Agentur für Gleichstellung im ESF

Im Fokus: Rückblick - Ausblick

Infoletter 3/2011

Die dritte Ausgabe des Infoletters der Agentur für Gleichstellung im ESF ist einer Zwischenbilanz gewidmet. Die Halbzeit der aktuellen ESF-Förderperiode ist überschritten, und die nächste Programmperiode wird bereits vorbereitet.
Zeit für einen Rückblick auf die Erfahrungen der Gender Mainstreaming-Umsetzung und einen Ausblick auf die künftigen Herausforderungen.

Ihr Team der Agentur für Gleichstellung im ESF

www.esf-gleichstellung.de

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

ESF Europäischer Sozialfonds für Deutschland

EUROPÄISCHE UNION

Rückblick und Ausblick

Gender Mainstreaming im ESF – Drei Förderperioden

Die aktuelle ESF-Förderperiode nähert sich dem Ende, und die neue Förderperiode ab 2014 wird auf Ebene der europäischen Union (EU) vorbereitet. Dies nehmen wir zum Anlass, uns mit der Frage zu befassen, welche Erfahrungen und Erkenntnisse in nunmehr elf Jahren Gender Mainstreaming im ESF gewonnen wurden.

Im folgenden Beitrag wird dargestellt, wie die Gender Mainstreaming-Strategie in den zwei Förderperioden des Europäischen Sozialfonds (ESF) 2000-2006 und 2007-2013 verstanden, umgesetzt und bewertet wurde und welche Vorkehrungen für die kommende Förderperiode ab 2014 bisher getroffen wurden, um die Gleichstellung der Geschlechter zu verwirklichen.

Das Augenmerk richtet sich darauf, wie die Vorgaben der Europäischen Kommission mit der Umsetzungspraxis in Deutschland verknüpft wurden. Von besonderem Interesse ist dabei die Frage, welche Lehren wir aus den bisherigen Entwicklungen ziehen können. Der ESF wird bekanntlich nicht im „luftleeren Raum" umgesetzt, und die häufig zitierte „begrenzte Reichweite" des ESF eröffnet weitere Fragen nach den „Interventionsfeldern", den Politikbereichen, in und mit denen der ESF faktisch eingesetzt wird. Eine Betrachtung der gleichstellungspolitischen Entwicklungen im und mit dem ESF muss deshalb den Arbeitsmarktkontext einbeziehen.

Literatur
Alle im Folgenden genannten Dokumente sowie Berichte und Studien zu Gender Mainstreaming in den Förderperioden des ESF finden Sie in der Materialsammlung auf der Website **www.esf-gleichstellung.de**.

Die Förderperiode der Strukturfonds 2000-2006 – Aufbruch ins Ungewisse

Der rechtliche Rahmen

Mit dem Beginn der Förderperiode 2000-2006 wurde Gender Mainstreaming erstmals als Strategie in den EU-Strukturfonds eingeführt. Erklärtes Ziel war es, die Gleichstellung von Frauen und Männern nicht mehr ausschließlich über spezifische Frauenförderung zu erreichen und aus dem „Nischendasein" in den „Mainstream" zu übertragen – Gleichstellungsziele also in das reguläre Verfahren zu integrieren.

Der **EU-Vertrag von Amsterdam (1997)** erhob die aktive Gleichstellung von Frauen und Männern erstmals in das Primärrecht der Europäischen Union und machte sie somit zu einer Verpflichtung für die Mitgliedsstaaten. Eine dezidierte (obligatorische) EU-Gleichstellungspolitik existiert zwar bis heute nicht, sondern obliegt dem jeweiligen nationalen Recht. Umso mehr galten die in diesem und in dem folgenden **Vertrag von Lissabon (2007)** enthaltenen Aussagen als bahnbrechend für die Gleichstellung der Geschlechter. Erneut wurde sichtbar, dass es von grundlegender Bedeutung ist, Gleichstellungsziele rechtlich zu verankern.

Kurz nach dem Beginn der Förderperiode 2000-2006 wurde die **gleichstellungspolitische Rahmenstrategie der EU (2001-2005)** veröffentlicht. Darüber konnten – ebenso wie über die folgende Strategie – wichtige Inhalte transportiert werden. Allerdings war das Budget für die Aktivitäten (auch im Rahmen des Aktionsprogramms für die Chancengleichheit von Frauen und Männern) im Vergleich zu allen anderen Politikbereichen sehr gering. Der allgemeine Hinweis auf die EU-Strukturfonds als relevante Finanzierungsquellen, vornehmlich auf den ESF, zeigte einen Weg auf, wie diese gleichstellungspolitischen Ziele der EU umgesetzt werden sollten.

