

Irene Pimminger

Chancengleichheit im ESF

Qualitative Analyse

Qualitative Evaluierung der ESF-
Programmperiode 1995-1999 in Österreich.

Teilbericht im Rahmen der Evaluierung:
Chancengleichheit zwischen Frauen und Män-
nern in den Maßnahmen für Arbeitslose.
Evaluierung der Planung und Umsetzung des
Europäischen Sozialfonds 1995-1997.

gemeinsam mit dem WIFO und INBAS Frankfurt
im Auftrag des BMAGS

Wien 1999



Inhalt

Einleitung	3
1 Der Untersuchung zugrundeliegende Definitionen und Analysekatgorien	4
1.1 spezifisch-horizontal	5
1.2 handlungsleitend - zielorientiert	5
1.3 pragmatisch - strategisch	6
2 Programmplanung und Begleitung	8
2.1 Zusammenschauende Analyse der Einheitlichen Programmplanungsdokumente	8
2.1.1 Strategien der Frauenförderung in der Programmplanung	10
2.1.2 Analyse der Ausgangslage und Problemidentifikation	11
2.1.3 Horizontale Integration von Chancengleichheit	12
2.1.4 Spezifische Integration von Chancengleichheit	14
2.1.5 Die Bewährung der Planungsdokumente in der Umsetzung	14
2.2 Der Begleitausschuß	17
2.3 Integration des Ziels Chancengleichheit in die Programmdokumente	18
3 Die Positionierung des ESF in der nationalen Arbeitsmarktpolitik	20
3.1 Implementierung des ESF im Arbeitsmarktservice	20
3.2 Die Bundessozialämter als neue arbeitsmarktpolitische Akteure	23
3.3 Die Länder als ESF-Endbegünstigte	25
4 Bedingungen und Schwierigkeiten der Umsetzung von Chancengleichheitsförderung	27
4.1 Fokus der arbeitsmarktpolitischen Interventionen und Chancengleichheit	27
4.2 Möglichkeiten und Grenzen arbeitsmarktpolitischer Interventionen	29
4.3 Bisherige Praxis arbeitsmarktpolitischer Frauenförderung	32
4.4 Zielkonflikte als Hemmfaktoren der Umsetzung von Chancengleichheit	34
4.5 Spezifische Rahmenbedingungen der ESF-Umsetzung	36
4.6 Die Bedeutung von Zieldefinition und Indikatoren zur Chancengleichheit	37

Einleitung

Die vorliegende Studie hatte zur Aufgabe, die Umsetzung des ESF in Österreich unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit von Frauen und Männern zu bewerten. Dabei konzentriert sich der Fokus auf die Maßnahmen für Arbeitslose in Ziel 3 und in den regionalen Zielen. Das Ziel besteht in der Bündelung der bisherigen Erfahrungen und der Ableitung von Empfehlungen für die Vorbereitung der nächsten Programmplanungsperiode. Die Ergebnisse der Untersuchung dienen damit als Information für die politischen und administrativen EntscheidungsträgerInnen zur Planung der nächsten Strukturfondsperiode.

Die Evaluierung, inwieweit die Umsetzung des ESF dem Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt gedient hat, erfolgte mit quantitativen sowie qualitativen Analysen. Der vorliegende Teilbericht beinhaltet die Schlußfolgerungen der qualitativen Untersuchung.

Die Befunde der qualitativen Analyse stützen sich auf

- die Analyse relevanter Literatur und Dokumenten
- die Analyse aller Programmplanungsdokumente für Ziel 3, Ziel 2 und Ziel 5b
- Interviews mit den ESF-Beauftragten und Frauenreferentinnen aller AMS-Landesgeschäftsstellen (in zwei Fällen mit Vertretungen) sowie LeiterInnen von Regionalen Geschäftsstellen und Mitarbeiterinnen der Bundesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice; mit Vertretern der Bundessozialämter, ESF-Beauftragten einzelner Landesregierungen und Mitgliedern des Begleitausschusses
- die Diskussion im zur Begleitung der Studie eingerichteten Projektbeirat

Die Darstellung des operationellen Kontextes der ESF-Umsetzung basiert auf den Interviews mit den genannten Expertinnen und Experten. Aussagen über Rahmenbedingungen und die gegenwärtige Praxis von Frauenförderung stützen sich auf die wiedergegebenen Erfahrungen und Wahrnehmungen der Befragten. An dieser Stelle soll das Entgegenkommen und die große Bereitschaft aller Befragten, die sich kompetent und offen Zeit für ein Gespräch genommen haben, hervorgehoben werden.

1 Der Untersuchung zugrundeliegende Definitionen und Analysekategorien

Die der Studie zugrundeliegende Zieldefinition von Chancengleichheit ist die Gleichstellung, Autonomie und Vielfalt zwischen und innerhalb der Geschlechter; die Freiheit und die Chance für alle Menschen, ohne Einschränkungen durch geschlechtsspezifische Rollenzuteilungen ihr Leben zu gestalten und ihre persönlichen Fähigkeiten zu entwickeln. Die herrschende Strukturierung unserer Gesellschaft ist jedoch von einem dichotomen Geschlechterverhältnis bestimmt, das weibliche und männliche Rollen und Positionen vorgibt. Daraus entstehen unterschiedliche Interessen und Bedürfnisse von Frauen und Männern. Eine Politik der Chancengleichheit im hier definierten Verständnis reagiert darauf, ohne zu unterstellen, daß es sich dabei um „natürlich“ verschiedene handelt. Die Berücksichtigung von sozialen und soziokulturellen Differenzen erfolgt vielmehr zum Ausgleich von Benachteiligungen mit dem Ziel, a priori differenzierende Strukturierungen abzubauen.

Ausgehend vom gegenwärtigen Geschlechterverhältnis, das nach wie vor Benachteiligung von Frauen in vielen Dimensionen des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens bedeutet, heißt der Weg zum Ziel Chancengleichheit von Frauen und Männern in erster Linie Frauenförderung. Umgekehrt können jedoch nicht alle Maßnahmen, die unter dem Titel Frauenförderung geführt werden, automatisch als Beitrag zur Gleichstellung und Förderung der Chancengleichheit gelten.

Um die Begriffe „Frauenförderung“ und „Chancengleichheit“ analytisch faßbarer zu machen, und Strategien und Maßnahmen in ihrer entsprechenden Eignung besser einschätzen zu können, wurden deshalb Kategorienpaare herangezogen, die als Idealtypen eine graduelle (nicht strikte) Verortung von Vorgehensweisen erlauben und eine Bewertung objektivierbar machen. Die Zuordnung von Maßnahmen oder Politiken zu diesen Kategorien wird dabei oft keine eindeutige und ausschließliche im Sinne von entweder-oder sein können; die idealtypische Trennung unterstützt jedoch bei der Abwägung und Strukturierung der Diskussion. Zur Bildung solcher analytischen Hilfsbegriffe wurden zum einen Anregungen aus der Literatur aufgegriffen und zweckmäßig weiterentwickelt, zum anderen entstanden sie aus dem Arbeits- und Diskussionsprozeß der Studie. Folgende Begriffspaare erwiesen sich als hilfreich.

- Verankerung: spezifisch - horizontal
- Perspektive: handlungsleitend - zielorientiert
- Zielrichtung: pragmatisch - strategisch

1.1 spezifisch-horizontal

Die Begriffe spezifisch - horizontal bezeichnen im wesentlichen zwei unterschiedliche, sich im Idealfall ergänzende Strategien der Frauenförderung und meinen im speziellen den doppelten Ansatz der EU-Politik zur Chancengleichheit. Der horizontale Ansatz versteht die Förderung der Chancengleichheit als eine allgemeine, für alle Maßnahmen geltende Ausrichtung (Gender Mainstreaming). Die entsprechende Integration, Berücksichtigung und Förderung von Chancengleichheit soll in allen allgemeinen Politiken und Aktivitäten erfolgen. Hierfür sind operationalisierte Zielvorgaben und die Implementierung konkreter Hilfsmaßnahmen zu deren Verfolgung notwendig. Durch den spezifischen Ansatz werden gezielte Maßnahmen speziell für Frauen gesetzt, um aktuellen frauenspezifischen Benachteiligungen entgegenzuwirken.

Spezifische Maßnahmen für Frauen sind zur Bekämpfung virulenter frauentypischer Problemlagen unerlässlich. Bleiben sie isoliert, können sie jedoch nur bedingt auf eine tatsächliche gesellschaftliche Gleichstellung hin wirken. Die Strategie des Mainstreamings geht davon aus, daß Geschlecht als universelle Strukturierungskategorie in allen Politik und Aktivitätsfeldern mitgedacht und Gleichstellungspolitik jeweils unmittelbar verankert werden muß, um das Ziel Chancengleichheit wirksam verfolgen zu können. Spezifische Aktionen dienen zur Unterstützung und Ergänzung.

1.2 handlungsleitend - zielorientiert

Die Berücksichtigung des Aspekts Chancengleichheit von Frauen und Männern in einem Maßnahmenprogramm erfolgt im Idealfall unter zwei Hand in Hand gehenden, aber sich nicht automatisch bedingenden Perspektiven. Chancengleichheit als handlungsleitender Grundsatz stellt etwa den gleichen Zugang von Frauen zu allen Maßnahmen eines Programm als Teilnehmerinnen und Akteurinnen sicher. Entsprechende Quoten oder Hilfsmaßnahmen können sich hierbei als notwendig erweisen. Chancengleichheit wird hier intern auf das Programm bezogen (programmimmanent) verstanden. In einem zielorientierten Verständnis ist Chancengleichheit Ziel der Maßnahmen; diese müssen also in ihrer Anlage entsprechend konzipiert sein, um in ihrer Wirkung aktiv Benachteiligungen abzubauen und Ungleichheiten entgegenzuwirken. Chancengleichheit bezieht sich hier als Zielrichtung auf die externe Wirkung des Programms auf das Umfeld, worauf es gerichtet ist.

Chancengleichheit als Handlungsgrundsatz zu verstehen, ist eine unerlässliche jedoch nicht hinreichende Voraussetzung, damit ein Programm zielorientiert wirken und Chancengleichheit fördern kann. Der Anteil von Frauen an Maßnahmen alleine etwa kann in einem zielorientierten Verständnis noch keinen ausreichenden Beitrag zur Chancengleichheit darstellen.

1.3 pragmatisch - strategisch

Maßnahmen zur Förderung von Frauen lassen sich graduell in pragmatische und strategische unterscheiden¹. Pragmatische Förderung zielt auf die Kompensation von aktuellen Benachteiligungen und Hemmnissen von Frauen und setzt primär auf der individuellen Ebene an. Kinderbetreuungsbeihilfen etwa gelten als Frauenförderungsmaßnahme, da sie in erster Linie Frauen die Aufnahme einer Beschäftigung erleichtern. Pragmatisch macht die Qualifizierung von Frauen in traditionellen Frauenberufen Sinn, da hier vordergründig der Nachfrage sowohl der Zielgruppe als auch des Arbeitsmarktes nachgekommen wird; die Beschäftigungschancen also vorweg gut bzw. besser scheinen. Den betreffenden Frauen wird dadurch der Berufseinstieg ermöglicht, gleichzeitig wird jedoch die Arbeitsmarktsegmentation reproduziert.

Pragmatische Förderung dient dem Ausgleich von Benachteiligungen und der unmittelbaren Verbesserung der Lebenssituation von den Betroffenen. Zur Verfolgung des Ziels Chancengleichheit ist der pragmatische Ansatz alleine jedoch nicht ausreichend. Strategische Ansätze zielen langfristig auf die Verringerung struktureller Ungleichheiten wie zum Beispiel die horizontale und vertikale Segregation des Arbeitsmarktes; etwa mittels Maßnahmen, die auf Berufswahlprozesse von Mädchen und jungen Frauen zielen, Qualifizierungsmaßnahmen für Frauen im nichttraditionellen Bereich oder Förderung von Frauen in Schlüsselpositionen.

Im Idealfall ergänzen sich beide Ansätze, da pragmatische Förderung alleine langfristig zu kurz greift, strategische Maßnahmen jedoch ohne die Berücksichtigung unmittelbarer Problemlagen und Hemmnisse auf individueller Ebene zum Scheitern verurteilt sind. Die Förderung der Chancengleichheit bewegt sich jedoch im Spannungsfeld individueller und gesellschaftlich-struktureller Situationen von Frauen, was zu Widersprüchlichkeiten und Zielkonflikte führen kann. Während pragmatische Maßnahmen individuell unterstützen, jedoch bestehende Verhältnisse reproduzieren oder zumindest nicht abbauen können, sind strategische Maßnahmen nicht immer unmittelbar individuell positiv wirksam. Nichttraditionelle Qualifizierungsmaßnahmen, die strategisch der Arbeitsmarktsegmentation entgegenwirken sollen, können für die Teilnehmerinnen beispielsweise insofern problematisch sein, als sich der Berufseinstieg aufgrund des Einstellverhaltens von Betrieben als schwieriger erweisen kann bzw. die Frauen prinzipiell mit all jenen Schwierigkeiten, die sich aus ihrer Vorreiterinnenrolle ergeben können, rechnen müssen. Dies können beispielsweise ein Legitimationsdruck im privaten und beruflichen Umfeld sein oder die Notwendigkeit, mehr als männliche Kollegen leisten zu müssen, um Vorurteilen begegnen und Anerkennung finden zu können.

Umgekehrt kann ein pragmatisches Vorgehen im strategischen Verständnis kontraproduktiv sein. Die Ausweitung von Teilzeitmöglichkeiten für Frauen beispielsweise eröffnet diesen Beschäftigungschancen trotz Betreuungspflichten, jedoch ist - abgesehen

¹ Diese analytische Unterscheidung wurde erstmals von Maxine Molyneux geprägt und von Caroline Moser weiter entwickelt. Vgl. March, Candida; Smyth, Ines; Mukhopadhyay, Maitrayee: A Guide to Gender-Analysis Frameworks. Oxford 1999

davon, daß durch die Forcierung weiblicher Teilzeitarbeit die Verantwortlichkeit für Familie und Haushalt trotz Erwerbstätigkeit implizit weiterhin den Frauen zugeschrieben wird - die Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung mit Konsequenzen verbunden, die die Schlechterstellung von Frauen am Arbeitsmarkt fortschreiben. Das Teilzeitangebot ist überwiegend auf wenige bestimmte, typisch weibliche Berufssparten konzentriert, wodurch sich die geschlechtsspezifische Segmentierung des Arbeitsmarktes hier noch deutlicher ausprägt. Darüberhinaus sind Teilzeitarbeitsplätze meist gekennzeichnet durch gering qualifizierte Tätigkeiten, niedrige Stundenlöhne und schlechte Aufstiegschancen. Das Einkommen reicht selten zur eigenständigen Existenzsicherung, ebenso können dadurch kaum Ansprüche auf eine ausreichende soziale Sicherung im Falle von Arbeitslosigkeit oder Alter erworben werden. Ökonomische Abhängigkeiten werden dadurch festgeschrieben und weibliche Erwerbstätigkeit einmal mehr zum „Zuverdienst“ degradiert². Solange nicht vermehrt auch Männer die Möglichkeit der Teilzeitarbeit nutzen und sich dadurch deren Stellenwert und die damit verbundenen Konsequenzen für die Frauenbeschäftigung verändern, bleibt diese pragmatisch sinnvolle Lösung strategisch ambivalent. Nebenbei zeigt dieses Beispiel, daß Maßnahmen zur Erhöhung der Chancengleichheit nicht unbedingt immer nur auf Frauen zielen müssen.

