CHANCENGLEICHHEIT ZWISCHEN FRAUEN UND MÄNNERN IN DEN MASSNAHMEN FÜR ARBEITSLOSE

EVALUIERUNG DER PLANUNG UND UMSETZUNG DES EUROPÄISCHEN SOZIALFONDS 1995-1997

Hedwig Lutz (WIFO) und Irene Pimminger (L&R Sozialforschung)

unter Mitarbeit von Bettina Eichhorn (INBAS)

WIFO

L&R SOCIAL RESEARCH

Inhalt

1 Zur Untersuchung 5

2 Geschlechtsspezifische Unterschiede der Integration in den Arbeitsmarkt – eine Einführung 6

2.1 Wirkungszusammenhänge 6

2.2 Arbeitslosigkeit von Frauen und Männern in Österreich 9

2.2.1 Größere Probleme von Mädchen beim Einstieg ins Berufsleben 11

2.2.2 Geringere Integration von Frauen in den Erwerbsarbeitsmarkt 12

2.2.3 Integration von Frauen und Männern mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt 13

3 Chancengleichheit und „Gender Mainstreaming“ 15

3.1 Eine allgemeine Begriffsabgrenzung 15

3.2 Politik der Chancengleichheit im EU-Kontext 16

3.2.1 Die Strategie des „Gender Mainstreamings“ 17

3.2.2 Politische Strategien auf EU-Ebene: Die Entwicklung 18

4 Der Untersuchung zugrundeliegende Definitionen und Analysekategorien 24

4.1 spezifisch - horizontal 25

4.2 handlungsleitend - zielorientiert 25

4.3 pragmatisch - strategisch 26

5 Beitrag des Europäischen Sozialfonds zur Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern 28

6 Programmplanung und Begleitung 29

6.1 Zusammenschauende Analyse der Programmplanungsdokumente 30

6.1.1 Strategien der Frauenförderung in der Programmplanung 32

6.1.2 Analyse der Ausgangslage und Problemidentifikation 33

6.1.3 Querschnittsmäßige Integration des Ziels der Chancengleichheit 34

6.1.4 Das Ziel der Chancengleichheit als spezifischer Schwerpunkt 35

6.2 Die Bewährung der Planungsdokumente in der Umsetzung 36

6.3 Der Begleitausschuss 39

6.4 Schlußfolgerung: Integration des Ziels der Chancengleichheit in die Programmdokumente 40

7 Die Positionierung in der nationalen Arbeitsmarktpolitik 41

7.1 Die Bundessozialämter als neue arbeitsmarktpolitische Akteure 42

7.2 Die Länder als ESF-Endbegünstigte 43

7.3 Vollständige Integration des Europäischen Sozialfonds in die Arbeitsmarktförderung des Arbeitsmarktservice 44

7.3.1 Hohe Bedeutung der Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds für die Arbeitsmarktförderung 46

7.3.2 Schlussfolgerungen 46

8 Bedingungen und Schwierigkeiten der Umsetzung von Chancengleichheitsförderung 47

8.1 Möglichkeiten und Grenzen arbeitsmarktpolitischer Interventionen 49

8.2 Bisherige Praxis arbeitsmarktpolitischer Frauenförderung 52

8.3 Zielkonflikte als Hemmfaktoren 55

8.4 Spezifische Rahmenbedingungen der Umsetzung des Europäischen Sozialfonds 57

8.5 Die Bedeutung von Zieldefinition und Indikatoren zur Chancengleichheit 57

9 Quantitative Indikatoren zur Steuerung der Umsetzung 60

10 Quantitative Befunde zur Umsetzung 1995-97 65

10.1 Rahmenbedingungen der Umsetzung 65

10.2 Frauenanteil an den Maßnahmen als Hinweis auf die Verfolgung des Ziels der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern 67

10.2.1 Frauenanteil in den Programmen des Europäischen Sozialfonds 69

10.2.2 Frauenanteil in den Zielgebieten insgesamt 72

10.3 Die Ziel 3 Förderungen 73

10.4 Konzentration auf am Arbeitsmarkt besonders benachteiligte Frauen und Männer 77

10.4.1 Erwerbslosigkeit und Vermittlungshemmnisse 77

10.4.2 Geringe Erfassung von älteren Arbeitslosen und von PflichtschulabgängerInnen ohne weiterführende Ausbildung 79

11 Die Integrationswirkung der Ziel 3 Maßnahmen 81

11.1 Beschäftigung nach kursmäßigen Schulungen 82

11.2 Integration nach Bezug einer Beschäftigungsbeihilfe 87

12 Chancengleichheit von Frauen und Männern mit Betreuungspflichten 90

12.1 Entwicklung des Angebots an institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen 91

12.2 Mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds finanzierte Maßnahmen 92

13 Zusammenfassende Empfehlungen 95

Literaturhinweise 99

Anhang

1 Zur Untersuchung

Die vorliegende Studie beinhaltet die Bewertung der Maßnahmen für Arbeitslose im Rahmen des Europäischen Sozialfonds in Österreich unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern. Dabei richtet sich der Fokus auf Ziel 3 und auf die regionalen Ziele des Sozialfonds. Die Aufgabe bestand in der Bündelung der bisherigen Erfahrungen und der Ableitung von Empfehlungen für die Vorbereitung der nächsten Programmplanungsperiode. Die Ergebnisse der Untersuchung dienen damit als Entscheidungsgrundlage für die politischen und administrativen EntscheidungsträgerInnen für die Vorbereitung der nächsten Strukturfondsperiode.

Der Untersuchung, inwieweit die Umsetzung des Europäischen Sozialfonds dem Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt gedient hat, muß eine Analyse vorangestellt werden, wie der Begriff der Chancengleichheit definiert ist. Die Umsetzung des Sozialfonds ist zudem in einem größeren Zusammenhang zu sehen. Zu diesem Gesamtkontext zählen die Programmplanung und die daraus hervorgegangenen Indikatoren, der operationelle Kontext der Umsetzung, die Wirksamkeit der Interventionen, die jeweilige Ausgangssituation am Arbeitsmarkt und deren Entwicklung, sowie Faktoren, die den Problemdruck oder die Wirksamkeit der Programmumsetzung in Hinblick auf das Ziel der Chancengleichheit positiv bzw. negativ beeinflussen.

Die Befunde stützen sich auf

- die Analyse der relevanten Literatur, von Dokumenten und vorhandenen Statistiken;
- die Analyse der Jahresberichte über die Umsetzung und der darin angeführten aggregierten Monitoringdaten für 1995 bis 1997;
- Interviews mit den ESF-Beauftragten und Frauenreferentinnen aller Landesgeschäftsstellen (in zwei Fällen mit Vertretungen) sowie LeiterInnen von Regionalen Geschäftsstellen und Mitarbeiterinnen der Bundesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice, mit Vertretern der Bundesämter für Soziales und Behindertenwesen, den ESF-Beauftragten und Frauenreferentinnen einzelner Landesregierungen und mit Mitgliedern des Begleitausschusses;
- die Diskussion im zur Begleitung der Studie eingerichteten Projektbeirat;
- die Auswertungen der Individualdaten von allen in den Jahren 1995 und 1996 mit Ziel 3 Mitteln geförderten Personen, die bis spätestens Ende 1996 eine Förderepisode beendet haben; dieser Datensatz wurde von der AMS-Betriebsgesellschaft erstellt und setzt sich aus Daten des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger und aus Daten des Arbeitsmarktservice

zusammen. Er enthält, neben personenbezogenen Zusatzinformationen, alle Angaben über die Erwerbslaufbahn der geförderten Personen in den letzten zwei Jahren vor Eintritt in die Förderung und in den ersten neun Monaten nach Beendigung der Förderung; zusätzlich wurden die personenbezogenen Angaben mit den Informationen der ESF-EDV über die einzelnen geförderten Projekte verknüpft. Auf Basis einer von L&R Sozialforschung durchgeführten Telefonumfrage bei allen erfaßten Projekten konnten zusätzliche konzeptionelle Differenzierungskriterien der jeweiligen Maßnahmen erhoben und in den Datensatz integriert werden.

Die Darstellung des operationellen Kontextes der Umsetzung basiert auf den Interviews mit den genannten Expertinnen und Experten. Aussagen über Rahmenbedingungen und die gegenwärtige Praxis der Förderung von Frauen stützen sich auf die wiedergegebenen Erfahrungen und Wahrnehmungen der Befragten. An dieser Stelle danken wir allen Befragten für ihr Entgegenkommen und die große Bereitschaft, sich kompetent und offen Zeit für ein Gespräch zu nehmen.

2 Geschlechtsspezifische Unterschiede der Integration in den Arbeitsmarkt – eine Einführung

Bevor in den folgenden Ausführungen auf den Beitrag des Europäischen Sozialfonds zum Ziel der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern am Arbeitsmarkt eingegangen wird, muß der Zugang des Evaluierungsteams zur Ausgangssituation und zu den Mechanismen der Benachteiligung von Frauen transparent gemacht werden. Diesem Zweck ist der vorliegende Abschnitt gewidmet.

2.1 Wirkungszusammenhänge

Eine der wesentlichen Ursachen für die Schlechterstellung von Frauen am Erwerbsarbeitsmarkt liegt im traditionellen geschlechtsspezifischen Rollenverständnis und seinen Konsequenzen für das Verhalten, die Interessen und die Machtverhältnisse von Frauen und Männern. Frauen leisten relativ mehr Arbeit außerhalb des Beschäftigungssystems.[1] Dies bedingt, daß Frauen versuchen müssen, berufliche und außerberufliche Verpflichtungen bestmöglich aufeinander abzustimmen. Sie wählen daher eher Berufe und Arbeitsbereiche, in denen Unterbrechungen weniger Nachteile mit sich bringen oder mehr Teilzeitmöglichkeiten angeboten werden. In einem Arbeitsmarktsystem das vom Bild der durchgängigen Vollzeitbeschäftigung als normale Erwerbsbiographie ausgeht,

[1] Dies wirft die Frage auf, warum Frauen stärker für nicht entlohnte Arbeit zuständig sind als Männer. Wenn dies nicht mit geschlechtspezifisch unterschiedlichen angeborenen Vorlieben und Fähigkeiten begründet werden kann, so ist diese Aufgabenzuweisung sozial bedingt und nicht biologisch determiniert.

folgt daraus vielfach die relativ geringere Integration von Frauen in die Stammbelegschaft von Unternehmen, niedrigere Entlohnung und geringere Aufstiegschancen.[2]

Die geschlechtsspezifische Teilung des Arbeitsmarktes mit einer starken Konzentration der Frauen auf wenige Wirtschaftszweige, Berufs- und Tätigkeitsfelder ist vor allem deshalb problematisch, weil diese Bereiche meist durch geringes Einkommen und schlechte Aufstiegs- und Weiterbildungschancen gekennzeichnet sind. Viele Frauenberufe erweisen sich deshalb als „Sackgassenberufe". Als Begründung für die geschlechtsspezifische Zuordnung von Berufen wird vielfach das vorgeblich spezifische „weibliche Arbeitsvermögen" angeführt. Daß die geschlechtsspezifische Segregation des Arbeitsmarktes damit nicht zu erklären ist, zeigt allein der Wandel der Geschlechtszuordnungen in der Zeit. Viele heute typische Frauenberufe waren früher Männerberufe wie zum Beispiel Sekretär/in oder Friseur/in.[3] Ebensowenig lassen sich damit Unterschiede in länderspezifisch unterschiedlichen Segregationsmustern erklären.[4] „Vielmehr zeigt die Geschichte von Berufen, daß die Etikettierung als Frauenberuf mehr mit Status und Prestige zu tun hat als mit der konkreten Art der Tätigkeit." [5]

Obwohl es daher oftmals den Anschein hat, die Teilung des Arbeitsmarktes sei eine Folge geschlechtsspezifisch unterschiedlicher Fähigkeiten und Vorlieben, sind es im wesentlichen die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und Normvorstellungen, die zu der unterschiedlichen beruflichen Positionierung von Frauen und Männern führen.

Die Konzentration von Frauen auf einige wenige Berufe einerseits, und die Konzentration von Teilzeitbeschäftigung, atypischer Beschäftigung und betreuungsbedingter Unterbrechungen auf Frauen andererseits, unterstützen Unternehmen wiederum in ihren Entscheidungen zugunsten von Männern, wenn es um die Rekrutierung von Personal in bestimmten Berufsfeldern oder in bestimmten höheren Positionen geht. Da Unternehmen die tatsächliche Leistungsfähigkeit von StellenbewerberInnen nicht kennen, wird das Geschlecht als (kostengünstiges, aber nicht unbedingt zutreffendes) Signal für die vermutete Leistungsfähigkeit verwendet.[6] Auch dieser Mechanismus wird wiederum verstärkt durch den Abschreckungseffekt solcher unternehmerischer Strategien bei Frauen, die aufgrund mangelnder

---

[2] Zwar mag das Berufswahlverhalten der Frauen ökonomisch effizient sein, es trägt dazu bei, unter den gegebenen Rahmenbedingungen den gesamtwirtschaftlichen Output zu maximieren. Siehe Jacobsen, 1994.

[3] Vergleiche Teubner, S. 48.

[4] Siehe Rubery / Fagan, 1993, S. XXI.

[5] Neussl zitiert nach Teubner, S. 48

[6] Es kommt zu einer (zumindest) statistischen Diskriminierung. Die Folge davon ist eine tendenziell ineffizientere Allokation von Humanressourcen und die Benachteiligung von Frauen.

Erfolgschancen davon abgehalten werden, sich um geschlechtsspezifisch nichttraditionelle Arbeitsplätze oder um höhere hierarchische Positionen zu bemühen.

Der dynamische Effekt verstärkt daher die Benachteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt. Je mehr Frauen zudem von entscheidenden Positionen im Erwerbsleben ausgeschlossen sind, um so stärker ist das Erwerbssystem an von Männern formulierten Leitbildern orientiert, umso geringer sind die Chancen von Frauen, ihre Standpunkte und Interessen einzubringen.

Die Integration in den Erwerbsarbeitsmarkt hat für Frauen in den letzten Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen, die Erwerbsbeteiligung der Frauen steigt. Die angebots- und nachfrageseitigen Ursachen dafür sind vielfältig, gemeinsam ist ihnen, daß das traditionelle Familienmodell der lebenslangen Versorgerehe – in dem die Frau höchstens als "Zuverdienerin" fungiert, die das vom Mann erwirtschaftete Haushaltseinkommen "etwas aufbessert" – zurückgedrängt wird. Der gesellschaftliche Wert von bezahlter in Vergleich zu unbezahlter Arbeit ist gestiegen. Zusätzlich wird allein aus finanziellen Gründen das eigene Arbeitseinkommen für Frauen immer wichtiger, weil sowohl die Stabilität von Partnerschaften sinkt, als auch – selbst bei langfristig stabilen Beziehungen – die Beschäftigungs- und Einkommensstabilität der Männer. Gefördert wurde die steigende Erwerbsneigung zudem durch die Bildungsexpansion einerseits und durch die wachsende Arbeitskräftenachfrage in Dienstleistungsbereichen andererseits.

Dennoch wächst das Engagement von Männern in der Kindererziehung und im Haushalt trotz Generationenwechsel nur minimal.[7] Dabei verfestigen wiederum die bestehenden Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern, verstärkt durch die senioritätsorientierten Entlohnungsschemata bei Angestellten und durch einkommensunabhängige Transferleistungen, die privaten Rollenzuweisungen: Selbst wenn Männer sich ebenso in der Kindererziehung engagieren wollen wie Frauen, können sich die Haushalte den daraus resultierenden Einkommensausfall aufgrund der zumeist höheren Arbeitsverdienste des Mannes nicht leisten. So sind es weiterhin die Männer, die nach Geburt eines Kindes ihre Erwerbstätigkeit aufrechterhalten – und oftmals sogar zeitlich ausdehnen (weil die Verdienste aus den bezahlten Überstunden gebraucht werden), während die Frauen die Betreuungsarbeit übernehmen. Damit wachsen aufgrund der nicht den Bedürfnissen von Eltern entsprechenden institutionellen Rahmenbedingungen Paare auch ungewollt und zwangsläufig in die traditionelle geschlechtsspezifische Rollenaufteilung hinein. Besonders einschneidend für die weitere berufliche Laufbahn der Frau ist dieser Umstand dann, wenn sie aufgrund ihrer Betreuungsarbeit die Erwerbstätigkeit längere Zeit ganz unterbrechen muß. Sowohl ein ungenügendes qualitatives und

[7] Siehe: Faßmann, 1995.

quantitatives Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen wie die Rigiditäten der Arbeitsorganisationen und -institutionen können dazu führen.

Da mit der Teilnahme am Erwerbsleben für Frauen wie für Männer Unabhängigkeit, Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, Selbstbestätigung, Anerkennung und Mitgestaltung verbunden ist, geht es für immer mehr Frauen nicht mehr darum, ob sie am Erwerbsarbeitsmarkt teilnehmen wollen, sondern wie sie daran teilnehmen können. Ein Fernbleiben vom Arbeitsmarkt ist für immer weniger Frauen, auch bei kompensatorischen Angeboten, eine akzeptable, zukunftsträchtige Option. Dabei zeichnet sich jedoch eine neue Form der geschlechtsspezifischen Benachteiligung ab, wenn vor allem Frauen als flexible Arbeitskräfte oder als Teilzeitbeschäftigte eingesetzt werden.

Die verschiedenen Formen der Benachteiligung von Frauen in Hinblick auf ihre quantitative und qualitative Integration in das Beschäftigungssystem bringen Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich, weil das Potential der Frauen nicht genutzt wird. Viele Frauen können ihre Fähigkeiten und ihr Leistungsvermögen im Erwerbssystem nicht voll zur Entfaltung bringen; sie sind aufgrund der geschlechtsspezifischen Rollenzuweisungen innerhalb und außerhalb des Erwerbsarbeitsmarktes seltener in Positionen, in der ihre Produktivkraft bestmöglich eingesetzt ist.

2.2 Arbeitslosigkeit von Frauen und Männern in Österreich

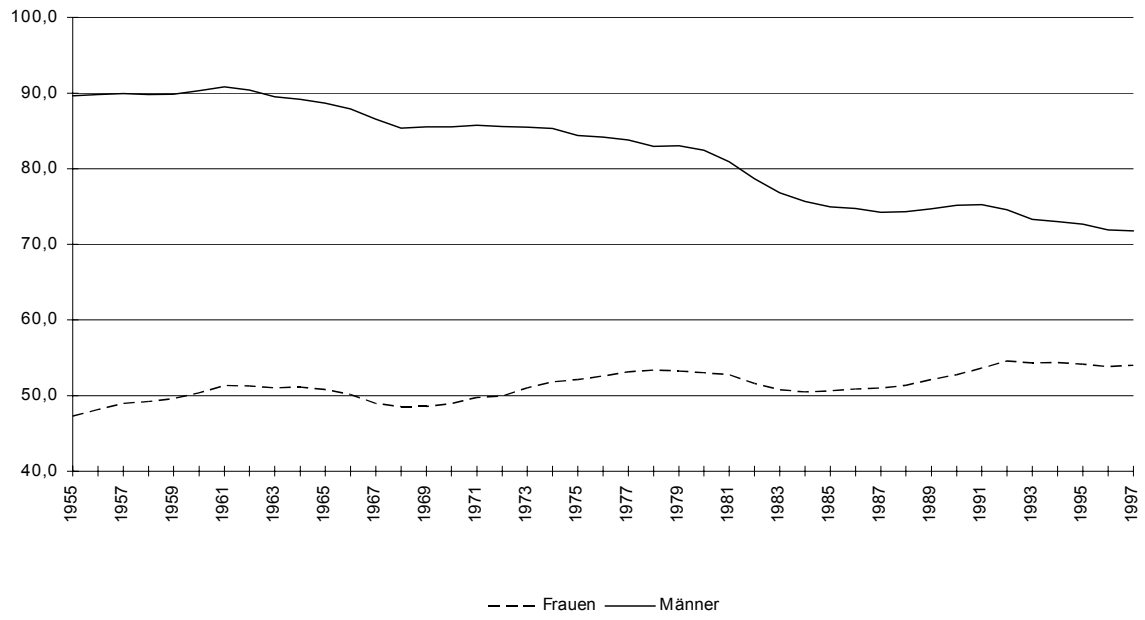
Am österreichischen Arbeitsmarkt zeigen sich die Auswirkungen dieser Mechanismen sehr deutlich. Eine Vielzahl empirischer Indikatoren weisen auf eine Benachteiligung von Frauen gegenüber den Männern hin: ihre niedrigere Beschäftigungsquote, ihre höhere Arbeitslosenquote, ihre oftmals geringeren Arbeitsverdienste, ihre Unterrepräsentanz in höheren Positionen, der niedrigere gesellschaftliche Stellenwert hauptsächlich von Frauen erbrachter Arbeit, die Konzentration atypischer Beschäftigungsverhältnisse auf Frauen, ein höhere Anteil von Erwachsenen ohne abgeschlossene Berufsausbildung bei Frauen, das höhere Verarmungsrisiko von Frauen oder die öfter fehlende bzw. geringere eigenständige soziale Absicherung.[8]

Die geringere Integration von Frauen ins Erwerbsleben läßt sich auf der Makro-Ebene beispielsweise durch die Beschäftigungsquote auf Basis der WIFO-Berechnung illustrieren. Sie gibt den Anteil der Personen mit aufrechtem unselbständigen oder selbständigen Beschäftigungsverhältnis über der Geringfügigkeitsgrenze an der Bevölkerung im Erwerbsalter wieder. 1997 war die Beschäftigungsquote der Frauen mit 54,0% kaum höher als zwanzig Jahre zuvor, 1978, mit 53,4%. Anfang der achtziger Jahre war sie im Zuge des Konjunktureinbruchs und struktureller Anpassungen auf 50% gesunken, sie stieg dann wieder in Folge des konjunkturellen Aufschwungs bis

[8] Siehe: Rubery / Fagan, 1998.

auf den bisherigen Höchstwert im Jahr 1992 mit 54,6%. Dieses auf und ab in der Beschäftigungsquote der Frauen wurde im gleichen Zeitraum 1978 bis 1997 von einem steten Rückgang bei Männern begleitet. Waren 1978 noch knapp 83% der Männer im Erwerbsalter beschäftigt gewesen, so waren es 1997 nur mehr 72%. Dabei sank die Beschäftigungsquote sowohl bei Jugendlichen als auch bei Älteren. Für die Stabilität der gesamten Beschäftigungsquote bei Frauen zeichnete vor allem die – im Gegensatz zu Männern - tendenziell steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen in mittleren Altersgruppen verantwortlich.

Übersicht 1: Beschäftigungsquoten von Frauen und Männern in Österreich



Q: WIFO

Beschäftigungsquote: Erwerbstätige über der Geringfügigkeitsgrenze in % der Bevölkerung im Erwerbsalter. laut administrativer Statistik.

Wird die langfristige Entwicklung betrachtet, so hat sich die Beschäftigungsquote der Frauen nur geringfügig erhöht, während jene der Männer sukzessive sinkt. Der Abstand zwischen Männern und Frauen hat sich von rund 40%-Punkten 1957 auf 18%-Punkte 1997 verringert. 1997 standen 54% der Frauen im Alter zwischen 15 und 60 Jahren in Beschäftigung (Selbständige, Unselbständige und Mithelfende über der Geringfügigkeitsgrenze); vierzig Jahre zuvor waren es 49% gewesen. Bei Männern sank die Beschäftigungsquote, bezogen auf die Altersgruppe 15-65 Jahren von rund 90% 19957 auf 72%.

Die größeren Schwierigkeiten von Frauen, überhaupt eine Beschäftigung zu finden – unabhängig von der Qualität des Arbeitsverhältnisses –, zeigen sich bereits in der

Ersteinstiegsphase von Mädchen und Burschen in das Berufsleben. Sie akzentuieren sich aufgrund der vergangenen beruflichen Laufbahn und deren Unterbrechungen bei erwachsenen Frauen und werden zudem verstärkt, wenn weitere Faktoren wie eine Behinderung hinzutreten, die eine Integration in das Beschäftigungssystem erschweren.

2.2.1 Größere Probleme von Mädchen beim Einstieg ins Berufsleben

Der Einstieg in das Berufsleben gestaltet sich für Mädchen insgesamt schwieriger als für Burschen. Dies wird durch die relativ geringeren Beschäftigungsquoten von Mädchen belegt, die relativ höheren Arbeitslosenquoten und akzentuiert sich aufgrund der größeren Probleme von Mädchen, eine passende Lehrstelle zu finden, zusätzlich, wenn die unmittelbar verfügbaren, dem Arbeitsmarktservice gemeldeten Lehrstellensuchenden hinzugezählt werden. Waren 1992 noch 42% der Mädchen und 54% der Burschen unter 20 Jahren beschäftigt gewesen, betrugen die entsprechenden Anteile 1997 nur mehr knapp 33% bei Mädchen bzw. 45% bei Burschen. Der Rückgang der Quote ist damit bei beiden Geschlechtern etwa gleich hoch. Während im selben Zeitraum die Arbeitslosenquote (inklusive Lehrstellensuchende) bei Burschen um 1,1 Prozentpunkte auf 3,9% gestiegen ist, erfuhr die Arbeitslosenquote der Mädchen von einem höheren Niveau ausgehend einen wesentlich stärkeren Anstieg: um 3,3 Prozentpunkte auf 8,1%.[9] 1996 hatte sich die Arbeitsmarktsituation allerdings noch wesentlich schlechter dargestellt. In Folge der massiven Intervention der Arbeitsmarktpolitik sank die Arbeitslosenquote der Burschen ebenso wie bei Mädchen um 0,4 Prozentpunkte, die Niveauunterschiede blieben damit gleich.

Etwas besser stellt sich die Arbeitsmarktsituation der 20-24jährigen dar. Sie sind zwar relativ oft von Arbeitslosigkeit betroffen, weshalb sie eine vergleichsweise hohe Arbeitslosenquote aufweisen, aber es sind im Vergleich zu höheren Altersgruppen nur relativ wenige Personen mit Langzeitarbeitslosigkeit konfrontiert. Wiederum haben Frauen vermehrt und verstärkt Schwierigkeiten bei der Integration in den Arbeitsmarkt: Sie haben eine höhere Arbeitslosenquote als Männer. Aufgrund ihrer geringeren Erwerbsbeteiligung beträgt der Frauenanteil an allen Arbeitslosen rund 45%. Zudem werden mehr arbeitslose junge Frauen als Männer langzeitarbeitslos, ihr Anteil an den Langzeitarbeitslosen beträgt daher bereits mehr als die Hälfte.

Die Ausbildungswege von Mädchen sind in hohem Maße von geschlechtsspezifischer Segregation geprägt. Mädchen absolvieren seltener als Burschen eine Lehre. Wenn ihr Ausbildungsweg über das duale System erfolgt, so konzentrieren sich Mädchen auf wenige, klassisch weibliche Berufe. Die Streuung der Burschen über die Berufssparten ist wesentlich breiter. Gleichermaßen ist das

[9] Vergleiche: Biffl, 1998a.

weiterführende Bildungssystem durch „bleibende geschlechtsspezifische Unterschiede nach Fachrichtungen“[10] gekennzeichnet.

Die höhere Schulbeteiligung von Mädchen kann vor diesem Hintergrund auch aus fehlenden Möglichkeiten und Perspektiven im dualen Ausbildungssystem resultieren. Diese Verschiebung des beruflichen Einstiegs kommt den Mädchen aber nur dann zugute, wenn die längeren Ausbildungswege tatsächlich eine Verbesserung der zukünftigen beruflichen Positionierung zur Folge haben. Die beruflichen Wünsche von Mädchen erklären daher nur zum Teil die Berufswahl, ebenso wichtig sind die gesellschaftlichen Erwartungen (und die damit verbundenen Beschränkungen) und die Beschäftigungschancen in den einzelnen Berufen am regionalen Arbeitsmarkt.[11]

2.2.2 Geringere Integration von Frauen in den Erwerbsarbeitsmarkt

Frauen beteiligen sich relativ seltener am Erwerbsleben als Männer. Die quantitative Größenordnung der geringeren Beteiligung von Frauen wird an folgendem Gedankenexperiment ersichtlich: Das Arbeitskräfteangebot würde um 230.000 Personen steigen, wenn allein die Erwerbsquote der Frauen zwischen 25 und 45 Jahren auf das Niveau der Männer angehoben wird.[12] Diese Größenordnung bezieht sich zudem ausschließlich die Zahl der Erwerbspersonen. Noch deutlicher wird die geringere quantitative Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt, wenn zudem die höhere Arbeitslosigkeit von Frauen berücksichtigt wird und das geringere Arbeitsvolumen der beschäftigten Frauen in Vergleich zu den beschäftigten Männern (als Folge von mehr Teilzeitbeschäftigung bei Frauen und geringerer Zahl von Überstunden) in die Berechnung mit einbezogen wird.

Obwohl weniger Frauen als Männer im statistisch erfaßten Arbeitskräfteangebot aufscheinen, ist die Arbeitslosenquote in der Altersgruppe zwischen 25 und 45 Jahren höher als jene der Männer: 1997 betrug sie 6,6% bei Frauen und 5,3% bei Männern. Langzeitarbeitslosigkeit ist für mehr Frauen im mittleren Alter ein Problem als für Männer. Obwohl absolut weniger Frauen als Männer von Arbeitslosigkeit betroffen sind, erleben mehr Frauen als Männer eine Periode der Langzeitarbeitslosigkeit von mehr als einem Jahr. 54% aller Langzeitarbeitslosen (Jahresdurchschnittsbestand) zwischen 25 und 50 Jahren sind Frauen. Zusätzlich zu den Problemlagen, mit denen Frauen und Männer gleichermaßen bei der Integration in den Arbeitsmarkt zu kämpfen haben, sind Frauen beim Versuch, wieder im Beschäftigungssystem Fuß zu fassen, besonders benachteiligt – dies gilt für Wiedereinsteigerinnen nach einer Unterbrechung ebenso wie für arbeitslose Frauen. In den letzten Jahren waren immer mehr als ein Viertel der Frauen wegen einer Mobilitätsbeschränkung beim

[10] Bauer / Lassnigg, 1997, S. 20.

[11] Vergleiche: Kapeller et al., 1996, S. 14f.

[12] Berechnungen auf Basis der administrativen Daten (Jahresdurchschnittswerte ohne ausschließlich geringfügig Beschäftigte).

Arbeitsmarktservice als schwer vermittelbar codiert. Sie werden damit als in ihren zeitlichen Arbeitsmöglichkeiten und in ihrer räumlichen Mobilität beschränkt anerkannt. Ein quantitatives Defizit an Arbeitsplätzen für die betreffenden Frauen in ihrer Region beeinflussen die Wiederbeschäftigungschancen ebenso (bzw. eine mangelnde öffentliche Verkehrsanbindung zur Bewältigung etwas größerer Distanzen zum Arbeitsplatz) wie die Arbeitsbedingungen der vorhandenen offenen Stellen, insbesondere wenn die verlangten Arbeitszeiten nicht mit den Öffnungszeiten von Kinderbetreuungsmöglichkeiten abgestimmt sind. Hinzu kommt, daß Frauen seltener als Männer ihrer Ausbildung entsprechende Arbeitsplätze finden.

Auch Frauen ab 45 Jahren verzeichnen in kaum einem Jahrgang eine geringere Arbeitslosenquote als Männer. Bei Frauen vor Erreichen des Frühpensionsalters (also zwischen 50 und 55 Jahren) liegt die Arbeitslosenquote nach traditioneller Berechnung über 10% und entspricht in etwa dem Wert von Männern knapp vor Erreichen des Frühpensionsalters (zwischen 55 und 60 Jahren). Dabei stellt Langzeitarbeitslosigkeit sowohl für Frauen als auch für Männer dieser Altersgruppe ein besonders großes Problem dar, die Wiederbeschäftigungschancen sinken nämlich mit zunehmendem Alter der von Arbeitslosigkeit Betroffenen. Insgesamt liegt der Anteil der Frauen an den Arbeitslosen ab 45 Jahren, auch infolge des unterschiedlichen Pensionszugangsalters, knapp unter 40%.

2.2.3 Integration von Frauen und Männern mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt

Informationen zur Arbeitsmarktsituation von Menschen mit geistigen, psychischen und körperlichen Behinderungen oder mit Sinnesbehinderungen sind in der Regel nur dann verfügbar, wenn sie aus einem bestimmten Grund administrativ als „behindert" registriert werden. Dies ist in Österreich dann der Fall, wenn eine arbeitslose Person beim Arbeitsmarktservice aufgrund einer Behinderung als schwer vermittelbar eingestuft wird, wenn also die jeweilige Betreuerin oder der Betreuer eine Behinderung aufgrund der Arbeitsmarktsituation als besonders beeinträchtigend einschätzt, oder wenn jemand sich um den amtlichen Feststellungsbescheid bemüht hat, der eine "„begünstigte Behinderung" konstatiert. Mit diesem Feststellungsbescheid, der auf einer medizinischen Bewertung des Grades der Behinderung (mindestens 50%) beruht – unabhängig davon, ob diese arbeitsmarktrelevant ist -, sind für die betreffende Person folgende „Begünstigungen" verbunden: Sie unterliegt einem verstärkten Kündigungsschutz, sie zählt zum Kreis der Personen, durch deren Beschäftigung Unternehmen ab 25 MitarbeiterInnen ihrer Behinderteneinstellungspflicht nachkommen, und sie kann bestimmte zusätzliche Förderungen in Anspruch nehmen.

