

Gender Mainstreaming als Ansatz einer Politik der Gleichstellung am Arbeitsmarkt

Die ESF-Vorgaben als Impuls für die Berücksichtigung
der Chancengleichheit von Frauen und Männern
in der Arbeitsmarktpolitik



Die europäischen Vorgaben im Bereich der Struktur- und Beschäftigungspolitik, wie sie in den Strukturfonds-Verordnungen 1999 und den Beschäftigungspolitischen Leitlinien seit 1998 formuliert sind, fordern einen umfassenden Ansatz zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen am Arbeitsmarkt. Gender Mainstreaming wird als Teil eines solchen Ansatzes gesehen, der durch spezifische frauenfördernde Maßnahmen ergänzt werden muß. Da Gender Mainstreaming über die allgemeinpolitische Zielsetzung hinaus gerade in der operativen Planung und Umsetzung zum Tragen kommen soll, hat die Bundesgeschäftsstelle des AMS Österreich die ÖSB-Unternehmensberatung in Wien mit einer Kurzrecherche beauftragt, um den theoretischen Begriff für die konkrete Umsetzungsarbeit, insbesondere im Bereich der ESF-Förderung, nutzbar zu machen.

1. »Mainstreaming« der Chancengleichheit

Der bisherige Zugang zur Förderung der Chancengleichheit war vor allem die spezifische Förderung von Frauen in besonderen Problemlagen. Dadurch wurde für diese Frauen zwar eine Reihe von Verbesserungen erzielt, gesamtgesellschaftlich betrachtet bestehen allerdings nach wie vor massive Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern, denen mit einer Bekämpfung der gesellschaftsstrukturellen Ursachen für Benachteiligungen begegnet werden muß. Frauen und Männer haben nicht dieselben Rollen, Ressourcen, Bedürfnisse, Interessen und dieselbe Entscheidungsmacht. Blindheit und Arroganz gegenüber diesen Unterschieden führen zu Politiken und Maßnahmen mit unterschiedlichen Auswirkungen (Nutzen) auf Frauen und Männer.

»Gender Mainstreaming ist die (Re-)Organisation, Verbesserung, Entwicklung und Evaluierung politischer Prozesse mit dem Ziel, eine geschlechterbezogene Sichtweise in alle politischen Konzepte auf allen Ebenen und in allen Phasen durch alle an politischen Entscheidungen beteiligten

AkteurInnen einzubeziehen« (Definition des Europarates 1998).

Die geschlechtsspezifischen Auswirkungen von Politiken unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebensbedingungen, Interessen und Bedürfnisse von Frauen und Männern stehen im Mittelpunkt. Es soll versucht werden, Benachteiligungen verursachende Systeme und Strukturen zu ändern, Organisationen und Institutionen im Sinne einer gleichberechtigten Partizipation von Frauen und Männern zu transformieren und Maßnahmen zu setzen, die in Richtung einer gleichen Verteilung von Rollen zwischen Frauen und Männern wirken. Die Förderung der Chancengleichheit darf sich nicht auf spezielle Maßnahmen für Frauen beschränken, sondern sie muß Hauptströmung in allen politischen Aktivitäten sein. Dies setzt voraus, daß die Integration von Frauen in allen Maßnahmen explizit und unter Ausschaltung frauenspezifischer Zugangsbarrieren gefördert wird.

Der Vertrag von Amsterdam besiegelt die Einbeziehung der Dimension der Chancengleichheit von Frauen und Männern in alle Politikbereiche der EU. Sie wurde zu einer besonderen Aufgabe der Gemeinschaft erklärt und als horizontales Ziel festgeschrieben. Dies spiegelt sich auch in den Strukturfonds-Verordnungen und den Beschäftigungspolitischen Leitlinien wider und muß in den Nationalen Umsetzungsprogrammen (zum Beispiel ESF-Programme und Nationaler Aktionsplan für Beschäftigung) berücksichtigt werden.