Die genannten Kategorienpaare sollen die systematische Identifikation und Analyse unterschiedlicher Vorgehensweisen, die implizit oder explizit mit unterschiedlichen Zielvorstellungen verbunden sein können, erleichtern. Sie weisen auf die Notwendigkeit eines Klärungs- und Entscheidungsprozesses über Zieldefinitionen und entsprechender Strategien sowohl allgemein als auch bezüglich des Beitrags, den das Programm des Europäischen Sozialfonds dazu leisten kann und soll.

² vgl. Finder, Ruth u.a: Teilzeitarbeit – Auswirkungen einer flexibleren Arbeitszeitorganisation. Forschungsbericht aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik Nr.53, Wien 1995 oder Thege, Britta u.a.: „Ladies first“. Verdrängungsprozesse erwerbstätiger Frauen im Wandel der Wirtschafts- und Arbeitswelt. München/Mering 1996

2 Programmplanung und Begleitung

2.1 Zusammenschauende Analyse der Einheitlichen Programmplanungsdokumente

Die Programmplanung legt auf Basis einer Analyse der Arbeitsmarktsituation (für die Achse ESF) die grundlegende Ausrichtung und Ziele der Interventionen fest und macht Angaben, mittels welcher Maßnahmen und in welchem Ausmaß diese erreicht werden sollen. Die Einheitlichen Programmplanungsdokumente dienen also zur Bestimmung der geplanten Umsetzung auf strategischer und operationeller Ebene.

Beim horizontalen Ziel 3 steht die Integration der besonders benachteiligten arbeitslosen Personen in den Arbeitsmarkt im Mittelpunkt. Demgegenüber liegt das Hauptaugenmerk in den regionalen Zielen auf jenen Personengruppen, durch deren zusätzlicher Qualifizierung und Unterstützung der stärkste Impuls für eine positive Regionalentwicklung erwartet wird. Die Zielgruppen von Ziel 3 können daher auch in den regionalen Zielen angesprochen werden, gleichzeitig können und müssen sich die regionalen Ziele nicht auf diese beschränken. Während bei Ziel 3 ausschließlich ein individueller Fokus verfolgt wird, und der zukünftige Beschäftigungsort oder Wohnort keine explizite Rolle spielt (die Integration in den Arbeitsmarkt kann auch in einer anderen Region erfolgen), geht es bei den regionalen Zielen darum, daß die in der Region lebenden Menschen in ihrem Wohngebiet bleiben, eine Arbeit finden und aufgrund ihrer jeweiligen an den Bedarf der Region abgestimmten Qualifikation einen aktiven Beitrag zur regionalen Entwicklung leisten können.

Die Weichen für die Rolle der Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern in ESF-Interventionen werden in den Planungsdokumenten in dem Ausmaß gelegt, in dem auf geschlechtsspezifisch unterschiedliche Ausgangssituationen, Bedürfnisse und Zielsetzungen eingegangen wird. Je konkreter und definitiver die Zielgruppen der Interventionen sowie die zu implementierenden Maßnahmen und die damit verfolgten Zielsetzungen formuliert sind (in quantitativer und qualitativer Hinsicht), umso „sichtbarer“ ist der Stellenwert, der Fraueninteressen in der Programmplanung zugekommen ist. Je weniger konkret und definitiv die Programmplanungen gestaltet sind, umso „beliebiger“ werden sie auch (d.h. ob die Förderung der Chancengleichheit in der Umsetzung eine Rolle spielt, bleibt den Endbegünstigten überlassen). In diesem Fall hängt die Berücksichtigung der Chancengleichheit a priori davon ab, inwieweit die Endbegünstigten in ihren täglichen Entscheidungen diesem Aspekt Bedeutung beimessen oder nicht. Die Interessen von Frauen können in diesem Fall nicht nur aufgrund von fehlender Sensibilität eher zu kurz kommen, sondern auch in Folge von Zielkonflikten und Budgetknappheiten.

Die bisherigen Erfahrungen zur Umsetzung der gemeinschaftlichen Politik der Chancengleichheit in den Mitgliedstaaten und in Österreich weisen auf die Bedeutung einer konsistenten und expliziten Integration des Ziels Chancengleichheit auf allen Programmebenen sowie die Notwendigkeit der Umsetzung von Zielen und Strategien in operationelle Zielvorgaben: „Wenn in den Programmen nicht ausdrücklich bestimmt wird, daß die Mittel Frauen zugute kommen sollen, wird der Faktor Geschlecht nicht berücksichtigt.“³ Hierfür sind Indikatoren nötig, die zur adäquaten Analyse der Ausgangssituation und Problemidentifikation beitragen, sowie die Programmdurchführung und Wirkung hinsichtlich ihres Beitrags zur Förderung der Chancengleichheit überprüfbar machen.

Die gemeinschaftliche Politik der Chancengleichheit verfolgt einen doppelten Ansatz. Der horizontale Ansatz versteht die Förderung von Chancengleichheit als eine allgemeine, für alle Maßnahmen geltende Ausrichtung. Durch den spezifischen Ansatz werden zur Ergänzung der allgemeinen Aktionen gezielte Maßnahmen für Frauen gesetzt. Vor diesem Hintergrund untersucht die Analyse der österreichischen Programmplanungsdokumente, inwieweit der Aspekt Chancengleichheit in die Darstellung der Problemlagen am Arbeitsmarkt, in die Programmziele, Strategien und Maßnahmen sowie in die operationalen Zielvorgaben Eingang gefunden hat.

Die Schlüsselfragen hierbei waren:

- Hat die Analyse des Arbeitsmarktes und der sozioökonomischen Situation die spezifischen negativen und positiven Entwicklungen für Männer und Frauen untersucht? Wurden geschlechtsspezifisch unterschiedliche Problemlagen, Interessen und Bedürfnisse sichtbar gemacht?
- Sind die einzelnen Indikatoren zur Ausgangslage und zur Umsetzung geschlechtsspezifisch ausgewiesen (horizontale Sichtbarkeit)?
- Entsprechen die Schwerpunkte und Programmziele den identifizierten Bedürfnissen und Möglichkeiten von Frauen und Männern (Kohärenz des Programms aus dem Blickwinkel der Chancengleichheit)?
- Ist Chancengleichheit ein expliziter Programmschwerpunkt in den einzelnen Zielen?
- Wurde die Chancengleichheit in operationale Ziele übersetzt? Mit Programmindikatoren, welche die Ressourcenverteilung und Förderfälle nach Geschlecht ausweisen?
- Sehen die einzelnen Ziel-Programme spezielle Maßnahmen für Frauen vor?

³ Pastner, Ulrike: The Gender Perspective on the Multi-Annual Programme for Employment - About the (Non)Implementation of the Essen Five Point Plan in Austria. Wien 1997

Die Analyse der österreichischen Programmplanungsdokumente untersuchte, inwieweit der Aspekt Chancengleichheit in die Darstellung der Problemlagen am Arbeitsmarkt, in die Programmziele, Strategien und Maßnahmen sowie in die operationalen Zielvorgaben Eingang gefunden hat. Die zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse wurde auf Grundlage detaillierter Einzelanalysen aller Planungsdokumenten erarbeitet. Die Untersuchung der österreichischen Programmplanungsdokumente (EPPDs) für die Periode 1995-1999 erfolgte rückblickend mit Maßstäben, die sich am heutigen Stand der Diskussion orientieren. Deshalb soll deutlich hervorgehoben werden, daß die Einschätzungen nicht eine nachträgliche Bewertung nach jetzigen Kriterien darstellen sollen, sondern mit dem Ziel erfolgten, aus heutiger Perspektive in der Gegenüberstellung mit dem Umsetzungsprozeß Impulse für die künftige Gestaltung von Planungsdokumenten zu liefern, die eine optimale Berücksichtigung des Aspekts Chancengleichheit gewährleisten können. Die zusammenschauende Darstellung aus allen Planungsdokumenten beinhaltet deshalb auch vor allem jene Punkte, anhand derer sich Ansätze zu Verbesserungen aufzeigen lassen.

2.1.1 Strategien der Frauenförderung in der Programmplanung

Die Frage der Chancengleichheit von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt stellt sich in mehrdimensional interdependenter Weise. Unterschiedliche Zugangschancen lassen sich in Erwerbs- und Arbeitslosenquoten ablesen. Darüberhinaus ist die Erwerbssituation von Frauen geprägt von einer deutlichen Konzentration auf einige wenige Sektoren des Arbeitsmarktes (horizontale Segregation) sowie auf untere hierarchischen Ebenen (vertikale Segregation). Diese Arbeitsmarktsegmentation steht in engem Zusammenhang mit Fragen der Qualität der Erwerbsteilhabe, etwa Einkommen, Stabilität von Berufslaufbahnen etc. Arbeitsmarktpolitische Frauenförderung läßt sich hinsichtlich der Einbeziehung dieser komplexen Dimensionen von Chancengleichheit betrachten.

Dabei läßt sich graduell zwischen pragmatischen und strategischen Ansätzen unterscheiden. Pragmatische Förderung zielt auf die Beseitigung oder Kompensation von virulenten Erwerbshemmnissen von Frauen und ist von fundamentaler Bedeutung. Strategische Ansätze zielen darüberhinaus langfristig auf die Verringerung struktureller Ungleichheiten wie zum Beispiel die Segregation des Arbeitsmarktes.

Mainstreaming in der Programmplanung kann über die handlungsleitende Berücksichtigung eines gleichen Zugangs für Frauen durch eine entsprechende frauengerechte Maßnahmengestaltung auf Programmebene hinaus die Gestaltung von Maßnahmen und die Einbeziehung von Frauen in einer Weise meinen, daß diese in einem zielorientiert-strategischen Verständnis zur Verringerung von Ungleichheiten am Arbeitsmarkt als Programmziel beitragen können.

Die Förderung von Frauen in der Prioritätsachse Humanressourcen ist in den einzelnen Programmen und hier vor allem in den spezifischen Maßnahmen schwerpunktmäßig nach dem arbeitsmarktpolitischen Ansatz der Unterstützung von „Problemgruppen“ angelegt. Die Maßnahmen konzentrieren sich in einem pragmatischen Verständnis zielgruppenorientiert auf besonders benachteiligte Frauen, zum Beispiel Langzeitar-

beitslose, Frauen ohne Ausbildung oder Berufsrückkehrerinnen. Die spezifischen Aktionen werden demnach vor allem als Mittel zur Bekämpfung der Ausgrenzung benachteiligter Gruppen von Frauen eingesetzt, kaum jedoch zur Beseitigung geschlechtsspezifischer Diskriminierung im allgemeinen. Hinsichtlich des strategischen Ziels Chancengleichheit bleibt die Wirkung dieser Maßnahmen also begrenzt: „Sie können benachteiligte Frauen zwar den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern, reichen aber nicht aus, um das globale Ziel Chancengleichheit zu erreichen.“⁴

In einem strategisch-zielorientierten Verständnis von Mainstreaming wäre als möglicher Ansatz auch denkbar, ausgehend von der in den regionalen Zielen deklariert nachfrageorientierten Ausrichtung der Arbeitsmarktinterventionen die Förderung der Chancengleichheit mit dem Ziel der Regionalentwicklung zu koppeln. Zum Beispiel, indem man für die aus regionalwirtschaftlicher Sicht nachgefragten Qualifikationen bewusst schwerpunktmäßig Frauen ausbildet, um sie entscheidend in Entwicklungsprozesse einzubinden und ihre Position in der Wirtschafts- und Arbeitswelt nachhaltig zu stärken.

2.1.2 Analyse der Ausgangslage und Problemidentifikation

Die Darstellung der Arbeitsmarktsituation bildet den Hintergrund für die Entwicklung und Begründung der Planungsdokumente im Bereich des ESF. Die Sichtbarmachung geschlechtsspezifischer Ausgangslagen und Bedürfnisse und ein dementsprechendes Problembewußtsein setzt eine durchgängig geschlechtsdifferenzierte Analyse voraus. Die explizite und vergleichende Analyse, wie sich die Problemlagen spezifisch für Frauen und Männer darstellen, dient der Identifikation von Interventionsbereichen und ist darüberhinaus Voraussetzung für eine problemadäquate Programm- und Maßnahmengestaltung, die auf spezifischer wie auf horizontaler Programmebene zur Förderung der Chancengleichheit beitragen kann.

Die sozioökonomische Analyse der Ausgangslage erfolgt in den einzelnen Planungsdokumenten sowohl allgemein als auch hinsichtlich der differenzierten Berücksichtigung von Frauen und Männern sehr uneinheitlich und in unterschiedlicher Ausprägung. Die Wahl von Indikatoren zur Beschreibung der Arbeitsmarktsituation variiert stark, ist manchmal unzureichend und selten durchgängig nach Geschlecht differenziert. Die Aufnahme quantitativer Indikatoren wie Qualifikationsstruktur und Sektorenverteilung von Beschäftigten und Arbeitslosen, Angaben zu Langzeitarbeitslosigkeit und Vermittlungseinschränkungen usw. sind nicht immer selbstverständlich, ebensowenig wie deren durchgängig vergleichende Darstellung von Frauen und Männern. So wird zum Beispiel die Qualifikationsstruktur nicht nach Geschlecht getrennt angeführt oder aber nur jene der Frauen ohne vergleichende Gegenüberstellung. Oder als Indikator für die Situation von Frauen lediglich deren Anteil an den Arbeitslosen dargestellt, ohne auf Arbeitslosen-, Beschäftigungsquoten oder Erwerbsquoten einzugehen. Andererseits

⁴ LEFEBVRE, Marie-Christine: Die Berücksichtigung des Aspekts der Chancengleichheit für Männer und Frauen bei den Interventionen des ESF. Hgg von der Europäischen Kommission 1997

werden verbalisierte Problemlagen nicht immer auch mittels quantitativer Indikatoren dargestellt.

Die spezifische Situation von Frauen findet ihre Berücksichtigung oft nur in einzelnen Teilaspekten, wobei die Deskription nicht immer auch mit einer näheren Ursachenanalyse einhergeht. Die frauenspezifische Problemidentifikation ist selten umfassend und differenziert genug, um mögliche Ansatzpunkte der Interventionen, die zur Annäherung an das Gleichstellungsziel dienen könnten, strategisch entwickeln zu können.

Für die Gestaltung von Planungsdokumenten empfiehlt sich zur Deskription der Ausgangssituation die Entwicklung eines einheitlichen Indikatorensets, das durchgängig nach Geschlecht differenziert zur Identifikation von spezifischen Problemfeldern und entsprechenden Ansatzpunkten der Programmintervention dienen kann.

2.1.3 Horizontale Integration von Chancengleichheit

Gleichbehandlung bei unterschiedlichen Ausgangssituationen und unterschiedlichen Bedürfnissen kann nicht zu Gleichstellung führen. Vor diesem Hintergrund bedeutet ein horizontaler Ansatz von Frauenförderung auf Programmebene mehr als formal gleiche Zugangsmöglichkeiten. Konkret und im engen Sinn heißt dies, daß die Integration von Frauen in allen Maßnahmen explizit und unter Berücksichtigung frauenspezifischer Zugangsbarrieren gefördert werden muß, um strukturelle Ungleichheiten und unterschiedliche Zugangschancen zu kompensieren. Für die Programmdokumente stellt sich die Frage, ob und inwieweit dieser Ansatz in der allgemeinen Planung explizit berücksichtigt, verbalisiert und operationalisiert wird, und zwar auf allen drei Planungsebenen der EPPDs, deren Struktur im Einzelfall zwar variiert, sich innerhalb der einzelnen Prioritätsachsen (Fonds) jedoch im wesentlichen aus Leitziel, Strategiekonzept und Schwerpunkten (Ziel 3) bzw. Maßnahmen / Unterschwerpunkte (regionale Ziele) zusammensetzt. Während das Leitziel und das Strategiekonzept (oder: strategische Ziele) die prinzipielle Ausrichtung des Programms definieren, stellen die Schwerpunkte bzw. Maßnahmen die Operationalisierung der Zielsetzungen dar.

