

Der Weg zu Gender Mainstreaming führt über die Statistik

Gudrun Biffl
Donau-Universität Krems

Abstract: Gender statistics are a prerequisite for planning, implementing and evaluating policies which affect women and men over the life cycle and which are to ensure equal opportunity and equal treatment. In the European Union, gender statistics are increasingly organised around indicators which are strategic planning instruments for Gender Mainstreaming (GM). As most of the policies affecting gender relations are under the control of the individual Member States, a complex system of policy coordination and surveillance – the Open Method of Coordination – is used. Regular reporting and benchmarking, based on statistical evidence, promote gender equality in the relevant policy fields.

Zusammenfassung: Statistiken zur Situation von Männern und Frauen in der Gesellschaft sind die Voraussetzung dafür, dass gezielt Maßnahmen gesetzt werden können, die Frauen und Männern gleiche Lebenschancen eröffnen. In der Europäischen Union werden aus Daten, die nach Geschlecht differenziert sind, Indikatoren gebildet. Sie werden in einem Konzept des 'Gender Mainstreaming' als strategische Instrumente zur Planung, Umsetzung und Evaluierung von Maßnahmen und politischen Weichenstellungen mit dem Ziel der Gleichstellung der Geschlechter eingesetzt. Um die Umsetzung der gemeinsamen Ziele sicherzustellen, kommt die Methode der offenen Politikkoordination zum Einsatz.

Keywords: Gender Mainstreaming, Gleichstellungspolitik, Rollenmuster, gender gap.

1 Einleitung

Spätestens seit der 4. UN-Weltfrauenkonferenz in Peking im Jahre 1995 wurde das Bewusstsein dafür geweckt, dass die Gleichbehandlung der Geschlechter nicht ohne eine Differenzierung der Statistiken, die unterschiedliche Lebensrealitäten von Männern und Frauen abbilden, umgesetzt werden kann.¹ Internationale Institutionen wie die Vereinten Nationen oder die Europäische Kommission haben in der Folge einheitliche Definitionen, Abgrenzungen und Erhebungsweisen von Daten, nach Geschlecht differenziert, beschlossen. Die Daten dienen als Grundlage für die Untersuchung der Wirkungsweise

¹Mehr dazu unter United Nations Development Fund for Women:
http://www.unifem.org/index.php?f_page_pid=75

politischer Maßnahmen und Weichenstellungen, die die Gleichstellung der Geschlechter zum Ziel haben.

1.1 Die Rolle des Feminismus

Es war eine globale Bewegung, nämlich die des Feminismus, die dazu beitrug, dass Bereiche, die vormals als Privatsphäre angesehen wurden, in den Blickwinkel der Öffentlichkeit rückten. Dadurch wurde es möglich, reale Situationen und Verhaltensmuster von Frauen und Männern mit sozialen Normen zu konfrontieren und damit beeinflussbar und veränderbar zu machen.

Der Feminismus hat, unter anderem auch über die Literatur (De Beauvoir 1949; Friedan 1963; Badinter 1993), zur Bewusstmachung des 'malestream' in Gesellschaft, Wirtschaft, Politik, Wissenschaft und Forschung beigetragen. Er löste eine gesellschaftliche Gegenbewegung aus, die in Büchern wie "Der Eisenhans" (Robert Bly, 1991) ihren Niederschlag fand, die eine gewisse Relativierung der feministischen Sichtweise der 1960er und 1970er Jahre zur Rolle der Frau in der Gesellschaft zur Folge hatte. Das Resultat der zum Teil gegensätzlichen Strömungen war eine allgemeine Bewusstmachung der gesellschaftlichen Konstruktion der Geschlechterrollen, die mit Hilfe des Konzepts des Gender Mainstreaming der Europäische Kommission² einer Neubewertung unterzogen wird. In der Folge wurde die Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern ein wichtiges gesellschaftspolitisches Querschnittsthema.

