

Gender Mainstreaming in der Arbeitsmarktpolitik

Anhand des Beispiels
der Wiener Arbeitsmarktpolitik



Das Zentrum für Soziale Innovation (ZSI) und die Sozialökonomische Forschungsstelle (SFS) wurden im Jahr 2000 von der Landesgeschäftsstelle des AMS Wien mit der Studie »Gender Mainstreaming in der Wiener Arbeitsmarktpolitik« beauftragt.

Aufgabe dieser Studie war es, den Gender-Mainstreaming-Ansatz (GM) für das AMS Wien bzw. für die Wiener Arbeitsmarktpolitik im allgemeinen aufzubereiten. Die Zielsetzung bestand in der Entwicklung einer einheitlichen arbeitsmarktpolitischen Strategie für GM und deren Konzeptualisierung für die Wiener Arbeitsmarktpolitik. Dabei galt es, bereits vorhandene GM-Konzepte für arbeitsmarktpolitische Institutionen, die sich aus der Europäischen Beschäftigungspolitik und deren Umsetzung im Österreichischen Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung (NAP) – wie im Territorialen Beschäftigungspakt für Wien – ergeben, zu recherchieren und diese mit Zielen und Handlungen der Akteure am Wiener Arbeitsmarkt in Beziehung zu setzen. Wesentlich war in diesem Zusammenhang auch der Hinweis auf die Bedeutung einer genauen geschlechtsspezifischen Datenlage. Abschließend wurden Möglichkeiten der Vereinheitlichung von beschäftigungspolitischen Strategien beschrieben und Wege zur Erreichung dieser Vereinheitlichung aufgezeigt.

In der Studie wurde mit qualitativen und quantitativen Methoden gearbeitet. Die Politiken der (politischen) Akteure des Wiener Arbeitsmarktes wurden mittels Policy-Analyse erfaßt. Für die Bewertung von fördernden und hemmenden Politiken bezüglich GM und für die Diskussion von unterschiedlichen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Verbindung mit unterschiedlichen Stufen der Abstimmung der politischen Strategien relevanter Akteure wurden Matrizen entwickelt und eine Nutzwertanalyse durchgeführt. Europäische Good-Practice-Beispiele wurden durch eine Literaturrecherche (vor allem im Internet) ermittelt. Die Positionen der VertreterInnen der Träger von Maßnahmen und jene der LeiterInnen von Maßnahmen wurden mittels standardisierter Fragebögen erhoben. Die Entwicklung von Indikatoren für eine erfolgreiche Umsetzung von GM erfolgte auf Basis einer umfassenden Literaturrecherche.

1. Arbeitsmarktpolitische Analyse

Die Analysen der Parteiprogramme, Stellungnahmen und Materialien ergaben, daß die politischen Akteure GM höchst unterschiedlich interpretieren. Ein einheitlicher politischer Wille zur strategischen Durchsetzung von Chancengleichheit ist nicht auszumachen, ebenso ist die Zielsetzung, Gleichstellungsstrategien in alle Programme und Entscheidungen einzubeziehen, nicht zu erkennen. Die Pensionsreform 2000, die Maßnahmen des »Treffsicherheits«-Paketes vom Herbst 2000 oder die Einführung des Kindergeldes sind vielmehr als politische Maßnahmen zu werten, die sich gegen die Gleichstellungsstrategien von GM richten. In diesem Sinn ist eine Verringerung des tatsächlichen politischen Willens, eine umfassende und koordinierte Gleichstellungspolitik zu verfolgen, festzustellen. Diese Verringerung erschwert daher auch die Möglichkeiten des AMS Wien, GM als Top-Down-Strategie umzusetzen. Je nach politischer Ausrichtung bleibt zudem mehr oder weniger unberücksichtigt, daß Gleichstellungspolitik immer auch Umverteilung von Macht und Zugang zu allen gesellschaftlichen Ressourcen bedeutet.

2. Die Analyse von GM als Bestandteil der Arbeitsmarktpolitik

Für die Frage nach GM-fördernden Wirkungen arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Instrumente auf die Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik wurden bestimmte Personengruppen und Instrumente in Verbindung gesetzt. Zu den hier analysierten Personengruppen zählen:

- Personen in stabilen Beschäftigungsverhältnissen;
- Beschäftigte im marktwirtschaftlichen Sektor des Arbeitsmarktes;
- Saisonbeschäftigte;
- »Schnelle« JobwechslerInnen;
- Langzeitarbeitslose mit komplexen Vermittlungsproblemen;

- Langzeitarbeitslose mit Mobilitätsbeschränkungen;
- Ältere Arbeitssuchende mit Vermittlungsproblemen;
- Langzeitarbeitslose in der »Pensionswarteschleife«;
- MigrantInnen.

