



**Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend**



**EUROPÄISCHE UNION
Europäischer Sozialfonds**

Leitfaden
zur Implementierung und Umsetzung von
Gender Mainstreaming
im Europäischen Sozialfonds

Autorin:

Henriette Meseke, COMPASS Bremen

unter Mitwirkung von

Dr. Regina Frey, Berlin

Berlin/Bremen, im April 2004

Arbeitsgemeinschaft

Das Projekt wurde durchgeführt von:



SPI CONSULT
Hildegardstr. 28
10715 Berlin
Tel.: 030-6900850
e-mail: networking@spiconsult.de



COMPASS GmbH
Ansgaritorswallstr. 19
28195 Bremen
Tel.: 0421-160680
e-mail: post@compass-bremen.de

Der vorliegende Leitfaden entstand im Rahmen des Projektes

VON DER STRATEGIE ZUR PRAXIS GENDER MAINSTREAMING IN FÖRDERPROJEKTEN DER EUROPÄISCHEN STRUKTURFONDS

gefördert durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
und den Europäischen Sozialfonds

Inhaltsübersicht:

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | VORBEMERKUNG | 4 |
| 2 | ZWECK UND PRÄMISSEN DES LEITFADENS | 5 |
| 3 | DER ESF-PROGRAMMABLAUF UNTER DEM FOKUS VON GENDER MAINSTREAMING | 8 |
| 3.1 | Aufbau des Leitfadens | 8 |
| 3.2 | Verfahrensschritt 1 Sozioökonomische Analyse | 10 |
| 3.3 | Verfahrensschritt 2 Zielsetzung | 12 |
| 3.4 | Verfahrensschritt 3 Planung und Operationalisierung | 15 |
| 3.5 | Verfahrensschritt 4 Implementierung | 17 |
| 3.6 | Verfahrensschritt 5 Umsetzung | 18 |
| 3.7 | Verfahrensschritt 6 Begleitung | 21 |
| 3.8 | Verfahrensschritt 7 Evaluierung | 24 |
| 4 | LITERATUR UND QUELLEN | 27 |

1 VORBEMERKUNG

Das vorliegende Dokument gliedert sich in zwei Teilbereiche. Zunächst wird der Zweck, die Prämissen sowie der Aufbau des Leitfadens vorgestellt. Diese Erläuterungen sind notwendig, um den LeserInnen und potenziellen NutzerInnen des Leitfadens einen Eindruck darüber zu vermitteln, um welche Art Gender Mainstreaming-Leitfaden es sich handelt.

Im zweiten Teilbereich wird eine reflexive Orientierungshilfe vorgestellt, die durch das Planungs- und Umsetzungsverfahren des Europäischen Sozialfonds (ESF) leiten und dabei den NutzerInnen einen geschlechtersensiblen, geschlechterdifferenzierten oder geschlechtsspezifischen Blickwinkel ermöglichen soll.

Für eine nachhaltige Nutzbarkeit dieses Gender Mainstreaming-Leitfadens sind zwei Aspekte von besonderer Bedeutung:

1. Die Programmperiode zur Umsetzung der Europäischen Strukturpolitik befindet sich im Jahr 2003 in der Halbzeit. Die Planungs- und Implementierungsschritte sind im Jahre 1999/2000 erfolgt; im Rahmen der mid-term-Evaluierungen wurden die bisherigen Umsetzungsergebnisse untersucht. Nach derzeitiger Kenntnislage wurde die Strategie des Gender Mainstreaming nur in Ansätzen und – je nach AkteurIn – in unterschiedlichem Maße berücksichtigt.
2. Zugleich sind im Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik weitreichende gesetzliche Veränderungen vorbereitet bzw. realisiert worden, so dass sich die Rahmenbedingungen für die Verwirklichung der Chancengleichheit von Frauen und Männern verändert haben bzw. verändern werden.

Das vorliegende Dokument greift diese beiden Aspekte auf: Der idealtypische Ablauf zur Implementierung der Gender Mainstreaming-Strategie im ESF wird vorgestellt. Diese Darstellung ermöglicht eine Gesamtschau auf alle relevanten Phasen und die beteiligten Akteure der ESF-Interventionen unter dem Gender-Fokus.

Zugleich wird im Bereich der Evaluierung – als Bestandteil des ESF-Interventionsverfahrens – die Begutachtung bisheriger Ergebnisse des abgeschlossenen Planungs- und Implementierungsverfahrens des ESF sowie der veränderten Arbeitsmarktpolitik empfohlen. Diese Hervorhebung einer Evaluierung mit dezidiertem Schwerpunkt auf die Frage der Chancengleichheit von Frauen und Männern sowie der eigentlichen Strategie des Gender-Konzeptes begründet sich ferner daraus, dass Gender Mainstreaming als neue Strategie und neues Konzept mit eigenständigem Instrumentarium in die jetzige Programmperiode integriert wurde. In wie weit dies gelungen ist, welche Hindernisse oder Fortschritte dabei zu identifizieren sind, wäre Gegenstand einer umfassenden Evaluierung auf Programmebene. Mögliche Ergebnisse könnten wertvolle Hinweise und Ergänzungen für den hier vorliegenden Leitfaden ergeben und ihn auch für zukünftige EU-Interventionen nach 2006 tauglich machen.

2 ZWECK UND PRÄMISSEN DES LEITFADENS

Zweck des Leitfadens

Der folgende Leitfaden zur Implementierung und Umsetzung von Gender Mainstreaming im ESF¹ soll als reflexive Orientierungshilfe auf Programmebene dienen. Der Fokus liegt auf der Integration der Gender Mainstreaming-Strategie in den Verfahrensablauf des ESF unter Berücksichtigung der relevanten Verfahrensschritte und der Steuerungsgremien bzw. -instanzen.

Im Gegensatz zu anderen Gender Mainstreaming-Leitfäden konzentriert sich das vorliegende Dokument auf die Fragen der politischen Steuerung des gesamten Prozesses.

Der Leitfaden enthält keine detaillierten fachpolitischen oder sachspezifischen Fragestellungen. In Anbetracht der Fülle von themen-, fach- und instrumentenspezifischen Ausrichtungen und Gliederungsebenen auf der Programmebene wäre eine nutzungsfreundliche Handhabung des Leitfadens nicht mehr gewährleistet. Zudem gibt es insbesondere auf Länderebene eine Vielzahl von Dokumenten, die diese notwendigen Anleitungen enthalten und somit komplementär zu dem vorliegenden Leitfaden genutzt werden können.²

Für wen ist der Leitfaden konzipiert?

Der Leitfaden kann als Unterstützung für alle AkteurInnen, die unmittelbar oder mittelbar mit der Planung, Umsetzung und Bewertung des ESF befasst sind, dienen. Der Aspekt der Steuerung politischer Prozesse steht dabei im Vordergrund, insofern sind politische EntscheidungsträgerInnen angesprochen. Wichtig ist hierbei, dass Gender Mainstreaming nur als kohärente Strategie unter Beteiligung aller AkteurInnen und unter Berücksichtigung der vorgesehenen Verfahrensabläufe des

¹ Das ESF-Verfahren existiert nicht isoliert vom gesamten Prozess der Interventionen durch die EU-Strukturpolitik, sondern ist Bestandteil desselben. Auftragsgemäß wird hier jedoch der ESF explizit behandelt. Grundsätzliche Erkenntnisse können auch für die anderen EU-Strukturfonds gelten. Die im Leitfaden enthaltenen Impulsfragen sind jedoch nur zum Teil für den EFRE, EAGFL oder FIAF anwendbar.

² Beispielhaft seien folgende Dokumente erwähnt: Für die Projektentwicklung: ESF-Arbeitshilfe Nr. 4, Leitfaden für niedersächsische ESF-Projekte – „Gender Mainstreaming – Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt“, herausgegeben von der LaBIB in Niedersachsen; für die Bildung von Gender-Indikatoren: Fondsübergreifende Indikatoren zur Bewertung der Wirksamkeit des Strukturfondseinsatzes zur Verbesserung der Chancengleichheit von Frauen und Männern, Land Brandenburg, herausgegeben von BBJ Potsdam, sowie für den betrieblichen Kontext: Gender Mainstreaming in betrieblichen Beratungsprojekten – Ein Leitfaden für BeraterInnen und EntscheiderInnen zur Entwicklung und Beurteilung von Projekten in der arbeitsorientierten Modernisierung aus NRW, herausgegeben von der GIB.

ESF implementiert werden kann. Hierbei spielen die Begleitausschüsse auf den Programmebenen eine entscheidende Rolle.

Welche Ebenen werden im Leitfaden angesprochen?

Der prozessuale idealtypische Ablauf der Integration der Gender Mainstreaming-Strategie lässt sich sowohl auf Länderebene als auch auf Bundesebene übertragen. Auf Länderebene sind jedoch eine Fülle von arbeitsmarkt- bzw. förderspezifischen Besonderheiten zu berücksichtigen (Ziel 1, Ziel 2 bzw. Ziel 3-Länder, Integration des ESF in spezifische Arbeitsmarktprogramme der Länder, Koordination mit Ziel 2-Programmen etc.). Diese Spezifika der Bundesländer können hier im Detail nicht abgebildet werden, zumal seit Beginn der laufenden Programmperiode vielfältige Implementierungsstrategien zu Gender Mainstreaming seitens der Länder zu verzeichnen sind. Der Fokus dieses Leitfadens liegt dementsprechend auf der generellen Programmebene.

