INSTITUT FÜR SOZIALFORSCHUNG UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

ISG

ISS Gemeinnütziger e.V.

In Zusammenarbeit mit:

defacto ifs

Teilbericht | Oktober 2020

Evaluation der Querschnittsziele im Bundes-ESF 2014-2020

von Irene Pimminger, defacto

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

ESF Europäischer Sozialfonds für Deutschland

EUROPÄISCHE UNION Europäischer Sozialfonds

Inhaltsverzeichnis

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis ii
Einleitung 1
1. Analysekonzept 2
2. Analyse der Implementation der Querschnittsziele 7
2.1. Ebene des Operationellen Programms 9
2.2. Ebene der Förderprogramme 11
2.3. Schnittstelle Förderprogramme und Projekte 16
2.4. Inklusion und Barrierefreiheit 21
2.5. Querschnittsziel Nachhaltigkeit 23
2.6. Fazit und Empfehlungen 24
3. Analyse der Querschnittsziele als Handlungsgrundsatz: Benchmarking 29
3.1. Analyse der Teilnahmen im Bundes-ESF 29
3.1.1. Querschnittsziel Gleichstellung von Frauen und Männern 30
3.1.2. Querschnittsziel Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung 37
3.2. Auswertung der Ergebnisse im Bundes-ESF 42
4. Analyse des Querschnittsziels Gleichstellung als Zielorientierung: Wirkungsanalyse 49
4.1. Rekonstruktion der Programmtheorie Gleichstellung 49
4.2. Prüfung der Programmtheorie Gleichstellung 55
4.2.1. Zielstruktur 56
4.2.2. Definition von „existenzsichernder Erwerbstätigkeit“ 57
4.2.3. Ansätze und Wirkungspotentiale des Bundes-ESF 60
4.2.4. Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren 70
4.3. Analyse der Zielerreichung 77
4.3.1. Erhöhung der existenzsichernden Erwerbstätigkeit von Frauen 78
4.3.2. Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben 83
4.3.3. Förderung des Unternehmerinnengeistes von Frauen 85
4.3.4. Beseitigung geschlechtsspezifischer Stereotype bei der Berufswahl 86
4.3.5. Erhöhung des Frauenanteils in der dualen Ausbildung 87
4.3.6. Erhöhung des Anteils von Frauen als Fach- und Führungskräfte 90
4.4. Fazit und Empfehlungen 90
5. Zusammenfassung der Befunde und Empfehlungen 95
Literaturverzeichnis 101
Anhang 106

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Analysekategorien der Evaluation der Querschnittsziele im Bundes-ESF 2
Abbildung 2: Mehrebenensystem ESF 8
Abbildung 3: Programmtypen nach Maßnahmenart 17
Abbildung 4: Leitziel Erhöhung der existenzsichernden Erwerbstätigkeit von Frauen 52
Abbildung 5: Leitziel Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben 53
Abbildung 6: Leitziel Förderung des Unternehmerinnengeistes von Frauen 54
Abbildung 7: Leitziel Beseitigung geschlechtsspezifischer Stereotype bei der Berufswahl 54
Abbildung 8: Leitziel Erhöhung des Frauenanteils in der dualen Ausbildung 55
Abbildung 9: Leitziel Erhöhung des Anteils von Frauen als Fach- und Führungskräfte 55
Abbildung 10: Zielstruktur Gleichstellung im Bundes-ESF 57

Tabelle 1: Frauenanteile an den Hauptzielgruppen des Bundes-OP 30
Tabelle 2: Frauenanteil an den Teilnahmen nach OP-Hauptzielgruppen in Prioritätsachse A 35
Tabelle 3: Frauenanteil an den Teilnahmen nach OP-Hauptzielgruppen in Prioritätsachse B 35
Tabelle 4: Frauenanteil an den Teilnahmen nach OP-Hauptzielgruppen in Prioritätsachse C 36
Tabelle 5: Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund an den Hauptzielgruppen des Bundes-OP 38
Tabelle 6: Anteil von Menschen mit Behinderung an den Hauptzielgruppen des Bundes-OP 40
Tabelle 7: Anteil von Älteren an den Hauptzielgruppen des Bundes-OP 41
Tabelle 8: Teilnahmestruktur im Bundes-ESF nach Migrationshintergrund und Geschlecht 43
Tabelle 9: Teilnahmestruktur im Bundes-ESF nach Alter und nach Behinderung 43
Tabelle 10: Langzeitarbeitslose Teilnehmende: Kurzfristige Ergebnisse nach Geschlecht und Migrationshintergrund 44
Tabelle 11: Nicht erwerbstätige Teilnehmende*: Kurzfristige Ergebnisse nach Migrationshintergrund und Geschlecht 44
Tabelle 12: Längerfristiger Verbleib von arbeitslosen und nicht erwerbstätigen Teilnehmenden nach Migrationshintergrund* (MH) und Geschlecht 45
Tabelle 13: Längerfristiger Verbleib von jungen Teilnehmenden (unter 25-Jährige) nach Geschlecht 46
Tabelle 14: Längerfristiger Verbleib von arbeitslosen und nicht erwerbstätigen Teilnehmenden im Erwachsenenalter (ab 25 Jahre) nach Geschlecht 47
Tabelle 15: Arbeitslose und nichterwerbstätige Teilnehmende im Erwachsenenalter (>24 Jahre), die eine Erwerbstätigkeit aufgenommen haben, nach Art der Erwerbstätigkeit 48
Tabelle 16: Notwendiges Bruttomonatseinkommen* für eine eigenständige Existenzsicherung, 2015 59
Tabelle 17: Notwendiger Bruttostundenlohn bei Vollzeitbeschäftigung* für eine eigenständige Existenzsicherung, 2015 60
Tabelle 18: Durchschnittlicher Bruttostundenverdienst*, 2015 60
Tabelle 19: Verbleib von aus familiären Gründen nicht erwerbstätigen Frauen nach Art der Erwerbstätigkeit 80
Tabelle 20: Verbleib von Langzeitarbeitslosen nach Art der Erwerbstätigkeit 80
Tabelle 21: Arbeitslose und nicht erwerbstätige Teilnehmende, die eine Erwerbstätigkeit aufgenommen haben, nach Art der Erwerbstätigkeit 81
Tabelle 22: Längerfristiger Verbleib von unter 25-jährigen Teilnehmenden* 89

Einleitung

Entsprechend den EU-Verordnungen sind im ESF-Bundesprogramm 2014 bis 2020 drei Querschnittsziele verankert. Neben dem Querschnittsziel Gleichstellung von Frauen und Männern, dem in den Verordnungen und im ESF-Bundesprogramm weiterhin ein großer Stellenwert zukommt, hat in der aktuellen ESF-Förderperiode das Querschnittsziel Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung als nunmehr eigener Artikel in der ESF-Verordnung ein stärkeres Gewicht als bisher erhalten. Neu für den ESF ist zudem, dass Nachhaltige Entwicklung als Querschnittsziel in der aktuellen Förderperiode auf die ökologische Dimension des Nachhaltigkeitsbegriffs fokussiert.

Diese drei Querschnittsziele sind im ESF-Bundesprogramm jeweils als Doppelansatz verankert. Das bedeutet, die Programmumsetzung hat für jedes Querschnittsziel sowohl dem Mainstreaming-Prinzip zu folgen als auch spezifische Maßnahmen vorzusehen. Für den Bundes-ESF wurden, insbesondere für das Querschnittsziel Gleichstellung, ambitionierte Leitziele formuliert, und die Einsetzung einer eigenen Begleitstruktur – die Agentur für Querschnittsziele im ESF – zeugt von dem hohen Stellenwert, der den Querschnittszielen im Programm zukommt. Dem entsprechend wird auch im Rahmen der Dachevaluation des Bundes-ESF ein spezifisches Augenmerk auf die Querschnittsziele gerichtet. Vor allem das Mainstreaming-Prinzip stellt dabei nicht nur für die Umsetzung des ESF, sondern auch für die Evaluierung eine besondere Herausforderung dar. Nicht zuletzt, da über die übliche Implementationsanalyse und Auswertung von Teilnahmen hinaus eine Wirkungsanalyse zu den Querschnittszielen vorgenommen werden sollte. Bei der Einordnung der hier präsentierten Befunde ist also zu berücksichtigen, dass ein anspruchsvoller Bewertungsmaßstab an ein ambitioniertes Programm gelegt wird.

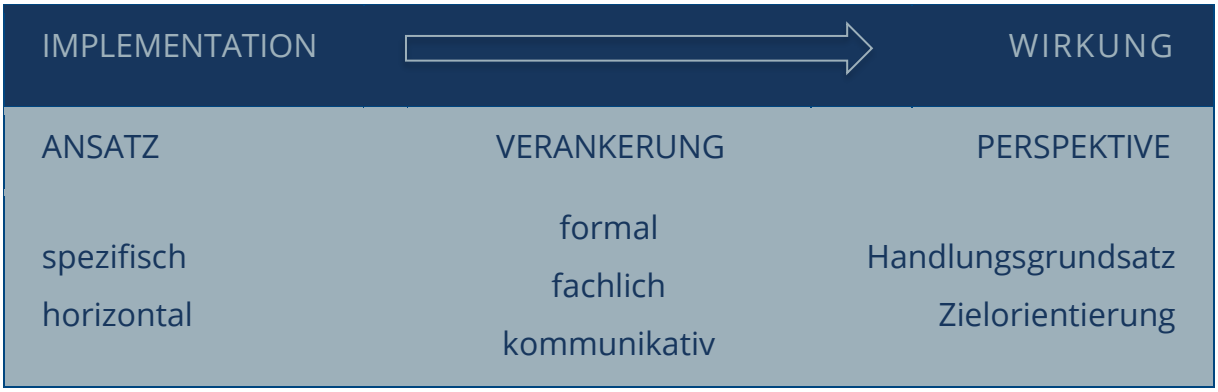
Im Folgenden wird einleitend das Analysekonzept zur Untersuchung und Bewertung der Querschnittsziele im Bundes-ESF erläutert (Kapitel 1). Anschließend werden in Kapitel 2 die Ergebnisse der Implementationsanalyse präsentiert. In Kapitel 3 wird die Umsetzung der Querschnittsziele im Bundes-ESF anhand einer Auswertung von Teilnahmen und Ergebnissen untersucht und mittels Benchmarking bewertet. Die Wirkungen der Querschnittsziele im Bundes-ESF werden schließlich für das Querschnittsziel Gleichstellung von Frauen und Männern mittels einer theoriebasierten Wirkungsanalyse untersucht (Kapitel 4).

1. Analysekonzept

In der Dachevaluation des Bundes-ESF wird für die Analyse der Querschnittsziele ein kombinierter Evaluierungsansatz verfolgt, der sowohl einen spezifischen Analyseansatz (Evaluation der Querschnittsziele) als auch einen integrierten Ansatz (Querschnittsziele in der Evaluation) beinhaltet (vgl. Gutknecht-Gmeiner / Wroblewski 2014). Zum einen erfolgt also die Berücksichtigung der Querschnittsziele durchgängig in allen Analysen und Bewertungen der Dachevaluation. Zum anderen wurden Analysen und Bewertungen spezifisch in Bezug auf die Querschnittsziele durchgeführt, um die Umsetzung und Zielerreichung der Querschnittsziele im Bundes-ESF vertieft zu untersuchen und zu bewerten. Im Folgenden werden der konzeptionelle Ansatz der spezifischen Analyse der Querschnittsziele und das Vorgehen beschrieben.

Die Evaluation von Querschnittszielen umfasst die Ebene der Implementation in den Umsetzungsprozessen sowie die Ebene der Ergebnisse und Wirkungen (Pimminger/Frey 2011). Zur Analyse und Bewertung der Querschnittsziele im Bundes-ESF werden beide Ebenen in die Untersuchung einbezogen und mit Hilfe der folgenden Analysekategorien beleuchtet (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Analysekategorien der Evaluation der Querschnittsziele im Bundes-ESF



Quelle: eigene Darstellung, angelehnt an Lutz/Pimminger (2000), Agentur für Gleichstellung im ESF (2014)

Ansatz der Implementation von Querschnittszielen

Die drei Querschnittsziele Gleichstellung von Frauen und Männern, Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung (bzw. Antidiskriminierung in der Diktion der Agentur für Querschnittsziele im ESF) sowie Nachhaltige Entwicklung bzw. ökologische Nachhaltigkeit sind im ESF-Bundesprogramm jeweils als Doppelansatz verankert. Das bedeutet, die Programmumsetzung hat für jedes Querschnittsziel sowohl *horizontal* dem Mainstreaming-Prinzip zu folgen als auch *spezifische* Maßnahmen vorzusehen. Für die Evaluation erfordert dies einerseits, bei der Gesamtbewertung der Programmumsetzung die spezifischen Förderinstrumente gesondert herauszustellen. Zum anderen erfordert es ein Evaluationskonzept zur Analyse der Umsetzung des Mainstreaming-Prinzips sowie zur übergreifenden Bewertung der Programmergebnisse und Wirkungen im Hinblick auf

die im Rahmen der Querschnittsziele im ESF-Bundesprogramm formulierten Leitziele. Die Querschnittsziele sind dementsprechend sowohl in Form der spezifischen Maßnahmen des Bundes-ESF als auch als Mainstreaming-Prinzip Gegenstand der Dachevaluation.

Modi der Verankerung von Querschnittszielen

Die Verankerung der Querschnittsziele im Bundes-ESF wird mit einer Implementationsanalyse untersucht, die insbesondere darauf fokussiert, welche Vorkehrungen im Rahmen der Umsetzungsverfahren und Steuerungsprozesse getroffen wurden, damit die Förderinstrumente im Sinne der Querschnittsziele des OP wirken können (Kapitel 2). Zur Analyse der horizontalen Implementation der Querschnittsziele im Bundes-ESF wird dabei zwischen dem formalen, dem fachlichen und dem kommunikativen Modus der Verankerung unterschieden (in Anlehnung an Agentur für Gleichstellung im ESF 2014, vgl. auch EIGE 2016):

- Mit der *formalen Verankerung* wird Verbindlichkeit hergestellt, indem an den Schnittstellen im Mehrebenensystem des ESF die jeweiligen Akteure (Fondsverwaltung, Fachreferate und Programmstellen sowie Projektträger bzw. Begünstigte) zur Umsetzung der Querschnittsziele verpflichtet werden. Diese Verpflichtung kann unterschiedlich differenziert erfolgen und bspw. auch methodische Vorgaben und Hinweise für Antragsteller und Begünstigte beinhalten.
- Mit *fachlicher Verankerung* ist gemeint, dass für die Umsetzung der Querschnittsziele eine Konkretisierung von fachlichen – auf das jeweilige Handlungsfeld und die Interventionsmöglichkeiten eines Förderinstruments zugeschnittenen – Zielen, Handlungsansätzen und Umsetzungsanforderungen vorgenommen wird. Das heißt auf Ebene von OP und Förderinstrumenten zu konkretisieren,
  - welche spezifischen – bspw. geschlechtsbezogenen – Problemlagen und Bedarfe in dem jeweiligen Handlungsfeld bestehen,
  - welche konkreten Beiträge zu den Querschnittszielen im Interventionsbereich geleistet werden sollen,
  - welche Handlungsansätze hierzu in der Umsetzung verfolgt werden und
  - welche fachlichen und methodischen Anforderungen sich hieraus für die Maßnahmengestaltung und Projektumsetzung ergeben.

  Vereinfacht gesagt gibt die formale Verankerung vor, dass die Querschnittsziele umzusetzen sind, und die fachliche Verankerung, auf welche Art und Weise und mit welchem Ziel dies erfolgen soll. Formale und fachliche Verankerung sind nicht immer trennscharf voneinander abzugrenzen, die Unterscheidung ist qualitativ und soll dem analytischen Verständnis dienen.
- Der Begriff der *kommunikativen Verankerung* schließlich soll deutlich machen, dass die Implementierung von Querschnittszielen auch durch Kommunikation und

Kompetenzentwicklung erfolgt und gestärkt wird. Kommunikation (bspw. bei Vernetzungstreffen oder in Projektgesprächen) kann das Engagement für die Querschnittsziele und damit die Implementation stärken, und durch Kompetenzentwicklung werden die für eine fundierte Umsetzung der Querschnittsziele erforderlichen Fach- und Methodenkompetenzen der beteiligten Akteurinnen und Akteure aufgebaut und vertieft.

In einem idealtypischen Verständnis gehen in der Implementierung von Querschnittszielen eine formale, eine fachliche und eine kommunikative Verankerung Hand in Hand. Die formale Verankerung schafft Verbindlichkeit für die Umsetzung der Querschnittsziele. Erfolgt sie jedoch ohne fachliche Konkretisierung, bleibt die fachlich-inhaltliche Ausrichtung der Umsetzung weitgehend der jeweils nachfolgenden Umsetzungsebene überlassen. Das bedeutet, dass eine übergreifende inhaltliche Steuerung unterbleibt und eine systematische fachliche Umsetzung der Querschnittsziele kaum unterstützt wird. Auch setzt es ein gemeinsames inhaltliches Verständnis und ein hohes Fachwissen aller Beteiligten voraus. Eine hauptsächlich fachliche Verankerung mit geringer formaler Verbindlichkeit[1] erfordert eine hohe Eigenverantwortlichkeit aller Beteiligten, um die Umsetzung durchgängig zu gewährleisten. Auch eine hauptsächlich kommunikative Implementation (bspw. in Form von Beratungs- und Schulungsangeboten) mit geringer formaler Verankerung erfordert ein hohes Engagement der Beteiligten. Zudem werden mit (freiwilligen) Angeboten der Kompetenzentwicklung vermutlich in erster Linie die ohnehin schon interessierten Akteurinnen und Akteure erreicht. Personalfluktuation stellt dabei außerdem eine nicht unwesentliche Herausforderung dar.

Die Implementationsanalyse beleuchtet mit diesen Analysekategorien, auf welche Arten und Weisen die Querschnittsziele im Bundes-OP und in den Förderprogrammen verankert wurden, um auf dieser Grundlage Einschätzungen zu treffen, wie die Umsetzung der ESF-geförderten Einzelprogramme und Maßnahmen im Sinne der Querschnittsziele gesteuert wird. Dem Gewicht, das der Implementationsanalyse im Rahmen der Evaluation der Querschnittsziele eingeräumt wird, liegt die Prämisse zugrunde, dass Förderprogramme und Maßnahmen desto eher Wirkungen im Sinne der Querschnittsziele entfalten, je stärker diese formal, fachlich und kommunikativ verankert sind. Die Implementationsanalyse erfolgt mittels einer umfangreichen Dokumentenanalyse in Form von tabellarischen Matrixanalysen, ergänzt durch ausgewählte Expertinnen- und Experteninterviews (Kapitel 2).

Wirkungsperspektiven der Querschnittsziele

[1] Zum Beispiel, wenn in einer Richtlinie fachliche Ansätze der Umsetzung von Querschnittszielen beispielhaft genannt werden, die Querschnittsziele im Begutachtungs- und Bewilligungsverfahren jedoch nicht bewertungsrelevant sind.

Im Hinblick auf die Wirkung der Implementation und Umsetzung von Querschnittszielen kann zwischen einer handlungsleitenden und einer zielorientierten Perspektive unterschieden werden (Lutz/Pimminger 2000).

Das Querschnittsziel als *Handlungsgrundsatz* stellt die Innenperspektive dar, die darauf zielt, in der Umsetzung eines Programms bestehende Ungleichheiten nicht zu reproduzieren, sondern Benachteiligungen in den und durch die Maßnahmen zu vermeiden. Das betrifft sowohl den Zugang zu und die Teilhabe an Maßnahmen als auch die Ergebnisse von Maßnahmen. In handlungsleitender Perspektive wird also untersucht, ob ein Bias bei der Teilnahme an den Förderungen und den Ergebnissen feststellbar ist, d.h. bestimmte Gruppen bei der Förderung unter- oder überproportional vertreten sind. Auswertungen zum SGB II zum Beispiel weisen auf einen Gender Bias in der Arbeitsmarktförderung. So werden Frauen nicht nur seltener als Männer, sondern auch unterschiedlich je nach Haushaltszusammensetzung gefördert (Kopf/Zabel 2012; 2014). Zur Bewertung der Teilhabe an Maßnahmen im Bundes-ESF werden die Anteile an den Teilnahmen der Förderprogramme nach Geschlecht (Querschnittsziel Gleichstellung) sowie nach Migrationshintergrund, Alter und Behinderung (Querschnittsziel Chancengleichheit) betrachtet und dem Anteil dieser Gruppen an den jeweiligen Zielgruppen der Förderprogramme gegenübergestellt. Hierzu werden Benchmarks anhand von verfügbaren Zielgruppenstatistiken definiert und einer Auswertung der Monitoringdaten gegenübergestellt (Kapitel 3). Sind bestimmte Gruppen an den Teilnahmen unter- oder überrepräsentiert, kann dies zum Beispiel an spezifischen Barrieren beim Zugang (z.B. Teilnahmebedingungen) oder an der spezifischen Ausrichtung eines Förderprogramms in einem segregierten Handlungsfeld (z.B. Branchenschwerpunkte) liegen.

In handlungsleitender Perspektive stellt sich darüber hinaus auch die Frage, ob Teilnehmende gleichermaßen von den Maßnahmen profitieren können. So zeigt etwa eine Analyse der SGB III-Förderungen, dass sich nach Geschlecht betrachtet bei den arbeitsmarktpolitischen Ergebnissen in Form von Beschäftigungsaufnahmen eine insgesamt schwierigere Ausgangssituation von Frauen sowie eine „Pfadabhängigkeit" der Integrationsstrategien niederschlagen, aber auch eine statistisch (d.h. durch Ausstattungsunterschiede) nicht erklärbare Differenz in den Ergebnissen nach Geschlecht feststellbar ist (Dengler u.a. 2013). Eine solche vertiefte Analyse kann allerdings im Rahmen der Dachevaluation nicht geleistet werden.

Die Querschnittsziele als Handlungsgrundsatz können als eine Mindestanforderung im Bundes-ESF – in der Umsetzung nicht zu benachteiligen – verstanden werden. Die Querschnittsziele als Handlungsgrundsatz sind eine zwar unerlässliche, aber nicht hinreichende Voraussetzung, damit ein Programm im Sinne der ESF-Verordnung *zielorientiert* auf Gleichstellung und Chancengleichheit wirken kann. In einer zielorientierten Perspektive soll der Bundes-ESF einen aktiven Beitrag zur Förderung der Gleichstellung und der Chancengleichheit in den jeweiligen Handlungsfeldern leisten. Das ist gegenüber der Innenperspektive des Handlungsgrundsatzes die wirkungsorientierte

Außenperspektive der Querschnittsziele. Frauen entsprechend ihrer Betroffenheit (gemessen an ihrem Anteil an der Zielgruppe) zu fördern, ist demnach eine Umsetzung des Querschnittsziels als Handlungsgrundsatz, jedoch ist nicht zu benachteiligen noch kein aktiver Beitrag zur Förderung von Gleichstellung und Chancengleichheit als Zielorientierung, da dies allein nicht zu einer Überwindung von bestehenden strukturellen Ungleichheiten beitragen kann.

Das Querschnittsziel Chancengleichheit („Bekämpfung struktureller Ungleichheiten", BMAS 2014: 198) sowie insbesondere das Querschnittsziel Gleichstellung mit sechs fachlich konkretisierten Leitzielen (BMAS 2014: 200) sind im Bundes-OP auch als Zielorientierung verankert. Die Wirkungen des Bundes-ESF im Hinblick auf die zielorientierte Perspektive der Querschnittsziele werden beispielhaft für das Querschnittsziel Gleichstellung von Frauen und Männer mittels einer theoriebasierten Wirkungsanalyse untersucht (Kapitel 4). Hierfür wird die Programmtheorie des Bundes-OPs in Bezug auf das Querschnittsziel Gleichstellung rekonstruiert und geprüft. Auf dieser Grundlage werden die Wirkungen des Bundes-ESF im Hinblick auf die Zielerreichung für das Querschnittsziel Gleichstellung qualitativ plausibilisiert.

2. Analyse der Implementation der Querschnittsziele

Zweck der Implementationsanalyse zur Verankerung der Querschnittsziele im Bundes-ESF ist es zu untersuchen, welche Vorkehrungen im Rahmen der Umsetzungsverfahren und Steuerungsprozesse getroffen wurden, damit die Förderprogramme im Sinne der Querschnittsziele des OP wirken können. Die Implementationsanalyse beleuchtet demnach, auf welche Arten und Weisen die Querschnittsziele im OP und in den Förderprogrammen verankert wurden, sodass die Umsetzung der Querschnittsziele in den ESF-geförderten Einzelprogrammen und Maßnahmen gesteuert werden kann. Hierzu werden die wesentlichen Schnittstellen im Mehrebenensystem des Bundes-ESF untersucht.

Die Implementationsanalyse erfolgte auf Grundlage umfangreicher Dokumenten-analysen, ergänzt durch ausgewählte Experten- und Expertinneninterviews, und umfasst 25 zum Untersuchungszeitpunkt bestehende Förderprogramme. Außerdem wurden die Protokolle der Interviews mit den Akteurinnen und Akteuren auf Ressort- und Förderprogrammebene herangezogen, die im Zuge der Erhebungen der Dachevaluation und der IP-Evaluation geführt wurden. Die Dokumentenanalysen erfolgten in Form von tabellarischen Matrixanalysen und schlossen die folgenden Dokumente mit ein:

- Operationelles Programm des Bundes,
- Programmrichtlinien und Begleitdokumente (z.B. Arbeitshilfen und Leitfäden),
- Antragsformulare und Begleitdokumente (z.B. Ausfüllhilfen, Leitfäden für die Antragstellung, Förderhandbücher) aller Förderprogramme,
- Begutachtungs- und Bewertungsdokumente und Begleitdokumente (z.B. Bewertungsraster, Leitfäden für Gutachterinnen und Gutachter) aller Förderprogramme,
- Vorlagen für die Berichterstattung (z.B. Zwischenverwendungsnachweis, Sachbericht) und die Prüfung (z.B. Vorlagen für Vor-Ort-Prüfungen) aller Förderprogramme.

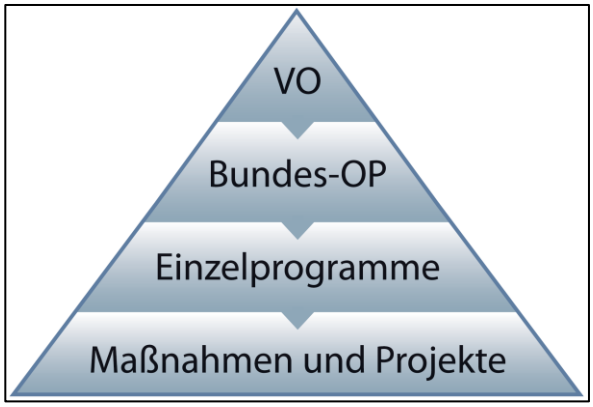
Konzeptionell geht die Implementationsanalyse von zwei Grundprämissen aus, dem Kohärenzprinzip im Top Down – Ansatz von Querschnittszielen sowie einer Unterscheidung in einen formalen, fachlichen und kommunikativen Modus der Implementation von Querschnittszielen.

Kohärenz im Mehrebenensystem des ESF

Der Untersuchung liegt zum einen die Prämisse zugrunde, dass eine effektive Implementierung der Querschnittsziele durch einen „Top Down"-Ansatz und Kohärenz in der Implementierung von Querschnittszielen im Mehrebenensystem des ESF erfolgt (Agentur für Gleichstellung im ESF 2014). Das bedeutet, „*dass von der einen Ebene zur nächsten nicht nur vorgegeben wird, dass (die Querschnittsziele) umzusetzen (sind), sondern*

auch, auf welche Art und Weise dies geschehen soll und welche Ergebnisse damit erzielt werden sollen" (ebd.: 49). Die Operationalisierung von Querschnittszielen ist demnach ein wesentlicher Implementationsschritt insbesondere auf OP- und Förderprogrammebene.

Abbildung 2: Mehrebenensystem ESF



Quelle: Eigene Darstellung

Als wesentliche Schnittstellen der Implementierung der Querschnittsziele im Mehrebenensystem des ESF lassen sich demzufolge ausgehend von den Verordnungen und dem Operationellen Programm insbesondere die Richtlinien der einzelnen Förderprogramme sowie die Antrags-, Begutachtungs- und Berichterstattungsverfahren identifizieren. Diese Schnittstellen werden im Rahmen der Implementationsanalyse untersucht.

Formaler, fachlicher und kommunikativer Modus der Implementierung

Die zweite konzeptionelle Prämisse der Implementationsanalyse ist, dass die Verankerung von Querschnittszielen im Mehrebenensystem ESF einen formalen, einen fachlichen und einen kommunikativen Modus der Implementierung umfasst (siehe Kapitel 1). Mit der formalen Verankerung wird Verbindlichkeit hergestellt, indem an den Schnittstellen im Mehrebenensystem des ESF die jeweiligen Akteurinnen und Akteure zur Umsetzung der Querschnittsziele verpflichtet werden. Mit fachlicher Verankerung ist gemeint, dass für die Umsetzung der Querschnittsziele eine Konkretisierung von fachlichen – auf das Handlungsfeld und die Interventionsmöglichkeiten eines Förderprogramms zugeschnittenen – Zielen, Handlungsansätzen und Umsetzungsanforderungen vorgenommen wird. Vereinfacht gesagt gibt die formale Verankerung vor, dass die Querschnittsziele umzusetzen sind, und die fachliche Verankerung, auf welche Art und Weise und mit welchem Ziel dies erfolgen soll. Der Begriff der kommunikativen Verankerung soll deutlich machen, dass die Implementierung von Querschnittszielen auch durch Kommunikation und Kompetenzentwicklung erfolgt und gestärkt wird.

Die Implementationsanalyse untersucht im Folgenden vorrangig die formale und fachliche Verankerung der Querschnittsziele im Bundes-ESF[2]. Dabei wird zunächst die Ebene des Operationellen Programms (Kapitel 2.1), gefolgt von der Ebene der Förderprogramme (Kapitel 2.2) beleuchtet. Im Anschluss wird die Schnittstelle zwischen Förderprogrammen und Projekten, d.h. Antragstellung, Begutachtung und Berichterstattung (Kapitel 2.3), in den Blick genommen. Diese Ausführungen beziehen sich auf die zwei Querschnittsziele Gleichstellung von Frauen und Männern sowie Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung. Das im Rahmen des Querschnittsziels Chancengleichheit zu berücksichtigende Thema der Inklusion und Barrierefreiheit wird im Anschluss in einem eigenen Unterkapitel (2.4) behandelt, ebenso das dritte Querschnittsziel, die (ökologische) Nachhaltigkeit (Kapitel 2.5). Die Befunde und daraus abgeleitete Empfehlungen werden schließlich in einem abschließenden Fazit (Kapitel 2.6) zusammenfassend dargelegt.

2.1. Ebene des Operationellen Programms

Im Operationellen Programm des Bundes-ESF (OP) sind die drei bereichsübergreifenden Grundsätze „Nachhaltige Entwicklung", „Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung" sowie „Gleichstellung von Frauen und Männern" jeweils als Doppelansatz verankert. Das bedeutet, die Programmumsetzung hat für jedes Querschnittsziel sowohl dem Mainstreaming-Prinzip zu folgen als auch spezifische Maßnahmen vorzusehen.

Für das Querschnittsziel Gleichstellung von Frauen und Männern erfolgt im OP eine fachliche Verankerung mittels Formulierung von sechs konkreten Leitzielen, die je nach Interventionsbereich „entweder explizit oder implizit adressiert" werden sollen (BMAS 2014: 200). Es wird zudem eine Reihe von spezifischen Maßnahmen (rsp. Förderprogrammen) und Mainstreaming-Ansätzen in ausgewählten Interventionsfeldern (rsp. Förderprogrammen) angeführt, die Gleichstellungsimpulse setzen sollen (ebd.: 200f). In der übergreifenden Strategie des Bundes-OP (Kapitel 1 des OP) wird der Schwerpunkt dabei vor allem auf das Leitziel der existenzsichernden Erwerbstätigkeit von Frauen gelegt, das mittels Aktivierung nicht-erwerbstätiger Frauen und Ausweitung der Arbeitszeit von erwerbstätigen Frauen verfolgt werden soll, sowie auf das Leitziel der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, die durch Beratung von Unternehmen, lokale Netzwerke sowie die Erprobung neuer Ausbildungsstrukturen für mehr frühpädagogische Fachkräfte gefördert werden soll.

[2] Die Beratungs- und Begleitungsstruktur im Bundes-ESF „Agentur für Querschnittsziele im ESF" ist nicht Gegenstand des Evaluationsauftrags. Der kommunikative Modus der Verankerung der Querschnittsziele kann mit der vorgesehenen methodischen Vorgehensweise nicht systematisch untersucht und deshalb nur punktuell berücksichtigt werden.

Das Querschnittsziel Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung zielt im ESF-Bundesprogramm auf den Grundsatz des gleichen Zugangs zu den ESF-Maßnahmen sowie die Bekämpfung struktureller Ungleichheiten (BMAS: 198). Im Rahmen dieses Querschnittsziels sollen Ältere, Menschen mit Behinderung und Personen mit Migrationshintergrund spezifisch als Zielgruppen adressiert werden (ebd.: 198). Der Schwerpunkt liegt dabei deutlich auf der Zielgruppe Menschen mit Migrationshintergrund, für die auch spezifische Förderprogramme vorgesehen wurden. Für die Zielgruppe Menschen mit Behinderung soll die Berücksichtigung der Barrierefreiheit eine Teilnahme an den ESF-Aktivitäten ermöglichen (OP: 198) und die Zielgruppe Ältere soll durchgängig berücksichtigt sowie schwerpunktmäßig mit Ansätzen für eine altersgerechte Personalpolitik und Arbeitsorganisation gefördert werden (ebd.: 11).

Im Rahmen des Querschnittsziels der nachhaltigen Entwicklung bzw. ökologischen Nachhaltigkeit sind im ESF-Bundesprogramm laut OP klima- und ressourcenschonende Aspekte zu berücksichtigen. Neben dem Schwerpunkt auf spezifische Ansätze, insbesondere das Förderprogramm Berufsbildung für Nachhaltige Entwicklung (BBNE), soll die ökologische Nachhaltigkeitsdimension sofern angebracht als Auswahlkriterium bei der Zuwendungsentscheidung herangezogen werden (ebd.: 196).

Formal sind die Querschnittsziele im ESF-Bundesprogramm durch ein jeweils eigenes Kapitel im OP verankert, in dem die Berücksichtigung des Mainstreaming-Prinzips bei Planung, Umsetzung und Evaluierung festgeschrieben wird. Für das Querschnittsziel Gleichstellung soll zudem mit dem Instrument des Gender Budgeting ein festzulegender Mittelanteil für Frauen gewährleistet werden (ebd.: 199f). Neben der Verankerung im OP wurde auch in übergreifenden Programmunterlagen jeweils ein eigener Punkt für die Querschnittsziele vorgesehen, wie in der Musterrichtlinie, die von der ESF-Verwaltungsbehörde als Vorlage zur Richtlinienerstellung zur Verfügung gestellt wird, und der Vorlage für die ESF-Auswahlkriterien, die für jedes Förderprogramm vom Begleitausschuss zu genehmigen sind. Als eine der Aufgaben des Begleitausschusses ist im OP zudem die Prüfung und Billigung der „Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen, der Chancengleichheit und der Nichtdiskriminierung, einschließlich Zugänglichkeit für Menschen mit einer Behinderung“ angeführt. In der ESF-Verwaltungsbehörde selbst sind die Querschnittsziele als ein spezifischer Aufgabenbereich definiert, d.h. Mitarbeitende als Zuständige hierfür benannt worden.

Die formale und fachliche Verankerung im OP zeugen von der Bedeutung, die den Querschnittszielen im ESF-Bundesprogramm grundsätzlich beigemessen wird. Ein wesentlicher Einflussfaktor der Implementierung und Steuerung der Querschnittsziele im Mehrebenensystem des ESF-Bundesprogramm ist jedoch, dass in der Umsetzung an der Schnittstelle von Operationellem Programm und Förderprogrammen zwei unterschiedliche Steuerungslogiken aufeinandertreffen. Einerseits ist der ESF top down organisiert, reguliert durch EU-Vorgaben und dem Format des Operationellen Programms mit übergreifender Strategie bis hin zu Indikatorik und Monitoring. Andererseits sind im

Bundes-ESF unter der Federführung der in einem Ressort angesiedelten ESF-Verwaltungsbehörde mehrere Ressorts an der Umsetzung beteiligt, für die alle das Ressortprinzip der Eigenständigkeit in Hauspolitik und Facharbeit gilt. Die Steuerung der Umsetzung des Bundes-ESF an der Schnittstelle zwischen OP und Förderprogrammen – also zwischen Verwaltungsbehörde und beteiligten Ressorts – erstreckt sich folglich in erster Linie auf die Einhaltung von Regularien und Procedere, während in der fachlichen Umsetzung der Verwaltungsbehörde des Bundes-ESF eine hauptsächlich koordinierende Rolle zukommt. In Bezug auf die Querschnittsziele bedeutet das, dass ausgehend von der übergreifenden Verankerung im OP die konkrete fachliche Implementierung in der Programmumsetzung letztlich den verschiedenen Ressorts auf Förderprogrammebene überantwortet bleibt.

Im ESF-Bundesprogramm wird dem Spannungsfeld dieser unterschiedlichen Steuerungslogiken im Hinblick auf die Umsetzung der Querschnittziele damit begegnet, dass neben der formalen Verankerung ein starker Schwerpunkt auf die kommunikative Verankerung – in Form einer Begleitstruktur, der Agentur für Querschnittsziele im ESF – gelegt wurde. Die Unterstützungsangebote der Agentur zielen auf Kompetenzentwicklung wie auch darauf, die Aufmerksamkeit für die Bedeutung der Querschnittsziele im ESF hoch zu halten. Die Angebote basieren auf einer erfolgten Bedarfsanalyse und ihre Inanspruchnahme erfolgt auf freiwilliger Basis.

Das im OP verankerte Instrument des Gender Budgetings kann ebenso als eine Form der kommunikative Verankerung verstanden werden. Im OP ist festgehalten, dass ein festzulegender Anteil der Mittel für Frauen vorzusehen ist. Dieser Zielwert wurde auf Grundlage einer Abfrage bei den Programmverantwortlichen der Förderprogramme ermittelt, die ihren jeweiligen programmspezifischen Zielwert in der Mehrheit entsprechend bisheriger Erfahrungswerte und Umsetzungsergebnisse festlegten (Viedenz 2017). Diese Zielwerte sind bis auf Ausnahmen (siehe Kapitel 2.2) nicht in den Richtlinien verankert und ihre Einhaltung ist nicht mit verbindlichen Konsequenzen verbunden worden, vielmehr haben sie in erster Linie eine beobachtende Funktion.

2.2. Ebene der Förderprogramme

Vor dem Hintergrund der Steuerungslogiken im Mehrebenensystem des Bundes-ESF kommt der Ebene der Förderprogramme für die fachliche Implementierung der Querschnittsziele eine besonders wichtige Rolle zu. Im Folgenden wird deshalb betrachtet, mittels welcher Ansätze die Querschnittsziele Gleichstellung sowie Chancengleichheit in den Förderprogrammen selbst, das heißt in ihren Ausrichtungen und Interventionsstrategien, implementiert wurden. Das Querschnittsziel Nachhaltigkeit wird in einem gesonderten Kapitel behandelt (siehe Kapitel 2.5). Auf Ebene der Förderprogramme lassen sich für die Querschnittsziele Gleichstellung von Frauen und

Männern sowie Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung verschiedene, im Folgenden skizzierte Implementationsansätze identifizieren.

Quantitative Zielwerte

Vier Förderprogramme haben in den Richtlinien quantitative Zielwerte für Teilnahmen nach Geschlecht formuliert, drei davon außerdem in Bezug auf die Verteilung der Fördermittel. Im Förderprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser SGB II-Leistungsberechtigter (LZA-Programm) sowie bei Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ) sollen jeweils die Hälfte der Teilnahmen und der Mittel auf Frauen entfallen. Im Förderprogramm Berufsbildung für nachhaltige Entwicklung (BBNE) wurde ebenfalls ein quantitativer Zielwert in Bezug auf den Frauenanteil an Teilnahmen sowie an Budgetmittel formuliert, der in der zweiten Förderrunde auf Grundlage der Umsetzungserfahrungen auf nun 15 Prozent angepasst wurde. Im Förderprogramm Quereinstieg schließlich wurde ohne festen Zielwert das Ziel formuliert, dass bei den beteiligten Kitas der Männeranteil am pädagogischen Fachpersonal gesteigert werden soll.

