

Gleichstellungspolitischer Auftrag der Bundesagentur für Arbeit im SGB III

– Kurzfassung des Endberichts –

Forschungsvorhaben im Auftrag des
Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. (IAW)

Zusammenschluss aus Forschungsinstitut tifs e.V. und genderbüro Berlin

Projektleitung:

Marco Puxi

Köln/Berlin/Tübingen, 28.11.2013

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	ii
1. Ziele, Aufgaben und Hintergrund des Forschungsvorhabens „Umsetzung des gleichstellungspolitischen Auftrags der Bundesagentur für Arbeit im SGB III“	2
2. Einordnung des Forschungsvorhabens in den aktuellen Forschungsstand	4
3. Konzeptionelles und methodisches Design	4
4. Zentrale Empfehlungen und Vorschläge zur Prozessoptimierung und zur durchgängigen Verankerung von Gleichstellung in der BA	9
4.1 Empfehlungen und Vorschläge zur Verankerung von Gleichstellung in die Prozesse von Beratung und Vermittlung	11
4.2 Weitere grundlegende Empfehlungen und Vorschläge zur Optimierung der Umsetzung des gleichstellungspolitischen Auftrags durch die BA.....	18
5. Vorschlag für ein neues Rahmenziel zur Gleichstellung in der Rahmenzielvereinbarung.....	25

Abkürzungsverzeichnis

4PM	4-Phasen-Modell
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AG-S	Arbeitgeberservice
Alg	Arbeitslosengeld
AZAV	Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung
AZWV	Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung
BA	Bundesagentur für Arbeit
BCA	Beauftragte/r für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
Beko	Beratungskonzeption
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie Senioren Frauen und Jugend
CA	Chancengleichheit am Arbeitsmarkt
d.h.	das heißt
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
ebd.	Ebenda
EGV	Eingliederungsvereinbarung
EU	Europäische Union
FIS	Führungskräfteinformationssystem
GleiB	Gleichstellungsbeauftragte
HdBA	Hochschule der Bundesagentur für Arbeit
HEGA	Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung
i.d.R.	in der Regel
IEB	Integrierte Erwerbsbiografien
i.e.S.	im eigentlichen Sinn
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IAW	Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V.
IBB	Integrationsbegleitende Beratung
IFlaS	Initiative zur Flankierung des Strukturwandels
INGA	Interne ganzheitliche Integrationsberatung
ISG	Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH
LEDi	Leistungs- und Entwicklungsdialo
o.g.	oben genannt
o.J.	ohne Jahr
OEB	Orientierungs- und Entscheidungsberatung
POE	Geschäftsbereich Personal-/Organisationsentwicklung der Bundesagentur für Arbeit
RD	Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit
rd.	rund
REZ	Regionales Einkaufszentrum / Regionale Einkaufszentren
RZV	Rahmenzielvereinbarung
SGB	Sozialgesetzbuch
SGF	Strategische Geschäftsfelder
s.o.	siehe oben

sog.	sogenannt
TrEffer	Treatment Effects and Prediction
TuK	Tätigkeits- und Kompetenzprofil
u.a.	unter anderem
u.U.	unter Umständen
usw.	und so weiter
v.a.	vor allem
VerBIS	Vermittlungs-, Beratungs- und Integrationssoftware
Vgl.	Vergleiche
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
ZKM	Zentrum für Kunden- und Mitarbeiterbefragungen

1. Ziele, Aufgaben und Hintergrund des Forschungsvorhabens „Umsetzung des gleichstellungspolitischen Auftrags der Bundesagentur für Arbeit im SGB III“

Im Dezember 2011 wurden das ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, das Institut für angewandte Wirtschaftsforschung e.V. (IAW), das Forschungsinstitut tifs und das genderbüro vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) mit der Durchführung des Forschungsvorhabens „Gleichstellungspolitischer Auftrag der Bundesagentur für Arbeit im SGB III“ beauftragt.

Im Zentrum des gemeinsam von BMAS und Bundesagentur für Arbeit (BA) in der aktuellen Rahmenzielvereinbarung (RZV) vereinbarten Forschungsprojekts stand zunächst die Analyse aller relevanten Prozesse im Bereich der aktiven Arbeitsförderung des SGB III auf Basis einer spezifischen Governance- und Implementationsuntersuchung im Vordergrund. Diese hatte die Funktion, die Umsetzungs-, Governance- und Steuerungsprozesse in der BA auf allen Geschäftsebenen und unter Einbeziehung der Kunden- und Kundinnenperspektive nach Gleichstellungsgesichtspunkten aufzuarbeiten.

Mit dieser umfassenden Governance- und Implementationsuntersuchung sollte in erster Linie beschrieben und dargestellt werden, wie die BA das in § 1 SGB III festgelegte gleichstellungspolitische Ziel umsetzt. Hier heißt es, dass die BA „die Gleichstellung von Frauen und Männern als durchgängiges Prinzip zu verfolgen“ (§ 1 Abs. 1 (2) SGB III) hat. Dieses allgemeine Ziel wird weiter ergänzt: Demnach sollen die Leistungen der Arbeitsförderung „die berufliche Situation von Frauen verbessern, indem sie auf die Beseitigung bestehender Nachteile sowie auf die Überwindung eines geschlechtsspezifisch geprägten Ausbildungs- und Arbeitsmarktes hinwirken und Frauen mindestens entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen und ihrer relativen Betroffenheit von Arbeitslosigkeit gefördert werden“ (§ 1 Abs. 2 (4) SGB III).

Weitere Aufgaben des Forschungsprojekts umfassten folgende Aspekte:

1. Durchführung von Vorarbeiten für die Formulierung eines möglichen Rahmenziels in der neuen Rahmenzielvereinbarung (RZV), insbesondere für die mögliche Messung der Zielerreichung mittels entsprechender Kennzahlen;
2. Zusammenführung der eigenen Forschungsergebnisse mit denen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in einer Gesamtberichtslegung;
3. Organisation und Durchführung von Workshops mit Vertretern und Vertreterinnen von BMAS und BA, anderen Bundesministerien sowie weiteren gleichstellungs- und arbeitsmarktpolitisch relevanten Akteuren.

Begleitend zum Forschungsprojekt wurde ein *Projektbeirat* eingerichtet, dem neben dem BMAS und der BA auch Vertreter/innen des BMFSFJ, des IAB sowie die Mitglieder der Selbstverwaltung der BA (BDA, DGB und BMAS als öffentliche Hand) angehörten. Der Projektbeirat begleitete das Forschungsprojekt fachlich und diskutierte dessen Ergebnisse und Empfehlungen hinsichtlich der weiteren politischen Umsetzung. Die Funktion der Workshops

lag v.a. in der Diskussion von Forschungsergebnissen und Empfehlungen aus Sicht von Praktikern und Praktikerinnen.¹

Insgesamt standen die folgenden zentralen *forschungsleitenden Fragen* im Fokus des Forschungsvorhabens:

- *Wie* wird der Gleichstellungsauftrag des § 1 SGB III im Rahmen der Prozesse der Bundesagentur für Arbeit umgesetzt?
- Sind die zugrundeliegenden Maßnahmen hinreichend *geeignet*, um das Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt zu befördern bzw. gibt es hier Verbesserungspotenziale?
- Welche *Kennzahlen* werden zur Erreichung des Gleichstellungsziels herangezogen, wie aussagekräftig sind sie, bilden sie Zusammenhänge ab, die von der BA tatsächlich beeinflusst werden können, und lässt sich anhand dieser Kennzahlen erkennen, ob das Ziel der Gleichstellung nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ erreicht wurde?
- Kann die Umsetzung des gesetzlichen Gleichstellungsauftrags in eine *neue Rahmenzielvereinbarung* aufgenommen werden und wenn ja, wie kann dies erfolgen? Welche Kennzahlen können für dieses neue Rahmenziel gefunden und mit welchem Aufwand können diese generiert werden?

Nachdem alle Forschungs- und Analysearbeiten abgeschlossen wurden, erfolgte am 28.11.2013 die fristgerechte Vorlage sowohl des *Endberichts* als auch der *Kurzfassung*. Letztere fasst die wesentlichen Eckpunkte des Endberichts zusammen. Es liegt auf der Hand, dass aufgrund der gebotenen Kürze Detailinformationen nicht präsentiert werden können. Die Kurzfassung erlaubt vielmehr einen ersten umfassenden Überblick der zentralen Forschungsergebnisse, kann jedoch den Gesamtbericht nicht ersetzen.

Die vorliegende Kurzfassung basiert auf einem Entwurf, der dem BMAS im September 2013 zugeleitet wurde und seitdem Gegenstand der Erörterung auf unterschiedlichen Ebenen gewesen ist: So wurden Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen im Rahmen eines Fachgesprächs am 16.09.2013 zunächst mit Vertretern und Vertreterinnen von BMAS, BA und IAB diskutiert. Eine weitere Befassung erfolgte auf der Sitzung des projektbegleitend eingerichteten Projektbeirats am 25.10.2013, dem neben BMAS, BA und IAB auch die Vertreter/innen der Selbstverwaltung der BA (DGB, BDA und BMAS) sowie das BMFSFJ angehören. Des Weiteren wurden am 04.11.2013 im Rahmen eines Workshops mit Praktikern und Praktikerinnen der Agenturen für Arbeit und der Regionaldirektionen die zentralen Befunde des Forschungsvorhabens einem „Praxistest“ unterzogen. Anregungen aus diesen Veranstaltungen wurden bei der Erstellung der vorliegenden Kurzfassung berücksichtigt.

Neben diesem einleitenden ersten Kapitel gliedert sich die vorliegende Kurzfassung in weitere vier Kapitel:

¹ Der Bericht wie auch die vorliegende Kurzfassung bemühen sich um eine geschlechtergerechte Ausdrucksweise. An einigen Stellen wurde jedoch zum einen dem Sprachgebrauch innerhalb der Bundesagentur für Arbeit gefolgt, etwa dann, wenn in Dokumenten der BA von „Arbeitnehmerberatung“, „Arbeitgeberberatung“, „Arbeitnehmerkunden“ oder von „Kundenzufriedenheitsbefragung“ gesprochen wird. Zum anderen wurden Ausdrücke explizit nur dann in der männlichen und weiblichen Form verwendet, wenn sie sich auf Personen – z.B. Akteurinnen und Akteure – beziehen. Sind hingegen Organisationen gemeint, wurde die grammatikalisch jeweils übliche Form – z.B. Akteure – benutzt.

- In *Kapitel 2* erfolgt eine Einordnung des Forschungsvorhabens in den aktuellen Forschungsstand;
- *Kapitel 3* beschreibt das methodische Vorgehen;
- Gegenstand des *Kapitels 4* ist die Herleitung von Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Qualität von Beratung und Vermittlung im SGB III über die konsequente Verankerung von Gleichstellung in Prozessen und Strukturen der BA;
- Die Kurzfassung schließt in *Kapitel 5* mit dem Vorschlag für ein neues Gleichstellungsziel der kommenden Rahmenzielvereinbarung ab.