Bei der Erstellung dieses Leitfadens wurde das Know-how und die Erfahrungen der Bundesländer berücksichtigt.³

Die Nachhaltigkeit des Leitfadens

Wie eingangs erläutert kann eine Nachhaltigkeit des vorliegenden Leitfadens nur dadurch gewährleistet werden, indem die voraussichtlichen Veränderungen der Förderszenarien ab 2007 antizipiert werden. Eine grundlegende Untersuchung dessen, was innerhalb der jetzigen Förderperiode bezüglich der Chancengleichheit von Frauen und Männern bewirkt werden konnte, sollte unter Einbeziehung der voraussichtlichen Veränderungen der Fördersystematik ab 2007 zu einer weiteren Anpassung der gesamten Gender Mainstreaming-Strategie führen. Wichtig erscheint in diesem Kontext, dass das Thema der Geschlechtergerechtigkeit sehr viel stärker als bisher einen adäquaten Stellenwert innerhalb der zentralen Steuerungsinstanzen (z. B. in den Begleitausschüssen) erhält.

Prämissen des Leitfadens

Gender Mainstreaming wird vielfach als voraussetzungsvolles Konzept bezeichnet. Je nach Kontext, in dem der Gender-Ansatz integriert werden soll, müssen unterschiedliche Systeme berücksichtigt, Hindernisse wahrgenommen und Strategien zu deren Überwindung entwickelt werden. Im Kontext des ESF bzw. der Strukturpolitik lassen sich zwei markante Hindernisse bezüglich der Implementierung von Gender Mainstreaming identifizieren, die im Folgenden skizziert werden.

³ Die Vorbereitungen und Recherchen zu den länderspezifischen Gender Trainings im Jahr 2002 ergaben eine Fülle von Materialien, die implizit in diesen Leitfaden eingeflossen sind. Eine detaillierte Darstellung der Länderaktivitäten kann hier jedoch nicht vorgenommen werden (vgl. dazu: Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung des Projektes des BMFSFJ: Von der Strategie zur Praxis – Gender Mainstreaming in Förderprojekten der Europäischen Strukturfonds, Berlin, 2003).

Erstens: Der Ausschluss der „Gleichstellungsneutralität“ als Bewertungskriterium

„Gender Mainstreaming bedeutet, bei allen gesellschaftlichen Vorhaben die unterschiedlichen Lebenssituationen und Interessen von Frauen und Männern von vornherein und regelmässig zu berücksichtigen, da es keine geschlechtsneutrale Wirklichkeit gibt.“ (BMFSFJ, 2002). Der „Leitfaden zur Bewertung geschlechtsspezifischer Auswirkungen“ der KOM betont, dass „politische Entscheidungen, die geschlechtsneutral erscheinen, [...] unterschiedliche Auswirkungen auf Männer und Frauen haben [können], auch wenn diese Auswirkungen weder geplant noch beabsichtigt waren.“ (KOM 1998). Dennoch wurde in einer Vielzahl von Interventionen im Kontext der Entwicklung von Bewertungskriterien die Kategorie der „Gleichstellungsneutralität“ – analog zum Technischen Papier 3 der Europäischen Kommission – aufgenommen. Diese Bewertungskategorie ist nicht nur problematisch, da sie implizit eine Bewertung unter dem Gender-Fokus ausschließt⁴, sondern die Verwendung dieses Begriffes trägt mit dazu bei, die Relevanz der Geschlechtsspezifität kategorisch für bestimmte Interventionen zu negieren. Letzteres läuft der Gender Mainstreaming-Strategie diametral entgegen und verhindert deren Umsetzung. Diese Bewertungskategorie sollte daher grundsätzlich nicht herangezogen werden.

Zweitens: Systematische Verankerung von Gender Mainstreaming in allen Politikfeldern der ESF-Interventionen

Die thematische Schwerpunktsetzung innerhalb des ESF, die durch den indikativen Finanzplan unterlegt wird, beinhaltet die Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern – bekannt als Politikfeld E (EPPD) oder Maßnahmebereich 4.5 (GFK bzw. OP der neuen Bundesländer). Zugleich gelten als übergeordnete Zielsetzungen Gender Mainstreaming als Grundprinzip sowie das Querschnittsziel der Chancengleichheit von Frauen und Männern. Bei dieser Anordnung von Schwerpunkten, Prinzipien und Querschnittszielen fehlt eine grundsätzliche Systematisierung hinsichtlich der Frage, innerhalb welchen Wirkungsbereiches und mit welchen konkreten Aktivitäten welche gleichstellungspolitischen Ziele zu erreichen sind. Mit anderen Worten: Es fehlt eine Zielarchitektur inklusive einer Operationalisierung der Vorhaben, die mit den jeweiligen Elementen der Programmplanung realisiert werden sollen. Diese konzeptionelle Unklarheit führt u. a. dazu, dass der zentrale Ort des Geschehens sämtlicher relevanter Aktivitäten zu Gender Mainstreaming und Chancengleichheit lediglich im Politikfeld E liegt. Nur die quantitative Beteiligung von Frauen wird innerhalb der anderen Politikfelder festgelegt, was jedoch nur eingeschränkt der Gender Mainstreaming-Strategie entspricht.⁵ Die Intention, Gender

⁴ Als gleichstellungsneutral eingestufte Interventionen werden nicht einer Untersuchung unter dem Fokus der Chancengleichheit von Frauen und Männern unterzogen, da ihnen grundsätzlich unterstellt wird, keinen Beitrag zur Gleichstellung der Geschlechter zu leisten. Dies gilt insbesondere für die Interventionen im Rahmen des EFRE und des EAGFL, jedoch auch für bestimmte Förderungen innerhalb des ESF, die nicht unmittelbar personenbezogen ausgerichtet sind.

⁵ Mit der quantitativen Berücksichtigung der Frauen entsprechend ihres Anteils an den Arbeitslosen oder Erwerbstätigen wird lediglich der Status Quo erhalten. Die-

Mainstreaming als **systematischen integrierten geschlechtersensiblen Handlungsansatz** für alle Interventionen, in allen Phasen, unter Beteiligung aller Akteure zu implementieren, wird faktisch auf einen einzigen Wirkungsbereich reduziert, der für explizit positive Aktionen bezüglich der Diskriminierung von Frauen vorgesehen ist.

Diesem Defizit an systematischer Integration des Gender Mainstreaming sollte durch eine Verbesserung strategischer Vorgaben im Rahmen der Programmplanung und durch eine Operationalisierung mit verbindlichen Maßgaben bezüglich der Steuerung des Programms entgegengewirkt werden.

3 DER ESF-PROGRAMMABLAUF UNTER DEM FOKUS VON GENDER MAINSTREAMING

3.1 Aufbau des Leitfadens

Im ESF lassen sich zwei relevante Elemente der Programmsteuerung identifizieren. Diese Elemente sind einerseits innerhalb des Prozesses der Programmplanung und -umsetzung enthalten und im folgenden als Verfahrensschritte gekennzeichnet. Andererseits gibt es Steuerungsinstanzen, die den gesamten Prozess oder Teile dieses Prozesses steuern (Verwaltungsbehörde, Fondsverwaltung, Begleitausschüsse, Technische Hilfe).

Diese genannten Elemente zur Steuerung stellen die Grundlage dar, auf die sich die Implementierung der Gender Mainstreaming-Strategie beziehen muss. Sie bilden ein System, in dem in jede Phase und in jeden Verfahrensschritt, unter Beteiligung aller AkteurInnen und unter Berücksichtigung der jeweils zu Grunde liegenden Begleitungs- und Bewertungssysteme der Geschlechteraspekt zu integrieren ist. Fehlt der Gender-Aspekt auf einer Ebene, in einer Phase oder in einer Instanz kann eine systematische Berücksichtigung der Chancengleichheit von Frauen und Männern nicht gewährleistet werden. Schlussfolgerungen oder Ergebnisse müssen aus einem Verfahrensschritt in die darauf folgende Phase des Zyklus transferiert werden. Dabei ist immer zu berücksichtigen, dass Gender Mainstreaming nicht isoliert von allgemeinen strukturellen, inhaltlichen oder arbeitsorganisatorischen Vorgängen existieren kann, sondern in dieselben integriert werden muss. Dennoch sind derzeit noch gesonderte Maßnahmen und Initiativen notwendig, um diesen integrativen Ansatz tatsächlich zu realisieren.

Im folgenden werden sieben Verfahrensschritte im Einzelnen vorgestellt:

1. Sozioökonomische Analyse,
2. Zielsetzung,
3. Planung und Operationalisierung
4. Implementierung,
5. Umsetzung,

se Maßgabe kann somit keinen Beitrag zur Verbesserung der Diskriminierung darstellen.

6. Begleitung und
7. Evaluierung.

Die ersten drei Verfahrensschritte (Analyse, Zielsetzung sowie Planung und Operationalisierung) bilden die Grundlage einer Programmplanung und stellen die entscheidenden Bestandteile der Programmplanungsdokumente dar. Die Verfahrensschritte vier bis sieben kennzeichnen konkrete Aktivitäten, die auf der Grundlage von zuvor entwickelten Analysen und Strategien basieren. Die Phase der Implementierung beinhaltet den Übergang der Dokumentenerstellung hin zur Umsetzung. Sie ist streng genommen auch Bestandteil eines Programmplanungsdokumentes, weist jedoch auch in Richtung tatsächlicher Aktivitäten. Die Umsetzung bezeichnet den Verfahrensabschnitt, der die zuvor festgelegten Ziele und Strategien in projektbezogene Aktivitäten münden lässt. Bevor jedoch Projekte tatsächlich ihre Arbeit beginnen, ist ein Procedere der Prüfung und Bewilligung seitens der Bewilligungsbehörden notwendig. Die Begleitung eines Programms setzt nicht erst nach der Umsetzung ein – wie die Abfolge der Verfahrensschritte dies hier vermuten ließe – sondern ist Bestandteil eines jeden Verfahrensschritts. Die wichtigen steuerungsrelevanten Aktivitäten der Begleitsysteme sind für diese Phase jedoch besonders wichtig, da sie u. a. auch die Entscheidungskompetenz für Programmänderungen oder nachrangige Kurskorrekturen inne haben. Letztlich beauftragen die Gremien der Begleitsysteme auch die Programmevaluierung und bestimmen somit an – vorerst – letzter Stelle des Zyklus, ob Gender Mainstreaming ein hoher Stellenwert eingeräumt wird.

