

EU-REGIONALPOLITIK UND GENDER MAINSTREAMING IN ÖSTERREICH – KURZFASSUNG

Auftrag und Ziele

Der Unterausschuss Regionalwirtschaft der Österreichischen Raumordnungskonferenz hat, dem Beschluss der Landesfrauenkonferenz folgend, vereinbart, das Thema der Gleichstellung zwischen Frauen und Männern in den regionalen Zielprogrammen 1 und 2 zu bearbeiten und die vorliegende Studie in Auftrag zu geben.

Die Studie behandelt die Frage, wie und in welchem Umfang die regionalen Zielprogramme Österreichs das Ziel der Förderung der Gleichstellung zwischen Frauen und Männern verfolgen. Dabei wird insbesondere auf die vorhandenen Möglichkeiten eingegangen und daraus mittel- und langfristig umsetzbare Ansatzpunkte und Handlungsempfehlungen abgeleitet.

GM in den österreichischen Strukturfondsprogrammen

Der Ansatz des „Gender Mainstreaming“ (GM) ist grundsätzlich in allen Strukturfondsprogrammen in Form eines expliziten Bekenntnisses zur Förderung des Zieles der Gleichstellung von Frauen und Männern enthalten. Da das Thema jedoch erst zu einem Zeitpunkt aufgekommen ist¹, als die Programmplanungen bereits weit fortgeschritten waren oder sich zum Teil bereits in den Finalisierungsphasen befunden haben, konnten die Überlegungen noch nicht die erwünschte bzw. mögliche Breite und Tiefe erreichen. So kann zwar noch keine stringente Themeneinbindung identifiziert werden, jedoch bilden die derzeitigen Ansätze eine gute Basis für die Weiterentwicklung, um so dem Ziel der durchgängigen Berücksichtigung von GM in den Programmen von der Analyse über die Ziele zur Umsetzung bis hin zur Evaluierung ein weiteres Stück näher zu kommen.

Beispiele dafür sind etwa aufeinander abgestimmte bzw. abgeleitete genderspezifische Ziele, Maßnahmen und Indikatoren (Vorarlberg), die Institutionalisierung regionaler GM-Unterstützung durch Regionalmanagerinnen für Chancengleichheit (Salzburg) oder auch der Versuch, frauenspezifische Beratungen für Unternehmerinnen anzubieten (Oberösterreich). Weitere Good-Practice-Beispiele finden sich im Kapitel 4.3 der Studie.

Zahlreiche der derzeit bestehenden Initiativen im Rahmen der regionalen Zielprogramme, die das Chancengleichheitsziel verfolgen, sind aus der Perspektive der Frauenförderung konzipiert bzw. handelt es sich dabei um gezielte Projekte zur Frauenförderung im Bereich der Arbeitsmarktpolitik. Die Mittel der Europäischen Union für die Strukturfondsprogramme werden aber größtenteils aus dem Europäischen Fonds für die regionale Entwicklung (EFRE) zur Verfügung gestellt, welcher – im Gegensatz zum personenorientierten Ansatz des Europäischen Sozialfonds (ESF) – hauptsächlich in den investiven bzw. infrastrukturellen Bereichen interveniert. Dies ist bei der Implementierungsform von GM zu beachten.

Im Zuge der Studiererstellung wurde auch der den Evaluierungen zu Grunde liegende maßgebliche Indikator zum Thema Chancengleichheit untersucht und Verbesserungsvorschläge ausgearbeitet, die eine systematischere und breitere Informationsbasis sicherstellen sollen.

Aus den Analysen und Interviews ließen sich einige fördernde und hemmende Faktoren herausfiltern, die für die Implementierung von GM in EFRE-geförderten Programmen und Maßnahmen Relevanz besitzen. Wichtigste **fördernde Faktoren** sind:

Ein klares **Top-down-Bekenntnis** zu GM. Das schließt neben einer klaren und konsequenten Willensbekundung auch die Sicherung notwendiger Ressourcen ein. Nur so kann auch die erforderliche Verbindlichkeit geschaffen werden.

Das Zur-Verfügung-Stellen von **Erfahrung und Unterstützungsstrukturen** für Programmverantwortliche und ProjektträgerInnen in Form von Gender Mainstreaming-Bbeauftragten (GMB), Beratungsangeboten, Informationsmaterialien, Leitfäden etc.