Der Ansatz

Die vergangene Förderperiode enthielt bezüglich ihrer Umsetzungsstruktur unter Gleichstellungsgesichtspunkten einen Systemfehler: Bei der Aufteilung der Politikbereiche (analog zur Europäischen Beschäftigungsstrategie) in vier Säulen wurden die Chancengleichheit von Frauen und Männern und Gender Mainstreaming in ein und derselben Kategorie verortet: Gender Mainstreaming (GM) fand sich nun neben dem Querschnittsziel

www.esf-gleichstellung.de

Rückblick und Ausblick

Chancengleichheit und spezifischen Aktionen in einer der Säulen zur Umsetzung des ESF, nicht aber integriert in allen Politikfeldern und diesen übergeordnet. Die prominente Definition von Gender Mainstreaming sagt aus, dass die gleichstellungspolitische Perspektive immer und überall, auf allen Ebenen, in allen Phasen durch alle Akteurinnen und Akteure eingenommen werden soll. Während das Einheitliche Planungsdokument (EPPD Ziel 3 ESF) noch einen integrierten – alle Säulen umfassenden – Ansatz enthielt, wurden im Laufe der Implementierung die Aktivitäten finanziell und bezogen auf die Umsetzung der vierten Säule zugeordnet. Diese Einengung führte dazu, dass Aktivitäten außerhalb der Säule Vier nicht entfaltet wurden.

Daneben gab es aber auch wichtige strukturelle Vorgaben: Der Politikbereich Chancengleichheit (Säule Vier) wurde EU-weit in der Förderperiode 2000-2006 mit zehn Prozent der ESF-Mittel ausgestattet. Zugleich sollten Frauen entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen von allen Förderprogrammen profitieren. Dieser Ansatz war also einerseits weitreichend und positiv (Chancengleichheit als eigenständiger Politikbereich mit probatem Mittelansatz neben quantitativen Zielen in allen Bereichen) und andererseits problematisch, da Gender Mainstreaming eben nicht in alle Säulen integriert wurde.

Was die faktische Umsetzung der Budgetierung betrifft, so gelang es weder in Deutschland noch in den meisten anderen EU-Mitgliedsländern, den zehnprozentigen Mittelansatz tatsächlich umzusetzen. Als Kompensation für die im Jahr 2003 erfolgte Mittelumschichtung innerhalb des ESF-Bundesprogramms wurde in Deutschland die Arbeitsgruppe (AG) Gender Mainstreaming im ESF gegründet. Daneben arbeitete die fondsübergreifende AG Chancengleichheit in den Strukturfonds. Für die folgende Förderperiode schlossen sich diese beiden Arbeitsgruppen zur **AG Chancengleichheit zum Nationalen Strategischen Rahmenplan (NSRP)** zusammen. Diese zusammengeführte AG arbeitet seit 2008 auf höchster Ebene der Strukturfonds Fonds-, Ministerien- und Bundesländer-übergreifend zum ESF und EFRE (Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung). Sie gibt Empfehlungen ab und begleitet die Umsetzung des Gender Mainstreaming. Diese Initiative konnte zwar nicht die Reduzierung der geplanten Mittel für den Bereich Chancengleichheit kompensieren, sie sollte aber im Hinblick auf künftige Steuerungsfragen Gender Mainstreaming in allen Prioritätsachsen stärken, den Begleitausschuss informieren und Vorschläge entwickeln.

Die Umsetzung

Die Einführung der Strategie Gender Mainstreaming in der letzten Förderperiode erwies sich als schwierig, die Auslegung war nicht immer im Sinne der inhaltlichen Zielstellungen von Gender Mainstreaming: „Wir müssen jetzt Männer fördern“ lautete bspw. eine Interpretation. Diese Annahme beruhte aber nicht auf den Ergebnissen einer Gender-Analyse, sondern stellte einen Reflex auf die notwendige Einbeziehung der Männer als „Zielgruppe“ innerhalb der Gender Mainstreaming-Strategie dar.