In beiden Systemen der Registrierung einer Behinderung werden wesentlich weniger Frauen als Männer erfaßt. So beträgt der Frauenanteil an den "begünstigt" Behinderten nur 36%, an den vorgemerkten Arbeitslosen mit Behinderungen 37%.

Wenn davon ausgegangen wird, daß Behinderungen Frauen in der Bevölkerung in gleichem Maße betreffen wie Männer, stellt sich die Frage nach den Ursachen der geringen statistischen Sichtbarkeit von Frauen, die dazu führt, daß die Arbeitslosigkeit von Menschen mit Behinderungen eher als Männerproblem angesehen wird.

Die Feststellung einer Behinderung macht sich vor allem für jene Personen bezahlt, die in einem stabilen Beschäftigungsverhältnis stehen. Dies zeigt sich auch daran, daß „begünstigt" behinderte Beschäftigte konzentriert in Branchen tätig sind, die durch starke interne Arbeitsmärkte und tendenziell größere Unternehmen gekennzeichnet sind. Je weniger Frauen, die bereits seit der Kindheit behindert sind, im Beschäftigungssystem Fuß fassen können und je weniger Frauen, die im Laufe ihres Erwachsenendaseins behindert werden, vorher bereits im Beschäftigungssystem fest verankert waren, umso weniger werden sie in der Gruppe der „begünstigt" Behinderten sichtbar. Mit dem Feststellungsbescheid sind nämlich vor allem Vorteile im Rahmen eines aufrechten Beschäftigungsverhältnisses verbunden, während er umgekehrt das Finden eines neuen Arbeitsplatzes trotz Behinderteneinstellungspflicht sogar erschweren kann. Dies erklärt nicht nur die geringe Zahl von Frauen, sondern gleichzeitig auch die Altersstruktur der „begünstigt" Behinderten: Jugendliche stellen nur rund 5%, aber 45% der Frauen und 48% der Männer sind älter als 44 Jahre.[13]

Diese Argumentation erklärt jedoch nicht, warum Frauen auch bei den arbeitslos Vorgemerkten mit einer Behinderung die Minderheit stellen. Dafür dürfte hauptsächlich die geringere Erwerbsbeteiligung von Frauen mit Behinderungen verantwortlich sein, wobei die Behinderung selbst die rollenspezifische Zuweisung „der Frau die Hausarbeit" noch verstärkt. Auf die Bedeutung dieses Punkts weist eine Studie zu den Berufsverläufen und Lebensbedingungen begünstigt Behinderter hin[14]. Sie kommt unter anderem zu dem Ergebnis, daß Frauen gegenüber Männern hinsichtlich einer stetigen beruflichen Integration stark benachteiligt sind: Während der Grad der Behinderung auf die Laufbahn von Männern keinen Einfluß hat, sinkt die Stabilität der Erwerbskarriere bei Frauen mit zunehmendem Grad der Behinderung. Männer mit Familie haben stabilere Berufslaufbahnen, Frauen mit Familie haben instabilere Erwerbskarrieren. Ein und derselbe Umstand wirkt sich also bei Frauen und bei Männern unterschiedlich in Hinblick auf eine Integration in das Beschäftigungssystem aus.

---

[13] Gleichzeitig haben Jugendliche mit einem Feststellungsbescheid eine höhere Beschäftigungsquote als ihre Altersgruppe insgesamt. Auch dies weist deutlich darauf hin, daß einer Feststellung zumeist das Vorhandensein eines Arbeitsplatzes voraus geht. Dieser Befund wird durch die Beschäftigungsquote von Frauen über 44 Jahren bestätigt: Sie liegt bei Frauen mit amtlichem Feststellungsbescheid um beinahe 10 Prozentpunkte höher als bei allen Frauen dieser Altersklasse. Während Frauen mit amtlichem Feststellungsbescheid insgesamt eine höhere Beschäftigungsquote aufweisen als alle Frauen, ist der Beschäftigtenanteil bei Männern mit Feststellungsbescheid deutlich niedriger als bei allen Männern. Die allgemein geringere Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt überlagert daher die Benachteiligungen von Frauen mit Behinderungen.

[14] Blumberger et al., 1996.

Da Menschen mit Behinderungen, solange sie nicht erwerbstätig sind, Anspruch auf Transferleistungen haben, die sie nach einem Versuch, im Erwerbsleben wieder Fuß zu fassen, verlieren könnten, ist auch von dieser Seite her der Anreiz für eine Erwerbstätigkeit geringer als für nichtbehinderte Menschen.

Vor diesem Hintergrund sind die beim Arbeitsmarktservice registrierten Arbeitslosen mit Behinderungen nur die Spitze des Eisbergs. Dennoch ist die Arbeitslosigkeit von Behinderten in den letzten Jahren stärker gestiegen als die Arbeitslosigkeit insgesamt. Waren 1994 15% der arbeitslosen Männer als behindert codiert gewesen, so stieg der Anteil der Behinderten bis auf knapp 19% im Jahr 1997, bei arbeitslosen Frauen stieg der Anteil Behinderter im gleichen Zeitraum von 10% auf 13% des Jahresdurchschnittsbestands. Dabei ist der Anteil behinderter Frauen, die aus der Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung abgehen mit 27% der Abgänge deutlich niedriger als bei Männern, von denen bei 34% die Arbeitslosigkeit wegen einer Arbeitsaufnahme endete.

3 Chancengleichheit und „Gender Mainstreaming“

3.1 Eine allgemeine Begriffsabgrenzung

Eine Politik der Chancengleichheit impliziert einerseits das Vorhandensein einer bestehenden Ungleichheit und andererseits das politische Ziel der Beseitigung dieser Ungleichheit. Sie ist nicht gleichzusetzen mit Gleichbehandlung und sie bedeutet per se auch nicht, dass Gleichheit in den Ergebnissen verfolgt wird.

Gleichbehandlung geht von einer geschlechtsunabhängigen Perspektive im Umgang mit Männern und Frauen in der gleichen Ausgangssituation aus. Das Gegenteil von gleicher Behandlung wäre Diskriminierung. Gleichbehandlung berücksichtigt allerdings weder Unterschiede in der relativen Ausgangssituation, in gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen noch Unterschiede in Lebensentwürfen, Sichtweisen und Bedürfnissen. Dies führt zu einer Benachteiligung jener Gruppen, deren Interessen aufgrund der real existierenden Machtverhältnisse nicht in gleichem Maße durchgesetzt werden. Gleichbehandlung resultiert in diesem Fall nicht in Gleichstellung: Werden Ungleiche gleich behandelt, so kann es zu keiner Verringerung der Ungleichheit kommen.

Dies lässt sich an folgendem Beispiel illustrieren: Eine Frau und ein Mann haben gemeinsam ein Kind. Sowohl für die Kinderbetreuung als auch für die Hausarbeit ist hauptsächlich die Frau verantwortlich. Sie verfügen über die gleiche Qualifikation, arbeiten auf gleichen sowie gleichbewerteten Arbeitsplätzen in einem Unternehmen und werden vom Betrieb gleich behandelt. Der unregelmäßige Arbeitsanfall wird über kurzfristig anfallende Überstunden bewerkstelligt. Während Überstunden für den Mann kein besonderes Problem darstellen, muss die Frau erst eine entsprechende Betreuungsmöglichkeit für das Kind organisieren. Sie ist doppelt belastet und es stellt

sich die Frage, wie lange sie dieser Doppelbelastung stand hält. Eine Alternative bestünde in einer Neuorganisation der privaten Verpflichtungen, eine andere häufig gewählte Option im Wechsel des Beschäftigungsverhältnisses auf einen Arbeitsplatz mit geringeren zeitlichen Anforderungen.

Die Gleichbehandlung von Frauen und Männern – das Einnehmen einer geschlechtsinsensitiven Perspektive also - hätte in diesem Fall ungleiche Chancen von männlichen und weiblichen Beschäftigten zur Folge. So können auf einem Arbeitsmarkt, dessen Norm von einer männlichen Arbeitskraft mit entsprechendem weiblichen Versorgungshintergrund geprägt ist, selbst vermeintlich geschlechtsneutrale Vorgangsweisen die Benachteiligung von Frauen zur Folge haben, In diesem Fall bedarf es keiner zusätzlichen Diskriminierung mehr. De facto haben Frauen geringere Chancen und eine geringere Stellung.

Gleichbehandlung als alleiniges Instrument zur Gleichberechtigung von Frauen und Männern greift daher immer dann zu kurz, wenn sie Frauen und Männer auf ihre Rolle am Erwerbsarbeitsmarkt reduziert und die sonstige Unterschiede außer acht lässt. Sie greift auch dann zu kurz, wenn bereits im Vorfeld eine Gruppe geringere Chancen hat, eine bestimmte Position im Erwerbsleben einzunehmen: Eine Ursache dafür ist die geschlechtsspezifische Segmentierung der Bildungswege und der Berufswahl von Frauen und Männern. Diese kann die Wahrscheinlichkeit reduzieren, dass Frauen bestimmte Qualifikationen für gut dotierte Arbeitsplätze erwerben.

3.2 Politik der Chancengleichheit im EU-Kontext

Das Ziel der Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen im Erwerbsleben ist Bestandteil einer umfassenden Politik zur Gleichstellung der Geschlechter in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft. Die Gleichstellung von Frauen und Männern wiederum ist eine der Voraussetzungen für die Sicherstellung grundlegender Rechte in der europäischen Gesellschaft: Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte sowie der Grundfreiheiten (Artikel F des Amsterdamer Vertrags). Deshalb steht sie in der Zielhierarchie der Europäischen Union an oberster Stelle gemeinsam mit einem hohen Beschäftigungsniveau, einem hohen Maß an sozialem Schutz und der Steigerung des Lebensstandards und der Lebensqualität.

Frauen sind aktive Mitgestalterinnen in allen Lebensbereichen. Im Mittelpunkt steht eine demokratische, solidarische Gesellschaft, die sich den Prinzipien der (Wahl-)Freiheit und der sozialen Absicherung verschrieben hat. Menschen mit den gleichen Fähigkeiten, Bedürfnissen und Problemen müssen in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik die gleichen Chancen, Rechte und Pflichten haben. Sind gewisse Bedürfnisse, Probleme und Fähigkeiten auf verschiedene Personengruppen unterschiedlich konzentriert, so müssen alle in gleichem Maße Gehör und Berücksichtigung finden.

In der Verfolgung des Ziels der Gleichstellung von Frauen und Männern wird auf den längerfristigen Abbau struktureller Ungleichheiten hingewirkt und kurzfristig Unterstützung in besonderen Problembereichen gewährt.

Eine Politik der Chancengleichheit setzt daher Maßnahmen gegen Diskriminierung, wobei bis zur Herstellung der Chancengleichheit bzw. Gleichstellung auch eine Bevorzugung von Frauen vorgesehen ist. Dies ist in Artikel 141/4 des Amsterdamer Vertrags folgendermaßen formuliert: Um eine wirksame Gleichstellung herbeizuführen, hindert das Prinzip der Gleichbehandlung nicht daran, dass spezifische Vergünstigungen zum Ausgleich von Benachteiligungen gewährt werden. Damit wird ein Schritt über die Politik der Chancengleichheit hinausgegangen und auf das Ziel der Gleichheit der Ergebnisse abgezielt, indem positive Diskriminierung zugunsten der quantitativ geringer vertretenen Frauen erlaubt wird.

Der strategische Ansatz zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern in der EU wurde unter dem Titel „Gender Mainstreaming" bekannt. Dieser Ansatz wurde durch den Vertrag von Amsterdam in das Primärrecht der EU aufgenommen: „In Artikel 3 EG-V, Absatz 2, ist festgelegt, dass die Europäische Union bei all ihren Tätigkeiten (den gemeinschaftlich geregelten Bereichen, wie sie in Artikel 3 taxativ aufgezählt sind) darauf hin wirkt, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern."[15]

3.2.1 Die Strategie des „Gender Mainstreamings"

Hintergrund für diese Strategie ist die Erkenntnis über ein Hauptproblem bei Gleichstellungsfragen in der täglichen Arbeit: Geschlechtsspezifische Probleme, Interessen oder geschlechtsspezifisch unterschiedlicher Bedarf werden bei den entscheidenden Stellen nicht als solche erkannt. Deshalb liegt der Ausgangspunkt des „Gender Mainstreaming" in der Gestaltung der grundsatzpolitischen Prozesse. Sie sollen in einer Form organisiert werden, durch welche die Tagespolitik und die normalen Akteure und Akteurinnen bei der Umsetzung eines politischen Programms mit der Gleichstellungsperspektive befaßt werden.

„Gender Mainstreaming" wird folgendermaßen definiert: Gender Mainstreaming ist die Organisation, Verbesserung, Entwicklung und Evaluierung grundsatzpolitischer Prozesse mit dem Ziel, eine geschlechterbezogene Sichtweise in allen politischen Konzepten, auf allen Ebenen und in allen Phasen durch alle normalerweise an politischen Entscheidungsprozessen beteiligte Akteure und Akteurinnen einzubringen.[16]

Das Ziel der Gleichstellung der Geschlechter ist damit in allen politischen Aktivitäten zu berücksichtigen. Bei jedem politischen Ansatz ist zu hinterfragen, welche

[15] Angelo, 1999, S.207.

[16] Zitiert nach: Berichterstatter für die Gleichberechtigung von Frauen und Männern, 1998.

Auswirkungen die geplante bzw. die realisierte Politik auf die Erreichung des Ziels der Gleichstellung von Frauen und Männern hat. Für jede Maßnahme in jedem einzelnen Politikbereich werden daher die geschlechtsspezifischen Auswirkungen unter Berücksichtigung der geschlechtspezifisch unterschiedlichen Interessen und Bedürfnisse transparent gemacht. Dieses Konzept geht davon aus, daß sich ein und die selbe Politik, Strategie bzw. Vorgangsweise auf Männer und Frauen unterschiedlich auswirkt. Wesentlich ist dabei, inwieweit auf den Umstand Rücksicht genommen wird, daß Männer und Frauen aufgrund ihrer jeweiligen Lebenssituation und ihres jeweiligen Erfahrungshintergrunds unterschiedliche Perspektiven einnehmen und verschiedene Interessen verfolgen.[17]

„Gender Mainstreaming" ergänzt damit eine frauenspezifische Gleichstellungspolitik, kann sie aber nicht ersetzen. Während die spezifische Gleichstellungspolitik unmittelbar auf bestehende Probleme reagiert, die sich aus der Ungleichstellung von Frauen und Männern ergeben, soll mit der „Gender Mainstreaming" Strategie das Ziel der Gleichstellung auf eine breitere Basis gestellt werden.

Damit die „Gender Mainstreaming" Strategie erfolgreich umgesetzt werden kann, müssen eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt sein:

- Die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern setzt den expliziten politischen Willen auf der obersten Ebene voraus. Sie erfordert zudem die Einigung darüber, daß die Integration von Frauen in allen Bereichen und auf allen Ebenen der Gesellschaft angestrebt wird.
- Die genaue Definition des Begriffs „Chancengleichheit" in einer Gesamtperspektive und für jeden einzelnen Interventionsbereich ist unabdingbar.
- Die für die Umsetzung zuständigen Stellen müssen durch Angebote, die der Information, Qualifizierung und Bewußtseinsbildung dienen, unterstützt werden.
- Es müssen Indikatoren bereitgestellt werden, die Transparenz über die geschlechtsspezifische Ausgangssituation und die Zielsetzungen, über die auf die Ziele bezogenen Entscheidungen und über die aus den Entscheidungen resultierenden Umsetzungsschritte sowie deren Wirkung schaffen.

3.2.2 Politische Strategien auf EU-Ebene: Die Entwicklung

Die Verankerung der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern im Amsterdamer Vertrag kann als legistischer Meilenstein gesehen werden. Obzwar die Implikationen für die Verbesserung der Chancen von Frauen und Männern von den konkreten Umsetzungsbemühungen der Union und der Mitgliedsstaaten abhängt, zeigt die folgende Darstellung der Entwicklungsgeschichte der politischen Strategien

[17] Siehe: Lefebre , 1997.

in bezug auf die Chancengleichheit auf EU-Ebene den politischen Stellenwert dieses Schritts auf.

Zu Beginn des europäischen Einigungsprozesses war die Basis für eine aktive Politik der Chancengleichheit auf europäischer Ebene eher schmal. Sie bestand im wesentlichen aus Art. 119 des EWG-Vertrages von 1957, der den Grundsatz des gleichen Entgelts bei gleicher Arbeit festschreibt. Aus den Dokumenten geht hervor, daß es bei dieser Klarstellung nicht um eine frauenfreundliche Maßnahme, sondern um die Festlegung von Wettbewerbsbedingungen zwischen den Ländern ging: Länder mit einer hohen Frauenerwerbsquote sollten sich nicht durch weiterbestehende Niedriglöhne für Frauen Konkurrenzvorteile sichern können. Trotz dieser Ausrichtung erwies sich Art. 119 in den Folgejahrzehnten als wirksames Instrument zur Durchsetzung frauen- bzw. gleichstellungspolitischer Vorhaben, wie eine steigende Zahl von Richtlinien, Memoranden und Programmen belegen. Insbesondere seit der Einrichtung des ersten Aktionsprogramms für Chancengleichheit ist eine wachsende Dynamik in den europäischen Bemühungen zur Verbesserung der Chancengleichheit festzustellen – sowohl bezogen auf die Position der Frauen am Arbeitsmarkt als auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen.

Diese Entwicklung soll hier nicht im Detail, jedoch in einigen wichtigen Linien nachgezeichnet werden. Das erste Aktionsprogramm für Chancengleichheit (1982 bis 1985) zielte auf die Verbesserung der Situation von Arbeitnehmerinnen und betonte die Notwendigkeit, neben der Verbesserung gesetzlicher Grundlagen ergänzend konkrete Maßnahmen der Frauenförderung bzw. positiven Diskriminierung durchzuführen. Das zweite Aktionsprogramm (1986 bis 1990) erweiterte den Anwendungsbereich für positive Maßnahmen – z. B. auf den Bereich der beruflichen Bildung und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie – und setzte einen Schwerpunkt auf den Aufbau von Kooperationsstrukturen und Netzwerken (u. a. IRIS). Das dritte Aktionsprogramm (1991 bis 1995) schlug eine umfassendere Strategie zur Förderung der Chancengleichheit vor: Neben spezifischen positiven Aktionen und Netzwerken, die weiterhin als unverzichtbar für die Entwicklung von Problemlösungen und Transferstrategien angesehen wurden, wurde es als Ziel formuliert, die Förderung der Chancengleichheit in die gesamte Wirtschafts- und Sozialpolitik der Gemeinschaft einzubinden. Damit war das "Mainstreaming" geboren.

Zeitgleich, als praktische Unterstützung des Mainstreaming-Ansatzes im dritten Aktionsprogramm, wurde die erste frauenspezifische Gemeinschaftsinitiative NOW zur Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt aufgelegt (New Opportunities for Women, 1991 bis 1994), in der ein beträchtlicher Fundus an konkreter guter Praxis und an Erkenntnissen über fördernde und hindernde Bedingungen bei den Bemühungen um Gleichstellung gesammelt werden konnte. Mit der Etablierung des NOW-Programms wurde die Bedeutung der Strukturfonds und insbesondere des Sozialfonds für den Bereich der Chancengleichheit beträchtlich erhöht und die seitdem

festzustellende stärkere Verknüpfung von gleichstellungs- und beschäftigungspolitischen Zielsetzungen angebahnt.

Noch während der Laufzeit von NOW erschien das Weißbuch der Kommission zu "Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung" (1993), dem eine geschlechtsspezifisch differenzierende Sichtweise auf seinen Gegenstand völlig fehlte, was von den mit Fragen der Chancengleichheit und Gleichstellung befaßten Gremien, ExpertInnen und Frauenorganisationen sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene entsprechend kritisiert wurde.[18]

Die kritische Rezeption des Weißbuchs beeinflußte – natürlich neben vielen anderen gleichstellungsorientierten Initiativen – auch die parallel stattfindende Diskussion um die Reform der Strukturfonds.

Bei der Festlegung der gemeinsamen Strukturpolitik für den Zeitraum 1994 bis 1999 wurden nicht nur die Zielsetzungen der Fonds neu bestimmt, sondern auch die Herstellung von Chancengleichheit als Gemeinschaftsziel in die Rahmenverordnung aller Strukturfonds aufgenommen – damit waren erste Ansätze einer "Mainstreaming-Strategie" auch innerhalb der Strukturfonds geschaffen. Gleichzeitig wurde in die ESF-Verordnung die Verpflichtung der Mitgliedstaaten und der Kommission aufgenommen, in allen ESF-finanzierten Maßnahmen (d. h. in allen Zielen, nicht nur für Ziel 3) auf den Grundsatz der Chancengleichheit zu achten. Bei der Festlegung der Förderbereiche im Rahmen von Ziel 3 wurde außerdem ein expliziter Schwerpunkt "Förderung der Chancengleichheit für Frauen und Männer". Der "Ausschuß für die Rechte der Frau" des Europäischen Parlaments plädierte bei der Reform der Strukturfonds für eine Quotierung der Mittel, konnte sich mit dieser Forderung jedoch nicht durchsetzen.

Im Zug der Strukturfonds-Reform wurden für den Zeitraum 1995 bis 1999 auch die Gemeinschaftsinitiativen umstrukturiert bzw. neu aufgelegt; NOW wurde in die neue Gemeinschaftsinitiative EMPLOYMENT integriert, blieb dort jedoch als frauenspezifischer Zweig erhalten.

Die Wirkungen der Kritik an der fehlenden geschlechtsspezifischen Perspektive des Weißbuchs und die zwischenzeitlich erfolgte Verankerung des Gemeinschaftsziels der Chancengleichheit in der Rahmenverordnung der Strukturfonds wurde bei allen nachfolgenden Etappen der Formulierung einer europäischen Beschäftigungspolitik

[18] In der Studie "Chancengleichheit und Beschäftigung in der Europäischen Union" von *Jill Rubery* und *Colette Fagan* (Wien, 1998, im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales und der Bundesministerin für Frauenangelegenheiten und Verbraucherschutz) wird betont, daß das Weißbuch trotz des Mangels an geschlechts-spezifischer Perspektive einen wichtigen Beitrag für eine gleichstellungsorientierte Beschäftigungspolitik leistete, insofern als der Schwerpunkt einer künftigen europäischen Beschäftigungspolitik von der Verringerung der Arbeitslosenquote auf eine Erhöhung der Beschäftigungsquote gelegt wurde; während die Verringerung der Frauenarbeitslosigkeit auch mit explizit restriktiven und benachteiligenden Maßnahmen zu erreichen ist, ist dieses für die Erhöhung der Beschäftigungs-quote weniger anzunehmen.

spürbar – wenn auch nicht automatisch mit praktischen Konsequenzen. Auf dem Treffen des Europäischen Rates in Essen (Dez. 1994) wurden zwei Prioritäten für die zukünftige europäische Politik festgelegt: der Kampf gegen die Arbeitslosigkeit und die Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern. Im "Fünf Punkte – Programm" von Essen, in dem die Schwerpunktbereiche der europäischen Beschäftigungspolitik für den nachfolgenden Zeitraum formuliert sind, sind beschäftigungspolitische und gleichstellungspolitische Zielsetzungen jedoch nicht aufeinander bezogen bzw. nicht miteinander integriert. Gesichtspunkte der Chancengleichheit werden lediglich bei Punkt 5, d. h. bei den vorgeschlagenen Maßnahmen für besonders benachteiligte Zielgruppen, mit aufgeführt; in den anderen Schwerpunkten fehlen sie. Auch die Analyse der 1995 vorgelegten und 1996 aktualisierten Mehrjahresprogramme zur Umsetzung der fünf Punkte von Essen der Mitgliedstaaten belegt einen nur rudimentären Bezug der beschäftigungspolitischen Maßnahmen auf das Ziel der Chancengleichheit.

Im 1995 erschienen Weißbuch der Kommission zur Sozialpolitik hingegen wird die Chancengleichheit der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt (mit drei Schwerpunkten: der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienaufgaben, der Abschaffung von Ausgrenzung auf dem Arbeitsmarkt und der Beteiligung von Frauen an Entscheidungsprozessen) als grundlegendes Ziel nicht nur der Beschäftigungs-, sondern auch der Sozialpolitik der Europäischen Union betont. In der Vorbereitung der Weltfrauenkonferenz in Peking wird der im dritten Aktionsprogramm für Chancengleichheit begonnene und bei der Reform der Strukturfonds intendierte Kurs des "Mainstreaming", d. h. der notwendigen Einbindung der Chancengleichheit in alle Politikbereiche und Aktionen, als Position der Europäischen Union für die Weltfrauenkonferenz bekräftigt. Die Weltfrauenkonferenz spricht sich mit Nachdruck – nicht nur, aber auch gestützt durch die Position der EU – für eine weltweite Mainstreaming- Strategie aus.

Im Anschluß an die Weltfrauenkonferenz bleibt "Mainstreaming" als Thema auch auf europäischer Ebene aktuell. Es wird zum Schwerpunkt des vierten Aktionsprogramms für Chancengleichheit (1996 bis 2000) erklärt, und es erfährt eine massive Aufwertung durch die Anfang 1996 erfolgte Mitteilung der Kommission, daß zukünftig die "Einbindung der Chancengleichheit für Frauen und Männer in sämtlichen politischen Konzepte und Maßnahmen der Gemeinschaft" als verbindliche EU-Strategie und verbindliche Vorgabe für die Mitgliedsstaaten zu betrachten sei. Mit dieser Mitteilung der Kommission werden nicht nur politische, sondern verstärkt auch methodologische/methodische Fragen auf die Tagesordnung gesetzt. Wie ist es zu gewährleisten, daß die Frage der Chancengleichheit bzw. der geschlechtsspezifischen Wirkungen und Nebenwirkungen aller Aktivitäten und Programme von Anfang an in die Analyse von Problemlagen, alle Phasen der Konzeptentwicklung und Programmplanung, die Umsetzung, Kontrolle und Auswertung der Aktivitäten einbezogen wird? Daß diese Fragen weiterhin zu

dringender Bearbeitung und Beantwortung anstehen, läßt sich auch anhand der jüngsten, insgesamt erfreulichen Entwicklungen belegen.

1997 legte die Kommission auf Initiative des Europaparlaments den ersten Jahresbericht zur "Chancengleichheit in der Europäischen Union", (1996) vor, es gilt nun eine Verpflichtung zur jährlichen Berichterstattung. Im selben Jahr wurde die "Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen" als Gemeinschaftsaufgabe und ihre Verbindlichkeit für alle Gemeinschaftspolitiken in den Amsterdamer Vertrag aufgenommen. Dieses wurde damit auch für den ebenfalls neu aufgenommenen Beschäftigungstitel des Amsterdamer Vertrags festgeschrieben, der als Ziel die Entwicklung "einer koordinierten Beschäftigungsstrategie" der Mitgliedsstaaten und der Gemeinschaft formuliert. Als direkte Folge dieser Neuerungen des Amsterdamer Vertrages ist zu sehen, daß Ende 1997 auf dem Luxemburger Beschäftigungsgipfel die Stärkung der Maßnahmen für Chancengleichheit als vierter Schwerpunktbereich der zukünftigen europäischen Beschäftigungspolitik aufgenommen wurde – neben Verbesserung der Vermittelbarkeit, Entwicklung des Unternehmergeistes und Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmer und ihrer Arbeitnehmer. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1998, die den vorgenannten Schwerpunktbereichen ("Säulen") zugeordnet sind, enthalten für den Bereich der Chancengleichheit drei Leitlinien: Leitlinie 16 zur Bekämpfung der Diskriminierung zwischen Frauen und Männern[19], Leitlinie 17 zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie[20] und Leitlinie 18 zur Erleichterung der Rückkehr in den Beruf[21]. Daneben gilt auf Grundlage der Mainstreaming-Vorgabe der Kommission und des Amsterdamer Vertrages selbstredend, daß auch bei der Ausgestaltung und Umsetzung aller anderen Leitlinien die Beachtung einer geschlechtsspezifisch differenzierenden Perspektive an den Tag zu legen ist.

Die Analyse der von den Mitgliedstaaten zwischenzeitlich vorgelegten Nationalen Aktionspläne durch die Kommission ergab, daß alle Mitgliedstaaten das Thema Chancengleichheit programmatisch aufgenommen haben. Allerdings wurde der Schwerpunkt auf die Umsetzung der präzisesten Ziele gelegt, d. h. auf die Umsetzung der mit quantitativen Vorgaben formulierten Ziele im Bereich "Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit/Verhütung der Langzeitarbeitslosigkeit". In vielen Fällen geschah dies ohne geschlechtsspezifische Differenzierungen. Das heißt: In den Nationalen Aktionsplänen wurden erstens die frauenspezifischen

[19] "Die Mitgliedstaaten werden Anstrengungen unternehmen, um das Gefälle zwischen der Arbeitslosigkeit von Frauen und der von Männern zu vermindern, indem sie aktiv für ein hohes Beschäftigungsniveau von Frauen eintreten und Maß-nahmen dagegen ergreifen, daß die Frauen in bestimmten Tätigkeiten und Berufen unterrepräsentiert, in anderen dage-gen überrepräsentiert sind."

[20] "Die Mitgliedstaaten werden Anstrengungen unternehmen, um dort, wo noch ungedeckter Bedarf besteht, das Angebot an Versorgungseinrichtungen zu verbessern."

[21] "Die Mitgliedstaaten werden besondere Aufmerksamkeit den Frauen und Männern widmen, die nach einer Unter-brechung ins Arbeitsleben zurückkehren wollen, und sie prüfen in dieser Hinsicht die Mittel für eine schrittweise Beseiti-gung der Hindernisse, die einer solchen Rückkehr im Wege stehen".

Interventionsbereiche wenig beachtet, die in den Leitlinien im Bereich Chancengleichheit explizit genannt sind. Zweitens wurden wenig Anstrengungen gemacht, den Grundsatz der Chancengleichheit im Sinn des "Mainstreaming" in den anderen Bereichen umzusetzen. Dazu wurde von der Kommission festgestellt, daß die Stärkung der Chancengleichheit noch eine verhältnismäßig neue Komponente der Beschäftigungsstrategie sei, die deshalb begleitender und im einzelnen noch auszuarbeitender Unterstützungsstrategien zur Implementierung bedürfe.

Sowohl mit Blick auf die Fortschreibung der beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999 als auch für die anstehende Reform der Strukturfonds und der Gemeinschaftsinitiativen ab dem Jahre 2000 wird zu bestimmen sein, mit welchen Strategien/Mechanismen höhere Prioritäten für gleichstellungspolitische Zielvorgaben – sowohl in frauenspezifischen als auch in "allgemeinen" Aktionsbereichen – gesichert werden können. Sowohl der "Beratende Ausschuß für die Chancengleichheit von Frauen und Männern" bei der Kommission als auch der "Ausschuß für die Rechte der Frau" des Europäischen Parlaments wie eine Reihe bedeutender Nichtregierungsorganisationen haben dazu bereits Vorschläge gemacht.

Beispielsweise fordert der "Ausschuß für die Rechte der Frau" in seinem "Bericht über die besonderen Auswirkungen der Frauenarbeitslosigkeit" (vom Juli 1998) die Kommission, den Rat und die Mitgliedstaaten dazu auf, bezüglich der nationalen Aktionspläne das Gleichstellungsprinzip explizit in sämtliche Beschäftigungsleitlinien zu übernehmen sowie "ehrgeizige Referenzziele mit Quantifizierungen, eindeutigen Zeitplänen und Haushaltsmitteln für deren Durchführung" aufzunehmen. Für die Reform der Strukturfonds wird ein ähnliches Vorgehen gefordert.

Der "Beratende Ausschuß für die Chancengleichheit von Frauen und Männern" argumentiert in seiner Stellungnahme zur Reform der Strukturfonds (vom Juli 1998) in eine ähnliche Richtung. Er begrüßt die Verankerung des Gemeinschaftsziels der Chancengleichheit bzw. der Gleichstellung von Frauen und Männern sowohl in den allgemeinen Bestimmungen als auch in den spezifischen Verordnungen für die einzelnen Fonds, fordert jedoch mit Nachdruck eine Konkretisierung in allen Phasen der Programmplanung und –umsetzung. In diesem Zusammenhang unterstreicht der Ausschuß die Wichtigkeit von eingehenden Ex-ante-Bewertungen und Bewertungen der (erwarteten) Auswirkungen von Maßnahmen. Dabei sollen nicht nur geeignete quantitative, sondern verstärkt auch qualitative Indikatoren einbezogen werden. Die konkrete Benennung der Ressourcen, die stärkere Beteiligung der mit dem Thema der Chancengleichheit befaßten Stellen und Gremien, besonders der Frauen-Nichtregierungsorganisationen, und vor allem die Entwicklung und Anwendung aussagefähiger Indikatoren: Das sind nach Meinung des Ausschusses die Bedingungen dafür, daß "Mainstreaming" zu spürbaren positiven Auswirkungen für die Gleichstellung der Geschlechter führt.

Geeignete Indikatoren sind daher nötig, um die Differenz zwischen "ma(i)nstream" und "manstream" deutlich zu markieren. Ohne solche Indikatoren steigt das Risiko,

daß Fraueninteressen im Rahmen der herrschenden Förderpraxis zu wenig berücksichtigt werden.