2. Einordnung des Forschungsvorhabens in den aktuellen Forschungsstand

Die analysierte Forschungsliteratur verweist auf die Notwendigkeit, eine Anpassung der sozialen Sicherungssysteme an das veränderte Erwerbsverhalten von Frauen und Männern vorzunehmen, um Gleichstellung am Arbeitsmarkt zu fördern. So werden unterschiedliche Kontextbedingungen thematisiert, die aktuell das sog. „Ernährermodell“ weiter erhalten – z.B. Ehegattensplitting, Steuerklasse V oder auch der Fokus auf den Haushaltsvorstand (im SGB II) – und eine Gleichstellungsorientierung der BA zumindest erschweren. Dies sind wesentliche Rahmen- und Kontextbedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung des gleichstellungspolitischen Auftrags der BA.

Während die analysierte Forschungsliteratur kaum Beiträge zur Umsetzung von Gleichstellung in Prozessen und Strukturen der Arbeitsförderung oder zur personellen Verankerung von Gleichstellung (Zuständigkeiten, Aus- und Fortbildung) liefert, liegen zur Verankerung von Gleichstellung im operativen Bereich einige Untersuchungen und Studien vor: Der Fokus liegt dabei auf der ungleichen Repräsentanz von Frauen und Männern in den verschiedenen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik: Demnach seien Frauen insbesondere in den Maßnahmen mit vergleichsweise hohen Integrationsaussichten unterdurchschnittlich vertreten.

Insgesamt wird jedoch deutlich, dass bisher keine Untersuchung vorliegt, die sowohl Kontextbedingungen als auch die in sich verschränkten Ebenen der strukturellen, personellen und operativen Verankerung von Gleichstellung beleuchtet und hieraus konkrete Handlungsempfehlungen ableitet. Somit schließt das Forschungsvorhaben „Umsetzung des gleichstellungspolitischen Auftrags der BA“ eine Forschungslücke an der Schnittstelle von Gleichstellung und Arbeitsförderung.

3. Konzeptionelles und methodisches Design

Gleichstellungsverständnis

Wesentlich für den Untersuchungsansatz ist dabei unser *Verständnis von Gleichstellung* am Arbeitsmarkt. Ausgangsbasis hierfür sind die gleichstellungspolitischen Ziele, wie sie z.B. auch auf europäischer Ebene diskutiert werden:

- Gleicher Zugang zu partner/innenunabhängiger und existenzsichernder Beschäftigung;
- Lohngleichheit für gleiche und gleichwertige Arbeit;
- Keine vertikale und horizontale Segregation im Ausbildungs- und Arbeitsmarkt;

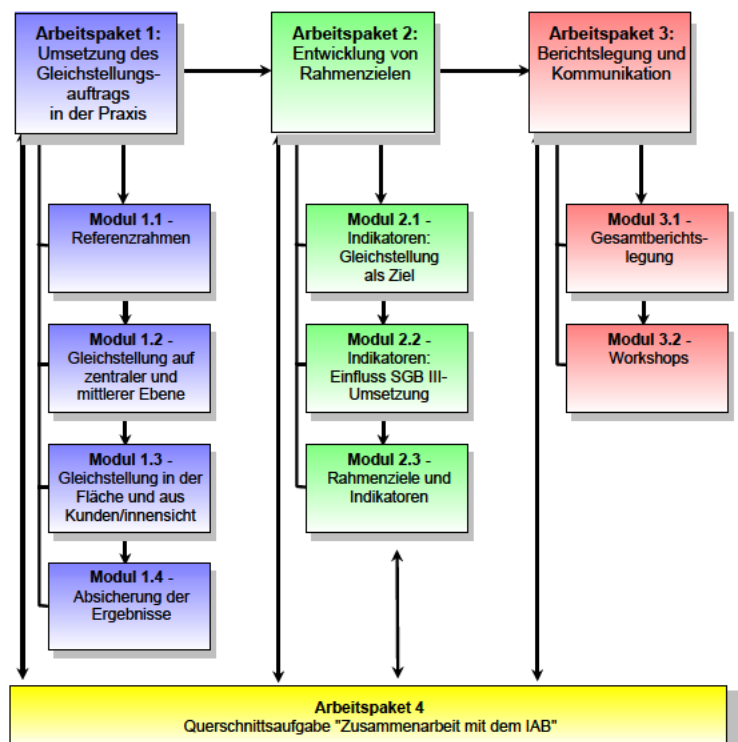
- Vereinbarkeit von Beruf und Familie/Privatleben für Frauen und Männer;
- Keine geschlechterbezogenen Rollenstereotypen.

Da sich jedoch die BA in einem übergeordneten gesellschaftspolitischen Kontext bewegt, kann die BA bestenfalls Einfluss auf diese gleichstellungspolitischen Zielsetzungen nehmen, sie aber nicht allein erreichen. Wir stellen daher den Begriff der „*faktischen Chancengleichheit*“ in den Vordergrund. Im *Handlungsrahmen der BA* bedeutet faktische Chancengleichheit, dass unabhängig vom Geschlecht gleiche Chancen auf ein gutes Arbeitsergebnis – z.B. in Bezug auf die Art der Beschäftigung, die Einkommenshöhe oder Arbeitsbedingungen – bestehen. In Bezug auf den *praktischen Einflussbereich der BA* bedeutet faktische Chancengleichheit, dass alle vorhandenen Möglichkeiten, die der BA zur Herstellung von Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, von der BA auch tatsächlich genutzt werden.

Konzeption

Zur Beantwortung der oben aufgeführten zentralen forschungsleitenden Fragen wurde ein methodisches Konzept erarbeitet, das insgesamt neun Module in vier Arbeitspaketen umfasst (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Arbeitspakete und Module des Untersuchungskonzepts



ISG/IAW/tifs/genderbüro 2013.

Ausgangspunkt der Analysen war dabei zunächst die Entwicklung eines *Referenzrahmens* (Modul 1.1). Als *Idealtypus* einer durchgängigen Berücksichtigung von Gleichstellung in der BA formuliert, definiert der Referenzrahmen Kriterien zur Verankerung von Gleichstellung auf struktureller, personeller und operativer Ebene (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Der Referenzrahmen

ISG/IAW/tifs/genderbüro 2013.

Hierbei bezieht sich die *strategische Ebene* auf alle Prozesse und Verfahren im Management-Zyklus der BA, also auf Analyse, Zielformulierung, Umsetzung, Monitoring und Evaluation. Im Fokus der *personellen Ebene* stehen dem gegenüber Gender-Kompetenzen, Zuständigkeiten und die gleichstellungsorientierte Aus- und Fortbildung von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der BA. Die *operative Ebene* bezieht sich schließlich auf den Prozess der Beratung und Vermittlung von Kunden und Kundinnen der BA („arbeitnehmerorientierte“ Beratung) sowie die Beratung von Unternehmen („arbeitgeberorientierte“ Beratung).

In unserem Untersuchungsansatz wird davon ausgegangen, dass die drei skizzierten Ebenen interdependent sind: Gleichstellung lässt sich demnach nur dann erreichen, wenn entsprechende Vorkehrungen auf diesen drei Ebenen getroffen werden. Hierbei ist jedoch gleichzeitig zu beachten, dass die BA in ihren Handlungsmöglichkeiten durch unterschiedliche Rahmen- und Kontextbedingungen beschränkt wird.

Untersuchungsmethoden und Analysegrundlagen

Grundlage des Endberichtsentwurfs sind die Ergebnisse umfassender Analysen auf Basis einer breiten Palette sozialwissenschaftlicher Methoden. Durchgeführt wurden im *Arbeitspaket 1*:

- Eine *Dokumentenanalyse* unter Einbeziehung von 85 Quellen und Publikationen der BA;

- 20 *leitfadengestützte Interviews* mit Vertreter/innen der BA-Zentrale und von drei ausgewählten RDn (einschließlich der REZ);²
- *Fallstudien* in acht Agenturen für Arbeit,³ in denen *leitfadengestützte Interviews* mit 50 Fach- und Führungskräften sowie 34 Kunden und Kundinnen geführt wurden und 20 *teilnehmende Beobachtungen* von Beratungs- und Vermittlungsgesprächen zwischen Kunden/Kundinnen und Vermittlungsfachkräften erfolgten. Dieses Vorgehen wurde durch Auswertungen von einzelfallbezogenen *VerBIS-Einträgen* ergänzt;
- Eine *repräsentative E-Mail-Befragung* von Vorsitzenden der Geschäftsführung (VG) und Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (BCA) aller Agenturen für Arbeit. An der Befragung beteiligten sich 128 BCA und 92 VG;
- Sonderauswertungen der *Kundenzufriedenheitsbefragung* des Zentrums für Kunden- und Mitarbeiterbefragungen (ZKM) der BA auf Basis einer repräsentativen Stichprobe von 1.000 befragten Kunden und Kundinnen im dritten Quartal 2012.

Diese Analysebausteine wurden im *Arbeitspaket 2* um *multivariate statistische Zerlegungsanalysen* zur Untersuchung der Frage ergänzt, welcher Anteil nach Geschlecht differenzierter Unterschiede für ausgewählte Ergebnisgrößen⁴ jeweils durch beobachtbare Charakteristika erklärt werden können und welche nicht. Diese ökonometrischen Analysen hat das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in enger Abstimmung mit den Auftragnehmenden des Forschungsvorhabens auf der Basis von prozessproduzierten Individualdaten durchgeführt. Sie verfolgten dabei drei Ziele, die eng miteinander verzahnt sind:

1. Beschreibung der Situation von Frauen und Männern im SGB III und Ermittlung des Einflusses individueller Merkmale auf mehrere relevante Ergebnisgrößen.
2. Ermittlung des Einflusses regionaler Kontextvariablen auf die „gleichstellungsrelevante Ausgangslage“, d.h. des Einflusses von Rahmenbedingungen, die von den Agenturen für Arbeit nicht oder zumindest nicht unmittelbar beeinflussbar sind, zugleich aber eine Rückwirkung auf die Zielerreichung haben.
3. Identifizierung von sog. „Prozessindikatoren“, die einen systematischen Zusammenhang zum Gleichstellungsergebnis aufweisen. Als Prozessindikatoren werden dabei Merkmale bezeichnet, die die konkrete Umsetzung des gleichstellungspolitischen Auftrags der BA in den einzelnen Agenturen für Arbeit beschreiben. Diese Indikatoren wurden vom Kon-

² Es handelt sich um die RDn Baden-Württemberg, Nord und Sachsen sowie den zugehörigen REZ.

³ Einbezogen wurden die Agenturen für Arbeit Aalen, Dresden, Hamburg, Heilbronn, Lübeck, Pirna, Plauen und Schwerin.

