

Gender Mainstreaming im Europäischen Sozialfonds

Ziele, Methoden, Perspektiven

Agentur für Gleichstellung im ESF (Hg.)

Gender Mainstreaming im Europäischen Sozialfonds

Ziele, Methoden, Perspektiven

Agentur für Gleichstellung im ESF (Hg.)

Herausgegeben von der Agentur für Gleichstellung im ESF
Alle Rechte vorbehalten
© 2014 Agentur für Gleichstellung im ESF, Berlin

Redaktion: Irene Pimminger
Lektorat: Ulf Heidel, www.lektorat-ulf-heidel.de
Gestaltung: Christine Massuthe, www.schoenearbeit.de
Druck: docupoint, Magdeburg

Inhalt

Einleitung	5
<hr/>	
1. „Mind the Gap“ – die Agentur für Gleichstellung im ESF <i>Henriette Meseke</i>	8
<hr/>	
2. Der Weg ist nicht das Ziel: Was bedeutet Gleichstellung? <i>Irene Pimminger</i>	26
<hr/>	
3. Konzeptionelle Grundlagen der Umsetzung von Gender Mainstreaming im ESF <i>Irene Pimminger</i>	46
<hr/>	
4. Informationsmanagement für Gender Mainstreaming <i>Petra Ahrens und Stefanie Auf dem Berge</i>	62
<hr/>	
5. Vom Wissen, vom Wollen und vom Handeln: Gleichstellungsorientierte Beratung und Fortbildung <i>Regina Frey</i>	74
<hr/>	
6. Gleichstellungsorientierte Kompetenzerweiterung durch nationale und internationale Vernetzung <i>Renate Wielpütz</i>	90
<hr/>	
7. Gender Budgeting im ESF: Mittelbezogenes Gender-Monitoring oder Gleichstellungsstrategie? <i>Regina Frey und Benno Savioli</i>	106
<hr/>	
8. Das „Schwesterprojekt“ in Baden-Württemberg <i>Anne Rösgen</i>	126
<hr/>	
Die Autor/innen	138

Einleitung

Die Agentur für Gleichstellung im ESF wurde im Jahr 2009 von der ESF-Fondsverwaltung im Bundesministerium für Arbeit und Soziales eingerichtet, um das Querschnittsziel Gleichstellung von Frauen und Männern im Europäischen Sozialfonds auf Bundesebene zu begleiten. Mit dem Ende der ESF-Förderperiode 2007–2013 endet auch der Vertrag der Agentur. Die vorliegende Abschlusspublikation gibt nicht nur einen Überblick über die vielfältigen Aktivitäten der Agentur, sondern beleuchtet auch die strategischen Herangehensweisen und konzeptionellen Grundlagen und reflektiert die Erfahrungen der fünfjährigen Agentur-Tätigkeit.

Im ersten Kapitel erläutert Henriette Meseke den Entstehungshintergrund der Agentur für Gleichstellung im ESF sowie Sinn und Zweck einer Gender Mainstreaming Begleitstruktur vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus vorangegangenen ESF-Förderperioden. Außerdem gibt sie einen Überblick über den Ansatz, die Angebotsschwerpunkte und die Aktivitäten der Agentur.

Kapitel 2 widmet sich der grundsätzlichen Frage, was Gleichstellung als übergeordnetes Ziel von Gender Mainstreaming konkret bedeutet. Irene Pimminger erläutert das Verständnis von Gleichstellung als struktureller Geschlechtergerechtigkeit und diskutiert, was das vor dem Hintergrund der herrschenden Geschlechterverhältnisse in Deutschland bedeutet. Sie legt dabei auch die Empfehlung der Agentur dar, die existenzsichernde Beschäftigung von Frauen und Männern als konkretes, übergreifendes Gleichstellungsziel des ESF zu etablieren.

Das dritte Kapitel beschreibt die konzeptionellen Grundlagen und methodischen Ansätze der Umsetzung von Gender Mainstreaming, die den Angeboten der Agentur zugrunde liegen. In einem Ausblick auf die ESF-Förderperiode 2014–2020 diskutiert Irene Pimminger außerdem die künftigen Anforderungen an die ESF-Umsetzung, insbesondere im Hinblick auf das Verhältnis der beiden Querschnittsziele Geschlechtergleichstellung sowie Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit.

Kapitel 4 bis 6 befassen sich jeweils mit einem der drei zentralen Angebotsschwerpunkte der Agentur für Gleichstellung im ESF, dem Informationsmanagement, der Beratung und der Vernetzung. In Kapitel 4 legen Petra Ahrens und Stefanie Auf dem Berge dar, dass ein gutes Informationsmanagement zur Unterstützung der Umsetzung von Gender Mainstreaming mehr leistet, als nur vorhandene Dokumente, Statistiken und sonstige Materialien zur Verfügung zu stellen. Wie sie zeigen, ist es darüber hinaus eine wesentliche Aufgabe, die Aussagekraft der verfügbaren Daten und verwendeten Indikatoren in Bezug auf die Gleichstellungssituation zu prüfen und Informationslücken zu identifizieren.

Im fünften Kapitel zeigt Regina Frey die spezifischen Herausforderungen von Beratung im Feld der Gleichstellung auf und beschreibt vor diesem Hintergrund die Herangehensweise und die Beratungsaktivitäten der Agentur. Auf Grundlage

verschiedener Maßnahmen der Agentur zur Qualitätssicherung des Beratungsangebots reflektiert sie die Erfolge, aber auch Grenzen der Beratungsaktivitäten zur Unterstützung gleichstellungspolitischer Prozesse.

Kapitel 6 bietet einen Überblick über die Vernetzungsaktivitäten der Agentur auf nationaler und internationaler Ebene. Renate Wielpütz beschreibt die Potenziale organisationsübergreifender Vernetzung zur Kompetenzerweiterung im Rahmen des ESF-Bundesprogramms, das sich durch eine vielfältige Akteursstruktur auszeichnet. Vor diesem Hintergrund gibt sie Empfehlungen für einen Transfer in die neue Förderperiode.

In Kapitel 7 gehen Regina Frey und Benno Savioli auf einen weiteren Aufgabenschwerpunkt der Agentur für Gleichstellung im ESF ein: das Gender Budgeting. Die Agentur wurde von der Fondsverwaltung beauftragt, jährlich eine Analyse der Mittelverteilung zwischen Frauen und Männern im ESF vorzunehmen und den im ESF-Bundesprogramm festgeschriebenen Zielwert zu überprüfen. In dem Beitrag werden sowohl die methodische Herangehensweise und die Rahmenbedingungen erläutert als auch die zentralen Ergebnisse der Gender Budgeting Auswertungen präsentiert. Auch werden Impulse für die Umsetzung von Gender Budgeting als flankierende Strategie zum Gender Mainstreaming gegeben.

Im achten Kapitel kommt schließlich das „Schwesterprojekt“ der Agentur für Gleichstellung im ESF auf Landesebene, das Coaching-Begleitprojekt „Gleichstellung der Geschlechter im ESF in Baden-Württemberg“, zu Wort. Anne Rösgen beschreibt nicht nur den fruchtbaren Austausch und Synergieeffekte, sondern gibt mit ausgewählten Beispielen aus Baden-Württemberg auch Anregungen für die neue Förderperiode 2014–2020 auf Bundesebene.

Alle Teammitglieder der Agentur für Gleichstellung im ESF einschließlich der externen Expert/innen, die das Kernteam ergänzten, haben zu dieser Abschlusspublikation entsprechend ihren Schwerpunkten und Aufgabenbereichen in der Agentur beigetragen. Die Inhalte der einzelnen Beiträge werden durch die jeweiligen Autor/innen verantwortet und spiegeln nicht notwendigerweise die Auffassung aller Teammitglieder oder der Auftraggeberin wider.

Die hier versammelten Beiträge des Teams der Agentur geben die Vielfalt der Aufgaben und Aktivitäten im Zuge der Begleitung der Umsetzung von Gender Mainstreaming im ESF wieder. Deutlich wird hier auch der Balanceakt zwischen gleichstellungspolitischen Anliegen und den Mühen und Kompromissen in der Praxis. Für eine erfolgreiche Umsetzung von Gender Mainstreaming ist jedoch beides wichtig: die übergeordneten Ziele nicht aus dem Blick zu verlieren und gleichzeitig einen langen Atem für die vielen kleinen Schritte auf dem Weg dorthin zu bewahren.

Die Agentur für Gleichstellung im ESF war in den letzten Jahren die einzige bundesweite Begleitstruktur in Deutschland zur Unterstützung des Verfassungsziels der Gleichstellung von Frauen und Männern. Ihr Auftrag war zwar auf den Interventionsbereich des Europäischen Sozialfonds beschränkt, wir hoffen jedoch, dass die hier geschilderten Ansätze, Aktivitäten und Erfahrungen auch Impulse darüber hinaus geben konnten und können.

1. „Mind the Gap“ – die Agentur für Gleichstellung im ESF

Henriette Meseke

Der folgende Beitrag widmet sich dem Konzept und dem Wirken der Agentur für Gleichstellung im ESF. Zum Zeitpunkt der Erarbeitung dieser Publikation (Herbst 2013) ist die Vertragslaufzeit¹ noch nicht ganz beendet. Ein endgültiges Resümee ist somit zwar noch nicht möglich, dennoch kann bereits von zentralen Erkenntnissen und Erfahrungen berichtet werden. Dies ist insofern von Bedeutung, als mit Beendigung des Vertrages der Agentur die (neue) Förderperiode 2014 bis 2020 der Europäischen Investitions- und Strukturfonds bereits begonnen haben wird.

Ich werde einleitend den gleichstellungspolitischen Entstehungszusammenhang im Europäischen Sozialfonds (ESF) und die darin enthaltenen Beweggründe zur Einrichtung einer gleichstellungspolitischen Beratungsstruktur darstellen, um dann zu erläutern, welchen Sinn und Zweck eine solche Beratungsstruktur erfüllen sollte. Die Darlegung der konkreten Ausgestaltung des Arbeitsauftrags und das Fazit schließen den Beitrag ab.

Was gilt es also in Sachen Geschlechtergleichstellung in die Zukunft des ESF zu transportieren? Welche Formen der Beratung, Kompetenzentwicklung und Vernetzung sind sinnvoll und „Mainstream-fähig“?

1.1. Der Entstehungszusammenhang

Der Beginn der Agentur für Gleichstellung im ESF datiert vom 1. März 2009. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) beauftragte die Bieterinnen-gemeinschaft, bestehend aus Henriette Meseke, Regina Frey, Irene Pimminger und Renate Wielpütz, im Rahmen eines Dienstleistungsvertrags, die – so der damalige Titel – *Gender Mainstreaming Koordinierungsstelle für das Operationelle Programm des Bundes für den Europäischen Sozialfonds in der Förderperiode 2007–2013* zu gründen.

Die Idee für eine Beratungs- und Begleitstruktur, welche die Gleichstellung sowie die Implementierung von Gender Mainstreaming im Rahmen des ESF unterstützen sollte, war nicht neu.² Dennoch mussten das konzeptionelle Fundament und der

¹ Der Vertrag zwischen dem BMAS und der Agentur für Gleichstellung im ESF wurde am 1. März 2009 für vorerst drei Jahre abgeschlossen. Zum Ende dieser drei Jahre trat eine Verlängerungsoption von zwei weiteren Jahren in Kraft, die am 28. Februar 2014 endet.

² Das 2001 gegründete Gender-Institut Sachsen-Anhalt (G/I/S/A) war die erste Unterstützungsstruktur für den ESF und andere Strukturfonds in einem Bundesland. Es folgte im Jahr 2004 das von proInnovation durchgeführte

Zuschnitt einer solchen Beratungs- und Begleitstruktur für die ESF-Bundesverwaltung sowie für die umsetzenden Bundesministerien auf der Basis konkreter Bedarfe entwickelt und die Ausrichtung der Unterstützungsleistungen präzise benannt werden. Hierbei ging es sowohl darum, die gleichstellungspolitischen Interventionsmöglichkeiten und Förderansätze des ESF auszuloten, als auch darum, den konkreten gleichstellungspolitischen Bedarf in seinen Interventionsfeldern – allen voran der Arbeitsmarktpolitik – zu identifizieren. Zu diesem Zweck mussten also nicht nur die nationalen, sondern auch die europäischen Rahmenbedingungen eingeschätzt werden.

Der europäische Entwicklungskontext

In der Auswertung der ESF-Förderperiode 2000–2006 konnten wichtige Erkenntnisse gewonnen werden: Erstmals war die Gender Mainstreaming Strategie im umfassenden Maße angelegt und die Gleichstellung von Frauen und Männern mit einem eigenständigen Förderschwerpunkt sowie einem zehnprozentigen Mittelansatz (ein im Vorfeld inhaltlich festgelegtes Budget) im ESF ausgestattet worden. Die Entwicklungen in dieser Förderperiode und die Vorkehrungen für die darauffolgende Förderperiode (2007–2013) hielten in etwa die Balance zwischen einem Fortschritt einerseits und einem Verharren auf unzureichendem Niveau andererseits (Agentur für Gleichstellung im ESF 2011):

Einerseits erfolgten vonseiten der Europäischen Kommission stetig Vorgaben und Impulse für die gleichstellungspolitische Ausrichtung der Strukturfonds (nicht nur des ESF). Ein Beispiel zeigt die Vehemenz, mit der die Kommission teilweise argumentierte: *„Um eine echte Gleichstellung von Frauen und Männern in quantitativer und qualitativer Hinsicht zu erreichen, wird der Europäische Rat aufgefordert, die Mitgliedstaaten unverzüglich darauf zu dringen, die (...) aufgezeigten Herausforderungen in Angriff zu nehmen.“* (Europäische Kommission 2008) Auch reagierte die Europäische Kommission auf die fortbestehende Diskriminierung von Frauen in den Mitgliedsländern der EU mit dem Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2006–2010³ und forcierte diesen Ansatz in der folgenden EU-Gleichstellungsstrategie 2010–2015.⁴ Der Gleichstellungspakt des Rates (2006) – das verbindliche Rechtsdokument der EU zur Gleichstellung – wirkte ebenfalls positiv in die jetzt auslaufende Förderperiode hinein.

Coaching-Begleitprojekt „Gleichstellung der Geschlechter im ESF in Baden-Württemberg“ (siehe Kap. 8 in diesem Band). In Österreich gab es auf nationaler Ebene die GeM-Koordinationsstelle für Gender Mainstreaming im ESF von 2000 bis 2006. Jenseits des Interventionsbereiches ESF gab es auf bundesdeutscher Ebene mit dem GenderKompetenzZentrum von 2003 bis 2010 eine kontinuierliche Beratungsstruktur zur Umsetzung von Gender Mainstreaming (Lewalter u.a. 2009).

³ Mitteilung der Europäischen Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Ein Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2006–2010. Brüssel, KOM(2006) 92 endg.

⁴ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010–2015. Brüssel, KOM(2010) 491 endg.

Im ESF selbst konnten ebenfalls Fortschritte verzeichnet werden. So griff die ESF-Verordnung für die Programmperiode 2007–2013⁵ den Ansatz der Gender Mainstreaming Strategie direkt auf: Die Benennung von Gleichstellungszielen und Zuständigkeiten im Verwaltungshandeln, Vorgaben für das Monitoring, die Evaluation und die Begleitgremien zeigte, wie im Rahmen einer EU-Verordnung „Gender im Mainstream“ gestaltet sein kann.

Andererseits wurden die Vorgaben und Impulse für die gleichstellungspolitische Ausrichtung der Strukturfonds nicht systematisch verfolgt, kontrolliert und evaluiert. Es ergaben sich somit Brüche in der Kohärenz des ESF-Verfahrens und seiner Gleichstellungsorientierung. Auch standen die großen gleichstellungspolitischen Initiativen auf europäischer Ebene weitestgehend isoliert neben den Politiken der EU insgesamt. Zwar wurden Verknüpfungen der EU-Gleichstellungsstrategie mit den EU-Strukturfonds vorgenommen, umgekehrt wurde aber lediglich im ESF – wie bekannt – die Gleichstellung als Maßgabe im Verfahren aufgenommen. Ein Dilemma, das bis heute anhält.

Nicht zuletzt verblieb die Gleichstellungsstrategie der Europäischen Union ohne finanzielle Budgetierung und ohne adäquaten Plan, wie die in der Strategie benannten Ziele operationalisiert werden sollen.

Im Vergleich der EU-Strukturfonds untereinander wurde lediglich innerhalb des ESF der Förderansatz „Chancengleichheit von Frauen und Männern“ eingeführt, wenngleich auch hier – wie dargestellt – die Umsetzung zahlreichen Schwierigkeiten unterworfen war.

Der Entstehungskontext in Deutschland

Auch auf nationaler Ebene lohnt sich ein Blick zurück. Zu Beginn der Förderperiode 2000–2006 gab es eine optimistische Aufbruchsstimmung in Sachen Gender Mainstreaming im ESF. Zahlreiche Aktivitäten wurden initiiert, Gender Trainings von der Steuerungsebene der Fondsverwaltungen bis hin zu den Projektträgern durchgeführt, Leitfäden für die Projektplanung entwickelt, geschlechterdifferenzierte Daten im Monitoring eingeführt und neue Evaluationskonzepte zu Gender Mainstreaming erprobt.

In gleichstellungspolitischer Hinsicht herausragend war in dieser Phase die Gemeinschaftsinitiative (GI) EQUAL. Dieses (dem ESF zugehörige) Programm setzte strukturelle Maßstäbe für die Implementierung von Gender Mainstreaming (Meseke/Braun 2007). Hervorzuheben sind die ausführlichen und dezidierten Vorgaben im Planungsdokument (PGI 2001),⁶ denn Gleichstellungskonzepte waren erstmals verbindliche Bestandteile des Genehmigungsverfahrens für alle Projekte bzw. Entwicklungspartnerschaften. Zudem sorgte – neben dem integrierten Gender

5 Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1784/1999.

6 Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: Förderrichtlinie zur Umsetzung des Programms „Gemeinschaftsinitiative EQUAL in Deutschland“, Bonn, 02.07.2001.

Mainstreaming Ansatz in der gesamten Programmausrichtung – der explizite Förderschwerpunkt „Chancengleichheit von Frauen und Männern“ mit einem Mittelansatz von zehn Prozent des Gesamtvolumens (fast 1 Milliarde Euro)⁷ für eine solide gleichstellungspolitische Schwerpunktsetzung. Es konnte ein Frauenanteil an den Teilnahmen von 51,26 Prozent in EQUAL erreicht werden (Deutscher Bundestag 2013). Im Rahmen der Vernetzung agierte das thematische Netzwerk Gender Mainstreaming von Beginn an auf Bundesebene und lieferte – wie sich zeigen sollte – die Grundidee für die künftige Agentur für Gleichstellung im ESF.

Fragmentierungen statt Kohärenz in der Umsetzung der Gender Mainstreaming Strategie

In den Diskussionen des thematischen Netzwerks Gender Mainstreaming verdichtete sich nun aber zunehmend die Erkenntnis, dass trotz aller positiven Ansätze die Gleichstellung der Geschlechter in der EQUAL randständig blieb. Trotz guter Bedingungen waren die gleichstellungspolitischen Fortschritte in den jeweiligen Interventionsbereichen deutlich ausbaufähig (ICON Institute u.a. 2003). Auch kursierte zum damaligen Zeitpunkt noch das Argument der „Zielkonflikte“: Gleichstellungsziele wurden zugunsten von „allgemeinen“ Zielen in der Umsetzung aufgegeben oder zurückgesetzt (Meseke 2006). Sogar für EQUAL musste also eine Diskrepanz zwischen den guten gleichstellungspolitischen Chancen wie auch den Fördermöglichkeiten einerseits und den begrenzten Wirkungen andererseits konstatiert werden.

Woran mangelte es nun?

Rückblickend kann gesagt werden, dass die vielfältigen Aktivitäten zur Gleichstellung der Geschlechter in der Förderperiode 2000–2007 – vor allem im ESF insgesamt, aber auch in EQUAL – fragmentarisch blieben. Studien wurden erarbeitet, deren Ergebnissen und Empfehlungen jedoch wurde nicht konsequent gefolgt. Evaluierungen⁸ zeigten fortgesetzten Handlungsbedarf, blieben aber weitestgehend folgenlos. Konferenzen wurden abgehalten, Gremien – wie Arbeitskreise zu Gender Mainstreaming in den Strukturfonds – wurden installiert, schiefen aber wieder ein oder konnten aufgrund fehlender Mandatierung keinen Einfluss gewinnen. Vorgaben für die praktische Umsetzung von Projekten wurden durchaus umgesetzt, mögliche widersprüchliche Wirkungen (bspw. dass Frauenförderung nicht

7 Anders als in EQUAL gelang es im Gesamt-ESF in der Förderperiode 2000–2006 nicht, den zehnzehntenprozentigen Mittelansatz für das Politikfeld Chancengleichheit von Frauen und Männern zu binden. Dies traf allerdings auch auf fast alle anderen EU-Mitgliedstaaten zu.

8 Die Evaluation des Operationellen Programms des Bundes für den ESF in der Förderperiode 2000–2007 kam diesbezüglich zu dem Schluss, „dass die Maßnahmen zur Förderung des Zugangs der Frauen ins Erwerbsleben zu überwiegenden Teil klassische Geschlechtermuster fortschreiben“ (ISG 2005, 27). Dies zeige unter anderem die unterschiedliche Qualität der Arbeitsplätze: „Ein Blick auf die Art der Arbeitsverhältnisse, welche von den Teilnehmern im Anschluss an die Maßnahme aufgenommen werden, zeigt eine klare Benachteiligung von Frauen. Der Anteil von Frauen, welche sogenannte unsichere Arbeitsverhältnisse, wie Teilzeitarbeitsplätze, Mini-Jobs u.ä., oder befristete Stellen innehaben, ist demnach auffallend höher.“ (Ebd.)

zwangsläufig gleichbedeutend ist mit einem Gewinn an Gleichstellung) blieben aber weitestgehend unbeachtet oder folgenlos.

Es fehlten also die Verknüpfungen: Die einzelnen Schritte und/oder die Ergebnisse der bisher erfolgten Maßnahmen wurden nicht aufeinander bezogen. Die Kohärenz in den Abläufen und das konsequente Nachbessern/Nachsteuern bei ausbleibender Zielerreichung waren dementsprechend nicht gewährleistet.⁹ *„Implementation Gap wäre vielleicht ein passender Begriff um – in Anlehnung an Gender Pay Gap und Employment Gap – die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit der Umsetzung von Gender Mainstreaming am Anfang der laufenden ESF-Förderperiode zu umschreiben.“* (Rogge 2005, 50)

Vor diesem Hintergrund entstand die Idee, eine Begleitstruktur zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern im ESF unter expliziter Beachtung der Gender Mainstreaming Strategie zu etablieren. Es ging wesentlich darum, Gender Mainstreaming von einem technokratischen Verfahren hin zu einem lebendigen Entwicklungsprozess umzugestalten. Die gleichstellungspolitische Reichweite des ESF sollte deutlich verbessert werden und nicht auf Impulse beschränkt bleiben. Es sollte um Transparenz und systematische Öffentlichkeitsarbeit gehen, die der – schon damals – hohen Anzahl an Veröffentlichungen eine Struktur geben sollte. Und es galt, die vorhandene Gender-Expertise, vor allem das fachpolitische Handwerkszeug, zu nutzen, weiterzuentwickeln und den Entscheidungsinstanzen zur Verfügung zu stellen. All dies konnte und kann nur in einem vernetzten – also das Wissen und die Kompetenz aller Beteiligten aufnehmenden – und kontinuierlichen Prozess vollzogen werden.

1.2. Sinn und Zweck einer Gender Mainstreaming Beratungsstruktur im ESF

Was ist der Sinn und Zweck einer Beratungsstruktur? Warum „läuft“ die Förderung der Gleichstellung zwischen Frauen und Männern nicht „von alleine“? Präziser gefragt: Was fehlt den ESF-Akteur/innen, um Gender Mainstreaming „einfach“ umzusetzen und die Gleichstellung zwischen Frauen und Männern Schritt für Schritt zu befördern? Welche Aufgaben muss sich eine gleichstellungsorientierte Begleitstruktur demzufolge stellen? Die folgenden Ausführungen beruhen auf Erfahrungen und Erkenntnissen, die (nicht nur) im Rahmen der Aktivitäten der Agentur gewonnen werden konnten.

⁹ Ein weiterer Grund mag vielleicht eine Rolle gespielt haben und noch immer spielen: Die Tatsache, dass in dem komplexen Planungs- und Umsetzungsverfahren des ESF viele verschiedene Akteur/innen in unterschiedlichen Funktionen zu unterschiedlichen Zeitpunkten beteiligt sind. Funktioniert dieses Ineinandergreifen von Verwaltungsabläufen reibungslos, bietet es gute Chancen für die kohärente Integration der Gender Mainstreaming Strategie. Vorausgesetzt, die Verantwortung für die Gleichstellung von Frauen und Männern wird nicht (weg-)delegiert, sondern in einem Top-down-Ansatz (Stiegler 2000) allen Beteiligten anvertraut – das sogenannte „Team Ownership“ (BMFSFJ 2007, 10).

Die komplexe Materie strukturieren und Zusammenhänge herstellen

Da das Politikfeld Gleichstellung in sich bereits voraussetzungsvoll ist, birgt die Koppelung mit dem ESF noch einmal ein Mehr an Komplexität. Der ESF transportiert zwar die gleichstellungspolitischen Ziele der EU nach Deutschland.¹⁰ *„Die gleichstellungspolitischen Ziele der EU erschließen sich allerdings nicht ohne Weiteres, denn es gibt kein Dokument, in dem sie zusammenfassend dargestellt und begründet wären. (...) Ohne entsprechende Transparenz kann jedoch nicht erwartet werden, dass die gleichstellungspolitischen Ziele der EU handlungsleitend werden.“* (Rösgen/Meseke 2012, 2) Eine wichtige Aufgabe ist es demnach, die EU-Gleichstellungspolitik in konkrete Sachzusammenhänge des ESF und seiner Aktionsbereiche auf nationaler oder regionaler Ebene zu übertragen. Es bedarf der Übersetzungen und der Ableitungen, was beispielsweise die gleiche wirtschaftliche Unabhängigkeit von Frauen und Männern – ein prioritäres Ziel der Gleichstellungsstrategie der Europäischen Kommission¹¹ – in Deutschland bedeutet. Und zugleich muss geklärt werden, welche Faktoren den entsprechenden Bemühungen entgegenstehen. (Pimminger 2012)

Fehlentwicklungen identifizieren und Lösungen anbieten

Das gleichstellungspolitische Engagement einzelner ESF-Akteur/innen und unter Umständen auch ihre Gender-Kompetenz verpuffen, wenn gleichstellungspolitische Vorgaben nicht operationalisiert und Ergebnisse nicht ausgewertet, geprüft und rückgekoppelt werden.¹² Kohärenzbrüche sind damit vorprogrammiert. Die Fragmentierung von Gender Mainstreaming Prozessen durch (sinnvolle) Arbeitsteilung kann zu der Annahme verführen, dass an anderer Stelle schon genügend getan werde. Die erwünschten Wirkungen können jedoch nur erzielt werden, wenn aus einer Problemanalyse auf Grundlage geschlechterdifferenzierter Daten und Statistiken und ihrer gendersensiblen Interpretation qualitative und quantitative Ziele entwickelt werden, diese umgesetzt, beobachtet und kontrolliert werden und – bei Problemen der Zielerreichung – eine dezidierte Steuerung erfolgt. Diese Prozesse können häufig von außen – durch Berater/innen – besser beobachtet werden als innerhalb des Verwaltungshandelns, vor allem deshalb, weil es zu Gender Mainstreaming noch keine Routinen gibt.

Zudem werden Gleichstellungs- bzw. Gender-Dimensionen in Fachpolitiken (also den Interventionsbereichen des ESF) unterschätzt, nicht wahrgenommen

10 *„Undoubtedly the EU, and in particular the ESF interventions, played a key role in making most Member States aware of gender equality as a field for active policy action, creating and preserving a space for gender equality in many national policy agendas. This role is widely recognized by all actors and stakeholders.“* (Europäische Kommission 2011, 11)

11 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010–2015. Brüssel, KOM(2010) 491 endg.

12 Eine fortdauernde Unterrepräsentanz von Frauen an Programmen und Projekten – insbesondere dann, wenn diese teuer und langfristig sind (Frey 2012) – muss beispielsweise zu Kurskorrekturen in der Programmausrichtung führen. Ähnliches gilt für die Zielquote der Frauenförderung im SGB III, die nach Auskunft der Bundesagentur für Arbeit selber konstant unterschritten wird, jedoch nicht zu Anpassungen in der Förderung führt (IAQ/FIA/GendA 2009).

oder sind gänzlich unbekannt. Programmatiken und Planungsprozesse verbleiben häufig in vermeintlich geschlechtsneutraler Gestaltung. Den fachlichen Diskurs aus Wissenschaft und Forschung aufzunehmen und diesen gleichstellungspolitisch zu reflektieren und „anzureichern“, ist deshalb eine weitere wichtige Aufgabe einer Beratungseinrichtung. Dies ist leicht gesagt, denn im ESF wird eine Vielzahl an Fachpolitiken explizit und implizit thematisiert. Umso misslicher ist es deshalb, dass viele Forschungseinrichtungen in ihren (nicht auf Gleichstellung ausgerichteten) Veröffentlichungen zum Teil noch nicht einmal ihre zentralen Daten nach Geschlecht differenzieren, geschweige denn Aussagen zu Geschlechterdisparitäten darstellen. Es geht somit also um das Aufbereiten der Fachmaterie, deren Ergänzung aus der Gender-Perspektive und zugleich das Einspeisen von Wissen um Geschlechterdiskrepanzen in den Handlungsfeldern (siehe Kap. 4 in diesem Band).

Jenseits der gleichstellungspolitischen Aufbereitung von fachpolitischen Materialien stellt sich auch die Frage, welche Gleichstellungs-„Reife“ diese Interventionsfelder des ESF überhaupt haben. Welche fachpolitischen Akteur/innen mit was für einer Genderkompetenz sind in diesen Feldern anzutreffen? Gibt es Anknüpfungspunkte hinsichtlich notwendiger Verbesserungen beispielsweise im Bereich der Erhebung und Ausweisung geschlechterdifferenzierter Daten? Je ausgeprägter die Gleichstellung in einem bestimmten fachpolitischen Bereich ist, desto stärker ist das Potenzial einer positiven Wechselwirkung mit dem ESF. Je nach Ausstattung bzw. personellen Ressourcen einer Beratungsstruktur sind hier Kooperationen mit den Akteur/innen aus Hochschulen, Forschungseinrichtungen, Institutionen der angewandten Sozialforschung, Bildungsträgern etc. unabdingbar. Sie können jedoch nur nachhaltig wirken, wenn sie auf Kontinuität angelegt sind.

Akteur/innen zusammenbringen und Lernprozesse gestalten

Für die Beratung durch eine Unterstützungsstruktur gilt die triviale und doch grundlegende Feststellung, dass sie immer auch auf die Kompetenzentwicklung der Beteiligten abzielt. Genderkompetenz, das Wissen um Geschlechterdisparitäten, ihre historischen Wurzeln und ihre aktuelle Bedeutung, muss kontinuierlich vermittelt und vertieft werden. Vorstellungen von Gleichstellung, nach denen es genügen würde, dass niemand gezielt ausgegrenzt wird („Bei uns kann jeder (!) mitmachen, auch Frauen“), gilt es zu problematisieren und im Sinne einer Verpflichtung zu aktiver Gleichstellung zu wenden. Dies ist oft leichter gesagt als getan, denn das Querschnittsziel Gleichstellung berührt wie kein anderes Ziel der Europäischen Strukturpolitik die private Sphäre der ESF-Akteur/innen. Gemeinsame Lernprozesse sind deshalb umso wichtiger, denn sie bieten neben dem Lernen von Fakten auch die Möglichkeit, aus dem Korsett traditioneller Haltungen und Auffassungen herauszuwachsen.

Perspektivwechsel vornehmen

All diese Aspekte stellen Anknüpfungspunkte für eine Gender Mainstreaming Beratungsinfrastruktur dar. Mit ihnen verbunden sind dabei ganz unterschiedliche Perspektiven auf die Frage, wie eine Beratungsstruktur gestaltet sein muss. Die Verwaltung (häufig auch in der Funktion der Auftraggeberin/des Auftraggebers von externer Dienstleistung) hat die Aufgabe, Pflichten und Vorgaben zu erfüllen und notwendige Aktivitäten – eben mithilfe von externen Dienstleister/innen – zu entfalten. Dabei bewegt sie (die Verwaltung) sich oftmals im Spannungsfeld von politischen (Ad-hoc-)Entscheidungen, dem Bestreben, das fachlich Richtige zu tun und zugleich den Aufwand in Maßen zu halten. Eine zentrale Aufgabe externer Beratung ist es hierbei aufzuzeigen, dass Gender Mainstreaming nicht *zusätzlich*, sondern immer *innerhalb* von Arbeitsprozessen zu implementieren ist, und zwar bevor Entscheidungen getroffen werden. Die Erfahrungen der Agentur für Gleichstellung im ESF zeigen aber auch, dass es immer wieder darum geht, den Beteiligten Gender Mainstreaming zu erklären und sie von gleichstellungspolitischen Maßnahmen und Zielen zu überzeugen. Instrumente für diese Schritte gibt es ausreichend, das Entscheidende ist jedoch, Gleichstellungspolitik auf der Ebene von Projekten und Maßnahmen zu implementieren, bevor der Zug abgefahren ist. Das bedeutet, man muss antizipieren können oder in Erfahrung bringen, welche Information, welche Empfehlung und welche Dienstleistung zu welchem Zeitpunkt die notwendige bzw. adäquate Unterstützung bietet. Modelle wie der Programmzyklus Gender Mainstreaming im ESF (Meseke/Frey 2004) bieten dabei den Vorteil, dass Arbeitsabläufe im Vorfeld durchdacht und auf ihre gleichstellungspolitischen Implikationen hin überprüft werden können. „Abgefahrne Züge“ (zum Beispiel Programme, bei denen nur ungenaue oder gar keine Gleichstellungsziele formuliert worden sind) lassen sich zwar nicht mehr einholen, aber die Chance für Kurskorrekturen besteht (fast) immer.

Eine der Schlüsselfunktionen einer Beratungseinrichtung ist die Vernetzung (siehe Kap. 6 in diesem Band) – und zwar nicht nur mit Fachinstituten, Vertreter/innen von Nichtregierungsorganisationen oder Arbeitsmarktakeur/innen, sondern insbesondere auch mit Gleichstellungsexpert/innen aus anderen Zusammenhängen. Dieser scheinbar evidente Aspekt der Kooperation ist nicht immer selbstverständlich, da zwischen Gender-Expert/innen, Wissenschaftler/innen und den Praktiker/innen keineswegs immer Einhelligkeit über den richtigen Weg und die richtige theoretische Fundierung herrscht. Die Gender Mainstreaming Strategie selbst ist umstritten¹³ und dies erschwert die Zusammenarbeit – in einer Zeit, in der im Grunde die Kräfte gebündelt werden müssten.

Nun haben Begleitstrukturen in der Regel kein Mandat, keine Entscheidungsmacht. So geraten sie unter Umständen in ein Dilemma, dass ihre eigene Position in einer Sachfrage ihrem Auftrag entgegensteht. Umso wichtiger sind Beharrlichkeit in

¹³ Klein (2012, 133) argumentiert deutlich, dass Gender Mainstreaming als Strategie keine Abkehr von Gleichstellungspolitik bedeutet, sondern ihr im Gegenteil zu mehr Wirksamkeit verhilft.

der Argumentation, aber auch gut funktionierende Strukturen der Zusammenarbeit mit anderen Gleichstellungsexpert/innen, auch um Qualitätsstandards zu halten.

Aus der europäischen Perspektive

Es gibt kaum Literatur zu der Thematik, wie eine Beratungsinfrastruktur für Gender Mainstreaming und Gleichstellung beschaffen sein muss, um gute Arbeit leisten zu können. 2011 wurde erstmals in einer europaweiten Evaluation bezüglich des Beitrags des ESF zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Europa (Europäische Kommission 2011) die Bedeutung einer kontinuierlichen Infrastruktur hervorgehoben: *„A common feature, which should be positively judged, is the almost universal awareness that gender equality is a far-reaching objective, and pursuing it requires dedicated and specialized expertise. Not in all Member States and not for all Managing Authorities however, has this expertise also been secured through the establishment of a permanent gender-equality infrastructure that can play the necessary role of focal point for knowledge pooling, matching needs to resources, and practice dissemination.“* (Europäische Kommission 2011, 9) Es geht also um spezialisierte Expertise und Engagement, um das Ziel der Gleichstellung der Geschlechter zu erreichen.

In einem Peer-Review der Community of Practice on Gender Mainstreaming (Gender-CoP, siehe Kap. 6 in diesem Band) wurden ebenfalls 2011 „support structures“ in vier Mitgliedsländern miteinander verglichen: in Spanien das Instituto de la mujer, in Schweden die Zwischengeschaltete Stelle mit Projektfinanzierung, in Finnland das Gleichstellungsministerium und das nationale Gender Mainstreaming Programm Valtava sowie in Deutschland die Agentur für Gleichstellung im ESF. Spannend waren dabei nicht nur die völlig unterschiedlichen historischen Wurzeln, die Anbindungen und Aufgabenprofile der dargestellten Einrichtungen,¹⁴ sondern auch die unterschiedlichen Zuständigkeiten. Während der Aufgabenbereich des spanischen Instituto de la mujer nicht nur den ESF, sondern auch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds umfasst, konzentriert sich das schwedische Modell auf den ESF und darin ausschließlich auf die Projektebene. In Finnland ist es das Gleichstellungsministerium, welches die Umsetzung von Gender Mainstreaming im ESF kritisch begleitet. Auch die Agentur konzentriert sich auf den ESF und darin – wie ihr spanisches Pendant – auf die Steuerungsebene und nicht auf Projekte. Alle Modelle haben eine sehr schlichte, aber grundlegende Gemeinsamkeit: Mit ihrer bloßen Existenz zeigt der Mitgliedstaat deutlich, dass der Stellenwert der Gleichstellung (im ESF) hoch bewertet wird. Ein wichtiges Signal auch für andere Mitgliedsländer.

Das ideale Modell einer Begleitstruktur für die Gleichstellung umfasst wahrscheinlich alle Ebenen – von der Steuerungsebene einer Verwaltungsbehörde bis zur Umsetzung in den Projekten. Denn nur der vollständige Blick auf die Imple-

¹⁴ Ein englischsprachiger Überblick über die Profile dieser vier Einrichtungen ist unter <http://www.gendercop.com/wp-content/uploads/2011/10/Comparing-Support-Structures-on-GM-Peer-Review-Stockholm-Oct-26-2011.pdf> (Zugriff 09.12.2013) einsehbar.

mentierungsprozesse von den Planungsdokumenten (bspw. dem Operationellen Programm) bis hin zur Umsetzung in den Projekten ermöglicht eine konsistente Unterstützungsleistung. Alle Ebenen beratend zu begleiten bedeutet auch, dass widersprüchliche oder Fehlentwicklungen (Top-down und Bottom-up) reflektiert werden können. Es nützt nichts, gute – gleichstellungsorientierte – Richtlinien für Programme zu haben, um dann feststellen zu müssen, dass diese aufgrund fehlender Kompetenz nicht umgesetzt werden. Umgekehrt müssen Informationen über Hindernisse bei der Umsetzung gleichstellungspolitischer Vorgaben auf der Projektebene den Weg in die Planungsebene schaffen, damit diese Probleme gelöst werden können. Im Idealfall gibt es also eine 360-Grad-Perspektive, die alle Planungs- und Umsetzungsschritte umfasst.

1.3. Konzept und Strategie der Agentur

Basierend auf dem Angebot der Bieterinnengemeinschaft, in dem die europäischen und nationalen Rahmenbedingungen und Vorgaben analysiert wurden, und einer Bedarfsanalyse wurden im Jahr 2009 die wesentlichen Eckpfeiler für die konzeptionelle und strategische Ausrichtung der Aktivitäten der Agentur für Gleichstellung im ESF festgelegt. Dem Team war damals bewusst, dass hier ein anspruchsvolles Terrain betreten wird. Die selbstgesteckten Ziele waren hoch und die Startbedingungen herausfordernd, denn mit dem März 2009 datierte der Beginn der Agentur mehr als zwei Jahre später als der Beginn der Förderperiode. Das Operationelle Programm des Bundes für den ESF (OP)¹⁵ war verabschiedet, die (zu beratenden) Programme befanden sich weit überwiegend in der Umsetzung.

Wie sich zeigen sollte, war dennoch sehr vieles möglich, denn das OP bot zahlreiche Anknüpfungspunkte, und zwar sowohl für die Umsetzung der Gleichstellung zwischen Frauen und Männern als auch für Gender Mainstreaming (siehe Kap. 3 in diesem Band). Die Nennung der „existenzsichernden Beschäftigung von Frauen“ eröffnete gute Spielräume für eine aktive gleichstellungsorientierte Politikberatung. Das erstmals eingeführte Gender Budgeting war in dieser Form einzigartig in der EU. Vor allem war es jedoch die große Bereitschaft der Fondsverwaltung und der beteiligten Ministerien, sich auf den gemeinsamen Arbeitsprozess einzulassen.

Die Arbeitsschwerpunkte – Beratung/Wissensmanagement, Vernetzung und Öffentlichkeitsarbeit – sowie die beiden komplementären Arbeitsbereiche – der Arbeitsmarktkontext sowie das Gender Budgeting – bilden das Profil der Agentur. In den nun folgenden Ausführungen kommt zugleich zum Ausdruck, in welcher Weise die gleichstellungspolitischen Vorgaben des OP und der ESF-Verordnung durch die Unterstützungsleistungen der Agentur transferiert wurden.¹⁶

15 Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Operationelles Programm des Bundes für den Europäischen Sozialfonds. Förderperiode 2007–2013. CCI: 2007DE05UPO001, Berlin 2007.

16 Alle hier angesprochenen Aktivitäten werden in den Artikeln in dieser Publikation ausführlich dargestellt.

Die **konzeptionelle Basis** unserer Aktivitäten wurde durch eine Art „zweidimensionale Strategie“ konstituiert: In Bezug auf das ESF-Verfahren (erste Dimension) wurde bei der Anwendung unterschiedlicher Instrumente der ESF-Programmzyklus Gender Mainstreaming aufgenommen, weiterentwickelt und auf allen Ebenen den ESF-Akteur/innen vermittelt. Die zweite Dimension zielte darauf ab, in allen Fachpolitiken des ESF die Geschlechterdisparitäten und gleichstellungspolitischen Ziele zu identifizieren und dieses Fachwissen über Publikationen, Fachgespräche und andere Medien zu verbreiten (siehe Kap. 3 in diesem Band).

Diese beiden Dimensionen lassen sich nicht voneinander trennen, sondern sind vielmehr miteinander verwoben: Ging es in einem programmspezifischen Beratungsprozess also um die Frage, wie aus der gleichstellungspolitischen Perspektive die Analyse der Ausgangslage einzuschätzen ist (Schritt 1 des Zyklus) und wie sich diese zum Beispiel für Migrant/innen (Ahrens 2011) darstellt (Einspeisung der Fachexpertise), wurden also immer beide Ansätze miteinander in Beziehung gesetzt. In Ableitung einer solchen – fachbezogenen – Problemanalyse konnten dann die weiteren Schritte des ESF-Programmzyklus Gender Mainstreaming verfolgt werden: Zielformulierung, Planung und Operationalisierung, Umsetzung, Monitoring und die Evaluation.

Dieses Grundprinzip der „zwei Dimensionen“ wurde im Laufe der Jahre verfeinert und ausdifferenziert. Expertisen wurden erarbeitet, ESF-Zielgruppen wurden analysiert und Zugänge zu geschlechterdifferenzierten Daten und Statistiken aufgezeigt, Fact Sheets für den schnellen Überblick zu Gender-Aspekten in fachpolitischen Kontexten erstellt. In den zahlreichen Beratungsprozessen, die sowohl auf zentraler Ebene (ESF-Fondsverwaltung des Bundes) als auch auf der Ebene von ESF-Einzelprogrammen der fünf am ESF beteiligten Bundesministerien¹⁷ angesiedelt waren, konnten mit diesem Vorgehen wichtige Impulse gesetzt und gute Prozesse initiiert werden (siehe Kap. 5 in diesem Band).

Ein Blick auf den Schwerpunkt **Beratung und Wissensmanagement** verdeutlicht unseren Ansatz und wen wir damit erreichen wollten:

- Beratungsangebote zielten auf mehrere Ebenen, namentlich die ESF-Fondsverwaltung des BMAS (OP), die Ressort-Verantwortlichen (Bundes-Ressorts) sowie die ESF-Programmverantwortlichen (Programm) mit den umsetzenden Stellen, Steuerungsgruppen, Regiestellen oder anderen Begleitstrukturen der Technischen Hilfe.
- Daneben gab es Beratungsprozesse oder weiter gefasste Kooperationen mit den für das Monitoring und die Evaluation zuständigen Mitarbeiter/innen der Fondsverwaltung und den beauftragten Einrichtungen.

¹⁷ Hierbei handelt es sich um das BMAS, das BMFSFJ, das BMWi, das BMVBS sowie das BMBF.

- Übergreifende Fortbildungen für die oben genannten Funktionsebenen beinhalteten vor allem die Grundlagenvermittlung, hier waren insbesondere Programmverantwortliche und umsetzende Stellen, wie beispielsweise das Bundesverwaltungsamt, angesprochen.
- Das Wissens- bzw. Informationsmanagement zielte darauf ab, die oben skizzierte Expertise bezüglich des jeweiligen Beratungsgegenstands zu fundieren. Zugleich – eingedenk der eingeschränkten Beratungskapazitäten – sollten aber auch diejenigen Akteur/innen von den Angeboten der Agentur profitieren, die keine Beratung erhielten. Die Website und die Medien des Informationsmanagements sollten demzufolge Projektträger, aber auch Gleichstellungsexpert/innen aus den Bundesländern und Kommunen erreichen.

Diese Akteursstruktur verweist auf den nächsten Schwerpunkt unserer Arbeit: die **Vernetzung**. Die Agentur unterschied dabei in ihrem Konzept zwischen einer aktivierenden Vernetzung, in der die Agentur selbst Initiatorin war, und einer Teilnahme an bestehenden Netzwerkstrukturen und/oder Gremien. Die aktivierende Vernetzung beinhaltete die Initiierung neuer Formate wie des Bundesländerforums oder der Fachgespräche, die vor allem im Laufe der letzten zwei Jahre an Bedeutung gewonnen haben.

Anders als bei den Beratungsangeboten orientierten wir uns in der Vernetzung von Beginn an auf alle Ebenen – dem europäischen Kontext, dem bundesweiten Zusammenhang zwischen Bund und Bundesländern, der Ebene der ESF-Einzelprogramme und auch in Teilbereichen die Projektebene. Die Teilnahme an den Gremien des Bundes-ESF war dann möglich, wenn diese keine unmittelbaren Entscheidungskompetenzen innehatten. Während die Agentur beispielsweise von Beginn an aktiv in der Arbeitsgruppe Chancengleichheit zum Nationalen Strategischen Rahmenplan mitarbeitete, war eine kontinuierliche Teilnahme am Bundesbegleitausschuss des ESF nicht möglich.

Eine fruchtbare Entwicklung nahm die Mitarbeit der Agentur in der Gender-CoP an. Die intensiven Aktivitäten im Auftrag des BMAS in der Gender-CoP führte nicht nur zu einem inspirierenden Austausch auf der Fachebene, sondern auch zur Beteiligung von Vertreter/innen der Ressorts, die sich selbst vormals durchaus als „gleichstellungsfern“ bezeichnet hatten.

Das konzeptionelle Ziel der Vernetzung – den Aufbau von nachhaltigen Austausch- und Lernstrukturen zur kohärenten Verankerung der Gleichstellung von Frauen und Männern in den Strukturen, Aufgaben, Abläufen und Fachpolitiken des ESF zu unterstützen – konnte ohne Zweifel erreicht werden. Kritiker/innen mögen den Mehrwert gerade von transnationalen Netzwerken bezweifeln. Für die Agentur war und ist dieser Arbeitsschwerpunkt ein inspirierendes, lebendiges Feld, geprägt von Ideenreichtum und getragen von engagierten und wertschätzenden Mitstreiter/innen aus Deutschland und den EU-Mitgliedsländern (siehe Kap. 6 in diesem Band).

Der dritte Schwerpunkt der Agentur – die **Öffentlichkeitsarbeit** – war konzeptionell so angelegt, dass es eine kontinuierliche und substanzielle Präsenz des Themas Gender Mainstreaming und Gleichstellung von Frauen und Männern im ESF in der öffentlichen Darstellung geben sollte. Implizit war damit auch das Ziel angesprochen, die – schon 2009 – vielfältigen Materialien verschiedenster Art zu systematisieren, aktuelle Erscheinungen laufend aufzunehmen und somit einen Überblick über das Thema zu geben. Das wichtigste Medium war dabei die Website der Agentur. Durch die Einbettung des Gegenstands „Gender Mainstreaming im ESF“ in einerseits den gleichstellungspolitischen Diskurs in der Geschlechtertheorie, der angewandten Sozialforschung, aber auch einzelnen Handlungsfeldern des ESF sowie andererseits in die Verfahrensabläufe des ESF, die ihrerseits in die EU-Strukturpolitik eingebunden sind, war der umfangreiche Ausbau des Informationsmanagements zwangsläufig. Durch die zunehmende europäische Vernetzung der Agentur im Laufe der Jahre entwickelte sich der Bedarf nach englischsprachigen Informationen. Wichtige Publikationen wurden dementsprechend in Kurzfassungen übersetzt und erreichten eine interessierte Fachöffentlichkeit in den anderen EU-Mitgliedsländern.

Die beiden komplementären Arbeitsbereiche – der **Arbeitsmarktkontext** und das **Gender Budgeting** – runden das Gesamtprofil der Agentur ab: Das Gender Budgeting des Bundes-ESF war wie schon erwähnt im europäischen Vergleich einzigartig. Im österreichischen ESF wurde zwar auch das Ziel formuliert, dass Frauen wie Männer 50 Prozent der Programmmittel zugute kommen sollten. Die ausführliche Berichterstattung, die das BMAS an die Agentur übertrug, umfasste jedoch einen weitergehenden Ansatz, der auch eine qualitative Gender Budgetierung integrierte (Frey/Savioli 2011). Ein weiterer Vorteil, den der ESF in Deutschland in diesem Kontext aufweisen konnte, waren die Anknüpfungspunkte durch die (jährlichen) Gender Budgeting Ergebnisse, die in die Beratung sowohl der Fondsverwaltung als auch der Einzelprogramme einfließen konnten. Es zeigte sich in den Beratungen, dass Zahlen – gerade im Vergleich zu den oftmals schwer zu vermittelnden Zusammenhängen von struktureller Diskriminierung – eine unwiderstehliche Klarheit zu besitzen scheinen und dadurch eine hohe Überzeugungskraft entfalten. In jedem Fall konnten die Gender Budgeting Ergebnisse, die sich erst im Laufe der Jahre dem Zielwert annäherten, der Argumentation für die Gleichstellung von Frauen und Männern einen deutlichen Schub verleihen (siehe Kap. 7 in diesem Band).