Zudem gab es in einigen Regionen das Bestreben, frauenspezifische Beratungsstrukturen abzuschaffen bzw. stark zu reduzieren oder umzuwidmen. Tatsächlich wurden Frauenberatungsstellen, Gleichstellungsstellen und andere Stützstrukturen geschlossen, wie folgende prominente Beispiele zeigen: Im Jahr 2006 wurden die 46 „Regionalstellen Frau und Beruf“ in Nordrhein-Westfalen geschlossen. Zuvor war (im Dezember 2003) bereits die Abschaffung des „Senatsamtes für die Gleichstellung“ in Hamburg publik geworden. Diese Interpretation war allerdings nicht im ESF und dessen einschlägigen Dokumenten angelegt. Die Europäische Kommission hatte stets darauf verwiesen, dass es sich bei Gender Mainstreaming um eine Doppelstrategie handelt, die eine spezifische Förderung von Frauen (und Männern) konzeptionell einschließt.

Auch im Rahmen des Monitoring gab es Schwierigkeiten, die Grundidee des Gender Mainstreaming zu übertragen: Analog zum **Technischen Papier 3** der Europäischen Kommission wurde das Monitoring des ESF (und des EFRE) angepasst und enthielt nun mit der Einführung der Kategorie der „Gleichstellungsneutralität“ im Stammblatt eine gleichstellungspolitische Lücke. Die Frage, ob eine personenbezogene Förderung gleichstellungsneutral wirken kann, muss konsequenterweise verneint werden.

Demgegenüber standen jedoch zahlreiche Initiativen auf der Ebene des Bundes und der Bundesländer, die die Ernsthaftigkeit und das ’Commitment‘ für die neue GM-Strategie unterstrichen: Sachsen-Anhalt war das erste Bundesland mit einer kontinuierlichen Unterstützungsstruktur: dem Gender-Institut G/I/S/A (2001). Andere Bundesländer folgten, wie bspw. im Jahre 2004 Baden-Württemberg mit dem Coaching-Begleitprojekt „Gender Mainstreaming im Europäischen Sozialfonds“. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend startete 2002 eine bundesweite Gender-

www.esf-gleichstellung.de

Rückblick und Ausblick

Trainingsreihe mit wissenschaftlicher Begleitung für die Fondsverwaltungen der Bundesländer (hier für die drei Strukturfonds ESF, EFRE und für den Argrarfonds EAGFL). Zudem wurde jenseits der Strukturfonds 2003 auf Bundesebene das GenderKompetenzZentrum eingerichtet. Es trug wesentlich dazu bei, die Kompetenz der Akteurinnen und Akteure in den Verwaltungen zu erhöhen.

Als gelungenes Beispiel für eine fast durchgängige Implementierung von Gender Mainstreaming kann die **Gemeinschaftsinitiative EQUAL** bezeichnet werden: Von der Programmplanung (Analyse), über Anforderungen an alle steuernden und umsetzenden Akteurinnen und Akteure bis hin zur Evaluation wurden gleichstellungsrelevante Vorgaben gemacht und weitgehend umgesetzt. Durch die Verpflichtung für Projekte und Entwicklungspartnerschaften zu Gender-Trainings und -Konzepten wurde vielfach die Basis dafür geschaffen, dass in den Fachpolitiken erstmals Gleichstellungsaspekte thematisiert wurden. Vernetzungsaktivitäten auf nationaler und EU-Ebene trugen dazu bei, dass sowohl das generelle Wissen über Gender Mainstreaming als auch spezifische Gleichstellungsaspekte in den Politikbereichen integriert wurden. Während auf Bundesebene diese Netzwerkaktivitäten mit Beendigung von EQUAL eingestellt wurden, konnte auf EU-Ebene in dieser Hinsicht Kontinuität hergestellt werden: Das Lernnetzwerk der Fondsverwaltungen, die "Community of Practice on Gender Mainstreaming" arbeitet seit 2004 kontinuierlich daran, das Wissen zu verbreitern, neue Akteurinnen und Akteure aus den Fondsverwaltungen der Mitgliedsstaaten zu gewinnen und vor allem die Kohärenz (systematische und aufeinanderfolgende Integration von Gleichstellung und GM im Programmzyklus) der GM-Implementierung innerhalb des ESF zu schärfen.

Lernnetzwerk "CoP on GM"
Einen Überblick über die "Community of Practice on Gender Mainstreaming" und ihre Aktivitäten finden Sie auf der Website **www.esf-gleichstellung.de**.