⁴ Hierbei handelte es sich um (a) Anzahl Tage in einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (unabhängig von der Arbeitszeit), (b) Anzahl Tage in einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in Teilzeit, (c) Anzahl Tage in einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in Vollzeit, (d) Anzahl Tage in einer geringfügigen Beschäftigung (Minijob), (e) Anzahl Tage in Arbeitsuche, (f) Anzahl Tage Arbeitsmarktrückzug und (g) Durchschnittliches Tagesentgelt in einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Bei der Anzahl Tage in einer ungeforderten Beschäftigung handelt es sich um eine Residualkategorie, d.h. einbezogen werden Tage, in denen eine Person weder beschäftigt war, noch arbeitsuchend gemeldet, noch in einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme war und sich auch nicht im SGB II befand. Theoretisch kann diese Residualgröße auch Tage umfassen, in denen eine ungeforderte selbständige Tätigkeit ausgeübt wurde oder eine Person in beamteter Anstellung tätig war. Angesichts der hier untersuchten Personengruppe dürfte dies jedoch nur sehr selten vorkommen.

sortium im Rahmen einer standardisierten Befragung via E-Mail erhoben und dem IAB für Auswertungszwecke zur Verfügung gestellt.

Für die quantitativen Analysen des IAB stand eine 25%-Zufallsstichprobe der Eintritte⁵ in die Arbeitsuche im SGB III von Personen zwischen 25 und 64 Jahren im zweiten Halbjahr 2010 zur Verfügung. Diese Stichprobe umfasste insgesamt 492.029 Personen, von denen 278.121 Männer und 213.908 Frauen sind. Der genannte Zugangszeitraum wurde gewählt, damit die Arbeitsmarktzustände der Personen über einen hinreichend langen Zeitraum nach Eintritt in das SGB III – insgesamt 360 Tage – beobachtet werden können.

Die betrachteten Eintritte in die Arbeitsuche umfassten auch Personen, die zum Zeitpunkt der Arbeitsuchemeldung kein Arbeitslosengeld beziehen. Diese Gruppe stellt mit fast 58% auch die Mehrheit aller Fälle dar. Bei diesen handelt es sich zum größten Teil um „frühzeitige Meldungen wegen bevorstehendem Arbeitsplatzverlust“, zu einem kleineren Teil auch um Wiedereinsteiger/innen, Arbeitsuchende aus Beschäftigung und Personen, deren Alg I-Anspruch ausgelaufen ist, die aber auch keinen Anspruch auf Alg II haben. Für die Charakterisierung der Personen wurden insgesamt mehr als 70 soziodemografische und erwerbsbiografische Individualmerkmale verwendet:

- Bei den *soziodemographischen Merkmalen* wurden u.a. das Geschlecht und das Alter, die Staatsangehörigkeit, das Vorliegen einer Behinderung, der Familienstand, die Existenz von Kindern unter sieben Jahren im Haushaltskontext sowie Kombinationen dieser Merkmale berücksichtigt.
- Die *erwerbsbiografischen Merkmale* bezogen sich zum einen auf Indikatoren zum Arbeitsmarktzustand *unmittelbar vor Eintritt in die Arbeitsuche* sowie zur Dauer von Beschäftigungs-, Arbeitssuche-, SGB II- und SGB III-Leistungsbezugs- und Nicht-Partizipationsphasen in den *drei Jahren vor dem betrachteten Eintritt in das SGB III*. Darüber hinaus wurden Indikatoren zu den Arbeitsmarktzuständen für 36 Quartale im Dreijahreszeitraum vor dem betrachteten Eintrittszeitraum berücksichtigt. Schließlich wurden noch diverse Charakteristika des letzten Arbeitsverhältnisses der Personen in die Analysen aufgenommen. Dabei handelt es sich um Indikatoren wie die Anzahl an unterbrechungsfreien Beschäftigungstagen beim letzten Arbeitgeber, das im letzten Arbeitsverhältnis erzielte Tagesentgelt, der dabei ausgeübte Beruf sowie die berufliche Stellung.

Um zu ermitteln, welche Unterschiede hinsichtlich der Ergebnisgrößen zwischen Frauen und Männern bestehen und auf welche Faktoren diese Unterschiede zurückzuführen sind, wurden die folgenden vier Analyseschritte durchgeführt:

1. Der *erste Schritt* setzt auf der Individualebene an. Dabei wurde auf Basis der tagesgenauen Informationen zu Arbeitsuchenden im SGB III analysiert, inwieweit sich Frauen und Männer im SGB III hinsichtlich relevanter – soziodemografischer wie erwerbsbiografischer – Individualmerkmale unterscheiden und welchen Einfluss diese Merkmale auf die betrachteten Ergebnisgrößen (z.B. Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit) aufweisen. Dabei wurde die Gesamtheit aller Personen in der Stichprobe als Beobachtungsein-

⁵ Es handelt sich somit nicht um eine Stichprobe aus dem Bestand an Arbeitsuchenden, sondern um eine Zugangsstichprobe. Diese wurde bewusst gewählt, um zu verhindern, dass Personen mit einer längeren Verweildauer im SGB III, die typischerweise in Bestandsstichproben überrepräsentiert sind, die Ergebnisse verzerren.

heiten genutzt und bewusst auf eine Berücksichtigung von regionalen Merkmalen verzichtet. Aus diesem Analyseschritt lässt sich erkennen, in welcher Hinsicht sich die Situation von Frauen und Männern im SGB III systematisch unterscheidet und welche Charakteristika der Individuen eine fördernde oder hemmende Wirkung auf die betrachteten Ergebnisgrößen haben.

2. In einem *zweiten Schritt* wurden die dabei erzielten Ergebnisse für sog. statistische Zerlegungsanalysen verwendet. Diese Zerlegungen wurden sowohl für die Gesamtheit aller Personen in der Stichprobe als auch für die 154 Agenturbezirke⁶ separat durchgeführt. Die Ergebnisse dieser 154 agenturspezifischen Zerlegungsanalysen wurden dann auf Ebene der Agenturbezirke weiter analysiert, mit dem Ziel, diejenigen Rahmenbedingungen zu ermitteln, die von den Agenturen nicht oder zumindest nicht unmittelbar beeinflusst werden können, zugleich aber eine Rückwirkung auf die Zielerreichung aufweisen.
3. Die in diesem Untersuchungsteil identifizierten Indikatoren der regionalen Rahmenbedingungen wurden dann in einem *dritten Schritt* in die Analysen auf Individualebene eingespeist, um zu überprüfen, inwieweit sich die Befunde des ersten Untersuchungsschritts verändern, wenn die „gleichstellungsrelevante Ausgangslage“ angemessen abgebildet wird.
4. In einem *vierten Schritt* wurden dann sowohl auf der Individual- als auch der Agenturebene die im Forschungsvorhaben generierten *Prozessindikatoren* genutzt und analysiert, inwieweit diese auf der jeweiligen Ebene einen systematischen Zusammenhang zum Gleichstellungsergebnis aufweisen.

4. Zentrale Empfehlungen und Vorschläge zur Prozessoptimierung und zur durchgängigen Verankerung von Gleichstellung in der BA

Auf Basis der Analyseergebnisse wurden insgesamt *zehn handlungsbezogene Empfehlungen und Vorschläge* herausgearbeitet, mit denen die Beratung und Vermittlung in der BA qualitativ verbessert und eine durchgängige Verankerung von Gleichstellung gewährleistet werden können. Im Folgenden wird eine Darstellung gewählt, bei der jeweils die Handlungsempfehlung genannt und mit Bezug zu den jeweiligen Analyseergebnissen begründet wird.

Insgesamt lassen sich dabei fünf der zehn Handlungsempfehlungen direkt dem Beratungs- und Vermittlungsprozess zuordnen. Die weiteren fünf Handlungsempfehlungen beziehen sich dem gegenüber auf übergeordnete Aspekte der Umsetzung des SGB III.

Bei den im Folgenden aufgeführten Handlungsempfehlungen ist zu berücksichtigen, dass diese – entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen einer durchgängigen Verankerung von Gleichstellung im SGB III – *systematisch alle Geschäftsebenen und Handlungsfelder der BA* betreffen. Die Konzentration auf wenige oder gar eine einzelne Handlungsempfehlung würde das Ziel einer durchgängigen Verankerung von Gleichstellung in der BA verfehlen. Die Handlungsempfehlungen verstehen sich daher als Ansatzpunkte auf der *strukturellen, perso-*

⁶ Die drei Agenturen Berlins wurden zu einem Bezirk zusammengefasst, da die im Weiteren notwendigen Regionaldaten nur für Berlin als Ganzes vorhanden sind.

nellen und operativen Ebene entsprechend dem Referenzrahmen, die sich gegenseitig bedingen und die in ihrer *Gesamtheit* dazu geeignet sind, Gleichstellung in der BA auf allen Geschäftsebenen und in allen Handlungsfeldern zu verankern.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang der Befund, dass durch die Analysen – insbesondere die statistischen Zerlegungsanalysen – nachgewiesen werden konnte, dass die Agenturen für Arbeit durch entsprechende Vorkehrungen in der konkreten Ausgestaltung ihrer Geschäftspolitik, ihrer Strukturen und Prozesse die Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt durchaus beeinflussen können.

Zwar belegen die vom IAB durchgeführten ökonometrischen Analysen, dass die Unterschiede im Arbeitsmarkterfolg zwischen einzelnen Personengruppen im SGB III primär auf die *Ausstattung der Individuen mit arbeitsmarktrelevanten Merkmalen* – wie etwa Ausbildungsabschluss, Berufserfahrung, Art und Dauer des ausgeübten Berufs – zurückzuführen sind. Die *spezifische Ausgestaltung der Wahrnehmung des gleichstellungspolitischen Auftrags* im SGB III durch die Agenturen für Arbeit ist – wie auch *regionale Rahmenbedingungen* – dabei aber keineswegs bedeutungslos.

Unter den für die Umsetzung des gleichstellungspolitischen Auftrags im SGB III auf Agenturebene gebildeten Prozessindikatoren weist insbesondere der Indikator „Die operative Praxis und die BCA arbeiten intensiv zusammen“ einen systematischen Zusammenhang zum Gleichstellungsziel auf, der sich in robuster Weise auf alle Ergebnisgrößen bezieht.

Darüber hinaus können zumindest tendenziell ähnliche Zusammenhänge für weitere Prozessindikatoren identifiziert werden, deren statistische Robustheit jedoch geringer ist. Dies gilt etwa für den Prozessindikator „Adäquate gleichstellungsbezogene Aktivitäten wurden durchgeführt“ und für den Indikator „Operative Praxis wird zu Gleichstellung intensiv beraten“.

Insgesamt deuten die Befunde aus den Zerlegungsanalysen damit darauf hin, dass v.a. dann ein erfolversprechender Beitrag zur Beförderung von Gleichstellung durch die Arbeit der Agenturen für Arbeit im SGB III erwartet werden kann, wenn es gelingt, Gender-Kompetenz im *operativen Geschäft* – also in Beratung und Vermittlung – zu verankern. Dies impliziert, dass – wie noch zu zeigen sein wird – den operativ tätigen Fachkräften sowie den Führungs- und Leitungskräften klar ist, was unter gleichstellungsorientiertem Arbeiten in der Praxis genau zu verstehen ist und warum es sich lohnt, sich mit diesem Thema zu befassen („Vorteilsübersetzung“). Ferner bedeutet dies auch, dass es gelingt die Abstraktheit des Themas Gleichstellung zu reduzieren.

