

Gender Budgeting im Bundes-ESF

Eine Arbeitshilfe für Programmverantwortliche

Berlin 2015

Benno Savioli und Henriette Meseke

Inhalt

1	Vorbemerkung.....	2
2	Gender Budgeting im Bundes ESF.....	3
2.1	Gender Budgeting – worum geht es?	3
2.2	Ein kurzer Rückblick in die Förderperiode 2007–2013.....	4
2.3	Gender Budgeting im ESF-OP 2014–2020.....	5
3	Gender Budgeting auf Programmebene.....	7
3.1	Wie wird ein Zielwert festgelegt?	7
3.1.1	Variante 1 – Pragmatismus für „Folgeprogramme“ aus der Förderperiode 2007–2013.....	8
3.1.2	Variante 2 – Datenbasierte Zielwerte auf Grundlage gendersensibler Analysen	10
3.2	Wie errechnet sich ein Gender Budgeting-Wert?	12
4	Frequently Asked Questions – FAQ	15
5	Literatur.....	16

1 VORBEMERKUNG

Das Thema der Geschlechtergerechtigkeit im ESF in Hinblick auf die Verteilung der finanziellen Mittel war lange Zeit keine ausdrückliche Zielsetzung der Operationellen Programme des ESF. In Auswertungen (Evaluationen) zeigte sich aber, dass Frauen über die Förderperioden hinweg in geringerem Maße vom ESF profitierten als Männer, und das trotz spezifischer Frauenförderprogramme.¹

Aus diesem Grund wurde im Operationellen Programm (OP) des Bundes der Förderperiode 2007–2013 erstmals das Gender Budgeting mit einem im OP festgeschriebenen Zielwert eingeführt (s. hierzu Seite 4).

In der Förderperiode 2014–2020 wurde das Instrument des Gender Budgeting beibehalten, diesmal aber ohne einen im OP festgeschriebenen Zielwert (s. hierzu Seite 5f.).

Mit dieser Arbeitshilfe wird das Ziel verfolgt, insbesondere ESF-Programmverantwortliche von Programmen, in denen Daten zu Teilnehmenden erfasst werden, und Personen, die für das programmspezifische Monitoring zuständig sind, bei der Einführung des nach dem OP des Bundes verpflichtenden Gender Budgeting zu unterstützen. Damit verbunden ist auch die Festlegung von programmspezifischen Zielwerten. Es werden konzeptionelle Aspekte der Einbettung des Gender Budgeting in die generelle Gleichstellungspolitik des ESF skizziert, Hintergrundinformationen über das zentrale Gender Budgeting aus der Förderperiode 2007–2013ff. des ESF-Bund gegeben sowie konkrete Herangehensweisen zur Einführung eines Gender Budgeting-Zielwertes auf Ebene der Förderprogramme dargestellt. Nachrichtlich werden auch Methoden zur Berechnung der finanziellen Beteiligung von Frauen und Männern auf Grundlage der Monitoringdaten vorgestellt.

¹ Die Beteiligung von Frauen wurde generell an ihrem Anteil der „geförderten Köpfe“ gemessen, ggf. ergänzt um finanzielle Angaben zu spezifischen Frauenfördermaßnahmen.

2 GENDER BUDGETING IM BUNDES ESF

2.1 GENDER BUDGETING – WORUM GEHT ES?

Gender Budgeting wird in einer offiziellen Definition (oder Interpretation) durch den Europarat beschrieben als „[...] *eine Anwendung von Gender Mainstreaming im Haushaltsprozess. Es umfasst eine geschlechtsbezogene Analyse der Haushalte, die auf allen Ebenen des Haushaltsprozesses eine Gleichstellungsperspektive integriert und die Einnahmen und Ausgaben so umverteilt, dass die Gleichstellung von Frauen und Männern gefördert wird.*“

(Council of Europe 2005, zitiert nach Frey / Savioli 2014, S. 111).

Gender Budgeting im Sinne dieser Arbeitshilfe stellt ein demgegenüber vereinfachtes Konzept dar, das sich am besten als „gleichstellungsorientiertes Monitoring der finanziellen Programmumsetzung“ umschreiben lässt. Mit dieser pragmatischen Vereinfachung soll Folgendes erreicht werden:

- Es wird berücksichtigt, dass die Programme schon etabliert und in vielerlei Hinsicht durchgeplant sind, so dass sie einem originären Gender Budgeting im Sinne der Definition des Europarates (Umverteilung von Mitteln) nicht mehr offen stehen.
- Es sollen Möglichkeiten dargestellt und eröffnet werden, gleichstellungspolitische Aktivitäten und Ergebnisse der einzelnen ESF-Förderprogramme im Hinblick auf die finanzielle Teilhabe zu reflektieren und konkrete Ziele zu entwickeln.
- Auf Basis der aggregierten Ergebnisse der ESF-Programme soll eine programmübergreifende Gesamtschau darüber erstellt werden, ob und inwieweit es gelingt, durch den ESF-Bund eine budgetäre Teilhabegerechtigkeit zwischen Frauen und Männern herzustellen.

Hierzu ist es zweckmäßig, sich vorab über grundlegende Aspekte von Gender Budgeting und Gleichstellungspolitik zu verständigen.

Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist ein Querschnittsziel der europäischen Strukturpolitik seit den Anfängen der reformierten Strukturpolitik in den späten 1980'er Jahren. Standen ursprünglich eher „schlichte Modelle“ der „Frauenförderung“ im Fokus, sind heutige Konzepte der Gleichstellungsförderung anspruchsvoller und komplexer und zielen deutlicher auf die angestrebten Wirkungen ab. Die Gleichstellungspolitik wurde zudem mit dem Konzept der Doppelstrategie aus Gender Mainstreaming und spezifischen Fördermaßnahmen unterlegt.