Zum Querschnittsziel Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung wurde für ein Förderprogramm in der Richtlinie ein quantitativer Zielwert formuliert. Im LZA-Programm sollen Migranten und Migrantinnen sowie ältere Personen über 54 Jahre entsprechend ihres Anteils an der Zielgruppe gefördert werden.

Definition von Fördervoraussetzungen

Bei der Definition von Fördervoraussetzungen treffen einzelne Förderprogramme entweder in ihrer Grundausrichtung einen spezifischen Bedarf oder es wurden mit Blick auf die Querschnittsziele ergänzende Punkte festgelegt oder angepasst. Mit dem Förderprogramm Mikromezzaninfonds werden kleine Unternehmen und Existenzgründerinnen und –gründer mit vergleichsweise niedrigem Kapitalbedarf unterstützt. Dies trifft insofern auch auf einen geschlechtsbezogenen Bedarf, als Frauen häufiger mit geringerem Finanzmittelbedarf gründen, worauf gängige Förder- und Kreditprogramme wenig ausgerichtet sind (Gather u.a. 2017). Ähnliches gilt für die Ausrichtung des Förderprogramms Bildungsprämie auf Geringverdienende, da Frauen häufiger niedrige Einkommen haben. Andererseits schließt die im Förderprogramm festgelegte Einkommensgrenze geringverdienende Frauen mit besserverdienendem Ehemann bei gemeinsamer Veranlagung von der Förderung aus[3].

Dass im Förderprogramm Existenzgründungen aus der Wissenschaft (EXIST) neben dem Schwerpunkt auf technologieorientierte Gründungen aus dem Hochschulbereich auch Vorhaben im Feld innovativer Dienstleistungen gefördert werden können, verringert vor

[3] Diese Paarkonstellationen profitieren einerseits vom steuerlichen Splittingvorteil, andererseits zielt das OP im Rahmen des Querschnittsziels Gleichstellung auf wirtschaftliche Unabhängigkeit von Frauen.

dem Hintergrund der Geschlechtersegregation bei den Studienfächern mittelbare geschlechtsbezogene Barrieren beim Zugang zur Förderung. Am Förderprogramm Quereinstieg können sich nur Träger beteiligen, die eine Mindestvergütung der Ausbildung vorsehen. Eine Vergütung soll nicht nur für Quereinsteigende eine Ausbildung im Bereich von Kindertagesstätten ermöglichen, sondern das Förderprogramm zielt damit auch auf den Abbau von Nachteilen von schulischen Ausbildungen in frauendominierten Berufsbereichen gegenüber der dualen Ausbildung.

Im LZA-Programm wiederum lassen die Fördervoraussetzungen eher eine Unterrepräsentanz von Frauen erwarten. So ist der Frauenanteil an langzeitarbeitslosen Leistungsbeziehenden niedriger als bei Langzeitleistungsbeziehenden insgesamt, d.h. sie erfüllen häufiger die Kriterien nicht, um als langzeitarbeitslos zu gelten (Lietzmann 2016). Nicht zuletzt vor dem Hintergrund des insgesamt schleppenden Anlaufens der Umsetzung wurde die Zielgruppendefinition erweitert, unter anderem sind nun Mutterschutz, Elternzeit und Zeiten der Unzumutbarkeit aufgrund der Betreuung von Kindern unter 3 Jahren den Zeiten der Arbeitslosigkeit gleichgestellt (Apel et al. 2017).

Interventionsfeld

Einige Förderprogramme richten sich auf Handlungsfelder, in denen Frauen überdurchschnittlich vertreten sind, weshalb davon auszugehen ist, dass sie von diesen Förderungen entsprechend überdurchschnittlich erreicht werden. Dies trifft auf Rückenwind (Sozialwirtschaft) sowie Quereinstieg und Elternchance II (Frühpädagogik) zu, die auf frauendominierte Berufsfelder zielen, aber auch auf das Förderprogramm Bildungsprämie, denn erwerbstätige Frauen nehmen häufiger an selbstfinanzierten – gegenüber betrieblichen – Weiterbildungen teil (Görlitz u.a. 2012).

Im Hinblick auf das Querschnittsziel Chancengleichheit sind es insbesondere die Förderprogramme Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ), Jugend stärken im Quartier (JUSTIQ) und Berufseinstiegsbegleitung, die aufgrund des spezifischen Interventionsfeldes einen vergleichsweise hohen Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund erwarten lassen. Denn sie sind in benachteiligten Stadt- und Ortsteilen überdurchschnittlich vertreten und haben am Übergang von der Schule in den Beruf schlechtere Ausgangsbedingungen.

Zusatzförderungen und förderfähige Zusatzelemente

In einem Fall sind für die Querschnittsziele Zusatzförderungen vorgesehen. Im Förderprogramm Unternehmerisches Know-How sind spezielle Beratungen für frauengeführte Unternehmen sowie zu Themen der Gleichstellung und Vereinbarkeit als zusätzliche Förderungen möglich. Diese Zusatzförderung sieht das Förderprogramm auch im Rahmen des Querschnittsziels Chancengleichheit vor, und zwar für Unternehmen, die von Menschen mit Migrationshintergrund oder Behinderung geführt werden, oder die Beratungsleistungen zu den Themen Integration, altersgerechte

Arbeitsorganisation oder Arbeitsgestaltung für Beschäftigte mit Behinderung in Anspruch nehmen.

In den Förderprogrammen Fachkräfte sichern und Rückenwind kann die anteilige Zuschusshöhe für Beschäftigte mit Behinderung oder benachteiligte Beschäftigte entsprechend den EU-Regularien erhöht werden.

Projektbezogene Fortbildungen zu den Querschnittszielen Gleichstellung sowie Chancengleichheit sind im Rahmen des Förderprogramms BBNE förderfähig. Im LZA-Programm können Betriebsakquisiteurinnen und -akquisiteure im Rahmen ihrer Einarbeitung unter anderem Gender Trainings absolvieren.

Spezifischer Schwerpunkt im Förderprogramm

In einigen Fällen gibt es innerhalb eines Förderprogrammes einen spezifischen Handlungsschwerpunkt zu den Querschnittszielen. Im Förderprogramm Fachkräfte sichern sind zwei von fünf Schwerpunkten spezifisch gleichstellungsfördernd ausgerichtet, zudem sieht es in den weiteren Schwerpunkten explizit die Möglichkeit von Projekten vor, die sich spezifisch an die Zielgruppen des Querschnittsziels Chancengleichheit richten. Im Förderprogramm Unternehmenswert:Mensch ist eines von vier Handlungsfeldern dem Thema „Chancengleichheit & Diversity“ gewidmet. Die Integrationsrichtlinie, Passgenaue Besetzung und Jobstarter plus haben einen oder mehrere Schwerpunkte auf das Querschnittsziel Chancengleichheit, konkret die Zielgruppe Menschen mit Migrationshintergrund, ausgerichtet. Im Rahmen des Förderprogramms Digitale Medien in der beruflichen Bildung gab es einen eigenen Aufruf spezifisch zum Thema Inklusion von Menschen mit Behinderung.

Anforderungen an die Maßnahmengestaltung

In mehreren Förderprogrammen wurden im Hinblick auf die Querschnittsziele in der jeweiligen Richtlinie bestimmte Anforderungen an die Gestaltung der vorgesehenen Maßnahmen formuliert. Im Förderprogramm JUSTIQ sollen die Projektfachkräfte über interkulturelle und Gender Kompetenz verfügen und bei der individuell ausgerichteten Begleitung und Beratung das Geschlecht sowie den kulturellen und weltanschaulich-religiösen Hintergrund berücksichtigen. Im Förderprogramm BBNE wird eine diskriminierungs- und klischeefreie Konzeption der Angebote – insbesondere in der Kommunikation zur Gewinnung und Ansprache der Zielgruppe – erwartet, die sicherstellen soll, dass die berufliche Orientierung der Teilnehmenden nicht durch Geschlecht, Herkunft, körperliche Konstitution oder Vorbildung eingeschränkt wird. Für das Förderprogramm Elternchance II wird in der Richtlinie auf ein eigenes Dokument verwiesen, in dem die curricularen Anforderungen an die geförderte Weiterqualifizierung aufgelistet sind. Hierin sind interkulturelle Kompetenz sowie die geschlechtsspezifische Dimension im Bereich Familie (Mutter- und Vaterrolle, Vereinbarkeit) als vorgesehene Bildungsinhalte genannt. Beim Förderprogramm Quereinstieg wird verlangt, die

geförderte Ausbildung geschlechtersensibel zu organisieren, und in einem begleitenden Papier (FAQ zum Programm) erläutert, was das im Rahmen des Förderprogramms umfasst. Im Förderprogramm Berufsbezogene Sprachförderung für Menschen mit Migrationshintergrund (ESF-BAMF-Programm) sollen die Zuwendungsempfänger die Vereinbarkeit von Familie und Projektteilnahme durch Kursangebote in Teilzeit und eine zeitlich flexible Kursgestaltung sicherstellen. In der Leistungsbeschreibung des Förderprogramms Berufseinstiegsbegleitung werden Auftragnehmende verpflichtet, junge Frauen und Männer zu motivieren bzw. zu unterstützen, geschlechtsuntypische Berufe zu erproben. In einem der Aufrufe im Rahmen des Förderprogramms Zukunft der Arbeit ist festgehalten, dass die zu entwickelnden Ansätze der Neugestaltung von Arbeitsabläufen genderspezifischen Anforderungen Rechnung tragen sollen.

Spezifische Förderprogramme

Schließlich gibt es im Bundes-ESF – entsprechend der im OP vorgesehenen Doppelstrategie für die Querschnittsziele aus Mainstreaming-Ansatz und spezifischen Maßnahmen – vier spezifische Gleichstellungsprogramme (Stark im Beruf, Perspektive Wiedereinstieg, Vereinbarkeit, Quereinstieg) und drei bzw. vier Förderprogramme, die sich spezifisch an eine der mit dem Querschnittsziel Chancengleichheit adressierten Zielgruppen (Menschen mit Migrationshintergrund) richten (Stark im Beruf, ESF-Qualifizierung im Kontext Anerkennungsgesetz (IQ), ESF-BAMF-Programm; außerdem der Schwerpunkt Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen (IvAF) innerhalb der Integrationsrichtlinie).

Zusammenschau

Im Bundes-ESF zeigt sich in den Förderprogrammen eine Reihe von Ansätzen zur Implementation der Querschnittsziele. Insgesamt finden sich jeweils in etwa drei Viertel der Förderprogramme einer oder in manchen Fällen mehrere der beschriebenen Ansätze zur Implementation des Querschnittsziels Gleichstellung bzw. des Querschnittsziels Chancengleichheit auf Förderprogrammebene. Jeweils etwa ein Viertel der Förderprogramme hat demgegenüber keinen Implementationsansatz für das Querschnittsziel Gleichstellung bzw. für das Querschnittsziel Chancengleichheit auf Programmebene vorgenommen. Das heißt, in diesen Förderprogrammen wurden beide oder eines der Querschnittsziele nicht in der Ausrichtung und Gestaltung des Förderprogramms selber, sondern ausschließlich als formale Anforderung an die Begünstigten implementiert.

In jenen Förderprogrammen, die Implementationsansätze aufweisen, lässt sich die fachliche Implementation häufig als eher punktuell beschreiben. Das heißt, dass sie durch einzelne von mehreren Ansätzen erfolgt, die im Rahmen des Handlungsfelds und der vorgesehenen Maßnahmen denkbar wären. Festzustellen ist zudem, dass auf dieser Ebene kaum Konkretisierungen oder Definitionen erfolgen, etwa was Anforderungen wie

„gendersensibel" oder „interkulturell" für das jeweilige Handlungsfeld und die Umsetzung fachlich und praktisch bedeuten.

Auffällig ist, dass in den Programmdokumenten kaum auf die im OP formulierten Leitziele zum Querschnittsziel Gleichstellung Bezug genommen wird. Beim Querschnittsziel Chancengleichheit ist festzuhalten, dass der Großteil der Förderprogramme auf die Zielgruppe Menschen mit Migrationshintergrund fokussiert, während die zwei weiteren hierzu im OP genannten Zielgruppen – Menschen mit Behinderungen (siehe Kapitel 2.4) sowie Ältere[4] – im Rahmen des Querschnittsziels weniger adressiert werden.

Zusammenschauend lässt sich für die Ebene der Förderprogramme feststellen, dass sich im Bundes-ESF viele und vielfältige Ansätze der Implementation der Querschnittsziele Gleichstellung von Frauen und Männern sowie Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung in den Förderprogrammen zeigen. Die Potentiale für eine fachliche Operationalisierung der Querschnittsziele und eine entsprechende Gestaltung der ESF-Interventionen, sodass sie Wirkungen im Sinne der Querschnittsziele entfalten, wurden dabei nach Einschätzung der Evaluation jedoch noch nicht ausgeschöpft, sowohl im Hinblick auf mögliche Ansätze als auch im Hinblick auf den Grad der Konkretisierung. Zwischen den Förderprogrammen zeigt sich eine große Spannbreite darin, in welchem Maße die Impulse der Begleitstruktur aufgenommen und angewendet werden.

2.3. Schnittstelle Förderprogramme und Projekte

Eine wichtige Schnittstelle zur Implementierung der Querschnittsziele ist im Mehrebenensystem des Bundes-ESF schließlich jene zwischen Förderprogrammen und Begünstigten in Form der Verfahren der Antragstellung, Antragsbegutachtung und Berichterstattung. Hier stellt sich die Frage, welche Anforderungen den Antragstellenden in Hinsicht auf die Querschnittsziele vorgegeben werden, wie sie im Zuge der Begutachtung und Auswahl von Anträgen begutachtet und bewertet werden und wie sie im Rahmen der Berichterstattung nachgehalten werden, um zu gewährleisten, dass mit den geförderten Maßnahmen Wirkungen im Sinne der Querschnittsziele erzielt werden können.

Zu berücksichtigen ist dabei, dass der Bundes-ESF nach Maßnahmenarten unterschiedliche Programmtypen umfasst, die an der Schnittstelle von Förderprogrammen und Antragstellenden bzw. Begünstigten jeweils unterschiedliche Implementationsansätze ermöglichen. In Bezug auf die hier untersuchten Fragestellungen ist im Wesentlichen zwischen Förderprogrammen mit Projekt- oder mit Individualförderung zu

[4] In sechs Förderprogrammen (Fachkräfte sichern, Rückenwind, BIWAQ, LZA-Programm, Unternehmerisches Know How, Unternehmenswert:Mensch) werden Ältere als Zielgruppe erwähnt und/oder Ansätze für diese Zielgruppe (bspw. altersgerechte Arbeitsgestaltung) genannt.

unterscheiden. Bei Förderprogrammen, die Projekte fördern, können im Antrags- und Auswahlverfahren Anforderungen an die Projektgestaltung formuliert und bewertet werden. Bei Individualförderungen kann demgegenüber hauptsächlich bei der Festlegung von Förderbedingungen (siehe dazu die Ausführungen unter Kapitel 2.2) und der Akquirierung, das heißt v.a. der Öffentlichkeitsarbeit, angesetzt werden. So werden beispielsweise im Informationsflyer des Förderprogramms Mikromezzaninfonds unter anderem Unternehmen von Frauen sowie von Menschen mit Migrationshintergrund und umweltorientierte Unternehmen explizit als spezifische Zielgruppen angesprochen.

Abbildung 3 gibt einen Überblick über die Programmtypen und nimmt eine Zuordnung der Förderprogramme des Bundes-ESF vor. Zum Untersuchungszeitpunkt gibt es im Bundes-ESF insgesamt 21 Förderprogramme mit Projektförderungen.

Abbildung 3: Programmtypen nach Maßnahmenart

Programmtyp nach Art der Maßnahmen		Förderprogramme
Projektförderung	Projekte mit Personenteilnahmen	Stark im Beruf Perspektive Wiedereinstieg Fachkräfte sichern rückenwind Förderprogramm IQ LZA-Programm ESF-BAMF-Programm Integrationsrichtlinie JUSTIQ BIWAQ Quereinstieg Elternchance II Berufseinstiegsbegleitung BBNE
	Projekte, die Unternehmen beraten	rückenwind Fachkräfte sichern Passgenaue Besetzung Jobstarter plus Unternehmenswert:Mensch: Stufe 1
	Projekte ohne Teilnahmen	Vereinbarkeit Zukunft der Arbeit Digitale Medien Bildung integriert
Individualförderung	Personenförderung	EXIST Bildungsprämie
	Unternehmensförderung	Unternehmerisches Know How Mikromezzaninfonds Unternehmenswert:Mensch: Stufe 2

Quelle: eigene Darstellung

Die im Folgenden zusammenfassenden Ausführungen, wie die Querschnittsziele Gleichstellung von Frauen und Männern sowie Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung in

der Antragstellung, Begutachtung und Bewertung von Anträgen sowie bei Berichterstattung und Prüfung implementiert wurden, beziehen sich im Weiteren ausschließlich auf Förderprogramme mit Projektförderung[5].

Anforderungen in den Richtlinien

Bei einem Teil der Förderprogramme mit Projektförderung sind in den Richtlinien Anforderungen formuliert, wie in den Projekten die Querschnittsziele umgesetzt werden sollen. In sieben Richtlinien sind für das Querschnittsziel Gleichstellung, in drei Richtlinien für das Querschnittsziel Chancengleichheit und in einer Richtlinie für das Querschnittsziel Nachhaltigkeit fachliche Anforderungen formuliert (siehe die Ausführungen zum Implementationsansatz „Anforderungen an die Maßnahmengestaltung" unter Kapitel 2.2). Die Anforderungen sind dabei in den meisten Fällen jeweils sehr knapp in Form von wenigen Stichworten (bspw. „gendersensibel") formuliert. Daneben enthalten einzelne Richtlinien Anforderungen zu den Querschnittszielen wie bspw. die Vermittlung der Grundsätze der Querschnittsziele an Netzwerkpartner oder Hinweise auf Informationsangebote zu den Querschnittszielen.

Die restlichen Richtlinien enthalten (bis auf zwei Ausnahmen, die in der Richtlinie selbst keine Hinweise oder Vorgaben zu einem bzw. zwei der Querschnittsziele enthalten) als Anforderung an die Antragstellenden bzw. Projektträger die Verpflichtung, dass die Querschnittsziele in den Projekten umzusetzen sind, ohne Angaben dazu, auf welche Art und Weise dies erfolgen soll.

Antragstellung

Zum Untersuchungszeitpunkt lagen für 19 Förderprogramme mit Projektförderungen Verfahrensunterlagen oder Auskünfte zur Antragstellung für die Auswertung vor.

Mit jeweils etwa der Hälfte der Fälle sind die Querschnittsziele Gleichstellung sowie Chancengleichheit in den Interessenbekundungen, Projektskizzen und/oder Anträgen am häufigsten in der Form verankert, dass die Formulare dazu eine Überschrift und ein offenes Textfeld ohne weitere Leitfragen oder Untergliederungen enthalten (bspw. „Beschreiben Sie, welchen Beitrag das Projekt zu den Querschnittszielen leistet" oder „Erläutern Sie, wie Sie das Querschnittsziel implementieren werden"). Die Querschnittsziele werden dabei in den meisten Fällen getrennt abgefragt. Ein Teil der Formulare enthält zusätzlich die in DATES II zu den Querschnittszielen enthaltenen Projektindikatoren zum Ankreuzen. Ein Formular enthält zusätzlich einen Passus, in dem die

[5] Das Querschnittsziel Ökologische Nachhaltigkeit wird gesondert in einem eigenen Kapitel behandelt. Da die folgende Darstellung auf der Auswertung von zum Teil internen Verfahrensdokumenten beruht, werden in diesem Unterkapitel die Förderprogramme nicht namentlich angeführt.

Antragstellenden darauf verpflichtet werden, die quantitativen Zielwerte des Förderprogramms anzustreben.

In fünf Förderprogrammen sind (in vier Fällen zusätzlich zu einem eigenen Textfeld „Querschnittsziele“) auf das Querschnittsziel Gleichstellung bezogene Fragen auch bei einem oder mehreren anderen Punkten im Antragsformular integriert (bspw. „Problemlagen der Zielgruppen geschlechterdifferenziert“), darunter trifft dies zweimal auch auf das Querschnittsziel Chancengleichheit zu.

Bei zwei Förderprogrammen enthalten die Formulare zum Punkt Querschnittsziele mehrere konkrete Leitfragen bzw. Beispiele für Aspekte, wie diese in den Projekten umgesetzt werden können.

In zwei Fällen gibt es zusätzlich zur Abfrage im Formular Begleitdokumente, die auf das konkrete Förderprogramm bezogene Ausführungen zu den Querschnittszielen enthalten (also bspw. über Formulierungen aus der ESF-Verordnung hinausgehend). Zwei Förderprogramme stellen eigene Arbeitshilfen zu den Querschnittszielen zur Verfügung, einmal für alle drei Querschnittsziele zusammen und einmal je eine Arbeitshilfe für das Querschnittsziel Chancengleichheit sowie Nachhaltigkeit.

In einem Förderprogramm enthält die Vorlage zu den Querschnittszielen lediglich die Projektindikatoren zu den Querschnittszielen aus dem ESF-Monitoring zum Ankreuzen, in einem weiteren Förderprogramm wird für das Querschnittsziel Chancengleichheit darauf hingewiesen, dass das Querschnittsziel bei der Projektdurchführung zu beachten ist, ohne dass diesbezüglich Angaben in einem Textfeld verlangt werden. In drei Förderprogrammen wurden die Querschnittsziele bisher bei der Antragstellung nicht explizit als eigener Punkt abgefragt.

Begutachtung und Bewertung

Zum Verfahrensschritt der Begutachtung und Bewertung von Projektanträgen lagen Unterlagen oder Auskünfte zu 20 Förderprogrammen mit Projektförderung vor. Dabei handelt es sich beispielsweise um eine Bewertungsmatrix oder Checklisten für Gutachterinnen und Gutachter.

In etwa der Hälfte der Förderprogramme sind die Querschnittsziele kein eigenes Bewertungskriterium, d.h. sie sind in den Unterlagen zur Begutachtung und Bewertung entweder nicht als ein Kriterium enthalten oder sie sind – in einzelnen Fällen - in Checklisten zwar als eigener Punkt angeführt, jedoch nicht bewertungsrelevant. Darunter befinden sich auch spezifische Gleichstellungs- oder Chancengleichheitsprogramme, die die weiteren Querschnittsziele nicht als Bewertungskriterium verankert haben, und zwei Fälle, in denen die Querschnittsziele nicht als eigener Punkt angeführt, sondern diesbezügliche Aspekte in einer bzw. mehreren Prüffragen zum Teil integriert sind.

In etwas weniger als der Hälfte der Förderprogramme sind die Querschnittsziele ein eigener Punkt der Begutachtung und Bewertung, ohne dass genauer spezifiziert ist, wie bzw. anhand welcher konkreten Fragen oder Kriterien sie zu prüfen und zu bewerten sind. Dazu zählen bspw. allgemeine Prüffragen oder Bewertungsmöglichkeiten wie „sind plausibel / nachvollziehbar", „im Handlungskonzept integriert" oder „positive und negative Aspekte".

In einzelnen Fällen schließlich finden sich zur Begutachtung und Bewertung jeweils differenziertere Anleitungen für die Begutachtung der Querschnittsziele, indem auf die in der Richtlinie angeführten Anforderungen verwiesen wird oder mehrere genauere Prüffragen zur methodischen und/oder fachlichen Umsetzung angeführt sind.

Berichterstattung und Prüfung

Zum Verfahren der Berichterstattung lagen von 16 Förderprogrammen Vorlagen für den Sachbericht bzw. Zwischennachweis vor. Checklisten oder Prüfvermerke für die Vor-Ort-Prüfung standen von 10 Förderprogrammen zur Auswertung zur Verfügung.

Der Großteil der vorliegenden Berichtsvorlagen für die Berichterstattung durch die Projektträger enthält einen eigenen Gliederungspunkt zu den Querschnittszielen Gleichstellung und Chancengleichheit. In drei Vorlagen wird dabei nach Aktivitäten oder Maßnahmen gefragt (in einem Fall nur hinsichtlich des Querschnittsziels Gleichstellung), in zwei Fällen nach Beiträgen bzw. Ergebnissen und Wirkungen sowie in vier Berichtsvorlagen nach beidem, Aktivitäten und Ergebnissen. In drei Fällen wird eine Darstellung zu den Querschnittszielen differenziert nach Zielsetzung, Indikator und Grad der Zielerreichung verlangt. Drei Vorlagen enthalten keinen eigenen Gliederungspunkt zu den Querschnittszielen.

In den zehn Fällen, in denen Unterlagen (etwa Checkliste, Musterprüfbericht, Prüfvermerkvorlage) zur Vor-Ort-Prüfung vorlagen, sind bis auf eine Ausnahme die Querschnittsziele als ein Punkt enthalten. In drei Fällen enthalten Musterberichte Gliederungsüberschriften zu den Querschnittszielen, zwei Vorlagen enthalten als Kriterium, dass das Verbot der Diskriminierung beachtet wird. In zwei Fällen wird nach Aktivitäten zu den Querschnittszielen gefragt bzw. ob Sachbericht oder Internetauftritt Informationen dazu enthalten. In weiteren zwei Fällen soll bei der Prüfung zum Querschnittsziel Gleichstellung als Beleg eine projektbezogene Veröffentlichung vorgelegt werden.

Zusammenschau

Die Implementierung der Querschnittsziele Gleichstellung von Frauen und Männern sowie Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung in der Antragstellung, der Begutachtung und der Berichterstattung erfolgt im Bundes-ESF, so lässt sich zusammenfassend festhalten, überwiegend im Modus der formalen Verankerung. Die Projektträger werden

dabei darauf verpflichtet, die Querschnittsziele umzusetzen, es werden jedoch im Rahmen der Verfahrensdokumente kaum methodische oder fachliche Vorgaben gemacht, also konkrete Anforderungen formuliert und Hinweise gegeben, auf welche Art und Weise sie dies tun sollen. Ähnliches lässt sich für die Verfahren der Begutachtung und Bewertung sowie der Prüfung feststellen. In jenen Fällen, in denen die Querschnittsziele hier als eigener Punkt angeführt sind, werden in den Unterlagen kaum methodische oder fachliche Hinweise gegeben, wie – d.h. anhand welcher Fragen und Kriterien – diese in den Anträgen konkret zu begutachten und in der Folge auch zu prüfen sind.

Die Verankerung und Umsetzung der Querschnittsziele in den Projekten bleibt damit im hohen Maße dem Verständnis und den methodischen und fachlichen Kompetenzen der Projektträger überlassen. Nach in den Interviews geäußerten Einschätzungen sind diesbezüglich große Kompetenzunterschiede auf Trägerebene beobachtbar, wobei ein Zusammenhang zwischen der grundsätzlichen Professionalität eines Trägers im Hinblick auf Konzeptualisierung, Projektplanung und Operationalisierung einerseits und der Qualität der konzeptionell-methodischen Implementation der Querschnittsziele andererseits festzustellen ist.

Inwieweit an dieser Schnittstelle eine kommunikative Steuerung der Querschnittsziele erfolgt, kann auf Grundlage der erfolgten Analysen nicht systematisch bewertet werden, es gibt jedoch Hinweise darauf, dass dies in verschiedenen Förderprogrammen in unterschiedlichem Maße der Fall ist.

2.4. Inklusion und Barrierefreiheit

Die Inklusion von Menschen mit Behinderung und das Thema Barrierefreiheit haben in der aktuellen ESF-Förderperiode 2014-2020 erstmals ein spezifisches Gewicht im Rahmen der Querschnittsziele bekommen. Das Ziel, mit dem ESF gemäß den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention zur Verbesserung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen beizutragen, ist in der ESF-Verordnung 2014-2020 (Erwägungsgrund 19 und Artikel 8) verankert. Im OP des Bundes-ESF sind Menschen mit Behinderungen als eine der drei Zielgruppen genannt, die im Rahmen der Umsetzung des Querschnittsziels Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung spezifisch berücksichtigt werden sollen. Insbesondere soll zudem der Barrierefreiheit, entsprechend den Verordnungen, eine wichtige Bedeutung zukommen und im Rahmen der Planung und Auswahl von ESF-Maßnahmen Berücksichtigung finden (BMAS 2014: 198).

Für die Umsetzung des Bundes-ESF leiten sich daraus drei wesentliche Implementations-ansätze ab (Kotlenga / Pagels 2017):

- die Zugänglichkeit von ESF-Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen verbessern, indem Barrieren abgebaut werden (*Barrierefreiheit*);

- die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an den ESF-Maßnahmen gewährleisten bzw. erhöhen, indem Zugangs- und Teilhabechancen verbessert werden (*Menschen mit Behinderung als spezifische Zielgruppe*) und
- Unterstützungsangebote für Menschen mit Behinderungen umsetzen (*spezifische Maßnahmen für Menschen mit Behinderung)*.

Als eine spezifische Zielgruppe werden Menschen mit Behinderungen explizit oder implizit in den Förderprogrammen Integrationsrichtlinie (IdA, IsA: Jugendliche mit Lernbeeinträchtigung), JUSTIQ (junge Menschen mit individuellen Beeinträchtigungen) und BIWAQ (in der neuen Förderphase) genannt. Die Förderprogramme Fachkräfte sichern sowie Rückenwind sehen entsprechend den EU-Regularien die Möglichkeit vor, die anteilige Zuschusshöhe für Beschäftigte mit Behinderung zu erhöhen. Im LZA-Programm sind Menschen mit Behinderungen eine der für eine Intensivförderung vorgesehenen Zielgruppen und das Förderprogramm Unternehmerisches Know How bietet als Zusatzförderung spezielle Beratungen u.a. zum Thema Arbeitsgestaltung für Beschäftigte mit Behinderung. Im Rahmen des Förderprogramms Digitale Medien in der beruflichen Bildung erfolgte ein eigener Aufruf spezifisch zum Thema Inklusion von Menschen mit Behinderungen durch digitale Medien in der beruflichen Bildung.

Die Verbesserung der Zugänglichkeit von ESF-Maßnahmen im Sinne von Barrierefreiheit hat in den Richtlinien bislang noch kaum und in den Verfahrensdokumenten der Antragstellung, Begutachtung und Berichterstattung erst zum Teil Eingang gefunden. In zwei Förderprogrammen wird das Thema Barrierefreiheit in der jeweiligen Richtlinie explizit genannt. Das Förderprogramm Digitale Medien in der beruflichen Bildung nennt Barrierefreiheit neben Gender und Cultural Mainstreaming als einen Aspekt des Bewertungskriteriums „Berücksichtigung der Diversität der Zielgruppen“ und in der Richtlinie des Förderprogramms BBNE ist festgehalten, dass sämtliche im Rahmen der Projektarbeit im Internet zugänglichen PDF-Dokumente nach Möglichkeit barrierefrei angeboten werden sollen.

In den Verfahrensdokumenten der Antragstellung, Begutachtung und Berichterstattung (z.B. Antragsformular, Arbeitshilfe zur Antragstellung, Prüfberichte) hat das Thema Barrierefreiheit bereits häufiger als in den Richtlinien Eingang gefunden. In neun Fällen wird hier das Thema im Rahmen der Querschnittsziele genannt. Dass es sich um ein in der aktuellen Förderperiode neues Schwerpunktthema im Rahmen der bereichsüber–greifenden Grundsätze handelt, zeigt sich dabei auch hier noch darin, dass diese Anforderung, wenn, dann punktuell (d.h. nicht durchgängig in allen Dokumenten) aufgenommen wurde und bislang nur in Ausnahmefällen eine Konkretisierung stattfand, was Zugänglichkeit und Barrierefreiheit für ESF-Maßnahmen bedeutet bzw. umfasst (angeführt wurden barrierefreie Dokumente und Webseiten sowie ein barrierefreier Zugang zu Ausstellungen).

Insgesamt lässt sich also resümieren, dass eine übergreifende Verankerung des Ziels der Inklusion von Menschen mit Behinderungen sowie eine Implementation der Anforderung der Zugänglichkeit von ESF-Maßnahmen in den bisherigen Programmdokumenten des Bundes-ESF bislang in Ansätzen festzustellen ist. Zur Unterstützung des Lern- und Implementationsprozesses für einen inklusiveren ESF wurden im Rahmen der Begleitung der Programmumsetzung von der Agentur für Querschnittsziele im ESF Informationen und Empfehlungen im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention ausgearbeitet und veröffentlicht (Kotlenga / Pagels 2017).

2.5. Querschnittsziel Nachhaltigkeit

Nachhaltigkeit bzw. nachhaltige Entwicklung beinhaltet mehrere Dimensionen, so eine soziale, eine wirtschaftliche und eine ökologische Dimension (Schmitz 2017). Die Fokussierung von nachhaltiger Entwicklung als Querschnittsziel des ESF auf die ökologische Dimension des Nachhaltigkeitsbegriffs ist neu in der Förderperiode 2014-2020. Speziell im Bundes-ESF ist dabei, dass die ökologische Nachhaltigkeit neben spezifischen Maßnahmen auch als Mainstreaming-Prinzip umgesetzt werden soll (Agentur für Querschnittsziele im ESF 2015). Laut OP des ESF-Bundesprogramms sind im Rahmen des Querschnittsziels der nachhaltigen Entwicklung bzw. ökologischen Nachhaltigkeit klima- und ressourcenschonende Aspekte zu berücksichtigen. Neben dem Schwerpunkt auf spezifische Maßnahmen soll dabei die ökologische Nachhaltigkeitsdimension sofern angebracht als Auswahlkriterium bei der Zuwendungsentscheidung herangezogen werden (BMAS 2014: 196).

Diese Neuausrichtung von Nachhaltigkeit im ESF spezifisch auf die ökologische Dimension spiegelt sich deutlich in den Programmdokumenten des Bundes-ESF. Die Mehrheit der Richtlinien wurde zu Beginn der Förderperiode aufgelegt und benennt das Querschnittsziel noch als nachhaltige Entwicklung, d.h. ohne eine explizite Fokussierung auf die ökologische Dimension von Nachhaltigkeit. In zehn Förderprogrammen ist das Querschnittsziel entweder (in Ausnahmefällen) nicht genannt oder ausschließlich als nachhaltige Entwicklung genannt. Bei dreizehn Förderprogrammen zeigt sich in Programm- und Verfahrensdokumenten eine Änderung in der Benennung des Querschnittsziels von (allgemeiner) nachhaltiger Entwicklung zu (spezifischer) ökologischer Nachhaltigkeit. Entsprechend gibt bei der Online-Befragung der Projektträger[6] nur rund ein Drittel (32,0%) der Befragten an, bei der Antragstellung über ökologische Nachhaltigkeit als Umsetzungsanforderung informiert worden zu sein, rund ein Fünftel (21,2%) verneint diese Frage und etwa die Hälfte weiß es entweder nicht (28,1%) oder hat dazu keine Angabe gemacht (18,7%).

[6] Online-Befragung von Projektträgern des Bundes-ESF durch das ISG im Rahmen der Dachevaluation.

In sechs Förderprogrammen sind Implementationsansätze zum Querschnittsziel der ökologischen Nachhaltigkeit auf Programmebene formuliert worden. So sind im Förderprogramm Unternehmerisches Know How spezielle Beratungen zum Thema Nachhaltigkeit und Umweltschutz als zusätzliche Förderungen möglich. Im Förderprogramm Fachkräfte sichern werden Konzepte im Bereich der Green Economy als eines der Beispiele für mögliche Maßnahmen angeführt. Das Förderprogramm Mikromezzaninfonds nennt umweltorientierte Unternehmen als eine der spezifischen Zielgruppen der Förderung. In einer Förderrunde des Förderprogramms Zukunft der Arbeit ist ökonomische, ökologische und soziale Nachhaltigkeit eines von neun Handlungsfeldern und in einer Förderrunde des Förderprogramms Jobstarter plus werden Projektansätze als Beispiel genannt, die das Thema betriebliche Ausbildung mit Fragen der Energie- und Umweltkompetenz von KMU verbinden. Auch in BIWAQ werden in einer Richtlinie die Verbindung von Projektansätzen mit Fragen der ökologischen Nachhaltigkeit thematisiert und dazu Beispiele wie Sensibilisierungsmaßnahmen für ökologisch-nachhaltiges Handeln oder Upcyclingprojekte genannt.

Mit dem Förderprogramm BBNE („Berufsbildung für Nachhaltige Entwicklung befördern. Über grüne Schlüsselkompetenzen zu klima- und ressourcenschonendem Handeln im Beruf“) gibt es zudem ein Programm, das spezifisch zum Querschnittsziel der Nachhaltigkeit mit Fokussierung auf die ökologische Dimension beiträgt.

Von den Projektträgern geben im Rahmen der Online-Befragung 6,4% an, dass sie für ihr ESF-Projekt neue Ansätze oder Maßnahmen zur Umsetzung der Ökologischen Nachhaltigkeit entwickelt haben, ein knappes Drittel (30,3%) führt im Projekt schon vorher bestehende Ansätze weiter. Demgegenüber setzen rund zwei Fünftel (41,7%) der Befragten in ihren ESF-Projekten bisher keine Ansätze zu diesem Querschnittsziel um (keine Angabe: 21,6%).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Implementierung des Querschnittsziels Nachhaltigkeit im Sinne des Mainstreaming-Prinzips in der aktuellen Förderperiode des Bundes-ESF von einem Klärungsprozess zur Ausrichtung dieses Querschnittsziels geprägt ist sowie von Entwicklungs- und Vermittlungsprozessen, wie Mainstreaming-Ansätze der Implementierung von ökologischer Nachhaltigkeit als neue Anforderung im ESF operationalisiert werden können. Begleitet wird dies von der Begleitstruktur des Bundes-ESF, der Agentur für Querschnittsziele im ESF, mit Informationsmaterialien (Schmitz 2017; Schmitz / Bergk 2019) und einer Workshop-Reihe.

2.6. Fazit und Empfehlungen

Die Implementation der Querschnittsziele im Bundes-ESF zeichnet sich insbesondere durch eine durchgängige formale und starke kommunikative Verankerung aus, während die fachliche Verankerung demgegenüber schwächer ausgeprägt ist. Erkennbar ist dabei auch, dass die Implementation des Querschnittsziels Gleichstellung von Frauen und

Männern an Erfahrungen aus den vorangegangenen ESF-Förderperioden anknüpfen kann, während das Querschnittsziel Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung im ESF erst in der aktuellen Förderperiode ein stärkeres Gewicht als bisher erhalten hat. Insbesondere steht die Implementation des Ziels der Inklusion von Menschen mit Behinderung und des Themas Barrierefreiheit noch am Anfang, ebenso die Verankerung des Querschnittsziels Ökologische Nachhaltigkeit, die bisher von Klärungs- und Lernprozessen geprägt ist.

In der fachlichen Verankerung der Querschnittsziele zeigen sich an den Schnittstellen im Mehrebenensystem des Bundes-ESF zwei Steuerungshürden. Zum einen treffen im Bundes-ESF an der Schnittstelle von Operationellem Programm und Förderprogrammen zwei unterschiedliche Steuerungslogiken aufeinander. Während der ESF grundsätzlich top down organisiert ist, sind im Bundes-ESF unter der Federführung der in einem Ressort angesiedelten ESF-Verwaltungsbehörde mehrere Ressorts an der Umsetzung beteiligt, für die jedoch alle das Ressortprinzip der Eigenständigkeit in Hauspolitik und Facharbeit gilt. Das heißt, dass ausgehend von der übergreifenden Verankerung im OP die konkrete fachliche Implementierung der Querschnittsziele in der Programmumsetzung letztlich den verschiedenen Ressorts auf Förderprogrammebene überantwortet bleibt. Im ESF-Bundesprogramm wird diesem Spannungsfeld der unterschiedlichen Steuerungslogiken auf OP-Ebene neben der formalen Verankerung mit einem starken Schwerpunkt auf die kommunikative Verankerung der Querschnittziele, namentlich einer Begleitstruktur, begegnet.

