

Teilhabe und Transparenz Gender Budgeting im Bundes-ESF

Ergebnisse der Förderperiode 2007–2013
Ansatz der Förderperiode 2014–2020

Berlin, Dezember 2016

Benno Savioli und Henriette Meseke

Inhalt

Tabellenverzeichnis.....	2
1 Vorbemerkung.....	3
2 Gender Budgeting – worum geht es?	4
3 Gender Budgeting in der Förderperiode 2007–2013.....	5
3.1 Der Ansatz.....	5
3.2 Die abschließenden Ergebnisse	6
4 Gender Budgeting in der Förderperiode 2014–2020.....	14
4.1 Der Ansatz.....	14
4.2 Wie wird ein Zielwert festgelegt?	15
4.2.1 Variante 1 – Pragmatismus für „Folgeprogramme“	16
4.2.2 Variante 2 – Datenbasierte Zielwerte auf Grundlage gendersensibler Analysen.	18
5 Literatur.....	21

TABELLENVERZEICHNIS

Tab. 1: Übersicht zentraler OP-Wert Gender Budgeting	7
Tab. 2: Teilnahmen und Ausgaben – Gesamt und Frauenanteil (Gender Budgeting-fähige Programme und Code 69-Programme)	8
Tab. 3: Mittelanteil Bagatellfälle im Geschlechtervergleich Ziel 1 und Ziel 2 in Prozent und absoluten Zahlen	9
Tab. 4: Gewichtung der Mittel nach Programmtypen (analog OP-Evaluation 2007–2013), Hervorhebung: Mittelanteil der auf Gleichstellung ausgerichteten Programmtypen [Typ 03 und Typ10].....	10
Tab. 5: Übersicht der ESF-Programme im Vergleich der Berichtsstichtage 2012 / 2014.....	11
Tab. 6: Erwerbstätigkeit nach Geschlecht nach Erwerbstätigenquote und Arbeitsvolumen 2014	19

1 VORBEMERKUNG

Trotz einiger Bemühungen in den vergangenen Jahren konnte Gender Budgeting bislang nicht in die finanzstarken Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) der Europäischen Union integriert werden. Zudem war die finanzielle Geschlechtergerechtigkeit lange Zeit keine ausdrückliche Zielsetzung des Europäischen Sozialfonds (ESF) in Deutschland. In Auswertungen der Monitoringdaten und in Evaluationen zeigte sich jedoch, dass Frauen über die Förderperioden hinweg konstant in geringerem Maße vom ESF profitierten als Männer, und dies trotz spezifischer Frauenförderprogramme.¹

Aus diesem Grund wurde erstmals in der ESF-Förderperiode 2007–2013 im Operationellen Programm (OP) des Bundes Gender Budgeting eingeführt und mit einem im OP festgeschriebenen Zielwert ausgestattet. Der Begriff Gender Budgeting in diesem Kontext ist nicht ganz zutreffend, da es sich eher um ein gleichstellungsorientiertes Monitoring der finanziellen Umsetzung des ESF handelt.

In der aktuellen Förderperiode 2014–2020 wurde diese Form des Gender Budgeting beibehalten, allerdings ohne einen für das OP insgesamt festgeschriebenen Zielwert, sondern mit der Maßgabe, dass für die 27 ESF-Programme jeweils programmspezifische Zielwerte durch die jeweiligen Programmverantwortlichen in den fünf beteiligten Bundesministerien festgelegt werden sollen.

Mit der vorliegenden Publikation wird das interessierte Fachpublikum über das Thema Gender Budgeting im ESF informiert, und es werden Impulse für einen lebendigen Dialog gegeben. Gender Budgeting ist wie kaum ein anderes Instrument dazu geeignet, Geschlechterdiskrepanzen offenzulegen. Selbst wenn diese Diskrepanzen in unserem Fall lediglich im Bereich der Teilhabegerechtigkeit bestehen, ist es wichtig, Prozesse und Ergebnisse hierzu transparent zu machen und damit die Gleichstellung von Frauen und Männern im ESF zu stärken.

In den folgenden Kapiteln ordnen wir zunächst in aller Kürze Gender Budgeting im Kontext von ESF und europäischer Gleichstellungspolitik ein (Kapitel 2).

In Kapitel 3 wenden wir uns den Gender Budgeting-Ergebnissen der vergangenen Förderperiode (2007–2013) zu. Hierbei geht es nicht allein darum, ob der Zielwert des OP erreicht wurde, sondern auch, welches Gesamtbild sich anhand der Umsetzungsdaten des ESF-OP zur Gleichstellung der Geschlechter zeigt. Die Auswertungen der Monitoringdaten für die ESF-Fondsverwaltung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) von Mai 2016 werden hier zusammenfassend vorgestellt.

In Kapitel 4 widmen wir uns der aktuellen Förderperiode 2014–2020 und stellen den modifizierten Ansatz zum Gender Budgeting dar. Dabei greifen wir auf eine Arbeitshilfe zurück, die den ESF-Programmverantwortlichen bereits im November 2015 als internes Dokument zur Verfügung gestellt wurde, und erläutern u. a., wie ein Zielwert für ein ESF-Programm festgelegt werden sollte.

¹ Dieser Zustand besteht entgegen vieler Annahmen weiter fort und bedarf zusätzlicher, verstärkter gleichstellungspolitischer Maßnahmen, in qualitativer und quantitativer Hinsicht. Siehe hierzu die Bundesdrucksache des Deutschen Bundestags, 18/9630, der 18. Wahlperiode, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/096/1809630.pdf>. Die darin genannte Teilnahmequote von Frauen im Zeitraum 2007–2014 von Bund und Bundesländern beträgt 43,7 Prozent.

