellung nach Berufsgruppen sinnvoll, da damit die geschlechtsspezifische Arbeitsmarktsegregation besser abgebildet wird. Ergänzend wäre die Analyse von Daten, die Auskunft über die Vereinbarkeit von Familie und Beruf geben (z.B. Dauer der Berufsunterbrechung, Anteil der Männer an Kinderbetreuungsgeld etc.) wünschenswert, diese Aspekte werden im derzeitigen OP Beschäftigung nicht berücksichtigt. Sollten diese Daten nicht verfügbar sein, sollte dies Anlass für eine Diskussion sein, ob und in welchem Umfang diese Daten für die Steuerung geplanter Interventionen notwendig sind und wie diese künftig bereitgestellt werden können.

In der Beschreibung der Ausgangssituation fällt die fast durchgängige geschlechterspezifische Darstellung der zugrunde liegenden Daten positiv auf. Einige Schwächen weist die Beschreibung im Hinblick auf tiefergehende Analysen und der Identifizierung von konkreten Handlungsfeldern auf. Diese Schwäche wirkt sich auch auf die gleichstellungspolitische Zieldefinition des OPs aus.

4.1.2 Strategien und Ziele

Zieldefinition

In der Zielarchitektur des Programms ist die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern im beschäftigungspolitischen Bereich als Querschnittsziel verankert. GM wird selbst nicht als Ziel, sondern als Strategie verstanden, „die nicht nur positive Maßnahmen zur Förderung von Frauen fordert, sondern generell ziel- und lösungsorientierte Maßnahmen zur strukturellen Veränderung der Gesellschaft zu Gunsten einer gerechten Verteilung von Positionen und Ressourcen zwischen Männern und Frauen“ (OP Beschäftigung, 2010:52).

Neben dieser allgemeinen Forderungen („Maßnahmen zur strukturellen Veränderung der Gesellschaft“, „gerechte Verteilung von Positionen und Ressourcen) werden keine beschäftigungspolitischen Ziele des OPs im eigentlichen Sinne definiert. Auf Ebene der Schwerpunkte wird allerdings durchgängig folgendes Gleichstellungsziel formuliert: „Die Maßnahmen sind so auszurichten, dass neue Ungleichheiten bzw. die Reproduktion bestehender Diskriminierungen vermieden werden, dies gilt auch in Bezug auf das Einkommen.“ Erfreulich ist die Deutlichkeit der Formulierung auf

die sich im Rahmen der strategischen Steuerung des OPs Bezug nehmen ließe. Auf eine Konkretisierung dieses ambitionierten Ziels wird jedoch verzichtet.

Denkbar wäre an dieser Stelle die Konkretisierung von Gleichstellungszielen in Bezug auf die Interventionsbereiche des Programms, wie z.B. Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, der Abbau von Arbeitsmarktsegregation etc.

Strategie

Zur Umsetzung des allgemeinen Ziels Gleichstellung wird Gender Mainstreaming explizit als Strategie eingesetzt. Gender Mainstreaming soll durchgängig als „Handlungshintergrund für die Planung, Durchführung, Begleitung und Evaluierung der ESF geförderten Initiativen“ (OP Beschäftigung, 2010:52) dienen. „Für die geförderten Maßnahmen bedeutet dies, dass keine direkte oder indirekte geschlechterspezifische Benachteiligung bei Zugang zu, der Teilnahme an und den Auswirkungen von beschäftigungspolitischen Aktivitäten bestehen darf und alle Aktivitäten im Rahmen ihres Handlungsspielraumes (auch) in Richtung der [...] gleichstellungspolitischen Ziele wirken“ (ebd.).

Positiv ist hier zu vermerken, dass bereits in der Förderperiode 2000–2006 die sog. 4 GeM–Schritte Methode entwickelt wurde, die auch in dieser Förderperiode die systematische Einbeziehung der Gleichstellungsperspektive in die Handlungsfelder des OPs gewährleisten soll.

Zudem wird auf den Charakter der Doppelstrategie hingewiesen, der spezifischen Frauenfördermaßnahmen nicht ausschließt, so dass Gender Mainstreaming nicht als Ersatz für die Frauenförderung gesehen werden kann.

Als weiteres Element wird insbesondere auf den Einsatz von Gender Budgeting als Mittel zur strategischen Steuerung hingewiesen. „Es ist geplant GB nicht nur unter dem Aspekt der 50%igen Mittelverteilung zwischen Frauen und Männern, sondern weiterreichender unter Output- und Outcome-orientierten Aspekten zu diskutieren. Die dafür erforderlichen eigenen GB Strategien und Methoden sollen in der Strukturfondsperiode 2007–2013 weiter entwickelt und umgesetzt werden“ (OP Beschäftigung, 2010:53). Es stellt sich jedoch die Frage, ob die hier gegebene Absichtserklärung zur Diskussion und Entwicklung dieses Steuerelements ausreichend stark ist, um eine Umsetzung zu gewährleisten.

Insgesamt ist jedoch trotz eher allgemeiner Zielsetzung eine explizite Strategie zur Umsetzung der Gleichstellung entwickelt worden. Dies ist auch im Vergleich mit Programmdokumenten anderer Länder ausdrücklich positiv hervorzuheben.

Zieloperationalisierung: 50/50 – Ziel

Im OP Beschäftigung sind konkrete Quoten definiert, die in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik generell als Handlungsanleitung angewandt werden. Es handelt sich dabei um das sog. 50/50 – Ziel. 50% der TeilnehmerInnen an ESF-geförderten Maßnahmen sollen Frauen sein (mit Ausnahme von Schwerpunkt 5 – Territoriale Beschäftigungspakte) und 50% der aufgewendeten Mittel sollen Frauen zu Gute kommen.

Da als Ziel vor allen Dingen „die gerechte Verteilung von Ressourcen und Positionen“ (OP Beschäftigung: 2010:52) genannt worden ist, scheint ein solche Quote folgerichtig. Es stellt sich jedoch die Frage, ob bei einer spezifischeren Zieldefinition nicht auch spezifischere Operationalisierungen denkbar wären. Zudem muss die pauschale Anwendung eines 50/50-Ziels nicht zwangsläufig zur Erreichung des Gleichstellungsziels beitragen. Es ist denkbar, dass in einigen Bereichen mit diesem pauschalen Ziel nur der Status Quo reproduziert wird, ohne dass eine Förderung der Gleichstellung bewirkt würde.