In diesem Kontext ist Gender Budgeting ein Mittel zum Zweck. Primäres Ziel ist die Verstärkung der gleichstellungspolitischen Ausrichtung bzw. der Gleichstellungswirkung staatlicher Ausgabenpolitik, in unserem Fall beschäftigungspolitischer und im weiteren Sinne integrationspolitischer Förderungen mit finanzieller Unterstützung durch den Europäischen Sozialfonds (ESF).²

² Die tatsächliche Gleichstellungswirkung von Förderungen lässt sich im Rahmen des Monitoring laufender Förderprogramme nicht erfassen, da die Wirksamkeit in der Regel erst längerfristig und nur durch vergleichsweise aufwändige Evaluationen im Nachhinein überprüft und bewertet werden kann.

Die „Teilhabegerechtigkeit“, der „faire Anteil“³ der Geschlechter an der insgesamt bereitgestellten finanziellen Unterstützung, ist hierbei ein praktikabler Ansatz, der bereits in der letzten Förderperiode mit dem Bundes-OP verfolgt wurde. Als Kennziffern für Teilhabegerechtigkeit bieten sich der jeweilige Gesamtaufwand sowie die durchschnittlichen Pro-Kopf-Aufwendungen nach Geschlecht an. Dies sind Kennziffern, die, ein entsprechendes Monitoring vorausgesetzt, vergleichsweise einfach zu berechnen sind und damit auch zeitnah verfügbar gemacht werden können.

2.2 EIN KURZER RÜCKBLICK IN DIE FÖRDERPERIODE 2007–2013

In der letzten Förderperiode gab es erstmals ein übergreifendes Gender Budgeting im Bundes-ESF mit einer finanziellen Zielsetzung: 50 Prozent der personenbezogenen Mittel sollten für die Förderung weiblicher Teilnahmen verausgabt werden. Zusätzlich wurden in den 50 Prozent auch die Projekte erfasst, die explizit auf Gleichstellung ausgerichtet, also als sog. Code 69-Projekte deklariert waren, jedoch keine Teilnahmen aufwiesen.⁴ Die jährliche Überprüfung und eine entsprechende Gender Budgeting-Berichterstattung wurden durch die Agentur für Gleichstellung im ESF im Auftrag der Verwaltungsbehörde im BMAS vorgenommen.

Die Überprüfung erfolgte anhand der Monitoringdaten des Systems ADELE. Da dieses System keine Individualdaten von Teilnehmenden erfasste, sondern nur bereits aggregierte Teilnahmedaten aus Projekten bereitstellte, entsprechend der Vorkehrungen des reduzierten Teilnehmer/innen-Stammblasses,⁵ unterlag die Berechnung der tatsächlichen Budgetverausgabungen nach Geschlecht gewissen Einschränkungen⁶:

- Zum einen konnten in den Berechnungen nur „Köpfe nach Geschlecht“ berücksichtigt werden, d. h. es war nicht möglich, zu bestimmen, wie lange eine Person in der Förderung verblieb und in welchem zeitlichen Umfang die Förderung stattfand (Stichwort: „Teilnahmevolumina“).
- Ebenso war es nicht möglich, zwischen den Ausgaben für erfolgreiche oder nicht erfolgreiche Teilnehmende zu differenzieren.
- Schließlich war es nicht möglich, festzustellen, ob es einen systematischen Unterschied (Bias) zwischen teilnehmenden Männern und Frauen innerhalb ein und desselben geförderten Projektes gab. Komplexere Projekte mit verschiedenen Unterprojekten waren aus den Daten nicht erkennbar und damit auch keine ggf. resultierenden Unterschiede in den Aufwendungen nach Geschlecht.

³ Was im Einzelfall unter einem „fairen Anteil“ zu verstehen ist, wird in Kapitel 3.1 behandelt.

⁴ entsprechend dem vorrangigen Thema nach Anhang II der Durchführungsverordnung (VO (EG) Nr. 1828/2006 vom 8. Dezember 2006)

⁵ Damit konnten die kommissionsseitig für den Anhang XXIII der seinerzeitigen ESF-VO (Ein- und Austritte nach soziodemographischen Merkmalen aggregiert auf Prioritätsachse) geforderten Daten geliefert werden.

⁶ Entsprechende Erläuterungen finden sich in allen Gender Budgeting-Berichten der Agentur für Gleichstellung im ESF bzw. in der Abschlussdokumentation der Agentur, vgl. bspw. Regina Frey und Benno Savioli: Gender Budgeting im ESF: Mittelbezogenes Gender-Monitoring oder Gleichstellungsstrategie? In: Gender Mainstreaming im Europäischen Sozialfonds. Ziele, Methoden, Perspektiven. Berlin 2014, S. 106-125.

Die Mittelverteilung wurde demnach in einer projektscharfen⁷, aber nicht teilnahmescharfen Berechnung bestimmt. Sie erfolgte nach dem Prinzip Teilnahme = Eintritt. Mit anderen Worten: Auf jede Person, die in ein Projekt eintrat, entfiel rechnerisch der gleiche Anteil der Projektkosten, ungeachtet der möglicherweise unterschiedlichen konkreten Förderungen im Einzelfall und ungeachtet etwaiger vorzeitiger Abbrüche oder anderweitig feststellbarer positiver wie negativer Ergebnisse.

Der Zielwert des ESF-Bund war mit 50 Prozent durchaus ambitioniert, denn er lag über den Ergebnissen früherer Förderungen im Bund und in den Ländern. Darüber hinaus war damit durchaus EU-weit eine beispielhafte Vorreiterrolle eingenommen worden.