In der folgenden Darstellung des Leitfadens werden im Anschluss an eine allgemeine Einführung zu jedem Verfahrensschritt

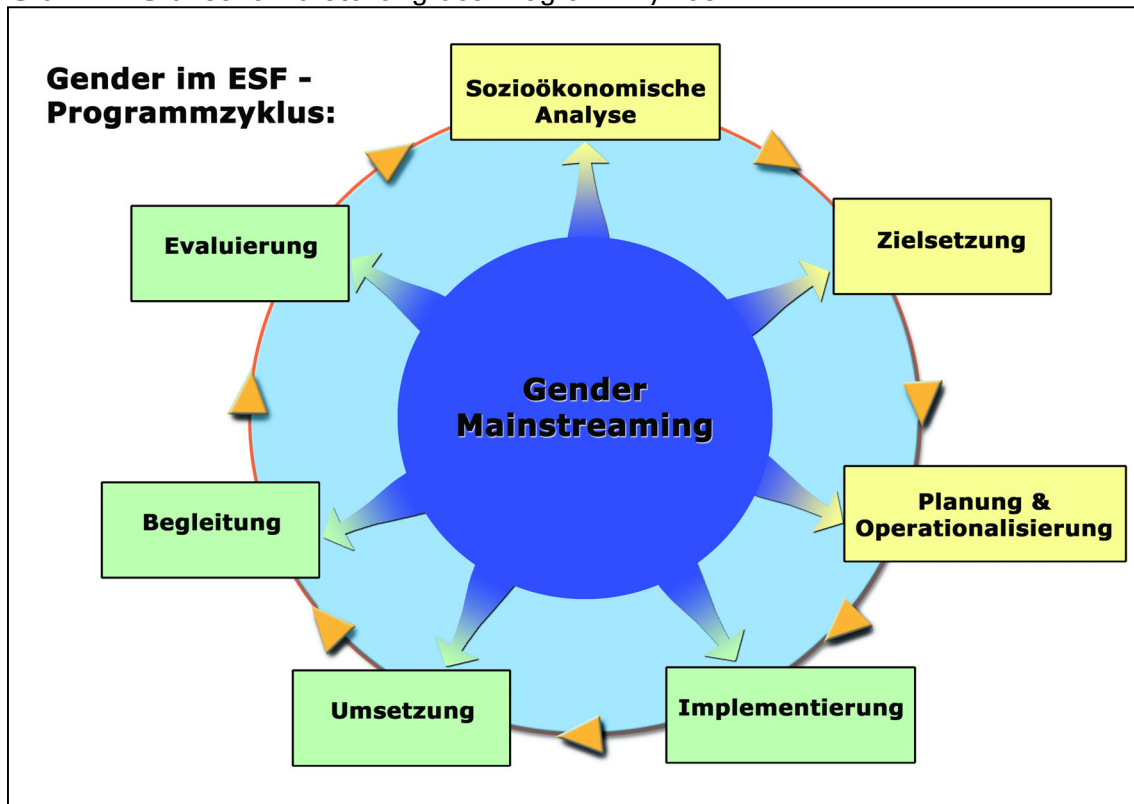
1. Impulsfragen,
2. Kontrollmechanismen sowie
3. Möglichkeiten der Ergebnissicherung

vorge stellt. Die allgemeine Einführung in den jeweiligen Verfahrensschritt beinhaltet einen kurzen Überblick über die dortigen Aktivitäten. Aufgrund bestimmter Erfahrungen in der bisherigen Programmumsetzung des ESF werden – unterschiedlich ausgeprägt – bestimmte kritische Reflexionen vorgenommen, die auf mögliche Widersprüche, Zielkonflikte oder Hindernisse verweisen.

Die Impulsfragen liefern Anhaltspunkte dafür, welche zentralen Merkmale zur Berücksichtigung von Gender Mainstreaming innerhalb des jeweiligen Verfahrensschrittes von Bedeutung sind. Sie sollen Anregungen dafür geben, auf welche Art der Gender-Fokus in einem bestimmten Verfahrensschritt oder in einer Steuerungsinstanz integriert werden sollte. Die Kontrollmechanismen oder Kontrollfragen dienen dazu, in einem zweiten Schritt zu reflektieren, ob die Intentionen der Gender Mainstreaming-Implementierung auf den richtigen Weg gebracht wurden. Sie machen auf mögliche Hindernisse aufmerksam und binden bisherige Erfahrungen reflexiv ein. Im dritten Schritt der Ergebnissicherung werden Vorschläge gemacht, um die Resultate aus den Impulsfragen und den Kontrollmechanismen in verbindlicher Form zu fixieren, was auch bedeutet, dass diese Resultate in die darauf folgende Phase des Verfahrensablaufs überführt wird.

Die folgende Grafik „Programmzyklus“ zeigt diesen regulären Ablauf eines Programms von der sozioökonomischen Analyse bis hin zur Evaluierung. Diese idealtypische Abbildung soll helfen, Gender Mainstreaming als integralen strategischen Ansatz zur Förderung einer geschlechtersensiblen Politik nachzuvollziehen.

Grafik 1: Grafische Darstellung des Programmzyklus



Diese Grafik bringt einen idealtypischen integrativen Ansatz zum Ausdruck, in dem Gender Mainstreaming im Zentrum steht (innerer Kreis) und von dort aus in die jeweiligen Phasen des Programmablaufes hineinwirkt. Damit ist auch der Transfer von Gender-Kompetenz in den jeweiligen Sachverhalt verbunden. Dies geschieht nicht automatisch und muss durch Qualifizierungen und die Einbindung von Expertise – wie auch für andere Politikbereiche – gezielt geplant und durchgeführt werden. Zu jedem dieser Verfahrensschritte lassen sich die vielfältigen Gender-Analyse-Instrumente bzw. Methoden (3- bzw. 4-R-Methode, GIA, 6-Schritte Tondorf, Gender Budgeting etc.) hinzuziehen, um somit eine detaillierte Untersuchung vornehmen zu können. Im folgenden steht jedoch das übergreifende Verfahren des ESF mit besonderem Augenmerk auf politische Steuerungsfragen im Zentrum.

3.2 Verfahrensschritt 1 Sozioökonomische Analyse

Im Rahmen der sozioökonomischen Analyse eines Programms bzw. eines Programmplanungsdokumentes (EPPD, GFK, OP) werden aktuelle Daten, Statistiken sowie relevante Forschungsergebnisse herangezogen, um Aussagen über wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Ausgangs- und Problemlagen zu treffen. Das Problem sozioökonomischer Analysen im ESF-Kontext ist derzeit ihre Systematik, in der in der Regel ein gesondertes Kapitel zum Bereich Chancengleichheit von

Frauen und Männern erstellt wird und die übrigen Kapitel keinen oder nur einen geringen Beitrag zum Thema leisten. Damit das Thema Chancengleichheit von Frauen und Männern als Querschnittsziel konzeptionelle Berücksichtigung finden kann, müssen jedoch Unterschiede zwischen den Geschlechtern hinsichtlich ihrer Ausgangslagen grundsätzlich und deutlich formuliert werden.

Bezogen auf personenbezogene Datenanalysen scheint es vergleichsweise unproblematisch, eine geschlechtsspezifische Differenzierung vorzunehmen. Hierbei reicht es jedoch nicht aus, darauf zu achten, dass Statistiken durchgängig nach weiblichen und männlichen Personen differenzieren. Vielmehr muss in jeder Analyse von Datenmaterialien auf die jeweiligen geschlechtsspezifischen Problemlagen eingegangen werden. Ebenso ist darauf zu achten, dass auch insbesondere innerhalb der einzelnen Zielgruppen zwischen Frauen und Männern unterschieden wird. Eine Aufzählung wie beispielsweise *„Jugendliche, ältere Arbeitnehmer, MigrantInnen und Frauen“* deutet auf eine analytisch unbrauchbare, geschlechtsneutrale Kategorisierung hin, die eine diffuse Interpretation der Sachlage bezogen auf die Geschlechter hinterlässt. Weder „die Frauen“ noch „die Männer“ sind als Zielgruppe zu kategorisieren. Frauen und Männer sind in jeder Zielgruppe – quantitativ unterschiedlich – vertreten. Eine unterlassene geschlechtsspezifische Differenzierung von Zielgruppen reproduziert geschlechtsspezifische Diskrepanzen auf dem Arbeitsmarkt, denn die Annahme, Frauen seien „auch mitgemeint“ negiert deren von Männern unterschiedliche Ausgangs- und Problemlagen und führt ggf. zu ihrem Ausschluss. Sozioökonomische Analysen müssen gemäß Gender Mainstreaming gewährleisten, dass weder geschlechtsneutrale Aussagen oder Interpretationen noch additive Berücksichtigungen der Geschlechtsspezifität in Form und Inhalt vorgenommen werden.