¹ z.B. wurde das „Technische Themenpapier Nr. 3: Einbeziehung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in die Strukturfondsmaßnahmen“ von der Europäischen Kommission erst im März 2000 herausgegeben.

Bestehendes **Bewusstsein** für die Bedeutung und den Nutzen von GM sowie **persönliches Engagement** bei Förderstellen wie auch ProjektträgerInnen. Dadurch wird innerhalb der Verwaltung sowie gegenüber den ProjektträgerInnen wichtige Bewusstseinsarbeit geleistet.

Diese fördernden Faktoren werden in den Bundesländern durch unterschiedliche spezifische Initiativen und Maßnahmen und in unterschiedlichem Ausmaß bereits erfolgreich umgesetzt.

Hemmend wirkt sich auf jeden Fall das Nicht-Erfüllen der genannten fördernden Faktoren aus. Zusätzlich wurde als hemmend definiert:

- **Sanktionen** zur Durchsetzung von GM. Vielmehr ist Anreizsystemen der Vorzug zu geben.
- Zielkonflikte zwischen Programmhauptziel und dem horizontalen Ziel der Chancengleichheit. Es besteht ein **Druck** auf die Förderstellen, das bzw. die **Hauptziele zu erfüllen**, um die Mittel auszuschöpfen. Das führt im Zweifelsfall dazu, dass horizontale Ziele vernachlässigt werden (müssen).

Ansatzpunkte für GM in EFRE-Projekten

Als vorrangigste Interventionsebene in der laufenden Programmperiode stellte sich für die AkteurInnen die Ebene der **Projekte** heraus. Das Bedürfnis liegt vorrangig darin, konkrete Handlungsoptionen kennen zu lernen, die an der derzeitigen Situation anknüpfen und praktische Umsetzungsrelevanz besitzen. Zusätzlich wurde die Notwendigkeit betont, jene Projekttypen herauszufiltern, bei denen GM in der laufenden Programmperiode nur schwer oder gar nicht zu verankern ist. Diese Anforderung ergab sich logisch aus der vorangegangenen Analyse.

Um typische, im Rahmen von EFRE finanzierbare Projekte, aufzuzeigen, können in einem ersten Schritt auf Grundlage der EFRE-Verordnung die exemplarischen Projekttypen zu den folgenden Hauptinterventionsbereichen zugeordnet werden:

- produktiven Investitionen zur Schaffung oder Erhaltung dauerhafter Arbeitsplätze
- Infrastrukturinvestitionen [...]
- Aktionen zur Erschließung des endogenen Potenzials [...]
- Maßnahmen der technischen Hilfe [...]

Um die „Eignung“ dieser Projekttypen für die Implementierung von GM zu bestimmen, empfiehlt es sich, diese hinsichtlich ihrer „**möglichen Ansatzpunkte für GM**“ und „**Akzeptanz durch die jeweiligen AkteurInnen-Systeme**“ zueinander in Beziehung zu setzen. So kann sehr gut eine Unterscheidung zwischen den einzelnen Projekttypen getroffen werden und jene herausgefiltert werden, wo vorrangig Maßnahmen für die Verankerung von GM gesetzt werden sollen.

Parallel zu dieser grundsätzlichen Zuordnung der Projekttypen ist es entscheidend, den **Rahmen** zu kennen, der auf EFRE-geförderte Maßnahmen wirkt, da nur so wirksame Maßnahmen entwickelt werden können. Es gilt, das **Hauptziel der Regionalentwicklung** mit dem **horizontalen Ziel der Chancengleichheit** in Einklang zu bringen. Zielkonflikte, die hierbei entstehen können, müssen thematisiert und gelöst werden. Dies gelingt leichter, wenn die Verankerung von GM durchgehend auf Programmebene erfolgt ist. In der restlichen Programmphase bis 2006 bleibt jedoch nur die Projektebene als Ansatzpunkt für GM.

Vorzuziehen ist dabei ein Zugang, der bei Projekten mit positiver Regionalentwicklungswirkung ansetzt und gleichzeitig möglichst positive Wirkungen auf das horizontale Ziel Chancengleichheit anstrebt – und umgekehrt.

