

Quelle: Gerhard Engelbrech (Hrsg.) (2002): Arbeitsmarktchancen für Frauen.  
Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, BeitrAB 258, S. 207-260.

***Petra Müller, Beate Kurtz***

**Aktive Arbeitsmarktpolitik und Gender Mainstreaming: Strukturen von  
Teilnahme und Verbleib bei ausgewählten Instrumenten der Bundesanstalt für Arbeit**

# **Aktive Arbeitsmarktpolitik und Gender Mainstreaming: Strukturen von Teilnahme und Verbleib bei ausgewählten Instrumenten der Bundesanstalt für Arbeit**

*Petra Müller, Beate Kurtz*

---

## **1 Einleitung: Problemstellung und Zielsetzung des Beitrags**

Mit der aktiven Arbeitsmarktpolitik verbindet sich angesichts strukturell verfestigter Arbeitslosigkeit, prekärer Beschäftigungsverhältnisse und zunehmender Hinweise auf Defizite der beruflichen Qualifikationen sowohl die Hoffnung auf eine Verringerung des Missverhältnisses zwischen den Arbeitsanforderungen in den offenen Stellen und den Qualifikationen der Arbeitslosen als auch auf bessere Chancen Arbeitsloser auf dem Arbeitsmarkt (vgl. Hujer u. a. 2000). Für entsprechende Programme und Maßnahmen werden in Deutschland jährlich etwa 25 Milliarden € aufgewendet, davon allein 20 Milliarden € von der Bundesanstalt für Arbeit und weitere 5 Milliarden € von Ländern, Kommunen und Europäischem Sozialfonds (vgl. Bundesregierung 2001: 3). Die Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit umfassen - neben Vermittlung und Beratung - vor allem die „großen“ Instrumente „Förderung der beruflichen Weiterbildung“ (FbW), Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen (ABM, SAM) sowie betriebsbezogene Einstellungshilfen. Darüber hinaus werden zusätzliche Instrumente im Rahmen der Freien Förderung nach § 10 SGB III, der Ergänzungsförderung durch den ESF oder von Modellversuchen genutzt (vgl. z. Überblick Brinkmann 2000: 483 ff.; Fitzenberger/Speckesser 2000).

Die politischen Ziele der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland sind eingebettet in die europäische Beschäftigungsstrategie, die 1997 erstmals für 1998 in Luxemburg festgelegt und in den Folgejahren fortgeschrieben wurde (vgl. auch Rhein 1999). Die beschäftigungspolitischen Leitlinien werden im Nationalen Aktionsplan der Bundesrepublik Deutschland aufgegriffen, spiegeln sich in den gesetzlichen Vorgaben des SGB III wider und werden jährlich von der Bundesanstalt für Arbeit in ihren geschäftspolitischen Zielen in qualitativer und quantitativer Hinsicht konkretisiert.

Die europäische Beschäftigungsstrategie basiert auf vier Säulen:<sup>1</sup> I. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, II. Entwicklung des Unternehmergeistes und Schaffung von Ar-

---

<sup>1</sup> Fassung für 2002; KOM 2001a: 511  
(<http://www.eu-kommission.de/pdf/dokumente/Beschäftigungspolitische%20Maßnahmen2002.pdf>).

beitsplätzen, III. Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Beschäftigten, IV. Verstärkung der Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit für Männer und Frauen.

Die Chancengleichheit von Frauen und Männern wird sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene in doppelter Perspektive als tragende Säule der arbeitsmarktpolitischen Gesamtstrategie angesprochen (vgl. Kap. 2):

1. als spezielle Aufgabe der Frauenförderung zum Abbau der Benachteiligungen von Frauen auf dem Arbeitsmarkt sowie
2. als Querschnittsaufgabe, mit der sichergestellt werden soll, dass geschlechtsspezifische Auswirkungen sowohl im Vorfeld von Entscheidungen als auch bei der Durchführung, Begleitung und Bewertung arbeitsmarktpolitischer Programme und Maßnahmen überprüft und dokumentiert werden sollen, um Benachteiligungen eines Geschlechts entgegenzuwirken. Dieser Prozess hin zu einer geschlechtsspezifischen „Sensitivität“ von Programmen und Messinstrumenten wird in der Terminologie der EU als „Gender Mainstreaming“ definiert.

Der Erfolg arbeitsmarktpolitischer Strategien ist seit geraumer Zeit Gegenstand politischer Debatten und wissenschaftlicher Untersuchungen. Dabei werden geschlechtsspezifische Fragen jedoch eher am Rande betrachtet (vgl. Kap. 3).

Vor diesem Hintergrund zielt der vorliegende Beitrag darauf, die Diskussion mit deskriptiven Auswertungen zu ausgewählten Instrumenten und Programmen der Bundesanstalt für Arbeit in der aktiven Arbeitsmarktpolitik anzureichern. Dabei geht es insbesondere um Fragen nach dem Zugang von Frauen zu Maßnahmen und Programmen sowie um Fragen nach ihrem Verbleib nach Maßnahmeende im Vergleich zu Männern und für verschiedene Zielgruppen unter den Frauen. Den zeitlichen Bezugsrahmen bilden insbesondere die Jahre 1998-2001 (vgl. Kap. 4).

Aus den Ergebnissen lassen sich Schlussfolgerungen für den praktischen Handlungs- und den wissenschaftlichen Forschungsbedarf ableiten. Sie verdeutlichen, dass sowohl unter dem Blickwinkel einer bedarfs- und bedürfnisgerechten Gestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik als auch unter der Perspektive einer dem Gegenstand angemessenen wissenschaftlichen Evaluation kein Weg an der Einbeziehung geschlechtsspezifischer Aspekte vorbei führt (vgl. Kap. 5).

## 2 Gender Mainstreaming: Vom europäischen Konzept zur nationalen Aktionsstrategie

### 2.1 Gender Mainstreaming als europäische Leitlinie der Beschäftigungspolitik

Auf europäischer Ebene wurde 1993 mit der Reform der Europäischen Strukturfonds erstmals die Zielvorgabe „Chancengleichheit für Frauen und Männer“ in einem allgemeinen Förderprogramm verankert. Das Konzept eines „Gender Mainstreaming“ wurde zwei Jahre später, 1995, im „Vierten Aktionsprogramm zur Chancengleichheit“<sup>2</sup> beschrieben und nun auf die gesamte europäische Politik übertragen. Im Amsterdamer Vertrag von 1997<sup>3</sup> verpflichteten sich schließlich alle Staaten der EU rechtlich verbindlich, Gender Mainstreaming als Leitlinie ihrer nationalen Politik zu implementieren (vgl. Stiegler 2000: 7 ff.; Schweikert 2001).

Der Europarat definierte Gender Mainstreaming 1998 als geschlechtsspezifische Sensibilisierung politischer Strategien und Prozesse: „Gender Mainstreaming ist die (Re-)Organisation, Verbesserung, Entwicklung und Evaluierung grundsatzpolitischer Prozesse, mit dem Ziel, eine geschlechterbezogene Sichtweise in alle politischen Konzepte auf allen Ebenen und in allen Phasen durch alle normalerweise an politischen Entscheidungen beteiligten Akteure und Akteurinnen einzubeziehen“ (Europarat 1998: 11).

Für das Politikfeld der Beschäftigungspolitik verabschiedete der Europarat erstmals für 1998 in Form der „Beschäftigungspolitischen Leitlinien“ eine europäische Gesamtstrategie, die seitdem jährlich fortgeschrieben wird. Die Chancengleichheit von Frauen und Männern war dabei von Beginn an eine von vier Säulen dieser europäischen Beschäftigungsstrategie, die nicht nur mit Gerechtigkeitszielen, sondern auch mit der Intention verbunden wurde, die Frauenbeschäftigungsquote anzuheben.<sup>4</sup>

Zunächst ausschließlich als gesondertes Aktionsfeld definiert, wurde Gender Mainstreaming ab 1999 zusätzlich auch als Querschnittsaufgabe in allen Aktionsfeldern beschrie-

---

<sup>2</sup> Zur Fortschreibung dieser Rahmenprogrammatis im Jahr 2000 vgl. Leve 2001.

<sup>3</sup> Diese Zeitangabe bezieht sich auf die Verabschiedung des Vertrages durch die Staats- und Regierungschefs der europäischen Staaten. Der Vertrag trat allerdings erst zwei Jahre später, zum 01.05.1999, nach der Ratifizierung durch alle Mitgliedsstaaten in Kraft.

<sup>4</sup> Die Beschäftigungsquote von Frauen liegt lt. EU (KOM 2001b: 30) europaweit bei derzeit 53 %, und damit immer noch 18 % unter der von Männern. Der Europäische Rat beschloss daher auf seiner Tagung im Jahr 2000 als Zielgröße eine Anhebung auf 60 % im Jahr 2010; bei einer weiteren Tagung in Stockholm nannte er als Zwischenziel für 2005 einen Wert von 57 %.

ben (vgl. Wenner 2001). Diese Doppelstrategie wird in den „Beschäftigungspolitischen Leitlinien“ konkretisiert. Folgende Aufgaben werden benannt:<sup>5</sup>

- Berücksichtigung des Gender Mainstreaming-Ansatzes in allen Aktionsfeldern (Leitlinie 16),
- Abbau der geschlechtsspezifischen Diskrepanzen bei den Arbeitslosen- und Erwerbsquoten sowie der geschlechtsspezifischen Diskriminierung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt, ggf. durch spezielle Frauenfördermaßnahmen (Leitlinie 17),
- eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch eine Verbesserung der Betreuungseinrichtungen für Kinder und pflegebedürftige Personen sowie eine Erleichterung der Rückkehr in die Erwerbstätigkeit nach familienbedingten Berufspausen (Leitlinie 18).

Im Zusammenhang mit den beschäftigungspolitischen Leitlinien wird auch bereits der Weg aufgezeigt, auf dem die Mitgliedsstaaten die Umsetzung angehen sollen. Insbesondere im Zusammenhang mit der Querschnittszielsetzung des Gender Mainstreaming wird die Entwicklung und Anwendung von Verfahren zur Bewertung geschlechtsspezifischer Auswirkungen sowie von Indikatoren zur Messung der Fortschritte angemahnt. Darüber hinaus werden konkrete Vorgaben gemacht, wie z. B. die Berücksichtigung von Frauen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gemäß ihrem Anteil an den Arbeitslosen. Die Mitgliedsstaaten der EU verpflichten sich, diese Leitlinien bei ihrer Beschäftigungspolitik zu berücksichtigen und sie in „Nationale Aktionspläne“ umzusetzen.

Mit ihren Vorgaben steckt die EU einen umfassenden und komplexen Rahmen ab: Sie definiert sowohl prozedurale Ziele, wie z. B. die Überprüfung geschlechtsspezifischer Auswirkungen aller arbeitsmarktpolitischen Entscheidungen, als auch quantifizierbare outputorientierte („Quoten“) und strukturbezogene Ziele („Verbesserung der Betreuungseinrichtungen“). Wesentliche implizite Voraussetzung der Vorgaben ist die Annahme einer grundsätzlichen Steuerbarkeit der Chancengleichheit im Rahmen der Beschäftigungspolitik. Aus diesem Rahmen ergeben sich für die nationale Umsetzung (vgl. 2.2; 2.3) und in der Folge auch für die Evaluation (vgl. 3) hohe Anforderungen.

## **2.2 Chancengleichheit von Frauen und Männer als politische Zielsetzung und gesetzliche Vorgabe der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland**

Im Zusammenhang mit der Verankerung von Gender Mainstreaming als Leitorientierung auf EU-Ebene erhielten entsprechende Ansätze auch in Deutschland - zumindest auf pro-

---

<sup>5</sup> Die Nummerierung der Leitlinien bezieht sich auf die Fassung für 2001; die entsprechenden Einzelziele finden sich - z. T. mit anderen Nummern versehen - bereits in den vorangegangenen Fassungen.

grammatischer Ebene - größere politische Aufmerksamkeit und höhere Verbindlichkeit. Chancengleichheit von Frauen und Männern wird sowohl auf der Ebene der politischen Zielsetzungen im jährlichen „Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionsplan“ (NAP) als auch auf der Ebene gesetzlicher Vorschriften im SGB III als Teil der Beschäftigungspolitik definiert und darüber hinaus durch das ressortübergreifende Regierungsprogramm „Frau und Beruf“ gestützt.

Die „Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionspläne“ der Bundesrepublik Deutschland folgen in ihrem Aufbau dem „Säulenmodell“ der EU-Beschäftigungsstrategie und konkretisieren anstehende Aufgaben und bisherige Erfolge entlang der dort benannten Leitlinien.

Hinsichtlich der besonderen beschäftigungspolitischen Probleme, Instrumente und Erfolge in Deutschland hebt bereits der NAP von 1998<sup>6</sup> die Bedeutung der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Erreichung der Chancengleichheit hervor: Gerade in den neuen Bundesländern habe sich die Vorgabe einer Quote zur Beteiligung von Frauen an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen als „effektives Instrument“ erwiesen (vgl. NAP 1998, zu Leitlinie 16). Als Meilenstein zur weiteren Umsetzung von Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern wird über Einzelmaßnahmen hinaus das zum 01.01.1998 in Kraft getretene SGB III benannt.

In den Folgejahren wurde die „Doppelstrategie“ des Gender Mainstreaming gemäß der oben erläuterten EU-Terminologie auch in den Nationalen Aktionsplänen Deutschlands deutlicher ausgearbeitet und um spezifische Programme<sup>7</sup> zur Umsetzung von Gender Mainstreaming als Querschnittsziel ergänzt. Die Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionspläne lassen keinen Zweifel daran, dass im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland Chancengleichheit von vielen Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen umgesetzt werden muss, darunter vor allem von Bundesländern<sup>8</sup>, Kommunen sowie Sozialpartnern. Für die aktive Arbeitsmarktpolitik bleiben allerdings die Regelungen im SGB III, und damit die Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit, von zentraler Bedeutung.

---

<sup>6</sup> Kabinettsbeschluss vom 22.04.1998.

<sup>7</sup> Dazu gehört insbesondere das Regierungsprogramm „Frau und Beruf“, das am 23. Juni 1999 vom Bundeskabinett beschlossen wurde. Zu den ressortübergreifenden Aktivitäten im Rahmen dieses Programms gehörte u. a. die Einrichtung einer interministeriellen Arbeitsgruppe auf Leitungsebene, die u. a. darauf zielt, Kriterienkataloge und Checklisten für die Verankerung von Gender Mainstreaming in allen Politikbereichen zu erarbeiten - und damit eine der entscheidenden Vorgaben der EU zu realisieren (vgl. auch Schweikert 2001: 1272 ff.).

<sup>8</sup> Einzelne Bundesländer, wie z. B. Brandenburg (Meseke/Armstroff 2001) oder Sachsen (Friedrich u. a. 2001) haben im Zusammenhang mit der EU-Strukturfondsförderung eigene Konzepte zur Umsetzung des Gender-Mainstreaming-Ansatzes entwickeln lassen.

Tatsächlich wurde im SGB III ab 01.01.1998 die Förderung der Chancengleichheit in der deutschen Beschäftigungspolitik als verbindliche Querschnittsaufgabe definiert<sup>9</sup>: § 8 (1) SGB III legt als allgemeinen Grundsatz des gesamten Regelwerkes fest, dass der gleichberechtigte Zugang von Frauen und Männern zum Arbeitsmarkt sowie zu den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bei allen Aufgaben nach dem SGB III berücksichtigt werden soll. Als Messziffer gilt die Förderung von Frauen entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen (§ 8 (2) SGB III).<sup>10</sup>

Als spezifische Maßgabe zur Realisierung von Chancengleichheit wird schließlich festgelegt, dass die „Leistungen der aktiven Arbeitsförderung in ihrer zeitlichen, inhaltlichen und organisatorischen Ausgestaltung die Lebensverhältnisse von Frauen und Männern berücksichtigen, die aufsichtsbedürftige Kinder betreuen und erziehen oder nach diesen Zeiten wieder in die Erwerbstätigkeit zurückkehren wollen“. (§ 8 (3) SGB III). Mit der Nennung von organisatorischen Aspekten der aktiven Arbeitsförderung konkretisiert das SGB III also die EU-Vorgaben auch in qualitativer Hinsicht.

Für Eltern sind im SGB III darüber hinaus zusätzliche Unterstützungsleistungen vorgesehen (z. B. § 85 SGB III zur Übernahme von Kinderbetreuungskosten während Qualifizierungsmaßnahmen).

Allerdings richten sich die Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit zur aktiven Arbeitsmarktpolitik nach dem SGB III in der Versicherungslogik in aller Regel an diejenigen, die die Voraussetzungen zum Leistungsbezug erfüllen.<sup>11</sup> Für die Gruppe der „Nichtleistungsbezieher/innen“ existiert mit der ESF-Ergänzung der Regelförderung eine faktisch steuerfinanzierte Ergänzung, die gerade Frauen, die aufgrund ihrer spezifischen Erwerbsbiographie keine Regelansprüche erworben haben, die Teilnahme an Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung ermöglichen soll (vgl. 4.4).

Für die Ermessensleistungen nach dem SGB III wird gesetzlich die Pflicht zu Eingliederungsbilanzen der Arbeitsämter und damit zu einem Monitoring von Mitteleinsatz, geför-

---

<sup>9</sup> Schon vor 1998 war die Überwindung der geschlechtsspezifischen Segregation auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt sowie die besondere Förderung von Frauen im Arbeitsförderungsgesetz als arbeitsmarktpolitische Zielsetzung definiert (§ 2 AFG); mit dem SGB III wurden die Regelungen allerdings präzisiert und erweitert.

<sup>10</sup> Im Zusammenhang mit dem Job-AQTIV-Gesetz erfolgte in diesem Zusammenhang eine Änderung der Formulierungen mit Auswirkungen auf die Formel zur Berechnung dieses Anteils. Vgl. zum Job-AQTIV-Gesetz unter dem Aspekt der Chancengleichheit von Frauen und Männern auch FN 13.

<sup>11</sup> Spielräume existieren lediglich bei Berufsrückkehrer/innen sowie im Rahmen der Erprobungsregelungen zur „Freien Förderung“ (§ 10 SGB III); auch hier gilt allerdings der Vorrang der Leistungsbezieher/innen (vgl. Brinkmann 1998; ibv 18/00).

derten Personengruppen und Erfolgen von Ermessensleistungen der Arbeitsämter vorge-schrieben (§ 11 (1) SGB III).<sup>12</sup> Dabei wird noch einmal speziell darauf hingewiesen, dass Frauenanteile auszuweisen sind.

Mit dem zum 01.01.2002 in Kraft getretenen Job-AQTIV-Gesetz haben sich an dieser gesetzlichen Grundlage im Hinblick auf das Gender Mainstreaming zwar Änderungen einzelner Regelungen ergeben, nicht aber die generelle Zielorientierung verändert.<sup>13</sup> Da wir uns im Folgenden auf den Geltungszeitraum des SGB III bis einschließlich 2001 beziehen, bleiben diese Änderungen unberücksichtigt; soweit zum Verständnis der Entwicklungen erforderlich, erfolgen jedoch entsprechende Hinweise.

### **2.3 Gender Mainstreaming als geschäftspolitisches Ziel der Bundesanstalt für Arbeit**

Die Verankerung von Gender Mainstreaming im Aufgabenspektrum der Bundesanstalt für Arbeit erfolgt in zweifacher Weise: Zum einen ist die Bundesanstalt an die gesetzlichen Vorgaben des SGB III gebunden und muss sich bei der Gestaltung ihrer Aufgaben darauf beziehen. Die Ergebnisse dokumentiert sie in den öffentlich zugänglichen Eingliederungs-bilanzen, die jährlich nach Abschluss eines Geschäftsjahres neu zu erstellen sind.<sup>14</sup>

Zum zweiten definiert sie seit 1998 Gender Mainstreaming als Teil ihrer organisationsbe-zogenen Geschäftspolitik: Im Oktober 1998 wurde von Vorstand und Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit beschlossen, die Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt als ständige Leitlinie der Geschäftspolitik mit aufzu-nehmen (vgl. Wenner 2001: 1239). Dies schlägt sich u. a. in den geschäftspolitischen Schwerpunkten nieder, die jährlich neu festgelegt werden, um prioritäre Handlungsfelder und Indikatoren zur Verbesserung der Situation auf dem Arbeitsmarkt und entsprechende Leitwerte zur Chancengleichheit zu benennen. Angelehnt an die Vorgaben der Beschäfti-gungspolitischen Leitlinien der EU bzw. an den Nationalen Aktionsplan der Bundesregie-rung wird auch hier seit 1999 „Chancengleichheit von Männern und Frauen“ als Quer-schnittsaufgabe und seit dem Jahr 2000 auch als eigenständige Zielsetzung aufgeführt.