Ergänzend sei darauf verwiesen, dass die im Folgenden aufgeführten Handlungsempfehlungen zwar direkt die BA adressieren. Wir sind uns jedoch – wie einleitend dargestellt – durchaus bewusst, dass die Handlungsmöglichkeiten der BA und damit die Umsetzbarkeit einzelner Handlungsempfehlungen abhängig von förderlichen, aber auch hemmenden Kontext- und Rahmenbedingungen ist. Zur Umsetzung einiger Handlungsempfehlungen wird daher im Einzelfall zu prüfen sein, welche externen Rahmenbedingungen – z.B. gesetzliche Grundlagen – verändert und welche Akteure – z.B. Bundesministerien, Verbände und/oder Wirtschafts- und Sozialpartner – einbezogen werden müssen, um die Umsetzung von Handlungsempfehlungen zu beschleunigen oder gar erst zu ermöglichen.

4.1 Empfehlungen und Vorschläge zur Verankerung von Gleichstellung in die Prozesse von Beratung und Vermittlung

Zur Erhöhung der Qualität von Beratung und Vermittlung über die Verankerung von Gleichstellungsaspekten werden folgende *fünf Handlungsempfehlungen* ausgesprochen:

- **Handlungsempfehlung 1:**
Verbesserungen der (zeitlichen) Rahmenbedingungen für Fachkräfte zur individuellen Beratung

Um eine gleichstellungsfördernde, intensive und qualitativ hochwertige Beratung und Vermittlung zu ermöglichen, empfehlen wir, die zeitlichen Rahmenbedingungen der VFK für die individuelle Beratung von Kunden und Kundinnen zu verbessern. Die Bereitstellung von ausreichenden zeitlichen Ressourcen, die VFK eine intensive Auseinandersetzung mit dem Kunden/der Kundin und damit die in 4PM postulierte individuelle Beratung erlaubt, könnte beispielsweise durch eine Verbesserung der *Betreuungsrelation* von VFK zu Kunden/Kundinnen und/oder eine Erhöhung der *Kontaktdichte* ermöglicht werden. Die vorliegenden Erfahrungen zur „Internen Ganzheitlichen Integrationsberatung“ (INGA) können hierbei als Orientierungsmaßstab dienen.

Begründung:

In den durchgeführten Fallstudien wurde insbesondere von Vermittlungsfachkräften darauf hingewiesen, dass u.a. aufgrund des ungünstigen Betreuungsschlüssels die für eine umfassende individuelle Beratung, Begleitung und Unterstützung – und hier insbesondere für die Durchführung des *Profiling*s und der *Festlegung des Zielberufs*, aber auch für die *kritische Überprüfung und ggf. Korrektur einer einmal gewählten Handlungsstrategie* – notwendige Zeit *nicht* zur Verfügung steht. Gleichzeitig wird von Fach- und Führungskräften in Interviews auf unterschiedlichen Ebenen (BA-Zentrale, RDn und Agenturen für Arbeit) auf die positiven Erfahrungen im Zusammenhang mit dem INGA-Modellansatz hingewiesen.

Die in 4PM postulierte „am individuellen Unterstützungsbedarf des Kunden“ (...) orientierte Begleitung und Unterstützung bei der (Re-)Integration bzw. Heranführung an den Arbeitsmarkt⁷ stellt nach unserer Einschätzung grundsätzlich einen guten und zielführenden Ansatz zur individuellen Förderung, Beratung und Vermittlung von Arbeitslosen dar. Hierfür sprechen insbesondere die Ergebnisse der ökonometrischen Zerlegungsanalysen, nach denen eine sehr große Heterogenität zwischen Frauen und Männern, v.a. aber innerhalb der Frauen und innerhalb der Männer, die arbeitslos bzw. gemeldet sind, festzustellen ist.

Gleichzeitig zeigen sich aber auch systematische und strukturelle Unterschiede innerhalb unterschiedlicher Personengruppen, die bei einem reinen Fokus auf das Individuum leicht übersehen werden können. Dies gilt in besonderem Maße für Ausstattungsmerk-

⁷ Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.): Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit (SGB II und SGB III), Stand: 01.04.2012, VERSION 7.0 – INTERN, Nürnberg 2011, S. 5

male wie Humankapital und Arbeitsmarkterfahrung in Bezug auf vergangene Beschäftigungen sowie Bezahlung und Art der Tätigkeit.

4PM kann daher nur dann umfassend gelingen, wenn zukünftig auch strukturelle Unterschiede von Männern und Frauen am Arbeitsmarkt bewusst wahrgenommen und stärker berücksichtigt werden. Spielräume, um Fragen der Gleichstellung von Frauen und Männern und der Überwindung struktureller Benachteiligungen des Geschlechts in Verbindung mit anderen Kategorien, wie z.B. Alter oder Migrationshintergrund zu adressieren, sollten daher gezielt geschaffen und ausgeweitet werden.

Dies kann jedoch im Grundsatz nur dann gelingen, wenn die Möglichkeit besteht, die (alleinige) Bestimmung der Integrationsziele und Handlungsstrategien von gegebenen erwerbsbiografischen Merkmalen zu entkoppeln und einmal gewählte Integrationsstrategien im Beratungs- und Vermittlungsprozess selbst modifizieren zu können. Dies alles erfordert *angemessene zeitliche* Ressourcen für Beratung und Vermittlung.

- **Handlungsempfehlung 2:**
**Aufnahme der „langfristigen Integration in Beschäftigung“
in das zentrale Zielsystem der BA**

Empfohlen wird weiterhin, zukünftig Erfolge der *langfristigen Integration in Beschäftigung* in das zentrale Zielsystem der BA aufzunehmen, um die zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern notwendige Umsetzung von langfristigen Integrationsstrategien zu ermöglichen. Es wird empfohlen, mit der Aufnahme eines langfristigen Integrationsindikators die bislang auf eher kurzfristige Erfolge ausgerichteten Zielvorgaben zu ergänzen.

Konkret wird vorgeschlagen, dass im strategischen Geschäftsfeld „Integration und Leistungsgewährung Alg I sowie Markterschließung für Nicht-Leistungsempfänger/innen“ (SGF I/Va) im geschäftspolitischen Ziel „Vermeidung der Arbeitslosigkeit und der nachhaltigen Verkürzung der Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit“ der *„Integrationsgrad zwölf Monate nach Übergang aus SGB III-Arbeitslosigkeit in Beschäftigung“* als neuer Indikator *ergänzend* zu den bisherigen Indikatoren „Integrationsgrad Job-to-Job“ und „Integrationsgrad gesamt“ Verwendung findet.

Dabei sollte der neu vorgeschlagene Indikator *höher gewichtet* werden als die beiden bereits „etablierten“ integrationsbezogenen Indikatoren. Diese Höhergewichtung nachhaltiger Integration sehen wir als ersten Schritt für die Ausrichtung von Beratung und Vermittlung an der existenzsichernden Beschäftigung von Frauen und Männern an.

Begründung:

Deutlich signalisieren VFK, aber auch Führungs- und Leitungskräfte der Agenturen für Arbeit das *Primat kurzfristiger Integrationen* gegenüber allen anderen steuerungsrelevanten Zielen der BA, selbst wenn in der Wahrnehmung der meisten Akteure und Akteurinnen auf Ebene der BA-Zentrale die *Nachhaltigkeit von Integrationen* im Vordergrund steht. Dieser Widerspruch muss aufgehoben werden, um im Sinne der Förderung der faktischen Chancengleichheit von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt langfristig angelegten Integrationsstrategien im Beratungs- und Vermittlungshandeln der VFK mehr Raum zu bieten.

- **Handlungsempfehlung 3:
Qualitative Verbesserungen von 4PM und Beratungskonzeption**

Um die „Pfadabhängigkeit“ von Beratung und Vermittlung zu überwinden und VFK in die Lage zu versetzen, (längerfristige) Maßnahmen zur beruflichen Neuorientierung von Kunden und Kundinnen unter Berücksichtigung ihrer Lebenslagen zu entwickeln und auch eine einmal getroffene Entscheidung zur Handlungsstrategie zu revidieren, sind *Veränderungen in 4PM und Beratungskonzeption* unter Berücksichtigung von Gender-Aspekten notwendig.

Grundsätzlich sollten dabei – in Analogie zu der das Berufsspektrum erweiternden Beratung im U25-Bereich – Stärken und Potenziale der Kunden und Kundinnen und ihre Lebenslagen in der Beratung eine stärkere Rolle spielen.

Hierbei ist innerhalb eines zuvor definierten Mindestzeitraums nach dem Erstgespräch auch zu überprüfen, ob die Entscheidung richtig war, den Beratungs- und Vermittlungsprozess im Format der *Orientierungs- oder Entscheidungsberatung (OEB)* oder der *Integrationsbegleitenden Beratung (IBB)*⁸ durchzuführen. Hierdurch sollen die bereits bestehenden Möglichkeiten, eine einmal getroffene, für den späteren nachhaltigen Integrationserfolg zentrale Weichenstellung zu Inhalten und Ausrichtung der Beratung und Vermittlung – insbesondere in Bezug auf die *Bestimmung des Zielberufs* und die *Festlegung der Handlungsstrategie* – kritisch zu hinterfragen und ggf. korrigieren zu können, zukünftig konsequenter genutzt werden..

Darüber hinaus soll innerhalb von 4PM das sozialwissenschaftliche Lebenslagenkonzept einbezogen werden, mit dem eine stärkere Integration der strukturellen Lebensverhältnisse von Kundinnen und Kunden in Wechselwirkung mit ihren Handlungsspielräumen in den Beratungs- und Vermittlungsprozess ermöglicht wird.

Konkret wird vorgeschlagen, Gender-Aspekte systematisch in der Beratungskonzeption zu verankern. In erster Linie bedeutet dies, Gender-Reflexivität in die Beratungskonzeption systematisch und explizit zu integrieren. So könnten Beispiele von Beratungen aus der Untersuchung verdeutlichen, was mit geschlechterbezogenen Zuschreibungen gegenüber Kunden und Kundinnen gemeint ist und wie eine gender-bewusste Beratung aussehen kann.

Bei dieser Handlungsempfehlung geht es also insgesamt nicht um einen Paradigmenwechsel in der BA-Beratungsphilosophie, sondern um eine konzeptionelle Weiterentwicklung von 4PM und Beko durch eine explizite Gleichstellungs- und Lebenslagenorientierung.

Begründung:

Aus den in Agenturen für Arbeit durchgeführten Fallstudien und den dort angesiedelten teilnehmenden Beobachtungen lassen sich zunächst folgende Schlussfolgerungen ziehen:

⁸ Vgl. Rübner, Matthias/Sprengard, Barbara: Beratungskonzeption der Bundesagentur für Arbeit, Grundlagen, herausgegeben von der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg 2011, S. 43 ff.

- In Bezug auf die Erreichung der Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt gehen viele der befragten VFK davon aus, dass aus einer *Gleichbehandlung* automatisch auch *Gleichstellung* folgt;
- Bereits bestehende Ungleichbehandlungen von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt können darüber hinaus auch aufgrund der oberflächlichen Erfassung von Lebenssituationen im Profiling nicht adäquat erkannt werden bzw. werden weiter verfestigt,
- Tradierte Geschlechterrollen werden bei der Festlegung des Zielberufs und der Auswahl der Handlungsstrategie fortgeführt, auch weil der bestehende Zielkonflikt zwischen schneller Vermittlung und langfristig beruflichen Zielen überwiegend zu Lasten langfristiger beruflicher Ziele geht.