Der Forschung, die sich auf nach Geschlecht differenzierten Statistiken bezieht, kommt in der Evaluierung der Instrumente der Politik der "Gleichstellung trotz Verschiedenheit" eine wichtige Rolle in der Weiterentwicklung der Politiken und Maßnahmen zu. In der Evaluationsforschung wird der Frage nachgegangen, welchen Effekt die Gleichbehandlungspolitik auf die Lebensrealität der Frauen und Männer hat. Dies geschieht vor dem Hintergrund eines zum Teil revolutionären Wandels von Wirtschaft und Gesellschaft im Gefolge der Globalisierung (Beck 1999). Der Wandel ist aber auch eine Folge technologischer Veränderungen, allen voran der Informationsgesellschaft und des Internet, die in den Lebensalltag jedes Einzelnen eingreifen, sowie der zunehmenden Individualisierung und Liberalisierung unserer Lebenswelten.

Die Arbeitswelt passt sich an die neuen Bedingungen 'flexibel' an (EMU 2003), was unter anderem zur Folge hat, dass traditionelle Abhängigkeiten zwischen den Geschlechtern aufgebrochen werden, dass die Versorgungssysteme der Industriegesellschaft ihre universelle Funktion verlieren, und dass das Individuum zunehmend einer eigenständigen Absicherung bedarf.

In diesen Zusammenhang gestellt gewinnt die Politik des Gender Mainstreaming ihre volle Bedeutung - sie ist eine unumgängliche, begleitende Maßnahme für alle sozial- und wirtschaftspolitischen Weichenstellungen. Sie hat das Ziel, Frauen und Männer an der Weiterentwicklung der Gesellschaft gleichberechtigt partizipieren zu lassen und an den Früchten des Resultats gleichermaßen zu beteiligen.

Eine Schlüsselrolle in der Gleichstellungspolitik nimmt der Arbeitsmarkt ein, allen voran die Frage nach gleicher Entlohnung für gleichwertige Arbeit. Der Lohnunterschied zwischen Männern und Frauen ist aber beharrlich und steht in engem Zusam-

²<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=421&langId=de>

menhang mit der ungleichen Aufteilung von Erwerbs- und Hausarbeit auf Frauen und Männer. Obschon es in unseren westlichen Industriegesellschaften im Gefolge der Flexibilisierung der Arbeitswelt und der sinkenden Stabilität der Lebensgemeinschaften (Nazzari, 1980, Sorrentino 1990, Martin - Kats 2003) zu einer gewissen Aufweichung der Zuordnung von Rollen und Tätigkeiten auf das eine oder andere Geschlecht kommt, entfallen weiterhin zwischen 70% und 80% der Hausarbeit auf Frauen. Dafür gehen Männer in stärkerem Maße als Frauen einer eigenständigen sozialversicherungsrechtlich abgesicherten Erwerbsarbeit nach. Die Ausrichtung des Sozialversicherungssystems am traditionellen Rollenmuster trägt dazu bei, dass Alleinerziehende in eine Armutsfalle kommen (Biffl 1993, 2008, Statistik Austria 2008).

Die Europäische Union will der Verarmung, die mit bestimmten Lebensphasen und/oder dem Sozialstatus sowie der Herkunft (MigrantInnen) verbunden ist, entgegen-treten. Weiters will sie sicher stellen, dass Menschen unabhängig von Geschlecht, Herkunft und Sozialstatus gleiche Bildungs-, Berufs- und Einkommenschancen haben. Um dies zu erreichen, wurde die offene Methode der horizontalen Koordinierung der Politik für jene Bereiche entwickelt, für die die Zuständigkeit bei den EU-Mitgliedstaaten liegt (Biffl 2007, Sabel 2000). Diese Methode ist ein politisches Instrument (soft law) zur mittelbaren Gestaltung der Sozialsysteme, das durch (1) Leitlinien, (2) Indikatoren, (3) Benchmarking und (4) Monitoring zu einem transnationalen und zielgerichteten Prozess führt. Im Zentrum stehen nationale Akteure, die europäisch denken und handeln. Ein wesentliches gemeinsames Ziel ist die Gleichstellung der Geschlechter. Mit Hilfe von Indikatoren wird der Prozess der Umsetzung quantifizierbar und qualifizierbar. Damit eröffnet sich die Möglichkeit, im Rahmen von Peer Reviews die Wirkungsmechanismen transparent und für alle nachvollziehbar zu machen.

1.2 Was bedeutet *Gender Mainstreaming*?

Der Begriff setzt sich aus 2 Komponenten zusammen:

- Gender: das Wort bezeichnet die gesellschaftlich, sozial und kulturell geprägte Rolle der Geschlechter; Gender - Verhalten ist im Gegensatz zum biologischen Geschlecht sozial bestimmt und daher auch über gesellschaftliche Prozesse beeinflussbar.
- Mainstream: ist der Zeitgeist, der das allgemeine Handeln bestimmt.