Impulsfragen:

- Ist bei den Institutionen, die für die Erstellung der Analysen beauftragt werden, Gender-Kompetenz gewährleistet?
- Ist bei der sozioökonomischen Analyse sicher gestellt, dass der geschlechterdifferenzierte, geschlechtersensible und geschlechtsspezifische Fokus **integral** berücksichtigt ist?
- Sind Grafiken und Tabellen zu personenbezogenen Daten geschlechterdifferenziert?
- Gibt es Unterschiede in der Betroffenheit und in den Problemlagen von Frauen und Männern? Was sind die Ursachen hierfür?
- Gibt es innerhalb der verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen Unterschiede zwischen Frauen und Männern? Werden Zielgruppen grundsätzlich geschlechterdifferenziert betrachtet oder werden Frauen als homogene (Ziel-)Gruppe betrachtet?
- Wo werden Geschlechterunterschiede konstruiert, die nicht (mehr) existieren (Teilzeitqualifizierung oder Teilzeiterwerbstätigkeit für Frauen, Vollzeitqualifizierungen oder Vollzeiterwerbstätigkeit für Männer)?
- Welche geschlechterdifferenzierten Wirkungen werden im Rahmen der ex-ante Evaluierung bezüglich der Interventionen angenommen?

Kontrollmechanismen / Kontrollfragen:

- Überprüfung der Gender-Kompetenz der AutorInnen resp. Einbindung von Gender-ExpertInnen.
- Durchgängige Analyse und Interpretation der Problemlagen beider Geschlechter in allen Zielgruppen (Grafiken, Tabellen, Schaubilder).
- Vermeidung einer additiven Berücksichtigung des frauenspezifischen oder Gender-Aspektes.
- Ausschluss von Gleichstellungs- bzw. Geschlechtsneutralität als Bewertungskriterium bzw. Darstellungsart.

Ergebnissicherung:

Gewährleistung der Übernahme der Ergebnisse der geschlechtersensiblen sozio-ökonomischen Analyse in die Zielformulierung bzw. Zielsetzung in allen Politikfeldern des Programmplanungsdokumentes.

- Welche Konsequenzen müssen aus den Ergebnissen der Analyse unter dem Gender-Fokus für die Ziele gezogen werden?
- Wie ist das Verhältnis der Betroffenheit arbeitsmarktpolitischer Probleme zwischen den Geschlechtern?

3.3 Verfahrensschritt 2 Zielsetzung

Ausgehend von der Analyse der Ausgangslage werden für ein Programm Ziele formuliert. Die innerhalb des ESF bzw. der Strukturfonds übliche Aufteilung in Form von Schwerpunkten (EPPD) bzw. Maßnahmebereiche (GFK) stellen auf Programmebene eine Strukturierung hinsichtlich der vorgesehenen Interventionsfelder dar. Der Schwerpunkt E „Chancengleichheit von Frauen und Männern“ soll die Einhaltung der frauenspezifischen Förderung gewährleisten, um bestehende Diskriminierung mit gezielter Frauenförderung zu kompensieren. Innerhalb der anderen Schwerpunkte bzw. Maßnahmen gilt der integrale Ansatz zur Förderung der Chancengleichheit. Beides zusammen stellt die beiden Elemente der Doppelstrategie von Gender Mainstreaming dar. Der quantitative Aspekt der Chancengleichheit soll wiederum über die „angemessene Beteiligung von Frauen an allen Fördermaßnahmen“ gewährleistet werden – in der Regel entspricht dies dem Anteil von Frauen an den Arbeitslosen bzw. Erwerbstätigen.

Auf dieser programmatischen Ebene sind drei relevante Widersprüche zwischen der Gender Mainstreaming-Strategie und der ESF-Programmatik zu identifizieren:

- Sowohl innerhalb des EPPD als auch im GFK werden die inhaltlichen Aktivitäten zu Gender Mainstreaming innerhalb des Politikfeldes E „Chancengleichheit von Frauen und Männern“ verortet. Das bedeutet, dass der Sinngehalt der Doppelstrategie – integraler Ansatz zu Chancengleichheit in allen Schwerpunkten und spezifische Frauenförderung in einem Schwerpunkt – ad absurdum geführt wird.

- Die Realisierung von Gender Mainstreaming wird mit der quantitativen Beteiligung von Frauen in allen Schwerpunkten und der spezifischen Frauenförderung in Schwerpunkt E (10% des Mitteleinsatzes) ausgewiesen.
- Innerhalb der spezifischen Frauenförderung im Schwerpunkt E werden auch Männer gefördert (Teilzeitarbeit für Männer, Männer in Frauenberufen).

Zusammengefasst bedeutet dies, dass erstens die Strategie Gender Mainstreaming nicht als eigenständige Strategie in das ESF-Verfahren integriert wurde, sondern dass die herkömmliche Fördersystematik bzw. Zielformulierung lediglich mit dem Gender-Begriff neu etikettiert wurde; zweitens werden Gender Mainstreaming-Aktivitäten innerhalb der (10%igen) Frauenförderung finanziert, und drittens werden innerhalb der spezifischen Frauenförderung nunmehr auch Männer als zu fördernde Personen aufgenommen.

Es besteht also eine konzeptionelle Unklarheit darüber, an welchem „Ort“ die Implementierung von Gender Mainstreaming zu erfolgen hat und in welchem Verhältnis diese Aktivitäten zur Frauenförderung stehen. Die vom Europarat in vielen Dokumenten zitierte Definition lässt zwar keinen Zweifel darüber, dass Gender Mainstreaming in jedes Politikfeld und jeden Schwerpunkt zu integrieren ist; die tatsächliche Einhaltung dieser Maßgabe muss jedoch weiterhin verstärkt werden. Die frauenspezifische Förderung – als Kompensation bestehender Diskriminierung von Frauen – bleibt notwendiger programmatischer Bestandteil der Europäischen Strukturpolitik.

Folgende Zielsetzungen bezogen auf die Chancengleichheit der Geschlechter aus den Programmplanungsdokumenten geben einen Eindruck der Komplexität:

- Ursachenforschung zu geschlechtsspezifischer Diskriminierung (Analysen, Studien),
- Abbau geschlechtsspezifischer Unterschiede (vertikale und horizontale Segregation; Führungspositionen, Förderung von Frauen in zukunftsträchtigen Berufen),
- Entwicklung und Ausbau von Strukturen (Beratungsinfrastrukturen für Frauen),
- auf Arbeitsmarktintegration ausgerichtete Aktivitäten und Zuschüsse,
- Existenzgründung von Frauen sowie
- Flankierende Maßnahmen der Kinderbetreuung.

Zielsetzungen bezogen auf die Implementierung von Gender Mainstreaming:

- „Entwicklung von Konzepten zur besseren Verankerung Gender Mainstreaming-Gedankens in der Förderpolitik und in der Gesellschaft“ (EzP Ziel 3, S. 56).
- „Maßnahmen, die auf eine ausgewogene Beteiligung von Frauen und Männern an arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Entscheidungsprozessen führen“ (GFK, S. 108).

Unter Berücksichtigung der erläuterten Defizite hinsichtlich der operationalisierten Implementierung von Gender Mainstreaming sowie der aktuellen Entwicklungen⁶ sei das Hauptaugenmerk bei den folgenden Impulsfragen darauf gelegt, dass erstens der frauenspezifische Aspekt innerhalb der ESF-Förderung nicht marginalisiert wird, sondern einen angemessenen Stellenwert erhält und zweitens einige wichtige Parameter zu Gender Mainstreaming abgefragt werden.

Impulsfragen:

- Basieren die Zielsetzungen auf adäquaten geschlechtsspezifischen bzw. geschlechterdifferenzierten Analysen?
- Werden innerhalb **aller** Zielsetzungen geschlechtsspezifische Implikationen behandelt? (Gibt es Schwerpunktsetzungen?)
- In welchem Verhältnis stehen die quantitative und die qualitative Förderung von Frauen?
- Werden für Frauen und Männer unterschiedliche Zugänge und/oder Barrieren bezüglich der Teilnahme an Förderungen antizipiert bzw. wahrgenommen?
- Gibt es neue Barrieren oder Zugangshemmnisse für Frauen oder Männer?
- Wird der Unterrepräsentanz von Frauen in verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Kontexten Rechnung getragen? Welche gezielten Maßnahmen werden hierfür eingesetzt?

Kontrollmechanismen / Kontrollfragen:

- Welche Zielsetzung liegt der quantitativen Förderung von Frauen zu Grunde?
- Welche Wirkungen können hinsichtlich der Förderung von Frauen entsprechend ihres Anteils an den Arbeitslosen antizipiert werden?
- Werden Aktivitäten für Männer unter dem Fokus von Gender Mainstreaming gefördert (Vereinbarkeit von Familie und Beruf)? Werden sie aus dem Budget des Politikfeldes E finanziert?
- Ist die Entwicklung konzeptioneller Grundlagen zu Gender Mainstreaming Gegenstand der Zielsetzungen? Woraus werden sie finanziert und in welcher Weise werden die Ergebnisse verbreitet?

Ergebnissicherung:

Aufgrund der Vielzahl und Komplexität der Zielsetzungen innerhalb der ESF-Interventionen kommt es auch bezüglich der Umsetzung der Chancengleichheit von Frauen und Männern zu Zielkonflikten mit anderen neben- oder übergeordneten

⁶ Mit „aktuellen Entwicklungen“ sind hier z. B. die derzeitige Fördersituation von arbeitsmarktpolitischen Frauenberatungsstellen in der BRD gemeint, die entgegen der Zielsetzung im EPPD nicht weiter ausgebaut werden, sondern Kürzungen oder Umstrukturierungen erfahren. Ferner sind im Zuge der Umsetzung der sogenannten Hartz-Gesetze Folgen für die zukünftige Entwicklung der Chancengleichheit von Frauen und Männern zu erwarten bzw. bereits eingetreten.

