

**LEITFADEN ZUR BEWERTUNG**

**GESCHLECHTERSPEZIFISCHER AUSWIRKUNGEN**

# LEITFADEN ZUR BEWERTUNG GESCHLECHTERSPEZIFISCHER AUSWIRKUNGEN

## 1. EINLEITUNG

Politische Entscheidungen, die geschlechtsneutral erscheinen, können unterschiedliche Auswirkungen auf Männer und Frauen haben, auch wenn diese Auswirkungen weder geplant noch beabsichtigt waren. Durch die Bewertung dieser geschlechterspezifischen Auswirkungen lassen sich unbeabsichtigte, negative Folgeerscheinungen verhindern und die Qualität und Wirksamkeit der Politik verbessern.

Die auf der Vierten Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 angenommene globale Aktionsplattform fordert Regierungen und andere Entscheidungstragende auf, *geschlechterspezifische Belange in die Konzeption aller Politiken und Programme einzubeziehen, so daß vor dem Fällen von Entscheidungen die Folgen für Männer bzw. Frauen analysiert werden*. Dieser Forderung kann durch eine Bewertung der geschlechterspezifischen Auswirkungen entsprochen werden. Im Februar 1996 nahm die Kommission eine Mitteilung über die Einbindung der Chancengleichheit<sup>1</sup> an; ein erster Schritt zur Durchsetzung des "Mainstreaming"-Prinzips, dem sie sich auf EU-Ebene verpflichtet hat. In einem im Februar 1997 von der interdirektionalen Arbeitsgruppe des KommunChancengleichheit für Frauen und Männer in der Folge des Kommunikations angenommenen Strategiepapier, wird die Analyse der geschlechterspezifischen Auswirkungen in den Dienststellen der Kommission als eine der Kernmaßnahmen genannt.

Im Vertrag von Amsterdam kommt die Verpflichtung gegenüber dem Prinzip des "Mainstreaming" auf europäischer Ebene zum Ausdruck, da es ausdrücklich zu den Aufgaben und Zielsetzungen der Gemeinschaft zählt, *Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern* (Art. 2 und 3 EG-Vertrag).

Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit ist die Bewertung von geschlechterspezifischen Auswirkungen bereits umfassend angewandt worden, sofern eine entsprechende Ausbildung und geeignete Hilfsmittel gegeben waren.<sup>2</sup> Als Folge der Weltfrauenkonferenz in Peking haben zahlreiche europäische Regierungen eine Prüfung der geschlechterspezifischen Belange als geeignetes Hilfsmittel zur Durchführung einer "Mainstreaming"-Strategie in ihre Arbeit aufgenommen. Der vorliegende Leitfaden basiert zum Großteil auf der Erfahrung und insbesondere der Arbeit von Mieke Verloo, der Vorsitzenden der Sachverständigengruppe für Mainstreaming beim Europarat.

Dieser Leitfaden zur Bewertung der geschlechterspezifischen Auswirkungen soll in geeigneter Weise an die jeweiligen Bedürfnisse einer jeden Generaldirektion und eines jeden politischen

---

<sup>1</sup> KOM(96) 67 endg. Vom 21. Februar 1996: "Einbindung der Chancengleichheit in sämtliche politischen Konzepte und Maßnahmen der Gemeinschaft"

<sup>2</sup> z. B. das Formblatt für die Bewertung der geschlechterspezifischen Auswirkungen von OECD/DAC/WID, das u. a. von der Generaldirektion IB benutzt wird, sowie dem "Gender Training Package" der IAO.

Bereiches angepaßt werden. Es ist denkbar, in Zukunft aussagekräftige Beispiele aus den Generaldirektionen und politischen Bereichen im Sinne einer verbesserten Nutzung hinzuzufügen.

## 2. DIE GRUNDLAGEN

Einige Begriffe, die den Kern einer jeden Politik zur Einbindung der Chancengleichheit bilden, können wie folgt definiert werden:

### **Biologisches und soziales Geschlecht**

Die Unterschiede zwischen Männern und Frauen sind sowohl biologischer als auch sozialer Art:

Der Begriff **biologisches Geschlecht** bezieht sich auf die weltweit gleichen, biologischen Unterschiede zwischen Männern und Frauen.