Um GM wirkungsvoll umzusetzen, müssen in einem zweiten Schritt einerseits die betroffenen **Systeme** und andererseits die **Möglichkeiten und die Grenzen** der jeweils betroffenen Systeme bekannt sein und beachtet werden. Dies gelingt durch die Erstellung einer **Systemlandkarte** mit allen Systemen, die im Rahmen von Regionalentwicklungsprojekten relevant sind.

Dadurch kann rasch definiert werden, ob eine Maßnahme wenige oder zahlreiche Ansatzpunkte für die Implementierung von GM bietet. Außerdem wird dadurch die Entwicklung spezifischer, zielgerichteter Indikatoren und Interventionen für GM erleichtert.

Der Einsatz der Systemlandkarte eröffnet deshalb neue Perspektiven, weil sie den Blick vom einzelnen Teilsystem hin zum gesamten Wirkungsgefüge lenkt. Das kann als positive Folge haben, dass für Projekte, die vorher vielleicht als „nicht oder nur schwer zu gendern“ eingestuft wurden, eine Vielzahl von Ansatzpunkten für GM gefunden werden.

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass komplexe Projekte und „weiche“ Maßnahmen die Implementierung von GM erleichtern. Bei Projekten mit engem Fokus ist die Verankerung des Ziels der Chancengleichheit aufgrund weniger Ansatzpunkte im Allgemeinen schwieriger.

Empfehlungen

Der erste entscheidende Schritt für eine verbesserte Verankerung von GM liegt grundsätzlich in der **Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung**. Das beinhaltet optional je nach Zielgruppe und Arbeitsinhalten folgende Maßnahmen:

Schulungen und Trainings für MitarbeiterInnen der Förderstellen, Verwaltungsbehörden und MultiplikatorInnen zu den Bereichen: Basics von GM, Anwendungsbereiche von GM und Instrumente für die Implementierung und Umsetzung von GM (z. B. Leitfäden).

Konkrete **Beratungsangebote** für ProjektträgerInnen sowie zuständige Förderstellen.

Bewusstseinsbildende, außenwirksame Maßnahmen im Hinblick auf

- die Verwendung einer gendergerechten Sprache (in der Öffentlichkeitsarbeit)
- hervorgehobene Hinweise auf GM (z. B. Fettdruck und größere Schriftzeichen am Antragsformular)
- eigene Beiblätter, Beratungs- und Trainingsangebote
- verpflichtende Darstellung von GM im Projekt durch die ProjektträgerInnen

Generell wurden drei Phasen zur verbesserten Verankerung von GM festgelegt:

- Kurz- und mittelfristige Programmumsetzung
- Evaluierungsphase
- Programmplanung 2006+

Dafür wurden die nachfolgenden spezifischen Empfehlungen entwickelt.

Kurz- und mittelfristige Programmumsetzung

Für die kurz- und mittelfristige Programmumsetzung werden aufbauend auf Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung folgende Maßnahmen empfohlen:

Sofern es die Ressourcen in den Programmen zulassen, ist es sinnvoll, GM in gezielten **Pilotprojekten** umzusetzen. Hilfreich dazu ist einerseits der Einsatz der Systemlandkarte, um so herauszufiltern, welche Projekttypen sich besonders eignen. Weiters stellen genderspezifische Bedarfsanalysen und erreichbare Zielvorgaben eine wichtige Grundlage dar. Dazu eignen sich Methoden wie das „Mapping Gender“ (siehe Kapitel 5.3) oder die Vier-R-Methode (**R**epräsentation, **R**essourcen, **R**ealia, **R**echte). Für die tatsächliche Projektplanung und die Überprüfung von Projektvorschlägen wird die Entwicklung eines auf den jeweiligen Projekttyp abgestimmten, ausführlichen **Leitfadens** nach dem Prinzip der „Vier-GeM-Schritte“ (siehe Kapitel 5.3.1) empfohlen. In jeder der vier Phasen (Analyse, Ziele, Umsetzung, Evaluierung) sind die relevanten Fragen für das Projekt zu formulieren. Dies ermöglicht den potenziellen AnwenderInnen, also den Förderstellen, die Beurteilung eines Projektes im Hinblick auf GM und dient gleichzeitig für potenzielle ProjektträgerInnen als Hilfestellung bei der Konzeptentwicklung. Betont wird, dass der Leitfaden tatsächlich als solcher zu verstehen ist und keine Checkliste zum Abhaken darstellt. Die Kriterien für die Projektbewertung müssen demnach noch festgelegt werden. Dazu empfiehlt sich die Anwendung der im Kapitel „Programmevaluierung und Indikatoren“ vorgestellten Checkliste.

Verstärkter **Dialog zwischen Regionalentwicklung und Gender Mainstreaming** zur Generierung von Projektideen wie auch zur allgemein verbesserten Verankerung von GM. Gemeint sind damit Verwaltungsbehörden und Förderstellen auf der einen Seite und die Landesfrauenbeauftragten und NGO-VertreterInnen auf der anderen Seite.

Programmübergreifender Erfahrungsaustausch zur besseren Nutzung des vorhandenen Wissens und der Erfahrung der programmteiligen Personen. Dies kann durch organisierten und moderierten Austausch oder in Form von programmübergreifenden Trainings erfolgen.

Programmevaluierung und Indikatoren

Hier werden folgende Ansatzpunkte für Empfehlungen gesehen:

Die Anwendung des **Indikators der Europäischen Kommission** (gemäß Anhang IV der Verordnung (EG) 438/2001 der Kommission vom 2. März 2001) sollte abgestimmt werden.

Um eine verbesserte Evaluierung zu ermöglichen, sollte eine gemeinsame Interpretation des Indikators mit den beteiligten Förderstellen vereinbart werden. Eine Vorgehensweise dazu wäre, Projekte, deren Bewertung auf den ersten Blick als schwierig erscheint, anhand einer Checkliste, die ebenfalls nach den vier Schritten - Analyse, Ziele, Umsetzung, Evaluierung - aufgebaut ist, einzustufen. Diese Checkliste enthält für jede Phase vier Fragen zur Verankerung von GM, die mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantworten sind. Dahinter kann ein Schlüssel angelegt werden, der eine Bewertung ermöglicht. Das bedeutet: Wenn laut der Empfehlung der Studie aus jedem Bereich mindestens eine der Fragen mit „Ja“ beantwortet werden kann, ist das Projekt als „auf Chancengleichheit ausgerichtet“ einzustufen.

Begleitende Evaluierung, die sich explizit dem Thema GM widmet. Unterstützend dafür wäre ebenfalls ein ausführlicher Leitfaden zu entwickeln, wie er bereits für die Pilotprojektentwicklung vorgeschlagen wurde.

Analyse von GM-Maßnahmen, die in der laufenden Programmphase geplant wurden, jedoch mangels Interesse nicht umgesetzt werden konnten. Hier empfiehlt es sich, z. B. im Zuge einer begleitenden Evaluierung, die Ursachen genau zu analysieren und daraus Handlungsoptionen für zukünftige Maßnahmen in diesem Interventionsbereich abzuleiten.

Programmplanung 2006+

Für zukünftige Regionalentwicklungsprogramme ergibt sich die Möglichkeit, neben allen bereits angeführten Maßnahmen, zusätzliche umfassende Schritte zur Verankerung von GM zu planen:

Durchgängige **Anwendung der Vier-Schritte-Methode** der GeM-Koordinationsstelle bei der Programmplanung und in der Ausschreibungspraxis. Hilfreich ist die von der GeM-Koordinationsstelle entwickelte Toolbox, die Leitfäden für Programmverantwortliche, Projektträger und Institutionen, sowie einen Leitfaden zur Umsetzung von GM in Programmen enthält (www.gem.or.at).

Nutzung bestehender Ressourcen und Kompetenzen von Landesfrauenbeauftragten und VertreterInnen von NGO als wertvolle Ressource. Wichtig ist es, im Vorfeld eine Rollenklärung vorzunehmen. Das bedeutet, es ist sicherzustellen, dass die Verantwortung für GM nicht (mehr) ausschließlich der Landesfrauenbeauftragten zufällt und es ist zu klären, in welcher Rolle und Form die VertreterInnen der NGO zukünftig eingebunden werden sollen.

Beachtung von **Top-down-Wirkungen** in Form eines klaren und sichtbaren Commitments und der Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen durch das „Top“, also die EU-Kommission sowie die zuständigen Förderstellen.