Im Verlauf der weiteren Evaluierung wird darauf eingegangen werden, ob und in welcher Weise die erwarteten Zusammenhänge (zwischen Analysekriterien, Indikatoren und feststellbaren Maßnahme- bzw. Programmwirkungen) in der gegenwärtigen Förderphase des ESF in Österreich eine Rolle spielen.

Wiewohl der ESF der wichtigste Finanzier für europäische Initiativen zur Chancengleichheit ist – und sich das Fördervolumen für frauenspezifische Maßnahmen gegenüber der vergangenen Programmplanungsperiode mehr als verdoppelt hat, entfallen lediglich 2% der gesamten ESF-Zuschüsse auf frauenspezifische Aktivitäten.[22]

4 Der Untersuchung zugrundeliegende Definitionen und Analysekategorien

Die der Untersuchung vor diesem Hintergrund 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 Strukturen 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 der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern in erster Linie Förderung von Frauen. Umgekehrt können jedoch nicht alle Maßnahmen, die unter dem Titel Förderung von Frauen geführt werden, automatisch als Beitrag zur Gleichstellung und Förderung der Chancengleichheit gelten.

Um die Begriffe „Förderung von Frauen" und „Chancengleichheit" analytisch faßbarer zu machen, und Strategien und Maßnahmen in ihrer entsprechenden

[22] Q: *Lefebre, M.-Ch.,* Die Berücksichtigung des Aspekts der Chancengleichheit für Männer und Frauen bei den Interventionen des ESF, Europäischen Kommission (Hrsg.), 1997, S 2.

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 ist jedoch hilfreich bei der 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 (querschnittsmäßig)
- Programminterne Sichtweise: handlungsleitend - zielorientiert
- Zielrichtung: pragmatisch - strategisch

4.1 spezifisch - horizontal

Die Begriffe spezifisch - horizontal bezeichnen im wesentlichen zwei unterschiedliche, sich im Idealfall ergänzende Strategien der Förderung von Frauen und meinen im speziellen den doppelten Ansatz der EU-Politik zur Chancengleichheit; sie beziehen sich auf die Art und Weise, in der die Förderung von Frauen verankert ist. Der horizontale-querschnittsmäßige 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 „Gender Mainstreamings" geht davon aus, daß Geschlecht als universelle Strukturierungskategorie in allen Politik- und Aktivitätsfeldern mitbedacht und Gleichstellungspolitik jeweils unmittelbar verankert werden muß, um das Ziel Chancengleichheit wirksam verfolgen zu können. Spezifische Aktionen dienen zur Unterstützung und Ergänzung.

4.2 handlungsleitend - zielorientiert

Die Berücksichtigung des Aspekts der Chancengleichheit zwischen 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 den gleichen Zugang von Frauen zu allen Maßnahmen als Teilnehmerinnen und Akteurinnen sicher. Entsprechende Quoten oder Hilfsmaßnahmen können sich hierbei als notwendig erweisen. In einem zielorientierten Verständnis ist die Verbesserung der Chancengleichheit das Ziel der Maßnahmen; diese müssen also in ihrer Anlage entsprechend konzipiert sein, um in ihrer Wirkung aktiv Benachteiligungen abzubauen und Ungleichheiten entgegenzuwirken. 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 kann in einem zielorientierten Verständnis noch keinen ausreichenden Beitrag zur Chancengleichheit darstellen.

4.3 pragmatisch - strategisch

Maßnahmen zur Förderung von Frauen können graduell eher eine pragmatische oder eher eine strategische Perspektive verfolgen.[23] Pragmatische Förderung zielt auf die Kompensation von aktuellen Benachteiligungen und Hemmnissen von Frauen ab und setzt primär auf der individuellen Ebene an. Kinderbetreuungsbeihilfen etwa gelten als Frauenförderungsmaßnahme, weil 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 der 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; sie bestehen zum Beispiel aus Maßnahmen, die auf Berufswahlprozesse von Mädchen und jungen Frauen zielen, aus der Qualifizierung von Frauen in nichttraditionellen Bereichen oder aus der 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

[23] Vergleiche zum Beispiel: Braithwaite , Jahr ohne Angabe, S. 54.

Spannungsfeld individueller und gesellschaftlich-struktureller Situationen von Frauen, was zu Widersprüchlichkeiten und Zielkonflikten 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 Arbeitsmarktsegregation 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. Zu diesen Schwierigkeiten zählen beispielsweise der Legitimierungsdruck im privaten und beruflichen Umfeld, oder die Notwendigkeit, mehr als die männlichen Kollegen leisten zu müssen, um Vorurteilen begegnen zu können und auf diesem Wege Anerkennung zu finden.

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 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 noch deutlicher ausprägt. Darüber hinaus sind Teilzeitarbeitsplätze meist gekennzeichnet durch gering qualifizierte Tätigkeiten, Darüber hinaus 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 können verfestigt und weibliche Erwerbstätigkeit einmal mehr zum „Zuverdienst" degradiert werden.[24] 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 verschiedenen Zielvorstellungen verbunden sein können, erleichtern. Sie weisen auf die Notwendigkeit eines Klärungs- und Entscheidungsprozesses über Zieldefinitionen und

[24] Siehe dazu: Finder, 1995, oder Thege, 1996.

entsprechender Strategien sowohl allgemein als auch bezüglich des Beitrags, den das Programm des Europäischen Sozialfonds dazu leisten kann und soll.

5 Beitrag des Europäischen Sozialfonds zur Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern

Der Europäische Sozialfonds ist als arbeitsmarktpolitisches Instrument der Anpassung und Förderung der menschlichen Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kenntnisse gewidmet. Dadurch soll die strukturelle Arbeitslosigkeit bekämpft (Ziel 3) und die Regionalentwicklung in Gebieten mit Entwicklungsrückstand arbeitsmarktpolitisch unterstützt (regionale Ziele) werden.

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 erwerbslosen und beschäftigten 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 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 Strategie des Sozialfonds liegt in erster Linie in der Erhöhung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit (Employability): Hemmnisse zur Arbeitsaufnahme sollen beseitigt werden, die Qualifikation des Beschäftigungspotentials soll dem Bedarf der Region entsprechen. Die Maßnahmen kommen zwar hauptsächlich Individuen zugute, verfolgen aber strukturelle Zielsetzungen. Beispiel einer solchen strukturellen politischen Dimension ist die Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern als übergreifendes Ziel (nicht nur) des Europäischen Sozialfonds.

Der individuelle Ansatz kann jedoch nur bedingt an den Strukturen selbst ansetzen. Aus diesem Grund fördert der Sozialfonds zusätzlich die Bereitstellung von Angeboten, welche die Aufnahme und den Erhalt einer Beschäftigung unterstützen (Unterstützungsstrukturen wie zum Beispiel Beratungs- oder Betreuungseinrichtungen). In seiner präventiven Ausrichtung (Ziel 4) setzt der Sozialfonds zudem direkt am Bildungssystem und dessen Anpassung an die geänderten Rahmenbedingungen an.

Vor diesem Hintergrund wurden die Zielsetzungen des Sozialfonds in Hinblick auf die Förderung der Chancengleichheit folgendermaßen definiert:[25]

Das globale Ziel, zu dem der Sozialfonds einen Beitrag leisten möchte, lautet: Verbesserung der Chancengleichheit für Männer und Frauen und eine ausgewogene Beteiligung von Männern und Frauen an einer nachhaltigen Entwicklung.

Zur Verfolgung dieses globalen Ziels sind verschiedene Ansätze notwendig, die als spezifische Zielsetzungen bezeichnet werden. Der Sozialfonds kann und will zum Erreichen folgender vier spezifischen Zielsetzungen einen Beitrag leisten:

- Anpassung der alltäglichen Infrastrukturen / Rahmenbedingungen an die Bedürfnisse von Frauen;
- Verbesserung des Zugangs von Frauen zum Arbeitsmarkt;
- Verbesserung der Situation von Frauen am Arbeitsplatz / im Beruf;
- Verbesserung der Beteiligung von Frauen an der Schaffung selbständiger Beschäftigungsmöglichkeiten.

Die Hauptzielrichtung der Maßnahmen für Arbeitslose liegt dabei in der Verbesserung des Zugangs von Frauen zum Arbeitsmarkt. Über den quantitativen Zugang hinaus soll jedoch auch die Situation von Frauen im Beschäftigungssystem verbessert werden. Soweit dabei Unterstützungsangebote notwendig sind, können diese unter gewissen Umständen ebenfalls mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds gefördert werden.

6 Programmplanung und Begleitung

Die Programmplanung bestimmt den Stellenwert und die inhaltliche Ausrichtung der Förderung von Frauen. Je konkreter die Ziele definiert sind, umso verbindlicher und handlungsanleitender sind sie. Durch die Analyse der österreichischen Programmplanungsdokumente wurde daher untersucht, inwieweit der Aspekt der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern in die Darstellung der Problemlagen am Arbeitsmarkt, in die Programmziele, Strategien und Maßnahmen sowie in die operationalen Zielvorgaben Eingang gefunden hat.

Dabei zeigt sich, daß der vom „Gender Mainstreaming"-Ansatz geforderte, durchgängig geschlechtsspezifische Blick im Rahmen einer konsistenten Programmplanung für die erste Laufzeit des Sozialfonds in Österreich noch nicht gegeben war.

[25] Entnommen aus: Lefebre, 1997.

In sechs der dreizehn Programmen ist ein eigener Schwerpunkt bzw. eine eigene Maßnahme zur Förderung von Frauen vorgesehen, die primär besonders benachteiligten Gruppen von Frauen den Zugang zum Beschäftigungssystem ermöglichen sollen.

6.1 Zusammenschauende Analyse der Programmplanungsdokumente

Die Programmplanung legt auf Basis einer Analyse der Arbeitsmarktsituation 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 operativer Ebene.

Die Weichen für die Rolle der Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern in ESF-Interventionen werden in den Planungsdokumenten in dem Ausmaß gelegt, in dem auf geschlechtspezifisch 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. In diesem Fall hängt die Berücksichtigung der Chancengleichheit 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."[26] 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

[26] Pastner, 1997.

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)?
- Entsprechend die Schwerpunkte und Programmziele den identifizierten Bedürfnissen und Möglichkeiten von Frauen und Männern?
- 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?

Durch die Analyse der österreichischen Programmplanungsdokumente wurde untersucht, inwieweit der Aspekt der 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 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.

6.1.1 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 der Segregation des Arbeitsmarktes.

„Gender 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 Langzeitarbeitslose, 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."[27]

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

[28] Lefebre, 1997.

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.

6.1.2 Analyse der Ausgangslage und Problemidentifikation

Die Darstellung der Arbeitsmarktsituation bildet den Hintergrund für die Entwicklung und Begründung der Planungsdokumente für den Europäischen Sozialfonds. Die Sichtbarmachung geschlechtsspezifischer Ausgangslagen und Bedürfnisse und ein dementsprechendes Problembewußtsein setzt eine durchgängig geschlechtsdifferenzierte Analyse voraus. Sie dient der Identifikation von Interventionsbereichen und ist darüber hinaus Voraussetzung für eine problemadäquate Programm- und Maßnahmengestaltung.Für die laufende Programmplanungsperiode erfolgte die Analyse der Ausgangssituation in den einzelnen Planungsdokumenten sowohl allgemein als auch hinsichtlich der differenzierten Berücksichtigung von Frauen und Männern sehr uneinheitlich und in unterschiedlicher Ausprägung. Die Indikatoren zur Beschreibung der Arbeitsmarktsituation variieren stark, sind manchmal unzureichend und selten durchgängig nach Geschlecht differenziert. Die Aufnahme quantitativer Indikatoren wie die 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 wird lediglich deren Anteil an den Arbeitslosen dargestellt, ohne auf Arbeitslosen-, Beschäftigungsquoten oder Erwerbsquoten einzugehen. Andererseits 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.

6.1.3 Querschnittsmäßige Integration des Ziels der 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.

Die Förderung der Chancengleichheit in allen Programmbereichen (im Sinne des „Gender Mainstreaming") setzt voraus, daß die Integration von Frauen in allen Maßnahmen explizit und unter Berücksichtigung frauenspezifischer Zugangsbarrieren gefördert wird, 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 undoperationalisiert 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 Berücksichtigung von Frauen und ihrer spezifischen Arbeitsmarktproblematik variiert in den aktuellen Programmen sehr stark. Während die Förderung von Frauen in manchen Dokumenten einen prominenten Stellenwert einnimmt, läßt sich bei einzelnen Programmen 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 eine geringe Konsistenz innerhalb der einzelnen Programmdokumente hinsichtlich der konkreten Einbeziehung der Förderung der Chancengleichheit. 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 derAusgangssituation 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 derZiele 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 besonderen Berücksichtigung von Frauen auf horizontaler Programmebene, also in allen allgemeinen Maßnahmen, gibt es kaum. In Einzelfällen wird der Frauenanteil an den allgemeinen Maßnahmen thematisiert; quantitative Vorgaben sind auf horizontaler Ebene jedoch nicht zu finden. Vorschläge zur Umsetzung (wie zum Beispiel Akquisitionsbemühungen oder eine frauengerechte Maßnahmengestaltung) werden nur in einem Programm 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 „Gender 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).

6.1.4 Das Ziel der Chancengleichheit als spezifischer Schwerpunkt

Sechs der insgesamt dreizehn Programme des Europäischen Sozialfonds in Österreich enthalten frauenspezifische Maßnahmen (regionale Ziele) bzw. einen 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 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 Segmentation des Arbeitsmarktes als zentraler Problemfaktor die Ausrichtung und Qualität von Qualifizierungsmaßnahmen als wesentlicher Aspekt zu thematisieren.

Die Förderung von Frauen ist in den spezifischen Schwerpunkten bzw. Maßnahmen schwerpunktmäßig nach dem arbeitsmarktpolitischen Ansatz der Unterstützung von „Problemgruppen" angelegt. Die Maßnahmen konzentrieren sich in einem pragmatischen Verständnis zielgruppenorientiert auf besonders benachteiligte Frauen wie gering qualifizierte Arbeitslose oder Wiedereinsteigerinnen. Die spezifischen Interventionen in den Programmplanungsdokumenten konzentrieren sich mit dieser Orientierung auf einen pragmatischen Ansatz der Frauenförderung. 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 der 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 der Chancengleichheit zu erreichen."(21) erreichen." [28]

6.2 Die Bewährung der Planungsdokumente in der Umsetzung

In den Programmplanungen fehlte es an operationalisierten, qualitativen und quantitativen Zielsetzungen – nicht nur – zur Umsetzung des Ziels der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern. Deshalb fand das Thema Chancengleichheit über die spezifischen Schwerpunkte und Maßnahmen bzw. die generelle diesbezügliche Politik des Arbeitsmarktservice hinaus in der Umsetzung des Europäischen Sozialfonds keinen Niederschlag.

Die Planungsdokumente gaben die inhaltliche und budgetäre Umsetzung des Europäischen Sozialfonds für die fünfjährige Programmlaufzeit Dabei wurden die quantitativen Zielgrößen der Mittelverausgabung für die einzelnen Unterschwerpunkte (Maßnahmen) und zum Teil auch die geplante Anzahl an Teilnehmenden für die einzelnen Jahre festgeschrieben. Aufgrund des mehrjährigen Programmzeitraums bewegte man sich bei der Planung im Spannungsfeld von Konkretheit mit handlungsleitender 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 hinsichtlich der Verbindlichkeit und der Steuerung Vorteile hat. So war es beispielsweise in Vorarlberg zu Beginn äußerst schwierig, die in Ziel 5b geplanten Berufsorientierungsmaßnahmen für Frauen umzusetzen: Das Interesse bzw. der Zugang der Zielgruppe war vorerst nicht im erwarteten Ausmaß vorhanden. 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.

In dem Zusammenhang wurde von den Interviewpartnerinnen und –partnern aber 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. Längerfristige Prognosen sind kaum möglich, weshalb ein zu starres Programm den Handlungsspielraum im gegebenen Fall einengen kann. Während manche Programmplanungen aus diesem Grund als zu detailliert bzw. zu starr empfunden wurden, beweist der Grundtenor der Bewertung durch die umsetzenden Stellen einen ausreichenden Interpretationsspielraum der meisten Dokumente für die laufende Umsetzung. Dies lag einerseits an den zumeist offen und interpretierbar formulierten Zielen, andererseits an der Übereinstimmung der beschriebenen Maßnahmen mit dem bisherigen arbeitsmarktpolitischen Kanon. Die Programme deckten sich weitgehend mit den AMS-Agenden bzw. ließen sich sehr harmonisch integrieren, sodaß diesbezüglich kaum Schwierigkeiten oder Widersprüchlichkeiten auftraten.

Tatsächlich handlungsleitend 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 ESF-Programme 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 auf operativer Ebene 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 handlungsleitend 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 zuintegrieren. 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 bzw. Maßnahmen in den Programmen haben sich in diesem Zusammenhang schon allein deshalb bewährt, weil das Thema stärker ins Blickfeld rückte. Umsetzungsbemühungen wurden durch die schwerpunktmäßige Mittelbindung forciert, vorhandenes Engagement zur Förderung von Frauen konnte finanziell abgesichert werden. Allerdings waren die Planungsdokumente auch bezüglich der inhaltlichen Ausrichtung der Frauenschwerpunkte wenig handlungsleitend. In den meisten Fällen wurden bestehende Maßnahmen zur Kofinanzierung herangezogen oder eine quantitative Ausweitung der bestehenden Instrumente vorgenommen. Kriterium für die Zuordnung zum frauenspezifischen Schwerpunkt scheint zum Teil das Geschlecht der Teilnehmenden und weniger die konzeptionelle Anlage und Ausrichtung der Maßnahme gewesen zu sein.

Die Programmplanungen gaben keine verbindlichen qualitativen Standards vor, die zur Abgrenzung zwischen allgemeinen Maßnahmen, an denen (auch) Frauen teilnehmen, gegenüber Maßnahmen, die konzeptionell auf die pragmatische

Förderung von Frauen und die strategische Zielrichtung der Chancengleichheit ausgerichtet sind, dienen können. Der zeitliche Druck zur Mittelausschöpfung hat das seine dazu beigetragen, den Europäischen Sozialfonds 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 „Gender 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 hohen Anteil von Frauen an den Gesamtförderfällen aus; dieses Ergebnis ist jedoch hinsichtlich einer qualitativen Zielformulieung 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 handlungsleitende Qualität der Programme gewährleisten und gleichzeitig eine gewissen Gestaltungsspielraum und Adaptionsfähigkeit offenhalten, empfiehlt sich, die Ziele sehr konkret und operationalisiert zu benennen. Für die nächste Programmplanungsperiode wird daher empfohlen, die Ziele quantitativ und qualitativ möglichst genau vorzugeben. Die Entscheidung über den zieladäquaten Einsatz von konkreten Maßnahmen sollte jedoch im Verantwortungsbereich der Endbegünstigten liegen.

6.3 Der Begleitausschuss

Zur Begleitung und Steuerung der Umsetzung der Strukturfondsprogramme wurden 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 Informationsausstausch, 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 Mittelumschichtungen, 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 Unterausschöpfung 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.

6.4 Schlußfolgerung: Integration des Ziels der Chancengleichheit in die Programmdokumente

Der Ansatz des „Gender Mainstreamings“, zunehmend zentral in der gemeinschaftlichen Gleichstellungspolitik, fordert die horizontale Integration des Ziels der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern in alle Aktivitäten und Politiken. Dies setzt eine geschlechtssensible 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 Teilnahmechancen 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. „Gender 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 Programmplanungsdokumente ableiten. Der horizontale Ansatz setzt die explizite Verankerung des Ziels der Chancengleichheit auf allen Ebenen des Programms (Leitziel, Strategiekonzept, Maßnahmen- bzw. Schwerpunktbeschreibung) mittels sehr konkreter und operationalisierter Zielformulierung mit entsprechenden Indikatoren (qualitative Standards und Meßkennzahlen) voraus. Chancengleichheit als Handlungsgrundsatz und die Förderung von Frauen in einem pragmatischen Verständnis entsprechend der Betroffenheit von Frauen an der Arbeitslosigkeit und Beschäftigungssituation gilt es im Sinne des „Gender 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 spezifi-sche 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.

7 Die Positionierung in der nationalen Arbeitsmarktpolitik

Der überwiegende Teil der Maßnahmen in Österreich wurde vom Arbeitsmarktservice umgesetzt. Die Bundesämter für Soziales und Behindertenwesen unterstützten zudem die Integration von arbeitslosen Menschen mit Behinderungen. In manchen Bundesländern sind die Ämter der Landesregierungen nicht nur mittels der Bereitstellung von Kofinanzierungsmitteln, sondern auch als Endbegünstigte an der Umsetzung des Sozialfonds beteiligt.

7.1 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 durch den Sozialfonds auch 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 Bundesämter für Soziales und Behindertenwesen setzt an einer medizinischen Feststellung einer Behinderung an. Diese medizinische Feststellung bildet die Grundlage für eine „begünstigte" Behinderung laut Behinderteneinstellungsgesetz. Begünstigbare Personen entsprechen zwar den diesbezüglichen medizinischen Voraussetzungen, haben den Feststellungsbescheid aber nicht beantragt. Mit dem Wegfall einer notwendigen „Deklarierung" wurde die Zugangsschwelle zu einer Förderung sicherlich gesenkt. Dadurch wurde beispielsweise die stärkere Einbeziehung psychisch Kranker, die seltener als körperlich beeinträchtigte Personen den Begünstigtenstatus aufweisen, möglich.

Die Ausweitung der Zielgruppe durch den Abbau der formalen Anforderungen dürfte vor allem die Einbindung behinderter Frauen fördern. Bisher waren sie mit einem Anteil von etwa einem Drittel an den begünstigten Personen deutlich unterrepräsentiert. Die statistischen Kennzahlen ließen die Behinderung als „Männerproblem" erscheinen, was die Förderung von Frauen nachrangig machte. In der laufenden Programmperiode des Europäischen Sozialfonds war die explizite Berücksichtigung von Frauen daher auch kein vordringliches Thema; trotzdem wurde der Frauenanteil an den Maßnahmen des Sozialfonds im Schwerpunkt Behinderte von Ziel 3 im Vergleich zu den bisherigen Aktivitäten der Bundessozialämter ausgeweitet. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit tatsächlich weniger Frauen als Männer in Österreich mit Behinderungen leben, und inwieweit der geringe Frauenanteil auf eine Untererfassung von Frauen in der Statistik zurückzuführen ist.

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 behinderter Mädchen und junger Frauen zum Tragen kommt. Vor allem unterstützt

durch entsprechende Zielformulierungen im Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung 1998 sind behinderte Frauen nun 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. Über eine forcierte Implementierung von speziell auf Frauen zielenden Unterstützungsmaßnahmen hinaus scheint es jedoch notwendig, der Unterrepräsentation von Frauen mit Behinderungen, die vor allem in einer geringeren Sichtbarkeit und Wahrnehmung begründet sein dürfte, entgegenzuwirken. Als erster Schritt empfehlen sich genauere Untersuchungen über die Ursachen des geringen Frauenanteils an den Menschen mit Behinderungen und über die besonderen Problemlagen von behinderten Frauen.

7.2 Die Länder als ESF-Endbegünstigte

Die Ämter der Landesregierungen waren hauptsächlich mit der Abwicklung des Agrarfonds und des Regionalfonds in den regionalen Zielen betraut. Im Sozialfonds traten die Bundesländer vor allem durch eine Kofinanzierung 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 vom 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 als Endbegünstigte wahrgenommen. Ihr Anteil an den Mitteln des Sozialfonds liegt dabei jedoch mit Ausnahme von Vorarlberg meist unter 5% bzw. bei maximal 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 kofinanzierende Stelle beteiligt, brachte sich das Land als Endbegünstigter der Indexierungsmittel ein. Die Mittel wurden unter Federführung des Frauenreferates mit nationalen Kofinanzierungsmitteln aus der Arbeitnehmerförderung für frauenspezifische Maßnahmen eingesetzt. In Vorarlberg war das Frauenreferat selbst endbegünstigte Stelle.

Daß einzelne Länder Mittel des Europäischen Sozialfonds 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 Sozialfonds 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 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 Europäische Sozialfonds 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 unter anderem darin, daß sie sich für gleichstellungspolitisch virulente Bereiche, die über den Handlungsrahmen des Arbeitsmarktservice hinausgehen, als Endbegünstigte anbieten[29]. Unter Federführung der Ämter der Landesregierungen könnten zudem fondsübergreifende Projekte, die einen ganzheitlicheren Ansatz ermöglichen, unter geringerem Koordinations- und Abstimmungsaufwand abgewickelt werden.

Derzeit 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 über die Abschließung und Vorgehensweise der Pakte festgelegt. Zur Umsetzung dieses Ansatzes bedarf es der intensiven 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.

7.3 Vollständige Integration des Europäischen Sozialfonds in die Arbeitsmarktförderung des Arbeitsmarktservice

In Österreich ist hauptsächlich das Arbeitsmarktservice mit der Umsetzung des Europäischen Soziafonds betraut. Die Art und Weise, wie diese Aufgabe

[30] Ziel 1 nimmt eine Sonderstellung ein, weil es sowohl eine zielgruppenorientierte als auch eine bedarfsbezogene Ausrichtung hat.

wahrgenommen und in die allgemeinen Agenden integriert wurde, prägte die Ausrichtung und die Ergebnisse der ersten österreichischen Programmperiode. Die Analyse der Umsetzung muß deshalb diesen operationellen Kontext mit einbeziehen.

Der Europäische Sozialfonds stellt im Arbeitsmarktservice kein eigenständiges Programm mit einem abgegrenzten Aktionsbereich dar, sondern wurde in die nationale Arbeitsmarktförderung integriert. Demgemäß wurde der Europäische Sozialfonds auf der operativen Ebene kaum als eigenständiges Programm wahrgenommen, sondern als Budgettopf, dessen inhaltliche Zielsetzungen der Zielarchitektur des Arbeitsmarktservice untergeordnet sind.

Die Umsetzung stellt deshalb in erster Linie einen Ausschnitt der generellen nationalen Arbeitsmarktpolitik dar, dessen Ausprägung nicht zuletzt von administrativen Abwicklungsprozessen bestimmt ist. Inhaltlich kann die Umsetzung des Ziels der Chancengleichheit im Arbeitsmarktservice daher nicht isoliert von den diesbezüglichen Strategien, Möglichkeiten und Beschränkungen des Arbeitsmarktservice als ganzes gesehen werden.

Der Europäische Sozialfonds und seine in den Programmplanungsdokumenten formulierten Zielsetzungen ließen sich harmonisch in die Zielarchitektur des Arbeitsmarktservice einfügen, die für die operative Ebene bei der Umsetzung deutlich im Vordergrund stand. In den regionalen Zielen wich die Programmlogik am ehesten von der konventionellen nationalen Arbeitsmarktpolitik ab. Der Beitrag des Europäischen Sozialfonds zur Regionalentwicklung sollte eine entsprechende Qualifizierung des Humanpotentials sein, das sich nicht notwendigerweise aus der Hauptklientel des Arbeitsmarktservice rekrutiert bzw. rekrutieren kann. Die Abgrenzung zwischen den einzelnen Programmen bzw. Zielen, die sich durch die Zielgruppenorientierung von Ziel 3 und dem regionalen, bedarfsorientierten Fokus von Ziel 2 und Ziel 5b unterscheiden,[30] erfolgte in der Praxis jedoch, soweit dies im Rahmen der Programmplanungen möglich war, vornehmlich unter budgetären und „geographischen“[31] Gesichtspunkten. Die Kofinanzierung war damit einerseits von der jeweiligen Mittelausschöpfung in den Schwerpunkten abhängig, andererseits davon, ob die betreffenden Teilnehmenden oder Betriebe aus den Zielregionen stammten. Die Programmlogik der regionalen Ziele scheint bei der Umsetzung in der Politik des Arbeitsmarktservice aufgegangen und durch die arbeitsmarktpolitische „Problemgruppenorientierung“ überlagert worden zu sein.

Die prioritäre Orientierung des Sozialfonds an den Arbeitsprogrammen des Arbeitsmarktservice rechtfertigt sich, so die Argumentation von VertreterInnen des

[31] 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 zählt, mußte man entweder auf eine Kofinanzierung verzichten oder sich mit einer anteilsmäßigen Verbuchung behelfen, was administrativ entsprechend aufwendig war.

Arbeitsmarktservice, vor allem darin, daß durch das Prinzip der Kofinanzierung ein beträchtlicher Teil des Budgets gebunden wird, die Zielvorgaben des Arbeitsmarktservice nichtsdestotrotz erfüllt werden müssen.

7.3.1 Hohe Bedeutung der Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds für die Arbeitsmarktförderung

Finanziell nimmt der Europäische Sozialfonds in Österreich im Gegensatz zu einigen anderen EU-Mitgliedsländern einen hohen Stellenwert ein. 1996 finanzierte der Europäische Sozialfonds allein 23,3% der Arbeitsmarktförderung durch das Arbeitsmarktservice, 1997 bereits 24,9%. Damit waren infolge des Grundsatzes der Kofinanzierung 1997 insgesamt 51,5% des Förderbudgets im Arbeitsmarktservice für Maßnahmen gewidmet, an deren Finanzierung der Europäische Sozialfonds beteiligt war. Anfangs war der überwiegende Teil der 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 fielen in Ziel 3 keine Anlaufschwierigkeiten an, da es vollkommen in das Instrumentarium der Arbeitsmarktförderung integriert wurde. Mit zunehmender Dynamik in den anderen Zielen hat sich der Anteil von Ziel 3 allerdings sukzessive reduziert. 1997 belief er sich auf 56% aller Sozialfondsmittel, gefolgt von Ziel 5b mit rund 16%.

Der Europäische Sozialfonds hat zu einer deutlichen Ausweitung des Budgets der aktiven Arbeitsmarktpolitik des Arbeitsmarktservice 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 Sozialfonds-Mittel, daß die Arbeitsmarktförderung unter den Werten des Budgetvoranschlages blieb. Diese beiden Komponenten führten dazu, daß dem Arbeitsmarktservice 1995 insgesamt kaum mehr Mittel zur Arbeitsmarktförderung standen als 1994 (+1%), von 1995 auf 1996 stieg das Budget bereits um +3,3%, um dann 1997 um beinahe ein Viertel anzusteigen (+24,3%). [32]

7.3.2 Schlussfolgerungen

Durch den Europäischen Sozialfonds wurden in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik daher Impulse gesetzt, die nicht zuletzt eine Folge der deutlichen Mittelausweitung waren. Es wurde nicht nur der quantitative Ausbau des bestehenden Instrumentariums erreicht, gleichzeitig machte die deutliche Erhöhung

[32] Quelle: Geschäftsberichte des Arbeitsmarktservice, Berechnungen WIFO

des finanziellen Spielraumes auch qualitativ anspruchsvollere Maßnahmen möglich. Dabei wurden die inhaltlichen Impulse durch den Europäischen Sozialfonds in sehr unterschiedlichem Maße aufgegriffen. Dies gilt im speziellen für die Förderung von Frauen; dieser Aspekt ist durch den ESF unterstützt worden und hat dadurch Profil gewonnen. Umgekehrt wurden die Ausrichtung und die Inhalte des Europäischen Sozialfonds durch das Arbeitsmarktservice als Hauptendbegünstigter geprägt. Die umgesetzten Maßnahmen zur Förderung von Frauen blieben demzufolge ebenfalls im Rahmen der Möglichkeiten und Grenzen des Arbeitsmarktservice; sie spiegeln das Verständnis und die Praxis von Chancengleichheitspolitik im Arbeitsmarktservice.

Die Tatsache, daß der Europäische Sozialfonds nicht als eigenständiges Instrument mit spezifischen Zielen und Aktionsbereichen implementiert wurde, sondern weitgehend in der nationalen Arbeitsmarktpolitik 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 Sozialfonds weiterhin der allgemeinen Mittelaufstockung dienen, dann ist die Programmplanung möglichst offen zu gestalten, damit seine harmonische und flexible Einbindung möglich ist. Soll er demgegenüber eine spezifische Programmpolitik mit steuerungs- und handlungsanleitender Qualität verfolgen, so bedarf es möglichst konkreter und operationalisierter Zielformulierungen und einer entsprechenden zielorientierten 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.

8 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. Das Arbeitsmarktservice steht bei der folgenden Betrachtung im Mittelpunkt, weil es den überwiegenden Teil der Mittel umgesetzt hat. Aufgrund der engen Verzahnung

zwischen Sozialfonds und Arbeitsmarktservice werden viele Faktoren benannt, die nicht nur spezifisch für den Europäischen Sozialfonds 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.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik konzentriert sich auf die Unterstützung von Personengruppen mit besonderen Vermittlungshemmnissen.Der personenbezogene Ansatz der Vermittelbarkeit stößt jedoch speziell bei „frauentypischen" Erwerbshemmnissen schnell an Grenzen, 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. Je umfassender und ganzheitlicher Chancengleichheit als Ziel formuliert wird, desto enger ziehen sich die Grenzen für den möglichen Beitrag, den das Arbeitsmarktservice isoliert leisten kann. Es ist die Verantwortlichkeit aller entsprechenden Institutionen zu diskutieren.

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 Sozialfonds eröffnen.

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 Arbeitsmarktservice zur Integration von Arbeitslosen in das Beschäftigungssystem statt. In einem handlungsleitenden Verständnis von Chancengleichheit gilt es Frauen daher entsprechend ihres Anteils an den arbeitslosen Personen unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Erwerbshemmnisse zu unterstützen. Chancengleichheit läßt sich in diesem Sinne bei einer entsprechenden institutionellen Verankerung innerhalb des Aktions- und Kompetenzrahmens des Arbeitsmarktservices verwirklichen.

