

EINE JOBMASCHINE FÜR FRAUEN

EQUAL verbessert Dienstleistungen für Familien

GESCHLECHTERDISPARITÄTEN AUF DEM EUROPÄISCHEN ARBEITSMARKT

Arbeitslosigkeit und das Auseinanderklaffen männlicher und weiblicher Erwerbstätigkeit sind brennende wirtschaftliche Probleme. Um sie anzugehen, muss die EU ihr größtes ungenutztes Beschäftigungspotenzial erschließen: das der Frauen. Ihre Arbeitsmarktbeteiligung ist zwar im letzten Jahrzehnt von weniger als 50 % auf 55,6 % gestiegen, doch es bestehen noch immer beträchtliche Unterschiede zwischen den Geschlechtern. Die Erwerbsquoten von Frauen mit geringem Bildungsniveau und älteren Frauen liegen erheblich unter dem Durchschnitt, dasselbe gilt für Frauen mit Kindern und/oder pflegebedürftigen Angehörigen. Paare, die ihre Familienpflichten wirklich teilen, sind nach wie vor die Ausnahme, und in vielen Mitgliedstaaten sind Frauen weiterhin viel häufiger arbeitslos oder nicht berufstätig als Männer.

Eines der größten Hindernisse für den Arbeitsmarktzugang von Müttern und Frauen, die sich um alte oder kranke Familienangehörige kümmern, ist der Mangel an angemessenen Betreuungsangeboten. Seit 1998 wird dieser Befund in allen Gemeinsamen Beschäftigungsberichten wiederholt.

BETREUUNGSDIENSTE: VORAUSSETZUNG FÜR GLEICHE CHANCEN AUF DEM ARBEITSMARKT

Sowohl die Taskforce Beschäftigung als auch die Frühjahrstagung des Europäischen Rats 2004 haben die Bedeutung der Geschlechterdimension für das Beschäftigungswachstum hervorgehoben. Um das in Lissabon vereinbarte Beschäftigungsziel von 70 % bis 2010 zu erreichen, müssen die für den gleichen Zeitpunkt angestrebten 60 % für die Beschäftigung von Frauen erfüllt werden. Bis zu diesem Stichtag soll auch die Zahl der Kinderbetreuungsplätze in jedem Mitgliedstaat erhöht werden, und zwar auf 33 % für 0- bis 3-Jährige und auf 90 % für Kinder von 3 Jahren bis zum schulpflichtigen Alter.

Mehrere Mitgliedstaaten haben die Kinderbetreuungsziele für das Vorschulalter bereits erreicht, aber das Angebot für Babys und Kleinkinder ist alarmierend dürftig. In den meisten Fällen deckt es nicht einmal 10 % der Nachfrage. Da die Arbeitszeiten immer unregelmäßiger werden, stehen selbst Länder mit guten Kinderbetreuungssystemen vor der Notwendigkeit, flexiblere Dienstleistungen, längere Öffnungszeiten und Betreuung nach der Schule anzubieten.

Angesichts der alternden Bevölkerung entwickeln sich Betreuung und Pflege alter und gebrechlicher Menschen in der gesamten Europäischen Union zur politischen Priorität. Zwischen 2000 und 2010 wird sich die Zahl der über 80-Jährigen um 35 % erhöhen. Im Jahr 2010 werden nur 10 % dieser Altersgruppe in einem gemeinsamen Haushalt mit anderen Familienmitgliedern leben, 44 % hingegen allein.

BETREUUNGSDIENSTE: DOPPELEFFEKT FÜR DIE FRAUENBESCHÄFTIGUNG

EQUAL-Partnerschaften, die sich mit der Gleichstellung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt befassen, haben Ansätze entwickelt, die als bewährte Praktiken zur Steigerung der Frauenbeschäftigung gelten können. Die Schaffung neuer Betreuungsangebote und anderer Dienstleistungen für Familien hatte einen **zweifachen Effekt: Es entstanden Jobs für arbeitslose Frauen ohne oder mit nur geringen formalen Qualifikationen. Gleichzeitig wurde anderen Frauen**, ob arbeitslos oder nicht berufstätig, der Zugang zum Arbeitsmarkt eröffnet, der ihnen vordem wegen fehlender Betreuungsdienste versperrt war.