Aus der Sonderauswertung zur Kundenzufriedenheitsanalyse geht zudem hervor, dass insbesondere Frauen bemängeln, dass vorhandene außerberufliche Kompetenzen im Profiling nicht angemessen berücksichtigt werden.

Die ökonometrischen Analysen verdeutlichen ergänzend, dass das Ergebnis von Beratungs- und Vermittlungsgesprächen zwischen Kunden und Kundinnen und VFK in hohem Maße „*pfadabhängig*“ ist. Ein früher bereits ausgeübter Beruf, die jeweilige Branche oder die Dauer einer vorangehenden Beschäftigung – in den Analysen des IAB als „Ausstattungsmerkmale“ definiert – determinieren zu großen Teilen die Integrationschancen im Allgemeinen und die Art des neuen Beschäftigungsverhältnisses im Besonderen.

Gründe hierfür können Präferenzen und Lebensentwürfe von Kundinnen und Kunden sein, die auch im Beratungs- und Vermittlungsprozess nicht weiter hinterfragt werden. Wurde beispielsweise vor einer Familienzeit einer Teilzeitbeschäftigung nachgegangen, da dies zur Absicherung des Familieneinkommens ausreichte, so erscheint es aus Kunden- und Kundinnensicht naheliegend, auch zukünftig eine Teilzeittätigkeit anzustreben. Liegen entsprechende Beschäftigungsmöglichkeiten vor, konzentrieren sich auch VFK in der Beratung und Vermittlung häufig auf diese naheliegende Integrationsstrategie. Schwierigkeiten, eine einmal eingeschlagene Integrationsstrategie zu überdenken und ggf. zu modifizieren, tragen dabei nicht zur Überwindung der „Pfadabhängigkeit“ bei.

Auswirkungen eines solchen Vorgehens z.B. auf die eigene Existenzsicherung oder die Perspektiven für eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration bleiben in dem skizzierten Fall unberücksichtigt. Gerade dies muss jedoch eine VFK leisten können: Rollenbilder von Kunden und Kundinnen unter Berücksichtigung der Lebenslagen erkennen und im Sinne der Konsequenzen für den Beratungs- und Vermittlungsprozess sowie einer späteren möglichst langfristigen und nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt hinterfragen.

- **Handlungsempfehlung 4:**
Schaffung von Anreizen für VFK zur Anwendung der Strategie Gender Mainstreaming im Rahmen der Personalentwicklung

Eine weitere zentrale Empfehlung richtet sich darauf, die Motivation von VFK (vgl. *Handlungsempfehlung 8* für Führungskräfte) zur tatsächlichen Anwendung der Strategie Gender Mainstreaming durch entsprechende *Anreize im Rahmen der Personalentwicklung*

(und ergänzend zu der weiter unten dargestellten Berücksichtigung von Gender Mainstreaming in der fachaufsichtlichen Führung) zu erhöhen.

Hiermit meinen wir ausdrücklich *nicht* eine höhere Vergütung der BA-Beschäftigten, sondern das Zusammenspiel unterschiedlicher Ansätze zur Förderung der Motivation, zu denen neben entsprechenden Informations- und Sensibilisierungsmaßnahmen sowie Fortbildungsangeboten für die VFK auch die Stärkung der Vorbildfunktion von Führungskräften für Gender Mainstreaming, Maßnahmen der fachaufsichtlichen Führung, die Thematisierung von Gleichstellung in Teamsitzungen und Besprechungsrunden und der Leistungs- und Entwicklungsdialog gehören.

Damit sich Fach- und Führungskräfte ihrer Verantwortung für die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern bewusst werden können, wird vorgeschlagen, Gender-Kompetenz explizit in die jeweiligen Tätigkeits- und Kompetenzprofile (TuK) zu integrieren. Das Kompetenzmodell der BA bietet hier unterschiedliche Möglichkeiten, die beispielhaft erläutert werden:

- So könnte im Bereich der *Fach-/Methodenkompetenz* die Aufnahme eines Kompetenzfelds zur Förderung von Gleichstellung am Arbeitsmarkt erfolgen;
- Im Bereich der sozial-kommunikativen Kompetenz könnte im Kompetenzfeld „Kundenorientierung“ das Thema „Sensitivität nach außen“ in der Beschreibung der Kompetenzen mit der Reflexion struktureller Benachteiligungen ergänzt werden.

Bei Führungskräften könnte im Kompetenzfeld „Mitarbeiterorientierung“ die bestehende Formulierung zur Förderung der Chancengleichheit *nach innen* dahingehend ergänzt werden, dass die Mitarbeiter/innen durch die Führungskraft gefördert und gefordert werden, die Gleichstellung *am Arbeitsmarkt* aktiv zu verfolgen.

- Bei der *Aktivitäts- und Umsetzungskompetenz* könnte im Rahmen des Merkmals der „Zielorientierung“ Gleichstellung als ein geschäftspolitisches Ziel der BA deutlicher hervorgehoben werden.

Begründung

Die Art der Beratung und Vermittlung und damit auch die Ausrichtung von Beratung und Vermittlung an gleichstellungsfördernden Grundsätzen hängen nicht zuletzt von der *Motivation* der jeweiligen Fachkraft ab. Um kontinuierlich hochwertige Dienstleistungen für Kunden und Kundinnen erbringen zu können, sind Anreize für eine fachliche Gleichstellungsorientierung für Fach- und Führungskräfte notwendig, die durch das bestehende Personalmanagement (insbesondere bei Anforderungsprofilen, Personalauswahl und -beurteilung) nicht gegeben sind. Dies gilt insbesondere für Führungskräfte: Nur wenn diese als Vorbild fungieren und Orientierung geben und auch von der Fachaufsicht entsprechende Impulse ausgehen, wird den VFK deutlich, dass Gleichstellung kein abstrakter Auftrag für die BA als Organisation, sondern Aufgabe des konkreten Beratungs- und Vermittlungsprozesses und der VFK selbst ist.

• **Handlungsempfehlung 5:
Auf- und Ausbau von Gender-Kompetenzen bei Vermittlungsfachkräften**

Zur Sicherstellung eines gleichstellungsorientierten und v.a. -fördernden Beratungs- und Vermittlungsprozesses wird der *systematische und umfassende Auf- und Ausbau von Gender-Kompetenzen bei „arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten“ VFK* empfohlen (vgl. *Handlungsempfehlung 8* für Führungskräfte).

Die Verantwortlichkeit dafür, dass VFK über Gender-Kompetenz verfügen, tragen in erster Linie die Führungskräfte und letztlich die Agenturen für Arbeit im Rahmen ihrer dezentralen Verantwortung. Vorgeschlagen wird dabei, die Gender-Kompetenz von VFK zum einen im Rahmen der Aus-⁹ und Fortbildungsangebote in den Agenturen für Arbeit, zum anderen über die Grundsätze der fachaufsichtlichen Führung vor Ort abzusichern. Um jedoch über die Gesamtorganisation BA ein *einheitliches* Verständnis der Anwendung der Strategie Gender Mainstreaming zu verankern, müssen hierzu entsprechend *einheitliche Standards* entwickelt werden.

Für die (bestehenden) Aus- und Fortbildungskonzepte für VFK sind daher *durchgängig* Module zu entwickeln, die die Gleichstellungsperspektive als Querschnittsperspektive auf den jeweiligen fachlichen Bereich beziehen und mit denen Gender-Kompetenz als Teil der Fachkompetenz im Beratungs- und Vermittlungsgeschehen vermittelt werden kann. Damit in Zusammenhang steht auch der Umgang mit den Formaten der Orientierungs- oder Entscheidungsberatung (OEB) und der Integrationsbegleitenden Beratung (IBB), der weiter zu qualifizieren ist, auch um möglichen Unsicherheiten im Umgang mit den beiden Formaten auf Seiten der VFK vorzubeugen.

Um Gender-Kompetenz als eigenständige *fachliche Kompetenz* von VFK abzusichern, sollte darüber hinaus geprüft werden, inwieweit ergänzende Aus- und Fortbildungsangebote *explizit* zu Gleichstellung und Gender Mainstreaming sinnvoll sind.

Da bislang das Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt als eigenständiges Kompetenzfeld in der BA nur sporadisch verfolgt wird und somit auch in den unterschiedlichen *Fortbildungskonzeptionen* nur vereinzelt vorkommt, erscheint es ratsam, eine systematische Schulung von VFK stufenweise umzusetzen: Hierbei sollten

- zunächst exemplarisch einzelne Fortbildungskonzepte ausgewählt,
- in diese Gleichstellung als Querschnittsperspektive in den einzelnen Modulen integriert,
- die überarbeiteten Aus- und Fortbildungskonzepte modellhaft erprobt und
- anschließend evaluiert

werden. Die Erfahrungen der modellhaften Erprobung können dann als Grundlage für die Anpassung der anderen Aus- und Fortbildungskonzepte dienen. In die überarbeiteten Konzepte sollte auch eine Integration der expliziten Reflexion von Gender-Aspekten in *Fortbildungsmaterialien* erfolgen.

⁹ Hiermit meinen wir die von der HdBA angebotenen Ausbildungsgänge.

Flankierend schlagen wir „*Train-the-Trainer*“-Maßnahmen zur Qualifizierung der Dozenten und Dozentinnen vor, und zwar sowohl bezogen auf die fachlichen Inhalte der Fortbildungen als auch in Bezug auf die Bedeutung gender-bezogener Zuschreibungen.¹⁰

Wir sehen darüber hinaus die Notwendigkeit einer entsprechenden Anpassung der BA-eigenen *Ausbildungen* in Bezug auf Curricula und Materialien. Zu klären mit der HdBA ist, inwieweit hier ein ebenfalls stufenweises Verfahren zu konzeptionellen Schwerpunkten einer Ausbildung möglich ist, wie dies für die Fortbildungskonzepte weiter oben dargestellt wurde.

Im Hinblick auf die *fachaufsichtliche Führung* ist im Rahmen der Grundsätze zur fachaufsichtlichen Begleitung der Mitarbeiter/innen durch die Führungskräfte¹¹ die Anwendung der Strategie Gender Mainstreaming abzusichern. Hiermit wird die Qualität der Arbeit in Beratung und Vermittlung auch in Hospitationen, teaminternen Qualitätszirkeln oder auch solchen der Führungskräfte auf Ebene der Agenturen für Arbeit bewertet. Voraussetzung hierfür ist die Anpassung der relevanten HEGA und der Instrumente fachaufsichtlicher Begleitung und Führung.