2 GENDER BUDGETING – WORUM GEHT ES?

Gender Budgeting wird in einer offiziellen Definition des Europarats 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 Publikation stellt demgegenüber ein vereinfachtes Konzept dar, das sich am besten als gleichstellungsorientiertes Monitoring der finanziellen Programmumsetzung umschreiben lässt; es werden keine Ausgabenplanungen analysiert, sondern lediglich Ergebnisse hinsichtlich teilnahmebezogener Ausgaben betrachtet.

Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist seit den Anfängen der reformierten Strukturfonds in den späten 1980er Jahren ein Querschnittsziel der europäischen Strukturpolitik. 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 im ESF 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 betrifft dies beschäftigungspolitische und im weiteren Sinne integrationspolitische Förderungen mit finanzieller Unterstützung durch den ESF.² Der Fokus auf „Teilhabeberechtigung“, also auf einen fairen Anteil der Geschlechter an der insgesamt bereitgestellten finanziellen Unterstützung, ist hierbei ein praktikabler Ansatz.

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

3 GENDER BUDGETING IN DER FÖRDERPERIODE 2007–2013

Für die bessere Einordnung des Ansatzes und der Ergebnisse zum Gender Budgeting stellen wir eingangs einige Eckdaten zur Umsetzung des ESF-OP des Bundes in der Förderperiode 2007–2013 zur Verfügung.

In der Förderperiode 2007–2013 wurden im Rahmen des ESF-Bundes-OP insgesamt 64 Programme im Umfang von 2,63 Milliarden Euro (ESF-Mittel) gefördert. Insgesamt wurden in der vergangenen Förderperiode **5,72 Mrd. Euro Gesamtmittel** (ESF-Mittel, nationale öffentliche sowie private Mittel) verausgabt. Nach Angaben der Evaluation des OP wurden insgesamt 4,8 Mio. Eintritte gezählt, davon entfielen 1,65 Mio. Eintritte auf sog. „echte“ Teilnahmen und 3,15 Mio. (über 60 Prozent) auf sog. Bagatellfälle (BMAS 2016).

3.1 DER ANSATZ

In der vergangenen Förderperiode gab es erstmals ein übergreifendes Gender Budgeting im Bundes-ESF mit einer konkreten Zielsetzung: 50 Prozent der personenbezogenen Mittel bei den Teilnahmen sollten jeweils für Frauen bzw. Männer verausgabt werden. Zusätzlich wurden in den 50 Prozent für die Teilnahmen bei den Frauen auch solche Projekte erfasst, die zwar explizit auf Gleichstellung ausgerichtet waren, jedoch keine Teilnahmen aufwiesen.³ Die jährliche Überprüfung und eine entsprechende Gender Budgeting-Berichterstattung wurden durch die Agentur für Gleichstellung im ESF im Auftrag der ESF-Verwaltungsbehörde des BMAS vorgenommen.

Die Überprüfung erfolgte anhand der Monitoringdaten des EDV-Systems ADELE. Da durch dieses EDV-System keine Individualdaten von Teilnehmenden erfasst, sondern nur bereits aggregierte Teilnahmedaten aus Projekten bereitgestellt wurden,⁴ unterlag die Berechnung der tatsächlichen Budgetverausgabungen nach Geschlecht gewissen Einschränkungen⁵:

- Zum einen konnten in den Berechnungen nur „Köpfe nach Geschlecht“ berücksichtigt werden, es war also nicht möglich zu bestimmen, wie lange eine Person in der Förderung verblieb und in welchem zeitlichen Umfang die Förderung stattfand (Stichwort Teilnahmenvolumina).
- Ebenso war es nicht möglich, zwischen den Ausgaben für erfolgreiche oder nicht erfolgreiche Teilnehmende zu differenzieren.

³ Für den Zweck der EU-weiten Vergleichbarkeit und übergreifenden, inhaltsbezogenen Auswertung und Berichterstattung waren per EU-Verordnung Codes definiert worden, anhand derer die Programme/Projekte kategorisiert werden mussten. So wurden bspw. den Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung (mit oder ohne Ausweis individueller Teilnahmen) der im Folgenden noch häufiger genannte 'Code 69' zugeordnet. Dadurch wurde es möglich, auch Projekte ohne individuelle Teilnahmeerfassung dem Thema Gleichstellung zuzurechnen und darüber hinaus die entsprechenden finanziellen Aufwendungen zu einem gewissen Anteil als „für Frauen verausgabt“ zu werten.

⁴ Entsprechend der Vorkehrungen des reduzierten Teilnehmer/innen-Stammblasses. Damit konnten die kommissionsseitig für den Anhang XXIII der seinerzeitigen ESF-Verordnung (Ein- und Austritte nach soziodemographischen Merkmalen aggregiert auf Prioritätsachse) geforderten Daten geliefert werden.

⁵ 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: Agentur für Gleichstellung im ESF 2014, S. 106-125.

- Schließlich konnte nicht festgestellt werden, ob es einen systematischen Unterschied (Bias) zwischen teilnehmenden Frauen und Männern innerhalb eines geförderten Projektes gab. Komplexere Projekte mit verschiedenen Unterprojekten waren aus den Daten nicht erkennbar und folglich auch keine daraus ggf. resultierenden Unterschiede in den Aufwendungen nach Geschlecht.

Die Mittelverteilung wurde demnach in einer 'projektscharfen'⁶, aber nicht 'teilnahmescharfen' Berechnung bestimmt. Sie erfolgte nach dem Prinzip Teilnahme = Eintritt. Mit anderen Worten: Auf jede Person, die in ein Projekt eintrat, entfiel rein 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 Bundesländern. Darüber hinaus war damit EU-weit eine beispielhafte Vorreiterrolle innerhalb der Strukturpolitik eingenommen worden.