Der arbeitsmarktpolitische Kontext

Während im ESF die ersten Schritte zur Integration von Gender Mainstreaming unternommen wurden, wurden in Deutschland zwischen 2002 und 2005 die „Gesetze zur Modernisierung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" (Hartz-Gesetze) eingeführt. Diese Veränderung der bisherigen Förderstrukturen und -voraussetzungen löste starke Einwände des Deutschen Frauenrats, des deutschen Juristinnenbundes und vieler Gleichstellungsexpert/inn/en aus. Vor allem die Einführung der Bedarfsgemeinschaft, aber auch die Ausdehnung von Minijobs standen und stehen dem Ziel der wirtschaftlichen Unabhängigkeit von Frauen und Männern entgegen. Eine Evaluation der Umsetzung des Sozialgesetzbuches (SGB) Zweites Buch (II) aus gleichstellungspolitischer Sicht zeigt auf, dass im SGB II zwar die Gleichstellung formal verankert ist, es für die Durchsetzung des gleichstellungspolitischen Auftrags jedoch keine konkreten gesetzlichen und untergesetzlichen Vorgaben gibt und sich daraus Handlungsbedarf ergibt. Mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind seit dem 01. Januar 2011 Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt im Rechtskreis SGB II eingeführt worden. Damit wurde eine Handlungsempfehlung der Evaluation umgesetzt.

Resümee

Der Aufbruch der neuen GM-Strategie in der Förderperiode 2000-2006 des ESF zeichnete sich durch einige Widersprüche aus: Einerseits gab es vielfältige Aktivitäten wie z. B. Konferenzen, Trainings und Beratungsprozesse. Auch wurde eine Vielzahl an Arbeitsmaterialien erstellt, die vor allem die praktische Umsetzung unterstützen sollten. Wichtig waren insbesondere die Begleitstrukturen, die für einen kontinuierlichen Kompetenzzuwachs sorgten. ESF-Akteurinnen und -Akteure aus Verwaltungen und Institutionen des Bundes und der Bundesländer engagierten sich auf zentraler und regionaler Ebene, die für sie neue Strategie zu integrieren.
Andererseits blieben diese Aktivitäten häufig unverbunden mit den zentralen Arbeitsprozessen in den Fondsverwaltungen und beauftragten Institutionen: Sie gelangten nicht oder nicht vollständig in den „Mainstream". Geschlechterdifferenzierte Analysen bildeten die Ausnahme, nicht die Regel. Allgemeine Ziele und Strategien enthielten so gut wie keine gleichstellungspolitischen Parameter, und Gleichstellungsziele blieben unerreicht oder wurden anderen Zielen nachgeordnet.

Für die nachfolgende Förderperiode ab 2007 stellte sich nun die Frage, welche Lehren aus diesen Erfahrungen der erstmaligen Implementierung der neuen GM-Strategie gezogen wurden, aber auch, welche Anforderungen die Europäische Kommission für die Gleichstellung von Frauen und Männern an die Mitgliedsländer stellte.

© Agentur für Gleichstellung im ESF

Rückblick und Ausblick

Die Förderperiode der Strukturfonds 2007-2013 – Zwei Schritte vor und einer zurück

Die EU-rechtlichen Rahmenbedingungen und der Ansatz auf EU-Ebene

Mit dem Beginn der Förderperiode 2007-2013 vollzog sich aus dem Blickwinkel gleichstellungspolitischer Initiativen eine Erfolg versprechende Entwicklung: Mit dem **Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2006-2010** reagierte die Europäische Kommission auf die fortbestehenden Diskriminierungen von Frauen innerhalb der EU-Mitgliedsstaaten. Damit wurde im Übergang von der letzten zur aktuellen Förderperiode ein Rahmendokument aufgelegt, in dem erneut betont wurde, dass die Gleichstellungsziele dezidiert über den zweifachen Ansatz erreicht werden sollen: über spezifische Maßnahmen zur Gleichstellung sowie über eine integrierte Gleichstellung als Querschnittsziel. Auch der **Gleichstellungspakt des Rates der EU (2006)** und der Beschluss, ein **Europäisches Gleichstellungsinstitut** zu etablieren, wirkten in die jetzige Förderperiode hinein und gaben hinsichtlich Gender Mainstreaming positive Signale in die Mitgliedsländer der EU. Doch trotz dieser Initiativen blieb das eigentliche 'Mainstreaming' der Gleichstellung auf EU-Ebene erneut weitestgehend aus: Der Fahrplan zur Gleichstellung ebenso wie in Folge die **EU-Gleichstellungsstrategie (2010-2015)** blieben unverbunden mit eigenständigen finanziellen Ressourcen oder direkten Verknüpfungen zu anderen Finanzierungsquellen wie bspw. den Strukturfonds. Zwar verweist die EU-Gleichstellungsstrategie auf die Strukturfonds. In welcher Weise diese jedoch dann die Gleichstellungsziele fördern sollen, wird im Verfahren lediglich innerhalb des ESF sichtbar. Vor allem die finanziell schwergewichtigen Fonds, wie der Landwirtschaftsfonds und der Kohäsionsfonds, aber auch der Fonds für Regionale Entwicklung, nehmen keinen Bezug auf die Gleichstellungsziele der EU. Die Verordnung des Fischereifonds enthält zumindest einige interessante Aussagen zur Chancengleichheit von Frauen und Männern.