Zielen. Der Stellenwert, dem Gender Mainstreaming vor und während einer Programmplanung beigemessen wird, ist dabei entscheidend für die Frage, ob diese Zielkonflikte zugunsten oder zu Lasten von Gender Mainstreaming entschieden werden. Ziele und deren Priorisierung bilden immer auch einen politischen Willen ab. Eine Ergebnissicherung für diesen Verfahrensschritt bedeutet also, dass

- die Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern einen im Verhältnis zu den anderen Zielen hohen Stellenwert beigemessen wird und dementsprechend durch verbindliche Aussagen, Vorgaben und Vereinbarungen fixiert wird sowie
- Kontrollmechanismen zur Überprüfung der Einhaltung innerhalb der Planung und Operationalisierung festgeschrieben werden.

Ferner ist eine laufende Überprüfung der Zielsetzungen mit der tatsächlichen Förderung bzw. den tatsächlichen Interventionen notwendig, um zu vermeiden, dass die bloße Durchführung von Projekten für Frauen als Bestandteil von Gender Mainstreaming interpretiert werden.

3.4 Verfahrensschritt 3 Planung und Operationalisierung

Der Verfahrensschritt der Planung und Operationalisierung bewegt sich noch auf der Ebene der Dokumentenerstellung. Hier findet eine Verknüpfung der Zielsetzungen mit den Instrumenten, der Budgetierung und den Ressourcen statt. Funktionen und Verantwortlichkeiten der Gremien werden festgelegt und Indikatoren für die zukünftige Bewertung des Programms werden formuliert. Je nach Programmdokumententypus – geschieht dies in Form eines gesonderten Dokumentes – in der *Ergänzung zur Programmplanung* – oder aber als Bestandteil des Programmplanungsdokumentes.

Für die Implementierung von Gender Mainstreaming ist die Planung und Operationalisierung ein äußerst relevanter Verfahrensschritt. Hier zeigt sich, ob und in welcher Verbindlichkeit die Dimension der Geschlechtergerechtigkeit Berücksichtigung findet, ob adäquate Schlussfolgerungen aus den vorhergehenden Programmphasen (Analyse und Zielsetzung) gezogen werden, die sowohl für die Strukturen und Tätigkeiten der beteiligten Administration als auch für die Endbegünstigten und die Träger arbeitsmarktpolitischer Projekte von Bedeutung sind.

Impulsfragen:

- Enthält das Programmplanungsdokument bzw. die Ergänzung zur Programmplanung eine operationalisierte Strategie zur Umsetzung von Gender Mainstreaming?
- Sind konzeptionelle Grundlagen für die Implementierung und Umsetzung von Gender Mainstreaming geplant oder bereits durchgeführt (Studien, Konzepte)?
- Gibt es verbindliche Strukturen, in denen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zur Einhaltung von Vorgaben bezüglich Gender Mainstreaming festgelegt sind?

- Gibt es dezidierte Festlegung für die Steuerungsgremien (Beteiligung von Männern und Frauen in Steuerungs- und Begleitgremien, Aneignung von Gender Kompetenz)?
- Werden frauenpolitische Organisationen und/oder Gender-ExpertInnen in die Begleitgremien aktiv einbezogen?
- Werden Aktivitäten zur (Weiter-) Entwicklung des Bewertungssystems bzw. des Indikatorensets unter dem Gender-Fokus festgelegt?
- Bilden die Indikatoren die Komplexität der Zielerreichung Abbau geschlechtsspezifischer Diskrepanzen auf dem Arbeitsmarkt ab?
- Werden im Prüf- und Bewilligungsverfahren besondere Vorkehrungen zur Bewertung von Anträgen unter dem Gender-Fokus festgelegt? Welche Konsequenzen werden bei Nicht-Berücksichtigung der Chancengleichheit von Frauen und Männern gezogen?
- Wie wird gewährleistet, dass ein inhaltlicher fachpolitischer Diskurs über Gender Mainstreaming in den Steuerungsgremien stattfindet?
- Gibt es ein Budget oder Zugriff auf ein Budget für die Implementierung der Gender Mainstreaming-Strategie?

Kontrollmechanismen / Kontrollfragen:

- Gibt es eine langfristig angelegte, strukturell und personell abgesicherte integrierte Strategie zu Gender Mainstreaming?
- Wer ist für die Einhaltung der Vorgaben verantwortlich? Haben diese Personen Entscheidungskompetenz?
- Werden Studien und konzeptionelle Grundlagen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht?
- Gibt es Festlegungen zur möglichen Kurskorrektur hinsichtlich der Berücksichtigung von Chancengleichheit und Gender Mainstreaming (z. B. Verknüpfung mit der *Leistungsgebundenen Reserve*)?
- In welcher Form wird die Einbeziehung von (externer) Gender-Kompetenz organisiert (Qualifizierungen auf welcher Ebene mit welcher Zielsetzung)?

Ergebnissicherung:

Eine tatsächliche Ergebnissicherung zum Verfahrensschritt Planung und Operationalisierung würde bedeuten, die Vorgaben und Festlegungen zum Thema Gender Mainstreaming und Chancengleichheit innerhalb der jeweiligen Programmplanungsdokumente zu recherchieren und zu überprüfen, ob und inwieweit sie eingehalten wurden. Viele positive Ansätze aus den Dokumenten gehen verloren, weil es beispielsweise keine personellen Verantwortlichkeiten gibt, die verantwortlichen Personen keine Ressourcen zur Verfügung oder keinen Einfluss auf die Entscheidungsprozesse haben. Ein schwer zu lösendes Problem besteht ferner darin, dass die Steuerungsgremien den Gender Mainstreaming-Prozess gestalten sollen, aber selber keiner laufenden Kontrolle unterzogen werden. Im Rahmen des *Partnerschaftlichen Abstimmungsprozesses* ist zwar die Beteiligung von Frauenorganisationen vorgesehen, im Alltagsgeschäft greift diese – auf eine Person bezogene – Kontroll- oder Gestaltungsfunktion zu kurz. Die Ergebnissicherung manifestiert sich

demzufolge in der Implementierung des Programms. Dort zeigt sich die Einhaltung oder zeigen sich die Defizite der zuvor vereinbarten Strategien.

3.5 Verfahrensschritt 4 Implementierung

Die Implementierung eines Programms kennzeichnet den Abschluss der Erstellung eines Programmplanungsdokumentes deren Abnahme durch den Begleitausschuss und zugleich den tatsächlichen Beginn der Aktivitäten bezüglich der realen Umsetzung. Hierzu gehören Maßnahmen wie beispielsweise die Entwicklung (Anpassung) eines Monitoringsystems, die Erstellung von Richtlinien, die Einrichtung von Kontroll- und Prüfverfahren sowie die Beauftragung der Technischen Hilfe und der Programmevaluierung.

Die Aktivitäten, die in diese Phase des ESF-Verfahrens fallen, sind davon geprägt, dass eine Vielzahl von Akteuren öffentlich informiert bzw. involviert werden und die unmittelbare Umsetzung des Programms vorbereitet wird. Hauptakteurin bzw. Initiatorin der Implementierung ist die Fondsverwaltung bzw. die Verwaltungsbehörde, die – durch den Begleitausschuss flankiert – in den oben genannten Tätigkeitsfeldern aktiv werden muss.

Dieser Verfahrensschritt offenbart die Ernsthaftigkeit und Verbindlichkeit, mit der die zuvor in den Planungsdokumenten festgelegten Aktivitäten zu Gender Mainstreaming tatsächlich umgesetzt werden. Die Impuls- und Kontrollfragen, die im Verfahrensschritt zur Planung und Operationalisierung gestellt wurden, gelten insofern auch für diese Phase des ESF-Verfahrens allerdings mit der Konzentration darauf, ob die Vergaben tatsächlich eingehalten wurden oder werden. Um Redundanzen zu vermeiden, werden im folgenden die nach aussen gerichteten Aktivitäten der Programmimplementierung fokussiert. Hierzu gehören die Auftragsvergaben z. B. zur Durchführung der Technischen Hilfe und deren Tätigkeitsfelder sowie zur Programmevaluierung.

Impulsfragen:

- Welche organisatorischen und personellen Vorkehrungen sind innerhalb der Verwaltungsbehörde und der Fondsverwaltung zur Einhaltung der Gender Mainstreaming-Vorgaben in den Planungsdokumente getroffen worden?
- Welche Arbeitsschritte ergeben sich aus den Zielsetzungen der Programmplanungsdokumente (Erstellung von Konzepten, Ableitung von spezifischen Strategien, Einrichtung von Arbeitsgruppen, Organisation von Qualifizierungen z. B für bewilligende Stellen, Unterstützung von Trägern, Öffentlichkeitsarbeit zu Gender Mainstreaming)?
- Werden externe Gender-ExpertInnen oder Gender-Beiräte in den administrativen Prozess kontinuierlich einbezogen?
- Enthalten die Richtlinien zur Umsetzung des ESF einen integralen Ansatz zur Förderung der Chancengleichheit? Wird die Implementierung von Gender Mainstreaming als eigenständige Strategie dargelegt?
- Welche Vorkehrungen werden getroffen, um innerhalb des Prüfungs- und Bewilligungsverfahrens adäquate und wirksame Kriterien zu entwickeln?