Auch auf die Operationalisierung des Gleichstellungsziels auf Maßnahmenebene („Die Maßnahmen sind so auszurichten, dass neue Ungleichheiten bzw. die Reproduktion bestehender Diskriminierungen vermieden werden, dies gilt auch in Bezug auf das Einkommen.“) in Form von über das 50/50-Ziel hinausgehenden Indikatoren wurde verzichtet.

4.1.3 Schwerpunkte und Maßnahmen

Das OP Beschäftigung enthält incl. Technischer Hilfe sechs Schwerpunkte. In allen Schwerpunkten außer dem Schwerpunkt 5 gilt das 50/50-Ziel als Querschnittsziel. Zudem werden in allen Schwerpunkten strategische Ziele und spezifische Maßnahmen incl. der förderbare Zielgruppen definiert. Da das OP Beschäftigung mit einer Doppelstrategie arbeitet, die neben generelle Gender Mainstreaming – Prozesse auch die spezifische Frauenförderung stellt, sollen diese Maßnahmen hier näher beleuchtet werden.

Schwerpunkt 1: Anpassungsfähigkeit der ArbeitnehmerInnen und der Unternehmen

Als strategisches Ziel wird hier die „Steigerung der Anpassungsfähigkeit der ArbeitnehmerInnen und Unternehmen zur besseren Vorwegnahme und Bewältigung des wirtschaftlichen Wandels, Bekämpfung der Arbeitsmarktsegmentation und Unterstützung des „activ/productive aging“ durch Qualifikation und Beratung“ genannt. Der Schwerpunkt ist insbesondere auf den Themenkomplex activ/productive aging ausgerichtet. In den weiteren Ausführungen zur Zielsetzung des Schwerpunktes werden keine Bezüge zu gleichstellungspolitischen Zielsetzungen hergestellt.

In der Beschreibung der förderbaren ESF-Interventionen werden als eigenes Aktivitätsfeld innovative Maßnahmen genannt, die vornehmlich zur „Entwicklung, Erprobung und Erforschung von neuen Aktivitäten im Bereich der betriebsnahen Arbeitsmarktpolitik“ (OP Beschäftigung, 2010:68) dienen sollen. In diesem Zusammenhang wird auch festgehalten, dass „weitere betriebsnahe Entwicklungsfelder [...] etwa Maßnahmen für WiedereinsteigerInnen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie oder die Unterstützung der Einführung von flexiblen Formen der Arbeitsorganisation“ (ebd.) definiert werden können. 2,5% der Mittel für diesen Schwerpunkt sollen für innovative Maßnahmen eingesetzt werden.

Als förderbare Zielgruppe ist neben anderen auch explizit die Gruppe der WiedereinsteigerInnen erwähnt.

Schwerpunkt 2: Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

Strategisches Ziel in diesem Schwerpunkt ist „die dauerhafte Integration der Zielgruppen-Personen in den Regelarbeitsmarkt, der als ein nicht für bestimmte Personen (-gruppen) geschaffener Arbeitsmarkt zu verstehen ist und ein Einkommen in existenzsichernder Höhe ermöglicht. Die Zielgruppen-Personen sollen befähigt werden, aus eigener Leistung ein ausreichendes Einkommen zu erwerben“ (OP Beschäftigung, 2010:71). Auch in diesem Schwerpunkt liegt im Zuge der notwendigen Mittelkonzentrierung der Hauptaugenmerk auf den Konzepten des „active aging“.

In der Ausarbeitung zu den Zielsetzungen wird ausdrücklich auf die Situation der Frauen am Arbeitsmarkt hingewiesen. „Die Statistik belegt ebenso eindeutig die Beschäftigungszuwächse für Frauen wie auch die sehr einseitige Besetzung von Teilzeitarbeitsplätzen und geringfügigen Beschäftigungen. Auch die Unterbrechung des Berufslebens aufgrund von Betreuungspflichten und die Probleme beim Wiedereinstieg zählen hierzu. Die aktive Arbeitsmarktpolitik ist hier gefordert, im Rahmen ihrer Möglichkeiten einen Beitrag zur Reduzierung geschlechtsspezifischer Unterschiede am Arbeitsmarkt zu leisten“ (ebd.).

Die Problematik wird bei der Entwicklung förderbarer ESF-Interventionen aufgegriffen, unter Verweis auf die guten Erfahrungen aus der Vorperiode werden „Qualifizierungen von Älteren sowie von Frauen in neuen zukunftsträchtigen und untypischen Berufen (ohne Alterseinschränkung), entsprechend der Ausschöpfung der budgetären Mittel auch [...] WiedereinsteigerInnen“ (OP Beschäftigung, 2010:74) in die Liste der förderbaren Maßnahmen aufgenommen.

Als förderbare Zielgruppen werden neben anderen auch Frauen und WiedereinsteigerInnen aufgelistet.

Schwerpunkt 3a: Berufliche Integration von Menschen mit Behinderung

Strategisches Ziel: „Integration von Menschen mit Behinderung in den Regelarbeitsmarkt und Schaffung von Chancengleichheit im weitesten Sinn“ (OP Beschäftigung, 2010:77).

Bei der Beschreibung der Zielsetzung wird vor allem auf die massive Benachteiligung im Arbeitsleben von blinden und hochgradig sehbehinderten und gehörlosen Frauen hingewiesen. Aufgrund häufig nicht adäquater Ausbildung sowie Weiterbildungsmaßnahmen arbeiten die meisten Frauen unter ihrem Qualifikationsniveau. Insbesondere gehörlose Frauen können ihre Kompetenzen häufig nicht auf dem Arbeitsmarkt einsetzen. Dieser Situation soll gezielt durch Weiterbildungsangebote und spezielle Fördermaßnahmen entgegengewirkt werden (s. OP Beschäftigung, 2010:78). Im Weiteren wird ausführlich auf eine Studie von Kerstin Witt-Löw und Marion Breiter vom Institut für ganzheitliche Sozialforschung & Anwendung hingewiesen. „Insgesamt ist davon auszugehen, dass gehörlose Frauen berufliche sowohl gegenüber Hörenden als auch gegenüber gehörlosen Männern besonders benachteiligt sind“ (OP Beschäftigung, 2010:84). Daher wird als Fördermaßnahme auch die Entwicklung eines umfassenden Förderpakets für diese Zielgruppe angestrebt.