Gender Mainstreaming ist demzufolge ein Auftrag an die Gesellschaft sowie ihre Institutionen und Akteure, Maßnahmen zu setzen, die Frauen und Männern die gleichen Lebenschancen eröffnen, unabhängig von der jeweiligen Lebenslage und unterschiedlichen Interessen und Herausforderungen.

Die Idee des Gender Mainstreaming wurde erstmals auf der 3. Weltfrauenkonferenz der Vereinten Nationen in Nairobi im Jahr 1985 der Welt als gesellschaftspolitische Strategie vorgestellt. 1994 wurde dieses Konzept vom Europarat aufgegriffen. Auf der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking (1995) wurde die Gender Mainstreaming Strategie verabschiedet, was die Mitgliedstaaten dazu verpflichtete, ein Konzept zur Umsetzung der Strategie zu entwickeln. Gleichzeitig verpflichteten sich die Vereinten Nationen, die Gleichstellung der Geschlechter in allen Programmen und Politiken zu berücksichtigen.

Auf EU-Ebene wurde der Gender Mainstreaming (GM) Ansatz im Amsterdamer Vertrag 1997³ rechtlich verbindlich für alle Mitgliedsländer festgeschrieben. 1998 veröffentlichte die Europäische Kommission den ersten Fortschrittsbericht zu GM. Im Jahr 2006 wurde ein Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern für den Zeitraum 2006-2010 beschlossen. (KOM 2008) Dabei wurde ein dualer Ansatz gewählt, dem zufolge die Gleichstellung der Geschlechter in allen Tätigkeitsfeldern erfolgen soll, ergänzt um Förderungen des jeweils unterrepräsentierten Geschlechts.

Das Konzept des GM unterscheidet sich somit in wesentlichen Punkten von der Frauenpolitik, ohne institutionelle Frauenpolitik überflüssig zu machen. Es ist ein umfassenderes Konzept, das alle Politikbereiche einbezieht, auch solche, die auf den ersten Blick keine geschlechtsspezifische Differenzierung oder Wirkungsweise aufweisen, etwa die Steuerpolitik (Einhaus et al. 2006, Barnett — Grown 2004).

Die Umsetzung des Konzeptes erfordert viele Schritte, wie sie beispielhaft von Krell - Mückenberger - Tondorf (2000) formuliert wurden:

- Analyse des Ist-Zustands und Definition von Zielen,
- Analyse der konkreten Hemmnisse für die Erzielung von Chancengleichheit bestimmter Personengruppen,
- Entwicklung von Alternativen und Analyse der voraussichtlichen Wirkungsweisen von Maßnahmen,
- Erfolgskontrolle und Evaluierung (Monitoring, Zielerreichung, Ursachenanalyse).

Das Konzept des GM ist ein umfassender Integrationsansatz. Das spiegelt sich in den Statistiken. Sie umfassen Daten zur Zusammensetzung der Bevölkerung, der Familien und Haushalte, der Wirtschaft und Arbeit, der Bildung und Kommunikation, des öffentlichen Lebens und der Teilnahme von Frauen und Männern an den Entscheidungsprozessen, der Gesundheit, der Kriminalität und Gewalt, sowie den Lebensbedingungen und dem Sozialschutz.

2 Was sagt uns die Statistik zur Situation der Frauen und Männer in Österreich?

Zu Jahresbeginn 2009 lebten in Österreich 8,355 Millionen EinwohnerInnen, davon 51,3% Frauen. Das mag auf den ersten Blick überraschen, kommen doch im Schnitt mehr Buben als Mädchen auf die Welt. Jedoch ist die Lebenserwartung der Männer geringer als die der Frauen (um 5,4 Jahre), sodass es ab dem 50. Lebensjahr mehr Frau-

³ Artikel 2: „Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie durch die Durchführung der in den Artikeln 3 und 4 genannten Politiken und Maßnahmen in der ganzen Gemeinschaft (. . .) die Gleichstellung von Frauen und Männern (. . .) zu fördern.“

Artikel 3: „Bei allen in diesem Artikel genannten Tätigkeiten wirkt die Gemeinschaft darauf hin, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern.“ (siehe Vertrag von Amsterdam (1997) wysiwyg://45/http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/a09000.htm.)

en als Männer gibt. Angesichts der schlechteren sozialen Absicherung älterer Frauen - eine Folge der Berufsunterbrechungen und der kürzeren Wochen- und Jahresarbeitszeiten - steigt die Armutsgefährdung älterer Frauen mit der Alterung und der zunehmenden Verknappung öffentlicher Mittel.