Die Förderung von Frauen in einem zielorientierten Verständnis, nämlich zur Erhöhung der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern am Arbeitsmarkt bedeutet in pragmatischer Hinsicht die Eröffnung gleicher Zugangschancen für die geförderten Frauen und Männer zum Beschäftigungssystem. In einem strategischen Sinn muß sie darüber hinaus auf den Abbau struktureller Ungleichheit (nicht nur) im

Beschäftigungssystem zielen und damit über den unmittelbaren Handlungsbereich des Arbeitsmarktservice 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 den AkteurInnen bisher, 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 die Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern 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 zwischen pragmatischer und strategischer Förderung zu verorten sind. Ohne entsprechende Zielformulierung mit verbindlichen quantitativen und qualitativen Indikatoren bleibt die Interpretation des Begriffs „Chancengleichheit" dem Verständnis der AkteurInnen vorbehalten, was sich in der sehr unterschiedlichen 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 handlungsleitende 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 Arbeitsmarktservice isoliert leisten kann. Gleichzeitig zur Klärung der Zielsetzung muß deshalb die Verantwortlichkeit aller entsprechenden Institutionen diskutiert werden. Bevor deshalb die bisherige Umsetzung des Eruopäischen Sozialfonds durch das Arbeitsmarktservice unter dem Aspekt Chancengleichheit untersucht wird, stellt sich die Frage, innerhalb welcher Möglichkeiten und Grenzen sich die Umsetzung bewegt.

8.1 Möglichkeiten und Grenzen arbeitsmarktpolitischer Interventionen

Soll die Förderung von Frauen 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 Arbeitsmarktservice. Die Qualifizierungsstruktur von Frauen, im

speziellen der hohe Anteil an Geringqualifizierten, wird als Problem gesehen. Die Konzentration weiblicher Berufstätigkeit auf einige wenige Berufsgruppen schränkt die Arbeitsmarktchancen und -bedingungen von Frauen darüber hinaus 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 des Erziehungs- und Erstausbildungssystems können nur bis zu einem gewissen Grad, kaum jedoch strukturell wirksam kompensiert werden. Selbst bei Jugendlichen kann das Arbeitsmarktservice erst zu einem Zeitpunkt ansetzen, wo Berufswahlprozesse im familiären und schulischen Umfeld bereits die Ausrichtung beruflicher Orientierungen und Bildungsmotivationen geprägt haben.[33]

Um der vertikalen Segregation des Arbeitsmarktes entgegenzuwirken, bedarf es Maßnahmen, um die gegenwärtigen Hindernisse von Frauen auf dem Weg in Entscheidungs- und Führungspositionen zu beseitigen. Qualifizierungsangebote, Karrierewegplanungen, Mentoring- und Networkingprojekte können mögliche Förderansätze sein, die jedoch auf höher qualifizierte und „jobready" bzw. in Beschäftigung stehende Frauen zielen. Diese sind jedoch im eigentlichen Sinn nicht Zielgruppe des Arbeitsmarktservice, dessen aktive Arbeitsmarktpolitik sich 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 und Bewußtseinsarbeit bei Betrieben leisten. Der Einfluß auf das prinzipielle Einstellverhalten von Unternehmen, auf betriebliche Aufstiegsmuster und Karrierechancen, auf zentrale Faktoren also geschlechtsspezifisch unterschiedlicher Beschäftigungschancen und -bedingungen, bleibt aber vermutlich trotzdem beschränkt. So müssen die beim Arbeitsmarktservice zur Besetzung gemeldeten offenen Stellen geschlechtsneutral ausgeschrieben sein. Einige befragte MitarbeiterInnen des Arbeitsmarktservice gaben darüber hinaus 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.

---

[33] Dies läßt sich anhand der Jugendoffensive der Bundesregierung illustrieren: Mit der beginnenden Anspannung des Lehrstellenmarktes im Jahr 1996 war die Unterstützung von Jugendlichen immer stärker in den Mittelpunkt der aktiven Arbeitsmarktpolitik gerückt. Das Arbeitsmarktservice förderte 1997 die Lehrausbildung von 13.271 Jugendlichen in Betrieben, davon waren 46% Mädchen. Der Großteil wurde mit Mitteln des Sozialfonds finanziert; allein im Jugendlichenschwerpunkt von Ziel 3 wurden 1997 12.942 Förderfälle gezählt. Dabei wurde einerseits die geschlechtsspezifische Segmentierung des Arbeitsmarktes trotz des Programms für Mädchen in Berufen mit geringem Frauenanteil reproduziert, andererseits fanden mehr Mädchen als Burschen trotz Fördermöglichkeit keine Lehrstelle. Sie wurden vom Arbeitsmarktservice durch berufsvorbereitende Schulungen gefördert; 61% der rund 4.876 Teilnahmen in Schulungen betrafen Mädchen. Innerhalb des eigenen Einflußbereich hat das Arbeitsmarktservice sich daher bemüht, den Benachteiligungen von Mädchen entgegenzuwirken.

Zudem müßte die Verbesserung der Beschäftigungssituation von Frauen vor allem die Förderung von Beschäftigten wesentlich miteinschließen, was (trotz Ziel 4) prinzipiell über den Hauptauftrag des Arbeitsmarktservice hinausgeht. Ebenso kann das Arbeitsmarktservice 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, das 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 Betreuungplätzen 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 Arbeits-märkte 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."[34] 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 Europäischen Sozialfonds eröffnen. Zwar wird auch im ESF hauptsächlich ein individueller Ansatz verfolgt, dennoch sind seine Möglichkeiten weiter als die des AMS.

[39] Die Zahl der geförderten Projekte oder der Teilnahmen wird manchmal als Output-Kennzahl angegeben. Diese Zuordnung ist jedoch irreführend, weil diese Zahl angibt, wo das Geld hin fließt – und damit einen differenzierteren Inputindikator darstellt.

Die beispielhafte, nicht erschöpfende Betrachtung der Möglichkeiten und Grenzen des Arbeitsmarktservice hat einen so breiten Raum einge-nommen, 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 Europäischen Sozialfonds müßten die Ausweitung des Handlungsspielraumes und Auftrags des Arbeitsmarktservice unter Bereitstellung entsprechender Ressourcen sein oder aber die Einbindung zusätzlicher Endbegünstigter.

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

8.2 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 die Interessen von Frauen, 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 die Förderung von Frauen, 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 Europäischen Sozialfonds erschweren.

Der politische Auftrag an das Arbeitsmarktservice, 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 Beschäfti-gungsleitlinie 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 Arbeitsmarktservice 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 Aktivitäten 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, dennoch ist auch die Institution „Arbeitsmarktservice“ 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 Arbeitsmarktservice 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 sehr unterschiedlich 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 Män-nern größere Anteil von Geringqualifizierten an den weiblichen Arbeitslosen legt auch die Notwen-digkeit 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.

Die Förderung von Frauen, 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 auftun. 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 geschlechtsspezifische 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 eine Spaltung in hochqualifizierte Jobs einerseits und Billigdienstleistungen in prekären Beschäftigungsverhältnissen andererseits zu befürchten ist, die vor allem zu Lasten der Frauen geht. Abgesehen davon stellt Telearbeit keine Lösung, sondern eine problematische Verlagerung der „Misere" Kinderbetreuung dar. 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 zwischen Frauen und Männern sind.

Auf den Punkt gebracht findet die arbeitsmarktpolitische Förderung 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 Arbeitsmarktservice 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 die Förderung von Frauen nicht automatisch Förderung der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern bedeutet – jedoch kritisch diskutiert werden.

8.3 Zielkonflikte als Hemmfaktoren

Betrachtet man die arbeitsmarktpolitische Frauenförderung hinsichtlich ihres Beitrags zum Ziel der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern, muß allerdings der gegenwärtige Kontext im und außerhalb des Arbeitsmarktservice miteinbezogen werden. Dieser ist vor allem von Zielkonflikten geprägt. Vor allem folgende Zielkonflikte können die Förderung der Chancengleichheit beeinträchtigen:

Die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen (Nationaler Aktionsplan für Beschäftigung) steht im Gegensatz zum Ziel der Senkung der Arbeitslosigkeit und erweitert die Zielgruppe arbeitsmarktpolitischer Interventionen deutlich. Vorrangiger Auftrag des Arbeitsmarktservice ist die rasche Vermittlung arbeitsloser Personen in Beschäftigung und die Senkung der Arbeitslosigkeit.

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 Segmentation aufzubrechen; die Art und Qualität des Berufseinstiegs und der Beschäftigung von Frauen rückt damit in den Vordergrund. Unter dieser Prämisse hat das Arbeitsmarktservice einen

erweiterten Auftrag[35], was unter den gegebenen Bedingungen zu Zielkonflikten führt. 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 auch dem Interesse der weiblichen Zielgruppe entgegen. In den Interviews wurde immer wieder darauf hingewiesen, daß es sehr 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 räumlichen Mobilität. Mögliche Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Teilnehmerinnen für Projekte, wo auch die Nachfrage an Absolventinnen nicht vorweg vorhanden, sondern erst 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 zwischen Frauen und Männern beizutragen, vereinen. Hier sind klare Zielprioritäten in der Auftragsformulierung für die operative Ebene notwendig.

Maßnahmen, die einen strategischen Beitrag zur Förderung der Chancengleichheit leisten sollen, sind oft mit vergleichsweise hohen qualitativen und finanziellen Anforderungen verbunden. So brauchen zum Beispiel innovative Maßnahmen Ressourcen für eine entsprechende Entwicklungszeit (Konzeptionierung, Betriebskontakte, Akquirierung von Teilnehmerinnen etc.). Qualitativ hochwertige Ausbildungsangebote sind, wenn sie über eine reine Anpassungsqualifizierung hinausgehen sollen, automatisch mit längeren Teilnahmedauern verbunden. Maßnahmen, die auf die Qualifizierung von Frauen in nichttraditionellen (im Sinne von neuen und zukunftsträchtigen) 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 in Zeiten eines zunehmenden Problemdrucks und knapper werdender Budgets umso eher dem Sparstift zum Opfer. Dies trifft besonders dann zu, wenn sich scheinbar kostengünstigere Möglichkeiten

finden lassen, um jene Zielindikatoren, an denen der Erfolg letztendlich gemessen wird, zu erreichen.[36]

8.4 Spezifische Rahmenbedingungen der Umsetzung des Europäischen Sozialfonds

Die vorangegangene Darstellung der arbeitsmarktpolitischen Praxis der Förderung von Frauen und ihrer Rahmenbedingungen gilt aufgrund der beschriebenen engen Einbindung in die nationale Arbeitsmarktpolitik gleichermaßen für die Umsetzung des Europäischen Sozialfonds. Auch die Programmplanungsdokumente gaben kaum über die bestehende Praxis hinausgehende inhaltliche Anregungen oder Standards zur Verfolgung des Ziels der Chancengleichheit vor. Impulse durch den Sozialfonds gab es vor allem infolge der Mittelbindung in den spezifischen Schwerpunkten bzw. Maßnahmen.

Der Beginn der Programmlaufzeit war vor allem durch einen enormen Zeitdruck gekennzeichnet, der aus der späten Genehmigung der Programme resultierte. Aufgrund der Programmlogik jährlicher Budgetierung und Mittelverausgabung entstand ein großer Druck zur Mittelausschöpfung; neue und anspruchsvolle Projekte brauchen jedoch eine entsprechende Entwicklungs- und Anlaufzeit, weshalb vorrangig bestehende Maßnahmen ausgebaut wurden. 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 anteilsmäßigen Verbuchung behelfen, was administrativ entsprechend aufwendig war.

8.5 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 Planungsrationalität eines „Management by Objectives“ eingeführt. Der politische Auftrag in Form der vom nunmehrigen Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales vorgegebenen arbeitsmarktpolitischen Ziele wird von der Bundesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice jährlich in strategische Schwerpunkte und Ziele ausformuliert und mittels quantitativer Meßkriterien operationalisiert. Die Landesorganisationen erstellen daraus ableitend das jeweilige bundesländerspezifische Arbeitsprogramm. Die Zielgrößen werden bis auf die Ebene der Regionalen Geschäftsstellen bestimmt. Die

Entscheidung über Maßnahmen zur Erreichung der Indikatoren bleiben der operativen Ebene, das sind in erster Linie die regionalen Geschäftsstellen, vorbehalten.

Entsprechend der übergreifenden Zieldimension der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern im Arbeitsmarktservice sind die Statistiken geschlechtsspezifisch auszuweisen. Eines der insgesamt acht arbeitmarktpolitischen Ziele der Bundesgeschäftsstelle (auf Landes- und Regionalgeschäftsstellenebene kommen noch jeweils eines dazu) zielt speziell auf Frauen. Bis 1998 waren Frauen mit Betreuungspflichten Zielgruppe (Indikator: 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.[37] 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 die Inhalte und Ausrichtung der Frauenförderung näher zu bestimmen. Die Arbeitsmarktpolitischen Zielvorgaben des Bundesministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales für den Planungszeitraum 1999 bis 2002 schließlich fordern die jeweilige Ausrichtung der Jahresziele des Arbeitsmarktservice an den quantifizierten Zielen des Ministeriums, in denen etwa die Halbierung der Übertrittsquoten in Langzeitarbeitslosigkeit und die Einbeziehung von 20 Prozent der Arbeitslosen in Maßnahmen vorgegeben sind. 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 Qualifizie-rung", Meßgröße für das frauenspezifische Ziel 1999, enthält beispielsweise 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 dauern, extra aus; bei einer quartalsmäßigen Abrufung der Zielgrößen tragen Teilnehmerinnen in längerfristig angelegten Maßnahmen zu einem kurzfristig

meßbaren Erfolg jedoch nichts bei. Ebensowenig 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 nur mehr die quantitativen Indikatoren zur Erfolgsmessung im Vordergrund stehen und inhaltlich-qualitative Fragen zurückdrängt werden.[38]

Vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen wird die Notwendigkeit von Klärungsprozessen über die Zieldefinition von „Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern" 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 zukunftsträchtige Berufsfelder", wobei zukunftsträchtig jene Branchen seien, wo eine wachsende Nachfrage an Arbeitskräften erwartet wird, und neu jene Berufsfelder, wo noch keine geschlechtstypische Kodierung 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 hin. Als Konsequenz ist zudem einmal mehr abzuleiten, Chancengleichheitspolitik institutionell bzw. in einem Programm so zu verankern, daß die Umsetzung in der beabsichtigten Zielrichtung unabhängig vom persönlichen Verständnis und Engagement erfolgen kann.

Die Operationalisierung des Ziels der Chancengleichheit mittels adäquate 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 müssenen die Indikatoren entsprechend in den Programmen des ESF verankert werden.

Wie im folgenden Abschnitt skizziert wird, fehlt es bisher nicht nur an qualitativen Indikatoren. Auch die quantitativen Indikatoren weisen – insbesondere in Hinblick auf die Planung und Steuerung der Ziels der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern – noch eine Reihe von Schwächen auf.

9 Quantitative Indikatoren zur Steuerung der Umsetzung

Die quantitativen Indikatoren der laufenden Programmplanungsperiode weisen sowohl in bezug auf ihre grundsätzliche Steuerungsqualität als auch in Hinblick auf eine durchgängige geschlechtsspezifische Ausrichtung eine Reihe von Schwächen auf.

Vor diesem Hintergrund wird für die nächste Programmplanungsperiode unter anderem empfohlen:

- eine genauere Definition des Verantwortungsbereichs der Endbegünstigten und die Wahl darauf bezugnehmener Indikatoren,
- eine stärkere wirkungs- und zielorientierte Ausrichtung der Monitoringindikatoren
- ein Indikatorenset, das den spezifischen Beitrag des Sozialfonds sowohl im Rahmen des Spektrums der gesamten Arbeitsmarktförderung darstellt und den Wirkungszusammenhang zwischen Programm, Arbeitslosigkeits- und Beschäftigungsdynamik deutlich macht,
- eine durchgängige geschlechtsdifferenzierte Darstellung aller gewählter Kennzahlen.

Alle Ansätze, die zur Transparenz der Programmumsetzung und –wirkung, sowie zur Positionierung des Programms in seinen Gesamtkontext beitragen, helfen gleichzeitig, mehr Klarheit darüber herzustellen, wie die Gleichstellung der Frauen und Männer als Handlungsgrundsatz und als Zielrichtung verfolgt wird.

Im Rahmen der Programmplanung wurden die Indikatoren festgelegt, die zur Steuerung des Programms dienen, und anhand derer der spezifische Beitrag des Europäischen Sozialfonds zur Erreichung der angepeilten Ziele (Zielindikatoren und operative Indikatoren) - und damit auch der Förderung der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern - transparent gemacht werden soll. Die quantitativen Indikatoren aus dem Monitoringsystem sollen zum Beispiel folgende Fragen beantworten:

- Wem kommen die eingesetzten Mittel in welchem Ausmaß zugute?
- Wurden die angestrebten Zielgruppen im geplanten Ausmaß erreicht? Wenn ja, warum und wie? Wenn nein, warum nicht?
- Mit welchen Maßnahmen kommen die eingesetzten Mittel den einzelnen Personengruppen zugute?
- Werden mit den Maßnahmen auch die angestrebten Ziele erreicht? Wenn nicht, warum nicht?
- Welchen Beitrag leisten die Interventionen zum Erreichen des übergeordneten, strategischen Ziels? Welcher Mehrwert resultiert aus dem Einsatz von Mitteln des Europäischen Sozialfonds?
- Durch welche Maßnahmen außerhalb des Programms wird das Erreichen der jeweiligen Ziele zusätzlich unterstützt, gibt es hemmende Faktoren?
- Gibt es Veränderungen der Ausgangssituation bzw. der Rahmenbedingungen, welche eine teilweise Umorientierung überlegenswert machen?

Werden die für die Programmplanungsperiode 1995 bis 1999 festgelegten quantitativen Indikatoren in Hinblick auf diese Fragestellungen überprüft, so zeigen sich eine Reihe von Schwächen des Indikatorensets. Diese Schwächen beziehen sich sowohl auf ihre grundsätzliche Aussagekraft als auch auf die Transparenz in bezug auf den Stellenwert der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern.

So wird keine durchgängige geschlechtsspezifische Perspektive verfolgt: Eine eigene Darstellung für Frauen und Männer konzentriert sich auf die Zahl der Förderfälle. Diese sind zusätzlich differenziert nach Schwerpunkten/Unterschwerpunkten, Interventionsformen, nationalem Instrument, Maßnahmeform und Abschlußart. Eine geschlechtsspezifische Unterscheidung der erfaßten Förderfälle nach Altersgruppen findet nicht statt. Über die angeführten Angaben zu den Förderfällen hinaus gibt es keine getrennte Darstellung für Männer und Frauen, weder was die Teilnahmedauer betrifft, noch in bezug auf die durchschnittlichen Kosten oder den Anteil an den Gesamtkosten, der auf die Förderung von Frauen respektive von Männern entfällt.

Grundsätzlich sind die vorgesehenen Kennzahlen hauptsächlich inputorientiert. In welche Interventionsbereiche fließen wieviele Mittel und wieviele Projekte bzw. Teilnahmen welchen Typs wurden dadurch gefördert?[39] Damit sind sie eher darauf ausgerichtet, den adäquaten Mitteleinsatz nachzuweisen, als den erfolgreichen, zielorientierten Mitteleinsatz. Die Konzentration ergibt sich zum Teil aus der Förderlogik, nach der einerseits einzelne Personen unterstützt werden (beispielsweise durch Beihilfen zu den Kurskosten oder zur Deckung des Lebensunterhalts), andererseits die anbietenden Einrichtungen gefördert werden. Diese Indikatoren sind zwar für Controllingzwecke dienlich, weniger jedoch für die Programmsteuerung.

Die wenigen Kennzahlen in Hinblick auf das Ergebnis, den Output der Förderungen, sind für Steuerungszwecke wenig aussagekräftig. Sie beziehen sich erstens auf die Art der Abschlüsse nach einer Qualifizierung. Der Begriff der Qualifizierung ist im Europäischen Sozialfonds jedoch sehr weit gefaßt und umfaßt unter anderem Berufsorientierungskurse, Berufsvorbereitungskurse oder Maßnahmen der aktiven Arbeitsuche. Fachliche Qualifizierungen stellen daher nur einen Teil der tatsächlich geförderten Maßnahmen und auch von diesen sind nur wenige auf einen staatlich anerkannten Abschluß ausgerichtet. Der zweite Indikator betrifft die Zahl der vorzeitigen Abbrüche einer Teilnahme. Er sollte von der Intention her Anhaltspunkte dafür geben, wieviele Teilnahmen vorzeitig wegen einer Arbeitsaufnahme beendet werden (was bei gewissen Maßnahmeformen als Erfolg zu werten wäre) und wieviele Teilnahmen aus sonstigen Gründen nicht abgeschlossen worden sind (was einen Mißerfolg darstellt). Da aber von seiten der Endbegünstigten keine Differenzierung der Abbrüche nach diesen beiden Ursachen bereitgestellt werden konnte, ist dieser Indikator insgesamt wenig hilfreich. Über diese beiden Kennzahlen hinaus sind keine Ansätze vorgesehen, anhand derer der Zusatznutzen der geförderten Personen durch die Teilnahme an der Förderung festgestellt werden könnte.

Der einzige Wirkungsindikator setzt sechs Monate nach Ausscheiden aus der Förderung an. Dabei wird die Wirkung der Programme auf Schwerpunktebene (bzw. bei den regionalen Zielen auf Maßnahmenebene) durch den Arbeitsmarktstatus sechs Monate nach Austritt aus der Förderung bestimmt (unselbständig beschäftigt, selbständig beschäftigt, arbeitslos, usw.). Zu diesem Zeitpunkt läßt sich allerdings, besonders wenn es an qualitativen Kriterien im Vorfeld mangelt, kein unmittelbarer Zusammenhang zur vorangegangenen Förderung herstellen. Der Status ist dann von einer Vielzahl von Faktoren abhängig, die nicht im Einflußbereich der Endbegünstigten liegen. Dies legt nahe, die Verantwortlichkeit der Endbegünstigten in Hinblick auf die Zielsetzungen deutlich zu konkretisieren. Wird von den Endbegünstigten erwartet, daß den geförderten Personen im Rahmen des Europäischen Sozialfonds jene Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kenntnisse vermittelt werden, die ihre Arbeitsmarktchancen erhöhen, oder geht der Verantwortungsbereich der Endbegünstigten weiter, nämlich bis zur Vermittlung auf einen Arbeitsplatz? Werden sonstige qualitative Ansprüche gestellt? Sowohl die passenden qualitativen und quantitativen Wirkungsindikatoren als auch die Wahl aussagekräftiger Outputindikatoren im Monitoring – und darüber hinaus in der Evaluierung - sind wesentlich von diesen Definitionen abhängig.

Das Potential für Fehlinterpretationen des jetzigen Verbleibsindikators zeigt sich besonders deutlich bei einem Vergleich zwischen den regionalen Zielen: In manchen Bundesländern spielen saisonale Effekte eine bedeutende Rolle. Saisoneffekte können bei einer Stichtagsbetrachtung sowohl für Verzerrungen nach unten als auch nach oben sorgen, je nachdem, ob der jeweilige Stichtag in eine Hochsaison fällt oder in ein saisonales Tief. Dies wirkt sich insbesondere in jenen regionalen Zielgebieten aus, in denen ein wesentlicher Anteil der geförderten Frauen und

Männer aus dem Bauwesen oder aus dem Gastgewerbe stammt. Zudem ist aus den Individualdatenauswertungen für Ziel-3 bekannt, daß der Verbleibsindikator einen umso höheren Beschäftigtenanteil ergibt, je quantitativ bedeutsamer Beschäftigungs- und Kinderbetreuungsbeihilfen in einem Zielgebiet sind (der Indikator ist nicht nach Interventionsform getrennt ausgewiesen) und je stärker die Maßnahmen auf junge Personen ausgerichtet sind. Bei einem Vergleich der regionalen Ziele, die sich in vielerlei Hinsicht unterscheiden, würde jeder vergleichende Interpretationsversuch daher zu irreführenden Ergebnissen führen, solange keine differenzierteren Informationen zur Verfügung stehen.[40]

Das derzeitige Indikatorenset hat zwei weitere Nachteile: Erstens paßt die dem Indikatorensystem des Sozialfonds zugrunde liegende Logik nicht mit der Zielarchitektur des Arbeitsmarktservice und den sich darauf beziehenden Indikatoren überein. Dadurch erhöht sich der administrative Aufwand für das Arbeitsmarktservice deutlich. Zweitens fehlen Schnittstellen zu wesentlichen Bereichen außerhalb des Programms, die aber notwendig wären, um den Effekt des Programms in seinem Gesamtkontext darstellen zu können. So wären beispielsweise quantitative Anknüpfungspunkte zu folgenden Bereichen wichtig:

Fördermaßnahmen außerhalb des Programms und dafür eingesetzte Fördermittel: Damit könnte die Zusätzlichkeit der Maßnahmen des Sozialfonds für die jeweilige Region und für die jeweiligen Zielgruppen differenzierter dargestellt werden.

Arbeitsmarktpolitische Ziele des Arbeitsmarktservice: Durch eine getrennte Ausweisung der gemeinschaftlich finanzierten Maßnahmen in den Controllingdaten des Arbeitsmarktservice würde der Beitrag des Sozialfonds zum Erreichen der Zielsetzungen explizit gemacht.

Arbeitslosigkeit und Beschäftigungsdynamik: Bisher sind weder die Arbeitsmarktindikatoren noch die Input- und Outputindikatoren oder der Wirkungsindikator[41] so gewählt, daß sie einen Wirkungszusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit, Sozialfonds-Programm und Beschäftigung nachweisen lassen. Aus diesem Umstand leitet sich die Empfehlung ab, quantitative Monitoringindikatoren zu wählen, die eine Verbindung zwischen diesen Bereichen herstellen. Auf der Wirkungsebene könnte zum Beispiel an der Zahl und Struktur der neu abgeschlossenen Beschäftigungsverhältnisse eines Jahres angesetzt werden. Wieviele der gesamten Beschäftigungsaufnahmen folgen dem Abgang aus einer Qualifizierungsförderung, wieviele resultieren aus der Aufnahme eines mit einer

[40] Zudem werden Inkonsistenzen zwischen der ESF-EDV einerseits und den auf einem anderen Datensatz des Arbeitsmarktservice beruhenden Angaben auf der kleinräumigen Beobachtungsebene der regionalen Ziele stärker sichtbar als auf Ebene von Ziel-3. Vergleiche zwischen den Jahresberichten zur Umsetzung mit den Verbleibsindikatoren haben zum Beispiel ergeben, daß in manchen Zielgebieten Angaben zum Verbleib für Schwerpunkte vorliegen, in denen laut Jahresbericht keine Förderfälle zu verzeichnen waren.

[41] Verbleib sechs Monate nach Ausscheiden aus der Förderung in einer Stichtagsbetrachtung.

Beihilfe geförderten Beschäftigungsverhältnisses?[42] Ein solcher Ansatz ließe sich in eine differenziertere Darstellung der Arbeitslosigkeit (bzw. der Erwerbslosigkeit allgemein) integrieren, die einerseits mehr Augenmerk auf die Beschäftigungschancen der arbeitslosen Frauen und Männer lenkt, andererseits die Polarisierung zwischen dem dynamischen Teil der Arbeitslosigkeit und den Bereichen, in denen eine Verfestigung der Erwerbslosigkeit droht bzw. bereits festzustellen ist, aufzeigt.

Darüber hinausgehende Wirkungsindikatoren, die zum Beispiel an der Stabilität von Beschäftigungsverhältnissen oder der Qualität der Arbeitsplätze ansetzen, sind demgegenüber nur in einer längerfristigen Sicht zu generieren. Sie können daher nicht mehr Gegenstand des Monitorings sein, sondern sind Aufgabe der Evaluierung.

Zwar sind die vorgeschlagenen Kennzahlen relativ aufwendig zu generieren; angesichts der Höhe des gesamten Fördervolumens scheint es jedoch empfehlenswert, einen höheren Teil der Mittel aus der Technischen Hilfe für ein entsprechendes Monitoringsystem zu verwenden.

[42] Dies könnte durch eine differenziertere Auswertung der bereits jetzt vom Arbeitsmarktservice in Auftrag gegebenen Beobachtung der Arbeitsmarktdynamik erreicht werden. Vergleiche dazu: Alteneder et al., 1998.

10 Quantitative Befunde zur Umsetzung 1995-97

Im Rahmen dieses Abschnitts wird der Frage nachgegangen, welche quantitativen Ergebnisse in Hinblick auf das Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern vor dem Hintergrund der skizzierten operativen Ausgangssituation in der Umsetzung sichtbar werden. Vorweg gilt es allerdings kurz auf einige wesentliche Aspekte der Rahmenbedingungen während der Untersuchungsperiode einzugehen.

10.1 Rahmenbedingungen der Umsetzung

Nach dem Wachstumseinbruch 1993 hatte sich die österreichische Wirtschaft 1994 wieder erholt. In diesem Jahr erfolgte die Planung von Ziel-3 des ESF, wobei die Wirtschaftsprognosen von einer anhaltenden Erholung der österreichischen Wirtschaft im Zuge des Beitritts zur europäischen Union ausgegangen waren. De facto war insbesondere in den Jahren 1995-97 das Wachstum deutlich geringer als erwartet. Ehemals geschützte Bereiche kamen ebenso unter Anpassungsdruck wie Wirtschaftszweige, die privatisiert wurden. Besonders betroffen waren zum Beispiel die Landwirtschaft, die Nahrungsmittelerzeugung, das Speditionswesen oder das Banken- und Versicherungswesen.

Die Arbeitsmarktentwicklung war daher durch eine deutliche Verschlechterung in den ersten beiden Jahren der Programmlaufzeit gekennzeichnet. Dieser Negativtrend konnte 1997 gestoppt werden. 1998 und 1999 kam es dann zu einer Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarktsituation.

Die Nachfrage nach unselbständig Beschäftigten erfuhr erst ab 1997 wieder eine Belebung. Allerdings bezog sich die steigende Nachfrage hauptsächlich auf Teilzeitarbeitsplätze. Insgesamt ging die Zahl der Vollzeitbeschäftigten ab 1995 zurück. Österreich ist laut Europäischer Kommission damit neben Deutschland das einzige Land der Europäischen Union mit sinkender Vollzeitbeschäftigung[43] Obwohl das Arbeitskräfteangebot in den Jahren 1995 und 1996 zurückging, sank die Zahl der Erwerbstätigen noch stärker – die Arbeitslosigkeit stieg. Erst 1999 sank die Arbeitslosenquote wieder leicht – unterstützt durch einen für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung nur geringen Anstieg des Arbeitskräfteangebots – ohne allerdings das Niveau von 1994 und 1995, dem Beginn der Programmlaufzeit – wieder zu erreichen.

Lange Zeit bestand ein Hauptinstrument zur Arbeitsmarktentlastung in Österreich in der Reduzierung des statistisch ausgewiesenen Arbeitskräfteangebots. Dies äußerte sich bei Älteren in den Regelungen für einen vorzeitigen Pensionsantritt sowie in den Sonderunterstützungen für ältere Arbeitslose kurz vor Erreichen der Altersgrenze für eine

[43] Siehe: Europäische Kommission. Employment in Europe 2000, S.19.

vorzeitige Alterspension. Eltern mit Kinderbetreuungspflichten haben die Möglichkeit, Karenzurlaubsgeld zu beziehen; arbeitslose Elternteile haben Anspruch auf Sondernotstandshilfe, wenn sie aufgrund fehlender Kinderbetreuungsangebote keine Beschäftigung aufnehmen konnten. Demgegenüber ist der Versorgungsgrad mit Kinderbetreuungsangeboten – speziell für Kinder unter 3 Jahren und im Schulalter – relativ gering und allgemein nicht immer auf die Erfordernisse erwerbstätiger Eltern zugeschnitten.

Diese Anreize für einen Verbleib außerhalb des Arbeitskräfteangebots förderten nicht nur das Sinken der Beschäftigungsquote (in Relation zur Bevölkerung), sie waren auch von einer wachsenden Abhängigkeit der Nichtbeschäftigten von öffentlichen Leistungen begleitet. Das Jahr 1996 hat insofern einen neuen Negativrekord markiert, als ein historischer Tiefstand der Beschäftigungsquote (in Relation zur Bevölkerung im Erwerbsalter) erreicht wurde: Auf 100 Beschäftigte kamen bereits 54 Nichtbeschäftigte im Erwerbsalter.

Vor diesem Hintergrund führte die Erfordernis der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte während der Programmlaufzeit zu einer Reihe von Maßnahmen, deren gemeinsames Kennzeichen die Ziele der Reduzierung passiver Transferleistungen und der Steigerung der Erwerbsbeteiligung darstellt. Diese strategische Umorientierung hatte damit unter anderem auch ein stärkeres Sichtbarwerden von Arbeitslosigkeit zur Folge.