Zwischen den Förderprogrammen zeigt sich eine große Spannbreite darin, in welchem Maße die Impulse der Begleitstruktur aufgenommen und angewendet werden. Zusammenschauend lässt sich für die Ebene der Förderprogramme festhalten, dass sich viele und vielfältige Ansätze der Implementation der Querschnittsziele Gleichstellung von Frauen und Männern sowie Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung in den Förderprogrammen des Bundes-ESF zeigen. Insgesamt finden sich jeweils in etwa drei Viertel der Förderprogramme Ansätze zur Implementation des Querschnittsziels Gleichstellung bzw. Chancengleichheit auf Programmebene, die über eine formale Verankerung hinausgehen. Das Potential an möglichen Implementationsansätzen, um auf einen Beitrag zu den Zielen Gleichstellung sowie Chancengleichheit hinzuwirken, wurde dabei nach Einschätzung der Evaluation jedoch noch nicht ausgeschöpft, sowohl im Hinblick auf mögliche Ansätze als auch im Hinblick auf den Grad der Konkretisierung. Das heißt, dass die Implementation in den Förderprogrammen häufig durch einzelne von den möglichen Ansätzen erfolgt, die im Rahmen des Handlungsfelds und der vorgesehenen Maßnahmen denkbar wären. Für eine nicht nur punktuelle Implementation empfiehlt sich eine vertiefte Analyse und Beschreibung der geschlechtsbezogenen und zielgruppenspezifischen Problemlagen in einem jeweiligen Interventionsfeld, die Ableitung, fachlich konkrete Beschreibung und Auswahl der möglichen Beiträge, die im Rahmen eines Förderprogramms zu den Querschnittszielen geleistet werden können und

sollen (unter Bezugnahme auf die im OP formulierten Leitziele), die Identifizierung, Prüfung und Auswahl der möglichen und geeigneten Implementationsansätze, um diese Beiträge zu erzielen (bspw. Zielwerte, Programmschwerpunkte, Zusatzförderungen, Anpassung von Fördervoraussetzungen, spezifische Teilzielgruppen usw.) sowie die Entwicklung und Festlegung von möglichst konkreten Anforderungen an die Maßnahmengestaltung und Projektumsetzung, damit die Interventionen die gewünschten Wirkungen erzielen können.

Eine zweite Steuerungshürde zeigt sich im Mehrebenensystem des Bundes-ESF an der Schnittstelle zwischen Förderprogrammebene und Begünstigten bzw. Projekten. Hier erfolgt die Implementierung der Querschnittsziele in der Antragstellung, der Begutachtung und der Berichterstattung überwiegend im Modus der formalen Verankerung. Das heißt, dass die Projektträger darauf verpflichtet werden, die Querschnittsziele umzusetzen, dabei jedoch kaum methodische oder fachliche Vorgaben erhalten, auf welche Art und Weise sie dies tun sollen. Die Verankerung und Umsetzung der Querschnittsziele in den Projekten bleibt damit im hohen Maße dem Verständnis und den methodischen und fachlichen Kompetenzen der Projektträger überantwortet. In den Verfahren an dieser Schnittstelle im Mehrebenensystem des ESF zwischen Förderprogrammen und Begünstigten erfolgt demnach kaum eine aktive fachlich-inhaltliche Steuerung der Querschnittsziele und ihrer Wirkungspotentiale, sofern es sich nicht um spezifische Förderprogramme handelt.

Inwieweit die formale Verankerung in den Verfahren der Antragstellung, Begutachtung und Berichterstattung durch eine kommunikative Verankerung in der Begleitung der Antragstellung und der laufenden Umsetzung ergänzt wird, kann auf Basis der erfolgten Analysen nicht systematisch beantwortet werden. Es gibt jedoch Hinweise, dass dies in verschiedenen Förderprogrammen in unterschiedlichem Maße der Fall ist. In Interviews wurde es jedenfalls als für die Umsetzung der Querschnittsziele besonders wichtig hervorgehoben, die Anforderungen der Implementierung sowohl im Antrags- und Bewilligungsverfahren gut zu verankern als auch im Verlauf der weiteren Umsetzung kontinuierlich nachzuhalten.

Ein umso größerer Stellenwert kommt vor diesem Hintergrund den methodischen und fachlichen Kompetenzen aller beteiligten Akteuren und Akteurinnen bei. Nach in den Interviews geäußerten Einschätzungen sind auf Trägerebene diesbezüglich große Kompetenzunterschiede beobachtbar. Bei Programmverantwortlichen scheint ein Verständnis von Querschnittszielen als Handlungsgrundsatz vorherrschend, das die Querschnittsziele hauptsächlich auf spezifische Zielgruppen und Frauenanteile an Teilnahmen bezieht, während eine fachliche Wirkungsorientierung im Sinne einer zielorientierten Perspektive hauptsächlich mit spezifischen Förderprogrammen und Maßnahmen verbunden wird. Die Querschnittsziele werden in der Tendenz weniger als inhärente Programmziele, sondern eher als „Nebenziele“ oder zusätzliche Ziele „quer“ zu den Fachzielen eines Förderprogramms verstanden, was sich etwa in fehlenden

Verknüpfungen zwischen Programminhalten und Querschnittszielen äußert und auch eine entsprechende Nachrangigkeit implizieren kann. In den Förderprogrammen zeigt sich – abgesehen von den spezifischen Förderprogrammen und Programmschwerpunkten – für die Querschnittsziele kaum eine explizierte Wirkungsorientierung im Sinne einer zielorientierten Perspektive mit einer fachlichen Zieloperationalisierung und einer Programmierung, die für die Querschnittsziele einen programmatischen Bogen zwischen Maßnahmengestaltung, Umsetzungsanforderungen und Zielen bzw. Wirkungen spannt. Etwa bei sogenannten Strukturprogrammen, also Förderinstrumenten ohne Teilnahmen, scheint es wenig Vorstellungen zu geben, wie Querschnittsziele für diese Maßnahmen fachlich konkretisiert und implementiert werden können.

Ein Aspekt, der in diesem Zusammenhang auch in Rechnung zu stellen ist, sind die Anforderungen der ESF-Umsetzung in Bezug auf Indikatorik und Prüflogiken. Insoweit die Querschnittsziele hierfür nicht operationalisiert sind, verbleiben sie eher im Status einer vermeintlichen „Fleißaufgabe". Die Konkretisierung programmspezifischer Ziele und Umsetzungsanforderungen für die Querschnittsziele scheint jedoch eher als eine Selbstverpflichtung wahrgenommen zu werden, mit der man sich Vorgaben schafft, deren Umsetzung dann zu prüfen und an deren Erfüllung man sich letztlich messen zu lassen hat, etwa bei einer Rechnungshofprüfung. Dass die Frage der Implementierung der Querschnittsziele in Interviews und Workshops mit der Frage des Prüfaufwands im Rahmen der ESF-Verwaltungslogiken in Verbindung gebracht wurde, ist in diesem Zusammenhang ein Hinweis darauf, dass es noch nicht ausreichend gelungen ist, Ziele und Umsetzungsanforderungen der Querschnittsziele für die jeweiligen Förderprogramme zu konkretisieren und in sowohl fachlich produktive als auch praktisch anwendbare Kriterien für die Anforderungen der Verwaltungslogiken zu übersetzen.

Zusammenfassend lässt sich resümieren, dass den Querschnittszielen im Bundes-ESF ein großes Gewicht beigemessen wird und dass sie in der Implementation formal durchgängig und kommunikativ stark verankert sind, jedoch weniger fachlich operationalisiert sind und durchgesteuert werden. Das bedeutet, dass die Wirkungspotentiale des Bundes-ESF im Hinblick auf die Querschnittsziele noch nicht in dem möglichen Maße gesteuert und top down entfaltet werden.

Aufbauend auf die bis auf einzelne Ausnahmen durchgängig erfolgte formale Implementierung der Querschnittsziele im Bundes-ESF und die bisherigen Implementationsansätze wird eine weitere Stärkung insbesondere der fachlichen Verankerung der Querschnittsziele empfohlen, um die Ziel- und Wirkungsorientierung und die fachlich-inhaltliche Steuerung der Querschnittsziele in der Programmumsetzung weiter zu stärken. Im Hinblick auf die künftige ESF-Förderperiode empfiehlt es sich hierzu, den Schwerpunkt von Beratungsangeboten für die Förderprogramme noch stärker auf die Erstellung von Richtlinien sowie auf die Operationalisierung der Querschnittsziele in den Antrags-, Begutachtungs- und Berichterstattungsverfahren – d.h. die Konkretisierung von fachlich-inhaltlichen Zielen und Ansätzen sowie ihre „Übersetzung" in die

Anforderungen der Verwaltungslogiken – zu legen. Dies würde erfordern, dass begleitende Beratungs- und Unterstützungsangebote etwa in Form der bisherigen Begleitstruktur anders als bisher bereits vor der Erstellung der Richtlinien und der Verfahrensdokumente zur Verfügung stehen. Insgesamt bleibt dabei im Rahmen der gegebenen Organisationsstruktur des Bundes-ESF – mit den unterschiedlichen Steuerungslogiken des ESF und des Ressortprinzips – für die ESF-Fondsverwaltung die Herausforderung, in ihrer koordinierenden Rolle auf eine Stärkung der fachlichen Verankerung der Querschnittsziele in der Umsetzung des ESF hinzuwirken.

3. Analyse der Querschnittsziele als Handlungsgrundsatz: Benchmarking

Die Umsetzung des Bundes-ESF wird mit der folgenden Auswertung von Teilnahmen und Ergebnissen im Sinne von Querschnittszielen als Handlungsgrundsatz analysiert. Das Verständnis von Querschnittszielen als Handlungsgrundsatz stellt die Innenperspektive eines Programms dar, die darauf fokussiert, ob in der Umsetzung eines Programms Benachteiligungen in den und durch die Maßnahmen vermieden oder aber bestehende Ungleichheiten reproduziert werden (siehe Kapitel 1). Hierzu wird im Folgenden untersucht, ob in der Umsetzung des Bundes-ESF bestimmte Gruppen von Teilnehmenden bei bestimmten Förderungen unter- oder überproportional vertreten sind (Kapitel 3.1). Auch die Ergebnisindikatoren werden im Anschluss daran einer nach bestimmten Merkmalen vergleichenden Betrachtung unterzogen (Kapitel 3.2), wenngleich eine vertiefte Analyse, ob verschiedene Gruppen von Teilnehmende gleichermaßen von den Maßnahmen profitieren können, im Rahmen der Dachevaluation auf Basis der verfügbaren Daten- und Informationsgrundlagen nicht geleistet werden kann.

Anmerkungen zu Daten und Berechnungen

Die Berechnung der Anteile der besonders sensiblen personenbezogenen Daten (z. B. Migrationshintergrund, Behinderung) stellt eine methodische Herausforderung dar, da die Angabe verweigert werden kann. Damit können die Anteile entweder auf Grundlage aller Antworten (d. h. ohne Antwortverweigerungen) oder auf Grundlage aller Teilnehmenden (d. h. mit Antwortverweigerungen) berechnet werden. Bei einer Berechnung auf Grundlage aller Antworten wird implizit die Annahme getroffen, dass der Anteil bei den Verweigerungen identisch verteilt ist (d. h. das Vorliegen des Merkmals hat keinen Einfluss auf die Entscheidun,g die Antwort zu verweigern). Da es keine Möglichkeit gibt, diese Annahme zu überprüfen, wird im Rahmen der Dachevaluation grundsätzlich die Entscheidung getroffen, die Anteile auf Grundlage aller Teilnehmenden zu berechnen und als Mindestanteile zu interpretieren. Eine Ausnahme bildet die vorliegende Studie zu den Querschnittszielen, da hier die Erreichung bestimmter benachteiligter Zielgruppen anhand externer Referenzwerte bewertet wird. Eine Beurteilung auf Grundlage der Mindestanteile erscheint hier nicht zweckmäßig, da dies die tatsächliche Erreichung der Zielgruppen systematisch unterschätzen würde.

Im Rahmen der Evaluation der Querschnittsziele wurde bei der Auswertung des ESF-Monitorings zudem abweichend zur Gesamtevaluation der Stichtag 31.12.2018 herangezogen, da für die Berechnung der Benchmarks Daten nur vollständig für das Jahr 2018 vorlagen.

3.1. Analyse der Teilnahmen im Bundes-ESF

Zur Analyse und Bewertung der Teilhabe an Maßnahmen im Bundes-ESF werden im Folgenden die Anteile an den Teilnahmen der Förderprogramme nach Geschlecht (Querschnittsziel Gleichstellung, Kapitel 3.1.1) sowie nach Migrationshintergrund, Alter und Behinderung (Querschnittsziel Chancengleichheit, Kapitel 3.1.2) betrachtet. Diese Auswertung wird dabei jeweils dem Anteil dieser Gruppen an den betreffenden Zielgruppen des Bundes-ESF gegenübergestellt. Hierzu wurden Benchmarks anhand von verfügbaren Zielgruppenstatistiken definiert (siehe Anhang) und berechnet.

3.1.1. Querschnittsziel Gleichstellung von Frauen und Männern

Im ESF-Bundesprogramm beträgt der Frauenanteil an allen Teilnahmen zum Stichtag der Auswertung 47,7%. Damit scheint die Geschlechterverteilung zwar insgesamt ausgewogen. Vergleicht man jedoch den Anteil von Frauen an den Teilnahmen mit ihrem Anteil an den jeweiligen Hauptzielgruppen des ESF-Bundesprogramms (BMAS 2014: 18), so zeigt sich ein differenzierteres Bild.

Tabelle 1: Frauenanteile an den Hauptzielgruppen des Bundes-OP

Hauptzielgruppen des OP	Frauenanteil an Teilnahmen	Benchmark*
Benachteiligte junge Menschen, insbes. auch ohne Schul- und Berufsabschluss	39,0%	53%
Langzeitarbeitslose	42,9%	46%
Erwerbstätige**,	68,1%	48%
insb. solche mit geringer Qualifikation (> 24 J.)	54,5%	47%
oder geringem Einkommen	-	68%
Personen mit Migrationshintergrund, v. a. in schwierigen Lebenslagen	43,7%	62%
z. B. Flüchtlinge		34%
ExistenzgründerInnen, UnternehmerInnen (KMU)	30,8%	40%

* Definitionen der Benchmarks siehe Anhang
** ohne Teilnahmen aus EXIST und uKH
Quelle: ESF-Monitoring, eigene Berechnung

Anteil von Frauen an den geförderten jungen Erwachsenen

Fast die Hälfte aller Teilnahmen im Bundes-ESF (48,3%) entfällt auf junge Erwachsene unter 25 Jahren. Der Frauenanteil beträgt in dieser Gruppe der unter 25-jährigen Teilnehmenden insgesamt 39,0%. Betrachtet man nur Teilnehmende aus Förderprogrammen, die sich spezifisch an Jugendliche und junge Erwachsene richten[7], so liegt hier der Frauenanteil an den unter 25-jährigen Teilnehmenden bei 40,8%. Dies liegt zwar etwas über dem Anteil von jungen Frauen an den Jugendlichen, die die Schule ohne Abschluss verlassen (37% im Jahr 2018; mit Hauptschulabschluss: 39%[8]), liegt jedoch unter dem Anteil von Frauen an den jungen Erwachsenen (20 bis unter 35 Jahre), die ohne Berufsabschluss bleiben (45% im Jahr 2018[9]). Junge Männer haben zwar häufiger als junge

[7] Berufseinstiegsbegleitung, JUSTIQ, Integrationsrichtlinie IsA und IdA, BBNE

[8] Quelle: Bundesamt für Statistik, Fachserie 11, Reihe 1, 2019

[9] Quelle: Datenreport 2020 des Bundesinstituts für berufliche Bildung, Tabelle A11.2-1

Frauen keinen oder maximal einen Hauptschulabschluss, jedoch bleiben junge Frauen mit niedrigem Schulabschluss häufiger ohne Berufsausbildung als junge Männer mit niedrigem Schulabschluss (Pimminger 2012a). Zieht man als Vergleichsgruppe für die Zielgruppe „benachteiligte junge Menschen" die sogenannten NEETs (15- bis unter 25-jährige, die sich weder in der Schule, noch in Ausbildung oder Erwerbstätigkeit befinden) mit einem Frauenanteil von 53%[10] heran, so wird deutlich, dass junge Frauen mit Schwierigkeiten im Übergang von der Schule in den Beruf von den ESF-geförderten Maßnahmen unterproportional erreicht werden.

Über die Hälfte aller Teilnehmenden unter 25 Jahre im Bundes-ESF (56,1%) entfällt auf das Förderprogramm Berufseinstiegsbegleitung, das einen Frauenanteil von 41,7% aufweist, gefolgt von JUSTIQ mit knapp einem Viertel aller Teilnahmen in dieser Altersgruppe (23,8%) und einem Frauenanteil von 39,7% an den unter 25-jährigen Teilnehmenden. Der niedrigste Frauenanteil unter den Förderprogrammen, die sich spezifisch an junge Erwachsene richten, ist im Förderprogramm BBNE zu verzeichnen. Der Frauenanteil an jenen Teilnehmenden, die unter 25 Jahre alt sind, beträgt in diesem Förderprogramm 30,6%, was jedoch angesichts des männerdominierten Interventionsfelds ein bemerkenswerter Anteil ist. Auf dieses Förderprogramm entfallen insgesamt 1,5% aller Teilnehmenden unter 25 Jahre im Bundes-ESF. Besonders niedrig ist der Frauenanteil unter den geförderten jungen Erwachsenen im Schwerpunkt Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen (IvAF) des Förderprogramms Integrationsrichtlinie. Dieser Schwerpunkt richtet sich zwar nicht spezifisch an junge Erwachsene, darauf entfällt aber mit 7,4% der dritthöchster Anteil aller im Bundes-ESF geförderten jungen Erwachsenen, gefolgt vom ESF-BAMF-Programm mit 5,3% aller geförderten jungen Erwachsenen. Der Frauenanteil an den Teilnehmenden unter 25 Jahre beträgt im Schwerpunkt IvAF der Integrationsrichtlinie 16,0%. Im Vergleich dazu liegt der Frauenanteil unter den Schutzsuchenden in der Altersgruppe der 15- bis unter 25-Jährigen bei 25%[11]. Im ESF-BAMF-Programm konnten junge Frauen mit einem Anteil von 31,8% unter den geförderten jungen Erwachsenen demgegenüber überproportional erreicht werden.

Anteil von Frauen an den geförderten Langzeitarbeitslosen

Unter den Teilnehmenden im Bundes-ESF mit Erwerbsstatus langzeitarbeitslos liegt der Frauenanteil insgesamt bei 42,9% und damit etwas unter ihrem Anteil an den bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) statistisch erfassten Langzeitarbeitslosen (46% im

[10] Im Jahr 2018, Quelle: Mikrozensus des Statistischen Bundesamts, Sonderabfrage

[11] Schutzsuchende sind Ausländerinnen und Ausländer, die sich unter Berufung auf humanitäre Gründe in Deutschland aufhalten, dazu zählen Schutzsuchende mit offenem, anerkanntem oder abgelehntem Schutzstatus.
Quelle: Ausländerzentralregister des Statistischen Bundesamts, Genesis-Tabelle 12531-0004, Stichtag 31.12.2018, eigene Berechnung

Jahresbestand 2018). In dem spezifisch auf diese Zielgruppe ausgerichteten Förderprogramm (LZA-Programm) liegt der Frauenanteil an den Teilnehmenden mit 35,0% deutlich unter diesem Benchmark. Zieht man hier entsprechend der programmspezifischen Zielgruppendefinition die Vergleichsgruppe der Langzeitarbeitslosen heran, die 2 Jahre und länger in Arbeitslosigkeit sind, so beträgt hier der Frauenanteil zum Vergleich 47%. Bei den Langleistungsbeziehenden im SGB II als weitere Vergleichsgruppe liegt der Frauenanteil bei 52%.[12]

Rund 80% aller Teilnehmenden im Bundes-ESF mit Erwerbsstatus langzeitarbeitslos verteilen sich auf vier Förderprogramme. Der Frauenanteil an den langzeitarbeitslosen Teilnehmenden reicht in diesen vier Förderprogrammen von 20,4% (IvFA der Integrationsrichtlinie) über 35,3% (LZA-Programm) bis zu 51,9% (ESF-BAMF-Programm) und 52,4% (BIWAQ). Während also in bestimmten Förderprogrammen langzeitarbeitslose Frauen überproportional zu ihrem Anteil an Langzeitarbeitslosen bzw. proportional zu ihrem Anteil an Langleistungsbeziehenden erreicht werden können, ist es im ESF-Bund bislang nicht gelungen, bei der Zielgruppe Geflüchtete (IvFA), in der Frauen tendenziell schwerer zu erreichen scheinen (vgl. Worbs/Bauraulina 2017) und bei jenem Förderinstrument (LZA-Programm), in dem Frauen bekanntermaßen unterrepräsentiert sind (Kopf/Zabel 2013), gegenzusteuern.

Anteil von Frauen an den geförderten Erwerbstätigen

Der Frauenanteil an den Teilnahmen im Bundes-ESF mit Erwerbsstatus erwerbstätig beträgt insgesamt 68,1%[13]. Dies entspricht dem Schwerpunkt auf Frauen in der Hauptzielgruppe des Bundes-ESF „Frauen und Erwerbstätige, insbesondere solche mit geringer Qualifikation oder geringen Einkommen“. Unter den erwerbstätigen Teilnehmenden mit geringer Qualifikation (ISCED 1-2) ist der Anteil von Frauen deutlich niedriger (54,5% bei den über 25-jährigen Erwachsenen), liegt jedoch immer noch über ihrem Anteil an den Erwerbstätigen mit niedriger Qualifikation von 47%[14]. Der Anteil von geringqualifizierten an allen erwerbstätigen Teilnehmenden im Bundes-ESF liegt insgesamt bei 7,4%.

Mit zwei Fünftel (41,4%) entfällt der mit Abstand größte Teil der erwerbstätigen Teilnehmenden auf das Förderprogramm Bildungsprämie, gefolgt von Fachkräfte sichern (16,2%) und rückenwind (12,8%). Im Förderprogramm Bildungsprämie beträgt der Frauenanteil 77,6%. Im Vergleich liegt der Frauenanteil an der Programmzielgruppe der

[12] Jahresbestand 2018, Quelle: Sonderabfrage BA-Statistik

[13] Ohne Teilnehmende aus EXIST und Unternehmerisches Know How

[14] Im Jahr 2018; Quelle: Sonderabfrage Mikrozensus des Statistischen Bundesamts

Beschäftigten mit niedrigem Einkommen bei 68%[15]. Die Zielgruppe dieses Förderprogramms der Erwerbstätigen mit niedriger Qualifikation konnte kaum erreicht werden; ihr Anteil an den Teilnehmenden des Förderprogramms beträgt lediglich 2,9% (Frauen: 2,7%, Männer: 3,9%).

Im Förderprogramm Fachkräfte sichern entspricht der Anteil von Frauen mit 48,9% ihrem Anteil an den unselbständig Erwerbstätigen von 48% (siehe Tabelle 1), im Förderprogramm rückenwind liegt er mit 76,7% entsprechend des frauendominierten Interventionsfelds deutlich darüber.

Anteil von Frauen an den Teilnehmenden mit Migrationshintergrund

Deutlich über die Hälfte aller Teilnehmenden im Bundes-ESF (57,3%) weist einen Migrationshintergrund auf[16]. Der Frauenanteil an den Teilnehmenden mit Migrationshintergrund beträgt insgesamt 43,7%. Bezieht man nur jene Förderprogramme in die Betrachtung ein, die sich spezifisch an diese Zielgruppe wenden[17], so beträgt hier der Anteil von Frauen an den Teilnehmenden 42,6%.

Als Vergleichsgruppe für die im Bundes-ESF als Hauptzielgruppe definierte Gruppe der „Personen mit Migrationshintergrund, v.a. in schwierigen Lebenslagen (z. B. Flüchtlinge)“ wurde die statistische Gruppe von „Menschen mit Migrationshintergrund, die erwerbslos, atpyisch beschäftigt, nichterwerbstätig auf Grund von Betreuung/Pflege oder entmutigte Nichterwerbstätige sind“ gebildet. Der Anteil von Frauen in dieser Gruppe liegt bei 62%[18]. Verglichen mit diesem Benchmark werden Frauen der Hauptzielgruppe „Personen mit Migrationshintergrund in schwierigen Lebenslagen“ im Bundes-ESF deutlich unterproportional gefördert. Zu berücksichtigen ist dabei, dass ein im ESF-Monitoring nicht gesondert ausgewiesener Anteil der Teilnehmenden mit Migrationshintergrund auf Geflüchtete entfällt, unter denen der Frauenanteil deutlich niedriger ist. So liegt der Frauenanteil unter den Schutzsuchenden in der Altersgruppe der 15- bis 65-Jährigen bei 34%[19]. Demgegenüber wiederum wurde jedoch in jenem Schwerpunkt des Förderprogramms Integrationsrichtlinie, der sich spezifisch an Geflüchtete wendet (IvAF: 17,9% aller Teilnahmen mit Migrationshintergrund), nur ein unterproportionaler Frauenanteil von 20,2% erreicht.

---

[15] Abhängig Beschäftigte mit einem Bruttomonatsentgelt unter 2.000 €, 2018; Quelle: Sonderabfrage der BA-Entgeltstatistik, eigene Berechnung.

[16] Alle folgenden Angaben beziehen sich auf den Anteil an den Teilnahmen mit Angabe zum Merkmal Migrationshintergrund; 10,7% der Teilnahmen im Monitoring ohne Angabe zum Migrationshintergrund.

[17] Förderprogramm IQ, ESF-BAMF-Programm, Stark im Beruf, Integrationsrichtlinie – IvAF

[18] Im Jahr 2018; Quelle: Mikrozensus des Statistischen Bundesamts, Sonderabfrage

[19] Quelle: Ausländerzentralregister des Statistischen Bundesamts, Genesis-Tabelle 12531-0004, Stichtag 31.12.2018, eigene Berechnung

Neben jenen Förderprogrammen, die sich spezifisch an Menschen mit Migrationshintergrund wenden, hat in drei weiteren Förderprogrammen über die Hälfte der Teilnehmenden einen Migrationshintergrund. Hier reicht der Frauenanteil an dieser Teilnahmegruppe von 35,8% (JUSTIQ) und 36,8% (IsA) bis 54,7% (BIWAQ).

Anteil von Frauen an den geförderten Existenzgründungen bzw. Selbständigen

Auf die Förderprogramme EXIST und Unternehmerisches Know How entfallen insgesamt 1,5% aller Teilnahmen im Bundes-ESF. Der Anteil von Frauen an diesen Teilnahmen liegt mit 30,8% etwas unterhalb ihres Anteils an den Selbständigen von 34%[20] und deutlich unter ihrem Anteil an den Gründungen von 40%[21]. Besonders niedrig ist der Frauenanteil im Förderprogramm EXIST mit 15,6%. Dieses Förderprogramm weist damit im Bundes-ESF den niedrigsten Frauenanteil auf, die Pro-Kopf-Ausgaben wiederum sind hier mit großem Abstand zu allen anderen Förderprogrammen im Bundes-ESF am höchsten. Der besonders niedrige Frauenanteil in diesem Förderprogramm – korrespondieren im Vergleich mit dem Frauenanteil an Startup-Gründungen von 15%[22] –ist sicherlich auf die Ausrichtung des Programms auf technologie- und wissensbasierte Gründungen und der Dominanz technischer und naturwissenschaftlicher Fachrichtungen in diesem Feld zurückzuführen. Nach Erkenntnissen der Evaluation aus der vorangegangenen ESF-Förderperiode ist jedoch in diesem Förderprogramm der Frauenanteil an den Geförderten auch bei jenen Fachrichtungen niedrig, die einen vergleichsweise hohen Frauenanteil aufweisen. (Becker u.a. 2011)

Frauenanteile nach Prioritätsachsen

Nach Prioritätsachsen betrachtet ist der Anteil von Frauen an den Teilnahmen in Prioritätsachse A mit 64,6% am höchsten, gefolgt von einem Frauenanteil von 51,8% in Prioritätsachse C und 39,0% in Prioritätsachse B. Die folgenden Tabellen präsentieren die Frauenanteile differenziert nach Prioritätsachsen, Förderprogrammen und Hauptzielgruppen des Bundes-ESF.

[20] 2018, Quelle: Statistischen Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 4.1

[21] 2018, Quelle: KfW-Gründungsmonitor 2019, Tabellen- und Methodenband

[22] 2018, Quelle: Startup Monitor 2018

Tabelle 2: Frauenanteil an den Teilnahmen nach OP-Hauptzielgruppen in Prioritätsachse A

Hauptzielgruppen des OP	Frauenanteil an Teilnahmen		Benchmark	
Passgenaue Besetzung	-	-	53%	NEETs
Fachkräfte sichern	48,9%	67,9%	48%	Unselbständig Erwerbstätige
rückenwind	76,7%			
Perspektive Wiedereinstieg	100,0%			
unternehmenswert:Mensch	-	-		
Stark im Beruf	100,0%	69,9%	62%	mit Migrationshintergrund in schwierigen Lebenslagen
Förderprogramm IQ	51,0%			
Unternehmerisches Know How	34,5%	30,8%	40%	Gründungen
EXIST	15,6%			
Mikromezzaninfonds	-	-		

Quelle: ESF-Monitoring, eigene Berechnung

Tabelle 3: Frauenanteil an den Teilnahmen nach OP-Hauptzielgruppen in Prioritätsachse B

Hauptzielgruppen des OP	Frauenanteil an Teilnahmen		Benchmark	
Integrationsrichtlinie IsA, IdA	37,9%	39,2%	53%	NEETs
JUSTIQ	39,6%			
LZA	35,0%	41,3%*	46%	Langzeitarbeitslose
BIWAQ	52,5%*			
Integrationsrichtlinie IvAF	20,2%	36,3%	34%	Schutzsuchende
ESF-BAMF-Programm	47,3%		62%	mit Migrationshintergrund in schwierigen Lebenslagen

* Teilnehmende mit Erwerbsstatus LZA; Frauenanteil an allen Teilnahmen BIWAQ: 54,7%
Quelle: ESF-Monitoring, eigene Berechnung

Tabelle 4: Frauenanteil an den Teilnahmen nach OP-Hauptzielgruppen in Prioritätsachse C

Hauptzielgruppen des OP	Frauenanteil an Teilnahmen		Benchmark	
Berufseinstiegsbegleitung	41,7%	41,4%*	53%	NEETs
BBNE	30,6%*			
Jobstarter plus	-	-		
Bildungsprämie	77,6%	77,6%	68%	Erwerbstätige mit niedrigem Einkommen
Quereinstieg	65,2%	79,7%	48%	Unselbständig Erwerbstätige
Elternchance II	95,1%			

* Teilnehmende unter 25 Jahre; Frauenanteil an allen Teilnahmen BBNE: 24,8%
Quelle: ESF-Monitoring, eigene Berechnung

Fazit

Insgesamt beträgt der Frauenanteil an allen Teilnahmen im ESF-Bundesprogramm 47,7%. Der Anteil der Gesamtausgaben, der auf Frauen entfällt, liegt bei 45,0%. Damit wurden im Bundes-ESF rund 123 Mio. Euro weniger Mittel für Frauen als für Männer verausgabt. (Viedenz 2019a)

Fast ein Drittel aller teilnehmenden Frauen (30,0%) werden als Erwerbstätige gefördert, bei den geförderten Männern ist der Anteil der erwerbstätigen Teilnehmenden nur halb so hoch (14,2%). Ein deutlicher Unterschied in der Struktur der Teilnahmen zeigt sich auch nach Altersgruppen. 39,5% aller geförderten Frauen sind jünger als 25 Jahre, bei den männlichen Teilnehmenden sind es 56,4%.

Vergleicht man den Anteil von Frauen an den Teilnahmen mit ihrem Anteil an den jeweiligen Hauptzielgruppen des ESF-Bundesprogramms (BMAS 2014: 18), so zeigt sich, dass der Frauenanteil mit Ausnahme der Zielgruppe Erwerbstätige durchwegs als unterproportional zu bewerten ist (siehe Tabelle 1). Besonders bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen sowie bei Menschen mit Migrationshintergrund, darunter insbesondere bei Geflüchteten, scheinen verstärkte Anstrengungen notwendig, um Frauen gemäß dem Querschnittsziel Gleichstellung als Handlungsgrundsatz zumindest entsprechend ihres Anteils an den Zielgruppen mit den Förderungen zu erreichen. Auch langzeitarbeitslose Frauen werden im ESF etwas unterproportional gefördert, was auf die niedrigen Frauenanteile im Schwerpunkt IvAG der Integrationsrichtlinie (Zielgruppe Geflüchtete) sowie im LZA-Programm mit dem Instrument der betrieblichen Eingliederung, in dem Frauen bekanntermaßen unterrepräsentiert sind (Kopf/Zabel 2013), zurückzuführen ist.

Der überproportionale Anteil von Frauen an den geförderten Erwerbstätigen entspricht der Zielgruppendefinition des ESF-OP und ist zum einen auf das Förderprogramm Bildungsprämie zurückzuführen, das sich an geringverdienende Erwerbstätige richtet,

unter denen Frauen besonders stark vertreten sind. Auch an diesem Benchmark gemessen sind Frauen in diesem Förderprogramm überproportional vertreten. Zum anderen tragen jene Förderprogramme dazu bei, die mit ihren Interventionen auf frauendominierte Berufsbereiche zielen, wie etwa des Förderprogramm rückenwind.

Eine erfolgreiche Umsetzung des Querschnittsziels als Handlungsgrundsatz konnte im ESF-Bundesprogramm demnach hauptsächlich über spezifische Ansätze sowie Förderprogramme, die auf frauendominierte Interventionsfelder ausgerichtet sind, erreicht werden. Ausnahmen stellen das Förderprogramm BBNE – vor dem Hintergrund des männerdominierten Interventionsfeldes – dar, das eine vergleichsweise starke Implementation des Querschnittsziels aufweist (siehe Kapitel 2.2), und das Förderprogramm BIWAQ, in dem zahlreiche Angebote spezifisch für Frauen, insbesondere Frauen mit Migrationshintergrund, umgesetzt werden (Schultheis 2019). Aber auch der quartiersbezogene Ansatz dieses Förderprogramms scheint den Zugang zu Frauen zu befördern (Schultheis 2017).

3.1.2. Querschnittsziel Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung

Im Rahmen des Querschnittsziels Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung adressiert das ESF-Bundesprogramm in erster Linie die Zielgruppen Ältere, Menschen mit Behinderung und Personen mit Migrationshintergrund (BMAS 2014: 198). Auf diese spezifischen Zielgruppen wird im Folgenden näher eingegangen.

Menschen mit Migrationshintergrund

Menschen mit Migrationshintergrund sind sowohl eine jener Zielgruppen, die im Rahmen des Querschnittsziels Chancengleichheit berücksichtigt werden sollen (OP: 198), als auch eine der Hauptzielgruppen des ESF-Bundesprogramms (OP: 18). Vier Förderprogramme, auf die 28,0% aller Teilnahmen des Bundes-ESF entfallen, wenden sich spezifisch an diese Zielgruppe.[23] Die Hälfte aller Teilnehmenden mit Migrationshintergrund im Bundes-ESF wird in diesen vier Förderprogrammen gefördert. Weitere Förderprogramme mit einem hohen Anteil dieser Hauptzielgruppe sind BIWAQ (67,1%), JUSTIQ (56,7%) und der Schwerpunkt IsA im Förderprogramm Integrationsrichtlinie (56,6%). Insgesamt weist über die Hälfte aller Teilnehmenden im Bundes-ESF (57,3%) einen Migrationshintergrund auf.[24]

[23] Förderprogramm IQ, ESF-BAMF-Programm, Stark im Beruf, Integrationsrichtlinie IvFA

[24] Alle Angaben beziehen sich auf den Anteil an den Teilnahmen mit Angabe zum Merkmal Migrationshintergrund; 10,7% der Teilnahmen im Monitoring ohne Angabe zum Migrationshintergrund.

Tabelle 5: Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund an den Hauptzielgruppen des Bundes-OP

Hauptzielgruppen des OP	Anteil an Teilnahmen	Benchmark*
Benachteiligte junge Menschen, insbesondere auch ohne Schul- und Berufsabschluss	55,4%	55%
Langzeitarbeitslose	74,4%	45%**
Erwerbstätige***,	26,9%	24%
insb. solche mit geringer Qualifikation (> 24 J.)	62,2%	56%
oder geringem Einkommen	-	-
Personen mit Migrationshintergrund, v. a. in schwierigen Lebenslagen (z. B. Flüchtlinge)	()	()
ExistenzgründerInnen und UnternehmerInnen (KMU)	12,3%	(22%)****

* Definitionen siehe Anhang
** Anteil mit Migrationshintergrund an jenen mit Angaben zum Migrationshintergrund
*** ohne Teilnahmen aus EXIST und uKH
****ausländisch oder eingebürgert
Quelle: ESF-Monitoring, eigene Berechnung

Differenziert nach den Hauptzielgruppen des Bundes-ESF betrachtet werden Menschen mit Migrationshintergrund proportional oder überproportional (bei den Langzeitarbeitslosen) zu ihrem jeweiligen Anteil an der Zielgruppe erreicht (siehe Tabelle 5). Eine Ausnahme ist die Zielgruppe der Existenzgründerinnen und -gründer bzw. Selbständigen, hier ist der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund an den Teilnahmen nur etwas mehr als halb so hoch wie ihr Anteil an den Gründungen (22% ausländische oder eingebürgerte Gründerinnen und Gründer, siehe Tabelle 5) bzw. den Selbständigen (22% mit Migrationshintergrund[25]). Besonders niedrig ist der Anteil von Teilnehmenden mit Migrationshintergrund dabei im Förderprogramm Unternehmerisches Know How mit lediglich 9,8%. Demgegenüber werden im Förderprogramm EXIST Menschen mit Migrationshintergrund mit einem Anteil an den Teilnahmen von 21,9% proportional erreicht.

Deutlich überproportional sind Teilnehmende mit Migrationshintergrund bei den Langzeitarbeitslosen vertreten. Dies liegt daran, dass die Hälfte aller im Bundes-ESF geförderten Langzeitarbeitslosen allein auf die spezifisch auf Menschen mit Migrationshintergrund ausgerichteten Förderprogramme ESF-BAMF-Programm und IvFA-Integrationsrichtlinie entfällt. Ein höherer Anteil der langzeitarbeitslosen Teilnahmen entfällt zudem auf das Förderprogramm BIWAQ, das vermutlich aufgrund seiner quartiersbezogenen Ausrichtung einen hohen Anteil an Teilnehmenden mit Migrations-

[25] 2018, Quelle: Fachserie 1 R 2.2 des Statistischen Bundesamts

hintergrund aufweist. Im spezifisch auf Langzeitarbeitslose ausgerichteten LZA-Programm werden Menschen mit Migrationshintergrund demgegenüber mit einem Anteil von 26,0% deutlich unterproportional zu ihrem Anteil an der Zielgruppe gefördert. Rund 80% aller langzeitarbeitslosen Teilnehmenden im Bundes-ESF entfallen auf diese vier genannten Förderprogramme.

Auffällig ist, dass zwar unter allen erwerbstätigen Teilnehmenden im Bundes-ESF der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund etwas über ihrem Anteil an der Zielgruppe der abhängig Erwerbstätigen liegt, jedoch ihr Anteil in jenen Förderprogrammen, die sich spezifisch an Erwerbstätige richten, unterproportional ist. So liegt der Anteil der Teilnehmenden mit Migrationshintergrund an allen Teilnahmen im Förderprogramm Bildungsprämie bei 19,1%, in Fachkräfte sichern bei 18,4%, in rückenwind bei 14,6%, in Elternchance II bei 17,1% und in Quereinstieg bei 21,8%. Zusammen genommen beträgt der Anteil von Teilnehmenden mit Migrationshintergrund in den Förderprogrammen für Erwerbstätige 18,1%. Zu berücksichtigen ist dabei jedoch, dass in diesen Förderprogrammen fast alle Teilnehmenden (96,7%) ein mindestens mittleres Qualifikationsniveau haben und die Gruppe der Erwerbstätigen mit Migrationshintergrund eine niedrigere Qualifikationsstruktur aufweist. Zieht man also als Vergleichswert den Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund an den abhängig Erwerbstätigen mit mindestens mittlerem Qualifikationsniveau in Höhe von 20%[26] heran, so ist der Anteil der Teilnehmenden mit Migrationshintergrund in den Förderprogrammen für Erwerbstätige insgesamt nur mehr leicht unterproportional.

Menschen mit Behinderung

Eine weitere Zielgruppe, die im Rahmen des Querschnittsziels Chancengleichheit besonders berücksichtigt werden soll, sind Menschen mit Behinderungen (BMAS 2014: 198). Insbesondere soll die Berücksichtigung der Barrierefreiheit dieser Zielgruppe (siehe dazu die Implementationsanalyse, Kapitel 2.4) eine Teilnahme an den ESF-Aktivitäten ermöglichen (BMAS 2014: 198).

