



Agentur für
Gleichstellung
im ESF

GENDER MAINSTREAMING IM ESF: AUSZÜGE AUS DEN RAHMENDOKUMENTEN

Berlin, Oktober 2010

überarbeitet 2011

ÜBERBLICK: DIE VERPFLICHTUNG ZUR UMSETZUNG VON GENDER MAINSTREAMING IM ESF

Die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern ist eine verbindliche Zielvorgabe für die Umsetzung des Europäischen Sozialfonds in den EU-Mitgliedstaaten.

Das Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern ist im Ende 2009 in Kraft getretenen **Vertrag von Lissabon**, dem Primärrecht der EU, verankert. Im neuen EU-Vertrag werden zunächst in Artikel 1a als gemeinsame Werte die Gleichheit von Frauen und Männern und die Nichtdiskriminierung hervorgehoben. Artikel 2, Absatz 3 des EU-Vertrags nennt die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern als Aufgabe der Union. In Artikel 5b wird schließlich der Abbau von Diskriminierung mit folgender Formulierung angesprochen: *„Bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen zielt die Union darauf ab, Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.“*

In der **Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern** der Europäischen Kommission wurden aufbauend auf den "Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2006–2010" folgende gleichstellungspolitische Schwerpunkte für 2010-2015 festgelegt:

1. Gleiche wirtschaftliche Unabhängigkeit für Frauen und Männer
2. Gleiches Entgelt für gleiche und gleichwertige Arbeit
3. Gleichstellung in Entscheidungsprozessen
4. Schutz der Würde und Unversehrtheit
5. Gleichstellung in der Außenpolitik
6. Querschnittsfragen (Geschlechterrollen, Rechtslage, Governance)

Die **Beschäftigungspolitischen Leitlinien** der Europäischen Beschäftigungsstrategie bilden den verbindlichen Hintergrund des Europäischen Sozialfonds, der die EU-Mitgliedstaaten bei der Verfolgung der dort festgelegten Ziele unterstützen soll. In den beschäftigungspolitischen Leitlinien 2008 bis 2010 (Integrierte Leitlinien 17-24) heißt es: *„Entscheidend für den Fortschritt sind auch die Faktoren Chancengleichheit und Diskriminierungsbekämpfung. Die durchgängige Berücksichtigung der Geschlechterperspektive und die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter sollten bei allen Maßnahmen berücksichtigt werden. Dabei ist im Einklang mit dem Europäischen Pakt für Gleichstellung der Geschlechter besonders auf die Reduzierung geschlechtsspezifischer Unterschiede auf dem Arbeitsmarkt zu achten.“*¹

Im Beschluss des Rates über die Beschäftigungspolitischen Leitlinien 2010 bis 2014² ist festgehalten: *„Eine deutliche Gleichstellungskomponente, die in alle relevanten Politikbereiche einfließt, ist daher entscheidend für die Umsetzung sämtlicher Aspekte der Leitlinien in den Mitgliedstaaten.“* Als gleichstellungspolitische Handlungsschwerpunkte sind in den Leitlinien

¹ Entscheidung des Rates vom 15. Juli 2008 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (2008/618/EG).

² Beschluss des Rates über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten vom 12. Oktober 2010 (14338/10)

für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten die Erhöhung der Beschäftigungsquote von Frauen und Männern (LL 7), der Abbau von Segmentierung des Arbeitsmarkts, Nichterwerbstätigkeit und Ungleichbehandlung von Männern und Frauen (LL 7), gleiche Entlohnung (LL 7), Vereinbarkeit von Beruf und Familie (LL7), die Überwindung von Geschlechterstereotypen (LL 8), die Förderung von Frauen im wissenschaftlichen, mathematischen und technischen Bereich (LL 8) sowie die besondere Berücksichtigung von Frauen bei der Bekämpfung von Ausgrenzung und Armut (LL 10) genannt.

Die folgenden Auszüge aus den EU-Strukturfondsverordnungen, dem Nationalen Strategischen Rahmenplan sowie dem Operationellen Programm des Bundes für den ESF 2007–2013 bilden vor diesem Hintergrund die Verpflichtung zur durchgängigen Berücksichtigung des Gleichstellungsziels im ESF-Bundesprogramm ab.