Die Alterung der Gesellschaft hat aber auch noch andere wichtige genderpolitische Implikationen. Sie ist nämlich mit steigenden Kosten für die Versorgung der Älteren verbunden, sowohl im Pensionssystem als auch im Gesundheits- und Pflegesystem. Das besagt, dass sich die Versorgungsstruktur von den Kindern (Kindergärten, Schulen) zu Personen imPensionsalter (Alters- und Pflegeheimen) verschiebt. Das wiederum bedeutet, dass Arbeitsplätze im Bereich der Versorgung Älterer geschaffen werden, insbesondere im Gesundheits- und Pflegebereich, während Jobs im Kindergarten- und Schulbereich tendenziell abgebaut werden. Das hat Konsequenzen für die Bildungs- und Berufswahl, vor allem für Frauen, die ja den Großteil der Beschäftigten in diesen Dienstleistungsbereichen stellen. Die Qualität der Arbeitsplätze, die geschaffen werden, wird stark von der Organisation der Betreuung und Pflege Älterer abhängen, insbesondere vom Grad der Professionalisierung.

Auch die Zusammensetzung der Bevölkerung nach Herkunft ist, wie die Statistik zeigt, nach Geschlecht nicht ausgewogen. Je nach Zuwanderungsgrund gibt es unterschiedliche Schwerpunkte nach Geschlecht: so sind etwa AsylwerberInnen und Saisonarbeitskräfte großteils Männer während die Familienzusammenführung überproportional viele Frauen nach Österreich bringt. Insgesamt sind 10,9% der männlichen Bevölkerung Ausländer gegenüber 10,0% der Frauen. MigrantInnen der ersten Generation (im Ausland geboren und zum Teil schon österreichische StaatsbürgerInnen) waren zu Jahresbeginn 2009 hingegen 15,5% der Frauen und 15,0% der Männer. Aus diesen Datenstrukturen ergeben sich unterschiedliche Herausforderungen für die Integrationspolitik. So haben etwa Frauen mit Migrationshintergrund im Schnitt eine höhere Fertilität als Einheimische. Weiters sind sie bei der ersten Geburt im Schnitt jünger. Das hat auch einen Einfluss auf die Bildungsneigung der Migrantinnen und ihre Einbindung ins Erwerbsleben.

Im internationalen Vergleich ist die Gendersegmentierung der Ausbildungswege in Österreich besonders ausgeprägt. Während Mädchen eher Bildung- und Berufspfade wählen, die sozial und kaufmännisch ausgerichtet sind, entscheiden sich Burschen ungebrochen stark für technische und naturwissenschaftliche Ausbildungswege. In der Folge sind Frauen selten in den gut bezahlten, technisch-naturwissenschaftlich ausgerichteten Berufen vorzufinden. Das Rollenverhalten trägt somit dazu bei, dass das Angebot an Arbeitskräften mit technisch-naturwissenschaftlicher Ausbildung knapp ist, was dem Wirtschaftswachstum gewisse Grenzen setzt.

Das Ausmaß der Erwerbsintegration der Frauen nähert sich dem der Männer an. Während der Unterschied in der Erwerbsquote zwischen Frauen und Männern Mitte der 1960er Jahre noch bei 37 Prozentpunkten lag (Frauenerwerbsquote: 51%) verringerte sich der 'gender gap' bis zum Jahr 2007 auf 13,5 Prozentpunkte (Frauenerwerbsquote: 67%). In dieser Zeit hat sich aber, trotz der starken Steigerung der Frauenbeschäftigung, die berufliche Geschlechtersegmentierung der Erwerbsarbeit nur wenig verändert. Es ist vor allem der öffentliche Sektor, insbesondere das Unterrichtswesen (Volks- und Mittelschulen), der Gesundheits-, Pflege- und Sozialbereich, der Frauen Beschäftigungsmöglichkeiten eröffnet. Auch im Banken- und Versicherungssektor erhöhte sich der Frauenanteil, nicht jedoch im wachstumssträchtigen Bereich der hochqualifizierten un-