Die Förderung näherte sich im Verlauf der OP-Umsetzung schrittweise dem Ziel an und führte bis einschließlich dem Umsetzungsjahr 2012 zu einem Wert von 48,2 Prozent.⁸ Dabei ist aber auch festzustellen, dass die rechnerischen Pro-Kopf-Fördersätze für Frauen deutlich unter denen für Männer lagen.

2.3 GENDER BUDGETING IM ESF-OP 2014–2020

Welche wichtigen Neuerungen im Operationellen Programm und den EU-Verordnungen bringt die aktuelle Förderperiode für das Gender Budgeting?

Einerseits hat die Kommission die Anforderungen an Datenvalidität und -qualität des Monitoring erhöht und präzisiert (vgl. Europäische Kommission 2013, Leitlinien zu Monitoring und Evaluierung der europäischen Kohäsionspolitik, Europäischer Sozialfonds, S. 21), wovon auch ein Gender Budgeting profitieren kann.

Hierzu zählen v. a. zwei Aspekte⁹:

- Zum einen ist seitens der Verwaltungsbehörden die grundsätzliche Verfügbarkeit sog. Mikrodaten (zu den Teilnehmenden) sicherzustellen. Das heißt, anders als in der Vergangenheit reicht es nicht mehr aus, lediglich auf Projektebene aggregierte Teilnahmedaten verfügbar zu haben. Künftig müssen tatsächlich Einzelfalldaten mit ihren Merkmalsausprägungen (Geschlecht, Alter etc.) und den Daten zur Teilnahme (Ein- und Austritt, Ergebnis, Verbleib) für Auswertungen verfügbar sein.¹⁰

⁷ Projektscharfe Berechnung bedeutet: Das einzelne Projekt ist die kleinste beobachtbare Einheit für diese Art der Berechnung. Trotz der damit verbundenen verbleibenden Unschärfe stellt diese Form der Berechnung schon eine höhere Präzision dar, als wenn nur die Zahl der Personen nach Geschlecht pro Programm mit den jeweiligen Programmausgaben in Bezug gesetzt worden wäre. Immerhin konnten somit innerhalb des gleichen Programms etwaige Unterschiede zwischen Projekten hinsichtlich Kosten und Teilnehmerszusammensetzung noch rechnerisch aufgelöst und berücksichtigt werden.

⁸ Der letzte Gender Budgeting-Bericht der Agentur für Gleichstellung im ESF aus dem Jahr 2013 wurde auf der Grundlage von Umsetzungsdaten bis einschließlich 2012 erstellt.

⁹ Darüber hinaus ist es wichtig, dass die Anforderung an die Messung der Ergebnisse präzisiert wurde: Für die neue Periode ist die klare Zurechenbarkeit von Ergebnissen (Resultat = „Prüfung bestanden“, „Maßnahme vorzeitig abgebrochen“) zur Förderung (Output = „Anzahl von Teilnahmen an beruflicher Weiterbildung“) ein wichtiges Merkmal für die Definition und Qualität entsprechender Indikatoren. Damit wurde aber auch die Definition von Ergebnisindikatoren tendenziell vereinfacht. Als weiterer Aspekt könnte noch der Wegfall der sog. Bagatellförderungen, d. h. niedrighschwellige Interventionen von geringer Intensität, genannt werden, da in der letzten Förderperiode die Bagatellförderungen zu weit überwiegendem Anteil die Förderung von Frauen betrafen.

¹⁰ Nunmehr stellt, wie im individuellen Teilnehmer/innen-Stammbblatt schon vorgesehen, die einzelne teilnehmende Person tatsächlich die kleinste zu beobachtende Einheit dar – sozusagen „der Mensch im Mittelpunkt“.

- Darüber hinaus bietet die jetzt geforderte differenziertere Fundierung des Monitoring auf der Grundlage von Mikrodaten (individuelle Teilnahme als kleinste Beobachtungseinheit) die Gelegenheit zur Berechnung von Teilnahmeverolumina, d. h. in unserem Falle die Teilnahmedauer in Tagen. Eine entsprechende Berechnung von Kosten nach Teilnahmeverolumen ist eine wichtige Ergänzung zum reinen „Köpfe-Zählen“ und ermöglicht über dieses hinaus eine Darstellung der (unterschiedlichen) Intensität von Förderungen.

Andererseits gibt es im OP des Bundes keine Vorgabe mehr für einen zentralen Zielwert. Im OP heißt es dazu (s. Kapitel 11.3):

„Auch in der Förderperiode 2014–2020 soll die Gleichstellung von Frauen und Männern in den ESF-Aktivitäten durch konkrete Vorgaben unterstützt werden. Ein noch festzulegender Anteil der Mittel auf Programmebene wird für Frauen vorgesehen. Mithilfe des Instruments des Gender-Budgeting soll durch ein begleitendes Monitoring überprüft werden, ob die Zielvorgabe erreicht wird.“

Hierfür kann im IT-System DATES II auf individuelle – pseudonymisierte – Teilnehmendendaten zurückgegriffen werden, die von der Verwaltungsbehörde quartalsweise bei den umsetzenden Stellen angefordert werden¹¹ (quartalsweises Monitoring).

Somit ist es die Aufgabe der Programmverantwortlichen und zwischengeschalteten Stellen (derjenigen Programme, die Daten der Teilnehmenden erfassen) in eigener Regie angemessene und erreichbare Ziele für die einzelnen Förderprogramme festzusetzen. Entsprechende Umsetzungsergebnisse sollen in die jährlichen Durchführungsberichte aufgenommen werden. Der Verzicht auf eine zentrale Vorgabe bedeutet demnach nicht einen Verzicht auf entsprechende Ambitionen.

Zusätzlich zur Notwendigkeit einer Darstellung von finanziellen Aufwendungen nach Geschlecht bedarf es jedoch noch einer weiteren Stellgröße für ein aktives Gender Budgeting: die Festlegung geeigneter Zielgrößen.