1 EU-STRUKTURFONDSVERORDNUNGEN

Die Strukturfondsverordnungen stellen den rechtlich verbindlichen Rahmen der ESF-Umsetzung in den EU-Mitgliedstaaten dar.

1.1 ALLGEMEINE STRUKTURFONDSVERORDNUNG

In der **Allgemeinen Strukturfondsverordnung**³ wird in der Begründung angeführt (Punkt 30):

„Im Rahmen ihrer Anstrengungen zugunsten der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion ist es in allen Phasen der Durchführung des Fonds das Ziel der Gemeinschaft, in Einklang mit den Artikeln 2 und 3 des Vertrags, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern sowie jede Form der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse oder ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu verhüten.“

Artikel 16 der Allgemeinen Strukturfondsverordnung ist explizit der „**Gleichstellung von Männern und Frauen und Nichtdiskriminierung**“ gewidmet, hier heißt es:

„Die Mitgliedstaaten und die Kommission stellen sicher, dass die Gleichstellung von Männern und Frauen und die Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts auf den verschiedenen Stufen der Durchführung der Fondstätigkeiten gefördert werden. Die Mitgliedstaaten und die Kommission treffen die erforderlichen Maßnahmen gegen jede Form der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse oder ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung auf den verschiedenen Stufen der Durchführung der Fondstätigkeiten und insbesondere in Bezug auf den Zugang zu den Fonds. Insbesondere der Zugang für Behinderte ist eines der Kriterien, die bei der Festlegung der aus Mitteln der Fonds kofinanzierten Vorhaben sowie auf den verschiedenen Stufen der Durchführung zu beachten sind.“

³ Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.

In **Anhang IV** sind in der Auflistung der Ausgabenkategorien folgende förderfähige Maßnahmen genannt:

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.“

Code 73: „Maßnahmen im Hinblick auf eine verstärkte Teilnahme an der allgemeinen und beruflichen Bildung während des gesamten Lebens, einschließlich Maßnahmen zur Verringerung der Zahl der Schulabbrecher, zum Abbau der geschlechtsspezifischen Segregation bei den Fächern und zur Verbesserung des Zugangs zu und der Qualität von allgemeiner, beruflicher und tertiärer Aus- und Weiterbildung.“

1.2 ESF-VERORDNUNG

In der **ESF-Verordnung**⁴ finden sich eine Vielzahl von Bezügen. **Artikel 6** der ESF-Verordnung ist der „**Gleichstellung von Frauen und Männern und Chancengleichheit**“ gewidmet:

„Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass die operationellen Programme eine Beschreibung enthalten, wie die Gleichstellung von Frauen und Männern und die Chancengleichheit bei der Ausarbeitung, der Durchführung, der Begleitung und der Evaluierung der operationellen Programme gefördert wird. Die Mitgliedstaaten setzen sich, soweit dies angebracht ist, für eine ausgewogene Beteiligung von Frauen und Männern bei der Verwaltung und bei der Durchführung der operationellen Programme auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene ein.“

Auch in weiteren Passagen der ESF-Verordnung wird der Bezug zum Thema Gleichstellung, Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung hergestellt:

Artikel 2: Aufgaben

(2) „...Dabei berücksichtigt der ESF die entsprechenden Prioritäten und Ziele, die sich die Gemeinschaft in Bezug auf die (...) Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern und die Nichtdiskriminierung gesetzt hat.“

⁴ 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.

Artikel 3: Interventionsbereich

„b) Verbesserung des Zugangs von Arbeitssuchenden und nicht erwerbstätigen Personen am Arbeitsmarkt und Verbesserung ihrer dauerhaften Eingliederung in den Arbeitsmarkt, Vermeidung der Arbeitslosigkeit, insbesondere der Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit (...)