ternehmensnahen Dienste. Frauen sind auf die Konsumgüterproduktion im industriell-gewerblichen Bereich konzentriert, sowie auf Verkaufstätigkeiten (Handel, Tourismus etc.) und personenbezogene Dienstleistungen (Lehre, Körperpflege, soziale Dienste etc.). Das erklärt auch zum Teil, warum es über die Zeit kaum zu einer Aufweichung des Lohnunterschieds (gender pay gap) gekommen ist

Dieser kurze Exkurs in die nach Geschlecht differenzierte Statistik zeigt, wie wichtig es für eine vorausschauende Politik ist, sich über die Strukturen und den Wandel der Verhaltensmuster von Frauen und Männern zu informieren. Daraus ergeben sich Fragen über die Auslöser für derartige Änderungen und Hypothesen über die möglichen Konsequenzen für die Wohlfahrt unserer Gesellschaft. Sie sind die Voraussetzung dafür, dass rechtzeitig Weichenstellungen vorgenommen werden, die die Lebenschancen von Frauen und Männern gleichermaßen nachhaltig sichern.

Literatur

- E. Badinter. XY. Die Identität des Mannes. Piper Verlag, 1993.
- K. Barnett, C. Grown. Gender Impacts of Government Revenue Collection: The Case of Taxation. Commonwealth Economic Paper, Commonwealth Secretariat, London, 2004.
- U. Beck. Was ist Globalisierung? Suhrkamp Verlag, Frankfurt, 1999.
- G. Biffl. Verteilung der Haushaltseinkommen aus einer Gender-Perspektive, WIFO-MB 10/2008: 783-796.
- G. Biffl. The European Employment Strategy: A new form of governance of labour markets in the European Union. WIFO-Working Papers Nr. 301, 2007.
<http://ideas.repec.org/p/wfo/wpaper/y2007i301.html>
- G. Biffl. Gleichstellung von Mann und Frau, in G. Enderle, K. Homann, M. Honecker, W. Kerber, H. Steinmann (Hrsg.), Lexikon der Wirtschaftsethik: 393-402, Herder Verlag, 1993.
- R. Bly. Der Eisenhans. Kindler Verlag, 1991.
- S. de Beauvoir. Le Deuxième Sex, Vol. 1-2, 1949.
- B. Friedan. The Feminine Mystique. New York, 1963.
- A. Einhaus, E. Kitzmantel, A. Rainer. Ist die Einkommensbesteuerung geschlechtsneutral? Working Paper 2/2006 des Bundesministeriums für Finanzen, Wien.
- EMU (European Monetary Union). EMU and the labour market flexibility. HM Treasury Public Enquiry Unit, HMSO, 2003.
- KOM (2008) 760. Halbzeitbilanz zu den Fortschritten beim Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern (2006-2010), Brüssel. <http://lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0760:DE:NOT>
- G. Krell, U. Mückenberger, K. Tondorf. Gender Mainstreaming. Niedersächsisches Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales, 2000.
<http://www.niedersachsen.de/MS1.htm>.
- G. Martin, V. Kats. Families and work in transition in 12 countries, 1980-2001. Monthly Labor Review, September 2003:3-31.

- M. Nazzari. The significance of present day changes in the institution of marriage, Review of Radical Political Economics, Vol.12 (2):63-75, 1980.
- Ch. Sabel. A Quiet Revolution of Democratic Governance: Towards Democratic Experimentalism, Paper presented at the EXPO 2000, OECD Forum on the Future, Conference on 21st Century Governance, Hannover, March 25-26. 2000
- C. Sorrentino. The changing family in international perspective, Monthly Labor Review, March 1990, pp. 41-58.

Adresse der Autorin:

Univ.-Prof. Mag. Dr. Gudrun Biffl
Department für Migration und Globalisierung
Donau Universität Krems
Dr Karl Dorrek Strasse 30
A-3500 Krems
Österreich

E- Mail: Gudrun.Biffl@donau-uni.ac.at
<http://www.donau-uni.ac.at/MIG/>