Hierbei gilt, dass es keinen „One-size-fits-all“-Ansatz gibt. Konkrete Förderprogramme stehen immer auch in einem sachlich-fachpolitischen Zusammenhang, den es zu berücksichtigen gilt. Zweckmäßige Zielwertvorgaben müssen daher dem Gegenstandsbereich angemessen sein. Dadurch lassen sich auch Abwehrreflexe vermeiden, und es kann die Akzeptanz der dem Gender Budgeting zugrundeliegenden Idee der Teilhabegerechtigkeit erhöhen.

Daraus ergibt sich folgende Aufgabenstellung:

- Für jedes Programm mit Teilnahmebezug müssen angemessene Zielgrößen entwickelt werden. Dazu bedarf es zunächst der Auswahl geeigneter Kriterien, z. B. Beschäftigtenanteile in Branchen nach Geschlecht, geschlechtsspezifische Ausprägung von Zielgruppen etc., sowie der Definition von Messvorschriften, d. h. Indikatoren, z. B. Eintritte in Förderungen nach Geschlecht, Verweildauern in Förderungen, geplant und real, die im Zusammenhang mit dem finanziellen Monitoring eine laufende Beobachtung (Monitoring) der Zielerreichung ermöglichen. Letzteres ist allerdings nicht Gegenstand dieser Handreichung, zu Ersterem soll der nächste Abschnitt praktische Hinweise und Orientierung bieten.

¹¹ Die Eingabe erfolgt in der Regel zeitversetzt: zunächst die Eintritts- und Output-Daten und nach Austritt die Ergebnis- und Verbleibdaten.

3 GENDER BUDGETING AUF PROGRAMMEBENE

3.1 WIE WIRD EIN ZIELWERT FESTGELEGT?

Notwendige Voraussetzungen für eine Anwendung des Gender Budgeting auf Programmebene sind lediglich die Dokumentation des Geschlechts der geförderten Personen im Monitoring sowie die Pflichtangaben zu den Finanzen. Grundsätzlich sind somit alle Programme für ein Gender Budgeting geeignet, die eine direkte Förderung von Individuen zum Gegenstand haben und daher auch Teilnehmer/innen registrieren.

Eine Festlegung von Gender Budgeting-Zielwerten auf Programmebene kann auf verschiedene Weisen erfolgen: unter Rückgriff auf sozialstatistische Daten, auf Grundlage der Ergebnisse bisheriger (ähnlicher) Programme oder einer programmspezifischen Needs- und SWOT-Analyse. Auch eine Kombination dieser Ansätze ist möglich.

Die Wahl einer angemessenen Baseline, d. i. die quantitative Beschreibung der Ausgangslage, ist der Dreh- und Angelpunkt für einen adäquaten Zielwert. Als Baselines können dabei die faktischen Geschlechterverhältnisse innerhalb der adressierten Zielgruppe oder im adressierten Interventionsbereich herangezogen werden. Die Bezugswerte sollten ein gutes Abbild des jeweiligen Status quo liefern, von dem ausgehend eine Verbesserung der Geschlechterverhältnisse angestrebt wird.

Grundsätzlich sollen die Zielwerte ambitioniert und realistisch sein. Das bedeutet, dass die Werte höher angesetzt werden sollten, als es die möglichen Bezugswerte (Baselines) sind. Mit diesem ambitionierten „Anheben“ des Mittelvolumens für (in der Regel) Frauen soll ein positiver Effekt auf die bestehenden Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern erzielt werden.

Der Zielwert soll zugleich realistisch sein. Das bedeutet, dass kein allgemeiner Pauschalwert, z. B. das Geschlechterverhältnis nach Köpfen der Erwerbsbevölkerung generell oder nach dem Anteil an Arbeitslosen allgemein, angesetzt werden sollte, der mit der spezifischen Ausgangslage im Geschlechtervergleich nichts mehr zu tun hat. Ein solcher Pauschalwert trägt eher zu Irritationen in der Umsetzung und ggf. Steuerung eines Programms bei. Es geht darum, über alle Programme hinweg eine Verbesserung bzgl. der Geschlechterverhältnisse in der Mittelverteilung zu erreichen. Dazu muss mit jedem Programm angemessen beigetragen werden.

Die folgenden Empfehlungen beziehen sich auf die teilnahmebezogenen und somit „Gender Budgeting-fähigen“ ESF-Programme, wie sie oben dargestellt wurden.

3.1.1 VARIANTE 1 – PRAGMATISMUS FÜR „FOLGEPROGRAMME“ AUS DER FÖRDERPERIODE 2007–2013

Für Programme, die bereits in der alten Förderperiode umgesetzt wurden, bietet sich eine pragmatische Herangehensweise an. Diese besteht aus den folgenden vier Schritten, die im Anschluss anhand von zwei Beispielen verdeutlicht werden:

Schritt 1: Zunächst werden die Ergebniswerte des jeweiligen ESF-Programms aus den Gender Budgeting-Berichten der Agentur für Gleichstellung im ESF (Frey / Savioli 2013, <http://www.esf-gleichstellung.de/145.html>) herangezogen.

Schritt 2: Dann muss überprüft werden, ob – und wenn ja, in welcher Weise – sich die Interventionsbereiche (Berufsfeld, Branche etc.) und/oder Zielgruppen des Programms verändert haben.

Schritt 3: Haben keine derartigen Veränderungen stattgefunden, so kann der ehemalige Ergebniswert zum Gender Budgeting daraufhin überprüft werden, ob er

- das Geschlechterverhältnis im Interventionsbereich unterschritten hat,
- die vorzufindenden Geschlechterverhältnisse (Status quo) reproduziert,
- oder ob dieser Ergebniswert bereits einen positiven Beitrag darstellt.