Begründung:

Um die Potenziale von 4PM zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern besser ausschöpfen zu können, sind entsprechende *Gender-Kompetenzen* erforderlich. Insbesondere die Fallstudien haben deutlich gemacht, dass viele VFK nicht systematisch über ein gleichstellungsorientiertes Verständnis und über fachliches Handwerkszeug verfügen. Bei weiten Teilen der VFK (und auch anderer Funktionsgruppen) fehlt ein umfassendes Gender-Verständnis, so dass häufig eine Reduktion der Gleichstellung von Frauen und Männern auf Fragen der *Vereinbarkeit* von Erwerbs- und Familienleben oder ganz allgemein auf *Frauen* als (homogene) „Zielgruppe“ erfolgt.

Gender-Kompetenz liegt bei den VFK insgesamt nur in Ansätzen vor. Dadurch, dass Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt von der BA bislang bestenfalls punktuell in Fortbildungen für Fachkräfte aufgegriffen wird, ist der Aufbau entsprechender fachlicher Qualifikationen nicht möglich. Damit sind sowohl Fortbildungen gemeint, die das Thema Gleichstellung von Frauen und Männern in ihrer Vielfalt explizit adressieren als auch (und v.a.) die systematische Integration einer Gender-Perspektive in anderen Fachfortbildungen. Die Analyseergebnisse aus Fallstudien und Interviews zeigen, dass es ohne fachliches Know-how den VFK nicht möglich ist, systematisch und flächendeckend gleichstellungsorientiert zu arbeiten.

¹⁰ Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Fortbildung – gleichstellungsorientiert! Arbeitshilfen zur Integration von Gender-Aspekten in Fortbildungen, Berlin 2009.

¹¹ Vgl. hierzu HEGA 12/11-14

4.2 Weitere grundlegende Empfehlungen und Vorschläge zur Optimierung der Umsetzung des gleichstellungspolitischen Auftrags durch die BA

Damit die im vorangehenden Kapitel dargestellten qualitativen Verbesserungen in Vermittlung und Beratung erreicht werden können, sind die hierfür notwendigen Voraussetzungen auf unterschiedlichen Ebenen der BA zu schaffen. Als *zentrale* Ansatzpunkte lassen sich hierbei folgende *fünf* Handlungsempfehlungen formulieren:

- **Handlungsempfehlung 6:**
Verankerung von Gleichstellung im Leitbild der BA

Wir schlagen vor, die *Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt als eigenständiges und zentrales Element in das Leitbild der BA aufzunehmen*. Hiermit wird deutlich gemacht, dass die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern handlungsleitend für alle Mitarbeiter/innen vom Vorstand bis zur VFK ist.

Dies hätte nicht nur zur Folge, dass sich die Identifikation der Mitarbeiter/innen mit Gleichstellung als Querschnittsaufgabe der BA erhöht, sondern auch, dass die Vorbildfunktion und Glaubwürdigkeit der BA auch nach außen für andere Unternehmen weiter steigt.

Überdies erscheint die Verankerung von Gleichstellung im BA-Leitbild vor dem Hintergrund der Definition eines eigenständigen Handlungsfelds „Erwerbsspartizipation und Arbeitszeitvolumen von Frauen steigern“ im Rahmen der Fachkräftestrategie 2025 konsequent.¹²

Begründung:

Die Förderung von Gleichstellung ist zurzeit *nicht* systematisch Gegenstand des Leitbilds der BA.¹³ Dies belegen Ergebnisse der Dokumentenanalysen genauso wie die durchgeführten Fallstudien, die Experten- und Expertinneninterviews sowie die E-Mail-Befragung. Im Leitbild der BA bleibt Gleichstellung im Sinne des Diversity Managements bislang vielmehr auf die Mitarbeiter- und Mitarbeiterinnenführung als Führungsgrundsatz und damit auf die Führungskräfte beschränkt. Gleichzeitig wird zwar im „Führungskompass“ auf die allgemeine gesetzliche Verpflichtung der BA zum „Prinzip der Gleichstellung“¹⁴ hingewiesen, konkrete Bezüge finden sich jedoch auch hier lediglich in Bezug auf die Personalentwicklung.¹⁵ Dies reicht nicht aus, um zu verdeutlichen, dass die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt als durchgängige Aufgabe *aller* Mitarbeiter/innen, aller Hierarchie- und Geschäftsebenen und aller Handlungsfelder der BA im Sinne des Gender-Mainstreaming begriffen wird.

¹² Vgl. Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.): Perspektive 2025: Fachkräfte für Deutschland, Nürnberg 2011, S. 15

¹³ Vgl. Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.): Unser Leitbild, Nürnberg 2005, S. 19.

¹⁴ Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.): Führung in der BA, Führungskompass, Handbuch für Führungskräfte, Nürnberg 2012, S. 33.

¹⁵ Vgl. ebd., S. 31.

- **Handlungsempfehlung 7:**
Entwicklung und Umsetzung eines Konzepts zur Strategie Gender Mainstreaming in der BA

Wir empfehlen die Entwicklung eines Konzepts auf Ebene der BA-Zentrale, das klar festlegt, wie die Strategie Gender Mainstreaming in der BA umgesetzt wird, um dem gesetzlichen Auftrag zu entsprechen, die Gleichstellung von Frauen und Männern als *durchgängiges Prinzip der Arbeitsförderung* zu verfolgen.

Nicht nur aus Gründen der konzeptionellen Klarheit sollte dabei deutlich unterschieden werden zwischen Strategien zur Umsetzung der Chancengleichheit des BA-Personals und dem gesetzlichen Auftrag der Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt nach außen: Nach innen (internes Personalmanagement) setzt die BA Diversity Management mit dem Ziel der Chancengleichheit der Fach- und Führungskräfte innerhalb der BA um. Nach außen (Beratung und Vermittlung) ist Gender Mainstreaming diejenige Strategie, die den gesetzlichen Auftrag in Bezug auf Gleichstellung von Frauen und Männern in der Arbeitsförderung absichern kann. Gender Mainstreaming ist somit als *eigenständige Strategie* umzusetzen und nicht länger als eines von mehreren Handlungsfeldern des Diversity Managements zu fassen.

Das Gender Mainstreaming-Konzept der BA sollte dabei beschreiben, wie in den Prozessen, Verfahren und Handlungsfeldern der BA Gleichstellungsorientierung *als Qualitätsstandard* verankert wird. Wir schlagen vor, die BA-interne Einführung des Gender Mainstreaming-Konzepts der BA durch eine HEGA umzusetzen und zu kommunizieren sowie die Umsetzung des Konzepts – z.B. im Rahmen von Evaluierungen – nachzuhalten.

Die von uns empfohlene Gender Mainstreaming-Konzeption sollte dabei auch die im Rahmen dieses Forschungsprojekts ausgeklammerten BA-Handlungsfelder der *Berufsorientierung* und *Berufsberatung* explizit einbeziehen. Wir sehen hier – neben dem Beratungs- und Vermittlungsprozess von Kunden und Kundinnen – die wichtigsten Ansatzpunkte dafür, um frühzeitig und präventiv auf bildungs- und berufswahlbezogene Entscheidungen junger Menschen im Sinne einer Erweiterung des Berufswahlspektrums hinzuwirken. Dies würde ermöglichen, „Ausstattungsunterschiede“ zwischen Frauen und Männern in einem frühen Stadium zu adressieren und so Chancen der BA zu nutzen, tradierte Ausbildungs- und Berufswahlmuster zu durchbrechen.

Darüber hinaus sollte sich die Gender Mainstreaming-Konzeption auch auf *Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung* beziehen. In diesem Zusammenhang weisen wir auf Untersuchungsergebnisse aus Experten- und Expertinneninterviews und Dokumentenanalysen hin, nach denen durch Dritte erbrachte Maßnahmen nicht systematisch nach Gleichstellungsgesichtspunkten ausgerichtet sind, weil entsprechende Kompetenzen von den Maßnahmeträgern nicht nachgewiesen werden müssen.

Diesbezüglich empfehlen wir, beim Zulassungsverfahren für Maßnahmen, die über Bildungsgutscheine gefördert werden und bei denen sich Kunden und Kundinnen nach AZAV zugelassene Maßnahmen bei Dienstleistern aussuchen können, das Kriterium der Gender-Kompetenz der Bildungsträger aufzunehmen. Diese Anforderung geht über den unmittelbaren Handlungsbereich der BA hinaus. Beim Maßnahmeneinkauf durch die REZ oder die Agenturen für Arbeit ist hingegen Gender-Kompetenz – über die allgemeinen Hinweise zum Diversity Management hinaus – in das Anforderungsprofil für Maß-

nahmeträger bzw. den Vergaberegeln aufzunehmen. Neben einer formalen Prüfung ist auch eine *inhaltliche Prüfung* vorhandener Gender-Kompetenz bei der Maßnahmeauswahl notwendig.

Begründung:

Sowohl Dokumentenanalysen, als auch Experten- und Expertinneninterviews, Fallstudien, teilnehmende Beobachtungen sowie E-Mail-Befragung zeigten, dass auf konzeptioneller Ebene *Unklarheit über das Verhältnis von Gender Mainstreaming und Diversity Management* besteht und es auf den unterschiedlichen Geschäfts- und Hierarchieebenen der BA ein heterogenes Gleichstellungsverständnis gibt. Dies betrifft alle Fach- und Führungskräfte und teilweise auch die BCA.

Das heterogene Gender-Verständnis äußert sich beispielsweise auch darin, dass unterschiedliche Interpretationen darüber vorliegen, ob Gender Mainstreaming Teil von Diversity Management ist oder nicht. Diesbezüglich gehen auch die Meinungen auseinander, was Gender Mainstreaming in der praktischen Umsetzung bedeutet. Unklar ist auch, ob bzw. inwieweit sich der Diversity Ansatz auf das interne Personalmanagement in der BA oder auch auf das sog. operative Geschäft, also die Tätigkeit der VFK in Beratung und Vermittlung bezieht. Bei Fortbestehen dieser Unklarheiten sehen wir die Gefahr, dass die bisherige nicht systematische Berücksichtigung von Gleichstellung sowohl auf das Beratungs- und Vermittlungsgeschäft als auch auf alle Handlungsfelder der BA bezogen weiterhin unreflektiert praktiziert wird.

• **Handlungsempfehlung 8:**
**Verankerung der Gleichstellung von Frauen und Männern
als Führungs- und Leitungsaufgabe**

Empfohlen wird die systematische Verankerung des gesetzlichen Auftrags zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern als *Führungs- und Leitungsaufgabe*. Dies betrifft – in Analogie zu dem auf Fachkräfte bezogenen Vorschlag (vgl. Handlungsempfehlung 5) – die Aufnahme von Gender-Kompetenz in die entsprechenden Tätigkeits- und Kompetenzprofile (TuK) und in das Kompetenzmodell der BA wie auch entsprechend in den Leistungs- und Entwicklungsdialo (LEDi).

Wie auch zuvor für Fachkräfte dargestellt, umfasst unser Vorschlag darüber hinaus konkret die konsequente Ausbildung des Führungskräftenachwuchses der BA und die systematische Weiterbildung von Führungs- und Leitungskräften hinsichtlich des Verständnisses der Strategie Gender Mainstreaming und der Umsetzung im jeweiligen Verantwortungsbereich. Systematische Kenntnisse über die geschlechterbezogene (vertikale und horizontale) Segregation am Arbeitsmarkt, das Wissen um geschlechterbezogene Zuschreibungen sowie Auswirkungen von Lebenslagen und individuellen Handlungsspielräumen auf den Beratungs- und Vermittlungsprozess sollten dabei eine Anforderung an das Führungskräftewissen darstellen.