Ähnliches galt und gilt auch für die Aktivitäten, die im Fachteam zum Thema **Arbeitsmarktkontext** (AMP-Team) entwickelt wurden. Der ursprüngliche Plan, eine arbeitsmarktpolitische Bilanzierung für den ESF-Einsatz zu entwickeln, wurde zugunsten einer „zielgruppenspezifischen Geschlechterdifferenzierung“ aufgegeben. Beide Ansätze hatten zum Ziel, Transparenz über Geschlechterdiskrepanzen auf dem Arbeitsmarkt herzustellen. Auf der Suche nach widerspruchsfreien und anschaulichen Darstellungen geschlechterdifferenzierter Daten stieß das AMP-Team allerdings sehr schnell auf grundlegendere Probleme: Zwar existieren zu (fast) allen Fragen des Arbeitsmarktstatus nach Geschlecht differenzierte Daten, nur werden

sie sehr häufig gar nicht, nicht vollständig oder nicht nach weiteren Merkmalen gekreuzt oder nicht in aussagekräftigen Grafiken aufbereitet. Zudem „führen auch richtige Zahlen in die Irre“ (Beckmann 2003). Allen voran die Frauenerwerbsquote (fälschlicherweise oft als Beschäftigungsquote zitiert) bedarf einer Ergänzung durch das Vollzeitäquivalent und das Arbeitsvolumen. Dieser Systemfehler konnte über die Jahre durch die gute Kooperation mit der Fondsverwaltung und dem mit dem Monitoring beauftragten Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik – wenngleich vorerst nur für den ESF-Kontext – behoben werden. Seit 2011 gibt es nun eine Darstellungsweise in der Berichterstattung an die EU-Kommission, in der alle Daten zur Erwerbstätigkeit, zur Erwerbslosigkeit und auch (seit 2012) zur Nichterwerbstätigkeit geschlechterdifferenziert ausgewiesen werden. Ein kleiner, aber markanter Schritt hin zu mehr Präzision und einer gendersensiblen Wahrnehmung von Diskrepanzen. Denn *„der Status auf dem Arbeitsmarkt bildet nicht einfach nur messbare Merkmale ab, sondern höchst komplexe, sozial und rechtlich geformte Modelle. In ihnen sind stereotype Geschlechterrollen eingeschrieben“* (Agentur für Gleichstellung im ESF 2013; siehe auch Kap. 4 in diesem Band).

Dieser Überblick über die konzeptionellen Grundlagen der Agentur für Gleichstellung im ESF und deren Ausgestaltung in den letzten fünf Jahren zeigt ein vielschichtiges Spektrum an Themen und Verknüpfungen. Die Zeitspanne von fünf Jahren bot einen guten Handlungsspielraum, um intensive Arbeitsprozesse mit den zahlreichen ESF-Akteur/innen zu entfalten. Dennoch sind viele Aktivitäten und Initiativen nicht abgeschlossen. Personelle Wechsel in den Verwaltungen stellten uns immer wieder vor die Herausforderung, von Neuem zu beginnen, denn erlernte Kompetenzen lassen sich nicht beim Studieren von Akten der Vorgänger/innen erwerben. Auch ist die Bearbeitung der Sachthemen und ihre gleichstellungspolitische „Durchforstung“ bei Weitem nicht beendet. Den Vorstellungen aus der Gründungsphase der Agentur sind wir vielleicht dennoch nähergekommen.

1.4. Fazit

Was könnte nun eine Quintessenz aus den fünf Jahren des Wirkens der Agentur für Gleichstellung im ESF sein? Zum Zeitpunkt der Erarbeitung dieser Publikation konzentrierten sich die Aktivitäten der ESF-Akteur/innen auf die Programmierung der Förderperiode 2014–2020. Dies bedeutete, dass sowohl laufende Aufgaben als auch übergeordnete Planungsaktivitäten für die Gleichstellung im ESF in den kommenden Jahren absolviert werden mussten. Diese zeitliche Überlappung zweier Förderperioden und der damit einhergehenden inhaltlichen Anforderungen ist für alle ESF-Beteiligten eine große Herausforderung. Aus der Perspektive von Gender Mainstreaming stellen sich hierbei Fragen, die auf die Kohärenz – das logische und inhaltlich aufeinander abgestimmte Ableiten gleichstellungspolitischer Implikationen – abzielen. Welche Gesamtergebnisse sind also in der Auswertung der Gleichstellungsbemühungen der beendeten Förderperiode feststellbar und wie muss

gemäß dieser Auswertung eine Gesamtstrategie für die Zukunft aussehen? Hat sich die sozioökonomische Ausgangslage für Frauen und Männer in Deutschland verändert? Wenn ja, in welcher Weise? Welche strategischen Ableitungen ergeben sich hieraus für den ESF, wenn durch ihn Beiträge für die wirtschaftliche Unabhängigkeit von Frauen und Männern geleistet werden sollen?

Im Laufe der vergangenen fünf Jahre haben wir immer wieder die Bedeutung dieses kohärenten Vorgehens betont. Wir haben „Kohärenz-Brüche“ identifiziert (wenn zum Beispiel die formulierten Gleichstellungsziele nicht auf den Daten der Analyse basierten) und Vorschläge für deren Behebung oder Minimierung gemacht. Wir haben eine Vielzahl an Empfehlungen formuliert, die nicht nur die Bundes- und Programmebene, sondern auch die EU-Ebene adressierten. Wir haben Praxis-Modelle entwickelt, uns in die Tiefen des Monitoring begeben, haben Evaluierungen kommentiert, Durchführungsberichte ergänzt, Programme beraten und begleitet, Themen mit Kooperationspartner/innen über Jahre durchgearbeitet, Impulse für die Geschlechterdifferenzierung in den Arbeitsmarktstatistiken gesetzt, über Auswertungen zum Gender Budgeting berichtet, Expertisen und Diskussionspapiere zu sogenannten „Burning Issues“ erstellt. Wir haben dies in bestehenden und neuen Vernetzungen im „Mehr-Ebenen-System der EU“ getan, Kooperationen vertieft oder neu entwickelt, Konferenzen und Fachgespräche durchgeführt und in Abstimmung mit unserer Auftraggeberin versucht, gleichstellungspolitische Prozesse transparent zu machen.

Zahlreiche Partner/innen, Vertreter/innen des Bundes, der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments, Sozialpartner, Kolleg/innen und Gleichstellungsbeauftragte der Bundesagentur für Arbeit und der Jobcenter, ESF-Akteur/innen der Bundesländer, Aktive aus den Kommunen, aus Projekten und NGOs haben uns dabei wertschätzend begleitet, unterstützt und Anerkennung sowie kollegiale Kritik ausgesprochen. Dafür bedanken wir uns sehr! Das, was eine Begleitstruktur bewirken kann, kann sie nur in Zusammenarbeit mit allen Beteiligten.

1.5. Literatur

Agentur für Gleichstellung im ESF (2011, Hg.): Im Fokus: Rückblick – Ausblick. Infoletter 3/2011. Berlin

Ahrens, Petra (2011): Soziale Integration von Migrantinnen und Migranten. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF. Berlin

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2007, Hg.): Leitfaden der Europäischen Kommission für die durchgängige Berücksichtigung der Geschlechterperspektive in der Beschäftigungspolitik. Arbeitsübersetzung einer Publikation der Europäischen Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit

Beckmann, Petra (2003): EU-Beschäftigungsquote. Auch richtige Zahlen können in die Irre führen. IAB Kurzbericht, Nr. 11. Nürnberg

- Deutscher Bundestag (2013): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Unterrichtung des Deutschen Bundestages über die für die Europäische Kommission zu erstellenden Berichte über die durch die Strukturfonds geleisteten Beiträge zur Verwirklichung der Chancengleichheit von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt. Drucksache 17/12152 v. 18.01.2013
- Europäische Kommission (2008): Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Gleichstellung von Frauen und Männern – 2008, Brüssel 2008
- Europäische Kommission (2011): Evaluation of the European Social Fund's support to Gender Equality. Synthesis Report, Birmingham
- Frey, Regina (2012): Gender Budgeting im ESF – Qualitative Analyse. Unter Mitarbeit von Savioli, Benno und Flörcken, Talke. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF. Berlin 2012
- Frey, Regina/Savioli, Benno (2011): Gender Budgeting im ESF. Bericht über das Förderjahr 2009. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF, Berlin
- ICON Institute/COMPASS/PIW (2003): Evaluierung der GIEQUAL für den Zeitraum 2002–2006. Jahresbericht 2002. Mid-term-Evaluation. Berlin u.a.
- IAQ/FIA/GendA (2009): Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht. Abschlussbericht. Duisburg u.a.
- ISG – Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (2005): Umsetzung der Politik zur Gleichstellung von Frauen und Männern im Europäischen Sozialfonds 2007–2013. Endbericht. Dresden
- Klein, Uta (2012): Geschlechterverhältnisse und Gleichstellungspolitik in der Europäischen Union. Akteure – Themen – Ergebnisse. Lehrbuch. Wiesbaden
- Lewalter, Sandra u.a. (2009): Leitprinzip Gleichstellung? 10 Jahre Gender Mainstreaming in der deutschen Bundesverwaltung. In: GENDER. Zeitschrift für Geschlecht, Kultur und Gesellschaft, Heft 1, 125–139
- Meseke, Henriette (2006): Quo vadis Gender Mainstreaming – Eindrücke aus den Bundesländern. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Gender Mainstreaming. Grundlagen und Strategie im Rahmen der gemeinschaftsinitiativen EQUAL (Gemeinschaftsinitiative EQUAL, Themenheft 1). 2., akt. Aufl. Bonn 2006, 23–31
- Meseke, Henriette/Braun, Judith (2007): Gender Mainstreaming – Lernen aus EQUAL für den ESF. Eine Handreichung. Hg. v. Frauen Forum e.V. Münster
- Meseke, Henriette/Frey, Regina (2004): Leitfaden Gender Mainstreaming im Europäischen Sozialfonds. Hg. v. Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin
- Pimminger, Irene (2012): Existenzsichernde Beschäftigung von Frauen und Männern. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF, Berlin
- Rösgen, Anne (2012): Hintergrund. Zusammenhänge. Gleichstellung der Geschlechter im ESF – Discussion Paper. Unter Mitwirkung von Henriette Meseke. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF, Berlin

-
- Rogge, Philipp (2005): Gender Mainstreaming in der ESF-Programmumsetzung. In: Tagungsdokumentation Gender Mainstreaming. Zwischenbilanz und Perspektiven. Fachtagung im Rahmen des Europäischen Sozialfonds am 13. April 2005. Hg. v. Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales. Bremen, 50–51
- Stiegler, Barbara (2000): Wie Gender in den Mainstream kommt. Konzepte, Argumente und Praxisbeispiele zur EU-Strategie des Gender Mainstreaming. Bonn

2. Der Weg ist nicht das Ziel: Was bedeutet Gleichstellung?

Irene Pimminger

Gender Mainstreaming ist eine Strategie, die die durchgängige Verankerung einer Gleichstellungsperspektive in allen Politikfeldern und öffentlichen Handlungsbereichen verfolgt, um diese langfristig gleichstellungsorientiert zu transformieren. Diese Strategie lenkt damit den Blick besonders auf die organisatorischen Strukturen und Abläufe in Institutionen und erfordert eine intensive Auseinandersetzung mit methodischen Fragen der Umsetzung von Gender Mainstreaming. So wurde von Beginn an viel Energie auf die Entwicklung von Gender Mainstreaming Methoden sowie die Implementierung von Gender Mainstreaming in Strukturen und Abläufen von Organisationen oder Programmen verwendet. Jedoch blieb im Rahmen der Konzeptionierung und Umsetzung von Gender Mainstreaming Strategien die Darlegung der damit zu verfolgenden gleichstellungspolitischen Ziele oft seltsam vage und punktuell (Verloo 2005a, Pimminger 2007) und Gleichstellung als übergeordnetes Ziel von Gender Mainstreaming ein „*empty signifier*“ (Verloo 2005b, 13).

In der Praxis lässt sich oft beobachten, dass das Ziel von Gender Mainstreaming Strategien als Abbau von geschlechtsbezogenen Ungleichheiten negativ umschrieben oder auf Teilprojekte wie die Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen oder die Förderung von Frauen in Führungspositionen reduziert wird. Die eigentliche Zielrichtung – das zugrunde liegende Verständnis von Geschlechtergerechtigkeit – bleibt jedoch häufig eine Leerstelle. Je konkreter die jeweiligen Umsetzungsfragen werden, desto deutlicher kann sich diese Leerstelle etwa in Form von Zielkonflikten oder Operationalisierungsschwierigkeiten bemerkbar machen. Hier wird dann schnell ersichtlich, dass eben nicht alle dasselbe unter Gleichstellung oder Chancengleichheit verstehen. Das liegt nicht nur an Uneinigkeiten über unterschiedliche Zielvorstellungen, sondern auch daran, dass Klärungsprozesse darüber, wie Geschlechtergleichstellung tatsächlich aussehen könnte und sollte, noch ausstehen.

Im Folgenden werden im Hinblick auf die Frage, was Gleichstellung als Ziel von Gender Mainstreaming bedeutet, ein mehrdimensionales Verständnis von Geschlecht und ein daran anknüpfendes Konzept von Geschlechtergerechtigkeit präsentiert, das als Orientierungs- und Bewertungsrahmen dient. Gleichstellung wird hier – im Kontext des Europäischen Sozialfonds und seiner Handlungsfelder Bildung und Beschäftigung – in erster Linie auf die strukturelle Dimension von Geschlechtergerechtigkeit bezogen, die insbesondere die Verteilung von Arbeit und Einkommen und damit die Gestaltung des Erwerbs- und des Sozialsystems umfasst. Anschließend an einen kurzen Überblick über die gleichstellungspoliti-

sche Agenda der Europäischen Union wird Gleichstellung als Ziel im Rahmen der Interventionsmöglichkeiten des ESF diskutiert und die Empfehlung der Agentur für Gleichstellung im ESF im Hinblick auf die Konkretisierung eines übergreifenden Gleichstellungsziels für die ESF-Umsetzung dargelegt.

2.1. Dimensionen von Geschlecht und Geschlechterungleichheit

Geschlecht ist eine soziale Kategorie, die auf vielfältige Weise in gesellschaftsstrukturelle Verhältnisse, kulturelle Wertordnungen und subjektive Identitäten eingewoben ist. Um diese Komplexität zu erfassen, ist es hilfreich, zwischen den verschiedenen – strukturellen, symbolischen und subjektbezogenen – Dimensionen von Geschlecht und den verschiedenen Formen von damit verbundenen Ungleichheiten, Hierarchien und Zwängen zu unterscheiden (Pimminger 2012a).

Die *strukturelle* Dimension von Geschlecht verweist auf die materielle Ungleichheit zwischen Frauen und Männern, das heißt auf die ungleichen Positionen der Geschlechter in den Bereichen Wirtschaft, Politik und Kultur, in denen Wohlstand, Macht und Prestige verteilt werden. Die strukturelle Geschlechterungleichheit, die sich in den Benachteiligungen von Frauen im Erwerbsleben, bei Einkommen, beruflichen Positionen und sozialer Sicherheit äußert, resultiert im Wesentlichen aus der geschlechtlichen Arbeitsteilung in „männliche“ Erwerbsarbeit und „weibliche“ Fürsorgearbeit (die Betreuung und Erziehung von Kindern, die Pflege von alten oder kranken Menschen, die Erhaltung der Gesunden) sowie aus der Unterordnung Letzterer unter Erstere. Die historisch im Zuge der Industrialisierung und Herausbildung der bürgerlichen Gesellschaft erfolgte Trennung in einen „männlichen“ Bereich der Erwerbsarbeit und einen „weiblichen“ Bereich der familiären Fürsorgearbeit (Beer 1990) führt zu einer doppelten Benachteiligung von Frauen. Sie leisten zum einen in persönlicher Abhängigkeit familiäre Fürsorge- und Hausarbeit und sind deshalb zum anderen im Erwerbsleben schlechtergestellt. Sie bringen dabei mit hohem Einsatz zusammen, was gesellschaftlich, obgleich voneinander abhängig, getrennt ist: *„Familie und Beruf sind so schwer zu harmonisieren, weil die Gesellschaft in ihrer Organisationsstruktur darauf nicht eingerichtet ist.“* (Becker-Schmidt 2000, 51)

Die geschlechtliche Arbeitsteilung basiert auf einer Unterscheidung zwischen Frauen und Männern, die ihnen unterschiedliche Plätze in der Gesellschaft zuweist. Die Vorstellung davon, was Männlichkeit und Weiblichkeit ausmacht und in welchem Verhältnis sie zueinander stehen, ist eingeschrieben in die symbolische Ordnung der Welt, also in die herrschende Denk- und Wertordnung, gemäß der Phänomene wahrgenommen, klassifiziert, interpretiert und bewertet werden. Die *symbolische* Geschlechterordnung – das heißt die bewussten und unbewussten Vorstellungen von Männlichkeit und Weiblichkeit – trägt zur Zementierung von struktureller Geschlechterungleichheit bei, indem sie Lebensformen und Lebensentscheidungen – beispielsweise darüber, wer sich der beruflichen Karriere widmet

und wer der Betreuung von Kindern und Angehörigen – geschlechtlich vorstrukturiert. Die Geschlechterordnung besteht dabei nicht nur in der Unterscheidung zwischen Männlichkeit und Weiblichkeit, sondern sie setzt Männer und Frauen gleichzeitig in ein hierarchisches Verhältnis zueinander. (Bourdieu 2005) Die Dominanz des Männlichen und Unterordnung des Weiblichen in der symbolischen Geschlechterordnung äußert sich in Androzentrismus (die Setzung des männlichen als allgemeinen Standards) und Sexismus (die Verdinglichung, Herabwürdigung und Instrumentalisierung von Frauen) als Grundstrukturen einer hierarchischen Geschlechterordnung, die als historisches Erbe bis heute wirkmächtig sind.

Die geschlechtliche Arbeitsteilung, die zu struktureller Ungleichheit zwischen Frauen und Männern führt, und die symbolische Geschlechterordnung, die Weiblichkeit und Männlichkeit in ein hierarchisches Verhältnis zueinander setzt, basieren auf der Vorstellung, dass es einen „natürlich“ vorgegebenen und bestimm- baren Unterschied zwischen Frauen und Männern – ihren Interessen, Fähigkeiten und Bedürfnissen – gibt. Zahlreiche empirische – etwa historische¹, anthropologi- sche² und wissenschaftskritische³ – Forschungen haben jedoch schon seit Langem gezeigt, dass Männlichkeit und Weiblichkeit keine naturgegebenen Charakter- eigenschaften, keine unabänderlichen Identitätsmerkmale sind, sondern historisch und kulturell variierende Vorstellungen und Leitbilder. Dass Geschlechterdifferenz nicht als biologisch determiniert, sondern als das Ergebnis sozialer Klassifikation und ihrer subjektiven Verinnerlichung zu betrachten ist (Bourdieu 2005, Villa 2006), ist nun in mehrerlei Hinsicht relevant. Da Geschlechterdifferenz nicht unabän- derlich vorgegeben, sondern sozial geprägt ist, kann das Geschlechterverhältnis nicht darauf zurückgeführt werden, wie Frauen und Männer vermeintlich sind und welchen Platz in der Gesellschaft sie bisher einnehmen. Im Gegenteil ist daraus die Aufforderung abzuleiten, auch und gerade all das, was als selbstverständlich und natürlich erscheint am Unterschied zwischen den Geschlechtern, von Grund auf zu hinterfragen hinsichtlich seiner Funktionen und hinsichtlich dessen, was es aus und mit den Menschen macht.

Vor diesem Hintergrund ist auf der *subjektbezogenen* Ebene auch nach den Zwängen zu fragen, die in der Geschlechterdifferenz selbst liegen, da sie für Frauen und Männer bestimmte Seinsweisen und Lebensformen vorzeichnet. So beinhaltet die strikte Unterscheidung von Männlichkeit und Weiblichkeit als zwei unterschiedlichen Identitäten eine ungleiche Wahrnehmung und Bewertung von Frauen und Männern. Frauen werden in dem, wie sie sind und was sie tun, als Frauen bewertet, Männer als Männer: *„In ihren manifesten Bestimmungen legen Geschlechtskonstruktionen fest, über welche Potentiale Frauen und Männer verfügen und welche Verhaltenserwartungen an die Geschlechter geknüpft sind.“*

1 Bspw. Duden (1987), Hausen (1976), Honegger (1991), Laqueur (1992).

2 Bspw. Herdt (1994), Kessler/McKenna (1978), Martin/Voorhies (1975), Mead (1958), Ortner/Whitehead (1981), Oyèwùmí (1997).

3 Bspw. Fausto-Sterling (1985, 2000), Neumann (1980), Voß (2010), Wellner/Brodka (1979).

(Becker-Schmidt 2007, 65) Die damit verbundene Anforderung, ein „echter“ Mann oder eine „richtige“ Frau zu sein, führt zum Zwang der Zuordnung und Anpassung und damit verbunden zu Abspaltungen und Vereinseitigungen.⁴ In einer strikt zweigeschlechtlich organisierten Gesellschaft sind gleichzeitig bestimmte Beziehungs- und Familienformen vorstrukturiert. Die Vorstellungen von Heterosexualität als Norm der Sexualität, von in erster Linie leiblich definierter Elternschaft und von Familie als Schnittmenge daraus kumulieren im Modell der ehelichen Kernfamilie, in der wiederum die geschlechtliche Arbeitsteilung wurzelt. Ausgehend von diesem gesetzlich und sozialpolitisch privilegierten Modell sind alle anderen Familienformen und Beziehungsweisen mit dem Stigma der Abweichung behaftet und mit steuerlichen und wohlfahrtsstaatlichen Benachteiligungen verbunden.

Vor dem Hintergrund der verschiedenen Dimensionen von Geschlecht lässt sich Geschlechtergerechtigkeit nicht auf einen einfachen Nenner bringen. Hilfreich ist deshalb ein mehrdimensionales Verständnis von Geschlechtergerechtigkeit, das die verschiedenen mit Geschlecht verbundenen Ungleichheiten, Hierarchien und Zwänge berücksichtigt.

2.2. Der Orientierungsrahmen: Mehrdimensionale Geschlechtergerechtigkeit

Über Geschlechtergerechtigkeit als übergeordnetes Ziel geschlechterpolitischen Denkens und Handelns gab und gibt es in der Frauenbewegung und in der Geschlechtertheorie unterschiedliche Vorstellungen. Die verschiedenen Positionen lassen sich – stark vereinfacht – als Ansätze der Gleichheit, der Differenz und der Aufhebung unterscheiden. Zusammengefasst verfolgen Gleichheitsansätze die Strategie der Inklusion von Frauen in die männlich dominierten Sphären Wirtschaft, Politik und Kultur. Ziel ist Geschlechtsneutralität in dem Sinne, dass Geschlecht für die soziale Position keine Rolle spielen soll. Differenzansätze streben dagegen das Ziel der Anerkennung von Frauen bzw. von Weiblichkeit an. Ihre Strategie ist die Aufwertung weiblich assoziierter Werte und Lebensweisen wie Fürsorge und Beziehungsorientierung. Ansätzen der Aufhebung schließlich, die dem konstruktivistischen Theoriefeld entstammen, geht es um die Frage, wie durch Differenzsetzung unterschiedliche Gruppenidentitäten festgeschrieben und damit Ausgrenzung und Hierarchie geschaffen werden. Das Anliegen ist hier die Aufhebung von Geschlecht im Sinne eines Aufbrechens strikter Kategorien der Zuordnung. (Squires 2000)

⁴ Die Ordnung der Zweigeschlechtlichkeit unterwirft nicht nur Frauen und Männer den Normen von Weiblichkeit und Männlichkeit, sondern schließt auch alle Identitätsformen als nicht lebbar aus der Normalität aus, die sich nicht eindeutig einem Geschlecht zuordnen lassen, wie Intersexuelle, also Menschen mit nicht eindeutig weiblichen oder männlichen körperlichen Geschlechtsmerkmalen, oder Menschen, die das soziale Geschlecht ohne geschlechtsangleichende Eingriffe wechseln.

Die drei verschiedenen Positionen dürfen nicht als strikte, sich ausschließende Gegenpositionen verstanden werden. Vielmehr beleuchten sie aus unterschiedlichen Blickwinkeln die verschiedenen Dimensionen von Geschlecht und verschiedene Formen von damit verbundenen Ungleichheiten, Hierarchien und Zwängen. So nehmen Gleichheitsansätze insbesondere die materielle Ungleichheit in den Blick, also die *strukturelle* Dimension von Geschlecht. Ohne Hinterfragung der herrschenden Denktradition und Wertordnung besteht bei ihnen jedoch die Gefahr, die androzentrische Ausrichtung der Verhältnisse (wie etwa den Vorrang der Erwerbsarbeit vor der Fürsorgearbeit) zu zementieren. Differenzansätze streichen durch die Fokussierung auf die herrschende Wertordnung vor allem die *symbolische* Dimension geschlechtsbezogener Ungerechtigkeit heraus und rücken Androzentrismus (die Verallgemeinerung von männlich assoziierten als allgemeingültige Standards) und Sexismus (die Verdinglichung, Herabwürdigung und Instrumentalisierung von Frauen) als Ausdruck einer symbolischen Geschlechterhierarchie ins Blickfeld. Differenzansätze tendieren jedoch zu einer Naturalisierung der Geschlechterdifferenz und zur Zementierung von traditionellen Vorstellungen, wie Frauen und Männer sind bzw. sein sollen. Auf die mit diesen Geschlechtnormen verbundenen Zwänge, auf den Anpassungsdruck und die Ausgrenzungen auf der *subjektbezogenen* Ebene machen wiederum Ansätze der Aufhebung aufmerksam.

Um der Komplexität der Frage der Geschlechtergerechtigkeit gerecht zu werden, ist es notwendig, diese Forderungen nach Gleichheit, Differenz oder Aufhebung zusammenzuführen. Denn *„Differenz ohne Gleichheit bedeutet gesellschaftlich Hierarchie, kulturell Entwertung, ökonomisch Ausbeutung. Gleichheit ohne Differenz bedeutet Assimilation, Anpassung, Gleichschaltung, Ausgrenzung des ‚Anderen‘.“* (Prengel 1990a, 131) Wie also Gleichheit das Prinzip der Differenz braucht, um nicht auf die Alternative zwischen Anpassung oder Ausgrenzung hinauszu laufen, braucht Differenz das Prinzip der Gleichheit, um nicht (unbeabsichtigt) Ungleichheit und Hierarchie zu legitimieren. Damit die Forderung nach Differenz nicht zu einer Festschreibung von Stereotypen führt, braucht es wiederum ein Verständnis von Differenz als Vielfalt, die im Sinne der Aufhebung strikte Kategorien der sozialen Zuordnung unterläuft.

Inwieweit sich die Forderungen nach Gleichheit, Differenz und Aufhebung integrieren lassen, hängt von dem zugrunde gelegten Begriffsverständnis ab. So besteht der Widerspruch zwischen Gleichheit und Differenz nur dann, wenn Gleichheit als Gleichartigkeit und Differenz als natürlicher Unterschied verstanden wird, was schnell zu einer androzentrischen Anpassung oder zur Festschreibung von Unterschieden führt. Eine emanzipatorische Politik leitet Gleichheit jedoch nicht aus Gleichartigkeit ab, sondern versteht Gleichheit im Hinblick auf materielle Ressourcen, gesellschaftliche Einflussmöglichkeiten und soziale Wertschätzung. Differenz wiederum darf nicht als vorgegebener und unveränderlicher Unterschied betrachtet werden, sondern muss vielmehr auf verschiedene Lebensweisen und auf die unterschiedliche Verarbeitung von Lebensbedingungen und Lebenserfahrungen bezogen werden. (Prengel 1990b) Differenz bedeutet demnach – im

Sinne der Aufhebung – die Freiheit, unterschiedliche, aber nicht nach Geschlecht vorgegebene Seins- und Lebensweisen realisieren zu können.

Knüpft man in der Frage der Geschlechtergerechtigkeit nun an das vorherrschende Selbstverständnis moderner Demokratien und an ihre allgemein anerkannten Gerechtigkeitsprinzipien der Freiheit und Gleichheit an, so stellt *Gleichheit* die Grundlage dar für Differenz im Sinne der *Freiheit*, unterschiedliche, aber nicht vorgezeichnete Lebensweisen zu verwirklichen, ohne deshalb Nachteile in Kauf nehmen zu müssen. Als zugrunde liegende Gerechtigkeitsprinzipien stellen Gleichheit und Freiheit keine widersprüchlichen Prinzipien dar, die sich gegenseitig ausschließen, sondern erst durch ihren direkten Bezug aufeinander lässt sich ihr vollständiger normativer Gehalt bestimmen. So wie sich Gleichheit dadurch bestimmen muss, dass sie Freiheit eröffnet und nicht verschließt, muss sich umgekehrt Freiheit dadurch bestimmen, dass sie auf Gleichheit beruht. Gerechtigkeit bedeutet in diesem Sinne Gleichheit *und* Freiheit. Anders gesagt: keine Gleichheit ohne Freiheit und keine Freiheit ohne Gleichheit. (In Anlehnung an Pauer-Studer 2000)

Geschlechtergerechtigkeit lässt sich vor diesem Hintergrund definieren als Freiheit zu unterschiedlichen, nicht nach Geschlecht vorgezeichneten Seins- und Lebensweisen, die auf Gleichheit in der Verteilung von Ressourcen und Wertschätzung beruht. Ein solches Konzept von Geschlechtergerechtigkeit bezieht dabei sowohl die strukturelle wie auch die symbolische und die subjektbezogene Dimension von Geschlecht (siehe oben Pkt. 2.1) mit ein, um die verschiedenen Formen der damit verbundenen Ungleichheiten, Hierarchien und Zwänge zu berücksichtigen (in Anlehnung an Fraser 2003).⁵

Was ein solches Verständnis von Geschlechtergerechtigkeit nun konkret bedeutet und was ihre gesellschaftlichen Voraussetzungen sind, wird im Folgenden in Bezug auf die strukturelle Dimension von Geschlechtergerechtigkeit anhand der Situation in Deutschland diskutiert.

2.3. Gleichstellung als strukturelles Ziel

Auf struktureller Ebene bezieht sich die Frage der Gerechtigkeit in erster Linie auf die Verteilung von gesellschaftlichen Lasten und Gütern. Insoweit eine Gesellschaft ein arbeitsteiliges Ganzes ist, dessen Lasten und Güter aus einem Geflecht wechselseitigen Zusammenwirkens und gegenseitiger Abhängigkeiten hervorgehen, ist sie dem Prinzip der Verteilungsgerechtigkeit – der gerechten Verteilung insbesondere von Arbeit und Einkommen – unterworfen (Koller 1994). In Bezug auf Geschlechtergerechtigkeit stellt sich hierbei die Frage, inwieweit Arbeit und Einkommen zwischen den Geschlechtern gerecht verteilt sind und ob dabei insbesondere die immer noch vor allem von Frauen geleistete familiäre Fürsorgearbeit angemessen Berücksichtigung findet.

⁵ Siehe Pimminger (2012a), für eine zusammenfassende Darstellung siehe Pimminger (im Erscheinen).

2.3.1. Geschlechterstrukturen in Deutschland

Die strukturelle Geschlechterungleichheit äußert sich insbesondere in den Benachteiligungen von Frauen im Erwerbsleben, bei Einkommen, beruflichen Positionen und sozialer Sicherheit. Ursache ist im Wesentlichen die geschlechtliche Arbeitsteilung in „männliche“ Erwerbsarbeit und „weibliche“ Fürsorgearbeit sowie die Unterordnung Letzterer unter Erstere. Frauen leisten den Großteil der familiären Fürsorge- und Hausarbeit und sind deshalb im Erwerbsleben und im erwerbszentrierten Sozialsystem schlechtergestellt.

Feministische Wohlfahrtsstaatsanalysen haben seit Langem nachgewiesen⁶, dass der deutsche Sozialstaat auf der traditionellen Geschlechterordnung aufbaut und deswegen Geschlechterungleichheit zementiert. Das Beschäftigungssystem und das Sozialsystem in Deutschland setzen die geschlechtliche Arbeitsteilung voraus. Denn das „männliche Normalarbeitsverhältnis“ durchgängiger Vollzeitbeschäftigung, auf das das deutsche Wohlfahrtsystem ausgerichtet ist, hat die familiäre Versorgung der Erwerbstätigen, ihrer Kinder und ihrer pflegebedürftigen Angehörigen zur Voraussetzung. Die immer noch in der Mehrheit von Frauen geleistete familiäre Fürsorgearbeit ist zwar das Fundament des Wohlfahrtsstaats, begründet im deutschen Sozialsystem jedoch im Gegensatz zur Erwerbsarbeit keine eigenständige Existenzsicherung. Vielmehr sind jene, die familiäre Fürsorgearbeit leisten, gegenüber Erwerbstätigen deutlich schlechtergestellt, da ihre Existenzsicherung durch ehelich abgeleitete Ansprüche mit persönlichen Abhängigkeiten verbunden und durch die Brüchigkeit der „Versorgungsinstanz Ehe“ risikobehaftet ist. Eine Scheidung ist für Frauen nach einer Ehe mit traditioneller Arbeitsteilung mit hohen Einkommenseinbußen und großem Armutsrisiko verbunden (BMFSFJ 2003).

Einerseits fördern in Deutschland verschiedene steuerliche Anreize und rechtliche Regelungen – wie das Ehegattensplitting⁷, die beitragsfreie Mitversicherung und das Modell der geringfügigen Beschäftigung – im Verbund mit fehlender Betreuungs- und Pflegeinfrastruktur die traditionelle innerfamiliäre Arbeitsteilung des „Ernährer- und Hausfrauenmodells“. Andererseits jedoch wird mit dem neuen Unterhaltsrecht die nacheheliche Unterhaltspflicht stark beschnitten und erwartet, dass im Falle einer Scheidung die ehemaligen Ehepartner/innen rasch selbst für das eigene Auskommen sorgen. Erwerbsunterbrechungen aufgrund eines – staatlich geförderten – traditionellen Modells der innerfamiliären Arbeitsteilung während einer Ehe haben jedoch beträchtliche Auswirkungen auf die Beschäftigungs- und Einkommenschancen in der Lebensphase nach einer Scheidung wie auf die eigenen Rentenansprüche. Ein an der Ehe orientiertes Wohlfahrtsmodell benachteiligt außerdem alle nicht-ehelichen Familienformen wie Alleinerziehende, unverheiratete Eltern und homosexuelle Paare (Leitner 1999).

6 Siehe bspw. Berghahn/Wersig (2013), Gerhard (1990), Kickbusch/Riedmüller (1984), Leitner (1999), Leitner u.a. (2004), Ostner (1995).

7 Siehe dazu Wersig (2013); zur Geschlechterdiskriminierung im deutschen Einkommensteuerrecht siehe Spangenberg (2013).

Die modernisierte Form der geschlechtlichen Arbeitsteilung gestaltet sich in Deutschland heute als „*one-and-a-half earner family arrangement*“ (Daly 2011, 13) aus männlicher Vollzeitberufstätigkeit und weiblicher Familienarbeit kombiniert mit Teilzeiterwerbstätigkeit.⁸ Denn trotz steigender Erwerbsbeteiligung von Frauen herrscht im familiären Bereich nach wie vor eine klare Arbeitsteilung – Fürsorge- und Hausarbeit wird immer noch zum Großteil von Frauen geleistet (Anxo u.a. 2012). Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Bildungsverwertungschancen und ungleicher Einkommenschancen auf einem horizontal und vertikal nach Geschlecht segregierten Arbeitsmarkt erscheint eine traditionelle familiäre Arbeitsteilung für ein Elternpaar häufig als eine rationale Entscheidung, die jedoch die Schlechterstellung von Frauen am Arbeitsmarkt besiegelt (Krüger 2001). Während vollzeiterwerbstätige Männer ihren Beitrag zum Familienerhalt überwiegend monetär, das heißt mit ihrem Erwerbseinkommen leisten, müssen Frauen, die den Großteil der familiären Fürsorgearbeit leisten, versuchen individuell zu vereinbaren, was institutionell nicht auf Vereinbarkeit angelegt ist. Erschwert werden ihre Bemühungen dabei durch die organisatorische Verfasstheit von sogenannten „*Anlieger- oder Schatten-Institutionen*“ (Krüger 2001, 280), in deren komplexes Gefüge die Familie eingebunden ist. Krippen, Kindergärten und Schulen, Sportvereine und Musikschulen, Gesundheitseinrichtungen, Behörden und Geschäfte mit ihren verschiedenen Öffnungszeiten setzen in ihren Verknüpfungslogiken die traditionell organisierte Familie voraus und vermehren die familiären Managementaufgaben. So haben sich die Zeit, Transport und Koordinierungsanforderungen an die Familie – nicht zuletzt mit den gestiegenen Ansprüchen an ein gefördertes und leistungsorientiertes Aufwachsen von Kindern – seit Mitte der 1970er Jahre deutlich erhöht (Krüger 2001).

Frauen weisen vor diesem Hintergrund größere Diskontinuitäten im Erwerbsverlauf auf und arbeiten häufig in Teilzeit und geringfügiger Beschäftigung. Das Sozialsystem orientiert sich in Deutschland jedoch auch weiterhin am „männlichen Normalarbeitsverhältnis“ durchgängiger Vollzeitberufstätigkeit, das in der Realität auch für Männer immer brüchiger wird. Ansprüche auf soziale Sicherung und die Höhe der entsprechenden Leistungen hängen von der Dauer der Erwerbsarbeit und der Höhe des Erwerbseinkommens ab, wobei familiär geleistete Fürsorgearbeit keine ausreichende sozialpolitische Anerkennung findet im Hinblick auf eine eigenständige Existenzsicherung. Somit werden die Benachteiligungen von Frauen auf dem Arbeitsmarkt, die sie aufgrund der von ihnen geleisteten Fürsorgearbeit erfahren, durch das Sozialsystem nicht kompensiert, sondern fortgeschrieben. Insgesamt betrachtet sind Frauen deshalb auch bei eigener Erwerbstätigkeit meist noch weit von einer eigenständigen Existenzsicherung entfernt (Pimminger 2012b).

⁸ Zu den geschlechtsbezogenen Erwerbsmustern in Deutschland und ihren Auswirkungen auf Einkommen und soziale Absicherung siehe den ersten Gleichstellungsbericht (BMFSFJ 2011a).

2.3.2. Strukturelle Geschlechtergerechtigkeit

Wie lässt sich nun vor diesem Hintergrund strukturelle Geschlechtergerechtigkeit als geschlechterpolitisches Ziel konkretisieren? Die Gleichstellung von Frauen und Männern wird gemeinhin an ihrer Erwerbsbeteiligung, ihren Berufspositionen und Einkommen, also an ihrer Stellung innerhalb des Erwerbssystems festgemacht. Eine gleichwertige Integration in das Erwerbsleben ist nicht nur in Bezug auf Einkommenschancen entscheidend, sondern auch im Hinblick auf gesellschaftliche Einflussmöglichkeiten und Machtpositionen. Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist eine wesentliche Voraussetzung für die Gleichstellung im Erwerbsleben, jedoch stellt das Verhältnis von Erwerbsarbeit und familiärer Fürsorgearbeit auch an sich eine zentrale Frage der Geschlechtergerechtigkeit dar. Von zentraler Bedeutung ist dabei in erster Linie die Frage, inwieweit Fürsorgearbeit nicht als private Angelegenheit betrachtet, sondern als eine für den Bestand und den Zusammenhalt einer Gesellschaft notwendige und deshalb gesellschaftlich relevante Arbeit anerkannt wird und dementsprechend in der Verteilung von Arbeit und Einkommen angemessen Berücksichtigung findet. Damit steht ganz wesentlich die Frage im Zentrum, wie das Beschäftigungs- und das Sozialsystem insgesamt organisiert sind.

Die auch in Deutschland zunehmende Abkehr vom „*Ernährer- und Hausfrauensmodell*“ (Leitner u.a. 2004) ist angesichts der damit verbundenen persönlichen Abhängigkeiten und existenziellen Risiken für Frauen ohne jeden Zweifel ein großer Fortschritt. Jedoch enthielt eine Politik des männlichen „*Familienlohns*“ (Gottschall/Schröder 2013) zumindest noch eine – wenn auch für Frauen überaus prekäre – Anerkennung von familiärer Fürsorge- und Hausarbeit als eigenständigem Arbeitsfeld. Das sozialpolitische Leitbild des sogenannten „*Adult Worker Model*“ (Lewis 2004) ist demgegenüber auf die individuelle Erwerbstätigkeit aller erwerbsfähigen Erwachsenen – und auf davon abgeleitete Ansprüche auf wohlfahrtsstaatliche Leistungen – ausgerichtet. Auch wenn familiäre Fürsorge- und Hausarbeit nicht mehr zum Großteil von Frauen, sondern zu gleichen Teilen auch von Männern übernommen würde, blieben dabei Einkommenschancen und soziale Absicherung weiterhin entscheidend von Art und Ausmaß der Erwerbsbeteiligung abhängig. Eine Umverteilung von Fürsorge- und Erwerbsarbeit zwischen Frauen und Männern alleine hebt jedoch noch nicht die dahinterliegende Ungleichheit zwischen Erwerbs- und Fürsorgearbeit und die Benachteiligung derjenigen, die familiäre Fürsorgearbeit leisten, auf.

Hier ist zudem auch das Prinzip der Freiheit berührt. Gleichheit als Gerechtigkeitsprinzip muss sich auch daran bemessen, inwieweit sie Freiheitsräume eröffnet; die Freiheit, die eigenen Lebensziele und Lebensweisen selbst zu bestimmen und zu verfolgen. Wenn Gleichheit ausschließlich durch den Grad der Integration in das Erwerbssystem realisiert werden soll, so wird dadurch eine bestimmte Lebensweise bevorzugt, deren Orientierungspunkt und Maßstab das „männliche Normalarbeitsverhältnis“ ist. Die Entscheidung, ob und in welcher Form Berufs- und familiäre Fürsorgearbeit miteinander kombiniert werden, muss somit auf Basis von

Ungleichheit – der Ungleichheit zwischen Erwerbs- und Fürsorgearbeit – getroffen werden. Die Übernahme von Fürsorgearbeit, sei es durch Erwerbsunterbrechung oder in Verbindung mit einer Teilzeitbeschäftigung, ist unter diesen Bedingungen mit empfindlichen Auswirkungen auf langfristige Einkommenschancen und eine eigenständige Existenzsicherung verbunden.

Die Freiheit zu unterschiedlichen Lebensweisen kann in diesem Kontext jedoch nicht als Wahlfreiheit zwischen Erwerbs- *oder* Fürsorgearbeit verstanden werden. Wahlfreiheit kann nicht in dem Zwang bestehen, sich für das eine (Berufslaufbahn) oder das andere (familiäre Fürsorgearbeit) entscheiden zu müssen. Vielmehr geht es um die Eröffnung von Möglichkeiten, beides zu verbinden. Denn die Betreuung von Kindern und die Pflege von Angehörigen sind zwar zeitintensive Anforderungen in bestimmten Lebensphasen, jedoch in der Regel nicht ein ganzes Erwachsenenleben lang. Wahlfreiheit in Bezug auf Erwerbs- und Fürsorgearbeit darf – da davon Einkommen, gesellschaftliche Teilhabe und soziale Sicherheit abhängen – nicht kurzfristig auf eine situative Entscheidung reduziert werden. Der Grad an Freiheit auf Basis von Gleichheit kann nur unter Berücksichtigung der Konsequenzen beurteilt werden, die eine bestimmte Entscheidung für den gesamten weiteren Lebensverlauf hat, insbesondere im Hinblick auf eine eigenständige Existenzsicherung sowie auch hinsichtlich der Möglichkeit, Entscheidungen zu revidieren und Lebensweisen zu verändern. Durchlässigkeit zwischen den Sphären der Erwerbs- und der Familienarbeit ist deshalb ein wesentliches Kriterium für Wahlfreiheit. Das bedeutet, dass die Entscheidung zur Übernahme familiärer Fürsorgearbeit weder die Chancen einer gleichzeitigen noch einer späteren Berufslaufbahn nachhaltig beeinträchtigen darf. Das wiederum ist nur möglich, wenn die Wahrnehmung von familiärer Betreuungs- und Pflegearbeit im Erwerbssystem – in der Arbeitsorganisation, den Arbeitszeitmodellen, den Unternehmenskulturen und Karrierewegen – vom Störfall zur Normalität für alle, Frauen und Männer, wird. Es bedeutet, dass das „Normalarbeitsverhältnis“ selbst eine entsprechende Veränderung erfahren muss.

Wahlfreiheit in Bezug auf Erwerbs- und Fürsorgearbeit muss also insbesondere daran festgemacht werden, wie einfach oder schwierig die Übergänge zwischen Fürsorge- und Erwerbsarbeit sind, wie leicht oder schwer sich beides verbinden lässt und wie groß oder verkraftbar die Abstriche sind, die dabei in Kauf genommen werden müssen.

Neben den notwendigen Umgestaltungen im Beschäftigungssystem ist das Fundament hierfür auch – gemäß dem Gerechtigkeitsprinzip der Gleichheit – eine Anerkennung von Fürsorgearbeit als gesellschaftlich relevante Aufgabe in der Verteilung von Arbeit und Einkommen. Hierzu braucht es ein neues sozialpolitisches Leitbild⁹, das nicht nur auf Erwerbstätigkeit fokussiert, sondern Fürsorgearbeit

9 Bspw. das „*universal caregiver model*“, das „*die gegenwärtigen Lebensmuster von Frauen zum Standard und zur Norm für alle*“ macht (Fraser 1996, 492), die „*dual-earner/dual-carer society*“ (Gornick/Meyers 2003) oder das „*two x three-quarter earner model instead of one and a half*“ (Pascall/Lewis 2004), das nicht nur eine Verkürzung der Normalarbeitszeit bedeuten würde: „*It would bring men into care work in households, but would also recognise households' need for social provision.*“ (Pascall/Lewis 2004, 378)

gleichermaßen ausreichend berücksichtigt. Die Frage, was eine angemessene sozialpolitische Anerkennung von Betreuungs- und Pflegearbeit ist, ist dabei nicht einfach zu beantworten, sondern erfordert vielschichtige Überlegungen.

Ausgangspunkt muss jedenfalls eine Lebensverlaufsperspektive (BMFSFJ 2011) sein, die eine eigenständige Existenzsicherung unabhängig von familiären Konstellationen zum Ziel hat. Dazu gilt es, Phasen der familiären Vollzeitbetreuungsarbeit oder Vollzeitpflegearbeit ausreichend abzusichern¹⁰, im Vordergrund muss jedoch die Ermöglichung einer möglichst reibungslosen Verbindung von Erwerbs- und familiärer Fürsorgearbeit stehen. Kriterium ist hierbei auch, inwieweit Anreize für eine asymmetrische Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern vermieden und Möglichkeiten für eine egalitäre familiäre Arbeitsteilung eröffnet werden. Zudem müssen – gemäß dem Freiheitsprinzip – die Regelungen in Bezug auf die Familienform unbestimmt, also nicht etwa an die Ehe oder eine (heterosexuelle) Partnerschaft gebunden sein. Im Zentrum muss die Absicherung und Unterstützung von Personen stehen, die Kinder betreuen oder für Pflegebedürftige sorgen, unabhängig davon, in welcher Familienkonstellation sie dies tun.

Es geht jedoch nicht nur um die individuelle Arbeitsteilung zwischen Frauen und Männern und eine mehr oder weniger großzügige Alimentierung von privat geleisteter Fürsorgearbeit. Die Anerkennung von Fürsorgearbeit als gesellschaftlich relevante Arbeit bedeutet auch, dass dies als gesellschaftliche Verantwortung und Aufgabe wahrgenommen wird, und zwar insbesondere durch die Bereitstellung hochwertiger öffentlicher Betreuungs- und Pflegeinfrastrukturen. In diesem Zusammenhang ist schließlich auch die Frage nach der Bewertung von reproduktionsnahen – also pflegenden, betreuenden und erziehenden – Berufen und Tätigkeitsfeldern zu stellen. Das Erwerbssystem in Deutschland ist von einer großen Hierarchie zwischen unterschiedlichen Tätigkeitsfeldern und den darin erzielbaren Einkommen gekennzeichnet. Reproduktionsnahe Erwerbsarbeit ist hierin im unteren Bereich angesiedelt, ganz zu schweigen von der schattenwirtschaftlich vor allem von Migrantinnen unter sehr prekären Bedingungen geleisteten Fürsorge- und Haushaltsarbeit. Einkommenshöhe und Arbeitsbedingungen werden weder der Verantwortung, den Anforderungen und Belastungen in diesen Berufen gerecht noch entsprechen sie der Relevanz von Fürsorgearbeit für den Bestand und Zusammenhalt der Gesellschaft. Auch in diesem Zusammenhang muss die Frage aufgeworfen werden, woran sich der Wert von Arbeit bemisst und ob dieser Bewertungsmaßstab tatsächlich Gleichheit im Sinne einer gerechten Verteilung von Arbeit und Einkommen schafft.

¹⁰ Die Frage einer angemessenen Dauer von Transferleistungen für Kinderbetreuungszeiten ist nicht nur im Zusammenhang mit den Auswirkungen einer Erwerbsunterbrechung oder Teilzeittätigkeit auf die weitere Berufslaufbahn von Bedeutung. International vergleichende Studien wie IGLU und PISA zeigen, dass in Deutschland der Einfluss der sozialen Herkunft, das heißt der Familie, auf die Bildungswege und Bildungserfolge von Kindern enorm ist, wodurch soziale Ungleichheit quasi vererbt wird. Eine frühzeitige (Krippen und Kindergärten) und ausreichende (Ganztagsschulen) außerfamiliäre Förderung von allen Kindern ist vor diesem Hintergrund nicht nur eine Frage der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, sondern auch ein ganz wesentlicher Faktor für gleiche Bildungschancen und soziale Integration (Bertelsmann Stiftung 2013, Fritschi/Oesch 2008, Kratzmann/Schneider 2008).