Schwerpunkt 3b: Integration arbeitsmarktferner Personen

In diesem Schwerpunkt wird als strategisches Ziel die „Verbesserung der Integration arbeitsmarktferner Personen in den Arbeitsmarkt durch die Entwicklung und Erprobung neuer Maßnahmen und durch die Verbesserung des Zusammenwirkens der beteiligten Institutionen“ (OP Beschäftigung, 2010:87) definiert.

In der Analyse wird auf den Zusammenhang von in der Regel niedrigeren Frauenerwerbseinkommen und höheren Betreuungspflichten hingewiesen, der in eine Armutsfalle führen kann (s. OP Beschäftigung, 2010:89).

Die Maßnahme im Schwerpunkt 3b haben Modellcharakter und werden über die Territorialen Beschäftigungspakte (SP 5) umgesetzt, Zielsetzungen und die Definition der förderbaren Zielgruppen variieren in den Bundesländern.

Schwerpunkt 4: Lebensbegleitendes Lernen

Im Schwerpunkt 4 werden verschiedene Bereiche angesprochen:

Strategische Ziele im Schulbereich: „Verbesserung der Zugänglichkeit und des Verbleibs im postobligatorischen Erstausbildungssystem ab dem Pflichtschulabschluss. Verbesserung des Übergangsmangements zwischen Sekundarstufe I, Sekundarstufe II sowie weiteren Bildungs- und Berufspfaden“ (OP Beschäftigung, 2010:94).

Strategische Ziele der Erwachsenenbildung: „Nachhaltige Integration benachteiligter Erwachsener in Gesellschaft, Bildung und Arbeitsmarkt; Abbau von Barrieren und Schaffung von Chancengleichheit, Professionalisierung und Qualitätsentwicklung in der Erwachsenenbildung“ (ebd.)

Strategische Ziele im Bereich Wissenschaft: „Vermeidung von Studienabbrüchen und Erhöhung der Berufsqualifikation; Abbau von Barrieren und Schaffung von Chancengleichheit“ (ebd.).

Gender Mainstreaming findet in der Zieldefinition für den Bereich Schule Erwähnung, durch gezielte Qualifizierungsmaßnahmen sollen die Arbeitsmarktchancen von Frauen erhöht werden. (OP Beschäftigung, 2010:96).

Im Bereich Wissenschaft werden Stipendien für Studierende in der Studienabschlussphase vergeben, insbesondere auch für sozial förderungswürdige Studierende Kinderbetreuungszuschüsse. Es wird auf die Dreifachbelastung von berufstätigen Studierenden mit Kindern hingewiesen (meistens Frauen), die hier gezielt gefördert werden können.

Als förderbare Zielgruppe im Bereich Erwachsenenbildung werden Frauen genannt.

Schwerpunkt 5 – Territoriale Beschäftigungspakte

SP 5 hat „die Unterstützung der Umsetzung der beschäftigungspolitischen Ziele durch die verbesserte Koordination der Akteure auf regionaler und/oder lokaler Ebene im Rahmen von Territorialen Beschäftigungspakten und damit die Verbesserung in der Betreuung und Integration von arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen“ zum Ziel (OP Beschäftigung, 2010:116).

Da die Pakte zur regionalen Vernetzung arbeitsmarktpolitischer Akteure dienen, können in diesem Schwerpunkt nicht direkt Maßnahmen umgesetzt werden. Daher gilt für diesen Schwerpunkt auch nicht das 50/50-Ziel.

Spezifische Frauenförderung in den Schwerpunkten

Insgesamt ist zu bemerken, dass die Qualität der genderspezifischen Analyse und Zielsetzung in den Schwerpunkten sehr unterschiedlich ist. In einigen Schwerpunkten werden sehr spezifische Maßnahmen zur Frauenförderung für sehr konkrete Problemlagen entwickelt (z.B. SP 3a oder SP 4 Bereich Wissenschaft), in anderen Schwerpunkten wird eher ein generelles Bild von den Problemen von Frauen am Arbeitsmarkt entworfen (z.B. SP 2).

Im OP werden eher wenige geschlechtsspezifische Fördermaßnahmen festgelegt, sondern es wird auf das übergreifende 50/50-Ziel abgestellt. Dennoch könnten die Analysen und daraus resultierenden Zielsetzungen innerhalb der einzelnen

Schwerpunkte sicher noch intensiver in Bezug auf ihre geschlechterpolitischen Wirkungen beschrieben werden.

In keinem der Schwerpunkte wurden über das 50/50-Ziel hinaus und dem zwar sehr ambitionierten aber wenig konkreten Gleichstellungsziel hinaus, Indikatoren entwickelt, an denen sich die Verbesserung der Gleichstellung messen lässt.

4.1.4 Zusammenfassung GM im Programmdokument

Mit Blick auf das Programmdokument lässt sich zusammenfassend sagen, dass

- ▶ die Beschreibung der Ausgangslage weiter ausdifferenziert werden könnte, um eine bessere Basis für die Zielentwicklung zu begründen,
- ▶ die eher allgemeine Forderung nach einer gerechten Verteilung von Ressourcen und Positionen durch weitere konkrete Zieldefinitionen untermauert werden sollte,
- ▶ die Entwicklung der Strategie und eines konkreten 50/50-Ziels sowie eines ambitionierten Gleichstellungsziels vor allem in Vergleich zu anderen Programmen positiv ist,
- ▶ das pauschale 50/50-Ziel jedoch überprüfenswert ist, da eine solche pauschale Quote auch vor dem Hintergrund eines hochsegregierten Arbeitsmarktes zu undifferenziert ist und
- ▶ die konkrete Umsetzung von Maßnahmen der Frauenförderung in den Schwerpunkten und Maßnahmen noch erweitert werden könnte.

4.2 Umsetzung von GM und Maßnahmen zur Frauenförderung im ESF 2007–2013

Da in den einzelnen Schwerpunkten keine weiteren Indikatoren entwickelt wurden, kann die Umsetzung der GM-Strategie im ESF 2007–2013 hauptsächlich am Erreichen des 50/50-Ziels in den Schwerpunkten gemessen werden. Hierzu dienen die Durchführungsberichte der vergangenen Jahre als Grundlage.