Der Begriff **soziales Geschlecht**<sup>3</sup> bezieht sich auf die sozialen Unterschiede zwischen Männern und Frauen, die erlernt werden, sich im Laufe der Zeit ändern und sowohl innerhalb als auch zwischen den Kulturen sehr unterschiedlich sind.

**Beispiel:** *Zwar können ausschließlich Frauen Kinder gebären (biologisch bedingt), es ist jedoch nicht von biologischen Kriterien abhängig, wer die Kinder aufzieht (sozial bedingt).*

### **Gleichstellung von Männern und Frauen** (soziale Gleichstellung der Geschlechter)

Unter Gleichstellung der Geschlechter verstehen wir, daß alle Menschen die Freiheit haben, ihre persönlichen Fähigkeiten zu entwickeln und ohne Einschränkungen durch strikte, geschlechterspezifische Rollenverteilungen ihre Wahl treffen können; daß die Unterschiede im Verhalten, in den Zielsetzungen und Bedürfnissen von Frauen und Männern gleich bewertet und gefördert werden. Die formale (de jure) Gleichstellung ist lediglich ein erster Schritt zur materiellen (de facto) Gleichstellung. Ungleichbehandlung und Fördermaßnahmen (positive Aktionen) könnten sich daher als notwendig erweisen, um die Diskriminierungen der Vergangenheit und Gegenwart auszugleichen. Die sozial bedingten, geschlechtsspezifischen Unterschiede dürften noch durch andere, strukturelle Unterschiede, wie Rasse/ethnische Herkunft und soziale Klasse beeinflusst werden. Diese Kriterien (und andere, wie Alter, Behinderung, Familienstand, sexuelle Ausrichtung) könnten für Ihre Bewertung ebenfalls relevant sein.

### **Mainstreaming**

In der Mitteilung der Kommission über die Einbindung der Chancengleichheit (COM(96)67) wird das Konzept des "Mainstreaming" wie folgt definiert: "...die Bemühungen um das Vorantreiben der Chancengleichheit nicht auf die Durchführung von Sondermaßnahmen für Frauen zu beschränken, sondern zur Verwirklichung der Gleichberechtigung ausdrücklich sämtliche allgemeinen politischen Konzepte und Maßnahmen einzuspannen".

---

<sup>3</sup> Dieser Aspekt ist Gegenstand der Bewertung (Anmerkung der Autorin).

Die Dimension der Chancengleichheit sollte in sämtliche politischen Konzepte und Maßnahmen der Gemeinschaft - in die Planungs-, Durchführungs-, Überwachungs- und Bewertungsphasen - eingebunden werden.

### 3. DIE RELEVANZ DES SOZIALEN GESCHLECHTS

Soziale, geschlechtsspezifische Unterschiede sind struktureller Art und betreffen die gesamte Bevölkerung. Weder Männer noch Frauen können wie eine von vielen, spezifischen Interessengruppen behandelt werden. Das soziale Geschlecht beeinflusst und verstärkt häufig Unterschiede und Verletzlichkeiten in bezug auf sonstige strukturelle Unterscheidungen, wie Rasse/ethnische Herkunft, soziale Klasse, Alter, Behinderungen, sexuelle Ausrichtung, usw.

Politiken, die **als geschlechtsneutral erscheinen**, können bei näherer Betrachtung ihren unterschiedlichen Einfluß auf Männer und Frauen zu erkennen geben. Warum? Weil das **Leben von Männern und Frauen** in den meisten Bereichen des öffentlichen Lebens substantielle **Unterschiede** aufweist; Unterschiede, die dazu führen können, daß offensichtlich neutrale Politiken Männer und Frauen in unterschiedlicher Weise beeinflussen und die bestehenden Ungleichheiten noch verstärken. Politiken hingegen, die sich unmittelbar an bestimmte Ziel-/Bevölkerungsgruppen richten, bzw. eindeutige Auswirkungen auf diese haben, sind dementsprechend zu einem mehr oder weniger großen Anteil geschlechtsrelevant.