2.4. Die gleichstellungspolitische Agenda der Europäischen Union

Am Anfang der Gleichstellungspolitik der Europäischen Union stand ein wettbewerbliches Interesse. Im Gründungsvertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1957 wurde der Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit (Art. 119 EWG-Vertrag) aufgenommen, da insbesondere Frankreich Wettbewerbsverzerrungen durch niedrig bezahlte weibliche Arbeitskräfte in anderen Ländern befürchtete (Europäische Kommission 2008). Entsprechend der Geschichte der Europäischen Union als Wirtschaftsgemeinschaft wird Gleichstellung bis heute hauptsächlich als ökonomische Frage thematisiert. Im Vordergrund steht die Arbeitsmarkteteiligung von Frauen zur Erhöhung der Gesamtbeschäftigung im Hinblick auf die Finanzierung der Sozialsysteme und die Bewältigung des demografischen Wandels. Gleichstellungsziele wurden vor allem dann Bestandteil der politischen Agenda der Europäischen Union, wenn sie sich in andere Politikziele einfügen ließen. So hat etwa Stratigaki (2004) nachgezeichnet, wie sich das Konzept der Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen und Männer in der Europäischen Beschäftigungsstrategie graduell von einem gleichstellungspolitischen Ziel („Aufteilung der Familienarbeit zwischen Frauen und Männern“) zu einem marktorientierten Ziel („Förderung flexibler Beschäftigung“) gewandelt hat.

Der vornehmlich ökonomische und beschäftigungspolitische Fokus in der Gleichstellungspolitik der Europäischen Union hat sich jedoch auch erweitert (Walby 2004). So adressiert die Gleichstellungsstrategie der Europäischen Kommission auch die Würde und Integrität von Frauen als gleichstellungspolitisches Ziel, und zwar im Hinblick auf Fragen der Gesundheit und geschlechtsbezogener Gewalt. Das Aufbrechen von Geschlechterstereotypen in der Gesellschaft stellte in früheren Gleichstellungsstrategien¹¹ der Europäischen Kommission ein eigenständiges Handlungsfeld und ein gleichstellungspolitisches Ziel dar, das auch auf die Bekämpfung von Sexismus vor allem in den Medien abhob. In der aktuellen Gleichstellungsstrategie der Europäischen Kommission¹² und im Gleichstellungspakt des Rates der Europäischen Union¹³ wird der Abbau von Geschlechterstereotypen jedoch nicht mehr als allgemeines gesellschaftliches Anliegen adressiert, sondern nur mehr als Voraussetzung für die Gleichstellung am Arbeitsmarkt. Die Vereinbarkeit von Beruf

11 Mitteilung der Europäischen Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Für eine Rahmenstrategie der Gemeinschaft für die Gleichstellung von Frauen und Männern (2001–2005). KOM(2000) 335 endg., und Mitteilung der Europäischen Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Ein Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2006–2010. KOM(2006) 92 endg.

12 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010–2015. KOM(2010) 491 endg.

13 Schlussfolgerungen des Rates vom 7. März 2011 zum Europäischen Pakt für die Gleichstellung der Geschlechter (2011–2020), 2011/C 155/02.

und Familie – explizit sowohl für Frauen wie auch für Männer – wird ebenso in erster Linie als Voraussetzung für die Erwerbsbeteiligung von Frauen angesprochen, jedoch ohne den Zusammenhang zur Frage der Anerkennung von Fürsorgearbeit durch eine ausreichende sozialpolitische Absicherung und durch Anpassung des Beschäftigungssystems herzustellen.

In Bezug auf das Erwerbssystem ist die gleichstellungspolitische Stoßrichtung der Europäischen Union jedoch eindeutig. Der Gleichstellungspakt des Rates der Europäischen Union und die Gleichstellungsstrategie der Europäischen Kommission plädieren für die Überwindung der traditionellen geschlechtlichen Arbeitsteilung und den Abbau der geschlechtsbezogenen Segregation des Arbeitsmarktes im Hinblick auf eine gleichwertige Integration von Frauen in das Erwerbsleben. Die aktuelle Gleichstellungsstrategie der Europäischen Kommission benennt hierzu zwei gleichstellungspolitische Prioritäten: die gleiche wirtschaftliche Unabhängigkeit von Frauen und Männern sowie gleiches Entgelt für gleiche und gleichwertige Arbeit.

Die Beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Beschäftigungsstrategie, die den verbindlichen Hintergrund des Europäischen Sozialfonds bilden, sowie die allgemeine Strukturfondsverordnung und die ESF-Verordnung verpflichten zur Ausrichtung aller hierunter umzusetzenden Maßnahmen auf die Förderung der Geschlechtergleichstellung als Querschnittsziel. Im Beschluss des Rates über die Beschäftigungspolitischen Leitlinien 2010 bis 2014¹⁴ sind folgende gleichstellungspolitische Handlungsschwerpunkte für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten genannt: die Erhöhung der Beschäftigungsquote von Frauen und Männern (Leitlinie 7), der Abbau der Segmentierung des Arbeitsmarkts, Nichterwerbstätigkeit und Ungleichbehandlung von Männern und Frauen (Leitlinie 7), die Förderung gleicher Entlohnung (Leitlinie 7) und der Vereinbarkeit von Beruf und Familie (Leitlinie 7), die Überwindung von Geschlechterstereotypen (Leitlinie 8), die Förderung von Frauen im wissenschaftlichen, mathematischen und technischen Bereich (Leitlinie 8) sowie die besondere Berücksichtigung von Frauen bei der Bekämpfung von Ausgrenzung und Armut (Leitlinie 10). Die ESF-Verordnung für die Programmperiode 2007 bis 2013¹⁵ schließlich sieht *„gezielte Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs von Frauen zur Beschäftigung, zur Erhöhung der dauerhaften Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben und zur Verbesserung des beruflichen Fortkommens und Abbau der geschlechtsspezifischen Segregation auf dem Arbeitsmarkt, unter anderem indem die direkten und indirekten Ursachen des geschlechtsspezifischen Lohngefälles angegangen werden“*, vor (Artikel 3).

Auch in der ESF-Förderperiode 2014–2020 soll die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern eine wichtige Rolle spielen. Das Ziel der Geschlechtergleichstellung soll wie bisher im Rahmen einer Doppelstrategie verfolgt werden,

14 Beschluss des Rates über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten vom 12. Oktober 2010 (14338/10).

15 Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1784/1999.

die sowohl einen Mainstreaming Ansatz wie auch spezifische Maßnahmen vorsieht (Artikel 7 der ESF-Verordnung¹⁶). Die gleichstellungspolitischen Handlungsschwerpunkte sollen dabei entsprechend den gleichstellungspolitischen und den ESF-bezogenen Rahmendokumenten auf den Abbau geschlechtsbezogener Unterschiede in den Bereichen Beschäftigung und Sozialschutz und die Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen im Erwerbsleben, den Abbau der geschlechtsspezifischen Segmentierung des Arbeitsmarktes, die Entgeltgleichheit für Männer und Frauen für gleiche und gleichwertige Arbeit sowie die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben von Männern und Frauen zielen (für einen Überblick Meseke 2013, proInnovation 2012, siehe auch Rösgen/Meseke 2012).

2.5. Existenzsichernde Beschäftigung als Gleichstellungsziel des ESF

Die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern im Sinne struktureller Geschlechtergerechtigkeit erfordert tiefgreifende Umgestaltungen des Beschäftigungssystems und des Sozialsystems sowie Änderungen im deutschen Steuerrecht. Der Europäische Sozialfonds ist jedoch ein Förderprogramm, dessen Interventionsmöglichkeiten sich nur innerhalb der gegebenen nationalen sozial- und beschäftigungspolitischen wie steuerrechtlichen Rahmenbedingungen bewegen. Im Verhältnis zur nationalen Arbeitsmarktpolitik in Deutschland insgesamt betrachtet ist die Reichweite des ESF-Bundesprogramms zudem auch budgetär begrenzt. Im Rahmen seiner Interventionsmöglichkeiten und angesichts seiner Reichweite kann das ESF-Bundesprogramm in Deutschland keine strukturellen Veränderungen in der Breite bewirken. Als Mindestanforderung gilt es jedoch zu verhindern, dass die im Hinblick auf die Gleichstellung von Frauen und Männern problematischen Entwicklungen am deutschen Arbeitsmarkt, wie etwa die Zunahme prekärer Beschäftigung, durch die ESF-Förderung noch reproduziert werden. Darüber hinaus kann der ESF angesichts seiner Reichweite in Deutschland zwar keine große Breitenwirkung erreichen, er könnte jedoch mit gezielten Impulsen eine deutliche Signalwirkung entfalten.

Im ESF-Programm des Bundes 2007–2013 (Operationelles Programm)¹⁷ war die Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen als übergeordnetes Gleichstellungsziel¹⁸ festgelegt. Dieses Ziel wurde im Kapitel des Operationellen Programms zum Querschnittsziel Chancengleichheit ausführlicher dargelegt, unter anderem hinsichtlich der *„Beteiligung von Frauen an existenzsichernder abhängiger und*

16 Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006.

17 Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Operationelles Programm des Bundes für den Europäischen Sozialfonds. Förderperiode 2007–2013. CCI: 2007DE05UPO001, Berlin 2007.

18 Zur kritischen Diskussion der Erwerbstätigenquote als gleichstellungspolitischen Zielindikators siehe Kap. 3 in diesem Band.

*selbständiger Erwerbsarbeit*⁶ (S. 125, Hervorh. d. Verf.). In Anknüpfung daran sowie bezugnehmend auf das Ziel der gleichen wirtschaftlichen Unabhängigkeit, wie es in der Gleichstellungsstrategie der Europäischen Kommission formuliert ist, hat die Agentur für Gleichstellung im ESF vorgeschlagen, das Querschnittsziel der Gleichstellung für die Umsetzung des aktuellen wie die Planung des künftigen ESF-Bundesprogramms explizit auf die Förderung *existenzsichernder* Beschäftigung für Frauen und Männern zu fokussieren.

Mit einer solchen Konkretisierung wird zwar nur ein Aspekt des gleichstellungspolitischen Handlungsbedarfs im Hinblick auf strukturelle Geschlechtergerechtigkeit angesprochen, jedoch ein existenzieller und besonders dringlicher. Eine eigenständige Existenzsicherung ist die Mindestvoraussetzung für Gleichstellung im Sinne des Gleichheits- und Freiheitsprinzips. Die Bedeutung, die das Ziel der existenzsichernden Beschäftigung nicht nur, aber ganz besonders im Hinblick auf die Gleichstellung der Geschlechter hat, wurde durch die Befunde einer Expertise der Agentur für Gleichstellung im ESF zu existenzsichernder Beschäftigung von Frauen und Männern (Pimminger 2012b) unterstrichen. Aufgrund der geschlechtsbezogenen Beschäftigungs- und Einkommenssituation gelingt es der Mehrheit der beschäftigten Frauen in Deutschland nicht, eine eigenständige Existenzsicherung und damit wirtschaftliche Unabhängigkeit zu erlangen, hier machte diese Berechnung einen dringenden Handlungsbedarf deutlich. Unter Bezugnahme auf das Ziel der existenzsichernden Beschäftigung lässt sich zudem ein breites Spektrum an gleichstellungspolitischen Fragen im Hinblick auf die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, aber auch im Hinblick auf die Sozialpolitik thematisieren.

Was bedeutet nun jedoch existenzsichernde Beschäftigung? Damit eine Beschäftigung tatsächlich existenzsichernd ist, muss das daraus erzielte Einkommen die eigene Existenz *eigenständig* und *langfristig* sichern, und gegebenenfalls auch die Existenz von minderjährigen *Kindern*.

Eine eigenständige Existenzsicherung als Grundlage gleicher wirtschaftlicher Unabhängigkeit von Frauen und Männern bedeutet, dass die individuelle Existenz unabhängig vom jeweiligen Familienmodell gesichert ist. Denn auch durch eine Veränderung der familiären Konstellation, beispielsweise durch Trennung oder Tod von Angehörigen, darf die individuelle Existenzsicherung nicht gefährdet werden. So bietet eine Ehe – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Lebensrealitäten in Deutschland – keine Garantie für eine langfristige Existenzsicherung. Das neue Unterhaltsrecht zielt im Falle einer Scheidung auf die wirtschaftliche Selbstverantwortung der ehemaligen Ehepartner/innen. Erwerbsunterbrechungen aufgrund eines bestimmten Modells der innerfamiliären Arbeitsteilung während einer Ehe haben jedoch beträchtliche Auswirkungen auf die Beschäftigungs- und Einkommenschancen in der Lebensphase nach einer Ehe sowie auf die eigenen Rentenansprüche.

Da es um eine eigenständige Existenzsicherung geht, die unabhängig von Familienkonstellationen die eigene Existenz individuell sichern und auch bei einer Veränderung der familiären Konstellation ein Abrutschen unter das Exis-

tenzminimum verhindern soll, muss sich der Anspruch auf eine eigenständige Existenzsicherung auch auf Personen mit Kindern unabhängig vom Familienmodell erstrecken. Nicht nur die eigene, sondern auch die Existenz von abhängigen minderjährigen Kindern muss gesichert sein.

Eine existenzsichernde Beschäftigung kann schließlich nicht nur im Hinblick darauf bemessen werden, welches Einkommen einer Person daraus monatlich unmittelbar zur Verfügung steht. Mit Blick auf den gesamten Lebensverlauf muss ein Monatseinkommen hoch genug sein, um daraus Ansprüche auf eine eigenständige Absicherung auch für Zeiten zu erwerben, in denen keiner Erwerbstätigkeit nachgegangen werden kann. Das sind im Wesentlichen Arbeitslosigkeit, Elternzeit und Pflege von Angehörigen sowie Erwerbsunfähigkeit und Alter. Eigenständigkeit in der Existenzsicherung bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die eigene Existenz durch individuelle Ansprüche unabhängig von familiärem Unterhalt und Leistungen der Grundsicherung gesichert ist.

Die Möglichkeit, die eigene Existenz eigenständig und langfristig zu sichern, hängt im bestehenden deutschen Sozialsystem von der Erwerbsbeteiligung und der Kontinuität der Erwerbstätigkeit, dem Umfang der Erwerbsbeteiligung (Wochenarbeitszeit) sowie der Einkommenshöhe (Stundenlohn) ab. Aufgrund von Erwerbsunterbrechungen, Teilzeit- und geringfügiger Beschäftigung sowie niedrigen Stundenlöhnen sind Frauen in Deutschland von einer eigenständigen und langfristigen Existenzsicherung weit entfernt. Aber auch Männer können die traditionelle Rolle des Familiernährers zu einem großen Teil nicht mehr erfüllen. (Pimminger 2012b)

Das Ziel der gleichen wirtschaftlichen Unabhängigkeit von Frauen und Männern durch existenzsichernde Beschäftigung erfordert eine Überwindung der in der deutschen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik vorherrschenden Haushaltsperspektive und eine Neuausrichtung auf das Leitbild der eigenständigen und langfristigen Existenzsicherung von Frauen und Männern. Durch eine Fokussierung des Querschnittsziels der Gleichstellung auf die Förderung existenzsichernder Beschäftigung könnte das Agenda-Setting des ESF-Bundesprogramms gestärkt und ein deutlicheres gleichstellungspolitisches Signal gesetzt werden. Zudem wird durch eine konkretere übergeordnete Zielausrichtung die Umsetzung von Gender Mainstreaming verbessert (siehe Kap. 3 in diesem Band).

Existenzsichernde Beschäftigung als übergeordnetes Gleichstellungsziel für die ESF-Förderung würde bedeuten, dass alle Programme und Projekte so ausgerichtet sein müssen, dass sie die *existenzsichernde* Beschäftigung von Frauen und Männern fördern. Die Aufnahme einer geringfügigen oder Niedriglohnbeschäftigung beispielsweise, deren Sackgassenwirkung durch eine Reihe von Studien nachgewiesen wurde¹⁹, könnte vor diesem Hintergrund nicht oder nur sehr bedingt als Programmserfolg gelten. Vielmehr würde die Qualität der Arbeitsmarktintegration

¹⁹ Siehe bspw. BMFSFJ (2011a), BMFSFJ (2011b), Bosch et al. (2009), Schank et al. (2008), Weinkopf (2011), Wipermann (2012).

im Hinblick etwa auf Umfang und Stabilität im Vordergrund stehen. Der Übergang von einer geringfügigen oder Niedriglohnbeschäftigung in eine sozialversicherungspflichtige und höher bezahlte Erwerbstätigkeit oder von einer Teilzeit- in eine vollzeitnahe Erwerbstätigkeit würde so als ein wichtiger Indikator für den Programm-erfolg gelten. Die ESF-Förderung könnte damit für die Entwicklung und Erprobung von Lösungsansätzen und Modellprojekten sowie für ein gezieltes Agenda-Setting genutzt werden, um alle mit der Frage der existenzsichernden Beschäftigung von Frauen und Männern verbundenen Problemfelder verstärkt in das Blickfeld sowohl der Arbeitsmarktakteur/innen als auch der Öffentlichkeit zu rücken.

2.6. Literatur

- Anxo, Dominique u.a. (2012): Working time and work-life balance in a life course perspective. Eurofound, Dublin
- Becker-Schmidt, Regina (2000): Frauenforschung, Geschlechterforschung, Geschlechterverhältnissforschung. In: Becker-Schmidt, Regina/Knapp, Gudrun-Axeli (Hg.): Feministische Theorien zur Einführung. Hamburg, 14–62
- Becker-Schmidt, Regina (2007): „Class“, „gender“, „ethnicity“, „race“. Logiken der Differenzsetzung, Verschränkungen von Ungleichheitslagen und gesellschaftliche Strukturierung. In: Klinger, Cornelia u.a. (Hg.): Achsen der Ungleichheit. Zum Verhältnis von Klasse, Geschlecht und Ethnizität. Frankfurt a.M./New York, 56–83
- Beer, Ursula (1990): Geschlecht, Struktur, Geschichte. Soziale Konstituierung des Geschlechterverhältnisses. Frankfurt a.M./New York
- Berghahn, Sabine/Wersig, Maria (2013, Hg.): Gesicherte Existenz? Gleichberechtigung und männliches Ernährermodell in Deutschland. Baden-Baden
- Bertelsmann Stiftung (2013): Chancenspiegel 2013. Zur Chancengerechtigkeit und Leistungsfähigkeit der deutschen Schulsysteme mit einer Vertiefung zum schulischen Ganzttag. Bielefeld
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2003): Wenn aus Liebe rote Zahlen werden – über die wirtschaftlichen Folgen von Trennung und Scheidung. Berlin
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2011a): Neue Wege – Gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf. Erster Gleichstellungsbericht. Bundestagsdrucksache 17/6240. Berlin
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2011b): Biografiemuster und Alterseinkommensperspektiven von Frauen. Berlin
- Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia/Kalina, Thorsten (2009): Mindestlöhne in Deutschland. WISO-Diskurs, Bonn
- Bourdieu, Pierre (2005): Die männliche Herrschaft. Frankfurt a.M.
- von Braunmühl, Claudia (2001): Gender Mainstreaming Worldwide – Rekonstruktion einer Reise um die Welt. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Nr. 2, 183–201

- Daly, Mary (2011): What Adult Worker Model? A Critical Look at Recent Social Policy Reform in Europe from a Gender and Family Perspective. In: *Social Politics*, Nr. 1, 1–23
- Duden, Barbara (1987): *Geschichte unter der Haut. Ein Eisenacher Arzt und seine Patientinnen um 1730*. Stuttgart
- Europäische Kommission (2008): *Geschlechtergleichstellungsrecht der EU*. Luxemburg
- Fausto-Sterling, Anne (1985): *Myths of Gender. Biological Theories about Women and Men*. New York
- Fausto-Sterling, Anne (2000): *Sexing the Body. Gender Politics and the Construction of Sexuality*. New York
- Fraser, Nancy (1996): Die Gleichheit der Geschlechter und das Wohlfahrtssystem. Ein postindustrielles Gedankenexperiment. In: Nagl-Docekal, Herta/Pauer-Studer, Herlinde (Hg.): *Politische Theorie. Differenz und Lebensqualität*. Frankfurt a.M., 469–498
- Fraser, Nancy (2003): Soziale Gerechtigkeit im Zeitalter der Identitätspolitik. Umverteilung, Anerkennung und Beteiligung. In: Fraser, Nancy/Honneth, Axel (Hg.): *Umverteilung oder Anerkennung? Eine politisch-philosophische Kontroverse*. Frankfurt a.M., 13–128
- Frey, Regina (2004): Entwicklungslinien. Zur Entstehung von Gender Mainstreaming in internationalen Zusammenhängen. In: Meuser, Michael/Neusüß, Claudia (Hg.): *Gender Mainstreaming. Konzepte, Handlungsfelder, Instrumente*. Bonn, 24–39
- Fritschi, Tobias/Oesch, Tom (2008): Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland. Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern. Gütersloh
- Gerhard, Ute (1990): Geschlechtsspezifische Sozialpolitik und die soziale Unsicherheit weiblicher Lebenslagen. In: Döring, Diether u.a. (Hg.): *Armut im Wohlstand*. Frankfurt a.M., 311–331
- Gornick, Janet C./Meyers, Marcia K. (2003): *Families That Work. Policies for Reconciling Parenthood and Employment*. New York
- Gottschall, Karin/Schröder, Tim (2013): „Familienlohn“ – Zur Entwicklung einer wirkmächtigen Normierung geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung. In: *WSI-Mitteilungen*, Nr. 3, 161–170
- Hausen, Karin (1976): Die Polarisierung von „Geschlechtscharakteren“ – Eine Spiegelung der Dissoziation von Erwerbs- und Familienleben. In: Conze, Werner (Hg.): *Sozialgeschichte der Familie in der Neuzeit Europas*. Stuttgart, 363–394
- Herdt, Gilbert (Hg., 1994): *Third Sex, Third Gender. Beyond Sexual Dimorphism in Culture and History*. New York
- Honegger, Claudia (1991): *Die Ordnung der Geschlechter. Die Wissenschaften von Menschen und das Weib 1750–1850*. Frankfurt a.M./New York
- Kessler, Susan/McKenna, Wendy (1978): *Gender. An Ethnomethodological Approach*. Chicago/London
- Kickbusch, Ilona/Riedmüller, Barbara (1984, Hg.): *Die armen Frauen. Frauen und Sozialpolitik*. Frankfurt a.M.

- Koller, Peter (1994): Soziale Güter und soziale Gerechtigkeit. In: Koch, Hans-Joachim u.a. (Hg.): Theorien der Gerechtigkeit. Stuttgart, 79–104
- Kratzmann, Jens/Schneider, Thorsten (2008): Soziale Ungleichheiten beim Schulstart. Empirische Untersuchungen zur Bedeutung der sozialen Herkunft und des Kindergartenbesuchs auf den Zeitpunkt der Einschulung. DIW SOEPPapers. Berlin
- Krüger, Helga (2001): Geschlecht, Territorien, Institutionen. Beitrag zu einer Soziologie der Lebenslauf-Relationalität. In: Born, Claudia/Krüger, Helga (Hg.): Individualisierung und Verflechtung. Geschlecht und Generation im deutschen Lebenslaufregime. Weinheim/München, 257–299
- Laqueur, Thomas (1992): Auf den Leib geschrieben. Die Inszenierung der Geschlechter von der Antike bis Freud. Frankfurt a.M./New York
- Leitner, Sigrid (1999): Männer und Frauen im Wohlfahrtsstaat. Zur strukturellen Umsetzung von Geschlechterkonstruktionen in sozialen Sicherungssystemen. Frankfurt a.M.
- Leitner, Sigrid u.a. (2004, Hg.): Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnis im Umbruch. Was kommt nach dem Ernährermodell? Wiesbaden
- Lewis, Jane (2004): Auf dem Weg zur „Zwei-Erwerbstätigen“-Familie. In: Leitner, Sigrid u.a. (Hg.): Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnis im Umbruch. Was kommt nach dem Ernährermodell? Wiesbaden, 62–84
- Martin, M. Kay/Voorhies, Barbara (1975): *Female of the Species*. New York
- Mead, Margret (1958): Mann und Weib. Das Verhältnis der Geschlechter in einer sich wandelnden Welt. Hamburg
- Meseke, Henriette (2013): *Vademecum. Gender Mainstreaming im Europäischen Sozialfonds 2014–2020*. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF, Berlin
- Neumann, Friedmund (1980): Die Bedeutung von Hormonen für die Differenzierung des somatischen und psychischen Geschlechts bei Säugetieren. In: Bischof, Norbert/Preuschhof, Holger (Hg.): Geschlechtsunterschiede. Entstehung und Entwicklung. Mann und Frau in biologischer Sicht. München, 43–75
- Ortner, Sherry/Whitehead, Harriet (1981, Hg.): *Sexual Meanings. The Cultural Construction of Gender and Sexuality*. New York
- Ostner, Ilona (1995): Arm ohne Ehemann? Sozialpolitische Regulierung von Lebenschancen für Frauen im internationalen Vergleich. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Nr. 36/37, 3–12
- Ott, Cornelia (1998): Die Spur der Lüste. Sexualität, Geschlecht und Macht. Opladen
- Oyèwùmí, Oyèrónké (1997): *The Invention of Women. Making an African Sense of Western Gender Discourses*. Minneapolis/London
- Pascall, Gillian/Lewis, Jane (2004): Emerging Gender Regimes and Policies for Gender Equality in a Wider Europe. In: *Social Politics*, Nr. 3, 373–394
- Pauer-Studer, Herlinde (2000): *Autonom leben. Reflexionen über Freiheit und Gleichheit*. Frankfurt a.M.
- Pimminger, Irene (2007): *Diskurs und Forschung zu Gender Mainstreaming*. Onlinepaper, Berlin
- Pimminger, Irene (2012a): Was bedeutet Geschlechtergerechtigkeit? Normative Klärung und soziologische Konkretisierung. Opladen

- Pimminger, Irene (2012b): Existenzsichernde Beschäftigung von Frauen und Männern. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF, Berlin
- Pimminger, Irene (im Erscheinen): Geschlechtergerechtigkeit. Ein Orientierungsrahmen für emanzipatorische Geschlechterpolitik. Berlin
- Prenzel, Annedore (1990a): Annäherung an eine egalitäre Politik der Differenzgedanken gegen Sexismus und Rassismus. In: beiträge zur feministischen theorie und praxis, Nr. 27, 127–134
- Prenzel, Annedore (1990b): Gleichheit versus Differenz – eine falsche Alternative im feministischen Diskurs. In: Gerhard, Ute u.a. (Hg.): Differenz und Gleichheit. Frankfurt a.M., 120–127
- proInnovation (2012): Gleichstellung der Geschlechter im ESF in der neuen Förderperiode – die Anforderungen auf einen Blick. Stuttgart
- Rösgen, Anne/Meseke, Henriette (2012): Hintergrund. Zusammenhänge. Gleichstellung der Geschlechter im ESF – Discussion Paper. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF, Berlin
- Schank, Thorsten/Schnabel, Claus/Stephani, Jens/Bender, Stefan (2008): Niedriglohnbeschäftigung. Sackgasse oder Chance zum Aufstieg? IAB-Kurzbericht Nr. 8
- Spangenberg, Ulrike (2013): Mittelbare Diskriminierung im Einkommensteuerrecht. Eine verfassungsrechtliche Untersuchung am Beispiel der Besteuerung der zusätzlichen Alterssicherung. Baden-Baden
- Squires, Judith (2000): Gender in Political Theory. Cambridge
- Stratigaki, Maria (2004): The Cooptation of Gender Concepts in EU Policies. The Case of „Reconciliation of Work and Family“. In: Social Politics, Nr. 1, 30–56
- Verloo, Mieke (2005a): Reflections on the transformative potential of Gender Mainstreaming in Europe. In: Lüdke, Dorothea u.a. (Hg.): Kompetenz und/oder Zuständigkeit. Zum Verhältnis von Geschlechtertheorie und Gleichstellungspraxis. Wiesbaden, 117–129
- Verloo, Mieke (2005b): Displacement and Empowerment. Reflections on the Concept and Practice of the Council of Europe Approach to Gender Mainstreaming and Gender Equality, In: Social Politics, Nr. 3, 344–365
- Voß, Heinz-Jürgen (2010): Making Sex Revisited. Dekonstruktion des Geschlechts aus biologisch-medizinischer Perspektive. Bielefeld
- Walby, Sylvia (2004): The European Union and Gender Equality. Emergent Varieties of Gender Regime. In: Social Politics, Nr. 1, 4–29
- Weinkopf, Claudia (2011): Minijobs – politisch-strategische Handlungsoptionen. Berlin
- Wellner, Uli/Brodde, Klaus (1979): Zur Biologie der Geschlechtsdifferenzierung. In: Keller, Heidi (Hg.): Geschlechtsunterschiede. Psychologische und physiologische Grundlagen der Geschlechterdifferenzierung. Weinheim, 93–126
- Wersig, Maria (2013): Der lange Schatten der Hausfrauenehe. Zur Reformresistenz des Ehegattensplittings. Opladen
- Wippermann, Carsten (2012): Frauen im Minijob – Motive und (Fehl-)Anreize für die Aufnahme geringfügiger Beschäftigung im Lebenslauf. Hg. v. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin

3. Konzeptionelle Grundlagen der Umsetzung von Gender Mainstreaming im ESF

Irene Pimminger

Die Förderung der Geschlechtergleichstellung entwickelte sich in der Europäischen Union von der rechtlichen Gleichbehandlung über spezifische Frauenfördermaßnahmen hin zur Strategie des Gender Mainstreaming (Rees 1998). Entstanden in der internationalen Entwicklungspolitik und etabliert durch die 4. UN-Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 wurde Gender Mainstreaming Mitte der 1990er Jahre zur zentralen Strategie der EU-Gleichstellungspolitik¹. Mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags 1999 wurde die Verpflichtung zu einer aktiven Gleichstellungspolitik im Sinne des Gender Mainstreaming in das Primärrecht der Europäischen Union aufgenommen (nunmehr Art. 8 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU).

Die in Europa wahrscheinlich am häufigsten zitierte Definition von Gender Mainstreaming (kritisch dazu Verloo 2005a) stammt aus dem diesbezüglichen Bericht des Europarats von 1998: *„Gender Mainstreaming ist die (Re-)Organisation, Verbesserung und Evaluierung politischer Entscheidungsprozesse zur Integration einer Gleichstellungsperspektive in alle Politikbereiche, auf allen Ebenen und in allen Phasen durch alle normalerweise an politischen Entscheidungsprozessen beteiligten Akteurinnen und Akteure.“* (Europarat 2004 [1998], 12, Übers. d. Verf.)²

Die Europäische Kommission definiert Gender Mainstreaming unter Bezugnahme auf die Mitteilung zur Einbindung der Chancengleichheit³ zusammenfassend als *„systematische Einbeziehung der jeweiligen Situation, der Prioritäten und der Bedürfnisse von Frauen und Männern in alle Politikfelder, wobei mit Blick auf die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern sämtliche allgemeinen politischen Konzepte und Maßnahmen an diesem Ziel ausgerichtet werden und bereits in der Planungsphase wie auch bei der Durchführung, Begleitung und Bewertung der betreffenden Maßnahmen deren Auswirkungen auf Frauen und Männer berücksichtigt werden“* (Europäische Kommission 1998, 25).

Die Strategie des Gender Mainstreaming zielt darauf, geschlechtsbezogene Benachteiligungen nicht nur kompensatorisch auszugleichen, sondern auch den strukturellen Ursachen von Geschlechterungleichheit entgegenzuarbeiten. Ziel von

¹ Zu den Ursprüngen und zur „Karriere“ von Gender Mainstreaming siehe bspw. von Braunmühl (2001), Frey (2004).

² In der deutschen Übersetzung des Berichts wurde „gender equality perspective“ fälschlicherweise mit „geschlechtsbezogene Sichtweise“ übersetzt (siehe dazu Dackweiler 2005). Es handelt sich bei dieser Definition – entgegen einem häufigen Missverständnis – nicht um die EU-Definition von Gender Mainstreaming, da der Europarat keine Institution der Europäischen Union ist.

³ Mitteilung der Europäischen Kommission: Einbindung der Chancengleichheit in sämtliche politischen Konzepte und Maßnahmen der Gemeinschaft. KOM(96) 67.

Gender Mainstreaming ist die Gleichstellung der Geschlechter (siehe Kap. 2 in diesem Band). Politik, Verwaltung und öffentliche Einrichtungen sollen in allen Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen die möglichen Auswirkungen eines Vorhabens auf die Gleichstellungssituation prüfen und das Vorhaben so ausrichten, dass die Gleichstellung von Frauen und Männern gefördert wird. Dabei soll Gender Mainstreaming spezifische Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung nicht ersetzen, sondern vielmehr im Rahmen einer Doppelstrategie umgesetzt werden, die sowohl den Querschnittsansatz wie auch spezifische Maßnahmen umfasst. Konzeptionell ist Gender Mainstreaming eine transformative Strategie, die auf eine Veränderung der Ausrichtung politischer Entscheidungsprozesse und des Verwaltungshandelns abzielt, auch wenn die Umsetzung in der Praxis häufig mehr durch die Einpassung in die bestehenden Ziele und Prozesse als durch deren Veränderung erfolgt.⁴

Im Europäischen Sozialfonds ist die Verpflichtung zur Umsetzung von Gender Mainstreaming im Rahmen einer Doppelstrategie verankert⁵, die sowohl einen Mainstreaming Ansatz wie auch spezifische Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern vorsieht. Die Aktivitäten der Agentur für Gleichstellung im ESF zur Begleitung der Umsetzung von Gender Mainstreaming im ESF-Bundesprogramm 2007–2013 basierten auf konzeptionellen und methodischen Grundlagen, die vom Team der Agentur eingebracht⁶ und in der Agentur für Gleichstellung im ESF adaptiert und weiterentwickelt wurden. Im Folgenden wird ein Überblick über die konzeptionelle und methodische Herangehensweise der Agentur für Gleichstellung im ESF gegeben.

3.1. Gender im Gender Mainstreaming

Der Strategie Gender Mainstreaming liegt ein theoriegeleitetes Verständnis von Geschlecht als sozialer Kategorie zugrunde, das Geschlecht sowohl als sozial hergestellt wie auch als strukturwirksam versteht. Mit der Verwendung des englischen Begriffs „Gender“ ist das soziale Geschlecht in diesem Sinne gemeint (bspw. Frey 2003, Stiegler 2004).

Das bedeutet zum einen, dass Geschlecht bzw. Geschlechterdifferenz nicht als biologisch determiniert, sondern als das Ergebnis sozialer Prozesse der Klassifikation und ihrer subjektiven Verinnerlichung zu verstehen ist (Bourdieu 2005, Villa 2006). Männlichkeit und Weiblichkeit sind keine naturgegebenen Eigenschaften,

4 Siehe bspw. Mazey (2000), Pollack/Hafner-Burton (2000), Rees (1998), Stiegler (2000), Verloo (2001, 2005b), Walby (2005), Woodward (2003). Für einen Überblick über Diskurs und Forschung zu Gender Mainstreaming siehe Pimminger (2007).

5 Siehe für einen Überblick über die Programmperiode 2007–2013 Agentur für Gleichstellung im ESF (2010) und über die Programmperiode 2014–2020 Meseke (2013), proInnovation (2012).

6 Bergmann/Pimminger (2004a), Frey (2005), Frey u.a. (2007), Meseke/Braun (2007), Meseke/Frey (2004), Pimminger (2001).

keine unabänderlichen Identitätsmerkmale, sondern historisch und kulturell variierende Vorstellungen und Leitbilder, wie eine lange Reihe von empirischen – historischen, anthropologischen und wissenschaftskritischen – Forschungen zeigt (für einen Überblick Pimminger 2012). Gender als soziale Kategorie ist zudem nicht homogen zu verstehen. Frauen und Männer sind keine in sich homogenen Gruppen, weshalb die Berücksichtigung von Differenzen innerhalb der Geschlechtergruppen ein inhärenter Bestandteil von Gender Mainstreaming sein muss. In einem pluralen Verständnis der Kategorie Gender, welches das soziale Geschlecht in seiner Vielfalt (als interdependente Kategorie, Walgenbach 2007) umfasst, sind weitere soziale Kategorien wie soziale Schicht, Ethnizität, Alter oder Behinderung integriert.

Ein Verständnis von Geschlecht als Bündel sozialer Rollen und Leitbilder soll vermeiden, dass Interventionsansätze im Rahmen der Umsetzung von Gender Mainstreaming geschlechtsbezogene Zuschreibungen – wie vermeintlich „natürliche“ Eigenschaften und Interessen von Frauen und Männern – zementieren. Vielmehr sollen sie Stereotype aufbrechen und die „Normalität“ selbst – was uns als natürlich vorkommt am Unterschied zwischen den Geschlechtern und dem Platz von Frauen und Männern in der Gesellschaft – kritisch hinterfragen.

Mit dem Begriff Gender im Gender Mainstreaming ist zum anderen ein Verständnis von Geschlecht als Strukturkategorie gemeint. Die gesellschaftlichen Positionen von Frauen und Männern sind nicht bloß das kumulierte Ergebnis persönlicher Präferenzen und individueller Entscheidungen, sondern das Resultat gesellschaftlicher Strukturen der geschlechtlichen Arbeitsteilung, die durch die institutionelle Verfasstheit und die rechtlichen Regelungen vor allem des Sozial- und Erwerbssystems reproduziert werden (siehe Pkt. 2.3 in diesem Band). Über einen personen- und defizitorientierten Ansatz hinaus, der sich an (vermeintlichen) Unterschieden und Bedürfnissen von Frauen und Männern orientiert, müssen Interventionen im Rahmen der Umsetzung von Gender Mainstreaming deshalb die strukturellen Verhältnisse und die institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen für Veränderung im Blick haben, die Ungleichheiten hervorbringen.

3.2. Ebenen und Dimensionen der Umsetzung von Gender Mainstreaming im ESF

Die Planung, Umsetzung und Steuerung des ESF-Bundesprogramms erstreckt sich über mehrere Ebenen, demzufolge muss auch die Verankerung und Umsetzung von Gender Mainstreaming kohärent auf diesen Ebenen erfolgen. Auf EU-Ebene wird durch die Verordnungen und weiteren Vorgaben (siehe Agentur für Gleichstellung im ESF 2010) der verbindliche Rahmen für die Mitgliedstaaten vorgegeben. Das Operationelle Programm des Bundes für den ESF⁷ (OP) in der Verantwortung der

7 Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Operationelles Programm des Bundes für den Europäischen Sozialfonds. Förderperiode 2007–2013. CCI: 2007DE05UPO001, Berlin 2007.

ESF-Fondsverwaltung übersetzt diese Vorgaben planerisch in ein Programm, das die Ziele, Strategie und Maßnahmen für die Umsetzung festlegt. Die Umsetzung erfolgt durch eine Reihe von Einzelprogrammen der beteiligten Ressorts⁸, welche wiederum (in den meisten Fällen) in Form von Projekten umgesetzt werden.

Für eine substanzielle Umsetzung von Gender Mainstreaming ist es – gemäß dem Top-down-Prinzip von Gender Mainstreaming – wesentlich, dass auf der übergeordneten Ebene für die jeweils nachfolgende Ebene Gender Mainstreaming als Querschnittsaufgabe nicht nur verbindlich vorgegeben wird, sondern auch die damit verbundenen Gleichstellungsziele und Umsetzungsanforderungen so konkret wie möglich festgelegt und die dafür notwendigen Vorkehrungen getroffen werden. Das heißt kurz gesagt, dass von der einen Ebene zur nächsten nicht nur vorgegeben wird, dass Gender Mainstreaming umzusetzen ist, sondern auch, auf welche Art und Weise dies geschehen soll und welche Ergebnisse damit erzielt werden sollen. Hierzu ist auf jeder Ebene die durchgängige Umsetzung von Gender Mainstreaming im jeweiligen Zyklus der Planung, Umsetzung und Steuerung notwendig (siehe unten Pkt. 3.3).

In der Praxis lässt sich jedoch im Hinblick auf Gender Mainstreaming häufig ein „Delegationsreigen“ beobachten. Gender Mainstreaming bleibt dabei oft ein diffuses Schlagwort, weil die Verpflichtung zur Umsetzung als eine nicht weiter präzierte Vorgabe erfolgt, die über die verschiedenen Ebenen hinweg durchgereicht und schließlich als nicht weiter konkretisierte Anforderung den Projekten überantwortet wird. Ohne Präzisierung der Ziele und Anforderungen bleibt es dann jedoch dem Engagement und der Kompetenz der Projektträger überlassen, ob und in welcher Qualität Gender Mainstreaming in einzelnen Projekten umgesetzt wird. Engagierte Projektträger stoßen jedoch ohne Vorkehrungen auf den übergeordneten Ebenen – wie etwa entsprechende Regularien und Ressourcen – in der Gender Mainstreaming Umsetzung auch schnell an Grenzen.

Ein zentrales Stichwort der Agentur für Gleichstellung im ESF war deshalb Kohärenz. Gender Mainstreaming als Querschnittsaufgabe erfordert eine kohärente Umsetzung auf jeder Ebene der ESF-Umsetzung, um damit gleichzeitig die Kohärenz in der Umsetzung auf den verschiedenen Ebenen des ESF-Bundesprogramms sicherzustellen.

Die Aktivitäten der Agentur für Gleichstellung im ESF zur Vermittlung und Begleitung der Querschnittsaufgabe Gleichstellung richteten sich unter der Prämisse der Kohärenz sowohl auf die verfahrensbezogene als auch auf die fachlich-inhaltliche Dimension von Gender Mainstreaming. Die verfahrensbezogene Dimension bezieht sich auf die organisatorischen und methodischen Fragen der Umsetzung im Hinblick etwa auf die Verankerung in die Arbeitsabläufe eines Programms. Gender Mainstreaming ist jedoch nicht nur eine Methode, sondern eine Strategie, die ein bestimmtes Ziel, die Gleichstellung von Frauen und Männern, verfolgt. Die fachlich-inhaltliche Dimension von Gender Mainstreaming bezieht

⁸ Im ESF-Bundesprogramm 2007–2013 wurden mehr als 60 Einzelprogramme ESF-kofinanziert.

sich auf fachliche Fragen, etwa welche Geschlechterstrukturen in einem bestimmten Handlungsfeld bestehen und was Gleichstellung in Bezug auf einen bestimmten Interventionsbereich heißt. Auf diese beiden Dimensionen von Gender Mainstreaming wird im Folgenden genauer eingegangen.

3.3. Die verfahrensbezogene Dimension der Umsetzung von Gender Mainstreaming

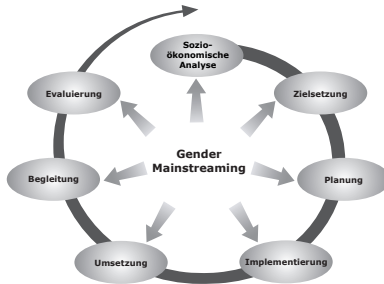
Eine systematische Umsetzung von Gender Mainstreaming in einem konkreten Handlungsfeld wird durch bestimmte Methoden und Instrumente unterstützt. Eine fundierte Umsetzung ist hierbei nicht durch das bloße Abhaken von Checklisten zu erreichen. Gute Instrumente ersetzen nicht den Analyse- und Planungsprozess, sondern vertiefen die Auseinandersetzung mit gleichstellungsrelevanten Fragestellungen bei allen Planungs- und Umsetzungsschritten eines Programms oder eines Projekts. Sie geben wichtige Anregungen, indem sie gute Fragen stellen, aber sie können keine vorgefertigten Antworten liefern. Eine zentrale Voraussetzung für den Einsatz von Methoden und Instrumenten zur Umsetzung von Gender Mainstreaming ist deshalb, dass die Anwender/innen die erforderliche Gender-Kompetenz entwickeln. Die Anwendung von Methoden und Instrumenten kann in der Praxis nicht „vom Blatt“ erfolgen, sondern erfordert begleitende Schulungen und Beratung (siehe Kap. 5 in diesem Band).

Damit die Umsetzung von Gender Mainstreaming gelingt, sollten die Methoden und Instrumente zudem systematisch und verbindlich zur Anwendung kommen. Das heißt zum einen, dass der Einsatz nicht punktuell und beliebig, sondern durchgängig und konsistent in den jeweiligen Arbeitsschritten der Routineverfahren erfolgt. Zum anderen bedeutet es, dass die Anwendung verpflichtend ist und tatsächlichen Einfluss auf die Planungen und Entscheidungen hat.

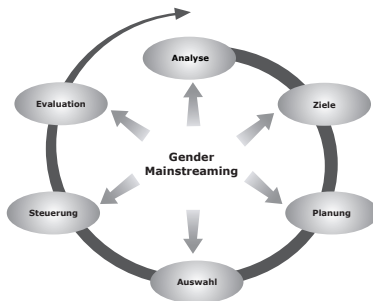
Die Strategie Gender Mainstreaming lässt sich nicht mit einem einzelnen Instrument umsetzen. Da Gender Mainstreaming ein Prozess ist, in dem in einem bestimmten Aufgabenfeld eine Gleichstellungsperspektive eingenommen wird, kommen in den verschiedenen Arbeitsschritten etwa eines Programms jeweils bestimmte Instrumente zur Unterstützung von Gender Mainstreaming zum Einsatz. Zu unterscheiden ist demnach zwischen erstens Methoden der Prozessgestaltung, zweitens Instrumenten für einzelne Umsetzungsschritte sowie drittens begleitenden Aktivitäten zur Fortbildung und zur Steuerung (Pimminger 2009a). Für eine systematische Umsetzung von Gender Mainstreaming ist es hilfreich, eine für das jeweilige Handlungsfeld maßgeschneiderte Kombination aus einer Prozessmethode und verschiedenen Instrumenten für die einzelnen Umsetzungsschritte zur Anwendung zu bringen, begleitet durch Aktivitäten der Koordinierung und Steuerung sowie der Schulung und Beratung.

Methoden der Prozessgestaltung dienen dazu, den gesamten Prozess der Umsetzung von Gender Mainstreaming in einem Handlungsbereich nachvollziehbar zu

machen und ein systematisches Vorgehen zu erleichtern. Durch die Anwendung einer entsprechenden Methode kann der Umsetzungsprozess insgesamt gestaltet werden. Mittels strukturierter Arbeitsschritte und Leitfragen wird eine umfassende und prozesshafte Umsetzung von Gender Mainstreaming in einem Handlungsfeld unterstützt.

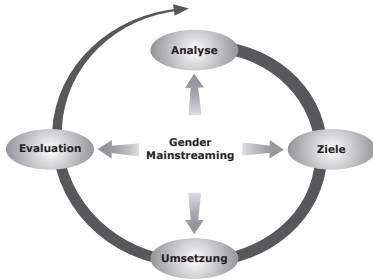


Auf der Ebene des OP orientierte sich die Agentur für Gleichstellung im ESF am Prozessmodell von Gender Mainstreaming im ESF-Zyklus mit sieben Verfahrensschritten (Meseke/Frey 2004): sozioökonomischer Analyse, Zielsetzung, Planung und Operationalisierung, Implementierung, Umsetzung, Begleitung sowie Evaluierung.



Für Einzelprogramme, die im Rahmen des ESF-Bundesprogramms umgesetzt werden, hat die Agentur für Gleichstellung im ESF das Prozessmodell eines sechs Schritte umfassenden Programmzyklus entwickelt (Pimminger 2009b). Dieses Modell der Umsetzung von Gender Mainstreaming in Programmen war die konzeptionelle Grundlage der Beratungsaktivitäten der Agentur auf Ebene der Einzelprogramme (siehe Kap. 5 in diesem Band).

Wesentliches Augenmerk wurde dabei sowohl auf Ebene des OP als auch auf Ebene von Einzelprogrammen auf die Kohärenz der einzelnen Schritte im Programmzyklus gelegt, da in der Praxis die Umsetzung von Gender Mainstreaming häufig nur punktuell erfolgt. Zu beobachten ist beispielsweise, dass zwar eine (partielle) Gender-Analyse durchgeführt wird, die Befunde jedoch nicht in die Zielformulierung und Maßnahmengestaltung einfließen oder umgekehrt Ziele (meist in Form von Teilnahmequoten) formuliert werden, die jedoch nicht aus einer Analyse der Ausgangssituation abgeleitet werden oder keinen erkennbaren Einfluss auf die Planung von Maßnahmen und Auswahl von Projekten haben.



Auf Ebene der Projekte schließlich rekurrierte die Agentur für Gleichstellung im ESF auf die vier Schritte der Umsetzung von Gender Mainstreaming in Projekten: Analyse, Ziele, Umsetzung und Evaluierung (Bergmann/Pimlinger 2004b, Pimlinger 2009c).

Innerhalb des Prozesses der Umsetzung von Gender Mainstreaming in einem Programm und in einem Projekt gibt es für einzelne Arbeitsschritte jeweils spezifische Instrumente zur Unterstützung⁹ (Pimlinger 2009a):

- Analytische Instrumente wie die Gender-Analyse und das Gender Impact Assessment (Gleichstellungsprüfung)
- Anleitungen zur Entwicklung und Operationalisierung von Gleichstellungszielen
- Instrumente zur Projektauswahl und Vergabe von Förderungen und Aufträgen
- Anleitungen für gleichstellungsorientiertes Monitoring und gleichstellungsorientierte Evaluation

Die „Zerlegung“ von Gender Mainstreaming in einen Zyklus einzelner, jedoch kohärent aufeinander bezogener Arbeitsschritte ist eine wesentliche Unterstützung der Gender Mainstreaming Umsetzung, da sie die meist sehr allgemein und damit unklar bleibende Anforderung, Gender Mainstreaming umzusetzen, konkretisiert und in handhabbare Arbeitsaufgaben übersetzt. Gezeigt hat sich hierbei außerdem, dass die Umsetzung von Gender Mainstreaming meist umso leichter fällt, je systematischer die Planung und Umsetzung eines Programms an sich erfolgt.

3.4. Die fachlich-inhaltliche Dimension der Umsetzung von Gender Mainstreaming

In der Anwendung von verfahrensbezogenen Methoden und Instrumenten sind in den einzelnen Arbeitsschritten fachliche Fragen zu bearbeiten, etwa welche Geschlechterstrukturen in einem bestimmten Handlungsfeld bestehen (Analyse)

⁹ Die Agentur für Gleichstellung im ESF hat auf ihrer Website eine umfangreiche und strukturiert aufbereitete Sammlung von Arbeitshilfen und Leitfäden zu den einzelnen Schritten der Gender Mainstreaming Umsetzung zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus hat die Agentur eine Reihe solcher spezifischen Arbeitshilfen entwickelt, die speziell auf ESF-Programme zugeschnitten sind (siehe Literaturverzeichnis).

und was Gleichstellung deshalb in Bezug auf einen bestimmten Interventionsbereich bedeutet (Ziele). Die Klärung, welche konkreten Gleichstellungsziele mit der Strategie Gender Mainstreaming in einem bestimmten Handlungsfeld verfolgt werden sollen, ist eine zentrale Anforderung an die Umsetzung und ein Angelpunkt der fachlich-inhaltlichen Dimension von Gender Mainstreaming.