So wurden Maßnahmen gesetzt, um das effektive Pensionsanfallsalter anzuheben: Sowohl in der Privatwirtschaft als auch im öffentlichen Dienst wird der Zugang in eine Pension vor Erreichen des gesetzlichen Pensionsalters erschwert. Besonders betroffen waren von diesen Neuregelungen Frauen in ihren Zugangsmöglichkeiten zu einer vorzeitigen Alterspension aufgrund von Arbeitslosigkeit oder langer Versicherungsdauer und kranke oder behinderte Personen - insbesondere solche ohne abgeschlossener Berufsausbildung -, für die es schwieriger wurde, eine Invaliditäts-, bzw. Erwerbsunfähigkeitspension zugesprochen zu bekommen.[44] Zudem wurden bei einem vorzeitigen Übertritt in die Pension Abschläge beschlossen, die gegenüber dem vorherigen Stand zu relativ geringeren Pensionshöhen führten.

Zudem kam es in einer Reihe weiterer Transferleistungen zu erheblichen Einschnitten: Die allgemeine Sonderunterstützung (für ältere Arbeitslose kurz vor Erreichen des Alters für eine vorzeitige Alterspension) wurde gestrichen, der Bezug von Karenzurlaubsgeld eines Elternteils wurde von 2 Jahren auf 1,5 Jahre verkürzt; der Bezug eines erhöhten Karenzurlaubsgeldes vom Einkommen des Vaters abhängig gemacht; der Bezug einer Sondernotstandshilfe (an Elternteile, die aufgrund einer Betreuungspflicht keiner Beschäftigung nachgehen können) von einer Bestätigung der Gemeinde über das tatsächliche Fehlen eines Betreuungsangebots abhängig

[44] Der Anteil der abgelehnten Anträge auf Invaliditäts-, Erwerbs- oder Berufsunfähigkeitspensionen hat sich von 58% 1995 auf 65% 1996 erhöht.

gemacht. Die Höhe der Notstandshilfe wurde nach oben begrenzt und zusätzlich von der Zahl der Versicherungsmonate abhängig gemacht. Von den meisten dieser Maßnahmen waren unmittelbar vor allem Frauen betroffen, weil nur wenige Männer wegen Kinderbetreuungspflichten ihre Berufstätigkeit einschränken.

Im Gegenzug gewannen ab 1997 Maßnahmen zur Erleichterung von beruflichen und privaten Verpflichtungen ebenso an Bedeutung, wie das Ziel der stärkeren Integration von Frauen ins Erwerbsleben. Dies äußerte sich beispielsweise in der vom Bund bereitgestellten Kindergartenmilliarde oder in den arbeitsmarktpolitischen Zielen des AMS.

Vor diesem Hintergrund war zu erwarten, dass sich die verstärkten Bemühungen um eine Integration von Frauen in das Erwerbsleben ab 1997 auch in zunehmender Unterstützung von arbeitslosen Frauen in ESF-Maßnahmen widerspiegelt.

Dies bestätigt sich nicht für die Gesamtheit an ESF-Maßnahmen, wenn die Förderfälle betrachtet werden. Während der Frauenanteil 1995[45] noch bei insgesamt 52% lag, sank er 1997 auf rund 49%. Allerdings ist dieser Indikator nur bedingt aussagekräftig, wie im folgenden Abschnitt skizziert wird.

10.2 Frauenanteil an den Maßnahmen als Hinweis auf die Verfolgung des Ziels der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern

In diesem Abschnitt wird die begrenzte Aussagekraft des Indikators „Frauenanteil an den Förderfällen" als alleiniger Hinweis auf die Umsetzung des Ziels der Chancengleichheit dargestellt. Dieser Indikator ist jedoch die einzige Maßzahl aus dem Monitoringsystem, die quantitative Anhaltspunkte zur Förderung von Frauen bzw. von Männern im Europäischen Sozialfonds gibt. Eine Beurteilung, ob Frauen im Europäischen Sozialfonds entsprechend ihres Anteils an der Zielgruppe erfaßt worden sind, bzw. in höherem oder geringerem Ausmaß, hängt von den gewählten konkreten Vergleichsgrößen ab, die in den Programmplanungen aber nicht explizit definiert worden sind.

Die alleinige Betrachtung des Erfassungsgrads von Frauen in den einzelnen Programme birgt eine Reihe von Nachteilen in sich:

- Ein geringer Frauenanteil kann sowohl eine tatsächlich geringere Unterstützung von Frauen bedeuten, als auch auf die unterschiedliche Gestaltung der Maßnahmen für Frauen und der für Männer zurückzuführen sein: Wenn vor allem Männer in modular aufgebauten Maßnahmen teilnehmen, von denen jedes einzelne Modul als eigener Förderfall gezählt wird, während Frauen tendenziell

[45] Bezogen auf die Abrechnungsjahre 1995 der Programme. Diese entsprechen nicht einem Kalenderjahr und waren in den einzelnen Programmen unterschiedlich lang.

stärker in integrierten Maßnahmebündeln gefördert und damit nur einmal gezählt werden, so resultiert allein daraus ein geringerer Frauenanteil an den Förderfällen.

- Zudem gibt der Frauenanteil keine Hinweise darauf, ob sich die Förderung der Frauen von der Förderung der Männer in Hinblick auf die Dauer oder die Kosten unterscheidet. Wenn zum Beispiel mehr Männer gefördert werden, könnte diese größere Zahl auch darauf zurückzuführen sein, daß sich die Unterstützung von Männern stärker auf kürzere oder billigere Maßnahmen konzentriert, sodaß die Förderrelationen zwischen Frauen und Männern bei einer Betrachtung des Fördervolumens zu anderen Ergebnissen in Hinblick auf die Berücksichtigung des Aspekts der Chancengleichheit führt. Auch dann würde die alleinige Betrachtung des Erfassungsgrads von Frauen und der Vergleich zwischen unterschiedlichen Regionen zu unangemessenen Schlußfolgerungen verleiten.

Noch komplexer wird die Bewertung, wenn durch Vergleich der geförderten Frauen und Männer mit Indikatoren zur jeweiligen Arbeitsmarktsituation Aussagen über den Stellenwert des Ziels der Chancengleichheit getroffen werden sollen. Scheinbar ist die Aussage einfach: Wenn Frauen überproportional zu ihrem Anteil an den Arbeitslosen erfaßt werden, dann wird der Europäische Sozialfonds aktiv zur Förderung der Chancengleichheit eingesetzt. Nur, welche Datenbasis und welche daraus ermittelte Kennzahl bildet die Bezugsgröße? Werden Bestandsdaten oder betroffene Personen betrachtet? Steht die Arbeitslosigkeit von Frauen und Männern im Mittelpunkt des Interesses, die Langzeitarbeitslosigkeit oder allgemein die Erwerbslosigkeit? Werden die geschlechtsspezifischen Unterschiede in der Beschäftigtenquote als Maßstab genommen, die Unterschiede in der Arbeitslosenquote oder der Frauenanteil an den Arbeitslosen bzw. an den Erwerbslosen? Je nachdem, welche Kennzahl gewählt wird, ergeben sich andere Grenzen für die Beurteilung einer unterproportionalen, proportionalen oder überproportionalen Förderung von Frauen im Europäischen Sozialfonds.

Die daraus resultierenden Unterschiede sollen an einigen Beispielen aus der administrativen Statistik illustriert werden:

- Im Jahresdurchschnitt 1997 waren 46% der Frauen, aber nur 28% der Männer im erwerbsfähigen Alter 1997 ohne Beschäftigung. Dies bedeutet, daß der Anteil der nichtbeschäftigten Frauen an der weiblichen Bevölkerung im Erwerbsalter 1,6 mal so hoch ist wie der Anteil der nichtbeschäftigten Männer an der männlichen Bevölkerung. Daraus könnte theoretisch abgeleitet werden, daß der Frauenanteil an den Förderfällen 62% betragen müßte.

- Wird die höhere Arbeitslosenquote von Frauen als Bezugspunkt genommen (Österreich 1997 laut administrativer Statistik 7,4% in Vergleich zu 6,9% bei Männern), so läßt sich daraus der Anspruch ableiten, daß 52% der Geförderten Frauen sein sollen.

- Werden die personenbezogenen Daten des Arbeitsmarktservice als Basis herangezogen, so ergeben sich je nach Bezugsgröße unterschiedliche quantitative Grenzen. Bildet der Jahresdurchschnittsbestand an arbeitslosen Frauen und Männern die Basis, so beträgt der Frauenanteil 44-45% an allen Arbeitslosen, bezogen auf die im Laufe eines Jahres von Arbeitslosigkeit Betroffenen beträgt der Frauenanteil 41-42%, bezogen auf die von Langzeitarbeitslosigkeit von mindestens 6 Monaten Betroffenen 50%, bezogen auf die von Langzeitarbeitslosigkeit von mehr als einem Jahr Betroffenen 47%.

An dieser Stelle sollte nur verdeutlicht werden, in welchem Spektrum sich eine Beurteilung bewegen kann. Die Wahl der konkreten Zielgrößen hängt von vielen Faktoren ab und muß daher für jedes Programm eigens festgelegt werden.

10.2.1 Frauenanteil in den Programmen des Europäischen Sozialfonds

Vor dem skizzierten Hintergrund sind die Angaben zu den Frauenanteilen der einzelnen Programme – die einzige einheitliche Informationsquelle – mit Vorsicht zu interpretieren. Es zeigt sich in einer globalen Betrachtung, daß 1997 ausschließlich im Ziel-1 Gebiet Burgenland und in jenen fünf Ziel-2 oder Ziel-5b Programmen, in denen ein spezifischer Frauenschwerpunkt vorgesehen war, der Frauenanteil an den Maßnahmen über der 50%-Marke lag.

Im Abrechnungsjahr 1995 des Sozialfonds wurden im Ziel 3 absolut mehr Frauen gefördert als Männer. In den sieben Ziel 5b Regionen betrug die Bandbreite des Frauenanteils zwischen 50% und 73%, in den vier Ziel 2 Gebieten zwischen 29% und 87%. Im Ziel 1 betrafen 31% der Förderfälle Frauen. Im Jahr 1997 lag der Frauenanteil im Ziel 1, in zwei der vier Ziel 2 Programmen und in drei der sieben Ziel 5b Programmen über der 50%-Marke, in Ziel 3 ist er auf knapp 49% gefallen.

Hinsichtlich der Höhe des Frauenanteils heben sich jene regionalen Zielgebiete hervor, die implizit oder explizit in der Planung einen eigenen Frauenschwerpunkt vorgesehen haben. In diesen Regionen liegt der Frauenanteil 1997 durchwegs über der 50%-Marke, was 1997 sonst nur mehr auf das Ziel 1 Gebiet Burgenland zutrifft. Dennoch ist der relativ hohe Frauenanteil nicht auf den Frauenschwerpunkt allein zurückzuführen, sondern unter anderem in Kombination mit der Berücksichtigung von Frauen in den anderen Schwerpunkten zu sehen.

So erschwerte die regionale Gebietskulisse die Umsetzung des Frauenschwerpunkts im Ziel-2-Gebiet Niederösterreich, was dazu führte, dass die ursprünglich für diesen Schwerpunkt geplanten Mittel reduziert wurden. Demgegenüber ist im Ziel-5b Gebiet Niederösterreich ist der relativ hohe Frauenanteil nicht nur auf die Dotierung des frauenspezifischen Schwerpunkts (1995-97 15% der ESF-Förderausgaben), sondern auch auf die Berücksichtigung von Frauen in den anderen Schwerpunkten zurückzuführen. Am Ziel-2 Gebiet der Steiermark wiederum zeigen sich die

besonderen Schwierigkeiten, Frauen im Rahmen eines ambitionierten Programms anzusprechen, das Schwerpunkte auf technische Bereiche[46] legt.

Andererseits werden nur in manchen regionalen Programmen, deren Maßnahmenbezeichnungen relativ breit gehalten wurden, anteilsmäßig mehr Frauen als Männer gefördert. Während im 5b-Gebiet Vorarlberg der hohe Frauenanteil nicht nur auf den frauenspezifischen Schwerpunkt, sondern vor allem auf den relativ offen gehaltenen Qualifizierungsschwerpunkt zurückzuführen ist, erreichen die Ziel 2 Maßnahmen in Vorarlberg – wo kein Frauenschwerpunkt vorgesehen ist –, obwohl von der Maßnahmen her offen gehalten, arbeitslose Frauen in geringerem Ausmaß als arbeitslose Männer.

Übersicht 2: Frauenanteile in den einzelnen Programmen des Europäischen Sozialfonds

Alle Endbegünstigte: Anteil der arbeitslosen Frauen an allen Förderfällen Arbeitsloser. ESF-Abrechnungsjahre 1995 und 1997

	1995		1997	
	Förderfälle insgesamt	Frauenanteil in % der Förderfälle	Förderfälle insgesamt	Frauenanteil in % der Förderfälle
Ziel 1	1.499	30,9	2.870	51,7
Ziel 2	3.153	47,3	2.908	49,2
Niederösterreich	790	29,2	790	50,0
Oberösterreich	348	87,1	481	81,3
Steiermark	1.360	51,6	980	38,3
Vorarlberg	655	39,1	657	41,2
Ziel 5b	7.857	55,4	13.818	52,7
Kärnten	1.257	56,3	2.921	47,2
Niederösterreich	2.207	50,2	4.155	54,5
Oberösterreich	1.554	51,7	2.420	59,1
Salzburg	322	73,0	671	48,4
Steiermark	1.054	59,6	876	44,4
Tirol	1.185	56,2	1.576	45,6
Vorarlberg	278	73,0	1.199	64,7
Ziel 3	26.712	53,0	55.320	48,2
Insgesamt	39.221	52,2	74.849	49,2

[46] metallverarbeitender Sektor und Qualifizierung für die Forschung und technologische Entwicklung.

Quelle: Jahresberichte des Bundesministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales zur Umsetzung des Europäischen Sozialfonds. Berechnungen WIFO. Anmerkung: Die Beschränkung auf die Abrechnungsjahre 1995 und 1997 ergibt sich auf den Umstand, dass nicht in allen ESF-Zielen ein Abrechnungsjahr 1996 gegeben war.

10.2.2 Frauenanteil in den Zielgebieten insgesamt

Ein weiterer Grund dafür, dass die Ergebnisse einzelner Programme als Hinweis für die Berücksichtigung des Ziels der Chancengleichheit in einer Region nicht ausreichend sind, ergibt sich aus dem Umstand, dass sowohl in den Ziel-2, als auch in den Ziel-5b Gebieten zusätzlich Fördermaßnahmen aus Ziel-3 des ESF stattfinden, in allen Gebieten zusätzlich ausschließlich national finanzierte Maßnahmen eingesetzt werden. Vor diesem Hintergrund wird im folgenden der Frauenanteil für die Summe aller ESF-Maßnahmen in den einzelnen Ziel-Gebieten ermittelt. Zu diesem Zweck wurden die Angaben des ESF-Monitorings ergänzt durch die Regionalinformationen des anonymisierten Individualdatensatzes der Ziel-3 Teilnahmen.

Übersicht 2: Frauenanteile an den ESF-Förderungen nach Ziel-Regionen des Europäischen Sozialfonds

Bundesland	Frauenanteil insgesamt	Frauenanteil an den Ziel-3 Maßnahmen	Frauenanteil im Regionalprogramm
Ziel 1	44,6	-	44,6
Ziel 2	52,2	55,7	48,2
Niederösterreich	50,6	56,9	39,6
Oberösterreich	59,9	41,7	83,7
Steiermark	53,9	61,2	46,0
Vorarlberg	43,9	52,5	40,2
Ziel-5b	53,1	52,7	53,7
Kärnten	56,9	61,4	49,9
Niederösterreich	56,0	58,4	53,0
Oberösterreich	43,9	37,9	56,2
Salzburg	57,3	57,9	56,4
Steiermark	59,6	64,3	52,7
Tirol	47,8	46,4	50,1
Vorarlberg	59,6	55,4	66,3
Kein regionales Zielgebiet	52,1	52,1	

Regionale Zielgebiete: Alle Endbegünstigte; Anteil der arbeitslosen Frauen an allen Förderfällen Arbeitsloser. ESF-Abrechnungsjahre 1995 und 1997. Berechnungen WIFO auf Basis der Jahresberichte zur Umsetzung des ESF (AMS und BMAGS). Ziel-3 Förderungen: ausschließlich Förderungen des AMS. Q: WIFO_ESF3_Individual

Durch diese Vorgangsweise werden die Unterschiede zwischen den Regionen deutlich geringer. Nur in vier Regionen liegt der Frauenanteil unter der 50%-Marke. Die insgesamt geringsten Frauenanteil an den Geförderten verzeichnet das Ziel-1 Gebiet. Demgegenüber unterscheiden sich die anderen regionalen Zielgebiete kaum von jenen Regionen, in denen kein regionales Programm des ESF gefördert wurde.

So zeigt sich für die meisten Ziel-2 Regionen eine relativ hohe Berücksichtigung von Frauen in der Ziel-3 Förderung. Einzige Ausnahme dabei bildet Oberösterreich, wo einem Frauenanteil von über 80% im Ziel-2 Programm eine geringere Erfassung von Frauen in Ziel-3 gegenüber steht. In Vorarlberg wiederum führte die insgesamt relativ geringe Zahl an Ziel-3 Förderungen dazu, dass insgesamt lediglich 44% der Förderungen auf Frauen entfielen.

10.3 Die Ziel 3 Förderungen

In den folgenden Abschnitten konzentriert sich das Augenmerk auf die Ziel 3 Förderung, für die der Evaluierung mehr Informationen zu den geförderten Frauen und Männern, zu den Fördermaßnahmen und zur Integrationswirkung vorliegen. Ausgehend von den Monitoringinformationen werden anhand der Individualdaten der in den Jahren 1995 und 1996 geförderten Personen die Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Förderung von Frauen und Männern näher untersucht.

Laut Programmplanung sollte in den Jahren 1995 bis 1997 ein Gesamtfördervolumen von 5,865 Mrd. ATS im Rahmen von Ziel 3 verausgabt werden. Dabei ist die Förderung entlang von fünf Schwerpunkten gruppiert: 34% der Mittel sollten für die Integration von Langzeitarbeitslosen, Älteren und von Ausschluß Bedrohten verwendet werden, knapp 26% für die Förderung von behinderten Menschen, 16% zur Förderung der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern, 13% für Arbeitsstiftungen sowie 6% für Jugendliche.

Tatsächlich wurde beinahe das gesamte für diesen Zeitraum geplante Förderbudget verwendet, allerdings mit Verschiebungen zwischen den Schwerpunkten. So wurden anteilsmäßig mehr Mittel für den Schwerpunkt zur Integration von Langzeitarbeitslosen (40%) und zur Integration von Jugendlichen (15%) verausgabt; geringere Ausgaben wurden demgegenüber für Arbeitsstiftungen getätigt (8%), für Menschen mit Behinderungen (21%) und für die technische Hilfe (1% statt 5%). Der Anteil des Schwerpunkts zur Förderung der Chancengleichheit liegt in etwa beim ursprünglich veranschlagten Wert.

Werden die in Ziel 3 gezählten Förderfälle von Frauen und Männern betrachtet, so zeigt sich seit 1995 ein stetig fallender Frauenanteil an den Förderfällen. Betrafen im Abrechnungsjahr 1995 noch 53% aller Förderungen Frauen, sank ihr Anteil auf 51% im Abrechnungsjahr 1996 und auf knapp 49% im Jahr 1997. Der Frauenanteil lag in allen Schwerpunkten außer im Schwerpunkt „Förderung der Chancengleichheit“ unter der 50%-Marke (seit 1997 auch im Jugendlichenschwerpunkt). Ausschlaggebend dafür ist auf der Schwerpunktebene die relativ geringe Erfassung von Frauen mit Behinderungen bei einer wachsenden quantitativen Bedeutung der Maßnahmen zur

Integration behinderter Menschen[47], sowie die geringere Erfassung von Frauen in Arbeitsstiftungen in Zusammenhang mit einem relativ geringen Frauenanteil an den Beschäftigten der betreffenden Branchen. Nicht zuletzt trägt die zunehmende Bedeutung von Beschäftigungsbeihilfen zu einem Sinken des Frauenanteils bei, weil Frauen relativ seltener als Männer im Rahmen von Ziel 3 mit diesem Instrument gefördert werden.

Ohne den Schwerpunkt zur Förderung der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern wäre der Anteil der Frauen in allen Jahren daher weit niedriger gelegen. Auf diesen Schwerpunkt entfielen beispielsweise 1997 22% aller Förderfälle von Frauen, ohne ihn hätte der Frauenanteil in Ziel 3 42% betragen. Vor diesem Hintergrund ist der Schwerpunkt zur Förderung der Chancengleichheit für die stärkere Erfassung von Frauen äußerst wichtig - außer die unter diesem Schwerpunkt finanzierten Maßnahmen fänden sich ansonsten in einem anderen Schwerpunkt wieder.

Die Förderungen im Europäischen Sozialfonds erfolgen über Beschäftigungsbeihilfen, über Qualifizierungsmaßnahmen und über die Bereitstellung von Unterstützungsstrukturen. Qualifizierung wird dabei in einem weiten Sinne verstanden. Darin enthalten sind daher nicht nur fachliche Qualifizierungen und Ausbildungen, sondern auch Maßnahmen zur beruflichen Orientierung, der aktiven Arbeitsuche, der Berufsvorbereitung, oder des Arbeitstrainings und Beschäftigungsprojekte, in denen Arbeit mit Qualifizierung verbunden wird.

Es werden entsprechend ihrer jeweiligen Probleme bei der Integration in den Arbeitsmarkt mehr Frauen als Männer durch Qualifizierungsmaßnahmen gefördert, während mehr Männer als Frauen durch Beschäftigungsbeihilfen unterstützt werden.

Die Qualifizierungsförderung von Frauen konzentriert sich entsprechend der Schwierigkeiten vieler Frauen bei der Integration in den Arbeitsmarkt stärker auf die berufliche Orientierung und die fachliche Qualifizierung als die Förderung von Männern. Zudem wurden wesentlich mehr Frauen in Berufsvorbereitungsmaßnahmen unterstützt, dafür anteilsmäßig weniger in Maßnahmen zur aktiven Arbeitsuche oder in Arbeitstrainings.

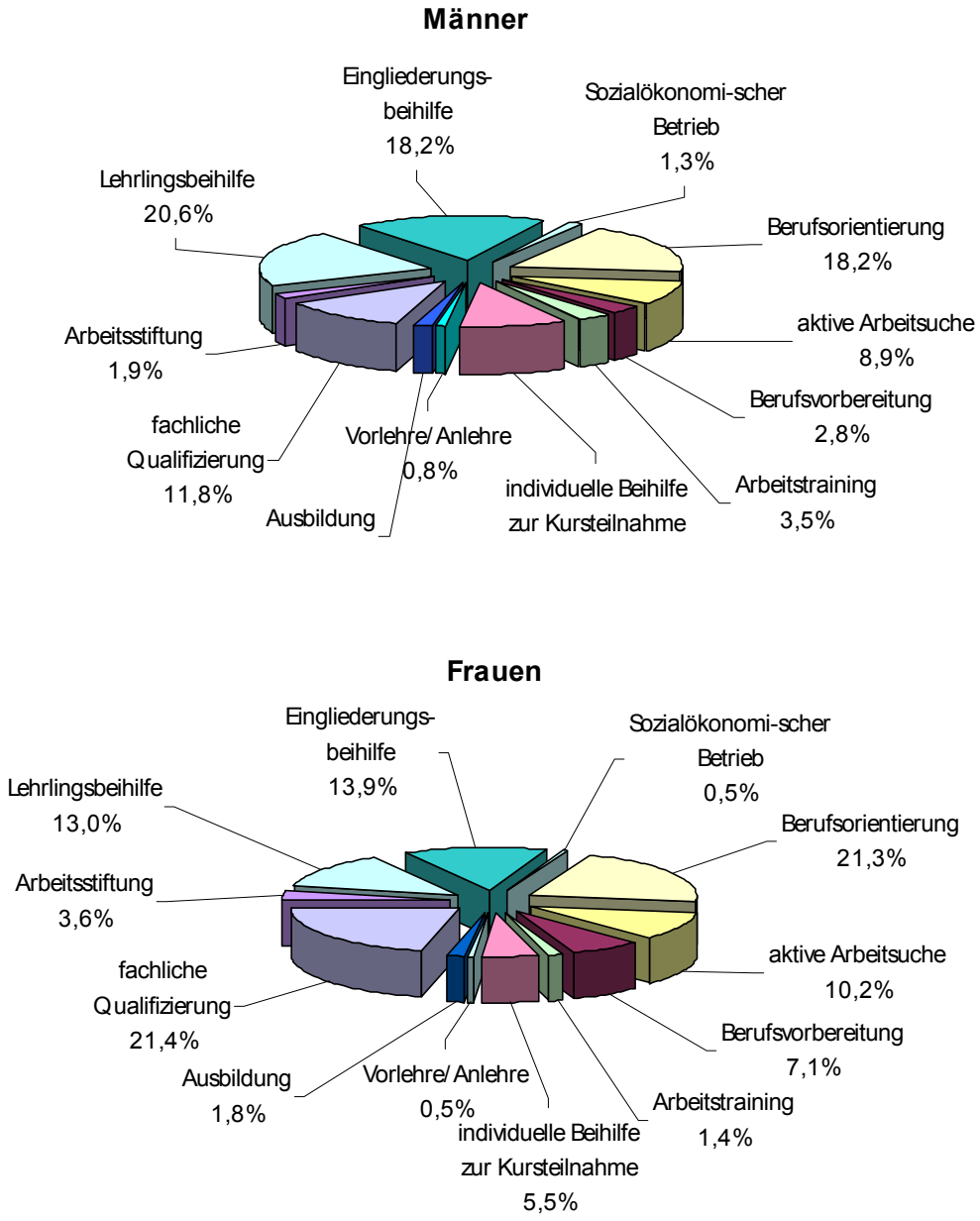
In beinahe jeder Maßnahmeform bezogen Frauen durchschnittlich länger eine Förderung als Männer. Eine diesbezüglich Benachteiligung von Frauen ist daher nicht

[47] Die Ausgabendynamik ist in diesem Schwerpunkt seit 1995 besonders hoch. 1997 wurden um 11,5% mehr Förderungen getätigt als in Summe der beiden Jahren zuvor. So sind 1997 bereits 24% der gesamten Förderausgaben auf den Behindertenschwerpunkt entfallen. Dabei wurden von den Bundesämtern für Soziales und Behindertenwesen mit 326,5 Mio. ATS erstmals mehr Mittel umgesetzt als vom Arbeitsmarktservice. Dennoch wurden nicht alle für diesen Schwerpunkt vorgesehenen Mittel ausgeschöpft, die Ausgaben lagen insgesamt um 31% niedriger als geplant. Die Verzögerung der Förderungen dadurch, daß mit den Bundesämtern für Soziales und Behindertenwesen eine Institution neu mit der aktiven Förderung arbeitsloser Behinderter betraut worden ist, konnte daher in Summe der ersten drei Jahre noch nicht ausgeglichen werden.

festzustellen. Die mittlere Teilnahmedauer an kursmäßigen Schulungen betrug bei Frauen 1995/96 insgesamt 82 Tage, bei Männern 76 Tage.[48] Die durchschnittliche Förderdauer von Beschäftigungsbeihilfen lag bei 170 Tagen (Frauen) bzw. 150 Tagen (Männer).

[48] Dabei nahmen Frauen an allen Maßnahmeformen – mit Ausnahme der aktiven Arbeitsuche – länger teil als Männer.

Übersicht 3: Verteilung der weiblichen und männlichen Förderfälle auf die einzelnen Maßnahmetypen



Q: '

10.4 Konzentration auf am Arbeitsmarkt besonders benachteiligte Frauen und Männer

Die Ziel 3 Mittel sollen konzentriert für die Unterstützung von Frauen und Männern eingesetzt werden, die mit besonderen Schwierigkeiten bei der Integration in den Arbeitsmarkt konfrontiert sind. Daß diese Intention durch die Umsetzung des Arbeitsmarktservice verwirklicht worden ist, zeigt sich sowohl an der Dauer der Erwerbslosigkeit vor Eintritt in die Förderung als auch am Anteil derjenigen, die wegen einer Behinderung oder Mobilitätsbeschränkung vom Arbeitsmarktservice als schwer vermittelbar codiert worden sind, an allen Förderfällen.

Insgesamt ergibt sich folgendes Bild. Die Ziel 3 Förderungen wurden vor allem eingesetzt für

- Jugendliche beim Ersteinstieg ins Berufsleben
- Langzeitarbeitslose und Wiedereinsteigerinnen
- Arbeitslose mit Behinderungen
- arbeitslose Frauen mit Mobilitätsbeschränkungen

Demgegenüber erfolgte keine Konzentration auf

- ältere Arbeitslose, die besonders mit Langzeitarbeitslosigkeit konfrontiert sind;
- Arbeitslose ohne abgeschlossene Ausbildung nach der Pflichtschule, die einem besonders hohen Arbeitslosigkeitsrisiko unterliegen

10.4.1 Erwerbslosigkeit und Vermittlungshemmnisse

22% der Förderfälle von Männern und 29% der Förderungen von Frauen betrafen Personen, die vor Eintritt in die Förderung mindestens zwei Jahre ohne Beschäftigung waren, weitere 44% der Männer und 37% der Frauen befanden sich in den letzten zwei Jahren vor Eintritt in die Förderung insgesamt weniger als ein Jahr in einem aufrechten Beschäftigungsverhältnis. Lediglich 16% der Frauen und 15% der Männer waren in den zwei Jahren zuvor weniger als sechs Monate ohne Arbeit.

Insgesamt standen jeweils rund zwei Drittel der geförderten Frauen und Männer zwischen 25 und 45 Jahren bzw. rund drei Viertel der geförderten Frauen und Männer unter 25 Jahren in den letzten zwei Jahren vor Eintritt in die Förderung weniger als ein Jahr in Beschäftigung. Dabei ist der Anteil derjenigen, die bereits seit mindestens zwei Jahren ohne Beschäftigung waren, bei Frauen jeder Altersgruppe höher als bei Männern. Demgegenüber waren anteilsmäßig mehr geförderte Männer über 44 Jahren als Frauen in den zwei Jahren vor Eintritt in die Förderung schon länger ohne

Erwerbsarbeit: Während mit jeweils 21% anteilsmäßig gleich viele geförderte Frauen wie Männer in den letzten beiden Jahren durchgängig erwerbslos waren, sind 37% der Männer und 31% der Frauen weniger als ein Jahr beschäftigt gewesen.

28% der Männer und 13% der Frauen, die in den betrachteten kursmäßigen Qualifizierungsmaßnahmen gefördert worden sind, waren wegen einer Behinderung vom Arbeitsmarktservice als schwer vermittelbar registriert worden. Während der Anteil der Frauen mit Behinderungen an allen weiblichen Förderfällen über die Altersgruppen relativ stabil ist, zählen 32% der geförderten Männer zwischen 25 und 45 Jahren, 24% der Männer unter 25 Jahren und nur 22% der Männer ab 45 Jahren als behindert.(35)behindert.[49].

Der Anteil von arbeitslosen Personen mit Behinderungen ist bei Beschäftigungsbeihilfen noch höher als bei kursmäßigen Qualifizierungsmaßnahmen. 31% der Männer und 16% der Frauen, die mit dieser Interventionsform unterstützt worden sind, waren wegen einer Behinderung als schwer vermittelbar eingestuft. Der Anteil behinderter Frauen an allen geförderten Frauen sinkt mit zunehmendem Alter (von 19% bei Jugendlichen bis auf 13% bei Frauen ab 45 Jahren). Von den geförderten Männern zwischen 25 und 44 Jahren waren 46% als behindert registriert (im Vergleich zu 28% der geförderten Männer unter 25 Jahren und 20% der Männer ab 45 Jahren).

Während die Ziel 3 Förderungen bei Männern stärker auf Arbeitslose mit Behinderungen konzentriert sind als bei Frauen, war rund jede fünfte geförderte Frau aufgrund einer Mobilitätsbeschränkung als schwer vermittelbar eingestuft (im Vergleich dazu: einer von hundert geförderten Männern). Bei den Frauen zwischen 25 und 45 Jahren galt sogar jede dritte als mobilitätsbeschränkt und damit nur schwer auf einen passenden Arbeitsplatz vermittelbar.

Bei arbeitslosen Frauen und Männern mit Behinderungen kumulieren zumeist mehrere Faktoren, die eine Integration in den Arbeitsmarkt erschweren. Dies zeigt sich an den geförderten Personen zum Beispiel daran, daß relativ mehr geförderte Personen mit Behinderungen vor Eintritt in die Förderung entweder gar keine oder nur geringe Beschäftigungszeiten aufweisen. Aufgrund der allgemein geringeren vergangenen Integration von Frauen ins Erwerbsleben ist der Unterschied zwischen behinderten Frauen und nichtbehinderten Frauen weniger deutlich als bei Männern. Demgegenüber ist ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Mobilitätsbeschränkung von Frauen und der Dauer der Erwerbslosigkeit vor Eintritt in die Förderung sichtbar. Die als mobilitätsbeschränkt codierten Frauen stellen rund die

[49] Dabei gilt es zu beachten, daß der Anteil behinderter Menschen an allen Qualifizierungsmaßnahmen noch höher ist, weil die Förderungen von Qualifizierungsmaßnahmen ohne gleichzeitige Förderung des Projekts beim Qualifizierungsanbieter vor allem auf arbeitslose Menschen mit Behinderungen konzentriert sind. Diese Teilnahmen sind hier jedoch nicht erfaßt

Hälfte aller weiblichen Förderfälle, die in den gesamten zwei Jahren vor Eintritt in die Förderung nicht beschäftigt waren.