Begründung:

Wie bereits für VFK ausgeführt (vgl. Handlungsempfehlung 5) zeigen insbesondere die Ergebnisse der Experten- und Expertinneninterviews, der Fallstudien und der E-Mail-Befragung auch in Bezug auf die Führungs- und Leitungskräfte häufig – i.d.R. unbewusste

– geschlechterbezogene Zuschreibungen. Diese betreffen nicht nur das Geschlecht, sondern z.B. auch den Migrationshintergrund. Ein Ausbau vorhandener Kompetenzen in Bezug auf relevante rechtliche und fachliche Kenntnisse und auf die diagnostische und methodische Beratungskompetenz unter Gender-Aspekten ist notwendig, auch um solche Zuschreibungen erkennen und korrigieren zu können.

Gender-Kompetenz (bzw. „Gleichstellungskompetenz“ als häufig geläufigerer Begriff in der BA) wird dabei v.a. als Aufgabe des internen Personalmanagements und von Führungskräften im Umgang mit den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der BA verstanden. In den Instrumenten der Personalpolitik – also in Tätigkeits- und Kompetenzprofilen (TuK), Verfahren zur Personalgewinnung, -auswahl und -beurteilung – ist Gender-Kompetenz – mit Ausnahme der BCA-Funktion – nicht als solche verankert.

Gender-Kompetenz zählt zwar weder für Fach- noch für Führungskräfte systematisch zu den Inhalten von Aus- und Fortbildungen, Gleichstellung ist jedoch indirekt in Weiterbildungen zum internen Personalmanagement und in Führungskräfte trainings als Teil von Diversity Management präsent. Dabei werden allerdings Anforderungen an die fachlichen Qualifikationen der Arbeitsförderung aus Gleichstellungssicht nicht berücksichtigt.

Da bislang Gleichstellung bei Führungs- und Leitungskräften im Wesentlichen auf Fragen der (internen) Mitarbeiter/innenführung beschränkt bleibt, in den Instrumenten der Personalpolitik nicht systematisch und in Aus- und Fortbildungen lediglich punktuell verankert ist, besteht die Gefahr, dass die Notwendigkeit für gleichstellungsrelevantes Arbeiten im Beratungs- und Vermittlungsgeschäft den VFK nicht adäquat durch die Führungs- und Leitungskräfte vermittelt werden kann. Eine entsprechende „Vorteilsübersetzung“ gegenüber den VFK findet damit i.d.R. nicht statt, und eine Vorbildfunktion in Bezug auf Gleichstellung wird hierdurch zumindest erschwert. Eine konsequente Verankerung von Gleichstellung als Führungs- und Leitungsaufgabe würde nicht nur wichtige Impulse zur Förderung der Gleichstellung liefern, sondern gleichzeitig auch zu einer Verringerung des oben beschriebenen „Delegationsrisikos“, also der Gefahr, dass Gleichstellungsthemen in Beratung und Vermittlung an die BCA delegiert werden, führen.

• **Handlungsempfehlung 9:**
Klärung von Funktion und Rolle der BCA

Um das in den Agenturen für Arbeit verbreitet vorgefundene „Delegationsprinzip“ – überspitzt ausgedrückt ist damit die allein den BCA zugeschriebene Verantwortlichkeit für alle Fragen der Gleichstellung gemeint – zukünftig zu vermeiden, schlagen wir eine *deutliche Profilschärfung der BCA-Funktion* vor:

- So sollte zukünftig die Einzelfallberatung von Kunden und Kundinnen ausschließlich Aufgabe der VFK sein. Die BCA können hierbei die VFK über die Weitergabe wichtiger Informationen zur Integration von Berufsrückkehrenden, Alleinerziehenden etc. unterstützen, eine direkte Beratung von Kunden und Kundinnen sollte jedoch nicht in das Aufgabenprofil der BCA gehören.
- Analog hierzu können Unternehmensbesuche zur Förderung der Gleichstellung von „Arbeitgeberkunden“ nicht Gegenstand der BCA-Tätigkeit sein. Zuständig hierfür ist der AG-S, der über Coaching-, Beratungs- und auch zielgerichtete Fortbildungsan-

gebote (auch) durch die BCA für eine effektive Arbeitgeberberatung nach gleichstellungspolitischen Grundsätzen zu befähigen ist. In diesem Zusammenhang schlagen wir vor, die Verantwortlichkeit für eine gleichstellungsfördernde Vermittlung stärker auf den AG-S zu übertragen, auch um die BCA in ihrer strategischen Funktion zu stärken: Die Verantwortung für Gleichstellung in der Arbeitsvermittlung sollte demnach bei Bereichs- und Teamleitungen des AG-S klar verankert sein. Hiermit soll auch erreicht werden, dass Initiativen zur Verankerung von Gleichstellung in der Vermittlung damit von diesen ausgehen, auch ohne dass Impulse durch die BCA notwendig sind. Das Schnittstellenkonzept zur Zusammenarbeit zwischen AG-S und BCA sollte entsprechend angepasst werden.

Insgesamt ist das Anforderungs- und Funktionsprofil der BCA weiter in Richtung einer strategischen¹⁶ *Unterstützung* von Fach- und Führungskräften der BA zu schärfen. Eine stärker „strategisch“ geprägte Ausrichtung der BCA bedeutet dabei keinesfalls, dass die BCA losgelöst vom Beratungs- und Vermittlungsgeschehen sind. Gerade eine enge Verzahnung mit den Beratungs- und Vermittlungsteams ist – so die Ergebnisse der statistischen Zerlegungsanalysen – unerlässlich für die aus Gleichstellungssicht erfolgreiche Umsetzung des SGB III. Vielmehr deutet die „strategische“ Ausrichtung der BCA darauf hin, dass die Übernahme konkreter *operativer* Aufgaben, wie die Beratung von „Arbeitnehmer- und Arbeitgeberkunden“ nicht Gegenstand der BCA-Tätigkeiten sein soll.

Vor diesem Hintergrund sollten BCA auch verstärkt Daten auswerten und interpretieren und Vorschläge unterbreiten, wie auf den verschiedenen Ebenen der BA die Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt gefördert werden kann. In diesem Zusammenhang sollten die BCA systematisch sowohl in alle steuerungsrelevante Gremien wie auch in regelmäßigen Zeitabständen in Teamsitzungen des AG-S und der arbeitnehmerorientierten Vermittlung einbezogen werden. Falls gleichstellungsnegative Wirkungen von Entscheidungen auf Leitungsebene *begründbar* zu erwarten sind, sollten BCA von einem Veto-Recht Gebrauch machen können.

Vorgeschlagen werden entsprechende Präzisierungen im § 385 SGB III sowie in den Funktionsbeschreibungen der BCA, in denen als Aufgaben der BCA die *strategische Unterstützung der Leitungsebene*, die *fachliche Unterstützung von Führungskräften*, die *Beratung von VFK* sowie die *Netzwerkarbeit* festgeschrieben werden. Darüber hinaus ist dafür Sorge zu tragen, dass die Aufgabenbereiche von BCA und Gleichstellungsbeauftragten (Gleib) weiterhin *klar voneinander abgegrenzt* sind.

Um die inhaltliche Profilschärfung der BCA umzusetzen, schlagen wir überdies vor, ein Mindestkontingent von einer Vollzeitstelle für die Aufgaben der Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt vorzusehen. Die Übernahme ergänzender Funktionen, z.B. die von Migrationsbeauftragten, sollte ausgeschlossen werden. Allerdings sollten Fortbildungen für BCA – ebenso wie Fortbildungen der VFK und Führungskräfte – die

¹⁶ Als *strategisch* werden in unserem Forschungsvorhaben alle Aufgaben in der BA definiert, die mit zukunftsgerichteten Entscheidungen und Planungen zusammenhängen. Dies bezieht sich auf alle Geschäftsebenen der BA. So ist also auf Ebene der Agenturen für Arbeit die Entwicklung eines Arbeitsmarktprogramms für den Agenturbezirk eine strategische Aufgabe. Demgegenüber definieren wir „operative“ Aufgaben als solche, die in direktem Bezug zum Kunden-/Kundinnenkontakt stehen. Hierunter fallen insbesondere Beratung von „Arbeitnehmer- und Arbeitgeberkunden“ sowie die Vermittlung.

Verschränkung von Geschlecht mit Migrationshintergrund, Ethnizität, aber auch Alter, sozialer Schicht etc. in der Bedeutung für ihre Arbeit berücksichtigen.

Begründung:

Experten- und Expertinneninterviews, Fallstudien und E-Mail-Befragung haben nachdrücklich gezeigt, dass die BCA in den Agenturen für Arbeit und die Leitungen der Stäbe CA auf Ebene der RDn und der BA-Zentrale die zentralen Träger/innen von Gender-Expertise sind. Auf allen Ebenen wird die Beratungsfunktion BCA (und der Stäbe CA) als wichtig eingeschätzt. Über ihre umfassende Vernetzung liefern sie wertvolle Impulse aus der „Außenwelt“ in die BA. Eine enge Zusammenarbeit zwischen BCA und VFK verringert – so die Ergebnisse der statistischen Zerlegungsanalysen – signifikant den Unterschied zwischen Männern und Frauen in den Arbeitsmarkterfolgen.

Gleichzeitig wurde aus den durchgeführten Analysen jedoch deutlich, dass nicht nur in der Wahrnehmung der Fach- und Führungskräfte, sondern auch der BCA selbst unterschiedliche Vorstellungen hinsichtlich der Rolle, des Selbstverständnisses und der Funktion der BCA und ihrer Schnittstellen zu anderen Fachbereichen bestehen. Im Einzelnen zeigten Dokumentenanalysen, Experten- und Expertinneninterviews, Fallstudien und E-Mail-Befragung übereinstimmend, dass:

- das Aufgabenprofil des Stabs CA bzw. der BCA und die Rollenaufteilung zwischen diesen und den Führungskräften nicht ausreichend deutlich definiert sind;
- Handlungsspielräume und Entscheidungsbefugnisse der BCA stark differieren und von der jeweiligen Leitung abhängig sind;
- die BCA ein sehr breites und uneinheitliches Spektrum an Aufgaben und Rollen abdecken, welches bis zur direkten Beratung von Kunden und Kundinnen reicht;
- die BCA-Jahresplanungen nicht automatisch mit der strategischen Planung¹⁷ auf Agenturebene verzahnt sind.

Durch Unklarheiten in Bezug auf Inhalte und Tätigkeitsfelder der BCA besteht das Risiko, dass Aufgaben an die BCA delegiert werden, die in den Verantwortungsbereich anderer Fach-, Führungs- und Leitungskräfte fallen. Beispielhaft seien auf Basis der Fallstudien die Team- und Bereichsleitungen genannt die insgesamt noch zu selten die Zuständigkeiten für gleichstellungsrelevante Fragen im AG-S übernehmen. Die Ergebnisse der E-Mail-Befragung verdeutlichen diesbezüglich auch, dass eine Beratung von Arbeitgebern zu gleichstellungsrelevanten Fragen durch den AG-S nur selten erfolgt, auch weil die Zuständigkeit hierfür häufig v.a. bei den BCA gesehen wird.