Der Grad der Einbeziehung des Aspekts Chancengleichheit in die Programme, das heißt die spezielle Berücksichtigung von Frauen und ihrer spezifischen Arbeitsmarktproblematik variiert sehr stark. Während die Förderung von Frauen in manchen EPPDs einen prominenten Stellenwert einnimmt, läßt sich bei einzelnen Dokumenten keinerlei geschlechtssensible Perspektive feststellen. Chancengleichheit findet in sehr unterschiedlicher Form Beachtung. In einzelnen Dokumenten ist Frauenförderung explizit im Programmleitziel enthalten, in den meisten Fällen als eines der strategischen Ziele definiert, in einzelnen Fällen findet sie nur im allgemeinen Programmtext bzw. gar keinen Niederschlag. Bedeutung hat die Frage, in welchem Kontext und welcher formalen Ausprägung Chancengleichheit als Programminhalt behandelt wird, vor allem hinsichtlich des Grads der Verbindlichkeit.

Auffallend ist jedenfalls eine geringe Konsistenz innerhalb der einzelnen Programmdokumente hinsichtlich der konkreten Einbeziehung von Chancengleichheitspolitik. Eine durchgängige Integration dieser Perspektive und eine dementsprechende konsistente Entwicklung des Programms von der Problemanalyse über die Zieldefinition und Bestimmung der strategischen Ausrichtung zur operationellen Umsetzung in den Maßnahmen läßt sich selten feststellen. So finden sich Programme, die auf der Ebene der Zielvorgaben den Aspekt Chancengleichheit prominent hervorheben, jedoch auf Maßnahmenebene nicht mehr explizit einbinden und operationalisieren. Oder die in der Beschreibung der Ausgangssituation identifizierte Problemlage von Frauen schlägt sich nicht mehr weiter in der Programmgestaltung nieder; umgekehrt erfolgen Zielformulierungen auf Strategieebene ohne vorangegangene Problemanalyse. Ausgehend von einer entsprechenden Analyse der Problemlage muß jedoch der Integration von Chancengleichheit auf der Ebene der Ziele und Strategiekonzepte konsequenterweise die operationelle Umsetzung folgen, das heißt Angaben zu Art und Ausmaß der Interventionen zur Verfolgung der formulierten Programmziele. Besonders bei jenen Programmen, die keinen eigenen frauenspezifischen Unterschwerpunkt enthalten, bleiben die sehr allgemein formulierten Ziele wie „Erhöhung der Frauenerwerbsquote“ oder „Förderung der Chancengleichheit“ ohne weitere operationelle Angaben, auf welche Weise und in welchem Ausmaß dies erreicht werden soll, auf der Stufe von Absichtserklärungen. Die Art und Ausrichtung der Förderung von Frauen bleibt in diesen Fällen aus der Programmplanung ausgeklammert.

Operationalisierte Strategien zur spezifischen Berücksichtigung von Frauen auf horizontaler Programmebene, das heißt in allen Schwerpunkten respektive Maßnahmen, gibt es kaum. In Einzelfällen wird der Frauenanteil an den allgemeinen Maßnahmen thematisiert, quantitative Vorgaben werden auf horizontaler Ebene jedoch nicht, Vorschläge zur Umsetzung (beispielsweise Akquisitionsbemühungen, frauengerechte Maßnahmengestaltung usw.) bis auf eine Ausnahme nicht gemacht. So wird im Programmtext zu Ziel 3 eine „zumindest gleiche Teilnahme (von Frauen, Anm.) an den durchgeführten Maßnahmen“ angestrebt (S.74), wobei in der Maßnahmenbeschreibung des Schwerpunkts 2 die Vorgabe enthalten ist, daß „alle dargestellten Maßnahmen so gestaltet werden (sollen), daß der faktische Zugang (...) auch bei Vorliegen von Betreuungspflichten möglich ist bzw. diese im Rahmen der Veranstaltungen gewährleistet werden kann“ (S.80).

Der von der gemeinschaftlichen Politik verfolgte Ansatz des Mainstreamings bedeutet für die Programmplanung die konsequente Integration der Gender-Perspektive. Dies meint einen durchgängig geschlechtsdifferenzierten Blick bei der konsistenten Programmentwicklung ausgehend von der Deskription der Problemlage und Ursachenanalyse als Basis für die Ableitung von Zielen und Interventionen sowie deren Verankerung auf allen Programmebenen (Leitziel, Strategiekonzept, Schwerpunkte/Maßnahmen).

2.1.4 Spezifische Integration von Chancengleichheit

Sechs der insgesamt dreizehn ESF-Programme enthalten einen frauenspezifische Unterschwerpunkt (regionale Ziele) bzw. Schwerpunkt (Ziel 3), zählt man jene zwei Unterschwerpunkte dazu, die zwar dem Titel nach keine Frauenmaßnahmen darstellen, jedoch in der Beschreibung auf eine ausschließlich weibliche Zielgruppe gerichtet sind. Der Konkretisierungsgrad der Maßnahmenbeschreibungen hinsichtlich Vorgaben zur Umsetzung ist unterschiedlich. Meist werden einzelne Maßnahmenarten aufgezählt und mehr oder weniger konkret beschrieben. Die Maßnahmenarten umfassen im wesentlichen Berufsorientierung, Qualifizierung und Unterstützung bei der Kinderbetreuung. In einigen Maßnahmen ist die Förderung von Existenzgründerinnen angeführt. Die Auflistung von Maßnahmenarten steckt meist einen weiten Rahmen möglicher Umsetzung ab und läßt damit Spielraum für die durchführenden Stellen. Qualitative Standards und inhaltliche Schwerpunkte etwa zur Ausrichtung von Qualifizierungsstrategien wurden selten explizit gesetzt. Dies könnte sich zum Beispiel in Verbindung mit den Programmimpulsen zur Regionalentwicklung in den Fonds der regionalen Ziele im Sinne einer strategischen Integration und Synergie anbieten; jedenfalls wäre in einer strategischen Perspektive angesichts der horizontalen Segmentierung des Arbeitsmarktes als zentraler Problemfaktor die Ausrichtung und Qualität von Qualifizierungsmaßnahmen als wesentlicher Aspekt zu thematisieren.

Die spezifischen Maßnahmen richten sich vor allem an besonders benachteiligte Frauen wie gering qualifizierte Arbeitslose oder Wiedereinsteigerinnen. Die spezifischen Interventionen in den Programmplanungsdokumenten konzentriert sich mit dieser Problemgruppenorientierung auf einen pragmatischen Ansatz der Frauenförderung.

2.1.5 Die Bewährung der Planungsdokumente in der Umsetzung

Die Planungsdokumente gaben die inhaltliche und budgetäre Umsetzung des ESF für die 5jährige Programmlaufzeit vor, wobei neben der inhaltlichen Ausrichtung und Schwerpunktsetzung die quantitativen Zielgrößen der Mittelverausgabung für die einzelnen Unterschwerpunkte (Maßnahmengruppen) und zum Teil auch die geplante Anzahl an Teilnehmenden für die einzelnen Jahre festgeschrieben wurden. Aufgrund des mehrjährigen Programmzeitraums bewegte man sich bei der Planung im Spannungsfeld von Konkretheit mit handlungsanleitender und verbindlicher Qualität sowie Offenheit zur Gewährleistung der notwendigen Flexibilität und Anpassungsmöglichkeit an unmittelbare Arbeitsmarkterfordernisse und Veränderungen.

Die Formulierung der Programmziele und die Beschreibung des operationellen Programms erfolgten hinsichtlich ihrer Konkretheit in sehr unterschiedlicher Ausprägung. Zusammenschauend betrachtet standen dabei - im speziellen in den regionalen Zielen - sehr offen und allgemein verfaßte Ziele den bis hin zur Auflistung und Vorgabe einzelner Maßnahmenarten ausformulierten Beschreibungen der Unterschwerpunkte (Maßnahmengruppen) gegenüber.

Enge Planungsvorgaben bestimmen die Umsetzung in einem starken Maße, was zwar hinsichtlich der Verbindlichkeit und der Steuerung Vorteile hat. So war es beispielsweise in Vorarlberg zu Beginn äußerst schwierig, die in Ziel5b geplanten Berufsorientierungsmaßnahmen für Frauen umzusetzen, da das Interesse bzw. der Zugang der Zielgruppe nicht a priori im erwarteten Ausmaß vorhanden war. Da die Maßnahme im Programm festgeschrieben war, mußten diesbezügliche Bemühungen jedoch fortgesetzt werden. Mittlerweile ist es gelungen, die anfänglichen Schwierigkeiten zu überwinden. Durch die konkrete Festschreibung ließ das Programm keine „Ausweichmöglichkeiten“ zu und förderte somit das Bemühen, auftretende Hemmnisse und schwierige Rahmenbedingungen zu überwinden, um die Zielgruppe zu erreichen und die geplanten Maßnahmen durchzuführen. Andererseits wurde jedoch immer wieder betont, daß detaillierte Vorgaben über durchzuführende Maßnahmen bei einer mehrjährigen Programmlaufzeit die notwendige Adaptierung an unmittelbare Erfordernisse und Veränderungen des regionalen Arbeitsmarktes erschweren, entsprechende Prognosen für mehrere Jahre jedoch kaum möglich sind. Ein zu starres Programm engt den Handlungsspielraum im gegebenen Fall ein und erschwert die Anpassung an geänderte Bedingungen.

Während die EPPDs aus diesem Grund dann auch in einzelnen Fällen als zu detailliert bzw. zu starr empfunden wurden, zeugt der Grundtenor der Bewertung durch die umsetzenden Stellen jedoch davon, daß die Dokumente für die laufende Umsetzung ausreichend Interpretationsspielraum zuließen. Die Ziele waren so offen und interpretierbar formuliert, daß sich darunter viel subsumieren ließ. Die beschriebenen Maßnahmen entsprachen außerdem im wesentlichen dem bisherigen arbeitsmarktpolitischen Kanon des Arbeitsmarktservices. Die Programme deckten sich weitgehend mit den AMS-Agenden bzw. ließen sich sehr harmonisch integrieren, sodaß diesbezüglich kaum Schwierigkeiten oder Widersprüchlichkeiten auftraten.

Tatsächlich handlungsanleitend waren die Planungsdokumente nur insofern, als die ESF-Programmlogik in die nationale Arbeitsmarktpolitik zu integrieren war. Dies bedeutete etwa einen verstärkten Zielgruppenfokus der Maßnahmen. De facto wurden die EPPDs jedoch auf der operativen Ebene nachrangig in die Zielarchitektur des Arbeitsmarktservices subsumiert, d.h. der ESF wurde herangezogen, um die AMS-Zielvorgaben umzusetzen, und die EPPDs von den umsetzenden Stellen dann auch vor allem in ihrer diesbezüglichen Integrationstauglichkeit bewertet. In der dezentralisierten Organisationsstruktur des Hauptendbegünstigten AMS sind es die Regionalen Geschäftsstellen, die den Bedarf an Maßnahmen feststellen und entsprechend Projekte vorschlagen, über deren budgetäre Genehmigung die Landesgeschäftsstelle entscheidet, die auch die Kofinanzierbarkeit prüft. Die Initiierung von Maßnahmen fand also in einer anderen Organisationseinheit statt als die Steuerung der Verausgabung der ESF-Mittel und damit der Programmumsetzung. Die Vorgaben der Planungsdokumente wurden in erster Linie als Entscheidungsgrundlage dafür herangezogen, welche von jenen Maßnahmen kofinanziert werden, die generell (mit der entsprechenden Mittelausweitung) durchgeführt wurden; kaum jedoch als Anleitung für die prinzipielle inhaltliche und praktische Vorgehensweise der Umsetzung durch die RGSen. Das heißt, die Prüfung und Entscheidung der Kofinanzierung von Maßnahmen fand meist im

nachhinein statt; diese wurden also selten a priori als Beitrag zur ESF-Zielerreichung implementiert. Die Planungsdokumente des ESF spielten für die RGSen eine sehr untergeordnete Rolle; sie orientierten sich in erster Linie an den AMS-Arbeitsprogrammen, an deren Zielvorgaben ihre Tätigkeit schließlich kontrolliert und gemessen wurde.

Die offen gehaltenen Zielsetzungen der Planungsdokumente wurden kaum als handlungsanleitend wahrgenommen. Hierin spiegelt sich die Entscheidung, den ESF de facto nicht als eigenständiges Programm mit spezifischen Aktionsbereich zu implementieren sondern inhaltlich und budgetär querschnittsmäßig in die nationale Arbeitsmarktpolitik zu integrieren. Inhaltliche Impulse wurden durch die ESF-Planung dann gesetzt, wenn neue Zielgruppen (Beschäftigte, LandwirtInnen) angesprochen wurden oder durch die regionalen Ziele verstärkt bestimmte Regionen ins Blickfeld rückten.

Die Frage nach der Konkretheit bzw. Offenheit der Programmgestaltung spielt im speziellen für die Verankerung von Frauenförderung und Chancengleichheit eine zentrale Rolle. Je konkreter die diesbezüglichen Ziele und je verbindlicher die Programmgestaltung sind, umso stärker wird das Thema Berücksichtigung finden und umgesetzt werden. Frauenspezifische Schwerpunkte resp. Maßnahmen in den Programmen haben sich in diesem Zusammenhang schon allein deshalb bewährt, als das Thema stärker ins Blickfeld rückte und das Bemühen zur Umsetzung, soweit noch nicht vorhanden, durch die Mittelbindung forciert bzw. entsprechendes Engagement abgesichert wurde. Allerdings war auch hier die handlungsanleitende Qualität der Planungsdokumente bezüglich der inhaltlichen Ausrichtung der Frauenfördermaßnahmen gering. In den meisten Fällen wurden zur Kofinanzierung bestehende Maßnahmen herangezogen bzw. konventionelle implementiert; Kriterium für die Zuordnung zu dem entsprechenden Schwerpunkt scheint zum Teil primär das Geschlecht der Teilnehmenden und weniger die konzeptionelle Anlage und Ausrichtung der Maßnahme gewesen zu sein. Die EPPDs gaben keine verbindlichen qualitativen Standards vor, die zur Abgrenzung von Maßnahmen dienen hätten können, an denen Frauen teilnehmen, gegenüber Maßnahmen, die konzeptuell auf die pragmatische Förderung von Frauen und die strategische Zielrichtung der Chancengleichheit ausgerichtet sind. Der zeitliche Druck zur Mittelausschöpfung hat das seine dazu beigetragen, den ESF hauptsächlich für eine budgetäre Mittelausweitung, aber weniger für eine inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Ziel der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern zu nutzen. Da in der Programmplanung keine entsprechend operationalisierte Verankerung des Ziels der Chancengleichheit und des Mainstreaming-Ansatzes angelegt war, fand das Thema über die spezifischen Schwerpunkte bzw. die generelle diesbezügliche AMS-Politik hinaus in der Umsetzung keinen Niederschlag. Die Daten aus dem ESF-Monitoring weisen zwar einen überdurchschnittlichen Anteil von Frauen an den Gesamtförderfällen aus; dieses Ergebnis ist jedoch hinsichtlich einer qualitativen Zielformulierung und einer quantitativ detaillierteren Auswertung näher zu betrachten.