Diese Überprüfung kann anhand von Baseline-Werten der faktischen Geschlechterverhältnisse aus dem jeweiligen Interventionsfeld „errechnet“ bzw. gebildet werden.

Schritt 4 besteht schließlich darin, aus dem Abgleich von altem Gender Budgeting-Ergebniswert und aktuellen Daten einen Zielwert zu begründen, der den „Faktor Gleichstellungsbeitrag“ beinhaltet, der also nicht nur realistisch, sondern auch ambitioniert ist.

Beispiel A:

Schritt 1: Ergebnis aus den Gender Budgeting-Berichten: Programm X weist (kumuliert) bis zum Jahr 2012 den Anteil von 35 Prozent Programmausgaben für Frauen aus.

Schritt 2: Zielgruppen und Interventionsfeld sind identisch zur vorherigen Förderperiode.

Schritt 3: Destatis weist für die adressierte Zielgruppe ein Geschlechterverhältnis von 38 Prozent für Frauen und 62 Prozent für Männer aus.

Der Vergleich beider Werte macht deutlich,

- dass das Programm bestehende Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern in dem betreffenden Interventionsbereich tendenziell verstärkt hat, da der Ausgabenanteil für Frauen unter dem Zielgruppenanteil gemäß Destatis liegt,
- dass ein neuer Zielwert von 50 Prozent Mittelanteil für Frauen unrealistisch ist und
- dass ein Zielwert von 40 Prozent Mittelanteil für Frauen aus der Programmperspektive bereits ambitioniert ist.

Schritt 4: Festlegung des neuen Gender Budgeting-Zielwertes auf 40 Prozent Mittelanteil für Frauen.

Der neu festgelegte Zielwert von 40 Prozent würde somit auf einen Beitrag zur Gleichstellung im Interventionsbereich abzielen. Die zwei Prozentpunkte Unterschied zur Baseline gemäß der Destatis-Statistik (38 Prozent) stellen einerseits zwar nur eine geringfügige

Steigerung dar. Andererseits wird jedoch berücksichtigt, dass die Differenz des neuen Zielwertes zum Ergebnis der alten Förderperiode (35 Prozent) bereits eine Steigerung um fünf Prozentpunkte darstellt und sich somit ein ambitionierter und realistischer Zielwert für das ESF-Programm ergibt.

Beispiel B:

Schritt 1: Ergebnis aus den Gender Budgeting-Berichten: Programm Y weist kumuliert bis zum Jahr 2012 einen Anteil von 47 Prozent Programmausgaben für Frauen aus.

Schritt 2: Zielgruppen und Interventionsfeld sind identisch zur vorherigen Förderperiode.

Schritt 3: Programm Y speist sich allerdings aus vier Programmkomponenten oder Programmlinien, die jeweils unterschiedliche Zielgruppen adressieren. Fast alle Programmlinien weisen dabei ein nahezu ausgewogenes Geschlechterverhältnis auf. Eine Ausnahme (Frauenanteil bei über 90 Prozent) bildet eine Programmlinie, in der Berufsrückkehrer/innen gefördert werden. Allerdings ist diese sowohl von den Teilnahmezahlen als auch vom Budget her betrachtet sehr gering ausgestattet.

Wird der Ergebniswert zum Gender Budgeting aus der alten Förderperiode mit dem Geschlechterverhältnis aller Zielgruppen des Programms ins Verhältnis gesetzt, so wird sichtbar,

- dass das (alte) Programm knapp eine ausgewogene budgetäre Förderung von Frauen und Männern verfehlt,
- dass ein neuer ambitionierter Zielwert über 50 Prozent liegen sollte, um eine Verbesserung zu erzielen,
- dass 55 Prozent Mittelanteil für Frauen ein realistischer Zielwert ist und
- dass das Programm durch die Förderung von Berufsrückkehrerinnen einen spezifischen Beitrag zur Gleichstellung leistet, sofern es sich um die Orientierung auf existenzsichernde Beschäftigung handelt.

Die mit der (angenommenen) Orientierung auf existenzsichernde Beschäftigung gegebene qualitative Komponente zur Gleichstellung sollte jedoch nicht als Vorwand dienen, einen niedrigeren Gender Budgeting-Wert anzusetzen. Das ESF-OP des Bundes für die aktuelle Förderperiode ist hier eindeutig: Spezifische Beiträge zur Gleichstellung sind komplementär zum Gender Mainstreaming zu entwickeln, dies schließt Gender Budgeting mit ein (vgl. OP, S. 199f.).

Schritt 4: Festlegung des Zielwertes auf 55 Prozent Programmausgaben für Frauen.

3.1.2 VARIANTE 2 – DATENBASIERTE ZIELWERTE AUF GRUNDLAGE GENDERSENSIBLER ANALYSEN

Eine zweite Herangehensweise bzgl. der Erstellung eines Gender Budgeting-Zielwertes für ein ESF-Programm besteht darin, ungeachtet früherer Ergebniswerte aus der vorherigen Förderperiode, datenbasierte Ausgangswerte aus den geläufigen Statistiken zu verwenden, um daraus einen Zielwert abzuleiten.

Diese Variante eignet sich v. a. für neu aufgelegte Programme oder für solche, bei denen markante Änderungen hinsichtlich der Zielgruppen und/oder Interventionsbereiche vorgenommen wurden. Hierbei ist zu beachten, dass je differenzierter ein Interventionsfeld und/oder eine Zielgruppe beschrieben werden, desto präziser ein Zielwert zum Gender Budgeting angesetzt werden kann.

Diese Beschreibung der Zielgruppe findet in dem Verfahrensschritt der Analyse statt, der jeder Programmplanung vorausgehen sollte. Bei diesem Verfahrensschritt wird eine geschlechterdifferenzierte und gendersensible Problemanalyse auf Basis von Daten und Fakten vorgenommen.