Schon das übergeordnete Ziel der Gender Mainstreaming Umsetzung wird jedoch – nicht nur im ESF – oft uneinheitlich und wechselweise als Chancengleichheit, Gleichstellung, gleiche Teilhabe oder Gleichbehandlung benannt. So ist im OP sowohl vom Querschnittsziel Gleichstellung (S. 125) als auch vom Querschnittsziel Chancengleichheit (S. 217) die Rede. In ESF-geförderten Einzelprogrammen wurde als Querschnittsziel wiederum manchmal die Gleichbehandlung oder die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern angegeben. Diese Begriffe zur Benennung des Ziels von Gender Mainstreaming sind jedoch nicht synonym, sondern sie zielen auf eine unterschiedliche Ausrichtung und Reichweite der Umsetzung.

Gleichbehandlung ist ein vor allem rechtlich verwendeter Begriff und zielt auf die individuelle Ebene der Behandlung von Personen in vergleichbaren Situationen. Ist das Mainstreaming Ziel einer Maßnahme Gleichbehandlung, dürfen Frauen oder Männer beispielsweise nicht sachlich unbegründet von einer Teilnahme ausgeschlossen werden. Im weiteren Sinne geht es hier um den Abbau von möglichen Zugangshindernissen zur Sicherstellung gleicher Zugangs- und Teilhabechancen.

Das Ziel der Gleichstellung geht über die Forderung nach Gleichbehandlung oder gleicher Teilhabe weit hinaus. Der Begriff Gleichstellung bezieht sich auf gesellschaftliche Strukturen wie beispielsweise die geschlechtsbezogene Segregation des Arbeitsmarktes und die damit verbundene Beschäftigungs- und Einkommenssituation von Frauen und Männern. In einer Maßnahme mit dem Mainstreaming Ziel Gleichstellung ist neben der Gewährleistung gleicher Teilhabechancen dafür zu sorgen, dass es keine gravierende Ungleichheit bei den tatsächlichen Ergebnissen (bspw. Bildungsabschlüssen oder Beschäftigungsaufnahmen) gibt. Darüber hinaus verlangt Gleichstellung als Mainstreaming Ziel jedoch insbesondere, dass eine Maßnahme selbst – in ihrer Zielarchitektur, Strategie und Wirkung – so ausgerichtet sein muss, dass sie zur Bekämpfung struktureller Ungleichheiten im Interventionsfeld beiträgt. Kurz gesagt zielt Gleichbehandlung auf den Zugang zu und die Teilhabe an einer Maßnahme und Gleichstellung darüber hinausgehend auf die Ausrichtung, die Ergebnisse und die Wirkung einer Maßnahme.

Der Begriff Chancengleichheit wiederum wird sehr unterschiedlich, und zwar manchmal mehr im Sinne von Gleichbehandlung (formale Chancengleichheit) und manchmal mehr im Sinne von Gleichstellung (substanzielle Chancengleichheit) verstanden und verwendet.¹⁰

¹⁰ Siehe GenderKompetenzZentrum, <http://www.genderkompetenz.info/genderkompetenz-2003-2010/gendermainstreaming/Strategie/Gleichstellungspolitik/chancengleichheit/index.html>, Zugriff am 28.08.2013.

Im Kontext des Europäischen Sozialfonds geht sowohl aus der ESF-Verordnung für die Programmperiode 2007–2013¹¹ wie auch aus den Ausführungen im OP hervor, dass das mit der Anforderung Gender Mainstreaming verbundene Leitziel die Förderung der Chancengleichheit in einem substanziellen Verständnis, also die Förderung der *Gleichstellung* von Frauen und Männern ist.

Im OP war als strategisches Gleichstellungsziel die Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen formuliert. Die Agentur für Gleichstellung im ESF hat den Fokus auf die Erwerbstätigenquote als gleichstellungspolitischen Zielindikator kritisch diskutiert (siehe Kap. 4 in diesem Band) und in Bezugnahme auf die Europäische Gleichstellungsstrategie¹² vorgeschlagen, das Querschnittsziel der Gleichstellung von Frauen und Männern für das künftige ESF-Bundesprogramm stärker zu konkretisieren und auf die Förderung der existenzsichernden Beschäftigung von Frauen und Männern zu fokussieren (siehe Pkt. 2.5 in diesem Band).

In der Umsetzung von Gender Mainstreaming gilt es, das übergeordnete Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern für die verschiedenen Interventionsbereiche und Handlungsfelder des ESF-Bundesprogramms, namentlich für die ESF-geförderten Einzelprogramme, weiter zu spezifizieren. In der Praxis bereitet es jedoch häufig große Schwierigkeiten, Gleichstellung für ein bestimmtes Handlungsfeld fachlich zu konkretisieren und in handlungsleitende und messbare Ziele zu „übersetzen“, also zu operationalisieren. Die zu beobachtenden Schwierigkeiten bei der Formulierung und Operationalisierung von Gleichstellungszielen hängen meist damit zusammen, dass einerseits das übergeordnete Gleichstellungsziel nicht klar genug ist und andererseits das notwendige fachliche Gender-Wissen über Geschlechterstrukturen in einem bestimmten Handlungsfeld nicht ausreichend vorhanden ist.

Gleichstellungsziele werden oft lediglich als Teilnahmequoten verstanden, beispielsweise als eine 50-Prozent-Quote oder eine Quote entsprechend des Anteils von Frauen und Männern an der jeweiligen Zielgruppe. Häufig erfolgt die Festlegung einer solchen Quote ohne Bezug auf ein übergeordnetes Gleichstellungsziel und ohne dass ein solcher Zielwert fachlich abgeleitet und für das konkrete Handlungsfeld begründet wird. Ein ausschließlich auf Teilnahmeanteile gerichteter Blick greift zudem zu kurz. Die Festlegung von Teilnahmequoten ist erst der letzte Schritt in der fachlichen Konkretisierung und Operationalisierung von Gleichstellungszielen. Ausgangspunkt der Zielentwicklung muss eine Gender-Analyse sein, die die Geschlechterstrukturen in einem Interventionsbereich untersucht. Sie bildet hierzu nicht nur quantitativ die Ist-Situation ab, sondern fragt insbesondere auch nach Ursachen, Einflussfaktoren und Wirkungen von Ungleichheiten aufgrund von Geschlechterstrukturen. Auf Grundlage einer

11 Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1784/1999.

12 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010–2015. Brüssel, KOM(2010) 491 endg.

solchen Gender-Analyse sind zunächst fachlich begründete Wirkungsziele zu entwickeln. Aus diesen noch eher abstrakten Zielen können konkretere Ergebnisziele abgeleitet und schließlich Teilhabeziele quantifiziert werden (Frey/Pimminger 2012).

Zur fachlichen Unterstützung hat die Agentur für Gleichstellung im ESF eine Reihe von Expertisen zu ausgewählten Handlungsfeldern des Europäischen Sozialfonds erarbeitet. Diese vermitteln einen Einblick in die Geschlechterstrukturen des jeweiligen Interventionsbereichs und geben auf Basis von aktuellen Daten und empirischen Befunden Empfehlungen für die Umsetzung von Gender Mainstreaming in dem jeweiligen Handlungsfeld. Zur Unterstützung von fundierten Gender-Analysen, die die unverzichtbare Grundlage der Entwicklung und Operationalisierung von Gleichstellungszielen sind, wurde auf der Agentur-Website zudem eine Sammlung von Hinweisen und Quellen zu geschlechtsdifferenzierten Daten in Bezug auf die ESF-Zielgruppen zur Verfügung gestellt (siehe Kap. 4 in diesem Band).

3.5. Ausblick: Von Gender zu Equality Mainstreaming?

Die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern wird auch in der ESF-Förderperiode 2014–2020¹³ eine wichtige Rolle spielen und soll wie bisher im Rahmen einer Doppelstrategie verfolgt werden, die sowohl einen Mainstreaming Ansatz vorsieht wie auch spezifische Maßnahmen (Art. 7 der ESF-Verordnung). Eine Stärkung hat zudem die Förderung der Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung in Bezug auf Geschlecht, ethnische Herkunft, Religion und Weltanschauung, Behinderung, Alter und sexuelle Orientierung erfahren, die in der neuen ESF-Verordnung in einem eigenen Artikel als besondere Bestimmung für Programmplanung und Umsetzung ausgewiesen ist (Art. 8). Die Anforderung in Bezug auf Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung geht dabei über Gleichbehandlung hinaus. Artikel 8 fordert ebenfalls eine Doppelstrategie, die sowohl einen Mainstreaming Ansatz zur Förderung der Chancengleichheit durch Bekämpfung von Diskriminierung umfasst als auch spezifische Maßnahmen, die auf die Gleichstellung in Beschäftigung, Bildung und Weiterbildung zielen. Daraus lässt sich die Anforderung ableiten, nicht nur Gender Mainstreaming, sondern ebenso die Querschnittsaufgabe Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung über das Ziel der Gleichbehandlung hinaus auch auf die Förderung der Gleichstellung zu fokussieren.

Dies entspricht den allgemeinen Entwicklungen auf Ebene der Europäischen Union. Auf der Grundlage der EU-Antidiskriminierungsrichtlinien und anknüpfend an die Erfahrungen im Bereich der Förderung der Geschlechtergleichstellung wird

¹³ Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006.

auf EU-Ebene zunehmend für eine substanzielle Gleichstellungsförderung in Bezug auf alle sechs in den Antidiskriminierungsrichtlinien genannten Diskriminierungsgründe plädiert, die über die Anforderung der Gleichbehandlung hinausgeht. In diesem Zusammenhang wird auf EU-Ebene von mehreren Seiten ein Equality Mainstreaming als eine integrierte Mainstreaming Strategie in Bezug auf Geschlecht, rassistische Zuschreibung und ethnische Herkunft, Religion und Weltanschauung, Behinderung, Alter und sexuelle Orientierung vorgeschlagen (für einen Überblick Pimminger 2013).

Im Hinblick auf die beiden Querschnittsaufgaben Geschlechtergleichstellung sowie Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung in der ESF-Programperiode 2014–2020 wird zunächst zu klären sein, ob sie durch zwei eigene oder eine integrierte Strategie umgesetzt werden sollen. Eine integrierte Strategie bedeutet aufgrund der damit verbundenen Komplexität große Herausforderungen für die Umsetzung. Durch die Integration in eine gemeinsame Strategie könnten zudem unter dem Strich die einzelnen Kategorien an Bedeutung verlieren. Insbesondere in Bezug auf die Kategorie Geschlecht ist die Befürchtung nicht unberechtigt, dass eine integrierte Strategie hinter bisher Erreichtes zurückfallen könnte. Dies wäre vor allem dann der Fall, wenn eine solche Neuausrichtung nicht dezidiert mit dem Ziel der Gleichstellung, sondern in erster Linie unter der Prämisse von Nichtdiskriminierung bzw. Gleichbehandlung im Sinne einer Gewährleistung gleicher Zugangschancen zu Programmen und Projekten erfolgen würde.

Andererseits lässt sich für eine integrierte Strategie anführen, dass Diskriminierungen und Benachteiligungen nicht getrennt nach verschiedenen sozialen Kategorien auftreten, sondern zusammenwirken und durch verschiedene Überkreuzungen jeweils spezifische Problemlagen bestehen. Die Mechanismen der Ausgrenzung und die Strukturen der Ungleichheit unterscheiden sich zwar hinsichtlich der verschiedenen sozialen Differenzkategorien (Becker-Schmidt 2007), sie wirken jedoch nicht unabhängig voneinander, sondern stehen in einem gesamtgesellschaftlichen Zusammenhang, in dem sie sich überkreuzen.¹⁴ Getrennte Strategien könnten Gefahr laufen, die Wechselwirkungen und die notwendigen Differenzierungen zu wenig zu berücksichtigen. Auch pragmatische Gründe können für eine integrierte Strategie sprechen. So gab es bisher schon Vorbehalte gegen die Umsetzung von Gender Mainstreaming als vermeintlich zusätzliche und belastende „Sonderaufgabe“. Solche Vorbehalte könnten sich durch eine weitere, zusätzlich hinzukommende und damit unverbundene Strategie wieder verstärken. Die Implementierung von Gender Mainstreaming im ESF hat selbst noch einen längeren Weg vor sich bis zu einer zufriedenstellenden Umsetzung. Aus pragmatischer Sicht kann es deshalb sinnvoll sein, die Anstrengungen zu bündeln und dabei den eingeschlagenen Weg weiterzuverfolgen und die Gender Mainstreaming Strategie weiterzuentwickeln.

¹⁴ Zu intersektionalen Perspektiven, die den Blick auf die Überkreuzungen und Wechselwirkungen verschiedener Differenz- und Ungleichheitskategorien richten, siehe bspw. Cho u.a. (2013), Klinger/Knapp (2008), Winker/Degele (2009).

Ein möglicher Ansatz in diesem Sinne wäre es, in der Umsetzung von Gender Mainstreaming die Kategorie Geschlecht systematisch nach den weiteren zu berücksichtigenden Kategorien zu differenzieren und gleichzeitig in allen spezifischen Maßnahmen zur Bekämpfung verschiedener Ungleichheitslagen konsequent Gender Mainstreaming umzusetzen. Dies käme einer integrierten Mainstreaming Strategie mit einem pragmatischen intersektionalen Ansatz gleich, in dem Geschlecht als transversale („kreuzende“) Kategorie den Ausgangspunkt bildet. Eine solche Ausweitung bzw. Differenzierung von Gender Mainstreaming würde weniger die Entwicklung neuer Methoden erfordern als den Ausbau der fachlichen Grundlagen. Als Ausgangspunkt ist in jedem Fall eine genauere Klärung der zu berücksichtigenden Kategorien und eine differenzierte Problemanalyse notwendig sowie – auf dieser Basis – eine konkrete Zielklärung.

Unabhängig davon, ob die Umsetzung der beiden Querschnittsaufgaben im ESF integriert oder parallel erfolgen wird, werden die künftigen Anforderungen ähnlich sein wie bisher bei der Umsetzung von Gender Mainstreaming. Denn Artikel 8 der ESF-Verordnung zur Förderung der Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung in der Programmperiode 2014–2020 fordert auch eine Mainstreaming Strategie.

Sowohl eine parallele als auch eine integrierte Mainstreaming Strategie, die an Gender Mainstreaming anknüpft und die Kategorie Geschlecht systematisch nach den weiteren im ESF zu berücksichtigenden sozialen Kategorien differenziert, kann im Wesentlichen an bewährte Methoden und Instrumente der Gender Mainstreaming Umsetzung anknüpfen. Auch die Voraussetzungen und Einflussfaktoren für eine erfolgreiche Umsetzung werden ähnlich sein. Ein bestimmtes Maß an Kontinuität durch die Anknüpfung an und Weiterentwicklung von bewährten methodischen Konzepten kann gewährleisten, dass bisher erreichte Fortschritte genutzt und weiter ausgebaut werden können.

Die eigentliche Herausforderung wird aufgrund der erforderlichen Berücksichtigung mehrerer sozialer Kategorien in der hohen Komplexität sowie in der Vielfalt der hierzu nötigen Fachkenntnisse liegen. Auch die Frage der Indikatoren und Datenverfügbarkeit wird in diesem Zusammenhang eine große Herausforderung darstellen (bspw. Europäische Kommission 2008). Wie schon bei Gender Mainstreaming gilt jedoch auch für eine künftige – parallele oder integrierte – Mainstreaming Strategie, dass die mit einer guten Umsetzung verbundene systematische Planung und Steuerung, die notwendige differenzierte Ausgangsanalyse und die genaue Zielklärung einen Beitrag zur Qualitätsverbesserung, Zielgruppenorientierung und Wirksamkeit von Programmen und Projekten insgesamt leisten.

3.6. Literatur

- Agentur für Gleichstellung im ESF (2010): Gender Mainstreaming im ESF. Auszüge aus den Rahmendokumenten. Onlinepaper, Berlin 2010
- Becker-Schmidt, Regina (2007): „Class“, „gender“, „ethnicity“, „race“. Logiken der Differenzsetzung, Verschränkungen von Ungleichheitslagen und gesellschaftliche Strukturierung. In: Klinger, Cornelia/Knapp, Gudrun-Axeli (Hg.): Achsen der Ungleichheit. Zum Verhältnis von Klasse, Geschlecht und Ethnizität. Frankfurt a.M./New York, 56–83
- Bergmann, Nadja/Pimminger, Irene (2004a): PraxisHandbuch Gender Mainstreaming. Konzept – Umsetzung – Erfahrung. Wien
- Bergmann, Nadja/Pimminger, Irene (2004b): ToolBox Gender Mainstreaming. Wien
- Bourdieu, Pierre (2005): Die männliche Herrschaft. Frankfurt a.M.
- von Braunmühl, Claudia (2001): Gender Mainstreaming Worldwide – Rekonstruktion einer Reise um die Welt. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Nr. 2, 183–201
- Cho, Sumi/Crenshaw, Kimberlé/McCall, Leslie (2013): Toward a Field of Intersectionality Studies. Theory, Applications, and Praxis. In: Signs, Nr. 4, S. 785–810
- Dackweiler, Regina-Maria (2005): Gender Mainstreaming im Kontext nationaler Geschlechterregime. Welche Chancen – welche Hindernisse? In: Behning, Ute/Sauer, Birgit (Hg.): Was bewirkt Gender Mainstreaming? Evaluierung durch Policy-Analysen. Frankfurt a.M., 117–129
- Europäische Kommission (1998): 100 Begriffe aus der Gleichstellungspolitik. Glossar der Gleichstellung zwischen Frauen und Männern. Luxemburg
- Europäische Kommission (2008): Bekämpfung von Diskriminierungen und Förderung der Gleichstellung: Wie lassen sich die erzielten Fortschritte messen. Luxemburg
- Europarat (2004 [1998]): Gender Mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices. Final report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming (EG-S-MS [1998] 2). Straßburg
- Frey, Regina (2003): Gender im Mainstreaming. Geschlechtertheorie und -praxis im internationalen Diskurs. Frankfurt a.M.
- Frey, Regina (2004): Entwicklungslinien. Zur Entstehung von Gender Mainstreaming in internationalen Zusammenhängen. In: Meuser, Michael/Neusüss, Claudia (Hg.): Gender Mainstreaming. Konzepte – Handlungsfelder – Instrumente. Bonn, S. 24–39
- Frey, Regina (2005): Exemplarische Gender Mainstreaming-Bewertung des Wettbewerbsauftragsverfahrens Programm zur Steigerung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der beruflichen Qualifizierung (Pro-Win-Qu). Studie im Auftrag des Senators für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales der Freien Hansestadt Bremen
- Frey, Regina/Claus, Thomas/Ahrens, Petra/Pimminger, Irene (2007): Gender Mainstreaming in der Regionalentwicklung. Analyse und Impulse für das Land Bremen. Magdeburg
- Klinger, Cornelia/Knapp, Gudrun-Axeli (2008, Hg.): Überkreuzungen. Fremdheit, Ungleichheit, Differenz. Münster

- Mazey, Sonia (2000): Introduction. Integrating Gender – Intellectual and ‚Real World‘ Mainstreaming. In: *Journal of European Public Policy*, Nr. 3, 333–345
- Meseke, Henriette (2013): *Vademecum. Gender Mainstreaming im Europäischen Sozialfonds 2014–2020*. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF, Berlin
- Meseke, Henriette/Braun, Judith (2007): *Gender Mainstreaming. Lernen aus EQUAL für den ESF*. Bremen/Bonn
- Meseke, Henriette/Frey, Regina (2004): *Leitfaden Gender Mainstreaming im Europäischen Sozialfonds*. Hg. v. Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin
- Pimminger, Irene (2001): *Handbuch Gender Mainstreaming in der Regionalentwicklung. Einführung in die Programmplanung*. Hg. v. Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Wien
- Pimminger, Irene (2007): *Diskurs und Forschung zu Gender Mainstreaming*. Onlinepaper, Berlin
- Pimminger, Irene (2012): *Was bedeutet Geschlechtergerechtigkeit? Normative Klärung und soziologische Konkretisierung*. Opladen
- Pimminger, Irene (2013): *Gender Mainstreaming und Nichtdiskriminierung im ESF. Von Gender zu Equality Mainstreaming?* Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF, Berlin
- Pollack, Mark/Hafner-Burton, Emilie (2000): *Mainstreaming Gender in the European Union*. In: *Journal of European Public Policy*, Nr. 3, 432–456
- proInnovation (2012): *Gleichstellung der Geschlechter im ESF in der neuen Förderperiode – die Anforderungen auf einen Blick*. Stuttgart
- Rees, Teresa (1998): *Mainstreaming Equality in the European Union*. London
- Stiegler, Barbara (2000): *Wie Gender in den Mainstream kommt. Konzepte, Argumente und Praxisbeispiele zur EU-Strategie des Gender Mainstreaming*. Bonn
- Stiegler, Barbara (2004): *Geschlechter in Verhältnissen. Denkanstöße für die Arbeit in Gender Mainstreaming Prozessen*. Bonn
- Verloo, Mieke (2001): *Another Velvet Revolution? Gender Mainstreaming and the Politics of Implementation*. IWM Working Paper Nr. 5, Wien
- Verloo, Mieke (2005a): *Displacement and Empowerment. Reflections on the Concept and Practice of the Council of Europe Approach to Gender Mainstreaming and Gender Equality*. In: *Social Politics*, Nr. 3, S. 344–365
- Verloo, Mieke (2005b): *Reflections on the transformative potential of Gender Mainstreaming in Europe*. In: Lüdke, Dorothea u.a. (Hg.): *Kompetenz und/oder Zuständigkeit. Zum Verhältnis von Geschlechtertheorie und Gleichstellungspraxis*. Wiesbaden, 117–129
- Villa, Paula-Irene (2006): *Sexy Bodies. Eine soziologische Reise durch den Geschlechtskörper*. Wiesbaden
- Walby, Sylvia (2005): *Gender Mainstreaming. Productive Tensions in Theory and Practice*. In: *Social Politics*, Nr. 3, 321–343
- Walgenbach, Katharina (2007): *Gender als interdependente Kategorie*. In: Walgenbach, Katharina u.a. (Hg.): *Gender als interdependente Kategorie. Neue Perspektiven auf Intersektionalität, Diversität und Heterogenität*. Opladen/Farmington Hills, 23–64

- Winker, Gabriele/Degele, Nina (2009): Intersektionalität. Zur Analyse sozialer Ungleichheiten. Bielefeld
- Woodward, Alison (2003): European Gender Mainstreaming. Promises and Pitfalls of Transformative Policy. In: Review of Policy Research, Nr. 1, 65-88

Übersicht: Arbeitshilfen der Agentur für Gleichstellung im ESF zur Umsetzung von Gender Mainstreaming

Übergreifende Arbeitshilfen

- Frey, Regina/Flörcken, Talke (2013): Arbeitshilfe „Internetauftritte gendersensibel gestalten“. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF, Berlin
- Frey, Regina/Pimminger, Irene (2012): Gleichstellungsziele und Gleichstellungsbenchmarks. Eine Arbeitshilfe für den ESF. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF, Berlin
- Pimminger, Irene (2009a): Gender Mainstreaming Methoden und Instrumente. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF, Berlin, aktualisiert 2012
- Pimminger, Irene (2009b): Umsetzung von Gender Mainstreaming in Programmen. Unter Mitarbeit von Frey, Regina/Meseke, Henriette/Wielpütz, Renate. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF, Berlin, aktualisiert 2012
- Pimminger, Irene (2009c): Umsetzung von Gender Mainstreaming in Projekten. Unter Mitarbeit von Frey, Regina/Meseke, Henriette/Wielpütz, Renate. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF, Berlin, aktualisiert 2012
- Pimminger, Irene (2011): Leitfaden zur Evaluierung des Querschnittsziels Gleichstellung in Programmen. Unter Mitarbeit von Frey, Regina. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF. Berlin

Programmspezifische Arbeitshilfen

- Frey, Regina (2010): Leitfaden zur Gender Mainstreaming-Bewertung von Interessenbekundungen des Programms rückenwind. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF und „rückenwind – Für die Beschäftigten in der Sozialwirtschaft“, Berlin
- Frey, Regina (2011): Leitfaden zur Integration von Gleichstellung und Gender Mainstreaming in Interessensbekundungen des Programms „weiter bilden“. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF und „weiter bilden – Initiative für berufsbegleitende Bildung“, Berlin
- Frey, Regina (2013): Gleichstellung und Gender-Aspekte in IDA. Praxistipps für die Projekte des Programms „IDA – Integration durch Austausch“. 2. IDA-Aufruf: Menschen mit Behinderung. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF, Berlin
- Frey, Regina/Flörcken, Talke (2011): Gender Mainstreaming in der Projektarbeit. Eine Handreichung für Projekte des Programms „IDA – Integration durch Austausch“. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF, Berlin

4. Informationsmanagement für Gender Mainstreaming

Petra Ahrens und Stefanie Auf dem Berge

Geschlechterdifferenzierte Daten und fachliches Gender-Wissen sind eine Grundvoraussetzung für eine fundierte Gender Mainstreaming Umsetzung. Es gilt, die notwendigen Daten und Informationen geschlechtergetrennt und gleichstellungssensibel aufzunehmen und in bereits vorhandenes Wissen zu integrieren. Informationen, beispielsweise Daten und Statistiken, müssen daher auffindbar, verständlich und aussagekräftig sein, um in Organisationen gezieltes Lernen zu ermöglichen und Wissen zu Gleichstellung und Gender-Aspekten zu generieren. Ein gutes Informationsmanagement kann dazu beitragen, dass Informationen zum richtigen Zeitpunkt den richtigen Personen niedrigschwellig zur Verfügung stehen.

Bezogen auf Gender Mainstreaming bedeutet Informationsmanagement, Gender-Aspekte für die fachlich zuständigen Akteurinnen und Akteure bereitzustellen, sie zu erklären und für den jeweiligen Arbeitszusammenhang gegebenenfalls zu „übersetzen“. Es heißt aber auch, auf existierende Informationslücken aufmerksam zu machen und sie nach Möglichkeit auszufüllen (UNDP 2000). Ein gutes Informationsmanagement stellt also nicht nur vorhandene Statistiken, Dokumente und sonstige Materialien zur Verfügung, sondern es umfasst auch die gezielte Aufbereitung von bisher fehlenden Daten und Informationen, die Geschlechterdisparitäten offenlegen. Es bildet zudem die Grundlage für andere wichtige Prozesse der Wissensvermittlung, zum Beispiel Fortbildungen, sowie für verschiedene Methoden und Interventionen, wie Good-Practice-Austausch oder Communities of Practice/Lernnetzwerke (siehe Kap. 6 in diesem Band).

Hinsichtlich der für die Gender Mainstreaming Umsetzung relevanten Informationen stellt sich die Frage, was das Erkenntnisinteresse ist, welche Daten zur Klärung benötigt werden und in welchen Statistiken welche Daten zur Verfügung gestellt werden. In der Praxis fehlt häufig das Wissen, welche geschlechterdifferenzierten Daten und Statistiken für eine aussagekräftige Gender-Analyse benötigt werden, in welchem Umfang und wo sie vorhanden sind, mit welchen Methoden sie ermittelt werden können und wie sie zu analysieren und zu bewerten sind. Unbestritten ist die Relevanz quantitativer und qualitativer Geschlechterforschung und geschlechterdifferenzierter Statistiken sowie der Ursachenanalyse, die häufig nur über qualitative Studien erfolgen kann. Letztere können dazu beitragen, tatsächlich Geschlechterstrukturen – und nicht lediglich Unterschiede zwischen Männern und Frauen – offenzulegen.

Die Agentur für Gleichstellung im ESF hat verschiedene Angebote des Informationsmanagements kombiniert und im Prozess der Begleitung der ESF-Umsetzung kontinuierlich erweitert und an die Bedürfnisse der ESF-Beteiligten angepasst. Im Kontext von arbeitsmarktpolitischen und strukturpolitischen Interventionen wie dem Europäischen Sozialfonds werden an unterschiedlichen Stellen im ESF-Zyklus (siehe Kap. 3 in diesem Band) geschlechterdifferenzierte Daten und Informationen benötigt: Von der sozioökonomischen Analyse der Ausgangslage über Teilnahmedaten bis hin zur Evaluierung sind geschlechterdifferenzierte Daten zentral für eine kohärente gleichstellungsorientierte Gestaltung des Programmzyklus. Nicht zuletzt sind geschlechterdifferenzierte Daten für die Analysen im Rahmen des Gender Budgeting notwendig (siehe Kap. 7 in diesem Band).

Das Ziel dieses Beitrags ist es einerseits darzulegen, wann welche Form von Informationsmanagement notwendig ist und welche Angebote die Agentur für Gleichstellung im ESF für welche Akteurinnen und Akteure erstellt hat. Andererseits werden wir die Notwendigkeit eines gezielten Informationsmanagements am Beispiel von Arbeitsmarktdaten im ESF-Kontext diskutieren.

Im ersten Abschnitt werden wir erläutern, wie welche Informationen verbreitet oder bereitgestellt werden können, um die Verfolgung des Ziels der Gleichstellung von Frauen und Männern im ESF zu unterstützen (Pkt. 4.1). Daran anknüpfend wird im zweiten Abschnitt die Begleitung der ESF-Umsetzung im Arbeitsmarktkontext¹ erläutert (Pkt. 4.2). Am Beispiel von Arbeitsmarktdaten wird drittens ausgeführt, wie Statistiken gelesen und interpretiert werden können, welche Daten sinnvolle Aussagen zulassen und welches Bild hinsichtlich des arbeitsmarktpolitischen Kontextes entsteht. Weiter wird dargestellt, welche ESF-Zielsetzungen anhand der Daten diskutiert und praktisch umgesetzt werden müssen (Pkt. 4.3). Abschließend werden die zentralen Befunde zusammengefasst (Pkt. 4.4).

4.1. Informationsmanagement zu Gleichstellung im ESF

Eines der zentralen Angebote der Agentur für Gleichstellung im ESF war eine systematische Informationsvermittlung zu Umsetzungsfragen, zentralen Dokumenten, Daten und Fakten sowie aktuellen Entwicklungen durch ein webbasiertes Informationsmanagement. Dieses Angebot richtete sich vorrangig an die Fondsverwaltung, die Verwaltungsstellen in den Bundesressorts, die Programmverantwortlichen in den Fachreferaten und die programmumsetzenden Stellen, ermöglichte es aber auch den Projektträgern, sich umfassend zu informieren. Das Ziel war es, die Umsetzung von Gender Mainstreaming im ESF methodisch und evidenzbasiert zu unterstützen, sowohl auf der Ebene des Operationellen Programms als auch auf der Ebene der ESF-geförderten Einzelprogramme der Ressorts.

¹ Das entsprechende Fachteam der Agentur zum arbeitsmarktpolitischen Kontext bildeten Henriette Meseke, Benno Savioli, Petra Ahrens und Stefanie Auf dem Berge.

Eine Website ist für unterschiedliche Akteurinnen und Akteure ein geeignetes Informationssystem, weil sie einfach, schnell und kostenfrei zugänglich ist. Umfangreiche Informationen und Materialien zu Gleichstellung im ESF, beispielsweise ausführliche Erläuterungen zur Strategie Gender Mainstreaming, Dokumente sowie Methoden und Instrumente (siehe Kap. 3 in diesem Band), wurden von der Agentur gesammelt, systematisiert, bereitgestellt, fortlaufend ergänzt und aktualisiert. Die Materialsammlung mit der Funktion einer Datenbank wurde somit ein wesentlicher Bestandteil des Informationsmanagements: Gut strukturiert und um eine Suchfunktion ergänzt, bot sie nutzer/innenfreundlich und untergliedert nach „Grundlagen“, „Rahmendokumenten“, „Methoden und Instrumenten“ sowie „Studien und Berichten“ Dokumente zu Gleichstellung und Gender Mainstreaming mit dem Fokus auf den ESF als Download an.

Wie sich im Zeitverlauf anhand der Website-Zugriffe zeigte², traf die zentrale Sammlung und strukturiert aufbereitete Bereitstellung der umfangreichen Materialien an der Schnittstelle Gleichstellung und ESF auf eine große Nachfrage. Der Informationstransfer erfolgte zudem über eine regelmäßige Newsmail und themenspezifische Infoletter.

Neben der Sammlung und Bereitstellung vorhandener Materialien ging es aber in einem weit umfassenderen Maße darum, die Daten und Fakten zu selektieren, zu systematisieren, auszuwerten und kommentiert bereitzustellen. Die Agentur für Gleichstellung im ESF hat hierzu sowohl Expertisen und Fact Sheets zu ausgewählten Handlungsfeldern des ESF erstellt als auch einen Schwerpunkt darauf gelegt, geschlechterdifferenzierte Daten und Statistiken zu den ESF-Zielgruppen zu sammeln, zu analysieren und zugänglich zu machen.

Ein Ziel der Expertisen³ und Fact Sheets⁴ zu ausgewählten Fachgebieten war es, den Akteurinnen und Akteuren, die mit der Umsetzung von ESF-geförderten Programmen in den jeweiligen Themenbereichen befasst sind, einen Einblick in die Gender-Aspekte zu vermitteln, die in diesem Gebiet relevant sind und bei der Umsetzung von Gender Mainstreaming berücksichtigt werden müssen. Das Instrument der Expertise hat damit in der Umsetzung von Gender Mainstreaming eine Brückenfunktion inne. Es hat sich nicht nur zur fachlichen Vertiefung der Gleichstellungsperspektive für ausgewählte Themenbereiche bewährt (als Grundlage im Rahmen der Beratungsprozesse, siehe Kap. 5 in diesem Band), sondern ebenfalls als allgemeines Angebot über die Website. Die gewählte Form ermöglichte es, mittels strukturiert aufbereiteter Daten und fachlicher Erläuterungen sowie Handlungsempfehlungen ein praxisorientiertes Grundverständnis zu den relevanten Geschlechterstrukturen in einem Themenfeld zu vermitteln und das Gleichstellungsanliegen mit aktuellen Daten zu untermauern.

2 Im Zeitraum 2009–2013 konnte eine fortwährende Steigerung der Website-Zugriffe verzeichnet werden.

3 Siehe Literaturverzeichnis.

4 In den Fact Sheets werden für jede der bisher veröffentlichten Expertisen die zentralen Befunde übersichtlich und prägnant auf einer Seite zusammengefasst präsentiert. Durch den geringen Umfang ermöglichen sie einen schnellen Einblick in die zentralen Gender-Aspekte der jeweiligen ESF-Handlungsfelder, der zur Vertiefung durch die Expertisen einladen soll.

Außerdem wurde die Verfügbarkeit geschlechterdifferenzierter Daten und Statistiken geprüft, die Datenquellen wurden systematisiert, kommentiert und nach ESF-Zielgruppen sortiert bereitgestellt – eine Übersicht, die bisher in dieser Form in Deutschland nicht existierte. Die Zusammenstellung geschlechterdifferenzierter arbeitsmarktpolitischer Daten und Fakten ermöglichte einen laufenden Zugriff auf die Ist-Situation. Dies wird anhand der Daten, die im Rahmen des ESF zentral sind, im Folgenden noch detailliert erläutert.

Die Systematisierung, Aufbereitung und Vermittlung von geschlechterdifferenzierten Daten und Fakten mit Bezug auf die Fachpolitiken und Zielgruppen des ESF stellte den zentralen Schwerpunkt des Informationsmanagements der Agentur für Gleichstellung im ESF dar. Dabei stand nicht nur im Fokus, dass die verwendeten Daten geschlechterdifferenziert sind, sondern es stellte sich auch die Frage, welche Informationen, Daten und Statistiken unter Gesichtspunkten von Gleichstellung fehlen und welche Daten und/oder Statistiken unter Umständen sogar zu Fehlinterpretationen führen könnten. Auf diese Fragen wird im Folgenden näher eingegangen.

4.2. Statistiken zur Arbeit – Arbeit mit Statistiken

Für die Verfolgung von Gleichstellungszielen ist immer eine entsprechende Ausgangsanalyse notwendig, die wiederum geschlechterdifferenzierte Daten voraussetzt.⁵ Die Arbeitsmarktstatistik ist aber sehr umfangreich und erschließt sich nicht ohne Weiteres. Wenn beispielsweise die Bundesagentur für Arbeit Daten erhebt, so fokussiert sie in ihrer Eigenlogik und gemäß ihrem Aufgabenbereich jene Personengruppen, die direkt über rechtliche Konstrukte mit dem Arbeitsmarkt verbunden sind – also vorrangig Beschäftigte und Arbeitslose entsprechend der Definition der arbeitsmarktpolitischen Gesetzgebung und Statistik. Hinzu kommen Personen, die ebenfalls aufgrund rechtlicher Konstrukte im Rahmen der Sozialgesetzgebung in Verbindung mit der Bundesagentur für Arbeit, den Jobcentern oder kommunalen Trägern stehen. Dazu gehören Personen im Rechtskreis des SGB II, die nicht zu den Arbeitslosen zählen, und Mitglieder von Bedarfsgemeinschaften in unterschiedlichsten Varianten. In dieser Logik werden alle, die nicht von den rechtlichen Konstrukten im Aufgabenbereich der Bundesagentur für Arbeit erfasst werden, zwangsläufig ausgeblendet und statistisch nicht berücksichtigt. Das betrifft einen Großteil der Nichterwerbspersonen, also beispielsweise Frauen, die über die Elternzeit hinaus nicht am Arbeitsmarktgeschehen teilnehmen, nicht auf Unterstützung aus dem SGB II angewiesen sind oder zum Beispiel aufgrund von Partnereinkommen ohnehin keinen Leistungsanspruch haben.⁶

⁵ Siehe ausführlicher zu gendersensiblen Statistiken: EQUAL-Entwicklungspartnerschaft POP UP GeM (2008), Statistische Mitteilungen der Stadt Wien (2005) und UN (2010).

⁶ Weiterführend zur gendersensiblen Erfassung und Aufbereitung von SGB-II-Daten siehe Betzelt (2009) und Hofmann/Oertel (2009).

Das Statistische Bundesamt erhebt wiederum andere Arbeitsmarktdaten und orientiert sich dabei unter anderem an der Definition der International Labour Organisation (ILO), wonach Personen bereits als „erwerbstätig“ erfasst werden, wenn sie eine Stunde pro Woche arbeiten.

Es geht also nicht nur darum, ob Daten generell geschlechterdifferenziert verfügbar sind, sondern auch darum, was sie aussagen und welche Rückschlüsse sie zulassen. Deshalb wurden von der Agentur für Gleichstellung im ESF die geschlechterdifferenziert verfügbaren Statistiken zu den ESF-Zielgruppen auf der Agentur-Website durch ausgewählte Querverweise/Hyperlinks strukturiert zugänglich gemacht und erläutert⁷. Durch die vorgeschaltete Sichtung und Reduktion, die regelmäßige Aktualisierung und die zusätzlichen Hinweise auf Studien an der Schnittstelle zwischen quantitativer und qualitativer Analyse wurde den ESF-Zuständigen somit der Zugang zu geschlechterdifferenzierten Daten und Fakten erleichtert.

Ein daran anknüpfender Ansatzpunkt war zudem, Lücken der Geschlechterdifferenzierung in den Statistiken und in anderen Veröffentlichungen sichtbar zu machen und Quellen aufzuspüren, die diese Lücken zumindest teilweise schließen. Es ist nach wie vor keine Selbstverständlichkeit, dass geschlechterdifferenziertes Datenmaterial benutzer/innenfreundlich und logisch ausgewiesen wird, das heißt konsistent und vollständig mit Quoten, absoluten Zahlen und Anteilen von Frauen und Männern für alle Zielgruppen oder Personengruppen. Die Agentur für Gleichstellung im ESF hat deshalb unter anderem einen geschlechtersensiblen Wegweiser durch die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsstatistik veröffentlicht. In diesem werden die unterschiedlichen Konzepte und Methoden, beispielsweise der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Bundesamtes, erläutert und die dabei implizit entstehenden geschlechtsbezogenen Ausgrenzungsmechanismen aufgezeigt (Agentur für Gleichstellung im ESF 2013).

Im Hinblick auf die vielfältigen Fragen und Aspekte in Bezug auf den arbeitsmarktpolitischen Kontext der ESF-Umsetzung und die hierzu vorhandenen Daten und Informationen hat die Agentur für Gleichstellung im ESF außerdem den Austausch durch arbeitsmarktpolitische Fachgespräche initiiert. Die Fachgespräche dienten dazu, unterschiedliche Arbeitsmarktakteurinnen und -akteure miteinander ins Gespräch zu bringen, ein gemeinsames Verständnis der Zusammenhänge zu entwickeln und Veränderungen anzugehen. Es wurde etwa diskutiert, wie die ESF-Gleichstellungspolitik und die Gleichstellungspolitik in der deutschen Arbeitsmarktpolitik aufeinander Bezug nehmen und welche Bruchstellen zwischen beiden in der Praxis festzustellen sind.

Sowohl die jährlichen Durchführungsberichte zur ESF-Umsetzung als auch die Erstellung der sozioökonomischen Analyse für die neue Förderperiode 2014–2020 bieten gute Ansätze, um Gleichstellungsfragen differenzierter zu analysieren und

⁷ Vgl. die folgenden Zielgruppen: Erwerbstätige, Beschäftigte; Arbeitslose, Erwerbslose, Langzeitarbeitslose; Nicht-erwerbspersonen; ältere Frauen und Männer; Jugendliche; Migrant/innen; Menschen mit Behinderung; Akademiker/innen; Selbstständige; <http://www.esf-gleichstellung.de/94.html> (Zugriff 24.09.2013).

entsprechende Empfehlungen auszusprechen. Es stellt sich dabei immer die Frage, welche Daten und Informationen notwendig sind, um die Geschlechterstrukturen und geschlechtsbezogenen Problemlagen differenziert zu erfassen.

4.3. Die Bedeutung geschlechterdifferenzierter Arbeitsmarktstatistiken für den ESF

Mit dem Europäischen Sozialfonds wird die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in den EU-Mitgliedstaaten gefördert. Voraussetzung sind detaillierte Kenntnisse über die Situation von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt und somit umfangreiche geschlechterdifferenzierte Daten. Diese sind bedeutsam, weil die Detailliertheit der entsprechenden Ausgangsanalyse und die daran orientierte Zielformulierung davon abhängen. Der Arbeitsmarktstatus großer Bevölkerungsgruppen wird in entsprechenden Statistiken erfasst, und es werden die „Bewegungen“ auf dem Arbeitsmarkt abgebildet, um mögliche Probleme oder Handlungsbedarfe zu erkennen. Häufig fehlen dabei sowohl gesondert nach Frauen und Männern ausgewiesene Daten als auch Statistiken, die Daten intersektional ausweisen, also Merkmalskombinationen wie beispielsweise Alter und Geschlecht oder Migrationshintergrund und Geschlecht (und Alter) einbeziehen. Im Ergebnis kann es dadurch zu einer verkürzten Darstellung von Sachverhalten kommen, sodass komplexe Zusammenhänge nur unzureichend oder überhaupt nicht dargestellt werden können. Dies wird im Folgenden anhand der Erwerbstätigenquoten von Frauen und Männern verdeutlicht.

4.3.1. Aussagekraft von Erwerbstätigkeitsdaten

Erwerbstätigkeit dient dem Einkommenserwerb und gilt als zentral für eine eigenständige Existenzsicherung. Ausgehend von dieser Grundaussage werden daher häufig Erwerbstätigenquoten als Maßstab für einen funktionierenden Arbeitsmarkt herangezogen. Unterschiede in den Erwerbstätigenquoten gelten entsprechend als Maßstab für (Un-)Gleichheit zwischen den Zielgruppen. Die Erwerbstätigenquote bezeichnet den Anteil der (abhängig und selbstständig) Erwerbstätigen im Alter von 15–64 Jahren an der Bevölkerung derselben Altersgruppe ohne Grundwehr- und Zivildienstleistende.

Die Erwerbstätigenquote von Frauen ist in den letzten Jahren angestiegen, und zwar von 69,6 Prozent im Jahr 2010 auf 71,5 Prozent 2012⁸. Allerdings lehnt sich die Quote an die bereits erwähnte ILO-Definition an, nach der unter „Erwerbstätigkeit“

⁸ Entsprechend der EU-Norm handelt es sich hierbei allerdings um die Quote der 20–64 Jährigen; Quelle: Eurostat Arbeitskräfteerhebung, Stand 11.06.2013.

bezahlte Tätigkeiten ab einer Arbeitsstunde pro Woche erfasst werden. Das schmälert die Aussagekraft hinsichtlich der Qualität von Arbeit etwa im Hinblick auf die Existenzsicherung. So ist die Erwerbsbeteiligung von Frauen zwar angestiegen, jedoch arbeiten erwerbstätige Frauen im Durchschnitt wesentlich weniger Stunden als noch vor rund 20 Jahren sowie deutlich weniger Stunden als Männer: Der Vollzeitanteil von abhängig beschäftigten Frauen lag im Jahr 1991 für Deutschland gesamt noch bei 67,9 Prozent (abhängig beschäftigte Männer: 97,2 Prozent) – im Jahr 2011 betrug der Vollzeitanteil von abhängig beschäftigten Frauen nur noch 48,2 Prozent (Männer: 84,3 Prozent)⁹.

Frauen erhalten zudem niedrigere Löhne und sind häufiger in ungesicherten Arbeitsverhältnissen beschäftigt als Männer. Die Niedriglohnquote betrug bei Frauen im Jahr 2010 zum Beispiel 32,4 Prozent und bei Männern 16,7 Prozent (Rhein 2013, 4, Abb. 2). Die besseren Schulabschlüsse, die Mädchen und junge Frauen heutzutage ablegen, machen sich auf dem Arbeitsmarkt für sie nicht adäquat bezahlt, und spätestens wenn Kinder geboren werden, schnappen „Traditionalisierungsfallen“ zu (Rüling 2007). Auch heute noch sind die beruflichen Aufstiegschancen für Frauen insgesamt schlechter als für Männer, und bei der Frage nach der „Work-Life-Balance“ stoßen wir bei Frauen schnell auf die Mehrstunden unbezahlter Haus- und Sorgearbeit. Die hohen Frauenanteile bei den Nichterwerbspersonen, vor allem in der Altersgruppe der 30–49-Jährigen – fast zwei Millionen Frauen dieser Altersgruppe gehörten im Jahr 2012 zu den Nichterwerbspersonen¹⁰ –, deuten hier eine erhebliche Schiefelage zwischen den Geschlechtern hinsichtlich der Verteilung der gesellschaftlich notwendigen Arbeit an. Denn Kinder zu haben und/oder zum Beispiel im mittleren Lebensalter zu sein, wirkt sich für Frauen – im Gegensatz zu Männern – äußerst negativ auf die Möglichkeit für eine eigenständige, nachhaltige Existenzsicherung aus. Entsprechend niedrig sind in der Folge die Altersrenten von Frauen insgesamt und im Besonderen für westdeutsche verheiratete Frauen mit Kindern (Flory 2011)¹¹.

Um zum Ausgangspunkt zurückzukommen: Die Aussagekraft der Erwerbstätigenquote allein ist für eine gleichstellungspolitische Analyse der Arbeitsmarktsituation von Frauen und Männern gering. Es sind in diesem Zusammenhang vor allem der Umfang und die Vergütung von Arbeit sowie die Qualität der Arbeitsverhältnisse relevant – beispielsweise könnte nur ein sehr hoher Stundenlohn bei geringer Anzahl der Arbeitsstunden eine nachhaltige Existenzsicherung bieten. Um diesbezüglich eindeutige Analysen vornehmen zu können, müssen also geschlechterdifferenzierte Daten zum tatsächlichen Umfang der Erwerbstätigkeit, das heißt zum Vollzeitäquivalent und/oder zum Arbeitsvolumen vorliegen (Asef u.a. 2011).

⁹ Quelle: WSI GenderDatenPortal „Arbeitszeiten 04 – Vollzeitbeschäftigung“, S. 1, http://www.boeckler.de/wsi-gdp_arbeitszeiten_04.pdf (Zugriff 29.10.2013).

¹⁰ Quelle: Eurostat Arbeitskräfteerhebung, Stand 11.06.2013, eigene Berechnungen.

¹¹ Zu den Daten zum „Gender Pension Gap“ im EU-Vergleich aus dem Jahr 2009 siehe Europäische Kommission (2013).

4.3.2. Zielsetzungen für den ESF

Der ESF muss im größeren Rahmen der Strategie Europa 2020 und ihrer Ziele verstanden werden. Von der Europäischen Union wird in der Strategie Europa 2020 als globales Ziel ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum deklariert. Daraus werden fünf EU-weit gültige gemeinsame Kernziele abgeleitet und mit Benchmarks zum Jahr 2020 unterlegt¹². Drei dieser fünf Kernziele sind für den ESF unmittelbar relevant: Steigerung der Beschäftigung, Verringerung der Schulabbruchquote und Bekämpfung der Armut. Die drei Ziele werden in verschiedenen Rahmen¹³ in nationale Benchmarks und Indikatoren überführt, die dann wiederum mit den Monitoringsystemen verknüpft werden, um laufend die Zielerreichung zu messen. Die entsprechenden Daten müssen geschlechterdifferenziert erhoben werden.

Bei der Übersetzung von übergeordneten Benchmarks und Zielindikatoren in nationale Zielindikatoren müssen gleichstellungspolitische Aspekte einbezogen werden. Ein Beispiel: Alleinerziehende sind überproportional häufig Frauen. Sie haben ein deutlich überdurchschnittliches Armutsrisiko – vor allem dann, wenn sie mehrere Kinder haben. Im Rahmen der spezifisch deutschen Rechtskonstrukte im SGB-Bereich befinden Alleinerziehende sich zu einem großen Teil in der Grundsicherung, gelten dabei aber häufig statistisch gesehen nicht als arbeitslos (siehe Pimminger 2012a). Ein auf geschlechterdifferenzierten Daten und gleichstellungspolitischer Analyse beruhender Zielindikator zur Bekämpfung der Armut müsste somit die spezifische Situation weiblicher Alleinerziehender mit mehreren Kindern einbeziehen. Werden für das EU-Kernziel Bekämpfung der Armut auf nationaler Ebene jedoch Zielzahlen für die Reduzierung der Langzeitarbeitslosen (BMWi 2012, 12) bis zum Jahr 2020 festgelegt, so wird diese Zielgruppe vermutlich übersehen – jedenfalls erschließt sich aus dem Zielindikator nicht lückenlos, dass sie *mitgemeint* sein könnten.