Wie im nächsten Kapitel sichtbar wird, konnte der Zielwert bis zum Ende der Förderperiode fast erreicht werden. Lagen die Ergebnisse im Auswertungsjahr 2009 noch bei 41,4 Prozent⁷, so konnte in den darauf folgenden Jahren eine deutliche Steigerung erreicht werden. Dabei bleibt jedoch festzuhalten, dass die rechnerischen pro-Kopf-Fördersätze für Frauen stets deutlich unter denen für Männer lagen.

3.2 DIE ABSCHLIEßENDEN ERGEBNISSE

Die nun folgenden Ergebnisse zur Auswertung des Gender Budgeting in der ESF-Förderperiode 2007–2013 basieren auf den Daten aus dem Monitoringsystem ADELE bis einschließlich des Jahres 2014, wie sie auch dem Jahresbericht an die Europäische Kommission zugrunde lagen (Stichtagsdaten: Jahresbericht 2015). Es handelt sich also nicht um die endgültigen Daten aus dem Monitoringsystem, da diese noch nicht vorliegen. Erst für den Abschlussbericht zum 31.03.2017 müssen alle Daten zur Förderperiode 2007–2013 an das zentrale Monitoring (ADELE) übermittelt worden sein. Es ist allerdings davon auszugehen, dass sich die Ergebniswerte nicht mehr gravierend verändern werden.

Folgende Ergebnisse werden vorgestellt:

1. Zentrale Ergebniswerte der Mittelaufteilung auf Ebene des Bundes-OP sowie weitere zentrale Ergebnisse wie die geschlechterdifferenzierten Daten zu den (regulären) Teilnahmen, den Bagatellfällen und den gleichstellungsorientierten Programmen (Code 69).
2. Die Mittelverteilung nach Programmtypen analog der OP-Evaluation.
3. Die Ergebniswerte des Gender Budgeting auf Ebene der Einzelprogramme.

⁶'Projektscharfe' Berechnung bedeutet Folgendes: Das einzelne Projekt ist die kleinste beobachtbare Einheit für diese Art der Berechnung, Ausgaben für einzelne Personen können nicht differenziert werden. Trotz der damit verbundenen Unschärfe stellt diese Form der Berechnung eine höhere Präzision dar, als wäre nur die Zahl der Personen nach Geschlecht pro Programm mit den jeweiligen Programmausgaben in Bezug gesetzt worden. Immerhin konnten so innerhalb des gleichen Programms etwaige Unterschiede zwischen Projekten, hinsichtlich Kosten und Teilnahmezusammensetzung, noch rechnerisch aufgelöst und berücksichtigt werden.

⁷ 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. Diesen und die Vorhergehenden finden Sie hier: <http://www.esf-gleichstellung.de/145.html>.

Zu 1.: Zentrale Ergebniswerte der Mittelverteilung auf Ebene des Bundes-OP

Auf Basis des Stichtages des Jahresberichtes 2015 entfielen bundesweit, d. h. über beide Zielgebiete des ESF, und unter Einschluss der sog. Bagatellfälle

49,2 Prozent

der Ausgaben aus den teilnahmebezogenen Programmen auf Frauen. Dieser Anteil schließt die Ausgaben für gleichstellungsorientierte Programme ohne individuelle Teilnahmenachweise ein; diese wurden zu zwei Dritteln dem Frauenanteil zugerechnet.

Der Zielwert für das Bundes-OP in der Förderperiode 2007–2013 von 50 Prozent wurde damit nur knapp unterschritten. Im Vergleich dazu ergaben die Auswertungen der Monitoringdaten aus dem Jahr 2012 noch einen Ergebniswert von 48,2 Prozent.⁸

Anders als häufig interpretiert, bedeutet dieser Wert jedoch nicht, dass im Bundes-ESF fast 50 Prozent der Mittel für Frauen verausgabt worden wären⁹, denn in den zugrundeliegenden Berechnungen werden ausschließlich diejenigen Programmausgaben berücksichtigt, die als 'Gender Budgeting-fähig' bezeichnet werden. Das heißt, es handelt sich ausschließlich um ESF-Programme, für die eine Mittelaufteilung nach Geschlecht berechnet werden konnte, da Angaben zu Teilnahmen und Ausgaben vorlagen. Ausgaben anderer Programme (sog. Strukturprogramme ohne Teilnehmer/innen) wurden nur berücksichtigt, wenn sie mit dem Code 69 gekennzeichnet worden waren.¹⁰

In der folgenden Tabelle sind die absoluten Beträge und die entsprechenden Anteile der im Gender Budgeting berücksichtigten Mittel detaillierter dargestellt:

Tab. 1: Übersicht zentraler OP-Wert Gender Budgeting

nach Geschlecht (TN) zurechenbare Ausgaben sowie Ausgaben von auf Gleichstellung ausgerichteten Programmen ohne TN (pauschal 2/3 'für Frauen ausgegeben')						
	Ausgaben nach Teilnahmen (TN)		Ausgaben Code 69 ohne TN		Summe	
	[abs.]	Anteil	[abs.]	Anteil	[abs.]	Anteil
Frauen	2.421.182.176	48,5 %	119.829.936	66,7 %	2.541.012.113	49,2 %
Männer	2.567.514.952	51,5 %	59.914.968	33,3 %	2.627.429.920	50,8 %
Gesamt	4.988.697.128	100 %	179.744.905	100 %	5.168.442.033	100 %