Was bedeutet das?

Durch eine gendersensible Problemanalyse, basierend auf aktuellen, geschlechterdifferenzierten Daten,

- werden (mögliche) Unterschiede zwischen Frauen und Männern, Migrantinnen und Migranten, Jungen und Mädchen, Personen mit verschiedenen soziodemographischen Merkmalen aufgezeigt,
- werden Ursachen von Ungleichheiten und Diskriminierungen mit einbezogen,
- werden Stereotypisierungen für beide Geschlechter in ihrer Vielfalt vermieden,
- werden geschlechtsbezogene Zuschreibungen hinterfragt und
- werden Daten verwendet, die ein klares Bild der Geschlechterdisparitäten abbilden.

Das derzeit geläufigste Beispiel von verborgenen Geschlechterdisparitäten zeigt sich beim Thema Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern, genauer gesagt bei der Gegenüberstellung von Erwerbstätigenquote versus Arbeitsvolumen. Durch diese Gegenüberstellung werden verdeckte Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern sichtbar:

- Wird lediglich die Erwerbstätigenquote als Indikator einer sich verändernden Frauenerwerbstätigkeit zugrunde gelegt, wäre die Schlussfolgerung naheliegend, Frauen würden stetig Beschäftigungsgewinne aufweisen.
- Wird jedoch das Arbeitsvolumen zugrunde gelegt, so wird sichtbar, dass sich im Wesentlichen mehr Frauen („Köpfe“) ein kaum gestiegenes Volumen an Arbeitsstunden teilen. Hinter diesem statistischen Wert verbirgt sich wiederum das Phänomen, dass Frauen nicht nur überproportional an Teilzeitbeschäftigung, sondern auch an prekären Beschäftigungsverhältnissen teilhaben.

Erklärtes Ziel ist es, durch den ESF diese Ausgangslage zugunsten von existenzsichernder Beschäftigung zu verbessern.

In der folgenden Tabelle wird diese Sachlage anhand von Daten aus dem Jahr 2013 veranschaulicht:

Tab. 1: Erwerbstätigkeit nach Geschlecht nach Erwerbstätigenquote und Arbeitsvolumen 2013

Messgröße	2013	
	Frauen	Männer
Erwerbstätigenquote^{*)} Anteil der 15- bis 64-jährigen Erwerbstätigen an der erwerbsfähigen Bevölkerung	69,0 %	78,0 %
Anteil am Arbeitsvolumen^{**)} Summe der gesamtwirtschaftlich tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden	40,9 %	59,1 %

* Quelle: Arbeitskräfteerhebung. Statistisches Bundesamt. Zitiert nach <http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de/D5erwerbstaetigenquote.html>

** http://doku.iab.de/kurzber/2015/kb0415_Anhang.pdf

Ein möglicher Gender Budgeting-Zielwert für ein ESF-Programm, welches sich z. B. an sozialversicherungspflichtig Beschäftigte richtet, sollte demzufolge

- den Anteil von Frauen und Männern an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Köpfe) zugrunde legen (Gesamt: 30.397.759; Männer: 16.262.756; Frauen: 14.135.003)¹²,
- den Faktor der Unterbeschäftigung von Frauen einkalkulieren (geringeres Arbeitsvolumen von Frauen) und
- zu dieser Differenz (Beschäftigte nach Köpfen versus Arbeitsvolumen nach Geschlecht) einen kompensierenden Beitrag für die Gleichstellung von Frauen und Männern ansetzen.

Zu diesem Modell können weitere Ausdifferenzierungen hinzukommen, wenn z. B. die Teilhabe von Frauen und Männern in einem konkreten Interventionsfeld berücksichtigt werden soll. Wenn das Programm bspw. die berufliche Weiterbildung adressiert, müssen die dort vorzufindenden Geschlechterverhältnisse mit herangezogen werden. Es reicht nicht aus, die Basisdaten der allgemeinen Weiterbildung zugrunde zu legen. Dadurch würden bestehende Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern in der beruflichen Weiterbildung stark nivelliert werden.

Innerhalb einer adressierten Zielgruppe in einem ESF-Programm gibt es zudem faktische Untergruppen, die jenseits des Geschlechts auch die soziodemographischen Merkmale Alter, Migrationshintergrund, Behinderungen ebenso wie den Bildungsstand oder die Qualifikation kennzeichnen. Sofern es sich um signifikante Gruppenstärken handelt, lohnt es sich, spezifische Daten in Erfahrung zu bringen, um adäquate Ziele zu formulieren.

Da nicht für alle Gruppen detaillierte Daten zur Verfügung stehen bzw. diese häufig schwer aufzufinden sind, veröffentlicht die Agentur für Querschnittsziele im ESF auf ihrer Website zu ausgewählten ESF-Zielgruppen Informationen. Es werden vorsortierte Statistik-Links dargestellt und Hinweise zu Studien und Forschungsergebnissen gegeben.

¹² Quelle: Statistisches Bundesamt: Beschäftigungsstatistik; Strukturdaten über sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort am 31.12.2014
<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/TabellenBeschaeftigungsstatistik/Strukturdaten.html>

Zu den folgenden acht Zielgruppen stehen Ihnen auf der Website der Agentur für Querschnittsziele im ESF bereits Hinweise auf Statistiken und Studien zur Verfügung (<http://www.esf-querschnittsziele.de/gleichstellung/esf-zielgruppen/>):

- Erwerbstätige und Beschäftigte
- Selbständige
- Erwerbslose, Arbeitslose und Langzeitarbeitslose
- Nichterwerbspersonen
- Ältere Frauen und Männer
- Frauen und Männer mit Migrationshintergrund
- Geflüchtete
- Frauen und Männer mit Beeinträchtigungen.