Noch konkreter lassen sich die komplexen Zusammenhänge anhand einer der quantitativen Zielsetzungen für die kommende ESF-Förderperiode 2014–2020 erläutern: Das beschäftigungspolitische Ziel für die nächste ESF-Förderperiode bis zum Jahr 2020 ist für Deutschland die Steigerung der Erwerbstätigenquote der 20–64-Jährigen auf 77 Prozent (BMWi 2012, 8). Das gleichstellungspolitische Ziel ist es in diesem Zusammenhang, eine Erwerbstätigenquote der 20–64-jährigen Frauen von 73 Prozent zu erreichen. Es werden hier also Daten nach Geschlecht einbezogen. Allerdings ist dieser Zielwert von 73 Prozent erstens wenig ambitioniert, da die Frauenerwerbstätigenquote gemäß ILO-Definition, also der Anteil derjenigen, die mindestens eine Stunde pro Woche bezahlt arbeiten, ja im Jahr 2012 bereits bei

12 Die Strategie erschöpft sich nicht in der Verfolgung dieser fünf Kernziele, vielmehr sind diese als ein „Common-Minimum“ zu verstehen, für das ein vereinheitlichtes statistisches Monitoring EU-weit möglich ist. Die Ziele der Strategie Europa 2020 stehen auch in direktem Zusammenhang mit den Beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Beschäftigungsstrategie (2010–2014) Nr. 7–10 (Erhöhung der Erwerbsbeteiligung, lebenslanges Lernen, Investition in Bildung, soziale Eingliederung und Bekämpfung der Armut), die wiederum unmittelbare Relevanz für die bundesdeutsche Arbeitsmarktpolitik haben; siehe Beschluss des Rates über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten vom 12. Oktober 2010 (14338/10).

13 Dazu zählen das Nationale Reformprogramm, die Partnerschaftvereinbarung und das Operationelle Programm.

71,5 Prozent¹⁴ lag. Zweitens ist dieser Zielwert grundsätzlich problematisch: Wie bereits angesprochen, zeigt ein Blick auf die hohen Anteile von Frauen in prekärer Beschäftigung, dass der Status „erwerbstätig“ nicht zwangsläufig mit einer Absicherung der Existenz einhergeht.

Bei der Festlegung von gleichstellungspolitischen Zielindikatoren für den ESF, die auf die Erhöhung der Erwerbstätigkeit zielen, sollte also auf das Arbeitsvolumen Bezug genommen werden. Außerdem sollte grundsätzlich die Lebensverlaufsperspektive fokussiert werden, beispielsweise um die hohen Frauenanteile bei den Nichterwerbspersonen im mittleren Alter sichtbar zu machen.¹⁵ Häufig bestehen die Probleme für Frauen vor allem an den Übergängen, wenn sich zum Beispiel die durchschnittlich höheren Bildungsabschlüsse der jungen Frauen gegenüber denen der jungen Männer im wahrsten Sinne des Wortes auf dem Arbeitsmarkt nicht bezahlt machen, wenn geringfügige Beschäftigung (Minijob) für Frauen nach einer sogenannten Familienphase zur Sackgasse wird oder wenn vielen arbeitslosen Frauen der Übergang in die existenzsichernde Erwerbstätigkeit nicht gelingt.

4.4. Zusammenfassende Befunde und Empfehlungen

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern angesichts der geschlechtsbezogenen Disparitäten auf dem Arbeitsmarkt noch immer eine zentrale Aufgabe bleibt. Um diese Disparitäten langfristig abzubauen, müssen neue Bereiche in die Analyse mit einbezogen werden, da sich nur so ein vollständiges Bild der Geschlechterstrukturen und des Handlungsbedarfs ergeben kann.

Geschlechterdifferenzierte Daten und Fakten sind unerlässlich für eine empirisch fundierte Umsetzung von Gender Mainstreaming. Wenn laut der Europäischen Gleichstellungsstrategie von Frauen und Männern¹⁶ das Gleichstellungsziel die gleiche wirtschaftliche Unabhängigkeit von Frauen und Männern ist, dann können geschlechterdifferenzierte und gleichstellungsorientierte Daten und Statistiken helfen, eine Bestandsaufnahme vorzunehmen, um den entsprechenden Handlungsbedarf zu identifizieren und Veränderungen im Zeitverlauf zu verfolgen (siehe auch Kap. 2 in diesem Band). Dafür bleibt es zentral zu wissen, welche Fragen gestellt werden müssen, um einschätzen zu können, ob die vorhandenen Daten aussagekräftig genug sind.

Wie wir im vorangehenden Abschnitt gesehen haben, ändern sich gleichstellungspolitische Einschätzungen je nach verfügbaren bzw. verwendeten Daten. Je

¹⁴ Eurostat Arbeitskräfteerhebung Stand 11.06.2013.

¹⁵ Wie bereits oben erläutert, sind außer dem Alter einer Person ebenfalls Bildungsgrad, Migrationshintergrund und Beeinträchtigung für eine mögliche Positionierung auf dem Arbeitsmarkt relevant.

¹⁶ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010–2015. KOM(2010) 491 endg.

differenzierter und passgenauer die Daten sind, desto spezifischere und präzisere Aussagen lassen sich über den arbeitsmarktpolitischen Kontext treffen und daraus abgeleitet Ansatzpunkte für den ESF entwickeln.

Das ist nicht zuletzt für das Monitoring und die Indikatorenbildung zentral. Für die Entwicklung von passenden qualitativen und quantitativen Gender-Indikatoren¹⁷ für ein entsprechendes Monitoring und eine Evaluation, die Gender Mainstreaming umfassend einbezieht, ist die Kenntnis der im Text genannten Gender-Aspekte unerlässlich. Dies ist notwendig, um zu messbaren, verlässlichen und gültigen Indikatoren zu kommen.

Eine wesentliche Aufgabe hinsichtlich geschlechterdifferenzierter Daten besteht also darin, sie systematisch zu erfassen, auf ihre Aussagekraft hin zu analysieren sowie laufende Veränderungen aufzunehmen und die Daten dann verfügbar zu machen, um auf dieser Basis den gesamten Arbeitsmarktkontext einschätzen zu können. Häufig wird, wie an den erläuterten Statistiken erkennbar ist, im ESF nur ein begrenzter Abschnitt beleuchtet und nicht die gesamte erwerbsfähige Bevölkerung mit einbezogen. Besonders deutlich wird diese Lücke bei der Analyse der Nichterwerbspersonen.

Hier werden ein grundsätzliches Problem und ein aus unserer Sicht zukünftig zunehmend wichtiger Ansatzpunkt des ESF deutlich: Neben der vollständigen Abbildung der potenziellen Erwerbsbevölkerung und ihrer geschlechterdifferenzierten und gleichstellungsorientierten Analyse muss perspektivisch nicht nur ein statisches Bild unterschiedlicher Statusgruppen nach der Aufteilung schulische Bildung, berufliche Bildung und Arbeitsmarkt erstellt werden, sondern es müssen gezielter die Statuswechsel, also die Übergänge und damit verbundene Brüche in den Blick genommen werden. Dazu zählen insbesondere auch die Lebensbereiche, die nicht der Dreierlogik Schule – Berufsbildung – Arbeitsmarkt folgen, wie zum Beispiel Familienphasen und andere mögliche Gründe für Nichterwerbstätigkeit.

Insgesamt sollten Baseline-Indikatoren zu geschlechterdifferenzierten Ausgangslagen aus der Perspektive unterschiedlicher ESF-Ziel- oder Personengruppen erstellt und sämtliche personenbezogenen Indikatoren auf nationaler Ebene geschlechterdifferenziert so untergliedert werden, dass sie die Gleichstellungsziele widerspiegeln. Bisher nicht ausreichend wahrgenommene Aspekte der Diskriminierung oder Ungleichheit sollten gezielt sichtbar gemacht werden, insbesondere durch qualitative Studien.

Aus den Überlegungen zu den EU-Benchmarks und -Vorgaben sowie den notwendigen geschlechterdifferenzierten Daten und Statistiken ergeben sich aus unserer Sicht Konsequenzen für eine adäquate sozioökonomische Analyse. Der ESF für Deutschland hatte im Operationellen Programm für den ESF-Bund 2007–2013 bereits bereichsweise geschlechterdifferenzierte Daten und Statistiken zur Grundlage. In den an das OP anknüpfenden Durchführungsberichten wurde zudem im

¹⁷ Siehe zu Gleichstellungsindikatoren Europäische Kommission/Expert Group on Gender and Employment (2002) und EQUAL-Entwicklungspartnerschaft (2007).

Verlauf der Zeit der Anteil geschlechterdifferenzierter Daten ausgedehnt. Wesentlich ist in dieser Hinsicht, dass Fehlinterpretationen aus den vorliegenden Daten vermieden werden, wie am oben erläuterten Beispiel zum Verhältnis von Armut und Langzeitarbeitslosigkeit aufgezeigt wurde.

Viel zu häufig stehen ESF-Beteiligte aber immer noch vor einem schier überbordenden Datenangebot seitens der Statistikinstitutionen, ohne gezielte Hinweise darauf, wie geschlechterdifferenzierte Daten erhältlich sind. Um aber vor allem die Brüche an den Übergängen des Bildungssystems sichtbar und vermeidbar zu machen, ist es notwendig, flexibler und transparenter Daten bereitzustellen – gerade über die zentralen Datenerhebungen des Statistischen Bundesamtes und der Bundesagentur für Arbeit. Durch den verstärkten Einbezug geschlechterdifferenzierter Daten kann die Sichtbarmachung der Brüche an den Übergängen gelingen. Darin liegt auch das große Potenzial des ESF.

4.5. Literatur

- Agentur für Gleichstellung im ESF (2013, Hg.): Statistik – Kontext – Gender. Zielgruppen nach ihrem Status am Arbeitsmarkt und definitionsbedingte Abgrenzungen. Berlin
- Andresen, Sünne/Dölling, Irene (2004): Geschlechter-Wissen in Organisationen. Einblicke in die Deutungsmuster leitender Fachbeamter einer Berliner Kommunalverwaltung. In: Edeling, Thomas/Jann, Werner/Wagner, Dieter (Hg.): Wissensmanagement in Politik und Verwaltung. Wiesbaden, 89–110
- Asef, Dominik/Wanger, Susanne/Zapf, Ines (2011): Statistische Messung des Arbeits-einsatzes – Erkenntnisgewinn durch die Berechnung von Arbeitsvolumen und Vollzeitäquivalenten der Erwerbstätigen. In: Statistisches Bundesamt (Hg.): Wirtschaft und Statistik. November 2011, 1058–1064
- Betzelt, Sigrid (2009): Was braucht die Forschung? Was bietet die Statistik? Probleme der gendersensiblen Datenerfassung und -aufbereitung. In: Betzelt, Sigrid/Lange, Joachim/Rust, Ursula (Hg.): Wer wird „aktiviert“ – und warum (nicht)? Erste Erkenntnisse zur Realisierung der gleichstellungspolitischen Ziele des SGB II. Loccumer Protokoll 79/08. Rehburg-Loccum, 43–50
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2012, Hg.): Nationales Reformprogramm 2012. Berlin
- EQUAL-Entwicklungspartnerschaft POP UP GeM (2008, Hg.): Gendersensible Statistik. Fakten über Frauen und Männer ins Bild rücken – Veränderungen ins Rollen bringen. Ein Handbuch mit dem Schwerpunkt Beschäftigung. Graz
- EQUAL-Entwicklungspartnerschaft (2007, Hg.): Indikatoren. Qualitätsentwicklung Gendermainstreaming. Bd. 5. Wien
- Europäische Kommission (2013): The Gender Gap in Pensions in the EU. Luxemburg
- Europäische Kommission/Expert Group on Gender and Employment (2002): Indicators on Gender Equality in the European Employment Strategy. Luxemburg

- Flory, Judith (2011): Gender Pension Gap: Entwicklung eines Indikators für faire Einkommensperspektiven von Frauen und Männern. Hg. vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin
- Hofmann, Bernd/Oertel, Martina (2009): Was bietet die Statistik? Das bietet die BA. In: Betzelt, Sigrid/Lange, Joachim/Rust, Ursula (Hg.): Wer wird „aktiviert“ – und warum (nicht)? Erste Erkenntnisse zur Realisierung der gleichstellungspolitischen Ziele des SGB II. Loccumer Protokoll 79/08. Rehbürg-Loccum, 51–66
- Rhein, Thomas (2013): Erwerbseinkommen. Deutsche Geringverdiener im europäischen Vergleich. In: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hg.): IAB-Kurzbericht 15/2013. Bielefeld.
- Rüling, Anneli (2007): Jenseits der Traditionalisierungsfallen. Wie Eltern sich Familien- und Erwerbsarbeit teilen. Frankfurt a.M.
- Statistische Mitteilungen der Stadt Wien (2005, Hg.): Gendersensible Statistik. Vom Sex-Counting zur Genderanalyse. Nr. 1–2, S. 7–45
- UN – United Nations (2010, Hg.): Developing Gender Statistics. A Practical Tool. Genf
- UNDP – United Nations Development Programme (2000): Learning & Information Pack. Gender Mainstreaming, Gender in Development Programme
- Expertisen der Agentur für Gleichstellung im ESF:*
- Agentur für Gleichstellung im ESF (2010, Hg.): Gender-Aspekte in der Existenzgründung. Berlin
- Ahrens, Petra (2011): Soziale Integration von Migrantinnen und Migranten. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF, Berlin
- Frey, Regina (2011): Gender-Aspekte in der betrieblichen Weiterbildung. Unter Mitarbeit von Flörcken, Talke. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF, Berlin
- Pimminger, Irene (2012a): Armut und Armutsrisiken von Frauen und Männern. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF, Berlin
- Pimminger, Irene (2012b): Existenzsichernde Beschäftigung von Frauen und Männern. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF, Berlin
- Pimminger, Irene (2012c): Junge Frauen und Männer im Übergang von der Schule in den Beruf. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF, Berlin
- Pimminger, Irene (2013): Gender Mainstreaming und Nichtdiskriminierung im ESF – von Gender zu Equality Mainstreaming? Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF, Berlin
- Pimminger, Irene (im Erscheinen): Männer als Zielgruppe von Gender Mainstreaming. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF, Berlin
- Rösgen, Anne/Meseke, Henriette (2012): Hintergrund. Zusammenhänge. Gleichstellung der Geschlechter im ESF – Discussion Paper. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF, Berlin

5. Vom Wissen, vom Wollen und vom Handeln: Gleichstellungsorientierte Beratung und Fortbildung

Regina Frey

Beratung ist ein diffuser Begriff: Er markiert ein heterogenes und komplexes Feld, das in unterschiedlichen sozialen Settings stattfindet (von der Paarberatung bis zum Führungskräfte-Workshop), verschiedene Felder tangiert und verschiedene Ansätze aufweist (bspw. Nestmann u.a. 2007a, 2007b). Sehr allgemein gefasst, beginnt Beratung dort, „wo eine wechselseitige Abstimmung der Handlungen aufeinander und auf ein unmittelbares Handlungsziel in spezifischer Weise vollzogen wird“ (Pohlmann 2006, 33).

Für den vorliegenden Beitrag steht die Organisationsberatung im Fokus, die von Göhlich u.a. (2007, 7f.) als „Lern(unterstützungs)praxis“ bezeichnet wird. Innerhalb der Organisationsberatung wiederum sind Prozesse zur Unterstützung der Umsetzung der Strategie Gender Mainstreaming (als zentrale Aufgabe der Agentur für Gleichstellung im ESF) im Beratungsansatz der Organisationsentwicklung bzw. im Change Management zu verorten.¹ Auch Bothfeld und Gronbach, die die Umsetzung von Gender Mainstreaming behandeln, stellen einen Bezug zum Thema Lernen her, indem sie Gender Mainstreaming als „politische(n) und organisatorische(n) Lernprozess“ (2002, 233) bezeichnen. Dieser beziehe sich zum einen auf die Ebene der Individuen und zum anderen auf die Ebene der Organisation. Während sich Lernprozesse auf individueller Ebene relativ einfach feststellen lassen, ist die Frage nach der „lernenden Organisation“ und der Rolle von externer Beratung für die entsprechenden Veränderungsprozesse ungleich schwieriger zu beantworten.² Auch wenn auf der Ebene der Beteiligten eine grundsätzliche Bereitschaft für die Erreichung von Gleichstellung vorhanden ist („Wollen“) und auch das dafür notwendige Wissen durch Lernprozesse erworben wurde – offen bleibt zunächst, ob dies auch in konkrete Handlungen mündet, die dann tatsächlich zur Zielerreichung führen.

Die in diesem Beitrag behandelten Fragen lauten: Was kann externe Beratung für die Umsetzung von Gender Mainstreaming als Organisationsprozess leisten? Welche Herausforderungen, Möglichkeiten und Grenzen bestehen? Anhand der von der Agentur für Gleichstellung im ESF durchgeführten Beratung soll diesen Fragen exemplarisch nachgegangen werden.

1 Von Ameln u.a. (2009) unterscheiden zwischen vier Beratungsansätzen innerhalb der Organisationsberatung: der Strategieberatung, der psychoanalytischen Organisationsberatung, der Organisationsentwicklung/Change Management sowie der systemischen Organisationsberatung.

2 Zum Thema Geschlecht und Organisation siehe bspw. Rao u.a. (1999) oder Müller u.a. (2013).

Im Folgenden wird zunächst einführend auf die spezifischen Herausforderungen der Gender-Beratung und daran anschließend auf den Beratungsansatz und die Beratungsformate der Agentur für Gleichstellung im ESF eingegangen. Es folgt eine erste Einschätzung der Beratungsergebnisse. Hieraus abgeleitet werden Schlussfolgerungen über die treibenden Faktoren für eine wirksame und nachhaltige Beratung.

5.1. Herausforderungen der Gender-Beratung

Wird Gender Mainstreaming als Strategie beschrieben, deren Umsetzung Veränderungsprozesse in Organisationen nach sich zieht, ist nachvollziehbar, dass diese Prozesse auf Widerstände treffen. Von Ameln u.a. beschreiben Widerstände, die sich im Zusammenhang mit Beratung in Veränderungsprozessen manifestieren können (von Ameln u.a. 2009, 70f.). In der Beratung im Kontext der Geschlechtergleichstellung bestehen weitere, spezifische Herausforderungen. Diese lassen sich wie folgt skizzieren:

- Das Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern, das Konzept Gender und die Strategie Gender Mainstreaming sind hierzulande politisch stark aufgeladen und umkämpft. So wurden Gleichstellungsthemen und die Strategie Gender Mainstreaming in den bundesdeutschen Medien teilweise kritisch bis polemisch dargestellt.³ Gender-Beratende werden zudem ungleich häufiger als Beratende in anderen Fachbereichen mit alltagsweltlichen oder ideologisierten Diskursen konfrontiert, zum Beispiel mit Genderkonzepten, die an vermeintlich „biologisch“ vorgegebenen Rollen von Frauen und Männern orientiert sind. Auch wenn eine gesellschaftliche Diskussion um solch grundsätzliche Fragen von Geschlechterverhältnissen wichtig ist: Eine vereinfachende und bisweilen sogar verzerrende Berichterstattung in diesem Feld kann in der konkreten Beratungssituation durchaus für das Ziel der Beratung erschwerend wirken.
- Gender ist ein voraussetzungsvolles Konzept, das sich keineswegs in der Geschlechterdifferenz erschöpft. Gender bezeichnet die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse, die immer auch verwoben sind mit anderen sozialen Kategorien (Intersektionalitätsparadigma). Im Rahmen von Beratung muss dieses anspruchsvolle und abstrakte Konzept vermittelt werden, um eine Dramatisierung von Geschlecht (also einer Überbetonung des Unterschieds zwischen Frauen und Männern) zu vermeiden (Knapp 2011). Dies erfordert seitens der Berater/innen aktuelle Theoriekenntnisse und eine gewisse Übersetzungskompetenz theoretischer Anforderungen in praktische Handlungsbezüge (zum Konzept „Gender“ im Gender Mainstreaming siehe Pkt. 3.1 in diesem Band).

³ Die Berichterstattung einiger Printmedien zu Gender Mainstreaming behandelt Roßhart (2007). Sie zeigt dabei, wie das Konzept Gender und die Strategie Gender Mainstreaming zum Bedrohungsszenario aufgebaut wurden.

- In Beratungsprozessen werden persönliche Lebensmodelle der Beteiligten implizit mitverhandelt, die zu Beratenden fühlen sich bisweilen stärker als bei anderen Themen nicht nur in ihrer Funktion, sondern auch als Privatperson angesprochen und bisweilen angegriffen – zum Beispiel wenn private Arrangements nicht einem gleichstellungsorientierten Leitbild entsprechen. Das übergeordnete politische Ziel der Gleichstellung wird mit einer Verhaltensaufforderung an Einzelpersonen verwechselt, Abwehrreaktionen sind dann nachvollziehbar.
- Gleichstellung als Ziel bzw. Gender Mainstreaming als Strategie sind zunächst abstrakte Prinzipien, deren Übersetzung in einen konkreten fachlichen Zusammenhang gelingen muss. Da Gleichstellung im Gender Mainstreaming als fachliche „Querschnittsaufgabe“ betrachtet wird, müssen Beraterinnen und Berater in der Lage sein, abstrakte Modelle auf unterschiedliche Fachthemen „herunterzubrechen“ – daraus ergibt sich die Anforderung an Beraterinnen und Berater, sich in die jeweiligen thematischen Felder einzuarbeiten und sich das jeweilige Fachwissen anzueignen. Es ist zum Beispiel nicht möglich, ein Programm zum Thema Gender-Aspekte in der Existenzgründung zu beraten, ohne generelle Kenntnisse zu den Feldern Gründung und Selbstständigkeit mitzubringen.

Beratung im Kontext von Gleichstellungsprozessen kann also als ungleich sensibler und unter einem höheren Legitimationsdruck stehend betrachtet werden als Beratung in politisch neutraleren Feldern wie zum Beispiel der allgemeinen Organisationsentwicklung, in der zumeist ein grundsätzlicher Konsens über deren Sinnhaftigkeit existiert.

Wie ist diesen Herausforderungen zu begegnen? Zunächst empfiehlt sich ein Vorgehen, das auf klaren Zielen und Konzepten beruht, das auf der Höhe des fachlichen Diskurses ist und das vor allem evidenzbasiert ist – also auf Daten, Zahlen und Fakten beruht. Denn bei politisch aufgeladenen Diskursen hilft vor allem eines: Versachlichung. Auch sollte deutlich gemacht werden, dass es sich bei der Umsetzung von Gender Mainstreaming um eine fachliche und die Qualität der Arbeit sichernde Aufgabe handelt – und nicht den subjektiven Interessen politischer Gruppierungen entspringt (wie bisweilen unterstellt wird)⁴.

Ob bzw. in welchem Maße nun die Agentur für Gleichstellung im ESF diese Herausforderung im Kontext des bundesdeutschen ESF-Systems zufriedenstellend bewältigt hat, kann und soll im Rahmen des vorliegenden Beitrags nicht bewertet werden: Da die Autorin für das Feld der Beratung in der Agentur zuständig war, wäre eine solche Bewertung verfehlt. Im Folgenden wird es deswegen darum gehen, wie sich die Agentur diesen Herausforderungen gestellt hat. Dies erfolgt hier über eine Beschreibung der Ansätze, Aktivitäten und Produkte der Beratung.⁵

4 Auch diesen Vorwurf untersucht Roßhart (2007) kritisch.

5 Aufgrund des vertraulichen Charakters von Beratung sind einer Beschreibung von Beispielen im Hinblick auf Detailliertheit hier jedoch Grenzen gesetzt.

5.2. Beratungsansatz und -formate der Agentur für Gleichstellung im ESF

Der Beratungsansatz der Agentur für Gleichstellung im ESF folgte keiner spezifischen „Beratungsschule“; vielmehr verortet er sich methodisch im Fachdiskurs zu Gender Mainstreaming als Organisationsentwicklungs- und Personalentwicklungsprozess (siehe oben) und inhaltlich im System des ESF mit seinem Auftrag an die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik und seinen entsprechenden Zielgruppen und Interventionsfeldern. Das heißt der Ansatz war geprägt von einer möglichst gezielten Anpassung an den ESF-Kontext sowie an die organisatorischen wie fachlichen Aufgaben der zu beratenden Beteiligten der verschiedenen Steuerungsebenen.

Im 2008 eingereichten Angebot der „Koordinationsstelle“ (wie die Agentur in der Antragsphase genannt wurde) wiesen die Bieterinnen als Beratungsziel die „Unterstützung der zentralen steuernden Akteur/innen bei der effizienten Umsetzung von Gender Mainstreaming“ aus. Die Beratungsangebote waren von vornherein in die weiteren Aufgabenschwerpunkte Wissensmanagement und Vernetzung (siehe Kap. 4 und 6 in diesem Band) eingebettet. Auch wurde ein ausdifferenzierter Instrumentenkoffer für die Beratung der Akteurinnen und Akteure zur Verfügung gestellt. Es wurde hier unterschieden zwischen folgenden Beratungsformaten:

- begleitenden Formaten (strategische Beratung, Prozessberatung und fachliche Beratung),
- Planungsformaten (Kick-off-Workshop, Planungsworkshop, Instrumentenworkshop) und
- Fortbildungsformaten (Vortrag, Basistraining, Fachtraining, Führungskräftetraining).

Im Angebot der Bieterinnen wurde zudem auf den Begriff der Gender-Kompetenz eingegangen. Das Vorhandensein dieser Kompetenz gilt als Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung von Gender Mainstreaming. So stellen Lüdke u.a. fest, Gender-Kompetenz sei ein neuer Fachbegriff, „*der z.B. die mit der Einführung von GM notwendig gewordenen Qualifizierungen (...) benennt und der als wichtiger Baustein im Professionalisierungsprozess der Gleichstellungspolitik zu verstehen ist: Genderkompetenz ist eine spezielle Form zu erwerbender Qualifizierung, die zwischen Genderforschung und Geschlechterpolitik vermittelt.*“ (2005, 16).

In Anlehnung an das GenderKompetenzZentrum (o.J.) wurden die drei Säulen der Gender-Kompetenz – Wissen, Wollen und Können – thematisch an den ESF-Kontext angepasst. Diese Säulen stehen dabei für Kenntnisse, eine Haltung zum Thema und Handlungskompetenz:

I. Wissen bedeutet:

- Gender Mainstreaming und Gender Budgeting als Strategien zu kennen und Gender als Konzept zu verstehen,
- die Gleichstellungsziele der Europäischen Union zu kennen sowie die Unterschiede und Schnittstellen zu Chancengleichheit, Nichtdiskriminierung und Diversity,
- Verfahren und Prozesse des Gender Mainstreaming im ESF sowie die eigene Rolle und Verantwortung zu kennen,
- aktuelle fachliche Gender-Aspekte des jeweiligen Arbeitsbereiches zu kennen.

II. Wollen meint:

- die Offenheit für neue Sichtweisen und für die Veränderung gewohnter Routinen aufbringen zu können,
- geschlechtsbasierte Verzerrungen als solche erkennen zu können,
- die Bereitschaft, eigene Muster und Werte im Hinblick auf Geschlechtermuster zu reflektieren, aufbringen zu können.

III. Können heißt:

- aktuelle fachliche Gender-Aspekte in den Interventionsbereich des ESF einfließen lassen zu können,
- Instrumente des Gender Mainstreaming (bspw. Leitfäden und Arbeitshilfen, fachliche Gender-Analyse) anwenden zu können.

Nachdem die Agentur für Gleichstellung im ESF eingerichtet war, wurde zunächst eine Bedarfsanalyse durchgeführt, um herauszufinden, wo die Kompetenzbedarfe der Akteurinnen und Akteure liegen. Auf dieser Grundlage wurde ein passgenaues Angebot an die Akteurinnen und Akteure der ESF-umsetzenden Stellen des Bundes entwickelt. Die Empfehlungen dieser Analyse bezogen sich außer auf die Beratung auch auf Vernetzung und zu erstellende Expertisen, sie wurden mit der Auftraggeberin, also der ESF-Fondsverwaltung im BMAS, abgestimmt und es wurden eine Strategie und darauf aufbauend ein Arbeitsplan für die kommenden Monate und Jahre festgelegt. Die Bedarfsanalyse bildete insbesondere die Grundlage für die Auswahl von zu beratenden Programmen.⁶ Daneben bestand in der ersten Phase der Agentur ein übergreifendes Fortbildungsangebot.

Der Beratungsauftrag der Agentur für Gleichstellung im ESF bezog sich auf die ESF-Verwaltungen auf Bundesebene, das heißt, die zu Beratenden waren die Fonds-

⁶ Zuletzt wurden im Rahmen des ESF-Bundesprogramms 2007–2013 65 Einzelprogramme ESF-gefördert.

verwaltung, Programmverantwortliche in den Ressorts sowie umsetzende Stellen bzw. Regiestellen in den Programmen. Eine Beratung auf der Ebene einzelner Projekte hätte die Kapazitäten der Agentur gesprengt, diese Ebene wurde jedoch über andere Kanäle erreicht – zum einen durch die Aktivitäten zur Öffentlichkeitsarbeit, vor allem durch das breite Informationsangebot im Internet (siehe Kap. 4 in diesem Band), aber auch im Rahmen der Beratung von Programmen, wenn zum Beispiel Vorträge auf Vernetzungsveranstaltungen gehalten wurden. Auch die in Beratungsprozessen entstandenen Arbeitshilfen adressierten teilweise die Projektebene in Programmen.

Grundlage der Beratungsarbeit waren zudem klar definierte Modelle und Konzepte, die sich auf den ESF bezogen. Das internetgestützte Informationsangebot der Agentur für Gleichstellung im ESF flankierte die Beratungsprozesse. So gab es für die drei Ebenen der ESF-Umsetzung (Operationelles Programm, Programme und Projekte) Leitfäden, die deutlich machten, wie Gender Mainstreaming auf der jeweiligen Ebene umgesetzt werden kann, und die in der Beratung aktiv eingesetzt wurden. Ein Zyklusmodell diente dabei als Orientierung. Diese auf das Handlungsfeld der zu Beratenden zugeschnittenen Wissensressourcen bezogen sich neben der Verfahrensebene auch auf die inhaltliche Ebene: Die Erstellung von Expertisen und Fact Sheets in den fachlichen Feldern, in denen auch schwerpunktmäßig die Programmberatung stattfand, unterstützte die fachorientierte und evidenzbasierte Beratung (siehe Kap. 3 in diesem Band).

5.2.1. Übergreifende Angebote

Die programmübergreifenden Fortbildungsangebote der Agentur für Gleichstellung im ESF hatten verschiedene Formate. Für Programmverantwortliche in den Ressorts sowie für umsetzende Stellen wurden jeweils zugeschnittene Grundlagenseminare angeboten, auch gab es eine Reihe von Schulungen speziell für das Bundesverwaltungsamt (BVA). Diese Angebote führten in Grundkonzepte des Gender Mainstreaming bezogen auf den ESF ein, zeigten Gender-Aspekte in ausgewählten ESF-Themen, führten in den Steuerungszyklus ein und boten konkrete Umsetzungsbeispiele aus Programmen. Bestandteil waren hier auch Arbeitsgruppen zum Thema „Gleichstellung in der Programmsteuerung und Begleitung“ zum Transfer der Inhalte in die Arbeitsbereiche der Teilnehmenden.

Verschiedene Vernetzungsformate, die auf Wissenstransfer und Austausch zielten, komplementierten die übergreifenden Fortbildungsangebote (siehe Kap. 6 in diesem Band).

Zur Vorbereitung der neuen Förderperiode führte die Agentur für die beteiligten Ressorts Workshops durch, die Teilnahme an diesen Workshops wurde von der Fondsverwaltung als bindender Bestandteil der Planungsprozesse für die neue Förderperiode kommuniziert. Das Konzept für diese Workshops identifizierte sechs thematische Schwerpunkte, die (teilweise ressortübergreifend) in sechs eintägigen

Fortbildungsveranstaltungen zusammengeführt wurden. Die Fortbildungsinhalte wurden jeweils an die geplanten Programme bzw. deren Förderthemen angepasst. Dies bot die Chance, bereits in der Planung der Programme Gleichstellung von Frauen und Männern zu verankern. Zum Beispiel wurde in den Workshops diskutiert, welche(s) Gleichstellungsziel(e) ein Programm thematisch verfolgen sollte und was dies für die Ausrichtung eines Programms heißt. Da im Rahmen einer eintägigen Veranstaltung nicht der gesamte Programmzyklus geplant werden kann, bekamen die Verantwortlichen der Fachressorts entsprechende Leitfäden und teilweise Planungsdokumente an die Hand, die begleitend eingesetzt werden können. Im Nachgang zu diesen Veranstaltungen gab es punktuell auch Beratungsanfragen an die Agentur, um eine Gleichstellungsorientierung der weiteren Planungsprozesse zu stärken.

Gerade dies zeigt die Beschränkung von übergreifenden Fortbildungen im Kontext von Beratung: der Aufbau von Gender-Kompetenz ist zwar eine notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzung für die Umsetzung von Gender Mainstreaming, wenn dies als Prozess verstanden wird, der Gleichstellung als Thema in Verfahren und Prozesse einschreiben will. Eintägige Fortbildungsveranstaltungen können hier Impulse setzen und Wege aufzeigen – eine konkrete Veränderung von Planungsprozessen erfolgt erst in einer flankierenden Beratung.

Die Grundlagenseminare wurden in der Anfangsphase der Agentur für Gleichstellung im ESF angeboten, mit der Zeit nahm jedoch die Nachfrage nach diesem Format ab, obwohl es nur einen Bruchteil der Beteiligten erreicht hatte. Es bestanden auch kaum Anreize, ein solches Angebot wahrzunehmen und es gab keine Verbindlichkeit hinsichtlich des Erwerbs von Gender Kompetenz. Daraus erwuchs im Team der Agentur die Erkenntnis, dass die Beratungsressourcen effizienter eingesetzt werden können, wenn Angebote noch deutlicher auf das Arbeitsfeld der Beteiligten zugeschnitten sind. Bei übergreifenden eintägigen Fortbildungsangeboten stößt die Umsetzung des Prinzips die Fortbildungsinhalte möglichst für alle Teilnehmenden spezifisch aufzubereiten auf Grenzen. Statt in die Breite gingen die Angebote der Agentur deswegen in die Tiefe: im Vordergrund stand die weitere Generierung von Wissen und eine intensive Beratung ausgewählter Programme.

5.2.2. Programmspezifische Beratung

In der Beratung von Einzelprogrammen lag der Schwerpunkt der Beratungsaktivitäten der Agentur für Gleichstellung im ESF. Anfänglich beriet die Agentur zehn Programme, die im Rahmen einer Bedarfsanalyse identifiziert wurden. Die Programmauswahl wurde so gewählt, dass alle fünf beteiligten Ressorts (BMAS, BMWi, BMBF, BMELV und BMFSFJ) vertreten waren und Programme mit sehr unterschiedlichen Themenfeldern beraten wurden. Die Programme unterschieden sich nicht nur thematisch, auch ihre „Bauart“ war jeweils unterschiedlich: Einige Programme hatten eine Unterstützungsstruktur (bspw. eine „Regiestelle“), die auch inhaltliche Schwerpunkte setzen konnte, in anderen war alleine das BVA

umsetzende Stelle. Entsprechend waren die zu beratenden Personen mit unterschiedlichem Handlungsspielraum und fachlichen Hintergrund ausgestattet. Diese Unterschiede erforderten eine jeweilige Anpassung der Beratung: Zu Beginn wurde analysiert, wo Beratungsbedarfe sind, Beratungsziele wurden vereinbart. Der von der Agentur entwickelte Beratungsfahrplan war das Instrument, das hier genutzt wurde (siehe Kasten).

Aufgrund der Unterschiedlichkeit der Programme war auch der Einsatz verschiedener Beratungsformate wenig einheitlich: Während in einem Programm im Schwerpunkt Workshops stattfanden, gab es in anderen Programmen vor allem Beratungsgespräche mit Kleingruppen oder Einzelpersonen. Auch telefonische Beratungsgespräche wurden eingesetzt. Teilweise leistete das Team der Agentur auch Zuarbeiten im Rahmen der Programmumsetzung (bspw. Erarbeitung von Vorschlägen zur Ergänzung von Vorgaben wie Ausschreibungen). Zudem wurden für einige Programme (rückenwind, weiterbilden, IdA – Integration durch Austausch) ein oder mehrere Leitfäden entwickelt und mit den Programmverantwortlichen abgestimmt,⁷ oder es wurden Inhalte zugearbeitet, zum Beispiel wenn es um Anforderungen an die Projekte bezüglich der Ausführungen zu Gleichstellung in Sachberichten zu formulieren galt.

Der Beratungsfahrplan als begleitendes Instrument

In den Beratungsprozessen kam das Instrument eines sogenannten Beratungsfahrplans zum Tragen. Er diente zu Beginn des Prozesses zum besseren Verständnis des Programms und zur Identifizierung und Vereinbarung eines oder mehrerer Beratungsziele. Der Beratungsfahrplan ist wie folgt aufgebaut: Zunächst wurde das Programm dargestellt: Im Kapitel „Fragestellung und Ziele der Beratung“ wurden Ziele, Zielgruppen und Programmschwerpunkte beschrieben, Eckdaten wie das Fördervolumen und die Laufzeit sowie die Prioritätsachse wurden festgehalten. Sodann erfolgte eine Bestandsaufnahme unter der Überschrift: „In welcher Weise ist Gleichstellung bereits Bestandteil des Programms?“ Hier wurde zum einen erläutert, welche Vorkehrungen für eine Integration von Gleichstellung bereits vorhanden sind und welche Herausforderungen und Ansatzpunkte bestehen. Zum anderen wurden aus diesen Informationen Beratungsziele abgeleitet. Das Dokument konnte im Beratungsprozess flankierend zur Dokumentation und Abstimmung mit den Beteiligten eingesetzt werden. Allerdings wurde der Fahrplan als internes Dokument geführt und Dritten nicht zugänglich gemacht.

⁷ Diese können in der Download-Sektion unter „Arbeitshilfen“ auf der Website der Agentur heruntergeladen werden: <http://www.esf-gleichstellung.de/143.html>.

Teilweise wurde das Team der Agentur in Programmveranstaltungen eingeladen, so in den Jour fixe der Unterstützungsstruktur eines Programms, oder die Agentur gab Gutachterinnen und Gutachtern Hinweise, wie Anträge unter einer Gleichstellungsperspektive bewertet werden können.

Die Arbeit der Agentur für die und in den Programmen pendelte sich also zwischen dem Kompetenzaufbau der steuernden und umsetzenden Akteurinnen und Akteure und dem Anstoßen von Veränderungen in Verfahren von Programmen ein. Beide Interventionsbereiche sind für eine durchgängige gleichstellungsorientierte Regelpraxis und entsprechenden gleichstellungspositiven Ergebnissen eines Programms wichtig. Die Gender-Kompetenz der Beteiligten ist eine notwendige, jedoch keine hinreichende Bedingung, um tatsächlich Verfahren und Prozesse gleichstellungsorientiert zu gestalten – auch weil in vielen der Programme eine hohe Personalfuktuation herrscht.

Exkurs: Ungewollt beraten?

Begreifen wir Beratung als dialogischen Prozess, der nach Pohlmann und Zillmann „auf die Veränderungsbereitschaft und den Veränderungswillen ihrer Klienten verwiesen (ist)“ (2006, 5), so wird schnell deutlich, dass Beratung nur dann gelingen kann, wenn die zu Beratenden dem Beratungsziel offen gegenüberstehen und ein genuines Interesse an der Beratungsleistung besteht, zum Beispiel weil eine fachliches Problem zu lösen ist oder konkrete Ziele zu erreichen sind. Es geht also immer um die Umsetzung verbindlicher Vorgaben für eine Aufgabenerledigung, die auch verbunden ist mit den organisationsüblichen Anreiz- und Sanktionsmechanismen. Wie oben beschrieben, ist Gleichstellung von Frauen und Männern bzw. Gender Mainstreaming kein Beratungsthema, das durchgängig begrüßt wird, teilweise wird es als überflüssig erachtet – zum Beispiel wenn Gleichstellung auf (rechtlich-formale) Gleichbehandlung reduziert wird. Das Vorhandensein einer ESF-Verordnung (als rechtsverbindliches Dokument), die explizit die Gleichstellung von Frauen und Männern zum Querschnittsziel des ESF erhebt und konkrete Ziele enthält, kann als förderlich für die Akzeptanz des Themas betrachtet werden. Ein solcher „Anreiz“ greift jedoch nicht bei allen Akteurinnen und Akteuren, teilweise werden Vorgaben der Europäischen Kommission als aufoktroziert und überflüssig betrachtet, auch (oder gerade) die zum Thema Gleichstellung. Auch dass eine Beratungsdienstleistung nicht selbst initiiert und beauftragt wird, sondern eine andere Stelle (in Fall der Agentur für Gleichstellung im ESF ein anderes Ressort) Beratungsprozesse initiiert, kann dazu beitragen, dass wenig Offenheit und Interesse an Beratung besteht. Da es nicht immer möglich ist, eine grundsätzlich ablehnende Haltung zu beeinflussen (mit der Beratungsprozesse letztlich verunmöglicht werden), gab es im Lauf der Zeit einige wenige Veränderungen in der Zusammensetzung der zu beratenden Programme.

5.2.3. Flankierende Beratung der Auftraggeberin

Auch die Auftraggeberin der Agentur für Gleichstellung im ESF, die ESF-Fondsverwaltung im BMAS, wurde von der Agentur begleitend unterstützt. Diese Beratungsinterventionen erfolgten nicht nur auf ausdrückliche Nachfrage der Auftraggeberin, sondern auch auf Initiative der Agentur: So unterbreitete die Agentur beispielsweise einen Vorschlag zur Veränderung der Abfrage zum Thema Gleichstellung und Chancengleichheit im Stammbblatt, da die damals geltende Abfrage als wenig kohärent erschien.

Die Beratung der Auftraggeberin erfolgte in verschiedenen Formaten und Produkten, zum Beispiel wurde ein Papier zur Evaluierung von Gender Mainstreaming im ESF auf EU-Ebene verfasst. Es wurden außerdem verschiedene Leistungen durch die Auftraggeberin abgerufen, etwa thematische Zuarbeiten im Vorfeld von Veranstaltungen (bspw. ESF-Jahrestagungen). Auch in der Vorbereitung und Durchführung der Arbeitsgruppe Chancengleichheit im NSRP arbeitete die Agentur zu. Es wurde seit Beginn des Bestehens der Agentur bei den Durchführungsberichten zugearbeitet und diverse begleitende bzw. kommentierende Papiere verfasst. Auch wurden Evaluationsberichte kommentiert.

Die Beratungsaktivitäten im Hinblick auf die Vorbereitung der neuen Förderperiode setzten früh an und intensivierten sich mit Näherrücken der Förderperiode 2014–2020. So verfasste Henriette Meseke das „Vademecum. Gender Mainstreaming im Europäischen Sozialfonds 2014–2020“ und kommentierte verschiedene Entwürfe der sozioökonomischen Analyse. Auch Empfehlungen zur Integration der Gleichstellung von Frauen und Männern sowie der Gender Mainstreaming Strategie in die Partnerschaftsvereinbarung des Bundes für die Förderperiode 2014–2020 wurden erstellt.

5.3. Qualitätssicherung durch Reflexion: Einschätzung der Ergebnisse der Beratungsaktivitäten der Agentur

Die Agentur für Gleichstellung im ESF hat sich selbst in Bezug auf die Prozessberatung von Einzelprogrammen Raum für interne Reflexion gegeben, um die Qualität der Beratung zu sichern, auch weil die Programmberatung die meisten Kapazitäten der Agentur band. So gab es einen kontinuierlichen kollegialen Austausch über die Beratungsprozesse der Programme im Rahmen der monatlichen Kernteam-Sitzungen. Im Mai 2011 veranstaltete die Agentur zudem einen internen „Beratungstag“: Im Rahmen eines strukturierten kollegialen Austausches reflektierte das Kernteam Erfahrungen, Erfolge und Schwierigkeiten der Beratung. Vorbereitend sollte jedes Teammitglied eine kurze Beschreibung des Sachstands der Programmberatung und eine Einschätzung des Beratungsprozesses geben. Hierbei wurde auch über hinderliche und förderliche Faktoren gesprochen und eine Einschätzung der Beratungswirkung gegeben. Sodann wurde nach drei Beratungsjahren eine

Befragung von acht Programmverantwortlichen zu ihrer Einschätzung der Prozesse durchgeführt. Hier wurden Erfolge und Verbesserungspotenziale der Beratungsarbeit abgefragt sowie Erwartungen und Bedarfe der zu Beratenden identifiziert. Aus den Antworten wurde ein interner Bericht angefertigt, der Schlussfolgerungen für die Ausrichtung der weiteren Beratung nach sich zog. Wie oben beschrieben, wurden in der ersten Hälfte des Bestehens der Agentur übergreifende Fortbildungen angeboten, diese wurden mithilfe eines Evaluierungsbogens für die Teilnehmenden ausgewertet, die Ergebnisse wurden sowohl intern als auch mit der Auftraggeberin kommuniziert.

Wenn im vorliegenden Kapitel eine Einschätzung der Beratung gegeben wird, erfolgt diese auf Basis dieser Prozesse und den entsprechenden Dokumenten. Zusätzlich hat die Autorin ihre Kernteamkolleginnen für diesen Beitrag um die Beantwortung einiger Fragen gebeten, um ihre interne Sicht kurz vor Ende der Agenturlaufzeit zu integrieren.

Rückmeldungen von Programmverantwortlichen

Aus der Befragung der Programmverantwortlichen können stark zusammengefasst folgende Aussagen wiedergegeben werden, ohne dass hier jedoch ein Anspruch auf Verallgemeinerbarkeit besteht:

Als *Erfolge* wurden genannt, dass es ein höheres Bewusstsein für Gleichstellung auf Ebene der Einzelprogramme und der Träger gegeben habe, es habe eine fachliche „Übersetzung“ von Gender Mainstreaming stattgefunden, die die damit verbundenen Anforderungen und Handlungsansätze verständlich gemacht habe. Angestoßen durch die Befassung mit Gleichstellungsfragen hätten sich weitere Aktivitäten entwickelt, zum Beispiel die Beauftragung einer Studie in einem Ressort. Deutliche Hinweise gab es darauf, dass durch die Beratung der Agentur ein Zugewinn an Qualität in den Programmen erreicht werden konnte (bspw. durch differenziertere Zielgruppenanalysen oder die Befassung mit Wirkungen).

Auf die Frage nach *Kompetenzgewinnen* durch die Beratung wurden vier Aspekte genannt: Erstens eine Sensibilisierung, die explizit als ein Kompetenzgewinn bezeichnet wurde; so hieß es zum Beispiel auch, dass ein „Gespür und Bewusstsein für eine bis dato unbekannte Materie“ entstanden sei. Zweitens ein Gewinn an fachlichen Kompetenzen. Eine Person stellte fest: „Da haben wir fachlich einiges zugelegt“. Drittens wurde ein Gewinn an methodischer Kompetenz genannt; hier wurde die eigene Beratungskompetenz und auch die als Gutachter/in genannt. Viertens wurde ein „methodischer Zugewinn“ auch in der Umsetzung von Gender Mainstreaming im Programmzyklus und in der Projektarbeit gesehen, und zwar sowohl methodisch als auch formal (bspw. in Antragsunterlagen). Benannt wurden auch die Kompetenzgewinne bei Dritten, so zum Beispiel bei Personen, die Projekte beraten, oder auch bei Projektträgern selbst.

Allerdings wurden auch *Verbesserungsbedarfe* angemeldet: Es wurde angemerkt, dass Entscheidungsträger/innen von Beginn an aktiver in die Beratungsprozesse hätten einbezogen werden sollen. Es sei „viel Energie verpufft“, da das Top-

down-Prinzip zu wenig angewandt wurde, so eine befragte Person. Häufig wurde angemerkt, dass die Beratung erst im laufenden Prozess eines Programms einsetzte und nicht von Anfang an. Als Problem wurde des Weiteren die personelle Fluktuation in den Programmen genannt, die die Kontinuität und Nachhaltigkeit der Beratung einschränkte. Thematisiert wurde im Zusammenhang mit Verbesserungsvorschlägen auch die Rolle des BVA als Bewilligungsstelle. Das BVA habe eher die Rolle einer technischen Prüfstelle übernommen – eine inhaltliche Prüfung hingegen sei aufgrund der bestehenden Arbeitskapazitäten des BVA-Personals nicht immer in der eigentlich angemessenen Form zu leisten gewesen. Ein weiterer Punkt war die Erarbeitung von konkreten gelungenen Beispielen hinsichtlich der Umsetzung von Gender Mainstreaming in Projekten sowie eine verstärkte Konsistenz im Antragsverfahren. Hier wurde moniert, die Beratung sei zum Teil „ein wenig zu akademisch“ gewesen. An einem konkreten Projektbeispiel zu verdeutlichen, wie Gender Mainstreaming konkret aussehen könne, sei aber auch „sehr anspruchsvoll und aufwendig“. Auch konzeptionelle Anmerkungen gab es: So habe Gender Mainstreaming das Thema Diskriminierung im weiteren Sinn überdeckt. Es sei „untergegangen“, dass auch Diskriminierung nach verschiedenen Merkmalen im Rahmen von Gender Mainstreaming bearbeitet werden sollte. Auch sei weiterhin nicht klar, ob Gender Mainstreaming als ein Punkt neben anderen oder als übergeordneter Punkt behandelt werden solle.

Angemerkt wurde auch, dass weitere Programme hätten beraten werden sollen. Insgesamt wäre eine Ausweitung der Aktivitäten der Agentur hilfreich.

Die Agentur für Gleichstellung im ESF reagierte im Rahmen ihrer Handlungsmöglichkeiten auf diese Aussagen. Eine Ausweitung der Beratungen war aufgrund der Personalressourcen und der Vielfalt an weiteren Aufgaben nicht möglich. Andere Anliegen konnten jedoch umgesetzt werden: So wurde in bestimmten Programmen die Umsetzung von Gender Mainstreaming noch praxisnäher dargestellt, zum Beispiel durch die Veröffentlichung von E-Mail-Interviews mit Personen, in deren Projekten Gender Mainstreaming nach Auffassung der Agentur beispielhaft umgesetzt wird. Für ein Programm wurde beispielsweise eine Arbeitshilfe mit sehr konkreten Beispielen aus den Projekten erstellt. Aufgrund der genannten konzeptionellen Unklarheiten wurde eine Expertise zu den Konzepten Gender Mainstreaming, Antidiskriminierung und Diversity verfasst (Pimminger 2013).

Einschätzungen aus Innensicht

Im Rahmen einer kurzen Befragung gab das Kernteam der Agentur Einschätzungen zu Wirkungen der eigenen Beratungsarbeit. Dieser Blick ist natürlich immer subjektiv. Dennoch gaben die Antworten Anhaltspunkte, inwiefern die Beratungsarbeit erfolgreich oder auch nicht erfolgreich war. Anzeichen für *nicht erfolgreiche* Prozesse lagen den Teammitgliedern zufolge zum Beispiel vor:

- wenn die Agentur nicht in wesentliche Aktivitäten des Programms einbezogen wurde,

- wenn der Versuch unternommen wurde, Aufgaben im Zusammenhang mit Gleichstellung an die Beraterin der Agentur zu delegieren,
- wenn Produkte der Öffentlichkeitsarbeit erschienen, in denen Gender-Aspekte und das Thema Gleichstellung fehlten,
- wenn die Beratung durch Phasen der Nichterreichbarkeit von Verantwortlichen und durch Personalfuktuation erschwert wurde.