Insgesamt betrachtet beträgt der Anteil von Menschen mit Behinderungen an allen Teilnehmen im Bundes-ESF 2,4%[27]. Differenziert nach den Hauptzielgruppen werden Menschen mit Behinderungen durchwegs nur mit einem Anteil im niedrigen einstelligen Prozentbereich von den Förderungen erreicht (siehe Tabelle 6).

[26] ISCED 3 und darüber, 2018; Quelle: Mikrozensus des Statistischen Bundesamts, Sonderabfrage

[27] Alle Angaben beziehen sich auf den Anteil an den Teilnahmen mit Angabe zum Merkmal Behinderung; 11,9% der Teilnahmen im Monitoring ohne Angabe zu Behinderung.

Tabelle 6: Anteil von Menschen mit Behinderung an den Hauptzielgruppen des Bundes-OP

Hauptzielgruppen des OP	Anteil an Teilnahmen	Benchmark*
Benachteiligte junge Menschen, insbesondere auch ohne Schul- und Berufsabschluss	1,9%	(-)**
Langzeitarbeitslose	2,7%	8%
Erwerbstätige***,	3,2%	(-)**
insb. solche mit geringer Qualifikation (> 24 J.)	3,7%	(-)**
oder geringem Einkommen	-	(-)**
Personen mit Migrationshintergrund, v. a. in schwierigen Lebenslagen (z. B. Flüchtlinge)	1,5%	(-)**
ExistenzgründerInnen und UnternehmerInnen (KMU)	1,0%	(-)**

* Definitionen siehe Anhang
** Daten nicht verfügbar bzw. konnte die Sonderauswertung im Bearbeitungszeitraum nicht zur Verfügung gestellt werden
*** ohne Teilnahmen aus EXIST und uKH
Quelle: ESF-Monitoring, eigene Berechnung

Vergleichsweise am höchsten ist der Anteil von Menschen mit Behinderungen unter den geförderten Erwerbstätigen (3,2%) und Langzeitarbeitslosen (2,7%).

Ältere

Im OP wird ausgeführt, dass aufgrund vielfältiger nationaler Aktivitäten im ESF-Bundesprogramm kein eigener Schwerpunkt für die Gruppe der Älteren vorgesehen ist, diese jedoch in allen Prioritätsachsen berücksichtigt werden sollen (BMAS 2014: 4). Zudem werden sie im Rahmen des Querschnittsziels Chancengleichheit als eine der zu adressierenden Zielgruppen genannt (BMAS 2014: 198).

Insgesamt beträgt der Anteil von Älteren (55- bis unter 65-Jährige) an allen Teilnahmen im ESF-Bundesprogramm 4,9%. Lässt man jene Förderprogramme, die sich spezifisch an junge Erwachsene richten[28], außen vor, so erhöht sich der Anteil von Älteren an den Teilnahmen auf 8,6%.

[28] Berufseinstiegsbegleitung, JUSTIQ, Integrationsrichtlinie IsA und IdA, BBNE

Tabelle 7: Anteil von Älteren an den Hauptzielgruppen des Bundes-OP

Hauptzielgruppen des OP	Anteil an Teilnahmen	Benchmark*
Benachteiligte junge Menschen, insbesondere auch ohne Schul- und Berufsabschluss	X	X
Langzeitarbeitslose	7,6%	29%
Erwerbstätige**,	11,8%	22%
insb. solche mit geringer Qualifikation (> 24 J.)	5,0%	23%
oder geringem Einkommen	-	22%
Personen mit Migrationshintergrund, v. a. in schwierigen Lebenslagen	2,9%	12%
z. B. Flüchtlinge		8%
ExistenzgründerInnen und UnternehmerInnen (KMU)	7,8%	10%

* Definitionen siehe Anhang
** ohne Teilnahmen aus EXIST und uKH
Quelle: ESF-Monitoring, eigene Berechnung

Differenziert nach den Hauptzielgruppen des Bundes-ESF zeigt sich, dass die Gruppe der Älteren verglichen mit ihrem Anteil an der jeweiligen Zielgruppe durchgängig stark unterproportional erreicht wurde. Die höchsten Anteile von Älteren weisen die Förderprogramme rückenwind (23,5%), LZA-Programm (21,0%) und Fachkräfte sichern (18,3%) auf. Gemeinsam mit BIWAQ (14,3%) sind das die einzigen Förderprogramme, wo sich der Anteil an Älteren im zweistelligen Prozentbereich bewegt. Mit 3,1% ist der Anteil von Älteren in jenen Förderprogrammen, die sich an Menschen mit Migrationshintergrund richten[29], besonders niedrig. Im Vergleich dazu liegt der Anteil von Älteren an Menschen mit Migrationshintergrund in schwierigen Lebenslagen bei 12%[30] und unter den Schutzsuchenden bei 8%[31].

Unter Teilnehmerinnen ist der Anteil Älterer mit 5,9% etwas höher als unter Teilnehmern (4,1%), da Frauen häufiger als Erwerbstätige gefördert werden und unter erwerbstätigen Teilnehmenden Ältere häufiger vertreten sind.

Fazit

Der Schwerpunkt des ESF-Bundesprogramms auf Menschen mit Migrationshintergrund in schwierigen Lebenslagen schlug sich in einem bezogen auf ihren Anteil an den ESF-

[29] Förderprogramm IQ, ESF-BAMF-Programm, Stark im Beruf, Integrationsrichtlinie IvFA

[30] Quelle: Mikrozensus des Statistischen Bundesamts, Sonderabfrage

[31] Quelle: Ausländerzentralregister des Statistischen Bundesamts, Genesis-Tabelle 12531-0004, Stichtag 31.12.2018, eigene Berechnung

Hauptzielgruppen proportionalen Anteil bzw. überproportionalen Anteil (v.a. bei den geförderten Langzeitarbeitslosen) an den Teilnahmen im Bundes-ESF nieder. Dies ist in erster Linie auf die spezifisch auf diese Zielgruppe ausgerichteten Förderprogramme im Bundes-ESF zurückzuführen. Lässt man diese vier spezifischen Förderprogramme[32] bei der Betrachtung außen vor, so verringert sich der Anteil von Teilnehmenden mit Migrationshintergrund im Bundes-ESF von insgesamt 57,3% auf 40%. Bezogen auf die Hauptzielgruppen des Bundes-ESF ist der Anteil unter den erwerbstätigen Teilnehmenden ohne die spezifischen Förderprogramme leicht unterproportional (20,6%). Bei den langzeitarbeitslosen Teilnahmen bleibt der Anteil von Teilnehmenden mit Migrationshintergrund auch ohne die vier spezifischen Förderprogramme leicht überproportional (48,1%).

Die zwei weiteren im Rahmen des Querschnittsziels Chancengleichheit adressierten Zielgruppen Ältere und Menschen mit Behinderungen, für die im Bundes-ESF keine spezifischen Förderprogramme umgesetzt werden, konnten demgegenüber nur deutlich unterproportional zu ihren jeweiligen Anteilen an den ESF-Zielgruppen erreicht werden.

Insgesamt lässt sich daraus der Schluss ziehen, dass im ESF-Bundesprogramm eine erfolgreiche Umsetzung des Querschnittsziels Chancengleichheit und Nicht-diskriminierung als Handlungsgrundsatz bislang über spezifische Ansätze erreicht wird, während es noch nicht gelingt, die mit diesem Querschnittsziel adressierten Zielgruppen über den Mainstreaming-Ansatz zumindest entsprechend ihres Anteils an den Hauptzielgruppen zu erreichen.

3.2. Auswertung der Ergebnisse im Bundes-ESF

Da sich im Bundes-ESF die Teilnahmestruktur nach Geschlecht und nach weiteren Merkmalen deutlich unterscheidet (siehe Tabelle 8 und Tabelle 9), ist eine Gesamtdarstellung von Ergebnissen (Verbleib im Anschluss an eine Förderung) ohne Berücksichtigung des Erwerbsstatus bei Maßnahmeneintritt kaum aussagekräftig. Auch die Altersstruktur unter den Teilnehmenden unterscheidet sich insbesondere nach Geschlecht deutlich und hat damit einen Einfluss auf die Gesamtergebnisse. So sind bei den Teilnehmerinnen 39,5% gegenüber 56,4% bei den Teilnehmern unter 25 Jahre alt.

[32] Förderprogramm IQ, ESF-BAMF-Programm, Stark im Beruf, Integrationsrichtlinie IvAF.

Tabelle 8: Teilnahmestruktur im Bundes-ESF nach Migrationshintergrund und Geschlecht

Erwerbsstatus bei Maßnahmeneintritt	Ohne Migrationshintergrund		Mit Migrationshintergrund	
	Frauen	Männer	Frauen	Männer
Langzeitarbeitslose	9,6%	15,7%	26,8%	27,5%
Arbeitslose (ohne LZA)	5,0%	5,8%	21,5%	25,7%
Nichterwerbstätige in schulischer oder beruflicher Bildung	32,2%	51,2%	27,6%	30,2%
Nichterwerbstätige, nicht in schulischer oder beruflicher Bildung	5,1%	2,9%	10,8%	9,9%
Erwerbstätige, auch Selbständige	48,1%	24,5%	13,4%	6,8%
Gesamt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Quelle: ESF-Monitoring, Stichtag 31.12.2018

Tabelle 9: Teilnahmestruktur im Bundes-ESF nach Alter und nach Behinderung

Erwerbsstatus bei Maßnahmeneintritt	<25 Jahre	>54 Jahre	ohne Beh.	mit Beh.
Langzeitarbeitslose	12,0%	30,8%	20,2%	22,8%
Arbeitslose (ohne LZA)	5,7%	13,6%	15,4%	12,2%
Nichterwerbstätige in schulischer oder beruflicher Bildung	71,8%	0,2%	35,2%	30,5%
Nichterwerbstätige, nicht in schulischer oder beruflicher Bildung	6,6%	4,4%	7,5%	6,6%
Erwerbstätige, auch Selbständige	3,9%	50,9%	21,6%	27,8%
Gesamt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Quelle: ESF-Monitoring, Stichtag 31.12.2018

Langzeitarbeitslose Frauen haben im Anschluss an eine Förderung insgesamt seltener als Männer einen Arbeitsplatz aufgenommen, jedoch etwas häufiger eine Qualifizierung erlangt. Während sich jedoch die Ergebnisse zwischen Frauen und Männern ohne Migrationshintergrund kaum unterscheiden, weichen sie bei Frauen und Männern mit Migrationshintergrund deutlicher voneinander ab. So haben langzeitarbeitslose Frauen mit Migrationshintergrund nach der Förderung seltener als Männer einen Arbeitsplatz (Tabelle 10).

Ältere Langzeitarbeitslose (7,5%) und Langzeitarbeitslose mit Behinderung (9,1%) haben seltener eine Qualifizierung erlangt als alle Langzeitarbeitslosen zusammengenommen (13,1%), aber annähernd gleich häufig eine Erwerbstätigkeit aufgenommen (insgesamt: 19.7%, Ältere: 21,9%; Menschen mit Behinderung: 20,3%).

Tabelle 10: Langzeitarbeitslose Teilnehmende: Kurzfristige Ergebnisse nach Geschlecht und Migrationshintergrund

Status nach Teilnahme	Ohne Migrationshintergrund		Mit Migrationshintergrund	
	Frauen	Männer	Frauen	Männer
TN, die eine schulische/berufliche Bildung absolvieren	6,4%	5,1%	7,8%	11,7%
TN, die eine Qualifizierung erlangen	6,9%	4,7%	17,3%	14,7%
TN, die einen Arbeitsplatz haben, einschließlich Selbständige	25,7%	26,4%	14,2%	21,3%

Quelle: ESF-Monitoring, Stichtag 31.12.2018

Bei den nicht erwerbstätigen Teilnehmenden, die sich bei Maßnahmeneintritt nicht in schulischer oder beruflicher Bildung befanden, unterscheiden sich die Ergebnisse wiederum bei den Personen ohne Migrationshintergrund nach Geschlecht deutlicher als bei jenen mit Migrationshintergrund (Tabelle 11). Dies hängt zu einem großen Teil mit den unterschiedlichen Altersstrukturen in diesen Gruppen zusammen.

Ältere Nichterwerbstätige (11,1%) und Nichterwerbstätige mit Behinderung (14,3%) nehmen seltener direkt nach einer Maßnahme eine Erwerbstätigkeit auf als alle nicht erwerbstätigen Teilnehmenden zusammengenommen (17,6%), und sie erlangen seltener eine Qualifizierung als alle nicht erwerbstätigen Teilnehmenden, die sich bei Maßnahmeneintritt nicht in schulischer oder beruflicher Bildung befanden (insgesamt 19.7%, Ältere: 13,0%; Menschen mit Behinderung: 16,2%).

Tabelle 11: Nicht erwerbstätige Teilnehmende*: Kurzfristige Ergebnisse nach Migrations-hintergrund und Geschlecht

Status nach Teilnahme	Ohne Migrationshintergrund		Mit Migrationshintergrund	
	Frauen	Männer	Frauen	Männer
TN, die nach ihrer Teilnahme auf Arbeitsuche sind	4,4%	7,6%	5,2%	5,5%
TN, die eine schulische / berufliche Bildung absolvieren	15,0%	32,4%	13,2%	19,8%
TN, die eine Qualifizierung erlangen	35,0%	7,9%	23,8%	14,8%
TN, die einen Arbeitsplatz haben, einschließlich Selbständige	25,5%	16,1%	18,0%	14,9%

* Status bei Maßnahmeneintritt: Nichterwerbstätige, die sich nicht in schulischer oder beruflicher Bildung befinden
Quelle: ESF-Monitoring, Stichtag 31.12.2018

Auch beim längerfristigen Verbleib (Status sechs Monate nach Maßnahmenaustritt) von arbeitslosen und nicht erwerbstätigen Teilnehmenden gibt es deutliche Unterschiede in

den Ergebnissen, insbesondere nach Migrationshintergrund. So befinden sich geförderte Teilnehmende mit Migrationshintergrund deutlich häufiger in Erwerbstätigkeit, aber auch deutlich häufiger in Arbeitslosigkeit (Tabelle 12).[33]

Tabelle 12: Längerfristiger Verbleib von arbeitslosen und nicht erwerbstätigen Teilnehmenden nach Migrationshintergrund* (MH) und Geschlecht

Status 6 Monate nach Austritt	Ohne MH		Mit MH		Gesamt	
	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer
Arbeitsverhältnis (inkl. geringfügig und selbständig)	18,6%	13,6%	26,7%	26,6%	24,1%	23,2%
Betriebliche Berufsausbildung	11,2%	20,9%	7,8%	14,1%	8,5%	15,6%
Außerbetriebliche / schulische Ausbildung	10,1%	7,2%	5,5%	5,3%	6,8%	5,8%
Berufsvorb. Bildungsmaßnahmen / Einstiegsqualifizierung	7,4%	9,3%	8,0%	11,0%	8,3%	10,5%
Allgemeinbildende Schule / Studium	25,6%	27,2%	10,5%	12,8%	14,3%	16,6%
Arbeitslos	14,4%	15,3%	26,2%	23,9%	23,1%	22%
Mutterschutz / Elternzeit	4,6%	0,2%	5,3%	0,6%	5,2%	0,5%
Nichterwerbstätig	5,9%	4,3%	8,3%	3,4%	7,9%	3,7%
Freiwilligendienst	2,3%	2,2%	1,7%	2,3%	1,8%	2,2%
Gesamt	100,1%	100,2%	100,0%	100,0%	100,0%	100,1%

* Da Migrationshintergrund in der Erhebung kein separates Schichtungsmerkmal war, könnte die Repräsentativität für dieses Merkmal eingeschränkt sein.

Quelle: Längerfristige Verbleibsdatenerhebung Moysies & Partner, Auswertung durch ISG

Nach Altersgruppen differenziert betrachtet, befinden sich bei den unter 25-jährigen Teilnehmende junge Männer sechs Monate nach Maßnahmenaustritt deutlich häufiger als junge Frauen in einer betrieblichen Berufsausbildung (Tabelle 13). Nur 28,6% der in eine betriebliche Ausbildung gemündeten jungen ESF-Geförderten sind nach dieser Erhebung Frauen.[34]

[33] Zur Zielgruppe mit Migrationshintergrund siehe im Detail den Teilbericht zur themenzentrierten Studie Wirkung von Maßnahmen auf Menschen mit Migrationshintergrund.

[34] Die Förderprogramme Jobstarter plus und Passgenaue Besetzung waren in dieser Erhebung nicht einbezogen.

Tabelle 13: Längerfristiger Verbleib von jungen Teilnehmenden (unter 25-Jährige) nach Geschlecht

Status 6 Monate nach Austritt	Jugendliche (unter 25-jährige)	
	Frauen	Männer
Arbeitsverhältnis (inkl. geringfügig und selbständig)	10,9%	12,8%
Betriebliche Berufsausbildung	15,9%	23,8%
Außerbetriebliche / schulische Ausbildung	11,9%	7,9%
Berufsvorb. Bildungsmaßnahmen / Einstiegsqualifizierung	7,9%	9,8%
Allgemeinbildende Schule / Studium**	36,4%	29,6%
Arbeitslos	8,3%	11,5%
Mutterschutz / Elternzeit	2,7%	0,3%
Nichterwerbstätig	4,0%	2,4%
Freiwilligendienst	1,9%	1,8%
Gesamt	100,0%	100,0%

* Da Alter in der Erhebung kein separates Schichtungsmerkmal war, könnte die Repräsentativität für dieses Merkmal eingeschränkt sein.
** V.a. Teilnehmende des Förderprogramms Berufseinstiegsbegleitung, gefolgt von JUSTIQ

Quelle: Längerfristige Verbleibsdatenerhebung Moysies & Partner, Auswertung durch ISG

Bei den erwachsenen Teilnehmenden (ab 25 Jahre) münden arbeitslose oder nicht erwerbstätige Frauen und Männer sechs Monate nach einer ESF-Förderung etwa gleich häufig in Erwerbstätigkeit (Tabelle 14). Erwachsene Frauen befinden sich nach einer Teilnahme häufiger als Männer in Nichterwerbstätigkeit oder Mutterschutz / Elternzeit als Männer, während sich geförderte Männer häufiger in einer betrieblichen Berufsausbildung oder Schule / Studium befinden.

Tabelle 14: Längerfristiger Verbleib von arbeitslosen und nicht erwerbstätigen Teilnehmenden im Erwachsenenalter (ab 25 Jahre) nach Geschlecht

Status 6 Monate nach Austritt	Erwachsene (ab 25 Jahre)	
	Frauen	Männer
Arbeitsverhältnis (inkl. geringfügig und selbständig)	32,2%	33,4%
Betriebliche Berufsausbildung	4,8%	8,8%
Außerbetriebliche / schulische Ausbildung	3,9%	3,6%
Berufsvorb. Bildungsmaßnahmen / Einstiegsqualifizierung	8,3%	10,9%
Allgemeinbildende Schule / Studium	2,2%	4,1%
Arbeitslos	30,6%	31,2%
Mutterschutz / Elternzeit	6,5%	0,6%
Nichterwerbstätig	9,8%	4,8%
Freiwilligendienst	1,7%	2,4%
Gesamt	100,0%	99,8%

* Da Alter in der Erhebung kein separates Schichtungsmerkmal war, könnte die Repräsentativität für dieses Merkmal eingeschränkt sein.

Quelle: Längerfristige Verbleibsdatenerhebung Moysies & Partner, Auswertung durch ISG

Während bei den Integrationsquoten in Erwerbstätigkeit insgesamt kaum Unterschiede nach Geschlecht bestehen, münden nach Art der Beschäftigung differenziert betrachtet erwachsene Frauen deutlich seltener in eine Vollzeit- oder vollzeitnahe Beschäftigung als Männer und häufiger in geringfügige oder Teilzeitbeschäftigung (Tabelle 15). Diese Ergebnisse der ESF-Förderungen spiegeln damit in der Tendenz die geschlechtsbezogenen Erwerbsmuster in Deutschland (siehe Kapitel 4.2.4). Jedoch ist insbesondere der Anteil von geringfügiger Beschäftigung unter den aufgenommenen Beschäftigungsverhältnissen sowohl bei geförderten Frauen als auch bei geförderten Männern deutlich höher als unter den abhängig Beschäftigten in Deutschland (Frauen: 14%, Männer: 7%[35]).

[35] Anteil der ausschließlich geringfügig Beschäftigten unter den abhängig Beschäftigten (15- bis unter 65-jährige, ohne Auszubildende); Quelle: BA-Entgeltstatistik, Sonderauswertung zum Stichtag 31.12.2018, eigene Berechnung

Tabelle 15: Arbeitslose und nichterwerbstätige Teilnehmende im Erwachsenenalter (>24 Jahre), die eine Erwerbstätigkeit aufgenommen haben, nach Art der Erwerbstätigkeit

Erwerbstätigkeit 6 Monate nach Maßnahmenaustritt	Frauen	Männer
Geringfügige Beschäftigung	25,2%	17,1%
Sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung (<35h)	36,0%	16,5%
Soz.vers.pfl. Vollzeit oder vollzeitnahe Beschäftigung (>35h)	31,6%	55,8%
Selbständige Tätigkeit	7,2%	10,6%
Gesamt	100,0%	100,0%

Quelle: Längerfristige Verbleibsdatenerhebung Moysies & Partner, Auswertung durch ISG

4. Analyse des Querschnittsziels Gleichstellung als Zielorientierung: Wirkungsanalyse

Die Querschnittsziele als Handlungsgrundsatz – in der Umsetzung nicht zu benachteiligen – sind eine zwar unerlässliche, aber nicht hinreichende Voraussetzung, damit ein Programm im Sinne der ESF-Verordnung *zielorientiert* auf Gleichstellung und Chancengleichheit wirken kann (siehe Kapitel 1). In einer zielorientierten Perspektive soll der Bundes-ESF einen aktiven Beitrag zur Förderung der Gleichstellung und der Chancengleichheit in den jeweiligen Handlungsfeldern leisten. Das Querschnittsziel Chancengleichheit („Bekämpfung struktureller Ungleichheiten", BMAS 2014: 198) sowie insbesondere das Querschnittsziel Gleichstellung mit sechs fachlich konkretisierten Leitzielen (BMAS 2014: 200) sind im Bundes-OP auch als Zielorientierung verankert.

Die Wirkungen des Bundes-ESF im Hinblick auf die zielorientierte Perspektive der Querschnittsziele werden im Folgenden für das Querschnittsziel Gleichstellung von Frauen und Männern[36] mittels einer theoriebasierten Wirkungsanalyse untersucht. Hierfür wird die Programmtheorie des Bundes-OPs für das Querschnittsziel Gleichstellung rekonstruiert, geprüft und schließlich auf dieser Grundlage die Zielerreichung qualitativ plausibilisiert. Anhand dieser drei Schritte wird die Wirkungsanalyse im Folgenden vorgenommen und präsentiert:

- Arbeitsschritt 1: Rekonstruktion der Programmtheorie bzw. der Interventionslogik des ESF-Bundesprogramms unter Zuhilfenahme von Wirkungsketten (Kapitel 4.1)
- Arbeitsschritt 2: Überprüfung und Validierung dieses Wirkungsmodells anhand verfügbarer empirischer Erkenntnisse (Kapitel 4.2)
- Arbeitsschritt 3: Bewertung der Zielerreichung auf Grundlage der vorliegenden empirischen Informationen zur Programmumsetzung und Plausibilisierung der Programmwirkungen unter Anwendung des Wirkungsmodells (Kapitel 4.3)

4.1. Rekonstruktion der Programmtheorie Gleichstellung

Das Querschnittsziel Gleichstellung von Frauen und Männern wird im ESF-Bundesprogramm im Sinne einer Doppelstrategie zum einen als horizontaler Ansatz (Mainstreaming-Prinzip) und zum anderen durch spezifische Beiträge verfolgt. Für dieses Querschnittsziel erfolgt im OP des Bundes-ESF eine fachliche Implementierung mittels Formulierung von sechs konkreten Leitzielen, die je nach Interventionsbereich „entweder explizit oder implizit adressiert" werden sollen (BMAS 2014: 200):

[36] Die Bewertung von Wirkungen des Querschnittsziels Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung erfolgt schwerpunktmäßig in der thematischen Fallstudie „Wirkung von Maßnahmen auf Personen mit Migrationshintergrund" der Dachevaluation.

- Erhöhung der existenzsichernden Erwerbstätigkeit von Frauen und ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit,
- Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben,
- Förderung des Unternehmerinnengeistes von Frauen,
- Beseitigung geschlechtsspezifischer Stereotypen bei der Berufswahl,
- Erhöhung des Frauenanteils in der dualen Ausbildung, insb. des Anteils von Frauen ohne oder mit niedrigem Schulabschluss sowie von Frauen mit Migrationshintergrund,
- Erhöhung des Anteils von Frauen als Fach- und Führungskräfte in der Sozialwirtschaft.

Es wird zudem eine Reihe von spezifischen Maßnahmen (rsp. Förderprogrammen bzw. Förderinstrumenten) und Mainstreaming-Ansätzen in ausgewählten Interventionsfeldern (rsp. Förderprogrammen) angeführt, die Gleichstellungsimpulse setzen sollen (BMAS 2014: 200f):

- „Abbau geschlechterbezogener Diskriminierungen in der Teilhabe am Erwerbsleben, die durch ungewünschte Arbeitszeitbegrenzungen entstehen,
- Schaffung lokaler Netzwerke aus Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft zu unterstützender familienfreundlicher Infrastruktur vor Ort,
- Unterstützung bei der Einführung und Etablierung einer betrieblichen Personalpolitik, die durch eine familienfreundliche Arbeitsorganisation die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben erleichtert,
- Maßnahmen zur Unterstützung von Eltern beim Wiedereinstiegsprozess; Erschließung der Potenziale von Frauen aus der Stillen Reserve sowie Stärkung der Ressourcen von Müttern mit Migrationshintergrund,
- Erhöhung des Anteils männlicher Fachkräfte im Erzieherberuf; Frauen und Mädchen ermutigen, sich für Berufe im Bereich der Green Economy zu entscheiden, insb. der energetischen Gebäudesanierung, aber auch anderen technisch-naturwissenschaftlichen Richtungen,
- Protektion des Anteils an Frauen in Gründungen bei innovativen, technologieorientierten und wissensbasierten Unternehmen sowie Förderung nachhaltiger Unternehmensgründungen auch von Frauen.“

In der übergreifenden Strategie des Bundes-OP (Kapitel 1 des OP) wird der Schwerpunkt dabei vor allem auf das Leitziel der existenzsichernden Erwerbstätigkeit von Frauen gelegt, das mittels Aktivierung nichterwerbstätiger Frauen und Ausweitung der Arbeitszeit von erwerbstätigen Frauen verfolgt wird. Auch die Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung soll dazu beitragen, das Arbeitsvolumen, die Beschäftigungsfähigkeit und die Chancen auf steigende Einkommen zu sichern oder zu erhöhen. Ein weiterer Schwer-

punkt wird in der übergreifenden Strategie auf das Leitziel der Vereinbarkeit von Beruf und Familie gelegt, die durch Beratung von Unternehmen, lokale Netzwerke sowie die Erprobung neuer Ausbildungsstrukturen für mehr frühpädagogische Fachkräfte gefördert werden soll.

Ausgehend von den Leitzielen und Ansätzen im OP wird im folgenden unter Zuordnung der Förderprogramme mit ihren in den Richtlinien enthaltenen Implementationsansätzen (siehe Kapitel 2.2) die Programmtheorie des Bundes-ESF zum Querschnittsziel der Gleichstellung von Frauen und Männern rekonstruiert.

Abbildung 4: Leitziel Erhöhung der existenzsichernden Erwerbstätigkeit von Frauen

<table>
<tr><th>Förder-instrumente</th><th>Implementations-ansatz</th><th>Output</th><th>Ergebnisse</th><th>Wirkung</th></tr>
<tr><td>Perspektive Wiedereinstieg</td><td>Spezifisches Programm</td><td rowspan="6">geförderte nicht-erwerbstätige Frauen
geförderte lang-zeitarbeitslose Frauen
geförderte Frauen mit Migrations-hintergrund</td><td rowspan="6">Aktivierung des Erwerbspotentials von Frauen: nichterwerbstätige Frauen und Frauen mit Migrationshintergrund</td><td rowspan="11">Erhöhung der existenzsichernden Beschäftigung von Frauen und ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit</td></tr>
<tr><td>Stark im Beruf</td><td>Spezifisches Programm</td></tr>
<tr><td>Förder-programm IQ</td><td>Formale Verankerung</td></tr>
<tr><td>ESF-BAMF-Programm</td><td>Zeitlich flexible Kursgestaltung</td></tr>
<tr><td>IvAF Integrations-richtlinie</td><td>passgenaue teilnehmer-bezogene Maßnahmen, die auf die individuelle Ausgangs- und Bedarfs-lagen abgestimmt sind</td></tr>
<tr><td>BIWAQ</td><td>Zielwert 50% Frauen-anteil an Teilnahmen und Budgetmittel</td></tr>
<tr><td>LZA-Proramm</td><td>Zielwert 50% Frauenan-teil an Teilnahmen und Budgetmittel
Gender Training für Betriebsakquisiteure ist möglich
Mutterschutz, Elternzeit, Betreuungszeit AL-Zeiten gleichgestellt</td></tr>
<tr><td>Stark im Beruf</td><td>Spezifisches Programm</td><td rowspan="3">geförderte gering-fügig oder in TZ beschäftigte Frauen
zu Arbeitszeit-modellen beratene Unternehmen</td><td rowspan="3">Arbeitszeitaufstockung und Überführung von geringfügiger in sozial-versicherungspflichtige Beschäftigung</td></tr>
<tr><td>Perspektive Wiedereinstieg</td><td>Spezifisches Programm</td></tr>
<tr><td>Fachkräfte sichern</td><td>1 von 5 Schwerpunkten: Entwicklung lebens-phasenorientierter Arbeitszeitmodelle und Karrierewegplanungen</td></tr>
<tr><td>Bildungsprämie</td><td>Fördervoraussetzungen: niedriges Einkommen
Interventionsfeld: außerbetriebliche Weiterbildung</td><td>geförderte beschäftigte Frauen mit niedrigem Einkommen</td><td rowspan="2">Erhöhung der Weiterbildungs-beteiligung von Frauen, um das Arbeitsvolumen, die Beschäftigungs-fähigkeit und die Chancen auf steigende Einkommen zu sichern oder zu erhöhen.</td></tr>
<tr><td>Digitale Medien</td><td>Formale Verankerung (angenommene Wirkung: Teilnahme-chancen an beruflicher Bildung auch bei Betreuungspflichten)</td><td>Projekte, die das Thema berufliche Bildung für Menschen mit Be-treuungspflichten mitbearbeiten</td></tr>
</table>

Abbildung 5: Leitziel Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben

Förderinstrumente	Implementationsansatz	Output	Ergebnisse	Wirkung
Vereinbarkeit	Spezifisches Programm	Vernetzte lokale Bündnisse und Unternehmen	Schaffung unterstützender familienfreundlicher Infrastruktur vor Ort	Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben
Unternehm. Know How	Zusatzförderung: Spezielle Beratungen zur Gleichstellung und besseren Vereinbarkeit	zur Vereinbarkeit beratene Unternehmen	Einführung und Etablierung einer betrieblichen Personalpolitik, die durch eine familienfreundliche Arbeitsorganisation die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben erleichtert	
Unternehmenswert: Mensch	1 von 4 Handlungsschwerpunkten: Chancengleichheit & Diversity Auswahlkriterium: Beratungsexpertise des Trägers: Gender Kompetenz			
Fachkräfte sichern	1 von 5 Handlungsschwerpunkten: Entwicklung lebensphasenorientierter Arbeitszeitmodelle und Karrierewegplanungen			
rückenwind	Mögliche Maßnahmen: Vereinbarkeit			
Zukunft der Arbeit	Formale Verankerung	Projekte, die Vereinbarkeit thematisieren		
Passgenaue Besetzung	Formale Verankerung Teilzeitausbildungsplätze	Auszubildende in Teilzeitausbildungen		
Quereinstieg	Spezifisches Programm	Teilnehmende, die eine frühpadagogische Ausbildung absolvieren	Neue Ausbildungsstrukturen für mehr frühpädagogische Fachkräfte	

Abbildung 6: Leitziel Förderung des Unternehmerinnengeistes von Frauen

Förderinstrumente	Implementationsansatz	Output	Ergebnisse	Wirkung
EXIST	Förderung von Kinderbetreuung	geförderte gründungswillige Frauen	Gründungen innovativer, technologieorientierter und wissensbasierter Unternehmen von Frauen Nachhaltige Unternehmens-gründungen Frauen	Förderung des Unternehmerinnengeistes von Frauen
Unternehm. Know How	Zusatzförderung: Spezielle Beratung für Unternehmerinnen	geförderte selbständige Frauen		
Mikromezzanin-fonds	Interventionsfeld: Förderung für Unternehmen mit niedrigem Kapitalbedarf Frauen als spezifische Zielgruppe			

Abbildung 7: Leitziel Beseitigung geschlechtsspezifischer Stereotype bei der Berufswahl

Förderinstrumente	Implementationsansatz	Output	Ergebnisse	Wirkung
Quereinstieg	Spezifisches Programm	Männer, die eine frühpädagogische Ausbildung absolvieren	Erhöhung des Anteils männlicher Fachkräfte im Erzieherberuf	Beseitigung geschlechtsspezifischer Stereotypen bei der Berufswahl
BBNE	Zielwert 15% Frauen-anteil an Teilnahmen und Budgetmittel Projektbezogene Fort-bildungen zum QZ Gleichstellung sind förderfähig Anforderungen: klischeefreie Konzeption der Angebote	Junge Frauen, die sich für eine Ausbildung in männerdominierten Bereichen interessieren	Frauen in Berufen im Bereich der Green Economy, insb. der energetischen Gebäudesanierung, aber auch anderen technisch-naturwissen-schaftlichen Richtungen	

Abbildung 8: Leitziel Erhöhung des Frauenanteils in der dualen Ausbildung

Förderinstrumente	Implementationsansatz	Output	Ergebnisse	Wirkung
Passgenaue Besetzung	Formale Verankerung	geförderte junge Frauen mit niedrigem Schulabschluss geförderte junge Frauen mit Migrationshintergrund	Frauen, insb. Frauen ohne oder mit niedrigem Schulabschluss sowie Frauen mit Migrationshintergrund, die eine duale Ausbildung absolvieren	**Erhöhung des Frauenanteils in der dualen Ausbildung, insb. des Anteils von Frauen ohne oder mit niedrigem Schulabschluss sowie von Frauen mit Migrationshintergrund**
Integrationsrichtlinie IdA, IsA	Anforderungen: passgenaue teilnehmerbezogene Maßnahmen, die auf die individuelle Ausgangs- und Bedarfslagen abgestimmt sind			
JUSTIQ	Anforderungen: Gender Kompetenz der Projektfachkräfte			
Berufseinstiegsbegleitung	Anforderungen: Motivierung zur Erprobung geschlechtsuntypischer Berufe			
Jobstarter plus	Formale Verankerung			

Abbildung 9: Leitziel Erhöhung des Anteils von Frauen als Fach- und Führungskräfte

Förderinstrumente	Implementationsansatz	Output	Ergebnisse	Wirkung
rückenwind	Interventionsfeld: frauendominierter Beschäftigungsbereich Mögliche Maßnahmen: Frauen in Führungspositionen	Zu Frauen in Führungspositionen beratene Unternehmen	Gleichstellung bei der Personalentwicklung in der Sozialwirtschaft	**Erhöhung des Anteils von Frauen als Fach- und Führungskräften in der Sozialwirtschaft**
		Geförderte Frauen in der Sozialwirtschaft	Für Führungspositionen qualifizierte Frauen	

4.2. Prüfung der Programmtheorie Gleichstellung

Im zweiten Schritt der Wirkungsanalyse werden im Folgenden die im Bundes-OP formulierten Ziele, Ansätze und (impliziten) Wirkannahmen auf der Grundlage empirischer Erkenntnisse geprüft und diskutiert. Am Beginn steht dazu eine Betrachtung der Zielstruktur (d.h. welche Leitziele zur Gleichstellung es gibt und in welchem Verhältnis sie zueinander stehen, Kapitel 4.2.1), gefolgt von der Definition des der Evaluation

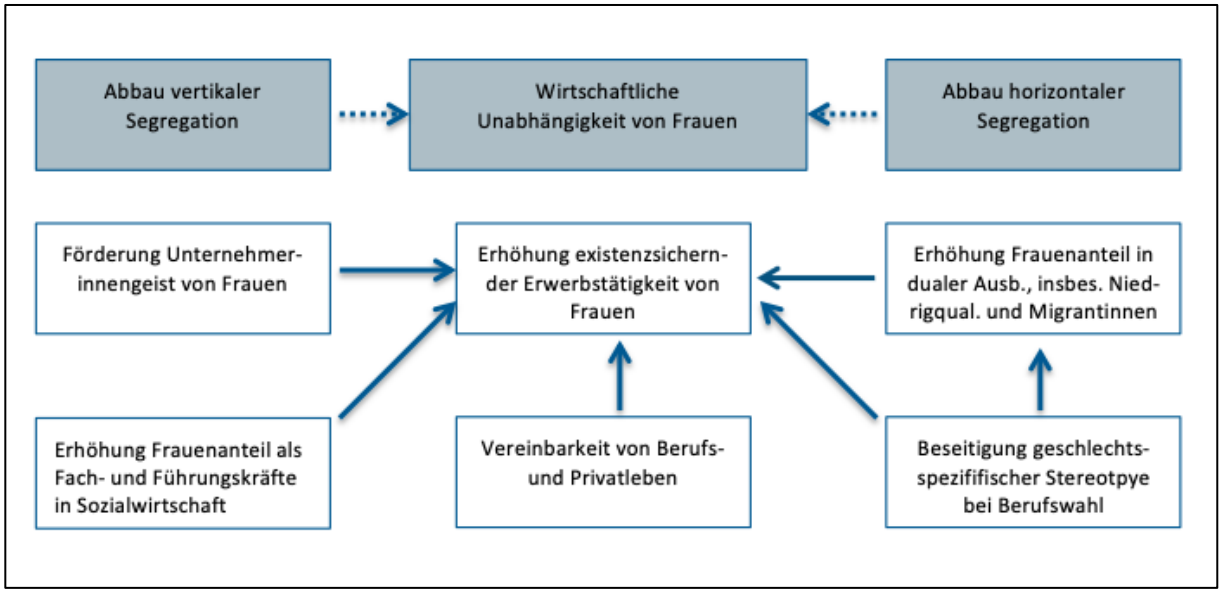
zugrunde gelegten Verständnisses von „existenzsichernder Erwerbstätigkeit“ (Kapitel 4.2.2). Die Ziele und Ansätze des Bundes-ESF zum Querschnittsziel Gleichstellung werden im Hinblick auf die möglichen Beiträge der ESF-Förderprogramme zu den einzelnen Leitzielen diskutiert (Kapitel 4.2.3). Abschließend werden Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen in Deutschland skizziert (Kapitel 4.2.4), um Befunde zu Umsetzung und Zielerreichung des Querschnittsziels Gleichstellung im Bundes-ESF in den Kontext äußerer Rahmenbedingungen einordnen zu können.