Die Leitwerte zur Chancengleichheit stellen dabei eine Orientierungsgröße bei Planung, Umsetzung und Ergebnisbewertung dar. Sie müssen - anders als die sonstigen Indikato-

---

<sup>12</sup> Zu Monitoring und Controlling in der Bundesanstalt für Arbeit aus Forschungsperspektive vgl. Brinkmann 2000.

<sup>13</sup> Zu den Überlegungen im Vorfeld vgl. z. B. Böhrnsen u. a. 2001: 9ff., zur Stellungnahme der Bundes-anstalt für Arbeit vgl. Dt. Bundestag 2001, zur Darstellung der Veränderungen vgl. auch Buchheit 2002: 9.

<sup>14</sup> Für genauere Informationen zur Entstehung der Eingliederungsbilanz vgl. BA 2001a.



ren - nicht jährlich neu quantifiziert werden: Chancengleichheit wird dann angenommen, wenn der Leitwert dem Wert 1,0 entspricht (vgl. auch Tischer 2001: 1244).

So ist z. B. dem geschäftspolitischen Schwerpunkt „Langzeitarbeitslosigkeit senken“ u. a. das Handlungsfeld „Mehr Langzeitarbeitslose in Arbeit bringen“ zugeordnet, dem der Indikator I06: „Abgänge von Langzeitarbeitslosen in Beschäftigung (erster Arbeitsmarkt)“ entspricht. Als Leitwert wird dazu der „Frauenanteil an den Langzeitarbeitslosen bezogen auf den Frauenanteil an den Arbeitslosen“ benannt (vgl. BA 2001d).

Der Zielsteuerungsprozess und das mit ihm verbundene Controllingkonzept ist Teil des „Neuen Steuerungsmodells“ als übergreifendem Organisationsreformkonzept der Bundesanstalt für Arbeit, mit dem insbesondere auch die dezentrale Handlungskompetenz der Arbeitsämter weiter erhöht werden soll, die schon im SGB III angelegt ist.<sup>15</sup> Das übergreifende Controlling wird durch ein entsprechendes Fachcontrolling - Geschäftsfeldcontrolling, Finanzcontrolling und Controlling interner Servicedienste - gestützt,<sup>16</sup> für das insgesamt gilt, dass die Verbesserung von Qualität, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit auch die Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern am Arbeits- und Ausbildungsmarkt einschließt und Dienstleistungen und Mittel entsprechend gestaltet bzw. eingesetzt werden sollen.<sup>17</sup>

Die Weiterentwicklung und verbindliche wie auch dauerhafte Verankerung eines detaillierten Konzepts zum Gender Mainstreaming auf den verschiedenen Organisationsebenen steht bislang noch aus; entsprechende Vorarbeiten wurden von den Referaten für Frauenbelange<sup>18</sup> koordiniert (vgl. z. B. die Schwerpunkthefte ibv 22/00; 20/01 sowie Parsch-Haertel 2000). Darüber hinaus wurden für die Praxis der Arbeitsberatung und -vermittlung Erfahrungs- und Forschungsberichte zu einzelnen frauenspezifischen Themen zusammengestellt (vgl. z. B. ibv 40/1999 zu „Frauen und Existenzgründungen“ oder ibv 38/01 zu „Frauen und IT“).

Zusammenfassend bleibt damit festzuhalten, dass von der EU bis hin zur Bundesanstalt für Arbeit innerhalb weniger Jahre ein vielschichtiges Rahmenkonzept zum Gender

---

<sup>15</sup> Dies impliziert, dass die Arbeitsämter auf der Basis der arbeitsmarktlichen Wirkungsziele jeweils quantitative Ziele für das folgende Jahr festlegen und monatlich intern darüber berichten; auf Bundesebene werden dazu ebenfalls vierteljährliche bzw. jährliche Controllingberichte erstellt.

<sup>16</sup> Vgl. Dienstblatt-Runderlass 53/2000 vom 25.10.2000: „Das neue Steuerungsmodell der BA - Controlling und Leistungsorientierte Führung“.

<sup>17</sup> Vgl. Dienstblatt-Runderlass 50/2001 vom 22.10.2001: Einführung des Neuen Steuerungsmodells der BA, hier: Fachcontrolling.

<sup>18</sup> Diese wurden mit dem Job-AQTIV-Gesetz umbenannt in „Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt“ und ihre Aufgabenbeschreibung entsprechend angepasst (§ 397 Job-AQTIV-Gesetz).

Mainstreaming (weiter-)entwickelt und dessen Ausgestaltung auf den Weg gebracht wurde. Sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationalstaatlicher Ebene in Deutschland und im Organisationsrahmen der Bundesanstalt für Arbeit ist die doppelte Verpflichtung auf Gender Mainstreaming als Querschnittsaufgabe und als spezieller Auftrag zur Förderung von Chancengleichheit von Frauen und Männer bindend für die beschäftigungspolitischen Aktivitäten. Für die aktive Arbeitsmarktpolitik stehen für die Zeit bis 2001 zwei substantielle Vorgaben im Vordergrund: Die von der EU vorgeschlagene und im SGB III aufgegriffene Beteiligung von Frauen an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gemäß ihrem Anteil an den Arbeitslosen sowie die Vorgabe zu einer geschlechtsspezifischen Dokumentation und Berichterstattung über die Ergebnisse. Die programmatische Weiterentwicklung des Konzepts sowie die Entwicklung entsprechender Indikatoren und Leitwerte steht jedoch gerade im Hinblick auf Prozesse und Strukturen der Beschäftigungspolitik sowie hinsichtlich qualitativer Aspekte entsprechender Maßnahmen noch am Anfang.<sup>19</sup>

### **3 Die Evaluation der Chancengleichheit von Frauen und Männern im Kontext aktiver Arbeitsmarktpolitik**

#### **3.1 Ansatzpunkte**

Im Rahmen der Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU ist die Entwicklung von Indikatoren, „die eine Messung der Fortschritte auf dem Weg zur Gleichstellung der Geschlechter“ in der Beschäftigungspolitik ermöglichen, sowie die Anwendung von „Verfahren zur Bewertung der geschlechtsspezifischen Auswirkungen“ verbindlicher Teil der Gender-Mainstreaming Gesamtkonzeption (LL 16; KOM 2001a). Diese Vorgaben sind zunächst einmal als politischer Auftrag zu verstehen und richten sich auf Aufbau und Pflege entsprechender Controlling- und Monitoringsysteme. Insbesondere im ESF-Kontext wird vor diesem Hintergrund auch in Deutschland an der Entwicklung entsprechender Kriterienkataloge und Checklisten gearbeitet.<sup>20</sup> Wie oben gezeigt wurde, verbindet auch die Bundesanstalt für Arbeit mit ihrem Monitoring- und Controllingsystem den Anspruch des Gender Mainstreaming.

---

<sup>19</sup> Hier sind einzelne Bundesländer bereits einen Schritt weiter als der Bund, da sie im ESF-Zusammenhang entsprechende Leitfäden und Kriterienkataloge zum Gender Mainstreaming in Auftrag gegeben haben; vgl. FN 8.

<sup>20</sup> Vgl. zum Überblick über entsprechende Aktivitäten in Europa die Internet-Datenbank „DIGMA“ (Database of Instruments for Gender Mainstreaming), die eine umfangreiche kommentierte Sammlung von Instrumenten zur Umsetzung von Gender Mainstreaming enthält ([http://www.destin.be/cgi-bin/amt/cgint.exe/37622-343?1&tmpl=top&GLB\\_BASE=digm](http://www.destin.be/cgi-bin/amt/cgint.exe/37622-343?1&tmpl=top&GLB_BASE=digm)).

Für die wissenschaftliche Bewertung des Erfolgs von Gender Mainstreaming-Strategien sind diese Arbeiten ein wichtiger Ansatzpunkt, im Sinne einer zielgerichteten Wirkungs- und Implementationsforschung wären jedoch auf unterschiedlichen Ebenen Ergänzungen von Monitoring und Controlling notwendig: Dazu gehören z. B. Ergänzungen um nicht quantifizierbare bzw. nicht routinisierbare Informationen, kausalanalytische Untersuchungen zu den Nettoeffekten oder Forschung zur Auswahl und Interpretation der Indikatoren, die im Monitoring genutzt werden (vgl. Brinkmann 2000). Einen solchen Anspruch an die Forschung zum Gender Mainstreaming in der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu richten, ist im Sinne eines perspektivischen Forschungsprogramms richtig,<sup>21</sup> erweist sich jedoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt als noch nicht einlösbar.

Dies liegt zum einen an Beschränkungen, die sich aus dem Monitoring- und Controlling-system ergeben (vgl. ergänzend 4.2), das per definitionem nicht in erster Linie auf seine Verwendbarkeit in Forschungszusammenhängen, sondern auf seinen Nutzen für die Praxis zielt. Die Schwierigkeit zu beurteilen, wie weit die „guten Absichten“ des Gender Mainstreaming im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in reale Erfolge gemündet sind, hängt zum anderen aber auch mit der Unzulänglichkeit der Forschungslage zusammen: Während inzwischen eine Reihe von Arbeiten zu geschlechtsspezifischen Berufsbildern, Erwerbsbiographien, Erwerbsformen und Arbeitsmarktchancen vorliegen (vgl. die Beiträge in diesem Band), fristet die geschlechtsspezifische Betrachtung der Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik bislang eher ein Schattendasein in der Arbeitsmarktforschung. Im folgenden Abschnitt soll der Forschungsstand kurz umrissen werden.

### **3.2 Forschungsstand**

Aus der Perspektive der Evaluationsforschung zur Aktiven Arbeitsmarktpolitik lässt sich konstatieren, dass vorliegende empirische Studien unabhängig von geschlechtsspezifischen Aspekten sowohl auf der Makroebene des politischen und wirtschaftlichen Systems der Bundesrepublik als auch auf der Mikroebene einzelner Personen und Personengruppen in Abhängigkeit von Faktoren wie Untersuchungsmethode, Datengrundlagen, Untersuchungszeitraum oder Forschungsfragen zu z. T. höchst heterogenen Ergebnissen kommen (vgl. zum Überblick Rabe 2000; Fitzenberger/Speckesser 2000).

Gerade im Hinblick auf geschlechtsspezifische Aspekte beim Zugang zu Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und den Beschäftigungschancen nach deren Abschluss bleiben bislang viele Fragen offen. „Geschlecht“ wird in den Evaluationen bestenfalls als

---

<sup>21</sup> Dieser Anspruch wird z. B. auch - in allgemeiner Form - im 7. Schwerpunktprogramm des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung für die Forschungsperspektiven bis 2005 bestätigt (vgl. IAB 2000).

eine Untersuchungsdimension unter anderen behandelt; oft werden mögliche geschlechtsspezifische Unterschiede überhaupt nicht thematisiert. Empirische Untersuchungen zur Aktiven Arbeitsmarktpolitik, die Fragen nach der Geschlechtsspezifität in den Mittelpunkt stellen würden, liegen unseres Wissens bislang für Deutschland nicht vor. Eindeutig scheint jedoch, dass Studien, die auf geschlechtsspezifische Unterschiede achten, in der Regel auch welche finden. Aktive Arbeitsmarktpolitik ist demnach sowohl in ihren Voraussetzungen als auch in ihren Wirkungen nicht „geschlechtsneutral“.

In den Evaluationsstudien werden neben dem Geschlecht insbesondere Maßnahmengestaltung sowie regionale Arbeitsmarktspezifika bzw. -politiken (Ost-West) als weitere wichtige Unterscheidungsmerkmale aufgeführt. Rabe (2001: 325) vertritt z. B. auf der Grundlage ihrer Synopse von Evaluationsstudien die Einschätzung, dass Frauen unter den Teilnehmenden an Weiterbildungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen „inzwischen sogar überrepräsentiert sind“, dagegen aber bei solchen Fördermaßnahmen unterrepräsentiert, bei denen die Teilnahmeentscheidung nicht allein bei den Arbeitsämtern, sondern vor allem bei den Arbeitgebern liegt und mit denen in der Regel höhere (Re-)Integrationschancen in den Arbeitsmarkt verbunden sind; ein Beispiel dafür sind Eingliederungszuschüsse.

Allerdings bedeutet eine höhere Beteiligung von Frauen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nicht automatisch auch bessere Arbeitsmarktchancen - dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der insgesamt schlechteren Arbeitsmarktlage in den neuen Bundesländern (vgl. Blaschke/Nagel 1995). Im Hinblick auf den Verbleib der Teilnehmer/innen nach Maßnahmen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik ergeben sich darüber hinaus weitere Probleme der Evaluation, zu denen bislang keine eindeutigen Ergebnisse vorliegen: So muss auch unter geschlechtsspezifischer Perspektive zwischen kurz- und langfristigen Verbleib unterschieden, die Möglichkeit von „Maßnahmekarrieren“ (Lutz u. a. 1999, vgl. auch Deeke 2002) sowie eines Übergangs von einer Maßnahme in arbeitsmarktbezogene Inaktivität in Betracht gezogen werden. Zudem stellt der Zusammenhang zwischen Art und Gestaltung von Maßnahmen und dem anschließenden Verbleib der Teilnehmer/innen gerade im Hinblick auf geschlechtsspezifische Aspekte ein wichtiges Forschungsfeld dar, für das bislang allerdings kaum Ergebnisse vorliegen. Es liegt allerdings auf der Hand, dass die zeitliche und organisatorische Gestaltung von Maßnahmen dazu beiträgt, ob eine Maßnahme z. B. für pflegende Angehörige oder Eltern mit kleinen Kindern attraktiv ist und erfolgreich zu Ende geführt werden kann.

Diese Beispiele machen deutlich, dass eine Differenzierung nach Frauen vs. Männern allein nur begrenzte Aussagekraft hat. Vielmehr muss auch innerhalb der Gruppe der Frauen (und natürlich der Männer) zwischen unterschiedlichen Zielgruppen differenziert werden, die ganz unterschiedliche Profile hinsichtlich ihrer arbeitsmarktpolitischen Risi-

ken oder Chancen aufweisen können. Hierzu liegen jedoch bislang im Zusammenhang mit Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik bislang kaum Ergebnisse vor.

Vor diesem Hintergrund versteht sich der vorliegende Aufsatz vor allem als Diskussionsbeitrag, in dem anhand deskriptiver Ergebnisse Bezugspunkte für die weitere Forschung festgehalten und der Handlungsbedarf in der Praxis verdeutlicht werden soll.

## **4 Deskriptive Ergebnisse zu ausgewählten Instrumenten der Aktiven Arbeitsmarktpolitik**

### **4.1 Aufbau des Kapitels**

In den folgenden Abschnitten werden Ergebnisse aus unterschiedlichen Datenquellen und Forschungszusammenhängen zusammengetragen: In den beiden ersten Schritten stellen wir auf der Grundlage der Eingliederungsbilanzen der Bundesanstalt für Arbeit deskriptive Analysen zu Frauenanteilen bei ausgewählten Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (4.2) sowie ergänzende Auswertungen zu Arbeitsbeschaffungs- und Struktur Anpassungsmaßnahmen (4.3) vor. Im Anschluss daran werden als Beispiel für eine Ergänzung zur „Förderung beruflicher Weiterbildung“ (FbW) nach dem SGB III Ergebnisse zur Förderung durch den Europäischen Sozialfonds („ESF-BA-Programm“) vorgestellt, da hier programmatisch der Chancengleichheit von Frauen und Männern besondere Relevanz beigemessen wird (4.4). In einem weiteren Schritt (4.5) wird schließlich unter dem Blickwinkel von Gender Mainstreaming eine Modellförderung zur Beschäftigungsaufnahme, das „Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung“ betrachtet. Abschließend werden die Ergebnisse kurz zusammengefasst (4.6).

### **4.2 Ausgewählte Ermessensleistungen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik: Geschlechtsspezifische Auswertungen zu Zugängen und Verbleibsquoten**

#### **4.2.1 Ziele und Vorgehen**

Im Folgenden wird für ausgewählte Ermessensleistungen der Bundesanstalt für Arbeit untersucht, ob Frauen und Männer entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen an den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen beteiligt sind, oder ob geschlechtsspezifische Unterschiede existieren. Um Besonderheiten bezogen auf einzelne Zielgruppen einzufangen (vgl. 1.2), wird der Blick zusätzlich auf langzeitarbeitslose und ältere Frauen als besonders förderungsbedürftige Personengruppen gerichtet. Des Weiteren wird bezogen auf die Jahre 1998 bis 2001 danach gefragt, ob im Zeitablauf eine Veränderung in der Beteiligung an einzelnen Maßnahmen bzw. bezogen auf einzelne Zielgruppen stattgefunden hat. Als Datengrundlage der Auswertungen dient die Eingliederungsbilanz, die seit 1998 jährlich nach Abschluss des Geschäftsjahres erstellt wird (vgl. 2.2).

Die Darstellung der Ergebnisse in der Eingliederungsbilanz und in unseren Auswertungen orientiert sich an der Systematik der OECD, die die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in fünf Hauptkategorien unterteilt (vgl. BA 2001a: 7):

- **Leistungen der aktiven Arbeitsförderung, die die Arbeitsangebotsstruktur verbessern, qualifikatorische Mismatch-Arbeitslosigkeit reduzieren und die Chancen der Eingliederung auf dem ersten Arbeitsmarkt erhöhen.** Hierzu gehören Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) und Trainingsmaßnahmen (TM).
- **Leistungen der aktiven Arbeitsförderung, die begleitend im Rahmen der Eingliederung während einer Beschäftigung gezahlt werden.** Dazu zählen Mobilitätshilfen (Mobi), Eingliederungszuschüsse (EGZ), Einstellungszuschüsse bei Neugründungen (EGN) und Überbrückungsgeld bei Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit (ÜG). Eingliederungsverträge, die mit dem Job-Aktiv-Gesetz gestrichen wurden, sowie Strukturanpassungsmaßnahmen Ost für Wirtschaftsunternehmen werden in der folgenden Betrachtung nicht berücksichtigt.
- **Leistungen der aktiven Arbeitsförderung, die Beschäftigung schaffen.** Dazu zählen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Strukturanpassungsmaßnahmen allgemein (SAM).
- **Leistungen der aktiven Arbeitsförderung zur Förderung der Berufsausbildung,** z. B. Zuschüsse zur Förderung der Berufsausbildung benachteiligter und benachteiligter behinderter Jugendlicher, sowie
- **sonstige Leistungen** (z. B. Freie Förderung).

Im Fokus der folgenden Analyse stehen die drei erstgenannten Kategorien. In einem ersten Schritt (4.2.2) werden zunächst die Zugänge und die Verbleibsquoten für die ausgewählten Maßnahmen und Leistungen jeweils nach Geschlecht differenziert betrachtet und anschließend gesonderte Analysen für langzeitarbeitslose (4.2.3) und ältere (4.2.4) Frauen durchgeführt. Die Ergebnisse werden immer zunächst für die Bundesrepublik Deutschland insgesamt und dann getrennt für die Bundesgebiete Ost und West ausgewiesen.

Der erste Untersuchungsbaustein ist die Betrachtung der Zugänge in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die Analyse zeigt auf, ob Frauen tatsächlich entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen gefördert werden. Als Bezugsgröße dient dabei der Frauenanteil an den Abgängen (Abmeldungen) aus Arbeitslosigkeit, da sich die Zugänge in Maßnahmen und Leistungen aus diesem Personenkreis rekrutieren.

Der zweite Untersuchungsbaustein ist die Betrachtung der Verbleibsquote. Diese gibt an, wie viele Teilnehmer/innen sechs Monate nach Abschluss einer Maßnahme/Leistung nicht mehr arbeitslos gemeldet sind.<sup>22</sup> In den Eingliederungsbilanzen werden die Austritte<sup>23</sup> geförderter Arbeitnehmer/innen eines Geschäftsjahres (z. B. Januar bis Dezember 2001) als Basis zugrunde gelegt, sodass sich für die Verbleibsquote ein abweichender 12-Monatszeitraum (Juli des Geschäftsjahres (2001) bis Juni des Folgejahres (2002)) ergibt. Verbleibsquoten liegen erst seit 1999 vollständig vor (BA 2001: 143), daher können nachfolgend nur Ergebnisse für die Jahre 1999 und 2000 ausgewiesen werden.