Der Ziel-3-Programmplanungsentwurf des BMAGS vom Oktober 1999 sieht beispielsweise vor, daß bei der Konzeption, Umsetzung und Evaluierung aller Maßnahmen die unterschiedlichen Bedingungen, Situationen und Bedürfnisse von Frauen und Männern von allen arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen berücksichtigt werden sollen. Auch muß der Frauenanteil in allen Schwerpunkten in Zukunft bei mindestens 50 Prozent liegen. Unter dem Titel »Gender Mainstreaming« sind Maßnahmen für Projektträger, ProjektorganisatorInnen und Endbegünstigte, wie Information, Beratung und Qualifizierung sowie Studien, Evaluierungen

und Öffentlichkeitsarbeit, förderbar. Die Endbegünstigten des ESF sollen darauf hinwirken, daß FörderempfängerInnen Gender Mainstreaming realisieren. Dafür können Förderungen gewährt werden. Ergänzend dazu ist ein eigener frauenspezifischer Schwerpunkt mit Maßnahmen zur Reduzierung der horizontalen und vertikalen Segregation am Arbeitsmarkt vorgesehen.

2. Rahmenbedingungen und Voraussetzungen

Nicht nur die Frauenpolitik sondern alle Politikbereiche sollen sich dem Ziel der Chancengleichheit von Frauen und Männern im Sinne eines gesellschaftlichen Konsens verpflichtet fühlen und dies auch gesetzlich verankern. Dafür sind nicht nur die vollständige Integration von Frauen in das politische Leben und eine gleich verteilte Repräsentanz von Frauen und Männern in den Hierarchien öffentlicher Einrichtungen Voraussetzungen sondern auch die Förderung von Maßnahmen, wie vor allem:

- Bereitstellung und Schulung von Personal in öffentlichen Institutionen, die auf die Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Fragestellungen spezialisiert sind;
- Trainings- und Sensibilisierungsmaßnahmen bei politischen AkteurInnen;
- Aufbau von Kooperationsstrukturen und Koordinations-einheiten über Institutionen hinweg.

Neben den politischen müssen für eine Durchsetzung der Chancengleichheit auch förderliche privatwirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen gegeben sein bzw. entsprechend beeinflusst werden (Vergabekriterien von öffentlichen Aufträgen, Förderung von Männerkarenz und Teilzeitarbeit bei Männern, öffentliche Unterstützung von Frauenförderplänen, Bewußtseinsbildung u.a.). Sensibilisierte ArbeitgeberInnen und eine gleiche Verteilung der Geschlechter in den beruflichen Hierarchien, aber auch entsprechende Einstellungen und Verhaltensweisen der Bevölkerung stellen sicherlich unterstützende Bedingungen dar.

3. Programmplanung und Umsetzung – Methodischer Zugang, analytische Instrumente, spezifische Techniken und Methoden

Gender Mainstreaming ist ein komplexes Konzept, das in einem Annäherungsprozeß umgesetzt werden muß. Wie ein roter Faden soll sich die Dimension »Chancengleichheit von Frauen und Männern« durch den gesamten politischen Prozeß ziehen (Programmplanung, Management des gesamten Programmzyklus, Umsetzungsprojekte, Berichterstattung und Evaluierung)

Eine umfassende Diagnose (z.B. im Rahmen der Ex-ante-Evaluierung) bietet den Ausgangspunkt bzw. die Basislinie für die Entwicklung und Adaption von Programmen, die bestehende Unterschiede entsprechend berücksichtigen können. Dafür muß nach Geschlecht differenziertes statistisches Material ebenso vorliegen wie qualitative Analysen und Studien zur Situation von Frauen und Männern. Im Rahmen des Monitorings eines Programms gilt es:

- Ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Männern und Frauen in den Begleitausschüssen zu beachten;
- eine durchgängig geschlechtsspezifische Differenzierung der Monitoringindikatoren vorzunehmen;
- bestimmten »Chancengleichheitsfragestellungen« im Rahmen der Evaluierung nachzugehen.

Frauen sollen in allen Phasen der Programmplanung nicht nur Objekte sondern auch Akteurinnen sein und über entsprechende Ressourcen und Entscheidungsmacht verfügen, damit ihre Interessen, Bedürfnisse und Perspektiven berücksichtigt werden können. Darüber hinaus gilt es, mit dem Thema »Chancengleichheit« befaßte Institutionen/Organisationen/Stellen, hier vor allem auch Frauen-NGO's, und FachexpertInnen zu integrieren.