ii) Durchführung von aktiven und präventiven Maßnahmen zur frühzeitigen Bedarfsermittlung (...) Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Arbeits- und Privatleben, unter anderem die Erleichterung des Zugangs zur Kinderbetreuung und zu Betreuungsmaßnahmen für abhängige Personen ;

iii) durchgängige Berücksichtigung der Gleichstellung, gezielte Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs von Frauen zur Beschäftigung, zur Erhöhung der dauerhaften Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben und zur Verbesserung des beruflichen Fortkommens und Abbau der geschlechtsspezifischen Segregation auf dem Arbeitsmarkt, unter anderem indem die direkten und indirekten Ursachen des geschlechtsspezifischen Lohngefälles angegangen werden; (...)

c) Verbesserung der sozialen Eingliederung von benachteiligten Personen im Hinblick auf ihre dauerhafte Eingliederung ins Erwerbsleben und Bekämpfung aller Formen von Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere durch

i) Förderung von Konzepten für die Eingliederung von benachteiligten Personen wie sozial ausgegrenzten Personen, Schulabbrechern, Minderheiten, Menschen mit Behinderungen und Menschen, die abhängige Personen betreuen, ins Erwerbsleben durch Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit unter anderem im Bereich der Sozialwirtschaft durch Zugang zur beruflichen Aus- und Weiterbildung sowie durch begleitende Maßnahmen und geeignete Hilfs- Gemeinschafts- und Betreuungsdienste, die die Beschäftigungsmöglichkeiten verbessern. (...)“

Artikel 4: Kohärenz und Konzentration der Unterstützung

„(5) Bei Evaluierungen der im Zusammenhang mit dem ESF durchgeführten Aktionen wird auch der Beitrag der aus dem ESF kofinanzierten Aktionen zur Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie und zu den Zielen der Gemeinschaft in den Bereichen soziale Eingliederung, Nichtdiskriminierung und Gleichstellung von Frauen und Männern und allgemeine und berufliche Bildung in dem betreffenden Mitgliedstaat beurteilt.“

Artikel 10: Berichte

„Die jährlichen Durchführungsberichte und die Abschlussberichte (...) enthalten gegebenenfalls eine zusammenfassende Darstellung der

a) durchgängigen Berücksichtigung des Gleichstellungsaspektes sowie etwaiger geschlechtsspezifischer Aktionen“

2 NATIONALER STRATEGISCHER RAHMENPLAN

Der Nationale Strategische Rahmenplan (NSRP)⁵ stellt die übergeordnete Strategie Deutschlands für den Einsatz der EU-Strukturfondsmittel in der Förderperiode 2007-2013 dar und ist der Bezugsrahmen für die Operationellen Strukturfondsprogramme des Bundes und der Länder. Im Zielsystem der deutschen Entwicklungsstrategie ist Chancengleichheit als Querschnittsziel festgelegt (S. 32). Kapitel 3.4.2. ist spezifisch dem Thema Chancengleichheit gewidmet (S. 47f), darin heißt es:

„Deutschland wird auch zukünftig beim Einsatz der Fonds die systematische Berücksichtigung des Zieles der Chancengleichheit von Frauen und Männern, angefangen bei der Planung über die Umsetzung bis hin zu Controlling und Evaluation gewährleisten sowie den Ausgleich bestehender struktureller geschlechtsspezifischer Benachteiligungen. Hierzu zählen:

- *die Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen und Männer;*
- *die Berücksichtigung der Bedürfnisse und Potenziale von Frauen, Männern und Familien;*
- *die Steigerung der Frauenerwerbsbeteiligung, Abbau der beruflichen horizontalen und vertikalen Geschlechtersegregation;*
- *die Stärkung des Unternehmertums und der Existenzgründung von Frauen sowie*
- *die Förderung von Geschlechtergerechtigkeit in den Bereichen Bildung, Forschung, Innovation.“*

3 OPERATIONELLES PROGRAMM DES BUNDES FÜR DEN ESF

Im Operationellen Programm des Bundes für den ESF 2007 bis 2013 (OP)⁶ sind die Ziele und Schwerpunkte der ESF-Umsetzung des Bundes beschrieben. Die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern ist im ESF-Bundesprogramm als Ziel verankert und wird im OP durchgängig an vielen Stellen angesprochen. Die folgenden Auszüge stellen eine Auswahl von Schlüsselstellen dar.