Zu den hier analysierten Instrumenten zählen:

- Bedarfsorientierte Mindestsicherung;
- Maßnahmen in den Bereichen der Kinderbetreuung und der Pflegesicherung;
- Modelle zur flexiblen Arbeitszeitgestaltung;
- Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen;
- Kontakthaltemaßnahmen und Wiedereinstiegshilfen;
- Maßnahmen zur gerechten Verteilung von Erwerbs- und Hausarbeit;
- Maßnahmen zur Mobilitätsförderung.

Der Gestaltungsspielraum des AMS ist (wäre) im Hinblick auf GM in den Bereichen Aus- und Weiterbildung, Mobilitätsförderung, Kontakthaltemaßnahmen und Wiedereinstiegshilfen am größten, bei der Gestaltung dieser Instrumente kann (könnte) dem GM-Aspekt besonders erfolgreich Rechnung getragen werden. Einflußmöglichkeiten bestehen weiters bei der Pflegesicherung, der gerechteren Verteilung von Erwerbs- und Hausarbeit und bei Maßnahmen zur Kinderbetreuung. Bei diesen Instrumenten könnte der Schwerpunkt auf umfassender Information und Öffentlichkeitsarbeit liegen. Demgegenüber sind die Gestaltung flexibler Arbeitszeitmodelle und die bedarfsorientierte Mindestsicherung für das AMS Wien kaum relevante, dem Gestaltungseinfluß weitgehend entzogene Gleichstellungsstrategien. Bezüglich flexibler Arbeitszeitmodelle könnte das AMS Wien jedoch durch eine eigene Betriebsvereinbarung eine Vorbildfunktion ausüben.

Eine gezielte Abstimmung der GM-relevanten Politiken der einzelnen Akteure am Wiener Arbeitsmarkt erscheint notwendig, insbesondere dann, wenn die arbeitsmarktpolitischen Spielräume eng sind. Dies wurde sowohl am Beispiel eines möglichen Konjunkturerinbruches als auch am Beispiel der möglichen Auswirkungen einer raschen Ostöffnung auf den österreichischen Arbeitsmarkt gezeigt. Ein optimales Kooperationsverhalten der Akteure erhöht jedenfalls die Möglichkeiten, GM als Top-Down-Strategie in die Arbeitsmarktpolitik zu integrieren. Diesbezügliche Abstimmungs- und Koordinationsleistungen durch das AMS Wien sollten daher zumindest auf der Ebene der Politikentscheidungen im Bundesland Wien angestrebt werden.

3. Die Positionen der LeiterInnen von Maßnahmen und der VertreterInnen der Träger von Maßnahmen

Bei den LeiterInnen von Maßnahmen herrscht weitgehend Unklarheit über die Bedeutung von GM sowie über die Unterschiede zwischen Frauenförderung und GM. Im Gegensatz dazu können die

persönlichen Visionen von GM mehrheitlich als realisierte Gleichstellung der Geschlechter interpretiert werden, da sie über die Erreichung der beruflichen Chancengleichheit hinausweisen. Die Maßnahmen sind überwiegend von berufsweltlichen Anforderungen und Normen geprägt und stellen insofern ein Abbild der Arbeitswelt dar. So wird das Geschlechterverhältnis in den Maßnahmen offenkundig stark durch die Erfordernisse des Arbeitsmarktes bestimmt. Die Zubuchung seitens des AMS, die Ausgangslage am Arbeitsmarkt sowie das geschlechtsspezifische Interesse der TeilnehmerInnen zählen zu den ausschlaggebenden Faktoren. In den Auswahlgesprächen vor Eintritt in die Maßnahme sind die Betreuungspflichten bei den Frauen (48%) gegenüber den Männern (25%) in nahezu doppelt so vielen Fällen ein konkretes Thema. Eine erfolgreiche Umsetzung von GM innerhalb der Maßnahmen dürfte im wesentlichen davon abhängen, inwieweit die Zubuchungspraxis seitens des AMS sowie die Auswahlverfahren und die Beratung in den Maßnahmen dazu beitragen können, das Ziel der Chancengleichheit von Männern und Frauen in der Arbeitswelt zu fördern.