Während die Zugangsdaten einen zuverlässigen Überblick über die Teilnehmer/innenstruktur bei Maßnahmen geben, ist bei der Interpretation der Verbleibsquoten in mehrfacher Hinsicht Vorsicht geboten: Es muss beachtet werden, dass die Eingliederungsbilanzen nur (kurzfristige) Bruttoverbleibsergebnisse liefern und weder Aussagen über die „reinen Maßnahme-Effekte“ noch über die Nachhaltigkeit der Maßnahmewirkungen zulassen (vgl. Brinkmann 2000: 488). Darüber hinaus können anhand der Verbleibsquote zwar direkte Aussagen zur (gemeldeten) Arbeitslosigkeit der Teilnehmer/innen gemacht werden, jedoch nur indirekte Aussagen in Bezug auf eine Beschäftigungsaufnahme: Die Tatsache, dass jemand nach Abschluss einer Maßnahme nicht beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet ist, kann z. B. auch durch arbeitsmarktbezogene Inaktivität wegen der Betreuung von Kindern oder aber durch die Einmündung in eine weitere arbeitsmarktpolitische Maßnahme begründet sein - Verläufe, die gerade für Frauen in Betracht gezogen werden müssen (vgl. 3.2). Um solchen Restriktionen entgegenzuwirken, ist in der Neufassung des § 11 (6) SGB III („Job-AQTIV-Gesetz“) vorgesehen, in der Eingliederungsbilanz zukünftig die „Zahl der Arbeitnehmer, die nach angemessener Zeit im Anschluss an die Maßnahme sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind“ im Verhältnis zur Zahl der Maßnahmeteilnehmer/innen gesondert auszuweisen (Eingliederungsquote).

Dennoch können die deskriptiven Auswertungen der Eingliederungsbilanzen unter dem Aspekt von Gender Mainstreaming nicht nur im Vergleich der Geschlechter sondern insbesondere auch im Vergleich einzelner Untergruppen wichtige Hinweise auf Chancen und Problemfelder der aktiven Arbeitsmarktpolitik geben.

---

<sup>22</sup> Bei ABM, SAM, EGZ, EZN und ÜG gibt die Verbleibsquote Auskunft darüber, ob die Teilnehmer/innen zum Stichtag sechs Monate nach dem individuellen Austritt aus der Maßnahme/Leistung arbeitslos gemeldet sind oder nicht, bei FbW liegen zeitraumbezogene Verbleibsquoten vor (vgl. BA 2001: 142). Für Trainingsmaßnahmen und Mobilitätshilfen werden in der Eingliederungsbilanz keine Verbleibsquoten ausgewiesen.

<sup>23</sup> Bei den Austritten werden sowohl Abbrecher/innen der Maßnahmen als auch Absolvent/innen berücksichtigt.



Bisherige Untersuchungen des IAB zum Verbleib haben gezeigt, dass eine starke Korrelation zwischen der regionalen Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt, der Teilnehmerstruktur und der Höhe der Verbleibsquote besteht (vgl. Vollkommer 2000). Dem wird in den Auswertungen durch die getrennte Analyse der Entwicklungen im Bundesgebiet insgesamt sowie in den Bundesgebieten West und Ost Rechnung getragen. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass mit den einzelnen Leistungen/Maßnahmen teilweise unterschiedliche Ziele<sup>24</sup> verfolgt werden, sodass beim Vergleich der Verbleibsquoten auch unter diesem Blickwinkel Vorsicht geboten ist. So kann z. B. die verstärkte Förderung von besonders förderungsbedürftigen Personengruppen zu Lasten der Verbleibsquoten gehen (vgl. Blaschke/Nagel, 1995).

Die Arbeitslosigkeit konzentriert sich stark auf Personengruppen mit vermittlungser-schwerenden Merkmalen (vgl. Karr 1999). So waren beispielsweise im September 2000 67 % der Arbeitslosen älter als 50 Jahre, ohne eine Ausbildung oder gesundheitlich beeinträchtigt bzw. wiesen mehrere dieser Merkmale auf (vgl. BA 2001b: 131).<sup>25</sup> In den Eingliederungsbilanzen werden allerdings nur Langzeitarbeitslose, Schwerbehinderte, Ältere und Berufsrückkehrerinnen als „besonders förderungsbedürftige“ Personengruppen statistisch ausgewiesen, Geringqualifizierte und Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen werden dagegen bislang nicht explizit benannt.<sup>26</sup> Die folgende Analyse bezieht über den generellen Vergleich von Männern und Frauen hinaus zwei der „besonders förderungswürdigen“ Personengruppen ein: Langzeitarbeitslose und Ältere. Eine Analyse für weitere Personengruppen muss späteren Auswertungen vorbehalten bleiben.

#### **4.2.2 Frauenanteile an den Eintritten in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen**

Für das Bundesgebiet insgesamt zeigt die Eintrittsbetrachtung, dass bei den Maßnahmen, die die Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt verbessern sollen, also den beruflichen Weiterbildungs- (FbW) und Trainingsmaßnahmen (TM),<sup>27</sup> mehr Frauen in die Förderung

---

<sup>24</sup> Beispielhaft sei das Entlastungsziel bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Gegensatz zum Eingliederungsziel bei den Eingliederungszuschüssen genannt.

<sup>25</sup> Verglichen mit den alten Bundesländern (73%) ist der Anteil der Personen mit vermittlungser-schwerenden Merkmalen am Arbeitslosenbestand mit 55 % in den neuen Ländern deutlich kleiner (vgl. BA 2001a: 9). Dieser Unterschied resultiert hauptsächlich aus dem deutlich geringeren Anteil an Arbeitslosen ohne Berufsausbildung im Osten (Anteil am Bestand aller Arbeitslosen in 2000: 22,4% vs. 46,3% im Westen, vgl. BA 2001b: 141, 153).

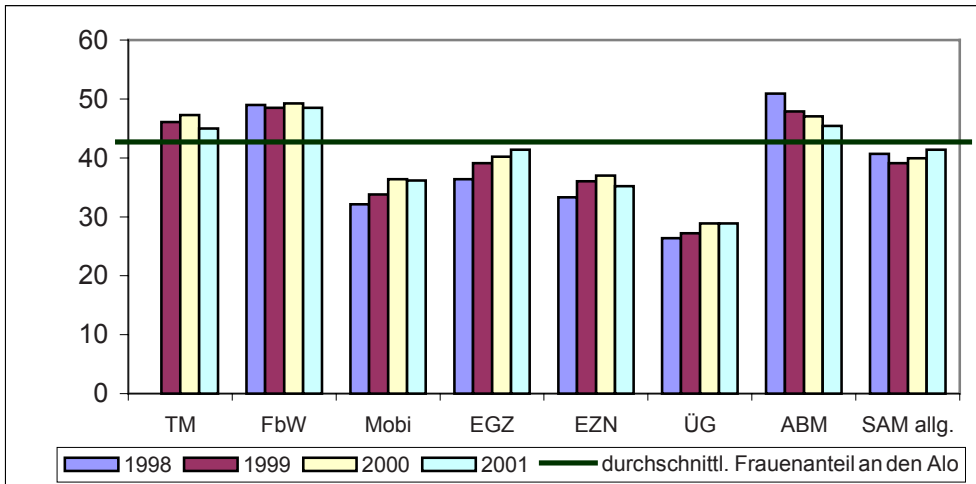
<sup>26</sup> Diese Auflistung erfolgte bis einschließlich 2001 auf der Basis von § 7 Abs. 3 SGB III. Auch hier sieht das Job-Aktiv-Gesetz eine Änderung vor: Demnach sind zukünftig auch Geringqualifizierte und Personen mit Migrationshintergrund in die Eingliederungsbilanzen einzubeziehen (§ 11 Job-AQTIV-Gesetz).

<sup>27</sup> Für Trainingsmaßnahmen liegen erst seit 1999 Informationen in der Eingliederungsbilanz vor.



einbezogen werden, als es ihrem Anteil an den Arbeitslosen (1998-2001 im Durchschnitt 42,7 %; Abgangsbetrachtung) entsprechen würde (vgl. Abbildung 1).<sup>28</sup>

**Abbildung 1: Frauenanteile an Maßnahmen/Leistungen in % Bundesrepublik Deutschland**



*Quelle: Eigene Berechnungen aus den Daten der Eingliederungsbilanzen 1998 bis 2001.*

Bei den beschäftigungsbegleitenden Maßnahmen - Mobilitätshilfen (Mobi), Eingliederungszuschüsse (EGZ), Einstellungszuschüsse bei Neugründungen (EZN) sowie Überbrückungsgeld (ÜG) - liegt der Frauenanteil dagegen unterhalb ihres Anteils an den Arbeitslosen.

Im Untersuchungszeitraum ist bei den beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen eine gewisse Konstanz des Frauenanteils zu verzeichnen. Insbesondere bei Mobilitätshilfen und Eingliederungszuschüssen lässt sich dagegen über die Jahre hinweg eine Zunahme beobachten, hier findet eine Annäherung hin zum Frauenanteil an den Arbeitslosen statt. Dies gilt allerdings nicht für die Einstellungszuschüssen bei Neugründungen, wo der Wert nach einem anfänglichen Anstieg im Jahr 2001 wieder gesunken ist.

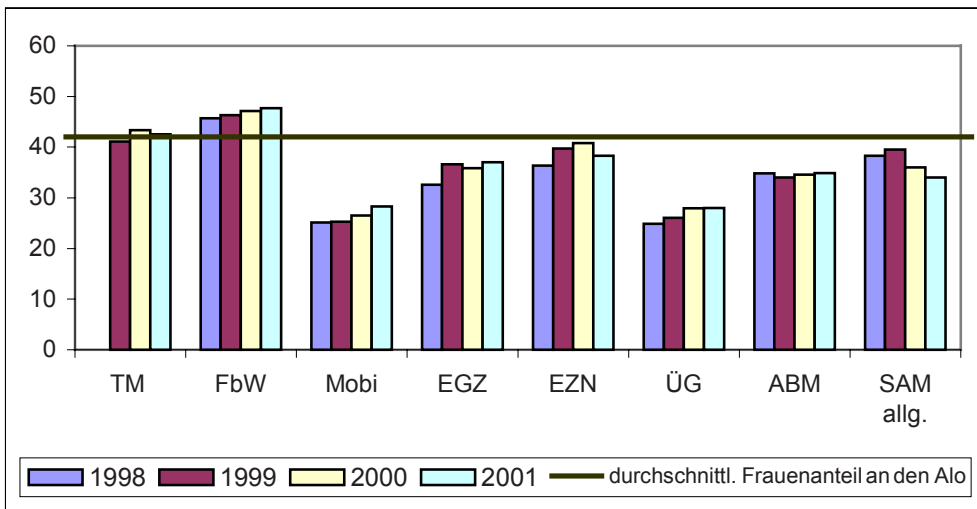
Bei den beschäftigungsschaffenden Leistungen ergibt sich ein uneinheitliches Bild. Während der Frauenanteil bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) über dem Frauenanteil an Arbeitslosen liegt, ist es bei den Strukturpassungsmaßnahmen allgemein

<sup>28</sup> In den Grafiken wird der durchschnittlichen Arbeitslosenanteil der Frauen (Abgangsbetrachtung) im genannten Zeitraum (1998 bis 2001) zur besseren Orientierung als Parallele zur Abszisse dargestellt.

(SAM allgemein) genau umgekehrt. Der Frauenanteil bei SAM erweist sich über die Jahre als relativ konstant, während er bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zwischen 1998 und 2001 zurückgeht und sich damit dem Frauenanteil an den Arbeitslosen nähert.

Gegenüber den Entwicklungen im Bundesgebiet insgesamt weist die Situation im Bundesgebiet West zwei deutliche Abweichungen auf (vgl. Abbildung 2): Zum einen entspricht hier der Frauenanteil an den Trainingsmaßnahmen in etwa dem Arbeitslosenanteil (42 % bei Abgängen) und ist damit niedriger als in der Bundesrepublik insgesamt. Zum zweiten sind Frauen im Westteil Deutschlands bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen deutlich unterrepräsentiert.

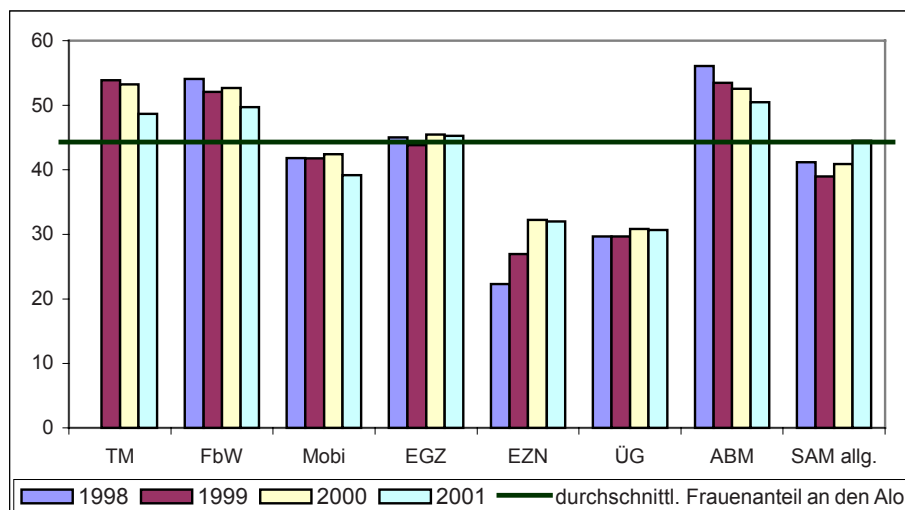
**Abbildung 2: Frauenanteile an Maßnahmen/Leistungen in % Bundesgebiet West**



Quelle: Eigene Berechnungen aus den Daten der Eingliederungsbilanzen 1998 bis 2001.

Für Ostdeutschland ergibt sich ein ähnliches Bild wie für Gesamtdeutschland, allerdings für viele Leistungsarten mit etwas höheren Werten (vgl. Abbildung 3): Frauen sind überdurchschnittlich in Trainingsmaßnahmen, bei beruflicher Weiterbildung und in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vertreten, wobei die Werte für alle drei Maßnahmearten über die Jahre gesunken sind, allerdings auch im Jahr 2001 noch deutlich über dem Frauenanteil an den Arbeitslosen lagen.

**Abbildung 3: Frauenanteile an Maßnahmen/Leistungen in % Bundesgebiet Ost**



Quelle: Eigene Berechnungen aus den Daten der Eingliederungsbilanzen 1998 bis 2001.

Diese Ergebnisse könnten ein Beleg dafür sein, dass Frauen gerade in den neuen Bundesländern häufiger als in den alten Bundesländern in Maßnahmekarrieren einmünden: Möglicherweise drückt sich im hohen Frauenanteil sowohl an FbW als auch an TM und ABM aus, dass Frauen im Bundesgebiet Ost häufiger als Männer mehrfach qualifiziert werden und zwischen Phasen der Arbeitslosigkeit und Phasen der Inanspruchnahme von Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wechseln, ohne jedoch den „Sprung in ein (ungefördertes) Beschäftigungsverhältnis zu schaffen“ (Deeke 2002).<sup>29</sup>

Der insgesamt äußerst geringe Frauenanteil bei den Überbrückungsgeldbezieher/innen könnte auf die Doppelbelastung zurückzuführen sein, die für Frauen mit der Existenzgründung verbunden ist. Über die besonderen Anlaufschwierigkeiten hinaus, die zumeist in der Anfangsphase einer Gründung zu meistern sind, stellen familiäre Verpflichtungen für viele Frauen eine zusätzliche Anforderung dar, insbesondere, wenn Kinder zu versor-

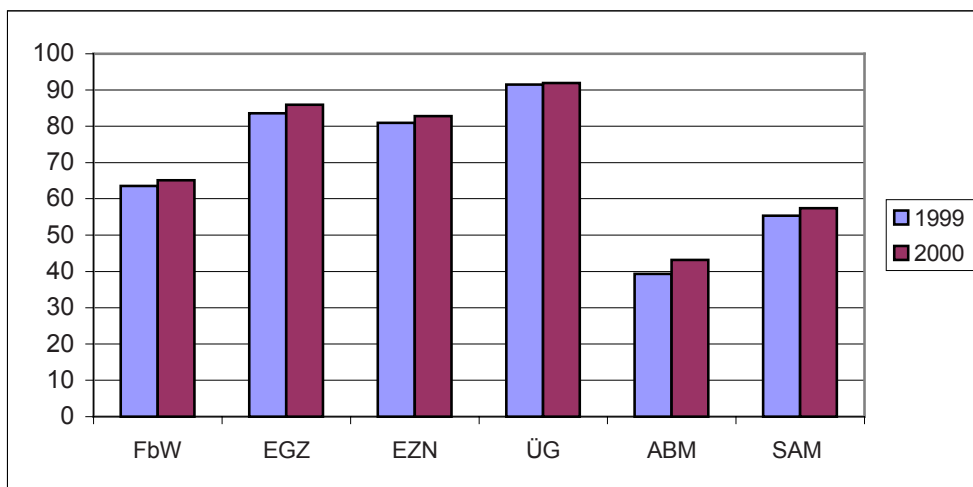
<sup>29</sup> Solche Maßnahmekarrieren sind auch möglich, weil längere Wartezeiten zwischen zwei Maßnahmen in aller Regel gesetzlich nur für denselben Maßnahmetyp definiert werden (z. B. mindestens dreijähriger Abstand zwischen zwei Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung § 79 (1) SGB III, ab 2003 ebenfalls dreijährige Wartezeit innerhalb beschäftigungsschaffender Maßnahmen (ABM und SAM); vgl. §§ 269, 276 Job-AQTIV-Gesetz). Ein Wechsel zwischen unterschiedlichen Maßnahmetypen und Arbeitslosigkeitsphasen wird dagegen bei Erfüllung der jeweiligen Fördervoraussetzungen gesetzlich nicht eingeschränkt.

gen sind.<sup>30</sup> Möglicherweise führt schon die Antizipation dieser Doppelbelastung dazu, dass Frauen die Absicht zur Gründung einer selbständigen Existenz eher als Männer schon im Vorfeld verwerfen.

#### 4.2.3 Verbleibsquoten von Frauen<sup>31</sup>

Abbildung 4 zeigt, dass sich für beschäftigungsbegleitende Leistungen (ÜG, EGZ, EZN) mit jeweils über 80 % die höchsten, für beschäftigungsschaffende Maßnahmen (ABM, SAM) dagegen mit jeweils unter 60 % die geringsten Verbleibsquoten ergeben. Die Verbleibsquoten für FbW liegen dagegen mit um die 60 % im Mittelfeld. Bezieht man diese Verbleibsquoten auf die zuvor dargestellte Beteiligung von Frauen an Maßnahmen, so heißt dies: Gerade bei den Leistungen, für die die Verbleibsquoten besonders hoch sind, sind Frauen bezogen auf ihren Arbeitslosenanteil zum Teil deutlich unterrepräsentiert. Im Vergleich zu 1999 sind die Verbleibsquoten im Jahr 2000 unabhängig von der Art der Maßnahme/Leistung leicht gestiegen.

**Abbildung 4: Verbleibsquoten von Frauen bei Maßnahmen/Leistungen in % Bundesrepublik Deutschland**



Quelle: Eigene Berechnungen aus den Daten der Eingliederungsbilanzen 1999 und 2000.

<sup>30</sup> Wie Döbler (1998: 281 ff.) in einer empirischen Studie zu Existenzgründerinnen zeigt, kann allerdings die Betreuungspflicht auch gerade zum Auslöser für weibliche Existenzgründungen werden, wenn die Existenzgründerinnen damit die Hoffnung verbinden, Berufstätigkeit und familiäre Tätigkeiten z. B. durch selbstbestimmte Arbeitszeiten besser miteinander verbinden zu können. Diese Perspektive dürfte sich allerdings gerade in der Anfangsphase u. U. als schwer realisierbar erweisen.

<sup>31</sup> Für Trainingsmaßnahmen und Mobilitätshilfen werden keine Verbleibsquoten in der Eingliederungsbilanz ausgewiesen.