Die bisherigen Erfahrungen der Umsetzung und den operationellen Kontext gilt es bei der Auslotung von Konkretheit und Offenheit der Planung zu berücksichtigen. Will man die steuernde und handlungsanleitende Qualität der Programme gewährleisten und gleichzeitig einen gewissen Gestaltungsspielraum und Adaptionfähigkeit offenhalten, empfiehlt sich, die Ziele sehr konkret und operationalisiert zu benennen, die Wahl der Maßnahmen zur Zielerreichung im Detail jedoch den umsetzenden Stellen vorzubehalten. Über die Zielvorgaben können inhaltliche Schwerpunkte und die prinzipielle Ausrichtung der Programme festgelegt sowie langfristige Strategien vorgegeben werden; entsprechende Indikatoren und die Definition von Qualitätsstandards steuern die Umsetzung, der jedoch die Entscheidung über den zieladäquaten Einsatz von Maßnahmen obliegt.

2.2 Der Begleitausschuß

Zur Begleitung und Steuerung der Umsetzung der Strukturfondsprogramme wurden die Begleitausschüsse eingerichtet. Dieses Gremium setzt sich aus den mit der Programmabwicklung befaßten österreichischen Stellen sowie einer Vertretung der Europäischen Kommission zusammen. Zu jedem Ziel gibt es für alle betreffenden Fonds jeweils einen gemeinsamen Ausschuß. Seine Mitglieder sehen sich in erster Linie als RepräsentantInnen der jeweiligen Institutionen und bringen sich vorrangig in ihrem entsprechenden Zuständigkeitsbereich ein. Der Ausschuß spiegelt in diesem Sinn die österreichische Institutionenlandschaft wider. Vorangehende Koordinierungsgespräche sollen ein möglichst einheitliches Auftreten gegenüber der Vertretung der Europäischen Kommission ermöglichen.

Ein gemeinsamer Ausschuß für alle drei Fonds in den regionalen Zielen trägt dem Synergiegedanken Rechnung, hat jedoch aufgrund mangelnder realer Vernetzung, der Größe des Gremiums und des entsprechend aufwendigeren Informationsaustausches die inhaltliche Befassung erschwert. Der zeitgerechte Austausch von Berichten, der zur Vorbereitung der gemeinsamen Diskussion dienen sollte, habe nur schleppend und manchmal sehr verzögert funktioniert. Der rechtzeitige Informationsaustausch, so befragte Mitglieder, ist jedoch Voraussetzung für eine gemeinsame inhaltliche Befassung mit der Programmumsetzung.

Der Begleitausschuß ist ein Exekutiv-, kein Strategiegremium. Im Mittelpunkt steht die Beobachtung der Umsetzung und gegebenenfalls die Adaptierung durch Mittelum-schichtungen, nicht jedoch die Diskussion über einmal in den Planungsdokumenten festgehaltene prinzipielle Strategien und Ziele. Finanztechnische und administrative Belange standen bislang sehr im Vordergrund und ließen inhaltliche Fragen zurücktreten. Vor allem gegen Ende der Programmlaufzeit waren Fragen der Über- und Unteraus-schöpfung von Programmaßnahmen respektive -schwerpunkten sowie entsprechende Umschichtungen zur Gewährleistung der vollständigen Budgetverausgabung zentral.

Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern war kaum Gegenstand in den begleitenden Ausschüssen. Zur Sprache kam das Thema, wenn frauenspezifische Projekte vorgestellt oder Ergebnisse mit entsprechenden Indikatoren präsentiert wurden (TeilnehmerInnenzahlen) bzw. die Indikatoren selbst zur Diskussion standen (Beispiel EFRE: Schaffung neuer Arbeitsplätze für Frauen und Männer). Zur Begleitung und Adaptierung der Programmumsetzung sind die entsprechenden Informationen notwendig. Damit sich der Begleitausschuß mit Chancengleichheit als prominentes Thema befaßt, bedarf es entsprechend konkreter Zielformulierungen in den Programmen und expliziter Indikatoren zur Beobachtung der Umsetzung. Zudem empfiehlt sich die Nominierung von Gleichstellungsbeauftragten als Mitglieder in den Ausschüssen, um dem Thema die nötige Stimme und das entsprechende Gewicht zu verleihen.

2.3 Integration des Ziels Chancengleichheit in die Programmdokumente

Zur Integration von Chancengleichheit in allen Ebenen der Programmdokumente stellen sich folgende Fragen:

Integration von Chancengleichheit im Programmplanungsprozeß

Problemanalyse	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sind alle Indikatoren geschlechtsspezifisch ausgewiesen? ■ Wurden geschlechtsspezifisch unterschiedliche Problemlagen und Bedürfnisse sichtbar gemacht? ■ Werden mögliche Ursachen dafür identifiziert? ■ Ist die Analyse differenziert genug, um Grundlage einer problemadäquaten Maßnahmengestaltung sein zu können?
Leitziel	<ul style="list-style-type: none"> ■ Wird die Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern explizit als Leitziel definiert?
Strategiekonzept (strategische Ziele)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Wie wird die Förderung von Chancengleichheit in operationelle Ziele übersetzt? ■ Welches Verständnis von Frauenförderung und Chancengleichheit liegt dem zugrunde? ■ Welche Strategie wird verfolgt? (spezifisch - horizontal; pragmatisch - strategisch)
Schwerpunkte resp. Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Wie soll die horizontale Integration von Chancengleichheit (Mainstreaming) gewährleistet werden? ■ Ist ein spezifischer Schwerpunkt vorgesehen? Auf welche Dimensionen der Gleichstellungsproblematik zielt der spezifische Schwerpunkt zur Chancengleichheit? Welche Strategie wird im spezifischen Schwerpunkt verfolgt? ■ Wurden Vorgaben und Indikatoren aufgenommen, die qualitative Standards setzen und die inhaltliche Ausrichtung von Maßnahmen steuern können? ■ Mit welchem Budget und welchen quantitativen Zielvorgaben (Förderfälle) sind die Maßnahmen relational zum Gesamtprogramm ausgestattet?

Der Ansatz des Mainstreamings, zunehmend zentral in der gemeinschaftlichen Gleichstellungspolitik, fordert die horizontale Integration des Ziels Chancengleichheit von Frauen und Männern in alle Aktivitäten und Politiken. Dies setzt eine geschlechtssensiblen Perspektive voraus, um spezifische Problemlagen, Zugangshemmnisse und Bedürfnisse von Frauen und Männern sowie deren Ursachen zuerst einmal zu erkennen. In der Konsequenz bedeutet ein horizontaler Ansatz die Gestaltung aller Maßnahmen und eventuell ihre Ergänzung um erforderliche Unterstützungsstrukturen in einer Weise, daß gleiche Teilnahmekancen und problemadäquate Unterstützung von Frauen und Männern gewährleistet sind. Dies können etwa offensive Akquirierung von Teilnehmerinnen, positive Diskriminierung, Gestaltung von Anreizsystemen usw. sein. Chancengleichheit wird damit horizontal als Handlungsgrundsatz implementiert. Mainstreaming als politische Strategie verfolgt Chancengleichheit jedoch als Zielsetzung. Daraus ist konsequenterweise abzuleiten, daß der horizontale Ansatz über ein handlungsleitendes Verständnis hinausgehen muß; alle Aktivitäten und Maßnahmen also hinsichtlich ihrer Wirkung und ihres strategischen Beitrages zur Erhöhung der Chancengleichheit in einer zielorientierten Perspektive entsprechend den Erkenntnissen aus der Problemanalyse zu hinterfragen und zu gestalten sind. Unter dieser Perspektive wird die Notwendigkeit einer grundsätzlichen und daraus abgeleiteten konkreten und operationalisierten Zielformulierung sowie die Gestaltung eines adäquaten Indikatorensets umso dringender. Und es wird umso deutlicher, daß sich diesbezügliche Bemühungen letztendlich nicht nur auf die Arbeitsmarktpolitik und den ESF beschränken können.

Zur Implementierung des Ziels Chancengleichheit von Frauen und Männern in die österreichischen Programme des Europäischen Sozialfonds gemäß der gemeinschaftspolitischen Zielsetzung lassen sich vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen Konsequenzen für die Gestaltung der EPPDs ableiten. Der horizontale Ansatz setzt die explizite Verankerung von Chancengleichheit auf allen Ebenen des Programms (Leitziel, Strategiekonzept, Maßnahmen- resp. Schwerpunktbeschreibung) mittels sehr konkreter und operationalisierter Zielformulierung mit entsprechenden Indikatoren (qualitative Standards und Meßkennzahlen) voraus. Chancengleichheit als Handlungsgrundsatz und Frauenförderung in pragmatischem Verständnis entsprechend der Betroffenheit von Frauen an der Arbeitslosigkeit und Beschäftigungssituation gilt es im Sinne des Mainstreamings offensiv und explizit in allen allgemeinen Schwerpunkten horizontal zu integrieren. Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Frauen sind Teil der arbeitsmarktpolitischen Zielgruppe und als solche unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Erwerbshemmnisse selbstverständlich in allen allgemeinen Maßnahmen entsprechend ihres (nicht nur quantitativen) Anteils an der Problematik zu unterstützen. Der spezifische Schwerpunkt zur Chancengleichheit zielt als Ergänzung im speziellen auf strukturelle geschlechtsspezifische Ungleichheiten; zu diesem Zweck bedarf es zielorientierter strategischer Maßnahmen. Es empfiehlt sich daher, unter entsprechender Absicherung handlungsleitender und pragmatischer Frauenförderung in allen allgemeinen Maßnahmen den spezifischen Schwerpunkt strategischen Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit vorzubehalten.

3 Die Positionierung des ESF in der nationalen Arbeitsmarktpolitik

Der überwiegende Teil der aus dem Europäischen Sozialfonds geförderten Maßnahmen in Österreich wurde vom Arbeitsmarktservice umgesetzt. Das AMS steht in der Betrachtung der ESF-Umsetzung unter dem Aspekt Chancengleichheit deshalb sehr im Vordergrund. Die Bundesämter für Soziales und Behindertenwesen unterstützten zudem die Integration von arbeitslosen Menschen mit Behinderungen. In manchen Bundesländern waren die Ämter der Landesregierungen nicht nur mittels Bereitstellung von Kofinanzierungsmitteln sondern auch als Endbegünstigte bei der Umsetzung des ESF beteiligt. Die Bedeutung der Bundessozialämter und der Länder im Rahmen der ESF-Umsetzung soll deshalb ebenfalls kurz skizziert werden.

3.1 Implementierung des ESF im Arbeitsmarktservice

In Österreich ist das Arbeitsmarktservice die hauptsächlich mit der Umsetzung der ESF-Programme betraute Organisation. Die Art und Weise, wie diese Aufgabe wahrgenommen und in die allgemeinen Agenden integriert wurde, prägte die Ausrichtung und die Ergebnisse der ersten österreichischen Programmperiode wesentlich. Die Betrachtung der Umsetzung muß deshalb diesen operationellen Kontext stark miteinbeziehen und das Arbeitsmarktservice als Organisation ebenfalls in das Blickfeld rücken.

Der Anteil des ESF am nationalen arbeitsmarktpolitischen Budget des AMS ist ein beträchtlicher. Finanziell nimmt der Europäische Sozialfond in Österreich im Gegensatz zu vielen anderen Mitgliedsländern einen hohen Stellenwert ein. 1996 finanzierte der ESF 23,3% der Arbeitsmarktförderung im AMS, 1997 bereits 24,9%. Damit waren infolge des Grundsatzes der Kofinanzierung 1997 insgesamt 51,5% des AMS-Förderbudgets für ESF-Maßnahmen gewidmet. Anfangs war der überwiegende Teil der ESF-Mittel in Ziel 3 geflossen. Dies liegt einerseits daran, daß Ziel 3 als horizontales Ziel zur Integration von Langzeitarbeitslosen in der Programmplanung am höchsten dotiert ist. Andererseits waren in Ziel 3 keine Anlaufschwierigkeiten entstanden, weil es vollkommen in das Instrumentarium der Arbeitsmarktförderung integriert ist. Mit zunehmender Dynamik in den anderen Zielen hat sich der Anteil von Ziel 3 allerdings sukzessive reduziert. 1997 belief er sich auf 56% aller ESF-Mittel, gefolgt von Ziel 5b mit rund 16% der Mittel. Einzige Ausnahme, die Dynamik der Mittelverwendung im ESF betreffend, bildet Ziel 2. Für Maßnahmen in Ziel 2 wurden 1997 um 23% weniger Mittel verwendet als 1996, wobei allerdings die für das Jahr 1997 geplanten Mittel auch verausgabt worden sind.

Der Europäische Sozialfonds hat zu einer deutlichen Ausweitung des Budgets der Arbeitsmarktförderung durch das AMS geführt. Dies wurde aber erst im Jahr 1997 ersichtlich. Zwar standen der Arbeitsmarktförderung schon in den Jahren 1995 und 1996 etwas mehr Mittel zur Verfügung als noch 1994. Dies äußerte sich allerdings noch nicht in den Daten, weil die österreichische Bundesregierung im Zuge der Rezession 1993

eine zusätzliche Milliarde ATS für Arbeitsmarktförderung zur Verfügung gestellt hat. Diese sogenannte Strukturmilliarde wurde in den Jahren 1993 bis 1995 verwendet. Auch bewirkten Probleme mit der Vor- und Zwischenfinanzierung der ESF-Mittel, daß die tatsächliche Arbeitsmarktförderung unter den Werten des Budgetvoranschlages blieb. Diese beiden Komponenten führten dazu, daß dem AMS für Arbeitsmarktförderung 1995 kaum mehr als 1994 zur Verfügung stand (+1%), von 1995 auf 1996 stieg das Budget bereits um +3,3%, um dann 1997 um beinahe ein Viertel anzusteigen (+24,3%).

Die Verwendung der durch den Europäischen Sozialfonds zur Verfügung gestellten Mittel ist in den Einheitlichen Programmplanungsdokumenten vorgegeben. De facto kann die ESF-Umsetzung in Österreich jedoch nicht als eigenständiges Programm bezeichnet werden. Die gewählte Vorgangsweise sah keinen klar abgegrenzten Aktionsbereich mit extra abgestellten, d.h. so deklarierten nationalen Mitteln zur Kofinanzierung vor, sondern integrierte den ESF querschnittsmäßig in die nationale Arbeitsmarktpolitik. Die Umsetzung stellt deshalb in erster Linie einen Ausschnitt der generellen nationalen Arbeitsmarktpolitik dar, dessen Ausprägung nicht zuletzt von administrativen Abwicklungsprozessen bestimmt ist. Davon zeugt eine Umsetzungslogik, die bei der Maßnahmenplanung und -implementierung meist im nachhinein die Möglichkeit der Kofinanzierung prüft. In der Planungsrationale des AMS melden die Regionalen Geschäftsstellen den Bedarf an Maßnahmen und den entsprechenden Mitteln, und in den Landesgeschäftsstellen wird das Budget zugeteilt und im Zuge dessen auch die Möglichkeit der Kofinanzierung geprüft. Wobei bei der Projektauswahl zur ESF-Kofinanzierung auch die Administrierbarkeit eine Rolle spielte, indem etwa bei einer entsprechenden Wahlmöglichkeit bevorzugt budgetär größere Projekte kofinanziert wurden, um den - vielfach beklagten - hohen administrativen Aufwand in Grenzen zu halten. Die Steuerung der ESF-Mittelverausgabung erfolgte auch durch Um- oder Rückbuchungen von veranschlagten Kofinanzierungen. Hier wiederum war es administrativ weniger aufwendig, Trägerförderungen, etwa Beratungseinrichtungen, rückzubuchen als Individualförderungen.