4.2.1. Zielstruktur

Im Sinne eines Verständnisses von Gender Mainstreaming als sowohl verfahrensbezogene als auch fachlich-inhaltliche Strategie (Agentur für Gleichstellung im ESF 2014) ist es als eine Stärke des Bundes-OP zu betrachten, dass das Querschnittsziel der Gleichstellung von Frauen und Männern mit einer Reihe von Leitzielen für die Umsetzung des Bundes-ESF fachlich konkretisiert wurde (BMAS 2014: 200). Diese Leitziele sind im OP ohne Hierarchie oder Bezug aufeinander aufgelistet, sie stehen jedoch in einem engen Zusammenhang zueinander. Dabei kann das im OP erstgenannte Ziel der existenzsichernden Erwerbstätigkeit von Frauen auch als übergreifendes Leitziel verstanden werden, zu dem die weiteren genannten Ziele auch als Subziele in Beziehung gesetzt werden können. So kann das Ziel der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben einerseits als Ziel sui generis verstanden werden im Sinne einer Verbesserung der Lebensqualität durch eine ausgewogene Work-Life-Balance. Im Geiste der Europa2020-Ziele ist das Ziel der Vereinbarkeit jedoch andererseits auf Beschäftigungsziele ausgerichtet und somit auch als ein Subziel zu verstehen, das zur Erhöhung der existenzsichernden Erwerbstätigkeit von Frauen beiträgt. Das Ziel der Förderung des Unternehmerinnengeists von Frauen wiederum ist per se kein eigentliches Gleichstellungsziel, so man es nicht in Bezug setzt zu Zielen wie der Erhöhung existenzsichernder Erwerbstätigkeit oder der Erhöhung des Frauenanteils an Führungskräften. Denn der steigende Frauenanteil unter den Selbständigen trägt bislang nicht zum Abbau der deutlichen geschlechtsbezogenen Unterschiede in der selbständigen Erwerbstätigkeit bei (Gather et al. 2017). Das Ziel der Beseitigung geschlechtsspezifischer Stereotype bei der Berufswahl ist ein Gleichstellungsziel sui generis im Verständnis von Geschlechterstereotypen als Wurzel und Ausdruck einer hierarchischen Geschlechterordnung. Dieses Ziel kann vor dem Hintergrund des Einflusses der horizontalen Segregation des Arbeitsmarktes auf geschlechtsbezogene Einkommensungleichheit aber auch als Beitrag zum Ziel der Erhöhung existenzsichernder Erwerbstätigkeit von Frauen verstanden werden. Gleiches gilt für das Ziel der Erhöhung des Anteils von Frauen als Fach- und Führungskräfte in der Sozialwirtschaft. Das Ziel der Erhöhung des Frauenanteils in der dualen Ausbildung, insbesondere des Anteils von Frauen ohne oder mit niedrigem Schulabschluss sowie von Frauen mit Migrationshintergrund, wiederum leistet in erster Linie einen Beitrag zum Ziel der existenzsichernden Erwerbstätigkeit von Frauen, da die Berufsausbildung ein

wesentlicher Einflussfaktor auf die Erwerbsbeteiligung spezifisch von Frauen ist und in erster Linie das duale System Jugendlichen mit niedrigen Schulabschlüssen die Möglichkeit eines Berufsabschlusses bietet.

Abbildung 10: Zielstruktur Gleichstellung im Bundes-ESF



Quelle: eigene Darstellung

4.2.2. Definition von „existenzsichernder Erwerbstätigkeit“

Die Etablierung des Ziels der „Erhöhung der existenzsichernden Erwerbstätigkeit von Frauen und ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit“ im Bundes-ESF entspricht der Zielsetzung der EU-Gleichstellungspolitik, die zum Zeitpunkt der OP-Erstellung etwa in der Gleichstellungsstrategie der Europäischen Kommission[37] und in Schlussfolgerungen des Rates wie jene zum Thema „gleiche Einkommenschancen für Frauen und Männer: Abbau des geschlechtsbedingten Rentengefälles“[38] ihren Ausdruck fand.[39] In der vorangegangenen Programmperiode veröffentlichte die von der ESF-Fondsverwaltung im BMAS beauftragte Agentur für Gleichstellung im ESF eine Modellberechnung zum Thema, die sowohl eine konzeptionelle als auch eine quantitative Definition beinhaltet, wann eine Erwerbstätigkeit bzw. im engeren Sinne eine abhängige Beschäftigung als existenzsichernd gelten kann (Pimminger 2012b). Dieses Konzept wurde auch in der

[37] Mitteilung der EU- Kommission: Strategie für die Gleichstellung 2010–2015. KOM(2010)491 endg.

[38] Rat der Europäischen Union, Schlussfolgerung 10081/15 vom 19. Juni 2015

[39] Aktuell siehe Mitteilung der Europäischen Kommission: Strategie für die Gleichstellung 2020–2025. COM(2020) 152 final; Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Rates zur Gleichstellung der Geschlechter, Pressemitteilung 337/16

aktuellen Programmperiode von der Agentur für Querschnittsziele im ESF übernommen (Pimminger 2015) und wird hier auch der Evaluation zugrunde gelegt.

Konzeptionelle Prämissen: Existenzsichernde Erwerbstätigkeit und/oder Armutsbekämpfung

Grundsätzlich ist die Mindestvoraussetzung dafür, wirtschaftlich unabhängig – von staatlichen Transferleistungen ebenso wie von Angehörigen – zu sein, über ein eigenes Einkommen zumindest in Höhe des Existenzminimums zu verfügen. In Deutschland wird die Höhe des Existenzminimums sozial- und steuerrechtlich im Kern durch die SGB-Regelsätze definiert. Ausgehend vom Existenzminimum als Voraussetzung für wirtschaftliche Unabhängigkeit liegen dem Konzept von existenzsichernder Erwerbstätigkeit der Agentur für Querschnittsziele im ESF insbesondere die Prämissen „eigenständig" und „langfristig" zugrunde (Pimminger 2012b, 2015).

So stehen im Sinne der Zielsetzung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit das individuelle Einkommen und eine eigenständige Existenzsicherung unabhängig von familiärem Kontext und Haushaltszusammensetzung im Vordergrund. Denn das in Deutschland am weitesten verbreitete Modell familiärer Arbeitsteilung von männlichem „Haupternährer" und weiblicher „Zuverdienerin" (BMFSFJ 2017) birgt für Frauen finanzielle Abhängigkeiten und im Falle einer Trennung ein hohes Armutsrisiko (Pollak et al. 2011).

Eine weitere Prämisse ist, dass sich der Anspruch auf eine eigenständige Existenzsicherung auch auf Personen mit Kindern erstrecken und die Existenz von abhängigen minderjährigen Kindern unabhängig von der Familienform und dem Haushaltskontext gesichert sein muss[40].

Das Konzept der eigenständigen Existenzsicherung unterscheidet sich durch den Fokus auf individuelle Erwachsene (mit Kind) vom gängigen Armutsbegriff und den üblichen Armutsindikatoren, denen der Haushalt als kleinste Einheit zugrunde liegt (Pimminger 2016). Auch das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft im SGB II bewertet Bedürftigkeit im Sinne von Leistungsberechtigung auf Grundlage eines Haushalts.

Schließlich ist das Konzept der existenzsichernden Erwerbstätigkeit der Agentur für Querschnittsziele im ESF mit einer Lebensverlaufsperspektive verknüpft. Auch hierin liegt ein wesentlicher Unterschied zum üblichen Konzept der Definition und Messung von Armut, das hauptsächlich auf eine aktuelle Betroffenheit von Einkommensarmut fokussiert. Demgegenüber steht beim Konzept der eigenständigen Existenzsicherung weniger im Vordergrund, welches Einkommen einer Person unmittelbar monatlich zur Verfügung steht, also kurzfristig existenzsichernd ist. Die Prämisse ist vielmehr mit Blick

[40] Zur Armutsrisikoquote von Einelternfamilien unter Berücksichtigung des Einflusses von Messkonzepten siehe Grabuszus et al. (2018: 81f), zu Kinderarmut in Zusammenhang mit dem Haushaltstyp siehe Tophoven et al. (2017: 46ff)

auf den gesamten Lebensverlauf, dass ein Monatseinkommen, um langfristig existenzsichernd zu sein, hoch genug sein muss, um daraus Ansprüche auf eine ausreichende eigenständige Absicherung auch für Zeiten zu erwerben, in denen keiner Erwerbstätigkeit nachgegangen werden kann. Das sind im Wesentlichen Arbeitslosigkeit, Elternzeit und Pflege von Angehörigen sowie Erwerbsunfähigkeit und Alter. Denn Ansprüche auf und die Höhe der sozialen Sicherung hängen in Deutschland hauptsächlich von der Dauer der vorangegangenen Beschäftigung und der Höhe des dabei erzielten Erwerbseinkommens ab.

Im Hinblick auf den zentralen Schwerpunkt des Bundes-ESF auf Armutsbekämpfung einerseits und dem OP-Leitziel der existenzsichernden Erwerbstätigkeit von Frauen im Rahmen des Querschnittsziels Gleichstellung andererseits implizieren die unterschiedlichen Konzepte folglich zwei verschiedene Zielsetzungen, die sich zum Teil überschneiden, jedoch nicht deckungsgleich sind. So beendet eine existenzsichernde Erwerbstätigkeit einer Frau je nach Haushaltszusammensetzung nicht notwendigerweise gleichzeitig die Armut ihres Haushalts, andererseits bedeutet die Beendigung der Armut eines Haushalts wiederum nicht unbedingt eine eigenständige Existenzsicherung all seiner erwachsenen Mitglieder. Die Schnittmenge liegt jedenfalls darin, dass die Armutsgefährdungsquote von Haushalten mit zwei Erwerbstätigen deutlich geringer ist als mit Alleinverdiener/in, und mit zwei in vollem Umfang Erwerbstätigen gegen Null sinkt (Wingerter 2009; siehe auch Tophoven et al. 2018 zum Einfluss der Erwerbsbeteiligung von Müttern auf die Armutsgefährdung von Haushalten mit Kindern).

Quantitative Grenzwerte: Ab welcher Höhe ist ein Erwerbseinkommen existenzsichernd?

Die von der Agentur für Querschnittsziele im ESF veröffentlichte Modellberechnung zeigt, wie hoch im Jahr 2015 ein Bruttomonatseinkommen aus abhängiger Beschäftigung sein muss, um nach dem zugrunde gelegten Verständnis als existenzsichernd gelten zu können (siehe Tabelle 16).

Tabelle 16: Notwendiges Bruttomonatseinkommen* für eine eigenständige Existenzsicherung, 2015

	Kinderlose Person	Person mit einem Kind
Kurzfristige Existenzsicherung	1.217 €	1.614 €
Langfristige Existenzsicherung	2.458 €	3.230 €

*aus abhängiger Beschäftigung
Quelle: Pimminger 2015; ausführliche Erläuterungen zur Berechnung siehe ebd. S.47ff

Nach dieser Berechnung gewährleistet eine vollzeitnahe Beschäftigung (36 Wochenstunden) mit Mindestlohn (Vergleichsjahr 2015: 8,50 €/h brutto) lediglich eine kurzfristige Existenzsicherung einer kinderlosen Person. Für Erwachsene mit Kind reicht

eine Vollzeitbeschäftigung mit Mindestlohn auch nicht für eine kurzfristige Existenzsicherung. Mit Niedriglohn (2015: 10,22 €/h nach Kalina/Weinkopf 2015) ist zwar eine kurzfristige Existenzsicherung, jedoch weder für Kinderlose noch für Erwachsene mit Kind eine langfristige Existenzsicherung zu erzielen, selbst nicht in Vollzeitbeschäftigung. Um eine langfristige Existenzsicherung für eine kinderlose Person zu gewährleisten, wäre im Jahr 2015 ein Stundenlohn von 16,17 € brutto in einer (durchschnittlich tariflichen) Vollzeitbeschäftigung notwendig (mit Kind: 21,25 €/h, siehe Tabelle 17).

Tabelle 17: Notwendiger Bruttostundenlohn bei Vollzeitbeschäftigung* für eine eigenständige Existenzsicherung, 2015

	Kinderlose Person	Person mit einem Kind
Kurzfristige Existenzsicherung	8,01 €	10,62 €
Langfristige Existenzsicherung	16,17 €	21,25 €

* durchschnittlich tarifliche Wochenarbeitszeit für Vollzeitbeschäftigte (rd. 38 h)
Quelle: Pimminger 2015

Tabelle 18: Durchschnittlicher Bruttostundenverdienst*, 2015

	Gesamt	Frauen	Männer
Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung	22,42 €	19,39 €	24,45 €
Sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung	23,40 €	20,25 €	24,77 €
Sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung	18,07 €	17,97 €	18,54 €

* Im produzierenden Gewerbe und Dienstleistungsbereich in Betrieben mit mindestens zehn Beschäftigten
Quelle: Verdienststrukturerhebung des Statistischen Bundesamts

Setzt man die Grenzwerte in Bezug zu dem durchschnittlichen Bruttostundenverdienst im Referenzjahr (Tabelle 18), so leitet sich daraus als Richtschnur ab, dass für eine eigenständige und langfristige Existenzsicherung einer kinderlosen Frau mindestens eine Vollzeitbeschäftigung mit etwas unterdurchschnittlichem Stundenverdienst oder eine vollzeitnahe Beschäftigung mit etwa durchschnittlichem Stundenverdienst notwendig ist und für eine Frau mit einem Kind eine Vollzeitbeschäftigung mit etwas überdurchschnittlichem Stundenlohn.

4.2.3. Ansätze und Wirkungspotentiale des Bundes-ESF

Das Querschnittsziel Gleichstellung von Frauen und Männern ist im ESF und im Bundes-OP als Doppelstrategie verankert. Das heißt, dass nicht nur von spezifischen Förder-

programmen, sondern im Sinne des Mainstreaming-Prinzips von allen Förderprogrammen ein Beitrag zu den Gleichstellungszielen des OP erwartet wird. Dies ist jedoch je nach Handlungsfeld und Interventionsansatz der Förderinstrumente für unterschiedliche Leitziele und auf unterschiedliche Weise möglich. Im Folgenden werden die einzelnen Leitziele zum Querschnittsziel Gleichstellung mit Blick auf den Beitrag, den die ESF-Förderprogramme in ihrer Ausrichtung dazu potentiell leisten können, diskutiert.

4.2.3.1. Erhöhung der existenzsichernde Erwerbstätigkeit von Frauen

Ob eine Erwerbstätigkeit, d.h. das damit erzielte Erwerbseinkommen, existenzsichernd ist, hängt von der Erwerbsbeteiligung und der Kontinuität der Erwerbstätigkeit, dem Umfang der Erwerbsbeteiligung (Wochenarbeitszeit) sowie dem Stundenlohn ab. Ein unmittelbarer Beitrag des ESF zum Leitziel der existenzsichernden Erwerbstätigkeit von Frauen kann folglich darin bestehen, Frauen beim Übergang in eine existenzsichernde Erwerbstätigkeit zu unterstützen, die nicht-erwerbstätig, arbeitslos oder geringfügig bzw. in Teilzeit beschäftigt sind oder einen niedrigen Stundenlohn haben. Nach dem hier zugrunde gelegten Verständnis von existenzsichernder Erwerbstätigkeit (siehe Kapitel 4.2.2) bedeutet dies den Übergang in eine vollzeitnahe Beschäftigung mit einem etwa durchschnittlichen Stundenverdienst bzw. in eine Vollzeitbeschäftigung mit etwas überdurchschnittlichem Stundenlohn für Personen mit Kindern. In der OP-Strategie des Bundes-ESF wird im Hinblick auf das Ziel der existenzsichernden Erwerbstätigkeit der Schwerpunkt auf die Aktivierung nicht-erwerbstätiger Frauen sowie die Ausweitung der Arbeitszeit von erwerbstätigen Frauen gelegt.

Eine Aktivierung von Frauen aus der Nichterwerbstätigkeit leistet dann einen unmittelbaren Beitrag zum Ziel der existenzsichernden Erwerbstätigkeit, wenn die aufgenommene Beschäftigung (mindestens) in einem vollzeitnahen Umfang mit etwa durchschnittlichem Stundenlohn erfolgt. Die Evaluation des ESF-Förderprogramms Perspektive Wiedereinstieg der vorangegangenen Förderperiode zeigte jedoch, dass die Mehrheit der Teilnehmerinnen, die eine Erwerbstätigkeit aufgenommen hatte, in Teilzeit tätig war, während kaum jede zehnte Teilnehmerin in eine Vollzeitbeschäftigung mündete. Bei etwa einem Sechstel der Teilnehmerinnen erfolgte der Wiedereinstieg in eine geringfügige Beschäftigung. Ein Drittel der rund 70% Teilnehmerinnen, die eine Erwerbstätigkeit aufnahmen, war unterhalb ihrer formalen Qualifikation beschäftigt. (Diener et al. 2013) Hierbei ist in Rechnung zu stellen, dass es sich vor allem um Berufsrückkehrerinnen mit langen Erwerbsunterbrechungen handelte. Nimmt man eine mögliche Brückenfunktion eines Wiedereinstiegs in atypische Beschäftigung zu einer späteren Ausweitung der Erwerbstätigkeit an, so kann vor dem Hintergrund dieser Befunde ein mittelbarer Beitrag zum Leitziel angenommen werden. Bei dieser Wirkungsannahme ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass Analysen auf einen „Einsperreffekt“ von Teilzeit- und geringfügiger Beschäftigung, das heißt einen dauerhaften Verbleib in dieser Beschäftigungsform, weisen (Bachmann et al. 2015). Dies

gilt vor allem für geringfügige Beschäftigung (Bosch/Weinkopf 2016), die insbesondere für verheiratete Frauen einen starken „Klebeeffekt" (Wippermann 2012) hat.

Ähnliches dürfte für das Förderprogramm Stark im Beruf gelten, aber auch für Förderprogramme, die sich nicht spezifisch an Frauen wenden, Die Evaluation des ESF-BAMF-Programms der vorangegangenen Förderperiode beispielsweise zeigte, dass die teilnehmenden Frauen im Vergleich zu den Männern eine schwierigere Ausgangssituation wie eine größere Arbeitsmarktferne und Vereinbarkeitsproblematiken aufwiesen, zudem verfügten fast 15% der Teilnehmerinnen über keinerlei Arbeitserfahrung. Eineinhalb Jahre nach Kursbeginn war jede zehnte Teilnehmerin sozialversicherungspflichtig beschäftigt. (Walter et al. 2014) Die Beschäftigungswirkung des Förderprogramms ist im Kontrollgruppenvergleich für Frauen im Vergleich zu Männern niedriger (Walter et al. 2014, Lang 2019).

Neben der Aktivierung von Frauen aus der Nichterwerbstätigkeit ist die Erhöhung des Arbeitszeitumfangs von erwerbstätigen Frauen ein weiterer Ansatz des Bundes-OP, zum Leitziel der existenzsichernden Erwerbstätigkeit von Frauen beizutragen. Auch in diesem Fall kann eine unmittelbare Wirkung erfolgen, insofern die Arbeitszeitausweitung direkt zu einem existenzsichernden Einkommen führt, oder andernfalls gegebenenfalls eine mittelbare Wirkung im Hinblick auf die weitere Beschäftigungsentwicklung angenommen werden. Dem entspricht das in der Richtlinie des Förderprogramms Perspektive Wiedereinstieg formulierte Ziel, geringfügig Beschäftigte in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu integrieren. Die Motivierung und Beratung von Unternehmen zur Umwandlung von geringfügigen in sozialversicherungspflichtige Arbeitsstellen kann ein weiterer Ansatz sein, zu diesem Ziel beizutragen. Ein expliziter Ansatz zur Umwandlung von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Arbeitsstellen findet sich in keinem der Förderinstrumente, die Beratungen von Unternehmen als Maßnahmen vorsehen. Im Rahmen des Förderprogramms Fachkräfte sichern sind jedoch Maßnahmen zum Thema Arbeitszeitmodelle vorgesehen, die auf die Förderung der Vereinbarkeit zielen. Die Unterstützung von Betrieben bei der Gestaltung von familienfreundlichen Arbeitszeitmodellen kann zur Arbeitsauszeitausweitung von Beschäftigten führen, wenn beispielsweise die Lage der Arbeitszeit besser mit den Bedarfen der Beschäftigten abgestimmt wird.

Die Förderung des Übergangs von arbeitslosen Frauen in existenzsichernde Erwerbstätigkeit wird in der Strategie des Bundes-OP nicht explizit als Ansatz thematisiert, wie die ESF-Umsetzung zum Leitziel der Erhöhung existenzsichernder Erwerbstätigkeit von Frauen beitragen kann (siehe Kapitel 4.1). Im Sinne des Mainstreaming-Prinzips ist nichtsdestotrotz die Frage zu stellen, inwieweit ESF-Maßnahmen, die Arbeitslose bzw. Langzeitarbeitslose adressieren, auf dieses Ziel hin wirken können, nicht zuletzt da es sich beim LZA-Programm um eines der Förderinstrumente mit den größten Budgetvolumina im Bundes-ESF (Viedenz 2019a) handelt. In Anbetracht der arbeitsmarktfernen Zielgruppe des Förderprogramms dürfte ein unmittelbarer Beitrag im Sinne eines Übergangs in

vollzeitnahe Beschäftigung mit Durchschnittsverdienst kaum zu erwarten sein. Eine Auswertung des IAB zeigt, dass von allen Leistungsbeziehenden im SGB-II, die aus der Erwerbslosigkeit eine Beschäftigung aufnehmen, zwei Drittel in eine Vollzeitbeschäftigung münden und davon 80% in den Niedriglohnbereich (Bruckmeier / Hohmeyer 2018). Im Förderprogramm zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit werden zwar ausschließlich sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse gefördert, die Evaluation zeigt jedoch, dass diese sich etwa hälftig auf Vollzeit- und Teilzeitstellen verteilen (Apel et al. 2018). Insgesamt lässt sich schließen, dass von dem Förderinstrument eher ein mittelbarer Beitrag zum Leitziel der existenzsichernden Erwerbstätigkeit von Frauen zu erwarten ist, der in einer Erhöhung der Chancen auf eine Erwerbsbeteiligung besteht. Hierbei ist wiederum ein Gender Bias im Zugang zu diesem Förderinstrument zu berücksichtigen. Zum einen stellen Langzeitarbeitslose nur eine kleine Teilgruppe der Langzeitleistungsbeziehenden im SGB II dar (Hohmeyer / Lietzmann 2016), wobei der Frauenanteil bei den Langzeitleistungsbeziehenden höher ist als bei den Langzeitarbeitslosen (Lietzmann 2016). Wie viele erwerbslose Frauen aufgrund der Anrechnung des Partnereinkommens im SGB II gar nicht erfasst sind, lässt sich zudem nicht quantifizieren[41]. Zum anderen sind Frauen im SGB II in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen insgesamt unterrepräsentiert und sie werden abhängig vom Familienstand unterschiedlich stark gefördert (Kopf/ Zabel 2014). Besonders niedrig ist der Anteil von Frauen im Verhältnis zu ihrem Anteil an den Arbeitslosen bei Maßnahmen der Beschäftigungsförderung wie den Eingliederungszuschüssen (BA 2019). Inwieweit das Förderprogramm Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit einen mittelbaren Beitrag zum Leitziel der existenzsichernden Erwerbstätigkeit von Frauen leistet, lässt sich vor diesem Hintergrund daran festmachen, ob es gelingt, dem zu beobachtende Ungleichgewicht in der arbeitsmarktpolitischen Förderung von Frauen im SGB II in diesem Förderprogramm entgegenzuwirken.

Neben der Erwerbsbeteiligung und dem Arbeitszeitumfang spielt auch die Höhe des Stundenlohns eine wesentliche Rolle dafür, ob Frauen ein existenzsicherndes Einkommen erzielen können. In der Strategie des Bundes-OP wird dieser Aspekt im Zusammenhang mit der Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung, die die Chancen auf steigende Einkommen sichern oder erhöhen soll, adressiert. Einen Beitrag können demnach Förderprogramme leisten, die Weiterbildungen von Frauen fördern, sollte sich zeigen, dass dies zu Erhöhungen im Verdienst führt. Die Evaluation des Förderprogramms Bildungsprämie, das in der Mehrheit von Frauen genutzt wird, konnte in der vorangegangenen ESF-Förderperiode keine Wirkung der geförderten Weiterbildungen auf den

[41] In der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) ist diese Gruppe nicht gesondert erfasst. Sie werden in der Statistik nur dann erfasst und dem Rechtskreis SGB III zugeordnet, wenn sie sich trotz fehlendem Leistungsanspruch arbeitslos melden, d. h. sich freiwillig und regelmäßig dem Melde- und Vermittlungsprozedere der BA unterziehen (BA 2011).

Lohn statistisch belegen. Immerhin haben jedoch fast 20% der Teilnehmenden einen beruflichen Abschluss erworben. (Görlitz et al. 2012)

4.2.3.2. Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben

Für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie sind in erster Linie die innerfamiliäre Arbeitsteilung, die Verfügbarkeit von Betreuungs- und Pflegeangeboten sowie eine betriebliche Organisation, die Vereinbarkeit unterstützt, entscheidend. Im OP des Bundes-ESF wird der Schwerpunkt in der Förderung der Vereinbarkeit auf die Beratung von Unternehmen, lokale Netzwerke sowie die Erprobung neuer Ausbildungsstrukturen für mehr frühpädagogische Fachkräfte gelegt.

Eine Wirkung auf das Leitziel der Vereinbarkeit wird demnach im Bundes-ESF zum einen von jenen Förderinstrumenten erwartet, in deren Rahmen Beratungen von Unternehmen stattfinden. Eine Analyse des IAB zeigt, dass in familienfreundlichen Betrieben beschäftigte Mütter nach Ablauf des Elterngeldanspruchs schneller in das Berufsleben zurückkehren. Die Erwerbsunterbrechungen fallen demnach umso kürzer aus, je mehr dieser familienfreundlichen Maßnahmen ein Unternehmen umsetzt. (Frodermann et al. 2018) Vor diesem Hintergrund lässt sich schließen, dass von den Förderinstrumenten des Bundes-ESF, die Beratungen von Unternehmen zu familienfreundlichen Maßnahmen fördern, ein unmittelbarer Beitrag zum Leitziel Vereinbarkeit erwartet werden kann, insoweit die Beratung der Unternehmen zur Einführung von entsprechenden Maßnahmen führt.

Für den Ansatz lokale Netzwerke sowie Erprobung neuer Ausbildungsstrukturen ist im Bundes-ESF zum anderen jeweils ein spezifisches Förderinstrument – das Förderprogramm Vereinbarkeit sowie das Förderprogramm Quereinstieg – vorgesehen. Während die Projekte im Förderprogramm Vereinbarkeit auf die Unterstützung der betrieblichen und kommunalen Ebene zielt, sollen im Förderprogramm Quereinstieg die Modellprojekte zur Erprobung neuer Ausbildungsstrukturen im frühpädagogischen Bereich einen Beitrag zum Leitziel der Vereinbarkeit von Beruf und Familie leisten, indem insbesondere Quereinsteiger und Quereinsteigerinnen als Fachkräfte gewonnen werden sollen. Das Fachpersonal spielt eine wesentliche Rolle für die Verfügbarkeit von ausreichenden Betreuungsangeboten. Nach Berechnung des Ländermonitorings Frühkindliche Bildungssysteme[42] liegt der durchschnittliche Personalschlüssel in Kinderbetreuungseinrichtungen in Deutschland über dem empfohlenen Schlüssel, wobei sich große Unterschiede zwischen den Bundesländern zeigen. Zur Erreichung des empfohlenen Personalschlüssels wären nach dieser Berechnung bundesweit zusätzlich rund 107.000 vollzeitbeschäftigte Fachkräfte nötig (Stand 2017). Mit der Unterstützung der Gewinnung und Ausbildung von Quereinsteiger und Quereinsteigerinnen als

[42] Bertelsmann-Stiftung, URL: https://www.laendermonitor.de/

Fachkräfte durch das Förderprogramm Quereinstieg kann der ESF einen unmittelbaren, wenn auch quantitativ begrenzten Beitrag zum Leitziel leisten. Impulse der Modellprojekte für eine Verbesserung der Attraktivität der Ausbildung können zudem mittelbare Beiträge zum Leitziel der Vereinbarkeit bewirken.

4.2.3.3. Förderung des Unternehmerinnengeistes von Frauen

Die Förderung des Unternehmerinnengeists von Frauen kann nicht ohne Bezugnahme auf weitere Gleichstellungsleitziele des Bundes-ESF – die Erhöhung existenzsichernder Erwerbstätigkeit oder die Erhöhung des Frauenanteils an Führungskräften – als Gleichstellungsziel betrachtet werden. Denn die kontinuierliche Steigerung des Frauenanteils unter den Selbständigen trägt bislang nicht zum Abbau der geschlechtsbezogenen Unterschiede in der selbständigen Erwerbstätigkeit bei (Gather et al. 2017). Mehr Flexibilität für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit ist für Gründerinnen zwar ein häufiges Motiv für den Weg in die Selbständigkeit. Jedoch ist der Einkommensunterschied zwischen selbständigen Frauen und Männern noch höher als in der abhängigen Beschäftigung. Analysen zufolge reicht beim Großteil selbständiger Frauen das Einkommen kaum für eine eigenständige Existenzsicherung. Frauen sind häufiger solo-selbständig, öfter im Zuerwerb (d.h. in Teilzeit) selbständig tätig und sie erzielen niedrigere Umsätze. (Gather et al. 2017)

Die Gleichstellungswirkung von Maßnahmen im Bereich der Förderung von Gründungen und Selbständigkeit ist demnach insbesondere daran festzumachen, inwieweit bei den gründenden oder selbständigen Frauen ein existenzsicherndes Einkommen zu erwarten ist oder ob im Sinne des Abbaus der vertikalen Segregation Frauen durch die Selbständigkeit zu Unternehmerinnen mit Beschäftigten, also zu Führungskräften werden. Beim Förderinstrument EXIST sind insbesondere für den Bereich der technologieorientierten Gründungen sicherlich höhere Einkommen zu erwarten; inwieweit dies auch auf die in EXIST möglichen Gründungen im Dienstleistungsbereich – wodurch mit dem Förderinstrument mehr Frauen erreicht werden sollen – zutrifft, bleibt zu prüfen.

4.2.3.4. Beseitigung geschlechtsspezifischer Stereotype bei der Berufswahl

Geschlechterstereotype spielen sowohl bei Berufswahlentscheidungen von Jugendlichen als auch im Rekrutierungsverhalten von Ausbildungsbetrieben eine Rolle (Uhly 2006). Die horizontale Segregation des Arbeitsmarktes in männlich oder weiblich dominierte Berufe ist in Deutschland nach wie vor sehr ausgeprägt und in den letzten Dekaden waren kaum nachhaltige Veränderungen zu beobachten (Hausmann / Kleinert 2014). Nach wie vor münden junge Frauen und Männer häufig in unterschiedliche Ausbildungswege und Berufe.

Insgesamt ist die Berufswahl von jungen Frauen und Männern ein längerfristiger Prozess, bei dem vielfältige individuelle und strukturelle Einflussfaktoren eine Rolle spielen (Faulstich-Wieland/Scholand 2017). So entwickeln sich Berufswünsche von Kindern und

Jugendlichen vor dem Hintergrund von geschlechtsbezogenen Berufsbildern, die jungen Frauen und Männern unterschiedliche Identifikationsangebote bieten (zur Bedeutung der – auch geschlechtsbezogenen – sozialen Passung für die Berufswahl siehe Matthes 2019). Im Prozess der Berufswahl spielen Eltern, Peer Group und Schule eine wichtige Rolle (BIBB 2018). Ob junge Frauen und Männer schließlich tatsächlich im Wunschberuf münden, hängt nicht zuletzt vom geschlechtsbezogenen Rekrutierungsverhalten der Ausbildungsbetriebe ab (Beicht/Walden 2014). Untersuchungen beschreiben den Prozess der Berufswahl als einen Anpassungsprozess, in dem sich Berufswünsche an Realisierungschancen anpassen, die auch von den Gegebenheiten eines geschlechts-segregierten Berufsbildungs- und Beschäftigungssystem geprägt sind (im Überblick Faulstich-Wieland/Scholand 2017). Dabei ist die Diskrepanz zwischen ursprünglichem Berufswunsch und tatsächlicher Berufsausbildung bei jungen Frauen höher als bei jungen Männern (BIBB 2009; DGB 2018).

Zum Leitziel der Beseitigung geschlechtsspezifischer Stereotype bei der Berufswahl können im Bundes-ESF jene Förderinstrumente beitragen, die Jugendliche und junge Erwachsene bei der Berufswahl und beim Übergang von der Schule in den Beruf unterstützen. Ansetzen lässt sich hier mit einer Stärkung von Reflexionsprozessen in der Berufsorientierung (Matthes 2019). Festmachen ließe sich eine entsprechende Wirkung daran, ob geförderte junge Frauen und Männer Ausbildungen in geschlechtsatypischen Berufen aufnehmen. Zu berücksichtigen sind hierbei jedoch die spezifischen Zielgruppen der Förderprogramme, die sich mit Ausnahme von BBNE und Quereinstieg an Jugendliche mit besonderen Schwierigkeiten im Übergang von der Schule in den Beruf richten. Bei der Frage, welche Wirkungen von diesen Förderprogrammen im Hinblick auf das Leitziel erwartet werden können, sind potentielle Zielkonflikte in Rechnung zu stellen. So sind etwa junge Frauen in männerdominierten Ausbildungsbereichen mit spezifischen Schwierigkeiten wie einem geschlechtsbezogenen Rekrutierungsverhalten von Ausbildungsbetrieben konfrontiert, die zu überwinden für benachteiligte junge Frauen eine zusätzliche Hürde in einer ohnehin schwierigen Lage darstellen können.

Eher als eine Wirkung auf den Abbau der horizontalen Segregation ist von diesen Förderinstrumenten ein Beitrag zum Abbau der Unterschiede in den Berufsbildungs-chancen von marginalisierten jungen Männern und Frauen zu erwarten, die wiederum eng mit der Trennung des Ausbildungs- und Beschäftigungssystems in „Frauenberufe“ und „Männerberufe“ zusammenhängen (siehe Kapitel 4.2.3.5). So verlassen junge Männer zwar häufiger die Schule ohne oder mit maximal Hauptschulabschluss, jedoch gelingt es jungen Frauen mit maximal Hauptschulabschluss noch seltener als den jungen Männern,

trotzdem in eine Berufsausbildung zu münden[43]. Festmachen ließe sich ein Beitrag im Sinne eines Abbaus der Segregation der Berufsbildungschancen daran, inwieweit es in diesen Förderprogrammen gelingt, junge Frauen überproportional zu erreichen und erfolgreich auf dem Weg in eine Berufsausbildung zu unterstützen. Dies wäre eine Wirkung im Hinblick auf die Segregation der Berufsbildungssysteme mit seinen unterschiedlichen Berufsbildungschancen für marginalisierte junge Männer und Frauen und die geschlechtsbezogenen Auswirkungen auf deren spätere Erwerbsbeteiligung[44].

In den Förderinstrumenten BBNE und Quereinstieg können demgegenüber unmittelbare Wirkungen auf das Leitziel der Beseitigung von Geschlechterstereotypen bei der Berufswahl erwartet werden, insofern es gelingt, Frauen im Förderprogramm BBNE und Männer im Förderprogramm Quereinstieg überproportional zu ihrem jeweiligen Anteil in dem betreffenden Berufsfeld zu erreichen.

Schließlich können die Förderinstrumente Passgenaue Besetzung und Jobstarter plus, die sich an Ausbildungsbetriebe richten, einen unmittelbaren Beitrag zum Leitziel leisten, insoweit sie dem geschlechtsbezogenen Rekrutierungsverhalten von Betrieben mittels entsprechender Implementationsansätze in der Umsetzung entgegenwirken.

4.2.3.5. Erhöhung des Frauenanteils in der dualen Ausbildung

Der Anteil von Frauen im dualen Ausbildungssystem ist unterdurchschnittlich (37% der neu geschlossenen Ausbildungsverträge im Jahr 2018) und seit Anfang der 2000er Jahre leicht rückgängig[45]. Während der Anteil junger Männer im Dienstleistungsbereich steigt, ist in den Produktionsberufen kaum eine Veränderung der Geschlechterverteilung beobachtbar (BIBB 2018). Die Tertiarisierung im Berufsbildungsbereich führt demnach vor allem bei jungen Männern zu einer Ausweitung des Berufsspektrums (Kroll 2015) anstatt zu einer Erhöhung des Frauenanteils in der dualen Ausbildung.

Besonders unterrepräsentiert sind junge Frauen unter den Auszubildenden, die keinen (25% der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge im Jahr 2018) oder nur Hauptschulabschluss (29%) haben. Ihr Anteil an diesen Gruppen liegt dabei deutlich unterhalb ihres Anteils an den Schulabgängen mit diesen Abschlüssen (37% ohne und 39% mit Hauptschulabschluss 2018) und ist in den letzten Jahren stärker als ihr Anteil an

[43] Zu Einmündungsquoten in betriebliche Ausbildung nach Schulabschluss und Geschlecht siehe Beicht/Walden (2014), zu Ungelerntenquoten nach Schulabschluss und Geschlecht siehe den BIBB-Datenreport 2014, Tab. A9.3-4.

[44] Insgesamt beträgt der Abstand bei den Erwerbsquoten zwischen Frauen und Männern ohne Berufsausbildung sowie zwischen Frauen ohne Berufsausbildung und Frauen mit Lehre oder Fachschule jeweils rund 20 Prozentpunkte; im mittleren Alter bis zu fast 30 Prozentpunkte (Brenke 2015, Tab. 1).

[45] Quellen: Statistisches Bundesamt (2018): Fachserie 11, Reihe 3; BIBB-Datenreport 2019

diesen Schulabgängen gesunken.[46] Korrespondierend dazu zeigt eine Analyse des BIBB, dass die Einmündungsquote von Bewerberinnen in betriebliche Ausbildung insgesamt niedriger ist als bei Bewerbern, bei jenen mit maximal Hauptschulabschluss ist der Abstand jedoch am größten (28% bei Frauen gegenüber 39% bei Männern, Beicht/Walden 2014). Das hängt sicherlich damit zusammen, dass vor allem männlich dominierte Lehrberufe (v. a. im Handwerk) Jugendlichen auch mit niedrigen Schulabschlüssen Chancen auf eine Berufsausbildung bieten. Dadurch haben junge Männer mit niedrigen Schulabschlüssen mehr Möglichkeiten zu einer Berufsausbildung, während gering qualifizierte Frauen um ein engeres Spektrum an traditionellen Frauenlehrberufen mit höherqualifizierteren Schulabgängerinnen konkurrieren müssen (vgl. Beicht/Walden 2014). Aufgrund des niedrigen Schulabschlusses stellt für diese Frauen eine vollzeitschulische Berufsbildung kaum eine Alternative dar. Im Ergebnis bleiben junge Frauen mit maximal Hauptschulabschluss deutlich häufiger als junge Männer ohne Berufsausbildung (BiBB 2014).

Nach Geschlecht und Migrationshintergrund betrachtet bleiben junge Frauen mit Migrationshintergrund am häufigsten ohne Berufsausbildung (BiBB 2014) und ihre Einmündungsquote in die betriebliche Ausbildung ist am niedrigsten (BIBB 2019). Die Ausbildungsanfängerquote von Frauen ohne deutsche Staatsbürgerschaft liegt 2017 bei rund 27% (Frauen mit deutsche Staatsbürgerschaf 44%; Männer ohne deutsche Staatsbürgerschaft: 39%) und ist in den Jahren davor gesunken (BIBB 2019). Zudem ist die Konzentration auf wenige Ausbildungsberufe noch stärker ausgeprägt. Mehr als ein Viertel (27,6%) aller weiblichen Auszubildenden ohne deutsche Staatsbürgerschaft befand sich 2016 in Ausbildung zur Zahnmedizinischen oder Medizinischen Fachangestellten. (BIBB 2018)

Das Leitziel des Bundes-ESF, den Anteil von Frauen, insbesondere jenen ohne oder mit niedrigem Schulabschluss sowie mit Migrationshintergrund, in der dualen Ausbildung zu erhöhen, adressiert spezifisch die besonderen Schwierigkeiten dieser Frauen, einen Berufsabschluss zu erwerben. Vor dem Hintergrund des deutlichen Zusammenhangs von Berufsabschluss und Erwerbsbeteiligung von Frauen (Brenke 2015) kann damit zudem ein mittelbarer Beitrag zum Leitziel der existenzsichernden Erwerbstätigkeit von Frauen geleistet werden.

Einen Beitrag zum Leitziel der Erhöhung des Frauenanteils in der dualen Ausbildung können jene Förderinstrumente leisten, die Jugendliche an eine betriebliche Berufsausbildung heranführen oder Ausbildungsbetriebe bei der Schaffung und Besetzung von Ausbildungsplätzen unterstützen. Wirkungen im Hinblick auf das Leitziel

[46] Quellen: Statistisches Bundesamt (2019): Fachserie 11, Reihen 1 und 3; Pimminger (2012a)

lassen sich an überproportionalen Anteilen von Frauen an den Teilnahmen in solchen Förderprogrammen und den Erfolgsquoten bei der Aufnahme einer Ausbildung messen.