Das wirklich bedeutsame Ereignis im Übergang von der letzten zur jetzigen Förderperiode war die Erstellung der (damals neuen) **ESF-Verordnung**, die in sich eine Spiegelung der GM-Strategie darstellt: In die Verordnung wurden Gleichstellungsziele aufgenommen und Zuständigkeiten für die unterschiedlichen Akteurinnen und Akteure in den verschiedenen Verfahrensschritten beschrieben. Ferner wurde eine – zumindest ausgewogene – Beteiligung von Frauen und Männern in Gremien vorgeschrieben, und es wurde die Berücksichtigung von Gender Mainstreaming in der Evaluation und Berichterstattung gefordert. Das ist gut. Genau darum geht es bei Gender Mainstreaming: kein „Paralleluniversum Gleichstellung der Geschlechter" zu eröffnen, sondern eine adäquate und kohärente Integration von Gleichstellungszielen vorzunehmen und entsprechende Vereinbarungen zu treffen, wie sie erreicht werden sollen. Aus Sicht von Expert/inn/en mag es weitere Verbesserungen geben, die innerhalb der ESF-Verordnung wichtig wären, aber mit den Kernaussagen wird der richtige Weg vorgegeben.

Zum Weiterlesen
Einen Überblick über die verbindliche Verankerung von Gender Mainstreaming im ESF und im ESF-Bundesprogramm bietet die Zusammenstellung „Auszüge aus den Rahmendokumenten", zu finden auf der Downloadseite der Website **www.esf-gleichstellung.de**.

Ein weiterer wichtiger Faktor der Rahmenbedingungen war die Operationalisierung von Gleichstellungszielen: Vom Europäischen Rat von Lissabon (2000) wurde ein (Förderperioden-übergreifender) Beschäftigungsindikator für Frauen in Höhe von 60 Prozent (bis 2010) angesetzt. Dies stellte für Deutschland eine wenig ambitionierte Zielquote dar – lag die Frauenerwerbstätigenquote doch bereits im Jahr 2000 bei 58,1 Prozent (Eurostat). Zudem spiegelt dieser Wert eine Problematik der Frauenerwerbstätigkeit nicht wider: die fehlende Existenzsicherung für viele Frauen und immer mehr Männer durch zunehmend prekäre Beschäftigungsverhältnisse. Vermeintliche Erfolgsmeldungen der steigenden Erwerbstätigenzahlen verschleiern nach wie vor das durch die steigende Teilzeitarbeit stagnierende bzw. seit dem Jahr 2009 nur minimal angestiegene Arbeitszeitvolumen.

Diese globale Zielquote, die Verankerung von Gender Mainstreaming in der ESF-Verordnung sowie eine damit unverbundene EU-Gleichstellungsstrategie markierten wesentlich den gleichstellungspolitischen Rahmen der aktuellen Förderperiode. Dass allerdings sehr viel mehr möglich ist, zeigen vor allem die Initiativen auf nationaler Ebene.

© Agentur für Gleichstellung im ESF

Rückblick und Ausblick

Die Umsetzung in Deutschland

Mit der Verabschiedung des **Operationellen Programms (OP) des Bundes für den ESF** im Jahr 2007 fiel zugleich auch der Startschuss für die jetzige Förderperiode. Das Bundes-OP – erstmals als eigenständiges Planungsdokument auf Bundesebene neben 17 weiteren OP der Bundesländer – zeichnet sich durch eine deutliche Verpflichtung zu Gender Mainstreaming sowie durch die erstmalige Einführung des Gender Budgetings aus.

GM im ESF der Bundesländer

Die Website **www.esf-gleichstellung.de** bietet einen Einblick in Gender Mainstreaming in den ESF-Programmen der Bundesländer und des Bundes. Sie finden einen Überblick über die Gleichstellungsziele und Umsetzungsstrategien in den Operationellen Programmen sowie Instrumente der Umsetzung.