#### ÜBERPRÜFUNG DER GESCHLECHTERSPEZIFISCHEN RELEVANZ

Als erster Schritt in Richtung auf die Einbindung der Chancengleichheit sollte ermittelt werden, ob das Geschlecht für den politischen Bereich, in dem Sie gerade arbeiten, relevant ist. Um diese geschlechterspezifische Relevanz zu prüfen, benötigen Sie nach Geschlecht aufgeschlüsselte Daten und müssen die richtigen Fragen stellen:

- \* Betrifft der Vorschlag eine oder mehrere Zielgruppen? Hat er Einfluß auf das tägliche Leben eines Teils/von Teilen der Bevölkerung?
- \* Gibt es in diesem Bereich Unterschiede zwischen Männern und Frauen (im Hinblick auf Rechte, Ressourcen, Beteiligung, Werte und Normen)?

Können Sie eine der beiden Fragen bejahen, so gibt es eine geschlechterspezifische Komponente in Ihrem Bereich. In diesem Fall sollte eine Bewertung des möglichen, geschlechterspezifischen Einflusses auf den Vorschlag durchgeführt werden.

### 4. BEWERTUNG DER GESCHLECHTERSPEZIFISCHEN AUSWIRKUNGEN

Sobald feststeht, daß eine bestimmte Politik geschlechterspezifische Auswirkungen hat, sollte eine entsprechende Bewertung durchgeführt werden. Eine derartige Bewertung ist äußerst erfolgreich, wenn sie zu einem frühen Zeitpunkt des Entscheidungsprozesses erfolgt, so daß gegebenenfalls Änderungen oder auch größere Umorientierungen einer Politik vorgenommen werden können.

*Bewertung der geschlechterspezifischen Auswirkungen heißt, die aktuelle Situation und die derzeitigen Tendenzen anhand geschlechterspezifischer Kriterien mit der zu erwartenden Entwicklung, die sich aus der Einführung der vorgeschlagenen Politik ergibt, zu vergleichen und zu beurteilen.*

Zur Durchführung einer Bewertung der geschlechterspezifischen Auswirkungen müssen Sie die für Ihren politischen Bereich relevanten geschlechterspezifischen Unterschiede zwischen Männern und Frauen berücksichtigen (siehe Punkt 1. unten). Nur so können Sie sicherstellen, daß der Vorschlag, an dem Sie arbeiten, dazu beiträgt, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern, wie in Artikel 2 und Artikel 3 des neuen Vertrags von Amsterdam verankert (siehe Punkt 2. unten).

Für Ihre Beurteilung benötigen Sie nach Geschlecht aufgeschlüsselte Daten. Gewisse Kenntnisse über die Dynamik der Geschlechterbeziehungen und die Gemeinschaftspolitiken zur Gleichstellung sind ebenfalls erforderlich. Gegebenenfalls sollten Sie sich um die nötigen Informationen und Fachkenntnisse bemühen (Eurostat, offizielle "mainstreaming"-Beauftragte Ihrer GD, das Referat Chancengleichheit V/D/5, oder ggf. externe Sachverständige).

## **KRITERIEN FÜR DIE BEWERTUNG DER GESCHLECHTERSPEZIFISCHEN AUSWIRKUNGEN**

### **1. Unterschiede zwischen Männern und Frauen im politischen Bereich wie:**

- \* **Beteiligung** (Zusammensetzung der Ziel-/Bevölkerungsgruppe(n) nach Geschlecht, Anteil von Männern und Frauen in Entscheidungspositionen),
- \* **Ressourcen** (Verteilung entscheidender Ressourcen wie Zeit, Raum, Information und Geld, politische und wirtschaftliche Macht, Bildung und Ausbildung, Beruf und berufliche Laufbahn, neue Technologien, Gesundheitsversorgung, Wohnverhältnisse, Transportmöglichkeiten, Freizeitverhalten),
- \* **Normen und Werte**, die Geschlechterrollen beeinflussen, Arbeitsteilung nach Geschlecht, Einstellung und Verhalten von Männern bzw. Frauen, sowie Ungleichheiten in der Wertschätzung gegenüber Männern und Frauen bzw. gegenüber männlichen und weiblichen Charakteristika,
- \* **Rechte** im Zusammenhang mit direkter oder indirekter Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, Menschenrechte (einschließlich Schutz vor sexueller Gewalt und Erniedrigung) sowie Zugang zum Recht im legalen, politischen oder sozioökonomischen Umfeld.