Mit der Programmplanung und vor allem auch mit der Operationellen Planung, Verwaltung und Umsetzung betraute Personen sollten leicht nutzbare Instrumente und Methoden (Checkliste, Fragenkatalog, Analyseraster) für eine Planung und Prüfung unter dem Aspekt der Chancengleichheit von Frauen und Männern zur Hand haben. Diese erläutern zumeist die Strategie von Gender Mainstreaming und geben Zielsetzungen, einzelne Schritte und Analyse Kriterien vor, wie beispielsweise:

- **Gender Impact Assessment (GIA)**
Im Rahmen einer Gleichstellungsprüfung wird, eingebettet in einen theoretischen Rahmen, eine schrittweise Analyse potentieller Effekte von Politikvorschlägen auf die Geschlechter durchgeführt.
- **Simple Method to Assess the Relevance of Policies to Gender (SMART)**
Die SMART-Methode ist eine Vereinfachung des GIA und wurde von der Europäischen Kommission vorgelegt.
- **Die 3R-Methode**
Die drei R (3R) stehen für zwei quantitative (Repräsentation und Ressourcen) und eine qualitative (Realia) Variable; es handelt sich um eine analytische Methode, die, ausgehend von einer systematischen Erhebung quantitativer Verteilungs- und Verwendungszahlen, eine Diskussion über und die Suche nach den Ursachen auslösen soll.
- **Leitlinien der International Labour Organisation (ILO)**
Die Leitlinien der ILO sind ein Fragenkatalog, der Organisationen oder Institutionen – vor einer zu treffenden Entscheidung über ein Förderprogramm – beim Screening des Vorschlags unter dem Aspekt der Chancengleichheit unterstützt.

Die entscheidenden und finanzierenden Stellen brauchen Schemata, um eine Einschätzung und einen Vergleich unterschiedlicher Projektvorschläge im Hinblick auf die Beachtung des Prinzips der Chancengleichheit vornehmen zu können, auch sollten bei der Auswahl von Projekten ExpertInnen für Frauen- und Chancengleichheitsfragen integriert werden. Die Projektträger benötigen Information, Schulung und Bewußtseinsbildung sowie Vorgaben und spezielle Einreichformulare für die Konzeption, die Durchführung und das Monitoring ihrer Aktivitäten. Bei den beauftragten Trägerorganisationen müssen weiters genügend Erfahrung und Know-how in Fragen der Chancengleichheit vorliegen und Frauen in ausreichendem Maß an der Umsetzung und Leitung der Projekte beteiligt sein.

4. Gender Mainstreaming in zwei ausgewählten EU-Mitgliedsländern

Auf der Ebene der deutschen Bundesländer (die Arbeitsministerien der Länder und Landesarbeitsämter haben in der Umsetzungsstruktur des ESF eine große Bedeutung) gibt es im Gegensatz zur nationalen Ebene interessante Ansätze für die Berücksichtigung der Dimension der Chancengleichheit – in Nordrhein-Westfalen beispielsweise in der EU-Strukturpolitik im Rahmen von Ziel 2. Ein annähernd systematisches und strukturiertes System zur Einbeziehung von Chancengleichheits- und Frauenfragen stellt die regionalisierte Strukturplanung in Nordrhein-Westfalen dar. In einem Bottom-up-Ansatz werden Regionalkonferenzen, regionale Behörden und die Regionalstellen »Frau und Beruf« in den Planungsprozeß einbezogen. Seit 1989 gibt es in den Regierungsbezirken paritätisch besetzte Regionalstellen »Frau und Beruf«, die aus dem Ziel-2-Programm eine Basisfinanzierung erhalten und die Strukturpolitik mit der Frauenförderung koppeln. Die untereinander vernetzten Regionalstellen sind unter anderem für die Konzeption, Umsetzung und Auswertung frauenspezifischer Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik zuständig. Im Jahr 1991 wurde das Aktionsprogramm »Frau und Beruf« als neuer Impuls für die Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Wirtschaft initiiert. Das Zentrum »Frau in Beruf und Technik« der Stadt Castrop-Rauxel besteht seit 1994, um die Erwerbchancen von Frauen zu erhöhen und ihren Zugang zu verschiedenen Berufen und Positionen zu verbessern.