Die Ausgaben für Code 69-Programme (vgl. die Erläuterung in Fußnote 3 auf S. 5) ohne Teilnahmen wurden, wie in den jährlichen Gender Budgeting-Berichten der Agentur für Gleichstellung im ESF, zu zwei Dritteln den Ausgabenanteilen für Frauen zugeschlagen, da davon auszugehen ist, dass nicht alle strukturell auf Gleichstellung ausgerichteten Program-

⁸ Vgl.: Regina Frey / Benno Savioli / Agentur für Gleichstellung im ESF (Hg): Gender Budgeting im ESF-Bund. Bericht über das Förderjahr 2012. Berlin, September 2013

⁹ Insgesamt wurden für den gleichen Zeitraum verausgabte Mittel in Höhe von 6.245.725.914 Euro gemeldet. 50 Prozent davon entsprächen 3.122.862.957 Euro, was über 580 Mio. Euro mehr sind, als der 'für Frauen ausgegeben' berechnete Wert.

¹⁰ Der Beitrag, den die übrigen Strukturprogramme zur Gleichstellung der Geschlechter möglicherweise leisten, und das entsprechende Ausgabenvolumen für Frauen wären nur in aufwändigen und zugleich anfälligen Bewertungsverfahren zu bemessen (Vgl.: Frey 2012).

me unmittelbar und ausschließlich Frauen zugutekommen.¹¹ In diesem Kontext ist von Interesse, dass der Mittelanteil für Gleichstellungsprogramme (Code 69-Programme mit und ohne Teilnahmen) insgesamt sehr gering ausfällt.

In der folgenden Tabelle 2 wird für die berücksichtigten Programme jeweils die Zahl der Eintritte den Ausgaben gegenübergestellt (jeweils gesamt und Frauenanteil), und es werden die absoluten Werte sowie die Anteile von Frauen an den Teilnehmer/inne/n und an den Ausgaben auf Basis der Gender Budgeting-fähigen Programme bzw. Projekte aufgezeigt. Zur Veranschaulichung der Bedeutung gleichstellungsorientierter Programme werden rechnerisch die Code-69-Programme mitgezählt, nicht inkludiert und einzeln ausgewertet.

**Tab. 2: Teilnahmen und Ausgaben – Gesamt und Frauenanteil
(Gender Budgeting-fähige Programme und Code 69-Programme)**

Anzahl	Programme	Teilnehmer/innen gesamt und Frauenanteil		Programmausgaben gesamt und Frauenanteil	
		Gesamt	Frauenanteil	Gesamt	Frauenanteil
42	Gesamtwerte	4.729.716	59,4 %	4.988.697.128	48,5 %
34	Ohne Code 69	1.948.726	47,8 %	4.758.466.786	46,9 %
8	Code 69 allein	2.780.990	67,5 %	230.230.342	83,1 %

Unmittelbar sichtbar ist das starke Gefälle zwischen dem vergleichsweise hohen Anteil von Frauen an den Teilnahmen mit 59,4 Prozent im Vergleich zu den Programmausgaben mit 48,5 Prozent. Dieses Gefälle und ein entsprechend hohes Gefälle in der durchschnittlichen pro-Kopf-Förderung sind auf die enorm hohen Teilnehmerinnenzahlen innerhalb der Code 69-Programme zurückzuführen, von denen wiederum ein hoher Anteil Bagatellfälle sind (siehe Tab. 3). Allein das Aktionsprogramm Mehrgenerationenhäuser weist mehr als 2,2 Mio. Teilnehmende auf.

Ohne Code 69-Programme sinken sowohl das für Frauen verausgabte Mittelvolumen (-1,6 Prozentpunkte) als auch ihr Anteil an den Teilnehmenden, letzterer allerdings um ein Vielfaches (-11,6 Prozentpunkte).

Aus dem Vergleich von Tabelle 1 und 2 lässt sich ersehen, dass die Ausgaben für Code 69-Programme mit Teilnahmen, trotz der enormen Teilnehmezahlen für Code 69 insgesamt, nur bei knapp über 50 Mio. Euro liegt (Code 69 gesamt lt. Tab. 2: 230.230.342 Euro minus 179.744.905 Euro lt. Tab. 1).

¹¹ Durch ESF-Programme, die auf Gleichstellung ausgerichtet sind, werden sinngemäß auch Männer adressiert, wenn es z. B. um die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben oder die Bekämpfung von stereotypen Geschlechterrollen geht.

WEITERE ZENTRALE ERGEBNISSE

Die Mittelanteile bei den Bagatellfällen¹² (beide Zielgebiete) weisen folgende Ergebnisse im Geschlechtervergleich auf:

Tab. 3: Mittelanteil Bagatellfälle im Geschlechtervergleich Ziel 1 und Ziel 2 in Prozent und absoluten Zahlen

	Gesamt		Ziel 1		Ziel 2	
Frauen	113.687.178	60,4 %	38.022.435	58,9 %	75.664.743	61,3 %
Männer	74.383.542	39,6 %	26.515.785	41,1 %	47.867.756	38,7 %
Gesamt	188.070.720	100 %	64.538.220	100 %	123.532.499	100 %

Insgesamt wird deutlich, dass Frauen bei den Ausgaben für Bagatellfälle stärker beteiligt sind als Männer. Dementsprechend höher sind hier auch ihre Anteile an den Teilnahmen. Frauen in den Ziel 2-Gebieten (Westdeutschland) haben wiederum noch höhere Anteile als Frauen in den Ziel 1-Gebieten (Ostdeutschland). Bagatellfälle sind besonders ausgeprägt in den Code 69-Programmen vorhanden. Anhand des Gender Budgeting-Berichtes 2012 wurde deutlich, dass 82 Prozent dieser Projekte im Bereich der Bagatellen angesiedelt waren.