10.4.2 Geringe Erfassung von älteren Arbeitslosen und von PflichtschulabgängerInnen ohne weiterführende Ausbildung

Zwei Faktoren machen den Befund des konzentrierten Mitteleinsatzes auf besonders benachteiligte Personengruppen prinzipiell hinterfragbar, die Untererfassung von älteren Arbeitslosen und von Arbeitslosen mit Pflichtschule ohne weiterem Abschluß. Mangels konkretisierter Zielvorgaben in der Programmplanung entzieht sich dieser Befund jedoch einer Bewertung. Erschwert wird eine Bewertung zudem durch die mangelhafte Datenbasis über die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und die damit erreichten Personengruppen außerhalb des Ziel 3 Programms. Deshalb kann nicht überprüft werden, ob die im Rahmen von Ziel 3 unterrepräsentierten Gruppen vielleicht stärker in Maßnahmen außerhalb von Ziel 3 unterstützt wurden. Bei einem Programm mit der Breite von Ziel 3 herrscht daher derzeit relativ hoher Interpretationsspielraum über die Definition der am Arbeitsmarkt besonders benachteiligten Arbeitslosen.

Ältere Personen werden in den Ziel 3 Maßnahmen nicht entsprechend ihres Anteils an den Arbeitslosen erfaßt: 1996 waren 23% aller Personen, die eine Arbeitslosigkeitsepisode von mindestens sechs Monaten erlebten, älter als 49 Jahre; der Anteil dieser Altersgruppe an den Langzeitarbeitslosen (mindestens ein Jahr) betrug sogar 32%. Demgegenüber betrafen im ESF Abrechnungsjahr 1995(36)1995[50] lediglich 16% der Förderungen Personen über 44 Jahre.

Die zunehmende Konzentration der Förderungen auf Jugendliche – auf sie entfielen 1997 laut ESF -Monitoring bereits 47% aller Förderfälle – führt dazu, daß der Fokus der Ziel 3 Maßnahmen immer mehr darauf gerichtet ist, den Ersteinstieg in das Berufsleben zu ermöglichen. Das Ziel der Reintegration von erwachsenen Arbeitslosen wurde dadurch im Ziel 3 vergleichsweise zurückgedrängt.

Die Konzentration auf bestimmte Zielsetzungen und Altersgruppen kann strategisch begründet und motiviert sein. So sprechen verschiedene Argumente für den prioritären Einsatz des Europäischen Sozialfonds für Jugendliche mit Problemen beim Einstieg ins Berufsleben. Für die Beurteilung der Frage nach der Chancengleichheit von Frauen und Männern in den Maßnahmen hat die jeweils eingeschlagene konkrete Strategie jedoch Auswirkungen:

Da sich der Schritt vom Ausbildungs- ins Beschäftigungssystem für Mädchen statistisch sichtbar schwieriger gestaltet als für Burschen, ist in der Förderung von Jugendlichen eine stärkere Ausrichtung auf Mädchen zu erwarten. Umgekehrt würde ein konzentrierter Einsatz des Europäischen Sozialfonds für Maßnahmen an Ältere,

[50] Das Abrechnungsjahr 1995 begann mit 1.1.1995 und endete mit 31.5.1996.

solange sich die Förderungen ausschließlich auf arbeitslos Vorgemerkte beziehen, zu einer relativ geringeren Förderung von Frauen führen. Bei den Förderfällen in den Individualdaten der Jahre 1995 und 1996([51] ist nur für die geförderten Arbeitslosen über 44 Jahre ein Frauenanteil von weniger als 50% festzustellen (37%). Demgegenüber betrug der Frauenanteil bei Jugendlichen 57%, bei arbeitslosen Personen zwischen 25 und 45 Jahren 56%.[52]

Werden die Förderfälle nach der höchsten abgeschlossenen Ausbildung differenziert betrachtet, so zeigt sich eine allgemeine Untererfassung von Frauen und Männern, die keine über die Pflichtschule hinausgehende Ausbildung absolviert haben, relativ zu ihrem Anteil an den Arbeitslosen:

1995 hatten 50% des Jahresdurchschnittsbestands an arbeitslosen Frauen und 41% der Männer keine über die Pflichtschule hinausgehende Ausbildung abgeschlossen (1996: 48% der Frauen und 41% der Männer).[53] Im Vergleich dazu betrafen nur jeweils 31% der Förderfälle von Frauen bzw. von Männern über 19 Jahre Personen mit höchstens Pflichtschulabschluß. Bei Beschäftigungsbeihilfen ist der Anteil der Förderfälle ohne eine über die Pflichtschule hinausgehende abgeschlossene Ausbildung etwas höher. Er beträgt bei Männern über 19 Jahre 36%, bei Frauen 38%.

Hinzu kommt, daß die erfaßten fachlichen Qualifizierungen primär an Personen mit einem höheren Ausbildungsgrad gerichtet sind: Keine über die Pflichtschule hinausgehende Ausbildung hatten 15% der Frauen und 19% der Männer, die an einer fachlichen Qualifizierungsmaßnahme teilgenommen haben. Mit Ausnahme der quantitativ gering besetzten Ausbildung mit staatlich anerkanntem Abschluß ist diese Maßnahmeform aber die einzige, die erwachsenen arbeitslosen Menschen zusätzliches fachliches Know-how anbietet. Wenn erwachsene Personen ohne höhere abgeschlossene Ausbildung daher in Ziel 3 gefördert werden, dann hauptsächlich in Maßnahmen, die ihnen die aktive Arbeitsuche erleichtern oder ihnen bei der Orientierung über berufliche Möglichkeiten helfen.

Besonders auffällig ist der hohe Anteil von Absolventinnen einer mittleren oder höheren Schule an den Förderfällen junger Frauen zwischen 20 und 24 Jahren – also knapp nach Beendigung der Erstausbildung – in fachlichen Qualifizierungsmaßnahmen (44%). Diese beiden Ausbildungsstufen stellen insgesamt

---

[51] Nicht berücksichtigt sind in diesem Datensatz Teilnahmen an kombinierten Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, Branchenstiftungen und ausschließliche Individualförderungen.

[52] Dies weist auf einen andere Ungenauigkeit hin, wenn bei einem Programm von der Größe von Ziel 3 lediglich der globale Frauenanteil als Kriterium für Chancengleichheit als Handlungsgrundsatz herangezogen wird: Wenn der Anteil der Frauen an den arbeitslos Vorgemerkten mit zunehmendem Alter sinkt, erhöht die Konzentration der Förderungen auf Jugendliche den ausgewiesenen Frauenanteil selbst dann über ihren Anteil an allen Arbeitslosen hinaus, wenn lediglich eine proportionale Förderung der jungen Frauen entsprechend ihres Anteils an den arbeitslosen Jugendlichen erfolgt.

[53] Berechnet auf Basis personenbezogener Daten (aus Betroffenheit und Dauer) zu den vorgemerkten Arbeitslosen, nicht auf Grundlage einer Stichtagsbetrachtung.

30% aller im Rahmen von Kursen geförderten Frauen dieser Altersklasse. Nur 31% der geförderten Frauen hatten demgegenüber keinen über die Pflichtschule hinausgehenden Abschluß erzielt. Die Förderung gleichaltriger Männer ist wesentlich stärker auf Pflichtschulabgänger ausgerichtet (44% aller Förderfälle). Da jedoch absolut weniger junge Männer in kursmäßigen Schulungen gefördert wurden als Frauen, ist die Zahl der in dieser Interventionsform unterstützten Frauen mit höchstens Pflichtschulabschluß dennoch größer als bei Männern.

55% der Pflichtschulabgängerinnen über 19 Jahren, die an einer Qualifizierungsmaßnahme teilgenommen haben, wurden in Berufsorientierungskursen gefördert, 23% mit einer fachlichen Qualifizierung und 14% in Maßnahmen zur aktiven Arbeitsuche. Von den Männern über 19 Jahren, die keine über die Pflichtschule hinausgehende Ausbildung absolviert haben, wurden 42% in Berufsorientierungskursen unterstützt, 18% durch fachliche Qualifizierung, 13% durch Arbeitstraining und 11% durch Hilfe bei der aktiven Arbeitsuche. Demgegenüber hat die Berufsorientierung bei AbsolventInnen mittlerer und höherer Schulen geringere Bedeutung (jeweils 21% der Förderfälle von Frauen bzw. Männern), 65% wurden durch weitere fachliche Qualifizierung gefördert und 11% bei der aktiven Arbeitsuche. Bei den Lehrabsolventinnen waren noch 33% in Berufsorientierung, 49% in der fachlichen Qualifizierung und 12% in der aktiven Arbeitsuche (Männer: 36% Orientierung, 28% fachliche Qualifizierung, 20% aktive Arbeitsuche).

Aus der Ausbildungsstruktur der geförderten Frauen und Männer wird ersichtlich, in welchem Maße das Arbeitsmarktservice mit den arbeitsmarktpolitischen Konsequenzen der geschlechtsspezifischen Rollenzuweisungen und den sich daraus ergebenden Ausbildungsmustern konfrontiert ist.

Zugleich zeigt sich, daß diese Mängel durch die kurativen Maßnahmen des Arbeitsmarktservice im Rahmen des Sozialfonds nur bedingt kompensiert werden (können):

- Erwachsenen PflichtschulabgängerInnen ohne weiterer abgeschlossener Ausbildung wurde im Ziel 3 hauptsächlich dabei geholfen, sich mit den bereits vorhandenen fachlichen Qualifikationen am Arbeitsmarkt besser zurecht zu finden.
- Demgegenüber richteten sich die geförderten fachlichen Qualifizierungsmaßnahmen primär an Männer und vor allem an Frauen mit einem weiterführenden Abschluß, die diesen ohne weitere Kenntnisse jedoch marktmäßig nur schwer verwerten können.

11 Die Integrationswirkung der Ziel 3 Maßnahmen

Die folgenden Seiten sind der näheren Analyse der arbeitsmarktpolitischen Wirkung der Ziel 3 Maßnahmen gewidmet. Diese beruhen auf Auswertungen des

Evaluierungsteams für die Förderfälle 1995 und 1996. Dabei richtet sich das Hauptaugenmerk auf die Frage, wieviele Frauen und Männer nach der Teilnahme an einer Ziel 3 Förderung einen Arbeitsplatz gefunden haben und wieviele anschließend stabil im Beschäftigungssystem integriert blieben: Für wieviele der geförderten Frauen und Männer wurde das Ziel der Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt erreicht? Qualitative Merkmale der Arbeitsplätze werden daher nicht berücksichtigt.

Das Ausmaß der Integration in den Arbeitsmarkt, gemessen an einem aufrechten Beschäftigungsverhältnis über der Geringfügigkeitsgrenze, ist bei Frauen sowohl nach Teilnahme an einer kursmäßigen Schulung in Ziel 3 als auch nach einer Beschäftigungsbeihilfe höher als bei Männern.

11.1 Beschäftigung nach kursmäßigen Schulungen

Der wesentlichste Faktor für die Integration in den Arbeitsmarkt nach Absolvierung einer Qualifizierungsmaßnahme ist das Finden eines Arbeitsplatzes. Im folgenden wird daher für jene Förderfälle, für die keine weitere Qualifizierungsförderung im Datensatz vermerkt ist[54], die Dauer zwischen Austritt aus der Förderung und Aufnahme des ersten Beschäftigungsverhältnisses dargestellt. Daran anschließend wird der Frage der Stabilität der Beschäftigungszeiten nachgegangen. Der beobachtete Zeitraum nach Austritt aus der Förderung ist dabei auf neun Monate begrenzt.

Die zentralen Befunde zur Integration in das Beschäftigungssystem nach kursmäßigen Schulungen lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

Je älter die geförderten Frauen und Männer sind, umso geringer ist der Anteil derjenigen, die in Anschluß an die kursmäßige Schulung einen Arbeitsplatz finden.

Frauen haben in jeder Altersgruppe etwas bessere Chancen als Männer, nach einer Förderung eine Beschäftigung aufzunehmen.

Vor allem bleiben anteilsmäßig mehr geförderte Frauen als Männer nach Finden eines Arbeitsplatzes stabil in Beschäftigung.

Eine wesentliche Ursache für das insgesamt bessere Integrationsergebnis von Frauen liegt in der unterschiedlichen Zusammensetzung der geförderten Frauen bzw. Männer:

- Behinderte Frauen haben ebenso wie behinderte Männer geringere Chancen auf eine stabile Beschäftigung nach Ende einer kursmäßigen Schulung. Aber die Förderungen an Männer sind stärker auf Arbeitslose mit codierter Behinderung konzentriert als jene an Frauen.

[54] Dies betrifft jeweils rund 73% der erfaßten Förderfälle von Frauen und Männern.

- Frauen, die bereits seit längerem ohne Erwerbsarbeit sind (vor allem Neu- und Wiedereinsteigerinnen), haben bessere Chancen einen Arbeitsplatz zu finden und in Beschäftigung zu bleiben als langzeitarbeitslose oder neu in den Arbeitsmarkt einsteigende Männer.

Übersicht 4: Nach Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme: Einen Arbeitsplatz finden und in Beschäftigung bleiben

Beobachteter Zeitraum nach Ausscheiden aus der Förderung: insgesamt 9 Monate. Angaben in % der geförderten Frauen bzw. Männer

Frauen		nach Finden eines Arbeitsplatzes	
Dauer zwischen Förderende und (erster) Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses	Insgesamt	stabil beschäftigt	nicht stabil beschäftigt
maximal 1 Monat	33	20	13
1-3 Monate	17	10	7
3-9 Monate	21	10	11
kein Arbeitsplatz gefunden	29	-	-
Insgesamt	100	41	31

Männer		nach Finden eines Arbeitsplatzes	
Dauer zwischen Förderende und (erster) Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses	Insgesamt	stabil beschäftigt	nicht stabil beschäftigt
maximal 1 Monat	32	15	17
1-3 Monate	15	8	7
3-9 Monate	18	10	8
kein Arbeitsplatz gefunden	35	-	-
Insgesamt	100	33	32

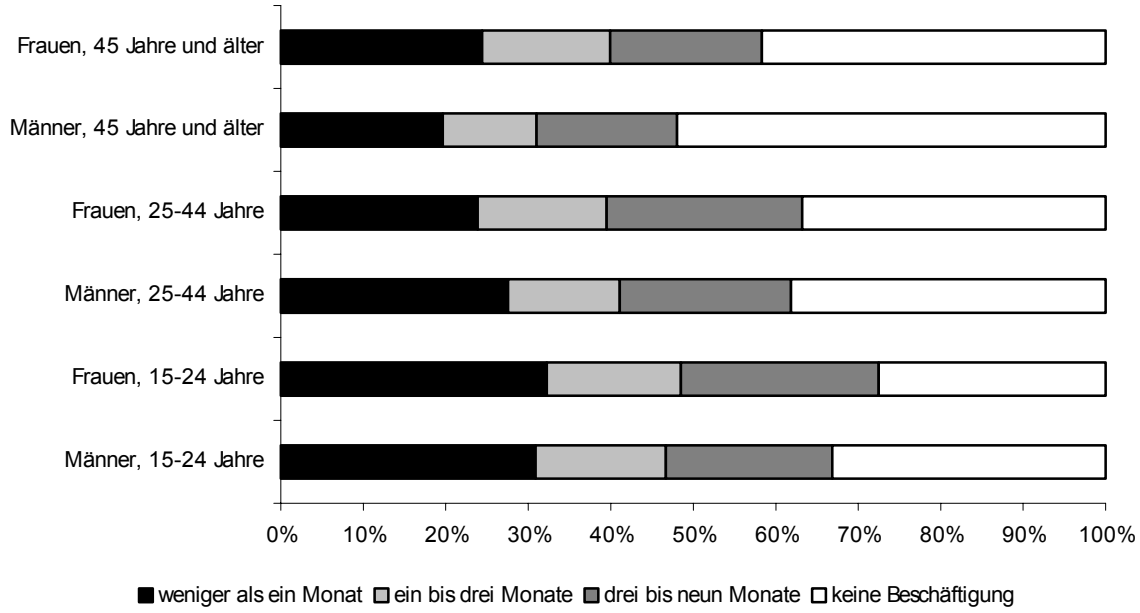
Quelle: WIFO_ESF3_Individual

Insgesamt fanden anteilsmäßig mehr Frauen als Männer nach Ausscheiden aus der Förderung einen Arbeitsplatz:

- 50% der Frauen und 47% der Männer nahmen maximal drei Monate später eine Beschäftigung auf. 29% der Frauen und 35% der Männer waren im gesamten Beobachtungszeitraum von neun Monaten bei der Arbeitsuche nicht erfolgreich.
- Mehr Frauen als Männer bleiben nach Finden eines Arbeitsplatzes stabil ins Beschäftigungssystem integriert: 56% der Frauen und 49% der Männer, die eine Beschäftigung gefunden hatten, blieben den gesamten Beobachtungszeitraum ohne Unterbrechung in Arbeit.

Übersicht 5: Zeitraum zwischen Förderende und Aufnahme des ersten Beschäftigungsverhältnisses nach Geschlecht und Alter

Anteile an den geförderten Personen in Prozent



Quelle: WIFO_ESF3_Individual

Je älter die geförderten Frauen und Männer sind, umso geringer ist die Wahrscheinlichkeit, nach einer kursmäßigen Schulung einen Arbeitsplatz zu finden. Die Chancen von jungen und vor allem von älteren Frauen sind dabei höher als die der gleichaltrigen Männer. Kaum geschlechtsspezifische Unterschiede in den Beschäftigungschancen zeigen sich demgegenüber bei Frauen und Männern zwischen 25 und 45 Jahren:

Während noch 58% der Frauen unter 25 Jahren binnen dreier Monate eine Beschäftigung aufnahmen, verzeichneten nur mehr 47% der geförderten Frauen ab 25 Jahren ihren ersten Beschäftigungstag in diesem Zeitraum. Dabei sind keine Unterschiede zwischen Frauen im Alter von 25-44 Jahren und älteren Frauen festzustellen. Von den Männern unter 25 Jahren fanden 56% innerhalb dreier Monate nach Austritt aus der Förderung einen Arbeitsplatz, von den Männern zwischen 25 und 44 Jahren 48% und von den Männern ab 45 Jahren 34%.

Die gesamten neun Monate nach der Förderung ohne eine Beschäftigung blieben 22% der Frauen unter 25 Jahren, 30% der Frauen zwischen 25 und 44 Jahren und 38% der Frauen ab 45 Jahren. 25% der geförderten Männern unter 25 Jahren blieben die

gesamte Zeit hinweg ohne Beschäftigung, 33% der Männer zwischen 25 und 44 Jahren und 51% der Männer ab 45 Jahren.

Sobald Frauen einen Arbeitsplatz gefunden haben, so bleiben sie in allen Altersgruppen stabiler beschäftigt als Männer:

Der Anteil der Frauen, die nach Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses durchgängig in Arbeit blieben, beträgt in allen Altersgruppen 55-56%, bei Männern fällt vor allem die geringere Stabilität der Beschäftigung in der Altersgruppe unter 25 Jahren auf: Nur 46% derer, die einen Arbeitsplatz gefunden hatten, blieben durchgängig im Beschäftigungssystem. Von den Männern zwischen 25 und 45 Jahren blieben 50% in Beschäftigung, von den Männern über 44 Jahre 53%.

Eine wesentliche Ursache für das bessere Integrationsergebnis von Frauen liegt in der unterschiedlichen Zusammensetzung der geförderten Frauen einerseits und der geförderten Männer andererseits. Bei den geförderten Männern findet eine stärkere Vorselektion statt, während die geförderten Frauen eher einen Querschnitt der weiblichen Bevölkerung widerspiegeln. Die höheren Förderzahlen bei Frauen sind auf folgende zwei Faktoren zurückzuführen:

- Frauen haben allgemein mehr Probleme beim Ersteinstieg ins Berufsleben, ohne daß diese durch individuelle Faktoren noch verschärft werden müssen;
- mehr Frauen haben zusätzlich mit Versorgungsproblemen zu kämpfen. Diese Versorgungsprobleme führen wegen der Notwendigkeit der Kinderbetreuung zu längeren Abwesenheiten von der Erwerbstätigkeit. Mit zunehmender Dauer der Abwesenheit vom Beschäftigungssystem vergrößern sich die Qualifikationslücken, weshalb Qualifizierung bei diesen Frauen zu besseren Ergebnissen führt, außer sie finden aufgrund begrenzter zeitlicher und räumlicher Mobilität keinen passenden Arbeitsplatz.

Ausgehend von diesem Befund relativieren sich die anscheinend besseren Integrationsquoten der Frauen. Dies läßt sich anhand der folgenden differenzierteren Analyse der Integrationswirkung illustrieren.

Behinderte Frauen haben ebenso wie behinderte Männer geringere Chancen auf eine stabile Beschäftigung nach Ende einer kursmäßigen Schulung als Arbeitslose ohne Behinderungen. Aber die Förderungen an Männer sind stärker auf Arbeitslose mit codierter Behinderung konzentriert als jene an Frauen: Sowohl bei Frauen als auch bei Männern konnten 41% der unterstützten Arbeitslosen mit Behinderungen in den neun Monaten nach der Förderung keinen Arbeitsplatz finden. Von denjenigen, die innerhalb dieses Zeitraums eine Beschäftigung aufnahmen, blieben 47% (Frauen) bzw. 45% (Männer) die gesamte verbleibende Beobachtungsperiode hinweg in Beschäftigung.

Demgegenüber verschlechtert die längere Abwesenheit vom Beschäftigungssystem die Wiederbeschäftigungschancen von Frauen weniger als von Männern. Dies zeigt

sich durch einen Vergleich der Förderfälle, die in den letzten Jahren vor Eintritt in die Förderung mehr als ein Jahr in Beschäftigung standen, mit denjenigen, die weniger als ein Jahr oder gar nicht erwerbstätig waren:

- 26% der Frauen und 27% der geförderten Männer, die mehr als ein Jahr beschäftigt waren, blieben nach der Förderung mindestens neun Monate weiter erwerbslos. Demgegenüber fanden 49% der betreffenden Frauen und 52% der Männer innerhalb von drei Monaten einen Arbeitsplatz. 62% der Frauen und 54% der Männer, die in den ersten drei Monaten einen Arbeitsplatz gefunden hatten, blieben anschließend durchgängig im Beschäftigungssystem. Innerhalb dieser Gruppe finden relativ weniger Frauen als Männer nach der Förderung einen Arbeitsplatz. Wenn sie eine Beschäftigung gefunden haben, bleiben Frauen eher stabil im Erwerbsleben als Männer.
- 38% der Frauen und 46% der Männer, die mehr als ein Jahr erwerbslos waren, fanden in den folgenden neun Monaten keinen Arbeitsplatz. Innerhalb von drei Monaten konnten lediglich 36% der Frauen und 31% der Männer eine Beschäftigung aufnehmen. 56% der Frauen und 44% der Männer, die nach spätestens drei Monate eine Beschäftigung aufgenommen haben, blieben anschließend stabil in Arbeit.

11.2 Integration nach Bezug einer Beschäftigungsbeihilfe

Frauen und Männer, die mit einer Beschäftigungsbeihilfe unterstützt worden sind, hatten bereits vor Beginn der Förderung eine wesentliche Hürde gemeistert: Sie haben ein Unternehmen gefunden, das dazu bereit war, ihnen einen Arbeitsplatz zu geben. Voraussetzung für den effizienten Einsatz der Beschäftigungsbeihilfen ist das Geringhalten von Mitnahmeeffekten (dies bedeutet, die betreffende Person wäre auch ohne Förderung beschäftigt worden) und von Substitutionseffekte (Verdrängung einer nicht geförderten Person durch die Förderung). Letzteres Argument kommt insbesondere dann zum Tragen, wenn geförderte und nicht geförderte Arbeitslose mit besonderen Integrationsschwierigkeiten um Arbeitsplätze konkurrieren. In diesem Fall würde die Förderung der einen zu einer Verschlechterung der Beschäftigungschancen der anderen führen.[55]

Die Richtlinien für die Gewährung von Beschäftigungsbeihilfen an Erwachsen sind vom Arbeitsmarktservice so gestaltet, daß diese Instrumente lediglich von arbeitslosen Personen in Anspruch genommen werden können, die entweder bereits langzeitarbeitslos sind oder aufgrund verschiedener Kriterien besonders von Langzeitarbeitslosigkeit oder dauerhaftem Ausschluß vom Arbeitsmarkt bedroht sind. Die Lehrstellenförderungen waren ursprünglich ebenfalls besonders benachteiligten

[55] Internationalen Studien zufolge beruhen 90% der Wirkungen von Lohnsubventionen lediglich auf Mitnahme- und Substitutionseffekten. Siehe dazu: Martin, 1998.

Jugendliche gewidmet. Im Zuge der Anspannung des Lehrstellenmarktes wurde die Lehrstellenförderung jedoch zunehmend auf alle Jugendliche ohne Ausbildungsplatz ausgeweitet.

Beschäftigungsbeihilfen erweisen sich als zielführendes Instrument, wenn es um die kurzfristige Integration der geförderten Personen in den Arbeitsmarkt geht. Die Beschäftigungswirkung – abgesehen von Mitnahme- und Substitutionseffekten[56] - nach Ablauf der Förderung ist umso größer, je mehr Personen entweder beim bisherigen Arbeitgeber bleiben oder die gesammelte Arbeitserfahrung für das Finden eines neuen Arbeitsplatzes nutzen können.

In den ersten neun Monaten nach Bezug einer Beschäftigungsbeihilfe waren 44% der Männer und 53% der Frauen die gesamte Zeit hinweg weiter beschäftigt; relativ geringe Unterbrechungen der Beschäftigungszeiten von insgesamt weniger als 2,25 Monaten mußten 13% der Männer und 12% der Frauen hinnehmen. 10% der Männer und 8% der Frauen verloren ihren Arbeitsplatz mit Ablauf der Förderung und fanden in den kommenden neun Monaten keine Beschäftigung mehr.

Am geringsten waren die Unterschiede im Integrationsgrad dabei zwischen Frauen und Männern unter 25 Jahren: 18% der jungen Männer und 15% der jungen Frauen waren in den neun Monaten nach Ablauf der Förderung entweder gar nicht oder höchstens 2,25 Monate (ein Viertel der beobachteten Nachperiode) hinweg beschäftigt. Demgegenüber standen 47% der Frauen und 45% der Männer die gesamte beobachtete Nachperiode hinweg in einem aufrechten Beschäftigungsverhältnis.[57]

Besonders markant waren die geschlechtsspezifischen Unterschiede in den Integrationsquoten nach einer Beschäftigungsbeihilfe in der Altersgruppe zwischen 25 und 45 Jahre: 36% der Männer und 54% der Frauen waren die gesamten neun anschließenden Monate hinweg beschäftigt; insgesamt waren 52% der Männer, aber 64% der Frauen mindestens drei Viertel der folgenden neun Monate in einem aufrechten Beschäftigungsverhältnis gewesen. Dem steht bei Männern ein Anteil von 25% der Förderfälle gegenüber, die nach Ablauf der Förderung entweder gar nicht mehr oder insgesamt höchstens 2,25 Monate einen Arbeitsplatz innehatten, bei Frauen beträgt der entsprechende Anteil 18%.

Personen über 44 Jahre, die mit einer Beschäftigungsbeihilfe gefördert worden sind, weisen sowohl bei Männern als auch bei Frauen den höchsten Anteil anschließend durchgängig Beschäftigter auf: 51% der Männer und 57% der Frauen waren in den

[56] Dieser Frage wurde vom WIFO im Rahmen der ex-post Evaluierung von Ziel 3 nachgegangen.

[57] Eine Analyse der Wirtschaftsbereiche, in denen die geförderten Frauen und Männer Beschäftigung finden, zeigt, daß der Segregation des Arbeitsmarktes durch die Förderungen nicht entgegengewirkt wurde. Männer finden sich hauptsächlich in den typischen Männerbranchen (Bau, Produktion, Großhandel), Frauen in den typischen Frauenbereichen (persönliche Dienste, Handel, Gaststättenwesen, Soziales).

kommenden neun Monaten ohne Unterbrechung in einem aufrechten Arbeitsverhältnis. Allerdings waren 20% der betreffenden Männer, aber nur 15% der Frauen nach Ablauf der Förderung entweder gar nicht oder höchstens 2,25 Monate beschäftigt gewesen.

Eine der wesentlichen Ursachen für die relativ besseren Integrationsergebnisse bei Frauen liegt in der unterschiedlichen Zusammensetzung der geförderten Frauen und der geförderten Männer: 31% aller mit dieser Interventionsform unterstützten Männer waren im Arbeitsmarktservice wegen einer Behinderung als schwer vermittelbar codiert, jedoch nur 16% der Frauen. Von den Männern zwischen 25 und 45 Jahren waren sogar 46% wegen einer Behinderung am Arbeitsmarkt beeinträchtigt, von den Männern ab 45 Jahren 28% (Frauen: 16% respektive 19%). Die Chance behinderter Menschen im Arbeitsmarkt zu bleiben, ist jedoch geringer als die von Nichtbehinderten.

Frauen mit Behinderungen haben bessere Chancen als Männer mit Behinderungen, nach Ablauf einer Beschäftigungsbeihilfe in Arbeit zu bleiben:[58] Obwohl absolut und relativ weniger behinderte Frauen mit Beschäftigungsbeihilfen unterstützt worden sind, weisen Frauen in allen Altersgruppen die besseren Ergebnisse auf. Am geringsten ist der Unterschied zwischen Frauen und Männern in der mittleren Altersgruppe zwischen 25 und 45 Jahren. 33% der geförderten Frauen und 32% der geförderten Männer mit codierter Behinderung waren anschließend durchgängig beschäftigt. Die beste Integrationsquote ist für Frauen unter 25 Jahren zu vermerken: 41% waren nach Ablauf der Förderung neun Monate durchgängig erwerbstätig, von den Männern unter 25 Jahren blieben lediglich 34% stabil im Beschäftigungssystem.

Die relativ besseren Beschäftigungschancen der geförderten Frauen sind dabei ein Aspekt, die relativ geringeren Verdienste der Frauen sind jedoch ein anderer: Während durch die Ziel 3 Förderungen die Beschäftigungschancen der geförderten Frauen wesentlich stärker erhöht worden sind als jene der Männer, so gehen diese Beschäftigungsverhältnisse mit relativ geringeren Verdiensten einher. Der Einkommensvorsprung der Männer ist bei Jugendlichen mit 15% noch am relativ geringsten, er steigt bis auf 27% bei Geförderten über 44 Jahren. Dabei wächst der relative Einkommensvorsprung der Männer mit steigendem Ausbildungsgrad. Beträgt er beispielsweise bei PflichtschulabsolventInnen zwischen 25 und 45 Jahren 20%, liegt er bei AbsolventInnen höherer Schulen bereits bei 32%. Damit zeigt sich wiederum, daß sich das Arbeitsmarktservice als Intermediär zwischen betrieblichen Einstellungen und Strategien einerseits und den Bedürfnissen, erworbenen Fähigkeiten, Fertigkeiten und Interessen der Frauen und Männer andererseits bewegt und die Strukturen bzw. Wirkungsmechanismen des Arbeitsmarktes allein wenig beeinflussen kann.

[58] Im Gegensatz zu kursmäßigen Schulungen, wo keine geschlechtspezifischen Unterschiede in der Integrationswirkung festzustellen waren.

12 Chancengleichheit von Frauen und Männern mit Betreuungspflichten

Die mangelnde Vereinbarkeit von beruflichen Pflichten und der Betreuungsarbeit erschweren die Integration von Müttern und Vätern im Vergleich zu Personen ohne Betreuungsaufgaben in den Arbeitsmarkt. Gestaltungsmöglichkeiten in Hinblick auf die Arbeitszeit und die Nähe des Arbeitsorts sind für sie daher ebenso von großer Bedeutung wie die Öffnungszeiten und Nähe qualitativ entsprechender und finanziell erschwinglicher Betreuungseinrichtungen.

Die Ausgangssituation in Österreich in der ersten Hälfte der neunziger Jahre war unter anderem von einem unzureichenden Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen gekennzeichnet. Fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten begünstigten die Inanspruchnahme des 2jährigen Karenzurlaubsgeldbezugs (KUG) nach Geburt eines Kindes von Frauen, die die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen erfüllten. Daß die Möglichkeit der Inanspruchnahme des KUG von Vätern so wenig genutzt wird[59], liegt unter anderem darin begründet, daß das KUG zwar eine Versicherungsleistung darstellt, aber nicht einkommensabhängig, sondern als Fixbetrag gewährt wird.[60] Dies stellt eindeutig mit ein Hemmnis für die Inanspruchnahme des KUG durch Väter dar, solange die Verdienstchancen der Männer höher sind als jene der Frauen. Arbeitslose Frauen nach Ablauf des Karenzgeldbezugs, die keine Betreuungsmöglichkeit für ihre Kinder aufwiesen, erhielten bis zum dritten Lebensjahr des Kindes eine sogenannte Sondernotstandshilfe. Damit waren sie de facto ein weiteres Jahr aus dem Arbeitskräfteangebot ausgeschieden.