In Großbritannien gibt es eine lange Tradition des Mainstreaming. Der Begriff verweist allerdings auf mehr als die Geschlechterdimension (mainstreaming gender/ethnic minorities/disabled persons). Interessant erscheint vor allem Wales, da dort im Rahmen des regionalen Ziel-3-Programms ein engagierter Versuch gestartet wurde, Chancengleichheit für Frauen und Männer gemeinsam mit Chancengleichheit für andere benachteiligte Gruppen durchgängig im Planungsprozeß zu berücksichtigen.

Die Europäische Partnerschaft für Chancengleichheit (European Equality Partnership) wurde 1997 mit Mitteln der Technischen Hilfe der Ziel-2-, Ziel-3- und Ziel-5b-Programme in Wales gegründet. Das Hauptziel der Partnerschaft ist die Integration der Dimensionen »Chancengleichheit für Frauen und Männer« und »Chancengleichheit für alle« in die durch die Strukturfonds finanzierten Projekte und in die wirtschaftliche Entwicklung von Wales. Eine mit Frauenförderung befaßte Organisation wurde mit der Leitung der Partnerschaft beauftragt. Eines der Hauptergebnisse der Europäischen Partnerschaft für Chancengleichheit in Wales war das sogenannte »Training and Guidance Project«. Es fanden sehr praxisorientierte Trainingsworkshops zum Thema »Chancengleichheit« statt.

Das Europäische Chancengleichheits-Beratungskomitee (European Equality Advisory Committee) wurde eingerichtet, um die Sensibilisierung potentieller Projektträger für das Thema »Chancengleichheit« im Rahmen der Zielförderung voranzutreiben.

Weiters muß in Wales bei jeder Projektantragstellung ein Chancengleichheitsfragebogen (Equal Opportunities Questionnaire) mit Fragen zur Chancengleichheitspolitik der beantragenden Organisation und zu den einschlägigen Kompetenzen ausgefüllt werden.

5. Bisherige Förderpraxis im ESF und Anknüpfungspunkte

Der europaweite Vergleich der Evaluationen der letzten Programmplanungsperiode zeigt, daß das Thema »Chancengleichheit« vor allem unter dem Aspekt der quantitativen Beteiligung von Frauen behandelt wird. Die Förderung von Frauen erfolgte vor allem problemgruppenorientiert. Aktionen, die allgemein der Beseitigung geschlechtsspezifischer Diskriminierung dienen, wurden kaum gesetzt. Nach Ansicht der Ziel-3-EvaluatorInnen in Österreich wurde die bisherige Förderung von Frauen im Rahmen des ESF in erster Linie *handlungsleitend* (Frauen dem Anteil ihrer Betroffenheit entsprechend unterstützen sowie ihren Zugang zu Maßnahmen sicherstellen) und *pragmatisch* (unmittelbare Vermittlungshemmnisse kompensieren sowie die Chancen im Rahmen der bestehenden Verhältnisse nützen) realisiert. Das AMS bewegt sich im Spannungsfeld zwischen der individuellen Förderung benachteiligter Frauen, wo es durchaus über Handlungsspielraum verfügt, und der Förderung der Chancengleichheit, wo es innerhalb eines bestehenden institutionellen Rahmens agieren muß. In einigen Aktivitäten lassen sich diese Dimensionen sicherlich vereinen, in anderen schließen sie einander aus. Frauen sind beispielsweise leichter in »frauentypische« Berufe vermittelbar, dies perpetuiert allerdings die horizontale Segregation.