Aus gleichstellungspolitischer Perspektive ist dies nicht generell zu kritisieren. Die Teilnahme an Informationsveranstaltungen und Kurzberatungen ist aus inhaltlichen Gründen sehr wohl zu befürworten, z. B. bei Fragen des beruflichen Wiedereinstiegs. Das Augenmerk im Rahmen einer Steuerung sollte aber vielmehr darauf liegen, dass es kein überproportionales Gefälle zwischen Frauen und Männern bei den regulären Förderfällen gibt bzw. dass dort, wo es angebracht ist, dezidierte Gleichstellungsziele verfolgt werden.

Komplexer wird die Beurteilung eines Gleichstellungsbeitrags bei den so genannten Strukturprogrammen. Sofern sie nicht explizit auf die Gleichstellung der Geschlechter ausgerichtet sind, ist anhand der Monitoringdaten kaum zu beurteilen, ob sie einen Beitrag zur Gleichstellung leisten. Eine entsprechende Beurteilung kann und sollte nur im Rahmen von Evaluationen erfolgen.

Zu 2.: Die Mittelverteilung nach Programmtypen analog der OP-Evaluation

Im Rahmen der OP-Evaluation wurden zum Zweck der Strukturierung des OP und seiner besseren Bewertbarkeit Interventionsbereiche definiert und Programmtypen gebildet. Für den Bereich 'Gleichstellung der Geschlechter' wurden die Programmtypen 'Chancengleichheit für Männer und Frauen' (Typ 03) sowie 'Vereinbarkeit von Familie und Beruf' (Typ 10) gewählt. Die dadurch möglich gewordene differenziertere Darstellung dieses oftmals in einem Atemzug genannten Bereiches ist insofern sinnvoll, als dass hinter den beiden Typen durchaus sehr verschiedene Zielsetzungen stehen.

¹² Als Bagatellförderungen werden (in aller Kürze) die Teilnahmen an den sog. Strukturprogrammen und die Teilnahmen an Kurzberatungen oder Informationsveranstaltungen bezeichnet. In der Tabelle werden keine Code 69 ohne Teilnahmen berücksichtigt. Würden diese eingeschlossen (zwei Drittel pauschal für Frauen), so lägen die Anteile für Frauen etwas höher (63,4 Prozent gesamt; 61,2 Prozent Ziel 1 und 64,2 Prozent in Ziel 2).

Gemäß dieser Programmtypologie betragen die Mittelanteile der auf die Gleichstellung der Geschlechter ausgerichteten ESF-Programme

- a) Typ 03: Chancengleichheit für Männer und Frauen: 1,7 Prozent,
 b) Typ 10: Vereinbarkeit von Familie und Beruf: 3,4 Prozent.

Tab. 4: Gewichtung der Mittel nach Programmtypen (analog OP-Evaluation 2007–2013), Hervorhebung: Mittelanteil der auf Gleichstellung ausgerichteten Programmtypen [Typ 03 und Typ10]

Typ	Gewicht der Programmtypen am jeweiligen Gesamt	Ausgaben gesamt
Typ [01]	Aufbau von Bildungs- und Hilfesystemen	3,7 %
Typ [02]	Existenzgründungsberatung und -unterstützung	15,1 %
Typ [03]	Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen	1,7 %
Typ [04]	Integration in Arbeit und Beschäftigung	27,9 %
Typ [05]	Krisenintervention	4,7 %
Typ [06]	Lebenslanges Lernen für am Arbeitsmarkt benachteiligte Personen	16,3 %
Typ [07]	Lebenslanges Lernen im Beruf und am Arbeitsplatz	11,5 %
Typ [08]	Transnationaler Austausch	2,8 %
Typ [09]	Übergang von Schule zu Beruf	10,5 %
Typ [10]	Vereinbarkeit von Familie und Beruf	3,4 %
Typ [11]	Querschnittsprogramm (Stärken vor Ort)	1,2 %
Typ [99]	nicht zugeordnet	1,3 %
Gesamt		100 %

Abgesehen vom Programmtyp 11, hinter dem sich ein großes ESF-Programm verbirgt (Stärken vor Ort), ist der Programmtyp 'Chancengleichheit für Männer und Frauen' mit Abstand der kleinste. Doppelt so groß, aber dennoch von geringem Umfang, ist der Programmtyp der 'Vereinbarkeit von Familie und Beruf'.

Dieser Befund wäre für sich genommen unproblematisch, wenn in allen anderen Programmtypen gleichstellungspolitische Projektaktivitäten in umfangreichem Maße identifiziert werden könnten. Dies trifft jedoch nur in Ausnahmefällen zu. Im Sinne des Gender Mainstreaming sollten also auch ESF-Programme ohne Gleichstellungsorientierung einen Beitrag zur Geschlechtergerechtigkeit leisten.

Die folgende Tabelle bietet einen zusammenfassenden Überblick über alle ESF-Programme im Jahresvergleich 2012 / 2014. Dadurch lassen sich programmspezifische Entwicklungen in den letzten zwei Jahren der Förderperiode besser nachvollziehen. Die gelb hinterlegten Programme sind dem Code 69 zugeordnet.