Die Implementierung des Europäischen Sozialfonds bedeutete de facto budgettechnisch, abwicklungslogisch und nicht zuletzt infolgedessen in seiner inhaltlichen Ausprägung hauptsächlich seine Integration und sein Aufgehen in die Politik und Förderlogik des Arbeitsmarktservice. Die Umsetzung stellte vor allem einen quantitativen Ausbau des bestehenden Instrumentariums dar. Der ESF wurde auf der operativen Ebene demgemäß auch kaum als eigenständiges Programm wahrgenommen, sondern als Budgettopf, dessen inhaltliche Zielsetzungen sich in die Zielarchitektur des AMS unterordnen lassen müssen. Diese Integration, d.h. die Umsetzung des ESF im Rahmen der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen des Arbeitsmarktservice, konnte relativ problemlos erfolgen, da die Vorgaben der Programmplanungsdokumente mit den arbeitsmarktpolitischen Zielen und der Strategie des AMS im wesentlichen deckungsgleich waren bzw. harmonisierten, die EPPDs außerdem in den meisten Fällen einen entsprechenden Spielraum zuließen. Es wurden umgekehrt auch nationale Richtlinien adaptiert, um

ein möglichst großes Reservoir an kofinanzierbaren Maßnahmen zur Verfügung zu haben.

In den regionalen Zielen wich die Programmlogik am ehesten von der konventionellen nationalen Arbeitsmarktpolitik ab. Während das Arbeitsmarktservice bei der individuellen Vermittelbarkeit der betroffenen Personen ansetzt, und die aktive Arbeitsmarktpolitik in erster Linie auf die Unterstützung von besonderen „Problemgruppen“ zielt, stand in der Anlage der regionalen Ziele der Qualifikationsbedarf in der Region im Vordergrund. Der Beitrag des ESF zur Regionalentwicklung sollte eine entsprechende Qualifizierung des Humanpotentials sein, das sich nicht notwendigerweise aus der Hauptklientel des AMS rekrutiert bzw. rekrutieren kann. Die Abgrenzung zwischen den einzelnen Programmen bzw. Zielen, die sich durch die Zielgruppenorientierung von Ziel 3 und den regionalen, bedarfsorientierten Fokus von Ziel 2 und Ziel 5b unterscheiden, erfolgte in der Praxis jedoch, soweit dies im Rahmen der EPPDs möglich war, vornehmlich unter budgetären und „geographischen“ Gesichtspunkten. Das heißt, es war einerseits eine Frage der jeweiligen Ausschöpfung der Schwerpunkte bzw. Maßnahmengruppen und des verfügbaren Budgets sowie andererseits eine Frage der Gebietskulisse; ob also die betreffenden Teilnehmenden oder Betriebe aus den entsprechenden Zielregionen stammten. Die Programmlogik der regionalen Ziele scheint in der Umsetzung in der AMS-Politik aufgegangen und durch die arbeitsmarktpolitische „Problemgruppenorientierung“ überlagert worden zu sein.

Die prioritäre Orientierung der ESF-Mittelverausgabung an den AMS-Arbeitsprogrammen und das dementsprechende Aufgehen des ESF in die AMS-Agenden rechtfertigt sich, so die Argumentation von VertreterInnen des Arbeitsmarktservice, vor allem darin, daß durch das Prinzip der Kofinanzierung ein beträchtlicher Teil des AMS-Budgets gebunden wird, die Zielvorgaben des Arbeitsmarktservice jedoch nichtsdestotrotz erfüllt werden müssen.

Es soll jedoch auch nicht übersehen werden, daß durch den ESF in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik Impulse gesetzt wurden, die zuerst einmal, aber nicht nur auf eine nicht unwesentliche Mittelausweitung zurückzuführen sind. Es wurde nicht nur der quantitative Ausbau des bestehenden Instrumentariums, sondern durch die deutliche Erhöhung des finanziellen Spielraums in einem gewissen Maße auch qualitativ (damit finanziell) anspruchsvollere Maßnahme ermöglicht, wobei inhaltliche Impulse durch den ESF in sehr unterschiedlichem Maße aufgegriffen wurden. Zum Teil läßt sich die Tendenz erkennen, bei entsprechenden Wahlmöglichkeiten die anspruchsvolleren Projekte im Sinne von best practice unter dem ESF kofinanzieren. Vor allem durch die regionalen Ziele wurde der Blick auf Regionen gelenkt, wo durch den ESF verstärkt Interventionen und neue Maßnahmen gesetzt wurden. Dies gilt im speziellen auch für die Frauenförderung, als das Thema in einer parallelen Entwicklung unterstützt durch den ESF ein Stück weit ins Blickfeld gerückt ist.

Durch die enge Einbindung des ESF in die AMS-Agenden wurden in der bisherigen Praxis umgekehrt jedoch die Ausrichtung und die Inhalte des ESF durch das Arbeitsmarktservice als Hauptbegünstigter bestimmt. Die umgesetzten Frauenförderungsmaßnahmen bewegten sich demgemäß ebenfalls innerhalb der Möglichkeiten

und Grenzen des AMS und spiegeln das Verständnis und die Praxis von Chancengleichheitspolitik im Arbeitsmarktservice wider. Im Verlauf der Darstellung werden deshalb sowohl der Stellenwert von Frauenförderung im AMS generell beleuchtet als auch diesbezügliche Grenzen des Arbeitsmarktservice ausgelotet. Aus der Untersuchung des operationellen Kontextes der ESF-Umsetzung lassen sich schließlich Schlußfolgerungen über notwendige Rahmenbedingungen und erforderliche Klärungsprozesse für die Integration des Aspekts Chancengleichheit für Frauen und Männer in die Programmpolitik ableiten.

Die Tatsache, daß der ESF nicht als eigenständiges Instrument mit spezifischen Zielen und Aktionsbereichen implementiert wurde, sondern weitgehend in der nationalen Arbeitsmarktpolitik sprich den Agenden des Arbeitsmarktservice aufging, spielt nicht nur eine Rolle für die Bewertung der bisherigen Umsetzungsergebnisse, sondern muß, mit unterschiedlichen möglichen Konsequenzen, auch den Hintergrund für die künftige Programmgestaltung darstellen. Soll der ESF weiterhin der allgemeinen Mittelaufstockung dienen, dann ist die Programmplanung möglichst offen zu gestalten, damit eine harmonische und flexible Einbindung des ESF möglich ist. Soll demgegenüber im ESF eine spezifische Programmpolitik mit steuerungs- und handlungsanleitender Qualität begründet werden, so bedarf es möglichst konkreter und operationalisierter Zielformulierungen und entsprechender zielorientierter Mittelbindung. Mit der Entscheidung über die Instrumente, mit denen diese Ziele erreicht werden, sollten zur Sicherstellung der erforderlichen Programmflexibilität jedoch in jedem Fall die Endbegünstigten betraut werden.

3.2 Die Bundessozialämter als neue arbeitsmarktpolitische Akteure

Der Europäische Sozialfonds hat für die Bundessozialämter als Endbegünstigte von Ziel 1 sowie des Schwerpunkts Behinderte im Rahmen von Ziel 3 eine beträchtliche Ausweitung des Tätigkeitsbereiches mit sich gebracht. Waren sie vorher vor allem mit arbeitsichernden Maßnahmen für begünstigt behinderte Personen befaßt, hat sich das Augenmerk nun auf aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Vermittlung, der Integration und der Schaffung von Arbeitsplätzen für Menschen mit Behinderungen gerichtet. Gleichzeitig wurde die bisherige Zielgruppe der begünstigten Personen nach dem Behinderteneinstellungsgesetz auf begünstigbare Personen ausgeweitet. Der Behindertenbegriff der BSB setzt an einer medizinischen Feststellung einer Behinderung an. Diese medizinische Feststellung bildet die Grundlage für eine begünstigte Behinderung laut Behinderteneinstellungsgesetz. Der Begünstigtenstatus muß beantragt werden und wird ab einem Grad der Behinderung von 50% per Feststellungsbescheid zuerkannt. Mit diesem Status verbunden ist ein spezieller Kündigungsschutz als beschäftigungssichernde Maßnahme, die bei der Arbeitsuche aufgrund der Skepsis von Unternehmen allerdings eher als Hemmfaktor gilt. Begünstigbare Personen sind jene, die den diesbezüglichen medizinischen Voraussetzungen zwar entsprechen würden, den Feststellungsbescheid aber nicht beantragt haben. Mit dem Wegfall einer not-

wendigen „Deklaration“ wurde die Zugangsschwelle sicherlich gesenkt. Dadurch wurde beispielsweise die stärkere Einbeziehung psychisch Kranker, die seltener als körperlich beeinträchtigte Personen den begünstigten Status aufweisen, möglich.

Die Ausweitung der Zielgruppe durch den Abbau der formalen Anforderungen scheint für die spezifische Berücksichtigung behinderter Frauen von Bedeutung, da sie mit einem Anteil von etwa einem Drittel bei den begünstigten Personen deutlich unterrepräsentiert sind. Die statistischen Kennzahlen wiesen die Problematik im Kernbereich der Bundessozialämter als scheinbares „Männerproblem“ aus, wodurch Frauenförderung im Hintergrund stand. In der ersten ESF-Programmperiode war die explizite Berücksichtigung von Frauen dann auch kein vordringliches Thema; wobei der Frauenanteil an den ESF-Maßnahmen im Schwerpunkt Behinderte dennoch im Vergleich zu den bisherigen Aktivitäten der Bundessozialämter ein höherer war. Da a priori kaum davon ausgegangen werden kann, daß es weniger Frauen mit entsprechenden Beeinträchtigungen gibt, stellt sich die Frage, woran diese Untererfassung liegt. Der Feststellungsbescheid ist in erster Linie ein arbeitsplatzsicherndes Instrument für Beschäftigte mit auftretender Krankheit oder Behinderung. Möglicherweise, so vermuteten die Befragten, seien Männer häufiger von berufsbedingten Beeinträchtigungen betroffen, oder der Rückzug von Frauen geschehe im Anlaßfall schneller. Die statistische Untererfassung scheint jedenfalls eher die gesellschaftliche Realität geschlechtsspezifischen Erwerbsverhaltens als eine geringere Betroffenheit der Frauen von Krankheit und Behinderung zu spiegeln; eine Realität, die bereits beim Grad der Bemühungen um eine berufliche Ausbildung und einen Berufseinstieg behindeter Mädchen und junger Frauen zum Tragen kommt.

Vor allem unterstützt durch entsprechende Zielformulierungen im Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung sind behinderte Frauen nun aber als spezifische Zielgruppe etwas stärker ins Blickfeld gerückt; in der Säule IV (Chancengleichheit), Leitlinie 19 (Eingliederung von Behinderten) wurde als Maßnahme geplant, „besondere finanzielle Anreize für Frauen bei der Ausgestaltung der einzelnen Förderinstrumente“ zu schaffen (NAP 1998). Über eine forcierte Implementierung von speziell auf Frauen zielenden Unterstützungsmaßnahmen hinaus scheint es jedoch notwendig, der Unterrepräsentation von Frauen mit Behinderungen, die offensichtlich vor allem in einer geringeren Sichtbarkeit und Wahrnehmung begründet liegt, entsprechend entgegenzuwirken und Untersuchungen über die Ursachen hierfür sowie über die besonderen Problemlagen von behinderten Frauen anzustellen.

3.3 Die Länder als ESF-Endbegünstigte

Die Ämter der Landesregierungen waren hauptsächlich mit der Abwicklung der landwirtschaftlichen und gewerblichen Programme (EAGFL und EFRE) in den regionalen Zielen betraut. Im ESF traten die Bundesländer vor allem als nationale Kofinanzierer auf. Die Zusammenarbeit mit dem Arbeitsmarktservice als Hauptendbegünstigter erfolgte dabei unterschiedlich, in erster Linie jedoch auf Ebene des persönlichen Austausches. Enge Kooperationen bis hin zu formalen Strukturen entstanden beispielsweise im Burgenland, wo alle Vorhaben aus Ziel 1 in einem Koordinierungsausschuß verhandelt werden. In der Steiermark beteiligt sich das Land finanziell an der Umsetzung des gemeinsamen Steirischen Qualifizierungs- und Beschäftigungsprogramms.

Einzelne Länder haben über die Bereitstellung nationaler Kofinanzierungsmittel hinaus die Umsetzung von ESF-Mitteln als Endbegünstigte wahrgenommen. Ihr Anteil an den ESF-Mitteln liegt dabei jedoch mit Ausnahme von Vorarlberg meist unter 5% bis nicht über 10%. In Niederösterreich und in Vorarlberg führten die Länder schwerpunktmäßig frauenspezifische Maßnahmen durch. Die Frauenreferentin Niederösterreichs wirkte auf die Aufnahme eines frauenspezifischen Unterschwerpunkts in die regionalen Programme hin. Ursprünglich nur als Kofinanzierer beteiligt, brachte sich das Land als Endbegünstigter der Indexierungsmittel ein, die unter Federführung des Frauenreferates mit Kofinanzierungsmitteln aus der Abteilung Arbeitnehmerförderung des Landes für frauenspezifische Maßnahmen umgesetzt wurden. In Vorarlberg war das Frauenreferat selbst endbegünstigte Stelle.

Daß einzelne Länder die ESF-Mittel speziell im Bereich der Frauenförderung genutzt haben, läßt sich auf das Engagement der Frauenvertreterinnen zurückführen. Diese heben die Bedeutung entsprechender und rechtzeitiger Informationen über vorhandene Möglichkeiten hervor und unterstreichen, daß der ESF nicht nur zu einer finanziellen Ausweitung von Möglichkeiten in der Projektförderung geführt hat. Der Stellenwert, den Chancengleichheit rechtlich verankert in der gemeinschaftlichen Politik hat, sowie natürlich die durch spezifische Schwerpunkte zweckgebundenen Mittel sind eine nicht zu unterschätzende Argumentationshilfe, wenn es um die Durchsetzung von Fraueninteressen und frauenfördernden Maßnahmen geht.

Die Lukrierung von ESF-Mitteln durch Frauenabteilungen oder -referaten als Endbegünstigte setzt ein vorhandenes Budget zur Projektkofinanzierung voraus. Ist dies gegeben, bedeutet der ESF eine willkommene Mittelaufstockung, die neue Tätigkeitsfelder erschließen helfen kann. Andernfalls ist jedenfalls das Engagement und die Zusammenarbeit von Frauenvertreterinnen mit den mit der Umsetzung betrauten Stellen von wesentlicher Bedeutung.

Die Bedeutung der Länder bei der Umsetzung des Europäischen Sozialfonds in Österreich liegt neben anderem darin, daß sie sich unter Annahme eines ganzheitlichen Ansatzes von Chancengleichheit für gleichstellungspolitisch virulente Bereiche, die über den Handlungsrahmen des Arbeitsmarktservices hinausgehen, als alternative Endbe-

günstigste anbieten⁵. Unter Ägide der Ämter der Landesregierungen könnten dann zudem möglicherweise fondsübergreifende Projekte, die einen ganzheitlicheren Ansatz ermöglichen, unter geringerem Koordinations- und Abstimmungsaufwand abgewickelt werden.

Zum Zeitpunkt der Untersuchung gibt es Bemühungen, in allen Bundesländern „Territoriale Beschäftigungspakte“ zu implementieren. Die Schaffung von Kooperationsstrukturen und Vereinbarungen über ein gemeinsames Vorgehen aller relevanten AkteurInnen einer Region soll den gezielten gemeinsamen und damit ganzheitlicheren Einsatz aller verfügbaren Ressourcen forcieren. Im Leitfaden über die Pakte wurde Gender Mainstreaming als Kriterium zur Abschließung und Vorgehensweise der Pakte festgelegt. Zur Umsetzung dieses Ansatzes bedarf es der intensiven, im Leitfaden empfohlenen Einbindung von Frauenbeauftragten sowie der Entwicklung eines praktischen Instrumentariums von Hilfsmaßnahmen. Dies können etwa Methoden der Problemanalyse und Sichtbarmachung von geschlechtsspezifisch unterschiedlichen Ausgangslagen sein und Konzepte der Integration der Gender Perspektive in das allgemeine Vorgehen etwa mittels Leitfäden zur Prüfung von Vorhaben hinsichtlich ihrer Wirkung auf die Gleichstellung. Von Bedeutung sind ebenso Maßnahmen der Bewußtseinsbildung und Schulung aller AkteurInnen.