Die Durchführungsberichte erscheinen jährlich und dienen als wesentliches Element für das Monitoring des Programms. Die Qualität der beschriebenen Daten variiert je nach Programmschwerpunkt zum Teil erheblich. Dies ist zum Teil dem Umstand geschuldet, dass sich die erforderlichen Daten je nach Umsetzungsmaßnahme mehr oder weniger sinnvoll erfassen lassen.

Dennoch sollte dringend darauf geachtet werden ein durchgängiges Monitoring-System aufzubauen, mit dem alle relevanten Daten erhoben werden können, nicht zuletzt um eine strategische Steuerung der Programmumsetzung zu gewährleisten.

Sollte an einzelnen Stellen die Erhebung der Daten tatsächlich aus inhaltlichen oder organisatorischen Gründen nicht sinnvoll sein, sollten andere adäquate Indikatoren erhoben werden, um Aussagen über das Programm treffen zu können.

In allen Durchführungsberichten finden sich jeweils jahresbezogen die Darstellung der Teilnahmen im ESF bezogen auf die Zielgruppen (s. Tab 1). Diese Daten stellen die aggregierten Teilnehmerdaten aus den Prioritätsachsen dar. Insgesamt traten im letzten Berichtsjahr 2012 126.700 Personen in eine Maßnahme ein. 69.481 davon Frauen. Von diesen Frauen war die weitaus größte Gruppe den Arbeitnehmerinnen zuzuordnen, die zweitgrößte Gruppe bildeten die nichterwerbstätigen Frauen. In beiden Gruppen wurden 2012 mehr Frauen als Männer gefördert. Die Gruppe der Selbstständigen bildet die bei Weitem kleinste Gruppe, allerdings werden hier auch deutlich weniger Frauen gefördert als Männer. In der Aufschlüsselung nach sozial schwachen Bevölkerungsgruppen stellte die Gruppe der MigrantInnen die größte Gruppe der geförderten Personen, auch hier wurden mehr Frauen gefördert als Männer.

Tabelle 1: Teilnahmen im ESF im Jahr 2012 nach Zielgruppen

1.1.2012-31.12.2012	Eingang		Ausgang		Übertrag	
	Gesamt	Frauen	Gesamt	Frauen	Gesamt	Frauen
Anzahl der TN im Berichtsjahr	126.700	69.481	116.114	63.777	10.586	5.704
Aufschlüsselung nach Erwerbsstatus						
ArbeitnehmerInnen (einschließlich Selbständige)	82.129	47.872	78.988	45.955	3.141	1.917
Selbständige	113	31	32	6	81	25
Arbeitslose (einschließlich Langzeitarbeitslose)	15.140	7.532	13.971	6.993	1.169	539
Langzeitarbeitslose	2.827	1.371	1.975	1.075	852	296
Nichterwerbstätige	19.916	10.121	14.655	7.300	5.261	2.821
Nichterwerbstätige in Ausbildung	9.162	5.033	4.709	2.587	4.453	2.446
TN ohne Angaben zum Erwerbsstatus	9.515	3.956	8.500	3.529	1.015	427
Aufschlüsselung nach Altersgruppen						
Junge Menschen (15-24 Jahre)	35.280	18.469	28.602	14.766	6.678	3.703
Ältere Menschen (55-64 Jahre)	15.533	7.968	15.240	7.846	293	122
Altersgruppe (25-54 Jahre) bzw. TN ohne Angaben	75.887	43.044	72.272	41.165	3.615	1.879
Aufschlüsselung nach sozial schwachen Bevölkerungsgruppen, entsprechend den nationalen Regelungen						
MigrantInnen	25.307	14.076	20.386	11.294	4.921	2.782
Minderheiten	205	74	130	46	75	28
Menschen mit Behinderungen	15.636	6.445	15.448	6.374	188	71
Sonstige benachteiligte Menschen	10.744	5.198	10.276	4.936	468	262
Aufschlüsselung nach Bildungsstand						
Primarbereich oder unterer Sekundarbereich (ISCED 1 und 2)	29.705	15.668	22.407	11.834	7.298	3.834
Oberer Sekundarbereich (ISCED 3)	47.002	28.156	44.183	26.586	2.819	1.570
Nicht-tertiäre Bildung nach dem Sekundarbereich (ISCED 4)	8.330	3.178	8.247	3.162	83	16
Tertiäre Bildung (ISCED 5 und 6)	25.854	15.810	25.693	15.658	161	152
TN ohne Angaben zum Bildungsstand	15.809	6.669	15.584	6.537	225	132

Quelle: BMASK, 2012:7

Die Umsetzung des 50/50-Ziels hat in den verschiedenen Schwerpunkten des OPs zu verschiedenen Ergebnissen geführt.

Schwerpunkt 1: Anpassungsfähigkeit der ArbeitnehmerInnen und Unternehmen

Hier wird das 50/50-Ziel sowohl hinsichtlich des Anteils der geförderten Frauen als auch mit Blick auf die verwendeten Mittel deutlich übererfüllt.

Im Rahmen des SP 1 wurden im Laufe der Förderperiode verschiedene Frauenspezifischen Maßnahmen entwickelt und umgesetzt (z.B. wurde 2011 die Flexibilitätsberatung für Betriebe um das Handlungsfeld „Gleichbehandlung von Frauen und Männern in der Arbeitswelt“ weiterentwickelt). In Bezug auf die Maßnahmen der Qualifizierungsförderung für Beschäftigte ist anzumerken, dass zwar mehr Frauen an diesen Maßnahmen teilnehmen, aber die Kosten für die Kurse von Frauen deutlich niedriger sind. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass Frauen kürzere Kurse belegen und Kurse in denen mit weniger hohem (technischem) Aufwand unterrichtet werden kann (s. Endbericht Evaluierung Ergebnisindikator Verbesserung der Berufslaufbahn in der begleitenden ESF-Evaluierung).

Im Rahmen dieser Förderperiode wurde in den QfB-Maßnahmen eine Förderschiene Gesundheit/Pflege initiiert. Diese Förderung ist nun auslaufend. Rückblickend lässt sich sagen, dass hier ein besonders hoher Frauenanteil gefördert wurde (79,8%). Da jedoch gerade im Gesundheits-/Pflegebereich der Anteil weiblicher ArbeitnehmerInnen bereits besonders hoch ist und diese Berufe ein eher niedriges Einkommensniveau aufweisen, stellt sich die Frage, wie diese Förderung mit dem Gleichstellungsziel in Einklang zu bringen ist (Maßnahmen sind so auszurichten, dass neue Ungleichheiten bzw. die Reproduktion bestehender Diskriminierungen vermieden werden).