Zu 3.: Ergebniswerte des Gender Budgeting auf Ebene der Einzelprogramme

Tab. 5: Übersicht der ESF-Programme im Vergleich der Berichtsstichtage 2012 / 2014

Nr.	SP	Programm	Prioritäts-code	Anzahl Projekte	Teilnehmer/innen gesamt und Frauenanteil 2014 bzw. 2012			Programmausgaben gesamt und Frauenanteil 2014 bzw. 2012		
					Gesamt	2012	2014	Gesamt	2012	2014
1	A	EXIST-Forschungstransfer	68	35	142	18,3 %	7,1%	4.897.377	12,9 %	3,3 %
2	A	EXIST-Gründerstipendium	68	927	2.071	14,3 %	15,1%	66.191.301	14,9 %	15,8 %
3	A	EXIST-Gründungskultur	68	1	8.376	35,8 %	35,8%	1.040.360	35,8 %	35,8 %
4	A	Gründercoaching bei Gründungen aus Arbeitslosigkeit	68	269	67.804	42,8 %	42,3%	560.615.831	42,8 %	42,3 %
5	A	Gründercoaching in Deutschland	68	247	35.109	36,5 %	35,6%	169.351.987	36,3 %	35,4 %
6	A	Informations- und Schulungsveranstaltung	68	12	207.469	42,7 %	42,3%	45.087.824	42,4 %	42,0 %
7	A	Programm „rückenwind“: Personalentwicklung in der Sozialwirtschaft	62	133	22.510	73,5 %	74,1%	66.851.767	72,3 %	72,1 %
8	A	Programm „weiter bilden“: Förderung der beruflichen Weiterbildung von Beschäftigten	62	175	65.028	41,9 %	38,2%	82.722.506	41,5 %	39,3 %
9	A	Qualifizierungsangebote für Bewerber von Kurzarbeitergeld (QualiKug)	64	179	171.941	14,3 %	14,3%	135.751.965	14,2 %	14,2 %
10	A	Qualifizierungsangebote für Bewerber von Transferkurzarbeitergeld (QualiKug Transfer)	64	171	38.181	31,8 %	30,0%	113.556.575	30,2 %	28,9 %
11	A	Zukunft sucht Idee: Corporate Social Responsibility	64	65	3.405	48,0 %	50,4%	23.746.796	40,7 %	41,2 %
12	B	Akademikerprogramm (AKP)	73	2	205	58,0 %	58,0%	1.468.015	59,3 %	59,3 %
13	B	Bildungsprämie	73	20	124.084	75,1 %	74,2%	134.896.581	75,2 %	74,3 %
14	B	Bildungsprämie II	73	20	53.187	75,9 %	72,6%	51.841.577	75,7 %	72,3 %

Nr.	SP	Programm	Prioritätscode	Anzahl Projekte	Teilnehmer/innen gesamt und Frauenanteil 2014 bzw. 2012			Programmausgaben gesamt und Frauenanteil 2014 bzw. 2012		
					Gesamt	2012	2014	Gesamt	2012	2014
15	B	Neue Medien in der beruflichen Bildung	72	3	24.139	97,3 %	97,5%	10.601.283	97,3 %	97,4 %
16	C	Aktionsprogramm Kindertagespflege	69	516	21.654	83,3%	80,4 %	15.820.616	87,9 %	79,8 %
17	C	Aktionsprogramm Mehrgenerationenhäuser	69	201	151.902	62,6%	62,7 %	31.201.593	63,2 %	63,3 %
18	C	Aktionsprogramm Mehrgenerationenhäuser II	69	457	2.270.055	68,0%	67,1 %	25.398.199	68,5 %	67,6 %
19	C	Aktionsprogramm Perspektive Wiedereinstieg	69	35	11.534	100,0%	100,0 %	22.860.156	100,0 %	100,0 %
20	C	Bundesinitiative zur Gleichstellung von Frauen in der Wirtschaft	69	121	20.412	76,4%	77,1 %	54.865.245	81,0 %	82,8 %
21	C	Bundesprogramm Kommunal-Kombi	71	8.212	17.447	50,8%	50,7 %	672.094.804	50,5 %	50,5 %
22	C	Freiwilligendienste machen kompetent	71	12	413	61,3%	61,3 %	3.199.033	57,3 %	57,4 %
23	C	Innovative Einzelprojekte BMAS Prio. C	71	1	659	47,5%	37,1 %	1.882.809	47,5 %	37,1 %
24	C	Jugend Stärken: Aktiv in der Region	71	35	10.706	43,8%	44,3 %	18.665.479	42,5 %	44,1 %
25	C	Jugend Stärken: Kompetenzagenturen	71	615	101.514	47,9%	47,9 %	124.628.896	47,6 %	47,5 %
26	C	Jugend Stärken: Kompetenzagenturen – 2. Förderphase	71	283	59.227	45,2%	45,4 %	68.283.661	44,8 %	44,8 %
27	C	Jugend Stärken: Schulverweigerung - Die 2. Chance	71	535	25.128	38,2%	38,2 %	105.931.375	38,3 %	38,3 %
28	C	Jugend Stärken: Schulverweigerung - Die 2. Chance - 2. Förderphase	71	287	20.302	39,4%	39,5 %	78.700.811	39,0 %	38,9 %
29	C	Jugend Stärken: STÄRKEN vor Ort (ehem. LOS)	71	820	229.483	58,8%	58,6 %	73.078.145	60,4 %	60,3 %
30	C	Mehr Männer in Kitas	69	16	281.743	60,5%	61,0 %	12.809.057	59,4 %	58,4 %
31	C	Pluspunkt Erfahrung: Ein Gewinn für	71	7	1.839	88,5%	88,5 %	321.087	84,6 %	84,6 %