Im Bundes-ESF gibt es für dieses Handlungsfeld die Förderprogramme Passgenaue Besetzung und Jobstarter plus, aber auch BBNE, Berufseinstiegsbegleitung, JUSTIQ und sowie die Handlungsfelder IdA und IsA der Integrationsrichtlinie. Befunde aus der vorangegangenen Förderperiode zeigen, dass in solchen Förderprogrammen geschlechtsbezogene Unterschiede in der betrieblichen Ausbildung eher reproduziert werden. So lag im Förderprogramm Jobstarter plus der Anteil der im Förderprogramm akquirierten Ausbildungsplätze, die mit jungen Frauen besetzt wurden, noch unter dem Anteil von Frauen in der dualen Ausbildung in Deutschland, was mit den Branchen, auf die die geförderten Projekte fokussierten, in Zusammenhang gebracht wurde (Borsdorf/Land 2011). Auch die Evaluation des Förderinstruments Berufseinstiegsbegleitung (im Zeitraum vor der aktuellen Förderperiode) zeigte, dass sich geschlechtsbezogene Unterschiede in der Berufsausbildung in dem Förderprogramm reproduzierten. Die geschlechtsbezogen unterschiedlichen Chancen in der Berufsausbildung zeigten sich im Förderprogramm in den unterschiedlichen Übergangsquoten der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, auch die Kontrollgruppenanalyse gab keine Hinweise auf eine Wirkung im Sinne einer Erhöhung der Chancen von Frauen auf eine Berufsausbildung (Boockmann et al. 2015). Aus Befunden, dass geschlechtsspezifische Unterschiede in der betrieblichen Ausbildung bei Förderinstrumenten in diesem Handlungsfeld reproduziert werden, lässt sich schließen, dass ein Beitrag zum Leitziel nicht per se, sondern nur dann zu erwarten ist, wenn in der Umsetzung der Maßnahmen hierfür entsprechende Ansätze und Vorkehrungen implementiert werden.

4.2.3.6. Erhöhung des Anteils von Frauen als Fach- und Führungskräfte in der Sozialwirtschaft

Männerdominierte Berufe bieten bessere Aufstiegsmöglichkeiten als frauendominierte Berufe, sie weisen häufiger etablierte Karrierewege auf. Männer steigen jedoch auch in Frauenberufen schneller und häufiger auf als Frauen. (Vicari/Matthes 2017) In der Sozialwirtschaft ist die Mehrheit der Beschäftigten weiblich, der Frauenanteil an den Führungskräften liegt jedoch unter ihrem Anteil an den Beschäftigten (Frey/Flörcken 2014). Vor diesem Hintergrund stellt das Leitziel der Erhöhung des Anteils von Frauen als Fach- und Führungskräfte in der Sozialwirtschaft eine gleichstellungsorientierte Zielrichtung im Hinblick auf die vertikale Segregation des Beschäftigungssystems dar. Das Leitziel kann jedoch, da es auf ein bestimmtes Feld ausgerichtet ist, im Bundes-ESF weniger als ein Leitziel für den Mainstreaming-Ansatz betrachtet werden, sondern stellt ein Ziel dar, das in erster Linie mit einem spezifischen Förderinstrument, dem Förderprogramm rückenwind, adressiert wird. In diesem Förderprogramm ist die Erhöhung des Anteils von Frauen in Führungspositionen als ein möglicher Bereich der förderfähigen Organisationsentwicklungsthemen genannt. Eine Wirkung lässt sich hier daran

festmachen, inwieweit Teilnehmerinnen ein Übergang in eine Beschäftigung mit Führungsverantwortung gelingt.

4.2.4. Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren

Bei der Frage, welcher Beitrag des Bundes-ESF zu den im OP formulierten Gleichstellungszielen, allen voran die Erhöhung der existenzsichernden Erwerbstätigkeit von Frauen und ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit, erwartet werden kann, dürfen die Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren der Erwerbsbeteiligung von Frauen nicht außer Acht gelassen werden. Denn die geschlechtsbezogenen Strukturen von Erwerbstätigkeit und Existenzsicherung sind Ausdruck und Folge eines institutionell und gesellschaftlich auf komplexe Weise verfestigten Geschlechterverhältnisses. Im Folgenden werden deshalb die hauptsächlichen geschlechtsbezogenen Einflussfaktoren auf die drei Determinanten einer existenzsichernden Erwerbstätigkeit – Kontinuität der Erwerbsbeteiligung, Arbeitszeitumfang und Stundenlohn – kurz skizziert.

Die Modellberechnung der Agentur für Querschnittsziele im ESF zeigt zwar, dass auch bei beschäftigten Männern, insbesondere bei jenen mit Migrationshintergrund, der Anteil mit einem nicht existenzsichernden Erwerbseinkommen nicht unerheblich ist (Pimminger 2015), was in Anbetracht der geringen Teilzeitquote von männlichen Beschäftigten vor allem auf niedrige Stundenlöhne zurückzuführen sein dürfte. Jedoch sind es in erster Linie Frauen, die mit eigener Erwerbstätigkeit nur selten ein existenzsicherndes Einkommen erzielen. Dem liegen eine weit verbreitete traditionelle familiäre Arbeitsteilung und die daraus folgenden typisch weiblichen Erwerbsmuster zugrunde sowie unterschiedliche Einkommenschancen in einem geschlechtlich stark segregierten Arbeitsmarkt.

4.2.4.1. Geschlechtsbezogene Einflussfaktoren auf Erwerbsbeteiligung und Arbeitszeitumfang

Die Erwerbsmuster von Männern und Frauen sind in Deutschland stark von der geschlechtsbezogenen Arbeitsteilung in Form von familiären Arrangements der Erwerbs- und Familienarbeit bestimmt. Während Männer traditionell als „Familienernährer“ bis heute mehrheitlich in Vollzeit erwerbstätig sind (nach Haushaltstyp siehe Grabuszus et al. 2018: 95), folgt die Erwerbstätigkeit von Frauen meist einem Vierphasenmodell: „vom Berufseinstieg über die Elternzeit, über eine anschließende Teilzeitarbeit bis zum Wiedereinstieg in die volle Erwerbsarbeit“ (BMFSFJ 2017: 100). Gegenwärtig ist bei deutschen Paarhaushalten mit Kindern das sogenannte Zuverdiener-Modell (männliche Vollzeit und weibliche Familienarbeit plus Teilzeit) am weitesten verbreitet (BMFSFJ 2018). In Westdeutschland hat es das Alleinverdiener-Modell abgelöst, in Ostdeutschland auf Kosten des Zweiverdiener-Modells an Bedeutung gewonnen (Holst/Wieber 2014).

Die Erwerbstätigkeit von Männern bestimmt sich somit hauptsächlich durch ihre Arbeitsmarktchancen, während bei Frauen auch der familiäre Kontext eine zentrale Rolle für die Erwerbsbeteiligung (nach Haushaltstyp siehe Grabuszus et al. 2018: 94) spielt.

Normativ-kulturelle Geschlechterordnung

Der geschlechtsbezogenen Arbeitsteilung – am häufigsten männlicher Familienernährer und weibliche Familienarbeiterin und Zuverdienerin – liegt eine normativ-kulturelle Geschlechterordnung zugrunde, die Vorstellungen darüber prägt, wie Frauen und Männer sind bzw. sein sollen, und was ihr Platz in der Gesellschaft ist. Individuelle bzw. Paarentscheidungen, wer sich vorrangig der beruflichen Karriere widmet und wer der Betreuung von Kindern und Angehörigen, werden nicht in einem neutralen Raum getroffen, sondern sie sind gesellschaftlich geprägt und geschlechtlich vorstrukturiert (vgl. Bourdieu 2005). So weisen beispielsweise die nach wie vor deutlichen Unterschiede in den Erwerbsmustern von Frauen in West- und Ostdeutschland auf die Bedeutung von gesellschaftlich-kulturellen Leitbildern im Sinne von „*kulturellen Entwicklungspfaden*“ (Pfau-Effinger 2014; siehe auch Lietzmann/Wenzig 2017) hin.

Hier kommen bewusste und unbewusste Geschlechterleitbilder zum Tragen, die der Soziologe Bourdieu als Teil der gesellschaftlichen Denk- und Wertordnung beschreibt (2005). Bestandteil der Vorstellung von der „natürlichen Ordnung“ der Welt ist demnach eine bestimmte Vorstellung von Männlichkeit und Weiblichkeit. Nicht nur Tätigkeiten und Zuständigkeiten unterliegen hierbei einer Vergeschlechtlichung als „Männerarbeit“ und „Frauenarbeit“, sondern auch die damit korrespondierenden Selbsteinschätzungen, Interessen und Berufungen von Frauen und Männern. Geschlechterleitbilder und Vorstellungen von Geschlechterbeziehungen und Partnerschaftsarrangements unterscheiden sich dabei in ihren spezifischen Ausprägungen nach Schicht und Milieu (Koppetsch et al. 1999; vgl. auch Koppetsch/Stern 2016).

Anreizstrukturen

Individuelle Entscheidungen über familiäre Arrangements der Arbeitsteilung werden im Rahmen von steuerlichen und wohlfahrtsstaatlichen Regularien getroffen, die manche Optionen unterstützen und andere erschweren. Diese Regularien sind in Deutschland in der Tradition eines konservativen Wohlfahrtsstaat im Übergang vom Ernährermodell zum sogenannten Adult Worker Modell von einer traditionellen Geschlechterordnung geprägt (vgl. Berghahn / Wersig 2013).

So stellen das steuerrechtliche Ehegattensplitting und die eheliche beitragsfreie Mitversicherung in der Kranken- und Pflegeversicherung Barrieren für eine (vollzeitnahe) Erwerbsbeteiligung von – in der Regel weiblichen – Ehepartnerinnen dar (Böhmer et al. 2014). Im Verbund damit spielt auch das Modell der geringfügigen Beschäftigung eine Rolle für den Umfang der Erwerbsbeteiligung vor allem von Frauen. Denn erst bei einem erheblichen Einkommenssprung lohnt sich für einen Haushalt der Übergang von

verheirateten Zuverdienerinnen von einem – durch Beitragsfreiheit zunächst lukrativen – Minijob in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. (Eichhorst et al. 2012; BMWi 2015) Insgesamt ist festzuhalten, dass das bestehende Steuer- und Abgabensystem gegenwärtig eine negative Anreizstruktur für egalitäre Familienarrangements – ein wesentlicher Einflussfaktor für eine existenzsichernde Erwerbstätigkeit von Frauen – darstellt, ohne eine alternative Sicherung für Familienarbeit zu gewährleisten (BMFSFJ 2017).

Eine negative Anreizstruktur auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen stellen in diesem Zusammenhang auch strukturelle Einkommensunterschiede dar. Es ist für einen Haushalt aus finanzieller Sicht eine rationale Entscheidung, dass – solange Vereinbarkeit von Beruf und Familie nicht ausreichend gegeben ist – jenes Haushaltsmitglied mit dem niedrigeren Einkommen die Erwerbstätigkeit für Familienarbeit einschränkt, und das sind vor dem Hintergrund der horizontalen und vertikalen Segregation des Arbeitsmarktes häufig Frauen (siehe unten).

Vereinbarkeit von Beruf und Familie

Da hauptsächlich Frauen die Erwerbstätigkeit zugunsten von Familienarbeit unterbrechen und/oder reduzieren, spielt die Frage, inwieweit bzw. zu welchen Bedingungen sich Erwerbsarbeit und Familienarbeit vereinbaren lassen, eine wichtige Rolle für die Erwerbsbeteiligung und den Arbeitszeitumfang insbesondere von Frauen. Die Förderung der Vereinbarkeit ist im Bundes-ESF ein eigenes Leitziel im Rahmen des Querschnittsziels Gleichstellung.

Für die Frage der Vereinbarkeit von Beruf und Familie sind in erster Linie innerfamiliäre Arbeitsteilung, Betreuungs- und Pflegeangebote sowie betriebliche Organisation von Vereinbarkeit entscheidend. Im Hinblick darauf, wie die unbezahlte Fürsorge- und Haushaltsarbeit innerfamiliär aufgeteilt wird (zum Gender Care Gap siehe Klünder 2016; Hobler et al. 2017) kommen neben Geschlechterleitbildern und Rollenverständnis sowie innerfamiliären Einkommensunterschieden auch Anreizstrukturen wie Elterngeld-regelungen zum Tragen. So zeigen Studien, dass es sich positiv auf eine gleichmäßigere Aufteilung der Familienarbeit auch nach der Elternzeit auswirkt, wenn Väter einen längeren bzw. überschneidungsfreien Anteil der Elternzeit in Anspruch nehmen (Boll 2016; BMFSFJ 2018).

Kinderbetreuungsangebote tragen, wie Studien im internationalen Vergleich zeigen, zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Müttern bei, und sie entlasten insbesondere Mütter bei der Vereinbarung von Beruf und Familie (Schober/Schmitt 2013). Die Inanspruchnahme von Betreuungsangeboten hängt einerseits von kulturell geprägten Vorstellungen ab, ab wann Kinder alt genug für eine externe Betreuung seien (vgl. Alt et al. 2017), worin sich bspw. deutliche Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland

zeigen (Lietzmann/Wenzig 2017). Andererseits hängt es von der Verfügbarkeit entsprechender Angebote ab. In Deutschland zeigt sich insbesondere bei unter 3-jährigen Kindern sowie bei Schulkindern eine deutliche Lücke zwischen dem von Eltern geäußerten Betreuungsbedarf und den tatsächlichen Betreuungsquoten, wobei große Unterschiede zwischen den Bundesländern bestehen (Alt et al. 2017).

Eine wesentliche Säule der Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist schließlich die betriebliche Organisation von Vereinbarkeit. Dem Beschäftigungssystem in Deutschland liegt traditionell das Modell des sogenannten „männlichen Normalarbeitsverhältnisses" in Form durchgängiger Vollzeitbeschäftigung zugrunde, das nicht auf eine gleichzeitige Übernahme von Betreuungs- oder Pflegearbeit ausgerichtet ist. Der Unternehmensmonitor Familienfreundlichkeit unterscheidet demgegenüber fünf Handlungsfelder für ein familienfreundliches Unternehmen: flexible Arbeitszeiten und Arbeitsorganisation, Elternzeit und Elternförderung, Kinderbetreuung, Angebote bei häuslicher Pflege von Angehörigen sowie Familienservice und Beratungsangebot (Hammermann 2019).

Die Vereinbarkeitsproblematik ist im Fall der Pflege von Angehörigen nicht gleichzusetzen ist mit der Betreuung von Kindern. Beispielsweise steht die Frage der Planbarkeit bei der Pflege unter anderen Vorzeichen, sowohl was die Dauer der Pflege als auch unvorhersehbare Ereignisse betrifft (vgl. Kümmerling / Bäcker 2012). Die Pflege von Angehörigen erfolgt zunehmend häufiger auch durch Erwerbstätige. Einer Analyse des DIW zufolge kümmern sich 4% der Männer und 7% der Frauen im erwerbsfähigen Alter (Stand 2012) mindestens eine Stunde pro Werktag um pflegebedürftige Personen. (Geyer/Schulz 2014) Studien zeigen, dass die Übernahme der Pflege von Angehörigen häufig zu einer Reduzierung oder Aufgabe der Erwerbstätigkeit führt, was auf Schwierigkeiten der Vereinbarkeit von Beruf und Pflege weist (Hobler et al. 2017). Betrachtet man die sogenannten pflichtversicherten Pflegepersonen[47], so sind darunter rund 45% erwerbstätig, 38% sind nicht erwerbstätig und rund 15% sind arbeitslos (Stand 2015). Bundesweit sind in Deutschland 9 von 10 pflichtversicherten Pflegepersonen Frauen. (DRV 2018)

Berufsbildung

Das Bildungsniveau beeinflusst die Erwerbsbeteiligung von Frauen stärker als von Männern. Insgesamt sind die Unterschiede in der Erwerbsbeteiligung nach Geschlecht umso größer, je niedriger die Qualifikation ist. (Brenke 2015) Die mit großem Abstand niedrigste Erwerbsbeteiligung weisen Frauen ohne Berufsausbildung auf, sowohl im

[47] Pflichtversicherte Pflegepersonen sind nicht-erwerbsmäßig häusliche Pflegepersonen, die mindestens 14 Stunden pro Woche für die Pflege einer pflegebedürftigen Person der Stufe 1 oder höher aufbringen, daneben maximal 30 Stunden pro Woche erwerbstätig sind und noch keine eigene Altersrente beziehen.

Vergleich zu Männern ohne Berufsausbildung als auch zu Frauen mit Berufsausbildung[48] (Brenke 2015). Zudem ist die Teilzeitquote bei erwerbstätigen Frauen ohne Berufsabschluss am höchsten (Pimminger 2015).

Der Einfluss der Berufsbildung insbesondere auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen kann an schicht- und milieuspezifischen Geschlechternormen liegen. Zudem bietet ein traditionelles Geschlechterarrangement in einer ohnehin schwierigen Arbeitsmarktsituation geringqualifizierten Frauen eine gesellschaftlich stärker als bei entmutigten Männern akzeptierte Alternativrolle für einen Arbeitsmarktrückzug. (vgl. Koppetsch/ Stern 2016) Auch ein ungünstiges Verhältnis des zu erzielenden Einkommens in geringqualifizierter Beschäftigung zu den Kosten für externe Kinderbetreuung oder Pflege dürfte eine Rolle spielen. Als Faktor kommt zudem die Struktur des Arbeitsplatzangebots für Geringqualifizierte hinzu. So sind Geringqualifizierte insgesamt nicht nur seltener erwerbstätig, sie sind auch, wenn sie erwerbstätig sind, häufiger atypisch beschäftigt (Bachmann et al. 2015).

Der Anteil junger Erwachsener ohne abgeschlossene Berufsausbildung ist bei jungen Frauen mittlerweile etwas niedriger als bei jungen Männern, was auf einen höheren Anstieg der Ungelerntenquote bei jungen Männern in den letzten Jahren zurückzuführen und dies wiederum auch im Kontext des Zuwanderungsgeschehens zu betrachten ist. Insgesamt bleiben besonders häufig jene jungen Erwachsenen ohne Berufsabschluss, die die Schule ohne oder mit niedrigem Schulabschluss verlassen. (BIBB 2018) Zwar ist nach Geschlecht differenziert betrachtet der Anteil junger Frauen an den Schulabgängen ohne oder mit maximal Hauptschulabschluss unterdurchschnittlich. Junge Frauen mit niedrigen Schulabschlüssen bleiben jedoch häufiger als niedrigqualifizierte Männer ohne eine Berufsausbildung (BIBB 2014). Das Leitziel des Bundes-ESF, den Anteil von Frauen, insbesondere jenen ohne oder mit niedrigem Schulabschluss sowie mit Migrationshintergrund, in der dualen Ausbildung zu erhöhen, adressiert spezifisch die besonderen Schwierigkeiten von niedrigqualifizierten Frauen, einen Berufsabschluss zu erwerben.

Arbeitsplatzangebot

Schließlich stellt auch das Arbeitsplatzangebot einen Faktor für spezifische Erwerbsmuster dar. Vor dem Hintergrund eines horizontal stark nach Geschlecht segregierten Arbeitsmarkts (Hausmann/Kleinert 2014) sowie einer Konzentration von Teilzeit- bzw.

[48] Insgesamt beträgt der Abstand bei den Erwerbsquoten zwischen Frauen und Männern ohne Berufsausbildung sowie zwischen Frauen ohne Berufsausbildung und Frauen mit Lehre oder Fachschule jeweils rund 20 Prozentpunkte; im mittleren Alter bis zu fast 30 Prozentpunkte (Brenke 2015, Tab. 1).

geringfügiger Beschäftigung auf bestimmte Branchen[49] kann die regionale Wirtschaftsstruktur und das Arbeitsplatzangebot einen Einfluss auf den Umfang der Erwerbsbeteiligung insbesondere von Frauen haben. So weist der hohe Anteil der teilzeitbeschäftigten Frauen in Ostdeutschland, die als Grund für die Teilzeit angeben, keine Vollzeitbeschäftigung zu finden, auf die Bedeutung des regionalen Arbeitsplatzangebots. Der Anteil teilzeitbeschäftigter Frauen, die keine Vollzeittätigkeit finden, ist in Ostdeutschland mit 39% annähernd so groß wie bei den Männern (42% im Jahr 2012), allerdings beträgt die Teilzeitquote der ostdeutschen Frauen 35% gegenüber einem Teilzeitanteil bei ostdeutschen Männern von 11% (WSI 2015).

4.2.4.2. Geschlechtsbezogene Einflussfaktoren auf den Stundenlohn

Neben Erwerbsbeteiligung und Arbeitszeit ist der Stundenlohn die dritte Determinante, ob ein Einkommen in existenzsichernder Höhe erzielt werden kann. Die geschlechtsbezogene Differenz im Stundenlohn ist wesentlich von der horizontalen und vertikalen Segregation des Arbeitsmarktes, von Erwerbsunterbrechungen und Teilzeitbeschäftigung sowie von Lohndiskriminierung beeinflusst (Boll 2017).

Horizontale Segregation

Die nach wie vor starke Segregation des Arbeitsmarkts in männlich und weiblich dominierte Berufe und Tätigkeitsfelder (Hausmann/Kleinert 2014) spielt eine wesentliche Rolle für geschlechtsbezogene Einkommensunterschiede, da das Lohnniveau in weiblich dominierten Bereichen oft niedriger ist, auch bei gleichwertigen Tätigkeiten. So werden auch unter Berücksichtigung von Arbeitsanforderungen und Belastungen weiblich dominierte Berufe häufig unterdurchschnittlich entlohnt (Klammer et al. 2018). Historisch waren in Deutschland die klassischen „Männerberufe“ lange Zeit auf die Erzielung eines Ernährerlohns – „typischerweise von einem berufsfachlich qualifizierten, männlichen Facharbeiter im Industriesektor mit starker Tarifbindung erwirtschaftet“ (Schröder/Schäfer 2013: 171) – ausgerichtet, während die klassischen „Frauenberufe“ – allen voran die reproduktionsnahen Berufe in den Bereichen Erziehung, Gesundheit, Soziales – traditionell als Zuverdienst verstanden wurden. Sie zeichnen sich immer noch durch niedrige Einkommen, schlechte Arbeitsbedingungen und fehlende Entwicklungsmöglichkeiten aus. (Gottschall/Schröder 2013) Hinzu kommt, dass ein größerer Teil der Frauenarbeitsplätze keiner Tarifbindung unterliegt und häufig unter der Niedriglohnschwelle liegt (BMFSFJ 2011). Außerdem spielt eine Rolle, dass Frauen häufiger als Männer in kleineren Betrieben beschäftigt sind (Boll 2017).

[49] Rund ein Drittel der Beschäftigten im Gastgewerbe und fast ein Viertel im Einzelhandel sind geringfügig beschäftigt (Hohendanner / Stegmaier 2012).

Die horizontale Segregation beginnt schon in der Berufsbildung entlang von Berufsfeldern und Ausbildungswegen mit finanziellen Unterschieden. Die betriebliche Ausbildung im dualen System ist deutlich männlich geprägt, demgegenüber erfolgt die Berufsausbildung in weiblich dominierten Berufsfeldern wie den Gesundheits- und Sozialberufen häufig vollzeitschulisch (Pimminger 2012a). Während jedoch eine duale Ausbildung mit einer Ausbildungsvergütung verbunden ist, entstehen bei vollzeitschulischen Berufsbildungswegen häufig sogar Ausbildungskosten. Auch innerhalb des dualen Systems selbst zeigen sich bereits Unterschiede in der durchschnittlichen Ausbildungsvergütung zwischen männlichen und weiblichen Auszubildenden, die auf die geschlechtsbezogene Segregation der Ausbildungsberufe zurückzuführen sind (Beicht 2019). An den Wurzeln der horizontalen Segregation des Arbeitsmarktes in der Berufsbildung setzt das Leitziel des Bundes-ESF, geschlechts-spezifische Stereotype bei der Berufswahl zu beseitigen, an.

Vertikale Segregation

Ein weiteres Merkmal des geschlechtssegregierten Arbeitsmarktes in Deutschland und ein Einflussfaktor auf geschlechtsbezogene Einkommensunterschiede ist die vertikale Segregation des Arbeitsmarktes, gekennzeichnet durch eine deutliche Unterrepräsentanz von Frauen in höheren und Leitungspositionen. Rund drei Viertel (74 % im Jahr 2016) der Leitungskräfte in Deutschlands Privatwirtschaft sind Männer, auf zweiter Führungsebene sind drei Fünftel der Positionen männlich besetzt (Kohaut/Möller 2017). Gleichzeitig ist der Einkommensunterschied zwischen Männern und Frauen in höheren Positionen größer[50]. Nach Branchen betrachtet sind Frauen im Verhältnis zum Frauenanteil an den Beschäftigten in fast allen Bereichen auf der Führungsebene unterrepräsentiert (Kohaut/Möller 2017).

Wesentliche Einflussfaktoren auf die unterschiedlichen Aufstiegschancen von Frauen und Männern sind Familienstand (Ehe und Kinder) und Arbeitszeit (einschließlich Überstunden). Neben der Anforderungsstruktur von Führungspositionen (bspw. überlange Arbeitszeiten) spielen homosoziale Rekrutierungsmuster (eine bewusste oder unbewusste Bevorzugung von Personen mit ähnlichen Merkmalen), fehlende weibliche Vorbilder und Geschlechterstereotype eine Rolle. So zeigen Studien, dass Frauen weniger Führungskompetenz zugeschrieben und das Führungsverhalten von Frauen negativer bewertet wird als jenes von Männern. (BMFSFJ 2011)

Im Bundes-ESF wird der Aspekt der vertikalen Segregation mit dem Leitziel, den Frauen-anteil an den Fach- und Führungskräften in der Sozialwirtschaft zu erhöhen, fokussiert auf eine spezifische Branche adressiert.

[50] Quelle: WSI-GenderDatenPortal, URL: https://www.wsi.de/de/einkommen-14619-verdienstabstand-nach-erwerbsumfang-und-beruflicher-position-2017-14928.htm

Erwerbsunterbrechungen und Arbeitszeitreduzierungen

Auch familienbedingte Erwerbsunterbrechungen und Arbeitszeitreduzierungen haben einen großen Einfluss. So unterbrechen oder reduzieren Frauen ihre Erwerbstätigkeit vor allem in der Lebensphase, in der Männer erhebliche Verdienstzuwächse realisieren können (BMFSFJ 2011).

Der durchschnittliche Stundenverdienst ist bei Teilzeitbeschäftigten niedriger als bei Vollzeitbeschäftigten (bei Männern noch deutlicher als bei Frauen, siehe oben Tabelle 18). Dies ist zu einem großen Teil auf die unterschiedliche Verteilung von Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung nach Branchen und Positionen zurückzuführen. Nach Berechnung des Statistischen Bundesamts erklären diese beiden Effekte jedoch nur knapp zwei Drittel des arbeitszeitbezogenen Verdienstunterschiedes. (Klemt/Lenz 2018) Hier scheint in den Stundenlöhnen auch eine „Teilzeitstrafe“ zum Tragen zu kommen (Boll 2017).

Lohndiskriminierung

Neben den strukturellen Faktoren der geschlechtsbezogenen Einkommensungleichheit bleibt schließlich die Frage unmittelbare Lohndiskriminierung nach Geschlecht als Komponente von Verdienstunterschieden. Mit Hilfe des sogenannten bereinigten Gender Pay Gaps wird versucht, den Anteil von strukturellen Faktoren herauszurechnen und den „unerklärbaren“, d.h. nicht-strukturellen Anteil an der geschlechtsbezogenen Lohndifferenz zu quantifizieren. Im Jahr 2014 liegt der bereinigte Gender Pay Gap in Deutschland nach dem Berechnungsmodell des Statistischen Bundesamts bei 6% (Finke et al. 2017). Der statistisch „unerklärbare Rest“ der Stundenlohndifferenz nach Geschlecht kann zwar nicht vollständig als unmittelbare Lohndiskriminierung interpretiert werden, sondern ist auch auf Messfehler zurückzuführen, dennoch bleibt ein vollständig „unerklärter“ Teil der Lohndifferenz (Boll 2017).

4.3. Analyse der Zielerreichung

Im dritten Schritt der Wirkungsanalyse des Querschnittsziels Gleichstellung von Frauen und Männern werden schließlich auf Grundlage der verfügbaren Daten und Befunde die Gleichstellungswirkungen des Bundes-ESF analysiert und die Zielerreichung bewertet. Dazu werden Informationen und Daten aus dem ESF-Monitoring, der längerfristigen Verbleibserhebung sowie aus Einzelevaluationen von Förderprogrammen zusammengeführt, fallweise ergänzt durch Befunde aus Fallstudien und Informationen aus Abfragen bei Programmverantwortlichen.

Der Bewertungsmaßstab, der dieser Wirkungsanalyse zugrunde liegt, geht dabei über das weit verbreitete Verständnis von Querschnittszielen als Handlungsgrundsatz – im Sinne eines Frauenanteils an Teilnahmen entsprechend ihres Anteils an den Zielgruppen – hinaus und analysiert das Querschnittsziel Gleichstellung im Bundes-ESF als Zielorientierung (zu den konzeptionellen Grundlagen siehe Kapitel 1). Das heißt, dass ein

proportionaler Anteil von Frauen an Maßnahmen (i.S. von Benchmarking, siehe Kapitel 3) noch nicht per se als ein Beitrag zum Querschnittsziel Gleichstellung bewertet wird, da dies allein nicht zu einer Überwindung von bestehenden strukturellen Ungleichheiten beitragen kann. Vielmehr orientiert sich die Wirkungsanalyse an den im OP des Bundes-ESF formulierten Leitzielen zur Gleichstellung. Bei der Einordnung der folgenden Befunde ist also zu berücksichtigen, dass damit ein anspruchsvoller Bewertungsmaßstab an ein ambitioniertes Programm gelegt wird.

4.3.1. Erhöhung der existenzsichernden Erwerbstätigkeit von Frauen

Das Leitziel der existenzsichernden Erwerbstätigkeit von Frauen soll nach der im Bundes-OP formulierten Strategie in erster Linie mittels Aktivierung nicht erwerbstätiger Frauen und Ausweitung der Arbeitszeit von erwerbstätigen Frauen verfolgt werden. Auch die Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung soll dazu beitragen, das Arbeitsvolumen, die Beschäftigungsfähigkeit und die Chancen auf steigende Einkommen zu sichern oder zu erhöhen (siehe Kapitel 4.1). In der ex ante Prüfung der Programmtheorie zum Querschnittsziel Gleichstellung von Frauen und Männern (Kapitel 4.2.3.1) wurde festgestellt, das von den im Bundes-ESF umgesetzten Förderprogrammen in erster Linie mittelbare Wirkungen zum Leitziel der existenzsichernden Beschäftigung von Frauen erwartet werden können. Wie empirische Befunde zeigen, ist ein direkter Übergang von Frauen aus der Nichterwerbstätigkeit oder Arbeitslosigkeit in eine Vollzeit- oder vollzeitnahe Beschäftigung mit einem Durchschnittseinkommen eher als Ausnahme denn als Regel zu erwarten. Ähnliches gilt für die Wirkung von Weiterbildungsmaßnahmen auf die Einkommensentwicklung.

Aktivierung nicht erwerbstätiger Frauen

Von den im Bundes-ESF insgesamt geförderten Frauen waren laut ESF-Monitoring[51] bei Maßnahmeneintritt 8,1% nicht erwerbstätig und gleichzeitig nicht in schulischer oder beruflicher Bildung (Männer: 7,4%). Die Hälfte (50,1%) der im Bundes-ESF geförderten Nichterwerbstätigen[52] waren weiblich, knapp vier Fünftel (77,3%) der Nichterwerbstätigen wiesen einen Migrationshintergrund auf. Gesamt betrachtet spielte demnach weniger das Geschlecht als vielmehr ein Migrations- bzw. Fluchthintergrund die vorrangige Rolle bei der Adressierung von Nichterwerbstätigen.

[51] Alle angeführten Daten aus dem ESF-Monitoring zum Stichtag 31.12.2018

[52] Im Folgenden sind mit Nichterwerbstätige jene Teilnehmenden gemeint, die im ESF-Monitoring als „Nichterwerbstätige, die keine schulische oder berufliche Bildung absolvieren“ bezeichnet werden. Damit sind bspw. geförderte Schülerinnen und Schüler ausgenommen.

Insgesamt liegt der Anteil der nicht erwerbstätigen Frauen an allen ESF-Teilnahmen bei 3,9%. Nach der differenzierteren Erhebung zum längerfristigen Verbleib beträgt der Anteil der Teilnehmerinnen, die spezifisch aus familiären Gründen nicht erwerbstätig waren, an allen Teilnahmen 1,2%. Rein an den Teilnahmen gemessen ist das Gewicht der ESF-Förderungen auf die Zielgruppe der (aus familiären Gründen) nicht erwerbstätigen Frauen für einen Schwerpunktansatz also gering. Dies liegt an der Ausrichtung der Förderinstrumente im Bundes-ESF, die sich zu einem hohen Anteil an Jugendliche und junge Erwachsene (knapp die Hälfte aller Teilnahmen) sowie an Arbeitslose und Erwerbstätige richten. Auf die zwei Förderprogramme, die spezifisch Wiedereinsteigerinnen adressieren (Perspektive Wiedereinstieg und Stark im Beruf), entfallen 3,3% der Teilnahmen und 2,6% der Fördermittel[53].

Betrachtet man all jene Förderprogramme, die auf die Heranführung an und Integration von Erwachsenen in den Arbeitsmarkt zielen und sich an Arbeitslose und Nichterwerbs–tätige richten (38,5% aller Teilnahmen im Bundes-ESF)[54], so beträgt hier der Frauen–anteil an den Teilnahmen 45,3%. Im Vergleich liegt der Anteil von Frauen an den Langzeitarbeitslosen bei 46% und an Langleistungsbeziehenden im SGB II als weitere Vergleichsgruppe 52%. In der Vergleichsgruppe der in diesen Förderprogrammen spezifisch adressierten Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund in schwierigen Lebenslagen ist der Frauenanteil mit 62% höher, jedoch speziell in der Vergleichsgruppe der Schutzsuchenden mit 34% deutlich niedriger. (siehe Kapitel 3.1.1) Das Querschnitts-ziel Gleichstellung von Frauen und Männern ist hier demnach als Handlungsgrundsatz (gemessen am Anteil an der Zielgruppe) adressiert, aber nach den in Kapitel 1 dargelegten konzeptionellen Prämissen noch nicht an sich als aktiver Beitrag im Sinne des Querschnittsziels als Zielorientierung zu interpretieren.

Im Ergebnis, so zeigt die Erhebung zum längerfristigen Verbleib[55], ist die Aktivierung von nicht erwerbstätigen Frauen bei einem guten Drittel unmittelbar erfolgreich: 34,5% der aus familiären Gründen nicht erwerbstätigen Frauen befinden sich ein halbes Jahr nach Maßnahmenaustritt in Erwerbstätigkeit. Davon mündete die Hälfte (51,6%) in eine sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung und immerhin ein knappes Fünftel (18,0%) in eine Vollzeit- bzw. vollzeitnahe Beschäftigung[56]. Ein weiteres knappes Fünftel (17,9%) nahm eine geringfügige Beschäftigung auf und 12,5% eine selbständige Tätigkeit.

[53] Gesamtausgaben, Stand 20.09.2018, Quelle: Viedenz 2019a

[54] Neben Perspektive Wiedereinstieg und Stark im Beruf das Förderprogramm IQ, ESF-BAMF-Programm, BIWAQ, IvAF und das LZA-Programm.

[55] Im Folgenden Auswertungen des ISG der von Moysies & Partner erhobenen Verbleibsdaten.

[56] Über 35 Wochenarbeitsstunden

Tabelle 19: Verbleib von aus familiären Gründen nicht erwerbstätigen Frauen nach Art der Erwerbstätigkeit

Art der Beschäftigung 6 Monate nach Maßnahmenaustritt	Frauen*
Geringfügige Beschäftigung	6,2%
Sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung (<35h)	17,8%
Sozialversicherungspflichtige Vollzeit / vollzeitnahe Beschäftigung (>35h)	6,2%
Selbständige Tätigkeit	4,3%
Keine Beschäftigungsaufnahme	65,6%
Gesamt	100,1%

*Fallzahlen bei Männern zu gering
Quelle: Längerfristige Verbleibsdatenerhebung Moysies & Partner, Auswertung durch ISG

Bei den langzeitarbeitslosen Frauen befindet sich ein halbes Jahr nach Maßnahmenaustritt ein kleinerer Anteil (25,3%) als bei den Wiedereinsteigerinnen in Erwerbstätigkeit. Davon mündete ein größerer Anteil in eine Vollzeit- oder vollzeitnahe Beschäftigung (24,8%), aber auch ein deutlich größerer Anteil in eine geringfügige Beschäftigung (34,7%). Ein weiteres Drittel (34,7%) befand sich in einer sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigung und 5,9% in selbständiger Erwerbstätigkeit. Die Programmevaluation des LZA-Programms zeigt, dass langzeitarbeitslose Frauen nicht nur häufiger in Teilzeitbeschäftigung münden als Männer, sondern auch häufiger nur einen niedrigen Stundenlohn erzielen. So liegt in diesem Förderprogramm der Stundenlohn von 60% der Frauen und 47% der Männer in der geförderten Beschäftigung zwischen 8 und 10 Euro (Fuchs u.a. 2019).

Tabelle 20: Verbleib von Langzeitarbeitslosen nach Art der Erwerbstätigkeit

Art der Beschäftigung 6 Monate nach Maßnahmenaustritt	Frauen	Männer
Geringfügige Beschäftigung	8,8%	4,9%
Sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung (<35h)	8,8%	5,3%
Soz.vers.pfl. Vollzeit / vollzeitnahe Beschäftigung (>35h)	6,3%	16,5%
Selbständige Tätigkeit	1,5%	2,3%
Keine Beschäftigungsaufnahme	74,7%	71,0%
Gesamt	100,1%	100,0%

Quelle: Längerfristige Verbleibsdatenerhebung Moysies & Partner, Auswertung durch ISG

Insgesamt betrachtet befinden sich arbeitslose und nicht erwerbstätige Frauen und Männer nach einer ESF-Förderung etwa gleich häufig in Erwerbstätigkeit. Jedoch münden Männer deutlich häufiger in eine Vollzeit- oder vollzeitnahe Beschäftigung als Frauen und seltener in geringfügige oder Teilzeitbeschäftigung (siehe Tabelle 21). Diese Ergebnisse der ESF-Förderungen spiegeln damit in der Tendenz die geschlechtsbezogenen Erwerbsmuster in Deutschland (siehe Kapitel 4.2.4), jedoch ist insbesondere der Anteil von geringfügiger Beschäftigung unter den aufgenommenen Beschäftigungsverhältnissen sowohl bei Frauen als auch bei Männern deutlich höher als unter den abhängig Beschäftigten in Deutschland (Frauen: 14%, Männer: 7%[57]).

Tabelle 21: Arbeitslose und nicht erwerbstätige Teilnehmende, die eine Erwerbstätigkeit aufgenommen haben, nach Art der Erwerbstätigkeit

Erwerbstätigkeit 6 Monate nach Maßnahmenaustritt	Frauen	Männer
Geringfügige Beschäftigung	24,8%	17,5%
Sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung	34,9%	16,4%
Soz.vers.pfl. Vollzeit / vollzeitnahe Beschäftigung (>35h)	32,5%	55,9%
Selbständige Tätigkeit	7,7%	10,2%
Gesamt	99,9%	100,0%

Quelle: Längerfristige Verbleibsdatenerhebung Moysies & Partner, Auswertung durch ISG

Ausweitung der Arbeitszeit von erwerbstätigen Frauen

Ein weiterer im OP des Bundes-ESF formulierter Ansatz zur Förderung der existenzsichernden Erwerbstätigkeit von Frauen ist die Ausweitung der Arbeitszeit von erwerbstätigen Frauen. Insgesamt wurden im Bundes-ESF Frauen doppelt so häufig (30,0% aller Teilnehmerinnen) als Erwerbstätige gefördert als Männer (14,2% aller Teilnehmer). Von den abhängig erwerbstätigen Teilnehmerinnen waren nach der längerfristigen Verbleibserhebung bei Maßnahmeneintritt 6,4% geringfügig (Männer: 7,0%) und 52,8% in sozialversicherungspflichtiger Teilzeit (Männer: 21,8%) beschäftigt. Im Vergleich liegt der Anteil der ausschließlich geringfügig an allen abhängig beschäftigten Frauen im Jahr 2018 bei 14% (Männer: 7%).[58] Minijobberinnen wurden mit den ESF-Maßnahmen demnach deutlich unterproportional erreicht. In dem spezifisch auf Frauen ausgerichteten

[57] Anteil der ausschließlich geringfügig Beschäftigten unter den abhängig Beschäftigten (15- bis unter 65-jährige, ohne Auszubildende); Quelle: BA-Entgeltstatistik, Sonderauswertung zum Stichtag 31.12.2018, eigene Berechnung

[58] ebd.

Förderprogramm Perspektive Wiedereinstieg sind 13,2% der Teilnehmerinnen[59] und im Förderprogramm Stark im Beruf 8,6% der Teilnehmerinnen[60] geringfügig beschäftigte Frauen.