Weitere Zielgruppen folgen bis zum Jahresende 2015:

- Frauen in Entscheidungspositionen
- Jugendliche
- Von Armut betroffene oder bedrohte Frauen und Männer.

Eine weitere wichtige Quelle stellt die Sozioökonomische Analyse (SOEK) zum Operationellen Programm des Bundes-ESF dar. Die dort enthaltenen Zahlen, Daten und Statistiken basieren zwar auf Jahresdaten von 2011, geben aber dennoch wichtige Informationen zu Geschlechterverhältnissen in der Erwerbstätigkeit, der Arbeitslosigkeit, im Bildungssystem und in der sozialen Sicherung. Ein Großteil der Daten ist zudem nach den soziodemographischen Merkmalen Migrationshintergrund und Alter differenziert.

Für einen ersten Zugang und wichtige Interpretationen stellt die SOEK eine profunde Basis dar. Die SOEK wurde von der ESF-Fondsverwaltung online zur Verfügung gestellt:

http://www.esf.de/portal/SharedDocs/PDFs/DE/Sonstiges/Soziooekonomischen_Analyse.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

3.2 WIE ERRECHNET SICH EIN GENDER BUDGETING-WERT?

Folgende Ausführungen dienen lediglich der allgemeinen Information und sind für die Programmverantwortlichen nicht handlungsrelevant. Die Berechnung der Gender Budgeting-Ergebnisse erfolgt zentral durch die ESF-Fondsverwaltung des Bundes bzw. durch externe Auftragnehmer/innen und wird nicht die Aufgabe der Programmverantwortlichen sein.

Nach derzeitiger Planung sollen erste Ergebnisse im Jahresbericht 2017 dargestellt werden. Darin werden die Jahre bis einschließlich 2016 ausgewertet werden. Es empfiehlt sich, auch schon vorher in der laufenden Programmbeobachtung die Beteiligung von Frauen an den Förderungen im Blick zu behalten.

Im Hinblick auf Programme mit Teilnahmebezug hängt die Beantwortung der Frage, wie der Gender Budgeting-Wert am sinnvollsten berechnet wird, im Wesentlichen von zwei Elementen ab:

1. Wie ist der Stand der verfügbaren Informationen zu folgenden Faktoren?

- Finanzieller Aufwand der Förderungen und
- zeitlicher Umfang der Förderung der Teilnehmenden.

Soweit diese Informationen noch vorläufig sind, muss mit gewissen Ungenauigkeiten gerechnet werden, die sich im Verlauf der weiteren Umsetzung aber *einebnen* werden.¹³

2. Für welchen direkten Verwendungszusammenhang sollen die Berechnungsergebnisse genutzt werden?

- Wäre lediglich gefordert, dass die Ergebnisse den erreichten Stand abbilden sollen, ohne dass eine weitere Steuerungsabsicht besteht, genügte es, schlussabgerechnete Projekte zu betrachten. Für diese sind alle relevanten Fakten (Aufwand und Umfang der Förderung nach Geschlecht und ggf. auch die direkten Ergebnisse) abschließend bekannt. Damit wären aber, insbesondere zu länger laufenden und damit teureren Projekten, Informationen immer erst nach deren Abschluss verfügbar. Angesichts der jährlichen Berichtszyklen des ESF wäre dies für die Berichterstattung zum Querschnittsziel Gleichstellung der Geschlechter von Nachteil.
- Sollen Informationen für eine Steuerung und ggf. Umsteuerung gewonnen werden, so ist eine Analyse noch laufender Projekte sinnvoll. Die Berechnung unterliegt dann durch die laufende Entwicklung im Rahmen der Implementierung von Projekten (hinsichtlich des finanziellen und sachlichen Umfangs der Förderungen und des Vorliegens von Ergebnissen, siehe Punkt 1) automatisch einer gewissen Dynamik. Dies wird besonders in Bezug auf länger laufende Projekte bedeutsam sein.¹⁴
- Programme, in denen vorwiegend Projekte mit kurzer Laufzeit gefördert und entsprechend häufig neue Bewilligungen vorgenommen werden, nehmen allein schon aufgrund dieser kurzen Zyklen diesbezüglich eine Zwischenrolle ein, da ihnen selbst bei Beschränkung auf schlussabgerechnete Projekte noch Steuerungsmöglichkeiten verbleiben.

Insgesamt empfiehlt sich daher die Berücksichtigung auch laufender Projekte, ggf. mit der ergänzenden Ausweisung der präziseren Ergebnisse ausschließlich schlussabgerechneter Projekte.

In der hier vorgeschlagenen Lösung wird entsprechend verfahren:

Die Berechnungsmethode basiert auf den Projekt- und Teilnahmedaten. Zur Vereinfachung beschränken wir uns hier auf den Zusammenhang der jährlichen Berichterstattung. Jedes Projekt hat hierzu einen finanziellen Umsetzungsstand, entweder zwischen- oder schlussabgerechnet,¹⁵ und zu jedem Projekt müssen die Ein- und Austrittsdaten der Teilnehmenden

¹³ Bei noch laufenden Projekten, dies hat die Vergangenheit gezeigt, sind Teilnahme- und Ausgabedaten nicht immer vollständig zeitlich synchronisiert, was zu gewissen Ungenauigkeiten führen kann, wenn bspw. finanzielle Abrechnungen für Zeiträume eines Kalenderjahres erst im Folgejahr erfolgen, die Teilnahmedaten aber mit Stichtag 31.12. berichtet werden. Für zeitnähere Berechnungen bestünde allerdings die Möglichkeit, für noch laufende Projekte Abschätzungen unter Einbeziehung von Bewilligungsdaten (Geld und Teilnahmepplätze etc.) vorzunehmen. Dies wäre allerdings ambitioniert und entsprechend aufwändiger.