Tabelle 2: SP 1 Outputindikatoren – Übersicht 2007–2012

Anteil der Frauen an den geförderten Personen	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Gesamt
Personen							
Ergebnis	71,90%	62,60%	60,10%	62,50%	58,30%	58,80%	61,40%
Zielvorgabe	NP	NP	NP	NP	NP	NP	50,00%
Ausgangswert	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP
Ausgaben							
Ergebnis	70,90%	67,80%	65,20%	66,60%	62,00%	62,70%	64,90%
Zielvorgabe	NP	NP	NP	NP	NP	NP	50,00%
Ausgangswert	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP

Darstellung: ÖIR, 2014 – Quellen: ESF Durchführungsberichte 2007–2012

SP 2 Bekämpfung von Arbeitslosigkeit

Die Programmvorgaben des 50/50-Ziels werden auch in diesem Schwerpunkt erfüllt. Insgesamt liegt der Frauenanteil im SP 2 deutlich über dem Frauenanteil an den vorgemerkten Arbeitslosen (s. BMASK, 2012:61).

Tabelle 3: SP 2 Outputindikatoren – Übersicht 2007–2012

Anteil der Frauen an den geförderten Personen	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Gesamt
Personen							
Ergebnis	51,80%	55,90%	51,40%	51,70%	48,00%	52,00%	51,20%
Zielvorgabe	NP	NP	NP	NP	NP	NP	50,00%
Ausgangswert	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP
Ausgaben							
Ergebnis	48,90%	51,30%	51,10%	50,40%	53,60%	55,10%	50,90%
Zielvorgabe	NP	NP	NP	NP	NP	NP	50,00%
Ausgangswert	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP

Darstellung: ÖIR, 2014 – Quellen: ESF Durchführungsberichte 2007–2012

Auch im SP 2 werden im Rahmen der Möglichkeiten spezifischen Frauenfördermaßnahmen gesetzt. Da die ESF-Förderung von spezifischen Frauenförderprojekten für eine Ausbildung und Beschäftigung in nichttraditionellen Frauenberufen nur beschränkt möglich ist, werden diesbezügliche unterstützende Beratungsleitungen für Betriebe pilotmäßig erprobt (ebd.).

Auch im Schwerpunkt 2 zeigt sich, dass Kosten für Bildungsmaßnahmen für Frauen niedriger ausfallen, als für Männer (vgl. BMASK, 2012:52f).

Schwerpunkt 3a – Berufliche Integration von Menschen mit Behinderung

Für den Schwerpunkt SP 3a wird der Anteil der Mittel, die für Frauen aufgewendet werden nicht erhoben. Auch ein Blick auf den Frauenanteil an den geförderten Personen zeigt, dass die Zielvorgabe des Programms nicht erreicht werden kann. Hierfür sind die multiplen Problemlagen von Frauen mit Behinderung ausschlaggebend, es ist besonders schwierig diese Zielgruppe zu erreichen.

Tabelle 4: SP 3a Outputindikatoren – Übersicht 2007–2012

Anteil der Frauen an den geförderten Personen (Personen)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Gesamt
Ergebnis	41,27%	37,68%	37,99%	39,62%	40,82%	39,83%	NP
Zielvorgabe	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%
Ausgangswert	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP

Darstellung: ÖIR, 2014 – Quellen: ESF Durchführungsberichte 2007–2012

AP 2: Evaluierung des Querschnittsziels

„Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern im beschäftigungspolitischen Bereich“

Im Rahmen des Jugendcoachings in SP 3a werden gendersensible Maßnahmen gesetzt. Aus dem Pilotprojekte „Klarsicht/Gender Mainstreaming im Clearing“ wurde das Projekt „Gender Mainstreaming im Jugendcoaching“ entwickelt und fortgesetzt (s. BMASK, 2012:76). Diese Maßnahmen sind unbedingt begrüßenswert und sollten in der kommenden Förderperiode erhalten oder sogar erweitert werden.

Gerade im Hinblick auf die Mehrfachdiskriminierungen, denen sich behinderte Frauen ausgesetzt sehen, wäre es wünschenswert solche Projekte auch in anderen Maßnahmen des Schwerpunkts 3a umzusetzen.

Schwerpunkt 3b –Integration arbeitsmarktferner Personen

Für den Schwerpunkt 3b gestaltet sich die Datenlage besonders schwierig. Es werden keine Daten über die geschlechtsspezifische Aufwendung der Mittel erhoben und dargestellt, Daten über die Anzahl der TeilnehmerInnen der Projekte werden nicht in jedem Berichtsjahr dokumentiert. Dies kann damit zusammenhängen, dass die Maßnahmen in den aus SP 5 geförderten Territorialen Beschäftigungspakten implementiert werden und sich hier ein besonders hoher Reibungsverlust an verschiedenen Schnittstellen ergibt. Trotzdem sollte im Sinne einer wirksamen strategischen Steuerung dringend darauf hingearbeitet werden, hier die entsprechenden Daten zu erheben und zu dokumentieren.

Aus den vorliegenden Daten wird ersichtlich, dass das Programmziel von 50% Anteil an Frauen in den Maßnahmen nicht erreicht wird. Dies liegt auch in den sehr speziellen Problemlagen und Lebenssituationen, in denen sich arbeitsmarktferne Personen befinden. Frauen sind unter diesen Bedingungen besonders schwer zu erreichen.

Tabelle 5: Anzahl der Teilnehmer in den Jahren 2007–2012 im SP 3b

	Eingang		Ausgang		Übertrag	
	Gesamt	Frauen	Gesamt	Frauen	Gesamt	Frauen
2007	-	-	-	-	-	-
2008	3.375	1.417	1.697	533	1.678	844
2009	NA	NA	NA	NA	NA	NA
2010	3.440	1.578	5.190	2.489	-1.750	-911
2011	NA	NA	NA	NA	NA	NA
2012	12.951	5.991	11.716	5.482	1.235	509
Gesamt	19.766	8.986	18.603	8.504	1.163	442

Darstellung: ÖIR, 2014 – Quellen: ESF Durchführungsberichte 2007–2012

SP 4 – Lebensbegleitendes Lernen

Auch in Schwerpunkt 4 werden die Anteile der Mittel, die für Frauen aufgewendet werden nicht erhoben und dokumentiert. Ein Blick auf den Anteil von Frauen an geförderten Maßnahmen zeigt jedoch, dass das 50%–Ziel überschritten wird.