Im Ergebnis sind ein halbes Jahr nach Maßnahmenaustritt ein knappes Drittel der geringfügig beschäftigten Frauen (31,7%) in eine sozialversicherungspflichtige Teilzeit und 7% in eine Vollzeit- oder vollzeitnahe Beschäftigung gemündet. Von den in sozialversicherungspflichtiger Teilzeit beschäftigten Frauen haben 12% die Arbeitszeit auf eine Vollzeit- oder vollzeitnahe Beschäftigung ausgeweitet. Insgesamt haben 10,0 % aller geförderten beschäftigten Frauen ihre Arbeitszeit ausgeweitet (im Vergleich 10,9% der Männer).

Chancen auf steigende Einkommen sichern oder erhöhen

Schließlich soll die Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung dazu beitragen, die Chancen auf steigende Einkommen zu sichern oder zu erhöhen. Auf das Förderprogramm Bildungsprämie, das auf die Förderung der Weiterbildung zielt, entfallen zwei Fünftel (41,4%) aller Teilnahmen von Erwerbstätigen im Bundes-ESF. Der Frauenanteil liegt in diesem Programm mit 77,6% über dem Anteil von Frauen in der Zielgruppe der Beschäftigten mit niedrigem Einkommen von 68% (siehe Kapitel 3.1.1).

Zum Einkommen der ESF-geförderten Erwerbstätigen liegen keine Daten vor, jedoch ist die Förderung im Förderprogramm Bildungsprämie mit einer Einkommensgrenze verbunden, die unterhalb eines existenzsichernden Einkommens (vgl. Kapitel 4.2.2) liegt. Nach dem Befund der Evaluation des Förderprogramms Bildungsprämie (Bauer et al. 2019) schätzen Teilnehmende den subjektiven Nutzen ihrer Weiterbildungsteilnahme auch im Hinblick auf den Verdienst häufig positiv ein, jedoch kann für dieses Förderprogramm – zumindest für den kurzen Beobachtungszeitraum – statistisch keine signifikante Wirkung auf den Lohn belegt werden (vgl. auch die Evaluationsergebnisse aus der vorangegangenen ESF-Förderperiode, Görlitz et al. 2012). Dies entspricht allerdings empirischen Befunden zu Lohnerträgen von Weiterbildungen generell (Görlitz et al. 2012).

Einen indirekten Hinweis zu Einkommenswirkungen für erwerbstätige Teilnehmende im Bundes-ESF insgesamt bietet der Befund der Erhebung zum längerfristigen Verbleib. Demnach sind 15,3% der erwerbstätigen Frauen nach ihrer Teilnahme befördert worden (Männer: 20,5%).

[59] Quelle: Programmstelle, Auswertung der Teilnehmenden im ESF-Programm Perspektive Wiedereinstieg, Stand: 12.02.2020

[60] Quelle: Programmstelle, Auswertung der Teilnehmenden im ESF-Programm Stark im Beruf, Stand: 12.02.2020

4.3.2. Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben

Zur Förderung des Leitziels Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben werden im OP des Bundes-ESF drei Ansätze genannt. Neben der Schaffung lokaler Netzwerke aus Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft zu unterstützender familienfreundlicher Infrastruktur vor Ort sollen Unternehmen bei der Einführung und Etablierung einer betrieblichen Personalpolitik unterstützt werden, die durch eine familienfreundliche Arbeitsorganisation die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben erleichtert. Zudem sollen Impulse für eine Verbesserung der Attraktivität der Ausbildung dem Fachkräftemangel im frühpädagogischen Bereich entgegenwirken.

In dem spezifischen Förderprogramm Vereinbarkeit (Anteil am Gesamtfördervolumen: 0,8%[61]) wurden vier Initiativen gefördert, die Vernetzungs-, Öffentlichkeits- und Informationsarbeit zum Thema Vereinbarkeit leisten und die Unternehmen, lokale Netzwerke oder Bündnisse vor Ort unterstützen (Unternehmensprogramm und -netzwerk „Erfolgsfaktor Familie", Servicestelle „Lokale Bündnisse für Familie", DGB-Projekt „Vereinbarkeit von Familie & Beruf gestalten", audit berufundfamilie). Zu Ergebnissen liegen hierzu nur wenige Informationen vor. Im Zuge des programmeigenen Monitorings der Servicestelle „Lokale Bündnisse für Familie" wurden die lokalen Bündnisse jedoch dazu befragt, für wie nützlich sie die Angebote der Servicestelle für die Zukunft halten. Hierbei wurden alle Angebote im Durchschnitt als eher nützlich bewertet (Servicestelle Lokale Bündnisse für Familie 2018).

Zudem wurden in ESF-geförderten Förderprogrammen, die sich an Unternehmen richten, auch spezifisch auf Vereinbarkeit und/oder Gleichstellung ausgerichtete Schwerpunkte implementiert und/oder Aktivitäten gefördert. Im Förderprogramm Unternehmerisches Know How, das in der Richtlinie auch spezielle Beratungen u.a. zu Gleichstellung und Vereinbarkeit vorsieht, wurden 138 Beratungen (0,9% aller Beratungen) zum Themenbereich „bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf" geführt[62]. Im Förderprogramm Fachkräfte sichern, in dem zwei von fünf Schwerpunkten spezifisch gleichstellungsfördernd ausgerichtet sind, wurden im Handlungsfeld „Entwicklung lebensphasenorientierte Arbeitszeitmodelle und Karrierewegplanungen" 15 Projekte (8,9% aller geförderten Projekte) umgesetzt[63]. Im Förderprogramm Unternehmenswert:Mensch ist eines von vier Handlungsfeldern dem Thema „Chancengleichheit & Diversity" gewidmet. Von den 162 in diesem Handlungsfeld beratenen Unternehmen wurden 103 Unternehmen (4,5% aller beratenen Unternehmen)

[61] Gesamtausgaben, Stand 20.09.2018, Quelle: Viedenz 2019a

[62] Quelle: Vorsystem, Stand September 2019

[63] Quelle: Befragung der Programmverantwortlichen bzw. Evaluationsteams im Februar 2020 zum Umsetzungsstand 2019

im Bereich Familie und Beruf beraten[64]. Die Richtlinie des Förderprogramms rückenwind sieht die Möglichkeit vor, spezifische Vorhaben im Bereich Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern. Von 122 Projekten sind 30 dem Themenfeld „Vielfalt im Betrieb und Geschlechtergerechtigkeit" zuzurechnen und davon 6 Projekte (4,9% aller Projekte) spezifisch oder unter anderem auf geschlechtergerechte Personal- und Organisationsentwicklung ausgerichtet[65]. Zu den Förderprogrammen Passgenaue Besetzung, in dessen Richtlinie Teilzeitausbildungen als Ansatz zur Vereinbarkeit genannt werden, und Zukunft der Arbeit, das Forschungs- und Verbundprojekte zum Thema Arbeitsgestaltung und –organisation unter Einbeziehung von Unternehmen fördert, liegen keine Informationen vor, inwieweit Teilzeitausbildungsplätze bzw. Vereinbarkeitsansätze explizit adressiert wurden.

Quantitativ betrachtet ist die Gewichtung des Themas Vereinbarkeit von Beruf und Familie in den Unternehmensförderungen demnach niedrig. In Interviews, die im Rahmen der Fallstudien der Dachevaluation geführt wurden, wurde hierzu angemerkt, dass es von Seiten der Unternehmen selten eine diesbezügliche Problemwahrnehmung und deshalb auch kaum eine Nachfrage nach entsprechenden Angeboten gibt. Zudem wurde angeführt, dass es sich häufig um Kleinstunternehmen handelt, wo sich für wenige Beschäftigte die Etablierung von Vereinbarkeitsmaßnahmen gegenüber anlassbezogenen individuellen Lösungen nicht lohne.

Zu Ergebnissen (bspw. wie viele zu Vereinbarkeit beratene Unternehmen konkrete Maßnahmen umgesetzt haben) liegen keine so thematisch differenzierten Informationen vor. Geht man jedoch von der Annahme aus, dass zumindest ein bestimmter Anteil der beratenen Unternehmen den Beratungen auch konkrete Maßnahmen folgen lässt, so kann eine unmittelbare Wirkung auf das Leitziel der Verbesserung der Vereinbarkeit zwar nicht quantifiziert, aber qualitativ plausibilisiert werden. Denn wie eine Analyse des IAB (Frodermann et al. 2018) zeigt, führen familienfreundliche Maßnahmen von Unternehmen nachweislich dazu, dass Mütter nach Ablauf des Elterngeldanspruchs schneller in das Berufsleben zurückkehren, was wiederum auf bessere Vereinbarkeitsbedingungen schließen lässt.

Das Förderprogramm Quereinstieg (Anteil am Gesamtfördervolumen: 0,8%[66]) schließlich will mit einer Verbesserung der Attraktivität der Ausbildung insbesondere für Quereinsteigende dem Fachkräftemangel im frühpädagogischen Bereich entgegenwirken. Mit

[64] Stand März 2017, Quelle: Kurzevaluation des Programms unternehmensWert:Mensch, IZA 2017

[65] Quelle: Programmwebsite; thematische Zuordnung innerhalb des online ausgewiesenen Themenfelds „Vielfalt im Betrieb und Geschlechtergerechtigkeit" anhand von Projekttitel und Kurzbeschreibung; URL: https://www.bagfw-esf.de/themen-/-projekte/vielfalt-im-betrieb-geschlechtergerechtigkeit, Zugriff April 2020

[66] Gesamtausgaben, Stand 20.09.2018, Quelle: Viedenz, 2019a

insgesamt 678 Teilnehmenden steht dabei weniger die quantitative Dimension im Vordergrund als vielmehr die Erprobung und Begleitung von Modellprojekten durch eine übergeordnete Gesamtprojektleitung, wodurch qualitative Impulse für eine Weiterentwicklung attraktiverer Ausbildungsbedingungen plausibilisiert werden können.

4.3.3. Förderung des Unternehmerinnengeistes von Frauen

Auf die Förderprogramme EXIST und Unternehmerisches Know How, die Existenzgründungen bzw. Jungunternehmen fördern, entfallen insgesamt 1,5% aller Teilnahmen im Bundes-ESF. Der Anteil von Frauen an diesen Teilnahmen liegt mit 30,8% etwas unterhalb ihres Anteils an den Selbständigen von 34% und deutlich unter ihrem Anteil an den Gründungen von 40% (siehe Kapitel 3.1.1). Im Förderprogramm Mikromezzaninfonds, das kleine Unternehmen und Existenzgründerinnen und –gründer mit vergleichsweise niedrigem Kapitalbedarf unterstützt, liegt der Frauenanteil nach Auskunft der Programmstelle ebenso bei rund 30%. Insgesamt konnten Frauen demnach mit den ESF-Gründungsförderungen nur unterproportional zum allgemeinen Gründungsgeschehen erreicht werden, woraus kein spezieller Beitrag zum Leitziel Förderung des Unternehmerinnengeists von Frauen plausibilisiert werden kann.

In welchem Verhältnis der Anteil von Frauen an den Gründungsförderungen im Vergleich zum allgemeinen Gründungsgeschehen steht, lässt zudem noch keinen Schluss auf Gleichstellungswirkungen im Sinne des übergeordneten Leitziel existenzsichernder Erwerbstätigkeit von Frauen zu (siehe Kapitel 4.2.1). Denn Analysen zufolge reicht beim Großteil selbständiger Frauen das Einkommen kaum für eine eigenständige Existenzsicherung und der Einkommensunterschied zwischen selbständigen Frauen und Männern ist noch höher als in der abhängigen Beschäftigung. Auch trägt der Anstieg des Frauenanteils unter den Selbständigen bislang nicht zum Abbau der geschlechtsbezogenen Unterschiede in der selbständigen Erwerbstätigkeit bei. (Gather et al. 2017) Die Gleichstellungswirkung von Maßnahmen im Bereich der Förderung von Gründungen und Selbständigkeit ist demnach insbesondere daran festzumachen, inwieweit bei den gründenden oder selbständigen Frauen ein existenzsicherndes Einkommen zu erwarten ist. Einkommensinformationen liegen für die Förderungen im Bundes-ESF hierzu jedoch nicht vor. Beim Förderinstrument EXIST sind vor dem Hintergrund des technologie- und wissensorientierten Schwerpunkts für die geförderten Gründungen höhere Einkommensperspektiven anzunehmen, gerade in diesem Förderprogramm ist der Frauenanteil mit 15,6% jedoch besonders niedrig. Dies ist sicherlich zu einem großen Teil auf die Dominanz technischer und naturwissenschaftlicher Fachrichtungen in diesem Gründungsfeld zurückzuführen, die nur niedrige Frauenanteile an den Studierenden aufweisen. Jedoch hat die Evaluation des

Förderprogramms aus der vorangegangenen ESF-Förderperiode[67] (Becker u.a. 2011) gezeigt, dass der Frauenanteil an den Geförderten in diesem Förderprogramm auch bei jenen Fachrichtungen niedrig ist, die einen vergleichsweise hohen Frauenanteil aufweisen. Die Evaluation verweist in diesem Zusammenhang auf Befunde einer Erhebung der Gründungspotenziale bei Studierenden (Josten u.a. 2008), dass weibliche und männliche Studierende etwa gleich häufig grundsätzlich offen gegenüber der Idee einer Unternehmensgründung sind, jedoch Studenten deutlich häufiger als Studentinnen fest entschlossen sind zu gründen oder bereits aktiv an einer Gründung arbeiten. Diesen grundsätzlichen Unternehmerinnengeist zu aktivieren scheint demnach noch nicht spürbar gelungen zu sein.

4.3.4. Beseitigung geschlechtsspezifischer Stereotype bei der Berufswahl

Beiträge zum Leitziel Beseitigung geschlechtsspezifischer Stereotype bei der Berufswahl können sowohl Förderprogramme leisten, die Jugendliche und junge Erwachsene bei der Berufswahl und beim Übergang in den Beruf unterstützen, als auch Förderprogramme, die sich an Ausbildungsbetriebe richten. Letzteres sind im Bundes-ESF die Förderprogramme Passgenaue Besetzung und Jobstarter plus. Inwieweit in der Umsetzung dieser Förderprogramme geschlechtsbezogenes Rekrutierungsverhalten von Unternehmen adressiert wurde, lässt sich jedoch auf Grundlage der vorliegenden Informationen zu diesen Förderprogrammen nicht beantworten[68]. Auch für jene Förderprogramme, die sich an Jugendliche und junge Erwachsene im Übergang von der Schule in den Beruf wenden, liegen keine Daten dazu vor, inwieweit geförderte junge Frauen und Männer Ausbildungen in geschlechtsatypischen Berufen aufgenommen haben.

Grundsätzlich ist vor dem Hintergrund der Ausrichtung des Bundes-ESF zu bedenken, dass speziell von Förderprogrammen, die sich an marginalisierte Jugendliche richten, kaum ein Beitrag zum Abbau der horizontalen Segregation erwartet werden kann bzw. soll (siehe Kapitel 4.2.3.4). So kann zwar eine Ausweitung des Berufswahlspektrums die Chance auf eine Berufsausbildung grundsätzlich erhöhen, jedoch sind junge Frauen gerade in männerdominierten Ausbildungsbereichen mit spezifischen Schwierigkeiten wie einem geschlechtsbezogenen Rekrutierungsverhalten von Ausbildungsbetrieben konfrontiert, die zu überwinden für benachteiligte junge Frauen eine zusätzliche Hürde in einer ohnehin schwierigen Lage darstellen können.

[67] Der Evaluationsbericht zum aktuellen Förderzeitraum lag zum Berichtszeitpunkt noch nicht vor.

[68] Ebenso liegen für das Strukturprogramm Bildung integriert nicht ausreichende Informationen für die Einschätzung eines Beitrags zum Leitziel vor.

Spezifisch zwei Förderprogramme im Bundes-ESF jedoch, Quereinstieg und BBNE, sollen nach der im OP formulierten Strategie einen Beitrag zur Beseitigung von geschlechtsspezifischen Stereotypen bei der Berufswahl leisten. Beide Förderprogramme haben eine Erhöhung des Frauenanteils in Green Jobs einerseits (BBNE) bzw. des Männeranteils im frühpädagogischen Bereich andererseits (Quereinstieg) in den Richtlinien als Ziel implementiert (siehe Kapitel 2.2). Mit einem Frauenanteil von 30,6% an jenen Teilnehmenden, die unter 25 Jahre alt sind, hat das Förderprogramm BBNE den erwarteten Zielwert von 15%[69] deutlich übertroffen. Ebenso liegt im Förderprogramm Quereinstieg der Männeranteil mit 34,8% deutlich über dem Männeranteil an den sozialpädagogischen Fachschulen (17% bei integrierten Teilzeitausbildungen[70]) und an den Fachkräften in Kindertageseinrichtungen (6%[71]). Auch wenn es sich im Bundes-ESF gemessen an der Teilnahmezahl um sehr kleine Förderprogramme handelt, so können mit diesen Ergebnissen qualitative Impulse im Sinne von Modellmaßnahmen mit Vorbildwirkung plausibilisiert werden.

4.3.5. Erhöhung des Frauenanteils in der dualen Ausbildung

Eine traditionelle Stärke des dualen Ausbildungssystem ist es, auch Jugendlichen mit niedrigen Schulabschlüssen die Chance auf eine Berufsausbildung zu bieten, während vollzeitschulische Berufsausbildungen mittlere bis höhere Schulabschlüsse verlangen. Davon können junge Männer mehr profitieren als junge Frauen, denn es sind vor allem männlich dominierte Lehrberufe (v.a. im Handwerk), die Jugendlichen mit niedrigen Schulabschlüssen eine Berufsausbildung eröffnen, während eine vollzeitschulische Berufsbildung aufgrund der höheren Anforderungen für Frauen mit niedrigen Schulabschlüssen keine Alternative darstellt. Im Ergebnis bleiben junge Frauen mit maximal Hauptschulabschluss deutlich häufiger als junge Männer mit niedrigen Schulabschlüssen ohne Berufsausbildung (BiBB 2014).

Das Leitziel des Bundes-ESF, den Anteil von Frauen – insbesondere von Frauen ohne oder mit niedrigem Schulabschluss sowie von Frauen mit Migrationshintergrund – in der dualen Ausbildung zu erhöhen, adressiert diese unterschiedlichen Berufsbildungschancen von benachteiligten jungen Frauen und Männern. Damit kann außerdem ein mittelbarer Beitrag zum Leitziel der existenzsichernden Erwerbstätigkeit von Frauen

[69] Ursprünglich lag der angestrebte Zielwert bei 50%, in der zweiten Förderrunde wurde dieser aber auf Grundlage von Strukturdaten und der Erfahrungswerte aus der ersten Förderrunde angepasst.

[70] Im Schuljahr 2015/2016, Quelle: Koordinationsstelle Quereinstieg, URL: https://www.chance-quereinstieg.de/fileadmin/company/pdf/Newsletter/Zusammenfassung_Bestandsaufnahme.pdf

[71] Im Jahr 2018, Quelle: Statistisches Bundesamt: Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege

geleistet werden, denn insbesondere bei Frauen besteht ein deutlicher Zusammenhang zwischen Berufsabschluss und Erwerbsbeteiligung (Brenke 2015).

Insgesamt beträgt im Bundes-ESF der Frauenanteil in jenen Förderprogrammen, die sich spezifisch an Jugendliche und junge Erwachsene richten[72], bei den unter 25-jährigen Teilnehmenden 40,7% (darunter rd. zwei Fünftel mit Migrationshintergrund). Dies liegt zwar etwas über dem Anteil von jungen Frauen an den Jugendlichen, die die Schule ohne Abschluss verlassen (37% im Jahr 2018; mit Hauptschulabschluss: 39%), liegt jedoch unter dem Anteil von Frauen an den jungen Erwachsenen (20 bis unter 35 Jahre), die ohne Berufsabschluss bleiben (45%). Zieht man als Vergleichsgruppe für die Zielgruppe „benachteiligte junge Menschen" die sogenannten NEETs (15- bis unter 25-jährige, die sich weder in der Schule, noch in Ausbildung oder Erwerbstätigkeit befinden) mit einem Frauenanteil von 53% (2018) heran, so wird deutlich, dass junge Frauen mit Schwierigkeiten im Übergang von der Schule in den Beruf von den ESF-geförderten Maßnahmen unterproportional erreicht werden (siehe Kapitel 3.1.1).

Die zwei Förderprogramme im Bundes-ESF, die spezifisch auf die duale Ausbildung ausgerichtet sind (Passgenaue Besetzung, Jobstarter plus), werden als Strukturprogramme geführt, weshalb sie nicht im ESF-Monitoring mit Teilnehmenden erfasst sind. Jedoch liegen dazu Informationen aus dem jeweiligen programminternen Monitoring vor. Demnach beträgt im Förderprogramm Passgenaue Besetzung der Frauenanteil bei vermittelten Einstiegsqualifizierungen rd. 21% und bei den besetzten Ausbildungsstellen rd. 25% (Stand 2019, Auskunft des Fachreferats). Die Evaluation des Förderprogramms Passgenaue Besetzung (Neureiter et al. 2019) verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass die im Förderprogramm erreichten Branchen meist männerdominiert sind.[73] Im Förderprogramm Jobstarter plus liegt der Frauenanteil an den beratenen Jugendlichen bei rd. 26% (Förderlinie mit Schwerpunkt auf Jugendliche mit Migrationshintergrund, Geflüchtete sowie Studienabbrecherinnen und -abbrecher). In der Förderlinie des Förderprogramms, die auf die Initiierung von Ausbildungsplätzen zielt, beträgt der Frauenanteil bei den besetzten Ausbildungsplätzen rd. 29%. (Vorsystem 2018 und IFGE 2019) In den spezifisch auf die duale Ausbildung ausgerichteten Förderprogrammen des Bundes-ESF ist der Anteil von Frauen also besonders niedrig, auch im Vergleich zum dualen Ausbildungssystem generell betrachtet.

---

[72] Berufseinstiegsbegleitung, JUSTIQ, Integrationsrichtlinie IsA und IdA, BBNE. Die Förderprogramme Passgenaue Besetzung und Jobstarter plus werden im Bundes-ESF als Strukturprogramme geführt, d.h. im ESF-Monitoring sind dazu keine Teilnahmen erfasst.

[73] Besetzte Ausbildungsstellen nach Berufsfeldern (2015-2017): 31% „Kaufmänn. Dienstleistungen, Warenhandel, Vertrieb, Hotel und Tourismus", 22% „Bau, Architektur, Vermessung und Gebäudetechnik", 15% „Rohstoffgewinnung, Produktion und Fertigung", 15% „Sonstige" (Neureiter et al. 2019: 62). Der Bereich „Gesundheit, Soziales, Lehre u. Erziehung", der nach Darstellung der Evaluation den vierthöchsten Anteil unbesetzter Ausbildungsstellen aufweist (von neun Berufsfeldern, ebd.: 97), liegt demgegenüber beim Anteil an den im Rahmen des Programms besetzten Stellen an vorletzter Stelle.

Insgesamt betrachtet münden im ESF-Bundesprogramm nach der Erhebung zum längerfristigen Verbleib geförderte junge Männer häufiger als junge Frauen in eine betriebliche Berufsausbildung, junge Frauen umgekehrt häufiger als Männer in eine schulische oder außerbetriebliche Ausbildung (siehe Tabelle 22). Der Anteil von Frauen an den unter 25-jährigen Teilnehmenden, die eine betriebliche Berufsausbildung aufgenommen haben, liegt nach dieser Erhebung bei 28,6%, und damit deutlich unterhalb des Frauenanteils im dualen Ausbildungssystem (37% bei neu geschlossenen Ausbildungsverträgen im Jahr 2018). Jedoch korrespondiert dies mit dem Anteil junger Frauen an den Auszubildenden, die keinen (25% der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge im Jahr 2018) oder nur Hauptschulabschluss (29%) haben (siehe Kapitel 4.2.3.5).

Tabelle 22: Längerfristiger Verbleib von unter 25-jährigen Teilnehmenden*

Status 6 Monate nach Maßnahmenaustritt	Frauen		Männer	
	gesamt	ISCED max. 2	gesamt	ISCED max. 2
Erwerbstätigkeit (inkl. geringfügig und selbständig)	10,9%	5,5%	12,8%	8,6%
Betriebliche Berufsausbildung	15,9%	17,2%	23,8%	25,3%
Außerbetriebliche/ schulische Bildung	11,9%	13,2%	7,9%	8,4%
Berufsvorbereitende Maßnahmen (BvB, EQ)	7,9%	8,5%	9,8%	10,5%
Allgemeinbildende Schule**	36,4%	41,7%	29,6%	33,9%
Freiwilligendienst	1,9%	2,0%	1,8%	1,6%
Mutterschutz/Elternzeit	2,7%	2,3%	0,3%	0,4%
Arbeitslos	8,3%	6,0%	11,5%	9,1%
Nicht erwerbstätig	4,0%	3,6%	2,4%	2,4%

* Ohne die Förderprogramme Jobstarter plus und Passgenaue Besetzung
** v.a. Teilnehmende des Förderprogramms Berufseinstiegsbegleitung, gefolgt von JUSTIQ.
Quelle: Längerfristige Verbleibsdatenerhebung Moysies & Partner, Auswertung durch ISG

Insgesamt kann vor diesem Hintergrund ein spezieller Beitrag der ESF-Förderungen zur Erhöhung des Anteils von Frauen in der dualen Ausbildung und zum Abbau der Unterschiede in den Berufsbildungschancen von marginalisierten jungen Frauen und Männern – der an einem überproportionalen Frauenanteil an den Förderungen oder einer stärkeren Annäherung von Einmündungsquoten festzumachen wäre – nicht abgeleitet werden.

4.3.6. Erhöhung des Anteils von Frauen als Fach- und Führungskräfte

Das Leitziel der Erhöhung des Anteils von Frauen als Fach- und Führungskräfte in der Sozialwirtschaft kann, da es auf ein bestimmtes Feld ausgerichtet ist, im Bundes-ESF weniger als ein Leitziel für den Mainstreaming-Ansatz betrachtet werden, sondern stellt ein Ziel dar, das in erster Linie mit einem spezifischen Förderinstrument, dem Förderprogramm rückenwind, adressiert wird. In diesem Förderprogramm ist die Erhöhung des Anteils von Frauen in Führungspositionen als ein möglicher Bereich der förderfähigen Organisationsentwicklungsthemen genannt. Von 122 geförderten Projekten in diesem Förderprogramm sind 30 dem Themenfeld „Vielfalt im Betrieb und Geschlechtergerechtigkeit" zuzurechnen[74] und davon sechs Projekte (4,9% aller Projekte) spezifisch oder unter anderem auf geschlechtergerechte Personal- und Organisationsentwicklung ausgerichtet, darunter drei explizit auf die Förderung von Frauen in Führungspositionen[75].

Ergebnisse liegen nicht spezifisch für das Förderprogramm rückenwind, sondern für den Bundes-ESF insgesamt aus der längerfristigen Verbleibserhebung vor. Demnach haben 23,4% der erwerbstätigen Frauen nach der Förderung eine höhere Verantwortung und 15,3% sind befördert worden. Geförderte erwerbstätige Männer haben demgegenüber seltener als Frauen eine höhere Verantwortung nach der Förderung (19,6%), sind aber häufiger als Frauen befördert worden (20,5%). Auch hier spiegeln sich die geschlechtsbezogenen Segregationsmechanismen des Arbeitsmarktes wieder.

4.4. Fazit und Empfehlungen

Der Bundes-ESF stellt mit seinen im OP formulierten Gleichstellungszielen ein ambitioniertes Programm dar. Vor dem Hintergrund eines gesellschaftlich tief verankerten Ursachenkomplexes der geschlechtsbezogenen Ungleichheiten im Erwerbsleben und beim Einkommen stellt sich dabei die Frage, welchen messbaren Beitrag der Bundes-ESF im Rahmen seiner Reichweite und Interventionsmöglichkeiten zu den formulierten Gleichstellungszielen konkret leisten kann. Normativ-kulturelle Geschlechterordnungen, steuer- und sozialrechtliche Anreizstrukturen, regionales Arbeitsplatzangebot und lokale Betreuungsinfrastruktur sowie Lohnniveau sind Rahmenbedingungen der ESF-Umsetzung (siehe Kapitel 4.2.4), auf die die im ESF mögliche Interventionen einerseits kaum Einfluss haben und die andererseits die Ergebnisse und Wirkungen der ESF-Umsetzung beeinflussen. Mit Blick auf die gesellschaftsstrukturellen und institutionellen Zusammenhänge kann der ESF eher Symptom- als Ursachen-

[74] Quelle: Programmwebsite, URL: https://www.bagfw-esf.de/themen-/-projekte/vielfalt-im-betrieb-geschlechtergerechtigkeit, Zugriff: April 2020

[75] Quelle: Programmwebsite, Zugriff April 2020; thematische Zuordnung innerhalb des online ausgewiesenen Themenfelds „Vielfalt im Betrieb und Geschlechtergerechtigkeit" anhand von Projekttitel und Kurzbeschreibung

bekämpfung leisten. Umso wichtiger ist es vor diesem Hintergrund jedoch auch, innerhalb der gegebenen Rahmenbedingungen den möglichen Handlungsspielraum zu nutzen, um geschlechtsbezogene Segregationsmechanismen nicht zu reproduzieren, sondern die gleichstellungsfördernden Potentiale des ESF zu stärken.

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund seiner generell begrenzten Reichweite sind Wirkungen des Bundes-ESF auf die Gleichstellung von Frauen und Männern quantitativ kaum zu bemessen. Mit Hilfe des theoriebasierten Wirkungsmodells können jedoch Wirkungen qualitativ plausibilisiert werden und differenzierte Einschätzungen zur Zielerreichung erfolgen.

Erhöhung der existenzsichernden Erwerbstätigkeit von Frauen und ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit

Für die Schwerpunktansätze des Bundes-ESF zu diesem Leitziel – Aktivierung aus Nichterwerbstätigkeit sowie Ausweitung der Arbeitszeit – erscheinen die Anteile der nicht erwerbstätigen Frauen und der geringfügig beschäftigten Frauen an den Teilnahmen im Bundes-ESF niedrig, ebenso der Anteil der zwei spezifisch darauf ausgerichteten Förderprogramme am gesamten Fördervolumen. In allen Förderprogrammen zusammengenommen, die auf die Heranführung an und Integration von Erwachsenen in den Arbeitsmarkt zielen und sich an Arbeitslose und Nichterwerbstätige richten, ist der Frauenanteil an den Teilnahmen annähernd proportional. Damit ist das Querschnittsziel als Handlungsgrundsatz erreicht, aber noch nicht an sich ein aktiver Beitrag im Sinne des Querschnittsziels als Zielorientierung geleistet worden.

Handlungsoption hierzu sind im Rahmen des Bundes-ESF zum einen, in einem künftigen Programmportfolio mehr und/oder höher ausgestattete spezifische Förderinstrumente aufzunehmen, und zum anderen die Implementation des Mainstreaming-Prinzips in allen Förderprogrammen zu stärken, um mit höheren Frauenanteilen strukturellen Ungleichheiten entgegenzuwirken. Lohnenswert scheint es zu prüfen, ob mit alternativen Zugangswegen wie bei quartiersbezogenen bzw. sozialräumlichen Ansätzen (bestimmte Gruppen von) Frauen besser erreicht werden können und inwieweit solche Ansätze übertragbar sind.

Im Ergebnis befinden sich arbeitslose oder nicht erwerbstätige Frauen und Männer nach einer ESF-Förderung etwa gleich häufig in Erwerbstätigkeit. Jedoch münden Frauen deutlich seltener in eine Vollzeit- oder vollzeitnahe Beschäftigung als Männer und häufiger in geringfügige oder Teilzeitbeschäftigung. Diese Ergebnisse der ESF-Förderungen spiegeln damit in der Tendenz die geschlechtsbezogenen Erwerbsmuster in Deutschland.

Die Befunde sind insgesamt vor dem Hintergrund der skizzierten Rahmenbedingungen und Wirkungspotenziale des Bundes-ESF einzuordnen. So hat die ex ante Betrachtung der Programmtheorie gezeigt, dass der Beitrag der Förderprogramme im Bundes-ESF zum Leitziel der Erhöhung existenzsichernder Erwerbstätigkeit von Frauen in erster Linie

mittelbar sein kann. Nichtdestotrotz wird empfohlen, für den ESF am Leitziel Erhöhung der existenzsichernden Erwerbstätigkeit von Frauen festzuhalten. Denn damit wird das Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern für den ESF korrespondierend zur EU-Gleichstellungspolitik konkretisiert und ein übergeordneter Bewertungsmaßstab für das grundsätzliche Verständnis von Gleichstellung und die Ausrichtung von Interventionen formuliert, aus dem sich weitere fachliche Gleichstellungsziele für den Bundes-ESF ableiten und begründen lassen (siehe Kapitel 4.2.1).

Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben

Die spezifischen Förderinstrumente zur Förderung der Vereinbarkeit (Vereinbarkeit, Quereinstieg) erscheinen gemessen an ihrem Anteil am Fördervolumen des Bundes-ESF in ihrer rein quantitativen Gewichtung relativ niedrig. Ebenso ist der Anteil von spezifisch auf Vereinbarkeit ausgerichteten Projekten oder Beratungen innerhalb einzelner Förderinstrumente (Unternehmerisches Know How, Fachkräfte sichern, Unternehmenswert:Mensch, rückenwind) rein quantitativ betrachtet niedrig. Im Vordergrund stehen demgegenüber qualitative Impulse etwa durch den Modellcharakter von Förderinstrumenten wie des Förderprogramms Quereinstieg. Angesichts einer generell begrenzten Reichweite ist die Förderung von Modellvorhaben ein empfehlenswerter Ansatz. Positiv hervorzuheben ist zudem der Implementierungsansatz in den Förderprogrammen, die sich an Unternehmen richten, und die die Möglichkeit von spezifisch auf Vereinbarkeit ausgerichteten Projekten oder von spezifischen Beratungsangeboten für Unternehmen vorgesehen haben. Zu empfehlen ist hier eine aktivere Steuerung in der Umsetzung (bspw. durch proaktive Beratungsansätze oder spezifische Anreize), sodass diese Möglichkeiten verstärkt genutzt werden.

Förderung des Unternehmerinnengeistes von Frauen

Mit den ESF-Gründungsförderungen werden Frauen nur unterproportional zum allgemeinen Gründungsgeschehen erreicht, weshalb kein spezieller Beitrag der ESF-Umsetzung zum Leitziel Förderung des Unternehmerinnengeists von Frauen plausibilisiert werden kann. Zu empfehlen ist diesbezüglich eine aktivere Steuerung in der Umsetzung, beispielsweise durch gezielte Akquisestrategien.

Grundsätzlich wird für den Bundes-ESF empfohlen, dieses Leitziel strategisch stärker an ein übergeordnetes Gleichstellungsziel – die existenzsichernde Erwerbstätigkeit von Frauen – anzubinden. Denn vor dem Hintergrund der in der selbständigen Erwerbstätigkeit noch stärker ausgeprägten geschlechtsbezogenen Ungleichheiten ist von einer Erhöhung der selbständigen Erwerbstätigkeit von Frauen alleine noch keine Gleichstellungswirkung zu erwarten.

Beseitigung geschlechtsspezifischer Stereotype bei der Berufswahl

Das Leitziel der Beseitigung geschlechtsspezifischer Stereotype bei der Berufswahl wird im Bundes-ESF in erster Linie in zwei Förderprogrammen verfolgt. Vor dem Hintergrund der Ausrichtung des Bundes-ESF schwerpunktmäßig auf benachteiligte Jugendliche ist es plausibel zu begründen, dass dieses Leitziel weniger durch einen Mainstreaming-Ansatz in allen auf Jugendliche und junge Erwachsene ausgerichteten Programmen umgesetzt wird, sondern spezifisch mit zwei ausgewählten Förderinstrumenten. Diese haben eine Erhöhung des Frauenanteils in Green Jobs einerseits (BBNE) bzw. des Männeranteils im frühpädagogischen Bereich andererseits (Quereinstieg) in den Richtlinien als Ziel implementiert. Beide Förderprogramme konnten das Ziel mit einem jeweils deutlich überproportionalen Anteil erreichen.

Erhöhung des Frauenanteils in der dualen Ausbildung, insb. des Anteils von Frauen ohne oder mit niedrigem Schulabschluss sowie von Frauen mit Migrationshintergrund

In den Förderprogrammen, die sich an Jugendliche und junge Erwachsene richten, werden Frauen zusammengenommen unterproportional erreicht, und im Ergebnis münden geförderte junge Männer deutlich häufiger als junge Frauen in eine duale Berufsausbildung. Insgesamt kann ein spezieller Beitrag der ESF-Förderungen zur Erhöhung des Anteils von Frauen in der dualen Ausbildung und zum Abbau der Unterschiede in den Berufsbildungschancen von marginalisierten jungen Frauen und Männern nicht festgestellt werden. Vielmehr spiegeln sich in den Teilnahmen und Ergebnissen die geschlechtsbezogenen Strukturen in der beruflichen Bildung. Zum einen werden junge Frauen von Förderinstrumenten, die am Übergang von der Schule in den Beruf ansetzen, unterproportional erreicht. Zum anderen ist der Frauenanteil in den beiden Förderprogrammen, die spezifisch auf die duale Ausbildung zielen, unterproportional. Es gibt Hinweise darauf, dass letzteres an der Ausrichtung einerseits auf eher männerdominierte Branchen und andererseits auf bestimmte Teilzielgruppen mit höheren Männeranteilen (Geflüchtete, StudienabbrecherInnen) liegt.

Vor diesem Hintergrund gibt es auf Ebene des Bundes-ESF im Wesentlichen zwei Handlungsoptionen. Zum einen gilt es, die Implementation des Querschnittsziels in allen Förderprogrammen, die sich an Jugendliche und junge Erwachsene richten, deutlich zu stärken, damit junge Frauen besser erreicht werden. Es empfiehlt sich dabei, die Ausrichtung des Programmportfolios und der Förderprogramme für Jüngere grundsätzlich dahingehend zu prüfen, ob sie geschlechtsbezogene Unterschiede im Übergang von der Schule in den Beruf ausreichend berücksichtigen. So könnte die Unterrepräsentanz von jungen Frauen u.a. daran liegen, dass Schwierigkeiten im Übergang von der Schule in den Beruf bei jungen Frauen weniger als bei jungen Männern in der Schule (Erreichen eines Schulabschlusses), sondern eher nach dem Schulabschluss einsetzen, und sie dann zudem von etablierten Angebotsstrukturen weniger gut erreicht werden. Um junge Frauen mit den Förderungen besser zu adressieren, scheint deshalb eine vertiefte Prüfung und Anpassung der Programme und Förderansätze erforderlich zu

sein. Zum anderen kann auch mit einer Erweiterung des Programmportfolios um Förderinstrumente, die sich spezifisch an junge Frauen mit Schwierigkeiten am Übergang von der Schule in den Beruf – insbesondere junge Frauen mit niedrigen Schulabschlüssen sowie junge Frauen mit Migrationshintergrund – richten, gegengesteuert werden.

Erhöhung des Anteils von Frauen als Fach- und Führungskräfte in der Sozialwirtschaft

Das Leitziel des Bundes-ESF Erhöhung des Anteils von Frauen als Fach- und Führungskräften in der Sozialwirtschaft wird mit dem Fokus auf die Sozialwirtschaft im Wesentlichen durch ein Förderinstrument adressiert, das Programm rückenwind. Aufgrund des hohen Frauenanteils an den Beschäftigten in diesem Berufsfeld profitieren Frauen zu einem hohen Anteil von den geförderten Maßnahmen der Organisations- und Personalentwicklung. Der Anteil der Projekte, die tatsächlich explizit die Förderung von Frauen in Führungspositionen adressieren, ist in dem Förderprogramm demgegenüber niedrig.

Im Kontext dieses Leitziels ist bemerkenswert, dass unter den im Bundes-ESF geförderten Erwerbstätigen insgesamt Frauen nach der Förderung zwar häufiger als Männer eine höhere Verantwortung haben, jedoch seltener als Männer befördert werden. Auch hier scheinen sich geschlechtsbezogene Segregationsmechanismen des Arbeitsmarktes widerzuspiegeln.

5. Zusammenfassung der Befunde und Empfehlungen

Die Evaluation der Querschnittsziele im ESF-Bundesprogramm umfasst eine Implementationsanalyse, eine Auswertung der Monitoringdaten mittels Benchmarks sowie eine theoriebasierte Wirkungsanalyse des Querschnittsziels Gleichstellung von Frauen und Männern.