Nr.	SP	Programm	Prioritätscode	Anzahl Projekte	Teilnehmer/innen gesamt und Frauenanteil 2014 bzw. 2012			Programmausgaben gesamt und Frauenanteil 2014 bzw. 2012		
					Gesamt	2012	2014	Gesamt	2012	2014
		alle								
32	C	Soziale Stadt - Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ)	71	223	64.477	51,1%	51,1 %	165.075.836	48,3 %	46,9 %
33	C	Stärkung der berufsbezogenen Sprachkompetenz für Personen mit Migrationshintergrund	70	5.508	159.917	61,0%	62,0 %	453.567.896	60,7 %	61,5 %
34	C	Unternehmen Familie – Innovationen durch familienunterstützende Dienstleistungen	69	4	140	95,7%	95,7 %	565.186	91,8 %	91,8 %
35	C	XENOS – Integration und Vielfalt	71	358	171.056	47,4%	47,5 %	274.682.700	46,6 %	47,9 %
36	C	XENOS-Sonderprogramm „Ausstieg zum Einstieg“	71	16	4.131	43,8%	42,1 %	8.460.542	31,8 %	29,0 %
37	C	XENOS-Sonderprogramm „ESF-Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt“	70	71	48.892	35,9%	40,2 %	86.009.990	36,6 %	40,4 %
38	C	Zukunft sucht Idee: Ideenwettbewerb „Bürgerarbeit“	71	12.836	43.594	46,0%	46,2 %	983.131.345	46,2 %	46,6 %
39	C	Zukunft sucht Idee: Ideenwettbewerb „Gute Arbeit für Alleinerziehende“	69	76	23.550	96,7%	96,6 %	66.710.291	97,0 %	97,0 %
40	E	Berufsbildung ohne Grenzen: Betriebliche Mobilitätsberatung	73	35	148.079	37,6%	38,1 %	11.543.895	40,6 %	41,7 %
41	E	IDA – Integration durch Austausch	73	116	18.031	43,5%	44,0 %	159.451.721	42,9 %	44,0 %
42	E	Praxis – Transnationale Qualifizierungsmaßnahmen mit Praktika in Frankreich zur Förderung der Aufnahme einer Beschäftigung	73	18	180	60,0%	60,0 %	1.135.016	57,8 %	57,8 %

4 GENDER BUDGETING IN DER FÖRDERPERIODE 2014–2020

4.1 DER ANSATZ

Welche wichtigen Neuerungen im Operationellen Programm und den EU-Verordnungen hat die aktuelle Förderperiode 2014–2020 für das Gender Budgeting gebracht?

Einerseits hat die Kommission in Verordnungen und Leitlinien die Anforderungen an Datenvalidität und -qualität des Monitoring erhöht und präzisiert (vgl. Europäische Kommission 2013, S. 21), wovon auch ein Gender Budgeting profitieren kann.

Hierzu zählen v. a. zwei Aspekte¹³:

- 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 Einzelfalldaten (Mikrodaten) mit ihren Merkmalsausprägungen (Geschlecht, Alter etc.) und den Daten zur Teilnahme (Ein- und Austritt, Ergebnis, Verbleib) für Auswertungen verfügbar sein.¹⁴
- 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 Teilnahmevolumina, d. h. in unserem Falle die Teilnahmedauer in Tagen. Eine entsprechende Berechnung von Kosten nach Teilnahmevolumen 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 (verschlüsselte) Teilnehmendendaten zurückgegriffen werden, die von der Verwaltungsbehörde quartalsweise bei den umsetzenden Stellen angefordert werden¹⁵(quartalsweises Monitoring).

¹³ 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.

¹⁴ Nunmehr stellt, wie im individuellen Teilnehmer/innen-Stammbblatt schon vorgesehen, die einzelne teilnehmende Person tatsächlich die kleinste zu beobachtende Einheit dar – sozusagen steht „der Mensch im Mittelpunkt“.

¹⁵ Die Eingabe erfolgt in der Regel zeitversetzt: zunächst die Eintrittszahlen und weitere Output-Daten, z .B. Teilnahmevolumina, und nach Austritt die Ergebnis- und Verbleibsdaten.

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 für die Teilnahme/Berücksichtigung von Frauen.

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.

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 erhöht werden.

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.

4.2 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 Bedarfs- und Stärken-Schwächen-Analyse (Needs- und SWOT-Analyse). Auch eine Kombination dieser Ansätze ist möglich.

Die Wahl einer angemessenen Baseline, d. h. 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 im Interventionsbereich liefern, z. B. Branche, berufliche Weiterbildung, oder auch Region, von dem ausgehend eine Verbesserung der Geschlechterverhältnisse angestrebt wird.

Grundsätzlich sollen die Zielwerte ambitioniert und realistisch sein. Das bedeutet zunächst einmal, dass dort, wo Frauen unterrepräsentiert sind, die Zielwerte höher angesetzt werden sollten, als es die möglichen Bezugswerte (Baselines) sind.

Mit diesem ambitionierten Anheben des Zielwertes 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 angesetzt werden sollte, z. B. das Geschlechterverhältnis nach Köpfen der Erwerbsbevölkerung generell oder nach dem Anteil an Arbeitslosen allgemein, 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.

4.2.1 VARIANTE 1 – PRAGMATISMUS FÜR „FOLGEPROGRAMME“

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 bzw. dieser Veröffentlichung (Tab. 5) herangezogen (siehe <http://www.esf-gleichstellung.de/145.html> und Frey / Savioli 2013)

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

- a) das Geschlechterverhältnis im Interventionsbereich unterschritten hat,
- b) die vorzufindenden Geschlechterverhältnisse (Status quo) reproduziert oder
- c) 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 Teilnehmezahlen 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.

4.2.2 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 aktuellen 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 gilt, dass je differenzierter ein Interventionsfeld und/oder eine Zielgruppe beschrieben werden/wird, desto präziser kann auch ein Zielwert zum Gender Budgeting angesetzt werden.