Vor allem in Belgien, Frankreich, Italien, Luxemburg und Spanien konnte EQUAL mithilfe eines **multifunktionalen Ansatzes**, der sich aus erprobten und bewährten Elementen zusammensetzt, Veränderungen in diesem Sinne herbeiführen. Der entscheidende Faktor ist die Kombination mehrerer oder aller der folgenden Bausteine.

Grundausbildung und Anerkennung von Lebenserfahrung als Basis für Chancengleichheit

Die Einbeziehung der Bilanzierung und Validierung von Kompetenzen, die außerhalb der offiziellen Bildungssysteme erworben wurden, (Accreditation of Prior Learning - APL) in die Grundausbildung für Kinderbetreuung und Altenpflege hat erheblich zur nachhaltigen Arbeitsmarktintegration von langzeitarbeitslosen Frauen und Berufsrückkehrerinnen beigetragen. Die Zertifizierung von Erfahrungen aus der Kindererziehung und Haushaltsführung zum Beispiel führte zu anerkannten Teilqualifikationen für eine Zielgruppe, die den Anforderungen für die normalerweise im tertiären Bildungsbereich stattfindende Erzieher- oder Altenpflegeausbildung nicht genügt. Der Ansatz fördert nicht nur die Beschäftigungsaussichten, sondern erschließt auch Möglichkeiten für Weiterbildung und lebenslanges Lernen.

Einige der speziell für diese Zielgruppe konzipierten Maßnahmen waren besonders erfolgreich:

- Die **Portfolio-Methode**, bei der frühere Lernerfahrungen und neu erlangte Fähigkeiten in einem persönlichen Fortschrittsprotokoll zusammengetragen und bei Erreichung eines bestimmten Standards als gleichwertige Zugangsvoraussetzung zu formalen Bildungsgängen anerkannt werden. In einigen Fällen führte dieses Vorgehen zu einem Abschluss der Sekundarstufe 1, in anderen zu einer Qualifikation, die den Weg zu einer Ausbildung in einem Sozialberuf höheren Niveaus ebnete.
- Auf die Bedürfnisse von Frauen mit geringen Lernerfahrung abgestimmt, waren die **Kurse modular und kürzer als reguläre Ausbildungsgänge**, jedoch keinesfalls eine mindere Version der einschlägigen Lehrpläne. Sie waren vielmehr **auf die Bedürfnisse spezifischer Altersgruppen von Kindern ausgerichtet**. So zielte beispielsweise die Ausbildung für Hortbetreuung ausdrücklich darauf ab, Frauen in die Lage zu versetzen, attraktive Programme für Schulkinder durchzuführen, die Themen wie Umweltschutz, Gärtnerei, Recycling, Handwerk, Musik, Theater, Körperausdruck, beliebte Spiele und Sport umfassten. In der Ausbildung für Altenhilfe erwarben die Teilnehmerinnen Fähigkeiten für Aufgaben, die das Regelangebot ergänzen, wie etwa elementare Krankenpflege, Zubereitung von Diätmahlzeiten oder die Verrichtung von Hausarbeit.
- Der Schwerpunkt der Programme lag auf der **praktischen Ausbildung, die mit Phasen theoretischen Unterrichts alternierte**. Durch Praktika und Vermittlung in bestehende Betreuungseinrichtungen oder neue, mithilfe von EQUAL geschaffene Infrastrukturen für Kinder und Senioren konnten die Frauen ihre neuen Kompetenzen unmittelbar anwenden und mit erfahrener Personal zusammenarbeiten. Laufende Supervision, Netzwerke zum Austausch und zur gegenseitigen Unterstützung und - im Fall der Altenpflege - Treffen mit Fachkräften, die den gleichen alten Menschen bzw. das gleiche Paar betreuten - erleichterten den Neulingen den beruflichen Einstieg und förderten die Qualität ihrer Arbeit. Außerdem entstand dadurch eine solide Grundlage für eine dauerhafte Beziehung mit den "Klienten", d. h. den Senioren oder Eltern.