Bewertung der Implementation der Querschnittsziele

Den Querschnittszielen wird im Bundes-ESF ein strategisch großes Gewicht beigemessen, und sie sind in der Implementation formal durchgängig und kommunikativ stark verankert, fachlich jedoch weniger konkretisiert. Das bedeutet, dass die Wirkungspotenziale des Bundes-ESF im Hinblick auf die Querschnittsziele noch nicht optimal gesteuert und top down entfaltet werden.

In der fachlichen Verankerung der Querschnittsziele zeigen sich an den Schnittstellen im Mehrebenensystem des Bundes-ESF insbesondere zwei Steuerungshürden. Zum einen treffen an der Schnittstelle von Operationellem Programm und Einzelprogrammen zwei unterschiedliche Steuerungslogiken aufeinander. Während der ESF grundsätzlich top down organisiert ist, sind im Bundes-ESF unter der Federführung der in einem Ressort angesiedelten ESF-Verwaltungsbehörde mehrere Ressorts an der Umsetzung beteiligt, für die jedoch alle das Ressortprinzip der Eigenständigkeit in Hauspolitik und Facharbeit gilt. Das heißt, dass ausgehend von der übergreifenden Verankerung im OP die konkrete fachliche Implementierung der Querschnittsziele in der Programmumsetzung letztlich den verschiedenen Ressorts auf Einzelprogrammebene überantwortet bleibt. Im ESF-Bundesprogramm wird diesem Spannungsfeld der unterschiedlichen Steuerungslogiken auf OP-Ebene neben der formalen Verankerung mit einem starken Schwerpunkt auf die kommunikative Verankerung der Querschnittziele, namentlich einer Begleitstruktur, begegnet.

Eine zweite Steuerungshürde zeigt sich im Mehrebenensystem des Bundes-ESF an der Schnittstelle zwischen Einzelprogrammebene und Begünstigten bzw. Projektträgern. Hier erfolgt die Implementierung der Querschnittsziele in der Antragstellung, der Begutachtung und der Berichterstattung überwiegend im Modus der formalen Verankerung. Das heißt, dass Antragsteller und Projektträger in diesen Verfahren darauf verpflichtet werden, die Querschnittsziele umzusetzen, dabei jedoch kaum methodische oder fachliche Vorgaben erhalten, auf welche Art und Weise sie dies tun sollen. Es ist noch nicht ausreichend gelungen, Ziele und Umsetzungsanforderungen der Querschnittsziele für die jeweiligen Förderprogramme zu konkretisieren und in sowohl fachlich produktive als auch praktisch anwendbare Kriterien für die Anforderungen der Verwaltungslogiken zu übersetzen. Die Implementation und Umsetzung der Querschnittsziele in den Projekten bleiben damit im hohen Maße dem Verständnis und den methodischen und fachlichen Kompetenzen der Projektträger überantwortet.

Bewertung der Querschnittsziele als Handlungsgrundsatz: Benchmarking

Etwa die Hälfte der Teilnahmen im ESF-Bundesprogramm entfällt auf Frauen. Vergleicht man den Anteil von Frauen an den Teilnahmen mit ihrem Anteil an den jeweiligen Hauptzielgruppen des ESF-Bundesprogramms, so zeigt sich ein differenzierteres Bild. Mit Ausnahme der Zielgruppe Erwerbstätige ist der Frauenanteil an den Hauptzielgruppen durchwegs unterproportional. Besonders bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen sowie bei Menschen mit Migrationshintergrund, darunter insbesondere bei Geflüchteten, scheinen verstärkte Anstrengungen notwendig, um Frauen zumindest entsprechend ihres Anteils an den Zielgruppen mit den Förderungen zu erreichen. Auch langzeitarbeitslose Frauen werden im ESF etwas unterproportional gefördert, was auf die niedrigen Frauenanteile bei IvAF (Zielgruppe Geflüchtete) sowie im LZA-Programm zurückzuführen ist. Der überproportionale Anteil von Frauen an den geförderten Erwerbstätigen entspricht der Zielgruppendefinition des ESF-OP und ist zum einen auf das Förderprogramm Bildungsprämie mit einem besonders hohen Frauenanteil zurückzuführen. Zum anderen tragen jene Förderprogramme dazu bei, die mit ihren Interventionen auf frauendominierte Berufsbereiche zielen, wie etwa rückenwind.

Gesamt betrachtet konnte eine – gemessen an Teilnahmequoten – erfolgreiche Umsetzung des Querschnittsziels Gleichstellung von Frauen und Männern als Handlungsgrundsatz im Bundes-ESF hauptsächlich über spezifische Ansätze sowie Förderprogramme, die auf frauendominierte Interventionsfelder ausgerichtet sind, erreicht werden.

Im Rahmen des Querschnittsziels Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung adressiert das ESF-Bundesprogramm in erster Linie die Zielgruppen Ältere, Menschen mit Behinderung und Personen mit Migrationshintergrund. Der Schwerpunkt des ESF-Bundesprogramms auf Menschen mit Migrationshintergrund in schwierigen Lebenslagen schlug sich in einem bezogen auf ihren Anteil an den ESF-Hauptzielgruppen proportionalen Anteil bzw. überproportionalen Anteil (v. a. bei den geförderten Langzeitarbeitslosen) an den Teilnahmen im Bundes-ESF nieder. Dies ist in erster Linie auf die spezifisch auf diese Zielgruppe ausgerichteten Förderprogramme im Bundes-ESF zurückzuführen. Bei den langzeitarbeitslosen Teilnahmen ist der Anteil von Teilnehmenden mit Migrationshintergrund auch ohne die vier spezifischen Förderprogramme leicht überproportional. Bei den Förderprogrammen, die sich an Erwerbstätige richten, ist der Anteil mit Migrationshintergrund demgegenüber unterproportional.

Die zwei weiteren im Rahmen des Querschnittsziels Chancengleichheit spezifisch adressierten Zielgruppen Ältere und Menschen mit Behinderungen, für die im Bundes-ESF keine spezifischen Förderprogramme oder -ansätze umgesetzt werden, konnten nur deutlich unterproportional zu ihren jeweiligen Anteilen an den ESF-Zielgruppen erreicht werden.

Insgesamt lässt sich der Schluss ziehen, dass im ESF-Bundesprogramm eine – gemessen an Teilnahmequoten – erfolgreiche Umsetzung des Querschnittsziels Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung bislang in erster Linie über spezifische Ansätze erreicht wird, während es noch nicht ausreichend gelingt, die mit diesem Querschnittsziel adressierten Zielgruppen auch über den Mainstreaming-Ansatz zumindest entsprechend ihres Anteils an den Hauptzielgruppen zu erreichen.

Bewertung der Zielerreichung: Wirkungsanalyse

Für das Querschnittsziel Gleichstellung von Frauen und Männern wurden im ESF-Bundesprogramm ambitionierte Leitziele formuliert, die von dem hohen Stellenwert im Programm zeugen. Anhand dieser sechs Leitziele wurde für dieses Querschnittsziel eine Wirkungsanalyse vorgenommen. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der generell begrenzten Reichweite des Bundes-ESF sind Wirkungen des Programms auf die Gleichstellung von Frauen und Männern quantitativ kaum zu bemessen. Mit Hilfe des theoriebasierten Wirkungsmodells können jedoch Wirkungen qualitativ plausibilisiert werden und differenzierte Einschätzungen zur Zielerreichung erfolgen. Bei der Einordnung der Befunde ist zu berücksichtigen, dass damit ein anspruchsvoller Bewertungsmaßstab an ein ambitioniertes Programm gelegt wird.

- Erhöhung der existenzsichernden Erwerbstätigkeit von Frauen

  Für die Schwerpunktansätze des Bundes-ESF zu diesem Leitziel – Aktivierung aus Nichterwerbstätigkeit sowie Ausweitung der Arbeitszeit – erscheinen die Anteile der nicht erwerbstätigen Frauen und der geringfügig beschäftigten Frauen an den Teilnahmen im Bundes-ESF niedrig, ebenso der Anteil der zwei spezifisch darauf ausgerichteten Förderprogramme am gesamten Fördervolumen. In allen Förderprogrammen zusammengenommen, die auf die Heranführung an und Integration von Erwachsenen in den Arbeitsmarkt zielen und sich an Arbeitslose und Nichterwerbstätige richten, ist der Frauenanteil an den Teilnahmen annähernd proportional. Damit ist das Querschnittsziel als Handlungsgrundsatz erreicht, aber noch nicht an sich ein aktiver Beitrag im Sinne des Querschnittsziels als Zielorientierung geleistet worden.

  Im Ergebnis befinden sich arbeitslose oder nicht erwerbstätige Frauen und Männer nach einer ESF-Förderung etwa gleich häufig in Erwerbstätigkeit. Jedoch münden Frauen deutlich seltener in eine Vollzeit- oder vollzeitnahe Beschäftigung als Männer und häufiger in geringfügige oder Teilzeitbeschäftigung. Diese Ergebnisse der ESF-Förderungen spiegeln damit in der Tendenz die geschlechtsbezogenen Erwerbsmuster in Deutschland.

- Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben

  Die spezifischen Förderinstrumente zur Förderung der Vereinbarkeit (Vereinbarkeit, Quereinstieg) erscheinen gemessen an ihrem Anteil am Fördervolumen des Bundes-

ESF in ihrer rein quantitativen Gewichtung relativ niedrig. Ebenso ist der Anteil von spezifisch auf Vereinbarkeit ausgerichteten Projekten oder Beratungen innerhalb einzelner Förderinstrumente (Unternehmerisches Know How, Fachkräfte sichern, Unternehmenswert:Mensch, rückenwind) rein quantitativ betrachtet niedrig. Die Aktivierung von Unternehmen, diese Angebote zu nutzen, ist hier noch nicht in nennenswertem Maße gelungen. Im Vordergrund stehen demgegenüber qualitative Impulse etwa durch den Modellcharakter von Förderinstrumenten wie des Förderprogramms Quereinstieg.

- Förderung des Unternehmerinnengeists

  Mit den ESF-Gründungsförderungen werden Frauen nur unterproportional zum allgemeinen Gründungsgeschehen erreicht, weshalb kein spezieller Beitrag der ESF-Umsetzung zum Leitziel Förderung des Unternehmerinnengeists von Frauen plausibilisiert werden kann. Grundsätzlich ist vor dem Hintergrund der in der selbständigen Erwerbstätigkeit noch stärker ausgeprägten geschlechtsbezogenen Ungleichheiten alleine von einer Erhöhung der selbständigen Erwerbstätigkeit von Frauen noch keine Gleichstellungswirkung zu erwarten.

- Beseitigung geschlechtsspezifischer Stereotype bei der Berufswahl

  Das Leitziel der Beseitigung geschlechtsspezifischer Stereotype bei der Berufswahl wird im Bundes-ESF in erster Linie in zwei Förderprogrammen verfolgt. Vor dem Hintergrund der Ausrichtung des Bundes-ESF schwerpunktmäßig auf benachteiligte Jugendliche ist es plausibel zu begründen, dass dieses Leitziel weniger durch einen Mainstreaming-Ansatz in allen auf Jugendliche und junge Erwachsene ausgerichteten Programmen umgesetzt wird, sondern spezifisch mit zwei ausgewählten Förderinstrumenten. Diese haben eine Erhöhung des Frauenanteils in Green Jobs einerseits (BBNE) bzw. des Männeranteils im frühpädagogischen Bereich andererseits (Quereinstieg) in den Richtlinien als Ziel implementiert. Beide Förderprogramme konnten das Ziel mit einem jeweils deutlich überproportionalen Anteil erreichen.

- Erhöhung des Frauenanteils in der dualen Ausbildung, insb. des Anteils von Frauen ohne / mit niedrigem Schulabschluss sowie von Frauen mit Migrationshintergrund

  In den Förderprogrammen, die sich an Jugendliche und junge Erwachsene richten, werden Frauen zusammengenommen unterproportional erreicht. Zum einen werden junge Frauen von Förderinstrumenten, die am Übergang von der Schule in den Beruf ansetzen, unterproportional erreicht. Zum anderen ist der Frauenanteil in den beiden Förderprogrammen, die spezifisch auf die duale Ausbildung zielen, deutlich unterproportional. Im Ergebnis münden geförderte junge Männer deutlich häufiger als junge Frauen in eine duale Berufsausbildung. Insgesamt kann ein spezieller Beitrag der ESF-Förderungen zur Erhöhung des Anteils von Frauen in der dualen Ausbildung und zum Abbau der Unterschiede in den Berufsbildungschancen von marginalisierten jungen Frauen und Männern nicht festgestellt werden. Vielmehr

spiegeln sich in den Teilnahmen und Ergebnissen die geschlechtsbezogenen Strukturen in der beruflichen Bildung.

- Erhöhung des Anteils von Frauen als Fach- u. Führungskräfte in der Sozialwirtschaft

  Dieses Leitziel des Bundes-ESF wird mit dem Fokus auf die Sozialwirtschaft im Wesentlichen durch ein Förderinstrument adressiert, das Programm rückenwind. Aufgrund des hohen Frauenanteils an den Beschäftigten in diesem Berufsfeld profitieren Frauen zu einem hohen Anteil von den geförderten Maßnahmen der Organisations- und Personalentwicklung. Der Anteil der Projekte, die tatsächlich explizit die Förderung von Frauen in Führungspositionen adressieren, ist in dem Förderprogramm demgegenüber niedrig. Im Kontext dieses Leitziels ist bemerkenswert, dass unter den im Bundes-ESF geförderten Erwerbstätigen insgesamt Frauen nach der Förderung zwar häufiger als Männer eine höhere Verantwortung haben, jedoch seltener als Männer befördert werden. Auch hier scheinen sich geschlechtsbezogene Segregationsmechanismen des Arbeitsmarktes widerzuspiegeln.

Ebenso wie beim Benchmarking lässt sich auch im Hinblick auf Zielerreichung und Wirkungen für das Querschnittsziel Gleichstellung von Frauen und Männern zusammenfassend resümieren, dass Gleichstellungswirkungen in erster Linie über spezifische Ansätze und Programme erzielt werden, während es noch nicht in nennenswertem Maße gelingt, die Wirkungspotentiale des ESF zur Förderung der Gleichstellung auch durch Mainstreaming zu entfalten.

Empfehlungen

Aufbauend auf die bisherigen Ansätze zur Implementierung der Querschnittsziele im Bundes-ESF wird eine weitere Stärkung der fachlichen Verankerung der Querschnittsziele empfohlen, um die Ziel- und Wirkungsorientierung und die inhaltliche Steuerung der Querschnittsziele in der Programmumsetzung weiter zu stärken. Im Hinblick auf die künftige ESF-Förderperiode empfiehlt es sich hierzu, den Schwerpunkt von Beratungsangeboten für die Programme noch stärker auf die Erstellung von Richtlinien sowie auf die Operationalisierung der Querschnittsziele in den Antrags-, Begutachtungs- und Berichterstattungsverfahren – d. h. die Konkretisierung von fachlich-inhaltlichen Zielen und Ansätzen und ihre „Übersetzung“ in die Anforderungen der Verwaltungslogiken – zu legen. Dies würde erfordern, dass begleitende Beratungs- und Unterstützungsangebote etwa in Form der bisherigen Begleitstruktur bereits vor der Erstellung der Richtlinien und der Verfahrensdokumente zur Verfügung stehen.

Auch empfiehlt sich eine aktivere Steuerung der Querschnittsziele in der Umsetzung, insbesondere für eine stärkere Nutzung von spezifischen Angeboten für Unternehmen, beispielsweise durch proaktive Beratungsansätze oder spezifische Anreize.

In der Implementierung des Querschnittsziels Chancengleichheit sollte künftig ein stärkerer Fokus auch auf Ältere und Menschen mit Behinderungen gerichtet werden. Dabei sollte insbesondere auch die Berücksichtigung des Themas Barrierefreiheit gestärkt werden, um die Zugänglichkeit von ESF-Maßnahmen zu verbessern.

Um den Anteil von Frauen sowie im Hinblick auf das Querschnittsziel Chancengleichheit den Anteil insbesondere von Älteren und Menschen mit Behinderung am Bundes-ESF zu erhöhen, gibt es im Sinne der Doppelstrategie zwei Handlungsstrategien. Einerseits können hierzu in einem künftigen Programmportfolio mehr und/oder höher ausgestattete spezifische Förderinstrumente aufgenommen werden. Zum anderen gilt es, die Implementation des Mainstreaming-Prinzips in allen Förderprogrammen zu stärken. Für eine Verbesserung des Zugangs von Frauen scheint die Ausweitung von alternativen Zugangswegen, etwa durch den weiteren Aufbau von nachhaltigen Kooperationsstrukturen, zielführend. Es scheint lohnenswert zu prüfen, ob mit quartiersbezogenen bzw. sozialräumlichen Ansätzen Frauen – aber auch Menschen mit Migrationshintergrund und Ältere – besser erreicht werden können und inwieweit solche Ansätze übertragbar sind. Verstärkte Anstrengungen sind zudem erforderlich, um spezifisch geflüchtete Frauen besser zu erreichen. Hierfür scheinen insbesondere niedrigschwellige frauenspezifische Ansätze erfolgversprechend.

Damit junge, v.a. geringqualifizierte, Frauen von den Förderungen besser erreicht werden, gilt es, die Implementation des Querschnittsziels Gleichstellung in allen Förderprogrammen für Jüngere wesentlich zu stärken, nicht zuletzt aufgrund der großen Bedeutung, die ein Berufsabschluss insbesondere bei Frauen für eine künftige Erwerbsbeteiligung hat. Hierzu wird eine vertiefte Prüfung und Anpassung der Förderansätze empfohlen, wie geschlechtsbezogene Unterschiede im Übergang von der Schule in den Beruf stärker berücksichtigt werden können. So könnte die Unterrepräsentanz von jungen Frauen u.a. daran liegen, dass Schwierigkeiten im Übergang in den Beruf bei jungen Frauen weniger als bei jungen Männern in der Schule (Erreichen eines Schulabschlusses), sondern eher nach dem Schulabschluss einsetzen, und sie dann zudem von etablierten Angebotsstrukturen weniger gut erreicht werden. Die Ausrichtung der einzelnen Förderprogramme, aber auch die Zusammensetzung des Programmportfolios für Jüngere insgesamt sollten dabei auf dem Prüfstand stehen.

Die Analyse des Querschnittsziels Gleichstellung von Frauen und Männern zeigt zwar, dass der Beitrag des Bundes-ESF zum Leitziel Erhöhung der existenzsichernden Erwerbstätigkeit von Frauen in erster Linie mittelbar sein kann. Nichtdestotrotz wird abschließend empfohlen, für den ESF an diesem Leitziel festzuhalten. Denn damit wird das Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern für den ESF korrespondierend zur EU-Gleichstellungspolitik konkretisiert und ein übergeordneter Bewertungsmaßstab für das grundsätzliche Verständnis von Gleichstellung und die Ausrichtung von Interventionen formuliert, aus dem sich weitere fachliche Gleichstellungsziele für den Bundes-ESF ableiten und begründen lassen.

Literaturverzeichnis

Agentur für Gleichstellung im ESF (Hg.) (2014): Gender Mainstreaming im Europäischen Sozialfonds. Ziele, Methoden, Perspektiven. Magdeburg.

Agentur für Querschnittsziele im ESF (2015): Die Querschnittsziele im ESF in der Förderperiode 2014-2020, im Auftrag des BMAS, Berlin.

Agentur für Querschnittsziele im ESF (2018): Die Querschnittsziele im ESF in der Förderperiode 2014-2020. Der aktualisierte Leitfaden. Berlin.

Alt, Christian et al. (2017): DJI-Kinderbetreuungsreport 2017. Inanspruchnahme und Bedarfe aus Elternperspektive im Bundesländervergleich. München.

Apel et al. (2017): Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SBG II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Zwischenbericht. BMAS Forschungsbericht 485. Köln/Tübingen.

Apel et al. (2018): Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SBG II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Zwischenbericht. BMAS Forschungsbericht 511. Köln/Tübingen.

BA – Bundesagentur für Arbeit (2011): Arbeitslose im Rechtskreis SGB III: Leistungs- und Nichtleistungsempfänger. Arbeitsmarkt in Zahlen, Nürnberg.

BA – Bundesagentur für Arbeit (2019): Arbeitsmarkt für Frauen und Männer (Monatszahlen). Analyse Arbeitsmarkt. Deutschland. Dezember 2018. Nürnberg.

Bachmann et al. (2015): Risiken atypischer Beschäftigungsformen für die berufliche Entwicklung und Erwerbseinkommen im Lebensverlauf. Endbericht im Auftrag des BMAS. Essen.

Bauer, Philipp u.a. (2019): Evaluation des Bundesprogramms Bildungsprämie (BIP). Endbericht im Auftrag des BMBF. München

Becker, Carsten / Grebe, Tim / Lübbers, Thorsten (2011): Evaluation der Fördermaßnahmen „EXIST-Gründerstipendium“ und „EXIST-Forschungstransfer“. Endbericht, GIB im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Berlin

Beicht, Ursula (2019): Tarifliche Ausbildungsvergütungen: Anstieg und Strukturen 2018 sowie Entwicklungen seit 1976. Hg. v. Bundesinstitut für Berufsbildung. Bonn.

Berghahn, Sabine (Wersig Maria (2013) Gesicherte Existenz? Gleichberechtigung und männliches Ernährermodell in Deutschland. Baden-Baden.

BIBB - Bundesinstitut für Berufsbildung (2009): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2009. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung. Bonn.

BIBB - Bundesinstitut für Berufsbildung (2011): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2011. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung. Bonn.

BIBB - Bundesinstitut für Berufsbildung (2014): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2014. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung. Bonn.

BIBB - Bundesinstitut für Berufsbildung (2018): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2018. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung. Bonn.

BIBB - Bundesinstitut für Berufsbildung (2019): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2019. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung. Bonn.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2014): Operationelles Programm ESF Bund Deutschland 2014-2020.

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2017): Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. Drucksache 18/12840. Berlin.

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2011): Neue Wege – Gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf. Erster Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. Drucksache 17/6240. Berlin.

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2018): Väterreport. Vater sein in Deutschland heute. Berlin.

BMWi - Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015): Potenziale nutzen – mehr Fachkräfte durch weniger Arbeitsmarkthemmnisse. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Berlin.

Böhmer, Michael et al. (2014): Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland. Endbericht im Auftrag des BMFSFJ. Berlin.

Boll, Christina (2016): Die Arbeitsteilung im Paar – Theorien, Wirkungszusammenhänge, Einflussfaktoren und exemplarische empirische Evidenz. Expertise für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. Hamburg.

Boll, Christina (2017): Stellungnahme von Dr. Christina Boll, HWWI. Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 18(13)107b_neu.

Boll, Christina / Bublitz, Elisabeth / Hoffmann, Malte (2015): Geschlechtsspezifische Berufswahl: Literatur- und Datenüberblick zu Einflussfaktoren, Anhaltspunkten struktureller Benachteiligung und Abbruchkosten. HWI Policy Paper 90. Hamburg.

Boockmann et al. (2015): Evaluation der Berufseinstiegsbegleitung nach § 421s SGB II. Abschlussbericht. BMAS Forschungsbericht Nr. 453. Tübingen, Berlin.

Borsdorf, Evelyn / Land, Annette (2011): Gender Mainstreaming in JOBSTARTER: Neue Chancen für junge Frauen und Männer. In: Jobstarter regional 2/2011. S. 5-11.

Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia (2016): Gleichstellung marginaler Beschäftigung. Vorschlag zur Reform der Minijobs. Expertise für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. Duisburg.

Bourdieu, Pierre (2005): Die männliche Herrschaft. Frankfurt a. M.

Brenke, Karl (2015): Wachsende Bedeutung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt. In: DIW Wochenbericht 82 (5), S. 75-86.

Bruckmeier, Kerstin / Hohmeyer, Katrin (2018): Arbeitsaufnahmen von Arbeitslosengeld-II-Empfängern. Nachhaltige Integration bleibt schwierig. IAB-Kurzbericht 2/2018.

Dengler, Carina / Fertig, Michael / Flörcken ,Talke / Frey, Regina / Harsch, Katrin / Hunger, Katrin / Kaschuba, Gerrit / Kirchmann, Andrea / Puxi, Marco / Seidel, Katja (2013): Gleichstellungspolitischer Auftrag der Bundesagentur für Arbeit im SGB III. Evaluation im Auftrag des BMAS. Köln, Berlin, Tübingen.

DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund Jugend (2018): Ausbildungsreport 2018. Berlin.

Diener, Katharina / Götz, Susanne / Schreyer, Franziska / Stephan, Gesine (2013): Lange Erwerbsunterbrechungen von Frauen. Beruflicher Wiedereinstieg mit Hürden. IAB-Kurzbericht 24/2013.

DRV – Deutsche Rentenversicherung Bund (2018): Versichertenbericht 2018. Statistische Analysen zu den Versicherten der Deutschen Rentenversicherung. Berlin.

Eichhorst, Werner et al. (2012): Geringfügige Beschäftigung: Situation und Gestaltungsoptionen. IZA Research Report Nr. 47

EIGE – European Institute for Gender Equality (2016): Institutional Transformation. Gender Mainstreaming Toolkit. Vilnius.

Faulstich-Wieland, Hannelore / Scholand, Barbara (2017): Von Geschlecht keine Spur? Berufsorientierung an allgemeinbildenden Schulen. WSI Study 365. Düsseldorf.

Finke, Claudia / Dumpert, Florian / Beck, Martin (2017): Verdienstunterschiede zwischen Frauen und Männern. In: Statistisches Bundesamt WISTA (2). S. 43-62.

Frey, Regina / Flärcken, Talke (2014): Gleichstellung als Führungsaufgabe. Eine Expertise für das Programm rückenwind. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF. Berlin.

Frodermann, Christan et al. (2018): Betriebliche Angebote zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Mütter kehren schneller zu familienfreundlichen Arbeitgebern zurück. IAB-Kurzbericht 18/2018.

Fuchs u.a. 2019 ISG Evaluation lZA zwischenberich 31.märz 2019

Garbuszus, Jan Marvin / Ott, Notburga / Pehle, Sebastian / Werding, Martin (2018): Wie hat sich die Einkommenssituation von Familien entwickelt? Ein neues Messkonzept. Hg. v. d. Bertelsmann-Stiftung. Gütersloh.

Gather, Claudia / Schürmann, Lena / Trenkmann, Jeannette (2017): (Solo-)Selbständigkeit als gleichstellungspolitische Herausforderung. Expertise für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. Berlin.

Geyer, Johannes / Schulz, Erika (2014): Who cares? Die Bedeutung der informellen Pflege durch Erwerbstätige in Deutschland. In: DIW Wochenbericht 81(14). S.294-301.

Görlitz et al. (2012): Datenmonitoring und Evaluation des Programms „Bildungsprämie". Endbericht im Auftrag des BMBF. Essen.

Gottschall, Karin / Schröder, Tim (2013): „Familienlohn" – Zur Entwicklung einer wirkmächtigen Normierung geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung. In: WSI-Mitteilungen, Nr. 3, S. 161-170

Gutknecht-Gmeiner, Maria / Wroblewski, Angela (2014): Evaluation von Gender Mainstreaming und Gendern von Evaluation. In: Böttcher, Wolfgang et al. (Hg.): Evaluation in Deutschland und Österreich. Münster.

Hammermann, Andrea / Schmidt, Jörg / Stettes, Oliver (2019): Unternehmensmonitor Familienfreundlichkeit 2019. Hg. v. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.

Hausmann, Ann-Christin / Kleinert, Corinna (2014): Berufliche Segregation auf dem Arbeitsmarkt. Männer- und Frauendomänen kaum verändert. IAB-Kurzbericht 9/2014.

Hobler et al. (2017): Wer leistet unbezahlte Arbeit? Hausarbeit, Kindererziehung und Pflege im Geschlechtervergleich. WSI Report 35. Düsseldorf.

Hohendanner, Christian / Stegmaier, Jens (2012): Geringfügige Beschäftigung in deutschen Betrieben. Umstrittene Minijobs. IAB-Kurzbericht 24/2012.

Hohmeyer, Katrin / Lietzmann, Torsten (2016): Langzeitleistungsbezug und -arbeitslosigkeit: Struktur, Entwicklung und Wirkung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen IAB Aktuelle Berichte 8/2016.

Holst, Elke / Wieber, Anna (2014): Bei der Erwerbstätigkeit der Frauen liegt Ostdeutschland vorn. In: DIW Wochenbericht 81(40). S.967-975.

IFGE (2019): Übersicht zum Stand der Umsetzung. Begleitende Evaluation der Ausbildungsstrukturprogramme JOBSTARTER und JOBSTARTER plus des BMBF. Im Auftrag des Bundesinstituts für Berufsbildung. Berlin

Josten, Martina u.a. (2008): Gründungspotenziale bei Studierenden. Zentrale Ergebnisse der Studierendenbefragung an 37 deutschen Hochschulen. Inmit im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung; Bonn, Berlin 2008

Kalina, Thomas / Weinkopf, Claudia (2017): Niedriglohnbeschäftigung 2015 – bislang kein Rückgang im Zuge der Mindestlohneinführung. IAQ-Report 6/2017.

Klammer, Ute / Klenner, Christina / Lillemeier, Sarah (2018): „Comparable Worth". Arbeitsbewertungen als blinder Fleck in der Ursachenanalyse des Gender Pay Gaps? WSI Study 14. Düsseldorf.

Klemt, Sandra / Lenz, Sabine (2018): Verdienste. In: Statistisches Bundesamt / Wissenschaftszentrum Berlin (Hg.): Datenreport 2018. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn, S. 166-176.

Klünder, Nina (2016): Differenzierte Ermittlung des Gender Care Gap auf Basis der repräsentativen Zeitverwendungsdaten 2012/2013. Expertise für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. Gießen.

Kohaut, Susanne / Möller, Iris (2017): Führungspositionen in Betrieben und Verwaltungen. Oberste Chefetage bleibt Männerdomäne. IAB-Kurzbericht 24/2017.

Kopf, Eva / Zabel, Cordula (2012): Förderung von Frauen im SBG II. Orientierung an alten Rollenmustern? In: IAB-Forum 1/2012, S. 38-45.

Kopf, Eva / Zabel, Cordula (2013): Förderung von Frauen im SGB II. Welche Rolle spielt der Familienhintergrund? In: Forum Arbeit, H. 1, S. 3-5.

Kopf, Eva / Zabel, Cordula (2014): Active labour market programmes for women with a partner. Challenge or replication of traditional gender roles. IAB-Discussion Paper 6/2014.

Koppetsch, Cornelia / Burkhart, Günter (1999): Die Illusion der Emanzipation. Zur Wirksamkeit latenter Normen im Milieuvergleich. Konstanz.

Koppetsch, Cornelia / Speck, Sarah (2016): Wenn der Mann kein Ernährer mehr ist. Geschlechterkonflikte in Krisenzeiten. Bonn

Kotlenga, Sandra / Pagels, Nils (2017): Inklusion im Arbeitsmarktkontext. Informationen und Empfehlungen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im ESF „Die Barrieren im eigenen Kopf überwinden". Hg. v. d. Agentur für Querschnittsziele im ESF. Berlin.

Kroll, Stephan (2015): Tertiarisierung der Berufsausbildung. Berufsstrukturelle Veränderungen für Männer und Frauen nach der Wiedervereinigung. In: BwP (5). S .20-24.

Kümmerling, Angelika / Bäcker, Gerhard (2012): Zwischen Beruf und Pflege: Betriebliche Maßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Pflegeverpflichtung. Duisburg/Essen.

Lang, Julia (2019): Berufsbezogene Sprachförderung erhöht die Beschäftigungschancen deutlich, In: IAB-Forum 13. März 2019

Lietzmann, Torsten (2016): Langzeitleistungsbezug und Langzeitarbeitslosigkeit: Definitionen, Quantitäten, Strukturen. In: WSI-Mitteilungen (5). S. 334-343.

Lietzmann, Torsten / Wenzig, Claudia /2017): Arbeitszeitwünsche und Erwerbstätigkeit von Müttern. Welche Vorstellungen über die Vereinbarkeit von Beruf und Familie bestehen. IAB-Kurzbericht 10/2017.

Lutz, Hedwig / Pimminger, Irene (2000): Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern in den Maßnahmen für Arbeitslose. Evaluierung der Planung und Umsetzung des Europäischen Sozialfonds 1995-1997. Wien.

Matthes, Stephanie (2019): Warum werden Berufe nicht gewählt? Die Relevanz von Attraktivitäts- und Aversionsfaktoren in der Berufsfindung. Hg. vom Bundesinstitut für Berufsbildung. Bonn.

Neureiter, Marcus u.a. (2019): Evaluation des Förderprogramms „Passgenaue Besetzung". Endbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Hamburg

Pfau-Effinger, Birgit / Euler, Thorsten (2014): Wandel der Einstellungen zu Kinderbetreuung und Elternschaft in Europa – Persistenz kultureller Differenzen. In: Soziale Welt, Sonderband 20, S. 175-194.

Pimminger, Irene (2012a): Junge Frauen und Männer im Übergang von der Schule in den Beruf. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF. Berlin.

Pimminger, Irene (2012b): Existenzsichernde Beschäftigung von Frauen und Männern. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF. Berlin.

Pimminger, Irene (2015): Existenzsichernde Beschäftigung von Frauen und Männern mit und ohne Migrationshintergrund. Hg. v. d. Agentur für Querschnittsziele im ESF. Berlin.

Pimminger, Irene (2016): Armut und Armutsrisiken von Frauen und Männern. Ein Update. Hg. v. d. Agentur für Querschnittsziele im ESF. Berlin.

Pimminger, Irene / Frey, Regina (2011): Leitfaden zur Evaluierung des Querschnittsziels Gleichstellung in Programmen. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF im Auftrag des BMAS. Berlin.

Pollak, Reinhard et al. (2011): Soziale Mobilität, Ursachen für Auf- und Abstiege. Studie für den 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Berlin/Nürnberg.

Schmitz, Julika (2017): Ökologische Nachhaltigkeit im ESF – Fragen und Antworten. Hg. v. d. Agentur für Querschnittsziele im ESF. Berlin.

Schmitz, Julika / Bergk, Martina (2019): Implementierung des Querschnittsziels Ökologische Nachhaltigkeit im ESF. Mit Handlungsempfehlungen aus dem Projekt „mach Grün! Berufe entdecken und gestalten. Hg. v. d. Agentur für Querschnittsziele im ESF. Berlin.

Schober, Pia S. / Schmitt, Christian (2013): Ausbau der Kinderbetreuung – Entlastung der Eltern erhöht Zufriedenheit. In: DIW Wochenbericht 80(50). S. 3-11.

Schröder, Tim / Schäfer, Andrea (2013): Wer erhält einen Ernährerlohn? Befunde nach Region und Geschlecht. In: WSI-Mitteilungen (3), S.171-181.

Schultheis, Kathrin (2017): Potenziale und Grenzen sozialraumorientierter Förderung am Beispiel von BIWAQ. BBSR-Analysen KOMPAKT 15/2017, Bonn

Schultheis, Kathrin (2019): Geförderte im ESF-Bundesprogramm Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier – BIWAQ. BBSR-Analysen KOMPAKT 02/2019, Bonn

Servicestelle „Stark im Beruf" (2018): Zahlen & Daten. Was haben wir erreicht? Ort o.A.

Servicestelle Lokale Bündnisse für Familie (2018): Monitoring 2017 der Bundesinitiative „Lokale Bündnisse für Familie". Bericht an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin

Tophoven, Silke / Lietzmann, Torsten / Reiter, Sabrina / Wenzig, Claudia (2017): Armutsmuster in Kindheit und Jugend. Längsschnittbetrachtungen von Kinderarmut. Hg. v. d. Bertelsmann-Stiftung. Gütersloh.

Tophoven, Silke / Lietzmann, Torsten / Reiter, Sabrina / Wenzig, Claudia (2018): Aufwachsen in Armutslagen. Zentrale Einflussfaktoren und Folgen für die soziale Teilabe. Hg. v. d. Bertelsmann-Stiftung. Gütersloh.

Uhly, Alexandra (2006): Strukturen und Entwicklungen im Bereich technischer Ausbildungsberufe des dualen Systems der Berufsausbildung. BIBB. Studien zum deutschen Innovationssystem 2/2007. Bonn.

Vicari, Basha / Matthes, Britta (2017): Karriere in typischen Männer- und Frauenberufen. In: Möller, Joachim / Walwei, Ulrich (Hg.): Arbeitsmarkt kompakt. IAB-Bibliothek 363. Bielefeld. S. 106-108.

Viedenz, Jürgen (2017): Kurzbericht zur Zielwertabfrage Gender Budgeting. Operationelles Programm ESF Bund Förderperiode 2014-2020. 07.03.2017. Im Auftrag des BMAS. Bonn / Köln.

Viedenz, Jürgen (2019a): Gender Budgeting Bericht 2018. Operationelles Programm ESF Bund Förderperiode 2014-2020. 11.02.2019. Im Auftrag des BMAS. Bonn / Köln.

Viedenz, Jürgen (2019b): Gender Budgeting Bericht 2019. Operationelles Programm ESF Bund Förderperiode 2014-2020. 18.11.2019. Im Auftrag des BMAS. Bonn / Köln.

Walter, Thomas et al. (2014): Evaluation „Programm zur berufsbezogenen Sprachförderung für Personen mit Migrationshintergrund (ESF-BAMF-Programm)". Abschlussbericht im Auftrag des BMAS. Mannheim.

Wanger, Susanne (2015): Frauen und Männer am Arbeitsmarkt. Traditionelle Erwerbs- und Arbeitszeitmuster sind nach wie vor verbreitet. IAB-Kurzbericht 4/2012.

Wingerter, Christian (2009): Der Wandel der Erwerbsformen und seine Bedeutung für die Einkommenssituation Erwerbstätiger. In: Wirtschaft und Statistik (11), S. 1080-1098.

Wippermann, Carsten (2012): Frauen im Minijob. Motive und (Fehl-)Anreize für die Aufnahme geringfügiger Beschäftigung im Lebensverlauf. Hg. v. BMFSFJ. Berlin.

Worbs, Susanne / Baraulina, Tatjana (2017): Geflüchtete Frauen in Deuschland: Sprache, Bildung und Arbeitsmarkt. BAMF-Kurzanalyse 01/2017, Nürnberg.

WSI – Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung (2015): Gender News: Große Unterschiede in den Arbeitszeiten von Frauen und Männern. WSI-Report 22. Düsseldorf.

Anhang

Hauptzielgruppen des Bundes-ESF: Monitoringindikatoren und Benchmarkdefinitionen

Hauptzielgruppen des Bundes-ESF	Indikator im Monitoring	Definition Benchmark
benachteiligte junge Menschen, insb. auch ohne Schul- und Berufsabschluss	<25 Jahre	NEETs (15-u25J): junge Erwachsene, die nicht erwerbstätig sind und sich nicht in Schule oder Ausbildung befinden Quelle: Mikrozensus
Langzeitarbeitslose	Erwerbsstatus Langzeitarbeitslos	Langzeitarbeitslose lt. BA (MH: lt. freiwilliger BA-Befragung; Anteil an jenen mit Angabe) Quelle: BA-Statistik
Frauen und Erwerbstätige	Erwerbsstatus Erwerbstätig (ohne Exist, uKH)	Abhängig Erwerbstätige (Kernerwerbstätige lt. MZ, 15-u65J) Quelle: Mikrozensus
insbesondere solche mit geringer Qualifikation	Erwerbsstatus Erwerbstätig, ISCED 1- 2 (über 24-Jährige)	Kernerwerbstätige mit ISCED bis max. 2 (MZ), (25-u65J) Quelle: Mikrozensus
oder geringen Einkommen	-	Abhängig Beschäftigte (ohne Auszubildende) mit Bruttomonatsentgelt <2.000€ Quelle: BA-Entgeltstatistik
Personen mit Migrationshintergrund, v. a. in schwierigen Lebenslagen	mit Migrationshintergrund	Menschen mit Migrationshintergrund, die erwerbslos, atpyisch beschäftigt, nicht-erwerbstätig auf Grund von Betreuung/Pflege oder entmutigte Nicht-erwerbstätige sind (15-u65J) Quelle: Mikrozensus
(z.B. Flüchtlinge)		Schutzsuchende: Ausländerinnen und Ausländer, die sich unter Berufung auf humanitäre Gründe in Deutschland aufhalten; mit offenem, anerkanntem oder abgelehntem Schutzstatus (15-u65J) Quelle: Ausländerzentralregister des Statistischen Bundesamts
ExistenzgründerInnen und UnternehmerInnen (KMU)	Teilnehmende von EXIST und Unternehmerisches Know How	Gründungen (18-u65 Jahre); (MH = ausländisch oder eingebürgert) Quelle: KfW-Gründungsmonitor

Quelle: eigene Darstellung