Beim Überbrückungsgeld, das zuvor arbeitslosen Existenzgründerinnen zur Sicherung ihres Lebensunterhalts gewährt wird, ergibt sich die höchste Verbleibsquote. Einschränkend ist jedoch darauf hinzuweisen, dass sich Existenzgründerinnen nach einem Jahr noch in der Aufbauphase befinden bzw. mit der Etablierung ihres Unternehmens beschäftigt sind, und somit der untersuchte Verbleibszeitraum von sechs Monaten zu kurz erscheint, um tatsächlich Aussagen über die Überlebensfähigkeit des Unternehmens und somit über die Gefahr erneuter Arbeitslosigkeit treffen zu können.

Hinsichtlich der hohen Eingliederungsquoten beim „Eingliederungszuschuss bei Einarbeitung“ könnte eingewandt werden, dass gemäß eines „Rückzahlungsparagraphen“ (§ 223 Abs. 2 SGB III) der Zuschuss vom Arbeitgeber unter Umständen teilweise zurückgezahlt werden muss, wenn das Beschäftigungsverhältnis während oder kurze Zeit nach Beendigung (max. 12 Monate) der Förderung beendet wird. Entkräftet werden kann dieses Argument allerdings ein Stück weit anhand der „Eingliederungszuschüsse bei Neugründungen“: Dort ist die Verbleibsquote ähnlich hoch wie beim „Eingliederungszuschuss bei Einarbeitung“, obwohl keine Rückzahlungspflichten bestehen. Es kann daher vermutet werden, dass Frauen bei beschäftigungsbegleitenden Leistungen die Möglichkeit nutzen, den potenziellen Arbeitgeber von den eigenen beruflichen Fähigkeiten und Fertigkeiten zu überzeugen.

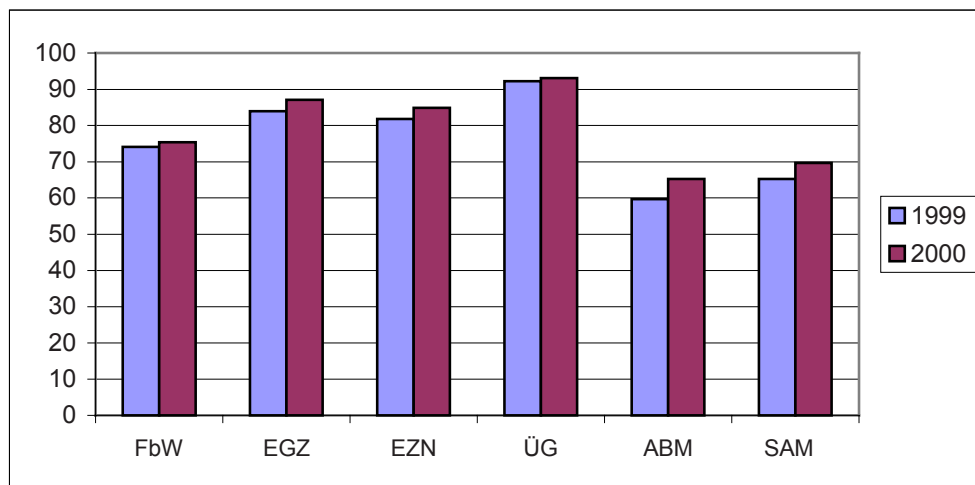
Ein Vergleich der Verbleibsquoten von Frauen und Männern<sup>32</sup> stützt diese Vermutung (vgl. Anhang, Tabelle A.3): Hier zeigt sich für das Bundesgebiet insgesamt, dass Frauen beim Eingliederungszuschuss und dem Eingliederungszuschuss bei Neugründungen eine um mindestens vier Prozentpunkte höhere Verbleibsquote als Männer aufweisen, während letztere bei Weiterbildungsmaßnahmen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit einer um mindestens fünf Prozentpunkte höheren Verbleibsquote besser abschneiden.

In den alten Bundesländern weisen die Verbleibsquoten von Frauen zwar in ihren Relationen zueinander ein ähnliches Bild auf wie in Gesamtdeutschland, allerdings auf deutlich höherem Niveau, das sich vermutlich auf die günstigere Arbeitsmarktlage in Westdeutschland im Vergleich zum Osten zurückführen lässt. Ebenso wie im gesamten Bundesgebiet sind in Westdeutschland maßnahmeübergreifend die Verbleibsquoten - dank der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung - im Jahr 2000 im Vergleich zu 1999 gestiegen (vgl. Abbildung 5).

---

<sup>32</sup> Der Vergleich der geschlechtsspezifischen Verbleibsquoten beruht auf den Daten der Eingliederungsbilanzen des Jahres 2000.

**Abbildung 5 Verbleibsquoten von Frauen bei Maßnahmen/Leistungen in % Bundesgebiet West**

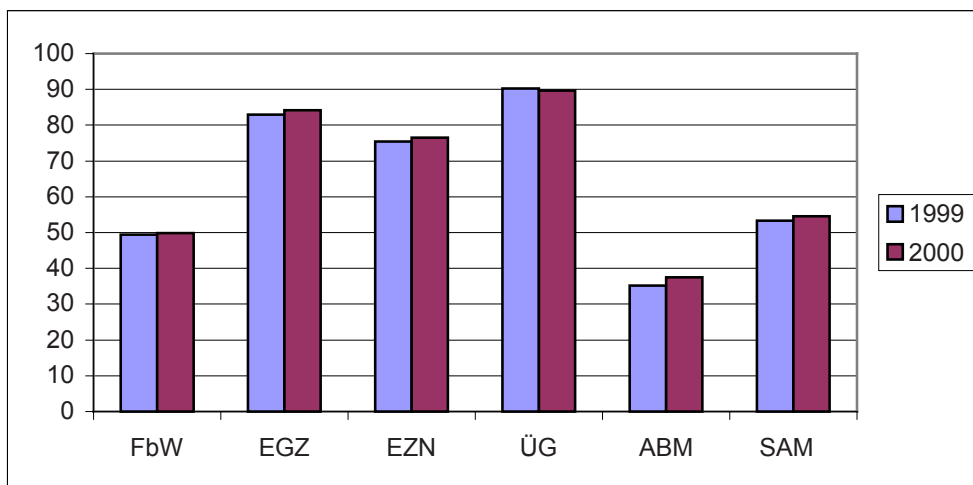


*Quelle: Eigene Berechnungen aus den Daten der Eingliederungsbilanzen 1999 und 2000.*

Im Vergleich mit den Männern sind die Verbleibsquoten von Frauen auch im Bundesgebiet West - mit Ausnahme der beruflichen Weiterbildung - höher. Beim Überbrückungsgeld ist der Unterschied mit einem Prozentpunkt am geringsten, bei EZN und ABM liegt die Verbleibsquote der Frauen um fast sieben Prozentpunkte über der der Männer (vgl. Anhang, Tabelle A.3). Hier sind mehrere Erklärungen möglich, denen jedoch auf der Grundlage der vorliegenden Daten nicht nachgegangen werden kann: Einerseits ist vorstellbar, dass Frauen im Westen in besonderem Maße von der Ausdehnung des Dienstleistungssektors profitieren konnten. Da allerdings die Verbleibsquote keine Aussage darüber ermöglicht, ob und wo tatsächlich eine Einmündung in den Arbeitsmarkt oder ob lediglich eine „Abmeldung“ aus der Arbeitslosigkeit stattgefunden hat, wäre es andererseits ebenfalls denkbar, dass Frauen im Westteil Deutschlands nach Beendigung einer Maßnahme und erfolglosen Suchaktivitäten eher als Männer und eher als Frauen im Ostteil Deutschlands dazu tendieren, sich in die Stille Reserve zurückzuziehen. Die im JobAQTIV-Gesetz für die Zukunft vorgesehene Eingliederungsquote, die dokumentiert, wie viele Maßnahmeteilnehmer/innen tatsächlich eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen haben, wird hierzu zukünftig Aufschluss geben können. Anhaltspunkte für die tatsächliche Eingliederung in den Arbeitsmarkt lassen sich schon jetzt aus Ergebnissen der ESF-BA-Begleitforschung gewinnen (vgl. 4.4).

Wie bereits erwähnt, ist bei Analysen zur Verbleibsquote immer die Arbeitsmarktlage zu berücksichtigen. Benutzt man die Unterbeschäftigungsquote<sup>33</sup> - nach Arbeitsamtsbezirken differenziert - als Indikator zur Beschreibung der Arbeitsmarktsituation, so zeigt sich, dass die niedrigste Unterbeschäftigungsquote (19,2 %) eines Arbeitsamtsbezirks im Osten noch über der höchsten Quote (18,3 %) im Westen liegt (vgl. Vollkommer 2001: 2). Dies verdeutlicht die prekäre Arbeitsmarktsituation im Osten.

**Abbildung 6: Verbleibsquoten von Frauen bei Maßnahmen/Leistungen in % Bundesgebiet Ost**



*Quelle: Eigene Berechnungen aus den Daten der Eingliederungsbilanzen 1999 und 2000.*

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass im Vergleich zu Gesamtdeutschland bzw. zum Bundesgebiet West die Verbleibsquoten der Frauen - mit Ausnahme des Eingliederungszuschusses und des Überbrückungsgelds, für die die Verbleibsquote hoch bleibt - in den neuen Bundesländern zum Teil deutlich niedriger sind. Die äußerst niedrige Verbleibsquote bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bestätigt andere Befunde, nach denen ABM in den neuen Bundesländern primär dazu beiträgt, den Arbeitsmarkt zu entlasten und einen Beitrag zum Ausgleich des vorhandenen Arbeitsplatzdefizits sowie zur psychischen und sozialen Stabilisierung der Maßnahmeteilnehmer/innen zu leisten (vgl. zum Überblick Franck 2001). Insgesamt lag die Verbleibsquote in den neuen Bundeslän-

<sup>33</sup> Die Unterbeschäftigungsquote erfasst in der hier verwendeten Definition neben den gemeldeten Arbeitslosen auch die Teilnehmer/innen an Arbeitsbeschaffungs- und Struktur Anpassungsmaßnahmen, sowie Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung und Kurzarbeit im Vollzeitäquivalent (vgl. Vollkommer 2001: 2).

dern im Jahr 2000 trotz Stagnation der Unterbeschäftigung etwas über dem Vorjahreswert (vgl. BA 2001a: 13).<sup>34</sup>

Nach Geschlecht differenziert, ergeben sich auch im Bundesgebiet Ost beim EGZ und EZN günstigere Verbleibsquoten für Frauen,<sup>35</sup> während Männer bei FbW (14 Prozentpunkte) und ABM (vier Prozentpunkte) höhere Quoten aufweisen (vgl. Anhang, Tabelle A.3).

Es bleibt damit festzuhalten, dass Frauen bei einer besseren Arbeitsmarktlage (wie im Westen) in höherem Maße und bei einer schlechteren Arbeitsmarktlage (wie im Osten) in geringerem Maße von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu „profitieren“ scheinen als Männer. Allerdings wäre in einem weiteren Schritt zu klären, in welche Art der Tätigkeit (Erwerbstätigkeit, Familie, Ehrenamt usw.) die Teilnehmerinnen an Maßnahmen anschließend übergehen.

Sowohl im West- als auch im Ostteil Deutschlands weisen beschäftigungsbegleitende Leistungen eine vergleichsweise hohe Verbleibsquote auf. Im Zusammenhang mit der unterdurchschnittlichen Beteiligung von Frauen an solchen Leistungen besteht daher Handlungsbedarf. Hier sind sowohl die Akteure der Arbeitsverwaltung bei der Vergabe entsprechender Fördermittel als auch die Arbeitsgeber bei der Einrichtung entsprechender Arbeitsplätze gefragt, um im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine weitere Reproduktion der geschlechtsspezifischen Segregation zu verhindern.

#### **4.2.4 Langzeitarbeitslose Frauen als besonders förderungsbedürftige Personengruppe: Eintritte in Maßnahmen**

Im Durchschnitt liegt der Frauenanteil an den Langzeitarbeitslosen<sup>36</sup> in der Bundesrepublik Deutschland bei 50,3 % und somit um 7,5 Prozentpunkte höher als der Frauenanteil an den Arbeitslosen insgesamt.

Bei den beschäftigungsbegleitenden Leistungen (Mobilitätshilfe, Eingliederungszuschuss, Einstellungszuschuss bei Neugründungen und Überbrückungsgeld) sind langzeitarbeitslose Frauen wie arbeitslose Frauen insgesamt unterrepräsentiert. Allerdings ist der Anteil von Frauen an Maßnahmen bei den Langzeitarbeitslosen im Untersuchungszeitraum gestiegen. Anders als bei der Gruppe der arbeitslosen Frauen insgesamt (vgl. 4.2.2)

---

<sup>34</sup> Diese Entwicklung ging mit einer Verschiebung des Maßnahme-Mix hin zu mehr beschäftigungsbegleitenden Leistungen und Qualifizierungsmaßnahmen einher (vgl. BA 2001a: 13).

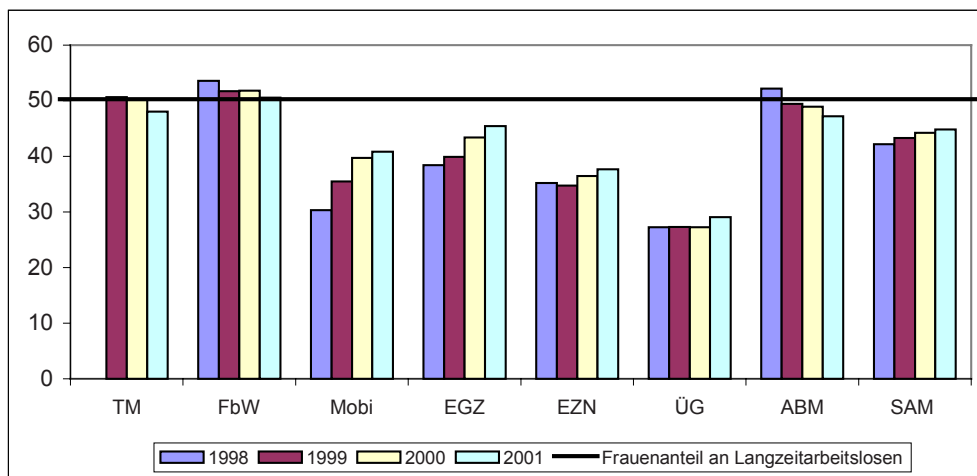
<sup>35</sup> Die Verbleibsquote der Frauen liegt bei EGZ und EZN um mindestens drei Prozentpunkte über der der Männer.

<sup>36</sup> Beim Frauenanteil an den Langzeitarbeitslosen konnten nur die Abgangsdaten der Eingliederungsbilanzen 1998 bis 2000 berücksichtigt werden, da die Werte für 2001 noch nicht vorlagen.



sind langzeitarbeitslose Frauen allerdings auch bei Trainingsmaßnahmen und ABM gegenüber Männern inzwischen unterrepräsentiert, da die Beteiligung ab 1998 kontinuierlich gesunken ist. Lediglich bei FbW werden langzeitarbeitslose Frauen im gleichen Maße berücksichtigt wie langzeitarbeitslose Männer, liegen damit aber ebenfalls unter den Werten der arbeitslosen Frauen insgesamt.

**Abbildung 7: Frauenanteile an Maßnahmen - Langzeitarbeitslose Bundesrepublik Deutschland**



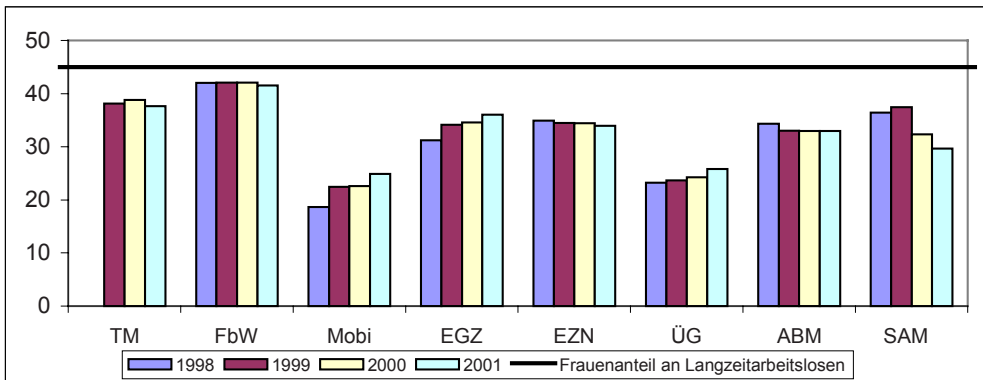
Quelle: Eigene Berechnungen aus den Daten der Eingliederungsbilanzen 1998 bis 2001.

Auffallend ist die unterproportionale Beteiligung der langzeitarbeitslosen Frauen an jeglicher Maßnahme/Leistung vor allem im Bundesgebiet West: Plakativ kann festgehalten werden, dass sich die aktive Arbeitsförderung bei den Langzeitarbeitslosen in den alten Bundesländern auf Männer konzentriert (vgl. Abbildung 8).

Anders sehen die Ergebnisse für die neuen Bundesländer aus (vgl. Abbildung 9): Der Frauenanteil an den Langzeitarbeitslosen ist in Ostdeutschland mit durchschnittlich 59 %<sup>37</sup> zwar deutlich höher als im Westen (45 %). Ebenso deutlich höher ist jedoch auch ihre Beteiligung an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

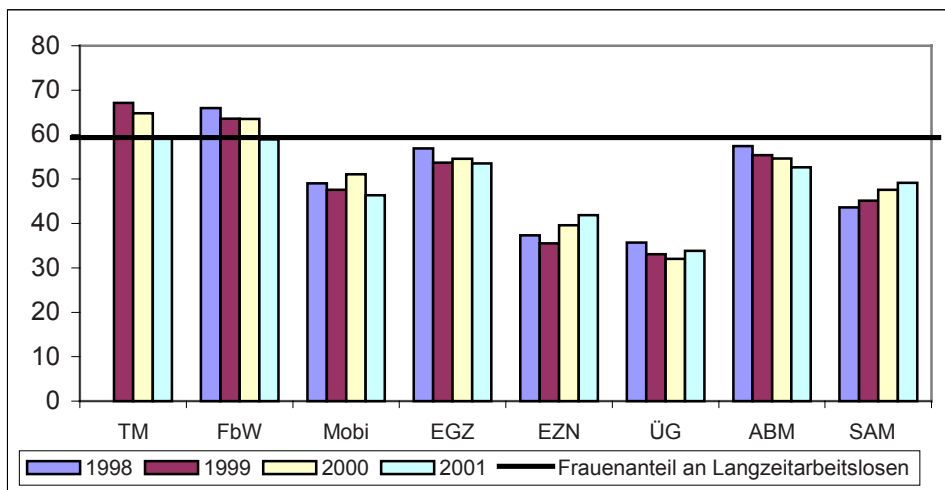
<sup>37</sup> Positiv anzumerken ist der Rückgang des Frauenanteils an den Langzeitarbeitslosen im Bundesgebiet Ost. Lag er 1998 noch bei 61 % ist er bis 2000 auf 57,5 % gesunken.

**Abbildung 8: Frauenanteile an Maßnahmen - Langzeitarbeitslose Bundesgebiet West**



Quelle: Eigene Berechnungen aus den Daten der Eingliederungsbilanzen 1998 bis 2001.

**Abbildung 9: Frauenanteile an Maßnahmen - Langzeitarbeitslose Bundesgebiet Ost**



Quelle: Eigene Berechnungen aus den Daten der Eingliederungsbilanzen 1998 bis 2001.

In den neuen Bundesländern liegt der Frauenanteil bei Maßnahmen, die die Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt verbessern (TM und FbW) über dem Frauenanteil an den Langzeitarbeitslosen. Bei Eingliederungszuschüssen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ist zwar mehr als jede(r) zweite Teilnehmende weiblich, dennoch entspricht die Beteiligung von Frauen nicht ganz ihrem Anteil an den Langzeitarbeitslosen. Der vergleichsweise hohe Anteil von arbeitslosen Frauen insgesamt an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in

den neuen Bundesländern, der eingangs festgestellt werden konnte, relativiert sich also für die Gruppe der langzeitarbeitslosen Frauen.