Auch die VertreterInnen der Trägerorganisationen unterscheiden zwischen GM und Frauenförderung nur unzureichend. Gleichzeitig haben aber in mehr als der Hälfte der Organisationen frauen- und gleichstellungsfördernde Elemente Eingang in die Maßnahmenplanung gefunden. So erklärten 55% der Befragten, die zur Frage nach der Dauer Angaben machten, GM-Grundsätze spielten länger als seit sechs Jahren bei der Maßnahmenentwicklung eine Rolle. 61% der Interviewten erklärten, daß für die Umsetzung von GM im Rahmen der Maßnahmenplanung zwar keine konkrete Person verantwortlich sei, gaben aber gleichzeitig an, GM-Grundsätze bei der Maßnahmenentwicklung zu berücksichtigen. Vermutlich ist dieser Umstand den (knappen) zeitlichen und finanziellen Kapazitäten der Organisationen geschuldet und verweist somit auch auf mangelnde Ressourcen für eine systematische Auseinandersetzung mit Gleichstellung. Mehr als die Hälfte aller VertreterInnen zu Trägern äußerte Interesse an GM-Seminaren. Die hohe Zustimmung (ca. 80%) zu GM als Vergabekriterium für Förderungen dürfte jedoch weitgehend Ausdruck von erwünschtem Verhalten sein.

4. Indikatoren für eine erfolgreiche Umsetzung von GM

Ausgehend von einer Politikziel-Formulierung werden vier Typen von Indikatoren vorgeschlagen:

- Input-Indikatoren, die die Bereitstellung der Mittel erfassen, die wiederum Voraussetzung zur Zielerreichung sind (quantitativ);
- Output-Indikatoren erfassen demgegenüber die Ebene von Operationen bzw. von Maßnahmen, welche zur Erreichung des Zieles gesetzt wurden (quantitativ);
- Ergebnisindikatoren erfassen einen möglichen unmittelbaren Effekt (quantitativ und qualitativ);
- Wirkungsindikatoren erfassen das Kriterium der Nachhaltigkeit (quantitativ und qualitativ).

Für die Zielsetzungen wurden zwei Indikatoren-Sets entwickelt. Das erste Indikatoren-Set bezieht sich auf die Umsetzung von GM innerhalb des AMS (AMS-intern), das zweite Set fokussiert die aktive Arbeitsmarktpolitik des AMS (AMS-extern). Als konkrete Zielsetzungen wurden für das AMS-interne Indikatoren-Set ein verbesserter Zugang zu Bildung und Qualifizierung sowie Information über GM, die ausgewogene Teilnahme von Frauen und Männern an Entscheidungsprozessen, die verbesserte Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben für beide Geschlechter sowie die Förderung des beruflichen Aufstieges von Frauen und Männern formuliert.

Zu den Zielen des AMS-externen Indikatoren-Sets zählen die verbesserte Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben, die Förderung des beruflichen Aufstieges für beide Geschlechter und die KundInnenzufriedenheit im Sinne der Zielerfüllung des AMS.

Als gender-relevantes Evaluierungsinstrument sind – neben der Prüfung mittels Indikatoren – statistische Daten von besonderer Bedeutung. So sollten sämtliche statistische Daten, die vom AMS publiziert werden, systematisch geschlechtsspezifisch dargestellt werden. Sinnvoll erscheint diesbezüglich die Schaffung einer AMS-internen Clearingstelle mit dem Ziel einer informations- und bedarfsorientierten Konzentration von partikularen Daten. Weiters erscheint es sinnvoll, Wege zur Vernetzung von AMS-Datensätzen mit jenen des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger sowie – in einer weiteren Ausbaustufe – mit jenen des Bundessozialamtes und der Statistik Österreich zu finden. Der Endpunkt einer solchen Entwicklung hinsichtlich kompatibler Datensätze könnte ein »Data-Warehouse Arbeit« sein, indem alle arbeitsmarktrelevanten Daten in Längsschnitts- und Querschnittsdarstellungen nach der Gender-Dimension aufbereitet werden.

5. Strukturempfehlung

Relevant für die Integration von GM in die Politik des AMS Wien ist, daß die Handlungsspielräume des AMS weitgehend durch die dem AMS übergeordnete Politik (EU, Bundesregierung, Landesregierung, Territorialer Beschäftigungspakt für Wien) bestimmt werden. GM ist eine Politik, die nur wirken kann, wenn sie top-down angesetzt wird, was jedoch nicht bedeutet, daß sie nicht auch eine Bottom-Up-Beteiligung braucht. Der politische Wille, Chancengleichheit herbeizuführen, ist die erste und unbedingte Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung von GM.