Die sozioökonomische Analyse des Bundes-OP enthält bis auf einige Ausnahmen die relevanten Daten nach Geschlecht getrennt, und die Strategie und Zielformulierung lassen keinen Zweifel aufkommen, dass der ESF nicht nur Impulse, sondern auch faktische Beiträge zur Gleichstellung von Frauen und Männern liefern soll. Zielquoten und Indikatoren runden das Bild ab.

Während andernorts der Begriff Gender Mainstreaming vermieden wird, betont die ESF-Fondsverwaltung des Bundes die GM-Strategie und setzt zudem mit der Einführung des **Gender Budgeting** einen Meilenstein: 50 Prozent der Mittel, die in teilnahmebezogenen Programmen verausgabt werden, sollen damit Frauen bzw. Männern zugutekommen. Wie bedeutsam dieses Instrument ist, zeigt sich anhand der jährlichen Berichte, mit denen hinsichtlich der Mittelverteilung zwischen Frauen und Männern ein klarer Nachhol- und Steuerungsbedarf aufgezeigt wird: Bislang konnte der Zielwert 50:50 nicht erreicht werden. Männer profitieren bezogen auf Teilnahmen und Geld deutlich mehr vom ESF als Frauen.

Gender Budgeting-Berichte

Die Berichte der Gender Budgeting-Auswertungen stehen auf der Downloadseite der Website **www.esf-gleichstellung.de** zur Verfügung.

Trotz der positiven Ansätze innerhalb der Programmplanung des ESF finden sich optimierungsfähige Bestandteile der 'Übersetzung von Gender Mainstreaming' aus der alten Förderperiode: Bei der Neufassung des Stammblatts wurde zwar die Kategorie der „Neutralität" in Bezug auf das Querschnittsziel Chancengleichheit ausgeschlossen, es gibt jedoch die Variable „keine Angabe" (n. A.), die den Trägern bzw. umsetzenden Stellen die Möglichkeit eröffnet, Projekte ohne jeden Gleichstellungsbezug zu kategorisieren.

Eine grundsätzliche Problematik in der ESF-Umsetzung ab 2007 besteht außerdem darin, dass die wichtigen Vorgaben zur Gleichstellung der Geschlechter nur in wenigen Programmen und überwiegend in Form allgemeiner Verlautbarungen aufgegriffen wurden, wie bspw. der „generellen Berücksichtigung von Chancengleichheit oder Gleichstellung als Querschnittsziel". Alle weiteren notwendigen Aktivitäten, wie mögliche programmspezifische Beiträge zum Gender Budgeting, die Integration von Anforderungen im Rahmen der Antragsverfahren an die Träger, Informationen über genderrelevante Daten und Informationen zu Gender-Aspekten in den Fachpolitiken, wurden nur in sehr wenigen Programmen entfaltet.

Häufig war die Ursache hierfür jedoch nicht das mangelnde Commitment, sondern das Fehlen von fundierter Unterstützung. Auch aus diesem Grund wurde im Jahr 2009 die **Agentur für Gleichstellung im ESF** durch die ESF-Fondsverwaltung im Bundesministerium für Arbeit und Soziales beauftragt. Diese kontinuierliche Unterstützungsstruktur für Gender Mainstreaming im ESF erfährt auch EU-weit hohe Anerkennung.

Obwohl die ESF-Programme bereits gestartet waren, wurden und werden prozessuale und fachpolitische Beratungen durchgeführt, die die oben skizzierten Anforderungen aufgreifen. In ausgewählten ESF-Programmen, deren Verfahren eine Beratung bzw. Intervention ermöglichen (bspw. eine zweite Förderrunde oder ein laufendes Antragsverfahren), wird im Sinne der Kohärenz (systematische und aufeinanderfolgende Integration von Gleichstellung und Gender Mainstreaming im Programmzyklus) ein Neustart auch unter gleichstellungspolitischer Hinsicht unternommen.