⁵ Die Möglichkeiten und Grenzen des AMS zur strategischen Chancengleichheitsförderung werden in einem gesonderten Kapitel diskutiert.

4 Bedingungen und Schwierigkeiten der Umsetzung von Chancengleichheitsförderung

Die Programmplanung legt den Grundstein zur Umsetzung der formulierten Inhalte und Ziele; die Qualität der Planung bestimmt zu einem wesentlichen Teil die Qualität der Realisierung. Der operationelle Kontext des Programms bzw. der mit der Abwicklung betrauten Institutionen gibt jedoch die Rahmenbedingungen vor, die einen entscheidenden - begünstigenden oder hemmenden - Einfluß auf die Umsetzung haben. Jedes Programm kann darüberhinaus immer nur einen Ausschnitt in einem Gesamtkontext darstellen und auf selektive Dimensionen gesellschaftlicher Realität zielen. Die Interdependenzen zu Bereichen, die außerhalb des Interventionsfeldes der beteiligten Organisationen liegen, bestimmen jedoch die Möglichkeiten und Grenzen des Programms.

Als Hintergrund zur Bewertung der Ergebnisse und zur Identifikation von Optimierungsmöglichkeiten wurden deshalb in Gesprächen mit Akteurinnen und Akteuren die Rahmenbedingungen der ESF-Implementierung näher beleuchtet. Da das Arbeitsmarktservice mit Abstand den Hauptteil der Umsetzung getragen hat, steht es in der folgenden Betrachtung stark im Vordergrund. Aufgrund der bereits besprochenen engen Verzahnung des ESF mit der nationalen Arbeitsmarktpolitik ist der Kontext der Programmumsetzung umso schwerer vom Handlungsrahmen der umsetzenden Institution zu trennen. Die explorative Darstellung muß deshalb die Organisation AMS in die Betrachtung miteinbeziehen und benennt viele Faktoren, die nicht nur ESF-spezifisch sind, sondern für das Tätigkeitsfeld des Arbeitsmarktservice generell gelten, ohne jedoch den Anspruch einer Organisationsanalyse stellen zu können oder zu wollen. Die Darstellung erfolgt vielmehr vor dem Hintergrund, den operationellen Kontext des Europäischen Sozialfonds in Österreich, seine praktischen Möglichkeiten und Grenzen, auszuloten und daraus Konsequenzen für die Anlage und Gestaltung der Programme abzuleiten.

4.1 Fokus der arbeitsmarktpolitischen Interventionen und Chancengleichheit

Der Europäische Sozialfonds ist als arbeitsmarktpolitisches Instrument der Anpassung und Förderung der Humanressourcen gewidmet. Dadurch soll die strukturelle Arbeitslosigkeit bekämpft (Ziel 3) und die Regionalentwicklung in Gebieten mit Entwicklungsrückstand arbeitsmarktpolitisch unterstützt (regionale Ziele) werden. Strategie ist in erster Linie die Erhöhung der individuellen Vermittelbarkeit (Employability), d.h. die Beseitigung von Zugangshemmnissen zu Beschäftigung, sowie die regionalbedarfsorientierte Anpassung der Qualifikationsstruktur des Beschäftigungspotentials. Die Interventionen richten sich mit individuellem Ansatz auf eine strukturelle Perspektive. Bei-

spiel einer solchen strukturellen politischen Dimension ist die Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern als übergreifendes Ziel (nicht nur) des ESF. Daraus kann der Anspruch einer strategischen (im Gegensatz zu einer pragmatischen) Förderpolitik abgeleitet werden.

Im Zentrum der nationalen Arbeitsmarktpolitik steht die Integration von arbeitslos vorgemerkten Personen in den Arbeitsmarkt. Unterstützende Maßnahmen zielen auf die Beseitigung von Vermittlungshemmnissen und setzen in erster Linie bei der betreffenden Person an; die Grenzen zwischen unmittelbar arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu Interventionen im Vor- und Umfeld des Arbeitsmarktes sind dabei fließend. Die aktive Arbeitsmarktpolitik konzentriert sich auf die Unterstützung von Personengruppen mit besonderen Vermittlungshemmnissen. Als frauenspezifische Problemlagen wurden von den Befragten in erster Linie Mobilitätseinschränkungen genannt; zeitliche Einschränkungen aufgrund fehlender bzw. nicht adäquat organisierter Kinderbetreuungseinrichtungen sowie vor allem im ländlichen Raum begrenzte räumliche Mobilität bedingt durch die mangelhafte öffentliche Verkehrsinfrastruktur. Daß diese Probleme in erster Linie „frauentypische“ sind, liegt jedoch in gesellschaftlichen Rollenverständnissen und Werthaltungen begründet, die familiäre Verantwortlichkeiten nach wie vor den Frauen zuschreiben und „es halt die Männer sind, die das Auto nehmen um auszufahren“. Regionsspezifische Probleme sind niedrigere Qualifikationsstrukturen von Frauen und ein niedrigqualifiziertes Arbeitsplatzangebot typischer „Frauenbranchen“, wo Arbeitsplätze zunehmend verlorengehen. Die Konzentration von Frauen auf wenige Berufsgruppen schränkt die Erwerbsmöglichkeiten von vornherein ein und hat einen großen Einfluß auf die Beschäftigungsbedingungen und die Qualität der Erwerbsteilhabe von Frauen; als etwa die Einkommen und Karrierechancen in typischen „Frauenberufen“ besonders gering sind. Speziell im ländlichen Raum, so der Tenor der befragten Expertinnen, spielen darüberhinaus konservative Werthaltungen, die etwa die Erwerbstätigkeit von Frauen als sekundär gegenüber ihren familiärer Verpflichtungen betrachten, immer noch eine große Rolle.

Dieser grobe Abriß macht bereits deutlich, daß der personenbezogene Ansatz der Vermittelbarkeit speziell bei „frauentypischen“ Erwerbshemmnissen schnell an Grenzen stößt, besonders wenn man von der Symptom- zur Ursachenbekämpfung von Benachteiligungen übergehen will. Selbst individuell interventionsfähige Faktoren wie die Qualifikation oder das Berufswahlverhalten von Personen sind, gesellschaftlich bedingt, ursächlich und nachhaltig nur auf dieser, nämlich überindividuellen Ebene, d.h. in einer gesellschaftsstrukturellen Perspektive, wirksam zu bearbeiten.

In diesem Spannungsfeld von unmittelbar individuell wirksamen strukturellen Bedingungen und Einflußfaktoren, die außerhalb des Interventionsrahmens des Arbeitsmarktservice liegen, bewegt sich die arbeitsmarktpolitische Frauenförderung, vor allem wenn über den pragmatischen Ansatz hinaus der Anspruch gestellt wird, strategisch zu wirken. Die Förderung von arbeitslosen Frauen findet im generellen Auftrag des AMS zur Integration von Arbeitslosen in das Beschäftigungssystem statt. In einem handlungsleitenden Verständnis von Chancengleichheit ist es selbstverständlich, daß Frauen entsprechend ihres Anteils an den arbeitslosen Personen unter Berücksichtigung

ihrer spezifischen Erwerbshemmnisse unterstützt werden. Chancengleichheit läßt sich in diesem Sinne bei einer entsprechenden institutionellen Verankerung innerhalb des Aktions- und Kompetenzrahmens des Arbeitsmarktservices verwirklichen. Frauenförderung in einem zielorientierten Verständnis, nämlich zur Erhöhung der Chancengleichheit von Frauen und Männern (nicht nur) im Beschäftigungssystem, muß notwendigerweise in einem strategischem Sinn auf den Abbau struktureller Ungleichheit zielen und damit über den unmittelbaren Handlungsbereich des AMS hinausgehen.

Vor allem wenn man die bisherige ESF-Umsetzung in diesem Verständnis und mit diesem Anspruch betrachtet, kristallisieren sich Bedingungen und Schwierigkeiten heraus, die es bisher den AkteurInnen selbst bei großem persönlichen Engagement erschwert haben, die entsprechenden Zielsetzungen zu verfolgen. Zum einen steht auf politischer wie auf operativer Ebene ein Klärungsprozeß aus, der Chancengleichheit als Ziel konkret definiert sowie die Strategien zu seiner Verfolgung vorgibt. Dies ist umso wichtiger, als sich gezeigt hat, daß die bisherige Praxis wesentlich von Widersprüchlichkeiten und Zielkonflikten geprägt ist, die vor allem im Spannungsfeld pragmatischer und strategischer Förderung zu verorten sind. Da es bisher keine diesbezügliche Zielformulierung mit verbindlichen qualitativen Indikatoren gibt, bleibt die Interpretation dem Verständnis der AkteurInnen vorbehalten, was sich in den sehr unterschiedlichen Qualitäten der Umsetzung niederschlägt. Das Fehlen von indikativen Zielvorgaben macht aber auch eine Evaluierung insofern problematisch, als die Arbeit der umsetzenden Stellen anhand von Kriterien gemessen wird, die vorher nicht als handlungsanleitende Unterstützung zur Verfügung standen.

Zum anderen erfordert ein strategischer Anspruch einen ganzheitlichen Interventionsansatz, um nachhaltig und strukturell wirken zu können. Das Arbeitsmarktservice kann diesen Anspruch innerhalb seines abgegrenzten Handlungs- und Kompetenzbereichs nur bedingt einlösen. Je umfassender und ganzheitlicher Chancengleichheit als Ziel formuliert wird, desto enger ziehen sich die Grenzen für den möglichen Beitrag, den das AMS isoliert leisten kann. Gleichzeitig zur Klärung der Zielsetzung muß deshalb die Verantwortlichkeit aller entsprechenden Institutionen diskutiert werden. Bevor deshalb die bisherige Umsetzung des ESF durch das Arbeitsmarktservice unter dem Aspekt Chancengleichheit untersucht wird, stellt sich die Frage, innerhalb welcher Möglichkeiten und Grenzen sich die Umsetzung bewegt.

4.2 Möglichkeiten und Grenzen arbeitsmarktpolitischer Interventionen

Soll Frauenförderung über die pragmatische Unterstützung arbeitsloser Frauen hinaus strategisch wirken, stellt sich zuerst einmal die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen arbeitsmarktpolitischer Interventionen, die in einem institutionell abgegrenzten Kompetenzbereich bei der individuellen Vermittelbarkeit arbeitsloser Personen ansetzen. Strukturelle Defizite und Rahmenbedingungen, deren Ursachen im primären Zuständigkeitsbereich anderer Institutionen liegen, können nur bedingt beeinflußt bzw. kompensiert werden.

Qualifizierungsmaßnahmen sind besonders bei der Förderung von Frauen eine zentrale Strategie des AMS. Die Qualifizierungsstruktur von Frauen, im speziellen der hohe Anteil an Geringqualifizierten, wird immer noch als Problem wahrgenommen. Die Konzentration weiblicher Berufstätigkeit auf einige wenige Berufsgruppen schränkt die Arbeitsmarktchancen und -bedingungen von Frauen darüberhinaus weiter ein. Maßnahmen des Arbeitsmarktservice zur Höherqualifizierung und zur Qualifizierung in nichttraditionellen Berufsfeldern leisten hier einen wichtigen Beitrag. Sie sind jedoch in erster Linie kurativ und nur in einem - quantitativ wie qualitativ - begrenztem Ausmaß möglich. Versäumnisse bei der Erstausbildung, sprich des Schul- und Bildungssystems, können nur bis zu einem gewissen Grad, kaum jedoch strukturell wirksam kompensiert werden. Selbst bei Jugendlichen kann das AMS erst zu einem Zeitpunkt ansetzen, wo Berufswahlprozesse im familiären und schulischen Umfeld bereits die Ausrichtung beruflicher Orientierungen und Bildungsmotivationen geprägt haben.

Um der vertikalen Segmentation des Arbeitsmarktes entgegenzuwirken, bedarf es Maßnahmen, um den gegenwärtigen Hindernissen von Frauen auf dem Weg in Entscheidungs- und Führungspositionen entgegenzuwirken. Qualifizierungsangebote, Karrierewegplanungen, Mentoring- und Networkingprojekte können mögliche Förderansätze sein, die jedoch auf höherqualifizierte und jobready bzw. in Beschäftigung stehende Frauen zielen. Diese sind jedoch im eigentlichen Sinn nicht Zielgruppe des AMS, dessen aktive Arbeitsmarktpolitik sich problemgruppenorientiert auf Personen mit besonderen Vermittlungshemmnissen konzentriert.

Das Arbeitsmarktservice kann zur Unterstützung der Vermittlungschancen von arbeitslosen Personen mit besonderen Integrationshemmnissen - in erster Linie finanzielle - Anreize für Betriebe schaffen. Der Einfluß auf das prinzipielle Einstellverhalten von Unternehmen, auf betriebliche Aufstiegsmuster und Karrierechancen, auf zentrale Faktoren also geschlechtsspezifisch unterschiedlicher Beschäftigungschancen und -bedingungen, bleibt aber nichtsdestotrotz ein geringer. Die beim AMS zur Besetzung gemeldeten offenen Stellen müssen geschlechtsneutral ausgeschrieben sein. Einige befragte AMS-MitarbeiterInnen gaben darüberhinaus an, bei Betriebskontakten und -beratungen offensiv die Einstellung von Frauen zu bewerben; die Unternehmen haben aber bestimmte Vorstellungen über infragekommende BewerberInnen, die oft das Geschlecht miteinschließen. Die Verbesserung der Beschäftigungssituation von Frauen müßte außerdem vor allem die Förderung von Beschäftigten wesentlich miteinschließen, was (trotz Ziel 4) prinzipiell über den Hauptauftrag des Arbeitsmarktservice hinausgeht. Ebenso kann das AMS durch die Förderung von Pilotprojekten, die neue Arbeitszeitmodelle oder Modelle der Arbeitsorganisation erproben, Impulse setzen. Die Umstrukturierung des Beschäftigungssystems weg vom männlichen Normalarbeitsverhältnis und Alleinverdienermodell (die weibliche Beschäftigung als „Zuverdienst“ implizierend) hin zur Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familie ohne berufliche Nachteile und zur Ermöglichung partnerschaftlicher Übernahme familiärer Verantwortlichkeit fordert jedoch Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik gleichermaßen.

Kinderbetreuungs- und Mobilitätsbeihilfen ermöglichen vielen Frauen erst die Aufnahme einer Beschäftigung. Es setzt allerdings voraus, dass die notwendige Infrastruktur an Betreuungseinrichtungen und des öffentlichen Verkehrs überhaupt vorhanden ist. Für die Dauer von Qualifizierungsmaßnahmen kann eigene Kinderbetreuung angeboten werden. Gerade wenn die Teilnehmerinnen jedoch nach Abschluss den Berufseinstieg bewältigen sollen, kann wieder das selbe Problem auftauchen: wohin mit den Kindern. Und weder Betreuungsbeihilfen noch die (temporäre) Bereitstellung von Betreuungsplätzen ändern im Prinzip etwas daran, daß es immer noch vor allem allein Frauen sind, die sich mit diesem Problem auseinandersetzen müssen. Gesellschaftliche Rollenverständnisse und Normvorstellungen spielen hier wie in allen bisher genannten Bereichen eine wesentliche Rolle.