Tabelle 6: SP 4 Outputindikatoren Übersicht 2007–2012

Anteil der Frauen an den geförderten Personen (Personen)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Gesamt
Ergebnis	55,00%	56,71%	56,30%	56,59%	56,54%	57,58%	57,10%
Zielvorgabe	NP	NP	NP	NP	NP	NP	50,00%
Ausgangswert	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP

Darstellung: ÖIR, 2014 – Quellen: ESF Durchführungsberichte 2007–2012

Auch in Schwerpunkt 4 werden in dieser Förderperiode verschiedenen frauenspezifische Maßnahmen gefördert, im Bereich Schule z.B. das Kolleg für Maschinenbauingenieurwesen für Frauen, im Bereich Erwachsenenbildung das Projekt learn forever III. Auch die ESF–Kinderbetreuungszuschüsse aus dem Bereich Wissenschaft kommen in besonderem Maße Frauen zu Gute.

4.3 Ergebnisse der Interviews

Im Rahmen der begleitenden Evaluierung des ESF Österreich 2007–2013 wurde eine Reihe von Untersuchungen durchgeführt. In diesen Evaluierungen wurden auch die Aspekte des Gender Mainstreaming berücksichtigt. Zudem wurden für diese Evaluierung eigenen Gespräche mit verschiedenen Stakeholdern geführt (Interviewleitfaden s. Anhang). Die Erfahrungen und Bewertungen aus den Materialien, die uns aus all diesen Untersuchungen zur Verfügung stehen, fließen in dieses Kapitel ein.

Die Doppelstrategie aus Gender Mainstreaming und spezifischer Frauenförderung wurde von keinem/keiner unserer GesprächspartnerInnen in Frage gestellt. Die Verankerung sowohl als Querschnittsthema mit der Möglichkeit ergänzender gezielter Maßnahmen der Frauenförderung wird von den GesprächspartnerInnen als wirkungsvolle Strategie wahrgenommen. Speziell die Implementierung des Themas in das OP Beschäftigung als horizontaler Ansatz findet breite Akzeptanz. Der Anspruch Gender Mainstreaming durchgängig anzuwenden ist eine folgerichtige Entscheidung:

„Das ist ja auch ein ethischer Zugang, das ist ja auch ein moralischer Wert, den man sich setzt. Das ist kein extra Schwerpunkt, sondern man zieht es entweder durch das Programm oder man lässt es.“

„In allen Themen ist eigentlich dieser Blick wichtig. Und wenn man den nicht im Querschnitt hat, dann ergeben sich einfach daraus wieder Ungleichheiten.“

Andere Stimmen sehen die Verankerung im OP alleine als Querschnittsthema kritischer, da ohne die explizite Festschreibung des Themas in einem eigenen Schwerpunkt eine geringere Verbindlichkeit herrscht. Es ist leichter das Thema zu marginalisieren, wenn kein besonderes Interesse der AkteurInnen besteht. Engagierte AkteurInnen finden in der horizontalen GM-Strategie genügend Anknüpfungspunkte für ihre Arbeit.

„Ich kann es mir sicherlich vorstellen, dass diejenigen –das meine ich jetzt gar nicht wertend – dass diejenigen, die das nicht so verinnerlicht haben, das Gendermainstreaming oder wo das in der Strategie weniger eine Rolle spielt, dass die jetzt mit der Querschnittsmaterie zufriedener sind, weil es dadurch irgendwo nicht so prominent, nicht so explizit gefordert wird. Was heißt das schon, dass es mitberücksichtigt werden muss. Wenn ich einen eigenen Schwerpunkt habe, dann bin ich verpflichtet etwas zu tun. Da muss ich mich mehr damit auseinandersetzen. Ich finde es von der Einordnung her richtiger als das Andere, aber man kann es so leichter ignorieren.“

Im Hinblick auf die Verbindlichkeit der Umsetzung und vor allem auch mit Blick auf die Mittelausstattung würde die Implementierung eines eigenen Handlungsschwerpunktes in der neuen Förderperiode von vielen der GesprächspartnerInnen positiv gesehen werden, allerdings nur als Ergänzung zum breiten Querschnittsthema.

Auch die Operationalisierung des Gleichstellungsziels als durchgängiges 50/50-Ziel ist breit akzeptiert. Die Verbindlichkeit dieses Ziels wird als strategisch wichtige Entscheidung gesehen:

„Grundsätzlich ist das 50/50-Ziel sehr wichtig, völlig unverzichtbar, weil meiner Meinung nach die Verteilung sonst sehr schnell in Frage gestellt werden würde. Das ist die Ausgangsbasis, die jedenfalls gegeben sein muss.“

„Natürlich kann man darüber nicht alles lösen. Aber wenn wir das nicht hätten, das wäre eine unmögliche Arbeit, bei jeder Maßnahme den Finger zu heben und so ist das einfach strukturell drinnen.“

Auf diese Art und Weise wird ein starker Standard geschaffen, der auch im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten außergewöhnlich hoch ist. Dessen sind sich die meisten der GesprächspartnerInnen bewusst.

In Bereichen, in denen das 50/50-Ziel schwer zu erreichen ist, kommt die starre Quote schneller in die Kritik. Gerade in solchen Bereichen erweist sich das umfassende 50/50-Ziel jedoch als notwendiger Katalysator für Entwicklungen. Hier kann die Quote als Ansporn wahrgenommen werden, weiter an einer gerechten Verteilung zwischen den Geschlechtern zu arbeiten:

„Es geht uns nicht darum, dass wir eine bestimmte Quote erfüllen. Es geht uns darum, warum sehr viele unserer Maßnahmen sehr männlich dominiert sind. Wo sind die Mädchen?“

Gleichzeitig wurde auch in einigen Gesprächen darauf hingewiesen, dass die Quote in manchen Fällen keinen ausreichenden Beitrag zur Verbesserung der Gleichstellung der Geschlechter leistet, weil sie in spezifischen Situationen zu kurz greift und der Lebenslage, Problemsituation und dem Förderbedarf der Geschlechter nicht gerecht wird. In diesem Zusammenhang wird in den Gesprächen dann häufig auf die spezifischen Maßnahmen zur Frauenförderung verwiesen, die hier entstehende Lücken in der Bearbeitung der Problemlagen zu füllen hat. Hier wird also praktisch der Mehrwert der Doppelstrategie gesehen.