- Beinhaltet die Aufgabenbeschreibung der Technischen Hilfe Vorgaben zur Unterstützung des Gender Mainstreaming-Prozesses? Werden diesbezüglich Gender-Kompetenzen der durchführenden Institution verlangt?
- Wird die Entwicklung oder Anpassung des Monitoringsystems unter Gender Mainstreaming Gesichtspunkten vorgenommen? Gibt es Möglichkeiten zur Ergänzung von geschlechterspezifischen Informationsabfragen?
- Wird die Beauftragung einer Programmevaluierung nach Kriterien des Gender Mainstreaming gestaltet (Gender Mainstreaming und Chancengleichheit als integraler Untersuchungsgegenstand mit hoher Gewichtung, Gender-Expertise in der zu beauftragenden Institution)?

Kontrollmechanismen / Kontrollfragen:

- Werden fehlende Ressourcen als Grund für mangelnde oder fehlende Aktivitäten bezüglich Gender Mainstreaming genannt?
- Haben die Aktivitäten zu Gender Mainstreaming einen nachgeordneten Stellenwert (letzter Tagesordnungspunkt auf wichtigen Sitzungen, keine finanziellen Spielräume)?
- Gibt es Möglichkeiten zur Nachbesserung des politischen Willens?

Ergebnissicherung:

Die genannten Fragen machen deutlich, dass sich in der Phase der Implementierung herauskristallisiert, ob ein starker politischer Wille mit entsprechend engagierten Frauen und Männern das Ziel der Geschlechtergerechtigkeit unterstützt, oder ob Gender Mainstreaming notgedrungen und insofern technokratisch behandelt wird.

Es ist häufig zu beobachten, dass Diskussionen über Gender Mainstreaming oder Chancengleichheit emotional hoch aufgeladen sind. Die Grenzen zwischen persönlicher Betroffenheit, politischen Auffassungen sowie offiziellen Funktionen sind fließend, was einen sachlichen Diskurs häufig erschwert. Eine wertvolle Unterstützung in dieser Phase ist die Einbeziehung einer Fachöffentlichkeit. Sie dient einerseits der Überprüfung der Frage, ob die konzeptionellen Grundlagen und strategischen Planungen tatsächlich etwas mit Gender Mainstreaming zu tun haben. Andererseits kann sie durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit ein gewisses Maß an politischem Druck entfalten, falls der politische Wille fehlt.

Für die Prozesse zwischen Fondsverwaltungen und Begleitgremien wäre die optimale Lösung ein internes Qualitätsmanagement bzw. Qualitätssicherungen für die verbindliche und kontinuierliche Arbeit am Gender Mainstreaming-Prozess.

3.6 Verfahrensschritt 5 Umsetzung

Die Bundesanstalt für Arbeit (BA) bewirtschaftet 50 Prozent der ESF-Mittel auf nationaler Ebene. Zugleich ist die BA diejenige arbeitsmarktpolitische Institution, die in weit überwiegendem Maße die Kofinanzierung für die ESF-Interventionen bereit stellt. Die Bundesländer und die an der Umsetzung des ESF beteiligten Bundesministerien sind bei der Planung und bei der Umsetzung ihrer Programme bzw.

Projekte auf diese Kofinanzierung angewiesen und müssen demzufolge eine Komplementarität zu den BA-Instrumentarien gewährleisten.

Der Fokus innerhalb des Verfahrensschritts Umsetzung liegt auf der Ebene der Projekte, Netzwerke und Unternehmen. Hierin bildet sich die Realisierung der Zielsetzung der Gender Mainstreaming-Strategie, nämlich die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, ab. Auf der Projektebene gibt es zwei Aspekte, die im Rahmen der Prüfung und Bewilligung eine Rolle spielen:

- Einerseits sollen Projektträger zunehmend als Institutionen Gender Mainstreaming in Form eines Organisationsentwicklungsprozesses aufgreifen. Das bedeutet, dass Kriterien wie die Repräsentanz von Frauen und Männern in unterschiedlichen Hierarchieebenen, personalpolitische Planungen sowie Qualitätsmanagementsysteme unter Gender-Aspekten nachgefragt werden. Hierzu existiert bisher kein einheitliches und verbindliches Prüfungsverfahren.
- Andererseits ist jedoch der Beitrag eines einzelnen Projektes Gegenstand von Prüfung und Bewilligung – auch unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit der Geschlechter. Hier geht es um die intendierte arbeitsmarktpolitische Wirkung, die innerhalb der Anträge dargelegt werden muss und um deren Beitrag zur Chancengleichheit.

Die Erfahrungen der Bundesländer in der ersten Hälfte der Programmperiode zeigen, dass die Entwicklung von Prüf- bzw. Bewertungskriterien ein komplexes und von Widersprüchen gekennzeichnetes Vorhaben ist. Einige Indikatoren bezüglich des Querschnittszieles Chancengleichheit von Frauen und Männern widersprechen sich und tragen mit zur Verunsicherung der Akteure bei. So ist für einige Träger die Durchführung einer Teilzeitmaßnahme für Frauen bereits ein Beitrag zur Gleichstellung der Geschlechter, da augenscheinlich die Vereinbarkeit von Familie und Beruf (besser) gewährleistet werden kann. Dieselbe Maßnahme fixiert jedoch zugleich die gesellschaftliche Zuschreibung der Verantwortung für die Vereinbarkeitsproblematik gegenüber Frauen und reproduziert damit die Mechanismen der vertikalen (Teilzeit in Führungspositionen) und horizontalen Segregation (Beschränkung auf Teilzeit in von Frauen dominierten Berufen, in denen zugleich das geschlechtsspezifische Lohngefälle sichtbar wird).

Entscheidend beim Verfahrensschritt der Umsetzung ist die Erkenntnis, dass nicht innerhalb eines Projektes die gesamte Gender Mainstreaming-Strategie abgebildet werden kann. Bei realistischer Einschätzung wird ein Teil der Projekte auch weiterhin eher klassische Förderungen von erwerbslosen Frauen durchführen. Wichtig in diesem Kontext ist jedoch die Frage, ob es sich bei derartigen Interventionen um einen Beitrag zur Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern handelt oder ob bestimmte Förderungen – wie beispielsweise eine Qualifizierung von erwerbslosen Akademikerinnen – lediglich einen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit darstellen. Die Tatsache, dass es sich um Frauen handelt, die qualifiziert werden, offenbart per se noch keinen spezifischen Effekt zur Minimierung der zuvor identifizierten Diskriminierung. Um in dieser Logik zu bleiben; es handelt sich bei der Durchführung von Projekten für Männer ebenfalls nicht (automatisch) um einen Beitrag zur Förderung der Geschlechtergerechtigkeit.

Die Identifizierung eines tatsächlichen Beitrages zum Abbau geschlechterspezifischer Diskrepanzen sowie die Entwicklung entsprechender Indikatoren ist eine komplexe und vielschichtige Aufgabe.⁷ Sie setzt genaue Kenntnisse sowohl der Systeme der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, der Systematik der EU-Strukturpolitik als auch der verschiedenen Formen der Diskriminierung von Frauen voraus. In Kombination dieser Fachkenntnisse müsste innerhalb der Bundesrepublik eine Beauftragung von ExpertInnen zur Lösung dieser Aufgabe erfolgen, wie dies auf EU-Ebene bereits geschehen ist.

Der Fokus der folgenden Impulsfragen richtet sich auf das Bewilligungsverfahren. Hierbei sind je nach Kontext eine Vielzahl an Detailfragen und Kriterien zu berücksichtigen. Allein die spezifische Ausrichtung der verschiedenen Instrumente wie Ausbildung, Fortbildung, berufsbegleitende Qualifizierung oder Beratungsangebote für wiederum unterschiedliche Zielgruppen und mit unterschiedlichen AkteurInnen bedürfen einer jeweils genaueren Analyse, in welcher Weise eine adäquate Einbeziehung der Geschlechtsspezifika zu geschehen hat.

Impulsfragen:

Projektanträge

- Liegt dem Projektantrag eine geschlechterdifferenzierte bzw. geschlechtsspezifische Analyse der Ausgangslage und der Zieldefinition zu Grunde?
- Welche Daten und Informationen wurden dabei – geschlechtssensibel – analysiert und bewertet?
- Wurden fachspezifische Gender-Kompetenzen / Gender-Expertise in die Konzeptentwicklung einbezogen?
- Welche Wirkungen können hinsichtlich des Abbaus der geschlechtsspezifischen Diskrepanzen erwartet werden?
- Welchen Nachweis erbringt der Projektträger hinsichtlich der auf die eigene Organisation bezogenen Integration der Geschlechtergerechtigkeit?

Prüfung / Bewilligung / Unterstützung

- Analog zu welchen programmatischen Zielsetzungen zur Chancengleichheit von Frauen und Männern werden Projekte geplant, geprüft und bewilligt?
- Wie verbindlich sind die Prüfkriterien zu Gender Mainstreaming und welche Gewichtung erhält dieses Kriterium im Verhältnis zu anderen Kriterien?
- Welche Instrumente und Strategien werden eingesetzt, um die Träger hinsichtlich der Realisierung der Chancengleichheit zu unterstützen? (Veranstaltungen, Workshops, Leitfäden, Handreichungen etc.)?
- In welcher Form werden Projektträger bei der Implementierung von Gender Mainstreaming unterstützt (Beratung)?

⁷ Auf der Ebene der Europäischen Union hat eine ExpertInnengruppe mit 20 ExpertInnen unter Leitung von Jill Rubery einen Bericht zur (Weiter-) Entwicklung von Gender-Indikatoren bezüglich der Europäischen Beschäftigungsstrategie vorgelegt.

- Gibt es einen kontinuierlichen öffentlichen Austausch zu Erfahrungen hinsichtlich der Umsetzung von Gender Mainstreaming?