Zur Berücksichtigung von Gender Mainstreaming in der Arbeitsmarktpolitik wurden seitens des Recherche-teams einige Anknüpfungspunkte – insbesondere für die

Endbegünstigten des ESF – als beratender Input und Anregung zur Weiterarbeit dargelegt:

- In arbeitsmarktpolitischen Gremien auf den entsprechenden Frauenanteil achten und das Thema »Chancengleichheit von Frauen und Männern« immer wieder auf die Tagesordnung der Sitzungen setzen.
- Im Rahmen von Seminaren/Tagungen den AkteurInnen das Thema »Chancengleichheit« praxisorientiert näherbringen und sowohl seine inner- als auch außerorganisatorische Bedeutung beleuchten. Projektträgern ein entsprechendes Angebot an Trainings und Bewußtseinsbildung offerieren.
- Zur Unterstützung der Analyse von Programmen, Instrumenten und Projekten mit FachexpertInnen und Frauen-NGO's zusammenarbeiten. Die Projektträger durch Fachexpertisen unterstützen.
- Den EntscheidungsträgerInnen Frageleitfäden oder Checklisten sowie den Projektträgern geeignete Vorga-

ben und passende Antragsformulare für die Planung und Einreichung von Projekten zur Verfügung stellen.

- Das Ziel der Förderung der Chancengleichheit nicht nur als allgemeine Formulierung plazieren, sondern dieses auch auf Operationelle Ziele herunterbrechen. »Ausgleichende« Maßnahmen in Förderrichtlinien verankern, wenn sich im Rahmen einer Analyse unterschiedliche Bedingungen für die Geschlechter ergeben.
- Sensibilisierung von Unternehmen in Form von Gesprächsrunden und Beratungen. Praxis der Unternehmen, Frauen im Rahmen der beruflichen Weiterbildung zu benachteiligen, durch spezifische Maßnahmen durchbrechen.
- Ausbau von Frauenberatungsstellen zu Fachinstitutionen, die nicht nur die betroffenen Frauen unterstützen, sondern auch Initiativen, Vereine und private Unternehmen professionell beraten und selbst Projekte initiieren.

Sind Sie an näheren Informationen zu diesem AMS info interessiert?

Eine ausführliche Darstellung der Rechercheergebnisse findet sich im AMS report 14 (lieferbar ab Februar 2000). Bestellungen bitte schriftlich an den Verlag (s.u).

Anschrift der Auftragnehmer:

ÖSB-Unternehmensberatung Gesellschaft m.b.H.
A-1200 Wien, Meldemannstraße 12-14
Tel.: +43/1/331 68-0, Fax: +43/1/331 68-102

Alle bisher erschienenen AMS infos können über die Homepage des AMS Österreich abgerufen werden:

<http://www.ams.or.at/allgemeines/forschung>

Ausgewählte Themen des AMS info werden als Langfassung in der Reihe AMS report veröffentlicht. Der AMS report kann als Abonnement oder einzeln beim Verlag Hofstätter bestellt werden.

AMS report Abonnement

6 Ausgaben AMS report
dazu kostenlos:
12 Monatsberichte und 1 Jahresbericht der Informationsreihe »Arbeitsmarkt und Bildung« der Abt. Berufsinformations- und Qualifikationsforschung des AMS Österreich

10 x AMS info

1-Jahres-Abonnement zum Vorteilspreis von öS 380,- (€ 27,60)

2-Jahres-Abonnement zum Vorteilspreis von öS 650,- (€ 47,20)
jeweils inkl. MwSt. und Versandkosten

AMS report Einzelbestellungen

öS 80,- (€ 5,80) inkl. MwSt., zuzügl. Versandkosten

Der Versand von AMS report Einzelbestellungen erfolgt per Nachnahme.

Ausgewählte Forschungsberichte des AMS Österreich, die nicht in der Reihe AMS report publiziert werden, können beim Verlag Hofstätter gegen Ersatz der Produktions- und Versandkosten in einer kopierten Vollversion bezogen werden. Der Versand der Forschungsberichte erfolgt per Nachnahme.

Ebenso können Informationen (Titelliste, Publikationsvorhaben) beim Verlag angefordert und über die Homepage des AMS Österreich (s.o.) eingesehen werden.

Bestellungen und Bekanntgabe von Adreßänderungen

bitte schriftlich an: Verlag Hofstätter, Steinfeldgasse 5, A-1190 Wien, Tel.: +43/1/370 33 02, Fax: +43/1/370 59 34, E-Mail: verlag@vh-communications.at

P. b. b.

Verlagspostamt 1200, 331695W99U