¹⁴ Streng genommen gilt dies für alle überjährigen Projekte, d. h. für Projekte, die nicht innerhalb eines Kalenderjahres umgesetzt werden und damit, jährliche Berichterstattung unterstellt, in mehreren Berichtsjahren das jeweilige Jahresergebnis beeinflussen können.

¹⁵ Wer den Sachstand kontinuierlicher verfolgen möchte, um Überraschungen zu vermeiden, kann selbstverständlich auch unterjährig Ausgabenerklärungen der Projekte und Mittelanforderungen bzw. Zahlungen berücksichtigen sowie laufende Ein- und Austritte, soweit diese Informationen entsprechend zeitnah von den Projekten abgefragt werden, z. B. im Rahmen von Zahlungsanträgen der Träger.

und deren jeweiliges Geschlecht sowie weitere soziodemographische Informationen vorliegen.

Die Berechnung erfolgt in zwei Schritten:

1. Zunächst erfolgt eine einfache Dreisatzberechnung je Projekt:

- a) Anhand der Ein- und Austrittsdaten¹⁶ der Teilnehmenden ergibt sich eine Gesamtförderdauer in Tagen für jede teilnehmende Person.
- b) Zusammengerechnet für alle Teilnahmen ergibt dies die bis dahin aufgelaufene Gesamtteilnahmedauer des Projektes in Tagen. Dieser Wert wird zusätzlich nach Geschlecht getrennt ausgewiesen, und auf dieser Grundlage werden Teilnahmefaktoren nach Geschlecht berechnet ($=$ [individuelle Teilnahmedauern summiert je Geschlecht] / [Gesamtteilnahmedauer beider Geschlechter]).
- c) Anhand dieser Teilnahmefaktoren wird der finanzielle Gesamtaufwand des Projektes im zugrunde liegenden Zeitraum auf die Geschlechter aufgeteilt und ergibt so den projektweisen Aufwand nach Geschlecht.

2. Im nächsten Schritt werden die entsprechenden Ergebnisse konsolidiert:

- a) Der projektweise Aufwand nach Geschlecht wird für das jeweilige Programm aufsummiert. Dies ergibt die programmbezogenen Gesamtaufwendungen nach Geschlecht.
- b) Geteilt durch den Gesamtaufwand des Programms ergeben diese schließlich die in dieser Berechnung taggenaue und teilnahmescharfe Berechnung des Gender Budgeting-Wertes.

¹⁶ Soweit die jeweilige Person noch in der Förderung ist, wird statt eines individuellen Austrittsdatums das Ende der laufenden Berichtsperiode genommen.

4 FREQUENTLY ASKED QUESTIONS – FAQ

1. Müssen alle ESF-Programme ein Gender Budgeting einführen?

Ja, soweit es sich um Programme mit individuellen Teilnahmen handelt.

2. Was muss geschehen, wenn Ergebnisse aus der vergangenen Förderperiode zu einem Programm bereits einen hohen Mittelanteil für Frauen ausweisen?

Weitermachen und den Stand halten! Denn das Programm trägt mit dazu bei, dass auf der Ebene des Operationellen Programms ein Wert von 50:50 Prozent in der Mittelverteilung erreicht werden kann. Da es Programme gibt, in denen das Pro-Kopf-Mittelvolumen zwischen Frauen und Männern deutlich ungünstiger für Frauen ausfällt, sind auf der anderen Seite Programme wichtig, die eine deutlich höhere Pro-Kopf-Ausgabe für Frauen aufweisen.

3. Müssen auch ESF-Programme, die auf Gleichstellung ausgerichtet sind, Gender Budgeting einführen?

Ja, soweit sie individuelle Teilnahmen aufweisen (siehe Frage 1).

5 LITERATUR

Europarat: Gender budgeting. Final report of the Group of specialists on gender budgeting. (EG-S-GB). Straßburg 2005

http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/gender-mainstreaming/EG-S-GB%282004%29RAPFIN_en.pdf

Europäische Kommission: Durchführungsverordnung VO (EG) Nr. 1828/2006 vom 08.12.2006 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV:g24241>

Europäische Kommission, GD Beschäftigung, Soziales und Integration: Programmplanungszeitraum 2014–2020. Monitoring und Evaluierung der europäischen Kohäsionspolitik, Europäischer Sozialfonds. Leitlinien – Entwurf (ohne Datum, engl. Fassung vom 09.01.2013) <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10225&langId=de>

Frey, Regina / Savioli, Benno: Gender Budgeting im ESF: Mittelbezogenes Gender-Monitoring oder Gleichstellungsstrategie? In: Agentur für Gleichstellung im ESF (Hg): Gender Mainstreaming im Europäischen Sozialfonds, Ziele, Methoden, Perspektiven. Berlin 2014, S. 106-124 http://www.esf-gleichstellung.de/fileadmin/data/Downloads/Aktuelles/abschlusspublikation_agentur_gleichstellung_esf.pdf

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (Hg): Arbeitszeit und Arbeitsvolumen von vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmern in Deutschland, Anhang zu IAB-Kurzbericht 4/2015 http://doku.iab.de/kurzber/2015/kb0415_Anhang.pdf

IMPRESSUM

Herausgegeben von der Agentur für Querschnittsziele im ESF
im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Autor/in: Benno Savioli, Henriette Meseke
Berlin, Oktober 2015

Agentur für Querschnittsziele im ESF
Fehrbelliner Str. 85
D-10119 Berlin
+49 30 2205 1438
E-Mail: kontakt@esf-querschnittsziele.de
www.esf-querschnittsziele.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.
Wenn Sie aus dieser Publikation zitieren wollen, dann bitte mit genauer Angabe der Herausgeberin, der Autorin/des Autors, des Titels und des Stands der Veröffentlichung.