Erwähnenswert ist darüber hinaus der vergleichsweise hohe Anteil der langzeitarbeitslosen Frauen an den Überbrückungsgeldbezieher/innen. So lag der Frauenanteil an den langzeitarbeitslosen Überbrückungsgeldbezieher/innen zwischen 1998 und 2001 in den neuen Bundesländern bei einem Drittel, in den alten Bundesländern dagegen nur bei einem Viertel. Dies könnte ein Indiz dafür sein, dass langzeitarbeitslose Frauen im Osten in der Existenzgründung die letzte Chance sehen, die Arbeitslosigkeit zu beenden.

Insgesamt sind langzeitarbeitslose Frauen also in höherem Maße bei Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik unterrepräsentiert als arbeitslose Frauen insgesamt. Die Fragen nach den Gründen für diesen Befund kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Zeigen langzeitarbeitslose Frauen und insbesondere langzeitarbeitslose Frauen im Westteil Deutschlands eine geringere Motivation, es mit einer (weiteren) Qualifizierung auf dem Arbeitsmarkt „noch einmal zu versuchen“? Oder werden langzeitarbeitslosen Frauen bei der Teilnehmerrekrutierung für Maßnahmen seltener berücksichtigt, weil ihnen in geringerem Maße Arbeitsmarktchancen zugeschrieben werden als langzeitarbeitslosen Männern? Hier müssten weitere Untersuchungen Aufschluss über die Ursachen und den Handlungsbedarf geben.

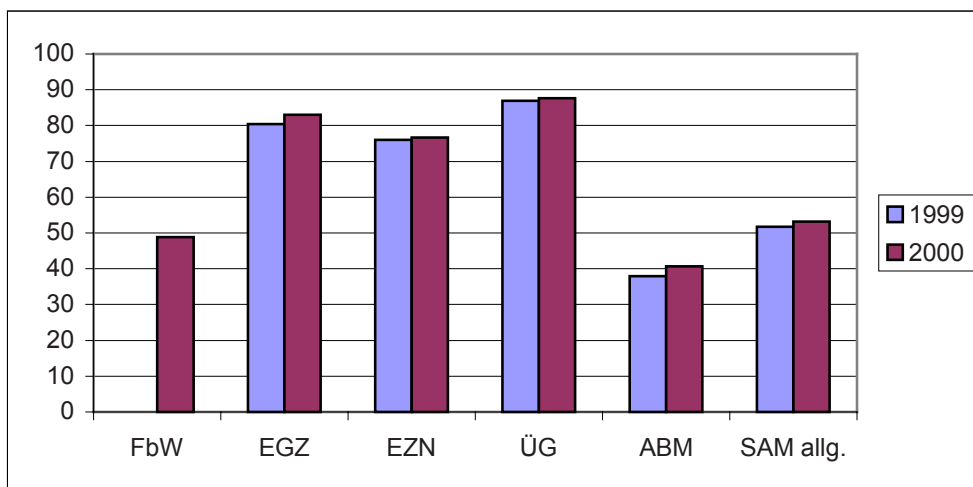
#### **4.2.5 Langzeitarbeitslose Frauen als besonders förderungsbedürftige Personengruppe: Verbleibsquote**

Auch bei den langzeitarbeitslosen Frauen weisen die Verbleibsquoten bei den beschäftigungsbegleitenden Leistungen (insbesondere bei Eingliederungszuschüssen und Überbrückungsgeld) die höchsten Werte auf. Im Vergleich zu den arbeitslosen Frauen insgesamt sind die Verbleibsquoten bei langzeitarbeitslosen Frauen über alle Maßnahmen/Leistungen hinweg (zum Teil deutlich) niedriger. Besonders groß ist der Unterschied bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung. Möglicherweise sind dafür Stigmatisierungseffekte verantwortlich, die sich aus der langen vorherigen Arbeitslosigkeitsdauer ergeben. Denkbar wäre auch, dass in der Gruppe der langzeitarbeitslosen Frauen weniger Personen zu finden sind, die den Rückzug in die Stille Reserve als Alternative zur Erwerbstätigkeit akzeptieren, indem sie sich aus der Maßnahme in eine arbeitsmarktbezogene Inaktivität zurückziehen, und damit als „Abgang aus Arbeitslosigkeit“ registriert werden. Auch hier wird erst ein Vergleich der künftigen „Eingliederungsquoten“ weitere Aufschlüsse geben können.

Bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen lassen sich nur geringe Abweichungen zwischen langzeitarbeitslosen Frauen und arbeitslosen Frauen insgesamt beobachten. Dies ist

vermutlich darauf zurückzuführen, dass sich die Gruppe der langzeitarbeitslosen ABM-Teilnehmerinnen von den ABM-Teilnehmerinnen insgesamt aufgrund der Förderkriterien nur geringfügig unterscheidet: Gemäß § 263 Abs. 1 SGB III werden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vor allem an Langzeitarbeitslose und Personen, die mindestens sechs Monate innerhalb der letzten zwölf Monate beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet waren, vergeben.

**Abbildung 10: Verbleibsquoten langzeitarbeitsloser Frauen Bundesrepublik Deutschland**



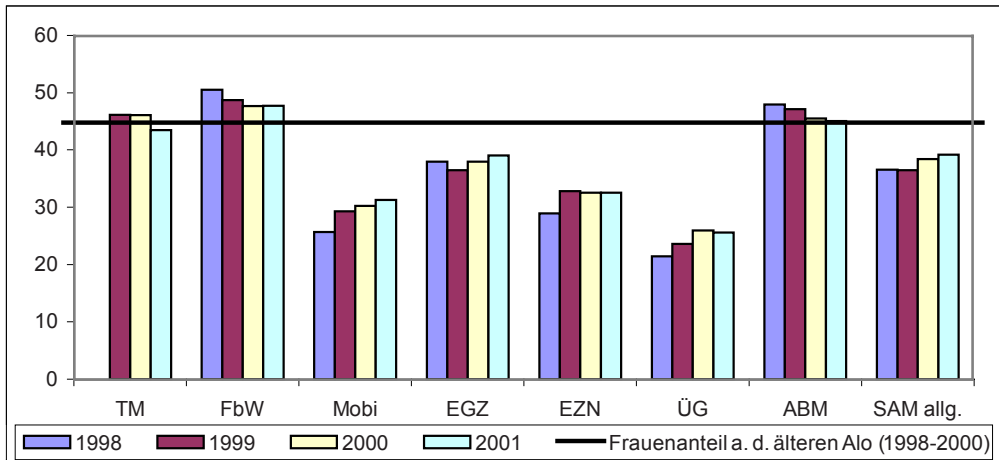
*Quelle: Eigene Berechnungen aus den Daten der Eingliederungsbilanzen 1999 und 2000.*

Im Ost-West-Vergleich ergeben sich ebenso wie bei den arbeitslosen Frauen insgesamt deutlich niedrigere Verbleibsquoten für die neuen Bundesländer. Ausnahmen bilden Eingliederungszuschüsse und Überbrückungsgeld, bei denen die Verbleibsquoten in den alten und neuen Bundesländern nur geringfügig differieren (vgl. Anhang, Tabelle A.5).

Vergleicht man die geschlechtsspezifischen Verbleibsquoten miteinander, so zeigt sich, dass in der Bundesrepublik und im Bundesgebiet Ost langzeitarbeitslose Frauen bei EGZ und EZN eine um mindestens 5 Prozentpunkte höhere Verbleibsquote aufweisen, langzeitarbeitslose Männer dagegen bei der beruflichen Weiterbildung und den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen besser abschneiden (mindestens 4 Prozentpunkte höhere Verbleibsquote) - hier ähneln die Ergebnisse also ebenfalls denen für alle arbeitslosen Frauen und Männer. Im Bundesgebiet West haben langzeitarbeitslose Frauen dagegen unabhängig von der Maßnahme-/Leistungsart eine mindestens zwei Prozentpunkte höhere Verbleibsquote als langzeitarbeitslose Männer (vgl. Anhang, Tabelle A.6).

#### 4.2.6 Ältere Frauen als besonders förderungsbedürftiger Personenkreis: Eintrittsbetrachtung

**Abbildung 11: Frauenanteile an Maßnahmen/Leistungen - Ältere Bundesrepublik Deutschland**



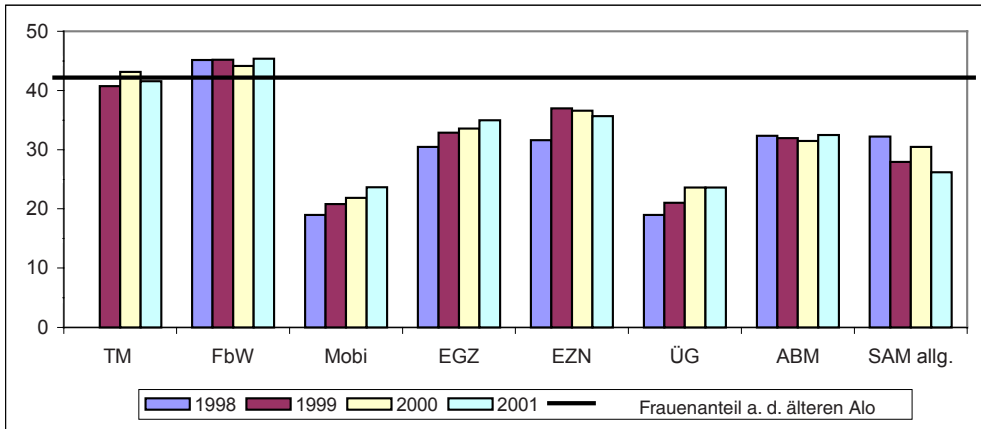
Quelle: Eigene Berechnungen aus den Daten der Eingliederungsbilanzen 1998 bis 2001.

Bei den über 50-jährigen Frauen erhält man, wenn auch auf niedrigerem Niveau, bundesweit eine ähnliche Förderstruktur wie bei den Frauen insgesamt. So überwiegt der Frauenanteil der Älteren bei Trainingsmaßnahmen, beruflicher Weiterbildung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, dagegen sind ältere Frauen bei Mobilitätshilfen, Eingliederungszuschüssen<sup>38</sup>, Eingliederungszuschüssen bei Neugründungen und Überbrückungsgeld, also bei den beschäftigungsbegleitenden Leistungen, klar unterrepräsentiert. Bei den Mobilitätshilfen lässt sich vermuten, dass gerade ältere Frauen familiär gebunden sind, aus diesem Grund einen Wohnortwechsel für nicht erstrebenswert halten, und deshalb unterrepräsentiert sind (vgl. Abbildung 11).

In den alten Bundesländern ist die Beteiligung älterer Frauen an den Maßnahmen und Leistungen noch niedriger als in der Bundesrepublik insgesamt, was sich wiederum vor allem an der geringen Quote geförderter Frauen bei Mobilitätshilfen, Überbrückungsgeld, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Struktur Anpassungsmaßnahmen zeigt (vgl. Abbildung 12).

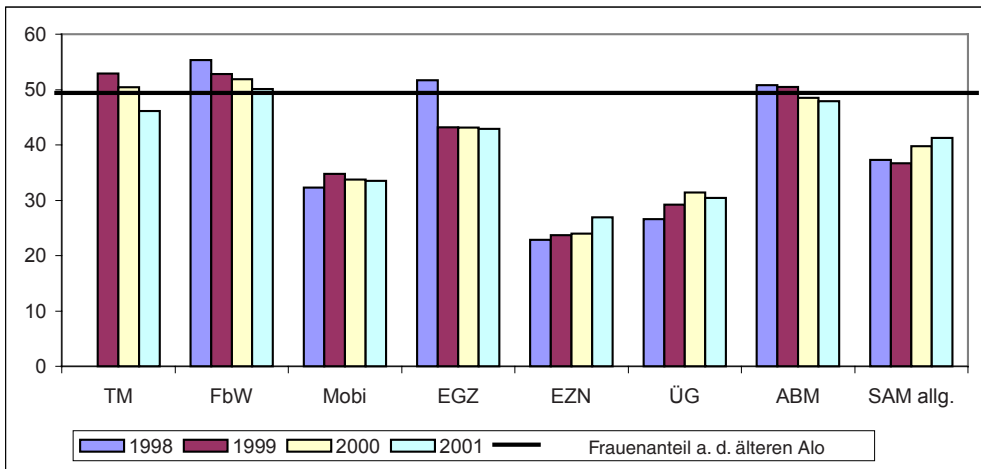
<sup>38</sup> In § 218 Abs.1 Nr. 3 werden ältere Arbeitnehmer/innen mit mindestens sechsmonatiger Arbeitslosigkeit als förderungsbedürftig aufgeführt (Eingliederungszuschuss für ältere Arbeitnehmer). Die ursprüngliche Altersuntergrenze von 55 Jahren wurde 1999 auf 50 Jahre herabgesetzt (vgl. zum Überblick über Betriebliche Einstellungshilfen auch Jaenichen 1999).

**Abbildung 12: Frauenanteile an Maßnahmen/Leistungen - Ältere Bundesgebiet West**



Quelle: Eigene Berechnungen aus den Daten der Eingliederungsbilanzen 1998 bis 2001.

**Abbildung 13: Frauenanteile an Maßnahmen/Leistungen - Ältere Bundesgebiet Ost**



Quelle: Eigene Berechnungen aus den Daten der Eingliederungsbilanzen 1998 bis 2001.

Für ältere Frauen in Ostdeutschland liegen die Anteilswerte etwas günstiger (vgl. Abbildung 13): So finden die älteren Frauen bei Trainingsmaßnahmen, beruflicher Weiterbildung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen entsprechend ihrem Anteil an den älteren Arbeitslosen (bzw. darüber hinaus) Berücksichtigung. Erstaunlich niedrig ist die Beteili-

gung bei den Einstellungszuschüssen bei Neugründungen. Allerdings ist hier die geringe Fallzahl<sup>39</sup> zu berücksichtigen.

#### **4.2.7 Ältere Frauen als besonders förderungsbedürftiger Personenkreis: Verbleibsquoten**

Bundesweit erhält man für die Untergruppe „ältere Frauen“ von der Struktur her ähnliche Verbleibsquoten wie bei den arbeitslosen Frauen insgesamt, allerdings auf einem etwas niedrigerem Niveau. Zu extremen Abweichungen nach unten kommt es allerdings bei der beruflichen Weiterbildung. Dort haben ältere Frauen eine um 15 Prozentpunkte niedrigere Verbleibsquote als arbeitslose Frauen insgesamt. Bei den älteren Frauen war nur jede Zweite sechs Monaten nach Beendigung der Weiterbildung nicht mehr arbeitslos gemeldet. Dies könnte zum einen aus der Skepsis der Arbeitgeber gegenüber älteren Arbeitslosen resultieren. Denkbar wäre zum anderen auch, dass die älteren Frauen am Bedarf vorbei qualifiziert wurden. Außerdem lässt sich vermuten, dass sich ältere Frauen seltener als jüngere in die Stille Reserve zurückziehen, um Nachteile im Hinblick auf ihre Rentenanprüche zu vermeiden.

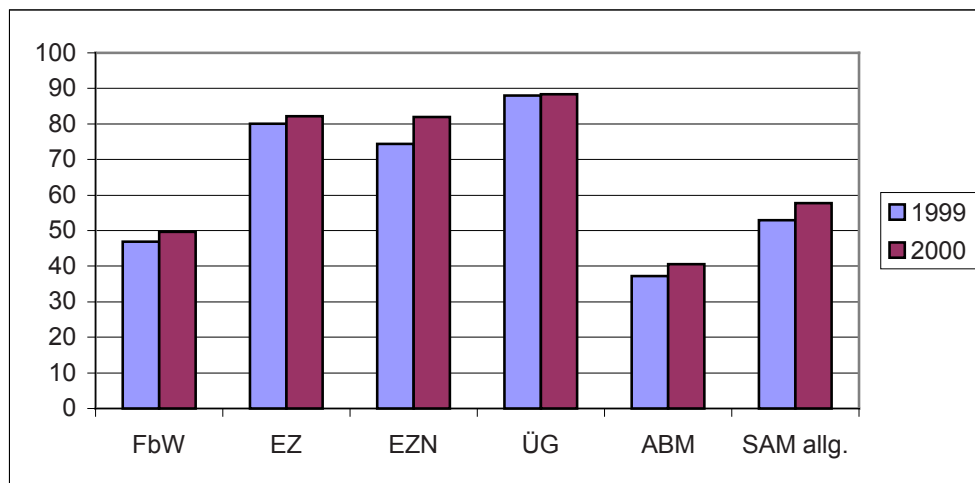
Ein Ost-West-Vergleich zeigt, dass vor allem ostdeutsche Frauen von den niedrigen Verbleibsquoten bei der beruflichen Weiterbildung (Ost: 39 %; West: 61 %), den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (Ost: 39 %; West: 57 %) und den Strukturanpassungsmaßnahmen (Ost: 56 %; West: 67 %) betroffen sind. Für besonders förderungsbedürftige Personengruppen, wie ältere Arbeitnehmerinnen wirkt sich eine ungünstige Arbeitsmarktsituation folglich besonders negativ aus. Einzig bei den Eingliederungszuschüssen inklusive Eingliederungszuschuss bei Neugründungen sind in den neuen Bundesländern ebenso hohe Verbleibsquoten (zwischen 78 und 83 %) zu verzeichnen wie in den alten (vgl. Anhang, Tabelle A.8).

Eine weitere Vergleichsbasis bietet die Verbleibsquote der älteren Männer. Während die älteren Männer im Bundesgebiet Ost und im Bundesgebiet insgesamt bei der beruflichen Weiterbildung zwischen sechs und 12 Prozentpunkte und bei ABM um ca. fünf Prozentpunkte höhere Verbleibsquoten als die älteren Frauen aufweisen, ergeben sich für letztere bzgl. der Eingliederungszuschüsse und Eingliederungszuschüsse bei Neugründungen günstigere Quoten (zwischen zwei und sechs Prozentpunkte). Ebenso wie bei der Betrachtung der Langzeitarbeitslosen liegen in den alten Bundesländern die Verbleibsquoten von älteren Frauen insgesamt bis zu fünf Prozentpunkte über denen der Männer (vgl. Anhang, Tabelle A.9).

---

<sup>39</sup> Im Jahr 2001 wurden insgesamt 267 älteren Arbeitnehmer/innen in Ostdeutschland Eingliederungszuschuss bei Neugründungen gewährt, davon 64 Frauen.

**Abbildung 14: Verbleibsquoten älterer Frauen  
Bundesrepublik Deutschland**



Quelle: Eigene Berechnungen aus den Daten der Eingliederungsbilanzen 1999 und 2000.

### 4.3 Sonderbetrachtung Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen:

#### 4.3.1 Projektzusammenhang

Im Rahmen eines Kooperationsprojekts des IAB und der Johann Wolfgang Goethe Universität Frankfurt (Brinkmann/Hujer, IAB Projektnummer 10 - 535) werden „Eingliederungseffekte und weiterer Nutzen von ABM und SAM<sup>40</sup> für die Geförderten unter besonderer Berücksichtigung von SAM für Ältere“ für das Jahr 2000 untersucht. Ziel der Untersuchung ist es, mit Hilfe von Vergleichsgruppen Netto-Eingliederungseffekte zu ermitteln. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf Wiederbeschäftigungschancen, Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse und Wirkungen auf die Einkommenssituation der Teilnehmer/innen gerichtet. Dieses Projekt befindet sich zur Zeit noch in der Anfangsphase.

Aus ersten Auszählungen<sup>41</sup> auf der Basis der Daten aller Abgänge aus SAM und ABM lassen sich aus diesem Projekt für unsere Betrachtung zusätzliche Informationen zu geschlechtsspezifischen Aspekten der Teilnehmer/innenstruktur (4.3.2) sowie der Dauer und Trägerschaft der Maßnahmen (4.3.3) gewinnen.

<sup>40</sup> Ohne SAM OfW.

<sup>41</sup> Für die Auszählungen danken wir Stephan Thomsen, Johann Wolfgang Goethe Universität Frankfurt/Main, Lehrstuhl für Statistik und Ökonometrie.