Das Ziel der Gleichstellung wird im ESF-Bundesprogramm mit einer Doppelstrategie – Gender Mainstreaming und spezifische Maßnahmen zur Verbesserung der Chancengleichheit – verfolgt. Gender Budgeting nimmt dabei als ein Instrument zur Umsetzung des Querschnittsziels Chancengleichheit einen großen Stellenwert ein:

„Aufgrund der gesellschaftspolitischen Bedeutung des Querschnittsziels Gleichstellung von Frauen und Männern verfolgt die Intervention des Bundes eine Doppelstrategie aus spezifischen Maßnahmen und der Berücksichtigung als Querschnittsthema. Mittel für die Umsetzung dieses horizontalen Ansatzes ist das Gender-Budgeting.“ (OP, S. 125f)

⁵ Nationaler Strategischer Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013. Berlin 2007.

⁶ Operationelles Programm des Bundes für den Europäischen Sozialfonds, Förderperiode 2007-2013. Berlin/Bonn 2007.

Im strategischen Zielsystem des ESF-Bundesprogramms wird als **strategisches Ziel** und **Querschnittsziel** die Erhöhung der Beschäftigung bzw. Erwerbstätigkeit von Frauen genannt (Strategisches Ziel 5):

„5. Strategisches Ziel (Querschnittsziel): Erhöhung der Beschäftigung/Erwerbstätigkeit von Frauen“ (OP, S. 121)

Die Ausführungen in Kapitel 2.2 zum strategischen Zielsystem des OPs weisen zu diesem strategischen Querschnittsziel, das für alle Prioritätsachsen gilt, ergänzend auf einen vielschichtigen Handlungsbedarf. Der folgende Auszug steht nur beispielhaft für die diesbezüglichen Darlegungen an vielen Stellen im ESF-Bundesprogramm:

„Obwohl bei Fortschreibung des Trends der letzten Jahre das Lissabonziel einer Frauenbeschäftigungsquote von 60 % in den nächsten Jahren erreicht werden wird, besteht im Bereich der Gleichstellung von Frauen und Männern unterhalb dieser globalen Betrachtungsebene noch erheblicher Nachholbedarf bei der 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. 125)

Kapitel 3.7.1 des Operationellen Programms des Bundes ist spezifisch dem **Querschnittsziel Chancengleichheit** gewidmet. Hier wird dargelegt, dass der Fokus dieses Querschnittsziels auf Geschlechtergleichstellung liegt:

„Wie die sozioökonomische Analyse gezeigt hat, besteht insbesondere im Bereich der Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesrepublik noch ein erheblicher Handlungsbedarf, so dass der strategische Fokus des Querschnittsziels Chancengleichheit im Bereich der Geschlechtergerechtigkeit liegt.“ (OP, S. 217)

Querschnittsziel, so wird an dieser Stelle erläutert, bedeutet, dass das Ziel Geschlechtergleichstellung in der Planung, Umsetzung und Evaluierung aller ESF-geförderten Maßnahmen durchgängig zu verankern ist:

„Aufgrund der gesellschaftspolitischen Bedeutung des Querschnittsziels Chancengleichheit verfolgt die Intervention des Bundes eine Doppelstrategie aus spezifischen Maßnahmen und der Berücksichtigung als Querschnittsthema. Die Förderung als Querschnittsthema konzentriert sich auf die Verankerung dieses Zieles innerhalb des gesamten Systems der Implementierung, also von der Planung über die Umsetzung, Begleitung und Bewertung von ESF-geförderten Maßnahmen über alle Prioritäten.“ (OP, S. 218)

Ein zentrales Instrument zur Umsetzung des Querschnittsziels im ESF-Bundesprogramm ist **Gender Budgeting**:

„Das Querschnittsziel Gleichheit von Frauen und Männern wird im Rahmen der Programmplanung mit konkreten Zielvorgaben unterlegt. Dazu ist ein Gender-Budgeting Ansatz vorgesehen, der über das gesamte Programm konkrete Vorgaben bezüglich der Mittelverwendung (mind. 50 % Frauen) festlegt. Die Zielerreichung wird im Rahmen des Controllings ausgewertet.“ (OP, S. 217)