Für die Integration von GM in die generelle Politik des AMS Wien wurde eine Struktur entworfen, die zum einen bereits bestehende organisatorische Einheiten – wie das »Kernteam« oder den »GM-Arbeitskreis« – einschließt und diese bezüglich Aufgabenstellung und Kompetenz stärkt, zum anderen wird eine Stabsstelle sowie eine dafür geeignete Unterstützungseinheit in Form eines sogenannten »4-R-Kreises« vorgeschlagen.

6. GM-Stabsstelle

Die GM-Stabsstelle, die von der/dem GM-Verantwortlichen personell besetzt werden sollte, ist gemäß Empfehlung der zentrale operative Kern der GM-Politik des AMS Wien und handelt in direktem Auftrag der AMS-Leitung. Diese Stabsstelle hat, was GM-relevante Entscheidungen und Umsetzungen sowie GM-relevantes Controlling betrifft, direkten Zugriff auf alle Linienstrukturen und Stäbe des AMS Wien. Ihr Auftrag besteht in der Umsetzung der Ziele von GM, wie sie in den entsprechenden Leitlinien der EU und daraus abgeleitet im NAP sowie im Territorialen Beschäftigungspakt für Wien formuliert sind, und im entsprechenden Controlling sowie in der Weiterentwicklung der theoretischen Grundlagen, die für die Umsetzung der GM-relevanten Aufträge durch das AMS Wien notwendig sind.

7. 4-R-Kreis

Entsprechend der sogenannten »4-R-Methode« bilden die für GM beauftragten RepräsentantInnen aus den Abteilungen Finanzen und Personal (»Ressourcen«), der Rechtsabteilung (»Recht«) sowie aus der Öffentlichkeitsabteilung (»Repräsentation«) gemeinsam mit dem/der LeiterIn der GM-Stabsstelle den 4-R-Kreis, wobei für die R-Funktion (R = »Realita«), d.h. die qualitative Entwicklung, die/der LeiterIn der GM-Stabsstelle verantwortlich ist. Dieser 4-R-Kreis ist die unmittelbare Unterstützungsstruktur der GM-Stabsstelle und trifft sich in monatlichen Arbeitssitzungen. Sie kann als die eigentliche operationale Basis der GM-Politik des AMS Wien verstanden werden.

8. Kernteam

Das Kernteam wird aus den TeilnehmerInnen des 4-R-Kreises, den VertreterInnen aller AMS-Abteilungen, der Gleichbehandlungsbeauftragten, einer Vertreterin der Frauenreferentinnen sowie einem/einer VertreterIn der LeiterInnenkonferenz der Regionalen Geschäftsstellen des AMS gebildet. Es fungiert als »Leitungsgremium« des 4-R-Kreises und sollte sich monatlich treffen. Zu den Aufgaben des Kernteams zählen die Entwicklung eines GM-Leitbildes sowie die Entwicklung strategischer Ziele, die Formulierung von Aufgabenpaketen und das Controlling der GM-relevanten Politiken. Die Gestaltung und Umsetzung dieser Politiken wird auf folgende fünf Bereiche bezogen:

- Öffentlichkeitsarbeit: GM generell, konkrete GM-Ziele;
- Integration von GM innerhalb des AMS;
- GM-Arbeit mit Unternehmen als AMS-Kunden;
- GM-relevante Datenverarbeitung;
- GM am zweiten Arbeitsmarkt.

Die personelle Zuordnung dieser Themen zum Kernteam erfolgt entsprechend der jeweiligen Verantwortungen der Teilnehmenden, die durch deren Funktionen innerhalb des AMS bestimmt werden. Folgende Arbeitspakete sollten in Angriff genommen werden, wobei dem »Gesamt« einer konsequenten geschlechtsspezifischen Datenerhebung, Datenauswertung und Datendarstellung eine fundamentale Rolle bei der Entwicklung, Umsetzung und Vermittlung (Kommunikation) zukommt:

- (Begleit-)Schulungen der VertreterInnen der politischen Akteure;
- Erhebung der GM-Praxis in den Betrieben;
- Information der Verantwortlichen in den Maßnahmen.