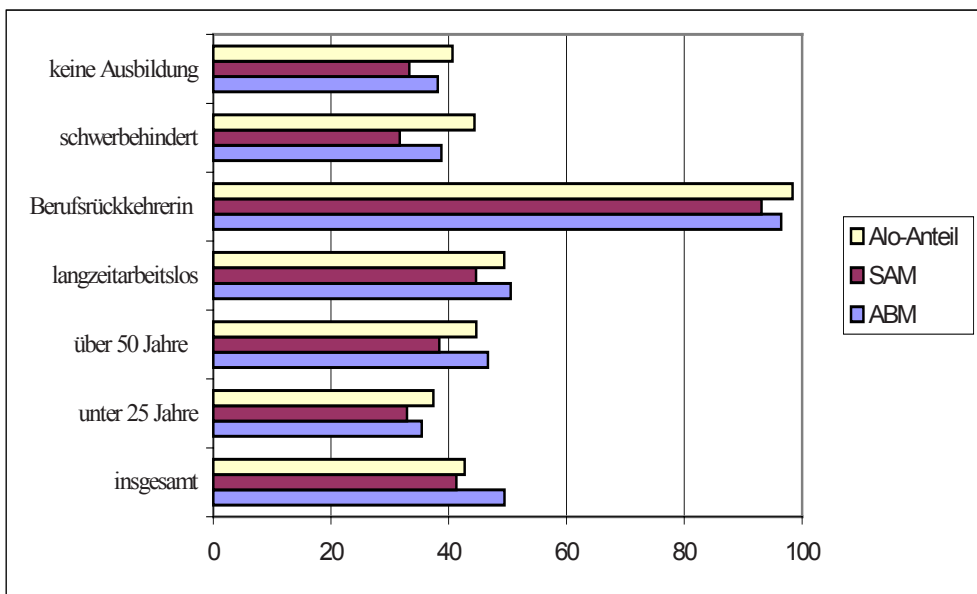


### 4.3.2 Teilnehmerinnenstruktur ABM/SAM

Wie auf der Basis der Eingliederungsbilanzen bereits gezeigt wurde (vgl. 4.2.2), waren Frauen im Jahr 2000 mit 49,5 % in Relation zu ihrer Betroffenheit von Arbeitslosigkeit bundesweit überdurchschnittlich an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen beteiligt. Die Auswertungen des ABM/SAM-Projektes zeigen, dass Frauen in den meisten förderungsbedürftigen Personengruppen in etwa ihrem Anteil an den Arbeitslosen<sup>42</sup> entsprechend vertreten waren. Eine Ausnahme bilden die schwerbehinderten Frauen, deren Partizipationsanteil sechs Prozentpunkte unter ihrem Anteil an den Arbeitslosen lag.

Bei den Strukturanpassungsmaßnahmen waren Frauen insgesamt und über alle Personengruppen hinweg dagegen unterdurchschnittlich repräsentiert. Besonders deutliche Abweichungen sind bei schwerbehinderten Frauen, Frauen ohne Berufsausbildung und älteren Frauen zu verzeichnen (vgl. Abbildung 15).

**Abbildung 15: Frauenanteile in % - Bundesrepublik Deutschland**



Quelle: IAB Projekt 10-535.

<sup>42</sup> Zur Ermittlung des Frauenanteils an den Arbeitslosen musste bei den Subgruppen „Geringqualifizierte“ und „Jüngere“, d. h. unter 25-Jährige, auf Daten der Strukturanalyse zurückgegriffen werden, da hierzu keine Informationen in den Daten zur Eingliederungsbilanz vorlagen.

Differenziert man zwischen den Bundesgebieten Ost und West, so ergibt sich für das Bundesgebiet West ein einheitliches Bild. Wie bereits auf der Grundlage der Eingliederungsbilanzen gezeigt werden konnte, waren Frauen bei den beschäftigungsschaffenden Maßnahmen zum Teil deutlich unterrepräsentiert. Dies gilt für alle betrachteten Gruppen gleichermaßen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sowohl bei Arbeitsbeschaffungs- als auch bei Strukturanpassungsmaßnahmen eine Zuweisungsmöglichkeit förderungsbedürftiger Arbeitnehmer/innen seitens der Arbeitsämter (vgl. §§ 269, 277 SGB III) besteht, sodass prinzipiell auf eine Verteilung unter dem Aspekt der Chancengleichheit von Frauen und Männern Einfluss genommen werden kann. Inwieweit die unterdurchschnittliche Förderung auf ein fehlendes Angebot für Frauen seitens der Träger oder aber auf eine andere Schwerpunktsetzung (Richtung FbW) der Arbeitsämter zurückzuführen ist, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden.

In den neuen Bundesländern bestätigt die Sonderauswertung die überdurchschnittlich hohen Teilnahmequoten der Eingliederungsbilanzen bei ABM für alle einzelnen förderungsbedürftigen Gruppen von Frauen. Ziel könnte es hier u. a. sein, „den Prozess des Qualifikationsabbaus zu stoppen und das bereits teilweise fehlende Arbeitsvermögen wiederherzustellen“ (vgl. Franck 2001: 403). Bei den Strukturanpassungsmaßnahmen fällt dagegen die unterdurchschnittliche Beteiligung förderungsbedürftiger Frauen ins Auge. Hier könnte vermutet werden, dass verstärkt solche Strukturanpassungsmaßnahmen gefördert wurden, bei denen der Bedarf an männlichen Arbeitskräften größer ist, wie zum Beispiel im Bereich „Erhaltung und Verbesserung der Umwelt“ und „Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur“.

### **4.3.3 Dauer und Trägerschaft der Maßnahmen**

Ein Blick auf die Maßnahmemerkmale zeigt, dass Frauen im Schnitt bundesweit bei ABM mit 327 Tagen eine um 40 Tage und bei SAM mit 375 Tagen eine um 70 Tage längere Maßnahmedauer aufweisen als Männer. Die deutlich höhere durchschnittliche Maßnahmedauer bestätigt sich sowohl für den West- wie auch den Ostteil Deutschlands (vgl. Tabelle 1). Hier wäre in einer nächsten Analyse der Frage nachzugehen, ob dieser Unterschied auf die unterschiedliche Struktur der Maßnahmen, an denen Frauen und Männer teilnehmen, zurückzuführen ist, oder ob Männer eher eine Beschäftigung finden und deshalb die Maßnahme vorzeitig verlassen oder aus sonstigen Gründen die Maßnahmen abbrechen.

Ebenso bemerkenswert erscheint, dass Frauen bundesweit in beschäftigungsschaffenden Maßnahmen eher bei freien und gemeinnützigen Trägern tätig waren. Besonders auffällig ist der Unterschied bei SAM, wo bundesweit drei Viertel der privatwirtschaftlichen Strukturanpassungsmaßnahmen an Männer vergeben wurden (vgl. Tabelle 2).

**Tabelle 2: Geschlechtsspezifische Verteilung der Teilnehmer/-innen an ABM und SAM auf die verschiedenen Trägerformen im Jahr 2000**

Deutschland (gesamt)		Träger										
		insgesamt	in %	öffentlich-rechtlich	Gesamt %	Spalten %	frei gemeinnützig	Gesamt %	Spalten %	privatwirtschaftlich	Gesamt %	Spalten %
ABM	insgesamt	228635	100,0	74083	32,4	100,0	139226	60,9	100,0	15326	6,7	100,0
	Frauen	113150	49,5	33403	14,6	45,1	72784	31,8	52,3	6963	3,0	45,4
	Männer	115485	50,5	40680	17,8	54,9	66442	29,1	47,7	8363	3,7	54,6
SAM	insgesamt	43177	100,0	6055	14,0	100,0	27336	63,3	100,0	9786	22,7	100,0
	Frauen	17832	41,3	2248	5,2	37,1	13256	30,7	48,5	2328	5,4	23,8
	Männer	25345	58,7	3807	8,8	62,9	14080	32,6	51,5	7458	17,3	76,2

Quelle: IAB-Projekt 10-535.

**Tabelle 1: Maßnahmenmerkmale bei ABM und SAM nach Geschlecht differenziert im Jahr 2000**

Deutschland (gesamt)		Qualifizierungs- und/oder Praktikumsanteil			Dauer der Maßnahme
		Anteil enthalten	Gesamt %	Spalten %	durchschnittl. Dauer
ABM	insgesamt	111088	48,6	100,0	308
	Frauen	55767	24,4	50,2	327
	Männer	55321	24,2	49,8	289
SAM	insgesamt	13345	30,9	100,0	335
	Frauen	5308	12,3	39,8	376
	Männer	8037	18,6	60,2	306

Quelle: IAB-Projekt 10-535.

Verbunden mit der Überlegung, dass in der Privatwirtschaft nach Ablauf der Maßnahme die Übernahmewahrscheinlichkeit am größten ist, erscheint die unterdurchschnittliche Beteiligung von Frauen als besonders prekär. Dagegen waren Frauen und Männer an Maßnahmen mit Qualifizierungs- und/oder Praktikumsanteil entsprechend ihrem Maßnahmenanteil vertreten.

#### 4.4 Gender Mainstreaming im ESF-BA-Programm 1995 bis 1999<sup>43</sup>

##### 4.4.1 Das ESF-BA-Programm

Von 1995 bis 1999 wurde die aktive Arbeitsmarktpolitik des Bundes durch ein Programm ergänzt, das aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) kofinanziert und in der Öffentlichkeit unter dem Namen „AFG-Plus“ bekannt wurde. Die Bundesanstalt für Arbeit förderte auf dieser Grundlage mit zusätzlichen Leistungen zum Arbeitsförderungsgesetz (AFG) bzw. ab 1998 zum SGB III die Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung und Beschäftigungsaufnahme (vgl. Deeke 1999).

Die überwiegende Zahl der Förderfälle entfiel auf die Ergänzung der gesetzlichen Förderung im Bereich der beruflichen Weiterbildung - zum einen mit ergänzenden Maßnahmebausteinen,<sup>44</sup> zum anderen mit einem ESF-Unterhaltsgeld für Personen, denen im Rahmen der gesetzlichen Regelförderung wegen fehlender Leistungsansprüche kein Unterhaltsgeld gewährt werden kann.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> Grundlage dieses Teilkapitels sind die Ergebnisse bei Deeke (2002).

<sup>44</sup> In Verbindung mit regulären Maßnahmen zur Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW): Fremdsprachenmodul, Module mit berufsbezogener Allgemeinbildung, Auslandspraktika, bis Frühjahr 1997 auch kurzzeitige Maßnahmen nach § 103b AFG.

<sup>45</sup> Mit kleineren Modifikationen wurde das für den Zeitraum 2000 bis 2006 neu aufgelegt. Hier wird ausschließlich das Vorläuferprogramm betrachtet.

Zielgruppen des Programms waren im Sinne des ESF in der Definition der Programmrichtlinien (§ 2 Förderfähiger Personenkreis):

- Langzeitarbeitslose und von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohte Arbeitslose (einschließlich Behinderte),
- arbeits- und ausbildungslose Jugendliche,
- Arbeitnehmer, insbesondere Arbeitnehmerinnen, die nicht über eine ausreichende berufliche Qualifikation verfügen, oder die nach einer Phase der Nichterwerbstätigkeit, insbesondere nach einer Familienphase (Berufsrückkehrer/innen), wieder erwerbstätig sein wollen.

Frauen sollten zur Förderung der Chancengleichheit nicht nur in der spezifischen Zielgruppe nicht ausreichend Qualifizierter sowie Berufsrückkehrerinnen erreicht werden, sondern auch insgesamt verstärkt einbezogen werden.

#### **4.4.2 Frauenanteil an den Förderfällen**

Im Rahmen der statistischen Berichterstattung der Bundesanstalt für Arbeit zum ESF-BA-Programm wurde anfänglich das Merkmal Geschlecht nicht erfasst. Anders als heute hatte sich der programmatische Gedanke des GM bei den Verantwortlichen noch nicht in ein entsprechendes Berichtssystem umgesetzt.<sup>46</sup> Frauen wurden erst ab 1997 ausgewiesen (Deeke 2002).

Schon im Rahmen der FbW-Förderung nach dem SGB III sind Frauen gemessen an ihrem Anteil bei den Arbeitslosen bundesweit überrepräsentiert (vgl. 4.2.2); noch mehr gilt dies bei den Zugängen in die ESF-BA-Förderung. Tabelle 3 zeigt, dass der Anteil der Frauen an allen Zugängen bei der ESF-unterstützten beruflichen Weiterbildung in den Jahren 1997 bis 1999 bundesweit zwischen 57 und 60 Prozent betrug. Sowohl im Westen als auch im Osten lag dieser Anteil durchgängig über 10 % höher als der ohnehin hohe Frauenanteil an allen Eintritten in die gesetzliche geförderte berufliche Weiterbildung (vgl. 4.2.2). Es ist also mit der ESF-Ergänzung gelungen, relativ mehr Frauen die Teilnahme an einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung zu ermöglichen.

Im Rahmen der Begleitforschung wurde eine repräsentative Stichprobe der Teilnehmer/innen schriftlich postalisch befragt, die in den Jahren 1996 und 1997 im Rahmen des ESF-BA-Programms in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung eingetreten waren. Ziel war insbesondere die Erhebung soziodemographischer und erwerbsbiographischer

---

<sup>46</sup> Die Geschäftsstatistik zum Programm war ohnehin relativ knapp gehalten. Es wurden lediglich Zugänge (Bewilligungen einer ESF-Leistung) erfasst und dies ohne die ansonsten in der BA-Statistik üblichen statistischen Differenzierungen nach Personengruppenmerkmalen.

Merkmale der geförderten Personen sowie von Informationen über ihren Verbleib nach Maßnahmeaustritt (vgl. Deeke 2002). Diese Befragung bestätigte die bereits genannten Ergebnisse und ergab darüber hinaus, dass sich in weiteren Merkmalen Männer und Frauen nur wenig unterscheiden: Langzeitarbeitslose wurden unabhängig vom Geschlecht durchgängig überproportional erreicht, die Förderung bezog ebenfalls durchgängig Personen noch vor Übergang in Langzeitarbeitslosigkeit ein und wurde damit präventiv eingesetzt. Ebenfalls geschlechtsunabhängig gelang es allerdings nur bedingt, die Gruppe der nicht ausreichend Qualifizierten zu erreichen; die Teilnehmer/innen am ESF-BA-Programm waren sowohl im Ost- als auch im Westteil Deutschlands höher qualifiziert als die Abgänger/innen aus Arbeitslosigkeit. Jugendliche waren ebenso wie Ältere eher unterrepräsentiert. Ebenso geschlechtsunspezifisch sind die hohen Anteile der Spätaussiedler/innen im Westen, die 1997 gegenüber 1996 sowohl im West- als auch im Ostteil Deutschland noch gestiegen sind (vgl. Deeke 2002).

**Tabelle 3: Frauenanteil an den Zugängen (Förderfälle) in die ESF-BA-Förderung beruflicher Qualifizierung 1997 bis 1999**

	1997	1998	1999
	Frauenanteil	Frauenanteil	Frauenanteil
<b>Zugänge in die ESF-BA-Förderung:<sup>1</sup></b>			
West	56,3	54,5	58,4
Ost	62,9	60,6	58,9
Bund	60,1	57,2	58,7
<b>Eintritte in berufl. Weiterbildung:<sup>2</sup></b>			
West	43,4	45,7	46,3
Ost	55,2	54,1	52,1
Bund	47,8	49,0	48,5
<b>Abgänge Arbeitslosigkeit:<sup>3</sup></b>			
West	38,8	40,9	42,0
Ost	42,2	45,3	44,4
Bund	39,8	42,3	43,1

<sup>1</sup> Zugänge nach ESF-Geschäftsstatistik

<sup>2</sup> Eintritte in FuU ohne berufliche Einarbeitung bzw. FbW

<sup>3</sup> Quelle: 1997: St 9, 1998, 1999: Eingliederungsbilanzen

Quelle: Deeke 2002; eigene Berechnungen.

Parallel zum Anstieg des Aussiedler/innenanteils an den Geförderten ging der Anteil der Berufsrückkehrerinnen als spezifischer Zielgruppe des Programms von 29,3 % an allen geförderten Frauen im Jahr 1996 im Folgejahr 1997 auf 18,0 % zurück. Dabei fiel der Rückgang im Westen deutlicher aus als im Osten. Der Rückgang des Berufsrückkehrer/innenanteils in den alten Bundesländern spiegelt sich ein Stück weit auch in sinken-

den Werten (1996: 27,0 %; 1997: 21 %) für den Anteil derjenigen Frauen wider, die vor Eintritt in die Förderung nicht arbeitslos gemeldet waren. In den neuen Bundesländern blieb dagegen der Anteil der vor der Förderung nicht arbeitslos gemeldeten Frauen vergleichsweise konstant (1996: 6,3 %; 1997: 7 %) (vgl. Deeke 2002). Die hier erkennbaren Unterschiede im Meldestatus zwischen ost- und westdeutschen Frauen bekräftigen noch einmal unsere Vermutung (vgl. 4.2.3), dass westdeutsche Frauen sich eher als ostdeutsche Frauen in die „Stille Reserve“ zurückziehen, wenn sich die Suche nach einer Erwerbstätigkeit als erfolglos erweist. An der hohen Akzeptanz der ESF-BA-Förderung bei diesen Frauen wird allerdings erkennbar, dass diese Zielgruppe Fördermöglichkeiten gerne nutzt, die eine Rückkehr ins Erwerbsleben erleichtern sollen.

#### **4.4.3 Verbleib nach Maßnahmeende**

Die repräsentative Befragung von Maßnahmeteilnehmer/innen (vgl. 4.4.2) erlaubt Aussagen zu allen Befragten, die an den Maßnahmen bis zu ihrem regulären Ende teilgenommen haben (also ohne Abbrecher/innen), und deren Austrittszeitpunkt mindestens sechs Monate vor der Befragung lag. Damit sind zum einen Angaben über die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit während dieser sechs Monate möglich - unabhängig davon, ob die befragte Person auch im sechsten Monat (noch) erwerbstätig war (zeitraumbezogene Betrachtung) - und zum zweiten über den Erwerbsstatus im sechsten Monat nach Austritt.

Tabelle 4 zeigt, dass von allen Personen, die ihre Maßnahme regulär beendet hatten, im ersten Halbjahr nach Ende der Maßnahme lediglich 41,7 % erwerbstätig waren, wobei der Wert für Männer mit 47,7 % zehn Prozentpunkte über dem der Frauen (37,8 %) lag. Daraus lässt sich schließen, dass Frauen in noch geringerem Maße von der „Förderung der beruflichen Weiterbildung“ profitieren, als es die Zahlen aus den Eingliederungsbilanzen zum Verbleib der Teilnehmerinnen bereits nahegelegt hatten (vgl. 4.2.3). Besonders drastisch sind die geschlechtsspezifischen Unterschiede im Osten Deutschlands: Während hier in den ersten sechs Monaten nach Maßnahmeende 46,6 % der Männer erwerbstätig waren, betrug dieser Wert bei den Frauen nur 32,8 %. Im Bundesgebiet West sind die Unterschiede zwischen Männern(48,7 %) und Frauen (44,0 %) dagegen deutlich geringer.

Betrachtet man die Ergebnisse nicht bezogen auf den gesamten Zeitraum von sechs Monaten, sondern nur bezogen auf den sechsten Monat nach Ende der Maßnahme, so bleiben die Relationen dieselben, allerdings bei etwas geringeren Werten, die darauf hindeuten, dass ein Teil der ehemaligen Maßnahmeteilnehmer/innen zwar zwischendurch einmal erwerbstätig war, die Erwerbstätigkeit jedoch im Laufe des betrachteten Zeitraums wieder aufgegeben hat bzw. aufgeben musste.

**Tabelle 4: Übergänge in Erwerbstätigkeit nach regulärer Beendigung der Maßnahme - Anteile in Prozent jeweils aller Austritte (ohne Abbrecher/innen) sechs Monate nach Austritt**

	<b>Männer</b>	<b>Frauen</b>	<b>Männer und Frauen</b>
<b>West</b>			
erwerbstätig im ersten Halbjahr	48,7	44,0	46,0
im sechsten Monat	44,9	40,8	42,6
<b>Ost</b>			
erwerbstätig im ersten Halbjahr	46,6	32,8	37,8
im sechsten Monat	43,0	30,6	35,0
<b>Bundesgebiet insgesamt</b>			
erwerbstätig im ersten Halbjahr	47,7	37,8	41,7
im sechsten Monat	44,0	35,1	38,6

*Quelle: Deeke 2002; IAB-Projekt 10/3-468  
Im sechsten Monat insgesamt (100 Prozent)  
West: 2018 Männer, 2686 Frauen; Ost: 1913 Männer, 3401 Frauen.*

Diese Ergebnisse erhärten die Vermutung, dass die Eingliederungschancen von Frauen in Erwerbstätigkeit nach einer beruflichen Qualifizierungsmaßnahme in noch höherem Maße als die von Männern von der regionalen Arbeitsmarktlage abhängig sind. Es ist allerdings auch denkbar, dass die festgestellten Unterschiede zwischen Männern und Frauen sowie Ost- und Westdeutschland mit Maßnahmeunterschieden zusammenhängen. Demnach müssten sich abweichende Befunde ergeben, wenn die Verbleibs- bzw. Überganganteile differenzierter, z. B. nach der Art der Maßnahme (berufliche Weiterbildung ohne ESF-Modul, mit ESF-Modul und kurzzeitige Qualifizierung in einer so genannten 103b-Maßnahme) betrachtet werden. Die Befragung der ESF-Maßnahmeteilnehmer/innen ergab allerdings, dass zwar tatsächlich Unterschiede zwischen den einzelnen Maßnahmearten bestehen, jeweils pro Maßnahmeart aber durchgängig der Anteil der Erwerbstätigen im Westen höher lag als im Osten und in diesem Rahmen jeweils die Frauen zu geringerem Anteil erwerbstätig waren als die Männer. Derzeit werden vom IAB weiterführende multivariate Analysen unter Einbeziehung weiterer Personengruppenmerkmale durchgeführt (vgl. Deeke 2002).