„Das Monitoringsystem wird zukünftig über alle Förderungen hinweg – soweit möglich – nicht nur die Daten geschlechtsspezifisch ausweisen, sondern es werden – der Empfehlung der Machbarkeitsstudie Gender-Budgeting auf Bundesebene folgend – zudem die Kosten der einzelnen Projekte ermittelt, so dass die Ausgaben auch geschlechterspezifisch zugeordnet werden können. Die Erfassung der Gleichstellungswirkung wird neben dem Indikator der Maßnahmeteilnahme nun auch durch den Indikator Geld pro Kopf gemessen werden können. Gender-Budgeting ermöglicht somit die systematische Analyse, Steuerung und Evaluation einer geschlechtergerechten Verteilung der Programmmittel über alle Prioritätsachsen. 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 Förderung der Gleichstellung durch spezifische Vorhaben im Sinne der Doppelstrategie ist in der Prioritätsachse C verankert, wo alle Maßnahmen zur Gleichstellungsförderung in Code 69 gebündelt sind, um das **spezifische Ziel** „Verbesserung der Chancengleichheit von Frauen und Männern, insbesondere durch die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ (Spezifisches Ziel 8) zu verfolgen:

„Schwerpunkt C (...) Spezifische Ziele: (8) Verbesserung der Chancengleichheit von Frauen und Männern“ (OP, S.121)

„Spezifische Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern sowie der Vereinbarkeit von Familie und Beruf erhalten keinen eigenen Schwerpunkt, sondern werden im Schwerpunkt C im Code 69 gebündelt. Sie können inhaltlich das gesamte Spektrum des ESF umfassen.“ (OP, S. 163)

Als weibliche **Zielgruppen** werden in Prioritätsachse C insbesondere Alleinerziehende, Berufsrückkehrerinnen, Migrantinnen, (Langzeit-)Arbeitslose (OP, S. 193) sowie Nichtleistungsbezieherinnen und (potentielle) Gründerinnen (OP, S. 200) genannt.

Als mögliche **spezifische Instrumente** zur Verbesserung der Chancengleichheit von Männern und Frauen werden in Prioritätsachse C folgende Maßnahmen aufgezählt:

- *„Aktivitäten zur Verbreiterung des Berufswahlspektrums von Frauen und Männern und Verbesserung des Übergangs von schulischer Ausbildung in den Beruf sowie bessere Nutzung der schulischen Bildung von Mädchen in nachschulischen Bildungsgängen*
- *Weiterentwicklung der Aktivitäten zur besseren Ausschöpfung des Gründungspotentials von Frauen - Aktivitäten zur Verbesserung betrieblich unterstützter Kinderbetreuung*
- *Aktivitäten zur Verbesserung der Qualifikationen der Beschäftigten im Tagespflegebereich*
- *weitere Aktivitäten zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, etwa durch die Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen*
- *Aktivitäten zur strategischen Beratung und Unterstützung von öffentlichen und privaten Unternehmen bei der Implementierung von Gender Mainstreaming, Verbesserung der Gender-Kompetenz zentraler Akteure - Aktivitäten zur Verbesserung der Datengrundlagen und der wissenschaftlichen Forschung in diesem Themenbereich, insbesondere in Bezug auf die fortbestehende geschlechtsspezifische Entgelt Differenz (Gender Pay Gap)*
- *Aktivitäten zur Erhöhung der Akzeptanz von Gleichstellungspolitik; Förderung des Bewusstseins- und Kulturwandels in Unternehmen und Wirtschaftsverbänden unter Einbeziehung der Informationen zu den Auswirkungen des demografischen Wandels*
- *Aktivitäten zur chancengleichen Personalentwicklung in Unternehmen*
- *Aktivitäten zur frauengerechten Gestaltung von Inhalten und Rahmenbedingungen beruflicher Aus- und Weiterbildung*
- *Aktivitäten zugunsten der Inanspruchnahme von Elternzeit durch beide Geschlechter*
- *Aktivitäten die das Thema der geschlechtsspezifischen Entgelt Differenz (Gender Pay Gap) thematisieren und modellhafte Lösungswege entwickeln*
- *Gemeinsame Aktivitäten mit den Sozialpartnern zur Förderung der Chancengleichheit“*

(OP, S.196)