### **2. Wie können europäischen Politiken dazu beitragen, die bestehende Ungleichbehandlung abzuschaffen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern (in Übereinstimmung mit Artikel 2 und Artikel 3 des Entwurfs des Vertrags von Amsterdam): durch Beteiligungsquoten, die Verteilung von Ressourcen, Vorteile, Aufgaben und Verantwortlichkeiten im privaten und öffentlichen Leben, in der Wertschätzung und dem Respekt gegenüber Männern und Frauen, gegenüber männlichen und weiblichen Charakteristika, Verhalten und Prioritäten?**

## GESCHLECHTERSPEZIFISCHE RELEVANZ – EINIGE BEISPIELE

Bei den folgenden Beispielen werden die Hinweise auf die wichtigsten Meßwerte, nämlich **Beteiligung, Ressourcen, Rechte, Normen und Werte** in **Fettdruck** dargestellt.

**Beispiel:** *Wird ein politisch neutral erscheinender Bereich wie der **Verkehrssektor** betrachtet, so ergibt eine genauere Prüfung, daß das Benutzungsverhalten und der Zugang zu öffentlichen und privaten Verkehrsmitteln wesentliche Unterschiede zwischen Männern und Frauen aufweist. Frauen haben seltener als Männer ein privates Auto zur Verfügung und benutzen häufiger öffentliche Verkehrsmittel. Es liegt daher auf der Hand, daß Frauen am meisten von Verbesserungen bei der Verfügbarkeit öffentlicher Verkehrsmittel und der Preisgestaltung profitieren. Diese Ungleichheiten haben Auswirkungen auf die **Beteiligung** der Männer und Frauen in den zahlreichen Zielgruppen des Verkehrssektors. Sie werden beeinflusst durch das fehlende Gleichgewicht der Geschlechter auf der Ebene der Entscheidungsträgerinnen und -träger in diesem Sektor. Sie spiegeln die geschlechterspezifischen Unterschiede bei der Verteilung der **Ressourcen** ( z. B. dem privaten Auto) und verstärken bestehende Ungleichheiten in bezug auf zeitliche Einschränkungen (insoweit als ein privates Auto zeitsparend ist). Der Entscheidungsprozeß innerhalb der Familie in bezug auf die Nutzung einer begrenzten Ressource - wie dem Familienauto - wird wahrscheinlich durch soziale **Normen und Werte** beeinflusst und weniger dadurch, welche Bedeutung den Bedürfnissen des Mannes bzw. der Frau zugestanden wird.*

**Beispiel:** *Bei der Regelung der **Arbeitszeit**, bzw. der Rechte und Einschränkungen bei **Teilzeit**, sollten die geschlechtsspezifischen Unterschiede in bezug auf bezahlte und unbezahlte Arbeit berücksichtigt werden. Die große Mehrheit aller Teilzeitarbeitenden sind Frauen. Frauen verbringen zwei Drittel ihres Arbeitslebens in unbezahlten Tätigkeiten; Männer lediglich ein Drittel. Diese Unterschiede haben Einfluß auf die **Beteiligung** der Geschlechter (Wirtschaftstätigkeit) und die Verteilung der **Ressourcen** (Zeit, Einkommen, Karriereaussichten). **Normen und Werte** beeinflussen die Entscheidung über den Bildungsweg und die Berufswahl und die Aufteilung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten innerhalb des Haushalts. Die unterschiedlichen Rechte von Vollzeit- und Teilzeitarbeitenden beeinflussen Männer und Frauen in unterschiedlicher Weise. Eine Bewertung dieser geschlechterspezifischen Auswirkungen wird verhindern, daß "Ihr" politischer Vorschlag bestehende Unterschiede im Hinblick auf Beteiligung, Verteilung der Ressourcen, diskriminierende Normen und Wertvorstellungen sowie direkte oder indirekte strukturelle Diskriminierung noch verstärkt.*