Von Anzeichen für eine erfolgreiche Beratung wurde demgegenüber gesprochen:

- wenn Fragen und Vorschläge fundierter wurden,
- wenn Vorschläge aufgenommen wurden, zum Beispiel in Richtlinien und anderen Programmdokumenten,
- wenn ab einem bestimmten Zeitpunkt des Beratungsprozesses klar wurde, dass der/die Betroffene die Beraterin in die wesentlichen Aktivitäten des Programms einbezogen hat,
- wenn weitere Personen Angebote der Agentur nachfragten,
- wenn Beratungsthemen durch die Beratenen selbstständig im Verfahren umgesetzt wurden,
- wenn das Thema Gleichstellung plötzlich ohne Zutun der Beraterin auf der Tagesordnung stand,
- wenn die umsetzende Stelle eigene Ideen einbrachte, wie das Thema Gleichstellung im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit vorkommen kann,
- wenn die Beratung aktiv nachgefragt wurde und gemeinsam erarbeitete Ergebnisse im Prozessverlauf weiterverwertet wurden,
- wenn durch die Agentur angestoßene Prozesse auf europäischer Ebene als Good Practice vorgestellt wurden.

Diese Selbsteinschätzungen können nur einen Ausschnitt der Beratungsarbeit in den Programmen erfassen, zeigen jedoch Ergebnisse wie auch weitere Handlungsbedarfe auf. Klar wird hier jedoch vor allem: Beratung kann dann als nachhaltig bezeichnet werden, wenn die Beratenen ab einem Punkt im Lernprozess auch ohne Beratung eigenständige Handlungskompetenz aufweisen. Insofern wird auch das ultimative Ziel von Beratung deutlich: sich überflüssig zu machen.

5.4. Fazit: Beratung als handlungsleitender Lernprozess?

Erfolge von Beratung im Zusammenhang mit der Umsetzung von Gender Mainstreaming hängen von einigen Faktoren ab. Als Erfolg ist es dabei anzusehen, wenn ein Beitrag zur Umsetzung des Ziels geleistet wird. Im Fall der Umsetzung von Gender Mainstreaming im ESF ist dies dann gegeben, wenn ein konkreter Beitrag für die Gleichstellung von Frauen und Männern im Sinne der von der Europäischen Union definierten Gleichstellungsziele geleistet wird. Weder die Beratung selbst noch ein Kompetenzerwerb der Beratungszielgruppe kann bereits als Erfolg betrachtet werden, im strengen Sinn auch noch nicht eine entsprechende Weichenstellung in einzelnen Programmen. Ob jedoch Programme des ESF auf Bundesebene eine konkrete positive Gleichstellungswirkung zeigen, hängt weder alleine von der Beratungsleistung der Agentur ab, noch ist dies durch einfache Indikatoren wie die Steigerung der Teilnahmezahlen von Frauen zu messen (siehe auch Kap. 7 in diesem Band).

Insofern kann Beratung nur sehr schwer an ihrem vermeintlichen „Outcome“, also Wirkungen, gemessen werden – eher sollte Beratung daher als Lernprozess aufgefasst werden. Das heißt, der Fall Agentur für Gleichstellung im ESF bestätigt eine alte These des Beratungsfachdiskurses zu den Grenzen von Beratung: Es besteht eine Lücke zwischen dem Erwerb von Erkenntnissen (Wissen) und der prinzipiellen Bereitschaft, diese Erkenntnisse anzuwenden (Wollen) – ob neue Erkenntnisse zu (verändertem) Handeln führen, das im Sinne der Zielerreichung Wirkung entfaltet, ist zumindest voraussetzungsvoll. Unter Berücksichtigung dieser „Wirkungslücke“ sollten Lernprozesse darauf ausgerichtet sein, in konkrete Handlungen zu münden. Dazu sind Beratungsangebote notwendig, die auf klaren Modellen und Konzepten basieren, evidenzbasiert und gleichzeitig theoriegeleitet sind und – im Bereich des Europäischen Sozialfonds – auf dessen Verfahren, Handlungslogiken und Themen zugeschnitten sind, wie auch auf die Interessen und Handlungsbedingungen der ESF-Akteurinnen und Akteure.

Beratung durch Externe hat, wie gesagt, Grenzen – gerade im kontroversen Feld der Gleichstellungspolitik, das spezifische Herausforderungen mit sich bringt. Der „Fall“ der Agentur für Gleichstellung im ESF zeigt diese Grenzen auf. Zum Beispiel wenn Beratung als verordnet empfunden wird oder wenn zum Erfolg von Beratung beitragende Steuerungsvorgaben nicht gegeben sind. Der Fall demonstriert aber auch die Möglichkeiten, die externe Beratung hat: Wenn durch Lernprozesse konkrete Handlungen initiiert werden, die sowohl zu mehr Gleichstellung von Frauen und Männern als auch zu einer Qualitätssteigerung durch evidenzbasierte Planung und Umsetzung von Fördermaßnahmen beitragen können, dann war Beratung erfolgreich.

5.5. Literatur

- Ameln, Falko von/Kramer, Josef/Stark, Heike (2009): Organisationsberatung beobachtet. Hidden Agendas und Blinde Flecke. Wiesbaden
- Bothfeld, Silke/Gronbach, Sigrid (2002): Vom Kopf auf die Füße. Politisches Lernen durch Gender Mainstreaming. In: Bothfeld, Silke/Gronbach, Sigrid/Riedmüller, Barbara (Hg.): Gender Mainstreaming – eine Innovation in der Gleichstellungspolitik. Zwischenberichte aus der politischen Praxis, Campus, S. 231–254
- GenderKompetenzZentrum an der Humboldt-Universität zu Berlin 2003 bis 2010 (o.J.): Gender-Kompetenz. <http://www.genderkompetenz.info/genderkompetenz-2003-2010/gender/genderkompetenz> (Zugriff 30.09.2013)
- Göhlich, Michael/König, Eckard/Schwarzer, Christine (2007): Beratung, Macht und organisationales Lernen. Eine Einführung. In: Göhlich, Michael/König, Eckard/Schwarzer, Christine (Hg.): Beratung, Macht und organisationales Lernen. Reihe Organisation und Pädagogik. Bd. 4. Wiesbaden, 7–19
- Frey, Regina (2013): Von Mythen und Vermischungen. Zur Konstruktion des „Genderismus“. In: Frey, Regina/Gärtner, Marc/Köhnen, Manfred/Scheele, Sebastian: Gender, Wissenschaftlichkeit und Ideologie. Argumente im Streit um Geschlechterverhältnisse. Band 9. Hg. v. d. Heinrich Böll Stiftung/Gunda Werner Institut, 16–27, http://www.boell.de/downloads/SchriftenreiheGWI_Band9.pdf (Zugriff 30.09.2013)
- Frey, Regina (2012): Gender Studies und Gender-Praxis – eine diskursive Einbahnstraße? In: Stiegler, Barbara (Hg.): Erfolgreiche Geschlechterpolitik. Ansprüche – Entwicklungen – Ergebnisse. Friedrich-Ebert-Stiftung: WISO-Diskurs, 77–87, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/08830-20120116.pdf> (Zugriff 30.09.2013)
- Knapp, Gudrun-Axeli (2011): Gleichheit, Differenz, Dekonstruktion. Vom Nutzen theoretischer Ansätze der Frauen- und Geschlechterforschung für die Praxis. In: Krell, Gertraude/Ortlieb, Renate/Sieben, Barbara (Hg.): Chancengleichheit durch Personalpolitik. Gleichstellung von Frauen und Männern in Unternehmen und Verwaltungen. Rechtliche Regelungen – Problemanalysen – Lösungen. Wiesbaden, 71–84
- Lüdke, Dorothea/Runge, Anita/Koreuber, Mechthild (2005): Einleitung. In: Lüdke, Dorothea/Runge, Anita/Koreuber, Mechthild (Hg.): Kompetenz und oder Zuständigkeit. Zum Verhältnis von Geschlechtertheorie und Gleichstellungspraxis. Wiesbaden, 13–24.
- Meseke, Henriette (2013): Vademecum. Gender Mainstreaming im Europäischen Sozialfonds 2014–2020. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF. Berlin
- Müller, Ursula/Riegraf, Birgit/Wilz, Sylvia M. (2013, Hg.): Geschlecht und Organisation. Wiesbaden
- Nestmann, Frank/Engel, Frank/Sickendiek, Ursel (2007a): Das Handbuch der Beratung. Bd. 1: Disziplinen und Zugänge. Tübingen
- Nestmann, Frank/Engel, Frank/Sickendiek, Ursel (2007b): Das Handbuch der Beratung. Bd. 2: Ansätze, Methoden und Felder. Tübingen

-
- Pohlmann, Markus (2006): Beratung als Interaktionsform – Perspektiven, Trends und Herausforderungen. In: Pohlmann, Markus/Zillmann, Thorsten (Hg.): Beratung und Weiterbildung. Fallstudien, Aufgaben und Lösungen. Studien- und Übungsbücher Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. München/Wien, 31–47.
- Pohlmann, Markus/Zillmann, Thorsten (2006): Einleitung. Beratung und Weiterbildung als alternative Formen des „Wissenstransfers“ in der Wissensgesellschaft. In: Pohlmann, Markus/Zillmann, Thorsten (Hg.): Beratung und Weiterbildung. Fallstudien, Aufgaben und Lösungen. Studien- und Übungsbücher Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. München/Wien, 3–7.
- Rao, Aruna/Stuart, Rieky/Kelleher, David (1999): Gender at Work. Organizational Change for Equality. West Hartford (Connecticut)
- Roßhart, Julia (2007): Bedrohungsszenario Gender – Gesellschaftliches Geschlechterwissen und Antifeminismus in der Medienberichterstattung zum Gender Mainstreaming. Magisterarbeit, Universität Potsdam/Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, <http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2008/1837> (Zugriff 08.10.2013).

6. Gleichstellungsorientierte Kompetenz- erweiterung durch nationale und internationale Vernetzung

Renate Wielpütz

Die organisationsübergreifende Vernetzung der Akteurinnen und Akteure des Bundes-ESF und die Vernetzung auf der Ebene der Europäischen Union waren Aufgabenschwerpunkte der Agentur für Gleichstellung im ESF, durch die – ergänzend zu Beratung und Informationsmanagement – zur Kompetenzerweiterung der Akteurinnen und Akteure bei der kohärenten Verankerung von Gleichstellung im ESF beigetragen wurde. Bereits im Jahr 2008 hat die Europäische Kommission darauf hingewiesen, dass bei der durchgängigen Berücksichtigung der Geschlechterperspektive und entsprechenden Neugestaltung von Politiken „*die Querschnittsaufgabe Gleichstellung von Frauen und Männern einen stark vernetzten Ansatz erfordert, der mehr als einen Politikbereich oder ein Ressort umfasst*“ (Europäische Kommission 2008, 19).

In diesem Artikel wird – nach einer kurzen Einführung in die Bedeutung von Vernetzung und in wichtige Aspekte der organisationsübergreifenden Vernetzung für den ESF – aufgezeigt, wie die ESF-Netzwerke auf nationaler und EU-Ebene praktisch gearbeitet und zur Steigerung der Gleichstellungskompetenz der Akteurinnen und Akteure beigetragen haben. Basierend auf diesen Erfahrungen werden Empfehlungen für Vernetzungsaktivitäten in der Strukturfondsförderperiode 2014–2020 ausgesprochen.

Organisationsübergreifende Vernetzung ist eine Reaktion auf globale und komplexe ökonomische und gesellschaftliche Strukturen. Komplex ist auch der Netzwerkdiskurs, der mit einem „*Dschungel*“ verglichen wird, in dem ständig neue Bäume gepflanzt werden (Bienzle u.a. 2007). Historisch stark im technischen Bereich verwurzelt, prägten seit Ende der 1960er Jahre die neuen sozialen Bewegungen¹ den Begriff des „sozialen Netzwerks“. Durch die Informations- und Kommunikationstechniken, insbesondere das Internet, erfuhr der Netzwerkbegriff erneut einen Bedeutungswandel. In jüngerer Zeit wird Vernetzung stark mit der Etablierung und Nutzung der internetbasierten „sozialen Medien“, zum Beispiel Facebook, verbunden.

Die Teilnahme an Netzwerken ist verbunden mit der Aussicht, an zukunfts-sichernden Informationen und Einflussmöglichkeiten zu partizipieren (Flocken u.a. 2001). Ein wesentlicher Anreiz zur Teilnahme an Netzwerken besteht dabei im unmittelbaren Nutzen für die Netzwerkteilnehmer: Neue Kontakte werden

¹ Etwa die Frauen-, die Student/innen-, die Ökologie- oder die Friedensbewegung.

geschlossen, Erfahrungen ausgetauscht, Kompetenzen und Ressourcen gebündelt und gemeinsame Strategien entwickelt. Ein Vorteil von Netzwerken ist die Ermöglichung von Lernprozessen, die intendiert oder nicht intendiert (informell) in allen Netzwerkformen stattfinden. Aus diesem Grund haben insbesondere die dezidiert auf das gemeinsame Lernen ausgerichteten Netzwerke in den letzten Jahren an Attraktivität gewonnen.

Häufig werden die Begriffe „Netzwerk“ und „Kooperation“ synonym verwendet. Dabei handelt es sich um unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit:

Netzwerke umfassen eine kleinere oder größere Anzahl von Individuen oder Organisationen, die ein gemeinsames Anliegen verfolgen und dabei die Eigenständigkeit der Beteiligten akzeptieren, obwohl sie ein System bilden. *„Weder monetäre noch hierarchische Verhältnisse stützen Netzwerke, sondern Kontextbedingungen wie Vertrauen, Anerkennung und gemeinsame Interessen.“* (Faulstich u.a. 2001, 14) Netzwerke sind auf einen längeren Zeitraum angelegt und durch gemeinsame Intentionen, Personenorientierung sowie die Prinzipien der Unabhängigkeit, der Freiwilligkeit und des Austausches geprägt. Der Nutzen für die Netzwerkmitglieder beruht dabei auf einem multilateralen und weniger auf einem bilateralen Austauschverhältnis. *„Personale Netzwerke sind die organisatorische Antwort auf die Komplexität der Bedürfnisse (...). Das Schaffen personaler Netzwerke ist nicht nur zur Lösung persönlicher Probleme hilfreich, sondern kompensiert auch institutionelle Defizite. Unsichere oder fehlende institutionelle Ressourcen werden durch persönliche Beziehungen ersetzt.“* (Bienzle u.a. 2007, 10)

Kooperationen sind hingegen weniger komplex als Netzwerke und finden häufig zwischen zwei oder wenigen Akteur/innen statt, die eine gemeinsame Zielsetzung haben oder an einer konkret definierten Aufgabe arbeiten.

Allgemein gelten laut Bienzle u.a. (2007) für Netzwerke folgende Elemente als Erfolgsfaktoren:

- die Freiwilligkeit der Teilnahme und eine Vertrauensbasis, der Austausch von Arbeitserfahrungen,
- die Vielfältigkeit von Beziehungen zwischen den Netzwerkmitgliedern,
- die Klärung von Zielen, Produkten, Ressourcen und Potenzialen des Netzwerkes,
- die Ermöglichung gemeinsamer Kommunikations, Lern und Gestaltungssituationen,
- die gute Koordination und Steuerung der Informationsflüsse,
- die Berücksichtigung verschiedener Organisationskulturen oder interkultureller Kommunikationsformen und

- die regelmäßige Durchführung von Netzwerktreffen, Face-to-Face oder online, fundierte Vorbereitung, detaillierte Protokollführung, genaue Rechenschaftslegung.

6.1. Netzwerke im EU-Kontext

Im Umfeld der Institutionen der Europäischen Union existiert eine Vielzahl von Netzwerken, die beispielsweise durch die Generaldirektionen (GD) der Europäischen Kommission oder das Europäische Parlament ins Leben gerufen wurden. Andere Netzwerke vertreten durch Lobby-Aktivitäten ihre Interessen gegenüber den EU-Institutionen oder verfolgen als (Lern-)Netzwerke die fachliche Kompetenzerweiterung von Akteur/innen aus EU-Institutionen und/oder den Mitgliedstaaten, da sie gemeinsam festgelegte EU-Politiken umsetzen müssen, wie zum Beispiel die durchgängige Berücksichtigung von Gleichstellung in allen Politikbereichen. Die Netzwerke unterscheiden sich durch ihre Zielsetzungen und Aktivitäten. Zum Ausdruck kommen diese durch:

- Unterstützung der Aufgaben der EU-Institutionen, zum Beispiel Expert/innen-Netzwerke zu festgelegten Fachpolitiken,
- Politikbeeinflussung bzw. Lobbying auf EU-Ebene, zum Beispiel durch Netzwerke regionaler oder nationaler Wirtschafts- und Arbeitnehmer/innen-Vertretungen sowie politischer Entscheidungsträger/innen oder NGOs oder – in jüngerer Zeit –
- Stärkung des lebensbegleitenden Lernens, vor allem von Akteurinnen und Akteuren in Politikbereichen wie zum Beispiel dem lebenslangen Lernen oder der Strukturpolitik.

Für die Vernetzungsaufgabe der Agentur für Gleichstellung im ESF waren insbesondere gleichstellungsorientierte und das Lernen fördernde Netzwerke und weniger die mit dem Lobbying verbundenen Vernetzungsformen relevant.

6.1.1. Gleichstellungspolitische EU-Netzwerke

Expert/innen-Netzwerke im Bereich der Gleichstellung von Frauen und Männern unterstützen insbesondere die Europäische Kommission und das Europäische Parlament. So arbeitet beispielsweise das Expert/innen-Netzwerk für Gleichstellung, Soziale Inklusion und Beschäftigung (EGGSIE)² für die Kommission

² EGGSIE ist aus dem Netzwerk für Fragen der Beschäftigung und der Gleichstellung von Frauen und Männern (EGGE) hervorgegangen, <https://research.mbs.ac.uk/european-employment/Ourresearch/Pastprojects/EGGSIE.aspx> (Zugriff 30.09.2013).

und das Parlament auf Basis eines jährlichen Forschungsprogramms mit externer Expertise. Das Europäische Netzwerk von Rechtsexpertinnen und Rechtsexperten auf dem Gebiet der Gleichstellung von Frauen und Männern informiert die Kommission regelmäßig über wichtige rechtliche gleichstellungspolitische Entwicklungen in den Mitgliedstaaten und deren Auswirkungen³. Das im Jahr 2008 durch die Kommission initiierte Europäische Netzwerk von Frauen in Führungspositionen in Politik und Wirtschaft⁴ ermittelt bewährte Verfahren und erfolgreiche Strategien im Bereich Gleichstellung in Führungspositionen. Neben diesen formal etablierten und finanzierten Netzwerken existieren vielfältige informelle gleichstellungspolitische Netzwerke⁵, so zum Beispiel das Netzwerk Gender Mainstreaming Expertinnen International (GMEI), ein Netzwerk von Expert/innen der Gender Mainstreaming Implementierung mit einer großen Bandbreite an Fachdisziplinen und Tätigkeitsfeldern, die sich zum professionellen Austausch zusammengeschlossen haben⁶, oder das europäische Gender Budgeting Netzwerk, ein Verbund internationaler Gender Budgeting Expert/innen und Initiativen, deren Ziel es ist, die Gender Budgeting Strategie auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten zu etablieren und/oder zu stärken⁷.

6.1.2. Communities of Practice

Ein Netzwerkansatz, der durch die Europäische Kommission erstmals im Kontext der national und transnational vernetzten Gemeinschaftsinitiative EQUAL⁸ aufgegriffen und gefördert wurde, sind „Communities of Practice“ (CoPs), die auf Anforderungen des lebenslangen Lernens reagieren, weil formale Bildungs- oder Weiterbildungsangebote diesen Herausforderungen nicht mehr gerecht werden.⁹

„The term ‚community of practice‘ is of relatively recent coinage, even though the phenomenon it refers to is age-old.“¹⁰ Das Konzept der CoPs basiert auf einem Modell, mit dessen Hilfe Lave und Wenger (1991) versuchten, insbesondere das „informelle“ Lernen als Teil sozialer Praxis und im Kontext sozialer Beziehungen zu identifizieren. Dazu haben sie auf Praxisformen der Herausbildung von Erfahrung und Wissen zurückgegriffen – auf Gemeinschaften, in denen Erfahrungen und Gelerntes ausgetauscht, angeeignet und weitergegeben wurden.¹¹

3 Siehe http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/tools/legal-experts/index_en.htm (Zugriff 30.09.2013).

4 Siehe http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/index_de.htm (Zugriff 30.09.2013).

5 Zur Analyse gleichstellungspolitischer Netzwerke in der Europäischen Union siehe Ahrens (2011).

6 Siehe <http://www.gmei.info/> (Zugriff 30.09.2013).

7 Siehe <http://www.infopolis.es/web/GenderBudgets/egbn.html> (Zugriff 30.09.2013).

8 I.R. der Gemeinschaftsinitiative (GI) EQUAL wurden zwischen 2000 und 2008 innovative Programme in der Europäischen Union umgesetzt; die Projekte arbeiteten in nationalen und transnationalen Entwicklungspartnerschaften. Eine von fünf thematischen Prioritäten der GI war die Gleichstellung von Frauen und Männern, siehe http://ec.europa.eu/employment_social/equal_consolidated/about.html (Zugriff 30.09.2013).

9 Siehe Interview mit Etienne Wenger, <http://www.youtube.com/watch?v=oAsNnSC1zPA> (Zugriff 30.09.2013).

10 Siehe <http://www.ewenger.com/theory/index.htm> (Zugriff 30.09.2013).

11 Zur Historie der CoPs und ihrer Bedeutung für die Erwachsenen- und Weiterbildung siehe Bliss u.a. (2006).

CoPs stehen heute für vernetztes Arbeiten und Lernen, wie es in alltäglichen Arbeits- und Lebenszusammenhängen vorzufinden ist. CoPs werden als Gruppen von Menschen definiert, die ein gemeinsames Anliegen oder eine Leidenschaft für ein Thema teilen sowie gemeinsam Probleme lösen und ihr Wissen und ihre Expertise durch gemeinsames Lernen vertiefen. Das inhaltliche Spektrum von CoPs ist sehr breit und ihre Reichweite dementsprechend groß: Sie bearbeiten professionelle und wissenschaftliche Fragestellungen und Themen ebenso wie gesellschaftspolitische oder alltägliche Probleme; sie finden organisations- oder unternehmensintern statt, organisationsübergreifend, lokal, national oder international. Immer sind CoPs jedoch soziale Lernumwelten, die personale Beziehungen und gegenseitiges Vertrauen erfordern.

6.2. Vernetzung zu Gleichstellung von Frauen und Männern im Bundes-ESF

Das Ziel der durch die Agentur für Gleichstellung im ESF initiierten Vernetzungsformate war der Aufbau von nachhaltigen Austausch- und Lernstrukturen zur kohärenten Verankerung der Gleichstellung von Frauen und Männern in den Strukturen, Aufgaben, Abläufen und Fachpolitiken (auch) derjenigen ESF-Akteurinnen und -Akteure, die durch die Beratungsangebote der Agentur nicht erreicht wurden (siehe Kap. 5 in diesem Band). Zur Erreichung dieses Ziels organisierte und koordinierte die Agentur neue fachthematische (Lern-)Netzwerke und stellte ihre Expertise in bestehenden ESF-Gremien und Arbeitsgruppen zur Verfügung. Auch die internationale Vernetzung mit Beteiligung der ESF-Akteurinnen und -Akteure sollte zur Kompetenzerweiterung und zu nachhaltigen Kooperationsstrukturen beitragen.

Die Methoden und Instrumente der Vernetzung zum Querschnittsziel Gleichstellung richteten sich an den im Rahmen der Bedarfsanalyse zu Beginn der Arbeit der Agentur ermittelten Lernbedürfnissen der ESF-Akteurinnen und -Akteure aus. Sie waren auf verfahrensbezogene und thematische Aufgaben der ESF-Akteurinnen und -Akteure in den unterschiedlichen ESF-Zyklen fokussiert und ab dem Jahr 2011 auch an der Planung und Programmierung der Strukturfondsförderperiode 2014–2020 orientiert. Wenngleich nicht immer idealtypisch, wurden die Vernetzungsformate weitestgehend in Übereinstimmung mit den dargelegten Erfolgsfaktoren für gelungene Netzwerkarbeit unter besonderer Berücksichtigung von Aspekten wie Vertrauen, Offenheit, Partizipation und Wertschätzung der im Netzwerk vorhandenen Kompetenzen umgesetzt.

6.2.1. Vernetzung durch Fachgespräche und ressortübergreifende Workshops

Durch die Fachgespräche der Agentur für Gleichstellung im ESF wurden programm- und ressortübergreifend sowohl auf Bundes-ESF-Ebene als auch im Rahmen der die Bundesländer adressierenden Vernetzung Formate angeboten, die darauf zielten, den fachlichen Austausch, die Kooperation und das gemeinsame Lernen der Akteurinnen und Akteure zum Querschnittsziel Gleichstellung im ESF herzustellen oder zu intensivieren.

Zielgruppe der **ressortübergreifenden Vernetzung** waren die Koordinator/innen der den Bundes-ESF umsetzenden Ministerien (BMAS, BMBF, BMFSFJ, BMVBS, BMWi) sowie Vertreter/innen der Fondsverwaltung. Im Rahmen von „Ressort-Workshops“ wurden verfahrensbezogene und fachpolitische Aspekte der Gleichstellung der Geschlechter im ESF ebenso präsentiert, ausgetauscht und diskutiert wie die Planung und Programmierung der Strukturfondsförderperiode 2014–2020 und die damit verbundenen Anforderungen an die Umsetzung des dualen Gleichstellungsansatzes auf EU- und Mitgliedstaatsebene. Auf großes Interesse der ESF-Koordinator/innen stießen sowohl Fragen bezüglich der Kohärenz von Gleichstellung in den ESF-Zyklen, -Arbeitsschritten und Abläufen, Ergebnisse der Gender Budgeting Analysen der Agentur¹² oder die Analysen zur Situation von Frauen und Männern (in ihrer Vielfalt) auf dem Arbeitsmarkt¹³ als auch fachpolitische Gleichstellungsaspekte wie zum Beispiel die Expertisen der Agentur oder die zielgruppenorientierte Aufbereitung und Interpretation von Arbeitsmarktdaten¹⁴. Eine wichtige Funktion der ressortübergreifenden Workshops war auch der kollegiale Austausch der Akteurinnen und Akteure. Good Practices zu Gleichstellung in den Programmen der Ministerien waren ebenso Gegenstand der Ressortworkshops wie Probleme und Problemlösungsstrategien, zum Beispiel bei Fragen des mangelnden Gleichstellungsinteresses einiger (weniger) Akteure.

Fachgespräche für Programmverantwortliche (aus den Ministerien und/oder umsetzenden Stellen) waren einerseits thematisch auf ESF-Prioritäten wie den Übergang von der Schule in den Beruf, die Unternehmensgründung oder die Arbeitsmarktpolitik aus der Gleichstellungsperspektive, andererseits auf Gleichstellungsaspekte in Zyklusschritten wie der Evaluation ausgerichtet.

In den Fachgesprächen „Übergang von der Schule in den Beruf“ waren, außer dem BMWi, alle ESF-umsetzenden Ressorts vertreten. Hohes Commitment und Interesse an programmübergreifender Vernetzung sowie an bilateraler Kooperation, basierend auf den Erfahrungen im Netzwerk, dass eine große inhaltliche Schnittmenge zwischen den Programmen existiert, ein gemeinsames Ziel verfolgt wird, sind als Ergebnisse dieses Vernetzungsformates äußerst positiv zu bewerten. Ergänzend zur kollegia-

12 Siehe <http://www.esf-gleichstellung.de/145.html> (Zugriff 30.09.2013).

13 Siehe <http://www.esf-gleichstellung.de/90.html> (Zugriff 30.09.2013).

14 Siehe <http://www.esf-gleichstellung.de/143.html> (Zugriff 30.09.2013).

len Beratung, zum Beispiel zum Thema „gleichstellungsorientierte Förderung von Jungen“, wird durch zwei Ressorts derzeit ein gemeinsames Programm im Bereich „Übergang von der Schule in den Beruf“ für die Förderperiode 2014–2020 geplant.

Ein weiteres thematisches Vernetzungsangebot im Bereich der Fachgespräche fokussierte die vielfältigen Fragen und Aspekte des arbeitsmarktpolitischen Kontextes der ESF-Umsetzung aus der Gleichstellungsperspektive. ESF- und arbeitsmarktpolitische Akteurinnen und Akteure, zum Beispiel aus der Agentur für Arbeit und den Jobcentern, diskutierten darüber, wie sich die ESF- und die Gleichstellungspolitik in der deutschen Arbeitsmarktpolitik aufeinander beziehen, welche Bruchstellen in der Praxis festzustellen sind und wie gemeinsame Lösungsstrategien für gleichstellungspolitische Inkompatibilitäten erarbeitet werden können.

Basierend auf den Erkenntnissen eines Forums zur „Erwerbsbeteiligung von Migrantinnen“ auf der ESF-Jahrestagung im Oktober 2012 wurde ein Fachgespräch zum Thema „Situation von hochqualifizierten Migrantinnen auf dem deutschen Arbeitsmarkt“ durchgeführt. Ziel dieses Fachgesprächs war die Identifikation von Handlungsbedarf, entsprechenden Strategien und Akteur/innen, die dazu beitragen können, die Integrationsstrategien zugunsten der Zielgruppe zu verbessern. Hierzu wurden Expert/innen aus den am Integrationsprozess von Migrantinnen beteiligten Institutionen sowie aus Projekten, die langjährige Erfahrungen mit der Zielgruppe haben, in einen fachpolitischen Austausch gebracht.

Das durch die Agentur initiierte **Bundesländerforum** hat den ESF-Fondsverwaltungen der Länder und des Bundes eine inhaltliche Plattform mit dem Themenfokus „Steuerung und Evaluation von Gender Mainstreaming“ geboten. Dabei ging es um konkrete Erfahrungen aus der laufenden Förderperiode und „Lessons Learnt“ sowie deren Transfer in die nächste Förderperiode. Vertreter/innen aus den Bundesländern tauschten sich zu Good Practice und Erfahrungen zu den Themen Gleichstellungsziele, Steuerung und Monitoring aus. Die Agenturvertreterinnen trugen durch Input zur Umsetzung der Priorität „Soziale Inklusion und Armutsbekämpfung“ des ESF 2014–2020 aus der Geschlechterperspektive bei.

Ein Vernetzungsangebot, der „Fachdiskurs gleichstellungsorientierte Evaluation im ESF“, durch den interne und externe Programmevaluator/innen angesprochen wurden, um das Fachwissen zu Gleichstellung in der Evaluation zu erhöhen, wurde von den Adressat/innen nicht angenommen, sodass dieses Vernetzungsformat nach der ersten Veranstaltung eingestellt wurde.

6.2.2. Integration von Gleichstellung in bestehende Netzwerke

Auch in diversen bereits bestehenden Netzwerken haben Vertreterinnen der Agentur für Gleichstellung im ESF durch Vorträge, Workshops und andere partizipative Methoden zur Erweiterung oder Vertiefung von Gender-Kompetenzen beigetragen:

- In der Arbeitsgruppe Chancengleichheit zum Nationalen Strategischen Rahmenplan (NSRP), einem Zusammenschluss von Bundes- und Länderfondsverwaltungen des ESF und des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), wird die Umsetzung der Strukturfonds aus gleichstellungspolitischer Perspektive begleitet, und es werden entsprechende Empfehlungen an die Bundes- und Länderfondsverwaltungen erarbeitet. Die Agenturvertreterinnen trugen durch fachpolitische Expertise zu Themen wie beispielsweise Gender Budgeting, Gleichstellung im EFRE, den gleichstellungspolitischen Anforderungen der Förderperiode 2014–2020 oder Gleichstellung in der Partnerschaftsvereinbarung zur Kompetenzerweiterung des Netzwerkes bei.
- Im Rahmen der Projektträgervernetzung, die zum Beispiel Bestandteil der Programme IdA – Integration durch Austausch, XENOS – Integration und Vielfalt, JOB-STARTER, weiter bilden, unternehmensWert: Mensch, Schulverweigerung – Die 2. Chance und Soziale Stadt – Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ) war, wurden auf den Projektzyklus bezogene Verfahrens- oder fachpolitische Aspekte der Programme aus der Gleichstellungsperspektive erörtert.
- Im „Steuerungsdialog Evaluation“ des Bundes-ESF wurde regelmäßig über die durch die Agentur erarbeiteten Gender Budgeting Analysen berichtet.
- Unregelmäßig wurden Beiträge der Agentur in den Bundesbegleitausschuss für den ESF eingebracht, so zum Beispiel zum Gesamtkonzept der Agentur oder zum Gender Budgeting.

6.2.3. Vernetzung durch Veranstaltungen und Kooperationen

Seit Beginn ihrer Arbeit war die Expertise der Agentur auf Konferenzen, Tagungen und Netzwerkveranstaltungen im In- und Ausland gefragt. Die Formen, in denen die Agentur zu externen Veranstaltungen beigetragen hat, umfassen:

- Vorträge im österreichischen ESF-Begleitausschuss, Arbeitsgruppe Gleichstellung, auf der polnischen ESF-Konferenz zu Gleichstellung in der Förderperiode 2014–2020, im Rahmen von ESF-Jahrestagungen oder regionalen ESF- und Gleichstellungstagungen, wie zum Beispiel in Baden-Württemberg oder Sachsen-Anhalt, oder auf durch das Europäische Gleichstellungsinstitut organisierten Tagungen und Expert/innen-Meetings,
- fachpolitische Beiträge zu Twinning-Projekten des BMAS mit der Türkei, Vorträge zu den durch die Agentur erstellten fachpolitischen Expertisen im Rahmen von Programmveranstaltungen, Tagungen und Konferenzen der Sozialpartner,

- die Teilnahme an Veranstaltungen zu strukturpolitikrelevanten oder gleichstellungspolitischen Themen der Berliner Vertretung des Europäischen Parlaments oder der Europäischen Kommission, der Gewerkschaften und des GenderKompetenzZentrums.

Diese Aktivitäten haben nicht nur den Bekanntheitsgrad und die Wahrnehmung der Agentur als Unterstützungsstruktur national und international erhöht, sondern auch dazu geführt, dass die gleichstellungspolitischen Ansätze und die Expertise der Agentur im ESF in den Mitgliedstaaten Verbreitung gefunden hat.

Zusätzlich zur aktiven Teilnahme der Agenturvertreter/innen an zahlreichen Veranstaltungen organisierte die Agentur in den Jahren 2010 und 2013 zwei Konferenzen, die großen Zuspruch vonseiten der ESF-, Arbeitsmarkt- und gleichstellungspolitischen Akteurinnen und Akteure erfuhren. Während die zur „Halbzeit“ der Förderperiode 2007–2013 durchgeführte Konferenz „Gender Mainstreaming – Zwischenbilanz und Europäische Perspektiven“¹⁵ differenzierte Betrachtungen zur Situation von Frauen auf dem deutschen Arbeitsmarkt sowie Einblicke in die neue Gleichstellungsstrategie der Europäischen Union und in die Beratung der ESF-Akteurinnen und -Akteure auf Bundesebene umfasste, war die Tagung „Gleichstellung der Geschlechter im ESF – Europäisches Leitbild und bundesweite Perspektiven“ als Abschlusskonferenz der Agentur den Erfahrungen, Ergebnissen und „Lessons Learnt“ gewidmet. Verbindendes Element beider Konferenzen war die starke Partizipation der Vernetzungspartner/innen, wobei durch die aktive Teilnahme von mehreren EU-Mitgliedstaaten/CoP-Mitgliedern auf der Abschlusskonferenz auch die internationale Bedeutung der Agentur illustriert wurde.

Kooperationsgespräche oder Kooperationen fanden mit am ESF-Verfahren beteiligten oder durch Gender-Expertise ausgewiesenen Institutionen, Gremien und Expert/innen statt, zum Beispiel der OP- und Programmevaluation, den Beauftragten zum Monitoring, dem GenderKompetenzZentrum, der Bundesweiten Gründerinnenagentur, Mitarbeiter/innen der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments, Landesunterstützungsstrukturen wie dem GeM-Projekt in Baden-Württemberg oder dem G/I/S/A in Sachsen-Anhalt, aber auch mit nicht direkt in die ESF-Umsetzung involvierten Akteur/innen wie der Abteilungsleiterin für Gleichstellung im BMFSFJ und Verwaltungsratsvorsitzenden des EU-Gleichstellungsinstituts in Vilnius.

Insbesondere nachdem die Kommission die Verordnungsentwürfe für die nächste Förderperiode vorgelegt hatte, wurde die Kooperation mit der Kommission und dem Parlament, aber auch mit den Sozial- und Wirtschaftspartner/innen intensiver: Zunehmend wurde die Agentur auch von Mitgliedern des Bundes-ESF-Begleitausschusses zu Fragen wie der „ökonomischen Unabhängigkeit von Frauen und Männern“, den Ex-ante-Konditionalitäten zu Gleichstellung oder zur Gender Budgeting Anforderung in den Verordnungsentwürfen kontaktiert.

15 Siehe InfoLetter 2/2010 der Agentur für Gleichstellung im ESF, Download auf www.esf-gleichstellung.de.

6.2.4. Community of Practice on Gender Mainstreaming

Die im Zeitraum 2010–2014 durch die Europäische Kommission/GD Beschäftigung geförderte Community of Practice on Gender Mainstreaming (Gender-CoP), die ein Lernnetzwerk gleichen Namens abgelöst hat, das bereits im Kontext der Gemeinschaftsinitiative EQUAL entstanden war und dort den Vernetzungsansatz der CoPs modellhaft implementiert hatte, setzt sich aus Akteur/innen der ESF- und EFRE-Fondsverwaltungen aus 15 Mitgliedstaaten/Regionen der Europäischen Union zusammen: Schweden (Koordination und Netzwerkmanagement), Belgien (Flandern und Wallonien), Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Österreich, Polen, Portugal, Tschechische Republik, Schottland und Spanien. Darüber hinaus sind Gleichstellungsexpert/innen oder Institutionen, wie zum Beispiel das Instituto de la Mujer, Spanien, oder die Agentur für Gleichstellung im ESF sowie eine für die EU-Lernnetzwerke zuständige Mitarbeiterin der EU-Kommission, in die Prozesse der Gender-CoP involviert.¹⁶

Das Ziel der Gender-CoP ist es, das egalitäre Geschlechtermodell (Leitbild der EU¹⁷) und den gleichstellungspolitischen Doppelansatz der Europäischen Union in den beteiligten EU-Institutionen und im ESF der einzelnen Mitgliedstaaten zu verankern und die Integration der Gender Mainstreaming Strategie in die Verfahren und thematischen Prioritäten des ESF zu stärken.

Arbeitsweise der Community of Practice on Gender Mainstreaming

Die Gender-CoP arbeitet wie viele CoPs in „konzentrischen Zirkeln“, die den Mitgliedern eine unterschiedliche Intensität der Mitarbeit ermöglichen:

- Das „Sekretariat“, angesiedelt in der schwedischen ESF-Fondsverwaltung, koordiniert und moderiert die Gender-CoP und bildet zusammen mit der Steuerungsgruppe, bestehend aus den Fondsverwaltungen der Mitgliedstaaten/Regionen, die Kerngruppe der CoP.
- Thematische Arbeitsgruppen, zum Beispiel zu Planung und Programmierung der ESF-Förderperiode 2014–2020, zu Training und Beratung von ESF-Akteur/innen, zu Gleichstellung in der Evaluation, zu Nachhaltigkeit, zu den ESF-Fachpolitiken, abgeleitet aus den ESF-relevanten Leitinitiativen der Europa-2020-Strategie, oder zu Politikempfehlungen auf EU- und Mitgliedstaatsebene werden von der Vertreterin/dem Vertreter eines Mitgliedstaates/einer Region koordiniert und durch Expert/innen unterstützt. Diese Arbeitsgruppen bilden den inneren Kreis aktiver Teilnehmer/innen.

¹⁶ Siehe <http://www.gendercop.com/> (Zugriff 30.09.2013).

¹⁷ Siehe Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010–2015. KOM(2010) 491 endg.

- Zum äußeren – eher peripheren – Kreis gehören beispielsweise die EFRE-Fondsverwaltungen, die am Transfer der Prozesse und Ergebnisse der Gender-CoP in den EFRE interessiert sind, aber auch die Nutzer/innen der Website oder in die Veranstaltungen in den Mitgliedstaaten involvierte ESF- und Gleichstellungsakteurinnen und -akteure oder -expert/innen.

Aktivitäten der Community of Practice on Gender Mainstreaming

Im Zeitraum 2010–2013 führte die Gender-CoP eine Reihe von Aktivitäten durch, zum Beispiel:

- Erstellung der Baseline Study zum Stand der Umsetzung des gleichstellungspolitischen Doppelansatzes im ESF der beteiligten Mitgliedstaaten/Regionen, die der Identifikation von Good-Practice-Ansätzen im ESF-Verfahren und den ESF-Fachpolitiken, aber auch von Problemen und „Nadelöhren“ bei der Integration von Gleichstellung in den ESF diente¹⁸;
- Sammlung, Adaption und Entwicklung von Strategien, Ansätzen, Methoden und Instrumenten, die zur kohärenten Umsetzung des gleichstellungspolitischen Doppelansatzes in den ESF-Verfahren und thematischen Prioritäten beitragen, und deren Publikation auf der Website der Gender-CoP;
- Entwicklung von Qualitätsanforderungen zur kohärenten Umsetzung des gleichstellungspolitischen Doppelansatzes in den ESF-Zyklen der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten/Regionen, die im STANDARD¹⁹ zusammengefasst wurden und derzeit durch fünf Mitgliedstaaten bzw. Regionen (Belgien (FL), Finnland, Schweden, Spanien, Tschechische Republik) modellhaft umgesetzt werden; der webbasierte STANDARD ist verbunden mit einem durch die Gender-CoP entwickelten „Capacity Building“, durch das die beteiligten ESF-Akteurinnen und Akteure und Fondsverwalter/innen bei der Umsetzung der Qualitätsanforderungen unterstützt werden. Nach der Pilotphase wird der STANDARD auf Basis der Erfahrungen und Erkenntnisse der Pilotmitgliedstaaten ergänzt und modifiziert;
- Präsentation der Arbeitsgruppenergebnisse, Good-Practice-Ansätze, Methoden und Instrumente sowie der Flagship-Themen aus der Gleichstellungsperspektive auf der Website der Gender-CoP sowie im Rahmen von Tagungen, Seminaren, Peer Reviews und Workshops;
- Publikation von Positionspapieren zur Europa-2020-Strategie und den Leitiniti-

¹⁸ Siehe hierzu auch die Evaluation of the European Social Fund's Support to Gender Equality, die zu ähnlichen Ergebnissen kommt wie die Baseline Study der Gender-CoP (Europäische Kommission 2011).

¹⁹ Siehe <http://www.gendercop.eu> (Zugriff 30.09.2013).

ativen sowie von die Programmierung der nächsten Förderperiode begleitenden Dokumenten;

- Beratung der Europäischen Kommission, des Europäische Parlaments sowie der Fondsverwaltungen der Mitgliedstaaten bezüglich der kohärenten Integration des gleichstellungspolitischen Doppelansatzes in die Planung und Umsetzung der Prozesse und thematischen Schwerpunkte der Strukturfondsförderperiode 2014–2020.

Zur Verbreitung der CoP-Ergebnisse und zur Sensibilisierung weiterer Entscheidungsträger/innen und Akteurinnen und Akteure im ESF auf Ebene der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten wurden Veranstaltungen zu Gleichstellung in den ESF-Verfahren oder zu den ESF-Prioritäten durchgeführt.²⁰ Im Rahmen von Konferenzen oder Peer Reviews wurden gleichstellungspolitische „Burning Issues“ wie der Gender Pay Gap und die (fehlenden) thematischen Gender-Aspekte in der Europa-2020-Strategie und in den Leitinitiativen (Flagships) diskutiert. Auf die ESF-Verfahren bezogene internationale Veranstaltungen behandelten Themen wie „Gender Mainstreaming in der Strukturfondsförderperiode 2014+“, „Unterstützungsstrukturen für die nachhaltige Verankerung von Gender Mainstreaming im ESF“, „Gender Mainstreaming in der Evaluation des ESF“ oder „Gender Budgeting im ESF – Möglichkeiten, Beispiele und Grenzen“.

„Lessons Learnt“

Die Mitarbeit der Agentur für Gleichstellung im ESF in der Gender-CoP gewährleistete einen Informations- und Wissenstransfer in zwei Richtungen: Durch die Teilnahme an Veranstaltungen der CoP erhielten die ESF-Akteurinnen und -Akteure des Bundes und der Bundesländer, zum Beispiel aus Baden-Württemberg, Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt sowie aus den Vertretungen der Bundesländer in Brüssel, Zugang zu den in den EU-Mitgliedstaaten entwickelten Strategien, Ansätzen und Verfahren zur Umsetzung von Gleichstellung im ESF, zu innovativen thematischen Entwicklungen im ESF, aber auch zu Lernarrangements, welche die Gender-CoP entwickelt und anbietet, sowie – nicht zuletzt – zu den Erfahrungen von ESF-Manager/innen aus anderen Mitgliedstaaten.

Beispiele für gleichstellungspolitische Anregungen aus anderen Mitgliedstaaten sind die schwedische Unterstützungsstruktur auf Projektebene, die Projektträger bereits bei der Antragstellung sowie während der Projektumsetzung zu Gleichstellung in allen Phasen des Projektzyklus berät und trainiert, oder das finnische Gleichstellungsministerium, das ein großes gleichstellungsorientiertes ESF-Programm mit spezifischen Maßnahmen zugunsten von Frauen durchführt und darüber hinaus die Funktion wahrnimmt, die Umsetzung von Gender Mainstreaming in den anderen ESF-umsetzenden Ministerien kritisch zu begleiten.

²⁰ Siehe <http://www.gendercop.com/activities/> (Zugriff 30.09.2013).

Ein weiteres nachahmenswertes Beispiel aus einigen CoP-Mitgliedstaaten ist das Bemühen, die Gleichstellung in den Strukturfonds nicht ausschließlich auf den ESF zu fokussieren, sondern auch die EFRE- und andere Fondsverwaltungen für die Gleichstellungsorientierung ihrer Fonds zu sensibilisieren.

Darüber hinaus bot die CoP durch ihre Vernetzung/ihren intensiven Kontakt mit EU-Institutionen und Gremien der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments und im europäischen NGO-Bereich gebündelte und aufbereitete Informationen zu Inhalten und politischen Strategien, vor allem auch in Bezug auf die Vorbereitung und Programmierung der Förderperiode 2014–2020, die für die nationalen Planungsprozesse zu Gleichstellung im ESF bereichernd waren.

Die Vernetzung auf EU-Ebene bot jedoch auch die Chance, den Unterstützungsansatz der Agentur für Gleichstellung im ESF auf EU- und Mitgliedstaatsebene zu verbreiten.

6.3. Agentur für Gleichstellung im ESF – Good Practice aus Deutschland

„(...) as a second strand there is also the approach of integrating or mainstreaming the ideas of gender equality into all other programmes. Here I want explicitly to mention the Agency for Gender Equality in the ESF in Germany which acts as an important service provider for all federal programmes.

This twofold strategy [Umsetzung der gleichstellungspolitischen Doppelstrategie, Anm. d. Verf.] and the work of the agency are really unique in Europe. It's not only German industry that should be an export champion. In my opinion the German approach to embedding gender equality in the ESF is also ready to be exported.²¹

Die Arbeit der Agentur wurde von der Europäischen Kommission/GD Beschäftigung schnell als Good Practice wahrgenommen und in diversen ESF-relevanten Gremien auf EU-Ebene präsentiert, zum Beispiel in der High Level Group on Gender Mainstreaming in den Strukturfonds, im Coordination Committee of the Funds (CoCoF), im ESF Committee, auf den „Open Days“ oder im Rahmen von Informationsveranstaltungen für die „Geographical Desks“ der GD Beschäftigung. Im Kontext der Gender-CoP-Arbeiten zur Vorbereitung der ESF-Förderperiode 2014–2020 wird Beratung zur Verankerung der Gleichstellung in den vorbereitenden Rechtsakten und Dokumenten von Mitarbeiter/innen der Policy Unit der GD Beschäftigung, verantwortlich für die Verordnungsentwürfe für die nächste Förderperiode, und von den Ausschüssen des Europäischen Parlaments für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter sowie für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten nachgefragt.

21 Redebeitrag von Director Peter Stub Jorgensen, European Commission, Directorate-General Employment, Social Affairs and Inclusion, ESF-Jahreskonferenz am 29.10.2012 in Berlin, http://www.esf.de/portal/generator/18932/property=data/2012__11__06_grosswort.pdf (Zugriff 30.09.2013).

Aber auch bilaterale Kooperationen mit den Fondsverwaltungen, zum Beispiel aus Finnland, Österreich, Polen, Schweden oder Spanien, haben zur Verbreitung des Ansatzes der Agentur beigetragen. Das Europäische Gleichstellungsinstitut präsentiert die Agentur im Rahmen seiner EU-weiten Good-Practice-Sammlung²² zu Gender Mainstreaming und hat die Agentur um Beiträge zu diversen Konferenzen und Expert/innen-Meetings gebeten.

6.4. Fazit und Ausblick

Die Vernetzungsaktivitäten der Agentur für Gleichstellung im ESF und die auf den Bedarf und die Aufgaben der ESF-Akteurinnen und -Akteure zugeschnittenen Lernumwelten wurden auf nationaler, regionaler sowie auf EU-Ebene sehr gut angenommen und wertgeschätzt. Zwar können unmittelbare Wirkungen des vernetzten Lernens auf die Gleichstellungskompetenz im Sinne von Handlungskompetenzen der beteiligten Akteurinnen und Akteure nicht gemessen werden. Es gibt jedoch vielfältige Hinweise darauf, dass die Agentur durch die Organisation und Koordination von Netzwerken für die ESF-Akteurinnen und -Akteure und durch die Intervention in bestehende Netzwerke wichtige Impulse gesetzt hat – sowohl für die gleichstellungsorientierte Umsetzung des ESF in der gegenwärtigen als auch in der nächsten Förderperiode. Das Ziel, die Kompetenzerweiterung der ESF-Akteurinnen und -Akteure parallel zu Beratung und Informationsmanagement durch unterschiedliche Vernetzungsformate zu unterstützen und somit neue institutionsübergreifende Lernsettings zu initiieren, kann als erreicht angesehen werden.