Frauenspezifische Fördermaßnahmen im ESF beziehen sich vor allen Dingen auf die Förderung von Frauen am Arbeitsmarkt. Häufig werden als positive Beispiele Projekte genannt, die Qualifikation, Weiterbildung und Integration in den Arbeitsmarkt zum Thema haben und so Frauen eine selbstständige Lebensführung

ermöglichen. Diese Maßnahmen wirken auch zumindest implizit auf die Verringerung des Lohngefälles zwischen den Geschlechtern. Maßnahmen, die über die reine arbeitsmarktpolitische Sichtweise hinausgehen und die Lebensführung der Frauen ganzheitlich in den Blick nehmen (z.B. Vereinbarkeit Familie und Beruf, Kinderbetreuung) spielen im ESF eher weniger eine Rolle, hier wird der Beitrag des ESF zur Lösung dieser gesellschaftlichen Probleme eher gering eingeschätzt.

Trotz aller strategischer Ausrichtung des OPs im Bereich Gender Mainstreaming wird der Erfolg dieser Strategie häufig noch immer in Abhängigkeit zu starken Einzelpersonen oder Institutionen gesehen:

„Die Strategie wirkt in Österreich gut, weil sehr viele Maßnahmen im AMS umgesetzt werden und das AMS selber eine ganz konsequente GM-Strategie hat. Es muss auch auf der Ebene der umsetzenden Organisationen dieser Gender Mainstreaming-Ansatz verankert sein, damit das auch gut funktionieren kann.“

„Das Programm kann noch so gut geschrieben sein, wenn die beteiligten Partnerinnen und Partner nicht die Struktur und den Willen haben, das jetzt so umzusetzen, dann ist es schlecht.“

Die weiterhin hohe Abhängigkeit vom Engagement einzelner Personen ist auch im Zusammenhang mit der relativen Schwäche der strategischen Steuerung zu sehen:

„Es ist relativ gut strukturiert, wie das Programm erstellt wird, aber dann überlässt man das alles den Endbegünstigten, das ist ganz eigenartig. Das müsste eigentlich noch alles viel besser beobachtet und strukturiert werden. Also jetzt im positiven Sinne. Dass es eine Struktur gibt, die das begleitet, dass man in der Umsetzung selber noch nachschrauben kann, wenn man merkt dass das eigentlich nicht dem entspricht, was im Programm steht.“

Diese strategische Steuerung ist eher gering ausgeprägt und auch aufgrund zahlreicher Personalwechsel im zuständigen Ministerium in dieser Förderperiode sind Verantwortlichkeiten häufig nicht klar zugewiesen. Vielen GesprächspartnerInnen war die Funktionsweise der strategischen Steuerung nicht klar, hier sollte in der kommenden Periode eine wesentlich verbesserte Kommunikation implementiert werden. Als relativ schwaches Instrument der strategischen Steuerung wurde der Begleitausschuss wahrgenommen:

„Einmal jährliche Begleitausschusssitzungen reichen nicht. Hier eine etwas engmaschigere Berichtspflicht und auch die Möglichkeit das zu monitoren, das halte ich derzeit für zu wenig entwickelt.“

Auch das Thema Gender Budgeting ist wenig entwickelt. Der relativ unverbindlichen Aussage des OPs (vgl. OP Beschäftigung, 2010:53) zur geplanten Diskussion zu Output- und Outcome - orientierten Wirkungen von Gender Budgeting sind keine

weiteren konkreten Schritte gefolgt. Gender Budgeting beschränkt sich derzeit auf den Teil des 50/50-Ziels, der sich auf die hälftige Verteilung der Mittel an die Geschlechter bezieht. Sollte dieser sicherlich sinnvolle und diskussionswürdige Ansatz weiter verfolgt werden, sollte er in der nächsten Förderperiode deutlich mehr Verbindlichkeit im OP erhalten. Auch hier sollte eine wirksame strategische Steuerung implementiert werden:

„Ich denke bei der weiteren Verfolgung dieses Ansatzes macht es sicher Sinn, eine ständige Arbeitsgruppe einzurichten, die sich das dann nicht nur zum Schluss anschaut, sondern das permanent begleitet.“

Insgesamt wird der Beitrag des ESF zur Verbesserung der Chancengleichheit im Berufsleben vor allen Dingen auf die Art der Projekte zurückgeführt, die im ESF umgesetzt werden. Der modellhafte Charakter vieler Projekte, der es ermöglicht Neues außerhalb der bekannten Förderschienen zu erproben, wird von vielen Gesprächspartnern positiv hervorgehoben:

„Vielleicht nicht zahlenmäßig, weil das ESF-Budget sehr gering ist, aber dass hier einfach Strukturen geschaffen wurden und Prinzipien in andere Systeme implementiert wurden, die man nicht mehr so einfach wegbekommt. Das halte ich gerade im Gender Mainstreaming für sehr wesentlich.“

5. Empfehlungen

- ▶ GM als Querschnittsstrategie erhalten, gleichzeitig eine hohe Verbindlichkeit herstellen (strategische Steuerung, adäquate Indikatoren, etc.).
- ▶ Neben GM als Querschnittsstrategie auch einen eigenen Schwerpunkt für Gleichstellung programmieren um die Sichtbarkeit und die Schlagkraft des GM-Themas zu verbessern und dessen strategische Bedeutung zu erhöhen.
- ▶ Spezifischere Analyse und spezifischere Zieldefinition in Bezug auf die Strategieentwicklung in den einzelnen Schwerpunkten (Bekämpfung der Segregation am Arbeitsmarkt, Vereinbarkeit Familie und Beruf, etc.).
- ▶ Konsequentes Monitoring mit geschlechterdifferenzierten Daten weiterentwickeln.
- ▶ Darauf aufbauend eine funktionierende strategische Steuerung implementieren und in diesem Zusammenhang auch Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten klar kommunizieren (z.B. über GM-Unterausschuss des Begleitausschusses).
- ▶ Weiterentwicklung von Gender Budgeting über die 50% Mittelverteilung hinaus.