Mitte der neunziger Jahre setzte eine politische Debatte um den Mißbrauch von Sozialleistungen ein. Vor allem ging es dabei um den Bezug des erhöhten Karenzgeldes und die Sondernotstandshilfe. So wurde der Vermutung Ausdruck gegeben, diese Transferleistungen würden Mütter davon abhalten, den Vater ihres Kindes zu heiraten. Die Folge dieser Diskussion war einerseits die Verschärfung der Möglichkeit, erhöhtes Karenzgeld zu beziehen, andererseits wurde der Bezug einer Sondernotstandshilfe von einer Bestätigung der Wohnsitzgemeinde über das tatsächliche Fehlen eines Betreuungsangebotes abhängig gemacht. In den neunziger Jahren zeigte sich zudem immer mehr, daß die verlängerte Karenzurlaubszeit den Wiedereinstieg für Frauen deutlich erschwerte. Dies begünstigte gemeinsam mit den Zwängen zur Budgeteinsparung die Entscheidung, den Karenzgeldbezug wieder zu kürzen. Nunmehr kann ein Elternteil nur mehr 18 Monate Karenzgeld beziehen; wenn auch der zweite Elternteil Karenzgeld in Anspruch nimmt, bleibt die 2-Jahres-Grenze aufrecht

[59] Nur rund 1.000 Männer beziehen Karenzurlaubsgeld.

[60] Lediglich für einkommensschwache Haushalte gibt es ein erhöhtes Karenzurlaubsgeld.

Insgesamt führte der erschwerte bzw. der verkürzte Bezug von passiven Transferleistungen zu einem Anstieg der arbeitslosen Frauen mit Kleinkindern. Dieser wurde zwar von einer Ausweitung des Angebots an Kinderbetreuungsplätzen begleitet, allerdings ist der Nachholbedarf sehr groß, wie der kommende Abschnitt illustriert.

12.1 Entwicklung des Angebots an institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen

Kinderbetreuungseinrichtungen zählen in Österreich zu den Agenden der Bundesländer und der Gemeinden. Sowohl das quantitative Angebot als auch qualitative Komponenten und die den Eltern verrechneten Kosten sind daher von den jeweils verfolgten Strategien abhängig. So ist in acht Bundesländern die Aufnahme in einen Kindergarten ab einem Alter von 3 Jahren vorgesehen, nur in Vorarlberg erst ab 4 Jahren.[61] Mehr als drei Viertel aller Kinderkrippen (für Kinder unter 3 Jahren) waren in Wien angesiedelt, obwohl auch in Wien der Versorgungsgrad lediglich 9% der Kinder betrug (1993/94). Tagesheime für Kinder im Schulalter sind ebenfalls stark auf Wien konzentriert. Bei Kindergärten weist das Burgenland mit 87% der drei- bis sechsjährigen Kinder den höchsten Versorgungsgrad auf, gefolgt von Niederösterreich mit 77%. Demgegenüber werden große Defizite an Kindergärten für den Westen und Süden Österreichs konstatiert (Siehe *Neyer,* 1995, S. 74). Das Angebot an Betreuungseinrichtungen allein reicht jedoch nicht aus, es muß auch zeitlich so strukturiert sein, daß es eine Erwerbstätigkeit der Eltern erlaubt. 1993/94 hatten nur 54% der Kindergärten ganztägig geöffnet. Auch dabei sind wiederum große Unterschiede zwischen den Bundesländern festzustellen. An Wochenenden hatten 1993/94 gar nur 63 Kindergärten geöffnet (40 davon in Tirol), ein Hort und nur vier Krippen.

Zwischen 1993 und 1997 wurde das Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen deutlich ausgebaut. Ende 1997 gab es um 29% mehr Krippen als Ende 1993; die Zahl der betreuten Kleinkinder stieg um 21% auf rund 8.600.[62] Die Zahl der Horte ist um 20% gestiegen, jene der darin betreuten Schulkinder um 13% auf 31.500. Die Zahl der Kindergärten war Ende 1997 um 9% höher als 1993, die Zahl der darin betreuten Kinder um 10%, 215.900. Allerdings sind nach wie vor lediglich 61% der Kindergärten ganztägig ohne Unterbrechung geöffnet. Nur 3 Kinderkrippen, 33 Kindergärten und kein einziger Hort waren mehr als fünf Tage die Woche geöffnet.

Sowohl in Hinblick auf die Flexibilität der Öffnungszeiten als auch in bezug auf das quantitative Angebot an Betreuungsmöglichkeiten für Kleinkinder und Schulkinder zeigen sich daher nach wie vor große Lücken in der Versorgung.

---

[61] Vergleiche Neyer, 1995.

[62] Quelle: ÖSTAT, Krippen, Kindergärten und Horte (Kindertagesheime). Berichtsjahr 1997/98.

12.2 Mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds finanzierte Maßnahmen

Betreuungspflichten von Frauen und Männern sollen keine Benachteiligung am Arbeitsmarkt nach sich ziehen. Dabei sind folgende Vorkehrungen im Europäischen Sozialfonds geeignet, die Chancengleichheit von Müttern und Vätern gegenüber Personen ohne Betreuungspflichten zu erhöhen:

- zeitliche Abstimmung der angebotenen Fördermaßnahmen mit den Öffnungszeiten von Betreuungseinrichtungen und/oder begleitende Bereitstellung von Betreuungsangeboten
- finanzielle Unterstützung einkommensschwacher Mütter und Väter zur Finanzierung von vorhandenen Betreuungsangeboten
- Förderung von Betreuungsangeboten durch Unterstützung beim Personalaufwand und durch die Gewährung von Beschäftigungsbeihilfen, wenn der Personalstand mit arbeitslosen Personen aufgestockt wird

Alle drei Ansätze werden vom Arbeitsmarktservice verfolgt. Das Ziel der Chancengleichheit zwischen Personen mit und ohne Betreuungspflichten hatte im Rahmen der Umsetzung in Österreich prominenten Stellenwert. Davon zeugen nicht nur der hohe Anteil an Qualifizierungsmaßnahmen, die begleitende Betreuungsmöglichkeiten vorsahen, sondern auch die Förderung der Beschäftigung in der Kinderbetreuung und die Gewährung von Betreuungsbeihilfen für einkommensschwache Mütter und Väter.

Sowohl die Gewährung von Kinderbetreuungsbeihilfen als die Förderung der Beschäftigung in der Kinderbetreuung erfolgen im Ziel 3 ausschließlich im Rahmen des Schwerpunkts zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern.[63] Da nach wie vor primär Frauen für die Kinderbetreuung zuständig sind und mangels einer anderen Verankerung dieses Instruments in der Ziel 3 Planung ist diese Vorgangsweise nachvollziehbar. In strategischer Hinsicht ist sie dennoch bedenklich: Die Unterstützung bei der Kinderbetreuung dient nicht der Förderung der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern, sondern der Chancengleichheit von Frauen und Männern mit Kinderbetreuungspflichten gegenüber Frauen und Männern ohne betreuungsbedürftige Kinder. Aus diesem Grund ist für die kommende Programmplanungsperiode eine andere Verankerung dieser Maßnahmen vorzuziehen. Dafür würde sich zum Beispiel der in der neuen Sozialfonds-Verordnung vorgesehene Schwerpunkt 2 (Chancengleichheit Aller im Zugang zum Arbeitsmarkt) anbieten.

[63] In den regionalen Zielen wurden beinahe alle Kinderbetreuungseinrichtungen in Programmen gefördert, die keinen eigenen Frauenschwerpunkt vorgesehen hatten. Kinderbetreuungsbeihilfen wurden in mehr regionalen Zielen gefördert als Kinderbetreuungseinrichtungen. Wenn in einem Zielgebiet ein Frauenschwerpunkt vorgesehen war, so wurden sie diesem Schwerpunkt zugeordnet.

12.2.1 Begleitende Bereitstellung von Betreuungsangeboten

In manchen Planungsdokumenten ist formuliert, daß die angebotenen Qualifizierungsmaßnahmen zeitlich so gestaltet werden sollen, daß auch Frauen mit Betreuungspflichten daran teilnehmen können. Die Umsetzung dieses Anspruchs findet sich explizit in einem regionalen Zielgebiet, in dem im Jahresbericht angeführt ist, daß Berufsorientierungskurse für Personen mit Betreuungspflichten auch halbtags angeboten werden.

Anhand des vom Evaluierungsteam für Ziel 3 aufgebauten Datensatzes läßt sich darüber hinaus feststellen, daß ein nicht unerheblicher Teil der vom Arbeitsmarktservice geförderten Maßnahmen begleitende Kinderbetreuungsmöglichkeiten vorsieht, um Müttern und Vätern die Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme zu ermöglichen[64]: 19% aller Frauen und 11% aller Männer in kursmäßigen Schulungen waren in Projekten mit vorhandenem Kinderbetreuungsangebot. Wird lediglich die Altersgruppe zwischen 25 und 45 Jahren betrachtet, so konnten sogar 23% aller Frauen und 13% der Männer auf entsprechende Angebote zurückgreifen. Die begleitende Kinderbetreuung als Qualitätskriterium für kursmäßige Schulungen ist nicht nur im Schwerpunkt zur Förderung der Chancengleichheit verankert (31% der Förderfälle zwischen 25 und 45 Jahren), sondern in allen Schwerpunkten wurde in einem Teil der Projekte für eine begleitende Kinderbetreuung gesorgt.

12.2.2 Finanzielle Unterstützung zur Finanzierung vorhandener Betreuungsangebote

Ein weiteres Problem kann darin liegen, daß zwar passende Kinderbetreuungsangebote vorhanden sind, diese jedoch von einkommensschwachen Elternteilen nicht in Anspruch genommen werden können, weil die Kosten zu hoch sind. In diesem Fall hilft das Arbeitsmarktservice durch Gewährung einer Kinderbetreuungsbeihilfe. Damit werden zwei Zielsetzungen verfolgt: erstens arbeitslosen Müttern und Vätern die Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme zu ermöglichen, zweitens arbeitslosen Frauen und Vätern, deren am Arbeitsmarkt erzielbare Einkommen nicht für die Finanzierung der Kinderbetreuung ausreicht, dennoch die Aufnahme einer Beschäftigung zu erlauben.

Das Instrument der Kinderbetreuungsbeihilfe gewann seit Anfang der neunziger Jahre zunehmend an Bedeutung. Ein Vergleich der gesamten Arbeitsmarktförderung mit den Monitoringdaten des Sozialfonds deutet darauf hin, daß die Kinderbetreuungsbeihilfen seit 1995 in immer stärkerem Ausmaß mit Sozialfonds-

[64] Dabei ist ein großer Unterschied in den Strategien der einzelnen Bundesländer festzustellen. Der Anteil der weiblichen Förderfälle in Maßnahmen mit begleitender Kinderbetreuung schwankt zwischen 3,4% und 41,4%.

Mitteln kofinanziert worden sind. 1997 waren es bereits rund 90% aller Kinderbetreuungsbeihilfen (7% in den regionalen Zielen, 83% in Ziel 3).

Die Kinderbetreuungsbeihilfen haben sich als effizientes Mittel der Unterstützung von Frauen bei der Integration in das Beschäftigungssystem erwiesen: Von den Frauen, die in den Jahren 1995/96 eine Kinderbetreuungsbeihilfe mit Ziel 3 Mitteln erhielten, war ein Viertel in den letzten beiden Jahren vor Förderbeginn keinen einzigen Tag beschäftigt gewesen, weitere 40% waren in den beiden Jahren zuvor weniger als ein Jahr beschäftigt. Nach Ablauf der Förderung war die Hälfte der Frauen zumindest in den ersten sechs Monaten ununterbrochen weiterbeschäftigt, nur 15% konnten keinen einzigen Beschäftigungstag aufweisen. Dabei sind die geförderten Frauen auch nach Auslaufen der Ziel-3 Förderung stark auf das unterste Verdienstsegment konzentriert: 48% aller, der Förderung folgenden Beschäftigungsverhältnisse waren mit einem Brutto-Arbeitsverdienst von weniger als 13.232 Schilling monatlich verbunden, diese Einkommenshöhe wurde 1996 von drei Viertel aller unselbständig beschäftigten Frauen übertroffen. In 39% aller, der Förderung folgenden Beschäftigungsverhältnisse lagen die Bruttoverdienste unter 12.000 Schilling monatlich, in 10% über 20.000 Schilling.[65]

Wie die Befunde der Ex-post Evaluierung von Ziel-3 ergaben[66], war in 25%-31% der Fälle die Gewährung der Beihilfe für die Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses ausschlaggebend.

Dieses Instrument unterstützt auf pragmatische Weise die Arbeitsaufnahme von Frauen. Dennoch ist das Aufkommen des Arbeitsmarktservice für den nationalen Finanzierungsanteil zu hinterfragen: Die Vergabe der Kinderbetreuungsbeihilfe ist ein sozialpolitisches Instrument, dessen Finanzierung eigentlich nicht über die Mittel der Arbeitsmarktförderung erfolgen sollte. So positiv die massive Ausweitung der Beihilfengewährung durch das Arbeitsmarktservice daher zu bewerten ist, so stellt sich dennoch die Frage, ob die Kosten nicht von den Ländern und Gemeinden zu tragen wären.

12.2.3 Förderung des Personals von Kinderbetreuungseinrichtungen

Mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds kann zudem die Beschäftigung von zusätzlichem Personal in Kinderbetreuungseinrichtungen gefördert werden. Damit steigen einerseits die Betreuungsplätze in den Einrichtungen, womit Eltern die

[65] Da weder die zugrunde liegenden Arbeitszeiten noch die Stundenverdienste bekannt sind, kann aus diesen Angaben allein noch kein unmittelbarer Rückschluß auf die Qualität der damit verbundenen Arbeitsverhältnisse angestellt werden (zum Beispiel in Hinblick auf die Förderung der Aufnahme von Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen oder niedrig entlohnter Vollzeitarbeitsplätze). Wenn die betreffenden Frauen alleinstehend sind, können geringe Verdienstchancen das Verarmungsrisko erhöhen. In diesem Fall wäre eine entsprechende Einschaltung des Sozialtransfersystems zu überlegen.

[66] Vergleiche Lutz/Mahringer 2001, Band 3 der Ex-post Evaluierung von Ziel-3 des ESF in Österreich

Erwerbstätigkeit erleichtert wird. Andererseits eröffnen sich durch dieses Instrument zusätzliche Beschäftigungschancen für arbeitslose Menschen.

Die Zahl der vom Arbeitsmarktservice insgesamt geförderten Kinderbetreuungseinrichtungen hat in den letzten Jahren eine massive Auswertung erfahren. 1997 wurde die Beschäftigung von rund 1.100 Personen in Kinderbetreuungseinrichtungen gefördert, 1996 waren es noch rund 800 gewesen. Mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds waren im Abrechnungsjahr 1995 32 Kinderbetreuungseinrichtungen gefördert worden, 1996 bereits 69. Im Jahr 1997 letztendlich wurde die Förderung von 386 Einrichtungen ausgewiesen, der Großteil davon in Ziel 3.

Die Maßnahmen im Rahmen der Arbeitsmarktförderung wurden ergänzt durch die Bereitstellung der "Kindergartenmilliarde" durch den Bund. Diese zusätzlichen Budgetmittel sollten die Bundesländer veranlassen, mehr bedarfsgerechte Betreuungseinrichtungen bereitzustellen.

Eine Ergänzung der Maßnahmen des Arbeitsmarktservice bzw. des Europäischen Sozialfonds ist auch dringend notwendig. Die Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen stoßt nämlich insofern an Grenzen, als keine Dauersubventionierung von Arbeitsplätzen bzw. einzelnen Personen auf Arbeitsplätzen vorgesehen ist. Wenn stabile Arbeitsplätze in der Kinderbetreuung geschaffen werden sollen, müssen die Einrichtungen, die sich nicht aus den laufenden Einnahmen finanzieren können, von anderer Stelle Unterstützung bekommen. Ohne das Engagement der Länder und Gemeinden kann die positive Initialwirkung durch die Arbeitsmarktförderung keinen dauerhaften Erfolg mit sich bringen.

13 Zusammenfassende Empfehlungen

Zur Implementierung des Ziels der Chancengleichheit zwischen 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 Programme ableiten.

Der horizontale Ansatz setzt die explizite Verankerung von Chancengleichheit auf allen Ebenen des Programms (Leitziel, Strategiekonzept, Maßnahmenbeschreibung) mittels sehr konkreter und operationalisierter Zielformulierungen 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 „Gender 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 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. Dieser Schwerpunkt sollte sich ausschließlich an Frauen richten und sich von der horizontalen Strategie durch eine stärkere qualitative und strategische Orientierung abheben. Um diese Orientierung für die Umsetzung zu gewährleisten, sind genaue quantitative und qualitative Kriterien, Definitionen und Vorgaben notwendig.

In Hinblick auf das Ziel der Reduktion der horizontalen Segmentierung ist zum Beispiel die Definition von „nicht traditionell" ebenso wichtig wie Standards zur Abgrenzung zwischen Anpassungsqualifikation, Ausbildung und Höherqualifizierung. Als „nicht traditionell" könnten zum Beispiel – im Gegensatz zu männerdominierten Bereichen - „neue und zukunftsträchtige Berufsfelder" bezeichnet werden. Zukunftsträchtig sind dabei jene Bereiche, in denen eine wachsende Nachfrage nach Arbeitskräften erwartet wird, neu jene Berufsfelder, wo noch keine geschlechtstypische Codierung stattgefunden hat oder sich die Unterrepräsentation von Frauen abzeichnet.

Die Unterstützung zur Kinderbetreuung sollte außerhalb des Schwerpunkts zur Förderung der Chancengleichheit verankert werden. Dafür würde sich zum Beispiel der Schwerpunkt 2 der neuen ESF-Verordnung (Chancengleichheit für Alle im Zugang zum Arbeitsmarkt) anbieten.

Umsetzung des „Gender Mainstreamings"

Die „Gender Mainstreaming" Strategie hat in der nächsten Programmplanungsperiode der Strukturfonds nicht mehr den Stellenwert einer Option, sondern einer Bedingung. Vor diesem Hintergrund dient die folgende Punktuation einer zusammenfassenden Darstellung jener Ansätze, die für eine möglichst transparente, effektive und effiziente Verwirklichung dienlich erscheinen:

Voraussetzung für die erfolgreiche Implementierung des „Gender Mainstreamings" ist der explizite politische Wille zur Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt und eine Klärung des Begriffs „Chancengleichheit" in pragmatischer und strategischer Hinsicht.

Die arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen sind in Hinblick auf das Ziel der Gleichstellung auf allen Ebenen konkret zu definieren und zu operationalisieren. Die betreffenden Zielsetzungen können dabei nicht ausschließlich handlungsleitend sein, um den Zugang für Frauen sicher zu stellen, sondern sollten sich stärker auf die angestrebten Ergebnisse und Wirkungen beziehen. Die Entscheidung über die

genauen Maßnahmen zur Zielerreichung sollte in der Verantwortung der Endbegünstigten liegen.

Die Umsetzung des „Gender Mainstreamings" im Sozialfonds wird unterstützt durch

- den Mut zur Lücke in der Programmplanung, wenn erforderliche Informationen zur geschlechtsspezifischen Ausgangssituation (momentan noch) fehlen;
- eindeutige Verantwortlichkeiten für die Bereitstellung der notwendigen Informationen,
- die Verfügbarkeit aller erforderlichen Informationen (Statistiken, Umfragen, Sammlung und Aufbereitung von Informationen, Forschungsarbeiten)
- die Entwicklung von Instrumenten und Methoden,
- die Unterstützung der verantwortlichen Akteurinnen und Akteure durch Information, Schulung und bewußtseinsbildende Maßnahmen,
- begleitende Vernetzungsarbeit - beispielsweise zum Austausch von „best practice" Maßnahmen.

Zur Implementierung der Gender Mainstreaming Strategie empfiehlt sich die intensive Nutzung von Mitteln der Technischen Hilfe ergänzt durch begleitende Unterstützungsstrukturen.

Eindeutiger Bedarf an zusätzlichen Informationen ist über Frauen mit Behinderungen gegeben: Warum scheinen so wenige Frauen statistisch als behindert auf und werden dementsprechend weniger als Zielgruppe wahrgenommen?

Aufgrund der beschränkten Einflußmöglichkeiten von Arbeitsmarktservice und Bundesämtern für Soziales und Behindertenwesen wird die „Gender Mainstreaming"-Strategie umso wirksamer sein, je stärker sie in andere Politikbereiche und Institutionen transportiert wird und dort Fuß faßt.

Programmplanung und –steuerung

In Hinblick auf die Steigerung der Wirksamkeit und Effizienz der Förderungen ist eine stärkere Orientierung der Förderungen an Betreuungsplänen empfehlenswert. Dadurch könnte nicht nur die potentielle Nachfrage nach verschiedenen Förderangeboten von Frauen und Männern stärker in den Mittelpunkt gerückt werden. Es würde auch umfassender als bisher dem von der Europäischen Kommission propagierten „Eingliederungsweg" entsprochen.

Das Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern kann umso gezielter, effektiver und effizienter verfolgt werden, je mehr das Indikatorensystem zur Transparenz der unterschiedlichen geschlechtsspezifischen Situationen beiträgt. In Verbindung mit

einer durchgängigen geschlechtsdifferenzierten Darstellung erscheinen dafür folgende Vorkehrungen hilfreich:

- eine genaue Definition des Verantwortungsbereichs der Endbegünstigten und die Wahl darauf bezugnehmener Indikatoren,
- eine stärkere wirkungs- und zielorientierte Ausrichtung der Monitoringindikatoren,
- die Erarbeitung eines Indikatorensets, das den spezifischen Beitrag des Sozialfonds im Rahmen des Spektrums der gesamten Arbeitsmarktförderung darstellt und den Wirkungszusammenhang zwischen Programm, Arbeitslosigkeits- und Beschäftigungsdynamik deutlich macht.

Literaturhinweise

Abramovitz, Moses, 1989. Thinking about Growth, and Other Essays on Economic Growth and Welfare. Cambridge Massachussetts: Cambridge University Press.

Alteneder, Wolfgang et al., 1998. Erwerbskarrieren am österreichischen Arbeitsmarkt 1996. Arbeitsmarktservice Österreich, Wien.

Angelo, Silvia, 1999: Wieviel Chancengleichheit braucht die europäische Beschäftigungspolitik? In: Europäische Beschäftigungspolitik in der Arbeitswelt 2000. Zeitgemäße wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit. Arbeitsgemeinschaft für wissenschaftliche Wirtschaftspolitik (Hrsg.). Verlag des österreichischen Gewerkschaftsbundes, Wien. 203-230.

Bauer, Adelheid / Lassnigg, Lorenz, 1997. Geschlechtsspezifische Unterschiede im österreichischen Bildungswesen. In:Lassnigg, Lorenz / Paseke, Angelika (Hrsg.). Schule weiblich - Schule männlich. Zum Geschlechterverhältnis im Bildungswesen. StudienVerlag, Innsbruck-Wien.

Berichterstatter für die Gleichberechtigung von Frauen und Männern, Mai 1998. Gender Mainstreaming. Konzeptioneller Rahmen, Methodologie und Beschreibung bewährter Praktiken. Schlußbericht über die Tätigkeit der Expertengruppe Mainstreaming. Europarat und Ministerkommitee. Deutsche Übersetzung im Auftrag der Bundesministerin für Frauenangelegenheiten und Verbraucherschutz.

Biffl, Gudrun, 1998a: Zukunft der Arbeit – Beschäftigungssituation für Jugendliche. WIFO Vorträge 80/1998.

Biffl, Gudrun, 1998b. „Mobil – Flexibel – Qualifiziert" Die Zukunft der Frauen auf dem Arbeitsmarkt in der Region „Hohe Tauern". WIFO Vorträge 81/1998.

Biffl, Gudrun, 1993. Die Arbeitswelt der Frauen in Österreich - Erwerbsarbeit und Hausarbeit. In: David F. Good / Margarete Grandner / Mary Jo Maynes (Hrsg.). Frauen in Österreich. Beiträge zu ihrer Situation im 20. Jahrhundert. Böhlau, Wien - Köln – Weimar. 120-146.

Biffl, Gudrun / Lutz, Hedwig, 1998. Die Zukunft der österreichischen Berufs- und Qualifikationslandschaft. Studie im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich.

Blumberger, Walter et al., 1996: Berufsverläufe und Lebensbedingungen von begünstigten behinderten Frauen und Männern. Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik Nr. 59. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Wien.

Bontron, Jean-Claude, 1998. The gender dimension in rural and local development. Discussion paper for the Seminar on the Mainstreaming of equality between women and men in the Structural Funds, Viana do Castelo, Portugal, September 13-15 1998.

Braithwaite, Mary, 1998. A new look at implementation and evaluation. Discussion paper for the Seminar on the Mainstreaming of equality between women and men in the Structural Funds, Viana do Castelo, Portugal, September 13-15 1998.

Braithwaite, Mary, ohne Jahr. Manual for Integrating Gender Equality into Local and Regional Development. Engender, Brussels.

Brickwell, Ditha, 1998. The gender dimension in urban policies, the environment and services. Discussion paper for the Seminar on the Mainstreaming of equality between women and men in the Structural Funds, Viana do Castelo, Portugal, September 13-15 1998.

Commission Européene, DG XVI (MEANS). Evaluer l`application du principe d`egalité des chances dans les interventions des Fonds structurels. Propositions méthodologiques. Mars 1998.

European Commission, 1998. The European Social Fund, an overview of the programming period 1994-99.

European Commission, DG V, 1998. Gender and the National Action Plans in Employment (NAPs).

European Commission/ European Social Fund, 1997. Pathways to integration. European Seminar, Bruges-October 1997.

European Women`s Lobby. Reform of the European Structural Funds: Explanation and proposal of a position by the European Women`s Lobby. First draft.

Faßmann, Heinz, 1995. Zeitbudget und familiäre Arbeitsteilung. In: Bundesministerin für Frauenangelegenheiten / Bundeskanzleramt: Bericht über die Situation der Frauen in Österreich. Frauenbericht 1995. Wien,Wien. 36-50.

Fehr-Duda, Helga et al., 1998. Evaluierung AQUA. Strategie, Umsetzung und arbeitsmarktpolitische Zielerreichung einer innovativen Qualifizierungsmaßnahme für Frauen in Wien. Forschungsbericht, Wien. Finder, Ruth et al., 1995. Teilzeitarbeit - Auswirkungen einer flexibleren Arbeitszeitorganisation. Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Forschungsbericht aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik Nr. 53, Wien.

Horelli, Liisa, 1998. Programming structural Fund interventions from a gender perspective. Discussion paper for the Seminar on the Mainstreaming of equality between women and men in the Structural Funds, Viana do Castelo, Portugal, September 13-15 1998.

Horelli, Liisa, 1997. The Quest for Gendered Methodology of Evaluation in the Context of Structural Fund Interventions. Paper prepared for the conference of European Evaluation Society, March 5-8, 1997, Stockholm.

Jacobsen, Joice P. , 1994. The Economics of Gender. Blackwell, Cambridge, Massachusetts.

Kapeller, Doris et al., 1996. Hemmnisse der Frauenerwerbstätigkeit. Projektbericht. Institut für Höhere Studien, Wien.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, DG V, 6.Juli 1998: Stellungnahme des Beratenden Ausschusses für die Chancengleichheit von Frauen und Männern zur Reform der Strukturfonds.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1998. Chancengleichheit in der Europäischen Union. Jahresbericht 1997.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1998. Fortschrittsbericht der Kommission über Folgemaßnahmen zu der Mitteilung: "Einbindung der Chancengleichheit in sämtliche politische Konzepte und Maßnahmen der Gemeinschaft. Brüssel 4.3.1998.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1997. Chancengleichheit in der Europäischen Union. Jahresbericht 1996.

Lefebre, Marie Christine, 1998. Tools for the desegregation of the job market. Discussion paper for the Seminar on the Mainstreaming of equality between women and men in the Structural Funds, Viana do Castelo, Portugal, September 13-15 1998.

Lefebre, Marie Christine, 1997. Die Berücksichtigung des Aspekts der Chancengleichheit für Frauen und Männer bei den Interventionen des ESF. Untersuchung im Auftrag der Europäischen Kommission, GD V.

Lefebre , Marie Christine, 1992. Evaluation de la participation des femmes aux actions co-financees par le FSE. Rapport final pour la DG_V Commission des Communautés Européennes. GG&P, Bruxelles.Bruxelles: GG&P.

Lutz, Hedwig, 1998. Arbeitsvolumen in Österreich 1964-1996. WIFO-Studie im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich.

Lutz, Hedwig / Biffl, Gudrun, 1998. Zur Insider-Outsider Problematik auf dem Arbeitsmarkt. WIFO-Studie im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich.

Lutz, Hedwig , 1998. Europäischer Sozialfonds und Arbeitsmarktpolitik. In: WIFO-Monatsberichte 9/1998.

Lutz, Hedwig, 1997. Arbeitsmarkt und soziale Sicherheit: Ein Problemaufriß. In: WIFO-Monatsberichte 10/1997.

Martin, John P., 1998. What works among active labour market policies: evidence from OECD countries experiences. 1998. Labour Market and Social Policies Occasional papers Nr. 35. OECD, Paris.

Neyer, Gerda, 1995. Institutionelle Kinderbetreuung in Österreich. In: Bundesministerin für Frauenangelegenheiten / Bundeskanzleramt: Bericht über die Situation der Frauen in Österreich. Frauenbericht 1995. Wien, 73-79.

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

Rubery, Jill / Fagan, Colette, 1998. Chancengleichheit und Beschäftigung in der Europäischen Union. Wien, Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales / Bundesministerin für Frauenangelegenheiten und Verbraucherschutz (Hrsg.).

Rubery, Jill / Fagan, Colette, 1993. Geschlechtertrennung im Beruf in der Europäischen Gemeinschaft. Soziales Europa, Beiheft 3/93. Luxemburg .

Saraceno, Elena, 1998. Partnership, an asset for success. Discussion paper for the Seminar on the Mainstreaming of equality between women and men in the Structural Funds, Viana do Castelo, Portugal, September 13-15 1998.

Teubner, Ulrike. Geschlecht und Hierarchie. In: Wetterer, Angelika (Hrsg.):(Hg): Profession und Geschlecht. Über die Marginalität von Frauen in hochqualifizierten Berufen. Frankfurt/ New York, 45-50.S.45-50

Thege, Britta et al., 1996. „Ladies first". Verdrängungsprozesse erwerbstätiger Frauen im Wandel der Wirtschafts- und Arbeitswelt. München / Mering.

Tronti, Luigi, 1998. Benchmarking: Performanz von Arbeitsmärkten und Arbeitsmarktpolitik. In: inforMISEP Nr. 61 / Frühjahr 1998. 35-46.

Anhang zur Studie „Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern in den ESF-Maßnahmen für Arbeitslose

Entwicklung geschlechtsspezifischer Arbeitsmarktindikatoren für die Ziel-Regionen des ESF

Vorbemerkung

Die österreichischen Ziel-2 und Ziel-5b Gebiete sind sehr kleinräumig konzipiert. Die Gebietsabgrenzungen gehen teilweise mitten durch politische Bezirke. Daraus ergeben sich Probleme einer aussagekräftigen Arbeitsmarktbeobachtung. Dennoch wurde im Rahmen der Evaluierung der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern in den ESF-Maßnahmen für Arbeitslose versucht, Angaben zur relativen Arbeitsmarktentwicklung von Frauen und Männern zu generieren. Aufgrund der Unsicherheiten der Datenlage und damit der Gültigkeit der Befunde wurden diese Berechnungen nicht im Bericht selbst, sondern in dieser Ergänzung ausgewiesen

Zur Datenlage

Die in der österreichischen Statistik gebräuchlichen und verfügbaren Daten beziehen sich als kleinste räumliche Einheit entweder auf Arbeitsamtsbezirke (Arbeitslosenstatistik) oder auf politische Bezirke (administrative Statistik der unselbständig Beschäftigten). Die Arbeitsamtsbezirke stimmen dabei nicht immer mit den politischen Bezirken überein. Unterschiede ergeben sich auch in der Form der regionalen Zuordnung: Während die Arbeitslosigkeit wohnortbezogen erfasst ist, beziehen sich die Beschäftigungsdaten auf den Arbeitsort. Zudem ist nicht immer eine genaue Zuordnung zum genauen Beschäftigungsort möglich, wenn ein Unterschied zwischen Zustelladressen der meldenden Betriebe bzw. Unternehmen und dem tatsächlichen Arbeitsort besteht. Darüber hinaus stehen in der Regel keine statistischen arbeitmarktrelevanten Informationen für derart kleine räumliche Beobachtungseinheiten zur Verfügung.

Dies bedeutet, dass für die Ziel-2 und Ziel-5b Gebiete weder Statistiken zur selbständigen Beschäftigung, noch zur Bevölkerung im Erwerbsalter vorliegen. So ist beispielsweise keine Darstellung des Gesamtpotentials an Erwerbstätigen, der Erwerbsbeteiligung, der Beschäftigungsquote oder der Unselbständigenquote möglich – geschweige denn eine geschlechtsspezifische Differenzierung. Es fehlen daher wesentliche Indikatoren für eine Beurteilung der Integration von Frauen und Männern in das Beschäftigungssystem.

Datenbasis für die folgenden Angaben sind vor diesem Hintergrund Berechnungen des ÖIR, Österreichisches Institut für Raumplanung, veröffentlicht in der Publikation „Arbeitsmarktprofil. Grafisches Arbeitsmarktinformationssystem“ des AMS in den einzelnen Jahren. Darin ausgewiesen sind auf Ebene der Arbeitsmarktbezirke folgende Indikatoren: Arbeitslosigkeit (absolut), Frauenanteil an den Arbeitslosen in %, sowie die Arbeitslosenquoten von Frauen und Männern. Bezugsbasis ist jeweils der

Jahresdurchschnittsbestand. Zu berücksichtigen gilt es in diesem Zusammenhang, dass die ermittelten Absolutwerte in Summe nicht mit jenen der offiziellen Statistik übereinstimmen.