Die Befragung ergab außerdem, dass sogar diejenigen ostdeutschen Frauen im Rahmen der Befragung den Nutzen der Qualifizierungsmaßnahme für eine Beschäftigungsaufnahme eher kritisch einschätzten, die im Anschluss eine Erwerbstätigkeit aufgenommen hatten: 24,0 % von ihnen (gegenüber 9,9 % dieser Gruppe im Westen) gaben an, dass die Maßnahme überhaupt keinen Nutzen für die Stellensuche hatte, und nur 39,6 % (gegen-



über 55,9 %) führten ihren Erfolg bei der Stellensuche unmittelbar auf die Qualifizierung zurück (vgl. Deeke 2002). Dieses Resultat könnte als Anzeichen interpretiert werden, dass Frauen in den neuen Bundesländern angesichts der schwierigen Arbeitsmarktlage eher als Frauen in den alten Bundesländern bereit sind, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, die nicht ihrer Qualifikation entspricht. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob Frauen im Ost- und Westteil Deutschlands im Vorfeld jeweils unterschiedliche Erwartungen an die Qualifizierungsmaßnahme herangetragen hatten. Zugleich wirft das Ergebnis aber auch erhebliche Fragen hinsichtlich der arbeitsmarktpolitischen und zielgruppenspezifischen Zielgenauigkeit der Fortbildungsmaßnahmen in den neuen Bundesländern auf, denen jedoch an dieser Stelle nicht weiter nachgegangen werden kann.

#### **4.5 Das Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung<sup>47</sup>**

Das Sonderprogramm CAST wurde vom Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit initiiert und wird seit dem 1. Juli 2000 auf Grundlage von Richtlinien des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung umgesetzt (vgl. Bittner u. a. 2001). Das Akronym „CAST“ steht für „Chancen und Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten“. Im Rahmen von CAST wird als ein Projekt das „Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung“ in Arbeitsmarktregionen von Rheinland-Pfalz und Brandenburg erprobt. Das Mainzer Modell soll Anreize zur Beschäftigungsaufnahme durch die Gewährung von Einkommensbeihilfen schaffen. Neu eingestellten Beschäftigten kann ein Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen und/oder ein Kindergeldzuschlag gewährt werden. Zum 1. Mai 2001 wurden die Förderkriterien großzügiger ausgestaltet und die maximale individuelle Förderdauer von 18 auf 36 Monate verdoppelt. Die Zuschüsse hängen insbesondere von der Zahl der minderjährigen Kinder, dem Bruttolohn und dem Haushaltseinkommen ab. Seit dem 1. März 2002 kann das Mainzer Modell in ganz Deutschland in Anspruch genommen werden. Die Richtlinien wurden nochmals geringfügig modifiziert. Die Förderbeiträge beim Sozialversicherungszuschuss und Kindergeldzuschlag wurden pauschalisiert. Darüber hinaus können auch Arbeitgeber, die eine geförderte Arbeitnehmerin oder einen geförderten Arbeitnehmer beschäftigen, einen Eingliederungszuschuss bei Einarbeitung für maximal sechs Monate erhalten (Richtlinien in der Neufassung vom 06.02.2002).

Im Mainzer Modell gibt es keine expliziten Vorgaben zum Gender Mainstreaming. Durch die Intention der Familienförderung profitieren Frauen allerdings im besonderen Maße. Sie sind bezüglich der Inanspruchnahme überrepräsentiert und vor allem Müttern kommt die Richtlinienänderung vom 1. Mai 2001 zugute, die drei Modifikationen zu-

---

<sup>47</sup> Für dieses Teilkapitel danken wir Alfons Hollederer und Helmut Rudolph, IAB.

gunsten von allein Erziehenden und Elternpaaren nach sich zog (Hollederer/Rudolph 2001):

- Allein Erziehende erhalten Zuschüsse zu den Arbeitnehmerbeiträgen der Sozialversicherung analog der Regelung für Paare. Bei einem monatlichen Arbeitsentgelt von gerade 325,01 Euro werden - sofern das gesamte Einkommen diesen Betrag nicht überschreitet- die Arbeitnehmerbeiträge in voller Höhe bezuschusst (ca. 65 Euro monatlich). Dieser Zuschuss vermindert sich sukzessive, bis er ab einem monatlichen Einkommen von 1.620 Euro gänzlich entfällt.
- Die Einkommensgrenzen für die Gewährung des Kindergeldzuschlages gelten nunmehr einheitlich sowohl für Paare als auch für allein Erziehende. Für den Kindergeldzuschlag werden minderjährige Kinder berücksichtigt, für die Kindergeld gezahlt wird und die nicht selbst über ein eigenes sozialversicherungspflichtiges Arbeitsentgelt verfügen. Der monatliche Zuschlag beträgt höchstens 75 Euro je Kind.
- Paare erhalten einen Kindergeldzuschlag nicht erst ab einem gemeinsamen monatlichen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsentgelt von 650 Euro, sondern bereits ab 325 Euro.

Beachtenswert ist, dass rund zwei Drittel der 735 Förderpersonen zum Stichtag 22. November 2001 Frauen sind. Sowohl in der Gruppe der Frauen als auch in der Gruppe der Männer erhielten rund zwei Drittel einen Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen und gleichzeitig einen Kinderzuschlag.

Die untenstehende Tabelle zeigt die Verteilung der Bewilligungen nach Geschlecht und Arbeitszeit im Mainzer Modell. In Vollzeit ist nur knapp ein Drittel aller Förderpersonen - meist Männer- tätig. Rund drei Viertel aller Frauen arbeiten vor allem im Teilzeitbereich von 15 bis 20 Stunden und von 20 bis 30 Stunden.

**Tabelle 5: Bewilligungen im Mainzer Modell nach Geschlecht und Arbeitszeit**

Arbeitszeit	Männer		Frauen		gesamt	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Vollzeit (VZ)	173	65,0	72	15,4	245	33,3
Teilzeit über 30 Std. bis VZ	32	12,0	40	8,5	72	9,8
Teilzeit über 20 Std. bis 30 Std.	39	14,7	220	46,9	259	35,2
Teilzeit 15 Std. bis 20 Std.	22	8,3	137	29,2	159	21,6
<b>gesamt (Zeilen-%)</b>	<b>266</b>	<b>36,2</b>	<b>469</b>	<b>63,8</b>	<b>735</b>	<b>100,0</b>

Anmerkung: Für die letzten Monate ist mit weiteren Nachmeldungen von Bewilligungen zu rechnen.

Quelle: IAB-Auswertung der CAST-Förderdatei zum Stichtag 22. November 2001.

Der Anteil an Arbeitsverhältnissen mit Teilzeit liegt im Mainzer Modell weitaus höher als in der Gesamtwirtschaft. Dies steht in Einklang mit dem expliziten Projektziel der Attraktivitätssteigerung von Teilzeitbeschäftigungen. Für Frauen mit Kindern erscheint eine Teilzeitbeschäftigung besonders geeignet, in das Erwerbsleben wieder einzusteigen. Die Bedeutung der Förderung für den Arbeitsmarkteinstieg zeigt auch die Betrachtung des beruflichen Status vor Beschäftigungsbeginn im Mainzer Modell. 72 Förderpersonen, darunter 62 Frauen, standen vor der Förderung durch das Mainzer Modell nur in einem geringfügigen Beschäftigungsverhältnis. 72 weitere Förderpersonen, darunter 67 Frauen, zählten zur Gruppe der Berufsrückkehrer/innen. Das Mainzer Modell gibt insofern Hinweise auf besondere Fördermöglichkeiten zur Arbeitsmarktintegration von ausgewählten Gruppen wie allein erziehenden Müttern durch eine familien- und teilzeitfreundliche Ausgestaltung der Vergabe von Einkommensbeihilfen.

#### **4.6 Zusammenfassung**

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in Deutschland Theorie und Praxis des Gender Mainstreaming in der aktiven Arbeitsmarktpolitik bislang erst in Ansätzen übereinstimmen. Dies betrifft sowohl die Umsetzung im Rahmen des vorhandenen Förderinstrumentariums als auch die Entwicklung differenzierter Förderkonzepte.

Bei Maßnahmen und Leistungen nach dem SGB III sind Frauen gerade bei den Leistungen unterrepräsentiert, bei denen ihre Verbleibsquote besonders hoch ist, nämlich bei beschäftigungsbegleitenden Leistungen wie Mobilitätshilfen, Eingliederungszuschüssen und Eingliederungszuschüssen bei Neugründungen. Dies bekräftigt eine entsprechende Vermutung Rabes (2001; vgl. auch 3.2). Die geringe Einbeziehung in diese Leistungen betrifft insbesondere Frauen im Westen Deutschlands, der hohe Verbleib gilt für beide Teile des Bundesgebiets. Das „Mainzer Modell für Beschäftigungsförderung“ zeigt, dass durch spezifische Förderregelungen die Einbeziehung zumindest einzelner Gruppen in geförderte Beschäftigung erhöht werden kann.

Bei den Maßnahmen zur „Förderung der beruflichen Weiterbildung“ sind Frauen überrepräsentiert, weisen jedoch vor allem im Osten Deutschlands eine deutlich geringere Verbleibsquote auf. Die ESF-Förderung erhöht die sowieso schon hohe Teilnahmequote von Frauen an FbW noch weiter und erschließt Qualifizierungsmöglichkeiten auch für Gruppen, die aufgrund fehlender leistungsrechtlicher Voraussetzungen nicht nach dem SGB III gefördert werden können. Das Missverhältnis von relativ hohen Teilnahme- zu relativ niedrigen Verbleibsquoten weist aber auch auf geschlechtsspezifische Probleme der (Re-)Integration in Erwerbstätigkeit hin, die gerade im Ostteil Deutschlands zwar mit der insgesamt schlechteren Arbeitsmarktlage zusammenhängen dürften, aber auch die

Zielgruppenspezifität und den Arbeitsmarktbezug der Maßnahmen gerade für Frauen in Frage stellen.

Die darüber hinaus hohe Einbeziehung von Frauen in den neuen Bundesländern in Arbeitsbeschaffungs- und Struktur Anpassungsmaßnahmen ohne entsprechend hohe Verbleibsquoten bekräftigt die Befunde von Lutz u. a. (1999) sowie Deeke (2002), wonach Frauen in den neuen Bundesländern eher „Maßnahmekarrieren“ aufweisen (vgl. auch Kap. 4.2.2), während Frauen in den alten Bundesländern vermutlich eher zwischen Maßnahmen und Stiller Reserve „pendeln“. In beiden Teilen Deutschlands haben Frauen dagegen offenbar nach wie vor schlechtere Chancen als Männer, nach einer Maßnahme in den ersten Arbeitsmarkt einzumünden.

Diese Problematik verschärft sich bei den besonders förderungsbedürftigen Personengruppen noch: Hier deuten unsere Ergebnisse darauf hin, dass die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik bislang nur in geringem Maße dazu beigetragen haben, die Vermittlungshemmnisse zu überwinden. Vielmehr ist bei langzeitarbeitslosen und älteren Frauen der Abstand zwischen ihrer Beteiligung an Maßnahmen und ihrem Anteil an den Arbeitslosen in der Regel größer und ihre Verbleibsquoten sind geringer als bei den arbeitslosen Frauen insgesamt. Besonders deutlich zeigt sich dies bei FbW: Hier lag die Verbleibsquote langzeitarbeitsloser und älterer Frauen in den Jahren 1999 und 2000 bundesweit 15 % unter der Verbleibsquote der Teilnehmerinnen an FbW-Maßnahmen insgesamt.

## **5 Schlussfolgerungen**

### **5.1 Schlussfolgerungen für die Praxis**

Die Schlussfolgerungen der Analyse für die Praxis lassen sich in sechs Thesen zusammenfassen:

1. Vorgaben, nach denen Frauen gemäß ihrem Anteil an den Arbeitslosen an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik beteiligt werden sollen, stellen einen wichtigen, aber keinen ausreichenden Schritt zur Umsetzung von Gender Mainstreaming dar. Vielmehr muss die Umsetzung dieser Vorgabe beobachtet und empirisch untersucht, und den Ursachen für Abweichungen nachgegangen werden.
2. Ein geschlechtsspezifisches Berichterstattungssystem des Fördergeschehens ist für eine solche Beobachtung unabdingbare Voraussetzung. Hier wurden von der Bundesanstalt für Arbeit mit den Eingliederungsbilanzen und Controllingberichten Schritte in die richtige Richtung unternommen. Um tatsächlich einen bundesweiten Überblick über die Umsetzung von Gender Mainstreaming in der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu bekommen, wäre es jedoch wünschenswert, im Zusammenwirken von Bund, Ländern

und Kommunen themenspezifisch regelmäßig einen Gesamtüberblick sowohl über die Ergebnisse der Förderung nach dem SGB III und von bundesweiten Modellprojekten als auch über die Ergebnisse von arbeitsmarktpolitischen Programmen der Länder zu erstellen.

3. Die Einbeziehung von Frauen in beschäftigungsbegleitende Maßnahmen gemäß ihrem Anteil an den Arbeitslosen bleibt eine wichtige Aufgabe, die einerseits durch entsprechende Regelungen im Förderrecht beeinflusst werden kann. Zur Sicherstellung einer besseren Einbeziehung von Frauen sind andererseits aber auch die Arbeitgeber aufgefordert, einer Reproduktion der Segregation auf dem Arbeitsmarkt beim Einsatz der Förderinstrumente entgegenzuwirken.
4. Bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung sollte durch eine höhere Orientierung am Bedarf und den Bedürfnissen der unterschiedlichen Zielgruppen unter den Frauen und durch eine stärkere Ausrichtung auf den Arbeitsmarktbedarf sichergestellt werden, dass die Maßnahmeteilnahme keine Einbahnstraße bleibt, sondern gerade auch für die besonders förderungsbedürftigen Zielgruppen mehr als bisher zur Brücke in die Erwerbstätigkeit wird.
5. Vor dem Hintergrund unserer Ergebnisse erweist sich die mit dem Job-AQTIV-Gesetz vorgesehene Berechnung von geschlechtsspezifischen Eingliederungsquoten als Ergänzung zu den Verbleibsquoten auch als wichtiger Beitrag zum Gender Mainstreaming: Nur auf einer solchen Datenbasis ist es möglich, zuverlässige Aussagen über die Einmündung in eine Erwerbstätigkeit nach der Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme zu treffen und Programme und Konzepte auf die Ergebnisse abzustimmen.
6. An den Entwicklungen bei FbW wird deutlich, dass Gender Mainstreaming in der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowohl unter Ergebnis-, aber auch unter Struktur- und Prozessaspekten konzeptionell weiter ausgearbeitet werden muss. Hier steckt die Operationalisierung sowohl in der Praxis als auch im wissenschaftlichen Diskurs noch in den Anfängen.

## **5.2 Schlussfolgerungen für die Forschung**

1. Die aktive Arbeitsmarktpolitik in ihren vielfältigen Facetten kann überhaupt nur dann angemessen analysiert und interpretiert werden, wenn die Geschlechtsspezifität ihrer individuellen, arbeitsmarktpolitischen und sozialen Voraussetzungen und Wirkungen im Blick behalten wird. Eine entsprechende „Sensibilisierung“ der Arbeitsmarktforschung steht allerdings noch am Anfang.
2. Die Wirkungsforschung zur aktiven Arbeitsmarktpolitik ist aufgefordert, geschlechtsspezifische Aspekte zum einen stärker als bisher in ihre Untersuchungen einzubezie-

hen und zum anderen durch gesonderte Untersuchungen zu unterschiedlichen Zielgruppen die vorhandenen Forschungslücken zum Gender Mainstreaming in der Aktiven Arbeitsmarktpolitik weiter zu füllen. Analysen wie die vorliegende sind dafür ein erster Anstoß, dem weitere Studien folgen müssen.

3. Die kaum veränderten Unterschiede zwischen Ost und West bei der Teilnahme an und dem Verbleib nach Maßnahmen bestätigen nicht nur die Notwendigkeit regional differenzierter Analysen der Arbeitsmarktchancen nach arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Vielmehr wären diese Analysen auch zu verknüpfen mit Erkenntnissen zur Kontinuität bzw. zum Wandel weiblicher Erwerbsorientierungen und Lebensentwürfe in beiden Teilen Deutschlands.
4. Zu den Fragen nach den geschlechtsspezifischen Wirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik kommen noch eine Reihe von Fragen hinzu, die sich aus dem Prozess- und Querschnittscharakter von Gender Mainstreaming ergeben. Kernfragen<sup>48</sup> wären hier z. B. auf der Ebene der Programme (Vorgaben; Zielindikatoren etc.) und ihrer strukturellen Verankerung: In welcher Weise und mit welchem Erfolg wird Gender Mainstreaming bei Entscheidungen über die Gestaltung von Programmen und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik berücksichtigt? Welche Akteure sind an diesen Entscheidungen beteiligt?
5. Auf der Ebene der Umsetzung wäre danach zu fragen, wie die Einhaltung geschlechtsspezifischer Quoten und die geschlechtssensible Gestaltung von Maßnahmen organisationsintern und in Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und anderen Akteuren wie z. B. den Arbeitgebern in der Privatwirtschaft gesteuert wird. Reflektieren die Maßnahmen die Segregation auf dem Arbeitsmarkt oder gelingt es, dieser Segregation entgegenzuwirken? Wie kann eine „Nivellierung nach unten“, auf das Niveau des benachteiligten Geschlechts, verhindert werden? Wo stößt die Aktive Arbeitsmarktpolitik in ihren Bemühungen um Gender Mainstreaming an „Ressortgrenzen“ - z. B. der Wirtschafts- oder der Familienpolitik?
6. Darüber hinaus wäre zu klären, wie das Ineinandergreifen von Entscheidungsprozessen, institutionellen und organisatorischen Strukturen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie den Ergebnissen unter Aspekten von Chancengleichheit operationalisiert werden kann. Einfache „Wenn-dann“-Erklärungen erscheinen hier unzureichend: So ist z. B. die Sicherstellung von Gender Mainstreaming bei Entscheidungsprozessen zwar politisch von hoher Relevanz, aber weder praktisch noch wissenschaftlich mit der Garantie verbunden, dass im Ergebnis Chancengleichheit herauskommt.

---

<sup>48</sup> Den folgenden Überlegungen liegt als heuristisches Instrument die sozialwissenschaftliche Policy-Analyse zugrunde (vgl. Heritier 1993).