Literatur

www.esf-gleichstellung.de/fileadmin/data/Downloads/Aktuelles/arbeitshilfe_ziele_benchmark.pdf

Zugriff: 15.05.2013

www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/Arbeitsmarktbericht%20zur%20Gleichstellung_2013.pdf Zugriff: 16.09.2013

Agentur für Gleichstellung im ESF (2011): Gender Mainstreaming im ESF: Auszüge aus den Rahmendokumenten. www.esf-gleichstellung.de/fileadmin/data/Downloads/Aktuelles/download_verpflichtung-GMimESF.pdf Zugriff: 10.10.2012

Agentur für Gleichstellung im ESF (2011): Im Fokus: Rückblick–Ausblick. Infoletter 3/2011. www.esf-gleichstellung.de/fileadmin/data/Downloads/Infoletter/infoletter_agentur-fuer-gleichstellung-im-esf_3.pdf Zugriff: 17.09.2013

Bergmann, Nadja & Pimminger, Irene (2011): ToolBox Gender Mainstreaming. Methode zur Umsetzung von Gender Mainstreaming. Die 4 GeM-Schritte. Wien: L&R Sozialforschung

BMASK (2007–2017): Europäischer Sozialfonds. OP Beschäftigung Österreich 2007–2013. Durchführungsberichte 2007–2012. Wien.

Europäische Kommission, GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit (2007): Leitfaden für Gender Mainstreaming in der Beschäftigungspolitik. www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=26153 Zugriff: 07.01.2014

Frey, Regina & Köhnen, Manfred (2011): Arbeitshilfe für Gender Budgeting in der Verwaltung. Wien: Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst im Bundeskanzleramt Österreich

Frey, Regina & Pimminger, Irene (2012): Gleichstellungsziele und Gleichstellungsbenchmark – eine Arbeitshilfe für den ESF. Berlin: Agentur für Gleichstellung im ESF.

Frey, Regina et.al. (2007): Externe Analyse und Beratung zur Ziel 2–Umsetzung im Lande Bremen unter dem Fokus Gender Mainstreaming. Endbericht. Berlin/Magdeburg: Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen

Leitner, Andrea & Walenta, Christa (2007): Gleichstellungsindikatoren im Gender Mainstreaming. In: Qualitätsentwicklung Gender Mainstreaming. Band 5 – Indikatoren. Wien. www.qe-gm.at/produkte/downloads/Band%205/Leitner-Walenta_Gleichstellungsindikatoren-im-GM.pdf Zugriff: 11.05.2013

Maurer, Martina & Benedikter, Elisabeth (2013): Bericht Gleichstellung am österreichischen Arbeitsmarkt. Wien: AMS

Meuser, Michael & Neusüß, Claudia (2004): Gender Mainstreaming. Konzepte–Handlungsfelder–Instrumente. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung

OP Beschäftigung (2010): Operationelles Programm Beschäftigung Österreich 2007–2013. Wien: BMASK

Pimminger, Irene & Frey, Regina (2011): Leitfaden zur Evaluierung des Querschnittziels Gleichstellung in Programmen. Berlin: Agentur für Gleichstellung im ESF. www.esf-gleichstellung.de/fileadmin/data/Downloads/Aktuelles/leitfaden_evaluation_agentur_gleichstellung_esf_2011.pdf Zugriff: 15.05.2013

Pimminger, Irene et.al. (2012): Umsetzung von Gender Mainstreaming in Programmen. Berlin: Agentur für Gleichstellung im ESF. www.esf-gleichstellung.de/fileadmin/data/Downloads/GM_in_Programmen/gm_programme.pdf Zugriff: 15.05.2013

Anhang: Interviewleitfaden

Umsetzung des Querschnittsthemas „Chancengleichheit“ im Europäischen Sozialfonds 2007 bis 2013 – Leitfragen für ExpertInneninterviews

- ▶ Querschnittsthema Chancengleichheit
 - Ist aus Ihrer Sicht die Doppelstrategie von Gender Mainstreaming einerseits und spezifischer Frauenförderung andererseits zielführend?
 - In dieser Förderperiode wurde GM als Querschnittsthema integriert. Hat sich diese Strategie bewährt oder ist doch ein spezifischer Förderschwerpunkt „Chancengleichheit“ – wie in der vorangegangenen Periode – sinnvoll?
- ▶ Gender Mainstreaming
 - Wie bewerten Sie die bisherigen Erfahrungen beim Gender-Mainstreaming? Welche Faktoren und Prozesse befördern oder erschweren die Implementierung?
 - Wie bewerten Sie das generelle 50/50 Ziel in der laufenden Förderperiode? Entsprechen die quantitativen Ziele der Lebenslage, Problemsituation, Förderbedarf der Geschlechter?
- ▶ Spezifische Frauenförderung
 - Von welchen Instrumenten haben die Geschlechter „profitieren“ können? Wo sind geschlechtsspezifische Benachteiligungen festzustellen?
 - Welche Maßnahmen aus dem ESF könnten das geschlechtsspezifische Lohngefälle verringern helfen?
 - Inwieweit kann der ESF dazu beitragen, die Lastenverteilung in der Familienarbeit zwischen Männern und Frauen zu verändern?
- ▶ Gender Budgeting
 - Welche Maßnahmen wurden getroffen um Gender Budgeting zu verankern und anzuwenden?
 - Was bedarf es, GB flächendeckend in die Budgetplanung einzubeziehen?
 - Was wurde getan, um GB Strategien und Methoden weiter zu entwickeln und umzusetzen?
 - Kennen Sie Beispiele bei denen GB im ESF konkret angewendet wurde?
- ▶ Programmplanung und Steuerung
 - Wie wurde eine gezielte Berücksichtigung von Gender-Mainstreaming während des Programmierungsprozesses sichergestellt?
 - Wie erfolgt die strategische Steuerung bei der Umsetzung der Ziele?
 - Welche Verantwortlichkeiten sind an welcher Stelle verankert?
 - Ist das Steuerungssystem wirksam?

- Wie sollte in der neuen Förderperiode das Gender-Monitoring gestaltet werden? Wer ist dabei in welcher Form zu beteiligen?
- ▶ Wirkung des ESF
 - Inwieweit kann der ESF realistisch zur Verbesserung der Chancengleichheit im Arbeitsleben beitragen?