Vorgangsweise

Auf Basis dieser Informationen wurden – ausgehend von der Anzahl der arbeitslosen Frauen bzw. Männer einerseits und der ausgewiesenen geschlechtsspezifischen Arbeitslosenquote andererseits - folgende weitere Angaben auf Ebene der Arbeitsmarktbezirke generiert: unselbständig beschäftigte Frauen/Männer, Angebot an unselbständig beschäftigten Frauen/Männern.

Diese bilden wiederum die Basis für die Ermittlung geschlechtsspezifischer Arbeitslosenquoten, sowie der Frauenanteile an den Arbeitslosen, an den Unselbständigen sowie am unselbständigen Erwerbspotential für die einzelnen Ziel-Gebiete des ESF. Diese Form der indirekten Errechnung von Absolutwerten ist mit Ungenauigkeiten verbunden, die gerade bei sehr kleinen Beobachtungseinheiten – wie zum Beispiel beim Ziel-2 Gebiet Vorarlberg – zu verzerrten Ergebnissen führen mit bis zu falschen Vorzeichen von Entwicklungstendenzen führen. Aus diesem Grund sind die folgenden Befunde umso vorsichtiger zu interpretieren, je kleiner die untersuchten Gebiete sind.

Es bleibt die Schwierigkeit, dass in einigen Fällen die Gebietsabgrenzung zur Folge hatte, dass lediglich ein Teil eines Bezirks in einem bestimmten Ziel-Programm gefördert wurde. Andere Orte des Bezirks zählen demgegenüber entweder zu einem anderen Programm, oder befinden sich außerhalb der regionalen Gebietskulisse. Es werden in Folge die Arbeitsmarktinformationen des gesamten Bezirkes dem jeweils betrachteten ESF-Programm zugerechnet. Aufgrund dieser Doppelzählungen würden sich bei einer Summierung der Angaben für die ESF-Programme für die einzelnen Bundesländer bzw. für Österreich insgesamt höhere Werte ergeben als tatsächlich realisiert wurden. Auch bleibt dadurch das Risiko erhalten, dass bestimmte Strukturen und Entwicklungen fälschlicherweise den betreffenden Ziel-Regionen zugerechnet werden.

Übersicht A.1: Arbeitsmarktindikatoren nach Zielgebieten 1994-98

	Frauen in % des Jahresdurchschnittsbestands			Arbeitslosenquote		
	Arbeitslosigkeit	Unselbständige Beschäftigung	Angebot an Unselbständigen	Frauen	Männer	Arbeitslose insgesamt
Insgesamt						
1994	43,9	40,8	41,0	6,8	6,1	214.943
1995	44,4	40,6	40,9	6,9	6,0	215.720
1996	44,5	40,4	40,6	7,4	6,3	230.513
1997	44,9	42,0	42,2	7,3	6,6	233.348
1998	45,6	41,9	42,1	7,5	6,6	237.796
1998 - 1994	1,7	1,1	1,1	0,9	0,5	
Ziel 1						
1994	46,5	36,5	37,1	7,6	5,1	6.244
1995	45,5	36,2	36,8	7,7	5,4	6.451
1996	44,6	36,0	36,6	8,4	6,0	7.201
1997	46,1	38,1	38,7	8,4	6,2	7.596
1998	46,6	37,8	38,4	8,6	6,1	7.720
1998 - 1994	0,1	1,3	1,3	1,0	1,0	
Ziel-2						
1994	44,8	38,7	39,2	9,6	7,6	31.741
1995	46,8	38,5	39,1	9,5	7,0	30.148
1996	47,5	38,1	38,9	9,7	6,8	30.072
1997	47,7	39,7	40,3	9,2	6,8	29.121
1998	49,0	39,3	40,0	9,3	6,4	28.583
1998 - 1994	4,2	0,6	0,8	-0,3	-1,2	
Ziel-5						
1994	45,3	38,3	38,7	7,1	5,4	100.531
1995	45,9	38,2	38,6	7,1	5,3	100.426
1996	46,3	38,0	38,5	7,7	5,6	108.267
1997	46,6	39,4	39,9	7,5	5,7	106.092
1998	47,3	39,3	39,9	7,5	5,5	105.132
1998 – 1994	2,0	1,0	1,2	0,4	0,1	

Kein regionales Zielgebiet

1994	42,5	43,8	43,7	6,1	6,4	113.002
1995	42,8	43,6	43,5	6,2	6,4	113.578
1996	42,6	43,3	43,2	6,6	6,8	122.177
1997	43,1	45,0	44,9	6,7	7,2	126.931
1998	43,8	44,9	44,8	7,1	7,4	132.245
1998 – 1994	1,3	1,1	1,1	1,0	1,0	

Q: Berechnungen WIFO auf Basis: ÖIR, Arbeitsmarkprofil. Wien: AMS. Berichtsjahre 1995-98

Übersicht A.2: Arbeitsmarktentwicklung nach Geschlecht. Ein Vergleich zwischen 1994 und 1998

	Österreich insgesamt	Ziel-1	Ziel-2	Ziel-5b	kein regionales Zielgebiet
Veränderung absolut					
Frauen					
Arbeitslosigkeit	13.962	698	-206	4.185	9.974
unselbständige Beschäftigung	39.640	2.911	3.111	16.317	20.770
Angebot an Unselbständigen	53.602	3.608	2.905	20.502	30.744
Männer					
Arbeitslosigkeit	8.891	778	-2.952	416	9.269
unselbständige Beschäftigung	-23.014	1.271	74	-15.751	-14.903
Angebot an Unselbständigen	-14.123	2.049	-2.878	-15.335	-5.634
Veränderung in %					
Frauen					
Arbeitslosigkeit	14,8	24,0	-1,4	9,2	20,8
unselbständige Beschäftigung	3,1	8,2	2,3	2,7	2,8
Angebot an Unselbständigen	3,9	9,4	2,0	3,2	3,9
Männer					
Arbeitslosigkeit	7,4	23,3	-16,9	0,8	14,3
unselbständige Beschäftigung	-1,2	2,1	0,0	-1,6	-1,6
Angebot an Unselbständigen	-0,7	3,1	-1,3	-1,5	-0,6

Q: Berechnungen WIFO auf Basis: ÖIR, Arbeitsmarkprofil. Wien: AMS. Berichtsjahre 1995-98

Für Österreich insgesamt zeigt sich entsprechend dieser Berechnung im Beobachtungszeitraum 1994-98 folgendes:

- Das unselbständige Erwerbspotential der Frauen stieg, jenes der Männer sank. Daraus resultierte ein Anstieg des Frauenanteils am Angebot an unselbständig Beschäftigten. Diese Entwicklung war begleitet von einem Anstieg der Frauenbeschäftigung und einem Rückgang der Männerbeschäftigung. Die Arbeitslosenzahlen stiegen sowohl bei Frauen

als auch bei Männern, bei Frauen allerdings sowohl absolut als auch relativ stärker, weshalb ihr Anteil an allen vorgemerkten Arbeitslosen zunahm.

- In Hinblick auf die Arbeitslosenquote bedeutet dies, dass sich der geschlechtsspezifische Unterschied zwischen 1994 und 1998 vergrößert hat: 1994 lag die Arbeitslosenquote der Frauen mit 6,1% um 0,7 Prozentpunkte über jener der Männer. Zwischen 1994 und 1998 stieg die Arbeitslosenquote der Frauen um 0,7%-Punkte, jene der Männer um 0,5%-Punkte (allerdings um den Preis einer sinkenden Erwerbsbeteiligung). 1998 machte der Unterschied in den Quoten daher bereits 0,9 %-Punkte aus.
- Insgesamt begünstigte die Arbeitsmarktentwicklung daher die Beschäftigung von Frauen. Die Entwicklung des Erwerbspotentials bei Männern sowie der Arbeitslosenquoten von Frauen und von Männern weist auf anhaltende strukturelle Probleme der Integration von Menschen in das Beschäftigungssystem hin.

Zielgebiete im Vergleich

Vor Beginn der Programmlaufzeit des ESF, 1994, zeigte sich für die regionalen Zielgebiete folgendes Bild:

- Sowohl bei Männern als auch bei Frauen verzeichneten die Ziel-2 Gebiete die höchste Arbeitslosenquote, die niedrigste Frauenarbeitslosenquote gab es in Regionen, die keinem Regionalziel angehörten, die niedrigste Männerarbeitslosenquote im Ziel-1 Gebiet Burgenland.
- Damit in Zusammenhang steht auch der Umstand, dass der geschlechtsspezifische Unterschied in der Arbeitslosenquote 1994 im Ziel-1 Gebiet Burgenland am höchsten war: Die Quote der Frauen lag um 2,5%-Punkte über jener der Männer. Die geringste geschlechtsspezifische Differenz war für Gebiete außerhalb der regionalen Zielkulisse festzustellen. In Summe dieser Gebiete war die Arbeitslosenquote der Frauen als einzige sogar leicht niedriger als jene der Männer.
- Die Erwerbsbeteiligung der Frauen – gemessen an ihrem Anteil am Angebot an Unselbständigen in der Region – war im Burgenland deutlich niedriger als in anderen Gebieten, in Regionen außerhalb der regionalen Zielkulisse deutlich höher.

Werden die Angaben für das Jahr 1998 mit jenen von 1994 verglichen, so zeigt sich folgende Entwicklung:

- Was die Entwicklung des unselbständigen Erwerbspotentials betrifft, so verzeichnet das Burgenland sowohl bei Frauen als auch bei Männern die positivste Entwicklung. Es bildet damit das einzige Ziel-Gebiet, in welchem das Angebot von Männern steigt (+3,1%), das Angebot von Frauen war 1998 sogar um 9,4%-Punkte höher als 1994. An zweiter Stelle in Hinblick auf die Angebotsentwicklung folgen Regionen außerhalb der ESF-Gebietskulisse (+3,9% bei Frauen und –0,6% bei Männern). Die 5b-Gebiete verzeichneten einen Zuwachs von 3,2% bei Frauen, aber einen Rückgang von 1,5% bei Männern. Weniger dynamisch war die Entwicklung in den Ziel-2 Gebieten (Frauen +2,0%, Männer –1,3%).
- Die geringere Angebotssteigerung bei Frauen in den Ziel-2 Gebieten war von einem vergleichsweise unterdurchschnittlichen Erhöhung der unselbständigen Beschäftigung von Frauen begleitet. Dadurch konnte in diesen Regionen als einzige der Bestand an arbeitslosen Frauen reduziert werden. Der Rückgang des Arbeitsangebots an Männern fand bei stagnierenden Beschäftigungszahlen statt – er führte daher zu einem entsprechenden Sinken der Arbeitslosigkeit von Männern.
- Ein anderes Bild ergibt sich für das Ziel-1 Gebiet. Die Angebotssteigerung von Frauen fand zu 81% ihren Niederschlag in steigenden Beschäftigungszahlen, zu 19% in steigenden Arbeitslosigkeitszahlen. Weniger günstig erwies sich die Entwicklung bei Männern im Burgenland: 62% der Angebotssteigerung ging in höhere Beschäftigung, aber 38% in Arbeitslosigkeit.
- Obwohl das Angebot an Männern sank, ging sowohl in den 5b-Gebieten als auch in den Regionen außerhalb der Gebietskulisse die Männerbeschäftigung noch stärker zurück (jeweils-1,6%). In Folge stiegen die Arbeitslosenzahlen von Männern in den 5b-Gebieten

um 0,8%, in den anderen Regionen sogar um 14%. Auch die Zahl der unselbständig beschäftigten Frauen entwickelte sich in den beiden Regionstypen gleichmäßig; sie stieg jeweils um rund 2,8%. Allerdings war die Angebotssteigerung in den 5b-Gebieten etwas geringer als in Regionen außerhalb der Gebietskulisse. Deshalb stiegen die Arbeitslosenzahlen in ersteren um 9%, in letzteren um 21%.

- Eine geschlechtsspezifisch parallele Entwicklung in der Arbeitslosenquote verzeichneten das Burgenland und Regionen außerhalb der Programmkulisse; die Unterschiede zwischen Frauen und Männern in Hinblick auf diesen Indikator blieben daher bestehen. Anders ist das Ergebnis in den Ziel-2 und den Ziel-5b Regionen. In den 5b-Regionen stagnierte die Arbeitslosenquote der Männer (+0,1%-Punkt), jene der Frauen stieg um 0,4-%-Punkte. Die Ziel-2 Gebiete wiederum stellen die einzigen Regionen dar, in denen die Arbeitslosenquote von Frauen und von Männern in diesem Zeitraum gesunken ist, bei Männern jedoch markant von 7,6% auf 6,4%, bei Frauen aber nur geringfügig von 9,6% auf 9,3%.

- Die höchste relative Dynamik in Bezug auf die unselbständige Beschäftigung von Frauen relativ zu Männern ist im Vergleich dieser zwei Jahre für das Burgenland zu konstatieren. Der Frauenanteil an den Unselbständigen stieg um 1,3%-Punkte. Die geringste diesbezügliche Tendenz weist das Ziel-2 Gebiet auf – hier stieg der Frauenanteil an den Unselbständigen um vergleichsweise geringe 0,6%.

- Die skizzierte Entwicklung brachte es mit sich, dass der Frauenanteil an den Arbeitslosen in allen Regionen stieg, allein im Burgenland blieb er unverändert.

- Insgesamt ist sowohl bei Männern als auch bei Frauen eine Annäherung in Hinblick auf die Arbeitslosenquote festzustellen – die regionalen Unterschiede wurden geringer. Betrug der Unterschied bei Männern zwischen den Gebieten mit der höchsten und der niedrigsten Arbeitslosenquote 1994 noch 2,5%-Punkte (5,1%-7,6%), so betrug die Differenz 1998 nur mehr 1,9%-Punkte (5,5%-7,4%). Ähnlich das Bild bei Frauen: 1994 lag die regionalen Unterschiede in der Arbeitslosenquote noch bei 3,5%-Punkten (6,1%-9,6%), 1998 bei 2,3%-Punkten (7,1%-9,3%).

Allerdings stecken hinter den Gesamtbefunden für die Ziel-Regionen des ESF vier unterschiedliche Ziel-2 und sieben unterschiedliche Ziel-5b Programme. In Folge soll die Entwicklung für diese im Einzelnen dargestellt werden.

Die Ziel-2 Regionen im Einzelnen

Bei einer Betrachtung der einzelnen Ziel-2 Gebiete zeigt sich deutlich, dass sich hinter dem Gesamtbild zur Entwicklung der geschlechtsspezifischen Arbeitsmarktindikatoren in Summe der Ziel-2 Regionen unterschiedliche Entwicklungen verbergen:

In der Ziel-2 Region Niederösterreich war der Frauenanteil am Angebot an Unselbständigen 1998 gegenüber 1994 nur wenig höher (+0,4%-Punkte). Ein ähnlicher Wert ist für das Ziel-5b Gebiet Niederösterreich festzustellen – ein höherer Wert für niederösterreichische Gebiete ohne regionale ESF-Programme. Die Arbeitslosenquote von Frauen und Männern sank im Beobachtungszeitraum jeweils um –0,2%-Punkte, damit blieb die Arbeitslosenquote der Frauen um 1,1%-Punkte über jener der Männer. In Niederösterreich stieg das Angebot an Frauen weniger stark als in anderen Ziel-2 Gebieten, jenes der Männer ging weniger stark

zurück. Bei Frauen reichte der Beschäftigungsanstieg aus, um die Arbeitslosigkeit leicht zu reduzieren, bei Männern erfolgte trotz Rückgangs der Beschäftigung aufgrund der noch stärkeren Reduktion des Arbeitsangebots ein stärkerer Rückgang der Beschäftigung.

Im Ziel-2 Gebiet Oberösterreich stieg der Frauenanteil am Angebot an Unselbständigen etwas stärker als in Niederösterreich[67] (+0,9%-Punkte). Die Arbeitslosenquote konnte zwischen 1994 und 1998 deutlich reduziert werden, bei Männern – ausgehend von einem geringeren Niveau (7,8% in Vergleich zu 9,5% bei Frauen) – allerdings stärker als bei Frauen (-2,4%-Punkte bei Männern und –1,8%-Punkte bei Frauen). In Folge nahm der geschlechtsspezifische Unterschied in den Arbeitslosenquoten weiter zu. Hatte er 1994 noch 1,7%-Punkte betragen, so belief er sich 1998 auf 2,3%-Punkte. Hinter diesen Angaben liegt ein Rückgang im männlichen Erwerbspotential bei steigender Beschäftigung von Männern, weshalb die Männer-Arbeitslosigkeit sank. Die Frauenbeschäftigung stieg zwar deutlich stärker als die der Männer, allerdings konnte aufgrund der steigenden Erwerbsbeteiligung die Frauenarbeitslosigkeit nicht im gleichen Ausmaß reduziert werden.

Das Ziel-2 Gebiet der Steiermark verzeichnete 1994 den geringsten Frauenanteil aller Ziel-2 Gebiete am Angebot an Unselbständigen sowie die höchste Arbeitslosenquote von Frauen und von Männern. Allerdings wurde in der Steiermark zwischen 1994 und 1998 auch der größte Zuwachs im Frauenanteil am unselbständigen Arbeitskräfteangebot aller Ziel-2 Gebiete erreicht (+1,2% Punkte). Dies ist die Folge eines sinkenden Erwerbspotentials bei Männern (-1,3%) und eines steigenden Potentials bei Frauen (+3,8%). Damit hat die Steiermark den höchsten Anstieg in der weiblichen Erwerbspotentials an unselbständig Beschäftigten aller Ziel-2 Gebiete. Demgegenüber konnte die Frauen-Arbeitslosenquote nur geringfügig gesenkt werden (-0,2%-Punkte), die Männer-Arbeitslosenquote jedoch um –2,0%-Punkte. War die Arbeitslosenquote der Frauen damit 1994 noch um 3,3%-Punkte über jener der Männer gelegen, betrug die Differenz 1998 bereits 5,1%-Punkte. Obwohl die Frauenbeschäftigung um 4,1% gestiegen war und jene der Männer lediglich um +0,9%, kam es nämlich zu einem leichten Anstieg der arbeitslosen Frauen, während der Rückgang im männlichen Erwerbspotential dazu ausreichte, die Arbeitslosigkeit von Männern zu senken.

Übersicht A-3: Arbeitsmarktindikatoren für Ziel-2 Regionen

	Frauen in % des Jahresdurchschnittsbestands			Arbeitslosenquote	
	Arbeitslosigkeit	Unselbständige Beschäftigung	Angebot an Unselbständigen	Frauen	Männer
Niederösterreich					
1994	44,8	40,8	41,1	8,1	7,0
1995	45,5	40,7	41,0	7,7	6,4
1996	43,6	40,5	40,7	7,5	6,7
1997	43,2	41,2	41,3	7,5	7,0
1998	45,1	41,2	41,5	7,9	6,8

[67] Aber ausgehend von einem niedrigeren Niveau

Oberösterreich					
1994	43,8	38,6	39,0	9,5	7,8
1995	45,7	38,0	38,6	8,7	6,5
1996	48,1	37,7	38,4	9,2	6,2
1997	48,4	39,2	39,8	8,5	6,0
1998	48,6	39,3	39,9	7,7	5,4
Steiermark					
1994	44,9	36,2	37,0	12,0	8,7
1995	47,3	35,8	36,9	12,5	8,2
1996	49,8	35,3	36,7	12,9	7,5
1997	50,9	37,9	39,1	11,7	7,3
1998	52,0	36,9	38,2	11,8	6,7
Vorarlberg					
1994	46,3	41,1	41,4	6,1	5,0
1995	50,7	41,1	41,6	6,5	4,5
1996	49,7	41,0	41,4	6,7	4,8
1997	47,9	41,5	41,9	6,5	5,1
1998	50,6	41,8	42,3	6,3	4,5

Q: Berechnungen WIFO auf Basis: ÖIR, Arbeitsmarkprofil. Wien: AMS. Berichtsjahre 1995-98

Im Ziel-2 Gebiet Vorarlberg war die Ausgangssituation 1994 – gemessen an den Arbeitslosenquoten und am Frauenanteil an den unselbständig Beschäftigten besser als in den anderen Ziel-2 Regionen. Frauen gewannen während der Programmlaufzeit weiterhin an Gewicht im Angebot an unselbständig Beschäftigten. Dem steht allerdings der Umstand gegenüber, dass die Arbeitslosenquote der Männer zwischen 1994 und 1998 zurückging, jene der Frauen aber stieg. Diese Entwicklung ging einher mit einer Stagnation des weiblichen Erwerbspotentials und einem leichten Rückgang der unselbständigen Beschäftigung von Frauen (-0,2%), demgegenüber sank die Beschäftigung von Männern um –2,9%. Der Rückgang im männlichen Erwerbspotential war allerdings noch höher, sodass die Arbeitslosigkeit von Männern um 13% sank.

Übersicht A.3: Arbeitsmarktentwicklung nach Geschlecht in den Ziel-2 Regionen. Ein Vergleich zwischen 1994 und 1998

	Ziel2 insgesamt	Niederösterreich	Oberösterreich	Steiermark	Vorarlberg
Veränderung absolut					
Frauen					
Arbeitslosigkeit	-206	-86	-262	113	30
unselbständige Beschäftigung	3.111	458	631	2.046	-24
Angebot an Unselbständigen	2.905	372	369	2.159	6

Männer					
Arbeitslosigkeit	-2.952	-176	-624	-2.018	-135
unselbständige Beschäftigung	74	-441	296	780	-561
Angebot an Unselbständigen	-2.878	-617	-327	-1.238	-695
Veränderung in %					
Frauen					
Arbeitslosigkeit	-1,4	-1,8	-17,1	1,6	3,3
unselbständige Beschäftigung	2,3	0,8	4,3	4,1	-0,2
Angebot an Unselbständigen	2,0	0,6	2,3	3,8	0,0
Männer					
Arbeitslosigkeit	-16,9	-2,9	-31,7	-23,8	-13,0
unselbständige Beschäftigung	0,0	-0,6	1,3	0,9	-2,9
Angebot an Unselbständigen	-1,3	-0,7	-1,3	-1,3	-3,4

Q: Berechnungen WIFO auf Basis: ÖIR, Arbeitsmarkprofil. Wien: AMS. Berichtsjahre 1995-98

Die Ziel-5b Regionen im Einzelnen

Das Ziel-5b Gebiet Kärntens war durch eine hohe Arbeitslosenquote bei Frauen gekennzeichnet. Sie stieg bis auf 10,3% im Jahr 1996 um in den beiden Folgejahren in etwa wieder auf das Ausgangsniveau des Jahres 1994 zu sinken. Ab 1997 stieg der Anteil der Frauen am unselbständigen Erwerbspotential deutlich, noch stärker allerdings ihr Anteil an der unselbständigen Beschäftigung. Kärnten ist neben Vorarlberg jene Ziel-5b Region mit dem höchsten Rückgang des männlichen Erwerbspotentials zwischen 1994 und 1998 (-3,1%). Noch stärker sank die Beschäftigung von Männern, weshalb ihre Arbeitslosigkeit stieg. Bei Frauen ist demgegenüber eine Angebotssteigerung zu vermerken, die allerdings nicht vollständig durch die wachsende Frauenbeschäftigung gedeckt werden konnte, weshalb auch die Arbeitslosigkeit von Frauen stieg.

Im Vergleich zu anderen Ziel-5b-Gebieten relativ gering stieg demgegenüber der Frauenanteil an den unselbständig Beschäftigten und am unselbständigen Erwerbspotential in Niederösterreich. Die Arbeitslosenquote von Frauen und Männern entwickelte sich in dieser Region weitestgehend parallel. Die Arbeitslosenquote der Frauen überschritt 1998 jene der Männer um 1,8%-Punkte.Das Angebot an unselbständigen Frauen stieg nur leicht (+0,3%), die Beschäftigung von Frauen sank, wenn auch weniger stark als jene der Männer. Zu den gleichlaufenden Arbeitslosenquoten kam es daher wegen des Angebotsrückgangs bei Männern.

In Oberösterreich war die Frauen-Arbeitslosenquote 1998 gleich hoch wie 1994, die Männer-Arbeitslosenquote um 0,6%-Punkte niedriger als 1994. Beide Quoten sind im Vergleich zu anderen Regionen äußerst niedrig. Die Ausweitung des Frauenanteils am Angebot an Unselbständigen war daher von keiner gleich hohen Erhöhung ihres Anteils an den unselbständig Beschäftigten begleitet. In Oberösterreich ging die Angebotsreduktion der Männer zu 64% mit einem Rückgang der Arbeitslosen einher, zu 36% aus einem Rückgang der Beschäftigung (-0,4%). Die Angebotssteigerung von Frauen floss zu 92% in zunehmende Beschäftigung, zu 8% in zunehmende Arbeitslosigkeit.

Eine starke Ausweitung des Frauenanteils ist für die 5b-Regionen Salzburgs festzustellen. Allerdings war diese Entwicklung von einem Anstieg der Frauen-Arbeitslosenquote um 1,1%-Punkte begleitet, die Quote der Männer stieg zwischen 1994 und 1998 demgegenüber um 0,6%-Punkte. In Salzburg stagnierte das männliche Erwerbspotential (+0,3%), während jenes der Frauen um 6,7% stieg. Allerdings sank die Beschäftigung von Männern, was sich in einem Anstieg der Arbeitslosigkeit widerspiegelte. Auch die steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen ging trotz höherer Frauenbeschäftigung mit einem deutlichen Zuwachs der Arbeitslosen einher (+25%).

Noch deutlicher als in den bisher beschriebenen 5b-Gebieten stieg der Frauenanteil am unselbständigen Erwerbspotential in der Steiermark, in Tirol und in Vorarlberg. Damit einher ging in Tirol und Vorarlberg eine gleichförmige Entwicklung der Arbeitslosenquoten von Frauen und Männern. Die geschlechtsspezifischen Unterschiede blieben daher bestehen. In der Steiermark stieg die Arbeitslosigkeit der Frauen demgegenüber stärker als die der Männer.

Im 5b-Gebiet der Steiermark ging das Arbeitskräfteangebot der Männer im selben Ausmaß zurück wie die unselbständige Beschäftigung – in Folge war die Zahl der Arbeitslosen 1998 gleich hoch wie 1994. Das Angebot an unselbständig beschäftigten Frauen stieg aber auch hier, wobei trotz deutlicher Steigerung der weiblichen Beschäftigungszahlen auch die Arbeitslosenzahlen zunahmen.

Für das 5b-Gebiet Tirol ist der höchste Zuwachs im weiblichen Erwerbspotential an Unselbständigen aller Regionen zu vermerken (+10%). Damit einher gingen auch steigende Arbeitslosenzahlen von Frauen, weil sich die Beschäftigung, trotz eines markanten Zuwachses nicht im selben Tempo entwickelte. Der Rückgang in der männlichen Beschäftigung war begleitet von einem Sinken des Erwerbspotentials und einem Anstieg der Arbeitslosigkeit von Männern.

Im 5b-Gebiet Vorarlberg kam es zum massivsten Einbruch des männlichen Erwerbspotentials aller betrachteten Regionen. Dieser ging mit einem gleich hohen Rückgang in der Beschäftigung einher, weshalb die Arbeitslosigkeit nur geringfügig stieg. Demgegenüber konnte der Zuwachs im weiblichen Erwerbspotential durch steigende Frauenbeschäftigung nicht ganz aufgewogen werden. Die Frauenarbeitslosigkeit stieg in Folge stärker als die der Männer.

Übersicht A5: Arbeitsmarktindikatoren für Ziel-5b Regionen

	Frauen in % des Jahresdurchschnittsbestands			Arbeitslosenquote	
	Arbeitslosigkeit	Unselbständige Beschäftigung	Angebot an Unselbständigen	Frauen	Männer
Kärnten					
1994	46,0	39,2	39,7	9,0	6,9
1995	45,9	38,9	39,5	9,4	7,2
1996	45,8	38,8	39,4	10,3	7,9
1997	46,0	40,8	41,2	9,5	7,9
1998	45,5	40,8	41,1	9,1	7,6
Niederösterreich					
1994	46,8	39,1	39,5	6,8	5,1
1995	47,4	38,9	39,4	6,9	5,0
1996	46,2	38,9	39,3	7,3	5,5
1997	46,0	39,5	39,9	7,4	5,7
1998	46,6	39,4	39,9	7,5	5,7
Oberösterreich					
1994	43,2	39,0	39,2	5,7	4,8
1995	44,7	38,9	39,2	5,5	4,4
1996	46,3	38,7	39,1	6,0	4,5
1997	47,2	39,5	39,9	5,9	4,4
1998	47,7	39,5	39,9	5,7	4,2
Salzburg					
1994	45,2	38,7	39,0	6,4	5,0
1995	44,1	38,6	38,9	6,7	5,4
1996	45,6	38,0	38,5	7,6	5,6
1997	45,5	40,1	40,5	7,3	5,9
1998	47,8	40,0	40,5	7,5	5,6
Steiermark					
1994	45,4	35,9	36,6	9,4	6,5
1995	46,2	35,6	36,4	9,9	6,6
1996	47,5	35,5	36,4	10,6	6,7
1997	48,9	37,5	38,4	10,0	6,5
1998	48,8	37,5	38,4	10,1	6,6
Tirol					
1994	45,0	36,2	36,8	8,6	6,1
1995	44,5	36,1	36,7	8,8	6,4
1996	45,2	35,5	36,2	9,3	6,4

1997	44,7	39,0	39,4	8,3	6,7
1998	47,4	38,6	39,3	8,9	6,4
Vorarlberg					
1994	47,0	37,9	38,4	6,1	4,3
1995	48,3	37,6	38,1	5,8	3,8
1996	47,3	37,5	38,0	6,3	4,3
1997	47,2	39,9	40,3	6,5	4,9
1998	48,9	39,8	40,3	6,5	4,6

Q: Berechnungen WIFO auf Basis: ÖIR, Arbeitsmarkprofil. Wien: AMS. Berichtsjahre 1995-98

Übersicht A.6: Arbeitsmarktentwicklung nach Geschlecht in den Ziel-5b Regionen. Ein Vergleich zwischen 1994 und 1998

	Ziel5b insgesamt	Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg
Veränderung absolut								
Frauen								
Arbeitslosigkeit	4.185	267	1.144	327	575	985	640	248
unselbständige Beschäftigung	16.317	1.719	-672	3.545	1.811	3.645	4.997	1.271
Angebot an Unselbständigen	20.502	1.986	471	3.872	2.387	4.630	5.637	1.518
Männer								
Arbeitslosigkeit	416	474	1.460	-2.087	357	-3	178	36
unselbständige Beschäftigung	-15.751	-3.760	-4.506	-1.256	-165	-1.632	-956	-3.476
Angebot an Unselbständigen	-15.335	-3.286	-3.045	-3.342	191	-1.635	-778	-3.440
Veränderung in %								
Frauen								
Arbeitslosigkeit	9,2	4,3	10,0	2,9	24,9	14,6	13,4	9,0
unselbständige Beschäftigung	2,7	2,7	-0,4	1,9	5,4	5,6	9,9	3,0
Angebot an Unselbständigen	3,2	2,9	0,3	1,9	6,7	6,5	10,2	3,4
Männer								
Arbeitslosigkeit	0,8	6,5	11,3	-14,0	12,8	0,0	3,1	1,2
unselbständige Beschäftigung	-1,6	-3,9	-1,9	-0,4	-0,3	-1,4	-1,1	-5,0
Angebot an Unselbständigen	-1,5	-3,1	-1,2	-1,1	0,3	-1,3	-0,8	-4,8

Q: Berechnungen WIFO auf Basis: ÖIR, Arbeitsmarkprofil. Wien: AMS. Berichtsjahre 1995-98

Schlussfolgerungen in Hinblick auf die ESF-Maßnahmen für Arbeitslose

Wird von der Zuverlässigkeit der verwendeten Daten ausgegangen, so lassen sich aus der bisher skizzierten Arbeitsmarktentwicklung in Verbindung mit dem Frauenanteil an den ESF-Förderfällen für Arbeitslose der Schluss ziehen, dass in beinahe allen österreichischen Regionen Frauen zumindest stärker in die ESF-Maßnahmen integriert wurden, als ihrem Anteil an den Arbeitslosen entspricht. Der ESF unterstützte daher aktiv die vermehrte Integration von Frauen in das Beschäftigungssystem.

Dieser Befund trifft unter der Annahme zu, dass keine grundsätzlichen Unterschiede in der Gestaltung von Maßnahmen für Frauen und für Männer in den einzelnen Regionen vorhanden sind (zum Beispiel was die Teilnahmedauern, die Teilnahmekosten oder die Anzahl der Förderungen je Person betrifft).

Wird daher von einer solchen verstärkten Berücksichtigung von Frauen in den ESF-Maßnahmen für Arbeitslose ausgegangen, so bedeutet dies gleichzeitig, dass ohne die Förderungen der Anstieg der registrierten Arbeitslosigkeit von Frauen – und damit auch des Angebots an unselbständig Beschäftigten – noch stärker ersichtlich gewesen wäre; SchulungsteilnehmerInnen sind in der offiziellen Arbeitslosenstatistik nämlich nicht enthalten.