Kontrollmechanismen / Kontrollfragen:

- Welche Konsequenzen erwartet die AntragstellerInnen bei Nicht-Berücksichtigung von Gender Mainstreaming?
- Welche strategischen Vorkehrungen werden hinsichtlich des Widerspruchs zwischen inhaltlichen Prüfkriterien zur Chancengleichheit und dem Druck zur Mittelbindung getroffen?

Ergebnissicherung:

Im Verfahrensschritt der Umsetzung kommen drei Aspekte der Implementierung von Gender Mainstreaming zum tragen: Der erste Aspekt richtet sich auf das Verwaltungshandeln. Hierbei ist für die Ergebnissicherung relevant, dass die Administration eine langfristig angelegte, verbindliche und auf einem Konzept beruhende Gender Mainstreaming-Strategie entwickelt (hat). Nicht alle Probleme, die im Prüfverfahren zum Vorschein kommen, können innerhalb des schnelllebigen und von vielen äußeren Faktoren (Kofinanzierung) abhängigen ESF-Verfahrens behoben werden. Lösungen können und müssen jedoch vorbereitet und geplant werden. Ein wichtiger Schritt ist dabei die hohe Gewichtung des gleichstellungspolitischen Kriteriums.

Der zweite Aspekt richtet sich auf das Trägersystem, die Institutionen, die die Projekte durchführen und gefordert sind Gender Mainstreaming zu berücksichtigen. Von Seiten der bewilligenden Stellen sollte ein deutliches Signal gesetzt werden, dass zukünftig die Nicht-Berücksichtigung der Chancengleichheit auch eine Nicht-Bewilligung zur Folge hat.

Der dritte Aspekt besteht in der Evaluierung, d.h. in der Untersuchung dessen, was mit welcher Zielsetzung auf welche Art gefördert wurde und welche Wirkungen und Effekte diese Förderung erzielt hat (vgl.: Verfahrensschritt 7). Von Bedeutung ist hierbei, dass die Ursachen für das Gelingen oder Misslingen, Defizite oder gute Beispiele genau untersucht werden um Schlussfolgerung für zukünftige programmatische Planungen zu ziehen.

3.7 Verfahrensschritt 6 Begleitung

In den „Leitlinien für die Systeme der Begleitung und Bewertung der ESF-Interventionen“ (KOM 1999) werden die Tätigkeitsbereiche für die beiden Elemente der Programmsteuerung zusammengefasst. Für den Zweck des hier vorliegenden Leitfadens wird eine gesonderte Darstellung bevorzugt, da in die Begleitung und die Bewertung jeweils unterschiedliche Akteure mit unterschiedlichen Aufgaben involviert sind. Für die Begleitung sind – unter den Maßgaben des partnerschaftlichen Abstimmungsprozesses – die Verwaltungsbehörde sowie der Begleitausschuss von besonderer Bedeutung. Die Bewertung wird einerseits von diesen Gremien verantwortet, andererseits jedoch von einer unabhängigen Einrichtung durchgeführt, die ergänzend beauftragt wird.

Innerhalb der Begleitung der ESF-Interventionen findet die Programmsteuerung statt. Hierfür sind umfassende Systeme des Monitoring und Controlling notwendig, die Informationen und Daten über den Verlauf des Programms enthalten und auf deren Grundlage Auswertungen (z. B. Jahresberichte) erstellt werden. Diese Auswertungsergebnisse liefern (neben den Evaluationsberichten) den EntscheidungsträgerInnen die notwendigen Informationen für mögliche Programmänderungen.

Die EntscheidungsträgerInnen sind in den Steuerungsinstanzen – der Fondsverwaltung, der Verwaltungsbehörde und dem Begleitausschuss – vertreten.

Hinzu kommt eine weitere Steuerungsinstanz im Rahmen der Technischen Hilfe. Der Begriff der technischen Hilfe bezeichnet a) einen bestimmten Teil der Programmmittel, der für notwendige administrative Aufwendungen verwendet wird, und b) eine Einrichtung, die im Auftrag der Verwaltungsbehörde diese bei der Programmumsetzung unterstützt.

Die Implementierung von Gender Mainstreaming im Begleitsystem der ESF-Interventionen muss sich also einerseits auf die Steuerungsinstanzen und andererseits auf das Monitoringsystem beziehen. Hierfür sind unterschiedliche Fragen bzw. Initiativen zu ergreifen, da es sich zum einen um Gremien handelt, in denen Personen mit unterschiedlichen Interessen vertreten sind, und zum anderen um Instrumente (Datenbanken bzw. das Stammbblattverfahren) zur Informationserfassung und -verarbeitung.

a) Steuerungsgremien und -instanzen:

Impulsfragen:

- In welcher Form manifestiert sich der Stellenwert von Gender Mainstreaming innerhalb des Begleitausschusses (Repräsentanz von Frauen und Männern, Vertretung frauenpolitischer Organisationen, Aneignung von Gender Kompetenz, fachpolitische Diskussionen)?
- In welcher Form fungiert der Begleitausschuss als Steuerungsgremium bezüglich der Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Programmumsetzung?
- Fließen Erkenntnisse aus Forschung und Wissenschaft zu Gender (Mainstreaming) in die laufende Programmumsetzung ein?
- Wird externe Expertise (Gender Kompetenz Zentren, WissenschaftlerInnen) für die Programmbegleitung genutzt?
- Wird bei der Beauftragung Dritter Gender Mainstreaming als relevantes Kriterium der Auftragsvergabe aufgeführt (Technische Hilfe, Evaluierungen, GutachterInnen, Öffentlichkeitsarbeit etc.)?

Kontrollmechanismen /Kontrollfragen:

- Wer überprüft die adäquate Berücksichtigung von Gender Mainstreaming innerhalb der Steuerungsgremien?

Ergebnissicherung:

- Personelle Verantwortung für den Prozess festlegen.

- Verbindliche Strukturen vereinbaren (fachpolitische Diskussionen auf den Ausschussterminen festlegen, Aneignung von Gender Kompetenz organisieren).

b) Technische Hilfe als Unterstützungsstruktur

Impulsfragen

- Gibt es in der Technischen Hilfe ein Budget für Gender Mainstreaming?
- Gibt es verantwortliche Personen für Gender Mainstreaming mit Entscheidungskompetenz?
- Werden gezielte Öffentlichkeitsmaterialien zu Gender Mainstreaming erstellt und verbreitet?
- Auf welche Weise wird innerhalb der Technischen Hilfe die Aneignung von Gender Kompetenz organisiert?

Kontrollmechanismen /Kontrollfragen:

- Repräsentanz von Frauen und Männern auf allen Hierarchieebenen der Technischen Hilfe Institution.
- Werden im Rahmen der Publizitätspflicht spezielle Initiativen zu Gender Mainstreaming verfolgt (Veröffentlichungen, Tagungen, Veranstaltungen)?

Ergebnissicherung:

Als Vorbild für eine Ergebnissicherung für die „technische“ Unterstützungsstruktur kann die Einrichtung einer eigenständigen Einrichtung gelten. In Österreich wurde auf nationaler Ebene die „Koordinationsstelle für Gender Mainstreaming im ESF“ (GeM) bereits zu Beginn der Programmperiode eingerichtet. Auf Landesebene hat Sachsen-Anhalt mit dem GISA (Gender Institut Sachsen-Anhalt) eine vergleichbare Einrichtung installiert, die jedoch auch außerhalb der Strukturfondsinterventionen tätig ist. Diese Institutionalisierung einer Unterstützungsstruktur für den unmittelbaren Einsatz des ESF (bzw. bei entsprechender Ausstattung auch für die Strukturfonds insgesamt) ist aufgrund der bisherigen Erfahrungen bezüglich der Implementierung von Gender Mainstreaming anzuraten. Die notwendigen konzeptionellen Verknüpfungen zwischen theoretischem Ansatz, Erkenntnissen aus der Wissenschaft mit den praktischen Handlungsbedarfen der AkteurInnen kann zum jetzigen Zeitpunkt nur durch die Finanzierung von spezifischen Strukturen geleistet werden.

c) Monitoring und Controlling

Impulsfragen

- Ist das Monitoringsystem geeignet die Implementierung und Umsetzung von Gender Mainstreaming abzubilden?
- Ist das Stammbblatt geeignet Informationen zur Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern zu liefern? (Differenzierung nach Geschlecht der Zielgruppen, betreuungspflichtige Kinder, Einkommensunterschiede, Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt, Qualität der Beschäftigungsverhältnisse etc.)?

- In welchen Bereichen fehlen beim Stamblatt Informationsabfragen zur Geschlechterrelevanz?
- Liefert das Monitoring und Controlling Informationen darüber welche Mittel (z.B. Kinderbetreuungskosten, Erstellung von Studien zu Gender Mainstreaming) innerhalb des Budgets für die spezifische Frauenförderung enthalten sind?
- Sind gesonderte Erhebungen und spezifische Instrumente notwendig, um geschlechterspezifische Diskrepanzen erfassen zu können und ggf Fortschritte oder Rückschritte benennen zu können?
- Wird bei der Erstellung der Jahresberichte die Chancengleichheit von Frauen und Männern integral berücksichtigt?

Kontrollmechanismen /Kontrollfragen:

- Werden Veränderungen oder Ergänzungen des Monitoringsystems aus Kostengründen abgelehnt?
- Wie sollen die zur Beurteilung der Zielerreichung Chancengleichheit notwendigen Informationen ermittelt werden, wenn es keine adäquaten Korrekturen der vorhandenen Systeme gibt?