Von der Ausbildung direkt zum Arbeitsplatz
Frühere Erfahrungen haben gezeigt, dass die Ausbildung benachteiligter Frauen und ihre Unterstützung auf dem offenen Arbeitsmarkt nicht ausreichen, um eine dauerhafte Beschäftigung zu gewährleisten. Daher hat EQUAL die Ausbildung mit der Einrichtung zusätzlicher institutioneller und häuslicher Betreuungsdienste verzahnt und so viele neue Arbeitsplätze geschaffen. Um zu verhindern, dass die Frauen wieder arbeitslos werden oder ihr Vorhaben, berufstätig zu werden, aufgeben, sorgten die Partnerschaften dafür, dass die neuen Einrichtungen gleich nach Abschluss der Ausbildung ihren Betrieb aufnahmen. Dank der engen Zusammenarbeit mit den kommunalen Behörden konnten die Angebote bestehender Institutionen erweitert und neue Dienstleistungsunternehmen gegründet werden. Die folgenden Faktoren trugen wesentlich zu diesen positiven Ergebnissen bei:

- **Nicht nur die Sozialressorts wurden einbezogen, sondern auch die für Wirtschaftsentwicklung zuständigen Stellen.** Die Tatsache, dass letztere großes Gewicht auf den Arbeitskräfte- und Qualifikationsbedarf von Unternehmen legten,

überzeugte die Stadtverwaltungen von der Notwendigkeit umfangreicherer und besserer Betreuungsangebote. Es gelang den EQUAL-Partnern, die Behörden dazu zu bewegen, die Öffnungszeiten ihrer Kindertagesstätten zu verlängern und in einigen Gemeinden, die im Umfeld reger Industrie- und Gewerbegebiete mit ungedecktem Personalbedarf liegen, neue Zentren zur Betreuung von Kleinstkindern und/oder alter Menschen zu eröffnen.

- **Die Zusammenarbeit mit Agenturen für Wirtschaftsentwicklung und Unternehmensberatungen** ermöglichte die Gründungsbegleitung von Sozialbetrieben oder Mikrofirmen vom frühesten Stadium der Planung bis zur Start-up-Phase und darüber hinaus. Mit spezifischen Angeboten unterstützte EQUAL dabei nicht nur einzelne Frauen mit unternehmerischem Potenzial, sondern auch lokale NRO bei der Gründung von Dienstleistungsgenossenschaften. So ließ sich vermeiden, dass Frauen, die für derartige Herausforderungen schlecht gerüstet sind, zu viel Verantwortung aufgebürdet wurde.

Dienstleistungen im Paket

Im Rahmen vorbereitender Studien haben EQUAL-Partnerschaften **untersucht, wie die Kombination von Betreuungsangeboten und anderen Dienstleistungen die Frauenerwerbstätigkeit fördern** und Eltern helfen kann, Arbeit und Familienleben besser zu vereinbaren. Haushalts- und Transportdienste erwiesen sich als wirksame Wege zur Verwirklichung dieses Ziels:

- Professionell geleitete Dienstleistungsagenturen, die dank EQUAL in Frankreich, Italien und Spanien eingerichtet wurden, verwandelten **Gelegenheitsjobs für Hausarbeit in Arbeitsplätze mit Sozialversicherung**. Gleiches gilt für einfache Reparaturen im Haus oder die Begleitung von Kindern oder alten Leuten zu Freizeitaktivitäten und Arztbesuchen. Die Agenturen verzeichnen eine steigende Nachfrage für die Übernahme solcher kleineren Aufgaben. Sie stellen die Dienstleisterinnen für reguläre Teilzeit- oder Vollzeitbeschäftigung ein. Eine andere Lösung besteht darin, den Frauen bei der Suche nach Kunden zu helfen und diese Kunden bei den nötigen Verwaltungsprozeduren zu unterstützen, etwa beim Aufsetzen von Arbeitsverträgen und der Berechnung von Löhnen.
- In Gebieten, die schlecht mit öffentlichen Verkehrsmitteln versorgt sind, hat EQUAL **neue Transportmöglichkeiten geschaffen**. In einer entlegenen ländlichen Gegend kaufte eine Partnerschaft Minibusse und bildete arbeitslose Frauen zu Fahrerinnen aus, um ihnen zu helfen, einen verlässlichen Busdienst auf die Beine zu stellen. In Frankreich wurde ein ähnliches Unternehmen gestartet, das gleichzeitig auch Car-Sharing und Fahrradvermietung als kostengünstige Alternative anbietet. In beiden Fällen entstanden Arbeitsplätze für erwerbslose Frauen (und Männer), und die erhöhte Mobilität eröffnete anderen Arbeitslosen neue Beschäftigungsaussichten.

Public-Private-Partnerships für nachhaltige Beschäftigung

Angesichts der immer knapperen öffentlichen Haushalte waren im Rahmen von EQUAL entwickelte neue Finanzierungsmodelle oft ausschlaggebend, um die Nachhaltigkeit der beschriebenen Dienstleistungen sicherzustellen. Viele Projekte starteten Public-Private-Partnerships, an denen Kommunal- und Regionalbehörden, Arbeitgeber, Sozialpartner, NRO, aber auch Nutzerinnen und Nutzer beteiligt waren. Der EQUAL-Partnerschaftsansatz erwies sich als ideal, um das Engagement all dieser Akteure auf Dauer zu sichern.

- Arbeitgeber profitierten von erhöhter Produktivität und weniger Fehlzeiten ihres Personals und erkannten, dass **finanzielle Unterstützung für maßgeschneiderte Betreuungsdienste eine gute Investition ist**. Großunternehmen beteiligten sich an den Kosten für Aufbau und Betrieb solcher Einrichtungen; manche richteten auch im eigenen Hause eine Kindertagesstätte ein, die von der Kommune bezuschusst wird. Sogar KMU, denen solche Lösungen unerschwinglich schienen, wurden Partner in lokalen Betreuungsgenossenschaften. Steueranreize, wie sie in Italien eingeführt wurden, spielten dabei eine wichtige Rolle.
- Politische Entscheidungsträger und Behörden wurden sich der Tatsache bewusst, dass bessere Verkehrsverbindungen **den Leuten ermöglichen, auch weiter entfernte Beschäftigungsangebote wahrzunehmen**. Diese Einsicht veranlasste sie, sich aktiv für das Überleben der Beförderungsdienste einzusetzen. Betriebe, lokale Vereine und

Tourismusagenturen wurden regelmäßige Kunden und halfen so mit, die neuen Transportunternehmen auf eine solide Grundlage zu stellen. In einem ländlichen Gebiet mit hoher Arbeitslosigkeit hat EQUAL an der Schaffung eines Rechtsrahmens mitgewirkt, der kleinen Kommunen ermöglicht, Dienstleistungsverträge an diese neuen Firmen zu vergeben.

- Für die Haushaltsdienste entwickelte EQUAL zwei **viel versprechende Finanzierungsmodelle**: Das eine basiert auf staatlichen Service-Gutscheinen für benachteiligte Familien und allein erziehende Mütter und Väter, das andere vermarktet kommerzielle Dienstleistungen für diejenigen, die es sich leisten können, für eine solche Hilfe zu zahlen. In einigen Ländern konnten Partnerschaften Unternehmen dazu bewegen, diese Dienste in das Leistungspaket einzubeziehen, das sie ihren Arbeitskräften anbieten.

EQUAL- Ansätze verändern Regelsysteme

Die EQUAL-Partnerschaften waren sich der Gefahr bewusst, durch die Einführung von Ausbildungsgängen für Sozialberufe mit niedrigerem Qualifikationsniveau und entsprechend geringer bezahlten Arbeitsplätzen zur Entstehung der so genannten Zwei-Drittel-Gesellschaft beizutragen. Daher legten sie großen Wert darauf, dass die neuen Ansätze in reguläre Ausbildungs- und Lohnsysteme einbezogen wurden. Zu den Erfolgsfaktoren dieser Mainstreaming-Strategien gehörten:

- Aktionspläne mit nationalen Regierungen, die **neue Berufsprofile für Arbeitnehmerinnen** in der Kinderbetreuung ("Tagesmütter"), Altenpflege ("Sozial- oder Pflegeassistentin") und Familiendienstleistungen ("Alltagsassistentin") **in die Regelsysteme der beruflichen Bildung** von Ländern einbezogen, in denen APL bisher keine Anwendung findet. In Luxemburg zum Beispiel wird die Regierung die Grundausbildung für Kinderbetreuung mit integriertem APL als Modell für andere Wirtschaftssektoren nutzen.
- **Die Einbeziehung der Sozialpartner in den Anerkennungsprozess der neuen Qualifikationsprofile** vereinfachte die Verhandlungen über angemessene Arbeitsbedingungen und Löhne. Die Gewerkschaften spielten dabei eine wichtige Rolle; sie handelten Betriebsvereinbarungen aus, die Bestandteil lokaler oder regionaler Strategien zur Bekämpfung von Erwerbslosigkeit, Billiglohn-Fällen, Schwarzarbeit und ungeschützter Beschäftigung wurden.
- **Die Übertragung und Anpassung von Modellen** aus Mitgliedstaaten mit etablierten APL-Systemen, wie Frankreich oder dem Vereinigten Königreich, und die Nutzung ihrer bewährten Praktiken, um benachteiligten Gruppen den Zugang zu einer höher qualifizierten Ausbildung im Sozialbereich zu ermöglichen.

Empfehlungen für die Politik

Zu den EQUAL-Beispielen guter Praxis gehören eine Fülle von Curricula, Methoden sowie Lehr- und Lernmaterialien, die nationale, regionale und kommunale Behörden bei der Erschließung ungenutzter weiblicher Potenziale unterstützen können. Regierungen sollten ihre Maßnahmen zur Frauenförderung oder Frauenbeschäftigung mit der Wirtschafts- und der Bildungspolitik verknüpfen. Dies entspricht der im Vertrag von Amsterdam verankerten Verpflichtung zum Gender Mainstreaming in allen Politikbereichen. Angesichts der Unterschiede zwischen den Beschäftigungsquoten von Frauen und Männern müssen jedoch spezifische Maßnahmen für Frauen weiterhin als Teil des Ansatzes betrachtet werden. Die im Rahmen von EQUAL erzielten Ergebnisse bilden eine solide Grundlage für die Entwicklung tragfähiger Strategien

- **Es gilt, Bildungs- und Ausbildungssysteme zu überprüfen und sicherzustellen**, dass sie **"niederschwellige Zugangswege"** zu anerkannten Abschlüssen für Menschen ohne oder mit nur geringen Formalqualifikationen eröffnen. Die Einführung einer Grundausbildung als Sprungbrett zu anderen, qualifizierteren Bildungsgängen im Sozial- und Gesundheitssektor ist lediglich ein erster Schritt. Männer für diesen Bereich zu interessieren, sollte Teil der Strategie sein. Auch muss dafür gesorgt werden, dass diese Tätigkeiten Chancen für eine berufliche Karriere bieten.
- **Nationale Aktionspläne für Kinderbetreuung**, die sich an den Zielen des Lissabon-Prozesses orientieren, sollten die Bereitstellung erschwinglicher Angebote an

Dienstleistungen guter Qualität verbindlich machen. Steueranreize für Arbeitgeber, die Betriebskindergärten einrichten oder kommunale Einrichtungen finanziell unterstützen, und der "Einkauf" von Betreuungsplätzen in Sozial- oder Kleinbetrieben werden als sinnvolle Elemente dieser Pläne empfohlen.

- **Das Beschäftigungspotenzial der Haushaltsdienstleistungen sollte ausgeschöpft werden**, und zwar durch die Einrichtung von Agenturen, die als Arbeitgeber von Dienstleistungspersonal fungieren und in der Lage sind, aus der Vielzahl von Tätigkeiten, die von den Kunden nachgefragt werden, echte Jobs zu schneiden. Dienstleistungsgutscheine für benachteiligte Familien, aber auch für ältere Bürgerinnen und Bürger, die zu Hause leben und im Alltag Hilfe benötigen, bieten Start-ups eine rentable Basis. Das gilt vor allem in der Anfangsphase, wenn sie einen Markt für ihre Dienstleistungen aufbauen müssen.
- **Frauenspezifische Angebote sollten im Rahmen öffentlich finanzierter Förderprogramme zur Unterstützung von Existenzgründung und KMU verfügbar sein.** Institutionen, die solche Förderprogramme umsetzen, sollten verpflichtet werden, Ansätze zu entwickeln, die die besonderen Bedürfnisse arbeitsloser Frauen berücksichtigen und ihnen helfen, tragfähige Kleinbetriebe aufzubauen, die Betreuung und andere Familienhilfsdienste anbieten.