„Eine gleichstellungsrelevante Beschäftigungspolitik erfordert eine Umstrukturierung der Arbeitsmärkte und nicht bloß eine Eröffnung von Möglichkeiten innerhalb der vorliegenden Struktur (...) Es bedarf einer weiter gefaßten Definition, da Chancengleichheit eine Neugestaltung der Beziehungen zwischen den Geschlechtern sowohl außerhalb als auch innerhalb des Arbeitsmarktes nach sich zieht.“⁶ Chancengleichheitspolitik ist Gesellschaftspolitik, Bildungspolitik, Familien- und Sozialpolitik, Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik. In dieser Perspektive und vor diesem Hintergrund nimmt sich der Beitrag, den das Arbeitsmarktservice isoliert leisten kann, bescheiden aus. Umso wichtiger ist es jedoch, innerhalb des gegebenen institutionellen Rahmens den Handlungsspielraum zu klären und zu gestalten, nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt der Möglichkeiten, die sich durch den ESF eröffnen. Zwar wird auch im ESF hauptsächlich ein individueller Ansatz verfolgt, dennoch sind seine Möglichkeiten weiter als die des AMS.

Die beispielhafte, nicht erschöpfende Betrachtung der Möglichkeiten und Grenzen des Arbeitsmarktservice als hauptsächliche ESF-umsetzende Organisation hat einen so breiten Raum eingenommen, um die Ansprüche an eine Gleichstellungspolitik im Rahmen des ESF den Anforderungen eines integrierten Ansatzes an die (politische) Gestaltung der Rahmenbedingungen gegenüberzustellen, und um die Zielvorstellungen im Rahmen des Machbaren zu diskutieren. Konsequenzen eines über die gegenwärtigen Möglichkeiten hinausgehenden Anspruchs an den ESF müßten die Ausweitung des Handlungsspielraumes und Auftrags des AMS unter Bereitstellung entsprechender Ressourcen sein oder aber die Einbindung zusätzlicher alternativer Endbegünstigter.

Im folgenden konzentriert sich die Darstellung jedoch auf die Diskussion der bisherigen Umsetzungspraxis von Frauenförderung hinsichtlich Chancengleichheit innerhalb des Auftrags und der gegebenen Möglichkeiten des Arbeitsmarktservice.

⁶ Rubery, Jill; Fagan, Colette: Chancengleichheit und Beschäftigung in der Europäischen Union. Wien 1998, S.33

4.3 Bisherige Praxis arbeitsmarktpolitischer Frauenförderung

Arbeitsmarktpolitik findet in einem gesellschaftspolitischen Kontext statt; besonders deutlich wird dies beim Thema Chancengleichheit und Frauenförderung, das nach wie vor ein stark ideologisch besetztes Thema ist. Speziell im ländlichen Raum, wo es noch traditionellere Rollenverständnisse gibt, ist die Einsicht in die Bedeutung vollwertiger weiblicher Erwerbsteilhabe noch nicht selbstverständlich. Außerfamiliäre Kinderbetreuung ist vor dem Hintergrund traditioneller Familienkonzepte nicht immer unbestritten und geschlechtsspezifische Rollenzuschreibungen und Normvorstellungen werten die Berufstätigkeit von Frauen als sekundär gegenüber ihrer familiären Verpflichtung. Wo weibliche Beschäftigung als disposibler „Zuverdienst“ gilt, sind es bei Arbeitsplatz- und Ressourcenknappheit wieder zuerst Fraueninteressen, die hintangestellt werden.

Das Arbeitsmarktservice hat die Bedeutung der Unterstützung von Frauen bei der Integration in Beschäftigung als unbestritten anerkannt und in seinen Zielsetzungen verankert. Die Chancengleichheit von Frauen und Männern ist in der Zielarchitektur des AMS als übergreifende Zieldimension formuliert. Chancengleichheit, im speziellen Frauenförderung, ist mittlerweile als Thema im Arbeitsmarktservice präsent. Abgesehen von dem institutionell begrenzten Handlungsbereich, der bei einer gesellschaftlich so umfassenden und vielschichtigen Problemstellung besonders deutlich wird, sind es aber auch innerinstitutionelle Rahmenbedingungen, die die Verfolgung der ambitionierten Zielsetzung der Organisation selbst wie des ESF erschweren.

Der politische Auftrag an das AMS, die arbeitsmarktpolitischen Zielvorgaben des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit, lautet bezüglich der spezifischen Förderung von Frauen seit Jahren im wesentlichen, Frauen insbesondere beim Wiedereinstieg nach Unterbrechung zu unterstützen sowie die Qualifikation von arbeitslosen Frauen zu verbessern. Auch der Nationale Aktionsplan für Beschäftigung 1998 machte keine konkreteren Vorgaben über Inhalt und Ausrichtung der Frauenförderung, etwa bezüglich der Umsetzung der im Titel der Leitlinie 16 enthaltenen Reduktion der Arbeitsmarktsegregation. Unter der Säule IV (Chancengleichheit) und der Beschäftigungsleitlinie 16 (Verringerung des Gefälles in der Arbeitslosigkeit, Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen und Reduktion der Arbeitsmarktsegregation) sind Zielsetzungen formuliert, die sich rein auf die Erhöhung des Frauenanteils an Qualifizierung und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen beziehen. Wie sich in den folgenden Ausführungen zeigt, lassen diese Zielformulierungen für das praktische Vorgehen arbeitsmarktpolitischer Frauenförderung unter der ESF-Prämisse der Erhöhung von Chancengleichheit vieles offen, was einer grundsätzlichen Klärung bedarf.

Arbeitslose Frauen werden zum einen prinzipiell als Angehörige der arbeitsmarktpolitischen Zielgruppe erfaßt und gefördert, zum anderen kann das AMS mittlerweile auf eine - regional unterschiedlich gut ausgebaute - Tradition von Projekten, die speziell auf die Förderung von Frauen als Gruppe mit besonderen Vermittlungshemmnissen abzielen, zurückblicken. Die Verankerung des Ziels Chancengleichheit in allen Aktivitä-

ten und Bereichen, d.h. im Bewußtsein und Handeln aller AkteurInnen - durch die Formulierung als übergreifende Dimension impliziert - kann jedoch noch nicht als selbstverständlich vorausgesetzt werden. Zwar sind viele engagierte MitarbeiterInnen um das Thema bemüht, nichtsdestotrotz ist auch die Institution AMS Abbild gesellschaftlicher Einstellungs- und Werthaltungsmuster. Dies ist insofern von Belang, als die allgemein gehaltene Zielformulierung für die praktische Umsetzung wenig konkrete Handlungsanleitung bietet und die vom AMS auf Grundlage der ministeriellen Zielvorgaben jährlich festgelegten, rein quantitativ definierten Indikatoren zur Messung der Zielerreichung keine qualitativen Kriterien beinhalten. Hier scheint sich der auch auf politischer Ebene ausstehender Klärungsprozeß um die Zieldefinition und Richtungsvorgabe von Chancengleichheit zu spiegeln.

Schon der Problemdruck durch die hohe Frauenarbeitslosigkeit hat Frauen als Zielgruppe arbeitsmarktpolitischer Interventionen ins Blickfeld der operativen Ebene gerückt. Das Verständnis von Frauenförderung und - darüber hinausgehend - von Chancengleichheitsförderung ist jedoch ein sehr unterschiedliches und muß sich, da es kaum verbindliche und ausformulierte qualitative Standards gibt, auf die dementsprechend variierende Qualität der Praxis auswirken. Die vermeintlich geschlechtsneutrale Perspektive, daß „wir alle gleichbehandeln und Frauen deshalb auch nicht benachteiligen“, läßt geschlechtsspezifisch ungleiche Bedingungen und Problemlagen außer acht und reproduziert bzw. verstärkt dadurch sogar im schlimmsten Fall Benachteiligungen. Arbeitslosigkeit hat unterschiedliche Ursachen, die auch geschlechtsspezifisch begründet sein können, und erfordert deshalb unterschiedliche Maßnahmen.

Die offensichtlichen und besonders problematischen „frauentypischen“ Vermittlungshemmnisse wie Mobilitätseinschränkungen aufgrund von Kinderbetreuungspflichten lassen an der Bedeutung von speziell auf Frauen abzielenden Maßnahmen kaum Zweifel. Der im Vergleich zu arbeitslosen Männern größere Anteil von Geringqualifizierten an den weiblichen Arbeitslosen legt auch die Notwendigkeit der speziellen Förderung von Frauen durch Qualifizierung nahe. Aus der Tatsache, daß Frauen mit einem entsprechenden Anteil in der Zielgruppe vertreten sind, und zwar mit spezifischen Problemlagen resultierend aus dem gegenwärtigen Geschlechterverhältnis, werden jedoch unterschiedliche Vorstellungen darüber, was Frauenförderung ausmacht, abgeleitet. So werden etwa Kurse wie Ausbildungen zum/zur PflegehelferIn, die aufgrund ihrer inhaltlichen Ausrichtung überwiegend mit Frauen besetzt sind, von manchen AkteurInnen, obwohl prinzipiell eine allgemeine, also auch für Männer zugängliche, Maßnahme, als spezifische Frauenfördermaßnahme verstanden. Frauenförderung definiert sich hier in erster Linie über das Geschlecht der Teilnehmenden; und da die Maßnahme an bestehende Verhältnisse anknüpft, spricht sie besonders Frauen an. Da solche Kurse von vornherein vorwiegend auf Frauen abzielen, kann davon ausgegangen werden, daß sie, etwa in der zeitlichen Gestaltung, auf die besonderen Bedürfnisse von Teilnehmenden mit Betreuungspflichten Rücksicht nehmen. Frauenförderung ist in diesem Sinn eine speziell auf die Problemlagen von Frauen, die aus gesellschaftlichen Benachteiligungen resultieren, ausgerichtete Maßnahmengestaltung.

Frauenförderung, die in einem pragmatischen Verständnis bei bestehenden Verhältnissen anknüpft, kann den betroffenen Frauen unmittelbar und engagiert Hilfestellung bieten. Ohne eine strategische Perspektive von Chancengleichheit kann der Balanceakt von praktischer Unterstützung und Reproduktion bestehender Verhältnisse jedoch zu problematischen Ergebnissen führen. Der Dienstleistungssektor gilt als Beschäftigungshoffnung insbesondere für Frauen, wo sich vielfältige Arbeitsplatzchancen auf-tun. Forciert man diesen Bereich allerdings ohne auf die Qualifikationsstruktur des Angebots und die Qualifizierung der betreffenden Frauen zu achten, besteht die Gefahr, die Konzentration weiblicher Beschäftigung auf unteren Ebenen zu festigen. Modellprojekte, die auf die Arbeitsplatzschaffung im bisher privaten, ehrenamtlichen oder „schwarzen“ Bereich zielen, vor allem auf haushaltsbezogene Dienstleistungen (Stichwort Haushaltshilfekurse), sind insofern kontraproduktiv, als sie bestehende Verhältnisse zementieren. Die Forcierung von Telearbeit wird ebenso gerne als „frauenfreundliche“ Maßnahme vorgeschlagen, als sich Mobilitäts- und Betreuungsprobleme quasi von selbst lösen würden. In den Interviews wurde aber darauf hingewiesen, daß ohne entsprechende Interventionen jedoch eine Spaltung in hochqualifizierte Jobs und Billigdienstleistungen in prekären Beschäftigungsverhältnissen vor allem zu Lasten der Frauen zu befürchten ist. Abgesehen davon, daß Telearbeit nicht eine Lösung sondern eine problematische Verlagerung der „Misere“ Kinderbetreuung ist. Diese Beispiele wurden herausgegriffen, nicht um die gängige Praxis zu illustrieren, sondern um zu verdeutlichen, wie wichtig die Klärung und Definition von Zielen und Kriterien zur Frauenförderung mit der Zielrichtung Chancengleichheit sind.

Auf den Punkt gebracht findet arbeitsmarktpolitische Frauenförderung derzeit unter den gegebenen Bedingungen in erster Linie in handlungsleitendem (Frauen ihrem Anteil und ihrer Betroffenheit entsprechend unterstützen und ihren Zugang zu Maßnahmen sicherstellen) und pragmatischem (unmittelbar virulente Vermittlungshemmnisse kompensieren und Chancen innerhalb bestehender Verhältnisse nützen) Verständnis statt. Das AMS erfüllt damit unter Berücksichtigung frauenspezifischer Problematiken seinen Auftrag der Unterstützung von Arbeitslosen beim Berufseinstieg ebenso wie die im speziellen bezüglich Frauenförderung formulierten Zielsetzungen der ministeriellen Vorgaben. Die Zielformulierung und die Praxis der Umsetzung muß hinsichtlich ihres möglichen Beitrags zum Ziel Chancengleichheit unter der Prämisse, daß Frauenförderung nicht automatisch Förderung der Chancengleichheit bedeutet, jedoch kritisch diskutiert werden.

4.4 Zielkonflikte als Hemmfaktoren der Umsetzung von Chancengleichheit

Betrachtet man die arbeitsmarktpolitische Frauenförderung hinsichtlich ihres Beitrags zum Ziel Chancengleichheit, muß allerdings der gegenwärtige Kontext im und außerhalb des Arbeitsmarktservice miteinbezogen werden. Dieser ist vor allem von Zielkonflikten geprägt. Die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen (NAP) steht bei-

spielsweise im Gegensatz zum Ziel der Senkung der Arbeitslosenquote und erweitert die Zielgruppe arbeitsmarktpolitischer Interventionen deutlich.

Prioritärer Auftrag des Arbeitsmarktservice ist die rasche Vermittlung arbeitsloser Personen in Beschäftigung und die Senkung der Arbeitslosenrate. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind in erster Linie darauf ausgerichtet, hierbei unterstützend spezifische Vermittlungshemmnisse abzubauen; die Qualität und die Arbeitsbedingungen der aufgenommenen Beschäftigung spielen dabei strenggenommen eine untergeordnete Rolle. Diese Frage steht jedoch gerade beim Thema Frauenförderung und Chancengleichheit im Vordergrund. Eine existenzsichernde und nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt ist ein allgemein wichtiges Thema. Ein zentraler Faktor von Ungleichheit ist jedoch die Konzentration weiblicher Beschäftigung auf einige wenige typische Berufsgruppen sowie auf untere Qualifikations- und Hierarchieebenen. Um die gegenwärtigen Verhältnisse langfristig zu verändern, bedarf es Interventionen, um diese Segmentierung aufzubrechen; die Art und Qualität des Berufseinstiegs und der Beschäftigung von Frauen rückt damit in den Vordergrund. Der Auftrag des Arbeitsmarktservice ist unter dieser Prämisse ein erweiterter⁷ und führt unter den gegebenen Bedingungen zu Zielkonflikten. Denn bei der Vermittlung von Frauen in Beschäftigung ist das AMS auf den Arbeitsmarkt respektive die Nachfrage und das Einstellverhalten von Unternehmen als Produzenten von Ungleichheit angewiesen. Die Chancen auf einen raschen Berufseinstieg sind in frauentypischen Branchen offensichtlich besser; der Auftrag zur raschen Vermittlung läßt sich also nicht immer widerspruchsfrei mit dem Ziel der Erhöhung der Chancengleichheit (durch Verringerung der Arbeitsmarksegmentation bzw. Berücksichtigung von Fragen der Beschäftigungsqualität) vereinen.