Indizien für diese Feststellungen sind nicht nur die bisher von den Akteur/innen einiger Netzwerke, zum Beispiel der Gender-CoP, oder von an den Fachgesprächen beteiligten Akteur/innen diskutierten Strategien, die auch in der nächsten Förderperiode eine Vernetzung planen. Auch inhaltliche Vorhaben, beispielsweise in den Bundesländern, im ESF zumindest erste Ansätze zur Gender Budgeting Strategie zu implementieren oder das EU-Gleichstellungsziel der ökonomischen Unabhängigkeit von Frauen und Männern im ESF zu stärken, bestätigen, dass der Transfer von Gleichstellungsaspekten durch Vernetzung stattgefunden hat.

Aus den Erfahrungen mit der durch die Agentur im Zeitraum 2009–2013 initiierten und wahrgenommenen Vernetzung lassen sich die folgenden Empfehlungen ableiten:

- Die organisationsübergreifende Vernetzung der ESF-Akteurinnen und -Akteure zu Gleichstellung im ESF auf der nationalen, regionalen und EU-Ebene sollte zu einem festen Bestandteil der ESF-Umsetzungsprozesse werden und auf diejenigen Fachpolitiken und Prozesse ausgeweitet werden, die bisher nicht von den Vernetzungsangeboten erreicht wurden.

²² Siehe <http://eige.europa.eu/sites/default/files/GP.GM%20in%20ESF.Germany.pdf> (Zugriff 30.09.2013).

- Hierzu sollten zeitliche und finanzielle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, und den ESF-Akteur/innen sollten Fortbildungen zur Organisation und Koordination von Netzwerken ermöglicht werden, um die Vernetzung selbstorganisiert gestalten zu können.
- Die Vernetzungsformate, die durch die Agentur für Gleichstellung im ESF initiiert wurden, sollten ohne zeitliche Unterbrechung in die ESF-Förderperiode ab 2014 übergehen, um unmittelbar an die bisher erreichten gleichstellungspolitischen Ergebnisse im Kontext der Planung und Programmierung anknüpfen und die erworbenen gleichstellungspolitischen Kompetenzen der Netzwerke und ihrer Mitglieder entsprechend nutzen zu können.
- Die Rahmenbedingungen für Netzwerke, zum Beispiel die Koordination, Steuerung und Arbeitsweisen, sollten an den Anforderungen von Lernnetzwerken orientiert sein, die informelles Lernen/informelle Wissensgenerierung ermöglichen.
- Für einen Teil der bestehenden Netzwerke, zum Beispiel für die Arbeitsgruppe Chancengleichheit zum NSRP, insbesondere aber auch für den Monitoringausschuss, wird empfohlen, dass deren Mitglieder ein gleichstellungspolitisches Leitbild erarbeiten und (weitere) Beratung oder Trainings zu Gleichstellung im ESF erhalten, um ihr gleichstellungspolitisches Mandat im ESF stärker als bisher wahrnehmen zu können.

6.5. Literatur

- Ahrens, Petra (2011): Gender Equality Policy Networks in the European Union and the Utility of Qualitative Network Analysis. BGSS Working Paper Series No. 4. Berlin
- Bienzle, Holger u.a. (2007): Die Kunst des Netzwerkens. Europäische Netzwerke im Bildungsbereich. Wien
- Bliss, Friederike/Johanning, Anja/Schicke, Hildegard (2006): Communities of Practice – Ein Zugang zu sozialer Wissensgenerierung. Hg. vom Deutschen Institut für Erwachsenenbildung, Bonn
- Europäische Kommission (2008): Leitfaden für die durchgängige Berücksichtigung der Geschlechterperspektive in der Beschäftigungspolitik, soziale Eingliederung und Sozialschutz. Luxemburg
- Europäische Kommission (2011): Evaluation of the European Social Fund's support to Gender Equality. Synthesis Report, Birmingham
- Faulstich, Peter/Vespermann, Per/Zeuner, Christine (2001): Bestandsaufnahme regionaler und überregionaler Kooperationsverbände/Netzwerke im Bereich Lebensbegleitendes Lernen in Deutschland. Hamburg

-
- Flocken, Peter/Hellmann-Flocken, Sabine/Howaldt, Jürgen (2001): Erfolgreich im Verbund – Die Praxis des Netzwerkmanagements. Eschborn
- Lave, Jean/Wenger, Etienne (1991): Situated Learning. Legitimate Peripheral Participation. New York
- Wenger, Etienne (1999): Communities of Practice. The Key to a Knowledge Strategy. o.O.
- Wenger, Etienne/McDermott, Richard/Snyder, William (2002): Cultivating Communities of Practice. A Guide to Managing Knowledge. Boston

7. Gender Budgeting im ESF: Mittelbezogenes Gender-Monitoring oder Gleichstellungsstrategie?

Regina Frey und Benno Savioli

Das Operationelle Programm des Bundes für den ESF (OP) der Förderperiode 2007–2013¹ schreibt Gender Budgeting im Europäischen Sozialfonds fest. Dort heißt es: „*Gender-Budgeting ermöglicht (...) die systematische Analyse, Steuerung und Evaluation einer geschlechtergerechten Verteilung der Programmmittel über alle Prioritätsachsen.*“ (OP, S. 218).

Auch wird dort ein Ziel im Hinblick auf die finanzielle Teilhabe von Frauen an den Programmausgaben formuliert und mit einem Zielwert unterlegt: „*Es wird angestrebt, Frauen adäquat zum Anteil an der Gesamtbevölkerung in Höhe von 49,5 % sowie deren Anteil an den Arbeitslosen von 47,9 % in 2006 mit einem Anteil von rd. 50 % an den teilnahmebezogenen Programmausgaben zu beteiligen, d.h., diese Zielgröße bezieht sich auf Vorhaben, in denen Teilnehmende gezählt werden, und auf spezifische Vorhaben im Bereich Chancengleichheit (Code 69).*“ (OP, S. 218f.)

Die Agentur für Gleichstellung im ESF wurde von der Fondsverwaltung beauftragt, jährlich eine entsprechende Analyse der Mittelverteilung zwischen Frauen und Männern im ESF vorzunehmen und damit diesen im OP festgeschriebenen Zielwert zu überprüfen. Das Gender Budgeting Team² der Agentur für Gleichstellung im ESF (die Autorin und der Autor des vorliegenden Beitrages) hat vier Jahresberichte hierzu vorgelegt, die neben der Überprüfung des im OP festgelegten Benchmarks auch weitere Auswertungen bieten. Auch wurde im Rahmen dieser Berichte die Methodik und Reichweite des Gender Budgeting diskutiert und ein Bezug zum Wirkungsmonitoring hergestellt. Flankierend zu diesen auf der Auswertung der Monitoringdaten des Bundes basierenden Analysen hat das Gender Budgeting Team einen „qualitativen“ Ansatz des Gender Budgeting entwickelt: Hier werden auch Programme integriert, die keine Teilnahmen ausweisen. Statt des Rückgriffs auf teilnahmebezogene Mittelaufwendungen werden im qualitativen Budgeting die potenziellen bzw. zu erwartenden Gleichstellungswirkungen der Programme bewertet. Auf dieser Grundlage wird sodann eine Quantifizierung über eine gleichstellungsbezogene Gewichtung der jeweiligen Programmmittel vorgenommen (siehe hierzu Pkt. 7.5.1).

¹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Operationelles Programm des Bundes für den Europäischen Sozialfonds. Förderperiode 2007–2013. CCI: 2007DE05UPO001, Berlin 2007.

² Für ihre wertvolle Unterstützung bei der Texterstellung möchten wir an dieser Stelle Talke Flörcken (genderbüro) danken.

Der vorliegende Beitrag stellt die Ansätze und Ergebnisse sowohl der quantitativen Analyse der Monitoringdaten als auch der genannten qualitativen Analyse von Programmen dar. Sodann verortet er den Ansatz des Gender Budgeting im fachlichen Diskurs zu Gender Mainstreaming und Gender Budgeting, um abschließend einen Ausblick auf die Fragen zu geben, welche Rolle Gender Budgeting in Zukunft für den ESF spielen kann und welcher Voraussetzungen es für dessen wirkungsvolle Umsetzung bedarf.

7.1. Gender Budgeting in der Förderperiode 2007–2013 des ESF-Bundesprogramms

Laut OP soll das Gender Budgeting Ausgaben berücksichtigen aus:

- teilnahmebezogenen Programmen,
- Programmen ohne Teilnahmenachweise, wenn sie unter den sogenannten Code 69 fallen, also explizit die Gleichstellung von Frauen und Männern befördern sollen.³

Das bedeutet, dass neben Programmen, bei denen berechnet werden kann, welcher der Anteil der Ausgaben zugunsten der Teilnahme von Frauen geleistet wurde, auch weitere Programme berücksichtigt werden, für deren Projekte keine geschlechterdifferenzierten Angaben zu (individuellen) Teilnahmen – und damit keine unmittelbar geschlechtsspezifisch zurechenbaren Ausgaben – im Monitoring vorliegen.

Die Analyse für 2012 ergab, dass 42 der 67 Programme, die im Monitoringsystem ADELE erfasst werden, Projekte sowohl mit Teilnahmen als auch Ausgaben ausweisen und somit grundsätzlich in das quantitative Gender Budgeting laut OP einfließen können. Dazu kommen die erwähnten Code-69-Maßnahmen ohne Teilnahmen, deren Ausgaben pauschal zu zwei Dritteln als frauenförderlich einkalkuliert werden. Im Ergebnis entfallen bis einschließlich 2012 48,2 Prozent der zu berücksichtigenden Ausgaben auf Frauen, womit der im OP angestrebte Zielwert um 1,8 Prozentpunkte verfehlt wird (Frey/Savioli 2013, 4).

Als Ziel des Gender Budgeting definiert der Europarat (Council of Europe 2005, 7) die Gleichstellung von Frauen und Männern – die Festlegung eines Zielwertes der Ausgabenanteile ist insofern nur ein Mittel zum Zweck. Ob daher mit dieser

³ Laut Anhang II der Durchführungsverordnung (VO (EG) Nr. 1828/2006 vom 8. Dezember 2006) entsprechen dem „vorrangigen Thema“ des Code 69 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“ (S. 52).

für das OP gesetzten Zielmarke auch die im OP genannten strategischen Gleichstellungsziele, wie die *„Beteiligung von Frauen an existenzsichernder abhängiger und selbständiger Erwerbsarbeit insgesamt, bei der Beteiligung an Aufstiegschancen und der Besetzung von Führungspositionen durch Frauen, bei der Teilhabe von Frauen an zukunfts- und finanziell erfolgsträchtigen Ausbildungs- und Studiengängen sowie entsprechenden beruflichen Positionierungen“* (OP, S. 217), tatsächlich erreicht werden können, bleibt zunächst offen.

Dementsprechend hat der im OP angelegte Ansatz des Gender Budgeting nur eine beschränkte Reichweite hinsichtlich möglicher Aussagen zu den gleichstellungspolitischen Wirkungen des Programms. Erhoben wird hier zunächst lediglich, wie viele Teilnahmen von Frauen und Männern jeweils zu verzeichnen sind und darauf basierend mit welchem anteiligen Mitteleinsatz Frauen gefördert wurden (siehe Tab. 3). Ein so gestaltetes Monitoring des „Outputs“ (Umsetzung) in Verbindung mit den finanziellen „Inputs“ (Aufwendungen) erlaubt jedoch noch keine Aussagen über „Results“ (Ergebnisse) oder gar „Impacts“ (Wirkungen). Wenn es daher das Ziel des ESF ist, die „existenzsichernde Beschäftigung“⁴ insbesondere von Frauen zu fördern, dann reichen die aus dem Monitoring verfügbaren Informationen über eine bloße Teilhabe an der ESF-Förderung zur eigentlichen Überprüfung der Erreichung des strategischen Ziels nicht aus. Denn es ist durchaus möglich, Frauen – selbst mit einem hohen Mitteleinsatz – in einer Weise zu fördern, die den Gleichstellungszielen nicht dient, zum Beispiel mit Maßnahmen, die absehbar in atypische oder prekäre Beschäftigung münden. Deswegen muss in letzter Konsequenz eine Monitoring-basierte Analyse der Mittelverteilung zumindest um eine qualitative Dimension, um einen wirkungsorientierten Blick auf die Förderung ergänzt und vervollständigt werden (Frey/Savioli 2012, 4).

Hierzu hat die Agentur für Gleichstellung im ESF den oben erwähnten qualitativen Ansatz des Gender Budgeting entwickelt, der zusätzlich den zu erwartenden inhaltlichen Beitrag zur Gleichstellung berücksichtigt. Dieser Ansatz (siehe Tab. 2) eines „Gleichstellungsportfolios“ umfasst eine Klassifikation aller geförderten Aktivitäten nach ihrem Potenzial für Gleichstellungswirksamkeit und die Verknüpfung dieser (qualitativen) Zuordnung mit den umgesetzten Budgets (Ausgaben). Dies ermöglicht eine systematische Ausweitung des bestehenden Gender Budgeting Ansatzes über die primär teilnahmebezogene, quantitative Betrachtung hinaus. Somit dient das qualitative Gender Budgeting flankierend einer besseren Darstellung der Gleichstellungseinschätzung für das gesamte OP.

Im Unterschied zum quantitativen Gender Budgeting, das die Programme erst im Nachhinein – anhand der tatsächlichen Förderfälle – erfasst, basiert das qualitative Gender Budgeting auf einer prospektiven Einschätzung des Gleichstellungspotenzials von Programmen. Insofern bietet es auch für laufende Programme eine Option zu einer verstärkten gleichstellungspolitischen Ausrichtung. Für in dieser Förder-

⁴ Zur Definition von „existenzsichernder Beschäftigung“ siehe auch die von der Agentur für Gleichstellung im ESF herausgegebene Expertise „Existenzsichernde Beschäftigung von Frauen und Männern“ (Pimminger 2012).

periode bereits abgeschlossene Programme ergaben sich aus den entsprechenden Analysen Einschätzungen zu möglichen Gleichstellungswirkungen sowie Hinweise für die Gestaltung von Nachfolgeprogrammen (Frey 2012, 4).

Quantitatives und qualitatives Gender Budgeting im Überblick

Quantitativer Ansatz: Grundlage der vier Gender Budgeting Berichte der Förderjahre 2009–2012 sind die Daten des elektronischen Monitoringsystems ADELE. Dieses liefert unter anderem projektbasierte Ausgaben sowie – soweit relevant bzw. gefordert – Teilnehmezahlen nach Geschlecht sowie spezifischen Zielgruppenmerkmalen. Auf dieser Basis werden projektweise die durchschnittlichen Ausgaben nach Geschlecht ermittelt und anschließend auf Förderprogrammebene sowie auf Ebene des OP aggregiert. Die Auswertungen erfolgen somit projektscharf, aber nicht teilnahmescharf; eine teilnahmescharfe Auswertung würde differenziertere Daten nach Personen und Geschlecht erfordern, das heißt zumindest Ein- und Austrittsdaten (zur Bestimmung der jeweiligen zeitlichen Förderintensitäten), im besten Falle ergänzt um spezifische, Einzelfall-bezogene Detailausgaben, wie zum Beispiel Betreuungszuschüsse, sozialpädagogische Begleitung etc.

Projekte mit Angaben zu Teilnahmen sowie zu finanziellen Ausgaben werden als Gender-Budgeting-fähig bezeichnet. Von den 67 Programmen, die bis zum Jahr 2012 in ADELE erfasst wurden, wiesen 42 Programme solche Gender-Budgeting-fähigen Projekte aus (rund 62,7 Prozent der Programme). Neben diesen Programmen werden aber auch die bereits erwähnten Code-69-Programme ohne Teilnahmen berücksichtigt, deren Ausgaben pauschal als zu zwei Dritteln zugunsten von Frauen gewertet werden.⁵

Auswertungen liegen vor zu folgenden Fragestellungen: „Teilnahmen und Mittelverteilungen in Programmen“, „Pro-Kopf-Ausgaben“, „Programme nach Ausgabenanteilen je Geschlecht“, „Frauenanteile nach Programmvolumen“, „Prioritätsachsen und Geschlechterverteilung“, „Bagatellförderung und Geschlechterverteilung“. Für das Jahr 2012 wurden zusätzlich Auswertungen durchgeführt nach Programmtypen (laut Evaluation) sowie nach Prioritätsachsen, das heißt entsprechend der Unterscheidung von Zielgebieten der Förderung nach Konvergenz bzw. regionaler Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung.⁶

Qualitativer Ansatz: In der für das Jahr 2011 erstmals durchgeführten qualitativen Gender Budgeting Analyse wurden modellhaft fünf der insgesamt

5 Zur Begründung dieser Zurechnung – einschließlich der Ergebnisse von Varianten – siehe Frey/Savioli (2012, 11).

6 Für das Jahr 2010 wurde auch nach Alters- und Bildungsgruppen ausgewertet, allerdings haben die entsprechenden Ergebnisse eine beschränkte Reichweite, sodass sie nur einmalig aufgenommen wurden.

24⁷ Programme ohne Teilnahmebezug bzw. ohne Verpflichtung zu Teilnahmenachweisen analysiert. Kriterium für die Auswahl war: Abdeckung verschiedener Prioritätsachsen, Zielgruppen, Fachthemen und zuständiger Ressorts sowie Berücksichtigung von Programmen mit einer finanziellen Ausstattung sowohl im eher oberen als auch unteren Bereich der Förderung (Frey 2012, 8).

Die Einschätzung und das Ranking von nicht teilnahmebezogenen Programmen nach wahrscheinlicher Gleichstellungswirkung erforderte zunächst eine Klassifikation der erwarteten Gleichstellungswirkungen:

Tabelle 1:
Typisierungsvorschlag: Rankingkategorien und deren Gewichtung⁸

Kategorie	Gewichtungsfaktor
Explizit an Gleichstellung ausgerichtet (G+2)	+2
Wahrscheinlich gleichstellungsfördernde Wirkung (G+1)	+1
Reproduktion der Gleichstellungssituation (Ausgangslage) (G0)	0
Gleichstellungsnegative Wirkungen nicht ausgeschlossen oder zu erwarten (G-1)	-1

Gleichstellungsindifferente Maßnahmen, das heißt solche, die bestehende Geschlechterverhältnisse lediglich reproduzieren und keinen aktiven Beitrag zur Förderung der Gleichstellung leisten, werden mit 0 bewertet, ausdrücklich gleichstellungspositive dagegen mit dem Faktor 2.⁹

7 Von diesen 24 Programmen werden wiederum sechs Programme unter Code 69 (explizit auf Gleichstellung ausgerichtet) gefördert. Wenn davon ausgegangen wird, dass diese Programme definitionsgemäß in die Kategorie G+2 fallen, müssten die restlichen Programme analysiert werden, um einen Gesamtwert über das OP zu ermitteln.

8 Eine weitere Ausdifferenzierung der Rankingkategorien finden sich in Frey (2012, 5ff.).

9 Die konkrete Bewertungs- und Berechnungsmethode ist in Frey (2012, 6ff.) detaillierter dargestellt, die Berechnungsformel findet sich auch hier weiter unten in Fußnote 18.

Die entsprechende Bewertung der Programme erfolgte auf Basis der Analyse von programmrelevanten Dokumenten (Richtlinien, Auswahlkriterien, Programmbeschreibungen) und Produkten der Öffentlichkeitsarbeit (Flyer, Websites etc.). Die so gewonnenen Informationen wurden anhand von Leitfragen-gestützten Interviews mit der/dem Programmverantwortlichen oder einer anderen Person mit genauen Kenntnissen des Programms ergänzt und daran anschließend eine Zuordnung des Programms zu einer der Kategorien G+2 bis G-1 getroffen. Diesem Ranking auf einer Skala von -1 bis +2 entsprechend werden die Ausgaben der Programme gewichtet und das Gewichtungsergebnis mit ihren nominellen Ausgaben in Bezug gesetzt. Auf diese Weise lässt sich ein einfacher Index der aggregierten Gleichstellungswirksamkeit der betrachteten Programme ermitteln.

7.2. Gender Budgeting: Strategie, Instrument oder Prinzip?

Gender Budgeting wird bisweilen als Instrument der übergeordneten Strategie des Gender Mainstreaming angesehen. Dementsprechend lautet eine gängige Definition des Europarats aus dem Jahr 2005: *„Gender Budgeting ist eine Anwendung von Gender Mainstreaming im Haushaltsprozess. Es umfasst eine geschlechtsbezogene Analyse der Haushalte, die auf allen Ebenen des Haushaltsprozesses eine Gleichstellungsperspektive integriert und die Einnahmen und Ausgaben so umverteilt, dass die Gleichstellung von Frauen und Männern gefördert wird.“* (Council of Europe 2005, 10, Übers. v. R. F.).

Tatsächlich werden im deutschsprachigen Raum Gender Mainstreaming und Gender Budgeting oft parallel oder auch miteinander verknüpft umgesetzt. Dies ist allerdings eine neuere Entwicklung und im internationalen Vergleich eher unüblich, denn Gender Budgeting wurde bereits in den 1980er Jahren entwickelt und hatte zunächst keinen Bezug zu Gender Mainstreaming. Die Rede von Gender Budgeting als „Instrument des Gender Mainstreaming“ ist in doppelter Weise irreführend: Erstens gibt es Gender Budgeting schon länger als Gender Mainstreaming. Zweitens ist Gender Budgeting selbst kein Instrument, sondern ein Konzept mit einem ganzen Set an Instrumenten, die im Rahmen einer systematischen Implementierungsstrategie eingesetzt werden können (siehe Frey 2010, 35).

Im Originaltext des Europarats, der lediglich in englischer und französischer Sprache vorliegt, wird Gender Budgeting zudem als *„an application“* des Gender Mainstreaming bezeichnet. Dies wird häufig mit „eine Anwendung“ übersetzt. Da es durchaus starke Parallelen zwischen Gender Mainstreaming und Gender Budgeting gibt, ist die Übersetzung mit „Übertragung“ jedoch passender. So ist Gender Budgeting keine einmalige Maßnahme – vielmehr wird hierdurch kontinuierlich eine Geschlechterperspektive in allen Phasen der Haushaltspolitik eingenommen: Dies betrifft die

mittel- und langfristige Finanzplanung, die steuerpolitischen Weichenstellungen, die Aufstellung des Haushalts, die Ausführung bis hin zur Haushaltskontrolle – überall dort soll eine Gleichstellungsorientierung als verbindliches Prinzip in die Haushaltsentscheidungen und entsprechenden Mechanismen integriert werden (Frey/Köhnen 2007, 9). Durch die Darlegung von Daten und Zahlen soll transparent werden, was die jeweilige Institution zur Geschlechtergerechtigkeit beiträgt. Dies liefert die Grundlage für einen Dialog über bestehende und zukünftige Prioritätensetzungen im Haushalt und kann in der Konsequenz zu neuen bzw. veränderten Prioritätensetzungen in den relevanten finanzpolitischen Entscheidungen einschließlich der konkreten Ausgaben- und Einnahmenstruktur von Haushalten führen (Frey 2010, 36).

Die nachfolgenden Beispiele der Berliner Landesregierung und der Bundesregierung in Österreich zeigen darüber hinaus, dass die Umsetzung von Gender Budgeting immer auch eine *gleichstellungspolitische Steuerung* umfasst.

Beispiel Berlin

Im Juni 2002 forderte das Berliner Abgeordnetenhaus mit dem Beschluss über „Finanzpolitische Instrumente des Gender Mainstreaming (Gender Budget)“ erstmals alle Senatsverwaltungen auf, die Voraussetzung für die Umsetzung von Gender Budgeting zu schaffen (Baumfelder u.a. 2006, 7).

Die Umsetzung erfolgte in drei Stufen:

- In einer Pilotphase, die im Herbst 2004 endete, wurde eine gendersensible Nutzenanalyse exemplarisch durchgeführt und das Ergebnis im „Zweiten Bericht über Gender Mainstreaming (einschließlich Gender Budgeting) in der Berliner Politik und Verwaltung“ vom 2. September 2004 (Drs 15/3136) dargestellt (Baumfelder u.a. 2006, 7).
- In der Hauptphase, die im Herbst 2004 begann und zwei Jahre dauerte, wurde Gender Budgeting in allen Senatsverwaltungen und Bezirken in repräsentativen und relevanten Organisationsbereichen umgesetzt. In einem Beschluss des Rates der Bürgermeister vom 15. Juni 2006 wurde die Erhöhung der Zahl der Pflichtprodukte auf 56, die Ergänzung der Produktblätter um „Genderkriterien“, die Schulung für (insbesondere leitende) Produkt und Betriebswirtschaftsmentor/innen sowie die Definition von genderrelevanten Zielen mit quantitativen und qualitativen Merkmalen/Indikatoren vereinbart (Rat der Bürgermeister 2006). Gender Mainstreaming wird hierbei als langfristiger Organisationsentwicklungsprozess und Gender Budgeting als integraler Bestandteil verstanden.
- Ab Herbst 2006 kam Gender Budgeting flächendeckend zum Einsatz.

Seit Juli 2003 arbeitet eine ressortübergreifende „Arbeitsgruppe Gender Budget“ unter dem Vorsitz der Senatsverwaltung für Finanzen und in enger Zusammenarbeit mit der Berliner Gender Mainstreaming Geschäftsstelle sowie unter Beteiligung von

NGOs an einer praxisorientierten Gender Budgeting Einführungsstrategie (Baumfelder u.a. 2006, 7). Die Gender Budget Analyse im Land Berlin ist eine Kombination aus einem kameralen und einem produktorientierten Haushalt (Baumfelder u.a. 2006, 10). Der Berliner Haushalt 2013 umfasste knapp 23 Milliarden Euro (Senatsverwaltung für Finanzen Berlin o.J., o.S.).¹⁰

Beispiel Österreich

Mit dem Ministerratsbeschluss vom 9. März 2004 wurde die Handlungsgrundlage für die Umsetzung von Gender Budgeting in der österreichischen Verwaltung gelegt (siehe Interministerielle Arbeitsgruppe o.J., o.S.). Zur Umsetzung wurde im selben Jahr eine „Interministerielle Arbeitsgruppe für Gender Budgeting“ eingerichtet, die 2009 mit der „Interministeriellen Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming“ zusammengelegt wurde (Interministerielle Arbeitsgruppe o.J., o.S.). Gender Budgeting wurde auf Regierungsebene zuletzt durch den Ministerratsbeschluss vom 5. März 2008 verankert (Interministerielle Arbeitsgruppe o.J., o.S.). Dem Bundesverfassungsgesetz aus dem Jahr 2012 zufolge haben „Bund, Länder und Gemeinden (...) bei der Haushaltsführung die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern anzustreben“ (Bundesregierung Österreich 2012, Art. 3 § 3). Die konkrete Ausgestaltung ist im Bundeshaushaltsgesetz (BHG) 2013 und den zugehörigen Durchführungsverordnungen festgelegt. Im BHG 2013 ist festgehalten, dass ab dem Bundesvoranschlag¹¹ 2013 jedes Ressort sowie die obersten Organe verpflichtet sind, *„im Rahmen der Budgeterstellung (...) für ihre Untergliederungen ein bis maximal fünf Wirkungsziele zu formulieren. Zumindest eines der Wirkungsziele soll direkt aus dem Gleichstellungsziel abgeleitet werden. Des Weiteres sind ein bis fünf Maßnahmen, mit denen die Wirkungsziele verfolgt werden, anzugeben. Eine der maximal fünf Maßnahmen soll das Ziel der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern betreffen. Schließlich sollen noch Meilensteine/Kennzahlen (Indikatoren) zur Überprüfung und Messbarkeit angegeben werden.“* (Bundeskanzleramt Österreich 2010, 5)

Das Beispiel Österreich stellt also einen Versuch der Verknüpfung von Gender Budgeting mit einer gleichstellungsorientierten Wirkungssteuerung im Haushaltsverfahren dar.

7.3. Rahmenbedingungen

Gender Budgeting – selbst in dem begrenzten Rahmen eines Gender Budget Monitorings, wie er für das OP vorgegeben war – ist ein durchaus voraussetzungsvolles Unterfangen. Ein grundlegendes Hindernis im jetzigen ADELE-Datenbestand

¹⁰ Weitere Informationen dazu unter <http://www.berlin.de/sen/gender/gender-budget/> und <http://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/haushaltsplan/artikel.5697.php>.

¹¹ Dem Bundesvoranschlag entspricht in Deutschland der Haushaltsaufstellung für den Bund.

besteht im Fehlen von Informationen zu den jeweiligen Förderintensitäten anhand von individuellen Teilnahmedauern (Ein- und Austrittsdaten) sowie zum durchschnittlichen täglichen Teilnahmeumfang in Zeiteinheiten je Maßnahme.¹²

Dies begrenzt deutlich das analytische „Auflösungsvermögen“ der uns zur Verfügung stehenden Daten und infolgedessen auch des von uns verfolgten Ansatzes. Anteilige Ausgabenermittlungen nach Geschlecht und darauf basierende Vergleiche von Programmen anhand der geschlechtsspezifischen, durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben konnten somit lediglich projektscharf erfolgen und auch nur auf Basis der Projekte, für die uns beide Informationen – Teilnahmen nach Geschlecht sowie Ausgaben – vorlagen.¹³

Projektscharf bedeutet letztlich: Das einzelne Projekt ist eine „Blackbox“, in die das Monitoring kein Licht zu werfen in der Lage war. Je komplexer aber ein Projekt, desto höher das Risiko, dass eine derartige Durchschnittsberechnung zu einem gegenüber der „Wirklichkeit“ verzerrten Ergebnis führt. Das Monitoringsystem ADELE bietet lediglich aggregierte Daten auf Projektebene – bezüglich mancher Informationen (bspw. Mittelbindungen) sogar nur auf Programmebene –, obwohl die entsprechenden Vorgesetzten der einzelnen umsetzenden Stellen sowie der Träger durchaus über differenziertere Informationen verfügen können. Dieses Manko in ADELE ist letztlich den Vorgaben der ESF-Verordnung geschuldet, die bislang keine entsprechenden Vorschriften zur Erfassung und Bereithaltung individualisierter Mikrodaten vorsah.¹⁴

In den Gender Budgeting Berichten der Agentur für Gleichstellung im ESF wurde auf diese prinzipiellen Begrenzungen der Analyse und der darauf basierenden Programmvergleiche stets hingewiesen. Trotz dieser Grenzen in der Tiefenschärfe der Aussagen: Ein Verzicht auf die Auswertungen und Vergleiche wäre keine Alternative, denn die Zahlen können durchaus zu einer verstärkten Gleichstellungsorientierung des OP und der Unterstützung der Strategie Gender Mainstreaming beitragen. So wurden die Ergebnisse der Gender Budgeting Analysen innerhalb des ESF auf Bundesebene wie auch den Programmverantwortlichen kommuniziert und boten somit Anlass für die Selbstreflexion hinsichtlich der Gleichstellungs-

12 Darüber ließen sich dann entsprechende Teilnahmevolumina in Stunden recht präzise bestimmen und für die weitere Analyse verwenden. Zudem wäre Transparenz (zumindest projektweise nach Geschlecht der Teilnehmenden) über spezifische – fallbezogene – Sonderleistungen, wie zum Beispiel Kinderbetreuungszuschüsse, besondere Maßnahmen sozialpädagogischer Begleitung etc., wichtig für eine präzise Aufwandsermittlung nach Geschlecht.

13 In einzelnen Programmen kann es durchaus vorkommen, dass diese kombinierten Informationen nur für einen Teil der Projekte und auch dann nicht unbedingt für deren jeweils gesamten Förderzeitraum vorliegen.

14 In der nun aktuellen Förderperiode sehen die ESF-VO sowie die (noch vorläufigen) Evaluation-Guidelines eine Neuausrichtung zugunsten von individualisierten Mikrodaten vor; wohl auch, da sich gezeigt hat, dass eine kohärente Berichterstattung und Evaluierung auf EU-Ebene mit den bisherigen Vorgaben ein schwieriges Unterfangen darstellt. Entsprechend heißt es hierzu im Entwurf der Leitlinien zu Monitoring und Evaluierung der europäischen Kohäsionspolitik, Europäischer Sozialfonds: *„Die erhobenen Daten werden für Verwaltungs-, Evaluierungs- und Prüfzwecke verarbeitet. Insbesondere Mikrodaten sind unerlässlich für die Durchführung von Wirkungsevaluierungen. Die Kommission benötigt weder noch erhält sie Mikrodaten, sondern nur aggregierte Datensätze der durch den ESF (ko)finanzierten Vorhaben. Es obliegt dem Mitgliedstaat/der Verwaltungsbehörde zu entscheiden, auf welcher Ebene des Verwaltungs- und Kontrollsystems dieses Datenverarbeitungssystem für die Dossiers der einzelnen Teilnehmer eingerichtet werden soll.“* (Europäische Kommission 2013, 21, Herv. d. Verf.)

wirkungen von Programmen. Sie dienten zudem als Ausgangspunkt für gezielte Beratungen im Dialog mit der Agentur.

7.4. Mittelgerechtigkeit im ESF?

Ein rückblickender Vergleich der derzeitigen Ergebnisse des Gender Budgeting mit früheren ESF-Förderperioden ist nur punktuell möglich, da vergleichbare systematische Darstellungen unter Berücksichtigung der Mittel nur vereinzelt existieren,¹⁵ aber nicht flächendeckend auf Bundesebene zur Verfügung stehen.

Für eine Gesamtschau – unter Einbeziehung der Operationellen Programme von Bund und Ländern – können jedoch die Unterrichtungen der Bundesregierung für den Deutschen Bundestag bezüglich der Beiträge des ESF zur „*Verwirklichung der Chancengleichheit von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt*“ herangezogen werden, die laut Entschließung des Deutschen Bundestages vom 29. Juni 1994 seit 1997 regelmäßig und im Abstand von höchstens drei Jahren zu erstellen sind (Deutscher Bundestag 1994). In der Begründung der Beschlussvorlage hieß es damals:

„Durch die mangelhafte Datenlage der Teilnehmerstruktur und des tatsächlichen Mittelabflusses in die einzelnen Maßnahmen, die durch einen oder mehrere Fonds aus der Europäischen Strukturförderung gefördert werden, entsteht der Eindruck der Unüberschaubarkeit hinsichtlich der tatsächlichen Beteiligung und Förderung von Frauen an Programmen im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft und des Europäischen Sozialfonds.

Diese Situation ist unbefriedigend und muß schnellstmöglich behoben werden, um eine klare Aussage darüber zu erhalten, inwieweit die zweite EG-Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in bezug auf die Arbeitsbedingungen ‘über die Fonds der Europäischen Strukturförderung umgesetzt wird.’“ (Deutscher Bundestag 1994, 8)

Seither wurden – zuletzt Anfang 2013 – sechs entsprechende „Unterrichtungen“ vorgelegt. Diese bieten allerdings bislang vorwiegend Fallzahlen nach Geschlecht als Maß der Beteiligung.¹⁶ Daran lässt sich seit Mitte der 1990er Jahre zumindest näherungsweise der Anteil der weiblichen Förderfälle darstellen. Allerdings muss dabei berücksichtigt werden, dass es hierzu keine wirklich vergleichbaren und übergreifenden Zusammenstellungen der Teilnahmen gibt, da sowohl die Abgrenzungen

¹⁵ So konnten zum Beispiel für das Land Bremen bereits ab Mitte der 1990er Jahre entsprechende Auswertungen – basierend auf Mikrodaten – vorgelegt werden. Siehe dazu die Evaluationsberichte zum ESF-Ziel-2-Programm 1997–1999/01 (FEEDBACK 2000, 114ff.) sowie diesbezüglich noch umfänglicher zum Ziel-3-Programm des Landes Bremen 1994–1999/01 (FEEDBACK 2002, 116ff.). Die dort entwickelten Ansätze und Erfahrungen gingen in die Entwicklung des bundesweiten Stammbblattverfahrens mit ein.

¹⁶ Ergänzende finanzielle Informationen beziehen sich auf spezifische Frauenfördermaßnahmen, aber nicht auf den Mittelaufwand nach Geschlecht insgesamt.

der Programme (Zielgebiete) sowie die Implementierungsarrangements zwischen Bund und Ländern wechselten (unter anderem die Rolle der Bundesagentur für Arbeit in der Umsetzung von Bundesprogrammmitteln) als auch eine der jetzigen Differenzierung von Bagatellmaßnahmen und regulärer Förderung entsprechende Darstellung für die Vergangenheit nicht ohne Weiteres möglich ist. Dies erschwert zusätzlich die Interpretation der Daten.

Betrachtet man – unter Einbezug der genannten Einschränkungen – die berichteten Daten, so scheint sich keine Verbesserung der Beteiligung von Frauen (gemessen an den anteiligen Eintritten in Förderungen) ablesen zu lassen:¹⁷

- Förderperiode 1994–2001: 47,3 % (Deutscher Bundestag 2003, 3)
- Förderperiode 2000–2008: 46,6 % (Deutscher Bundestag 2010, 3)
- Förderperiode 2007–2011: 41,9 % (Deutscher Bundestag 2013, 4)

Zwar wären bereits Ende der 90er Jahre, das heißt nach Einführung der Stammbblätter, differenziertere Auswertungen möglich gewesen, die zumindest dem aktuellen Gender Budgeting Berichtswesen auf Bundesebene hätten entsprechen können. Dies wurde allerdings zunächst nur vereinzelt realisiert, was vermutlich auch daran lag, dass die Einführung der individualisierten Teilnahme-Stammbblätter in das reguläre Monitoring nicht flächendeckend und wenn, dann oftmals auch nur mit reduzierter inhaltlicher Differenzierung erfolgte. Stattdessen wurde mit dem Argument der Vereinfachung der Datenerhebung zumeist nur das aggregierte Teilnahme-Datenset als Bestandteil des Projektstammbblattes realisiert.

Inzwischen hat sich die Berichtslage etwas verbessert und auch einzelne Länder haben Auswertungen der Ausgaben nach Geschlecht vorgelegt, zum Beispiel zu den ESF-Programmen des Freistaats Sachsen (Steria Mummert Consulting 2011, 114f., 117ff.) sowie des Landes Niedersachsen (Steria Mummert Consulting u.a. 2010, 399, Anm. 226). Des Weiteren gibt es vereinzelt ambitioniertere Zielvorgaben bzw. Sanktionsmechanismen hinsichtlich der angemessenen Beteiligung von Frauen an den Förderfallzahlen. So ist zum Beispiel im Operationellen Programm Baden-Württembergs für den ESF neben der eher konservativen Festlegung auf eine durchgängige weibliche Beteiligung mindestens in Höhe der Zielgruppenanteile zusätzlich eine Ausweisung von 13 Prozent der Fördermittel für spezifische Maßnahmen in allen Prioritätsachsen vorgesehen und es wurden gleichstellungspolitische Ziele zu jedem strategischen Ziel definiert (Land Baden-Württemberg 2011, 101f.). In einem ESF-kofinanzierten Programm des Landes

¹⁷ Ergänzend wäre noch festzuhalten, dass die oben genannten Unterrichtungen an den Deutschen Bundestag zeigen, dass in den ostdeutschen Bundesländern die ESF-Förderung von Frauen anteilig stärker ausfiel als in den westdeutschen, wobei diese Differenz im Laufe der Förderperioden zurückging. Aktuell liegen im OP die entsprechenden Frauenanteile an den Eintritten bei 58,5 Prozent zu 55,3 Prozent und die Ausgabenanteile bei 49,4 Prozent zu 46,1 Prozent (jeweils inkl. Bagatellförderungen), siehe Frey/Savioli (2013, 35).

Bremen wurde eine Malus-Regel eingeführt, die Mittelkürzungen für den Fall der Nicht-Erreichung unter anderem der vereinbarten Frauenanteile vorsieht (Freie Hansestadt Bremen 2013, 7). Dennoch bleibt das OP des Bundes mit seiner Zielvorgabe hinsichtlich der Mittelverteilung nach Geschlecht bislang eine positive Ausnahmeerscheinung.

7.4.1. Ergebnisse: Qualitativer Ansatz

Die Analyse zeigte, dass Potenziale für eine gleichstellungsorientierte Steuerung auch von Programmen ohne Teilnahmen durchaus vorhanden sind, und zwar selbst in vermeintlich „gleichstellungsfernen“ Bereichen (bspw. im Programm „Unternehmensberatungen“).

Es zeigte sich auch, dass die Bereitschaft der steuernden Akteurinnen und Akteure, einen Beitrag zu Gleichstellung im Förderbereich zu leisten, und die vorhandene Gender-Kompetenz einen großen Anteil an der Gleichstellungsorientierung hatten. Selbst dort, wo die relevanten Dokumente keine Verweise auf Gleichstellung und Chancengleichheit gaben, ist durch eine entsprechende personelle Besetzung und ein systematisches Aufgreifen von Gleichstellung als Bestandteil der ESF-Förderung ein Beitrag zur Gleichstellung von Frauen und Männern möglich (Frey 2012, 40).

Tabelle 2:

Zusammenschau der Ergebnisse und Gesamtrating der fünf analysierten Programme¹⁸

A	B	C	D	E	F	G
Nr. i	Programm P_i	Laufzeit	Ausgabenvolumen bis 2010 $V(P_i)$	Gleichstellungswirkung $r(P_i)$	gewichtetes Volumen $V(P_i) \cdot r(P_i)$ Spalte D*E	Relative Beiträge $D \cdot E / \text{Sum}(D)$
1	Unternehmensberatungen	2008 – 2013	75.040.847	+1	75.040.847	0,5753
2	EXIST Gründungskultur	2007 – 2013	10.117.062	-1	-10.117.062	-0,0776

¹⁸ Die Berechnungsformel für das Gesamtergebnis lautet: $R_g = \sum_{i=1}^n V(P_i) \cdot r(P_i) / Vg$. Weitere Informationen können dem Bericht von Frey (2012, 6) entnommen werden.

A	B	C	D	E	F	G
3	Arbeiten Lernen – Kompetenzen entwickeln – Innovationsfähigkeit in einer modernen Arbeitswelt	2006 – 2010	41.624.557	0	0	0,0000
4	Initiative JOB	2007 – 2010	714.959	+1	714.959	0,0055
5	Servicenetzenwerk Altenpflegeausbildung	2007 – 2010	2.947.118	+1	2.947.118	0,0226
Gesamtvolumina			130.444.543		68.585.862	
Gesamtratingergebnis					0,53	0,53

Quelle: modifiziert nach Frey (2012, 41).

Im vorliegenden Fall zeigt das Gesamtergebnis, dass die betrachteten Programme, gemessen an ihrem Finanzvolumen, insgesamt nur etwa zur Hälfte gleichstellungsfördernd sind. Das geht wesentlich auf den hohen finanziellen Anteil von Programm Nr. 3 zurück, das mit 0 bewertet wurde, aber fast ein Drittel der einbezogenen finanziellen Mittel erhalten hat. Dagegen fällt das negativ bewertete Programm Nr. 2 nur wenig ins Gewicht, da weniger als zehn Prozent der Gesamtmittel darauf entfallen. Die mit +1 bewerteten Programme tragen entsprechend proportional ihrer jeweiligen Gesamtvolumina bei. Keines der betrachteten Programme ist auf Grundlage der angelegten Kriterien als explizit gleichstellungsfördernd (+2) eingeschätzt worden.

7.4.2. Ergebnisse: Quantitativer Ansatz (im Zeitverlauf 2008–2012)

Es sind deutliche Veränderungen in den letzten vier Jahren zu verzeichnen: Der Frauenanteil an den Teilnahmen stieg von der ersten Auswertung im Jahr 2009 um 15,8 Prozentpunkte, der Ausgabenanteil stieg dagegen nur unterproportional um 7,8 Prozentpunkte.

Tabelle 3:
Anteile an Teilnahmen und Ausgaben für Männer und Frauen und
Unterschiede bei Frauen

	Männer				Frauen				Unterschied zwischen 2009 u. 2012 in Prozent- punkten
	bis 2009	bis 2010	bis 2011	bis 2012	bis 2009	bis 2010	bis 2011	bis 2012	
Teil- nahmen (Eintritte) in %	59,4	54,9	51,5	43,6	40,6	45,1	48,5	56,4	+15,8
Ausgaben in %	60,3	57,4	54,6	52,5	39,7	42,6	45,4	47,5	+7,8

Das heißt: Das im OP für die Förderperiode 2007–2013 definierte Ziel einer 50-prozentigen Mittelvergabe zugunsten von Frauen wurde bis zum Förderjahr 2012 knapp nicht erreicht. Dabei ist ein gegenläufiger Trend zu beobachten: Zwar ist einerseits ein stetiges Anwachsen der Teilnahmen bzw. Eintritte von Frauen zu verzeichnen, andererseits sinken jedoch die Pro-Kopf-Ausgaben für Frauen verglichen mit dem Durchschnitt deutlich. Im Ergebnis können die wachsenden Teilnahmen jedoch die zurückgehenden Pro-Kopf-Ausgaben leicht überkompensieren, sodass sich im Zeitverlauf insgesamt eine kontinuierliche Annäherung an das im OP definierte Ziel ergibt.

Allerdings zeigt ein differenzierterer Blick auch, dass die Annäherung an den Zielwert wesentlich auf den hohen Anteil von Frauen in Bagatellförderungen zurückgeht. Betrachtet man hingegen nur die „regulären Förderungen“, so liegt der Anteil der Frauen an den Eintritten (bis 2012) bei lediglich 46,9 Prozent (insgesamt) bzw. bei 46,5 Prozent bei den Gender-Budgeting-fähigen Projekten (das heißt den Projekten, zu denen sowohl Daten zu Ausgaben als auch Teilnahmen vorliegen). Der Ausgabenanteil – unter Berücksichtigung der bereits genannten Code-69-Projekte ohne Teilnahmen – liegt dann auch bei nur noch 47,1 Prozent. Dennoch liegen die Werte für das OP noch deutlich über dem bereits oben genannten Durchschnitt der Gesamtheit der deutschen ESF-Programme von 41,9 Prozent.

7.5. Fazit und Ausblick

In der Förderperiode 2007–2013 hat sich gezeigt, dass über den Ansatz des Gender Budgeting Monitoring zweierlei erreicht werden kann: Er gibt zum einen Hinweise auf die Frage der Mittelverteilungen im ESF insgesamt, aber auch im Hinblick auf einzelne Programme. Zum anderen können daran anknüpfend Fragen nach der Zielgruppenschärfe und der Wirkungen eines Programms gestellt werden. Deswegen soll Gender Budgeting auch in Zukunft im ESF zur vertieften gleichstellungspolitischen Steuerung weitergeführt werden. Um jedoch Gender Budgeting künftig besser für den ESF nutzen zu können, müssen einige Voraussetzungen erfüllt sein:

Gender Budgeting als Strategie versteht sich als Prozess, der in den **Haushaltskreislauf** integriert ist und eine Steuerung von Gleichstellung ermöglicht. Ein Haushaltskreislauf besteht in der Planung, dem Vollzug und der Kontrolle des Haushalts. Der bisher verfolgte Gender Budgeting Ansatz lässt sich lediglich in der Phase der Begleitung bzw. Kontrolle verorten und stellt eine Ex-post-Analyse dar. Erfasst werden damit lediglich die Konsequenzen, die sich aus den vorherigen Phasen der Planung und des Vollzugs ergeben haben.

Es ist jedoch möglich – und aus einer Steuerungslogik auch nötig –, die drei Phasen des Haushaltskreislaufes mit OP-Zyklus (und somit auch mit Gender Mainstreaming) zu verknüpfen. Hierzu können die sieben Phasen des Zyklusmodells dienen.¹⁹

Die **erste Haushaltsphase** ist entscheidend, da hier Weichen gestellt werden: So werden in einer geschlechterdifferenzierten und gendersensiblen *sozioökonomischen Analyse* (Zyklusschritt 1) Gleichstellungsbedarfe bzw. -defizite benannt, aus der sich Ziele für das Gender Budgeting ableiten lassen. Hinsichtlich der *Zielsetzung* (Zyklusschritt 2) ist zu beachten, dass der aktuell gültige 50-Prozent-Zielwert im Sinne der Geschlechtergerechtigkeit ein ESF-immanentes, formales Gleichstellungsziel darstellt und damit ein wichtiger Schritt in Richtung einer geschlechtergerechten Ausrichtung der Förderpolitik ist. Es wäre dabei durchaus ein Mittelanteil für Frauen von über 50 Prozent begründbar, da angesichts ihrer im Durchschnitt schlechteren Ausgangslage auch deutlichere Handlungsbedarfe für die Gleichstellung von Frauen bestehen.

Eine positive Wirkung für Gleichstellung kann darüber hinaus erzielt werden, wenn ein Mindestzielwert in der Mittelverteilung für an Gleichstellung ausgerichtete Maßnahmen gesetzt wird, da diese einen nachweislich kompensatorischen Effekt haben, der allerdings in der laufenden Förderperiode gering ausfiel. Im Rahmen der *Planung* (Zyklusschritt 3) erfolgt die konkrete Unterlegung des OP mit Einzelprogrammen. Dabei sollte das Gesamtportfolio an Programmen so ausgewogen sein, dass eine Möglichkeit zur Erreichung der angestrebten gleichstellungspolitischen Ziele bzw. Zielwerte ermöglicht wird. Teil der *Implementierung* (Zyklusschritt 4) ist die Entwicklung bzw. Anpassung des Monitoringsystems. Hier

¹⁹ Zum Zyklusmodell und seinen Schritten siehe Meseke (2004, 7). Im Gender Budgeting Bericht über das Förderjahr 2012 werden die Zyklusschritte mit dem Haushaltskreislauf verknüpft und jeweils beschrieben, welche Fragen und Anforderungen für die Umsetzung des Gender Budgeting jeweils zu beachten sind (Frey/Savioli 2013).

geht es um die Tiefenschärfe und Reichweite des Gender Budgeting, die durch eine begrenzte Datengrundlage im Monitoringsystem deutlich eingegrenzt werden. Für eine exaktere Erfassung (und damit ggf. auch Steuerung) der effektiven Mittelverteilung müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein, zum Beispiel eine genauere Abbildung des zeitlichen Umfangs der jeweiligen Förderungen nach Projekt und Geschlecht sowie nach weiteren teilnahme- bzw. zielgruppenrelevanten Merkmalen. Auch die Pro-Kopf-Aufwendungen (inkl. inhaltlicher Angebote/Module bzw. spezifischer Zusatzleistungen für einzelne Teilnehmende) müssten genauer erfasst werden können.

Ein Gender Budgeting bzw. ein entsprechendes strategisches Monitoring erfordert einen hinreichenden Abdeckungsgrad der infrage stehenden Fördermittel. Der breite Einsatz von Bagatellförderungen steht dem tendenziell im Wege, da für diese vereinbarungsgemäß – und auch durch das Proportionalitätsprinzip sachlich gerechtfertigt – nur eingeschränkte Berichtspflichten bestehen. Die Bagatellförderungen selbst weisen einen deutlichen Verzerrungseffekt hinsichtlich des Geschlechts auf. Für die Zwecke der besseren Berechnung wären die Kriterien für Bagatellen deswegen genauer bzw. enger und bundesweit einheitlicher festzulegen. Eine Reihe an Programmen weisen zudem zwar individuelle Teilnahmen auf und erheben intern entsprechende Informationen, speisen jedoch keine Teilnahmedaten in das übergreifende Monitoringsystem ein (bspw. Maßnahmen der Strukturverbesserung im Bildungs- und Ausbildungssystem, Besetzung von Ausbildungsplätzen). Diese Informationen könnten im Monitoringsystem und somit auch im Gender Budgeting erfasst werden.