© Agentur für Gleichstellung im ESF

Rückblick und Ausblick

Für eine profunde Bilanz ist es noch zu früh – zumal diese Bewertung der Evaluation obliegen sollte. Wichtig ist es an dieser Stelle jedoch zu betonen, dass die Entscheidung, eine solche Beratungsagentur zu etablieren, hoch einzuschätzen ist: Allzu häufig wurden und werden Beratungsprozesse darauf reduziert, Produkte zu entwickeln, die scheinbar selbsterklärend sind. Es wurde nicht berücksichtigt, dass die Beteiligten Zeit benötigen, um zu lernen, wie eine für sie neue Strategie anzuwenden und umzusetzen ist. Gender Mainstreaming ist anspruchsvoll, basiert auf wissenschaftlichen Forschungen und Erkenntnissen und konfrontiert Frauen und Männer zudem im hohen Maße mit ihren persönlichen Lebenskonzepten. Die Entwicklung von Gender-Kompetenz benötigt deshalb eine intensive Auseinandersetzung mit kontinuierlicher Begleitung, um – auch im ESF – aus dem „Paralleluniversum Gender Mainstreaming" eine systematische Integration der Gleichstellung von Frauen und Männern zu entwickeln.

Die Förderperiode der Strukturfonds 2014-2020 – Kohärenz und Kontext

Um die Frage der Kohärenz – also der systematischen Integration von Gleichstellungszielen und ihrer Operationalisierung – geht es auch in den derzeitigen Vorbereitungen für die kommende Förderperiode.
Aus der Auswertung der vergangenen und der laufenden Förderperiode lassen sich einige Schlussfolgerungen ziehen, die für den Blick nach vorn bedeutsam sind:

- Es mangelt nicht an gleichstellungspolitischen Rahmendokumenten, sondern an deren inhaltlicher Verbindung mit den zentralen Dokumenten der Europäischen Strukturpolitik. Gleichstellungsziele bleiben weitestgehend unverbunden mit der generellen Zielarchitektur der EU. Dies führt dazu, dass „Gleichstellungsneutralität" immer wieder als mögliche Kategorie in Erscheinung tritt, obgleich sie im ESF nicht vorkommen kann.

- Bei näherer Betrachtung entpuppen sich Gleichstellungsziele als entweder unpassend (nicht aussagekräftige Indikatoren) oder als zu allgemein, so dass konkrete Handlungsoptionen für die Akteurinnen und Akteure verloren gehen und sich keine Wirkung entfaltet.

- Der ESF fördert – bezogen auf Teilnahmen und die Mittelverteilung – mehr Männer als Frauen. Das EU-Budget für gleichstellungspolitische Aktivitäten ist in der laufenden Förderperiode drastisch gesunken (European Womens Lobby, 2011). Dennoch nehmen viele Akteurinnen und Akteure an, der ESF trage im umfangreichen Maße dazu bei, Frauen zu fördern und Gleichstellung zu bewirken. Häufig fehlt das Bewusstsein dafür, dass weiterhin großer Handlungsbedarf besteht.

- In die Interventionsfelder des ESF – die Arbeitsmarktpolitik, die Berufsbildungspolitik und Wirtschaftspolitik – und deren einschlägigen Institutionen ist Gender Mainstreaming nicht oder nicht ausreichend integriert. Der überwiegende Teil der Fachveröffentlichungen enthält keine geschlechterdifferenzierten Daten und nimmt Geschlechterungleichheiten kaum zur Kenntnis. Der Mainstream ist fast unvermindert gleichstellungsblind.

Bei der Analyse der aktuellen Vorbereitungen für die kommende Förderperiode zeigen sich nun ähnliche Schwierigkeiten wie sie bereits in der Auswertung der letzten Förderphasen festzustellen waren: Der **Kohäsionsbericht der Europäischen Union vom Januar 2011** („In Europas Zukunft investieren. Fünfter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt"), auf dessen Basis die Vorkehrungen für die EU-Strukturpolitik geplant werden, steht unverbunden neben der EU-Gleichstellungsstrategie, die bereits im September 2010 verabschiedet wurde. Die **Europa2020-Strategie** – das zentrale Dokument, auf dessen Basis die Mitgliedsländer der EU die Nationalen Reformprogramme entwickeln – enthält vereinzelte Nennungen zur „Gleichheit der Geschlechter", ohne aber ein strategisch wichtiges Ziel zu benennen. Und auch hier besteht keine Verbindung zur EU-Gleichstellungsstrategie als Referenzdokument.