Ergebnissicherung:

Defizite bezüglich Gender Mainstreaming im Monitoring und Controlling des ESF treten in vielerlei Hinsicht auf. Viele Fragen, die die Geschlechterrelevanz betreffen, können derzeit nicht beantwortet werden, entsprechende Daten nicht erhoben werden und weil schlicht keine diesbezüglichen Fragen gestellt werden. Die Irritationen, die aufgrund der häufigen Anpassungen, Veränderungen oder gänzlich neuer Datenerfassungssysteme entstanden sind, erschweren bereits die Diskussion über die Einbeziehung zusätzlicher Abfragen. Umso wichtiger erscheint es, dass zum jetzigen Zeitpunkt gesonderte Maßnahmen ergriffen werden, um die Entwicklung der Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern überprüfen zu können. Ein wichtiger Schritt hierzu wäre die Beauftragung von bestehenden Programmevaluationen für eine Schwerpunktuntersuchung zu Gender Mainstreaming und Chancengleichheit im Rahmen eines Zwischenberichtes (Jahresberichtes).

3.8 Verfahrensschritt 7 Evaluierung

Evaluierungen von EU-Programmen beziehen sich auf ein Mehrebenensystem und sind somit von einer Vielzahl von Interessenlagen und Zielen bestimmt. Eine Programmevaluierung muss grundsätzlich die hier vorgenommene Darstellung der Verfahrensschritte einer Programmimplementierung und -umsetzung nachvollziehen und auf ihre Kohärenz und Wirksamkeit hin überprüfen. Die Integration des Gender-Fokus in eine Programmevaluierung sollte im Sinne des Gender Mainstreaming-Ansatzes elementarer Bestandteil dieser Untersuchungen sein. Fakt ist jedoch, dass AuftraggeberInnen und AuftragnehmerInnen von Evaluierungen Chancengleichheit eher additiv berücksichtigen oder marginalisieren. Der Stellenwert von Gender Mainstreaming scheint nach wie vor sehr gering zu sein.

Die folgenden Impuls- und Kontrollfragen stellen einige Parameter zur Verfügung, die in jedem Fall bei jeder Evaluierung des ESF zu berücksichtigen sind. Darüber hinaus wird unter dem Punkt der Ergebnissicherung ein zusätzlicher Vorschlag unterbreitet, der hinsichtlich der veränderten arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen sowie der erheblichen Defizite bezüglich der Implementierung von Gender Mainstreaming auf den aktuellen Handlungsbedarf abzielt.

Impulsfragen:

- Wird bei der Beauftragung von Evaluationen Gender Mainstreaming als integraler Untersuchungsansatz gefordert?
- Welche Gewichtung erhält Gender Mainstreaming bei der Vergabe von Aufträgen zur Evaluierung?
- Wird Gender-Expertise in den anbietenden Institutionen als Bedingung zur Teilnahme an Ausschreibungen festgelegt?
- Welche Standards zur Untersuchung der Chancengleichheit werden von Seiten der AuftraggeberInnen festgelegt (Teilnahmen, Mittelaufteilung, Instrumenteneinsatzes, Integration in den Arbeitsmarkt)?
- Sind die beauftragten Institutionen gefordert bezüglich der (Weiter-) Entwicklung von Bewertungsrastern und Gender-Indikatoren zu arbeiten?

Kontrollmechanismen /Kontrollfragen:

- Verfügt das Untersuchungsdesign über einen integralen Untersuchungsansatz zu Gender Mainstreaming?
- Welche theoretischen und konzeptionellen Grundlagen werden für die Begutachtung von Angeboten herangezogen?
- Wer begutachtet die jeweiligen Angebote? Wird hierbei dezidiert Gender-Expertise einbezogen?

Bezogen auf den Verfahrensablauf der ESF-Programme muss ferner gewährleistet sein, dass die Ergebnisse der Evaluierungen in die Fortschreibung der Programmplanung (entweder zum Beginn einer neuen Programmperiode oder nach der Halbzeit des Programms oder kleinteiliger nach Ablauf eines Jahres) einbezogen werden. Das bedeutet, dass die Untersuchungsergebnisse zu Gender Mainstreaming in die erste Phase des Programmzyklus integriert werden müssen und erstens in die Analyse der Ausgangslage und zweitens in die Anpassung der Zielsetzungen integriert werden müssen. Mit diesem Schritt vollendet sich der Zyklus und beginnt zugleich von Neuem.

Ergebnissicherung:

Die Ergebnissicherung für einen integrierten Gender Mainstreaming-Untersuchungsansatz bildet sich in den Produkten der Evaluierung auf Programmebene ab – den Evaluierungsberichten. Hierbei ist analog zu den vorliegenden Ausführungen des Leitfadens nachzuvollziehen, ob und in welcher Tiefenschärfe eine geschlechterspezifische und geschlechtssensible Analyse aller Programmelemente stattgefunden hat. Sämtliche Aufgaben im Rahmen einer Programmevaluierung (Kohärenzanalyse, Gültigkeit der Programmstrategie, Überprüfung des sozioöko-

nomischen Kontextes sowie die Wirksamkeit des Programms) sind daraufhin zu überprüfen, welche Implikationen, Auswirkungen und Zielstellung sie für Frauen und Männer haben.

Die aktuellen Erfahrungen zeigen, dass der überwiegende Teil der Programmevaluierungen Gender Mainstreaming bzw. die Chancengleichheit von Frauen und Männern bestenfalls additiv berücksichtigen. Ein gesondertes Unterkapitel bzw. einige Informationen bezüglich arbeitsmarktpolitischer Effekte stellen den (misslungenen) Versuch dar, Ergebnisse zu Gender Mainstreaming hervorzubringen. Der Mainstream ist nach wie vor scheinbar geschlechtsneutral und setzt den (hier analytischen) Ausschluss von Frauen fort.

Dieser Fehlentwicklung, die zum Teil auf konzeptionelle Unklarheit zum Teil jedoch auch auf politischer Marginalisierung der Thematik Geschlechtergerechtigkeit beruht, kann durch eine dezidierte Schwerpunktsetzung der bestehenden Programmevaluierungen zum Thema Gender Mainstreaming begegnet werden.

Im Rahmen der Ziel 4-Evaluierung in Österreich in der vorherigen Programmperiode wurde für den Jahresbericht 1998 der Schwerpunkt darauf gelegt, die Berücksichtigung der Chancengleichheit von Frauen und Männern zu untersuchen.⁸ Derartige Prioritätensetzungen sind nicht nur möglich, sondern auch empfehlenswert, da die Erfahrungen bisher zeigen, dass weder konzeptionell, noch methodisch, noch instrumentell die Voraussetzungen für einen integralen Untersuchungsansatz gegeben sind.

Als zentrales Begleitgremium sollte der Begleitausschuss zum ESF Ziel 3 (resp. die Begleitausschüsse) die Programmevaluierungen beauftragen, für die Zwischenberichte des Jahres 2004 (wahlweise 2005 zur erweiterten mid-term-Evaluierung) eine Schwerpunktsetzung zum Thema Gender Mainstreaming und Chancengleichheit von Frauen und Männern vorzunehmen. Dies bedeutet, dass keine gesonderten Berichte erstellt werden, sondern dass die vorgesehenen Untersuchungen den Fokus der Chancengleichheit einnehmen. Gegenstand der Untersuchung könnte sein, dass

- die Bundesanstalt für Arbeit
- die Bundesländer
- die am ESF beteiligten Bundesministerien sowie
- die beteiligten Dienstleistungseinrichtungen

dahingehend befragt werden,

1. welche Bedarfe und Defizite bezüglich der geschlechtsspezifischen Diskrepanzen auf dem Arbeitsmarkt festgestellt wurden,
2. welche Ziele bezüglich Gender Mainstreaming und Chancengleichheit anvisiert wurden
3. mit welchem Mittel- und Instrumenteneinsatz die Zielerreichung erfolgte
4. welche Ergebnisse zu verzeichnen sind und

⁸ Vgl.: Ziel 4-Evaluierung Österreich 1995-1997.

5. in welcher Form sich die veränderten arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen ausgewirkt haben.

Eine solche Schwerpunktsetzung der ESF-Programmevaluierung initiiert durch das BMFSFJ kann wertvolle Hinweise und vor allem Impulse für weitere Implementierung und Umsetzung von Gender Mainstreaming im Rahmen des ESF liefern. Zudem könnte flankierend ein öffentlicher Diskurs über die aktuelle Situation von Frauen (im Vergleich zu Männern) auf dem Arbeitsmarkt geführt werden, Chancen und Risiken ausgelotet und insbesondere der Beitrag des ESF für zukünftige geschlechtergerechte arbeitsmarktpolitische Interventionen in der Bundesrepublik identifiziert werden.

4 LITERATUR UND QUELLEN

- Gender Mainstreaming: Was ist das? Broschüre des BMFSFJ, Berlin 2002.
- Europäische Kommission, Leitfaden zur Bewertung geschlechtsspezifischer Auswirkungen , GD Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten Referat V/D.5, Luxemburg 1998, S. 3.).
- Einheitliches Programmplanungsdokument (EPPD) Ziel-3 Deutschland.
- Gemeinschaftliches Förderkonzept Deutschland (GFK) Ziel-1.
- EGGE – EC`s Expert Group on Gender and Employment: „Indicators on Gender Equality in the European Employment Strategy, Jill Rubery, Colette Fagan (Editors). Manchester, Manchester, April 2002.
- Andres, K., Armstroff, T., Meseke, H., Saurug, M.: Jahresbericht 1998 der Ziel-4 Evaluierung für Österreich; Untersuchungszeitraum 1995-1997, IFA Steiermark, Compass Bremen, Graz und Bremen, März 1999.
- SPI Consult, Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung des Projektes des BMFSFJ: Von der Strategie zur Praxis – Gender Mainstreaming in Förderprojekten der Europäischen Strukturfonds, Berlin, 2003