• **Handlungsempfehlung 10:**
Anpassungen im Steuerungszyklus der BA

Um die gleichstellungsrelevante Informations- und Entscheidungsbasis für strategische Entscheidungen – z.B. auf Ebene der BA-Zentrale die Herleitung und Festlegung ge-

¹⁷ Vgl. die vorangehende Fußnote zu unserer Definition von Entscheidungen und Aufgaben auf *strategischer* Ebene im Gegensatz zur *operativen* Ebene.

geschäftspolitischer Ziele oder von Arbeitsmarktprogrammen der Agenturen für Arbeit – zu erhöhen, empfehlen wir, Vorkehrungen zu treffen, die ein *laufendes gleichstellungspolitisches Monitoring* innerhalb der bestehenden kennzahlenbasierten Steuerungslogik absichern. Hierzu müssen die im Zielsystem der BA verankerten steuerungsrelevanten Zielgrößen *durchgängig* nach dem Geschlecht ausgewiesen werden.

Bei der Festlegung geschäftspolitischer Ziele schlagen wir auf den jeweiligen Ebenen ergänzend vor, systematisch nach Geschlecht differenzierte Daten und Informationen (Kennzahlen, Prozessdaten, Ergebnisse der Evaluationen arbeitsmarktpolitischer Instrumente usw.) zugrunde zu legen. In diesem Zusammenhang wird vorgeschlagen, alle Abfragemöglichkeiten im FIS geschlechterdifferenziert auszurichten und entsprechende Abfrageroutinen bereitzustellen.

Um diese Daten für die Erfüllung des gleichstellungspolitischen Auftrags der BA nutzen zu können, empfehlen wir des Weiteren eine Vorgehensweise, die diese Datenanalyse in die Zielvereinbarungsprozesse *systematisch* integriert. Hierzu gehört auch eine geschlechterbezogene Folgenabschätzung.¹⁸

Ziel einer Folgenabschätzung auf Gleichstellungswirkungen (Englisch: *Gender Impact Assessment*, GIA) ist es, bereits im Vorfeld von Entscheidungen und Maßnahmen die möglichen Auswirkungen auf die Geschlechterverhältnisse (Gender) zu analysieren. Bewertet wird also, welche (potenziellen) Auswirkungen sich z.B. durch die geschäftspolitischen Weichenstellungen und Zielsetzungen in den Agenturen für Arbeit, den RDn und der BA-Zentrale auf die Gleichstellung von Frauen und Männern ergeben können. Hierbei geht es ausdrücklich *nicht* um die Darstellung derjenigen Entscheidungen und Aktivitäten der BA, die explizit zur Erfüllung des gleichstellungspolitischen Auftrags umgesetzt werden. Der Fokus liegt vielmehr auf der Darstellung von Folgen geschäftspolitischer Maßnahmen im SGB III, die Gleichstellung nicht explizit adressieren, gleichwohl aber Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern in verschiedenen Lebenslagen haben können. Nicht immer muss ein Gender Impact Assessment durch eine gesonderte Untersuchung erfolgen. Möglich ist es auch, eine Folgenabschätzung auf Gleichstellungswirkungen in bestehende Formate der Zielüberprüfung und Zielplanung zu integrieren.

Sollten die Folgenabschätzungen ergeben, dass die vorliegenden Planungen keinen positiven Beitrag zur Gleichstellung erkennen lassen, wären geschäftspolitische Weichenstellungen, Ziele, aber auch der Maßnahmeeinsatz vor Ort entsprechend anzupassen.

Insgesamt bilden die nach Geschlecht differenzierten Daten des vorhandenen Zielsystems die Grundlage für eine regelmäßige Bewertung, die in die Berichterstattung zur Zielerreichung einfließt. Diese erfolgt durch die Leitungskräfte (VG) der jeweiligen BA-Geschäftsebenen – also BA-Zentrale, RDn und Agenturen für Arbeit –, die hierbei vom Stab CA/den BCA unterstützt werden. In der Gesamtschau erfolgt damit unter Berücksichtigung der jeweiligen Rahmenbedingungen eine *systematische* Einschätzung der

¹⁸ Zum Thema gleichstellungspolitische Folgenabschätzung (Gender Impact Assessment) vgl. z.B. Europäische Kommission (Hrsg.): Leitfaden zur Bewertung geschlechtsspezifischer Auswirkungen. Luxemburg 1998 und Rubery, Jill/Fagan, Colette: Gender Impact Assessment and European Employment Policy. European Work and Employment Research Centre (EWERC), Manchester School of Management, Manchester (2000).

Gleichstellungssituation auf allen Geschäftsebenen. Diese findet – ebenfalls systematisch – Eingang in die Festlegung der geschäftspolitischen Ziele. Handlungsleitend ist dabei die *nachhaltige* und *existenzsichernde* Integration in den Arbeitsmarkt von Frauen und Männern. Aufgrund der regional unterschiedlichen Rahmenbedingungen wird der Bewertungsmaßstab dabei auf den jeweiligen Geschäftsebenen der BA festgelegt.

Begründung:

Die von uns durchgeführten Analysen zeigen, dass gleichstellungsrelevante Daten und Informationen zwar weitgehend vorhanden sind oder ergänzend auf Nachfrage bereitgestellt werden können. Diese Daten werden jedoch weder systematisch ausgewertet, noch spielen sie bei der Zielbestimmung, im Monitoring und im Controlling eine wichtige Rolle, da Gleichstellung kein eigenständiges steuerungsrelevantes Ziel ist. Insofern verwundert es nicht, wenn Dokumentenanalysen, Experten- und Expertinneninterviews, Fallstudien und E-Mail-Befragung übereinstimmend zu dem Schluss kommen, dass gleichstellungsrelevante Daten nicht als Grundlage für die Begründung geschäftspolitischer Ziele genutzt werden.

Vor diesem Hintergrund erscheint es naheliegend, ein eigenes (steuerungsrelevantes) Gleichstellungsziel als Teil der geschäftspolitischen Ziele der BA zu empfehlen, so dass auch das Controlling hierzu systematisch Informationen erheben und für die kennzahlenbasierte Steuerung zur Verfügung stellen muss.

Wir haben uns bewusst *gegen* eine solche Empfehlung ausgesprochen: Zum einen, weil wir der Ansicht sind, dass von dem zuvor genannten langfristigen Integrationsindikator (vgl. Handlungsempfehlung 2) wesentlich stärkere Impulse zur Gleichstellung von Frauen und Männern ausgehen, zum anderen weil die auf allen Ebenen der BA – v.a. aber in den Agenturen für Arbeit – thematisierten negativen Wirkungen einer kennzahlenbasierten Steuerung *gegen* ein eigenes Gleichstellungsziel sprechen.

5. Vorschlag für ein neues Rahmenziel zur Gleichstellung in der Rahmenzielvereinbarung

Ein gleichstellungsbezogenes Rahmenziel sollte zukünftig dem Umstand Rechnung tragen, dass nur das erreicht werden kann (als Ziel), was innerhalb der Wirkungsmöglichkeiten der BA tatsächlich möglich ist. Ein neues gleichstellungspolitisches Rahmenziel müsste demnach folgende Bedingungen erfüllen:

- Es begreift und beinhaltet Gleichstellung von Frauen und Männern und deren Lebenslagen als wesentliche Determinante der Qualität von Beratung und Vermittlung.
- Es bezieht sich direkt auf die Verbesserung der Qualität von Beratung und Vermittlung.
- Es ist durch die BA in der Umsetzung des SGB III steuerbar und ist durch eine Interventionslogik begründet.
- Die Zielerreichung ist kommunizierbar und evaluierbar.

Da das aktuell verwendete Rahmenziel „Frauenerwerbstätigkeit steigern“ diese Bedingungen nicht erfüllt, empfehlen wir als neues Rahmenziel die *Erhöhung der Qualität von Beratung und Vermittlung durch die systematische Berücksichtigung einer Gleichstellungsperspektive*

in Bezug auf Kunden und Kundinnen (in der arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Beratung).

Des Weiteren sollte eine neue RZV nicht nur den Hinweis zum geschlechterdifferenzierten Ausweis aller Indikatoren und Analysekenntzahlen (auch für die anderen Rahmenziele) enthalten, sondern explizit auch Empfehlungen und Schlussfolgerungen aus der Analyse dieser Informationen einfordern.

Da die Qualität von Prozessen nicht „einfach“ anhand entsprechender Indikatoren und Kennzahlen messbar ist, stellen die hier üblicherweise verwendeten Indikatoren – wie z.B. die „Kundenzufriedenheit“ – Behelfskonstrukte dar, mit denen Veränderungen in Bezug auf das erwartete Ergebnis bestenfalls näherungsweise bestimmt werden können. Für eine umfassende Bewertung, ob und wie Gleichstellung über qualitativ verbesserte Prozesse in der Leistungserbringung erreicht werden konnte, reichen diese Behelfskonstrukte nicht aus.

In der auch weiterhin empfohlenen regelmäßigen Berichterstattung zur Entwicklung der RZV sollte daher durch die BA selbst – z.B. im Sinne von Umsetzungs- oder Rechenschaftsberichten – aus *qualitativer Perspektive* dargelegt und bewertet werden, ob und wie die Qualität von Beratung und Vermittlung durch eine systematische Gleichstellungsorientierung tatsächlich erhöht und die Maßnahmen zur gleichstellungsorientierten Prozessoptimierung tatsächlich umgesetzt werden konnten. Als Kriterien, anhand derer sich der Stand der Umsetzung von Gender Mainstreaming ableiten lässt, schlagen wir vor:

- Verbesserungen der (zeitlichen) Rahmenbedingungen für Fachkräfte zur individuellen Beratung von Kunden und Kundinnen, z.B. über verbesserte Betreuungsrelationen oder eine höhere Kontaktdichte;
- Ausrichtung der Beratung auf eine das Berufsspektrum erweiternde Orientierung für Frauen und Männer unter Berücksichtigung der Lebenslagen mit einer entsprechenden Anpassung von Beko und 4PM;
- Erhöhung der Motivation von Fach- und Führungskräften zur Anwendung der Strategie Gender Mainstreaming durch entsprechende Anreize im Rahmen der Personalentwicklung;
- Systematische Integration von Gleichstellungsorientierung als Querschnittsthema in Aus- und Fortbildungskonzepten;
- Erstellung einer Konzeption für die Umsetzung von Gender Mainstreaming auf der operativen, aber ebenso auch auf der strukturellen und personellen Ebene;
- Klärung der Rolle und Schärfung des Profils der Stäbe CA/BCA;
- Darstellung von Konsequenzen für die Umsetzung des SGB III, die die BA-Zentrale aus den Ergebnissen der gleichstellungspolitischen Folgenabschätzung (als Gegenstand der jährlichen Zielvereinbarungsprozesse) zieht.