Die Beschreibung der Zielgruppe findet in dem Verfahrensschritt 'Analyse' statt, der jeder Programmplanung vorausgehen sollte und der notwendigerweise eine geschlechterdifferenzierte und gendersensible Problemanalyse auf Basis geschlechterdifferenzierter Daten und Fakten beinhaltet.

Was bedeutet das?

Durch eine solche 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,
- Ursachen von Ungleichheiten und Diskriminierungen mit einbezogen,
- Stereotypisierungen für beide Geschlechter in ihrer Vielfalt vermieden bzw. geschlechtsbezogene Zuschreibungen hinterfragt, und
- es wird ein klares Abbild der Geschlechterdisparitäten erkennbar.

Das derzeit geläufigste Beispiel verborgener Geschlechterdisparitäten bietet die Gegenüberstellung von Erwerbstätigenquote versus Arbeitsvolumen bei der Betrachtung der Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern. Der Vergleich beider Größen lässt die diesbezüglichen Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern deutlich zu Tage treten:

- Wird lediglich die Erwerbstätigenquote als Indikator einer sich verändernden Frauenerwerbstätigkeit zugrunde gelegt, so legen die Daten die Schlussfolgerung nahe, dass Frauen seit längerem stetige Beschäftigungsgewinne aufweisen.
- Wird jedoch das Arbeitsvolumen hinzugezogen, so wird sichtbar, dass sich im Wesentlichen mehr Frauen („Köpfe“) ein kaum gestiegenes Gesamtvolumen an Arbeitsstunden teilen. Dahinter verbirgt sich wiederum das Phänomen, dass Frauen nicht nur überproportional an regulärer Teilzeitbeschäftigung, sondern auch an prekären Beschäftigungsverhältnissen teilhaben.

In der folgenden Tabelle wird diese Sachlage anhand von Daten aus dem Jahr 2014 veranschaulicht:

Tab. 6: Erwerbstätigkeit nach Geschlecht nach Erwerbstätigenquote und Arbeitsvolumen 2014

Messgröße	2014	
	Frauen	Männer
Erwerbstätigenquote^{*)} Anteil der 15- bis 64-jährigen Erwerbstätigen an der erwerbsfähigen Bevölkerung	69,5 %	78,1 %
Anteil am Arbeitsvolumen^{**)} Summe der gesamtwirtschaftlich tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden	40,8 %	59,2 %

* Quelle: EUROSTAT-Arbeitskräfteerhebung <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database> (Abruf am 24.10.2016)

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

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

Was folgt daraus?

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)¹⁶,
- 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,

¹⁶ Quelle: Statistisches Bundesamt: Beschäftigungsstatistik; Strukturdaten über sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort am 31.12.2014 <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Tabellen/Beschaefigungsstatistik/Strukturdaten.html>.

die Basisdaten der allgemeinen Weiterbildung zugrunde zu legen. Dadurch würden bestehende Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern in der beruflichen Weiterbildung in unzulässiger Weise ignoriert werden.

Innerhalb einer adressierten Zielgruppe in einem ESF-Programm gibt es zudem faktische Untergruppen, die sich jenseits des Geschlechts auch durch weitere soziodemographische Merkmale (Alter, Migrationshintergrund, Behinderungen, Bildungsstand, Qualifikation) auszeichnen. Bei einer signifikanten Gruppenstärke lohnt es sich, spezifische Daten heranzuziehen, um adäquate Ziele zu formulieren.

Da nicht für alle Gruppen detaillierte Daten zur Verfügung stehen bzw. diese häufig schwer aufzufinden sind, werden auf der Website der Agentur für Querschnittsziele im ESF Informationen zu ausgewählten ESF-Zielgruppen zur Verfügung gestellt. Es werden vorsortierte Statistik-Links dargestellt und Hinweise zu Studien und Forschungsergebnissen gegeben (<http://www.esf-querschnittsziele.de/gleichstellung/esf-zielgruppen/>).

Entsprechende Hinweise auf Statistiken und Studien finden sich dort zu folgenden zehn Zielgruppen:

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

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, beinhalten 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.

5 LITERATUR

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg): Zusammenfassung des Endberichts der Evaluation des Operationellen Programms des Bundes für den ESF in der Förderperiode 2007–2013. Zusammenfassung veröffentlicht durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

https://www.esf.de/portal/SharedDocs/PDFs/DE/Berichte/2016_10_16_zsfassung_evaluation_esf_2007-2013.pdf?__blob=publicationFile&v=3

Europäische Kommission: Programmplanungszeitraum 2014–2020. Monitoring und Evaluierung der europäischen Kohäsionspolitik, Europäischer Sozialfonds. Leitlinien. Entwurf.

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10225&langId=de>

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

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%20

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

Frey, Regina / Savioli, Benno / Agentur für Gleichstellung im ESF (Hg): Gender Budgeting im ESF-Bund. Bericht über das Förderjahr 2012. Berlin 2013

http://www.esf-gleichstellung.de/fileadmin/data/Downloads/Aktuelles/gender-budgeting-bericht-2012_agentur_gleichstellung_esf.pdf

Frey, Regina / Agentur für Gleichstellung im ESF (Hg): Gender Budgeting im ESF – Qualitative Analyse. Berlin 2012

http://www.esf-gleichstellung.de/fileadmin/data/Downloads/Aktuelles/qual_gb_2011_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

Außerdem:

Dokumentation der Münchener Frauenkonferenz zum Thema „Haushalt fair teilen“, Gleichstellungsorientierte Steuerung öffentlicher Finanzen. 6. und 7. Oktober 2016 in München.

<https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Direktorium/Frauengleichstellung/M-nchner-Frauenkonferenz-2016.html>

IMPRESSUM

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

Autor/in: Benno Savioli, Henriette Meseke
Berlin, Dezember 2016

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.