In die **zweite Haushaltsphase** fallen die Zyklusschritte 5 und 6: Im Rahmen der *Umsetzung* (Zyklusschritt 5) geht es um die Unterstützung und Begleitung der Programmverantwortlichen sowie der umsetzenden Stellen. Wird Gender Budgeting als Anwendung des Gender Mainstreaming auf die Budgetprozesse verstanden, so kann es ein Schlaglicht auf einen Ist-Zustand zu einem bestimmten Zeitpunkt werfen, woraus sich gegebenenfalls notwendige Anpassungen im Sinne der Gleichstellung ableiten lassen. Die vorgelegten Gender Budgeting Berichte dienen diesem Zweck. Wird durch ein geeignetes Monitoring im Zuge der *Begleitung* (Zyklusschritt 6) der Programmumsetzung erkennbar, dass Zielstellungen nicht erreicht werden, so sollten Mechanismen der Nachsteuerung greifen, zum Beispiel über die Formulierung von Auswahlkriterien oder die Gestaltung von Ausschreibungen und die Spezifizierung der Anforderungen an die Träger.

Dies gilt nicht nur für das OP generell, sondern auch für die einzelnen Programme: Die Ergebnisse des Gender Budgeting sind auch für diese spezifiziert zu kommunizieren und zu reflektieren. Dies ist bereits die Praxis in den von der Agentur für Gleichstellung im ESF beratenen Programmen: Anhand der Werte für die Programme kann überlegt werden, wie die Verteilungen zu bewerten sind und ob in der laufenden Programmumsetzung eine Umsteuerung notwendig ist. Hierzu ist eine regelmäßige Berichterstattung erforderlich, wie sie zum Beispiel in der aktuellen Förderperiode durch die jährlich erscheinenden Gender Budgeting Berichte

erfolgte. Im Rahmen der Begleitung geht es auch darum, dass den entsprechenden Gremien (bspw. dem Monitoringausschuss) die Ergebnisse der Gender Budgeting Analyse zur Kenntnis gegeben werden und sie gegebenenfalls entsprechend auf die weitere Ausgestaltung des Programms Einfluss nehmen können.

In der **dritten Haushaltsphase**, der Prüfung bzw. Kontrolle, erfolgt eine Einschätzung, inwieweit die eingesetzten Mittel auch tatsächlich zur Erreichung der gesetzten Ziele beigetragen haben. Diese erfolgt im ESF in der Regel durch *Evaluierung* (Zyklusschritt 7), und zwar sowohl auf der Ebene einzelner Programme als auch auf der übergreifenden Ebene des OP insgesamt. Hier bietet es sich an, die Evaluation mit den Ergebnissen des Gender Budgeting zu verknüpfen. Fragestellungen können hierbei sein: Inwieweit tragen unterschiedlich kostenintensive Programme zur Gleichstellung bei? In dieser Phase ist es notwendig, die tatsächlichen Gleichstellungswirkungen von Programmen zu bewerten.

Gender Budgeting kann umso mehr zur Wirkungsgenauigkeit des Europäischen Sozialfonds bezüglich der Gleichstellung von Frauen und Männern in ihrer Vielfalt beitragen, desto deutlicher es mit Gender Mainstreaming verknüpft wird und als integrative Strategie zur Steuerung verstanden wird. Denn ein integriertes Gleichstellungsmonitoring ist kein Selbstzweck – es erhöht die Transparenz der Mittelverteilung und bietet Ansatzpunkte für einen noch deutlicher zielgerichteten Einsatz knapper Mittel.

7.6. Literatur

- Agentur für Gleichstellung im ESF (2012): Im Fokus: Konferenzberichte. Infoletter 5/2012. Berlin
- Baumfelder, Grit/Färber, Christine/Rohbeck, Oliver/Weinmann, Ute (2006): Hinweise zu Gender Budgeting in der Berliner Verwaltung. Arbeitsgruppe Gender Budget/Unterarbeitsgruppe der Berliner Landeskommision Gender Mainstreaming Berlin.
- Bundeskanzleramt Österreich/Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst (Hg.) (2010): Beispielkatalog Gleichstellungsziele im Rahmen der wirkungsorientierten Haushaltsführung. Wien
- Bundesregierung Österreich (2012): Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG). <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=30953> (Zugriff 31.07.2013)
- Council of Europe (2005): Gender Budgeting. Final report of the Group of specialists on gender budgeting (EG-S-GB). Directorate General of Human Rights. Straßburg
- Deutscher Bundestag (1994): Antrag der Abgeordneten Dr. Edith Niehuis, Dr. Sissy Geiger (Darmstadt), Uta Würfel (und weiterer). Frauenförderung innerhalb der Europäischen Strukturförderung. Drucksache 12/7504 v. 10.05.1994
- Deutscher Bundestag (2003): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Berichte für die Europäische Kommission zur Umsetzung des Europäischen Sozialfonds

- in der Bundesrepublik Deutschland – Zeiträume 1994 bis 1999 (Aktualisierung) und 2000 bis 2006 – hier: Verwirklichung der Chancengleichheit von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt. Drucksache 15/2049 v. 13.11.2003
- Deutscher Bundestag (2010): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Unterrichtung des Deutschen Bundestages über die für die Europäische Kommission zu erstellenden Berichte über die durch die Strukturfonds geleisteten Beiträge zur Verwirklichung der Chancengleichheit von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt. Drucksache 17/618 v. 03.02.2010
- Deutscher Bundestag (2013): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Unterrichtung des Deutschen Bundestages über die für die Europäische Kommission zu erstellenden Berichte über die durch die Strukturfonds geleisteten Beiträge zur Verwirklichung der Chancengleichheit von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt. Drucksache 17/12152 v. 18.01.2013
- Europäische Kommission – GD Beschäftigung, Soziales und Integration (2013): Programmplanungszeitraum 2014–2020. Monitoring und Evaluierung der europäischen Kohäsionspolitik, Europäischer Sozialfonds. Leitlinien – Entwurf (ohne Datum/englische Fassung v. 9. Januar 2013)
- FEEDBACK (2000): Savioli & Duffner GbR, ESF-Ziel II-Programm des Landes Bremen 1994–1996ff. Abschlussevaluierung. Bremen
- FEEDBACK (2002): Savioli & Duffner GbR, ESF-Ziel 3-Programm des Landes Bremen 1994–1999/01. Abschlussevaluierung. Bremen
- Freie Hansestadt Bremen (2013): Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales des Landes Bremen. Fördergrundsätze zum Landesprogramm „Geförderte Beschäftigung und soziale Stadtentwicklung“ (Version 21.01.2013), Bremen
- Frey, Regina (2010): Gender Budgeting als geschlechterpolitische Strategie. In: Internationale Politik und Gesellschaft Online/International Politics and Society (ipg), Nr. 2, S. 35-47.
- Frey, Regina/Köhnen, Manfred (2007): Arbeitshilfe für Gender Budgeting in der Verwaltung. Hg. v. d. Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst, Wien
- Frey, Regina/Savioli, Benno (2012): Gender Budgeting im ESF. Bericht über das Förderjahr 2011. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF, Berlin
- Frey, Regina/Savioli, Benno (2013): Gender Budgeting im ESF. Bericht über das Förderjahr 2012. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF, Berlin
- Frey, Regina (2012): Gender Budgeting im ESF – Qualitative Analyse. Unter Mitarbeit von Savioli, Benno/Flörcken, Talke. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF, Berlin
- Interministerielle Arbeitsgruppe für Gender Mainstreaming/Budgeting Österreich (o.J.): Gender Budgeting in Österreich und auf internationaler Ebene, Wien.
- Land Baden-Württemberg (2011): Ministerium für Arbeit und Soziales. Operationelles Programm ‚Chancen fördern – der Europäische Sozialfonds in Baden-Württemberg‘ im Rahmen des Ziels ‚Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung‘ für die Förderperiode 2007–2013, Stand: 30. November 2011

(überarbeitete Version gemäß Änderungsantrag)

- Meseke, Henriette (2004): Leitfaden Gender Mainstreaming im Europäischen Sozialfonds. Hg. vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin
- Pimminger, Irene (2012): Existenzsichernde Beschäftigung von Frauen und Männern. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF, Berlin
- Rat der Bürgermeister (2006): RdB-Beschluss 6/992/06 vom 15. Juni 2006: Ausweitung der produktbezogenen Gender-Budget-Analysen in den Bezirken, Berlin.
- RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung/ISG – Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (2012): Evaluation des Operationellen Programms des Bundes für den ESF in der Förderperiode 2007–2013 (OP Bund). Zwischenbericht 2012
- Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (o.J.): Doppelhaushalt 2012/2013, Berlin.
- Steria Mummert Consulting/Prognos AG/Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (NIW)/genderbüro (2010): Halbzeitbewertung der Interventionen des Europäischen Sozialfonds im Land Niedersachsen in der Förderperiode 2007–2013, Hannover.
- Steria Mummert Consulting (2011): 3. Bewertung des Operationellen Programms des Freistaates Sachsen für den Europäischen Sozialfonds (ESF) im Ziel Konvergenz in der Förderperiode 2007 bis 2013. Abschlussbericht 31.03.2011, Hannover.

8. Das „Schwesterprojekt“ in Baden-Württemberg

Anne Rösger

Als die Agentur für Gleichstellung im ESF im Jahr 2009 eingerichtet wurde, war das Coaching-Begleitprojekt „Gleichstellung der Geschlechter im ESF in Baden-Württemberg“, umgesetzt von der proInnovation GmbH, bereits seit vier Jahren tätig. Die relativ konsequente Verankerung des Querschnittsziels Gleichstellung im Operationellen Programm des ESF in Baden-Württemberg (OP BW)¹ der damals noch neuen Förderperiode 2007–2013 löste bundesweit Erstaunen und Interesse aus. Die hierfür entwickelten Handreichungen sowie das Konzept des Coaching-Begleitprojektes selbst, welche über das Land hinaus präsentiert wurden, machten es überregional bekannt.

Um die baden-württembergischen Erfahrungen nutzen zu können, wurde die Projektleiterin als externe Expertin in das Team der Agentur aufgenommen. Vor allem bei den Klausurtagungen konnten somit immer wieder strategische und methodische Fragen² diskutiert werden, wenn auch ein direkter Vergleich aufgrund der recht unterschiedlichen Rahmenbedingungen in Bund und Land nicht möglich war. Die Diskussion hat sich aber – durchaus für beide Projekte – als sehr fruchtbar und spannend erwiesen. Daher sollen einige Aspekte hier resümierend vorgestellt werden.

Es geht im Folgenden nicht um den Vergleich zweier ähnlicher Gleichstellungsprojekte, sondern vielmehr um eine sehr grundlegende Fragestellung. Alle (gleichstellungspolitischen) Akteur/innen sind mit dem Problem konfrontiert, dass der ESF (in Bund und Ländern) wichtige gleichstellungspolitische Ziele nicht erreicht. Man muss sich daher die Frage stellen, ob die verfolgte gleichstellungspolitische Strategie die richtige ist bzw. welche Initiativen ergriffen werden müssen und können, um diese Situation zu verbessern.

8.1. Die Gemeinsamkeiten überwiegen: Essentials der gleichstellungspolitischen Strategie

Beide Einrichtungen sehen die Ursachen des Problems übereinstimmend vor allem darin, dass die gleichstellungspolitischen Ziele und die Strategie der Europäischen Union in Deutschland zu wenig bekannt und weitgehend nicht handlungsleitend sind (siehe auch Kap. 1 und 2 in diesem Band). Noch immer dominiert das

¹ Land Baden-Württemberg, Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren (2011): Chancen fördern – der Europäische Sozialfonds in Baden-Württemberg im Rahmen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ für die Förderperiode 2007-2013. Überarbeitete OP-Version, Stand 30. November 2011.

² Der Unterschied zwischen Strategie und Methode ist fließend. Hier wird er so verstanden, dass sich verschiedene methodische Ansätze zu einer Strategie verbinden.

Ernährermodell mit männlichem Hauptverdiener und weiblicher Zuverdienerin und es fällt daher den Akteur/innen in Arbeitsmarktpolitik und ESF schwer, sich am egalitären EU-Modell zu orientieren.

Die gleichstellungspolitische (Doppel-)Strategie der EU mit dem Leitziel der gleichen wirtschaftlichen Unabhängigkeit von Frauen und Männern trifft in Deutschland auf im europäischen Vergleich sehr traditionelle Geschlechterrollenbilder und -verhältnisse (siehe Kap. 2 in diesem Band). Der ESF bietet hier große Chancen, Impulse für einen „geschlechterpolitischen Modellwechsel“ zu setzen, auch wenn er in Hinsicht auf die budgetäre Ausstattung nicht bedeutend genug ist, um Veränderungen selbst in Gang zu bringen (bspw. die Erwerbstätigenquote und das Arbeitsvolumen von Frauen deutlich zu erhöhen).

Die Kunst liegt nun darin, diese Zielrichtung nicht nur allgemein bekannter zu machen und für das egalitäre Geschlechtermodell zu werben, sondern die Umsetzung von Gender Mainstreaming in der Alltagspraxis durch Coaching und Beratung für die Beteiligten handhabbar zu machen. Was können und müssen zum Beispiel Jobcenter, die wichtige (Ko-)Finanziers des ESF sind, tun, um Frauen zu existenzsichernder Beschäftigung zu verhelfen? Angesichts der Rahmenbedingungen (Stichworte Minijobs und Niedriglöhne) und einer Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit, die vor allem die schnelle Beendigung des Leistungsbezug der Bedarfsgemeinschaft verlangt, keine leichte Aufgabe.

Weitere grundlegende Übereinstimmungen zwischen der Agentur für Gleichstellung im ESF und dem Coaching-Begleitprojekt in Baden-Württemberg bestehen in strategischer Hinsicht darin, dass eine konsequente und systematische Implementierung von Gender Mainstreaming praktiziert und gefordert wird. Gender Mainstreaming wird verstanden als die durchgängige Verankerung der Gleichstellungsperspektive in allen Politikfeldern, auf allen Ebenen und von jeder und jedem, insbesondere aber den Führungskräften (vgl. Kap. 3 in diesem Band). Im ESF sind *alle* Fragen gleichstellungsrelevant, also kann es keine Ausnahme geben. Um dies, angesichts der Komplexität des Handlungsfeldes und der Vielfalt der Akteursgruppen, zu erreichen, müssen handhabbare Instrumente zur Verfügung stehen. Nach der ersten Phase der Einführung von Gender Mainstreaming im ESF, in der eine Vielzahl von Leitfäden entwickelt wurde, konzentrieren wir uns heute auf einige wenige Instrumente und entwickeln weniger allgemeine als eher arbeitsfeld- und themenspezifische Arbeitshilfen (siehe Pkt. 3.3 in diesem Band).

Handhabbar werden diese Instrumente aber nicht allein dadurch, dass sie möglichst konkret auf den jeweiligen Bereich zugeschnitten sind, sondern letztlich erst mit einer entsprechenden Gender-Kompetenz der Akteur/innen. Hier hat sich eine gewisse Ernüchterung eingestellt, was die Wirksamkeit von Bildungsmaßnahmen angeht. So notwendig die Vermittlung von Gender-Wissen nach wie vor ist, so wenig kann erwartet werden, dass alleine durch den Erwerb von Gender-Wissen die Umsetzung von Gender Mainstreaming im Alltag bewältigt werden kann. Dazu bedarf es weiterer wichtiger Voraussetzungen: Es muss eine Verknüpfung von Gender-Expertise und Fachwissen gelingen, im spezifischen Arbeitsfeld müssen Erfahrungen gesammelt

werden, wie es genau *hier* funktionieren kann, und es muss von der Führungsebene gewollt sein. Nichts davon ist kurzfristig oder leicht zu erreichen.

Die Ernüchterung über den bedingten Anwendungserfolg von Bildungsmaßnahmen ist aber etwas, das nicht nur die Gender-Bildung betrifft, sondern im Weiterbildungssektor insgesamt zu einer Wende „von der Qualifizierung zur Kompetenzentwicklung“ geführt hat. Selbst wenn der Boom des Coachings als Rettungsanker kritisch gesehen wird, so geht es auch in der Gender-Bildung darum, Methoden der Gender-Kompetenzentwicklung (weiter) zu entwickeln. Dabei ist die Klärung dessen, was Gender-Kompetenz genau bedeutet und wie ihr Vorhandensein oder Fehlen bei Personen und Einrichtungen festzustellen ist, noch nicht abgeschlossen.³

Die hier nur skizzierten grundlegenden Übereinstimmungen standen allerdings keineswegs von Anfang an fest, denn die Vertreter/innen der Agentur für Gleichstellung im ESF auf der einen und des Coaching-Begleitprojekts in Baden-Württemberg auf der anderen Seite kannten sich zwar mehr oder weniger schon vor der Einrichtung der Agentur, hatten aber nur partiell Kooperationserfahrung miteinander und damit auch nur teilweise Kenntnis des fachlichen und gleichstellungspolitischen Grundverständnisses der jeweils anderen. Zudem musste sich das Selbstverständnis der Agentur erst noch herausbilden. Viele Diskussionen zwischen den Beteiligten haben den Blick für das Wesentliche geschärft, gerade weil immer mal wieder lieb gewordene Thesen infrage gestellt wurden; und so manche Differenz stellte sich im Laufe der Jahre als weniger wichtig heraus.

Wenn im Folgenden auf Unterschiede eingegangen wird, so handelt es sich im Wesentlichen um unterschiedliche strategische bzw. methodische Ansätze. Es werden zwei Handlungsfelder aus Baden-Württemberg vorgestellt, die es so auf Bundesebene bisher nicht gibt: Prozesssteuerung und exemplarische Vorhaben. Da sich die Vorgehensweisen in Baden-Württemberg bewährt haben und grundsätzlich übertragbar scheinen, stellen sie gleichzeitig auch Anregungen für die kommende Förderperiode 2014–2020 dar.

8.2. Unterschiedliche strategische Ansätze: Zwei Beispiele aus Baden-Württemberg

8.2.1. Prozesssteuerung: Der Steuerkreis Gleichstellung der Geschlechter im ESF in Baden-Württemberg

Die Einrichtung einer Steuerungsgruppe ist (auch) ein Statement, denn dadurch wird ausgedrückt, dass die Umsetzung der gleichstellungspolitischen Ziele und Anforderungen als ein Prozess angesehen wird, der, ähnlich wie andere Verände-

³ Die proInnovation GmbH ist dabei, eine entsprechende Handreichung zu erarbeiten, und ein Raster zur Selbsteinschätzung der Gender-Kompetenz befindet sich in der Testphase: <http://www.gem-esf-bw.de/docs/pdf/Fragebogen-gk.pdf>.

rungsprozesse (bspw. Qualitätsmanagement, Audits etc.), einer Steuerung bedarf. Seit Beginn der laufenden Förderperiode gibt es in Baden-Württemberg ein noch klareres gleichstellungspolitisches Konzept und eine entsprechende Strategie⁴. Auch die „gender support structure“⁵ wurde stetig weiterentwickelt und im Zuge dessen der bereits bestehende Beirat des Coaching-Begleitprojektes durch die ESF-Verwaltungsbehörde zu einem Steuerkreis aufgewertet. Schon in diesem Beirat waren die wichtigsten Akteursgruppen im ESF in Baden-Württemberg vertreten (siehe Grafik weiter unten), nun wurde der Steuerungsaspekt verstärkt.

Unter Federführung der baden-württembergischen ESF-Verwaltungsbehörde und moderiert von der proInnovation GmbH werden die verschiedenen gleichstellungspolitischen Aktivitäten zusammengeführt und immer wieder an den Zielen ausgerichtet. Aufgabe der proInnovation GmbH ist es, durch die Mitarbeiter/innen ihres Coaching-Begleitprojektes kontinuierlich Gender-Expertise einzubringen.



Steuerung erfordert Instrumente, aber auch Maßstäbe. So folgen zum Beispiel Qualitätsmanagementsysteme ausgewiesenen Normen und Verfahren. Auch beim Gender Mainstreaming Prozess müssen die Kriterien klar sein. Daher hat das Coaching-Begleitprojekt in Baden-Württemberg Erfolgsfaktoren erarbeitet, die als Messlatte dienen.

⁴ Auch in der Förderphase 2000–2006 wurden in Baden-Württemberg bereits beträchtliche Anstrengungen zur Gleichstellung der Geschlechter unternommen (u.a. Fortbildungen, Leitfäden, Projektentwicklung).

⁵ Ein schwer zu übersetzender Begriff der Europäischen Kommission: Gemeint ist eine Unterstützungsstruktur für die Gleichstellung, bestehend aus interner Zuständigkeit bei der Verwaltungsbehörde, externer Gender-Expertise und Gleichstellungseinrichtungen sowie systematischer Einbeziehung anderer ESF-Akteur/innen (bspw. Evaluation).

Erfolgsfaktoren: Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung des Querschnittsziels Gleichstellung der Geschlechter im ESF in Baden-Württemberg (Stand 2010)

<p>1. Die gleichstellungspolitischen Ziele der EU sind:</p> <p>a) bekannt, b) handlungsleitend.</p>	<p>Auf die gleichstellungspolitischen Ziele aus den Beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Beschäftigungsstrategie und aus der ESF-Verordnung sowie auf die Roadmap, den Pakt für die Gleichstellung etc. wird:</p> <p>a) in Dokumenten Bezug genommen, bzw. sie werden auf Nachfrage genannt, b) sie liegen der Analyse und Zielformulierung erkennbar zugrunde.</p>
<p>2. Die gleichstellungspolitische Strategie der EU ist:</p> <p>a) bekannt, b) handlungsleitend.</p>	<p>a) Gleichstellungspolitik wird nicht gleichgesetzt mit Frauenförderung; die Doppelstrategie/der duale Ansatz aus Gender Mainstreaming und spezifischen Maßnahmen wird differenziert eingesetzt.</p> <p>b) Die eigene gleichstellungspolitische Strategie beinhaltet ebenfalls einen integrativen Ansatz und gleichstellungsspezifische Maßnahmen, ausgerichtet an den gleichstellungspolitischen Zielen.</p>
<p>3. Die gleichstellungspolitischen Ziele des OP BW sind:</p> <p>a) bekannt, b) handlungsleitend.</p>	<p>Auf die gleichstellungspolitischen Ziele des OP BW wird:</p> <p>a) in Dokumenten Bezug genommen, bzw. sie werden auf Nachfrage genannt, b) sie liegen der Analyse und Zielformulierung erkennbar zugrunde.</p>
<p>4. Die gleichstellungspolitische Strategie des OP BW ist:</p> <p>a) bekannt, b) handlungsleitend.</p>	<p>a) Siehe Pkt. 4.5 des OP BW 2007–2013, b) die Verfahren zum OP BW, die regionalen Arbeitskreis-Strategien, ESF-Programme weisen Merkmale dieser Strategie auf und setzen sie um.</p>

<p>5. Gleichstellungspolitik wird systematisch umgesetzt.</p>	<p>Es werden Methoden und Instrumente eingesetzt, bspw. das Gender Mainstreaming Leitprinzip in 4 Schritten (siehe 6.).</p>
<p>6. Gleichstellungspolitik wird integrativ umgesetzt (Gender Mainstreaming): in allen Phasen ...</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ausgangslage wird geschlechterdifferenziert analysiert (quantitativ und qualitativ), es werden ausschließlich geschlechterdifferenzierte Daten verwendet. Gleichstellungspolitischer Handlungsbedarf wird abgeleitet herausgearbeitet. 2. Die Ziele und Situation der Zielgruppen werden geschlechterdifferenziert und gleichstellungsorientiert beschrieben, abgeleitet aus Handlungsbedarf und mit entsprechenden Indikatoren untersetzt. Die ggf. unterschiedliche Wirkung der Maßnahmen auf Männer und Frauen wird vorher eingeschätzt (Folgenabschätzung: Gender Impact Assessment). 3. Die Umsetzung erfolgt geschlechtersensibel und gleichstellungsorientiert und mit einem entsprechenden (Projekt-) Management. 4. Die Dokumentation/Auswertung/Evaluation erfolgt geschlechterdifferenziert und der Grad der Erreichung der gleichstellungspolitischen Ziele wird bilanziert.
<p>7. Der politische Wille ist erkennbar (auf allen Ebenen).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Es gibt ein sichtbares Engagement der obersten Führungsebene. • Es liegen entsprechende Beschlüsse vor. • Es gibt ein Controlling, Nichtumsetzung von Beschlüssen hat Konsequenzen. • Es wird offensiv und systematisch kommuniziert (Kommunikationskonzept, Website, Fachveranstaltungen, Öffentlichkeitsmaterialien).

	<ul style="list-style-type: none"> • Systematische, integrative Verfolgung der Geschlechtergleichstellung (Gender Mainstreaming) ist im Regelwerk verankert. • Gender Mainstreaming wird in der Organisation/Institution umgesetzt.
<p>8. Die Verfolgung des Querschnittsziels Gleichstellung der Geschlechter erfolgt systematisch („geplanter Wandel“).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Die Umsetzung ist als Prozess gestaltet (Change Management). • Es gibt eine adäquat zusammengesetzte Prozesssteuerung, das heißt: Vertretung der wesentlichen Akteursgruppen durch entscheidungsbefugte Personen, geschlechtergerechte Zusammensetzung⁶, Gender Mainstreaming Kompetenz.
<p>9. Das Umsetzungsverfahren ist:</p> <p>a) transparent, b) praktikabel.</p>	<p>a. <i>Transparenz:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Rollen und Aufgaben der Prozessbeteiligten sind transparent, ebenso das Verfahren, • es gibt regelmäßige Informationen über den Stand der Umsetzung, • Kommunikation wird gefördert, Beteiligung ermöglicht. <p>b. <i>Praktikabilität:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Es werden die den Zielen und der Strategie entsprechenden Ressourcen zur Verfügung gestellt, bspw. Zeit, Geld.

Diese Aufstellung von Erfolgsfaktoren wurde bisher mehrfach als Bewertungsmaßstab eingesetzt: zunächst bei zwei Bestandsaufnahmen, in denen sie als Leitfaden für Dokumentenanalysen und Befragungen (Expert/innen bzw. online) diente, sowie bei einer Zwischenbilanz in der laufenden Förderperiode, auf deren Basis Empfehlungen des Steuerkreises für die Förderperiode 2014–2020 verabschiedet wurden. Im Übrigen haben sie auch teilweise als Indikatoren für die Bewertung der Programmdurchführung aus Gleichstellungsperspektive Eingang in die Programmevaluation gefunden.

⁶ Das heißt, der Anteil von Frauen wie Männern darf nicht unter 40 Prozent und nicht über 60 Prozent liegen.

Der Steuerkreis tagte bisher zwei- bis viermal jährlich, hat verschiedene Klausurtagungen durchgeführt, davon auch zwei mit Fortbildungscharakter. Die Motivation der Mitglieder ist sehr ausgeprägt, was sich zunächst an einer hohen Beteiligung an den Sitzungen ausdrückt. Aber auch die Dynamik der Diskussionen ist ein Qualitätsmerkmal. Das Engagement zeigt sich jedoch vor allem am größten Problem des Steuerkreises: Er wird immer wieder zu groß, weil auch Mitglieder, deren exemplarische Vorhaben eigentlich abgeschlossen sind, gerne weiter teilnehmen. Sie organisieren sich dabei teilweise in Untergruppen, die sich zwischen den Sitzungen abstimmen und im Rotationsverfahren zu den Veranstaltungen kommen. Abgesehen davon, dass dies als Anerkennung für die interessante Gestaltung der Sitzungen interpretiert werden kann, liegt der tatsächliche Grund darin, dass die Mitglieder des Steuerkreises den hier von der ESF-Verwaltungsbehörde des Ministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden-Württemberg verfolgten partizipativen und kommunikativen Ansatz sowie die hierin erfahrene Anerkennung schätzen. Daher übernehmen die Mitglieder auch die Verantwortung für den Transfer der Erfahrungen und Erkenntnisse bewusst, was zu den originären Aufgaben des Steuerkreises zählt.

Aber nicht nur die Nähe zur Landesebene ist attraktiv für die Mitglieder des Steuerkreises, auch die Kooperation mit den anderen Akteursgruppen im ESF wird immer wieder als spannend empfunden. Im Alltag gibt es viele gegenseitige Schuldzuweisungen, wenn es darum geht, warum es bei der Umsetzung der Gleichstellung hapert. Wenn jedoch im Steuerkreis alle an einem Tisch sitzen, dann ist dies nicht so einfach möglich: zum Beispiel als Projektträger zu behaupten, es liege nur an den Jobcentern, die immerzu die „falschen“ Teilnehmenden zuweisen. Mit dem Vorwurf der Jobcenter wiederum, mit den ihnen von den Trägern angebotenen Maßnahmen sei es gleichstellungspolitisch nicht weit her, kommt man aber auch nicht weiter. Es ist daher hilfreich, die Probleme aus der Perspektive der jeweils anderen betrachten zu können, um dann gemeinsam nach tragfähigen Lösungen zu suchen.

Auch für die „Anbindung“ der externen Gender-Expert/innen ist der Steuerkreis von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Bevor ein Vorschlag der Expert/innen umgesetzt wird (bspw. ein exemplarisches Vorhaben, siehe Pkt. 8.2.2), muss es durch das „Nadelöhr“ Steuerkreis. Aus diesem kommen immer wertvolle Vorschläge, die die Qualität und vor allem die Praktikabilität der Maßnahmen erheblich steigern. Es gibt darüber hinaus natürlich auch eine enge Abstimmung zwischen den externen Gender-Expert/innen des Coaching-Begleitprojektes der proInnovation GmbH und der ESF-Verwaltungsbehörde zwischen den und in Vorbereitung der Sitzungen des Steuerkreises, an der teilweise auch die Zwischengeschaltete Stelle⁷ teilnimmt.

7 In Baden-Württemberg das Ministerium für Wirtschaft und Finanzen.

8.2.2. Exemplarische Vorhaben: Gleichstellung im Alltag der Akteur/innen

Eine weitere Besonderheit in Baden-Württemberg ist die Arbeit mit sogenannten exemplarischen Vorhaben. Der etwas sperrige Begriff wurde gewählt, um sie von üblichen Arbeitsansätzen wie zum Beispiel (Modell-)Projekten abzugrenzen und auf das spezielle Konzept hinzuweisen. Sie sind äußerst anspruchsvoll, aber die Ergebnisse rechtfertigen den Aufwand allemal. Ein exemplarisches Vorgehen ermöglicht die Arbeit auf allen Ebenen, von der Ebene von Verwaltungsbehörde bzw. Ministerium bis zur Projektebene sowie mit allen Akteursgruppen. In Baden-Württemberg wurden exemplarische Vorhaben bisher mit regionalen ESF-Arbeitskreisen⁸ und Projektträgern durchgeführt, ein weiteres mit Jobcentern läuft noch.

Im Folgenden wird zunächst die Funktionsweise von exemplarischen Vorhaben beschrieben und anschließend werden konzeptionelle Grundlagen sowie einige zentrale Ergebnisse vorgestellt.

Entsprechend dem Leitprinzip Gender Mainstreaming wird auch hier in vier Schritten verfahren: In Schritt 1 wird der spezifische Handlungsbedarf der jeweiligen ESF-Akteursgruppe ermittelt. Die alle paar Jahre durchgeführten „Bestandsaufnahmen“ wurden oben bereits erwähnt: Mit Dokumentenanalysen und Expert/innen- bzw. Akteur/innen-Befragungen werden die Probleme bei der Umsetzung der Gleichstellungsziele herausgearbeitet, diesbezügliche Ergebnisse der Programmevaluation werden einbezogen. Mögliche Handlungsfelder werden identifiziert, im Steuerkreis beraten und von der Verwaltungsbehörde in einen Aufruf landesweit ausgeschrieben. Interessierte geben dann eine Interessenbekundung ab, bei der sie die für sie zutreffenden Handlungsfelder näher bestimmen. Der Steuerkreis wählt nach vorher definierten Kriterien die Teilnehmenden aus. Das Coaching-Begleitprojekt schließt anschließend mit ihnen Zielvereinbarungen ab (Schritt 2). Es folgt eine ein- bis zweijährige Umsetzungsphase (Schritt 3), bei der sich die sehr unterschiedlichen Aktivitäten nach dem jeweiligen Bedarf vor Ort bzw. des Handlungsfeldes richten. Der vierte und letzte Schritt besteht keineswegs „nur“ in der Auswertung und Dokumentation der Erfahrungen, Erkenntnisse und Ergebnisse, vielmehr entscheidet letztlich er über den Erfolg. Dieser hängt maßgeblich davon ab, ob auf die modellhafte Umsetzung von Gender Mainstreaming in dem speziellen Bereich sowohl ein Transfer in die Fläche erfolgt als auch die Übersetzung in Standards. Hierbei wird es sich in der Regel wieder um einen mehrjährigen Prozess handeln.

⁸ Eine Besonderheit der ESF-Umsetzung in Baden-Württemberg ist die Regionalisierung. Im Bereich des Sozialministeriums gibt es landesweit 42 ESF-Arbeitskreise (ESF AK), die in Regie der Stadt- und Landkreise ein bestimmtes ESF-Budget „bewirtschaften“. Mitglieder sind neben der Kreisverwaltung Arbeitgeber/innen- und Arbeitnehmer/innenvertretung, Kammern, die Gleichstellungsbeauftragte, die Agentur für Arbeit/Jobcenter sowie Projektträger, Letztere jedoch ohne Stimmrecht. Die Projektanträge werden zentral und regional eingereicht, das Ranking vor Ort ist letztlich entscheidend, auch wenn die Bewilligung durch die Landesbank erteilt wird. Die ESF AK erstellen eine jährlich aktualisierte regionale ESF-Arbeitsmarktstrategie, die als „kleines OP“ bezeichnet werden könnte, und schreiben jährlich ein bis zweimal aus.

Ein Beispiel: Beim exemplarischen Vorhaben mit den regionalen ESF-Arbeitskreisen (ESF AK) war neben anderen Zielen wie „Verbesserung der Projektauswahl“ auch die „Unterstützung bei der gleichstellungsorientierten Entwicklung der „Arbeitsmarktstrategie“ wählbar. Dies beinhaltete zunächst die recht aufwendige Begleitung einer regionalen geschlechterdifferenzierten Arbeitsmarktanalyse⁹ und im Anschluss die Umsetzung in eine entsprechende Strategie als Basis für die Ausschreibung der Projekte. Nachdem dies in den drei beteiligten ESF AK erfolgt war, wurde eine Arbeitshilfe erstellt und von der Verwaltungsbehörde veröffentlicht¹⁰. Eine Anlage enthielt drei Good-Practice-Beispiele, also drei geschlechterdifferenzierte und gleichstellungsorientierte regionale ESF-Arbeitsmarktstrategiepapiere¹¹. Mit dieser Arbeitshilfe formulierte die Verwaltungsbehörde somit auch die Standards, die nunmehr für alle 42 ESF AK bindend sein sollen. Begleitend gab es einzelne Fortbildungsangebote sowie eine Erfahrungsaustauschgruppe mit zwölf ESF AK.

Das ist aber keineswegs das Ende des Vorhabens. Ein Jahr nach Veröffentlichung der Arbeitshilfe zeigte eine diesbezügliche Bestandsaufnahme, dass es erst in etwas mehr als der Hälfte der ESF AK ein den Standards entsprechendes Strategiepapier gab, bei denen aber mehrheitlich die Umsetzung der gleichstellungspolitischen Ziele des OP BW weitgehend unzureichend gelungen war. Aktuell, wiederum ein Jahr später, wird eine Untersuchung der Programmevaluation in diesem Bereich zeigen, ob die daraufhin erfolgte Aufforderung zur Nachbesserung gefruchtet hat. Es ist absehbar, dass weitere Unterstützung angeboten werden muss, was auf Basis des neuen OP BW in der kommenden ESF-Förderperiode geschehen kann.

Einige „Nebenwirkungen“ sollen nicht unerwähnt bleiben. In den betreffenden ESF AK stiegen mit den gleichstellungsorientierten Arbeitsmarktstrategien die Anforderungen an die Projektträger nicht unerheblich. Dies hatte zur Folge, dass die Mitglieder der Arbeitskreise, die über die Förderfähigkeit der Projekte entscheiden, nun oft mit den eingehenden Anträgen unzufrieden waren. Daraufhin wurden von den ESF AK Fortbildungsveranstaltungen für Projektträger angeboten. Zum einen führten die Gender-Expert/innen von der proInnovation GmbH die Gender-Bildung gemeinsam mit den Geschäftsführungen der ESF AK durch, die zum anderen gleichzeitig den Projektträgern ihre Anforderungen selbst erläuterten. Beide Seiten – ESF AK und Projektträger – berichteten von dem (schwierigen) Prozess, den sie „durchgemacht“ hatten und an dessen Ende sie nun die Anwendung der vier Schritte des Gender Mainstreaming beherrschten. Bei der nächsten Antragsrunde waren deutliche Verbesserungen feststellbar.

Auf die Vermittlung von persönlichen Erfahrungen der ESF-Akteur/innen wurde stets besonderer Wert gelegt. Sie berichten, dass es ihnen zu Beginn schwer gefallen

9 Ohne die umfangreichen (Vor-)Arbeiten in einem Teilprojekt in Kooperation mit dem Institut für Mittelstandsforschung der Universität Mannheim wäre dies nicht möglich gewesen.

10 Siehe http://www.esf-bw.de/esf/fileadmin/user_upload/downloads/Ministerium_fuer_Arbeit_und_Soziales/esf_2010-04_arbeitsmarkt.pdf.

11 Siehe http://www.esf-bw.de/esf/fileadmin/user_upload/downloads/Ministerium_fuer_Arbeit_und_Soziales/rz_2011_arbeitsmarkt_anlage2.pdf.

sei, sich auf die Aufgabe einzulassen, und dass sie erleichtert seien, dass es gelungen sei, die Anforderungen eigenständig umzusetzen. Die Aneignung von Gender-Kompetenz durch die Akteur/innen selbst ist unersetzbar, denn Gender-Expert/innen hört man zwar zu, aber oft folgt die Aussage, dass alles gut und schön, aber „bei uns“ leider nicht möglich sei.

Die Teilnehmenden berichten zudem oft, dass sie zunächst davon ausgegangen seien, dass Gender Mainstreaming eine zusätzliche Aufgabe darstelle, bei der sie nicht sicher gewesen seien, ob sich der erforderliche Aufwand lohne. Im Verlauf des exemplarischen Vorhabens sei ihnen aber bewusst geworden, dass die Qualität ihrer Arbeit enorm steige, wenn sie gendersensibel und gleichstellungsorientiert arbeiten. Zudem gelangten sie zu der Erkenntnis, dass qualitativ hochwertige Arbeit ohne Gender-Kompetenz kaum möglich sei. Oder, wie es der Leiter eines Jobcenters formulierte: Er habe immer gedacht, wenn man eine qualitativ gute Arbeit mache, dann sei das für alle gut, für Männer und Frauen. Nun müsse er erkennen, dass das offenbar nicht so sei und spezifischere Ansätze nötig seien, wenn er seinem Qualitätsanspruch gerecht werden wolle.

Für die Gender-Expert/innen sind derartige exemplarische Vorhaben sehr anspruchsvoll. Es ist leichter, in Fortbildungen Wissen anzubieten, denn selbst praxisnahe Workshops verlangen nicht, sich auf alle Gegebenheiten vor Ort einzulassen. Daher ist manchmal die Einbeziehung weiterer Gender-Expertise nötig. Im Falle der ESF AK zum Beispiel die eines genderkompetenten Instituts, welches geschlechterdifferenzierte regionale Daten bereitstellte und ESF-zielbezogen aufbereitete. Weitaus schwieriger gestaltete sich im Rahmen der laufenden exemplarischen Vorhaben die Arbeit mit den Jobcentern, denn dort war eine Einarbeitung in das äußerst komplexe Regelwerk des SGB II erforderlich. Grundsätzlich liegt bei der Praxisbegleitung die Herausforderung darin, (externe) Gender-Kompetenz mit der (internen) Fachkompetenz zu verknüpfen. Dazu benötigen allerdings die Gender-Expert/innen fachliche Kompetenzen im Feld (hier SGB II) und sie sollten sich im Verwaltungskontext zurechtfinden. Hier ist der Rückhalt im Steuerkreis eine sehr große Hilfe.

Für die Gender-Expert/innen ist es oft schwer auszuhalten, dass es selten ein perfektes Endergebnis gibt bzw. geben kann, sondern dass man die ESF-Akteur/innen immer nur bei ihrem nächsten Schritt zur Entwicklung von Gender-Kompetenz begleitet. Entsprechende Rahmenbedingungen können hierbei helfen (bspw. die Internetplattform LINK, ggf. ein Fortbildungsangebot). Und nach dem meist anstrengenden exemplarischen Vorhaben, wenn es erfolgreich abgeschlossen scheint, beginnt die eigentliche Arbeit oft erst: Der Transfer und die oben beschriebene langfristige Erfolgskontrolle sind zu leisten.

Aber auch für die ESF-Verwaltungsbehörde ist diese Arbeitsweise nicht immer einfach. Ohne eine sehr langfristige Perspektive mit einer verlässlichen „gender support structure“ – die erst geschaffen sein will – ist es kaum möglich. Es ist für Verwaltungen häufig schwierig, sich auf das Prozesshafte, immer wieder neu zu Definierende mit zumindest partiell ungewissem Ausgang einzulassen. Bei einem partizipativen Ansatz wie in Baden-Württemberg kommt hinzu, dass man sich auch auf die Akteursebene stets weiter einstellen muss, was auf der Ebene der

Verwaltungsbehörde nicht immer selbstverständlich ist. Eine solche Offenheit und Unterstützung, wie sie in Baden-Württemberg erfahrbar ist, ist durchaus nicht immer und überall selbstverständlich.

Fazit: Mit den exemplarischen Vorhaben kann es gelingen, durch ein modellhaftes Vorgehen und nach dem Prinzip „learning by doing“ zu erarbeiten, wie Gender Mainstreaming unter den konkreten Rahmenbedingungen¹² funktionieren kann. Der Transfer in die Fläche und die Übersetzung in Standards sind entscheidende Schritte, aber deren Einhaltung muss – wie bei allen Standards – bewusst gesteuert werden. Der Transfer kann jedoch nur funktionieren, wenn die Entwicklung der Gender-Kompetenz vor Ort Schritt hält. Deutlich ist auch, dass der Erfolg letztlich immer nur an der Qualität der Projekte gemessen werden kann, denn alle noch so weitreichenden Erfolge, die auf den übergeordneten Ebenen erzielt wurden, verpuffen ohne finalen Anwendungserfolg.

8.3. Schlussbemerkung

Es gibt verschiedene strategische und methodische Ansätze in der Arbeit der Agentur für Gleichstellung im ESF, die in dieser Art und Weise in Baden-Württemberg nicht existieren, so unter anderem eine intensive Programmberatung, die Erstellung fachpolitischer Expertisen, einen Gender Budgeting Ansatz und die transnationale Arbeit in der Community of Practice on Gender Mainstreaming (siehe Kap. 5, 6 und 7 in diesem Band). Das hat verschiedene Gründe, unter anderem die unterschiedlichen Kapazitäten, denn das Projekt in Baden-Württemberg ist zwar die ältere, aber eben die deutlich kleinere Schwester.

An manchen Stellen konnten schon echte Synergieeffekte erzielt werden. Als beispielsweise das Informationsmanagement-System der Agentur im Netz zur Verfügung gestellt wurde (siehe Pkt. 4.1 in diesem Band), wurde gemeinsam entschieden, dass es das im ESF bundesweit nur einmal braucht. Seither ist die eigene Internetplattform des baden-württembergischen Coaching-Begleitprojekts (www.gem-esf-bw.de) entsprechend verlinkt. Im Hinblick auf die Vorbereitung der neuen Förderperiode gab es einen sehr wichtigen Austausch und eine fachliche Kooperation. Die Agentur und das Coaching-Begleitprojekt unterstützten sich beim Umgang mit dem anspruchsvollen Mehr-Ebenen-System EU/ESF, in dem die Gleichstellungspolitik leider auch immer wieder verloren zu gehen droht.

Wir hoffen, dass in der neuen Förderperiode diese gute Zusammenarbeit fortgesetzt werden kann und dass noch ein paar „sister projects“¹³ in anderen Bundesländern hinzukommen.

¹² Darauf kann hier nicht näher eingegangen werden, aber die Geschäftsführungen der ESF AK haben diese Funktion neben anderen Aufgaben in Teilzeit, ihre (Gender-)Kompetenz ist sehr unterschiedlich ausgeprägt etc. Eine weitere Rahmenbedingung ist etwa die Verfügbarkeit geschlechterdifferenzierter regionaler Daten.

¹³ Wir haben recherchiert: Der Begriff wird – im Deutschen wie im Englischen – nur in der weiblichen Form benutzt, ist aber gebräuchlich. Wir konnten jedoch nicht in Erfahrung bringen, warum es keine „Bruderprojekte“ zu geben scheint und wo der Begriff überhaupt herkommt.

Die Autor/innen

Petra Ahrens

Petra Ahrens ist Sozialwissenschaftlerin mit den Arbeitsschwerpunkten Gleichstellungspolitik in der Europäischen Union, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sowie Theorie und Praxis der Strategie Gender Mainstreaming und promoviert an der Humboldt-Universität zu Berlin zur Institutionalisierung von Gleichstellungspolitik in der Europäischen Union. Petra Ahrens hat als externe Expertin das Team der Agentur für Gleichstellung im ESF im Bereich arbeitsmarktpolitische Analysen und Vernetzung verstärkt.

Stefanie Auf dem Berge

Stefanie Auf dem Berge ist Gender-Wissenschaftlerin und Linguistin mit dem Fokus Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt, in Bildung, Sprache und Neuen Medien unter besonderer Berücksichtigung von Aspekten wie Behinderung, Alter und sozialem Hintergrund. Stefanie Auf dem Berge war in der Agentur für Gleichstellung im ESF in den Bereichen arbeitsmarktpolitische Analysen und Informationsmanagement tätig sowie für Qualitätssicherung, Korrektorat und die gesamten organisatorischen, koordinierenden und das Management unterstützenden Aufgaben verantwortlich.

Regina Frey

Dr. Regina Frey ist Politikwissenschaftlerin. Sie führt das *genderbüro* in Berlin (www.gender.de) mit den Arbeitsschwerpunkten Beratung, Forschung und Fortbildung zu Gleichstellung. Sie unterstützt öffentliche und private Einrichtungen bei der Umsetzung von Gleichstellungsstrategien durch Studien, Evaluationen, die Erarbeitung von Instrumenten, Workshops, Coachings oder Vorträge. Ihre thematischen Schwerpunkte liegen in der Organisations- und Personalentwicklung, Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Forschungsförderung sowie Entwicklungszusammenarbeit. In der Agentur für Gleichstellung im ESF war Regina Frey für den Schwerpunkt Beratung sowie für Gender Budgeting zuständig.

Henriette Meseke

Henriette Meseke ist Sozialwissenschaftlerin und arbeitet seit 1991 als Beraterin und Evaluatorin im Kontext der Europäischen Strukturpolitik mit dem Fokus Gleichstellung von Frauen und Männern und Gender Mainstreaming. Der Schwerpunkt ihrer Arbeit richtet sich auf Implementierungsprozesse von Gender Mainstreaming in den Europäischen Strukturfonds auf Bundes- und Länderebene. Sie war die Leiterin der Agentur für Gleichstellung im ESF und fachlich für die Aufgaben der Politikberatung der ESF-Fondsverwaltung und den Bereich arbeitsmarktpolitische Analysen zuständig.

Irene Pimminger

Dr. Irene Pimminger ist Sozialwissenschaftlerin und führt *defacto* – Sozialwissenschaftliche Forschung und Beratung (www.defacto-forschung.eu). Ihre Arbeitsschwerpunkte sind Geschlechterforschung und Gleichstellungspolitik, Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Sozialpolitik, Programmevaluation sowie Europäische Strukturfonds. In der Agentur für Gleichstellung im ESF war Irene Pimminger für die Erstellung von Fachexpertisen, die Entwicklung von Methoden und Arbeitshilfen, Beratung sowie webbasierte Informationsangebote verantwortlich.

Anne Rösgen

Dr. Anne Rösgen ist Erziehungswissenschaftlerin und führt *proInnovation* in Saarbrücken. Sie ist schwerpunktmäßig als Gender Mainstreaming Expertin, Evaluatorin und interkulturelle Beraterin tätig und brachte als externe Expertin der Agentur für Gleichstellung im ESF vor allem ihre langjährige Erfahrung als Leiterin des Coaching-Begleitprojekts „*Gleichstellung der Geschlechter im ESF in Baden-Württemberg*“ ein. Anne Rösgen unterstützte die Agentur für Gleichstellung im ESF mit strategischer Beratung.

Benno Savioli

Benno Savioli ist Volkswirt und Inhaber der Firma *feedback – Evaluation & Projektmanagement* in Bremen. Seine berufliche Tätigkeit konzentriert sich seit 1987 auf die Bereiche Arbeitsmarktpolitik sowie Europäische Strukturpolitik mit Schwerpunkt auf Programmevaluation und Berichterstattung sowie Monitoring von Programmen und Projekten. Benno Savioli stand dem Team der Agentur für Gleichstellung im ESF als externer Experte in den Bereichen arbeitsmarktpolitische Analysen und Gender Budgeting zur Seite.

Renate Wielpütz

Renate Wielpütz, Politikwissenschaftlerin, ist Mitbegründerin und Geschäftsführerin des *FrauenComputerZentrumBerlin e.V.* Zu ihrer Expertise gehören die EU-Gleichstellungspolitik und EU-Förderprogramme ebenso wie Training und Beratung zur Umsetzung von Gender Mainstreaming in Institutionen und Unternehmen wie in Arbeitsmarkt-, Berufsbildungs- und Strukturfondspolitik. Renate Wielpütz war in der Agentur für Gleichstellung im ESF für Beratungsaufgaben sowie für den Schwerpunkt nationale und internationale Vernetzung verantwortlich.

Die Agentur für Gleichstellung im ESF wurde im Jahr 2009 von der ESF-Fondsverwaltung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales eingerichtet. Bis zum Ende der ESF-Förderperiode 2007–2013 hat die Agentur die Umsetzung von Gender Mainstreaming im Europäischen Sozialfonds auf Bundesebene begleitet. Diese Abschlusspublikation gibt nicht nur einen Überblick über die vielfältigen Aktivitäten der Agentur, sondern beleuchtet auch die strategischen Herangehensweisen und konzeptionellen Grundlagen. Der Band reflektiert damit die Erfahrungen, die in den fünf Jahren des Bestehens der Agentur für Gleichstellung im ESF gesammelt wurden.