## Anhang

**Tabelle A.1: Frauenanteile an Maßnahmen/Leistungen in %**

	1998 in %	1999 in %	2000 in %	2001 in %	durchschnittl. Alo- Anteil 1998-2001 (Abgänge)
<b>Bundesrepublik Deutschland</b>					
TM		46,1	47,3	45	42,7
FbW	49	48,5	49,3	48,5	42,7
Mobi	32,1	33,8	36,4	36,2	42,7
EGZ	36,4	39,1	40,2	41,4	42,7
EZN	33,3	36	37	35,2	42,7
ÜG	26,4	27,2	28,9	28,9	42,7
ABM	50,9	47,9	47,1	45,4	42,7
SAM allg.	40,7	39,1	39,9	41,4	42,7
Alo-Anteil	42,3	43,1	42,7	42,8	42,7
<b>Bundesgebiet West</b>					
TM		41,1	43,3	42,5	42
FbW	45,7	46,3	47,1	47,7	42
Mobi	25,1	25,3	26,5	28,3	42
EGZ	32,6	36,6	35,9	37	42
EZN	36,4	39,7	40,8	38,3	42
ÜG	24,8	26,1	27,9	28	42
ABM	34,8	34,0	34,6	34,9	42
SAM allg.	38,3	39,5	36,0	34	42
Alo-Anteil	40,9	42,0	42,4	42,5	42
<b>Bundesgebiet Ost</b>					
TM		53,9	53,2	48,7	44,3
FbW	54,1	52,1	52,7	49,7	44,3
Mobi	41,8	41,8	42,5	39,2	44,3
EGZ	45,1	43,9	45,5	45,3	44,3
EZN	22,3	27,0	32,2	32	44,3
ÜG	29,7	29,7	30,8	30,7	44,3
ABM	56,1	53,5	52,5	50,5	44,3
SAM allg.	41,2	39,0	40,9	44,5	44,3
Alo-Anteil	45,3	44,4	44,5	43,2	44,3

Quelle: Zusammenstellung aus den Daten der Eingliederungsbilanzen 1998 bis 2001.

**Tabelle A.2: Verbleibsquoten von Frauen bei Maßnahmen/Leistungen in %**

	Bundesrepublik Deutschland		Bundesgebiet West		Bundesgebiet Ost	
	1999 in %	2000 in %	1999 in %	2000 in %	1999 in %	2000 in %
FbW	63,5	65,1	74,1	75,4	49,5	49,8
EGZ	83,6	85,9	84	87,1	82,9	84,2
EZN	80,9	82,8	81,8	84,9	75,4	76,5
ÜG	91,5	91,9	92,2	93,1	90,3	89,7
ABM	39,3	43,2	59,7	65,2	35,2	37,5
SAM	55,4	57,4	65,2	69,7	53,4	54,5

Quelle: Zusammenstellung aus den Daten der Eingliederungsbilanzen 1999 und 2000.

**Tabelle A.3: Geschlechtsspezifische Verbleibsquoten für das Jahr 2000**

In 2000	Bundesrepublik Deutschland		Bundesgebiet West		Bundesgebiet Ost	
	Frauen in %	Männer in %	Frauen in %	Männer in %	Frauen in %	Männer in %
FbW	65,1	72,3	75,4	77,0	49,8	63,6
EGZ	85,9	81,8	87,1	82,1	84,2	81,2
EZN	82,8	76,1	84,9	78,2	76,5	72,6
ÜG	91,9	91,0	93,1	91,0	89,7	91,1
ABM	43,2	48,0	65,2	58,5	37,5	41,7
SAM	57,4	57,2	69,7	64,5	54,5	55,1

Quelle: Eigene Berechnungen aus den Daten der Eingliederungsbilanz für das Jahr 2000.



**Tabelle A.4: Frauenanteile an Maßnahmen/Leistungen  
- Langzeitarbeitslose**

	1998 in %	1999 in %	2000 in %	2001 in %	durchschn. Lzalo- Anteil (1998-2000) Abgänge
<b>Bundesrepublik Deutschland</b>					
TM		50,7	50,3	48,1	50,3
FbW	53,6	51,7	51,8	50,6	50,3
Mobi	30,3	35,5	39,8	40,8	50,3
EGZ	38,4	39,9	43,4	45,4	50,3
EZN	35,2	34,7	36,5	37,7	50,3
ÜG	27,3	27,3	27,3	29,1	50,3
ABM	52,2	49,4	48,9	47,2	50,3
SAM allg.	42,2	43,3	44,2	44,8	50,3
Lzalo-Anteil	50,7	50,7	49,4		50,3
<b>Bundesgebiet West</b>					
TM		38,1	38,8	37,7	45,0
FbW	42,0	42,1	42,1	41,6	45,0
Mobi	18,7	22,4	22,6	24,9	45,0
EGZ	31,2	34,1	34,6	36,1	45,0
EZN	34,9	34,5	34,4	33,9	45,0
ÜG	23,2	23,7	24,2	25,8	45,0
ABM	34,3	33,0	33,0	32,9	45,0
SAM allg.	36,4	37,5	32,4	29,7	45,0
Lzalo-Anteil	44,2	46,1	44,7		45,0
<b>Bundesgebiet Ost</b>					
TM		67,1	64,8	59,3	59,3
FbW	66,0	63,6	63,5	58,9	59,3
Mobi	49,0	47,5	51,1	46,4	59,3
EGZ	56,9	53,7	54,5	53,5	59,3
EZN	37,4	35,5	39,5	41,9	59,3
ÜG	35,7	33,1	32,0	33,8	59,3
ABM	57,4	55,3	54,6	52,6	59,3
SAM allg.	43,6	45,1	47,6	49,2	59,3
Lzalo-Anteil	61,1	59,4	57,5		59,3

Quelle: Zusammenstellung aus den Daten der Eingliederungsbilanzen 1998 bis 2001.

**Tabelle A.5: Verbleibsquoten langzeitarbeitsloser Frauen**

	Deutschland		Bundesgebiet West		Bundesgebiet Ost	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000
FbW		48,8	.	63,2	.	37,0
EGZ	80,4	83,0	80,6	84,7	80,1	80,6
EZN	76,0	76,7	77,6	79,5	66,3	69,0
ÜG	86,9	87,6	88,5	88,2	84,9	87,1
ABM	37,9	40,6	57,6	61,7	34,5	36,2
SAM allg.	51,7	53,2	62,7	67,3	48,9	49,7

Quelle: Zusammenstellung aus den Daten der Eingliederungsbilanzen 1999 und 2000.

**Tabelle A.6: Geschlechtsspezifische Verbleibsquoten Langzeitarbeitsloser für das Jahr 2000**

	Deutschland		Bundesgebiet West		Bundesgebiet Ost	
	Frauen in %	Männer in %	Frauen in %	Männer in %	Frauen in %	Männer in %
FbW	48,8	55,8	63,2	61,1	37,0	45,6
EGZ	83,0	78,3	84,7	79,6	80,6	74,5
EZN	76,7	68,4	79,5	71,1	69,0	61,1
ÜG	87,6	85,8	88,2	85,7	87,1	86,1
ABM	40,6	45,3	61,7	55,2	36,2	39,7
SAM allg.	53,2	51,2	67,3	61,9	49,7	47,1

Quelle: Eigene Berechnungen aus den Daten der Eingliederungsbilanz für das Jahr 2000.

**Tabelle A.7: Frauenanteile an Maßnahmen/Leistungen - Ältere**

	1998 in %	1999 in %	2000 in %	2001 in %	durchschn. Alo-Anteil (1998-2000) Abgänge
<b>Bundesrepublik Deutschland</b>					
TM		46,1	46,1	43,5	44,8
FbW	50,5	48,7	47,6	47,7	44,8
Mobi	25,7	29,3	30,2	31,2	44,8
EGZ	38,0	36,5	38,0	39,1	44,8
EZN	28,9	32,8	32,5	32,5	44,8
ÜG	21,4	23,6	26,0	25,6	44,8
ABM	48,0	47,1	45,5	45,0	44,8
SAM allg.	36,6	36,5	38,4	39,2	44,8
Alo-Anteil	44,7	44,9	44,7		44,8
<b>Bundesgebiet West</b>					
TM		40,8	43,1	41,6	42,2
FbW	45,2	45,2	44,1	45,4	42,2
Mobi	19,0	20,8	21,9	23,7	42,2
EGZ	30,5	32,9	33,6	35,0	42,2
EZN	31,6	37,0	36,6	35,6	42,2
ÜG	19,0	21,1	23,6	23,6	42,2
ABM	32,4	32,0	31,5	32,5	42,2
SAM allg.	32,2	27,9	30,5	26,2	42,2
Alo-Anteil	41,4	42,5	42,7		42,2
<b>Bundesgebiet Ost</b>					
TM		52,9	50,4	46,1	49,4
FbW	55,3	52,8	51,9	50,1	49,4
Mobi	32,3	34,8	33,7	33,5	49,4
EGZ	51,7	43,2	43,2	42,9	49,4
EZN	22,8	23,7	24,0	26,9	49,4
ÜG	26,6	29,2	31,4	30,5	49,4
ABM	50,8	50,5	48,5	47,9	49,4
SAM allg.	37,3	36,7	39,7	41,3	49,4
Alo-Anteil	50,2	49,5	48,5		49,4

Quelle: Zusammenstellung aus den Daten der Eingliederungsbilanzen 1998 bis 2001.

**Tabelle A.8: Verbleibsquoten älterer Frauen**

	Bundesrepublik Deutschland		Bundesgebiet West		Bundesgebiet Ost	
	1999 in %	2000 in %	1999 in %	2000 in %	1999 in %	2000 in %
FbW	46,9	49,7	59,1	60,5	37,3	38,7
EGZ	80,1	82,2	80,2	82,8	80,0	81,2
EZN	74,4	82,0	76,0	83,2	66,7	78,3
ÜG	88,0	88,4	87,7	89,5	88,5	86,5
ABM	37,2	40,6	51,2	57,2	35,8	38,5
SAM	52,9	57,7	62,1	66,9	51,7	56,2

Quelle: Zusammenstellung aus den Daten der Eingliederungsbilanzen 1999 und 2000.

**Tabelle A.9: Geschlechtsspezifische Verbleibsquoten Älterer für das Jahr 2000**

In 2000	Bundesrepublik Deutschland		Bundesgebiet West		Bundesgebiet Ost	
	Frauen in %	Männer in %	Frauen in %	Männer in %	Frauen in %	Männer in %
FbW	49,7	56	60,5	60,3	38,7	50,4
EGZ	82,2	80,7	82,8	81,7	81,2	78,3
EZN	82,0	76,2	83,2	78,0	78,3	73,8
ÜG	88,4	85,7	89,5	86,7	86,5	83,1
ABM	40,6	46,2	57,2	55,7	38,5	43,3
SAM	57,7	57,7	66,9	65,9	56,2	55,9

Quelle: Eigene Berechnungen aus den Daten der Eingliederungsbilanz für das Jahr 2000.

**Tabelle A.10: Frauenanteile an ABM und SAM nach Subgruppen differenziert**

Deutschland (gesamt)	absolut	in %	darunter: besonders förderungsbedürftiger Personenkreis												
			unter 25 Jahre	in %	über 50 Jahre	in %	langzeit- arbeitslos	in %	Berufs- rück- kehrer	in %	schwer- behindert	in %	keine Berufs- ausbildung	in %	
ABM	insgesamt	228650	100,0	24661	10,8	67634	29,6	90395	39,5	1347	0,6	10362	4,5	67062	29,3
	Frauen	113163	49,5	8742	35,4	31551	46,6	45681	50,5	1299	96,4	4019	38,8	25565	38,1
	Männer	115487	50,5	15919	64,6	36083	53,4	44714	49,5	48	3,6	6343	61,2	41497	61,9
SAM	insgesamt	43177	100,0	2374	5,5	11708	27,1	14690	34,0	145	0,3	916	2,1	10037	23,2
	Frauen	17832	41,3	781	32,9	4498	38,4	6563	44,7	135	93,1	290	31,7	3342	33,3
	Männer	25345	58,7	1593	67,1	7210	61,6	8127	55,3	10	6,9	626	68,3	6695	66,7

Quelle: IAB-Projekt 10 -535.

## Literatur

- Bittner, Susanne/Hollederer, Alfons/Kaltenborn, Bruno/Rudolph, Helmut/Vanselow, Achim/Weinkopf, Claudia (2001): Ein Jahr Erfahrungen mit dem arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm CAST, 1. Zwischenbericht des Forschungsverbundes aus IAB/IAT/Dr. Kaltenborn zur Evaluierung von CAST im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, BMA-Forschungsbericht, Bd. 290, Oktober 2001, Bonn.
- Blaschke, Dieter/Nagel, Elisabeth (1995): Beschäftigungssituation von Teilnehmern an AFG-finanzierter beruflicher Weiterbildung. In: MittAB 2, S. 195-213. Nürnberg.
- Böhrnsen, Inke/Lorenz, Helga/Mellin-Lieber, Verena/Tischer, Ute (2001): Die SGB III-Reform unter dem Blickwinkel der Chancengleichheit von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt. In: ibv Nr. 1, S. 9-17. Nürnberg.
- Brinkmann, Christian (1998): Wissenschaftliche Begleitung innovativer Ansätze der Arbeitsmarktpolitik, die mit Mitteln der „freien Förderung“ nach § 10 des Sozialgesetzbuchs III gefördert werden. IAB-Werkstattbericht Nr. 3. Nürnberg.
- Brinkmann, Christian (2000): Zur Evaluation der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III - Monitoring und Wirkungsforschung im Umbruch. In: MittAB 3, S. 483-499. Nürnberg.
- Buchheit, Bernd (2002): Job-Aktiv - Neue Impulse für die Arbeitsmarktpolitik. In: Bundesarbeitsblatt 2, S. 5-10.
- Bundesanstalt für Arbeit (BA) (1999): Daten zu den Eingliederungsbilanzen 1998. Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit. Juli 1999. Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit (BA) (2000): Daten zu den Eingliederungsbilanzen 1999. Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit. August 2000. Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit (BA) (2001a): Daten zu den Eingliederungsbilanzen 2000. Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit. August 2001. Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit (BA) (2001b): Arbeitsmarkt 2000. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit. 49. Jahrgang, Sondernummer Juni 2001. Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit (BA) (2001c): Strukturanalyse 2000. Bestände sowie Zu- und Abgänge an Arbeitslosen und gemeldete Stellen. Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit. März 2001. Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit (BA) (2001d): Controllingbericht für das Geschäftsjahr 2000. Nürnberg.
- Bundesregierung (Hrsg.) (2001): Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik. Thesen der Benchmarking-Gruppe (Schriftenreihe Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit). Berlin.
- Deeke, Axel (1999): Vier Jahre ESF-BA-Programm. Die Umsetzung der ergänzenden Förderung zum AFG und SGB III aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) von 1995 bis 1998. IAB-Werkstattbericht Nr. 17. Nürnberg.
- Deeke, Axel (2002): Gender Mainstreaming im ESF-BA-Programm 1995-1999. Unveröffentlichtes Manuskript. Nürnberg.
- Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung (2001): Ausschussdrucksache 14/1743 vom 10. Oktober 2001.
- Döbler, Thomas 1998: Frauen als Unternehmerinnen. Erfolgspotentiale weiblicher Selbständiger. Wiesbaden.

- Europarat (Hrsg.) 1998: Gender Mainstreaming. Konzeptueller Rahmen, Methodologie und Beschreibung bewährter Praktiken. Schlussbericht über die Tätigkeit der Group of Specialists on Mainstreaming. Deutsche Übersetzung des Österreichischen Bundesministeriums für soziale Sicherheit und Generationen; Sektion für Frauenangelegenheiten.
- Fitzenberger, Bernd/Speckesser, Stefan (2000): Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick. In: MittAB 3, S. 357-370. Nürnberg.
- Franck, Michael (2001): Auf ABM ist nicht zu verzichten. In: Soziale Sicherheit 12, S. 402-407.
- Friedrich, Werner/Puxi, Marco/Stetefeld, Andrej (2001): Konzept zum Gender-Mainstreaming-Ansatz in der EU-Strukturfondsförderung im Auftrag der Staatsministerin für die Gleichstellung von Frau und Mann in der Sächsischen Staatskanzlei. Dresden.
- Héritier, Adrienne (Hrsg.) (1993): Policy-Analyse, PVS Sonderheft 24.
- Hollederer, Alfons/Rudolph, Helmut (2001): Das arbeitsmarktpolitische Sonderprogramm CAST vor und nach der Richtlinienänderung, Projektbrief Nr. 4 des Forschungsverbundes aus IAB/IAT/Dr. Kaltenborn zur Evaluierung von CAST im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. Dezember 2001. Nürnberg.
- Hujer, Reinhard/Bellmann, Lutz/Brinkmann, Christian (2000): Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik - Probleme und Perspektiven. Einführung in das Schwerpunktheft. In: MittAB 3, S.341-344. Nürnberg.
- IAB (2000): 7. Schwerpunktprogramm. Ziele und Aufgaben der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2001-2005. Nürnberg
- ibv (18/2000): Freie Förderung - § 10 SGB III. Nürnberg.
- ibv (38/2001): Frauen und IT - Zukunftsorientierte Arbeitsmarktpolitik. Nürnberg.
- ibv (40/1999): Frauen und Existenzgründung: Potenziale - Perspektiven - Projekte. Nürnberg.
- Jaenichen, Ursula (1999): Betriebliche Einstellungshilfen. In: Arbeit und Arbeitsrecht 10, S. 447-450.
- Karr, Werner (1999): Kann der harte Kern der Arbeitslosigkeit durch einen Niedriglohnsektor aufgelöst werden? Eine Analyse der Arbeitslosen nach Verweildauer und Reintegration. IAB-Kurzbericht Nr. 3. Nürnberg.
- KOM (2001a): Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedsstaaten im Jahr 2002. KOM (2001) 511 endgültig, 2001/0208 (CNS), 12.9.2001. Brüssel.
- KOM (2001b): Kommission der europäischen Gemeinschaften: Die Beschäftigungs- und Sozialpolitik der EU 1999-2001: Arbeit, Zusammenhalt, Produktivität. Luxemburg.
- Leve (2001): Tagung des Rates „Beschäftigung und Sozialpolitik“ der EU. In: Arbeit und Beruf 4, S. 114-117.
- Lutz, Burkhard/Ketzmerick, Thomas/Wiener, Bettina (1999): Ausschlußrisiken und Grenzen herkömmlicher Arbeitsmarktpolitik - Einige Lektionen aus der ostdeutschen Entwicklung seit 1990/91. In: BeitrAB 223, S. 267-287. Nürnberg.
- Meseke, Henriette/Armstroff, Thorsten (2001): Machbarkeitsstudie „Gender Mainstreaming in der Strukturfondsförderung des Landes Brandenburg - Ein koordiniertes und integriertes Konzept zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern mit Hilfe der Strukturfonds.“ Bremen.

- Parsch-Haertel, Ingrid (2000): Chancengleichheit für Frauen und Männer. Gender Mainstreaming und seine Ausgestaltung im Arbeitsamt. In: *ibv* 15, S. 1167-1185. Nürnberg.
- Rabe, Birgitta (2000): Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik. Evaluierungsergebnisse für Deutschland, Schweden und die Niederlande. Berlin.
- Rabe, Birgitta (2001): Aktivierende Arbeitsmarktpolitik: Chancen und Risiken für Frauenbeschäftigung. In: *WSI-Mitteilungen* 5, S. 323-328.
- Rabe, Birgitta/Schmid, Günther (2000): Strategie der Befähigung: zur Weiterentwicklung der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik. In: *WSI-Mitteilungen* 5, S. 305-311.
- Rhein, Thomas (1999): Rolle der Europäischen Union in der Beschäftigungspolitik. IAB-Kurzbericht Nr. 13. Nürnberg.
- Schweikert, Birgit (2001): Alles Gender - oder? Die Implementierung von Gender Mainstreaming auf Bundesebene. In: *ibv* 20, S. 1267-1282.
- Stiegler, Barbara (2000): Wie Gender in den Mainstream kommt: Konzepte, Argumente und Praxisbeispiele zur EU-Strategie des Gender Mainstreaming. Bonn (Friedrich Ebert Stiftung, Expertisen zur Frauenforschung).
- Tischer, Ute (2001): Frauenförderung und Gender Mainstreaming. Das Strategiebündel für mehr Chancengleichheit in der Beschäftigungspolitik. In: *ibv* 20, S. 1241-1246.
- Vollkommer, Dieter (2000): Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik: Verbleibsquoten von ABM-Teilnehmern in Eingliederungsbilanzen. IAB-Werkstattbericht Nr. 5. Nürnberg.
- Vollkommer, Dieter (2001): Eingliederungstitel: Neue Freiheiten gut genutzt. Die Arbeitsämter reagieren mit ihrer Arbeitsmarktpolitik auf unterschiedliche regionale Arbeitsmarktlagen. IAB-Kurzbericht Nr. 14. Nürnberg.
- Wenner, Ulrike (2001): „Gender Mainstreaming“ - ein Prinzip sucht - und findet seinen Weg in die Bundesanstalt für Arbeit ...! Ein historischer Abriss. In: *ibv* 20, S. 1237-1240.