GM-relevante Kriterien in der Vermittlungspolitik bilden einen Ansatzpunkt, um der vertikalen wie auch horizontalen Segregation auf dem Arbeitsmarkt gegenzusteuern. Langfristig sollte somit die GM-Zielsetzung auch in die allgemeine Vermittlungspolitik des AMS Wien integriert werden. Gedacht werden könnte beispielsweise an Kinderbetreuungsmöglichkeiten als Kriterium bei der Vermittlung.

9. GM-Arbeitskreis

Der GM-Arbeitskreis ist als weitere Unterstützungsstruktur (Ressourcenpool und Multiplikator) der GM-Stabsstelle und ihrer Unterstützungskreise zu verstehen. In dieser Funktion ist der GM-Arbeitskreis ein »Beirat« für die Entwicklung GM-relevanter Arbeitsmarktpolitik und fungiert als »Multiplikator« für andere relevante Akteure der Wiener Arbeitsmarktpolitik.

10. Umsetzung

Die Integration von GM in die Politik des AMS Wien sollte in zwei Schritten durchgeführt werden, wobei beide Schritte, also die Einsetzung der Stabsstelle, des 4-R-Kreises, des Kernteams und des Arbeitskreises sowie die Gestaltung und Umsetzung in den fünf Bereichen (vgl. 8.), gleichzeitig erfolgen sollten, um mögliche Verhinderungen oder Verzögerungen zu vermeiden, und mit einer Evaluation abzuschließen wären.

Die Stabsstelle und die genannten Unterstützungsstrukturen sollten innerhalb eines Jahres eingerichtet werden, für die Arbeit in den fünf Bereichen wird eine erste Umsetzungsphase von 18 Monaten vorgeschlagen. Beide Strategieelemente sollten nach Abschluß des Implementierungszeitraumes im Abstand von zwei Jahren evaluiert werden.

Sind Sie an näheren Informationen zu diesem AMS info interessiert?

Eine ausführliche Darstellung der Ergebnisse findet sich im einschlägigen Projektbericht. Bestellungen bitte an die Landesgeschäftsstelle des AMS Wien, z.H. Eveline Küssenpfennig, E-Mail: eveline.kuessenpfennig@900.ams.or.at, Tel.: +43/1/515 25-243.

Anschrift der Auftragnehmer: SFS – Sozialökonomische Forschungsstelle

Maria-Theresien-Straße 24, A-1010 Wien
Tel.: +43/1/319 57 50, E-Mail: s.f.s@chello.at
ZSI – Zentrum für Soziale Innovation
Koppstraße 116/11, A-1160 Wien
Tel.: +43-1-4950442-41, Fax: +43-1-4950442-40
Homepage: <http://www.zsi.at>

Alle bisher erschienenen AMS infos können im Link »Forschung« über die Homepage des AMS Österreich abgerufen werden:

<http://www.ams.or.at/amsallg/index.htm>

Ausgewählte Themen des AMS info werden als Langfassung in der Reihe AMS report veröffentlicht. Der AMS report kann als Abonnement oder einzeln beim Verlag Hofstätter bestellt werden.

AMS report Abonnement

6 Ausgaben AMS report
dazu kostenlos:

12 Monatsberichte und 1 Jahresbericht der Informationsreihe »Arbeitsmarkt und Bildung« der Abt. Berufsinformations- und Qualifikationsforschung des AMS Österreich

10 x AMS info

1-Jahres-Abonnement zum Vorteilspreis von öS 380,- (€ 27,60)

2-Jahres-Abonnement zum Vorteilspreis von öS 650,- (€ 47,20)

jeweils inkl. MwSt. und Versandkosten

AMS report Einzelbestellungen

öS 80,- (€ 5,80) inkl. MwSt., zuzügl. Versandkosten

Der Versand von AMS report Einzelbestellungen erfolgt per Nachnahme.

Ausgewählte Forschungsberichte des AMS Österreich, die nicht in der Reihe AMS report publiziert werden, können beim Verlag Hofstätter gegen Ersatz der Produktions- und Versandkosten in einer kopierten Vollversion bezogen werden. Der Versand der Forschungsberichte erfolgt per Nachnahme.

Ebenso können Informationen (Titelliste, Publikationsvorhaben) beim Verlag angefordert und über die Homepage des AMS Österreich (s.o.) eingesehen werden.

Bestellungen und Bekanntgabe von Adreßänderungen bitte schriftlich an: Verlag Hofstätter, Steinfeldgasse 5, A-1190 Wien, Tel.: +43/1/370 33 02, Fax: +43/1/370 59 34, E-Mail: verlag@vh-communications.at

P. b. b.

Verlagspostamt 1200, 01Z0237301