Die Strategie EU2020 wird wiederum in den **integrierten Leitlinien zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik** sowie den **Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen** als zwei verschiedenen, jedoch eng miteinander verbundenen, Rechtsinstrumenten ausformuliert. Während Teil I zu den Grundzügen der

© Agentur für Gleichstellung im ESF

Rückblick und Ausblick

Wirtschaftspolitik keinerlei Bezug zu Gleichstellung und Gender Mainstreaming erkennen lässt, ist in den Beschäftigungspolitischen Leitlinien 2010-2014 vom Oktober 2010 festgehalten: „Eine deutliche Gleichstellungskomponente, die in alle relevanten Politikbereiche einfließt, ist daher entscheidend für die Umsetzung sämtlicher Aspekte der Leitlinien in den Mitgliedstaaten." (S. 6).
Diese dezidierte Auflistung und auch die Betonung, dass „Sämtliche Maßnahmen [...] auch auf eine Förderung der Gleichstellung der Geschlechter abzielen" sollen, stellt die Basis für die Erstellung der **EU-Strukturfondsverordnungen** dar. Die Entwürfe der Verordnungen wurden Anfang Oktober 2011 von der Europäischen Kommission veröffentlicht. Im Entwurf der neuen ESF-Verordnung ist die Förderung der Geschlechtergleichstellung als Leitziel des ESF verankert (Artikel 2: Mission) und Gender Mainstreaming als dezidierte Anforderung der Programmumsetzung vorgeschrieben (Artikel 7). Weitere Abstimmungen zwischen der Kommission, dem Europaparlament und den Mitgliedsstaaten bleiben abzuwarten.
Vor dem Hintergrund dieser verbindlichen Regularien wird die Herausforderung in der kommenden ESF-Förderperiode sein, aufbauend auf den Erfahrungen und Erkenntnissen der bisherigen Umsetzung die Implementierung von Gender Mainstreaming weiter voranzubringen.

Zum Weiterlesen
Einen laufend aktualisierten Überblick zum Stand der Vorbereitungen der nächsten ESF-Förderperiode finden Sie auf der Website **www.esf-gleichstellung.de**.

Autorinnen: Henriette Meseke und
Stefanie Auf dem Berge

Verzeichnis der zitierten Dokumente

EU-Vertrag von Amsterdam (1997):
Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte

Vertrag von Lissabon (2007):
Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007

Gleichstellungspolitische Rahmenstrategie der EU (2001-2005):
Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen für eine Rahmenstrategie der Gemeinschaft zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern (2001-2005)

Technisches Papier 3:
Der neue Programmplanungszeitraum 2000-2006: technische Themenpapiere – Technisches Papier 3. Einbeziehung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in die Strukturfondsmaßnahmen. Europäische Kommission, März 2000

Evaluation der Umsetzung des SGB II aus gleichstellungspolitischer Sicht: IAQ, FIA, GendA: Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht. Jahresbericht 2007

Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2006-2010:
Ein Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2006-2010. Europäische Kommission, Luxemburg 2006

Gleichstellungspakt des Rates der EU (2006):
Europäischer Pakt für die Gleichstellung der Geschlechter. Anlage II im Übermittlungsvermerk des Rates der Europäischen Union vom 24. März 2006

EU-Gleichstellungsstrategie (2010-2015):
Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern. Europäische Kommission, Brüssel 2010

ESF-Verordnung 2007-2013:
Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1784/1999

Operationelles Programm des Bundes:
Operationelles Programm des Bundes für den Europäischen Sozialfonds. Förderperiode 2007 – 2013. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin 2007

European Women's Lobby, 2011:
European Women's Lobby, WIDE and CONCORD Statement "Towards a gender responsive, accountable and participatory post-2013 EU Multi-Annual Financial Framework and EU financing instruments"

Kohäsionsbericht der Europäischen Union vom Januar 2011:
In Europas Zukunft investieren. Fünfter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt. Europäische Kommission, Amsterdam 2010

Europa2020-Strategie:
Mitteilung der Kommission – Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Europäische Kommission, Brüssel 2010

Integrierte Leitlinien zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik:
Empfehlung für eine Empfehlung des Rates vom 27.4.2010 über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union. Teil I der integrierten Leitlinien zu Europa 2020. Europäische Kommission, Brüssel 2010

Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen:
Beschluss des Rates über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten. Rat der Europäischen Union, Brüssel 2010

© Agentur für Gleichstellung im ESF

Impressum

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

Autorinnen: Henriette Meseke unter Mitarbeit von Stefanie Auf dem Berge
Berlin, 2011

Agentur für Gleichstellung im ESF
Lohmühlenstraße 65 - 12435 Berlin
Tel:+49 30 53 338-948 - E-Mail: office@esf-gleichstellung.de

Wenn Sie aus dieser Publikation zitieren möchten, bitte mit genauer Angabe
der Herausgeberin, der Autorin, des Titels und des Stands der Veröffentlichung.

© Agentur für Gleichstellung im ESF

www.esf-gleichstellung.de