Qualifizierungsmaßnahmen für Frauen, die auf traditionelle Inhalte und Berufe zielen (beispielsweise kaufmännische oder soziale Berufe), kommen vordergründig auch dem Interesse der weiblichen Zielgruppe entgegen. In den Interviews im Rahmen der gegenständlichen Untersuchung wurde immer wieder darauf hingewiesen, daß es schwierig sei, das Interesse und die Motivation von Frauen zur Teilnahme an nichttraditionellen Ausbildungen zu wecken. Besonders in periphereren Regionen sei es schwer, genügend Teilnehmerinnen zu finden; veranstalte man die Maßnahmen jedoch aus diesem Grund im Ballungsraum, bestehe für Interessentinnen aus ländlichen Regionen wiederum das Problem der Mobilität. Mögliche Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Teilnehmerinnen für Projekte, wo auch die Nachfrage an Absolventinnen nicht per se vorhanden sondern möglicherweise erarbeitet werden muß, erschwert die Begründung und Durchsetzung solcher Maßnahmen natürlich zusätzlich. Die Zielsetzung einer raschen und hinsichtlich von Kosten und Nutzen möglichst effizienten Vermittlungsunterstützung läßt sich nicht völlig widerspruchsfrei mit dem Ziel, zur Erhöhung der Chancengleichheit von Frauen und Männern bei-

⁷ als solcher jedoch bereits im AMSG § 31(3) formuliert, der das AMS beauftragt, die Dienstleistungen für Personen mit besonderen Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt „so zu gestalten und erforderlichenfalls so verstärkt einzusetzen, daß eine weitestmögliche Chancengleichheit mit anderen Arbeitskräften hergestellt wird. Insbesondere ist durch einen entsprechenden Einsatz der Leistungen der geschlechtsspezifischen Teilung des Arbeitsmarktes sowie der Diskriminierung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt entgegenzuwirken.“

hung der Chancengleichheit von Frauen und Männern beizutragen, vereinen. Hier sind klare Zielprioritäten in der Auftragsformulierung für die operative Ebene notwendig.

Es wird bereits deutlich, daß Maßnahmen, die einen strategischen Beitrag zur Förderung der Chancengleichheit leisten sollen, oft mit vergleichsweise hohen qualitativen und finanziellen Anforderungen verbunden sind. So brauchen zum Beispiel innovative Maßnahmen Ressourcen für eine entsprechende Entwicklungszeit (Konzeptionierung, Betriebskontakte, Akquirierung von Teilnehmerinnen etc.), oder qualitativ hochwertige Ausbildungsangebote müssen, wenn sie über eine reine Anpassungsqualifizierung hinausgehen sollen, eine längere Dauer in Anspruch nehmen. Maßnahmen, die auf die Qualifizierung von Frauen in nichttraditionellen (im Sinne von neuen und zukunftssträchtigen) Berufsfeldern zielen, brauchen eine besonders intensive Vorbereitung. Studien zur Bedarfserhebung und eine sorgfältige konzeptionelle Entwicklung sollten sicherstellen, daß nicht nur auf die aktuelle Nachfrage reagiert, sondern auch sich abzeichnender künftiger Bedarf antizipiert wird; strukturelle Veränderungen somit als Chance für Frauen wahrgenommen werden. Auch wenn die Bedeutung anspruchsvoller Modellprojekte unbestritten ist, fallen ressourcenintensivere Maßnahmen jedoch in Zeiten eines zunehmenden Problemdrucks und knapper werdender Budgets umso eher dem Sparstift zum Opfer. Besonders, wenn sich vordergründig kostengünstigere Möglichkeiten finden lassen, um jene Zielindikatoren, an denen der Erfolg letztendlich gemessen wird, zu erreichen.⁸

4.5 Spezifische Rahmenbedingungen der ESF-Umsetzung

Die vorangegangene Darstellung der arbeitsmarktpolitischen Praxis von Frauenförderung und ihrer Rahmenbedingungen gilt aufgrund der beschriebenen engen Einbindung in die nationale Arbeitsmarktpolitik im spezifischen für den ESF. Auch die EPPDs gaben kaum über die bestehenden Praxis hinausgehende inhaltliche Anregungen oder Standards zur Umsetzung von Frauenförderung hinsichtlich des Ziels Chancengleichheit vor. Impulse bzw. parallele Entwicklungen verstärkende Inputs durch den ESF gab es vor allem durch die Mittelbindung in den spezifischen Schwerpunkten resp. Maßnahmengruppen.

Spezifische Rahmenbedingungen der ESF-Implementierung waren zu Beginn der Laufzeit vor allem der enorme Zeitdruck durch die verzögerte Genehmigung der Programme. Aufgrund der Programmlogik jährlicher Budgetierung und Mittelverausgabung entstand dadurch ein großer Druck zur Mittelausschöpfung; neue und anspruchsvolle

⁸ Daß sich ambitionierte Projekte dennoch rechnen, zeigte etwa die 1998 abgeschlossene Evaluierung von AQUA, einem Wiener Qualifizierungsprojekt für Frauen, das Qualifikationsbedarfserhebung und darauf aufbauend die Entwicklung von neuen Ausbildungen resp. Berufsbildern sowie die pilotmäßige Durchführung von Kursen integriert. (Siehe Fehr-Duda, Helga; Mitterauer, Lukas; Pimminger, Irene; Riesenfelder, Andreas: Evaluierung AQUA. Strategie, Umsetzung und arbeitsmarktpolitische Zielerreichung einer innovativen Qualifizierungsmaßnahme für Frauen in Wien. Endbericht an WAFF und AMS, Wien 1998)

Projekte brauchen jedoch eine entsprechende Entwicklungs- und Anlaufzeit, weshalb erst einmal vor allem bestehende Maßnahmen ausgebaut wurden. Fondsübergreifende Maßnahmen etwa, die prinzipiell und gerade in den regionalen Zielen sinnvoll wären, beispielsweise als Pilotprojekt zum Mainstreaming-Ansatz, brauchen jedoch Zeit zum Aufbau einer entsprechenden Struktur vernetzter Zusammenarbeit. Gegen Ende der Programmlaufzeit wiederum besteht die Tendenz, noch nicht verausgabte Mittel in jene Unterschwerpunkte umzuschichten, wo eine rasche und reibungslose Ausschöpfung zu erwarten ist.

In den regionalen Zielen wurde die bis auf einzelne Gemeinden zerstückelte Gebietskulisse als problematisch wahrgenommen. Da man niemanden von einer Teilnahme ausschließen wollte, nur weil der Herkunftsort nicht mehr zum Zielgebiet zählte, mußte man entweder auf eine Kofinanzierung verzichten oder sich mit einer anteilmäßigen Verbuchung behelfen, was administrativ entsprechend aufwendig war.

Als problematisch hinsichtlich der Beteiligung von Frauen als AkteurInnen erwies sich die finanztechnische Abwicklung der Projektförderung. Wollten engagierte Frauenvereine als Projektträger fungieren und von ESF-Mitteln profitieren, war dies nicht selten mit hohem persönlichen Risiko verbunden. Da die Auszahlung der ESF-Gelder enorm zeitverzögert erfolgt, muß das Risiko der Zwischenfinanzierung vom Träger übernommen werden, wobei dabei anfallende Kosten (Kreditzinsen) nicht abgegolten werden. Dies setzt eine relativ gesicherte finanzielle Ausstattung der Trägerorganisation voraus, die gerade Frauenvereine und -projekte selten aufweisen können.

4.6 Die Bedeutung von Zieldefinition und Indikatoren zur Chancengleichheit

Das Arbeitsmarktservice hat nach der Ausgliederung aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales seine Organisation dezentralisiert und die Planungsrationaltät eines „Management by Objectives“ eingeführt. Der politische Auftrag in Form der vom nunmehrigen BMAGS vorgegebenen arbeitsmarktpolitischen Ziele wird von der Bundesgeschäftsstelle des AMS jährlich in strategische Schwerpunkte und Ziele ausformuliert und mittels quantitativer Meßkriterien operationalisiert. Die Landesorganisationen erstellen daraus ableitend das jeweilige bundesländerspezifische Arbeitsprogramm. Die Zielgrößen der Indikatoren werden bis auf die Ebene der Regionalen Geschäftsstellen bestimmt. Die Entscheidung über Maßnahmen zur Erreichung dieser Zielgrößen bleiben jedoch der operativen Ebene, das sind in erster Linie die RGSen, vorbehalten. Entsprechend der übergreifenden Zieldimension Chancengleichheit sind die Statistiken geschlechtsspezifisch auszuweisen. Eines der insgesamt acht arbeitsmarktpolitischen Ziele der BGS (auf Landes- und Regionalgeschäftsstellenebene kommen noch jeweils eines dazu) zielt speziell auf Frauen. 1998 waren Frauen mit Betreuungspflichten Zielgruppe (Zielindikator: Anzahl der Abgänge von Frauen mit Mobilitätseinschränkungen unter 45 in Arbeit), für 1999 hat man sich die Erhöhung der Arbeitsmarktchancen von Frauen durch Qualifizierung zum Ziel gesetzt (Indikator: Abgang von Frauen in Arbeit nach Qualifizierung).

Die stark quantifizierte Indikatorenlogik geht mit der EU-Beschäftigungspolitik konform, die von den Mitgliedsstaaten die Umsetzung der Beschäftigungspolitischen Leitlinien in soweit wie möglich quantifizierte Zielsetzungen fordert.⁹ Von zentraler Bedeutung sind gemeinsame Indikatoren und vergleichbare Statistiken. Der Nationale Aktionsplan für Beschäftigung 1998 formulierte unter der Säule IV (Chancengleichheit) und der Beschäftigungsleitlinie 16 (Verringerung des Gefälles in der Arbeitslosigkeit, Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen und Reduktion der Arbeitsmarktsegregation) als diesbezügliche nationale Zielsetzungen und Indikatoren die Erhöhung des Anteils von Frauen an Qualifizierung und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ohne nähere qualitative Bestimmung über Inhalte und Ausrichtung der Frauenförderung. Die Arbeitsmarktpolitischen Zielvorgaben des BMAGS für den Planungszeitraum 1999 bis 2002 schließlich fordern die jeweilige Ausrichtung der Jahresziele des AMS an den quantifizierten BMAGS-Zielen, die etwa die Halbierung der Übertrittsquoten in Langzeitarbeitslosigkeit und die Einbeziehung von 20 Prozent der Arbeitslosen in Maßnahmen vorgeben. Bereits in den politischen Zielformulierungen steht also die Quantität gegenüber der Qualität sehr im Vordergrund.

Die generell geschlechtsspezifisch ausgewiesenen quantitativen Zielgrößen und die spezifischen Ziele für Frauen unterstützen die Berücksichtigung von Frauen wesentlich. Allerdings wurde von den befragten ExpertInnen des Arbeitsmarktservice darauf hingewiesen, daß die Indikatoren zur Messung der Zielerreichung zwar quantitative Größen vorgeben, jedoch keine qualitativen Kriterien für die Frauenförderung enthalten. Der Indikator „Abgang von Frauen in Arbeit nach Qualifizierung“, Meßgröße für das frauenspezifische Ziel 1999, beispielsweise enthält keine Vorgaben über die Art und Qualität der Qualifizierung. Statistisch trägt eine wenige Tage umfassende Schulung gleichviel zur Zielerreichung bei wie eine mehrmonatige Ausbildung. Zwar weist ein Subziel Schulungen, welche länger als 3 Monate dauerten, extra aus; bei einer quartalsmäßigen Abrufung der Zielgrößen tragen Teilnehmerinnen in längerfristig angelegten Maßnahmen zu einem kurzfristig meßbaren Erfolg jedoch nichts bei. Ebenso wenig werden mit den rein quantitativen Indikatoren Kriterien zur Ausrichtung und Qualität von Frauenförderungsmaßnahmen festgelegt; die Verwirklichung hängt damit stark vom Verständnis und Engagement der umsetzenden Stellen ab. Da diesen keine handlungsanleitenden und entscheidungsunterstützenden Hilfestellungen geboten werden, droht Chancengleichheit als ambitionierte übergreifende Zielsetzung unter den vielfältigen Anforderungen, Bedingungen und Zielkonflikten rasch verloren zu gehen; je knapper die Ressourcen, umso mehr steht zu befürchten, daß die rein quantitativen Indikatoren zur Erfolgsmessung im Vordergrund stehen und inhaltlich-qualitative Fragen zurückdrängt werden.

⁹ vgl. Entschließung des Rates zu den Beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999

Vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen wird die Notwendigkeit von Klärungsprozessen über die Zieldefinition von „Chancengleichheit“ und der Entwicklung von entsprechenden Indikatoren, die Zielprioritäten setzen und qualitative Standards vorgeben, deutlich. Für die operative Ebene bedarf es etwa der Auslotung der Zielrichtung im Spannungsfeld pragmatischer Unterstützung und strategischer Perspektive, wobei qualitative Indikatoren zur Anleitung und Steuerung der Umsetzung wichtig sind.

Sollen beispielsweise als Beitrag zur Erhöhung der Chancengleichheit Qualifizierungsmaßnahmen zur Aufweichung der Arbeitsmarktsegmentation gesetzt werden, ist die Definition von „nichttraditionell“ ebenso wichtig wie Standards zur Abgrenzung von Anpassungsqualifikation, Ausbildung und Höherqualifizierung. Werden (für Frauen) „nichttraditionelle“ Berufsfelder definiert als vorwiegend männerdominierte Branchen, fallen Tischlerinnenkurse, die Frauen in Niedriglohnbranchen mit bedingten Entwicklungschancen qualifizieren, in den Maßnahmenbereich. Lautet die Definition „neue und zukunftssträchtige Berufsfelder“, wobei zukunftssträchtig jene Branchen seien, wo eine wachsende Nachfrage an Arbeitskräften erwartet wird, und neu jene Berufsfelder, wo noch keine geschlechtstypische Codierung stattgefunden hat oder sich die Unterrepräsentation von Frauen abzeichnet, würden Maßnahmen mit anderen Inhalten in den Vordergrund rücken.

Der Stellenwert und die inhaltliche Qualität von Frauenförderung ist bisher stark an das persönliche Engagement der MitarbeiterInnen gebunden. Aus den Gesprächen schien sich die generelle Vermutung zu bestätigen, daß besonders in jenen Geschäftsstellen oder Abteilungen, in denen geschlechtssensibel engagierte Personen, meist Frauen, leitende bzw. zentrale Funktionen innehaben, überlegte frauenfördernde Maßnahmen einen prominenten Stellenwert einnehmen. Dies weist auf die Bedeutung der Förderung von Frauen als Akteurinnen sowie von Maßnahmen zur Sensibilisierung und Schulung aller MitarbeiterInnen. Als Konsequenz daraus ist jedoch auch einmal mehr abzuleiten, sich eben nicht ausschließlich auf die Sensibilität der MitarbeiterInnen zu verlassen, sondern Chancengleichheitspolitik institutionell bzw. in einem Programm so zu verankern, daß die Umsetzung in der beabsichtigten Zielrichtung unabhängig vom persönlichen Verständnis und Engagement passiert. Da durch die Dezentralisierung der AMS-Organisationsstruktur die Wahl des Vorgehens bzw. der Maßnahmen de facto bei den RGSen liegt, zentrale Justierungsmöglichkeiten also eingeschränkt sind, erscheinen Zielvorgaben mittels Indikatoren, die zur Steuerung der inhaltlichen und qualitativen Ausrichtung von Frauenförderung geeignet sind, umso bedeutender.

Die Operationalisierung des Ziels Chancengleichheit mittels adäquater Indikatoren ist jedoch nicht nur zur inhaltlich-qualitativen Steuerung wichtig. Zur Erhöhung der Verbindlichkeit und Sicherung der Umsetzung von entsprechenden Maßnahmen auch bei Zielkonflikten oder Ressourcenknappheiten müssen die Indikatoren entsprechend in den Programmen des ESF verankert werden.