Es muß jedoch berücksichtigt werden, daß Männer wie Frauen ein geschlechterspezifisches Rollenverhalten haben. Eine Politik, die den geschlechterspezifischen Unterschieden Rechnung trägt, bemüht sich um die Eliminierung von Ungleichheiten und fördert die gleiche Verteilung von Ressourcen. Nicht nur Frauen, auch Männer und die Gesellschaft als Ganzes profitieren von der Gleichstellung und der gleichen Verteilung von Vorteilen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten. Artikel 119 Absatz 4 des Vertrags von Amsterdam<sup>4</sup> sieht ausdrücklich spezifische Begünstigungen bei der Berufstätigkeit und in der beruflichen Laufbahn zugunsten des **unterrepräsentierten Geschlechts** vor.

---

<sup>4</sup> Dieser Artikel wird aufgrund der vorgeschlagenen Neunummerierung Art. 141 EG-Vertrag (Anmerkung der Autorin).

### **Beispiel:**

*Im Rahmen des Aktionsplans für den Binnenmarkt muß die geschlechterspezifische Segregation im Beschäftigungsbereich ernsthaft als ein möglicher Ansatz zur Beseitigung starrer Arbeitsmarktverhältnisse<sup>5</sup> in Angriff genommen werden. Traditionell bemühen sich Gleichstellungspolitikern um eine erweiterte Berufswahl für Frauen. Diese Bemühungen müssen sowohl weitergeführt als auch durch positive Maßnahmen ergänzt werden, die die **Beteiligung** von Männern in "weiblichen" Berufen fördern (horizontale geschlechtsspezifische Segregation). Die derzeit vorherrschende Aufteilung des Arbeitsmarktes nach geschlechterspezifischen Kriterien behindert die Arbeitsmarktflexibilität und beschränkt die Anzahl der in Frage kommenden Personen, die sich für neue Stellen bewerben. Die sogenannte "gläserne Wand", eine unsichtbare Barriere, verhindert den Zugang von Frauen zu Positionen der Führungsebene (vertikale geschlechtsspezifische Segregation). Durch die in der Demographie erkennbare Tendenz zur Alterung der Bevölkerung und eine zunehmenden Beteiligung der Frauen am Arbeitsmarkt sind die Einstellungsmöglichkeiten in den Pflegeberufen (Kinder, ältere Menschen und sonstige pflegebedürftige Personen) im Anstieg begriffen. Fördermaßnahmen (**Rechte**) für eine verstärkte männliche Beteiligung im Pflegebereich könnten dazu beitragen, einer wachsende Nachfrage in diesem Sektor nachzukommen. Hieraus könnten sich neue Beschäftigungsmöglichkeiten für ungelernete oder teilqualifizierte Männer ergeben, während gleichzeitig eine gleichmäßigere Arbeitsverteilung zwischen Männern und Frauen gefördert würde. Positive Maßnahmen, die Männer bei der sorgfältigen Auswahl eines Berufs im Kinderpflegebereich (Kinderbetreuung, Kinderfürsorge, Grundschule) unterstützen, wurden bereits in Norwegen in die Wege geleitet. Es ist davon auszugehen, daß neue männliche Rollenmodelle die geschlechterspezifische Sozialisierung von Jungen und Mädchen positiv beeinflussen werden. Dies könnte ebenfalls dazu beitragen, bestehende **Normen und Werte** gegenüber der Arbeit von Männern und Frauen zu ändern. Das Problem des geringeren Arbeitsentgelts in den "weiblichen" Berufen (**Ressourcen**) stellt eine zusätzliche Barriere bei der erfolgreichen Einstellung von Männern in diesen Tätigkeitsfeldern dar. Eine stärkere Beteiligung der Männer in diesen Berufen würde jedoch sicherlich einen positiven Einfluß auf das Arbeitsentgelt haben.*

Andererseits sind Politiken, die sich zum Beispiel mit Flugsicherungssystemen oder der Form und Größe von zur Vermarktung bestimmten landwirtschaftlichen Produkten befassen, für unsere Zwecke kaum relevant.

---

<sup>5</sup> Vgl. den OECD-Bericht "Gestaltung des Strukturwandels. Die Rolle der Frauen", Paris 1992, für eine Ausstellung über das Verhältnis zwischen Geschlechtertrennung und mangelhafter Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt.