



# OBSERVATORIA

## OBSERVATORIA

Gender Mainstreaming –

eine Strategie zur Verringerung der  
Einkommensdifferenz zwischen  
Frauen und Männern?

## OBSERVATORIA

Gender Mainstreaming –

a Strategy to Reduce  
Wage Differences between  
Women and Men?

Netzwerk österreichischer Frauen-  
und Mädchenberatungsstellen



## OBSERVATORIA

Gender Mainstreaming –  
eine Strategie zur Verringerung der  
Einkommensdifferenz zwischen  
Frauen und Männern?



Verantwortlich für den Inhalt dieser Broschüre ist das Netzwerk österreichischer Frauen- und Mädchenberatungsstellen. Die Europäische Kommission haftet nicht für die weitere Nutzung der in dieser Broschüre enthaltenen Informationen.

#### Impressum:

Hannah Steiner, Itta Tenschert (Hg.)  
 Netzwerk österreichischer Frauen- und Mädchenberatungsstellen  
 A-1060 Wien, Stumpergasse 41–43/II/R3  
 Tel: ++43-1-595 37 60  
[netzwerk@netzwerk-frauenberatung.at](mailto:netzwerk@netzwerk-frauenberatung.at)  
<http://www.netzwerk-frauenberatung.at>

Grafik, Layout: Gisela Scheubmayr

Fotos: Berufothek, Seite 8, 13, 16, 49, 52, 72, 85, 92, 124, 131, 136, 141, 186, 191, 197

BananaStock, Seite 43, 180, 183, 198, 201, 204, 214

Druck: REMAprint, Wien

Wien, März 2003



Guillemette Renaudin  
**Von der Erweiterung des Berufswahlspektrums zur Lohngleichheit ... 82**  
 OBSERVATORIA in St. Etienne

Jacqueline Tregret  
**OBSERVATORIA in St. Nazaire ... 85**

Ingrid Frantl  
**Gender Mainstreaming in der Erwachsenenbildung ... 91**  
 OBSERVATORIA in der Steiermark

Itta Tenschert  
**Uneinehmbare Festungen – vielversprechende Aussichten ... 96**  
 OBSERVATORIA in Tirol

Gerlinde Müller-Grohotolsky  
**Mediterrane Beobachtungen an der südlichen Grenze ... 103**  
 OBSERVATORIA in Kärnten

Doris Horvath  
**OBSERVATORIA im Burgenland ... 105**

**Tools ... 107**  
 Hypothesen in Bezug auf die Einkommensdifferenz zwischen Frauen und Männern in Niederösterreich ... **108**

Fragebogen „Gender Mainstreaming und Equal Pay“ ... **110**

---

**Englisch ... 117**

---

**Anhang**  
 Mitglieder der Regionalgruppen ... **231**  
 Autorinnen / Übersetzerinnen ... **236**

#### Einleitung ... 4

Hannah Steiner,  
 Itta Tenschert  
**Gender Mainstreaming – eine Strategie mit oder ohne NGOs? ... 6**

Mieke Verloo  
**Überlegungen zu Gender Mainstreaming in den Niederlanden ... 9**

Barbara Stiegler  
**Strategien und Erfahrungen zur Umsetzung des Rechts auf gleichwertige Bezahlung von Männer- und Frauenarbeit ... 27**

Leonore Lerch  
**Gleicher Lohn für gleiche Arbeit! ... 55**  
 OBSERVATORIA in Niederösterreich

Marion Breiter  
**Mit ABAKABA zu gendergerechter Entlohnung ... 65**  
 OBSERVATORIA in Wien

Maria José Guerra  
**OBSERVATORIA in Spanien ... 73**

Anna Cipolla  
**OBSERVATORIA in Palermo ... 76**



## Einleitung

☐ Kann die neue Strategie des Gender Mainstreaming (GM) sich positiv auf eine Verringerung der Einkommensunterschiede auswirken? Und welche Rolle können Fraueneinrichtungen aus dem NGO-Bereich bei der Formulierung und Implementierung von Gender Mainstreaming Prozessen einnehmen?

Zehn **regionale Arbeitsgruppen** in Österreich, Frankreich, Italien und Spanien beschäftigten sich im Rahmen des Projekts **OBSERVATORIA: Gender Mainstreaming – eine Strategie zur Verringerung der Einkommensdifferenz** (Jänner 2002 bis März 2003) mit diesen Fragen. Über 90 AkteurInnen aus Arbeitsmarkt- und Gleichstellungspolitik, aus Institutionen und Fraueneinrichtungen untersuchten anhand konkreter Beispiele die Auswirkungen von arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Maßnahmen auf die Einkommenssituation von Frauen und Männern. Dabei wurde zum einen mit bereits bestehenden GM-Instrumenten gearbeitet, um sie zu erproben und zu adaptieren, zum anderen entstanden neue tools.

Aus den vielfältigen Faktoren, die den Einkommensunterschieden zwischen Frauen und Männern zugrunde liegen, wählten die Regionalgruppen die drei Arbeitsbereiche **Bildung, Arbeitsbewertung/Gehaltsschemata und Implementierung von GM in Leitbilder von Institutionen und Einrichtungen**. Die Ergebnisse dieser Arbeiten sind in der vorliegenden Broschüre dokumentiert.

Den Arbeitsberichten vorangestellt sind zwei Aufsätze von Mieke Verloo und Barbara Stiegler zu **Gender Mainstreaming** und **Equal Pay** sowie ein Beitrag, der sich mit dem Thema „**Gender Mainstreaming und NGOs**“ befasst.

### ■■■ Projektträgerin

Das Netzwerk österreichischer Frauen- und Mädchenberatungsstellen ist ein Zusammenschluss von 39 Beratungsstellen in acht österreichischen Bundesländern. Jedes Jahr wenden sich über 60 000 Frauen und Mädchen in beruflichen und persönlichen Fragen an unsere Beratungsstellen.

Das Netzwerk wurde 1995 gegründet, um qualifizierte Beratung für Frauen, Mädchen und Migrantinnen in Österreich abzusichern und deren Anliegen gemeinsam nach außen zu vertreten. Unser Ziel ist es, zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen von Frauen und Mädchen beizutragen und ihre Perspektiven auf allen Ebenen einzubringen.

### ■■■ PartnerInnen

Im Rahmen des Projekts **OBSERVATORIA** waren fünf Beratungsstellen des Netzwerks als nationale PartnerInnen für die Koordination von Arbeitsgruppen in folgenden Bundesländern verantwortlich: Burgenland (Frauenberatungsstelle Oberpullendorf), Kärnten (Frauenberatung Villach), Niederösterreich (Frauen für Frauen), Steiermark (Frauenservice Graz), Wien (Frauen beraten Frauen). Die Regionalgruppe Tirol wurde vom Büro des Netzwerks in Innsbruck koordiniert. Auf der transnationalen Ebene leiteten vier im arbeitsmarktspezifischen Bereich tätige Fraueneinrichtungen die regionalen Arbeitsgruppen: Arcidonna in Palermo (I), CEDIFF in St. Nazaire (F), CIF de la Loire in St. Etienne (F) und Fundación Mujeres in Madrid (E). Mieke Verloo von der Universität Nijmegen (NL) begleitete das Projekt als Fachexpertin für Gender Mainstreaming.

### ■■■ Finanzierung

Das Projekt **OBSERVATORIA** wurde durch die Europäische Kommission im Rahmen des Aktionsprogrammes für die Gleichstellung von Frauen und Männern (2001–2005) gefördert und durch das Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen, das Frauenbüro der Stadt Wien, die Landesregierungen Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Steiermark und Tirol sowie durch Beiträge aller PartnerInnen kofinanziert.

Hannah Steiner



## Gender Mainstreaming – eine Strategie mit oder ohne NGOs?

□ Eine zentrale Intention von **OBSERVATORIA** war, die Rolle (feministischer) NGOs bei der Gestaltung von Gender Mainstreaming (GM)-Prozessen zu untersuchen und einen internationalen Austausch darüber anzuregen. **OBSERVATORIA** bezweckte, die Einbeziehung von NGOs in die Strategie des Gender Mainstreaming (GM) zu fördern und ihr Handlungspotential zu erproben und zu erweitern. Insbesondere ging es darum, ihre Zusammenarbeit mit AkteurInnen aus öffentlichen Einrichtungen und Institutionen zu intensivieren und qualitativ weiter zu entwickeln.

Die öffentliche Bedeutung und Akzeptanz von NGOs ist in Österreich relativ niedrig. Dies gilt insbesondere für feministische Fraueneinrichtungen. Sie werden noch nicht selbstverständlich als PartnerInnen in Fragen der politischen und sozialen Entwicklung anerkannt. Das wirkt sich auch auf das Selbstverständnis und Selbstbild der NGOs aus. Das heißt, es fehlt den NGOs vielfach an Vertrauen in die eigene fachliche Qualifikation. Dementsprechend spielen NGOs auch im Bereich Gender Mainstreaming eine untergeordnete Rolle – in Österreich wurden sie weder in Meinungsbildungs- noch in Entscheidungsprozesse einbezogen. In GM-Handbüchern werden sie nicht als wichtige AkteurInnen der Politikgestaltung eingeschätzt. Verwaltung und öffentliche Einrichtungen haben einen Informationsvorsprung in Bezug auf GM – die Gestaltung politischer Entwicklungsprozesse gehört zu ihren Kernarbeitsbereichen; den NGOs fehlt es an Ressourcen, aber auch an Einblick in politische Prozesse und in die Funktionsweisen von (patriarchalen) Institutionen, um konzeptiv Einfluss auf die Politikgestaltung nehmen zu können. Doch NGOs können sich aufgrund ihrer Flexibilität sehr rasch in neue Aufgabengebiete einarbeiten.

Die österreichischen Fraueneinrichtungen speichern langjährig entwickeltes Wissen, das auf den Theorien der Frauenforschung basiert und in der Praxis von Beratungs-, Betreuungs- und Bildungsarbeit erprobt ist – sie sind also



unverzichtbare Ressourcenpools für Gender-Kompetenz. Dieses Potential wird derzeit (noch) zu wenig anerkannt und in GM-Politiken integriert. Auf der anderen Seite ist klar, dass die Strategie des Gender Mainstreaming zahnlos bleibt, wenn sie nicht mit klaren geschlechterpolitischen Zielen gekoppelt wird – die durch die Frauenbewegung schon längst unmissverständlich definiert wurden (vgl. dazu auch den Beitrag von Mieke Verloo).

In Bezug auf „Equal Pay“ liegt Österreich an vorletzter Stelle im europäischen Vergleich, was die Bezahlung von Männern und Frauen in vergleichbaren Arbeitsverhältnissen betrifft. Letztlich geht es aber um mehr als die Erreichung von gerechter Entlohnung für beide Geschlechter: Es geht um nichts weniger als um die Umverteilung von Ressourcen zugunsten der Hälfte der Menschheit, die bislang nur zu 10% am gesamten Einkommen beteiligt ist. Den NGOs (in Zusammenarbeit mit verbündeten PartnerInnen in den Institutionen) könnte eine wichtige Rolle bei der Überwachung dieser Zielsetzungen zukommen. **OBSERVATORIA meint in diesem Sinne: beobachten – den Weg weisen – überwachen – kontrollieren.**

Im Laufe von **OBSERVATORIA** konnten wir (in Zusammenarbeit mit Mieke Verloo) einige Thesen formulieren, die NGOs auf ihrem Weg zu einer aktiveren Rolle bei der Gestaltung von GM-Politiken unterstützen sollen.

### — NGOs benötigen mehr Information in Bezug auf GM.

Bisher wurden wenig Anstrengungen unternommen, um Informationen über die Strategie des GM in NGOs zu verbreiten. Nach den Erfahrungen von **OBSERVATORIA** sind verstärkt Basisinformationen und Trainings notwendig, die in den Institutionen teilweise schon angeboten wurden.

### — GM ist für NGOs abstrakt.

NGOs stehen (u. a. auch durch die Zunahme von Projektfinanzierungen und die Abnahme von Basisfinanzierung) unter immer höherem Effizienzdruck, der ihre Teilhabe an strategischen Politikentwicklungsprozessen erschwert. Ihre Ressourcen für konzeptuelle Überlegungen und Vernetzungen sind äußerst beschränkt.

### — GM nützt „der Frau auf der Straße“ wenig.

NGOs fragen nach dem konkreten Nutzen ihres Arbeitsaufwandes für ihre Klientinnen. GM dürfte diesen aus langfristiger Perspektive zwar zugute kommen – der Nutzen ist jedoch nicht unmittelbar und der zusätzliche Arbeitsaufwand daher (auch gegenüber den Finanziers) schwer zu rechtfertigen.



### — NGOs sind nicht Teil des mainstreams.

Fraueneinrichtungen sind aus der Kritik am mainstream entstanden. Ihren Traditionen entspricht es, Defizite aufzuzeigen. Der top down-Ansatz von GM erhöht ihre Skepsis. Bei der Mitgestaltung von Politiken gilt es, äußere und innere Widerstände zu überwinden.

### — NGOs müssen sich selbst ermächtigen.

Änderungen im Selbstbild der NGOs sind notwendig, um sich in Zukunft in Fragen der Entwicklung von Strukturen vermehrt einzuschalten

### — NGOs sind Expertinnenpools für den Bereich GM.

Fraueneinrichtungen verfügen über enormes Expertinnenwissen in Bezug auf Gender, auf ihre fachlichen Arbeitsfelder (z. B. Arbeitsmarktpolitik) und auf spezifische Politiken, die Frauen betreffen. Diese Expertise muss anerkannt werden, beispielsweise durch Aufwertung von Gender-Kompetenz, Einbeziehung in Meinungsbildungsprozesse, Erteilung von Consulting-Aufträgen u. ä.

Das Projekt **OBSERVATORIA** diene der Stärkung von NGOs im regionalen Kontext, indem der Impuls zur Bildung regionaler reference groups von Akteurinnen aus NGOs ausging und die gemeinsame Arbeit dieser Gruppen von NGOs koordiniert und vorangetrieben wurde.

In diesem Sinn werten wir **OBSERVATORIA** selbst als Beitrag zum Kompetenzzuwachs in NGOs, zur Stärkung ihrer Zusammenarbeit mit „mainstream-Institutionen“ und damit zu ihrem Empowerment.



M i e k e V e r l o o

## Überlegungen zu Gender Mainstreaming in den Niederlanden



Da es sich bei Gender Mainstreaming immer noch um eine ziemlich neue Strategie handelt, liegen erst in einigen wenigen Ländern etwas längere Erfahrungen damit vor. Zwar haben Länder wie etwa Deutschland seit der Jahrtausendwende diesbezüglich rasch aufgeholt, dennoch finden sich die am weitesten entwickelten Beispiele für Gender Mainstreaming als Strategie weiterhin in Schweden, Norwegen und in den Niederlanden. In Schweden wurde die Strategie auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene implementiert. In sehr kurzer Zeit (begonnen wurde damit erst 1994) entstanden Pilotprojekte, wurden Verfahren und zahlreiche neue und innovative Instrumente entwickelt; am bekanntesten ist wohl die 3-R-Methode. Als eines der ersten Länder, in denen Gender Mainstreaming als Ziel verankert wurde, befasste sich Norwegen nicht so sehr mit der Entwicklung von Instrumenten, sondern erhebt den Anspruch, Geschlechtergleichstellung in seinen konsensorientierten politischen Entscheidungsstil integriert zu haben. Die Erfahrungen in den Niederlanden sind nicht so umfassend, reichen jedoch schon in die 1980er Jahre zurück und beinhalten auch die Entwicklung innovativer Instrumente und Infrastrukturen. Wie können wir die Fortschritte beurteilen, die im Bereich Gender Mainstreaming in den Niederlanden erzielt wurden? Sehen wir uns zunächst näher an, was Gender Mainstreaming bedeutet.

### --- Gender Mainstreaming

Es gibt mehrere Definitionen von Gender Mainstreaming. Vielfach wurde die Definition der Sachverständigengruppe für Gender Mainstreaming beim Europarat übernommen, die den Schwerpunkt auf Geschlechtergleichstellung als Zielsetzung statt auf Frauen als Zielgruppe legt und ausdrücklich klar macht, dass es sich bei Gender Mainstreaming um eine Strategie





handelt. Diese Definition besagt: „Gender Mainstreaming besteht in der (Re-)Organisation, Verbesserung, Entwicklung und Evaluierung politischer Prozesse mit dem Ziel, eine geschlechterbezogene Sichtweise in alle politischen Konzepte auf allen Ebenen und in allen Phasen durch alle an politischen Entscheidungen beteiligten AkteurInnen einzubeziehen. (Council of Europe 1998: 15)“

Das Wesentliche an dieser Definition von Gender Mainstreaming als Strategie ist, dass sie das in den Vordergrund stellt, was verändert werden muss, und politische Prozesse als wichtigsten Gegenstand der Veränderung betrachtet. Gender Mainstreaming besteht dieser Definition zufolge in der (Re-)Organisation von Prozessen und Routinen, von Verantwortlichkeiten und Kapazitäten für die Einbeziehung einer geschlechterbezogenen Sichtweise. In einem weiteren Entwicklungsschritt werden bei dieser Strategie mehrere Taktiken unterschieden, die sich auf verschiedene Aspekte konzentrieren können: entweder auf Gender-Expertise in der Politikentwicklung oder den Einsatz von Gleichstellungsverträglichkeitsanalysen in Entscheidungsprozessen oder die Einbeziehung und Beteiligung relevanter Gruppen und Organisationen in diesem Prozess. Darüber hinaus liegt bei Gender Mainstreaming die Betonung auf Gender und beschränkt sich nicht auf Frauen als Zielgruppe.

Dem liegt die Annahme zugrunde, dass die traditionelle Politik eben nicht geschlechtsneutral ist und dass soziale Institutionen als grundlegende Bestandteile unserer Strukturen eine wichtige Rolle bei der Fortschreibung von Geschlechterungleichheit spielen. Mit Gender Mainstreaming geht im Allgemeinen eine Reorganisation politischer Prozesse einher, da bestehende Prozesse und Routinen allzu oft gleichstellungsindifferent oder geschlechterdiskriminierend sind. Im Gegensatz zur bei politischen EntscheidungsträgerInnen und Organisationen verbreiteten Annahme, ihre Arbeit sei geschlechterneutral, wurde zur Genüge bewiesen, dass geschlechtsspezifische Unterschiede in der traditionellen Politik nicht erkannt werden und dass derlei unreflektierten Annahmen (zumeist unbeabsichtigte) Vorurteile zugrunde liegen, die die bestehenden geschlechtsspezifischen Ungleichheiten fortschreiben (Verloo & Roggeband 1996; Siim 1988).

Mit Gender Mainstreaming als Strategie soll diesen geschlechtsspezifischen Vorurteilen aktiv entgegengewirkt werden und das normale Mandat politischer EntscheidungsträgerInnen dazu genutzt werden, gerechtere Verhältnisse zwischen Frauen und Männern zu fördern (Verloo 2000: 13). Gender Mainstreaming setzt an bei „den Systemen und Strukturen selbst – eben jenen institutionalisierten Praktiken, die die Benachteiligung sowohl von



Individuen als auch von Gruppen überhaupt erst hervorrufen“ (Rees 2000: 3). Indem somit ein systemischer Ansatz in den Mittelpunkt gestellt wird, „hat Gender Mainstreaming mit viel höherer Wahrscheinlichkeit als andere Strategien ernsthafte Auswirkungen auf die Geschlechtergleichstellung“ (Rees 2000).

Derzeit scheint das Hauptaugenmerk auf die Klärung der Strategie und die Entwicklung von Instrumenten, Methoden und Pilotprojekten für die Implementierung gerichtet zu sein. Wenig oder gar keine Beachtung wird den verschiedenen Definitionen von Geschlechtergleichstellung gewidmet, die sich hinter dieser Strategie verbergen. Daher enthält die vorliegende Arbeit nicht nur eine genaue Beschreibung von Gender Mainstreaming in den Niederlanden, sondern bezieht sich auch auf die Interaktion zwischen Prozess und Inhalt, zwischen Strategie und Ziel.

In dieser Hinsicht analysiert diese Arbeit das niederländische Handbuch für Gender Mainstreaming („Emancipatie in beleid: Handleiding Mainstreaming“) und befasst sich mit der von der Regierung in Auftrag gegebenen, im Jahr 2000 erstellten Bestandsaufnahme vorbildlicher Praktiken im Bereich Gender Mainstreaming in den Niederlanden. Bevor wir uns dieser Fallstudie zuwenden, soll uns ein Überblick über bestehende Studien zum Thema Gender Mainstreaming ermöglichen, die Frage allgemeiner zu betrachten.

## Aktueller Stand der Gender-Mainstreaming-Forschung

Gender Mainstreaming ist eine neue Strategie, und die wenigen Studien, die zu diesem Thema durchgeführt wurden, unterstreichen, dass es für eine Evaluation noch zu früh ist. Dennoch sollen in diesem Abschnitt die derzeit vorliegenden Untersuchungen kurz vorgestellt werden, um einen Überblick über den aktuellen Wissensstand in diesem Bereich zu vermitteln. Eine der ersten Studien ist die von Rees (1998); ihre bahnbrechende Arbeit über Gender Mainstreaming im Bereich Schul- und Berufsbildung und Arbeitsmarktpolitik gilt als Referenzwerk. Rees erörtert, dass Gender Mainstreaming ein vielversprechendes Potenzial hat, aber konzeptuell unzureichend ausgearbeitet ist und oft zu wenig verstanden wird; es sei daher notwendig, sich mit dem grundlegenden Wesen von Geschlechterverträgen und der diesen zugrunde liegenden Ideologie der weißen Kernfamilie, auf der so viele unserer sozialen Institutionen beruhen, zu befassen.

Eine weitere Arbeit, auf die alle Gender-Mainstreaming-ForscherInnen häufig Bezug nehmen, ist der Abschlussbericht der Sachverständigengruppe für Gender Mainstreaming beim Europarat (1998). Seine Definition von Gender Mainstreaming als „(Re-)Organisation, Verbesserung, Entwicklung und Evaluierung politischer Prozesse mit dem Ziel, eine geschlechterbezogene Sichtweise in alle politischen Konzepte auf allen Ebenen und in allen Phasen durch alle an politischen Entscheidungen beteiligten Akteure und Akteurinnen einzubeziehen“ hat weite Verbreitung gefunden. Dieser Abschlussbericht enthält hauptsächlich eine systematische Untersuchung der Strategie sowie Beispiele für bewährte Praktiken. Berichte dieser Art haben ihre Grenzen. Studien, die sich schwerpunktmäßig mit der Erfassung bewährter Praktiken befassen, enthalten meist keine ausreichend klare Darstellung von Kriterien dafür, was eine bewährte Lösung ist und warum. Da der Großteil dieser Untersuchungen darüber hinaus eine weitere Verbreitung von Gender Mainstreaming als Strategie propagiert, enthalten sie eine Überdosis Begeisterung und zu wenig kritische Distanz.

Bei Durchsicht dieser Studien sticht ins Auge, dass viele davon die Herangehensweise des Europaratsberichts teilen. Sie schlagen Ideen für Gestaltung und Implementierung der Strategie vor und erfassen bewährte Praktiken (Recipes, Athens report Council of Europe, McKay & Bilton 2000). Es gibt nur eine geringe Zahl tiefer gehender Studien und sehr wenig wissenschaftliche Forschung. Dieser Abschnitt gibt einen Überblick über die vielversprechendsten darunter, um herausarbeiten zu können, was noch zu tun bleibt. Obwohl derzeit nur wenige und größtenteils fragmentarische Untersuchungen vorliegen, fällt auf, dass ihre Schlussfolgerungen in ähnliche Richtungen zu weisen scheinen.

### --- Beschäftigungsverhältnisse und Arbeit

Einer der Hauptschwerpunkte bei Gender Mainstreaming liegt eindeutig im Bereich Beschäftigung und Arbeitsmarkt. Behning & Serrano Pascual (2001a & 2001b) befassen sich mit den Auswirkungen des Gender-Mainstreaming-Konzepts auf die nationalen Beschäftigungsprogramme von zwölf westeuropäischen Ländern. Sie finden Parallelen zwischen den Unterschieden beim Mainstreaming und den divergenten Wegen zum Ziel der Geschlechtergleichstellung in den einzelnen Staaten. Wie aus den Länderberichten in ihrem Buch hervorgeht, variieren Auffassung und Umsetzung des Gender-Mainstreaming-Konzepts in den EU-Mitgliedsstaaten stark. Teilweise wird es mit dem Konzept der Chancengleichheit und Gleichberechtigung gleichgesetzt, anderswo impliziert es Fördermaßnahmen, Gleichbehandlung, gleiche



Beteiligung und Regierungsreformen. Daraus folgt, so stellen sie fest, dass es kein allgemein verbreitetes Verständnis des Konzepts in den verschiedenen Mitgliedsstaaten gibt, ja, dass der Großteil der in den Mitgliedsstaaten implementierten Politiken nur eine Fortschreibung früherer Politiken ist. Das Hauptproblem ist die Fokussierung auf Frauen als Gegenstand der Veränderung und auf ihre Anpassung an einen Status quo statt einer Veränderung des Status quo. In Spanien etwa besteht Gender Mainstreaming in einer Verstärkung von positiven Diskriminierungsmaßnahmen. Für Behning und Serrano Pascual stehen die Unterschiede bei der Implementierung von Gender Mainstreaming in Relation zu den länderspezifischen Unterschieden je nach vorherrschendem Geschlechtervertrag, wobei sie die Niederlande und Österreich einem Modell zuordnen, in dem der Mann Familienerhalter, die Frau teilzeitbeschäftigt und Hausfrau ist, Griechenland und Spanien dagegen einem Übergangsmodell von traditioneller Arbeitsteilung zu einem Doppelverdienermodell.

Behning und Serrano Pascual betonen die Wichtigkeit eines klaren Gender-Mainstreaming-Konzepts, da eine adäquate Implementierung die Einbeziehung der Gender-Perspektive bei allen Entscheidungsprozessen erfordert. Aus ihrer Untersuchung geht hervor, dass einige der Emanzipationskonzepte, die von den Frauenbewegungen in den Mitgliedsstaaten entwickelt wurden, möglicherweise unvereinbar mit dem Grundprinzip von Gender Mainstreaming sein könnten, weil sich dieses auf Gender und auf beide





Geschlechter bezieht, wohingegen manche (Teile der) Frauenbewegungen die spezifischen Besonderheiten weiblicher Identitäten betonen und diesen Ansatz dem Streben nach Gleichstellung der Geschlechter zugrunde legen.

Bei ihrer Analyse von Gender Mainstreaming in der EU als Top-down-Strategie, die den Versuch der Harmonisierung europäischer Geschlechterkulturen voraussetzt, bedauern sie, dass es seitens institutioneller AkteurInnen versäumt wurde, Akteurinnen aus den Frauenbewegungen in die Entwicklung der Strategie einzubeziehen. Sie plädieren für eine stärkere Einbindung von BürgerInnen- und Frauenbewegungen, um zu verhindern, dass ein großes Potenzial an Wissen und Möglichkeiten zur Implementierung verloren geht. Abschließend bemerken sie, dass es besonders wichtig ist, die Bedeutung von Gender Mainstreaming zu klären.

### --- Gender-Mainstreaming-Instrumente

Eine weitere Untersuchung befasst sich vor allem mit spezifischen Gender-Mainstreaming-Instrumenten. Die Sachverständigengruppe für Gender und Beschäftigung der Europäischen Kommission (EGGE) veröffentlichte kürzlich einen Bericht über die Gleichstellungsverträglichkeitsprüfung (*Gender Impact Assessment, im Folgenden kurz GIA genannt, Anm. d. Ü.*) und die europäische Beschäftigungsstrategie (Rubery & Fagan 2000). GIA ist eines der am weitesten entwickelten Gender-Mainstreaming-Instrumente (Partner 2 1996). Mit GIA werden positive oder negative Auswirkungen geplanter Maßnahmen auf die Geschlechtergleichstellung identifiziert; die Ergebnisse sollen zu einem frühen Zeitpunkt in den Entscheidungsfindungsprozess eingebracht werden, um nötigenfalls eine Neuorientierung oder Nuancierung der Maßnahmen zu ermöglichen. Die Sachverständigengruppe kommt zu dem Schluss, dass sich GIA als Instrument in den einzelnen Mitgliedsstaaten unterschiedlich schnell entwickelt, wobei Schweden und den Niederlanden eine Vorreiterrolle zukommt. In dem Bericht wird hervorgehoben, dass die GIA-Methodik nicht nur in Hinblick auf die Praxis, sondern vor allem auf konzeptueller Ebene dringlichst weiterzuentwickeln ist. Die im Bericht so genannte Bottom-up-Weiterentwicklung erfordert die Verortung der Richtlinien in einer weiter gefassten und eindeutigeren theoretischen Formulierung der Frage, wie Ungleichheit zwischen den Geschlechtern in der Gesellschaft reproduziert wird, sowie eine systematische Anpassung von Gleichstellungskonzepten. Aus dieser konzeptuellen Einordnung von Geschlechterverhältnissen und Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern ergibt sich in der Folge die praxisorientiertere Top-down-



Weiterentwicklung. Dem Bericht zufolge kann eine Weiterentwicklung der konzeptuellen Struktur sich auf GIA auswirken, zu einer Verbesserung der GIA-Methodik führen und so verhindern, dass eine Gleichstellungsverträglichkeitsprüfung Gender zwar sichtbar macht, aber nicht gender-sensibel ist. Dies ist umso wichtiger, als in dem Bericht Mängel in punkto Sachkenntnis bei der Bewertung politischer Maßnahmen im Allgemeinen und in punkto Methoden für die Bewertung von Gender Mainstreaming im Besonderen festgestellt werden.

Ein weiterer wichtiger Punkt, der in dem Bericht deutlich gemacht wird, ist die Frage, wie sich GIA mit der Berücksichtigung anderer Formen struktureller Ungleichheiten kombinieren lässt. Dem Bericht zufolge wird diese Frage zunehmend in den Vordergrund rücken, da die neue sozialpolitische Agenda der EU eine Reihe von Maßnahmen gegen Diskriminierung aufgrund anderer Kriterien als Gender vorsieht. Insofern sind fundierte Kenntnisse hinsichtlich der Dimensionen von Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern im Zusammenhang mit anderen strukturellen Ungleichheiten wie etwa Ethnizität, Alter, Klasse, sexuelle Orientierung und körperliche Leistungsfähigkeit gefordert.

### --- Vergleichende Untersuchung im Rahmen des TSER-Programms

Das TSER-Projekt „Predicting the Impact of Policy“ (ex-ante-Analyse potenzieller Auswirkungen von Maßnahmen) legt zunächst dar, dass „die Auffassung von der grundlegenden Bedeutung des Gleichstellungskonzepts und seiner bestmöglichen Umsetzung von historischen und gegenwärtigen nationalen Machtverhältnissen beeinflusst ist, die ständig revidiert und erneuert werden“. Den Forscherinnen zufolge sind divergente Ansätze bei Gleichstellungskonzepten unvermeidlich und haben sowohl positive als auch negative Konsequenzen. Aufgrund dieser Unterschiedlichkeiten müssen Strategien auch demokratisch sein. Aus einer pluralistischen Perspektive kann dies als eine Facette von Subsidiarität angesehen werden, die ihrerseits ein Bestandteil von Demokratie ist. Sie stellen fest, dass der Weg zur Geschlechtergleichstellung in den einzelnen Staaten nicht nur mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten, sondern auch mit unterschiedlichen rechtlichen und außerrechtlichen Strategien zur Bekämpfung von Ungleichheiten, mit unterschiedlichen Gleichstellungskonzepten und einer unterschiedlichen Verteilung von Vor- und Nachteilen aus Gleichstellungsmaßnahmen einhergeht. Sie kommen zu dem Schluss, dass, auch wenn formelle



Einhaltung von Gesetzen nicht mit Konvergenz zwischen den Politiken der EU und der Mitgliedsstaaten gleichzusetzen ist, die Effizienz der Gleichstellungsvorschriften sehr stark von der Übereinstimmung zwischen diesen Vorschriften und dem politischen Umfeld jener Staaten abhängt, in die sie importiert werden (Nott, Beveridge & Stephen 2000). In diesem Sinn unterstreichen sie die Abhängigkeit der EU von den Mitgliedsstaaten, wenn es um die Implementierung von Gender Mainstreaming geht.

### --- Gender Mainstreaming und Politikanpassung in der EU

Die ersten wissenschaftlichen Untersuchungen konzentrieren sich darauf, die Bedingungen für eine erfolgreiche Einführung von Gender Mainstreaming aufzuzeigen (Mazey 2000; Hafner-Burton & Pollack 2000). Mazey zeigt, dass Gender Mainstreaming ein deutliches Beispiel für Politikübernahme bzw. Politikanpassung darstellt. Dahinter steht der Wunsch, die Einschränkungen bestehender Politiken zu überwinden, und das Bedürfnis, auf ein verändertes politisches Umfeld zu reagieren. In Hafner-Burtons und Pollacks Analysen von Gender Mainstreaming in der EU wird dargelegt, dass die EU bis vor kurzem ihre ambitionierte Geschlechtergleichstellungspolitik hauptsächlich im verhältnismäßig eingeschränkten neoliberalen Bereich des Arbeitsrechts verfolgte, in den 90er Jahren aber begann, eine weitreichende-



re Agenda mit potenziell wesentlichen Konsequenzen für die europäischen Frauen und für die EU als progressive politische Ordnung zu verfolgen. Ihre Arbeit konzentriert sich darauf, diese Ausweitung der EU-Agenda und die Abweichungen vom Querschnitt bei Einführung und Implementierung von Gender Mainstreaming zu erklären. Sie untersuchen fünf Bereiche: Strukturfonds, Beschäftigung und Soziales, Entwicklung, Wettbewerb und Wissenschaft sowie Forschung und Entwicklung.

Obwohl ihre Analyse der entsprechenden politischen Rahmenbedingungen und der damit verbundenen Gestaltungsprozesse einigermaßen verallgemeinernd ausfällt, deuten sie die Neugestaltung des vorhandenen Rahmens als wichtigen Aspekt beim Erklären der Anfänge und der erfolgreichen Einführung von Gender Mainstreaming. Sie verwenden das Konzept des strategischen Umbaus als dynamisches Konzept, das sichtbar macht, wie verschiedene AkteurInnen den bestehenden politischen Rahmen verändern, um ihre jeweiligen Ziele zu erreichen. Aus ihren Fallstudien ergeben sich zwei Schlussfolgerungen: die Variabilität der Ergebnisse sowie die Fähigkeit strategischer AkteurInnen, strukturelle Hindernisse durch einen geschickten strategischen Gestaltungsprozess zu überwinden.

Abschließend warnen sie, dass die Bemühungen der EU um Gender Mainstreaming zu einem integrativen Ansatz geraten könnten, bei dem Frauen- und Gender-Aspekte in spezifische Politiken integriert werden, statt die grundlegenden Ziele der EU aus einer Gender-Perspektive neu zu überdenken. Das sehen sie als unvermeidliches Ergebnis der strategischen Gestaltungsprozesse: Sie können zur Folge haben, dass Gender Mainstreaming als wirkungsvolles Mittel zum von den politischen EntscheidungsträgerInnen angestrebten Zweck „verkauft“ wird, statt eben diese Ziele in Frage zu stellen. Dies stellt vor allem insofern eine Bedrohung für das inhärente Veränderungspotenzial von Gender Mainstreaming dar, als die EU eine der bisher erfolgreichsten Implementorinnen ist.

Die Untersuchung von Braithwaite (1999) befasst sich ausschließlich mit Gender Mainstreaming in den Strukturfonds, die als der bislang am weitesten entwickelte Bereich innerhalb der EU gelten können. Ihre Untersuchung kommt zu ähnlichen Schlussfolgerungen wie die oben angeführte Forschungsarbeit. Sie stellt fest, dass viele wichtige Bereiche von Strukturfondsinterventionen hinsichtlich der Geschlechtergleichstellung keine Beachtung finden und dass die Relevanz von Gender manchmal massiv bestritten wird. Sie hebt hervor, dass eine der mit dem Gender-Mainstreaming-Ansatz verbundenen Gefahren darin besteht, dass das Thema Gender in Ermangelung genauer Zielsetzungen für die Verringerung von Ungleich-



heiten zwischen den Geschlechtern leicht in anderen Politikbereichen – etwa Schaffung von Arbeitsplätzen, Wirtschaftswachstum oder Armutsbekämpfung – verortet und diesen in der Folge untergeordnet werden kann. Bisher, so die Untersuchung, besteht das Hauptziel bei Strukturfonds und Geschlechtergleichstellung in einer stärkeren Beteiligung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt. Die Vereinbarkeit von Arbeits- und Familienleben wird als ein Mittel behandelt, die aktivere Beteiligung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu fördern, und nicht als ein Ziel der Geschlechtergleichstellung als solches. Im Gegensatz zur Rhetorik von Gender Mainstreaming gilt „Gleichbehandlung“ in der Praxis als lange nicht so überzeugendes Argument für die Integration von Gleichstellungsangelegenheiten in Strukturfondsprogramme wie Effizienz und Effektivität.

### --- Gender Mainstreaming europaweit

Ein Evaluationsbericht an den Europarat (Verloo 1999a) kommt unter anderem zu dem Schluss, dass Geschlechtergleichstellung als eindeutig definiertes Ziel unzureichend ausgearbeitet ist und es eines kontinuierlichen Dialogs darüber bedarf, was Geschlechtergleichstellung sein sollte. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass der Schwerpunkt bei Gender Mainstreaming bislang auf Instrumenten zur Analyse und Schulung lag (ausgenommen auf lokaler und regionaler Ebene) und dass Einbindung und Beteiligung von BürgerInnen oder AnwenderInnen weniger üblich ist, wodurch die Gefahr entsteht, dass sich Gender Mainstreaming zu einem technokratischen Unterfangen entwickelt. Der Bericht ist einer der wenigen, die auf Mittel- und Osteuropa Bezug nehmen; er zeigt auf, dass nur in Slowenien mit der Implementierung von Gender Mainstreaming begonnen wurde und dass insgesamt die Implementierung von Gender Mainstreaming in den Bewerberländern auf eine Vielzahl von Hindernissen stößt, etwa beim Versuch, Geschlechtergleichstellung zum politischen Thema zu machen.

Die einzige weitere Untersuchung über Gender Mainstreaming in Verbindung mit Mittel- und Osteuropa ist jene von Bretherton (2001). Sie kommt zu dem Schluss, dass trotz des Engagements der EU zur Integration von Geschlechtergleichstellung in alle ihre Aktivitäten das Thema Mainstreaming aus der Politik gegenüber Staaten Mittel- und Osteuropas bisher auffallend ausgeklammert war. Sie hebt besonders den Fall Polen hervor und stellt fest, dass an der Erweiterungspolitik anschaulich ein Konflikt zwischen Ideen und Interessen deutlich wird, der dazu dient, die Institutionalisierung von Mainstreaming-Grundsätzen und -Praktiken zu verhindern, nicht nur in Bezug auf die Erweiterung, sondern quer durch die Politik-



bereiche der EU und darüber hinaus. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass die EU beim Einbeziehen der Gender-Perspektive in erweiterungsrelevante Politikbereiche bislang gescheitert ist und dass die Nichteinbeziehung der Genderproblematik in die Agenda 2000 zu starken Befürchtungen Anlass gibt, die Erweiterung könnte eine allgemeine Abschwächung der EU-Gleichstellungspolitik zur Folge haben (KEG 1997; EP 1997, 1998; KEG 1999). In Hinblick auf die Zivilgesellschaft zeigt ihre Studie auf, dass zugleich mit der rückläufigen Repräsentation von Frauen in den Staaten Mittel- und Osteuropas eine deutliche Entwicklung im Bereich der transnationalen Vernetzung mittel- und osteuropäischer Frauenorganisationen zu beobachten ist. Diese Organisationen haben sich für das Lobbying zu Gender-Themen bislang vorwiegend der UNO-Strukturen bedient, konzentrieren sich aber immer stärker auf die EU-BeamtenInnen, um auf die Regierungen der Staaten Mittel- und Osteuropas in Hinblick auf Ziele der Geschlechtergleichstellung Einfluss zu nehmen.

### Gender Mainstreaming in den Niederlanden

Die Gender-Mainstreaming-Strategie ist in den Niederlanden gewiss nichts Neues. Sie kann in der Tat als Weiterentwicklung der in den 1970er Jahren entwickelten „Facettenpolitik“ angesehen werden, einer von zwei gleichzeitig verfolgten Strategien. Die Facettenpolitik besagte, dass Gleichstellung eine Facette aller Politikbereiche darstellen sollte. Sie erwies sich jedoch als schwer umsetzbar, da die Infrastruktur zunächst auf einen Staatssekretär (1977) und eine Koordinationsstelle (DCE) für die so genannte „Emanzipationspolitik“ beschränkt war. Bis in die 1990er Jahre gab es Geschlechtergleichstellungsinitiativen in mehreren Ministerien, die sich jedoch zumeist auf gezielte Maßnahmen beschränkten. Ebenfalls 1977 wurde eine interministerielle Schwerpunktgruppe für Geschlechtergleichstellung (ICE) eingesetzt, deren Bedeutung allerdings rasch schwand, da ihre Mitglieder innerhalb ihrer eigenen Ministerien zumeist keine wirklichen Entscheidungspositionen inne hatten und darüber hinaus häufig wechselten.

Einen entscheidenden Schritt bedeutete in den 1980er Jahren die Definition von Geschlechterungleichheit im Sinne einer ungleichen Machtverteilung zwischen Männern und Frauen. Das Augenmerk der politischen EntscheidungsträgerInnen erweiterte sich in der Folge vom Aspekt der „Kultur“ und Bewusstseinsbildung in Richtung Veränderung gesellschaftlicher Strukturen. Obwohl in den darauf folgenden Jahren die Definition der Geschlechter-



problematisch als Problem der ungleichen Machtverteilung offiziell weiterhin Gültigkeit hatte, beschränkte sich die niederländische Gleichstellungspolitik in der Praxis immer mehr auf Arbeitsmarktpolitik. In Anlehnung an die Hauptziele der damaligen niederländischen Regierungen schien die Kernfrage die Verstärkung der Präsenz von Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu sein. Zwar führte diese Schwerpunktsetzung zu einer Reihe von politischen Veränderungen, die von feministischer Seite sehr begrüßt wurden, etwa zum Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen und zu einer Politik, die für alle mehr Teilzeitarbeit ermöglichte; die traurige Konsequenz war jedoch, dass von der Facettenpolitik fast nichts mehr übrig blieb. Gegen Ende der 1980er Jahre waren die Versuche, Geschlechtergleichstellung in die bestehenden Ministerien einzubinden, ins Stocken geraten; übrig geblieben war eine Liste von drei konkreten Maßnahmen pro Ministerium. Diese konkreten Maßnahmen bestanden hauptsächlich aus spezifischen gezielten Maßnahmen, die ad hoc entwickelt wurden und nicht Teil einer langfristigen Strategie waren.

Die Initiative zur Entwicklung einer Gleichstellungsverträglichkeitsprüfung kann als neuerlicher Versuch zur Umsetzung der Facettenpolitik angesehen werden. Anfang der 1990er Jahre waren die Niederlande nicht nur eines der wenigen Länder, die auf nationaler Ebene ein spezielles Gender-Mainstreaming-Instrumentarium entwickelten (eine Gleichstellungsverträglichkeitsprüfung mit der Bezeichnung EER, Emancipation Effect Report), sondern – noch wichtiger – sie waren das einzige Land, in dem dieses Instrument tatsächlich zur Anwendung kam. Eine kürzlich veröffentlichte Untersuchung (van der Graaf, Mossink & Gröflin, 1999) zur Evaluierung der ersten sieben EERs zeigte, dass das Instrument als solches brauchbar ist. Der politische Wille zur weiteren Verwendung dieses Instruments ist vorhanden.

Ein schwerwiegendes Problem bei diesem Instrument liegt jedoch in seiner Positionierung im Entscheidungsprozess, da es bis heute kein systematisches Verfahren zu seiner verpflichtenden Durchführung gibt. Die Politikentwicklung ist innerhalb der niederländischen Regierung je nach Bereich und Problematik beträchtlichen Schwankungen unterworfen. Der Ressortautonomie der BeamtInnen steht auf der anderen Seite die Autonomie der MinisterInnen des Kabinetts gegenüber. Der öffentliche Dienst in den Niederlanden gilt als relativ unkoordiniert. Im „Reich der verfeindeten Ministerien“ gibt es leider immer noch kein Verfahren, bei dem die Auswirkung einer Maßnahme auf die Geschlechterverhältnisse ein Kriterium für den verpflichtenden Einsatz des EER oder einer anderen Mainstreaming-Strategie ist. Man sähe es lieber, wenn auf der Basis von Information und



Beratung durch Sachverständige (innerhalb oder außerhalb der Bürokratie) eine Ministerin / ein Minister und in der Folge der MinisterInnenrat darüber entschied. Ein weiteres Problem besteht darin, dass die EER bisher in einem relativ späten Stadium des politischen Entscheidungsprozesses durchgeführt wurde und dass in der Folge der Einfluss auf die entsprechenden politischen Maßnahmen eher die Ausnahme denn die Regel darstellte. Der Evaluierungsbericht anerkennt diese Probleme und gibt Empfehlungen zu ihrer Lösung. Derzeit ist es noch zu früh, um festzustellen, ob diese Empfehlungen in der Praxis Veränderungen hervorrufen. Die EER bleibt hinsichtlich der Einbeziehung der Gender-Perspektive in politische Entscheidungen weiterhin mehr Versprechen als Wirklichkeit.

Die unterschiedliche Entwicklung der beiden in den Niederlanden entwickelten Instrumente – EER und Gender Bias Research Guidelines (Leitlinien zur Untersuchung geschlechtsspezifischer Vorurteile) – zeigen klar auf, dass es für Mainstreaming mehr als nur der Entwicklung eines Instruments bedarf. Die EER wurde vom niederländischen Gleichstellungsreferat umfassend beworben, und mehrere lokale frauenpolitische Einrichtungen und einige NGOs betrieben Lobbying dafür; das zweite Instrument wurde weder beworben noch unterstützt und verschwand in der Schublade. Daraus lässt sich die Lehre ziehen, dass das bloße Vorhandensein von Instrumenten nicht ausreicht und dass die Festlegung von Zuständigkeiten für den Einsatz des Instruments von entscheidender Bedeutung ist. In der Anfangsphase sind vermutlich unterstützende Maßnahmen erforderlich, etwa Workshops, Artikel in internen Newsletters etc., um BeamtInnen, für die das Thema Geschlechtergleichstellung etwas Neues ist, einen Anreiz zu geben, das Instrument einzusetzen. Die Erfahrungen aus den Niederlanden zeigen auch, wie wichtig es ist, Gender Mainstreaming auf höchster Ebene zu organisieren und fördern. Es erfordert nicht nur Engagement von Seiten führender PolitikerInnen, sondern auch ein klares Engagement bei der Politikformulierung. In den Niederlanden beruht dieses Engagement auf der Grundlage der früheren Facettenpolitik.

Hinsichtlich der Infrastruktur zur Geschlechtergleichstellung bestehen heute auf nationaler Ebene weiterhin sowohl eine Koordinationsstelle (DCE, beim Ministerium für Soziales und Arbeit) als auch ein interministerielles Schwerpunktnetzwerk (ICE). Die meisten Ministerien haben zudem interne Komitees für Geschlechtergleichstellung eingerichtet. Nachdem in den vergangenen zehn Jahren ständige Umstrukturierungen und Chaos innerhalb der DCE zu einem Verlust von Routine und Einfluss gegenüber anderen Ministerien, ja sogar einer versuchten Auflösung der DCE zu Beginn der





1990er Jahre (aufgrund von Mainstreaming!) geführt hatten, scheint die Koordinationsstelle zu Beginn des neuen Jahrtausends wieder auf dem richtigen Weg zu sein (Outshoorn & Swiebel 1998).

### --- Gender Mainstreaming in den Niederlanden näher besehen

Betrachtet man die *Bestandsaufnahme vorbildlicher Praktiken im Bereich Gender Mainstreaming in den Niederlanden*, so stechen zwei Phänomene ins Auge: Erstens ist weit und breit keine Rede vom Ziel, das mit dieser Strategie verfolgt wird. Die Bestandsaufnahme beruht auf den Antworten zu einem Fragebogen; dieser beginnt mit der Frage: „Können Sie die Mainstreaming-Maßnahmen beschreiben, mit denen Sie befasst waren?“ und fragt weiter: „Was war die Zielsetzung dieser Initiative?“ Der Bericht gibt keine Auskunft darüber, was unter der Zielsetzung Geschlechtergleichstellung zu verstehen sein könnte und analysiert auch die Antworten auf die zweite Frage nicht, die typischerweise etwa folgendermaßen lauten: „Wir wollen ein Brainstorming zu Gender Mainstreaming machen“ oder „Wir wollen Informationen verbreiten“. Selten wird darauf verwiesen, dass das Ziel etwas mit Geschlechtergleichstellung zu tun hat. Zweitens enthält die Bestandsaufnahme keine klaren Kriterien dafür, was als Gender Mainstreaming betrachtet wird, sondern hat die Tendenz, kritiklos die Präsentation von Maßnahmen als Gender Mainstreaming zu akzeptieren – mit dem Ergebnis, dass Maßnahmen wie ein spezieller Frauenfonds, ein Plan zur Förderung des Frauenanteils in Entscheidungspositionen im Sportbereich, eine Datenbank über feministische Dokumentationszentren, eine Untersuchung über Frauen in leitenden Positionen alle als Gender-Mainstreaming-Maßnahmen angeführt werden, obwohl sie eindeutige Beispiele für gezielte Geschlechtergleichstellungsmaßnahmen sind. Sie werden in einem Atemzug mit Gender-Mainstreaming-Instrumenten wie GIA, mit zahlreichen Konferenzen, Untersuchungen und Studien genannt. Wir können getrost annehmen, dass mit dieser Bestandsaufnahme eine Gelegenheit verpasst wurde, sowohl Konzept als auch Praktiken von Gender Mainstreaming klarzustellen.

Der Beibrief des Staatssekretärs für Emanzipation zum Gutachten „Gender Mainstreaming – eine Strategie zur Verbesserung der Qualität“ hat da schon mehr zu bieten: Er schlägt ein unabhängiges Evaluationskomitee vor, das regelmäßig über die Resultate der Gender Mainstreaming-Bemühungen in den einzelnen Ressorts berichten soll. In der vorliegenden Untersuchung



beziehe ich mich vor allem auf den Bezug zwischen Strategie und Ziel; die bloße Tatsache, dass ein solches Komitee eingesetzt wird, reicht für die Bewertung der Bedeutung eines solchen Komitees noch nicht aus. Wir müssten mehr über seinen Aufgabenbereich erfahren, etwa ob dieses Komitee hauptsächlich die Strategie oder auch das Ziel und die Interaktion zwischen Strategie und Ziel bewerten soll.

Betrachten wir das *Handbuch für Gender Mainstreaming*, so können wir kaum umhin, uns erneut kritisch zu äußern. Um zunächst einen positiven Aspekt zu erwähnen: Das Handbuch beschreibt Gender Mainstreaming zutreffend als Strategie. Es erwähnt auch, dass diese Strategie kontinuierlich, prozessorientiert und niemals abgeschlossen ist. Es legt hingegen nicht dar, dass das bedeutet, dass es wesentlich ist, die Einbeziehung der Gender-Perspektive zu organisieren (oder zu verankern), und macht entsprechend auch keine Vorschläge, wie das geschehen könnte.

Die beiden Kritikpunkte, auf die ich mich im Folgenden konzentriere, sind das mangelnde Augenmerk auf das Ziel der Gender-Mainstreaming-Strategie und die Art, wie in diesem Handbuch auf die Notwendigkeit der strategischen Gestaltung der Rahmenbedingungen hingewiesen wird. Das Handbuch erklärt nicht, dass Gender Mainstreaming eine Strategie zur Erreichung von Geschlechtergleichstellung ist. In der Einleitung wird dieses entscheidende Element sogar heruntergespielt, indem nur in allgemeinen Worten erklärt wird, dass es sich bei Mainstreaming um eine Strategie zur Einbeziehung eines spezifischen Aspekts in die reguläre Politik handelt. Im Weiteren wird erwähnt, dass Emanzipation ein „Beispiel“ für einen derartigen spezifischen Aspekt ist! Der einzige weitere Verweis auf ein Ziel ist im darauf folgenden Abschnitt zu finden (S. 70), in dem zwei Fragen als entscheidend für Gender Mainstreaming erwähnt werden: In welchem Zusammenhang stehen Gender-Aspekte mit den Problemen und den gewählten Lösungen von Maßnahmen, und was ist das Ergebnis von Maßnahmen für unterschiedliche Gruppen, etwa Frauen und Männer (Auch hier ist das Herunterspielen von Gender in der Formulierung „etwa“ zu beachten.)? Es überrascht daher nicht, dass das Handbuch keine Erklärung über das angestrebte Ziel von Gender Mainstreaming, Geschlechtergleichstellung oder Emanzipation enthält. Das verblüfft insofern, als sich Gender Mainstreaming als Strategie auch an AkteurInnen wendet, von denen nicht zu erwarten ist, dass sie entsprechende Kenntnisse haben.

Wie nimmt das Handbuch überhaupt Bezug auf „Inhalte“? Es bezieht sich auf Inhalte unter Verwendung des Konzepts von Problemdefinitionen. Der Abschnitt „Engagement und Unterstützung“ (draagvlak) beginnt mit der





Erklärung, dass eine gemeinsam erarbeitete Problemdefinition, eine gemeinsame Analyse und ein klarer politischer Rahmen wesentliche Voraussetzungen für Engagement und Unterstützung sind (S. 9). Einige Seiten später (S. 18) wird dies detaillierter ausgeführt. Das Handbuch erklärt, dass Problemdefinitionen entscheidend für die Verbesserung der Chancen sind, Probleme auf die Tagesordnung zu bringen. Es führt als Beispiel an, dass der Begriff „Emanzipation“ (nicht wirklich ein Problem, sondern ein Ziel – dies nur nebenbei bemerkt) zu viel Widerstand hervorrief, ähnlich wie etwa die Begriffe „Gender“ oder „Frauen“. Und weiter im Text: Es komme auf die Wahl der Begriffe an, daher würden oft Begriffe wie „Diversität“, „Gleichstellung“ oder „gesellschaftliche Beteiligung“ gewählt, anstatt von Gender oder Frauen oder Emanzipation zu sprechen. Dieser Abschnitt über Problemdefinitionen schließt damit, eine gute Strategie, um den Aspekt der Emanzipation auf die Tagesordnung zu bringen, bestehe darin, sie mit bestehenden Leitbildern, Zielen oder Organisationskonzepten in Verbindung zu bringen.

Nach genauer Lektüre des Textes kommen wir zu dem Schluss, dass das Handbuch nicht klarstellt, was das Ziel von Geschlechtergleichstellung ist oder sein sollte, sondern eher einen Ansatz à la „anything goes, as long as it sells“ propagiert: Alles ist möglich, wenn es sich nur gut verkaufen lässt. Es bleibt abzuwarten, ob dies zu einem verstärkten Auftreten interessanter Konzeptualisierungen des Ziels führt, oder ob es Gender Mainstreaming lediglich auf eine leere Strategie reduziert, die für jedes beliebige Ziel einsetzbar ist, so lange sich irgendeine Verbindung mit Emanzipation herstellen lässt. Ich befürchte, dass die letzte Möglichkeit die einzig realistische ist, insbesondere da es scheint, als wende sich die neue niederländische Regierung unter Balkenende wieder einer liberalen Perspektive der Geschlechtergleichstellung zu, wobei die strukturelle Analyse in den Hintergrund gedrängt wird und stattdessen von der unkomplizierten Möglichkeit der freien Wahl und einem neutralen Staat ausgegangen wird. Erforderlich wäre ein Handbuch, das nicht nur politische Prozesse erklärt, sondern auch eine deutliche Vision von Geschlechtergleichstellung als Ziel beinhaltet, eingebettet in eine Analyse der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Machtdynamik, aus der sich Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern ergeben, sowie in eine umfassende Gender-Mainstreaming-Politik.



## Literatur

- Behning, Ute & Amparo Serrano Pascual. 2001a. „Rethinking the gender contract? Gender mainstreaming in the European employment strategy. In: European Trade Union Yearbook 2000. Edited by Emilio Gabaglio and Reiner Hoffmann. ETUI, Brussels.
- Behning, Ute & Amparo Serrano Pascual (eds). 2001b. Gender mainstreaming in the European Employment Strategy. ETUI: Brussels
- Braithwaite, Mary, 1999. „Mainstreaming Equal Opportunities into the Structural Funds: How Regions in Germany, France and the United Kingdom are Putting into Practice the New Approach. Final Report of the Survey of Current Practice and Findings of the Seminar at Gelsenkirchen, January 21–22, 1999),“ Report produced for the European Commission, DG XVI (Regional Policy and Cohesion), April.
- Bretherton C (2001), „Gender mainstreaming and European Union enlargement: Swimming against the tide?“, Journal of European Public Policy, 8, 1, 60–81
- Council of Europe, 1998. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices: Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming [EG-S-MS (98) 2]. Strasbourg.  
<http://www.dhdirhr.coe.fr/equality/Eng/Final%20Report%20Mainstreaming.html>.
- Graaf, H. van de, Mossink, M. en J. Gröflin, Van de eer geleerd. De evaluatie van emancipatie-effectrapportage, werkdocument nr. 110 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag: Ministerie SZW, 1999,
- Hafner-Burton, Emilie & Mark Pollack, 2000. Mainstreaming Gender in Global Governance. Paper for the Mainstreaming gender in European Public Policy Workshop, University of Wisconsin-Madison, October 14–15.
- Hafner-Burton, Emilie & Mark Pollack, 2000. „Mainstreaming gender in the European Union,“ Journal of European Public Policy 7:3 Special issue 432–56.
- Marktplan, 2000. In beleid verankerd. Inventarisatie best practises Gender Mainstreaming. Marktplan: Bussum.
- Mazey, Sonia, 2000. „Introduction: Integrating Gender- intellectual and ‘real world’ mainstreaming,“ Special Issue Journal of European Public Policy, 7:3, pp. 333–345.
- McKay, F and K. Bilton, 2000. Learning From Experience: Lessons In Mainstreaming Equal Opportunities. Governance of Scotland Forum: University of Edinburgh.
- Nott, Sue, Fiona Beveridge & Kylie Stephen (eds), 2000. Making Women Count. Integrating gender into Law and Policy making, Aldershot: Ashgate.



Outshoorn, Joyce and Joke Swiebel (1998). Feminism and the state in the Netherlands, in: G. Lyclama, A. Nijeholt, V. Vargas, S. Wierenga (eds), Women's movements and public policy in Europe, Latin America and the Caribbean, New York: Garland Publishing, pp. 143–189.

Recipes, 2000. Best practices of Gender Mainstreaming.  
<http://www.infcom.it/arcidonna/mainstreaming/Ligth/inglese/Recipes/recipesenl.html>

Rees, Teresa, 1998. Mainstreaming Equality in the European Union: Education, Training, and Labor Market Policies. New York: Routledge.

Rubery, J., et.al., 1999. Gender Mainstreaming in European Employment Policy. A Report in the Framework of the Fourth Action Programme for Equal Opportunities for Women and Men, March.

Rubery, J. & C. Fagan, 2000. Gender Impact Assessment and European Employment Strategy. EWERC/UMIST: Manchester.

TECENA (2000). Emancipatie in de hoofdstroom. Tecena's rapportage van het onderzoek naar de effectiviteit van de departementale taakstellingen emancipatie voor het proces van duurzame integratie. Den Haag.

Verloo, Mieke, 1999a. Gender mainstreaming: Practice and prospects. Report prepared for the Council of Europe. EG (99) 13

Verloo, Mieke, 2000a. „Making Women Count in the Netherlands“, Sue Nott, Fiona Beveridge & Kylie Stephen (eds.), Making Women Count. Integrating gender into Law and Policy making. Aldershot: Ashgate, pp. 49–77.

Verloo, M., 2001. Another velvet revolution. Gender mainstreaming and the politics of implementation. IWM Working Paper 2001. IWM: Vienna

Verloo, M. 2002. De kwestie van de samenhang. In: Yvonne Benschop & Freda Dröes, Op de voet gevolgd. Gender en emancipatiebeleid. SWP: Amsterdam pp.158–168.

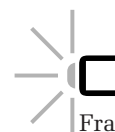


**Barbara Stiegler**  
 Friedrich-Ebert-Stiftung Bonn

## Strategien und Erfahrungen zur Umsetzung des Rechts auf gleichwertige Bezahlung von Männer- und Frauenarbeit

1. Was ist Gender Mainstreaming und was ist eine Gender Analyse?
2. Eine Gender Analyse zum Problem der Lohnungleichheit
  - 2.1 Das Phänomen der Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern
  - 2.2 Die Ursachen der geschlechtsspezifischen Lohndiskriminierung: Geschlechterdifferenz und Hierarchie
  - 2.3 Verborgene Diskriminierungen in der Arbeitsbewertung und der Tarifpolitik
  - 2.4 Handlungsfelder und Ziele
3. Bestimmung der AkteurInnen in Gender Mainstreaming Prozessen und die Rolle der Frauen und der Frauenpolitik

### 1. Was ist Gender Mainstreaming und was ist eine Gender Analyse?



Das Konzept des Gender Mainstreaming wurde von der internationalen Frauenbewegung entwickelt und dient der besseren Durchsetzung ihrer Interessen, der Verbesserung der Lebensbedingungen von Frauen. Diese neue Strategie setzt nicht nur auf die politische Kraft von Frauen in NGOs, in Verbänden oder Initiativen, sondern sie nimmt die politisch agierenden



Institutionen und Organisationen in die Pflicht. Diese nämlich sollen sich ihres Beitrags an der Aufrechterhaltung patriarchaler Geschlechterverhältnisse bewusst werden. Damit werden Institutionen und Organisationen zu AkteurInnen der Geschlechterpolitik. Ministerien, Behörden, aber auch Gewerkschaften, Verbände und Organisationen der Zivilgesellschaft werden im Prozess von Gender Mainstreaming gefordert. Sie können nicht mehr, wie bisher, Geschlechterpolitik an die Frauen delegieren und ihnen dafür ein paar Rechte zugestehen, vielmehr werden sie selber insgesamt als Akteure identifiziert, die in ihrem alltäglichen Handeln, ihrem Mainstream, dazu beitragen, dass die Lebensverhältnisse von Männern und Frauen so sind wie sie sind. Es ist als Erfolg zu werten, daß Gender Mainstreaming mit der Unterzeichnung des Amsterdamer Vertrags zu einer verpflichtenden Strategie der Mitgliedsstaaten geworden ist. Bei dieser Strategie werden selbstverständlich auch Personen männlichen Geschlechts mit der Geschlechterpolitik befasst. Diese Personen müssen in der Regel erst begreifen, dass sie Teil des Verhältnisses sind, um das es geht. Denn es stehen nicht mehr Frauen nur als Zielgruppe einzelner Maßnahmen im Mittelpunkt, vielmehr geht es um die Bedingungen, die dazu führen, dass Männer und Frauen in die Positionen kommen, in denen sie sich gesellschaftlich befinden. Gender Mainstreaming zielt auf die Analyse und Veränderung vor allem struktureller Elemente und eingefahrener Mechanismen. In Erweiterung der Strategie der Frauenförderung geht es nicht nur darum, Frauen zu befähigen, es den Männern gleichzutun, vielmehr geht es auch um die Veränderung des zur allgemeinen Norm gesetzten männlichen Denkens und Handelns, der zur allgemeinen Norm gesetzten männlichen Strukturen. Die Beteiligung an Gender Mainstreaming Prozessen setzt voraus, dass man in der Lage ist, die eigene Arbeit unter der Genderperspektive zu analysieren. Gender Mainstreaming Prozesse bestehen also in der Verknüpfung des Fachwissens mit dem vorhandenen Wissen über die Geschlechterverhältnisse und verbessern damit die Qualität des Handelns von Organisationen.

Frauenpolitik, aber auch Frauen- und Geschlechterforschung, führen bislang immer noch ein separates Dasein, sie werden in den Institutionen, seien es Verwaltungen, Ministerien oder Universitäten, an den Rand gedrängt. Gender Mainstreaming Prozesse können aber nur gelingen, wenn eine Brücke zwischen dem Wissen um die Geschlechterverhältnisse und dem bisher als geschlechtsneutral geltenden Wissen und Denken geschlagen wird. So können geschlechterpolitische Zielsetzungen und Erkenntnisse aus der Frauen- und Geschlechterforschung selbstverständlich in die Entscheidungsprozesse von Organisationen eingehen. Um einen erfolgreichen Gender Mainstreaming Prozess durchzuführen, ist daher zunächst nötig, das Feld unter Ge-



schlechteraspekten zu analysieren und eine Problemanalyse zu erstellen. Dann müssen die Akteure definiert werden, die an ihrer jeweiligen Stelle für die Umsetzung der Erkenntnisse in politisches Handeln zu sorgen haben.

Eine Gender Analyse setzt ein angemessenes Verständnis von Gender voraus und erfordert Wissen über Geschlechterverhältnisse.

Eine Gender Analyse kann sich auf theoretische Diskurse, auf eine politische Agenda, auf einen Haushalt, ein Budget oder auch auf eine spezielle Maßnahme beziehen. Sie kann in jedem Themenfeld durchgeführt werden. Eine Gender Analyse erfolgt in mehreren Schritten:

- Klärung des Gender Ansatzes und Formulierung der geschlechterpolitischen Zielsetzung
- Sammlung geschlechtersensibler Befunde
- Formulierung geschlechtersensibler Problemstellungen
- Vorläufige Schlussfolgerungen

Eine Gender Analyse gründet sich auf der Perspektive, dass Geschlecht nicht eine biologische Eigenschaft eines Menschen ist, sondern ein soziales Institut, ein Konstrukt, mit dem die soziale Ordnung vereinfacht und hierarchisiert wird. Eine Gender Analyse fragt nicht nur, was Individuen, die als Frauen oder Männer geschlechtlich zugeordnet sind, denken, sagen oder tun, sondern eine Gender Analyse hat eine erweiterte Perspektive: Sie fragt danach, in welcher Weise das duale und hierarchische Geschlechterkonstrukt das Problem bestimmt, um das es jeweils geht.

In einer Gender Analyse geht es vor allem darum zu erforschen, welche strukturellen Bedingungen dazu führen, dass die mögliche Vielfalt der Individuen durch die Einfalt des Geschlechterkonstrukts beschränkt wird. Über die Zuordnung nach dem „sex“ werden spezifische Lebensentwürfe, Berufe, Interessen und sozialer Status gemäß der geschlechtlichen Zuordnung produziert, die die Vielfalt der Entwicklungsmöglichkeiten der einzelnen Person einschränken und gleichzeitig zu hierarchisch bewerteten Positionszuweisungen führen.

Über das Geschlecht wird Frauen der weniger hoch bewertete Teil von Arbeit, weniger materielle Verfügungsgewalt, weniger gesellschaftlicher Einfluss zugewiesen, während über das Geschlecht Männern der besser bewertete Teil der Arbeit, mehr materielle Verfügungsgewalt und mehr gesellschaftlicher Einfluss zukommt. Wenn die strukturellen Bedingungen für diese hierarchischen Geschlechterverhältnisse anvisiert werden, so hat das



auch politische Konsequenzen. Diese Konsequenzen beziehen sich nicht nur darauf, Frauen zu empfehlen, sich durchzusetzen und die ihnen gestellten Geschlechterbarrieren aus eigener Kraft zu überwinden. Sie bestehen auch nicht nur daraus, den Männern zu empfehlen, zugunsten der Frauen zu verzichten und die Privilegierungen aufgrund ihres Geschlechtes freiwillig aufzugeben. Vielmehr geht es um das Aufspüren der strukturellen Verankerungen von beidem, der Diskriminierung und der Privilegierung. Gender Analysen legen den Blick auf die Bedingungen, die überhaupt erst dazu führen, dass sich die geschlechtshierarchischen Verhältnisse immer wieder herstellen. Diese Bedingungen gilt es dann zu verändern. Die Richtung der Veränderungen folgt einer geschlechterpolitischen Zielsetzung. Die Klärung des Genderbegriffs ist von zentraler Bedeutung für jede Gender Analyse. Geschlechterkonzepte, die Geschlecht als je individuelles, biologisch verankertes Merkmal begreifen, legitimieren die Geschlechterdifferenzen und halten sie für politisch nicht veränderbar, sie können keine Gender Analyse leiten. Wer allerdings Geschlecht nicht als eindimensionales Konzept versteht und die Brüche von sex, sexuality und gender wahrnimmt, wer nicht von der gesellschaftlichen Passung biologischer Unterschiede zwischen einzelnen Personen ausgeht, sondern die gesellschaftliche Konstruktion von Geschlecht verstehen will, und wer Hierarchisierungen kritisch gegenübersteht, für den werden geschlechtsspezifische Differenzen zum politischen Problem (Stiegler 2002).

Die Gender Perspektive eignet sich dazu, die geschlechtsspezifischen Zuweisungen für Frauen und für Männer zu erkennen und zu kritisieren, sie kann deshalb auch nicht zur Vertuschung von Diskriminierungen missbraucht werden. Eine Gender Analyse vermeidet es aber, die Diskriminierungen qua Geschlecht nur aus der persönlichen Betroffenheit von Frauen abzuleiten oder zu unterstellen, dass alle Frauen Geschlechterdifferenz oder Geschlechterhierarchie ablehnen. Sie vermeidet auch, alle Männer persönlich als Täter für die Unterdrückung von Frauen verantwortlich zu machen. Vielmehr geht sie vom Ansatz her davon aus, dass Personen die Möglichkeiten der Distanzierung von, aber auch der Identifizierung mit Geschlechtszuschreibungen haben.

Eine Gender Analyse macht die geschlechtshierarchischen Strukturen sichtbar. Selbst dann, wenn einzelne Personen in ihrem Lebenszusammenhang gar nicht wahrnehmen, dass sie in geschlechtsspezifisch geprägten Strukturen leben und handeln, so bedeutet das eben nicht, dass es solche nicht gibt. Die Tatsache, dass viele Männer und Frauen es für natürlich halten, wenn sie die geschlechtshierarchische Arbeitsteilung praktizieren, wird un-



ter der Gender Perspektive als Indiz dafür gesehen, wie sehr gesellschaftliche und kulturelle Modelle das Selbstverständnis der Individuen prägen. Besonders Männern ist es oft überhaupt nicht bewusst, dass ihre Lebensrealität geschlechtsspezifisch geprägt ist. Für sie sind oft nur die Frauen diejenigen, die durch ihr Geschlecht in irgend einer Weise tangiert werden.

Zu einer Gender Analyse gehören geschlechtsspezifische Datenerhebungen. Dabei werden alle erhobenen Daten zunächst nach dem „sex“, also nach der biologisch morphologischen Geschlechterbezeichnung des Individuums, differenziert. Diese Differenzierung nach dem Kriterium „Mann“ oder „Frau“ ist jedoch nicht ausreichend. Um die Frage nach den Mechanismen der Wirkungen von Geschlecht beantworten zu können, müssen bereits bei der Datenanalyse zusätzliche Merkmale, die mit der Geschlechterrolle verknüpft sind, hinzugezogen werden:

Differenzierungen der Daten nach

- Müttern und Vätern, also nach familiärer Situation, Alter und Anzahl der Kinder,
- dem Alter, also nach jungen, älteren und alten Frauen und jungen, älteren und alten Männern,
- dem Umfang der Beteiligung an Erwerbsarbeit, also nach vollzeiterwerbstätigen Frauen und vollzeiterwerbstätigen Männern,
- der eigenständigen Verfügung über finanzielle und materielle Mittel, also nach ökonomisch gut / weniger gut gesicherten Frauen, ökonomisch gut / weniger gut gesicherten Männern,
- der umgebenden Infrastruktur, also nach Frauen auf dem Lande und in der Stadt, Männern auf dem Land und in der Stadt,
- dem Gesundheitsstatus, also nach Frauen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen und Männern mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen,
- der ethnischen Zugehörigkeit, also Frauen mit Migrationshintergrund und Männer mit Migrationshintergrund.

Eine solche differenzierende Erhebung beruht auf dem Wissen, dass die Lebensbedingungen von Individuen durch soziokulturelle Faktoren, die wiederum mit Geschlechterpositionen verbunden sind, geprägt sind. Gender formt keine homogenen Geschlechtergruppen, die Aussagen über „die Männer“ oder „die Frauen“ sind zu pauschal und verwischen die spezifischen Unterschiede und Hierarchien zwischen spezifischen Gruppen.



In weiteren analytischen Schritten wird gefragt, wie die Mechanismen funktionieren, mit denen die geschlechtsspezifischen Differenzen und Hierarchien gebildet und aufrechterhalten werden. Dazu sind die historischen und kulturellen Entwicklungen in den Geschlechterverhältnissen heranzuziehen. Die Zeiten, in denen auch in den rechtlichen Kodizes das Geschlecht als Ordnungs- und Unterdrückungsfaktor wirkte und in denen Frauen nicht dasselbe durften wie die Männer (z.B. wählen oder die Universität besuchen), sind in den europäischen Ländern vorbei. Im rechtlichen Kodex sind die direkten Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts allmählich abgebaut worden. In der gesellschaftlichen Wirklichkeit ist Gender dennoch ein gewaltiger Ordnungsfaktor geblieben, und auch ohne die rechtliche Legitimation wirkt die hierarchische Geschlechterordnung. Deswegen sind Normen weiterhin unter der Frage nach den indirekten Diskriminierungen und Privilegierungen zu untersuchen.

Im folgenden werden diese Schritte für das Problem der Lohnungleichheit skizziert.

## 2. Eine Genderanalyse zum Problem der Lohnungleichheit

### --- 2.1. Das Phänomen der Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern

**Erste Erkenntnis:** Die Lohnungleichheit unter Männern und Frauen ist ein internationales Phänomen. Während Frauen 50% Anteil an der Weltbevölkerung haben, leisten sie 65% der insgesamt geleisteten Arbeit, haben aber nur 10% Anteil am Einkommen und 1% Anteil am Eigentum (Vgl. Dritte Welt Haus 1992). Betrachtet man nur den europäischen Raum, so ist das geschlechtsspezifische Lohngefälle, also der Anteil, den das Einkommen der Frauen an dem Einkommen der Männer hat, recht unterschiedlich, Lohnungleichheit gibt es aber überall. Wenn das Geschlecht bei der Einkommenssituation keine Rolle spielen würde, müssten Männer und Frauen im Schnitt dasselbe verdienen. Das ist aber mitnichten der Fall. Die Ergebnisse der letzten von Eurostat (dem statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften) durchgeführten Verdienststrukturerhebung (SES) zeigen: Vollzeit beschäftigte Frauen in der Industrie- und dem Dienstleistungssektor verdienen im Durchschnitt 75% dessen, was Männer verdienen. In lediglich vier Mitgliedsstaaten, Belgien, Dänemark, Luxemburg und Schweden, betrug die Differenz weniger als 15%. In Schweden war sie mit 12% am geringsten. Am anderen

Ende des Spektrums befinden sich Griechenland und die Niederlande (70% der Männerlöhne) und Portugal, wo Frauen sogar nur einen Anteil von 67% erreichen (vgl. Europäische Kommission 2001, S.6ff).

**Zweite Erkenntnis:** Die Lohnungleichheit ist nicht in allen Bereichen gleich hoch, aber sie ist überall vorhanden. Zunächst ist in allen Ländern der Unterschied zwischen öffentlichem und privatem Sektor zu erkennen. Im privaten Sektor ist der geschlechtsspezifische Unterschied erheblich größer: Die Diskrepanz zwischen Männer- und Fraueneinkommen beträgt hier 19 Prozentpunkte gegenüber 10 Prozentpunkten im öffentlichen Sektor.

In der Bundesrepublik Deutschland ist im Jahre 2002 der erste Bericht zur Berufs- und Einkommenssituation von Frauen und Männern erstellt worden, den die Bundesregierung einem gewerkschaftlich orientierten Forschungsinstitut (WSI) übertragen hat (Bericht der Bundesregierung zur Berufs- und Einkommenssituation von Frauen und Männern 2002). Nach diesem Bericht bestimmt das Geschlecht in vielfältiger Weise die Einkommensposition:

- In typischen Frauenbranchen ist der Tariflohn geringer als in typischen Männerbranchen. Das scheint ein internationales Phänomen zu sein und hängt mit der Unterbewertung der Pflege und Sorgearbeit im Verhältnis zur sogenannten produktiven Arbeit zusammen. Für das Gender Gap in der Alterssicherung kommt noch hinzu, dass generell in den Frauenbranchen und Kleinbetrieben, in denen überwiegend Frauen beschäftigt sind, Systeme betrieblicher Altersversorgung bei weitem nicht so ausgebaut sind wie in den Männerbranchen und Großbetrieben.
- Je höher die Position der Beschäftigten, umso höher ist der geschlechtsspezifische Lohnunterschied. Während bei den Ungelernten das Geschlecht keine so eindeutige Differenz im Einkommen mehr bewirkt, ist es in den jeweils höheren Positionen sehr extrem: z.B. verdienen Meisterinnen im Schnitt nur 57% dessen, was Meister verdienen. Ebenso ist das Ausbildungsniveau von entscheidender Bedeutung für das Gender Gap: Fachhochschulikerinnen verdienen nach ihrer Ausbildung nur 69% dessen, was Fachhochschuliker verdienen, während junge Frauen ohne Ausbildung 82% dessen verdienen, was junge Männer ohne Ausbildung verdienen. Darin zeigt sich eindeutig, dass die Konkurrenz zwischen den Geschlechtern in den höheren Positionen sich in Deutschland zugunsten der Männer entscheidet. Offenbar ist das in Österreich genau umgekehrt, hier sind die größten Unterschiede bei den Hilfskräften und die geringsten bei den höheren Bildungsabschlüssen (Breiter 2002).





— Das tarifliche Zulagenwesen ist bei Männertätigkeiten weitaus ausgefeilter. Männer bekommen für weitaus mehr Aspekte ihrer Arbeit Zulagen, und die Zulagen sind mehr wert als die Zulagen in den Frauenarbeitsbereichen. Zulagen spielen bei Männern eine höhere Rolle in ihrem Gesamtverdienst als bei Frauen.

**Dritte Erkenntnis:** Aus der Lebenslaufperspektive verdienen Frauen noch weitaus weniger als Männer. Erstmals in der Bundesrepublik Deutschland wurden die Einkommen berechnet, die eine Kohorte von Männern und Frauen im Laufe ihres Lebens erwerben konnten. Das Ergebnis ist erschütternd: Frauen verdienen im Verlauf ihres Lebens 42% dessen, was Männer verdienen. Selbst wenn Frauen in ihrem Leben Voll- und Teilzeit gearbeitet haben, sind es nur 62%. Ein solcher Blick auf die Einkommensrelation nimmt die Tatsache ernst, dass Frauen für die unbezahlte Haus- und Familienarbeit zuständig sind und dass sie in der Zeit, in der sie diese Arbeit leisten, entweder gar kein eigenes Einkommen haben oder aber ein relativ geringes aus einer Teilzeitbeschäftigung. Aus der Lebenslaufperspektive erklärt sich noch einmal klarer, warum die Alterssicherung der Frauen, die über die eigene Erwerbsarbeit erworben werden konnte, so gering ist: Die Altersarmut der Frauen wäre extrem, wenn sie nicht über die Ehe eine Absicherung erhielten.

**Vierte Erkenntnis:** Das Gender Gap wird im Alter noch größer: Je älter die Frauen sind, desto höher wird es. Die älteren Frauen haben noch geringere Löhne und entsprechend geringere Renten als die jüngeren.

**Fünfte Erkenntnis:** Die geschlechtsspezifische Lohndiskrepanz ist in Deutschland in den letzten 20 Jahren nur um 2,8 Prozentpunkte (alte Bundesländer) bzw. 1,9 Prozentpunkte in den 90er Jahren in den neuen Bundesländern abgebaut worden. In Österreich scheint sie sich in den letzten Jahren sogar noch zu vergrößern.

## --- 2.2 Die Ursachen der geschlechtsspezifischen Lohndiskriminierung: Geschlechterdifferenz und Hierarchisierung

In dem Lohn- und Einkommensbericht der Bundesregierung geht es auch um die Ursachen für die Lohnungleichheit. Die Bundesrepublik ist insofern ein interessantes Land, als durch die Vereinigung von Ost- und Westdeutschland auch zwei verschiedene geschlechterkulturelle Hintergründe in ihren

Auswirkungen auf die Gehaltssituation der Geschlechter betrachtet werden können. Und die sind nicht zu unterschätzen: 1997 verdienten in Westdeutschland Frauen im Durchschnitt nur 74,8% dessen, was Männer verdienten, während sie in Ostdeutschland 93,9% verdienten (Lohn- und Einkommensbericht, S. 99). Eine Analyse nach den Strukturmerkmalen belegt, dass eine Geschlechterkultur, in der

- die Erwerbsarbeit von Frauen selbstverständlich ist
- die Kinderbetreuung nicht privatisiert ist
- Qualifikationen nicht geschlechtsspezifisch konnotiert sind
- die Verdienstspanne zwischen Hoch- und Niedrigverdienern generell niedriger ist

dazu geeignet ist, die Lohndiskriminierung zu verringern.

Die Ursachen für die Lohndiskriminierung aufgrund des Geschlechts liegen in der Verschränkung von Geschlecht und Arbeit, und zwar der bezahlten wie der unbezahlten.

In der öffentlich geführten Diskussion über Arbeitslosigkeit, die Zukunft der Arbeit oder die Arbeitsgesellschaft spielt die private Arbeit keine Rolle. Analysen, die die Globalisierung, die Europäisierung der Märkte, den wirtschaftlichen Strukturwandel und die schnelle Entwertung des Wissens zu den wesentlichen Faktoren zählen, die die Welt verändern, basieren auf einem Arbeitsbegriff, den die feministische Wissenschaft seit langem kritisiert. Aus diesen Analysen fällt das Geschlechterverhältnis, seine Differenz und Hierarchie, genauso heraus wie die unbezahlte Arbeit. Nimmt man die Arbeits- und Lebenssituationen von Frauen ernst, so sind wir nicht, wie immer wieder formuliert wird, auf dem Wege zu einer Dienstleistungsgesellschaft, vielmehr ist diese Gesellschaft schon seit langem eine Dienstleistungsgesellschaft. Die Dienstleistungsarbeiten, die die Frauen leisten, sind allerdings unbezahlt und fallen damit nicht nur aus dem männlichen Blick, sondern auch aus dem Bruttosozialprodukt heraus. Der männliche Blick richtet sich vor allem auf den industriell produzierten Warenwohlstand. Das soziale Wohlbefinden, das von Dienstleistungsarbeit abhängig ist, erscheint demgegenüber zweitrangig, wenn es nicht ganz verleugnet wird.

In allen europäischen Staaten ist die gesellschaftlich notwendige Arbeit grundsätzlich in zwei verschiedenen Formen organisiert: in bezahlter Erwerbsarbeit und in unbezahlter Arbeit. Gemessen in Stunden ist der Umfang der unbezahlten Arbeit größer als der der bezahlten Arbeit. In der Bundesrepublik Deutschland werden jährlich etwa 60 Milliarden Stunden Erwerbs-



arbeit, aber 95,5 Milliarden Stunden unbezahlte Arbeit in den privaten Haushalten geleistet. In den volkswirtschaftlichen Betrachtungen und Berechnungen ist die unbezahlte Arbeit vollkommen ausgeblendet. Die bezahlte Arbeit besitzt generell eine höhere Wertschätzung als die unbezahlte Arbeit. Qualifikationserwerb, finanzielle Eigenständigkeit und kollektive Einbindung sind nur über Erwerbsarbeit zu erreichen, unbezahlte Arbeit genießt, wenn überhaupt, allenfalls moralische Anerkennung.

Im Privaten wird all das getan, was nicht öffentlich geleistet wird. Die politische Konzeption des Sozialstaates setzt die Rahmenbedingungen, die darüber entscheiden, was im Privatbereich zu tun ist: Das Ausmaß der öffentlichen Dienstleistungen im Bereich der Betreuung, Bildung, Erziehung und Pflege ist von entscheidender Bedeutung für den Umfang der privaten Arbeit. Je mehr und je bessere Plätze es für die Tagesbetreuung von Kindern gibt, je mehr Ganztagschulen und Freizeitangebote für Jugendliche und je mehr ambulante und stationäre Pflege für Kranke und Hilfsbedürftige zur Verfügung stehen, desto geringer wird die privat zu leistende Arbeit. Die Grenzen zwischen privater und beruflicher Arbeit sind in den europäischen Staaten durchaus unterschiedlich gezogen. Die Bundesrepublik bildet z.B. bezüglich der Angebote an außerhäuslicher Kinderbetreuung eines der Schlußlichter in Europa.

Die gesellschaftlich notwendige Arbeit ist aber nicht nur in private und erwerbsmäßige gespalten, die beiden Formen der Arbeit sind auch geschlechtsspezifisch zugewiesen: In der Bundesrepublik leisten Frauen ca. 35 Stunden unbezahlte Arbeit und 15 Stunden bezahlte Arbeit, Männer ca. 20 Stunden unbezahlte Arbeit und 30 Stunden bezahlte Arbeit. Frauen verbringen etwa zwei Drittel ihres gesamten Arbeitslebens in der privaten Arbeit, Männer aber nur ein Drittel. Der sogenannte doppelte Lebensentwurf (Beruf und Familie) kann von Frauen unter den herrschenden Bedingungen meistens nur unter Abstrichen an bezahlter Erwerbsarbeitszeit, am Entgelt und an der Arbeitsqualität in der Erwerbsarbeit durchgesetzt werden. Für Männer hat der Lebensentwurf, der eine Familie einschließt, ganz andere Konsequenzen: Sie setzen in der Regel auf die vollständige Entlastung von der privaten Arbeit, insbesondere der Sorgearbeit für Kinder und Hilfsbedürftige, durch (ihre) Frauen. Die gesellschaftliche Geschlechterordnung sieht also vor, dass Frauen die notwendigste Arbeit, die der täglichen und generativen Reproduktion, unbezahlt und weitgehend privat verrichten, Männer von dieser Arbeit freigestellt sind, um die „übrige“ Arbeit in Form der Erwerbsarbeit zu verrichten. Die materielle Sicherung ist allerdings nur über Erwerbsarbeit möglich, wenn auch die Institution Ehe einen Unter-

haltsanspruch, der Staat eine Existenzsicherung in Form der Sozialhilfe bieten.

Das bestehende Steuer- und Sozialversicherungssystem fördert die strukturelle Spaltung und geschlechtsspezifische Zuschreibung der Arbeit. So wird z. B. in der Steuergesetzgebung in Deutschland durch das Ehegattensplitting die Ernährerehe zum Normalfall gesetzt und damit die Zuständigkeit des Ehemannes für die finanzielle, die der Ehefrau für die reale Betreuung, Erziehung und Pflege von Kindern, alten und kranken Menschen. Der Spaltung in bezahlte und unbezahlte Arbeit entspricht die Zweiteilung staatlicher Sicherungssysteme in ein Versicherungssystem (für diejenigen, die Erwerbsarbeit leisten) und ein Fürsorgesystem (für diejenigen, die nicht (ausreichend) über Ehe oder Erwerbsarbeit abgesichert sind). Die Institution Ehe verschafft theoretisch Versorgungsansprüche auch für diejenigen, die nicht durch eigene Erwerbsarbeit im Sozialversicherungssystem abgesichert sind. In der Praxis erweisen sich diese allerdings als immer unzureichender. Sie treiben diejenigen, die darauf bauen, in die Armut, besonders, wenn die Ehe gelöst wird.

Erwerbsarbeit ist folgerichtig nach der männlichen Normalbiographie gestaltet, setzt vollzeitige Verfügbarkeit, räumliche Flexibilität und männliche Kultureignung voraus. Frauen fallen nicht qua Geschlecht (im Sinne von „sex“) heraus, aber ihr Geschlecht (im Sinne von „gender“) wird oft zum Ausgrenzungsgrund. Wenn Frauen die ihnen zugewiesene private Arbeit leisten, sind sie, je nach Umfang, nicht in der Lage, sich den Normen der Erwerbswirtschaft an Zeit und Verfügbarkeit zu beugen.

Diese Ausgrenzung hat jedoch auch eine andere Seite: Frauen kennen beide Seiten der Arbeit, wenn sie private und Erwerbsarbeit nebeneinander oder hintereinander leisten. Sie erwerben Qualifikationen und entwickeln normative Orientierungen, die mit der privaten Arbeit verbunden sind. Dies haben sie den Männern voraus, denen die Ansprüche der privat organisierten Arbeit in der Regel fremd sind. Das Eingehen auf unmittelbare Lebensbedürfnisse, der Umgang mit vielfältigen, gleichzeitig auftretenden Anforderungen und das partielle Zurückstecken der eigenen Wünsche, das alles charakterisiert die private Arbeit mit Kindern und Pflegebedürftigen. Wenn Frauen sich für den „gerechten Lohn“ ihrer Arbeit einsetzen, dann tun sie das mit dem doppelten Blick auf die Arbeit. Sie wollen die Erfahrungen aus der privaten Arbeit nicht für sich behalten, sondern sie auch für Männer verbindlich machen und demzufolge auch die Bedingungen der Erwerbsarbeit verändern, damit diejenigen, die die private Arbeit leisten, zum Normalfall werden.





Die Formel von der Vereinbarkeit von Beruf und Familie als politisches Ziel verkürzt und individualisiert das Problem der hierarchischen Geschlechterverhältnisse in bezug auf Arbeit. Die Formel von der Vereinbarkeit suggeriert, dass durch individuelles Verhalten unter den gegebenen strukturellen Bedingungen die Geschlechterhierarchie zu verändern sei. Normative Vorgaben und subjektive Orientierungen lassen die Vereinbarkeit zu einem Problem der Frauen werden. Für sie werden dann auch, etwa in Frauenförderplänen, bessere Rahmenbedingungen geschaffen, damit sie die ihnen zugewiesene Arbeit in Haus und Familie (die auch häufig die Versorgung des Ehemannes umfasst) besser und ohne allzu große finanzielle Einbußen bewältigen können. Frauen haben aber das sogenannte Vereinbarkeitsproblem nur deswegen, weil Männer es nicht haben. Immer, wenn prinzipiell auch Männern Vereinbarkeitslösungen angeboten werden, zeigt es sich, dass sie diese Angebote in überwältigender Mehrheit gar nicht wollen (Erziehungsurlaub, Karenzangebote, Teilzeit, Erziehungsgehalt). Die wenigen Männer, die sich auf die den Frauen angebotenen Lösungen zur Vereinbarkeit einlassen, spüren die strukturellen Zwänge und die Wirksamkeit der herrschenden Geschlechterbilder deutlich: materielle Einbußen und eine Verachtung als Mann.

Die partnerschaftliche Arbeitsteilung, die als Vereinbarkeitslösung angeboten wird, bezieht sich auf das Teilen der unbezahlten Arbeit zwischen Mann und Frau in der Familie. Diese Arbeitsteilung sollen die Paare individuell organisieren. Damit wird aber ausgeblendet, dass die Normen der Erwerbsarbeit nach den männlichen Biographien gestaltet sind und damit auch Männer, die partnerschaftliche Arbeitsteilung wirklich praktizieren wollen, die im Erwerbsarbeitssystem geltenden Normen unterlaufen müssen, wenn sie reduzierte Arbeitszeiten, Flexibilität für Belange von Kindern und alten Menschen und begrenzte Einsatzfähigkeit und Mobilität einfordern.

Die Probleme, die aus der Spaltung der Arbeit in unbezahlte und bezahlte sowie aus der geschlechtsspezifischen Zuweisung der Erwerbsarbeit entstehen, lassen sich nicht durch individuelles Verhalten lösen. Hier bedarf es politischer Lösungen, die sowohl die Notwendigkeit der Spaltung in private und Erwerbsarbeit infrage stellen, als auch die Strukturen der Erwerbsarbeit, insbesondere ihre geschlechtsspezifische Spaltung, verändern wollen.

Die gesellschaftliche Produktivität der privaten Arbeit ist verborgen. Der Wert der privaten Arbeit für die Gesellschaft muß in die Analysen über die Arbeitsgesellschaft einbezogen werden. Er wird deutlich, wenn man sich vorstellt, dass Frauen auch nur für kurze Zeit die private Arbeit verweigern würden. Strategien zur Erreichung des „gerechten Lohnes“ dürfen deshalb



auch die Notwendigkeit, die Qualität und Unersetzbarkeit der privaten Arbeit nicht übersehen. Auch wenn andere Formen der Organisation dieser Aufgaben wünschenswert sind, so gilt es doch, von dieser Basisarbeit aus die als Erwerbsarbeit organisierte Arbeit zu verändern.

Der Arbeitsmarkt und das ihm vorgelagerte Bildungssystem haben eine geschlechtshierarchische Struktur, die hervorbringt, worauf sie aufbaut: die Differenz der Geschlechter und ihre hierarchische Positionierung.

Weil über das Geschlecht die Zuweisung der privaten Arbeit erfolgt und diese Arbeit keine reale Wertschätzung besitzt, gelten Frauen auf dem Arbeitsmarkt als „unsichere“ und zweitrangige Arbeitskräfte. Die herrschende Geschlechterordnung schafft demnach die Besonderheit der Frauen auf dem Erwerbsarbeitsmarkt. Entsprechend hat sich eine geschlechtsspezifische Struktur des Erwerbsbereiches gebildet.

Es gibt Frauenbranchen und Arbeitssektoren, in denen überwiegend Frauen arbeiten, und es gibt Männerbranchen und Arbeitssektoren, in denen überwiegend Männer arbeiten. Die Bildung geschlechtsspezifischer Arbeitsfelder führt dazu, dass vor allem Männer in ihrer Berufsarbeit keine Frauen treffen, die dieselben Arbeiten verrichten.

Es gibt „Frauenberufe“, die mit der Eignung des weiblichen Wesens für diese Arbeit legitimiert werden, und es gibt Männerberufe, die ebenfalls mit der Eignung des männlichen Geschlechts begründet werden. In den traditionellen Frauenberufen werden die dort geforderten Qualifikationen im Vergleich zu technischen Qualifikationen in traditionellen Männerberufen stark unterbewertet: Die den Frauen zugeschriebene Arbeit für und an Menschen wird geringer bezahlt als die den Männern zugeschriebene Arbeit an und mit technischen Apparaturen. Die geschlechtsspezifische Segmentation ist ein gutes Beispiel, um die Genderisierung in Strukturen zu erkennen: Frauenberufe unterscheiden sich nicht nur darin von Männerberufen, dass Frauen in ihnen arbeiten. Vielmehr ist die gesamte Anlage der Berufe und die Organisation der Ausbildung äußerst verschieden: Für Frauenberufe wird in Fachschulen ausgebildet, die den unterschiedlichen Trägern gehören. Oft muss für die Ausbildung noch ein Schulgeld entrichtet werden, für die Schülerinnen gibt es keine Mitbestimmung. Für Männerberufe wird in Schulen und Betrieben im Verbund ausgebildet, die Ausbildung ist allgemein auf Bundesebene geregelt und die Auszubildenden bekommen eine Vergütung und nehmen an der betrieblichen Mitbestimmung teil. Frauenberufe sind undurchlässig strukturiert, wer z.B. einen Beruf erlernt, in dem es darum geht, kleine Kinder zu erziehen, kann sich nicht beruflich weiterbilden, um z.B. größere Kinder zu unterrichten. Männerberufe sind dagegen



durchlässig strukturiert, wer als gewerblich Auszubildender beginnt, kann bis zum Diplom weiterlernen. Frauenberufe sind oft Assistenzberufe, die das hierarchische Geschlechterverhältnis widerspiegeln. Die Arzthelferin geht dem Arzt zur Hand, die Rechtsanwaltsgehilfin dem Rechtsanwalt, die psychologische Assistentin dem Psychologen und die technische Assistentin dem Techniker. Eine vergleichbare Form, in der typische Männerberufe überwiegend weiblich besetzten Berufen zuarbeiten, gibt es nicht. Die Zuweisung zu den Berufen erfolgt über das Geschlecht: Frauen fühlen sich für Frauenberufe geeignet und werden auch als geeignet angesehen, und Männer werden als für Männerberufe geeignet angesehen und fühlen sich auch so. Damit wandern sie in die Strukturen hinein, die wiederum Chancen eröffnen oder Chancen verbauen. Eine Gender Analyse verweist auf diese Strukturen und kommt damit auch zu einer geschlechterpolitischen Folgerung: Es geht nicht nur darum, die Orientierung von Jungen und Mädchen zu verändern, es geht auch darum, die geschlechtsspezifisch wirkenden Diskriminierungen der Strukturen zu verändern und die Strukturen aneinander anzugleichen.

In Berufen und Arbeitssektoren, die von beiden Geschlechtern zu etwa gleichen Teilen besetzt sind, gibt es eine geschlechtsspezifische Positionierung, durch die die Männer die je höher bewerteten Positionen erreichen, seien es attraktivere Arbeiten oder Vorgesetzten- oder Karrierepositionen.

Darüber hinaus haben Frauen schlechtere Chancen, ihre Qualifikationen angemessen in der Erwerbsarbeit einzusetzen: Wenn sie nicht der männlichen Normalbiographie entsprechen, sondern wegen der privaten Arbeit Teilzeit und diskontinuierlich erwerbsarbeiten, werden sie auf schlechter bezahlte Arbeitsplätze verwiesen. Ihre Qualifikationen werden abgewertet, Zugänge zu angemessenen Arbeitsplätzen versperrt. Die unterwertige Behandlung der erworbenen Qualifikationen trifft alle Frauen, auch diejenigen, die sich dem männlichen Lebensmuster verschrieben haben. Auch ihnen wird zunächst unterstellt, dass sie weniger verfügbar sind, und es bedarf konkreter Anstrengungen, diese Voreinstellungen zu überwinden.

Aber nicht nur Berufe und Arbeitssektoren sind geschlechtsspezifisch differenziert und von der relativen Unterbewertung der Arbeit von Frauen gekennzeichnet, auch die Arbeitsverhältnisse sind nicht geschlechtsneutral zugeordnet. Als „Vereinbarkeitslösung“ bieten sich Frauen spezielle Arbeitsverhältnisse an: Teilzeitarbeit, eine Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich, Diskontinuität der Erwerbsarbeit, ungeschützte Beschäftigungsverhältnisse oder Honorar- und Zeitverträge. Alle diese besonderen Arbeitsverhältnisse bieten jedoch in der Regel weniger Entgelt und soziale Siche-



rung, weniger jedenfalls als das männliche Normalarbeitsverhältnis, von dem sie abweichen.

So wird die Spaltung der Arbeit und ihre geschlechtsspezifische Zuweisung zementiert: je weniger finanzielle Sicherheit eine Person besitzt, desto stärker ist sie auf eine andere Person oder die staatliche Unterstützung angewiesen. Niedrige Einkommen binden Frauen an einen verdienenden Ehemann, dem sie wiederum die private Arbeit leisten. Die normative Verpflichtung zu unbezahlter Arbeit und die symbolische Geschlechterordnung schaffen die Voraussetzungen, dass Frauen nicht in denselben Arbeitsbereichen, denselben Arbeitsverhältnissen und in der gleichen Kontinuität wie die Männer beschäftigt sind.

### --- 2.3 Verborgene Diskriminierungen in der Arbeitsbewertung und der Tarifpolitik

In der Regel verdient eine Frau, die dieselbe Tätigkeit ausführt wie ein Mann, dasselbe Geld. Die Lohndiskriminierung der Frauen ist, wie oben gezeigt, vor allem dadurch bedingt, dass Frauen in vielen Bereichen gar nicht dieselbe Arbeit bekommen und die ihnen zugewiesene schlechter bewertet wird. So müssen die indirekten Diskriminierungen, die z.B. in den Tarifverträgen verankert sind, herausgefunden werden. Dazu müssen genaue Analysen von Arbeitsbewertung und tarifpolitischen Regelungen erarbeitet werden. Im Bericht der Bundesregierung zur Lohn- und Einkommenssituation von Männern und Frauen werden neun Techniken im Rahmen der Arbeitsbewertung herausgefiltert, die dazu beitragen, Frauenarbeit tariflich abzuwerten (S. 217).

- Die Anforderungen, die an frauendominierten Arbeitsplätzen auftreten, werden nicht bewertet, weil sie nicht in das typische Bild des Frauenberufes gehören (Beispiel: Einsatz von Körperkraft bei Pflegepersonal).
- Für die Bewertung der von Frauen dominierten Arbeitsplätze werden andere Kriterien verwendet als die für die Bewertung der von Männern dominierten Arbeitsplätze (Beispiel: Im Tarifvertrag werden bestimmte Kriterien erst in den männerdominierten Bereichen herangezogen: selbstständige Leistungen, Verantwortung und Schwierigkeit werden erst in den oberen, männerdominierten Vergütungsgruppen berücksichtigt, in den darunterliegenden Gruppen spielen diese Kriterien keine Rolle.).



- Kriterien, die ähnliche Sachverhalte erfassen, werden mehrfach bewertet und begünstigen damit männerdominierte Gruppen (Beispiel: Kriterien wie Entscheidungen treffen, Maß an Verantwortung, hoher Ermessens-, Entscheidungs-, Gestaltungs- und Beurteilungsspielraum erfassen ähnliches, differenzieren es aber, um höhere Bewertungen zu legitimieren.).
- Die Interpretation von Kriterien erfolgt nach geschlechtsspezifischen Vorstellungen (Beispiel: Physische Belastung wird allein als dynamische Muskelbelastung definiert, während die für Frauen typischen Belastungen wie etwa ständiges Stehen oder feinmotorische Beanspruchung nicht berücksichtigt werden.).
- Es werden Bewertungsspielräume eröffnet und diese Spielräume werden zu Ungunsten von Frauentätigkeiten genutzt (Beispiel: Es werden Sondergruppen gebildet oder Gruppen, die sich besonders hervorheben, die aber nur für männlich dominierte Tätigkeiten in Frage kommen, wie etwa „Bademeister“.).
- Die Kriterien der Bewertung werden aneinander gebunden, d.h. wenn bestimmte Kriterien nicht erfüllt sind, kommen höherwertige Kriterien gar nicht ins Blickfeld (Beispiel: Besondere Verantwortung ist nur gegeben, wenn gründliche, umfassende Fachkenntnisse und selbstständige Leistungen erfüllt sind, was zur Folge hat, dass bei der Eingruppierung der Arbeit von Erzieherinnen das Kriterium der Verantwortung überhaupt nicht herangezogen wird.).
- Die Gewichtung von Kriterien, die vor allem auf männerdominierte Tätigkeiten zutreffen, ist unverhältnismäßig hoch und bekommt entsprechend viel Geld zugewiesen (Beispiel: Muskelkraft).
- Anspruchsvolle Tätigkeiten werden erst dann berücksichtigt, wenn sie mit einem bestimmten Zeitanteil erfüllt werden (Beispiel: Die Chinesisch sprechende Sekretärin, die nicht dauernd mit Chinesen zu tun hat, wird für ihre Sprachkenntnisse nicht entlohnt.).
- Es werden verschiedene Arbeitsbewertungssysteme mit unterschiedlichen Bewertungslogiken für die Arbeitsplätze bei ein und demselben Arbeitgeber verwendet: Das führt dann im Effekt häufig dazu, dass die typischen Frauentätigkeitsbereiche unterbewertet sind.



Auch die Struktur der Entgeltgruppen kann diskriminieren und die Geschlechterhierarchie verstärken:

- Die Höhe des Entgelts für die unterste Gruppe entscheidet darüber, ob jemand in dieser Gruppe überhaupt eigenständig leben kann oder auf den Unterhalt von anderen angewiesen ist. In der untersten Gruppe sind in der Regel Frauen eingruppiert.
- Darüber hinaus ist entscheidend, wie das Verhältnis zwischen den Entgeltgruppen ist. Hier gibt es Spannweiten bis zu 400%, d.h. dass diejenigen, die in der obersten Gruppe eingruppiert sind, das Vierfache von dem verdienen, was diejenigen bekommen, die in der untersten Gruppe eingruppiert sind. Je höher diese Spannweiten sind, desto mehr werden diejenigen, die in den unteren Gruppen sind – und das sind überwiegend Frauen – in der Verdienstreue nach unten fallen.
- Die Durchlässigkeit der Stufen ist ein weiteres, diskriminierungsverdächtiges Strukturmerkmal: Traditionelle Frauenbereiche haben in der Regel Tarifverträge, in denen die Durchlässigkeit nicht gegeben ist. An einer bestimmten Lohn- und Gehaltsgruppe ist einfach Schluss.
- Im Bereich des Zulagenwesens ist genau zu prüfen, wofür Zulagen gewährt werden, ob sie sich auf bestimmte Tarifgruppen beschränken und wie hoch sie sind. So erhalten typische Männertätigkeiten in der Regel pauschale Zuschläge, während im Bereich der typischen Frauenarbeit





nur stundenweise und bei Vorliegen einer bestimmten Arbeit Zuschläge bezahlt werden (Beispiel: Ein Müllwerker erhält pauschale Zulagen wegen der besonderen Belastungen seiner Arbeit, eine Küchenhilfe erhält nur stundenweise Zulagen, solange sie am Spülbecken steht.).

## --- 2.4 Handlungsfelder und Ziele, um die geschlechtsspezifische Lohndiskriminierung abzubauen

Erst der Blick auf die gesamte gesellschaftlich notwendige Arbeit, ihre Organisationsform und geschlechtshierarchische Zuweisung und Bewertung zeigt, dass die Geschlechterverhältnisse die grundlegenden Strukturen der Arbeit prägen. Entsprechend tiefgreifend sind auch die Veränderungen, die mit dem Bemühen um den Abbau geschlechtsspezifischer Lohndiskriminierungen in Angriff genommen werden müssen.

Ziel ist es demnach, die Differenz und die Hierarchie zwischen den Geschlechtern und den ihnen zugewiesenen Arbeiten abzubauen und die Spaltung zwischen der bezahlten und unbezahlten Arbeit zu überwinden. Die bislang unbezahlte Arbeit und die mit ihr verknüpften Erfahrungen und Sichtweisen rücken dabei ins Licht der Öffentlichkeit und erfahren eine gesellschaftliche Bedeutung. Es geht um eine Veränderung der Struktur der bislang unbezahlten privaten Arbeit, eine geschlechtergerechte Bezahlung und Positionierung im Erwerbsbereich sowie eine Neugestaltung der Erwerbsarbeit. Fragen nach dem Sinn von Arbeit, nach Arbeitszeiten und Arbeitsformen werden dabei vor dem Hintergrund der weiblichen Lebenszusammenhänge zur Diskussion gestellt.

Ansätze für eine solche umfassende Politik liegen sowohl in der gesellschaftspolitischen, arbeitspolitischen und in der tarifpolitischen Wende: der eingeschränkte männliche Blick muß überall überwunden werden.

### 2.4.1 Zeiten für unbezahlte und bezahlte Arbeit zwischen den Geschlechtern gerecht verteilen

Die Neudefinition des Normalarbeitsverhältnisses mit der lebenslangen, vollzeitigen Bindung an die Erwerbsarbeit – unter Ausblendung der privaten Arbeit – steht an. Zukunftskonzepte wie 25 Stunden Erwerbsarbeit und 25 Stunden Sorgearbeit für jede Bürgerin und jeden Bürger oder das Modell des „Doppelversorger Haushalt“ auf der Basis subnormaler Arbeitszeiten (75% der heutigen Normalarbeitszeit für jede(n)) müssen breit diskutiert werden,



damit das Modell der Versorgerehe oder der modernisierten Versorgerehe (Er: Vollzeit, Sie: Teilzeit) abgelöst wird.

### 2.4.2 Private Arbeit weiter professionalisieren und zwischen den Geschlechtern gerecht verteilen

Die unbezahlte Sorgearbeit, deren Umfang im groben durch die Zeitbudgeterhebungen des Statistischen Bundesamtes bekannt ist, gilt es genauer zu analysieren. Zu der immer wieder zitierten „Dienstleistungsgesellschaft“ gehört auch eine Ausweitung der Professionalisierung weiterer Teile dieser privaten Sorgearbeit. Erst wenn der Umfang der privaten Arbeit geringer geworden ist, kann sich der Ernährerlohn erübrigen, und damit werden die Voraussetzungen geschaffen, dass Frauen nicht als die jeweils zweitrangigen Arbeitskräfte erscheinen müssen. Die Professionalisierung der Sorgearbeit ist dabei die beste Form der Aufwertung dieser bisher privat geleisteten Arbeit, weil dadurch Fragen nach der Qualität der Erziehung, Bildung und Pflege in den Vordergrund rücken. Solange die Arbeitsbereiche als Privatsache gelten, bleiben solche Fragen außerhalb der gesellschaftlichen Diskussion und Gestaltung. Konzepte zur Ausbildung der in diesem Bereich Arbeitenden, Männer wie Frauen, werden dann zu gesellschaftspolitischen Größen, und die Frage, wie viele Ressourcen eine Gesellschaft für diese Aufgaben bereitstellt, wird politisch diskutierbar. Ein Benchmarking Prozeß auf europäischer Ebene, bei dem die Staaten miteinander konkurrieren, wer das optimale Konzept der Erziehung und Bildung der jungen Generation und der Pflege der älteren vorzuweisen hat, könnte dazu beitragen und die bisherige Fixierung auf die ökonomischen Fragen entschärfen.

Die Beschäftigung mit der Sorgearbeit wird andererseits auch die Grenzen der Professionalisierung zeigen. Auch bei einem optimalen Angebot an öffentlicher Erziehung und Bildung vom ersten Lebensjahr an und von Pflegeangeboten in jeder Lebenslage wird es Lebenssituationen und Umstände geben, in denen die betroffenen Eltern, Verwandten oder Bezugspersonen Teile der Erziehung, Bildung oder Pflege in die eigenen Hände nehmen wollen. In diesen Fällen bedeutet Aufwertung der Frauenarbeit, dass diese Arbeit in Form bezahlter Freistellung von der Erwerbsarbeit geleistet werden kann. Eine ausreichende finanzielle Absicherung ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass diese Arbeit auch für Männer überhaupt in Betracht kommt (Erziehungs-/Pflegezeiten mit Lohnersatz).

Eine solche Umorganisation der Sorgearbeit, eine entsprechende Qualifizierung der Arbeitenden und eine Umverteilung der neu strukturierten

Arbeit zwischen Männern und Frauen muß durch eine neue Geschlechterkultur unterstützt und getragen werden. Dazu ist die Verbreitung und Unterstützung von kulturellen Aktionen, die die herrschenden Geschlechterrollen infrage stellen und Geschlechter nicht über den binären und hierarchischen Code definieren, notwendig. Alle Versuche, die Andersartigkeit von Frauen zum Ausgangspunkt oder zur Begründung einer Geschlechterpolitik zu machen, widersprechen dieser Kultur.

### **2.4.3 Bereits professionalisierte soziale Dienstleistungsarbeit angemessen qualifizieren, institutionalisieren und bezahlen**

Der Umfang und die Anforderungen an die Qualität gesellschaftlich notwendiger Sorgearbeit für Menschen wächst, nicht zuletzt durch das Anwachsen der Anzahl älterer Menschen, die pflegebedürftig werden. Die entsprechenden Berufe aber sind von ihrer Konstitution her noch „Frauenberufe“, also durch mangelnde Professionalität gekennzeichnet. Die dort heute arbeitenden Frauen spüren die Widersprüche in ihrer Berufsarbeit. Enge Berufsbilder und dem Anspruch der Arbeit unangemessene Arbeitsbedingungen erschweren das lebenslange Verbleiben in diesem Beruf.

Vorschläge zur Neuordnung von Pflegeberufen liegen bereits vor, Kernpunkt ist, dass durch eine vielfältige Ausbildung die Möglichkeit zum Wechsel im Pflegebereich gegeben wird. Eine Professionalisierung impliziert aber auch, dass eine Ausbildung bis zur höchsten Stufe geführt wird, dass also ein Berufsfeld entsteht, in dem auch eine Hochschulausbildung einbezogen ist. In der Bundesrepublik haben sich die Pflegewissenschaften bislang noch nicht an allen Universitäten bzw. Fachhochschulen etabliert, die Ordnung des Berufsbildes steht ebenfalls noch aus.

Die Verwissenschaftlichung von Pflege und Erziehung ist erforderlich, da in diesem Bereich das reflexible Selbstverständnis konstituierend ist. Darüber hinaus fehlt den Berufen die institutionelle Selbstbestimmung, d.h. eine Kammer- oder Verbandsstruktur, in der über die Belange der Berufsarbeit verhandelt wird, die dafür sorgt, dass die Berufsarbeit in ihrer Qualität gesichert bleibt.

Bei der heute bestehenden Struktur ist eine Frauenförderung in den Professionen unbedingt erforderlich, damit nicht die geschlechtshierarchischen Positionierungen weiter fortgeführt werden. Männern gelingt es nämlich zunehmend, in diesem Berufsbereich Aufsichts- und Kontrollfunktionen einzunehmen. Dadurch wird die Geschlechterhierarchie zementiert.

### **2.4.4 Die Geschlechtertrennung in Berufen aufheben, die Vergeschlechtlichung von Berufen rückgängig machen**

Professionalisierungsprozesse, also die Entwicklung von Berufen, finden in Kulturen statt, die die Geschlechter über den binären Code nicht nur different, sondern auch hierarchisch konstruieren. Betrachtet man die Geschichte von Berufen, so lassen sich ähnliche Phasen erkennen: In einer ersten Phase sind Frauen generell von dem Beruf ausgeschlossen. Die männlichen Inhaber der Professionen fürchten, dass die Frauen als Trägerinnen geringeren sozialen Prestiges sie um ihr Sozialprestige und hohes Einkommen bringen könnten, wenn sie in die Profession eindringen. Eine zweite Phase besteht in der ersten Öffnung von Professionen gegenüber den Frauen, jedoch auf der Basis der polarisierenden Geschlechterdifferenz: Die unterstellte Andersartigkeit der Frau wird dazu benutzt, sie nur in bestimmte Segmente der Profession einzulassen. Hier ist die Basis der horizontalen Hierarchisierung zu finden. Der Einschluss des weiblichen Geschlechtes über das spezifisch Weibliche führt dazu, dass Frauen vor allem in den Bereichen der Profession beschäftigt werden, die dem traditionellen Weiblichkeitsbild nahe sind (z.B. in der juristischen Profession das Sozial- und Jugendrecht, in der Medizin die Kindermedizin). In einer dritten Phase verstärkt sich die horizontale Hierarchisierung über das Geschlecht, indem Frauen in die Arbeitssegmente verwiesen werden, die eine größere Laiennähe haben, die weniger in der Öffentlichkeit sind, die weniger Fachkompetenz fordern und die weniger gut bezahlt und angesehen sind. In dieser Phase spielt das Weiblichkeitsbild nicht mehr die entscheidende Rolle, dennoch bleiben Frauen in spezifischen Segmenten der Profession. So werden z.B. Architektinnen mit Arbeitszuschnitten betraut, die der Semi-Profession technischer Zeichnerinnen ähneln. Die wenigen Frauen, die in die Männern vorbehaltenen Positionen aufsteigen, z.B. die Bauleitung, werden als Ausnahme gewertet, wodurch die Abwertung der übrigen Frauen legitimiert wird. Die Marginalisierung von Frauen in Professionen hat zum einen den Nachteil, dass Frauen aus den etablierten Feldern herausgedrängt werden und damit die Anerkennung, die Macht und das Geld nicht in vollem Umfang erreichen. Andererseits kann diese Marginalisierung aber auch zur Entwicklung anderer, innovativer und risikoreicher Strategien führen, die wiederum den Erwerb von Kompetenzen begünstigen, die Frauen zunächst abgesprochen wurden. So entwickeln z.B. Architektinnen, die aus der Profession gedrängt werden, neue umfassendere Blicke auf die Wohnsituation und beschäftigen sich z.B. mit frauengerechter Stadtplanung. Diese Beobachtung, dass Frauen durch die Marginalisierung in der Lage sind, neue Berufs- und Tätigkeitsfelder zu entwickeln, darf jedoch nicht zur Legitimation der Marginalisierung von Frauen in Profes-

sionen benutzt werden. Solche Entwicklungen sind auch wieder als Vergeschlechtlichungen von bestimmten Berufskompetenzen zu kritisieren. Es gilt vielmehr, diese aufzulösen, damit unabhängig vom Geschlecht sachgerechte fachliche Lösungen für Probleme gefunden und diese auch in Berufen organisiert werden.

Betrachtet man diese vier Phasen der Professionalisierung und Vergeschlechtlichung, ergeben sich folgende Zielrichtungen:

Der Zugang zu Berufen muß Männern wie Frauen geöffnet werden, es darf keinen Ausschluss über das Geschlecht geben. Das bedeutet in der Konsequenz, dass sowohl Frauen in traditionelle Männerberufe, dass aber auch Männer in traditionelle Frauenberufe eingelassen werden.

Die Vergeschlechtlichung von Arbeitsaufgaben ist rückgängig zu machen. Die Verknüpfung von Geschlecht und spezifischen Fähigkeiten ist aufzulösen, für Berufe darf es keine Eignung von Personen qua Geschlecht geben, sondern immer nur die Eignung nach der Entwicklung der je individuellen Fähigkeiten.

Der Hierarchisierung von Berufssegmenten ist entgegenzuwirken. Berufe sind Effekte der arbeitsteiligen Erfüllung von gesellschaftlich notwendigen Aufgaben. Die Spezialisierung darf jedoch nicht in eine extreme Hierarchisierung führen. Die Erfahrungen zeigen nämlich, dass die Hierarchisierung auch immer gleich mit einer Geschlechterhierarchisierung verbunden wird.

#### 2.4.5 Maßstäbe der Arbeitsbewertung infrage stellen und neue Verfahren einsetzen

Einer der wesentlichen Mechanismen zur Abwertung der Frauenarbeit besteht darin, dass nicht die konkreten Arbeitstätigkeiten von Frauen analysiert werden, sondern Frauen vielmehr als ganze Person gesehen werden, als solche eingesetzt werden und dann dem gesellschaftlichen Wert und der gesellschaftlichen Funktion ihres Geschlechts entsprechend niedrig bezahlt werden. Frauen werden qua Geschlecht als Zuverdienerinnen oder als Person, die nur einen vorehelichen Unterhalt zu verdienen hat, angesehen, der gesellschaftlich vorgeschriebene Lebensentwurf begründet dann die niedrige Bezahlung ihrer Arbeit. Die Bewertung der gesamten Person statt ihrer Arbeitstätigkeiten findet sich besonders ausgeprägt in frauentypischen Berufsfeldern. So wird die Leistung einer Sekretärin nicht als fachliche Leistung anerkannt, sondern die Frau bekommt Anerkennung als Frau, als ganze Person. Sie wird als unentbehrlich bezeichnet, und im Einsatz all ihrer persönlichen Kompetenz geachtet, es spielt aber keine Rolle, was sie



konkret leistet. Diese Personalisierung der Qualifikation wird auch von den Frauen selber unterstützt, sie verstehen ihre Assistenzarbeit oft nach dem Muster der Ehe. Assistenzarbeit bietet ihnen dann eine Teilhabe an Reputation und Karriere des Chefs, die Anerkennung basiert nicht auf der eigenen Leistung.

Die Kehrseite der Bezahlung der Person anstelle der bestimmten Leistung ist, dass Frauenberufe durch „entgrenzte Anforderungen“ zu kennzeichnen sind. Es fehlen konkrete Analysen und detaillierte Arbeitsbeschreibungen, vielmehr werden komplexe Arbeitsaufgaben bestimmt, die Frauen dann entsprechend ihrem „Wesen“ zu erfüllen haben.

Eine Konfrontation der detailliert beschriebenen Arbeitsanforderungen mit den gängigen tariflichen Merkmalen der Arbeitsbewertung zeigt, dass sie ergänzungsbedürftig sind. Allen gängigen Arbeitsbewertungssystemen ist gemeinsam, dass sie soziale Qualifikationen bzw. soziale Anforderungsdimensionen vernachlässigen. Untersuchungen haben jedoch gezeigt, dass Anforderungen sozialer Art in jeder Berufsarbeit vorhanden sind, egal, auf welche sachlichen und fachlichen Inhalte sich die Arbeit bezieht. Mit dem Arbeitsbewertungsinstrument ABAKABA (Arbeitsbewertungssystem nach Katz und Baitsch 1996) liegt nun seit einiger Zeit ein Instrument vor, das insbesondere soziale Anforderungen und Beeinträchtigungen berücksichtigt. Das Schema umfasst Anforderungen und Beeinträchtigungen im psychosozialen, im phy-



sischen Bereich und im Bereich der Verantwortung. Ein solches Arbeitsbewertungsinstrument verspricht, die Qualität insbesondere von Frauenarbeit besser bewerten zu können.

### 3. Bestimmung der AkteurInnen in Gender Mainstreaming Prozessen gegen Lohndiskriminierung und die Rolle der Frauen und der Frauenpolitik

Die Gender Analyse hat die Phänomene aufgezeigt, die Ursachen benannt und die Handlungsfelder und Ziele aufgezeigt. Nun stellt sich die Frage nach den AkteurInnen. Jede/r einzelne AkteurIn muss diese Gender Analyse auf das eigene Arbeitsfeld beziehen, die eigene Rolle dabei definieren und die ersten Schritte einleiten, die die geschlechtsspezifische Differenz in der Entlohnung abbauen hilft.

Die Lohndiskriminierung wird von vielen verschiedenen AkteurInnen aufrechterhalten, allerdings sind die Tarifvertragsparteien von besonderer Bedeutung.

Für eine Gewerkschaft heißt das z.B.

- Gender Mainstreaming in der Satzung verankern,
- Gleichstellungs- oder Genderbeauftragte im Tarifsekretariat benennen,
- Gutachten über tarifliche Diskriminierungen in einzelnen Tarifverträgen einholen,
- Checkliste für Tarifverträge erstellen und anwenden,
- die Tarifkommissionen geschlechtergerecht besetzen,
- die Mitglieder der Tarifkommissionen schulen und für Genderfragen sensibel machen,
- gesetzliche Grundlagen für equal pay politisch einfordern,
- die Arbeitszeitpolitik unter Gender Aspekten gestalten.

Für die privaten und öffentlichen Arbeitgeber heißt das z. B.

- Gender Mainstreaming in das Leitbild des Unternehmens aufnehmen
- Betriebliche Lohnanalysen unter der Geschlechterperspektive vornehmen



- Bewertungsmaßstäbe unter der Geschlechterperspektive verändern
- Antidiskriminierungspläne entwickeln, umsetzen und kontrollieren
- Tarifverträge nach den gesetzlichen Vorgaben neu gestalten

Darüber hinaus stehen in der Verantwortung

- Der Gesetzgeber: Er muss die gesetzlichen Grundlagen für „equal pay“ schaffen (vgl. Schweden).
- Die Gerichte: Sie können schon heute nicht diskriminierende Arbeitsbewertungssysteme heranziehen, um Entscheidungen über den gerechteren Lohn zu treffen.
- ArbeitsmarktpolitikerInnen: Sie müssen die geschlechtergerechte Gestaltung von Arbeitssektoren, Arbeitsbedingungen und Qualifizierungsprozessen vornehmen.
- BerufsbildungspolitikerInnen: Sie müssen die androzentrischen Bewertungen und Gestaltungen der Berufsbilder, der beruflichen Ausbildungen und der Laufbahnen verändern.

Gender Mainstreaming Prozesse in Organisationen und Institutionen ersetzen nicht den Druck, den Frauen für ihre Interessen ausüben müssen. Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen, dass dieser Druck durchaus erfolgreich sein kann: In Norwegen wurde pauschal eine Diskriminierungszulage für die frauendominierten Tätigkeiten gezahlt, in Schweden gibt es ein Gesetz, das die Arbeitgeber verpflichtet, Lohn- und Gehaltsanalysen vorzulegen und entsprechende Maßnahmen zu treffen, in Kanada haben Gerichtsprozesse zu hohen Nachzahlungen für die weiblichen Beschäftigten in Kommunen geführt, und in England gibt es neue analytische und nicht diskriminierende Arbeitsbewertungssysteme im kommunalen Bereich, die bereits angewendet werden, weil die Kosten für die Klagen für die Arbeitgeber allmählich zu hoch wurden.

Aus den Erfahrungen der Bewegung von Frauen in der Bundesrepublik lassen sich folgende strategische Ansatzpunkte finden:

- Reinigungsfrauen haben die Tarifverhandlungen gestört, sind mit ihren Putzeimern in die Verhandlungen hinein gekommen, um ihre Forderungen nach angemessener Bezahlung zu unterstreichen. Sie hatten damit Erfolg. Die Frauen nahmen den Mut aus Seminaren, in denen sie ihre Arbeit beschrieben, ihre Anforderung benannten und die Ergebnisse dann mit den Merkmalen des Tarifvertrages verglichen. Dieses Ergebnis war für sie frustrierend, ihre Arbeit wurde in keiner Weise



vom Tarifvertrag richtig erfasst. Das Selbstbewusstsein, das die Frauen aus der Seminararbeit gezogen haben, hat dann zu dieser Aktion während der Tarifverhandlungen geführt.

- Juristinnen haben Rechtsgutachten erstellt, die konkrete Fragestellungen zu Diskriminierungspotentialen in Tarifverträgen hatten. Solche Gutachten können differenziert die Diskriminierungen für einzelne Berufsgruppen darstellen.
- Arbeits- und Sozialwissenschaftlerinnen haben empirische Untersuchungen durchgeführt, mit denen die Lohndiskriminierung bewiesen werden kann: Die Anwendung diskriminierungsfreier Arbeitsbewertungssysteme hat sich bewährt, und in der Bundesrepublik gibt es bereits zwei Projekte, die für verschiedene Berufsgruppen darlegen, dass es eine Lohndiskriminierung gibt. Die Anwendung analytischer Arbeitsbewertungssysteme kann die Gleichwertigkeit von typischer Männer- und typischer Frauenarbeit belegen.
- Beschäftigte Frauen können klagen. Der Klageweg muss jedoch gewerkschaftlich unterstützt werden und es müssen daraus Aktionsformen erwachsen.
- Beschäftigte Frauen können Aktionen nach dem Motto „Kollektiver Dienst nach Vorschrift“ durchführen. Solche Aktionen zeigen, wie notwendig und wertvoll die Arbeitstätigkeit an den den Frauen zugeschriebenen Arbeitsplätzen für die Organisationen sind. Das erkennt man erst, wenn diese Arbeit nicht getan wird.



- Frauen können sich in ihrem jeweiligen politischen Zusammenhang für ein Entgeltgleichheitsgesetz einsetzen. Arbeitgeber bekommen dadurch eine Berichtspflicht und die Pflicht, einen Entgeltgleichheitsplan zu erstellen. Sie können Wahlprüfsteine entwickeln und die Abgeordneten prüfen, die von ihnen gewählt werden wollen.
- GewerkschafterInnen müssen sich eindeutig für den Gebrauch analytischer Arbeitsbewertungssysteme einsetzen, auch wenn das dem traditionellen Denken der Tarifpolitiker nicht entgegenkommt. Verhandlungen über die Neuordnung von Tarifverträgen müssen prozessorientiert gelegt werden, das bedeutet, dass vorläufige Vereinbarungen getroffen werden, die dann vor Ort überprüft werden. Die Prüfung der Auswirkungen auf die Frauen- und Männertätigkeiten ist sonst nicht möglich, auch unabhängig von der Art des Arbeitsbewertungssystems, das vereinbart wird.

Sehr wichtig ist die Aufklärung über die Lohndiskriminierung und ihre Ursachen. Nicht nur Arbeitgeberverbände leugnen, dass es so etwas überhaupt gibt, wie jüngst in der Bundesrepublik Deutschland geschehen, auch viele Frauen spüren die Problematik nicht unbedingt hautnah. Erst wenn sie betriebliche Lohnanalysen sehen, Entwicklung von Lohn und Gehalt in verschiedenen Berufen zur Kenntnis nehmen, und wenn sie sich gegenseitig Mut machen, die männlichen Normen nicht als die allgemein gültigen zu akzeptieren, wächst die berechtigte Wut über die Diskriminierung in diesem Bereich.

## Literatur

- Bericht der Bundesregierung zur Berufs- und Einkommenssituation von Frauen und Männern, 2002. Deutscher Bundestag Drucksache 14/8952
- Breiter, Marion (2002). Von Pechmarie zu Cashmary – Eine Tagung als Wegweiserin zu gendergerechter Geldverteilung. In: Dokumentation der Tagung vom 26.4.2002, Wien veranstaltet von: Verein „Frauen beraten Frauen“ und Arbeitsgruppe „Frauen und Armut“ des Österreichischen Netzwerks gegen Armut und soziale Ausgrenzung
- Cyba, Eva (1998): Geschlechtsspezifische Arbeitsmarktsegregation: Von den Theorien des Arbeitsmarktes zur Analyse sozialer Ungleichheiten am Arbeitsmarkt, in: Geissler, Birgit; Maier, Friederike: FrauenArbeitsMarkt, Berlin, S. 37–63
- DAG (1998): Goldstücke statt Kupfermünzen. Gleiches Entgelt für gleiche Arbeit, Hamburg
- Damm-Rüger, Sigrid, Stiegler, Barbara (1996): Soziale Qualifikation im Beruf, Bielefeld
- Degen, Barbara (1998): Ein- und Höhergruppierungsrecht für Frauen am Beispiel des BAT/BAT-O. ÖTVfrau, Stuttgart





- Dritte Welt Haus (1992), Atlas der Weltverwicklungen, Hrsg.: Peter Hammer Verlag
- Europäische Kommission, Beschäftigung und Soziales (2001): Gleichstellung von Frauen und Männern. Magazin zum Aktionsprogramm für die Gleichstellung von Frauen und Männern (2001–2005) Luxemburg
- Geissler, Birgit; Maier, Friederike; Pfau-Effinger, Birgit (Hrsg.) (1998): FrauenArbeitsMarkt, Berlin
- Gottschall, Karin (1998): Doing Gender while Doing Work? Erkenntnispotentiale konstruktivistischer Perspektiven für eine Analyse des Zusammenhangs von Arbeitsmarkt, Beruf und Geschlecht, in: Geissler, Birgit u.a. (Hrsg.) (1998), S. 63–95
- Holtgrewe, Ursula (1997): Frauen zwischen Zuarbeit und Eigensinn. Der EDV-Einzug in Kleinstbetriebe und die Veränderungen weiblicher Assistenzarbeit, Berlin
- Kapeller, Doris; Kreimer, Margarete; Leitnek, Andrea (1999): Hemmnisse der Frauenerwerbstätigkeit, BAGS, Wien
- Karsten, Maria-Eleonore (1998): Zur Reform der Erzieherinnenausbildung. ÖTV Dokumentation, Fachbereich Sozial-, Kinder- und Jugendhilfe, Materialien 1/1998, Stuttgart
- Katz, Christian, Baitsch, Christof (1996): Lohngleichheit für die Praxis. Zwei Instrumente zur geschlechtsunabhängigen Arbeitsbewertung, hrsg. vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau, Zürich
- Mesech, Sabine (1999): Gesundheit und Pflege – ein Berufsfeld mit Zukunft, in: Die berufsbildende Schule, 51, 3, S. 117–120
- ÖTV Hessen (1993–1998): Frauen wollen mehr. Broschürenreihe Frankfurt
- Rabe-Kleberg Ursula (1993): Normalisierung und Professionalisierung der Berufe im Sozial-, Erziehungs- und Pflegebereich, in: Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen, Berlin, S.57–68.
- Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen Berlin (1993): Soziale Frauenberufe in der Krise. Aufwertung und Berufsperspektiven, Berlin
- Stiegler, Barbara (1996): Tarifpolitik gegen Entgeltdiskriminierung. Hrsg.: DGB Bundesvorstand, Abteilung Frauenpolitik, Düsseldorf
- Stiegler, Barbara (1999): Welcher Lohn für welche Arbeit? Über die Aufwertung der Frauenarbeit. Hrsg: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeit und Sozialpolitik
- Stiegler, Barbara (2002): Gender Macht Politik – 10 Fragen und Antworten zum Konzept Gender Mainstreaming Hrsg: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeit und Sozialpolitik
- Wetterer, Angelika (1995): Dekonstruktion und Alltagshandeln. Die (möglichen) Grenzen der Vergeschlechtlichung von Berufsarbeit, in: Wetterer, Angelika (1995), S. 223–247
- Wetterer, Angelika (Hrsg.) (1995): Die soziale Konstruktion von Geschlecht in Professionalisierungsprozessen, Frankfurt/M. (u.a.)
- Winter, Regine (Hrsg.) (1994): Frauen verdienen mehr. Zur Neubewertung von Frauenarbeit im Tarifsysteem, Berlin
- Winter, Regine, Krell, Gertraude (1997): Aufwertung von Frauentätigkeiten. Ein Gutachten im Auftrag der ÖTV, Stuttgart




Leonore Lerch

## Gleicher Lohn für gleiche Arbeit!

OBSERVATORIA in Niederösterreich

### Alte Forderung im neuen „Gewand“



 Bereits im Frankreich des 18. Jahrhunderts formulierte die Frauenrechtskämpferin Olympe de Gouges (1748–1793) in ihrem Artikel 13, „Erklärung der Rechte der Frau und Bürgerin“, 1791:

„Für den Unterhalt der Polizei und für die Verwaltungskosten werden von der Frau wie vom Manne gleiche Beträge gefordert. Hat die Frau teil an allen Pflichten und Lasten, dann muss sie **ebenso teilhaben an der Verteilung der Posten und Arbeiten, in niederen und hohen Ämtern und im Gewerbe.**“

1793 wurde Olympe de Gouges wegen ihrer revolutionären Schriften und Pamphlete hingerichtet.

Seit dem ersten Internationalen Frauentag 1911 gehen die Frauen vieler Länder und Nationen jedes Jahr zu Demonstrationen auf die Straße, um für die Gleichstellung und Chancengleichheit von Frauen zu kämpfen. An den Forderungen von damals hat sich bis heute nicht viel geändert. In Österreich wurde die zentrale Forderung von 1911 nach dem Frauenwahlrecht zwar im Jahr 1919 mit der Einführung des aktiven und passiven Wahlrechts für Frauen erfüllt. Dennoch zeigt die Geschichte, dass es ein langer Weg ist, von der rechtlichen Gleichstellung bis hin zur tatsächlichen Chancengleichheit für Frauen. Neben den Forderungen nach Beendigung männlicher Gewalt gegen Frauen und Mädchen ist ein Hauptziel der Internationalen Frauenbewegungen seit 1911 die Chancengleichheit am Arbeitsmarkt mit ihrer Kernforderung: **Gleicher Lohn für gleiche Arbeit!** Beziehungsweise: **Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit.**

Den ECHP-Daten [Haushaltspanel der Europäischen Gemeinschaft] aus dem Jahr 1997 zufolge „... verdienen Frauen in der Europäischen Union – wenn man den öffentlichen und privaten Sektor zusammenfasst – im Durchschnitt 86% dessen, was Männer verdienen. ... In Schweden war [die Einkommens-



differenz 1997] mit 12% am geringsten. ... Das geschlechtsspezifische Lohngefälle hat sich [seitdem] in allen Mitgliedstaaten verringert oder ist unverändert geblieben mit Ausnahme Österreichs und Spaniens, wo es sich etwas vergrößert hat. ... Frauen stellen derzeit 77% der Geringverdiener in der Europäischen Union. ... Je höher die hierarchische Stufe, desto krasser das Lohngefälle. ... Die 10% Spitzenverdienerinnen unter den Frauen in der Europäischen Union verdienen im Durchschnitt 35% weniger als die 10% Spitzenverdiener unter den Männern.“<sup>1</sup> In Niederösterreich hat sich die Einkommensschere zwischen Frauen und Männern in den letzten fünf Jahren, verglichen mit dem österreichischen Durchschnitt, noch weiter vergrößert.

### --- Einkommensschere in Niederösterreich

Niederösterreich ist das größte der 9 Bundesländer Österreichs. Mit einer Fläche von 19.174,1 km<sup>2</sup> nimmt es fast 1/4 der Gesamtfläche Österreichs ein und weist im Jahr 2001 einen Bevölkerungsstand von 19% (1.550.394 Personen) der österreichischen Gesamtbevölkerung (8.131.953 Personen) auf. 51,4% davon sind Frauen.

Im Bundesländervergleich befindet sich Niederösterreich mit der Höhe der Einkommen an 6. Stelle, also fast im unteren Drittel der österreichischen Einkommen. Die Gründe hierfür liegen in den ländlichen Strukturen und den damit verbundenen strukturbedingten Problemen wie Abwanderung, Arbeitslosigkeit, mangelnde Mobilität etc. Frauen und Mädchen sind aufgrund der gesellschaftlichen Benachteiligung im Besonderen von den Auswirkungen dieser Strukturschwäche betroffen, wie sich deutlich am niedrigeren Lohnniveau zeigt. Verdienen Frauen in Österreich durchschnittlich um 33% weniger als Männer, so beträgt die Einkommensdifferenz in Niederösterreich –34%.<sup>2</sup>

Medianeinkommen 2001 in Euro <sup>3</sup>	ArbeiterInnen & Angestellte		
	Männer	Frauen	Gesamt
Österreich	1.866	1.251	1.594
Niederösterreich	1.788	1.181	1.539

Die typische Mehrfachbelastungssituation, der in erster Linie Frauen ausgesetzt sind, wird verstärkt durch den psychischen Druck traditioneller Rollenzuweisungen, der sich in einer ländlichen Region wie Niederösterreich

reich häufig als besonders restriktiv erweist. Nach wie vor obliegt die Verantwortung für die Erziehung der Kinder großteils den Frauen. Lediglich 1,64% der niederösterreichischen Männer – 220 Männer im Verhältnis zu 13.338 Frauen – machte im Jahr 2000 von der Möglichkeit der Väterkarenz Gebrauch. Beim Bezug des Kinderbetreuungsgeldes ist der Männeranteil Ende Juli 2002 mit 0,85% noch geringer. Von 4.912 Personen nahmen nur 42 Männer das staatliche Kinderbetreuungsgeld in Anspruch. Österreichweit lag die Männerquote im Oktober 2002 bei 1,07%.<sup>4</sup>

Die Berufspausen aufgrund von Kinderbetreuungszeiten spielen in der Biographie vieler Frauen eine entscheidende Rolle für den Karriereknick und die damit verbundenen Einkommenseinbußen.

### --- Entstehung der Niederösterreichischen Regionalgruppe (RG)

Die Ausgangsbasis für die Arbeit der niederösterreichischen Regionalgruppe erwies sich als günstig, da an ein Projekt des Netzwerks Österreichischer Frauen- und Mädchenberatungsstellen aus dem Jahr 2001 „Rezepte für das Mainstreaming“ im Rahmen des 4. Aktionsprogramms der Europäischen Kommission für die Chancengleichheit von Frauen und Männern angeknüpft werden konnte. Die Teilnehmerinnen der ehemaligen Reference group „Gender Mainstreaming in Niederösterreich“, bestehend aus Frauenreferentinnen bzw. -beauftragten der Landesregierung, des Arbeitsmarktservice, des Österreichischen Gewerkschaftsbundes, der Arbeiterkammer, der Wirtschaftskammer, aus der Gleichbehandlungsbeauftragten der niederösterreichischen Landesregierung, der GM-Beauftragten des Territorialen Beschäftigungspaktes sowie der Interessenvertretung der NÖ Familien, waren sehr interessiert daran, sich intensiver mit GM auseinander zu setzen, vor allem unter dem Aspekt „Equal Pay“. Den frauenspezifischen NGOs (Frauenberatungsstellen und Bildungszentren) in Niederösterreich war eine regelmäßige Teilnahme an der RG aus Zeit- bzw. Budgetmangel leider nicht möglich. Ebenso verhielt es sich mit der Beteiligung der Profit-Organisation BAB Unternehmensberatung GmbH, die in Niederösterreich entscheidend an der Entwicklung und Umsetzung von GM-Maßnahmen in Bildungseinrichtungen und Betrieben beteiligt ist. Hier sollte bei zukünftigen Projekten die Möglichkeit eines Kostenersatzes für die Mitarbeit (Personalkosten, Fahrtkosten) angedacht werden, da den Organisationen kein oder lediglich ein sehr geringes Budget für die Mitwirkung an Vernetzungen und Arbeitskreisen über die primären Arbeitszusammenhänge hinaus zur Verfügung





steht. Die besagten Einrichtungen konnten jedoch in Teilbereichen je nach vorhandener Kapazität eingebunden und als Multiplikatorinnen für die Verbreitung der Projektergebnisse gewonnen werden.

### **Wie beeinflusse bzw. verändere ich den „Mainstream“? Am besten mit KooperationspartnerInnen und Verbündeten aus den Einrichtungen und Organisationen, die dem „Mainstream“ angehören ...**

Ein wesentliches Merkmal der niederösterreichischen RG war die hohe Anzahl der Einrichtungen, die dem „Mainstream“ zuzurechnen sind. Viele Teilnehmerinnen waren bereits im Rahmen ihrer eigenen Organisationen mit bestimmten Fragestellungen zum Thema „Gender Mainstreaming & Equal Pay“ befasst. Die Heterogenität der Gruppe erwies sich als äußerst vorteilhaft, da einige Teilnehmerinnen aufgrund ihrer beruflichen Funktionen und Kontakte Zugang zu etlichem Daten- und Informationsmaterial hatten und dieses in die Gruppe einfließen ließen. So konnte eine große Breitenwirkung erzielt werden.

### **--- Arbeitsschwerpunkte**

Als thematischen Fokus wählte die niederösterreichische RG die Analyse von Entlohnungssystemen im öffentlichen Dienst sowie in der Privatwirtschaft. Das Ziel der Untersuchung war nicht, möglichst viele Unternehmen zu analysieren, sondern Unternehmen zu kontaktieren, die bemüht sind, den GM-Ansatz in ihrer Organisation zu integrieren. Exemplarisch wurden insgesamt drei Organisationen aus der Privatwirtschaft und dem öffentlichen Bereich ausgewählt und auf Lohnungleichheiten untersucht. Es wurden bewusst Einrichtungen ausgewählt, die bereits im Rahmen der niederösterreichischen Initiative zur Chancenverbesserung der Frauen in der Arbeitswelt „Taten statt Worte“, einem Wettbewerb im Hinblick auf Frauen- und Familienfreundlichkeit in Betrieben, prämiert wurden. Unternehmen, die sich bereits mit GM befasst haben, also als „**Good-Practice-Beispiele**“ angesehen werden konnten, sollte die Möglichkeit geboten werden, sich genauer mit ihren Entlohnungssystemen auseinander zu setzen, vor allem im Hinblick auf die „versteckten“ Einkommensdiskriminierungen von Frauen über Zulagen, Prämien, Überstunden etc. Der dahinterliegende Ansatz war, die positiven Entwicklungen in den ausgewählten Unternehmen in Bezug auf eine Einkommensgleichheit zwischen den Geschlechtern zu fördern und gleichermaßen den niederösterreichischen Betrieben des privaten und öffentlichen Sektors mit gezielten Beispielen aus dem eigenen regionalen Umfeld aufzuzeigen, dass eine Entwicklung zu mehr Einkommensgerechtig-



keit zwischen Frauen und Männern nicht nur möglich und machbar ist, sondern auch Vorteile für das Unternehmen bringt. Einerseits erhöht sie die Zufriedenheit der MitarbeiterInnen des Betriebes, andererseits dient sie der Image-Förderung. „Große und weltweit agierende Unternehmen wissen es zu nutzen, ihre Gleichstellungsstrategien öffentlich wirksam darzustellen und erhoffen sich dabei, nicht zu unrecht, dass ihr positives Image wächst.“<sup>5</sup>

Neben der **Pressekonferenz und Fachtagung „Kleiner Unterschied – Große Folgen. Gender Mainstreaming – eine Strategie zur Verringerung der Einkommensdifferenz“**, die Anfang März 2003 in der Landeshauptstadt St. Pölten stattfand, ist die Verbreitung der Projektergebnisse in Form einer Medienkampagne durch die niederösterreichischen Print-Medien geplant. Die Artikelserie soll sich speziell an die niederösterreichischen Betriebe richten und sie zur Nachahmung der „Good-Practice-Beispiele“ anregen.

Für die Erhebung des Untersuchungsmaterials formulierten die Teilnehmerinnen der niederösterreichischen Regionalgruppe zunächst eine am „status quo“ Niederösterreichs orientierte **Hypothesensammlung bezüglich der Einkommensdifferenz zwischen Frauen und Männern** (siehe Anhang). Aufbauend auf diesen Hypothesen wurde in weiterer Folge der **Fragebogen „Gender Mainstreaming & Equal Pay“** (siehe Anhang) entwickelt, der als Einstieg für eine intensivere Beschäftigung mit Entlohnungssystemen gedacht ist. Er soll Unternehmen als einfaches und praktikables Instrument dienen, relevante Eckdaten bezüglich des eigenen Entlohnungssystems zu erfassen. Zur Datenauswertung wäre in weiterer Folge eine Beratung durch eine/n GM-ExpertIn anzuraten, die den Rahmen der niederösterreichischen Regionalgruppe sprengen würde und folglich nur in Ansätzen geleistet werden kann.

### **--- KooperationspartnerInnen**

Als KooperationspartnerInnen für die Durchführung der Untersuchungen konnten gewonnen werden:

#### **— Essilor Austria GmbH (Wiener Neudorf)**

Essilor Austria ist eine Tochterfirma von Essilor International S.A., Charenton-Paris, dem weltweit größten Brillenglaserhersteller. In Österreich besteht das Unternehmen seit 1969. 1983 kam es zur Fusion mit dem Bereich Augenoptik von Swarovski. Seit 1995 ist Essilor Austria eine hundertprozentige Tochter von Essilor International und betreut neben dem österreichischen Markt auch Filialen in Polen, Ungarn, Slowenien, Kroatien, Rumä-



nien, Tschechien und der Slowakei. Derzeit beschäftigt das Unternehmen 170 MitarbeiterInnen und beherbergt mit einer Fläche von 2.500m<sup>2</sup> die größte Brillenglasfertigung in Österreich und eine der modernsten Produktionsstätten Europas.

### — Raiffeisenbank im Erlauftal

Die RAIFFEISENBANK im Erlauftal ist eine von 102 niederösterreichischen Raiffeisenbanken der Raiffeisen Bankengruppe Österreich AG mit 120 Beschäftigten und Sitz in Wieselburg, Niederösterreich. Die erste Raiffeisenkasse wurde 1886 von Friedrich Wilhelm Raiffeisen in Niederösterreich gegründet. Heute zählt die Raiffeisen Bankengruppe Österreich AG zu den größten österreichischen Bankengruppen und bildet das dichteste Bankstellennetz Österreichs.

### — Stadtgemeinde Waidhofen an der Ybbs

Waidhofen liegt, wie der Name bereits sagt, an der Ybbs, einem Fluss mit einzigartiger Flusslandschaft, und ist eingebettet in die sanften Hügel des Alpenvorlandes. Die Stadtgemeinde Waidhofen erstreckt sich über eine Fläche von 136 km<sup>2</sup> und hat 11.686 EinwohnerInnen. Seit dem Mittelalter ist Waidhofen ein Wirtschaftsstandort und heute Sitz von Wirtschaftsunternehmen mit internationalem Ansehen (u.a. Forster: Schilder und Metallwaren; Bene: Büromöbel; IFE-Gesellschaft: Apparate und Maschinenbau).

Die Stadtgemeinde Waidhofen beschäftigt rund 670 MitarbeiterInnen. 1992 wurde Waidhofen für vorbildliche Leistungen auf dem Kultursektor das Prädikat „Kulturstadt“ verliehen. Im Jahr 2000 hat Waidhofen als erste niederösterreichische Stadtgemeinde ein Frauenförderprogramm für die Bediensteten der Stadt realisiert.

Da den KooperationspartnerInnen zugesichert wurde, ihre betriebsinternen Daten vertraulich zu behandeln, kann das erhobene Datenmaterial nicht veröffentlicht werden. Die vollständige Auswertung der Fragebögen wird erst nach Redaktionsschluss abgeschlossen sein. Doch bereits zum derzeitigen Zeitpunkt lassen sich gewisse Tendenzen erkennen.

### --- Schlüsselaussagen, Tendenzen, Teilergebnisse der Fragebogenauswertung

Viele Unternehmen sind der festen Überzeugung, in ihren Organisationen gäbe es keine Lohnungleichheit zwischen Männern und Frauen, da das gleiche Grundhaltungschema für Männer wie für Frauen verwendet werde.



Die vorläufige Analyse der Fragebögen der niederösterreichischen KooperationspartnerInnen zeigt ein differenzierteres Bild, weil auch „versteckte“ Einkommensungleichheiten berücksichtigt werden. Hier erste Teilergebnisse:

- Der Frauenanteil bei den Beschäftigten variiert je nach Branche von 44% bis 51%.
- Teilzeitbeschäftigung wird fast ausschließlich von Frauen in Anspruch genommen, wobei der Prozentsatz bei den Unternehmen erheblich variiert (5% bis 95%).
- Prämien und Zulagen werden überwiegend von Männern bezogen, der Prozentsatz der Frauen, die Zulagen/Prämien erhalten, liegt bei 25% bis 49%, wobei die höher dotierten Prämien/Zulagen von Männern bezogen werden.
- Das Ausmaß der geleisteten bezahlten Überstunden von Männern und Frauen ist zahlenmäßig vergleichbar.
- Deutlich weniger Frauen als Männer beziehen ein monatliches Bruttogrundgehalt von über 2.000 Euro.
- Frauen, die ein monatliches Bruttogrundgehalt von über 4.000 Euro beziehen, sind die Ausnahme.
- Die 1. und 2. Führungsebene ist in den Unternehmen ausschließlich von Männern besetzt.
- Auf der 3. Führungsebene variiert der Frauenanteil zwischen 25% und 50%.
- Es gibt so gut wie keine Teilzeitbeschäftigungsmodelle für Führungskräfte der 1. und 2. Führungsebene.
- Väterkarenz wird von Männern sehr selten in Anspruch genommen.
- Nach der Karenz erhalten Frauen in der Regel denselben bzw. einen gleichwertigen Arbeitsplatz.
- Weiterbildungsangebote werden von 38% bis 62% der beschäftigten Frauen in Anspruch genommen, wobei sich das vom Unternehmen zur Verfügung gestellte Fortbildungsbudget in der Höhe aliquot zum Prozentsatz des Frauenanteils verhält.
- Frauenförderung wird von den Unternehmen in der Regel ausschließlich als Familienförderung verstanden. Spezifische frauenfördernde Maßnahmen, z. B. spezielle Weiterbildungsangebote für Frauen, Förderprogramme für weibliche Nachwuchskräfte in Führungspositionen,





Mentoring-Programme für Frauen, Unterstützung von Frauennetzwerken etc., bilden die Ausnahme. Den Frauen fehlen großteils Vorbilder – weibliche Führungskräfte in Spitzenfunktionen innerhalb des Unternehmens – die sie ermutigen könnten, die eigene Karriereplanung zu forcieren.

- Die Unternehmen bieten weiblichen Beschäftigten zum Teil sehr flexible Arbeitsbedingungen, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu unterstützen.
- Unternehmensstrukturen bzw. -maßnahmen werden von den Unternehmen als „geschlechtsneutral“ betrachtet, sobald sie sich an Männer wie Frauen richten bzw. Männer und Frauen von ihnen betroffen sind (Beispiel: Die Ausschreibung von Führungspositionen. Frauen können sich ebenso wie Männer für diese Positionen bewerben.). Dabei wird übersehen, dass ebendiese Strukturen und Maßnahmen in der Regel von Männern entworfen werden, die sich an der männlichen Lebensplanung orientieren und die spezifische Lebenssituation von Frauen kaum berücksichtigen. Vor allem Frauen mit Kleinkindern verfügen selten über eine kurzfristige hohe räumliche und zeitliche Flexibilität, die bei Führungspositionen oft vorausgesetzt wird – ohne zu reflektieren, ob es andere Modelle der Arbeitsplanung geben könnte.
- Als „geschlechtsneutral“ wird von den Unternehmen auch großteils die Verwendung einer männlichen Sprache in gemischtgeschlechtlichen Zusammenhängen betrachtet. Hier mangelt es an Aufklärung über die Bedeutung der Verwendung einer geschlechtssensiblen Sprache für die menschliche Psyche und für gesellschaftliche Veränderungsprozesse.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich zahlreiche Hypothesen in Bezug auf die Einkommenssituation von Frauen und Männern in Niederösterreich verifiziert haben. Deutlich zeichnen sich aber auch Tendenzen in Richtung einer größeren Einkommensgerechtigkeit zwischen den Geschlechtern ab. Bekanntlich beginnt jeder Weg mit dem ersten Schritt. Und dieser ist mit der Analyse der bestehenden Verhältnisse gelungen.

### --- Ausblick auf die weitere Arbeit

Neben der inhaltlichen Arbeit erweist sich die niederösterreichische Regionalgruppe als Forum für Austausch und Information bezüglich relevanter Veranstaltungen, neuester Studien, Literatur etc. Die Einbindung vieler maßgeblicher niederösterreichischen AkteurInnen und Organisationen ermöglicht den Aufbau eines Netzwerkes zum Thema „GM & Equal Pay“. Es



entstehen neue Kontakte und Kooperationen, auch über den Rahmen des Projektes **OBSERVATORIA** hinaus. Anfang März 2003 werden die Ergebnisse der niederösterreichischen RG im Rahmen einer Pressekonferenz und der Fachtagung „Kleiner Unterschied – Große Folgen. Gender Mainstreaming – eine Strategie zur Verringerung der Einkommensdifferenz“ präsentiert. Da die Veranstaltung unter der „Schirmfrauenschaft“ der Niederösterreichischen Landesregierung steht, ist eine BesucherInnenzahl von ca. 150 Personen zu erwarten. Das Programm umfasst Fachvorträge und eine Podiumsdiskussion u.a. mit den SpitzenfunktionärInnen des Arbeitsmarktservice, der Arbeiterkammer, der Wirtschaftskammer sowie den niederösterreichischen KooperationspartnerInnen. Die an die niederösterreichischen Betriebe gerichtete Medienkampagne ist im Anschluss an die Fachtagung im März 2003 geplant.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der nunmehr 12-monatige Projektverlauf der niederösterreichischen RG von der Themenfindung bis hin zur Projektauswertung als sehr spannend bezeichnet werden kann. Und einige „High-lights“ (Pressekonferenz, Fachtagung, Medienkampagne, Dokumentation) stehen ja noch auf dem Programm für 2003.

Die äußerst engagierte (im Rahmen des Projekts **OBSERVATORIA** finanziell nicht dotierte) Mitarbeit der Regionalgruppenteilnehmerinnen ermöglichte eine intensive Auseinandersetzung mit dem Thema „Gender Mainstreaming & Equal Pay“ und fokussierte sich in der Entwicklung des Fragebogens „Gender Mainstreaming & Equal Pay“ – einem Produkt, das auch über den Projektrahmen von **OBSERVATORIA** hinaus anwendbar sein wird (s. Anhang).

Besonderer Dank gilt den drei KooperationspartnerInnen Essilor, Raiffeisenbank und Stadtgemeinde Waidhofen, die sich zur Mitarbeit im Rahmen von **OBSERVATORIA** bereit erklärten, Einblick in ihre Organisationsstruktur und ihre Entlohnungssysteme gewährten und als „Good-Practice-Beispiele“ eine Vorbildfunktion für die niederösterreichischen Unternehmen einnehmen.

Maßgeblich beigetragen zum Erfolg des Projekts **OBSERVATORIA** in Niederösterreich hat die großzügige Unterstützung durch das Frauenreferat der Niederösterreichischen Landesregierung, die sich über den finanziellen Beitrag der Co-Finanzierung sowie die inhaltliche Mitwirkung hinaus in zahlreichen Teilbereichen widerspiegelt. So konnten die Arbeitssitzungen der niederösterreichischen RG in den Räumlichkeiten der Landesregierung St. Pölten stattfinden. Ebenso sind die Pressekonferenz und die Fachtagung





im Rahmen der Landesregierung Niederösterreich geplant und unterstreichen so die Bedeutung und Wichtigkeit des Themas „Gender Mainstreaming & Equal Pay“.

Aufgrund der Bemühungen der Frauenreferentin des Arbeitsmarktservice Niederösterreich sowie des Frauenreferats der Niederösterreichischen Landesregierung kann als Folgeprojekt von **OBSERVATORIA** eine für die drei KooperationspartnerInnen kostenlose GM-Beratung angeboten werden, die die Unternehmen bei der Strategie- und Maßnahmenplanung zur Implementierung der Ergebnisse der Fragebogenanalyse in die eigene Organisation unterstützt. Finanziert wird das Folgeprojekt vom Frauenreferat der Niederösterreichischen Landesregierung. Die Koordination erfolgt durch die GM-Koordinationsstelle des Territorialen Beschäftigungspaktes Niederösterreich „Gender Now“.

Das Projekt „**OBSERVATORIA / Gender Mainstreaming – eine Strategie zur Verringerung der Einkommensdifferenz**“ trägt dazu bei, in Niederösterreich einen weiteren Schritt zur Reduzierung der Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern zu setzen. Gemessen am europäischen Vergleich hat Österreich und im Speziellen Niederösterreich jedoch großen Aufholbedarf. Es werden noch viele Schritte folgen müssen, um nachhaltig eine tatsächliche Einkommensgerechtigkeit zwischen den Geschlechtern zu erzielen.

<sup>1</sup> Europäische Kommission: Gleichstellung von Frauen und Männern-Magazin Nr. 11/2001

<sup>2</sup> Arbeiterkammer Niederösterreich: Einkommensanalyse 2001. Die Löhne und Gehälter der niederösterreichischen ArbeitnehmerInnen, 2002

<sup>3</sup> Arbeiterkammer Niederösterreich: Einkommensanalyse 2001. Die Löhne und Gehälter der niederösterreichischen ArbeitnehmerInnen, 2002

<sup>4</sup> Arbeiterkammer Niederösterreich: Bezug von Kinderbetreuungsgeld gesamt in Österreich, Oktober 2002

<sup>5</sup> Barbara Stiegler: Gender macht Politik, Friedrich-Ebert-Stiftung Bonn, 2002



Marion Breiter

## Mit ABAKABA zu gendergerechter Entlohnung

OBSERVATORIA in Wien

### Start – Tagung zu „Engendering Budgets“



Um in einer möglichst breiten Öffentlichkeit das Interesse am Thema „Gender Mainstreaming und Einkommensdifferenz zwischen Frauen und Männern“ zu wecken, startete die Wiener Koordinatorin ihre Tätigkeit mit der Organisation der Tagung „Von Pechmarie zu Cash Mary – Wege zu einer gendergerechten Geldverteilung“. Neben der Darstellung von Ursachen der massiven Einkommensdifferenz zwischen Frauen und Männern in Österreich widmete sich die Tagung der Frage, ob und wie Budgetpolitik und Wirtschaftspolitik zu dieser Einkommensdifferenz beitragen. Mehrere Referentinnen beschäftigten sich sowohl mit der österreichischen Situation als auch mit internationalen Vergleichen. Die Volkswirtschaftlerin und Politologin Gabriele Michalitsch erläuterte, wie scheinbar geschlechtsneutrale Regelungen aufgrund der unterschiedlichen ökonomischen Situation und Lebenszusammenhänge von Männern und Frauen geschlechtsspezifische Effekte hervorbringen, die sich negativ auf das Einkommen und die finanzielle Situation von Frauen auswirken. Für sie heißt Gender Mainstreaming, eine auf Chancengleichheit ausgerichtete Budgetpolitik als Teil einer umfassenden Gleichstellungspolitik zu begreifen.

Die Ökonomin Elisabeth Klatzer kam zu folgendem Schluss: Budgetpolitik ist in Zahlen gegossene Gesellschaftspolitik. Das Budget bildet die Machtverhältnisse in der Gesellschaft ab, da darin festgelegt wird, wie die Regierung die öffentlichen Gelder aufbringt und wie diese verteilt werden. Sie berichtete über einige interessante Versuche, die Gender-Wirkungen von Budgets zu überprüfen und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, z.B. in Australien und in Südafrika. Diese Vorgangsweise – „Engendering Budgets“ –



soll dazu führen, strukturelle Veränderungen zugunsten von mehr Geschlechtergerechtigkeit in Gang zu bringen.

Das Interesse an diesem Thema war sehr groß – aus ganz Österreich kamen insgesamt fast 100 Tagungsteilnehmerinnen.<sup>1</sup>

### --- Die Regionalgruppe Wien

Die Regionalgruppe (RG) bestand zunächst aus Vertreterinnen von 4 NGOs, die sich mehrmals trafen, um einen Themenschwerpunkt festzulegen und wichtige Gender Mainstreaming-Instrumente kennen zu lernen. Von diesen sollte dann eines ausgewählt und erprobt werden.

Nach einem Gender Mainstreaming (GM)-Training der Gruppe wurden auch Vertreterinnen der Gewerkschaft, des Sozialministeriums und der Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte für eine Mitarbeit gewonnen. Darüber hinaus hat die Gruppe auch einige „stille“ Teilnehmerinnen – die Wiener Gleichbehandlungsanwältin, eine Vertreterin des Wiener Frauenbüros, einige Mitarbeiterinnen verschiedener Gewerkschaftsabteilungen. Sie können aus Zeitmangel nicht teilnehmen, bekommen aber laufend Informationen über die Arbeit der Gruppe und werden zur letzten Sitzung kommen, in der die endgültigen Arbeitsergebnisse präsentiert und diskutiert werden.

### --- Thema und Gender-Mainstreaming-Instrument der Arbeitsgruppe: ABAKABA

Die Gruppe einigte sich darauf, mit Hilfe des Schweizer Arbeitsbewertungsverfahrens ABAKABA (**A**lytische **B**ewertung von **A**rbeitstätigkeiten nach **K**atz und **B**aitsch) die Tätigkeiten von LehrerInnen an AHS (Allgemeinbildenden Höheren Schulen) und psychosozialen Beraterinnen in Frauenberatungsstellen zu analysieren und zu vergleichen. Im Anschluss daran sollten Gehaltsschemata dieser Berufsbereiche verglichen und diejenigen Gehaltsschemata hervorgehoben werden, die am ehesten den Ergebnissen der Analyse entsprechen.<sup>2</sup>

### --- Arbeitsschritte und vorläufiges Ergebnis

1. Kontaktaufnahme mit Christian Katz, einem der beiden „Erfinder“ von ABAKABA. Er erklärt sich bereit, die neueste, noch nicht veröffentlichte Form des ABAKABA-Fragebogens zur Verfügung zu stellen und die ausgefüllten Fragebogen auszuwerten.

2. Die Fragebogen wurden einerseits von drei psychosozialen Beraterinnen ausgefüllt und vom Team einer Frauenberatungsstelle diskutiert und andererseits von drei AHS-Lehrerinnen ausgefüllt und mit einer Personalvertreterin diskutiert. Daraus entstanden Versionen, die als über-individuell gültig angesehen werden können.

3. Die Ergebnisse wurden an Herrn Katz weitergeleitet, von ihm begutachtet und mittels spezieller Software ausgewertet. Einige – aufgrund seiner vielfältigen Erfahrungen mit Arbeitsbewertungsverfahren sehr wertvolle – Änderungsvorschläge wurden berücksichtigt.

Darüber hinaus zog Herr Katz aus seinen bisherigen Projekten zum Vergleich die durchschnittlichen Punktezahlen von zwei weiteren Berufsbildern heran, die nun als fiktiver „Anker“ verwendet werden konnten: ein vorwiegend von Männern ausgeübter Beruf – IngenieurIn mit Fachhochschulausbildung und Führung von 5 bis 20 Personen sowie ein weiterer typischer Frauenberuf – Sekretärin. Für beide Berufsbilder existieren in Österreich Mindestlohnstarife im Rahmen eines Kollektivvertrages (für Nahrungs- und Genussmittelindustrie).

4. Die Ergebnisse sind bestimmte Punktezahlen der Berufsbilder, die je nach Gewichtung der 4 Ebenen

- intellektuelle Voraussetzungen
- psychosoziale Belastungen
- physische Belastungen
- Verantwortung

unterschiedlich hoch sind.

Zunächst wurde Variante A mit der Gewichtung gewählt, die auch Herr Katz bereits bei zahlreichen Projekten zur Überprüfung von Gehaltseinstufungen verwendet hat. Dabei wird der Bereich der Intellektuellen Anforderungen und Belastungen (I) mit 65% bewertet, psychosoziale Anforderungen und Belastungen (PS) mit 10%, „physische Anforderungen und Belastungen“ (P) mit 5% und „Verantwortung für die Arbeitsergebnisse anderer Personen und für Unternehmensstrategien“ (F) mit 20%.





**Tabelle: Auswertungsergebnisse – Rohpunkte, gewichtete Punkte und Totalsumme der 4 Berufsbilder**

VARIANTE A: I=65%, PS=10%, P=5%, F=20%					Rohpunkte				Gewichtete Punkte				
Funktion	I	PS	P	F	I %	PS %	P %	F %	Total				
					65	10	5	20					
AHS-LehrerIn	140	155	50	100	364	62	10	80	516				
Psychosoziale BeraterIn	165	155	40	65	429	62	8	52	551				
IngenieurIn (FH, mit Führung)	145	80	10	80	377	32	2	64	475				
SekretärIn	110	90	20	0	286	36	4	0	326				

Psychosoziale Beraterinnen erzielen insgesamt eine höhere Punktezahl als AHS-LehrerInnen, was vor allem auf die Notwendigkeit von beruflichen Vorerfahrungen und zusätzlichen Ausbildungen sowie auf die hohe strategische Verantwortung für den Weiterbestand und die Entwicklung der eigenen Organisation zurückzuführen ist. Daher sollten sie mindestens ebenso eingestuft und bezahlt werden wie AHS-LehrerInnen (Gruppe: VertragslehrerInnen ohne Pragmatisierung).

Folgende Gehaltsschemata in diesem Bereich, die von der RG recherchiert wurden, erfüllen dieses Kriterium:

- GPA-Gehaltsschema für Vereine, Stufe 7
- Verein „NEUSTART“ (ehemals Bewährungshilfe), Schema für PsychologIn (bis zum 20. Dienstjahr, danach fällt die Gehaltskurve gegenüber AHS-LehrerIn ab)

Interessant ist jedoch vor allem, dass die Berufsbilder sowohl von AHS-LehrerInnen als auch von psychosozialen BeraterInnen eine wesentlich höhere Punktezahl erreichen als das von IngenieurInnen. Der Grund dafür ist einerseits ein differenzierter Begriff von Verantwortung und andererseits die Berücksichtigung psychosozialer Anforderungen und Belastungen, die bei technischen Berufen meist weniger hoch sind als bei Berufen im Sozial- und Bildungsbereich. Ein faires, gendergerechtes Entlohnungssystem sollte jedoch psychosoziale Qualifikationen und Belastungen, die ja vor allem für typisch weibliche Berufsbereiche gelten, wahrnehmen und bei der Entlohnung honorieren.

Da sowohl AHS-LehrerInnen als auch psychosoziale Beraterinnen in Frauenberatungsstellen in der analytischen Arbeitsbewertung eine höhere Punkte-

zahl erreichen als IngenieurInnen mit Führungsaufgaben, sollte ihr Gehalt zumindest gleich hoch oder höher sein als das Einkommen der letzteren Gruppe.

Leider ist dies nicht unbedingt der Fall. Die Tabelle zeigt im Vergleich Gehaltsschemata der 4 Berufsbilder:

- das Gehaltsschema von AHS-VertragslehrerInnen
- das von der GPA (Gewerkschaft für Privatangestellte) vorgeschlagene Schema für psychosoziale Beraterinnen in Vereinen (Stufe 7)
- das Gehaltsschema von PsychologInnen beim Verein „Neustart“ (ehemals Bewährungshilfe)
- die im Kollektivvertrag (KV) der Nahrungs- und Genussmittelindustrie festgelegten Mindestlohntarife für technische Angestellte mit Führungsaufgaben (Gruppe V) sowie für SekretärInnen (Gruppe III)

**Tabelle: Vergleich dieser Gehaltsschemata 2002 (Brutto-Monatsgehalt in Euro)**

	AHS-LehrerIn: Vertrags- lehrerIn I 1	GPA- Schema- Stufe 7	Neustart: PsychologIn	KV Nahrungs- und Genuss- mittelindustrie, Gruppe V, techn. Angest. (IngenieurIn)	KV Nahrungs- und Genuss- mittelind., Gruppe III, (SekretärIn)
1. Berufsjahr	1.755,0	2.181	1.871,5	2.011,32	1.263,34
15. Berufsjahr	2.505,3	3.002	2.734,5	2.956,49	1.855,54
30. Berufsjahr	3.652,9	3.822	3.383,0		

Aus diesem Vergleich geht hervor, dass nur das GPA-Schema, Stufe 7, der arbeitsanalytischen Bewertung im Vergleich mit IngenieurInnen und SekretärInnen entspricht. AHS-LehrerInnen in öffentlichen Schulen und PsychologInnen beim Verein Neustart dagegen sind offensichtlich gegenüber IngenieurInnen unterbezahlt. Dabei wurden für diesen Vergleich lediglich die Mindestlohntarife von IngenieurInnen – ohne Zulagen – berücksichtigt.

5. Weitere Arbeitsschritte zur Ermittlung von vergleichsweise gerechten Gehaltseinstufungen

- Ermittlung einer Gewichtungs-Variante B, in der die Punktezahlen von IngenieurIn und SekretärIn auch den im Kollektivvertrag festgelegten Mindestlöhnen entsprechen:





- I= 65%, PS= 5%, P= 5%, F= 25%. In dieser Variante – welche psychosoziale Faktoren nur in sehr geringem Ausmaß berücksichtigt – entspricht 1 ABAKABA-Punkt im 1. Dienstjahr ungefähr 4,15 Euro.
- Berechnung der Punktezahl von LehrerIn und BeraterIn in Variante B (zwecks Vergleichbarkeit)
- Berechnung der vergleichsweise korrekten Gehälter von AHS-LehrerInnen und BeraterInnen

**Tabelle: vergleichsweise gerechte Einstiegsgehälter der 4 Berufsbilder**

(Maßstab: Mindestlohntarife im Kollektivvertrag der Nahrungs- und Genussmittelindustrie für IngenieurInnen und Sekretärinnen)

VARIANTE B: I=65%, PS=5%, P= 5% F=25%	ABAKABA-Punkte	Den ABAKABA-Punkten entsprechende Gehälter im 1. Berufsjahr
AHS-LehrerIn	505	2.095,75
Psychosoziale Beraterin	533	2.211,95
IngenieurIn (FH, mit Führung)	475	2.011,32
Sekretärin	308	1.263,34

Die Berechnung zeigt, dass AHS-LehrerInnen wesentlich höhere Einstiegsgehälter haben müssten, wenn ihre Arbeit nach den gleichen Kriterien wie die der beschriebenen IngenieurInnen bzw. SekretärInnen bewertet wird. Psychosoziale BeraterInnen müssten sogar höhere Einstiegsgehälter haben als im GPA-Schema, Stufe 7, vorgesehen. Selbst bei einer Bandbreite von +/- 5% Unschärfe der ABAKABA-Punkte bleibt das Ergebnis dasselbe: AHS-LehrerInnen und psychosoziale Beraterinnen sind im Vergleich zu den beschriebenen IngenieurInnen unterbezahlt.

Hinzu kommt jedoch, dass laut Gewerkschaft im Jahr 2002 diese Mindestlohntarife des Kollektivvertrages in der Praxis wesentlich überschritten wurden (siehe untenstehende Tabelle). Bei Berücksichtigung dieser Daten zählt ein ABAKABA-Punkt 7,24 Euro. Die Einstiegsgehälter von AHS-LehrerInnen und psychosozialen Beraterinnen müssten dementsprechend ebenfalls viel höher veranschlagt werden.



**Tabelle: Vergleich gerechter Einstiegsgehälter der 4 Berufsbilder (Maßstäbe: Mindestlohntarife und Gehälter in der Praxis)**

VARIANTE B: I=65%, PS=5%, P= 5% F=25%	Den ABAKABA-Punkten entsprechende Gehälter im 1. Berufsjahr	
	Bei Zugrundelegung der Mindestlohntarife im Kollektivvertrag für IngenieurInnen (1 ABAKABA-Punkt = 4,15 Euro)	Bei Zugrundelegung der durchschnittlichen Gehälter von IngenieurInnen in der Praxis (1 ABAKABA-Punkt = 7,24 Euro)
AHS- LehrerIn	2.095,75	3.656,20
Psychosoziale Beraterin	2.211,95	3.858,92
IngenieurIn (FH, mit Führung)	2.011,32	3.443,75
Sekretärin	1.263,34	2.229,92

Fazit: ABAKABA wird von der Regionalgruppe als sehr gute Möglichkeit gesehen, genderspezifische Ungleichbewertungen von beruflichen Anforderungen und Belastungen aufzudecken, sowie Vorschläge für vergleichsweise gerechte Gehaltsschemata zu erstellen. Dies ist ein wichtiger erster Schritt zu gerechterer Entlohnung und damit zur Reduzierung der Einkommensdifferenz zwischen Frauen und Männern.

ABAKABA ist ein differenziertes Arbeitsbewertungssystem, das männer- und frauenspezifische Merkmale gleichermaßen berücksichtigt. Es ermöglicht Betrieben, Verwaltungen und Organisationen, ein diskriminierungsfreies Lohnsystem aufzubauen. Das Verfahren ist einfach zu handhaben und in der Praxis effizient einsetzbar.

### --- Probleme der Arbeitsgruppe

- Es war sehr schwierig, Einblick in bestehende Gehaltsschemata zu bekommen, da Einkommen (auch im öffentlichen Bereich) als eine heikle Angelegenheit betrachtet werden, über die nur schwer Auskünfte zu erhalten sind.
- Ein großes Problem stellt der Zeit- und Ressourcenmangel von Frauen dar, die sich in öffentlichen Institutionen, Behörden und NGOs für Gender Mainstreaming engagieren wollen. Es müssten für diesen Bereich zusätzliche finanzielle Mittel eingesetzt werden – allerdings ohne



die viel zu knappen Ressourcen der Frauenabteilungen und Frauenförderungsmaßnahmen zu schmälern. Darin waren sich alle Teilnehmerinnen der Regionalgruppe einig.

- Auch im Rahmen von EU-Projekten sollte die Teilnahme an Arbeitsgruppen grundsätzlich finanziell honoriert werden – z.B. in Form von Sitzungsgeldern – da eine Teilnahme für Mitarbeiterinnen von NGOs ansonsten meist nur auf ehrenamtlicher Basis möglich ist. Letzteres ist jedoch nicht im Sinne der angestrebten Erhöhung von Fraueneinkommen.

<sup>1</sup> Die Tagungsdokumentation ist als download auf folgenden homepages zu finden: [www.netzwerk-frauenberatung.at/observatoria](http://www.netzwerk-frauenberatung.at/observatoria); <http://members.aon.at/frauenberatung-wien>

<sup>2</sup> Weitere Informationen zu ABAKABA: [www.katzundbaitsch.ch/index.asp](http://www.katzundbaitsch.ch/index.asp)

Maria José Guerra

## OBSERVATORIA in Spanien



Für die *Fundación MUJERES*, die große Erfahrung mit Entwicklung und Anwendung von Gender-Mainstreaming-Methoden hat, stellte die Teilnahme an **OBSERVATORIA** eine wichtige Herausforderung dar. Das hängt mit der im Gender Mainstreaming verankerten Forderung nach geschlechtergerechtem Lohn zusammen, einem Thema, das bisher nur nebenbei behandelt wurde.

Die *Fundación MUJERES* schlug der Sektion Öffentlicher Dienst der Gewerkschaft UGT (FSP-UGT) vor, sich an **OBSERVATORIA** zu beteiligen, da Gewerkschaften eine führende Rolle als Sozialpartner spielen und daher umfassende Möglichkeiten haben, die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern. Darüber hinaus ermöglichte der Vorschlag gewerkschaftsintern eine ausführlichere Auseinandersetzung mit dem Thema geschlechterspezifische Lohnungleichheit sowie die Fortsetzung der Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen.

An der Arbeitsgruppe beteiligten sich Mitglieder der UGT-Sektion Öffentlicher Dienst (FSP), die zum Teil im Komitee für Chancengleichheit der FSP tätig sind. Es ist allgemein bekannt, dass im privaten Sektor stärkere geschlechtsspezifische Lohndiskriminierungen bestehen; an diesem Punkt setzte die Arbeitsgruppe an. Der öffentliche Sektor, in dem die Mitglieder der Arbeitsgruppe tätig sind, wirkt geschlechtsneutral, da Stellen, Beförderungen und Bezahlung auf der Grundlage eines objektiven und geregelten Verfahrens vergeben werden.

Dementsprechend bestand die Herausforderung für uns darin, aufzuzeigen, dass und wo genau im öffentlichen Dienst Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen bestehen.

Zur Analyse der Lohnungleichheiten wählten wir die 3-R-Methode, die sich ausgehend von der Analyse der „3 R“ als sehr nützlich zur Identifizierung möglicher Lohndiskriminierungen erwies:





- R1 (Repräsentation) – die unterschiedliche Beschäftigungssituation von Frauen und Männern hinsichtlich der Art von Dienstverträgen, Dienstalter, Berufsbild, Verantwortungsgrad etc.
- R2 (Ressourcen) – das unterschiedliche Lohnniveau von Männern und Frauen, hauptsächlich aufgrund von Zulagen und Prämien, auch wenn diese kollektivvertraglich geregelt sind.
- R3 (Realisierung/Realien und Evaluierung) – die Gründe für bestehende Ungleichheiten in R1 und R2 aus der Gender-Perspektive.

### --- Unsere Arbeit mit der 3-R-Methode

Wir haben diese Methode auf verschiedene Dokumente und Quellen angewandt, wobei wir uns allerdings hauptsächlich auf den Kollektivvertrag bezogen.

Die Analyse von R1 erfolgte anhand realer statistischer Daten zur Unterscheidung der Beschäftigten nach Posten, Kategorien, Bildungsniveau, Tätigkeitsbereich etc. Diese nach Geschlecht aufgeschlüsselten Daten wurden von den Mitgliedern des Komitees für Chancengleichheit der FSP zur Verfügung gestellt.

Die Grundlage der Analyse von R2 bildete der Kollektivvertrag, allerdings lagen hier keine realen Daten hinsichtlich Entlohnung bzw. Ressourcenzuteilung für die Karriereentwicklung von Frauen und Männern vor. Dessen ungeachtet wurde jede im Kollektivvertrag enthaltene Zulage analysiert.

Die Analyse von R3 hinsichtlich der Gründe für die Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen aufgrund unterschiedlicher Beschäftigungssituationen und Ressourcenzuteilungen brachte uns dazu, kulturelle und soziale Gesichtspunkte in Betracht zu ziehen, etwa die traditionelle Rollenverteilung zwischen Männern und Frauen, die unterschiedliche Nutzung von Zeit, den Zugang zu Macht im Rahmen von Netzwerken und Seilschaften, Unterschiede im Umgang mit Aufgaben innerhalb der Familie. Zusammengefasst gesagt, entwickelte sich die Analyse von R3 zur Analyse der Auswirkungen der Geschlechterproblematik auf die Organisation von Entscheidungen und die Einkommensverteilung zwischen Frauen und Männern.



### --- Das Ergebnis

Die Spezifizierung der 3-R-Methode für die Analyse von Lohnungleichheiten veranlasste die *Fundación MUJERES* zur Entwicklung eines Instruments, das aus der Arbeit in der Arbeitsgruppe hervorging.<sup>1</sup> Dieses Instrument ermöglicht die Diagnose von Lohnunterschieden in Organisationen auf der Grundlage verschiedenster Gesichtspunkte, die jedem der 3 R zugeordnet werden. Es kann als Ausgangspunkt für die Entwicklung neuer Ideen und Vorschläge betrachtet werden.

Obwohl sich die Gruppenmitglieder in hohem Maß engagiert zeigten, durchkreuzten einige Schwierigkeiten den ursprünglichen Arbeitsplan – so fielen etwa die Gewerkschaftswahlen, die einen beträchtlichen Teil der Zeit und Energie der Mitglieder der Arbeitsgruppe in Anspruch nahmen, mitten in die Projektdurchführungsphase. Die darauf folgende Neubesetzung von Stellen innerhalb der Gewerkschaft stellte eine zusätzliche Beeinträchtigung dar. Diese Übergangsphase hatte Auswirkungen auf das Arbeitstempo, aber die neuen FSP-VertreterInnen engagierten sich voller Enthusiasmus in der Mitarbeit an **OBSERVATORIA**.


Beweis für dieses Engagement war die geschlossene Teilnahme der Arbeitsgruppe an der Konferenz zum Thema Lohnungleichheit, die die *Fundación MUJERES* am 16. Dezember 2002 veranstaltete.

Abschließend wollen wir einen Aspekt der Arbeit der spanischen Arbeitsgruppe im Rahmen von **OBSERVATORIA** besonders hervorheben, nämlich unsere Absicht, spezifische Trainings unter Einsatz des oben angeführten Instruments weiter zu führen, um seine Anwendung und Verbreitung zu fördern. In dieser Hinsicht wurde eine der Hauptanforderungen, nämlich jene nach Methoden zur Analyse der geschlechtsspezifischen Ungleichheiten im Allgemeinen und der Lohnunterschiede im Besonderen, erfüllt.

<sup>1</sup> Tool to analyse payment inequalities between men and women, Seite 228.



## OBSERVATORIA in Palermo

 Lohngleichheit in Italien ist eine Illusion: Frauen verdienen weniger als Männer.

Diese Information versetzt die öffentliche Meinung zumeist in Staunen und überrascht sogar GewerkschafterInnen, PolitikerInnen und UnternehmerInnen, die davon überzeugt sind, das geschlechtsspezifische Lohngefälle sei in den 1960er Jahren abgeschafft worden, und dank des gewerkschaftlichen Einsatzes für Lohngleichheit in den 1970ern und 1980ern seien Männer und Frauen gleichgestellt.

Das ist allerdings nicht der Fall. Lohngleichheit ist immer noch nicht Wirklichkeit, und das ist einer der offensichtlichsten Faktoren für die Benachteiligung von Frauen in der westlichen Zivilisation. Darüber hinaus hat sich die Situation seit den 1980er Jahren möglicherweise zum Schlechteren gewendet (allerdings liegen nicht ausreichend Daten vor, um es zu beweisen) und könnte noch ungünstiger aussehen, wenn wir auch die Schattenwirtschaft in Betracht ziehen.

Artikel 9 des 1991 verabschiedeten Gesetzes Nr. 125 verpflichtet privatwirtschaftliche Unternehmen, den Gewerkschaften alle zwei Jahre über die Personalsituation bei Frauen und Männern Bericht zu erstatten; anhand dieser Berichte wird das Einkommensgefälle zwischen Männern und Frauen ersichtlich. Frauen haben weniger Möglichkeiten zum beruflichen Aufstieg, und dafür gibt es mehrere Gründe: einerseits die Art von Aufgaben, die Frauen übernehmen, was häufig mit der Diskontinuität ihres Erwerbsverlaufs zusammenhängt, die Schwierigkeit, nach Dienstschluss Überstunden zu machen, und die Mobilität; andererseits können die Gründe für die Ungleichheiten in der Unternehmenspolitik und beim Management liegen.

Wenn ein Unternehmen eine Auswahl trifft, bei der es um Verteilung von Aufgaben und innerbetriebliche Weiterbildung geht, werden üblicherweise Befähigung, Verhalten und Kompetenz der BewerberInnen in Betracht gezogen; der wichtigste und einflussreichste Faktor für eine Beförderung ist

jedoch, wie viel Zeit die/der Beschäftigte dem Unternehmen zur Verfügung stellen kann.

Fakt ist, in Europa sind Frauen im Jahresschnitt 250 Stunden weniger erwerbstätig als Männer – sie leisten weniger Überstunden und arbeiten oft Teilzeit; wir sollten uns allerdings fragen, womit die meisten Frauen ihre „Freizeit“ verbringen. Wohl kaum damit, sich um sich selbst oder die eigene Lebensqualität zu kümmern. Führung eines Haushalts und Sorge für die Familie obliegen zumeist ausschließlich den Frauen, die somit klarerweise doppelt benachteiligt sind: Einerseits wird die Last ihrer Verantwortung trotz ihres Beitrags zur Weltwirtschaft nicht anerkannt, andererseits zwingt diese Verantwortung Frauen dazu, ihre Erwerbsarbeitszeiten auf Kosten ihrer Karriere zu verkürzen.

### --- Einkommensunterschiede in Italien

Wie aus der Arbeit der nationalen Frauenkoordinationsstelle der FISAC (Gewerkschaft Finanzdienstleistungen der wichtigsten italienischen Gewerkschaft CGIL) hervorgeht, verdienen Frauen in Italien um 25% weniger als Männer, wobei sich die Situation schon verbessert hat: 1995 lagen die Löhne der Frauen um 28% unter denen der Männer. Die erste Untersuchung über Einkommensunterschiede in unserem Land wurde im März 2001 vom nationalen Komitee für Chancengleichheit des italienischen Arbeits- und Sozialministeriums zusammen mit dem Forschungsinstitut *Iter* durchgeführt. Und so sieht es aus:

Der Frauenanteil an den EinkommensbezieherInnen ist von 39% (1982) auf 44% (1994) gestiegen. Im gleichen Zeitraum verringerte sich jedoch das Einkommen der Frauen im Verhältnis zu dem der Männer: 1982 war es um 30%, 1994 um 37% niedriger als das der Männer. Noch größer ist die Einkommensschere bei den PensionistInnen (die Frauenpensionen liegen um 60% unter denen der Männer) und Selbständigen, wo Männer fast doppelt so viel verdienen wie Frauen. Die Einkommensunterschiede sind also höher als die Lohnunterschiede.

Bei den unselbständig Beschäftigten verdienen Frauen auch bei gleicher Ausbildung und Qualifikation weniger als Männer, und diese Benachteiligung steigt mit zunehmendem Alter bzw. fortschreitender Karriere. Darüber hinaus werden besondere Qualitäten und fachliche Qualifikationen von Frauen in Verträgen nicht bewertet: Gute Fremdsprachenkenntnisse oder die Fähigkeit, Beziehungen herzustellen, also Qualitäten, die für Frauen





typisch sind, schlagen sich selten in Wertschätzung, professioneller Anerkennung und entsprechender Bezahlung nieder.

Sehr oft wird die gleiche Art Arbeit in unterschiedlicher, Frauen benachteiligender Weise entlohnt, und das liegt vor allem an unterschiedlichen Bewertungsmaßstäben und Definitionen von Aufgaben und Qualifikationen (*horizontale Diskriminierung*); darüber hinaus ist es für Frauen sehr schwer, in die höchsten Hierarchieebenen aufzusteigen (*vertikale Diskriminierung*).

Der Untersuchung zufolge werden diese Diskriminierungen von einer Reihe von Faktoren verursacht:

- In vielen Ländern entsprechen die staatlichen Sozialleistungen in punkto Betreuung von Kindern oder älteren Angehörigen nicht den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes, auf dem Frauen sich eigentlich immer stärker beteiligen sollten.
- Arbeiten, die hauptsächlich von Frauen ausgeführt werden, etwa in der öffentlichen Verwaltung oder im Handel, sind am schlechtesten entlohnt.
- Männerdominierte Sektoren zeichnen sich durch Prämien, Zulagen und finanzielle Leistungsanreize aus.

### --- Wovon hängt die Lohnungleichheit ab?

Laut einer von M.L. Biadene von *GENDER* durchgeführten Untersuchung ist eines der wichtigsten Kriterien für die Festsetzung des realen Lohnniveaus die Zuordnung zu einer Hierarchieebene: Es gibt immer noch Frauen, die die gleiche Tätigkeit wie Männer ausführen, aber nicht der gleichen Hierarchieebene zugeordnet werden.

An zweiter Stelle steht die tatsächlich am Arbeitsplatz verbrachte Zeit: Teilzeitjobs, Teilzeitkarenz und längere Arbeitsunterbrechungen, Überstunden und Dienstalster wirken sich auf die Bezahlung aus. Zwar verlangen viele Frauen Arbeitszeitverkürzungen, aber wenige von ihnen machen Überstunden. Das Problem liegt in diesem Fall in der zeitlichen Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und anderen Lebensbereichen.

Ein weiteres Kriterium ist die Art der geleisteten Arbeit: Mit manchen Tätigkeiten sind Geschäftsreisen, Verfügbarkeit, der Umgang mit Geld, Gefahren oder Schichtarbeit verbunden – und dementsprechende Vergütungen und Sonderzahlungen. Die Segregation im Beschäftigungsbereich, aufgrund derer



Frauen gezwungen sind, traditionell „weibliche“ Arbeiten zu verrichten, kann einer der Gründe für Lohnungleichheiten sein.

Ein weiteres Kriterium liegt schließlich im System, nach dem die Qualität von Arbeit und professioneller Kompetenz bewertet wird. Besondere Qualitäten, Qualifikationen, Fähigkeiten, über die Frauen verfügen, gelten als selbstverständlich und werden erst dann wichtig, wenn sie fehlen.

### --- Italienische Gesetzgebung über Gleichbehandlung und Lohngleichheit

Lohnungleichheit und normative Gleichbehandlung von Frauen und Männern sind in Artikel 37 der Verfassung von 1948 geregelt. Nachfolgend die wichtigsten Gesetze zur Umsetzung von Artikel 37:

- Gesetz Nr. 903/77 „Gleichbehandlung von Frauen und Männern im Arbeitsbereich“
- Gesetz Nr. 125/91 „Positive Maßnahmen zur Umsetzung der Gleichstellung von Frauen und Männern im Arbeitsbereich“
- Gesetz Nr. 53/2000 „Vereinbarkeit von Arbeit und Familienleben“
- Gesetz Nr. 328/2000 „Umsetzung eines Systems von Maßnahmen und Sozialleistungen“

### --- Die Tätigkeit der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe, bestehend aus Monica Genovese, Sekretärin der Gewerkschaft CGIL für die Provinz Palermo, Cristina Milone, Vertreterin der FIL-CAMS CGIL (Handelsgewerkschaft), Maria Tesè, Expertin für Gender Mainstreaming (GM) bei Arcidonna und der **OBSERVATORIA**-Projektleiterin Anna Cipolla, beschloss, sich schwerpunktmäßig mit der Implementierung von GM im Bereich geschlechtsspezifischer Einkommensunterschiede im Handel (zeitliche und räumliche Komponenten und Kollektivvertrag) zu befassen. Zu diesem Entschluss kamen wir, weil der Kollektivvertrag für den Handel einer der in Italien am weitest verbreiteten Arbeitsverträge ist. Über 1,3 Millionen Menschen arbeiten auf der Grundlage dieses Vertrags.

Die ersten Sitzungen konzentrierten sich auf den Wissenstransfer zum Thema Gender Mainstreaming und die Analyse der Instrumente zur Im-



plementierung von GM. Eines der wichtigsten Resultate schon während der ersten Phase des Projekts bestand in der Verbreitung von Gender-Mainstreaming-Themen bei jenen, die normalerweise mit der Veränderung des Mainstreams befasst sind (z. B. GewerkschafterInnen). Das könnte ein guter Weg zur Veränderung der kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Ordnung aus einer Gender-Perspektive sein.

### --- Analyse der Tätigkeit

Der große, verzweigte und stetig wachsende tertiäre Sektor ist ein guter Ausgangspunkt für die Analyse geschlechtsspezifischer Auswirkungen und die Anwendung der Prinzipien von Gender Mainstreaming. Die Ausweitung des tertiären Sektors mit seinem steigenden Frauenanteil und die Zunahme von prekären Arbeitsverhältnissen verändern die Struktur des Arbeitsmarktes.

Unsere Gruppe befasste sich vor allem mit der kognitiv-strukturellen Dimension und der organisationsspezifischen und praktischen Dimension. Diese Aspekte wurden anhand statistischer Daten analysiert, die von der Handelsgewerkschaft FILCAMS CGIL in Palermo und privaten Unternehmen zur Verfügung gestellt wurden. Wir analysierten Struktur, Entwicklung, Betriebsgröße, Anzahl der Beschäftigten, Vertragstypen, Produktivität, Lohngefüge und Verteilung und Aufgliederung nach Geschlecht bei verschiedenen Arten von Arbeitsverträgen (befristet/unbefristet, Recht auf bevorzugte Einstellung, Aushilfstätigkeiten, Ausbildungsverträge) dieses großen Sektors, der in Italien gut von der FILCAMS CGIL vertreten wird.

Der Frauenanteil in diesem Sektor ist sehr hoch und in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Unternehmen stellen Frauen häufiger als Männer auf der Basis von befristeten und Teilzeitverträgen ein (im Jahr 2000 hatten 3,0% der Männer und 17,4% der Frauen einen Teilzeitvertrag, 3,7% der Männer und 6,9% der Frauen einen befristeten Vertrag). Befristete Verträge sind zu Beginn der Karriere oder bei Karenzvertretungen üblich.

Der Übergang zu einem Vollzeitvertrag im Anschluss an einen Teilzeitvertrag ist für Männer leichter; das bedeutet für sie zugleich bessere Chancen auf berufliches Weiterkommen. Bei Frauen ist genau das Gegenteil der Fall: Sie willigen in Teilzeitverträge ein, weil sie keine Fulltime-Jobs finden, und auch – in einer geringeren Anzahl von Fällen – weil sie Arbeit und Familienleben vereinbaren müssen, was „logischerweise“ ihr berufliches Weiterkommen erschwert. Im von uns analysierten Handelssektor bietet das Ma-

nagement den Beschäftigten die Möglichkeit zur internen Fortbildung für ihr berufliches Weiterkommen, und es lässt sich unschwer feststellen, dass solche Fortbildungen sich in stärkerem Maß an Männer wenden als an Frauen.

Nach der Analyse können wir bestätigen, dass es in diesem Bereich keine „formalen“ und strukturellen Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern gibt; der Kollektivvertrag ist für beide Geschlechter gleich. Wir können die bestehenden Lohnunterschiede als „funktionale“ Unterschiede aufgrund der kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Position von Frauen in unserer Gesellschaft bezeichnen. Die Frauen haben eine Doppelbelastung zu tragen, die Männer beteiligen sich nicht im gleichen Maß an den Aufgaben innerhalb der Familie. Das ist der Hauptgrund dafür, dass Frauen lieber Teilzeit arbeiten, Schwierigkeiten mit beruflicher Mobilität und mit Beschäftigungen haben, bei denen Überstunden erforderlich sind. All diese Gründe machen den funktionalen und substanziellen Lohnunterschied erst möglich. Frauen verdienen weniger als Männer, weil sie zu ihrem Lohn keine Zulagen und Überstundenzahlungen erhalten. Darüber hinaus können wir bestätigen, dass sie aus eben diesen Gründen Schwierigkeiten beim beruflichen Weiterkommen haben. Ein Beispiel soll die Unterschiede zwischen Männern und Frauen illustrieren: In der Leitung eines Unternehmens, das wir in Sizilien analysiert haben, gibt es eine Frau und 60 Männer.

### --- Weitere Vorhaben

- Synergien zwischen sozialen AkteurInnen, EntscheidungsträgerInnen, ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen ermöglichen, um eine Gender-Mainstreaming-Kultur zu verbreiten und bewusst zu machen, wie wichtig die Einbeziehung der Gender-Perspektive ins soziale, kulturelle und wirtschaftliche Leben ist
- Informationskampagne über die neuen Beschäftigungsformen (Aushilfsjobs, Teilzeit, Ausbildungsverträge, befristete Arbeitsverhältnisse), die einerseits die Eingliederung von Frauen in den Arbeitsmarkt erleichtern, andererseits aber inhärent diskriminierend sind (aus den angeführten Gründen)
- Fortsetzung der Zusammenarbeit mit Institutionen, die eng mit der Anwendung der Instrumente zur Implementierung von Gender Mainstreaming verbunden ist





## Von der Erweiterung des Berufswahlspektrums zur Lohnungleichheit

OBSERVATORIA in St. Etienne (Département Loire, Frankreich)

Bei der Wahl unseres Schwerpunkts zum Thema „Lohnungleichheit“ im Rahmen des Projekts **OBSERVATORIA** sind wir von den Gegebenheiten des französischen Arbeitsmarktes ausgegangen, den wir gut kennen, da wir uns seit 15 Jahren mit der beruflichen Eingliederung von Frauen befassen. Wir haben festgestellt, dass in Frankreich das Lohnniveau nicht unbedingt vom Geschlecht der/des Erwerbstätigen abhängt, sondern vom Beschäftigungssektor.

Im Verkaufsbereich etwa, in dem vorwiegend Frauen arbeiten, sind die Löhne auch bei 10–15jähriger Berufserfahrung nicht viel höher als der Mindestlohn; oft handelt es sich um unfreiwillige Teilzeitarbeit mit Arbeitszeiten am Abend und am Samstag, die schlecht mit der Betreuung von Kindern vereinbar sind. Darüber hinaus haben Frauen über 40 auch mit langjähriger Berufserfahrung große Schwierigkeiten, eine Stelle im Verkaufsbereich zu finden.

In technischen Sektoren – etwa im Bereich Dreherei oder Schlosserei – betragen dagegen die Löhne bei vergleichbarem Ausbildungsniveau zu Beginn des Arbeitsverhältnisses das Doppelte bis Dreifache des Mindestlohns; die Arbeitszeiten sind oft besser mit der Kinderbetreuung vereinbar, da die Arbeitszeit am frühen Abend endet.

Daher schien uns der Schwerpunkt „Erweiterung des Berufswahlspektrums“, im Sinne der Unterstützung von Mädchen bei der Berufsorientierung in Richtung besser bezahlter Berufe, am besten geeignet, umso mehr, als wir bereits Projekte dieser Art mit Frauen in Neuorientierungsphasen durchführen. Wir wollten gezielt SchülerInnen der „Collèges“ (*Sekundar-*



stufe I, 6.–9. Schulstufe, Anm. d. Ü.) ansprechen, also jene Altersstufe, in der die ersten Entscheidungen in Richtung Berufsausbildung getroffen werden.

### --- Methode

Um herauszufinden, ob diese Idee für die Collèges interessant sein könnte, haben wir eine Arbeitsgruppe mit LeiterInnen von Collèges, Klassenvorständen, einem Inspecteur d'Académie (*LeiterIn des Schulwesens im Département*) und einem Conseiller d'Orientation (*BerufsberaterIn innerhalb des Collège*) gebildet. Angesichts des Interesses, das diese Fachleute bekundeten, beschlossen wir, ein Modul mit zwei Blöcken zu je eineinhalb Stunden für Gruppen von 12–16 SchülerInnen zu entwickeln.

### --- Instrumente

Um die Jugendlichen zur Auseinandersetzung mit der Frage der Erweiterung des Berufswahlspektrums und mit ihren beruflichen Vorstellungen anzuregen, entwarfen wir ausgehend von einem interaktiven Spiel Fragen zu folgenden Themen: Persönliche Vorstellungen, Männer- und Frauenberufe, Gesetze zur Gleichstellung von Männern und Frauen, Männer-Frauen-Verteilung in bestimmten Berufen, Ausbildung etc. Wir zeigten auch ein Video über (weibliche und männliche) Jugendliche in traditionell dem anderen Geschlecht zugeschriebenen Berufen. Anhand dieses Videos ergeben sich interessante Diskussionen über die Vorstellung, die sich die SchülerInnen von ihrer beruflichen Zukunft machen.

Dieses Modul testeten wir im Juni 2002 an vier Gruppen von 14jährigen Collège-SchülerInnen und verbesserten es nach der Analyse der dabei gewonnenen Erfahrungen, indem wir die Fragen nach Rücksprache mit dem Inspecteur d'Académie genauer formulierten. Wir erstellten ein Informationsblatt über dieses Modul, das an alle Collèges des Départements Loire verschickt wurde. Es trägt den Titel „Modul zur Sensibilisierung für die Erweiterung des Berufswahlspektrums und für die berufliche Gleichstellung zwischen Männern und Frauen“.

### --- Aktuelle Ergebnisse

Sechs Collèges sind an uns herangetreten, weil sie an diesem Modul interessiert sind. Wir haben damit bereits in drei Collèges mit insgesamt 250 Jugendlichen gearbeitet. Für zwei Schulen erhielten wir eine Finanzierung.





Die übrigen Collèges warten noch auf die Antwort auf ihr Finanzierungsansuchen seitens der Region. Da unser Projekt genau den von der Region Rhône-Alpes vorgegebenen Prioritäten hinsichtlich der Parität zwischen Männern und Frauen entspricht, ist zu erwarten, dass die Antwort positiv ausfällt und wir im Frühjahr die übrigen drei Collèges besuchen können.

### --- Analyse

Dieses Projekt hat unsere Beratungsstelle bei den relevanten AkteurInnen des Schulwesens (LehrerInnen, Inspecteurs d'Académie, Conseillers d'Orientation etc.) bekannt gemacht. Es ist seit langem unser Wunsch, Jugendliche für das Thema „Erweiterung des Berufswahlspektrums“ zu sensibilisieren, aber bisher fehlte uns die Finanzierung dafür. Im Rahmen des Projekts **OBSERVATORIA** hatten wir Zeit, uns der Entwicklung, Erprobung und Verbesserung dieses neuen spielerischen Instruments zu widmen. Außerdem konnten wir die für die Verbreitung dieses Instruments notwendigen Kontakte knüpfen.

Wir hoffen, dass diese Sensibilisierung die Mädchen dazu anregt, sich in Richtung der – besser bezahlten – technischen Berufe zu orientieren, und dass damit eine bessere Verteilung zwischen Männern und Frauen in allen Sektoren erreicht werden kann. Unser Instrument schätzen wir als innovativ ein, denn für die Zielgruppe der Collège-SchülerInnen wurde zu diesem Thema bisher noch nichts Spezifisches entwickelt.

### --- Perspektiven

Wir hoffen, dieses Projekt fortführen zu können, da für die Collèges die Möglichkeit besteht, bei der Region Rhône-Alpes um Finanzierung anzusuchen, und da das Thema Parität zwischen Männern und Frauen einer der Schwerpunkte ist. Wir haben vor, dieses Instrument unseren Kolleginnen in der Region vorzustellen, damit es weitere Verbreitung findet.



Jacqueline Tregret

## OBSERVATORIA in St. Nazaire

### Allgemeiner Kontext

#### --- Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Männern und Frauen in beruflicher Hinsicht



Ungeachtet ideologischer Streitigkeiten über die Begriffe Allgemeingültigkeit, Gleichheit und Parität macht die fortgesetzte Diskussion über Gleichberechtigung und Chancengleichheit für Männer und Frauen deutlich, wie dringend es einer detaillierten Analyse von Stellung und Rolle der Frauen in unserer Gesellschaft bedarf.

Trotz der wachsenden Frauenerwerbsquote in Frankreich (vier Fünftel der Frauen zwischen 25 und 50 sind berufstätig) bleibt die Palette von Berufsentscheidungen, die Frauen offen stehen, eingeschränkt. Darüber hinaus





haben Frauen, die 84% der Teilzeitbeschäftigten ausmachen, vor allem mehr oder weniger prekäre Jobs inne. Wir wissen aber, dass es vom prekären Arbeitsverhältnis zum Ausschluss nur ein kleiner Schritt ist.

Immer noch arbeiten Frauen zu einem großen Teil in Tätigkeitsbereichen, die die Aufgaben, die sie zu Hause innerhalb der Familie erfüllen, im Berufsleben fortschreiben, etwa als Familien- oder Pflegehelferin, Krankenschwester, Putzfrau, Friseurin, Serviererin oder Zimmermädchen. Diese Tätigkeiten sind oft schlecht bezahlt, was zum Teil damit zusammenhängt, dass sie eine niedrige Qualifikation erfordern, aber immer damit, dass sie von Frauen ausgeführt werden. Frauen sind im industriellen Sektor durchaus vertreten. Ihre Arbeit in diesem Bereich ist oft anstrengend und zeichnet sich durch niedrige Qualifikation und niedrigen Lohn aus, etwa repetitive Fließbandarbeit in der Bekleidungs-, Nahrungsmittel- und chemischen Industrie.

Seit 1993 arbeitet das Dokumentations- und Informationszentrum für Frauen und Familien CEDIFF daran, mit gezielten Maßnahmen das Berufswahlspektrum für erwachsene Frauen zu erweitern. Die dabei gewonnenen Erfahrungen sollen nun auch im schulischen Bereich Anwendung finden, und zwar mit dem Ziel, präventive Maßnahmen speziell für SchülerInnen in der Berufsorientierungsphase zu entwickeln.

## Beschreibung des Projekts

### --- Allgemeine Zielsetzungen

- Jugendliche (Schülerinnen und Schüler der 6. und 7. Schulstufe) sollen die Möglichkeit erhalten, ihr Berufswahlspektrum zu erweitern; damit sollen echte Chancengleichheit und eine bessere Entsprechung von Ausbildung und Beruf erreicht werden.
- Innerhalb einer Gruppe von ExpertInnen aus dem Bildungsbereich soll ein Nachdenkprozess über das Thema Chancengleichheit im Beruf für Mädchen und Jungen, insbesondere im Ausbildungsbereich, in Gang gesetzt werden, um das Bewusstsein für diese Problematik in der täglichen Arbeit der im Bildungssektor Beschäftigten zu erweitern.
- Bewusstseinsbildung für das Phänomen der Stereotypenbildung



## Inhalt

Interventionen von ExpertInnen für Berufsorientierung und berufliche Integration unter Verwendung spezieller Bildkarteien („Fotosprache“), um einerseits ein Bewusstsein für Stereotypenbildung zu entwickeln und andererseits gemischte Gruppen von SchülerInnen dabei zu unterstützen, das Spektrum der ihnen offen stehenden Berufe und Tätigkeitsbereiche zu erweitern.

## Ansprechen des Zielpublikums

durch Mitglieder des Lehrkörpers der jeweiligen Schulen (DirektorInnen, LehrerInnen, BildungsberaterInnen etc.)

## Dauer der Intervention

eineinhalb Stunden pro Klasse

## Verwendetes didaktisches Instrument: Bildkartei „Plurielles“

### Zielsetzung

Infragestellung der traditionellen Rollenbilder von Mädchen und Jungen im Berufs- und Alltagsleben

Die Verwendung der Methode „Fotosprache“ regt Fantasie und Gefühle an und erleichtert den Austausch und das Ausdrucksvermögen.

Die Kartei besteht aus einigen hundert Fotos, auf denen das Leben in unserer Gesellschaft dargestellt ist. Die SchülerInnen werden aufgefordert, zwei Fotos auszusuchen und ihre Auswahl zu begründen.

## SchülerInnen als AkteurInnen in ihrer eigenen Veränderung

Mit dieser Aktion versuchen wir den SchülerInnen die bestehenden Rollenbilder bewusst zu machen, indem wir sie in die Lage versetzen, ihre eigenen Bilder zu gestalten.

## Entwicklung

Diese erste Phase zielt darauf ab, dass jede/r Beteiligte ihre/seine Ansicht über die Rolle von Frauen und Männern in der Gesellschaft zum Ausdruck bringen kann. Dabei wird das Bewusstsein von familiären und gesellschaftlichen Einflüssen auf den Berufsorientierungsprozess gefördert.



## --- Ergebnisse

### Zielpublikum

11 Klassen der 6. Schulstufe (238 SchülerInnen) und 8 Klassen der 7. Schulstufe (175 SchülerInnen) aus vier Schulen in Saint-Nazaire, Saint Joachim und Trignac

### Analyse

Die Bewertung der Arbeit mit den einzelnen SchülerInnen (6.–8. Schulstufe) erfolgt anhand eines eigens dafür erstellten Evaluationsrasters.

97,72% der befragten SchülerInnen haben eine Vorstellung von dem Beruf, den sie gern ergreifen würden. Nur 2,32% hatten keine Vorstellung von einem möglichen Beruf, als wir sie fragten (4 SchülerInnen: 1 Mädchen und 3 Jungen). Von den 86 befragten Mädchen siedeln 31 (36,04%) ihre berufliche Zukunftsperspektive in einem traditionell eher Männern vorbehaltenen Tätigkeitsbereich an, in dem auch mehrheitlich Männer beschäftigt sind.

Über diese geschlechtsbezogene Verteilung hinaus ergab die Verteilung der nach Sektoren gegliederten Vorstellungen der Mädchen folgende Ergebnisse:

88,99% der Mädchen wählen Berufe im tertiären Sektor. 11,01% gaben an, sie würden gern einen Beruf im technischen oder industriellen Sektor ergreifen. Von den 86 Jungen gaben 55 (63,95%) an, sich in Richtung tertiärer Sektor orientieren zu wollen. Die übrigen siedelten ihre beruflichen Pläne im Bereich Technik oder Industrie an. Interesse an Berufen, die eher als Frauenberufe gelten, zeigten 4,65% (4 Jungen): Sozialarbeiter (3) und Innenarchitekt (1).

Wenn wir die Bandbreite der genannten Berufe betrachten, sehen wir, dass das Spektrum bei Mädchen und Jungen so gut wie ausgewogen ist (53 Berufe bei den Mädchen und 59 bei den Jungen). Wir können feststellen, dass in diesem Lebensabschnitt unabhängig von den schulischen Leistungen, die für die Verwirklichung des Plans ausschlaggebend sind, das Spektrum der Erstentscheidungen bei Mädchen und Jungen gleichermaßen differenziert ist.

Für den Großteil der befragten SchülerInnen (58,13%) rangiert an erster Stelle die Beeinflussung durch ihr primäres Umfeld, also Familie und soziales Umfeld. 49,41% der in dieser Phase genannten Pläne werden unter dem



Einfluss der Familie gefasst. Wir können feststellen, dass zu diesem Zeitpunkt Jungen eher auf ihre Väter Bezug nehmen, wenn sie ihre Berufswahl begründen. „Wie der Vater, so der Sohn“ hat immer noch Gültigkeit.

45,83% der Mädchen nehmen auf ihre Mütter Bezug, entweder in Hinblick auf den von ihr ausgeübten Beruf oder auf ihre Meinung. Diese Diskrepanz kann mehrere Gründe haben, etwa, dass eine Mutter, die ausschließlich im Haushalt beschäftigt ist, kein Vorbild bei der Berufsorientierung darstellt oder dass der von der Mutter ausgeübte Beruf nicht den Vorstellungen der heranwachsenden Tochter entspricht. Zuletzt werden unter den Personen, die die Entscheidung beeinflussen, auch Tanten und Onkel genannt, oft als Vorbilder in Hinblick auf Berufstätigkeit.

### Geringerer Einfluss des weiteren oder beruflichen Umfelds

Das weitere Umfeld, in dem auch unser Projekt anzusiedeln ist, ist für 19,17% der befragten SchülerInnen maßgeblich.

## --- Ausblick

Dieses Projekt, das auf die Entwicklung des Bewusstseins für die Erweiterung des Berufswahlspektrums und in der Folge auf die Gleichstellung von Männern und Frauen in beruflicher Hinsicht abzielt, ist erst der erste Schritt in diesem Prozess.

Voraussetzung dafür war ein Experimenten gegenüber aufgeschlossenes Umfeld:

- Anerkennung des Projekts durch ProjektpartnerInnen des Stadtentwicklungsplans „Contrat-Ville“
- Akzeptanz durch die SchulleiterInnen
- Verbündete unter den ExpertInnen, denen die Förderung von Chancengleichheit von Mädchen und Jungen bei der Berufswahl ein Anliegen ist

Auf der Grundlage von Beobachtungen, die ExpertInnen aus den Bereichen Berufsorientierung und Arbeitsmarkt vorzulegen sind, können im Zuge des Projekts in weiterer Folge Instrumente für Intervention und Analyse entwickelt werden, um

- die Diskrepanz zwischen ursprünglichen Plänen und späterer Umsetzung zu verringern und



- die Chancengleichheit bei der Berufswahl zu erhöhen
- bereits Erreichtes zu sichern und eine Weiterentwicklung zu ermöglichen

Für die kommenden zwei Schuljahre planen wir sowohl eine Fortsetzung der begonnenen Arbeit mit denselben Gruppen als auch eine Ausweitung auf andere Schulen, die an dem Projekt Interesse zeigen.

1. Bildung einer ExpertInnengruppe aus dem Bildungsbereich, die gemeinsam eine Diagnose in Hinblick auf die Analyse des Arbeitsmarktes und der Berufsorientierungsmöglichkeiten erarbeitet.
- Veröffentlichung einer Analyse über das Verhältnis zwischen Ausbildung und Beschäftigung
- Ausgehend von dieser Analyse sollen gemeinsam mit LehrerInnen und Eltern Maßnahmen zur Verbesserung der Chancengleichheit für Mädchen und Jungen an ihren Schulen erarbeitet werden.
- Entwicklung lokaler Strategien zur verstärkten Erweiterung des Berufswahlspektrums für Mädchen.
2. Bildung einer Arbeitsgruppe, bestehend aus ExpertInnen aus dem Bildungsbereich, die dafür verantwortlich sind, Maßnahmen für die Zielgruppe Eltern zu erarbeiten, um das nötige Bewusstsein bei der Implementierung von geschlechtergerechten Bedingungen aufrecht zu erhalten (die Gruppe besteht aus 4 DirektorInnen von Collèges (*Schulen der Sekundarstufe I, 6.–9. Schulstufe, Anm. d. Ü.*) in der Gegend von Saint-Nazaire, dem Leiter des Berufs-Orientierungs- und Informationszentrums, der Koordinatorin und zwei BerufsberaterInnen des CEDIFF/CLDF du Bassin Nazairien und einer Führungskraft aus der Regionalentwicklung.

### Langfristige Zielsetzung

Umsetzung der Methode auf verschiedenen Ebenen: lokal, im Département, in der Region und europaweit.



Ingrid Frant hal

## Gender Mainstreaming in der Erwachsenenbildung

OBSERVATORIA in der Steiermark



Die Regionalgruppe (RG) Steiermark konstituierte sich Anfang April 2002. Von den eingeladenen 15 Einrichtungen (sieben NGOs, acht Institutionen bzw. SozialpartnerInnen) bekundeten neun Einrichtungen (sechs NGOs, drei Institutionen) die Bereitschaft zur Mitarbeit. An der RG nahmen in der Folge regelmäßig elf Frauen aus acht Einrichtungen (sechs NGOs, zwei Institutionen) teil.

Thema der RG war die Implementierung von Gender Mainstreaming (GM) im Bereich der Erwachsenenbildung. Checklisten und Tools sollten gemeinsam ausprobiert und kritisch reflektiert werden. Als Ziele der gemeinsamen Arbeit legte die Gruppe die Vernetzung, den Know-How-Austausch und die Weiterentwicklung des Know-Hows bezüglich GM im Allgemeinen und GM in der Erwachsenenbildung fest.

Folgende Inhalte wurden im Anschluss an eine gemeinsame Fortbildung mit einer Gender Mainstreaming Expertin konkretisiert:

- Ausprobieren einer Checkliste
- Wahrnehmungsschulung, Diskussion, gegenseitige strategische Beratung
- Strategien zur Implementierung von GM in die Erwachsenenbildung
- Finden von Antworten auf häufig gestellte Fragen und Kritikpunkte (Risiken und Chancen von GM)

Am Beginn der Arbeit stand die Erprobung und Diskussion der Checkliste „Bildungsmaßnahmen und Gender Mainstreaming des Zentrums Frau in Beruf und Technik“. Ein Ausbildungskonzept im technischen Bereich wurde analysiert. Die RG stellte fest, dass die Frage nach der Ausgangssituation unbedingt ergänzend zur Checkliste zu stellen ist. Ein Konzept sollte immer





eine Marktanalyse enthalten, die den Status quo in einem betreffenden Beruf (Frauenanteil vs. Männeranteil) aufzeigt. Davon ausgehend muss das betreffende Konzept Maßnahmen enthalten, die im Sinne des GM das unterrepräsentierte Geschlecht besonders fördern. Weitgehend einig waren sich die Teilnehmerinnen darüber, dass GM nicht nur heißt, Frauen in sogenannte „Männerberufe“ zu integrieren, sondern auch Männer in sogenannte „Frauenberufe“. Die Folge eines gelungenen GM-Prozesses muss eine Gehalts- bzw. Lohnangleichung in letztgenannten sein.

Der ursprüngliche Plan der Gruppe, GM im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft Steirische Erwachsenenbildung vorzustellen, konnte nicht umgesetzt werden, da aufgrund der bevorstehenden Auflösung der Förderstelle des Bundes für Erwachsenenbildung in der Steiermark keine gemeinsamen Sitzungen mehr stattfanden.

Nach theoretischer Diskussion an Hand der Checklisten lud die Regionalgruppe bereits eingesetzte GM-Beauftragte aus Einrichtungen der Erwachsenenbildung zur Projektvorstellung und zum Erfahrungsaustausch ein. Einladungen zu diesem Treffen erhielten GM-Beauftragte, die dem Verein Frauenservice durch seine Arbeit im Rahmen der GenderWerkstätte bekannt waren, sowie jene, die in Folge einer Anfrage an die Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft Steirischer Erwachsenenbildung genannt wurden. (Von 20 Einrichtungen, mit denen wir in Kontakt traten, gaben vier eine/n GM-Beauftragte/n bekannt.)

Ausschlaggebend für die Ernennung von GM-Beauftragten war in allen Institutionen ein externer Anlass: in den arbeitsmarktpolitischen Einrichtungen die Vergabe von „Genderpunkten“ an die Maßnahmenträger durch das Arbeitsmarktservice, auf der pädagogischen Akademie ein Erlass des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur. Die Auswahl der GM-Beauftragten erfolgte durch interne Ausschreibung oder Ernennung. In einem Teil der Institutionen sind auch männliche GM-Beauftragte tätig, wobei die Arbeit und das Engagement nicht immer paritätisch verteilt sind. In Bezug auf Informationserwerb und Fortbildung sind es vor allem die Frauen, die sich engagieren. Da GM noch „Neuland“ ist, gibt es in den Institutionen keine Funktionsbeschreibung und es fehlt häufig auch an zusätzlichen Ressourcen für diese Tätigkeit.

Folgende Empfehlungen sollten aufgrund der bisherigen Erfahrungen bei der Einsetzung von GM-Beauftragten in der Erwachsenenbildung berücksichtigt werden:

- Die Verantwortung für den GM-Prozess muss die Geschäftsleitung haben.
- Bei zwei oder mehreren GM-Beauftragten in einer Institution sollen diese auf der selben Hierarchieebene stehen.
- Funktions- und Aufgabenbeschreibungen der GM-Beauftragten sind festzulegen.
- Ausreichende Ressourcen müssen vorhanden sein.
- Genderanalysen müssen bezüglich der Organisation und bezüglich des Bildungsangebotes durchgeführt werden.

Ergebnisse und erste Erfolge des GM-Prozesses sind Auswirkungen bei der internen MitarbeiterInnenqualifizierung und bei der Änderung des Ausbildungsangebotes (z. B. Angebot von Teilzeitausbildungen im technischen Bereich, um mehr Frauen für diese Ausbildungen zu gewinnen).

Herta Kindermann Wlasak, (GM Beauftragte des AMS) und Dorothea Sauer (Territorialer Beschäftigungspakt) informierten die Regionalgruppe und die anwesenden GM-Beauftragten aus Bildungseinrichtungen über GM im Rahmen des Territorialen Beschäftigungspaktes und stellten das EQUAL Projekt JUST GEM vor. Die GM-Beauftragten der Pakte sind gut vernetzt, treffen sich regelmäßig und unterstützen einander gegenseitig. Begutachtungsleitlinien wurden entwickelt und die Begutachtung wurde systematisiert.



Die im Pakt eingereichten Projekte werden nach folgenden Kriterien begutachtet:

1. Ist ein Gleichstellungsziel formuliert? (Ist und Sollzustand)
2. Was steht der Erreichung des Zieles entgegen, wo werden Hemmnisse festgestellt? (Analyse der Hemmnisse)
3. Welche Optionen sind formuliert um die Hemmnisse zu beseitigen?
4. Sind Optionen analysiert?
5. Für welche Optionen hat sich das Projekt entschieden und wie werden diese umgesetzt?
6. Wie wird im Projekt das Berichtswesen geplant und wie soll die Erreichbarkeit der Ziele überprüft werden? (Evaluierung)

Den Teilnehmerinnen der Regionalgruppe und den GM-Beauftragten in den Erwachsenenbildungseinrichtungen wurde auch das EU-Forschungsprojekt „Work Changes Gender“ der Männerberatung Graz vorgestellt.

Im Zusammenhang mit der Diskussion der „Risiken und Fußangeln bzw. Chancen und Attraktivitäten des Gender Mainstreaming“ von Susanne Schunter-Kleemann stellen die Teilnehmerinnen der Regionalgruppe fest:

- Gender Mainstreaming ist noch immer ein weitgehend unbekannter Begriff. GM ist in InsiderInnenkreisen (Frauenprojekten) mittlerweile geläufig, bei Behörden, Ämtern, in arbeitsmarktpolitischen Trägereinrichtungen bekannt, jedoch weiten Kreisen der Bevölkerung unbekannt. Ein Problem für die Verbreitung von GM liegt in der Komplexität des Begriffes, dessen Inhalte „der Frau/dem Mann auf der Straße“ abstrakt und alltagsfern erscheinen. Definitionen und Erklärungen rund um den Begriff und die Umsetzung von GM sind häufig langatmig und kompliziert.
- Zur leichteren Verständlichkeit und Abgrenzung des Begriffes wäre eine Beschreibung anhand von Beispielen sowie eine grafische Aufbereitung relevanter Begriffe, wie Gleichbehandlung, Gender Studies, Frauenförderung, Gender Mainstreaming, feministische Studien, Männerarbeit, kritische Männerforschung etc. vorteilhaft. Die RG plant die Erarbeitung einer derartigen Begriffsanalyse bis zum Ende des Projektes.
- In vielen Politikfeldern gibt es keine strategische Planung, üblich sind kurzfristige Aktionen und Reaktionen. Die Umsetzung von GM setzt analytisches Denken und strukturelle Planung voraus.




- In vielen Einrichtungen der Erwachsenenbildung wird GM nicht als Top-down-Prozess gesehen. Häufig werden als Auftakt der Implementierung von GM Sensibilisierungs- bzw. didaktische Trainings des Lehrpersonals durchgeführt. Optimalerweise sollte mit einer Analyse und strukturierten Planung begonnen werden; Trainings sollten erst auf die Analyse folgen. Sensibilisierungstrainings sind durchaus auch auf der Führungsebene empfehlenswert, da Wissen über GM wenig verbreitet ist.
- Gendertrainings auf Ebene des Lehrpersonals können bestenfalls als „kick off“ wirken. Inwiefern der GM-Prozess in Organisationen, die solche Sensibilisierungstrainings durchführen, tatsächlich vorangetrieben wird, kann aufgrund des zu kurzen Beobachtungszeitraumes derzeit noch nicht analysiert werden.
- Frauenförderung wird von den Teilnehmerinnen als eine Option, Strategie, Maßnahme zur Erreichung des GM-Zieles gesehen. Das heißt, Gender Mainstreaming – richtig verstanden – kann die Frauenförderungen nicht abschaffen. Wissen im Gender Bereich (feministische Forschung, Gender Studies etc.) kann dem GM-Prozess dienen.

Durch das Projekt **OBSERVATORIA** konnte im Rahmen der Regionalgruppe Steiermark der gewünschte Know-How-Austausch erfolgen und das Wissen über GM erweitert werden. Kontakte zwischen NGOs, Institutionen und GM-Beauftragten wurden geknüpft. Es besteht der Wunsch nach Fortführung der Vernetzung. Im Rahmen des EQUAL Projektes JUST GEM, in dem auch ein Teil der Mitglieder der RG mitarbeiten, wird eine Weiterführung der Implementierung von GM in der Steiermark im Bereich der arbeitsmarktpolitisch relevanten Träger und Organisationen erfolgen. Darüber hinaus plant das Frauenservice Graz im Rahmen der GenderWerkstätte Gender-Kompetenz -Trainings für interessierte Personen anzubieten.



## Uneinnehmbare Festungen – vierversprechende Aussichten

OBSERVATORIA in Tirol

 In der Tiroler Regionalgruppe arbeiten 10 Expertinnen aus öffentlichen Einrichtungen, Gebietskörperschaften und gemeinnützigen Vereinen aktiv zusammen, fünf weitere werden laufend über die Arbeit informiert. **OBSERVATORIA** fördert den fachlichen Austausch zwischen den teilnehmenden Organisationen im Bereich Gender Mainstreaming (GM), was insbesondere die Fachkompetenz der NGOs stärkt.

Nach dem Scheitern des ursprünglichen Plans, einer Analyse des *Tiroler Zukunftszentrums* in Bezug auf Geschlechtersensibilität, werden zwei Aktionen durchgeführt:

- Befragung von 11 *Erwachsenenbildungseinrichtungen* („gender-check“)
- Begleitung eines Gendering-Prozesses im Verein *insieme*, Träger von drei sozialökonomischen Betrieben in Innsbruck

### --- Der regionale Kontext

#### Gender Mainstreaming-Aktivitäten des Landes Tirol und der Stadt Innsbruck

*Dazu Elisabeth Stögerer-Schwarz, Frauenreferentin des Amtes der Tiroler Landesregierung:*

„Auch in die alpine Verwaltung hat Gender Mainstreaming Eingang gefunden. Am Anfang war der Regierungsbeschluss: Am 30. 10. 2001 beschloss die Tiroler Landesregierung, Gender Mainstreaming als verbindliches Leitziel für alle Bereiche der Landespolitik zu verankern. Dazu wurde eine Steuerungsgruppe eingesetzt und das JUFF-Frauenreferat wurde mit der



Koordinierungs- und Controllingfunktion für Gender Mainstreaming beauftragt. Dann kam der Landtagsbeschluss: Am 6. 2. 2002 beschloss der Tiroler Landtag, dass bei der legislativen Umsetzung besonderes Augenmerk auf Gender Mainstreaming zu legen sei.

Seither wurden Informationsveranstaltungen für Führungskräfte und praxisorientierte Workshops zur Umsetzung von GM in der Verwaltung durchgeführt. Mittlerweile konnte die GM-Strategie in einzelnen aktuellen Projekten verankert werden:

- In der Novelle des Tiroler Jugendschutzgesetzes
- Im Rahmen der Besoldungsreform
- Im Rahmen des Neubaus eines Teiles des Landhauses
- Gender-Kompetenz wurde als Auswahlkriterium für die (Weiter)Bestellung von Führungskräften aufgenommen

Natürlich ist es noch ein weiter Weg, aber der strategische Ansatz ist spannend, die Umsetzung eine fortdauernde Herausforderung und damit ist Gleichstellung auch wieder ein vieldiskutiertes Thema in Tirol ...“

*Barbara Hutter, Leiterin des Referates Frau, Familie, Senioren der Stadt Innsbruck:*

„Mit Beschluss des Stadtsenates vom 20. 2. 2002 wurde GM als verbindliches Leitziel für die Stadt Innsbruck verankert und zu diesem Zweck im Amt für Präsidialangelegenheiten eine Steuerungsgruppe eingerichtet. Die Expertinnen (Frauenreferentin und die Gleichbehandlungsbeauftragte) erarbeiteten Informationsmaterial über GM. Jede Abteilung wurde vom Magistratsdirektor aufgefordert, anhand dieser Unterlagen zunächst mindestens ein Projekt auszuarbeiten. Am 13. 1. 2003 wurden diese Projekte in der Steuerungsgruppe vorgestellt und diskutiert.“

#### Neue Kontakte zum ÖGB Tirol

Die Tagung „Gender Mainstreaming – eine Strategie zur Verringerung der Einkommensdifferenz?“ mit Barbara Stiegler, die am 15. 1. 2003 in Innsbruck stattfand, erreichte 50 InteressentInnen aus Politik, Sozialpartnerschaft, Verwaltung, Betrieben, öffentlichen Einrichtungen und Vereinen. Äußerst positiv wirkte sich die Bereitschaft des ÖGB Tirol aus, Räumlichkeiten für diese Tagung zur Verfügung zu stellen. Aufgrund dieses Entgegenkommens konnten verstärkt TeilnehmerInnen aus dem Bereich der



Gewerkschaften und Betriebe angesprochen werden. Als besonders erfreulich werten wir, dass die Frage der Umsetzung von GM zunehmend im ÖGB Tirol diskutiert wird und dass Franz Reiter, Vorsitzender des ÖGB Tirol, als Mitglied der GM-Steuerungsgruppe innerhalb des ÖGB Österreich nominiert wurde.

## --- Die Aktivitäten der Regionalgruppe Tirol

### 1. Von der Vergeblichkeit des Werbens um eine uneinnehmbare Festung

Nach einem einführenden Training setzte sich die Tiroler Expertinnengruppe das Ziel, dem Tiroler Zukunftszentrum einen „gender-check“ anzubieten. Da es sich beim Zukunftszentrum, einer Einrichtung der Tiroler Arbeiterkammer, an der auch die Stadt Innsbruck beteiligt ist, um eine neue, gerade erst im Aufbau befindliche Organisation handelt, erschien es uns als idealer Partner. Denn gerade im Planungsstadium lassen sich gendergerechte Strukturen vergleichsweise einfacher implementieren als in langjährig bestehenden Einrichtungen mit traditionellen Organisationsmechanismen und eingeschlechtig verteilten Machtbefugnissen. Überdies waren wir davon ausgegangen, dass eine Einrichtung, die sich „die Erforschung der neuen Welt der Arbeit in Verbindung mit den aktuellen Veränderungen der Lebenswelt in Tirol“ zum Ziel setzt, selbstverständlich auch Frauen in ihre Überlegungen einbezieht. Und wer für beide Geschlechter Zukunftsszenarien entwirft, würde wohl auch einer geschlechterparitätischen Organisationsstruktur aufgeschlossen gegenüber stehen.

Unsere Vorannahmen erwiesen sich als zu optimistisch. Trotz vielfacher Versuche, Kontakt aufzunehmen, gelang es letztlich nicht einmal, ein Erstgespräch zu vereinbaren. Unsere schriftlichen, elektronischen und telefonischen Anfragen samt Übermittlung der nötigen Unterlagen blieben lange Zeit erfolglos. Im Sinne des top-down-Ansatzes von GM erschien es uns sehr wichtig, den Leiter für die Idee einer gender-Analyse zu gewinnen – er jedoch schien unerreichbar. Wir mussten mehrere Runden in ein und derselben Warteschleife absolvieren, ohne auf der Leitungsebene Gehör zu finden. Ein schließlich nach wochenlangem Warten vereinbarter Termin wurde kurzfristig abgesagt. In der Folge mussten wir aufgrund von internen Umstrukturierungen im Zukunftszentrum von vorne mit der Kontaktaufnahme zum neu eingesetzten Leiter beginnen, der schließlich abwinkte. Seine Ab-

sage begründete er mit seiner Auslastung während seiner Einarbeitung und der noch nicht absehbaren internen Neuorientierung.

Leider hatten wir – um unseren Vorschlag fundiert einbringen zu können – viel Zeit investiert, um ein adäquates, auf das Zukunftszentrum zugeschnittenes Analyseinstrument (in Form eines Interview-Leitfadens) zu erarbeiten. Bis zur endgültigen Absage seitens des Zukunftszentrums war die Hälfte der (knapp bemessenen) Zeit im Rahmen von **OBSERVATORIA** abgelaufen.

Trotz des Scheiterns unseres Vorhabens an den für Frauen scheinbar nicht zugänglichen Zukunftskonstruktionen konnten wir aus der versuchten Zusammenarbeit mit dem Zukunftszentrum einiges gewinnen:

1. Ein Instrument zur gender-Analyse von Einrichtungen, die Information, Bildung und Forschung anbieten<sup>1</sup>
  2. Einige wesentliche Schlüsse in Bezug auf die Sensibilisierung von Organisationen für die Implementierung von GM:
- Sensibilisierung kann die top-down-Implementierung von GM zwar unter günstigen Umständen anregen, keinesfalls aber allein bewirken.
  - Das Interesse einer Organisation an GM und der Wille zur Umsetzung von GM sind Voraussetzung einer geschlechtergerechten Organisationsentwicklung.
  - Bereits die ersten Analyseschritte (z. B. Datenerhebungen) erfordern eine aktive Kooperation der Organisationen, deren Strukturen auf gender-Aspekte überprüft werden sollen.
  - Frauenplattformen/NGOs/Fraueneinrichtungen haben zwar das Know-How, nicht aber das Pouvoir, GM dort zu implementieren, wo es sinnvoll und notwendig wäre. Sie sollten sich in Zukunft stärker als fachlich relevante PartnerInnen gendersensibler Organisationsentwicklung profilieren.
  - Die Klärung des Auftrages ist im Prozess der Beratung von Organisationen in GM-Fragen einer der „Knackpunkte“.
  - Ängste und/oder Skepsis bezüglich Akteurinnen aus Frauenplattformen/NGOs und GM-Expertinnen können schon im Vorfeld wirksam werden.
  - Die Rolle von NGOs/Frauenplattformen bei der Implementierung von GM ist noch zu definieren und aktiv zu gestalten. Im Sinne von „**OBSERVATORIA**“ könnten folgende Handlungsansätze die Überlegungen dazu leiten: anregen – beobachten – kontrollieren.







Offen bleiben muss die Frage nach dem Potential von Bewusstseinsbildung in Umfeldern, die der Geschlechterfrage gegenüber resistent erscheinen.

## 2. Vom aufschlussreichen Schweigen – Interpretationsversuche zu fehlenden Informationen

Die Regionalgruppe Tirol entschied, in der verbleibenden Zeit erste Schritte zu einem „gender-check“ der großen Erwachsenenbildungseinrichtungen in Tirol zu setzen. Diese Befragung erfolgte schriftlich per Fragebogen und musste sich angesichts der Zeitknappheit auf die Erhebung einiger wesentlicher Daten beschränken. Wir entwickelten also ein weiteres Instrument, einen Fragebogen zur Erhebung von Daten, die eine erste Einschätzung der Geschlechtersensibilität von Bildungseinrichtungen erlauben.<sup>2</sup>

Dieser Fragebogen wurde den LeiterInnen der 11 größten Trägereinrichtungen für Erwachsenenbildung in Tirol übermittelt. Die aufschlussreichste Antwort ist (bisher) die Tatsache, dass nur vier von ihnen den Fragebogen beantwortet haben.<sup>3</sup> Über die Gründe dafür lassen sich einige Thesen bilden: Bei wohlwollender Interpretation ist anzunehmen, dass möglicherweise Ressourcenmangel oder aber schlicht seine Einschätzung als unbedeutend zum „Übersehen“ des Fragebogens geführt haben. Vielleicht wird auch dem *Netzwerk österreichischer Frauen- und Mädchenberatungsstellen* als Absenderin des Fragebogens wenig Gewicht in der Bildungslandschaft zuerkannt. Nach unserer telefonischen Nachfrage müssen wir allerdings davon ausgehen, dass letztlich andere Gründe ausschlaggebend dafür waren, den Fragebogen nicht – wie telefonisch von den meisten Einrichtungen zugesagt – auszufüllen, wie z. B. fehlendes Interesse am Thema GM bzw. fehlende Aktivitäten im Rahmen von GM.

### Erste Schritte in die richtige Richtung

Als positive Beispiele erweisen sich bisher das BFI Tirol und der „Grillhof“, das Weiterbildungszentrum des Landes Tirol. Positiv bedeutet in diesem Zusammenhang, dass GM überhaupt bekannt ist und *erste Schritte* dazu eingeleitet wurden. In beiden Einrichtungen zeigt sich, dass eine große Zahl von Frauen im Bildungsbereich tätig sind: im BFI knapp 60%, im Landesbildungsheim Grillhof zwei Drittel der Beschäftigten. Im BFI erreicht knapp jede 10. Frau eine leitende Position, bei den Männern ist es rund jeder fünfte; im Grillhof sind 20% der angestellten Frauen und 40% der Männer lei-

tend tätig. Eine gendersensible Gestaltung der Bildungsangebote kann daraus allerdings nicht abgeleitet werden. Das BFI Tirol verfügt über einen Gleichstellungsplan (2001), was wir als vorbildlich werten. Welche Maßnahmen daraus bisher in die Praxis umgesetzt wurden, kann den erhobenen Daten jedoch nicht entnommen werden. Das BFI ist (zumindest nach den bei uns eingegangenen, leider noch dürftigen Daten) die bisher einzige große Bildungseinrichtung in Tirol, die eine GM-Beauftragte eingesetzt hat. Das ist ein sehr wichtiger erster Schritt; die Qualität der organisationsinternen Umsetzung von GM erweist sich allerdings erst an den *Entscheidungsbefugnissen und Ressourcen*, die der/dem GM-Beauftragten zur Verfügung stehen (mehr dazu unter „**OBSERVATORIA** Steiermark“ S. 91ff) und vor allem daran, wie sehr ihre/seine Arbeit von der Leitung unterstützt und mitgetragen wird.

Als nächster Schritt der Analyse sollten vertiefende Erhebungen bei den Einrichtungen, die sich zu GM bekennen, folgen – was leider im Rahmen von **OBSERVATORIA** nicht mehr möglich ist.

## 3. Von VorreiterInnen und vielversprechenden Vorbildern

Angeregt durch die Mitarbeit in der Expertinnengruppe, erwachte im Verein *insieme* das Interesse an einem gendering-Prozess. Dieses positive Beispiel zeigt, welch konstruktive Arbeit möglich ist, wenn grundsätzliche Voraussetzungen für die Arbeit mit der Strategie des GM erfüllt sind: Bekenntnis zu geschlechtergerechten Organisationsstrukturen auf der Leitungsebene und der Wille, sie umzusetzen, Motivation des gesamten Teams und Gender-Kompetenz auf der Leitungsebene. In Zusammenarbeit mit den relevanten AkteurInnen (Geschäftsführung, pädagogische Leitung und pädagogische Mitarbeiterin) wurden folgende Kernbereiche einer für *insieme* adäquaten gender-Analyse identifiziert:

- Modifikation des Leitbildes (unter besonderer Berücksichtigung gendersensibler Formulierungen und geschlechterpolitischer Zielsetzungen)
- Analyse und gegebenenfalls Modifikation des Betriebskonzeptes
- Analyse der Gehaltsschemata, sowohl für das Schlüsselpersonal als auch für die Transitarbeitskräfte
- Analyse und Weiterentwicklung der Förderung geschlechtergerechter Fortbildung





- Analyse und Weiterentwicklung von Arbeitsbedingungen, die die Vereinbarkeit von Privatleben und Erwerbsarbeit für die ArbeitnehmerInnen von *insieme* fördern (z. B. Arbeitszeitmodelle, die individuelle Lebensbedingungen von ArbeitnehmerInnen berücksichtigen)

Bisher konnte ein Entwurf eines neuen Leitbildes erarbeitet werden, der dem Vorstand präsentiert und von diesem abgesegnet wurde. **OBSERVATORIA** begleitet diesen Prozess im Rahmen der verbleibenden Zeit und regt an, zukünftig zu berücksichtigen, dass Vereine und sozialökonomische Betriebe zusätzliche Ressourcen benötigen, um die für gendering-Prozesse notwendige fachliche Unterstützung bzw. Beratung in Anspruch nehmen zu können.

### Empfehlungen der Regionalgruppe Tirol

Die Regionalgruppe Tirol ortet spezifische Bedürfnisse in Bezug auf GM im Bildungssektor. Insbesondere im Fachhochschulbereich scheint großer Nachholbedarf zu bestehen.

- Ein verstärktes Angebot an spezifischen Informationsveranstaltungen und Trainings wäre in diesem Bereich sinnvoll.
- Das Land Tirol ist aufgerufen, die Implementierung von GM im Bildungsbereich zu unterstützen und zu fördern und seine Verantwortung auch beim Controlling wahrzunehmen, insbesondere dort, wo es Bildungseinrichtungen finanziell fördert.

NGOs haben ein besonderes Potential bei der Implementierung von GM, aber auch besondere Bedürfnisse.

- NGOs benötigen Unterstützung für die Durchführung von gender-Analysen, das bedeutet einen erhöhten Bedarf an Ressourcen fachlicher und finanzieller Art.
- Das Potential von Fraueneinrichtungen (fachspezifisches Grundlagenwissen und langjährige Erfahrung in der praktischen Umsetzung) sollte im Interesse aller beteiligten AkteurInnen verstärkt genutzt werden (z. B. Beratungsangebote für andere Organisationen, Einbeziehung in Entscheidungsprozesse).

<sup>1, 2</sup> zu finden unter [www.netzwerk-frauenberatung.at/observatoria](http://www.netzwerk-frauenberatung.at/observatoria)

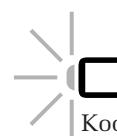
<sup>3</sup> Stand der Analyse im Februar 2003 – bis zum Redaktionsschluss dieser Broschüre konnte die Erhebung leider noch nicht abgeschlossen werden.

Aktuellere Ergebnisse unter [www.netzwerk-frauenberatung.at/observatoria](http://www.netzwerk-frauenberatung.at/observatoria)



## Mediterrane Observierungen an der südlichen Grenze

OBSERVATORIA in Kärnten



### Ausgangssituation

Der verspätete Start in Kärnten – bedingt durch eine Erkrankung der Koordinatorin – verlangte intensive Planung und ein rasches Arbeitstempo, um an die Aktivitäten in den anderen Bundesländern anzukoppeln.

Das Ziel war, Sensibilisierungsprozesse, vorhandene Ressourcen und Potentiale in den NGOs zu nutzen und Strategien für eine Zielerreichung zu entwickeln. Besondere Unterstützung konnten die Mitarbeiterinnen der Frauenberatung Villach leisten, die einen gegenderten Leitbildprozess abgeschlossen hatten. Gleichzeitig diskutierten die Geschäftsführung und die MitarbeiterInnen des sozialökonomischen Betriebes Contrapunkt über Möglichkeiten der Umsetzung von Gender Mainstreaming in ihrem sozialen Unternehmen. Somit wurden Interessen gebündelt, die die Ideenfindung für die Gründung einer Regionalgruppe (RG) in Villach unter Einbindung anderer PartnerInnen förderte. Nach einigen Vorgesprächen entstand eine lokale Arbeitsgruppe, an der Contrapunkt Soziale Betriebe GmbH, die Frauenberatung Villach und Magistrat Villach mit der Frauenbeauftragten beteiligt sind.

### Ziele der Regionalgruppe

- Erarbeitung eines Pilotprojektes „GM in einem sozialökonomischen Betrieb“ am Beispiel der Contrapunkt Soziale Betriebe GmbH
- Installierung einer Steuerungsgruppe auf Landesebene
- Implementierung der Ergebnisse in öffentliche Bereiche, private Unternehmen und andere NGOs

**Erwartungen der beteiligten AkteurInnen**

- Kompetenzzuwachs für alle Beteiligten
- Erweiterung der Handlungsoptionen
- Nachhaltige betriebliche Konsequenzen
- Imagegewinn für NGOs

**Ergebnisse der RG Villach**

- Was ist GM für NGOs?
- Wie unterscheiden sich soziale Unternehmen von privaten Unternehmen und öffentlichen Institutionen?
- Darstellung und Reflexion eines GM-Leitbildprozesses am Beispiel der Frauenberatung Villach
- Analyse des Leitbildes Contrapunkt Soziale Betriebe GmbH
- Erhebung und Analyse der Betriebsvereinbarung, die in weiterer Folge gegendert werden soll
- Planung einer internen Arbeitsgruppe im Contrapunkt mit Unterstützung der Koordinationsstelle
- Implementierung von GM im Contrapunkt Soziale Betriebe GmbH


**Wirkungen für einen nachhaltigen betrieblichen  
Veränderungsprozess im sozialen Unternehmen Contrapunkt**

- Umsetzung eines GM-Leitbildes
- Verbindung von quality und equality im Managementsystem
- Gendergerechtes Arbeitsbewertungssystem und gegenderte Lohnstrukturen
- Modellprojekt für Sozialökonomische Betriebe in Österreich

**Weitere geplante Vorhaben**

- Unterstützung des betrieblichen Veränderungsprozesses im Contrapunkt Soziale Betriebe GmbH

**Doris Horvath****OBSERVATORIA im Burgenland**

 Eingeladen zur Mitarbeit in der Regionalgruppe Burgenland wurden 38 Vertreterinnen und Vertreter verschiedenster Institutionen, wie z. B. die Gleichbehandlungsbeauftragte des Landes Burgenland, das Frauenbüro des Arbeitsmarktservice Burgenland, der Österreichische Gewerkschaftsbund, die Wirtschaftskammer, die katholische und die evangelische Kirche, Erwachsenenbildungseinrichtungen, Frauenberatungsstellen, politische Parteien, etc.

In der Regionalgruppe arbeiten zwölf Organisationen – und zwar ebenso viele Vertreterinnen von Institutionen (Frauenbüro des Landes Burgenland, ÖGB, AMS, Die Grünen, BFI, RMB – Regionalmanagement Burgenland) wie Mitarbeiterinnen verschiedener NGOs (Frauenberatungsstellen, Beschäftigungsprojekt „start up“, Frauenmanagement GenmbH) – aktiv mit.

Der Fokus der burgenländischen Regionalgruppe liegt im Vergleich von Frauenförderung im öffentlichen Bereich (MitarbeiterInnen-Struktur und Frauenförderung der Landesregierung, des AMS, des Krankenhauses Oberpullendorf) und in acht burgenländischen Betrieben.

Als Analyseinstrument dient ein Fragebogen, der in der Regionalgruppe entwickelt wurde. Zur Wahl des Themas kam es durch Diskussion in der Gruppe. Vertreterinnen der für die Analyse ausgewählten Institutionen, die auch an unserer Regionalgruppe teilnehmen, hatten großes Interesse daran, Gender Mainstreaming (GM) im eigenen Arbeitsbereich zu beleuchten. Zudem war auf diese Weise ein guter Zugang zu entsprechendem Datenmaterial gewährleistet.

Ziel ist, eine Ist-Analyse zur Verbreitung und Umsetzung von GM auf verschiedenen Ebenen des Landes durchzuführen. Der engagierte Frauenförderplan des AMS kann dabei als „best practice“-Modell gelten – im Bereich der anderen Institutionen existiert wenig Vergleichbares. Die Gegenüberstellung von GM-Ansätzen in acht privatwirtschaftlichen Betrieben und den oben ge-



nannten GM-Initiativen im öffentlichen Sektor lässt interessante Aspekte und Einsichten erwarten. Daraus soll ein Leitfaden entwickelt werden, der ebenso im privatwirtschaftlichen wie im öffentlichen Bereich zur Anwendung kommen kann und soll.

Bisher ist festzustellen, dass es im Land noch sehr wenige ExpertInnen zum Thema gibt und die Auseinandersetzung mit GM erst am Beginn steht. Die Rolle unserer Regionalgruppe und des Projektes **OBSERVATORIA** insgesamt kann so als wegweisend bezeichnet werden.

Der Fragebogen ist über das on.line Observatorium abrufbar:

[http://www.netzwerk-frauenberatung.at/observatoria/de/dok/dokumente/fragebogen\\_burgenland.pdf](http://www.netzwerk-frauenberatung.at/observatoria/de/dok/dokumente/fragebogen_burgenland.pdf)



# Tools

## Hypothesen in Bezug auf die Einkommensdifferenz zwischen Frauen und Männern in Niederösterreich als Grundlage für die Entwicklung des Fragebogens „Gender Mainstreaming und Equal Pay“

- Frauen arbeiten bei gleicher Qualifikation um weniger Geld als Männer.
- Die Gehaltsschere zwischen Frauen- und Männergehältern wird grösser.
- Abhängig ist die Gehaltsschere von
  - Branche
  - Qualifikation
  - Karrierebrüchen durch Karenzzeiten (Bildungs-, Babykarenz)

### Der Blick auf Details zeigt folgendes Bild:

- Es besteht ein Einkommensunterschied zwischen weiblichen und männlichen Hilfs- und Fachkräften gleicher Ausbildungsebene zu Ungunsten der Frauen.
- Es besteht eine Einkommensdifferenz bei weiblichen und männlichen Führungskräften zu Ungunsten der Frauen.
- Frauen mit gleich hohem Bildungsabschluss (z.B. berufsbildende Schule/Matura) wie Männer verdienen weniger.
- Bereits bei den Einstiegsgehältern ist ein Einkommensunterschied zwischen Frauen und Männer festzustellen.
- Die Einkommenszuwächse sind bei Frauen geringer als bei Männern. Eine weitere Differenzierung ist bei Frauen festzustellen je nachdem, ob eine Berufsunterbrechung erfolgte.
- Frauen in Teilzeitbeschäftigung verdienen weniger als Vollzeitbeschäftigte (Vergleich aliquot zu Stundenanzahl). Eine Angleichung der Entlohnung Vollzeit/Teilzeit erfolgt durch geringere Belastung bezüglich Abgaben bzw. Steuern.
- Nach einer Unterbrechung der Berufstätigkeit bzw. nach Übergang in Teilzeitbeschäftigung erfolgt häufig ein Wechsel in eine dequalifizierte Tätigkeit.
- Es werden in Tätigkeitsbereichen bzw. Abteilungen, die von Frauen dominiert sind, seltener Neubewertungen von Arbeitstätigkeiten – mit entsprechender Adaptierung der Entlohnung – vorgenommen als in Bereichen, die überwiegend von Männern besetzt sind.

- Frauen beziehen weniger Überstundenleistungen (konsumieren eher Gleitzeit), Männer erhalten häufiger und höhere Sonderzahlungen, Leistungsprämien etc.
- Im Besonderen Teilzeitbeschäftigte haben seltener Leistungszulagen, Prämien, Funktionszulagen.
- Teilzeitbeschäftigten werden Überstunden erst ab der 40. Stunde bzw. der betriebsüblichen Stundenanzahl einer Vollzeitbeschäftigung angerechnet.
- Berufliche Veränderung (innerhalb des Unternehmens bzw. Wechsel in ein anderes Unternehmen) ist bei Männern überwiegend mit einer höheren Entlohnung verbunden, bei Frauen häufig mit Anpassung der beruflichen Bedingungen an familiäre Bedürfnisse.
- Frauen bleiben dem Unternehmen durchschnittlich länger „treu“ – Männer wechseln häufiger (beruflicher Aufstieg). Was ist dem Unternehmen diese „Firmentreue“ wert?
- Frauen beurteilen ihren „Wert“ kritischer als Männer, fordern seltener eine Gehaltserhöhung.
- Frauen leisten häufiger unterqualifizierte Arbeitstätigkeit.
- Unternehmen geben pro Jahr für Frauen weniger aus an Aus- und Weiterbildung, Coaching, Personalentwicklung.
- Ungleiche Bewertung von Arbeitstätigkeit bzw. Entlohnung wird von Unternehmen oft nicht bewußt vorgenommen bzw. als solche gar nicht wahrgenommen.

### Daraus ergeben sich folgende Herausforderungen für den öffentlichen- und privatwirtschaftlichen Bereich:

- Aktive Gestaltung von Karenzzeiten für Frauen und Männer als fixem Karrierebestandteil im Unternehmen
- Qualifizierte Teilzeitbeschäftigung für Frauen und Männer
- Entwicklung von Teilzeitbeschäftigungsmodellen sowohl für männliche als auch weibliche Führungskräfte
- Aus- und Weiterbildung: Anpassung an die Möglichkeiten von berufstätigen Müttern und Alleinerziehenden (Örtliche und zeitliche Anpassung)
- Mentoring und Förderung von Frauennetzwerken als Förderschienen für weibliche Nachwuchskräfte
- Gender Trainings für männliche und weibliche Führungskräfte



OBSERVATORIA FRAGEBOGEN  
"Gender Mainstreaming und Equal Pay"  
Stichtag für die Erhebung der Angaben: 31.12.2001  
(Die Angaben werden vertraulich behandelt)

1. Angaben zur Organisation/zum Unternehmen

Name der Organisation/des Unternehmens

Adresse

Tel/Fax

eMail

Branche

Rechtsform der Organisation/des Unternehmens

Gibt es in Ihrer Organisation ein Frauenförderprogramm?

(Betriebsvereinbarung nach Arbeitsverfassungsgesetz; NOBGB)

Gibt es in Ihrer Organisation sonstige frauenfördernde Massnahmen?

ja	nein

Bitte geben Sie das wöchentliche Stundenausmaß einer  
Vollzeitbeschäftigung in Ihrer Organisation/Ihrem Unternehmen an:

35h	
38h	
40h	
.....	

Begriffsdefinitionen

Teilzeit: Beschäftigung über der Geringfügigkeitsgrenze

Mehrstunden: Arbeitsstunden zwischen vereinbarter Teil- und Vollzeitbeschäftigung

Überstunden: Arbeitsstunden über die vereinbarte Vollzeitbeschäftigung, die abgegolten werden.

2. Personalstruktur

\*über der Geringfügigkeitsgrenze

	Gesamtzahl Beschäftigte	davon Männer		Männeranteil in %		davon Frauen		Frauenanteil in %	
		Gesamt	Teilzeit*	Gesamt	Teilzeit	Gesamt	Teilzeit	Gesamt	Teilzeit
a) Anzahl der Beschäftigten*									
ArbeiterInnen				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
Angestellte				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
BeamtInnen				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
Vertragsbedienstete (VBG)*				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
*Diese Zahl erfasst alle Bediensteten der Gemeinde, auf deren Dienstverhältnis das NO GVBG 1976 Anwendung findet. Jene Bediensteten, die infolge ihres zu geringen Beschäftigungsausmaßes nicht erfasst werden, sind bei einem Einkommen unter der Geringfügigkeitsgrenze in der Rubrik 3. Einkommen "Beschäftigte unter der Geringfügigkeitsgrenze" anzuführen.									

\*über der Geringfügigkeitsgrenze

	Gesamtzahl Beschäftigte	davon Männer		Männeranteil in %		davon Frauen		Frauenanteil in %	
		Gesamt	Teilzeit*	Gesamt	Teilzeit	Gesamt	Teilzeit	Gesamt	Teilzeit
b) Beschäftigte nach Bereichen									
Verwaltung				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
Produktion				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
Verkauf				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
Dienstleistung				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
Sonstige Bereiche (bitte nennen)				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
bei Gemeinde z.B. Krankenhaus				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
.....				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
c) Altersstruktur der Beschäftigten									
Unter 20 Jahre				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
20 - 30 Jahre				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
30 - 40 Jahre				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
40 - 50 Jahre				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
50 - 60 Jahre				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
Über 60 Jahre				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
d) Zugehörigkeitsdauer									
Unter 01 Jahr				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
01 - 05 Jahre				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
05 - 10 Jahre				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
10 - 20 Jahre				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
Über 20 Jahre				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
e) Familiärer Hintergrund									
Alleinstehend				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
Alleinstehend mit Kind/ern unter 15 J.				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
Verheiratet				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
Verheiratet mit Kind/ern unter 15 J.				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!







3. Einkommen

\*ohne Zulagen, Prämien, Überstunden etc.

	Gesamtzahl Beschäftigte	davon Männer		Männeranteil in %		davon Frauen		Frauenanteil in %	
		Gesamt	Teilzeit	Gesamt	Teilzeit	Gesamt	Teilzeit	Gesamt	Teilzeit
a) Monatliches Bruttogehalt*									
Unter der Geringfügigkeitsgrenze				#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
GfGg. bis 700 €				#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
701 – 1.000 €				#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
1.001 – 1.300 €				#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
1.301 – 1.600 €				#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
1.601 – 1.900 €				#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
1.901 – 2.200 €				#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
2.201 – 2.500 €				#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
2.501 – 2.800 €				#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
2.801 – 3.100 €				#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
3.101 – 3.400 €				#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
3.401 – 3.700 €				#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
3.701 – 4.000 €				#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
Ab 4.001 €				#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
b) Bezahlte Über-, Mehrstunden im Monatsdurchschnitt 2001									
Bis 50 €				#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
51 – 100 €				#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
101 – 200 €				#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
201 – 300 €				#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
301 – 400 €				#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
401 – 500 €				#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
Ab 501 €				#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
c) Prämien, Zulagen im Monatsdurchschnitt 2001									
Bis 50 €				#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
51 – 100 €				#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
101 – 200 €				#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
201 – 300 €				#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
301 – 400 €				#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
401 – 500 €				#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
Ab 501 €				#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!



4. Leitungsfunktionen

\*inkl. Zulagen, Prämien, Überstunden

	Gesamtzahl Beschäftigte	davon Männer		Männeranteil in %		davon Frauen		Frauenanteil in %	
		Gesamt	Teilzeit	Gesamt	Teilzeit	Gesamt	Teilzeit	Gesamt	Teilzeit
<b>a) Auf erster Leitungsebene</b>									
bitte orientieren Sie sich bei der Nennung der Funktionen am Organigramm Ihrer Organisation ..... .....									
				#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
				#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
<b>Monatliches Gesamteinkommen*</b>									
Ggfg. bis 700 €				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
701 - 1.000 €				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
1.001 - 1.300 €				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
1.301 - 1.600 €				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
1.601 - 1.900 €				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
1.901 - 2.200 €				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
2.201 - 2.500 €				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
2.501 - 2.800 €				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
2.801 - 3.100 €				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
3.101 - 3.400 €				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
3.401 - 3.700 €				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
3.701 - 4.000 €				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
Ab 4.001 €				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
<b>b) Auf zweiter Leitungsebene</b>									
bitte orientieren Sie sich bei der Nennung der Funktionen am Organigramm Ihrer Organisation ..... .....									
				#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
				#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!



\*inkl. Zulagen, Prämien, Überstunden

	Gesamtzahl Beschäftigte		davon Männer		Männeranteil in %		davon Frauen		Frauenanteil in %	
	Gesamt	Teilzeit	Gesamt	Teilzeit	Gesamt	Teilzeit	Gesamt	Teilzeit	Gesamt	Teilzeit
<b>Monatliches Gesamteinkommen*</b>										
bis 700 €					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
701 - 1.000 €					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
1.001 - 1.300 €					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
1.301 - 1.600 €					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
1.601 - 1.900 €					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
1.901 - 2.200 €					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
2.201 - 2.500 €					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
2.501 - 2.800 €					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
2.801 - 3.100 €					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
3.101 - 3.400 €					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
3.401 - 3.700 €					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
3.701 - 4.000 €					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
Ab 4.001 €					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
<b>c) Auf dritter Leitungsebene</b>										
bitte orientieren Sie sich bei der Nennung der Funktionen am Organigramm Ihrer Organisation										
.....					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
.....					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
<b>Monatliches Gesamteinkommen*</b>										
Bis 700 €					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
701 - 1.000 €					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
1.001 - 1.300 €					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
1.301 - 1.600 €					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
1.601 - 1.900 €					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
1.901 - 2.200 €					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
2.201 - 2.500 €					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
2.501 - 2.800 €					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
2.801 - 3.100 €					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
3.101 - 3.400 €					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
3.401 - 3.700 €					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
3.701 - 4.000 €					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
Ab 4.001 €					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!



	Gesamtzahl Beschäftigte		davon Männer		Männeranteil in %		davon Frauen		Frauenanteil in %	
	Gesamt	Teilzeit	Gesamt	Teilzeit	Gesamt	Teilzeit	Gesamt	Teilzeit	Gesamt	Teilzeit
d) Art des Aufstiegs i.d. letzten 5 J.					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
Betriebsinterner Aufstieg					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
Externe Rekrutierung					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!

5. Kinderkarenz

	Gesamtzahl Beschäftigte		davon Männer		Männeranteil in %		davon Frauen		Frauenanteil in %	
	Gesamt	Teilzeit	Gesamt	Teilzeit	Gesamt	Teilzeit	Gesamt	Teilzeit	Gesamt	Teilzeit
a) Karenzierte Personen innerhalb der letzten 5 Jahre					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
<b>b) Arbeitszeitvarianten vor und nach der Karenz</b>										
von Vollzeit auf Teilzeit					#DIV/0!				#DIV/0!	
von Teilzeit auf Teilzeit					#DIV/0!				#DIV/0!	
von Vollzeit auf Vollzeit					#DIV/0!				#DIV/0!	
<b>c) Anspruchsniveau der Arbeit</b>										
Anzahl der WiedereinsteigerInnen										
1. mit gleichem/gleichwertigen Arbeitsinhalt wie vor der Karenz					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
2. mit Arbeitsinhalt unter dem vorherigen Anspruchsniveau					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
3. mit Arbeitsinhalt über dem vorherigen Anspruchsniveau					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
<b>d) Aktivitäten von karenzierten Personen in der Organisation</b>										
Geringfügige Beschäftigung					#DIV/0!				#DIV/0!	
Teilzeitarbeit					#DIV/0!				#DIV/0!	
Urlaubsvertretung					#DIV/0!				#DIV/0!	
Teilnahme an Schulungen					#DIV/0!				#DIV/0!	



6. Aus- und Weiterbildung

	Gesamtzahl Beschäftigte	davon Männer		Männeranteil in %		davon Frauen		Frauenanteil in %	
		Gesamt	Teilzeit	Gesamt	Teilzeit	Gesamt	Teilzeit	Gesamt	Teilzeit
a) Anzahl der Personen, die 2001 an Maßnahmen teilnahmen				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
b) Kosten der in Anspruch genommenen Maßnahmen 2001	Gesamtzahl Kosten	davon Männer		Männeranteil in %		davon Frauen		Frauenanteil in %	
		Gesamt	Teilzeit	Gesamt	Teilzeit	Gesamt	Teilzeit	Gesamt	Teilzeit
				#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!

7. Frauen-/Familienförderung

- a) Gibt es in Ihrer Organisation Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf? Wenn ja, welche?  
zB. Aktive Förderung der Väterkarenz, Kinderbetreuungseinrichtungen, Gleitzeit,  
Kontakte zur Organisation während der Karenz (Einladungen zu Betriebsfeiern) etc.  
.....
- b) Gibt es in Ihrer Organisation Massnahmen zur Frauenförderung? Wenn ja, welche?  
zB. Spezifisches Weiterbildungsangebot für Frauen, Förderung weiblicher Nachwuchskräfte für Leitungspositionen etc.  
.....

OBSERVATORIA  
Gender Mainstreaming –  
a Strategy to Reduce  
Wage Differences between  
Women and Men?



The Network of Austrian Counselling Centres for Women and Girls is responsible for the contents of this publication. The European Commission is not liable for any further utilisation of the information contained in this brochure.

## Introduction ... 120

Hannah Steiner,  
Itta Tenschert

**The gender mainstreaming strategy –  
with or without NGOs? ... 122**

Mieke Verloo

**Reflections on the Dutch case on  
Gender Mainstreaming ... 125**

Barbara Stiegler

**With gender mainstreaming towards  
“equitable pay”? ... 140**

Leonore Lerch

**Equal pay for equal work! ... 165**  
OBSERVATORIA in Lower Austria

Marion Breiter

**Using the ABAKABA system  
as an instrument to achieve  
gender-equitable pay ... 174**  
OBSERVATORIA in Vienna

Maria José Guerra

**OBSERVATORIA in Spain ... 182**

Anna Cipolla

**OBSERVATORIA in Palermo ... 185**



Guillemette Renaudin

**From diversifying job orientation  
to equal salaries ... 191**  
OBSERVATORIA in the  
Département Loire

Jacqueline Tregret

**OBSERVATORIA in St. Nazaire ... 194**

Ingrid Frantal

**Gender mainstreaming  
in adult education ... 200**  
OBSERVATORIA in Styria

Itta Tenschert

**Inconquerable fortresses –  
promising perspectives ... 205**  
OBSERVATORIA in the Tyrol

Gerlinde Müller-Grohotolsky

**Mediterranean observations  
at Austria's Southern borders ... 212**  
OBSERVATORIA in Carinthia

Doris Horvath

**OBSERVATORIA in the Burgenland ... 214**

## Tools ... 217

Hypotheses regarding the income  
difference between women and men  
in Lower Austria ... 218

Questionnaire “Gender Mainstreaming  
and Equal Pay” ... 220

Fundación Mujeres ... 228

---

## Annex

Members of the reference groups ... 231

Authors/Translators ... 238



## Introduction

Will the new strategy of gender mainstreaming help to close the income gap? And what is the role of women's NGOs in designing and implementing gender mainstreaming processes?

These questions were addressed by ten regional reference groups in Austria, France, Italy and Spain within the framework of the project **Observatoria: Gender Mainstreaming – a strategy for reducing income differences** (January 2002 and March 2003). More than 90 actors from labour market and equal policy institutions, from public authorities and women's organisations examined concrete examples of the effects of labour market policies and social policy measures on the income situation of women and men. On the one hand, existing GM instruments were adapted and tested for further application, on the other, new tools were developed.

Among the broad range of components that are responsible for the income differences between women and men, the regional groups chose the three areas education, work evaluation/pay scales and implementing GM in the guiding concepts of institutions and organisations. The results of these work projects are documented in the present publication.

The reference group reports are preceded by two papers, one on Gender Mainstreaming by Mieke Verloo, the other on Equal Pay by Barbara Stiegler, and by a contribution on the theme of Gender Mainstreaming and NGOs.

### Project organisers

The Network of Austrian Counselling Centres for Women and Girls is an umbrella organisation of 39 counselling services in eight of the nine Austrian provinces. Every year, more than 60,000 women and girls turn to one of our centres for support in job and private matters.

Founded in 1995, the Network aims at securing a high quality standard of counselling for Austrian and immigrant women and girls and jointly representing their concerns. It is our objective to contribute to the improvement of living conditions for women and girls and introduce their perspective into all spheres of life.

### Partners

Within the framework of the **OBSERVATORIA** project, five Network counselling centres acted as partners at the national level responsible for the coordination of reference groups in the following provinces: Burgenland (Women's Counselling Centre Oberpullendorf), Carinthia (Women's Counselling Villach), Lower Austria (Women for Women), Styria (Women's Service Graz), Vienna (Women Counselling Women). The Tyrol Regional Group was coordinated by the Network office at Innsbruck. At the transnational level, four institutions active in the field of labour market policy for women organised the regional reference groups: Arcidonna at Palermo (I), CEDIFF at St. Nazaire (F), CIF de la Loire at St. Etienne (F) and Fundación Mujeres in Madrid (E). As expert for gender mainstreaming Mieke Verloo of Nijmegen University (NL) accompanied the project.

### Funding


The **OBSERVATORIA** project was supported by the European Commission within the framework of the Action Programme on Equal Opportunities for Women and Men (2001–2005) and cofinanced by the Austrian Federal Ministry for Social Security and Generations, the Women's Office of the City of Vienna, the Provincial Governments of Burgenland, Carinthia, Lower Austria, Styria and the Tyrol, and by contributions from all partners who participated in the project.

Hannah Steiner





## The gender mainstreaming strategy – with or without NGOs?

 A major intention of the **OBSERVATORIA** project was to examine the role of (feminist) NGOs in gender mainstreaming (GM) and to initiate an international exchange of experience on the topic. **OBSERVATORIA** was aimed at promoting the involvement of NGOs in the GM strategy and giving them the opportunity to test and expand their action potential. More specifically, the cooperation of NGOs with actors from public authorities and institutions was to be intensified and developed further in the sense of improving quality.

In Austria the public acceptance and standing of NGOs is relatively low. This is especially true of women's organisations. They are not automatically considered partners in matters of policy and social development, which also affects their self-perception and self-image. In many cases, NGOs suffer from a lack of confidence in their own qualifications. Correspondingly, NGOs have hardly played a role in the field of gender mainstreaming in Austria; they were neither included in information processes nor in decision-making. In GM manuals they are not listed among the major actors of policy making. Administrative authorities and public institutions have more information on GM, and the shaping of political development processes is among their core fields of activity, while the NGOs have not enough resources or insights into political processes and into the mechanisms of (patriarchal) institutions for creating concepts that would influence policy-making. On the other hand, NGOs can quickly enter into new tasks on account of their flexibility.

The Austrian women's organisations have knowledge in store which has developed over a number of years and which is based on the theories of women's research and has been tested in practice in the course of counselling, consulting and education work, all of which makes them indispensable resource pools of gender competence. At present, this potential is not (yet) valued and integrated into GM policies as it should be. But it is also self-



evident that the gender mainstreaming strategy will remain ineffective if it is not linked to clear-cut gender policy objectives, which were unequivocally defined by the women's movement a long time ago (cf. also the article by Mieke Verloo).

Regarding equal pay Austria ranks one but last in a survey at the European level of the salaries for men and women in comparable jobs. But in effect the issue is not only achieving equitable pay for both sexes. What is at stake is no less than the redistribution of resources for the benefit of women as one half of humanity which has been receiving only 10% of the total income. The NGOs (in cooperation with partners from the institutions) could play an essential role in monitoring these aims. **OBSERVATORIA means in this context: to watch – to show the way – to monitor – to control.**

In the course of **OBSERVATORIA** and in cooperation with Mieke Verloo we set up a number of theses which are intended to support NGOs on their way to a more active role in designing GM policies.

### — NGOs need more information on GM.

Up to now little effort has been made to spread information about the GM strategy among NGOs. According to the experience gained during **OBSERVATORIA** basic information and training is required which has to some extent already been received by institutions.

### — GM is too intangible for NGOs.

Partly on account of the increasingly applied per-project funding, NGOs are under growing pressure as to their efficiency, which makes it hard for them to participate in policy development processes or strategies. Their resources for conceptual planning and networking are extremely limited.

### — GM is of little use to “the woman in the street”.

What matters to NGOs is the specific benefit of their efforts for their clients. While the latter would presumably profit from GM in the long run, no immediate use is evident, so the additional work and means that have to be employed are hard to justify (also to financial supporters).

### — NGOs are not part of the mainstream.

Women's organisations have been created out of a critical attitude towards the mainstream. It is part of their tradition to point out existing deficiencies. The top-down approach used in GM arouses their suspicion. For taking part



in the shaping of policies, resistance from outside and within has to be overcome.

#### — NGOs must empower themselves.

NGOs have to change their self-image in order to increase their involvement in structural developments in the future.

#### — NGOs are GM expert pools.

Women's organisations have vast expert knowledge regarding gender, their fields of specification (e.g. labour market policy) and concrete policies that affect women. This expertise must be acknowledged, e.g. by giving more recognition to gender competence, through greater involvement in information processes, commissioning consulting projects etc.

The purpose of **OBSERVATORIA** was to strengthen NGOs in the regional context, so the impulse for forming regional reference groups came from NGO members and the joint projects of these groups were coordinated and propelled by the NGOs involved.

In this sense we consider **OBSERVATORIA** a contribution to the growth of competence in NGOs to cooperate with mainstream institutions, and also to their empowerment.



Mieke Verloo

## Reflections on the Dutch case on Gender Mainstreaming



As Gender Mainstreaming is still a quite recent strategy, only a limited number of countries have a somewhat longer experience. Although countries like Germany seem to have developed fast in this respect since the turn of the century, the most elaborated examples of Gender Mainstreaming as a strategy are still found in Sweden, Norway and the Netherlands. Sweden has developed the strategy at the national, regional and local levels. In a very short time – they started only in 1994 – pilot projects have been set up, procedures put in place, and many new and innovative instruments – the most well known being the 3R method – have been constructed. Norway, as one of the first countries to adopt the goal of Gender Mainstreaming, did not concentrate on the development of instruments, but claims to have integrated gender equality in its consensus oriented style of policy making. The experiences in the Netherlands are more limited, but started already in the 1980s, and they also involve the construction of innovative instruments and infrastructures. How can we assess the progress made on Gender Mainstreaming in the Netherlands? Let us first take a closer look at Gender Mainstreaming: what does it mean?

### --- Gender Mainstreaming

There are several definitions of Gender Mainstreaming. The definition of the Group of specialists on Gender Mainstreaming at the Council of Europe has been widely adopted because it accentuates gender equality as an objective, and not women as a target group, and because it emphasizes that Gender Mainstreaming is a strategy. This definition says that: “Gender Mainstreaming is the (re)organisation, improvement, development and evaluation of policy processes, so that a gender equality perspective is incorporated in all policies at all levels and at all stages, by the actors normally involved in policy-making. (Council of Europe 1998: 15)”.



The essential element in this definition of the strategy of Gender Mainstreaming is its accent on what needs to be changed, targeting policy processes as the main change object. Gender Mainstreaming, according to this definition is about (re)organising procedures and routines, about (re)organising responsibilities and capacities for the incorporation of a gender equality perspective. In further elaborations of the strategy, different tactics that are distinguished can concentrate on organising the use of gender expertise in policy-making, or on organising the use of gender impact analyses in this process, or on organising consultation and participation of relevant groups and organisations in the process. Additionally, the accent in Gender Mainstreaming is on gender, not only – more narrowly – on “women” as a target group.

The underlying assumption is that most regular policies are gendered, that regular policies are a major constitutional element in the construction of gendered social institutions, and that gendered social institutions are an important component in the continuous reconstruction of gender inequality. Gender Mainstreaming usually involves a reorganisation of policy processes, because existing procedures and routines are all too often gender-blind or gender-biased. In contrast to the standard assumption of policy makers and policy-making organisations that their work is gender-neutral, it has been proven over and over again that gender differentials are not recognised in regular policies, and that unreflected assumptions include (most often unintentional) biases in favour of the existing unequal gender relations (Verloo & Roggeband 1996; Siim 1988).

Gender Mainstreaming as a strategy is meant to actively counteract this gender bias, and to use the normal mandate of policy makers to promote more equitable relations between women and men (Verloo 2000: 13). It addresses “systems and structures themselves – those very institutionalised practices that cause both individual and group disadvantage in the first place” (Rees 2000: 3). Because of this focus on a systems approach, “it has much more potential to have a serious impact upon gender equality than other strategies have” (Rees 2000).

Currently, all attention seems to be focused on clarification of the strategy, development of tools and methods, and pilot projects on implementation. There is little to no attention to the various definitions of gender equality that are hiding under the cover of this strategy. Therefore, this paper will not only present a concise description of Gender Mainstreaming in the Netherlands, but will also concentrate on the interaction between process and content, between strategy and objective.

To this extent, the paper will use the Dutch manual on Gender Mainstreaming (Emancipatie in beleid: Handleiding Mainstreaming) as its analytic case, and refer to an inventory of Dutch best practises Gender Mainstreaming made in 2000 (commissioned by the government). Before turning to this case study, an overview of the literature on Gender Mainstreaming should enable us to address the question more generally.

### --- State of the art in research in Gender Mainstreaming

Gender Mainstreaming is a recent strategy, and the few studies that exist at the moment stress that it is too early for evaluation. Still, there are some studies available, and this paragraph will review them to assess the state of the art knowledge in this field. The study of Rees (1998) was among the first, and her path breaking work on Gender Mainstreaming in education, training and labour market policies is a major reference. She argues that Gender Mainstreaming is potentially promising, yet poorly conceptualised and inadequately understood, and that there is a need to address the fundamental nature of gender contracts, and the underlying ideology of the white nuclear family that underpins so many of our social institutions.

The other work mostly mentioned by all scholars of Gender Mainstreaming is the Final report of the group of Specialists on Gender Mainstreaming of the Council of Europe (1998). Its definition of Gender Mainstreaming as: *the (re)organisation, improvement, development and evaluation of policy processes, so that a gender equality perspective is incorporated in all policies at all levels and at all stages, by the actors normally involved in policy-making* has been diffused widely. This last report is mainly a systematic exploration of the strategy, combined with examples of good practices. This type of report has its limitations. Reports putting the accent on collection of good practices mostly suffer from a clear presentation of criteria to decide what is a good practice and why. Moreover, as most of these studies try to advocate a wider dissemination of the Gender Mainstreaming strategy, there seems to be an overdose of enthusiasm, and a lack of criticism.

Reviewing these studies, it is striking that many of them share the character of the Council of Europe report. They propose ideas for the design and implementation of the strategy, and collect good practices (Recipes, Athens report Council of Europe, McKay & Bilton 2000). There is only a limited number of more reflective studies, and very little academic research. This section will review the most promising ones, to be able to distinguish what still needs to be done. Although there are but a few reviews available at this mo-



ment, mostly fragmented, it is striking that their conclusions seem to point in similar directions.

### --- Employment and labour issues

First of all, there is a major accent on Gender Mainstreaming in connection to employment or labour market issues. Behning & Serrano Pascual (2001a & 2001b) concentrate on the impact of the concept of Gender Mainstreaming in national practices on employment, covering twelve Western European countries. They find differences in Gender Mainstreaming parallel to divergent national paths pursued towards the goal of gender equality. As shown by the national reports in their book, the understanding and adaptation of the Gender Mainstreaming concept varies widely in the Member States of the EU, ranging from the equation of the concept with equal opportunities and equality to its being understood as affirmative action, equal treatment, equal participation, reform of government. As a result, they state that there is not a general understanding of the concept in the various Member States, and – even more importantly – most policies implemented in Member States are just a continuation of previous policies. The main problem is a focus on women as the subject of change, and a focus on fitting women into the status quo rather than transform the status quo. In Spain for instance, Gender Mainstreaming is the reinforcing of positive discrimination policies. Behning and Serrano Pascual explain these differences in the implementation of Gender Mainstreaming as connected to national differences in predominant gender contracts, placing the Netherlands and Austria in a model labelled “male breadwinner – female part-time employed and homemaker”, and Greece and Spain in a transition model from a traditional towards a dual earner model.

Behning and Serrano Pascual stress the importance of a clear understanding of Gender Mainstreaming because an adequate implementation requires a gender perspective in all decision-making processes. They note that their research indicates that some of the emancipation concepts developed by the women’s movements in the Member States may be incompatible with the general principle underlying Gender Mainstreaming, because it is focused on gender and on both sexes, whereas (parts of the) women’s movements insist on specific features of women’s identities, and on a sameness approach to gender equality.

As they analyse Gender Mainstreaming in the EU as a top-down strategy – which implies an attempt at harmonisation of European gender cultures –

they regret the failure of institutional actors to include actors from the women’s movements in the development of the strategy. They plea for a stronger participation of citizens and women’s movements in order not to lose a great deal of knowledge and implementation opportunities. They conclude that it is particularly important to clarify the meaning of Gender Mainstreaming.

### --- Gender Mainstreaming tools

Another review work focuses on specific Gender Mainstreaming tools. The EU’s expert group on Gender and Employment EGGE recently published a report on Gender Impact Assessment (GIA) and the European Employment strategy (Rubery & Fagan 2000). GIA is one of the most developed instruments for Gender Mainstreaming (Partner 2 1996). A GIA identifies positive or negative outcomes of proposed policies in terms of gender equality. GIAs are meant to inform decision-making in an early stage so as to be able to reorient or mitigate policies if necessary. As an instrument, GIA is developing at uneven rates across Member States, the group concludes, with Sweden and the Netherlands taking the lead. The report stresses that not only more practical elaborations of the GIA methodology are necessary, but most urgently a further conceptual elaboration. What the report calls an “upwards” elaboration, means that the guidelines need to be located in a broader and more explicit theoretical statement of how gender inequality is reproduced in society, and a classification about the concept of equality is to be adapted. The “downwards”, more practical elaboration then follows from this conceptual framing of gender relations and gender inequality. According to the report, a more developed conceptual framework can inform GIA, and lead to improved GIA methodology, to avoid GIAs that merely make gender visible, but fail to be gender sensitive. This is all the more important because they find there is a lack of expertise in policy evaluation in general, and of methods for Gender Mainstreaming evaluation specifically.

Another major issue that is brought to the fore by the report is how to combine GIA with attention for other forms of structural inequality. They point out that this question will gain increasing prominence because the new European Social Policy Agenda sets out a number of proposed actions on discrimination on other grounds than gender. This calls for a sound understanding of dimensions of gender inequality as related to other structural inequalities, such as ethnicity, age, class, sexual orientation and physical ability.



### --- Comparative TSER study

The TSER project on “Predicting the Impact of Policy” starts pointing out that “understandings about the core meanings attached to the concept of equality and the ways it is best pursued are affected by historic and contemporary national influences that are regularly revised and renewed”. According to the researchers, diversity in concepts of equality is inevitable, and has positive as well as negative consequences. Because of this diversity, strategies also need to be democratic. In a pluralist understanding this can be seen as a facet of subsidiarity, which in turn is an element of democracy. They find not only different rates of progress towards gender equality in the states concerned, but also different legal and non-legal strategies to fight inequalities and different notions of equality, different distributions of the burdens and benefits of gender equality policies. They conclude that even if formal compliance with the letter of the law cannot be equated with convergence between EU and Member States’ policies, effectiveness of EU equality norms depends very much on the fit between them and the national policy environment into which they have to be imported (Nott, Beveridge & Stephen 2000). In that sense, they stress the dependency of the EU on Member States for the implementation of Gender Mainstreaming.

### --- Gender Mainstreaming and policy adaptation in the EU

The first academic studies centre on explaining conditions for a successful start of Gender Mainstreaming (Mazey 2000; Hafner-Burton & Pollack 2000). Mazey shows how Gender Mainstreaming constitutes a clear example of policy succession or policy adaptation, prompted by the desire to overcome the limitations of existing policies, and the need to respond to a changed policy environment. In Hafner-Burton’s and Pollack’s analysis of Gender Mainstreaming in the European Union, it is pointed out that the EU until recently has pursued its ambitious agenda on gender equality mainly along the comparatively narrow neo-liberal front of workplace legislation, but that it has begun to pursue a broader agenda in the 90s, with potentially important consequences for European women and for the EU as a progressive policy. Their work concentrates on explaining this expansion of the EU agenda, and on explaining cross sectional variation within the EU in the start and implementation of Gender Mainstreaming. They consider five areas: Structural funds, Employment and Social Affairs, Development, Competition, and Science, Research and Development.



Even if they offer a rather sweeping analysis of the policy frames involved, and framing processes related to them, their analysis shows the dominance of framing as an important aspect of explaining the occurrence and successful starting of the implementation of Gender Mainstreaming. They use the concept of strategic framing as a dynamic concept that enables to see how different actors adapt existing policy frames to pursue their respective goals. Their case studies support two general conclusions: the variability of results, and secondly, the ability of strategic actors to overcome structural obstacles through a skilful process of strategic framing.

In their final conclusions, they warn the EU that their Gender Mainstreaming efforts might turn into an integrationist approach – integrating women and gender issues into specific policies rather than rethinking the fundamental aims of the EU from a gender perspective. They see this as the inevitable result of the strategic framing processes which “sell” Gender Mainstreaming as an effective means to the ends pursued by the policy makers, rather than as an overt challenge to those ends. Especially since the EU is one of the most successful implementers so far, this threatens the transformative potential of Gender Mainstreaming.

The study of Braithwaite (1999) concerns Gender Mainstreaming in the Structural Funds exclusively. Her study on what can be seen as the most developed area within the EU so far, comes to similar conclusions as the research discussed earlier. It states that many important areas of Structural





Funds intervention in terms of gender equality are missed, and that the relevance of gender is sometimes highly contested. It stresses that one of the general risks of the Gender Mainstreaming approach is that, in the absence of precise objectives on reduced gender inequalities, the treatment of gender can be easily located within, and then be subject to, other policy goals, such as employment creation, economic growth or poverty reduction. So far, it says, the main objective in terms of the Structural Funds and gender equality is to improve female participation in the labour market. Reconciliation of home and professional life is then treated as a means to facilitate women's more active participation in the labour market, rather than as an equality objective in its own right. Contrary to the rhetoric of Gender Mainstreaming, efficiency and effectiveness are, in practice, more convincing arguments for integrating equality concerns into Structural Funds programmes than "equity".

### --- Gender Mainstreaming across Europe

An evaluative report made for the Council of Europe (Verloo 1999a) concludes also that there is a lack of elaboration of gender equality as a definite objective, and a need for ongoing dialogues on what gender equality should be. It concludes that the main accent in Gender Mainstreaming so far has been on analytical and educational tools, (except at the local and regional level), and that consultation and participation of citizens or users is less used, which threatens to turn Gender Mainstreaming into a technocratic enterprise. The report is one of the few to pay attention to Central and Eastern Europe, pointing out that only Slovenia has started implementation of Gender Mainstreaming, and that on the whole the implementation of Gender Mainstreaming in the candidate states encounters a multitude of barriers, including problems to get gender equality on the political agenda.

The only other study on Gender Mainstreaming in connection to Central and Eastern Europe is Bretherton (2001). She concludes that despite a commitment by the EU to integrate gender equality in all its activities, mainstreaming has been notably absent from policies towards Central and Eastern European countries. Emphasising the Polish case, she states that enlargement policy is illustrative of a conflict between ideas and interests which serves to inhibit institutionalisation of mainstreaming principles and practices, not only in relation to the Enlargement, but across EU policy areas and beyond. She concludes that the EU has failed in mainstreaming gender in policy areas related to the Enlargement so far, and that the failure to main-

stream gender in Agenda 2000 generates strong fears that enlargement will entail a general weakening of EU equality policy (CEC 1997; EP 1997, 1998; CEC1999). With regard to civil society, her study shows that, while there has been a fall in women's representation in Central and Eastern European countries, there has been a significant development of transnational networking by Central and Eastern European women's groups. These groups have been targeting mostly the UN system for lobbying about gender issues, but they are increasingly focusing on EU officials to influence Central and Eastern European governments towards gender equality goals.

### --- The Dutch Case on Gender Mainstreaming

The strategy of Gender Mainstreaming is certainly not new in the Netherlands. In fact, it can be seen as a further elaboration of the strategy of 'facet policy' developed since the 1970s as one of the two strategies that were jointly embraced. Facet policy stated that equality was to be seen as a facet of all policies. Facet policy however, proved to be hard to realize, as the infrastructure at first was limited to a Secretary of State (1977) and a unit (DCE) for the Co-ordination of what is called "emancipation" policies. Until the 90s there were gender equality initiatives at several ministries, but they were mostly limited to targeted activities. The ICE, a group of focal points for gender equality from all ministries was established in 1977 too, but its influence dwindled down quickly as the officials appointed were hardly ever highly positioned within their own ministry, and moreover, tended to be replaced often.

A crucial move in the 80s was to define gender inequality as a problem of power differences between women and men. The attention of policy makers consequently widened from "culture" and consciousness raising to changing structures in society. Even if in later years the official definition of the gender problematic as a problem of power differences was never explicitly changed, Dutch gender equality policies in practice were more and more narrowed down to labour policy. In line with the main objectives of the Dutch governments at the time, the main issue seemed to be increasing the participation of women on the labour market. Although this focus has resulted in a number of policy changes that were warmly welcomed by feminists, such as an increase in child care centres and a policy offering more opportunities for part time work for everyone, the sad consequence was also that facet policy shrank down to almost nothing. Towards the end of the 80s attempts to integrate gender equality in the regular ministries had



faltered, and only a list of three action points per ministry remained. These action points consisted mainly of specific targeted measures that had an ad-hoc character, and were not part of a long-term strategy (TECENA 2000).

The initiative to develop a gender impact assessment can be seen as a renewed attempt at materialising facet policy. In the beginning of the 1990s, the Dutch were not only one of the few countries to develop a special instrument for Gender Mainstreaming at the national level (a Gender Impact Assessment called EER) but, what is more important, they were the only one to actually use the instrument. The recent study that evaluated the first seven EERs showed that the instrument as such is a good instrument (van der Graaf, Mossink & Gröflin, 1999). The political will to continue to use the instrument is present.

A major problem with the instrument, however, is its position in the decision making process, as there is to this day no systematic procedure to guarantee its use. Policy making varies considerably within the Dutch government, across fields and issues. The departmental autonomy of officials is matched by the autonomy of ministers in the Cabinet. The Dutch civil service is said to be relatively fragmented. In this “kingdom of the disunited ministries” there is unfortunately still no procedure where salience, relevance and importance for gender relations are the criteria for a compulsory use of this EER, or for any other mainstreaming strategy. One would prefer to see that a minister, and hence the Council of Ministers, decides about this, informed by expert advice (from inside or outside the bureaucracy). A second problem is that the EER so far has been used at a rather late stage in the policy making process, and consequently, that influence on the policies involved has been the exception rather than the rule. The evaluation report recognises these problems, and gives recommendations to solve them. As yet, it is too early to see if the recommendations will change the practice. The EER is still more a promise for the incorporation of a gender perspective in policies than a reality.

The different histories of two instruments developed in the Netherlands – the EER and the Gender Bias Research Guidelines – demonstrate clearly that mainstreaming involves more than making an instrument. While the Dutch Equality Unit promoted the first extensively, and several local women’s policy agencies and some NGOs lobbied for it, the second was neither promoted nor supported and ended up in a desk drawer. The lesson to learn from this is that it is not enough to have instruments available, and that the organisation of responsibilities for the use of the instrument is crucial.

Certainly in the beginning, promotion activities, such as workshops, articles in departments’ newsletters and so on, appear to be necessary to ‘seduce’ civil servants who are new to questions of gender equality to use the instrument. The experiences from the Netherlands also show the importance of organising and supporting Gender Mainstreaming at the top level. Not only the commitment from the leaders is necessary, but also a clear commitment in the policy formulation. In the Netherlands this commitment is founded on the basis of the former facet policy.

Concerning gender equality infrastructure, at the national level these days, there is still both a unit (DCE, located within the Ministry of Social Affairs, and Employment) and a network of focal points in all ministries (ICE). Within most ministries, there are internal committees on gender equality too. After a decade of continuous reorganisation and turbulence within DCE, which caused a loss of professionalism and influence over other ministries, and even an attempt at abolishing DCE in the early 90s (on the grounds of mainstreaming!) the DCE seems to be right on track again at the beginning of the new century (Outshoorn & Swiebel 1998).

### --- Zooming in on Dutch Gender Mainstreaming

Turning to *the inventory of Dutch best practises* on Gender Mainstreaming, two elements are striking. First of all, there is no mentioning whatsoever of the objective of this strategy. The inventory is based on the answers to a questionnaire. The questionnaire starts with the question: Can you describe the mainstreaming activities that you have been involved with? Continuing with: what was the objective of this initiative? The report gives no information on what could possibly count as The Gender equality objective, and does not analyse the answers given to the second question. Answers given to the second question are mostly of the type: we want to brainstorm on Gender Mainstreaming, or we want to disseminate information. Referring to the objective as related to gender equality is rare. Secondly, the inventory does not seem to have clear criteria on what counts as Gender Mainstreaming, but uncritically accepts the presentation of activities as such. As a result, activities such as a special fund for women, a plan to stimulate more women in decision making positions in the field of sport, a database on feminist documentation centres, research on women in top positions are all mentioned as Gender Mainstreaming activities, even if they are clear examples of targeted gender equality policies. They are mentioned along with Gender Mainstreaming instruments such as GIA’s, and many conferences and explorative

studies. We can conclude safely that this inventory is a missed opportunity of clarifying both the concept and the practises of Gender Mainstreaming.

The letter of the State Secretary for Emancipation that accompanies the advisory report “Gender Mainstreaming, a strategy to improve quality”, has more to offer on this: an independent assessment committee is suggested, that will report regularly on the results of departmental Gender Mainstreaming efforts. In this paper I focus on the relation between strategy and objective, and just the fact that such a committee will be installed is not enough to assess the value of such a committee. We would need to know more about its assignment, we would need to know if this Committee is supposed to evaluate mainly the strategy or also the objective and the interaction between strategy and objective as well.

When we turn to the *manual*, we can hardly escape being critical once more. To start with a slightly more positive tone, the manual rightly describes Gender Mainstreaming as a strategy. It also mentions that it is a continuous, process-oriented strategy, that it is never finished. It does not, however, point out that this means that the organisation (or the anchoring) of the incorporation of a gender perspective is essential, and accordingly, gives no ideas how to do this.

The two criticisms that I will concentrate on concern the lack of attention to the objective of the Gender Mainstreaming strategy and the way this manual refers to the necessity of strategical framing. The manual does not explain



that Gender Mainstreaming is a strategy towards gender equality. In its intro, it even plays down on this crucial element, by explaining in general terms that mainstreaming is a strategy to incorporate a specific aspect in regular policies. It then goes on to mention emancipation as an “example” of such a specific aspect! The only further reference to a goal is one section later (on p.70), where two questions are mentioned that are crucial in Gender Mainstreaming: how are aspects of gender connected to policy problems and chosen solutions, and what is the result of policies for different groups, such as women and men? (Note again the playing down on gender in the wording of “such as”.) It comes as no surprise then, that there is no explanation what the goal of Gender Mainstreaming should be, no mentioning what gender equality, or emancipation as a goal should be. This is striking because Gender Mainstreaming as a strategy is meant to involve “regular” actors, who cannot be expected to have knowledge about this.

How does the manual refer to “content” at all? The manual refers to content using the concept of problem definitions. Under a heading on “Commitment and support” (draagvlak), an explanation starts on how a shared problem definition, a shared analysis, a clear policy framework is essential to create commitment and support (p.9). Further in the manual, this is explained in more detail (p.18). The manual explains that problem definitions are crucial in enhancing the possibilities for problems to reach the agenda. It gives an example where “emancipation” (not really a problem, but a goal, but this is a side remark), was a concept that generated too much resistance, similar to words like “gender”, and “women”. Chosen concepts matter, the text goes on, and therefore often concepts like “diversity”, or “equality”, or “participation in society” are chosen rather than gender or women or emancipation. This section on problem definition is closed by a sentence that explains that “linking with existing mission statements, goals or concepts of organisations is a good strategy to get the aspect emancipation on the agenda”.

After this close reading of the text, we can conclude that the manual does not clarify what the goal of gender equality is or should be, and that it calls for an “anything goes, as long as it sells” approach. It will remain to be seen if this leads to a proliferation of interesting conceptualisations of the goal, or whether it will mainly make Gender Mainstreaming an empty strategy, a strategy that can be used for any goal, as long as some connection to emancipation can be claimed or suggested. I am afraid that the last possibility is the only realistic one, especially since the recent Dutch cabinet headed by Balkenende seemed to re-introduce a liberal perspective to gender equality, playing down on structural analysis in favour of assuming an uncomplicated

possibility of free choice and a neutral state. What would be needed is a manual that explains not only policy processes, but a clear vision on gender equality as a goal, imbedded in an analysis of social, economic and cultural power dynamics resulting in gender inequality, and in an overall Gender Mainstreaming policy.

## References

- Behning, Ute & Amparo Serrano Pascual. 2001a. "Rethinking the gender contract? Gender Mainstreaming in the European employment strategy. In: European Trade Union Yearbook 2000. Edited by Emilio Gabaglio and Reiner Hoffmann. ETUI, Brussels.
- Behning, Ute & Amparo Serrano Pascual (eds). 2001b. *Gender Mainstreaming in the European Employment Strategy*. ETUI: Brussels
- Braithwaite, Mary, 1999. "Mainstreaming Equal Opportunities into the Structural Funds: How Regions in Germany, France and the United Kingdom are Putting into Practice the New Approach. Final Report of the Survey of Current Practice and Findings of the Seminar at Gelsenkirchen, January 21–22, 1999," Report produced for the European Commission, DG XVI (Regional Policy and Cohesion), April.
- Bretherton C (2001), "Gender Mainstreaming and European Union enlargement: Swimming against the tide?", *Journal of European Public Policy*, 8, 1, 60–81
- Council of Europe, 1998. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices: Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming [EG-S-MS (98) 2]. Strasbourg.  
<http://www.dhdirhr.coe.fr/equality/Eng/Final%20Report%20Mainstreaming.html>.
- Graaf, H. van de, Mossink, M. en J. Gröflin, Van de eer geleerd. De evaluatie van emancipatie-effectrapportage, werkdokument nr. 110 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag: Ministerie SZW, 1999,
- Hafner-Burton, Emilie & Mark Pollack, 2000. *Mainstreaming Gender in Global Governance*. Paper for the Mainstreaming gender in European Public Policy Workshop, University of Wisconsin-Madison, October 14–15.
- Hafner-Burton, Emilie & Mark Pollack, 2000. "Mainstreaming gender in the European Union," *Journal of European Public Policy* 7:3 Special issue 432–56.
- Marktplan, 2000. In beleid verankerd. Inventarisatie best practises Gender Mainstreaming. Marktplan: Bussum.
- Mazey, Sonia, 2000. "Introduction: Integrating Gender- intellectual and 'real world' mainstreaming," *Special Issue Journal of European Public Policy*, 7:3, pp. 333–345.

- McKay, F and K. Bilton, 2000. *Learning From Experience: Lessons In Mainstreaming Equal Opportunities*. Governance of Scotland Forum: University of Edinburgh.
- Nott, Sue, Fiona Beveridge & Kylie Stephen (eds), 2000. *Making Women Count. Integrating gender into Law and Policy making*. Aldershot: Ashgate.
- Outshoorn, Joyce and Joke Swiebel (1998). *Feminism and the state in the Netherlands*, in: G. Lyclama, A. Nijeholt, V. Vargas, S. Wierenga (eds), *Women's movements and public policy in Europe, Latin America and the Caribbean*, New York: Garland Publishing, pp. 143–189.
- Recipes, 2000. *Best practices of Gender Mainstreaming*.  
<http://www.infcom.it/arcidonna/mainstreaming/Ligth/inglese/Recipes/recipesenl.html>
- Rees, Teresa, 1998. *Mainstreaming Equality in the European Union: Education, Training, and Labor Market Policies*. New York: Routledge.
- Rubery, J., et.al., 1999. *Gender Mainstreaming in European Employment Policy. A Report in the Framework of the Fourth Action Programme for Equal Opportunities for Women and Men*, March.
- Rubery, J. & C. Fagan, 2000. *Gender Impact Assessment and European Employment Strategy*. EWERC/UMIST: Manchester.
- TECENA (2000). *Emancipatie in de hoofdstroom*. Tecena's rapportage van het onderzoek naar de effectiviteit van de departementale taakstellingen emancipatie voor het proces van duurzame integratie. Den Haag.
- Verloo, Mieke, 1999a. *Gender Mainstreaming: Practice and prospects*. Report prepared for the Council of Europe. EG (99) 13
- Verloo, Mieke, 2000a. "Making Women Count in the Netherlands", Sue Nott, Fiona Beveridge & Kylie Stephen (eds.), *Making Women Count. Integrating gender into Law and Policy making*. Aldershot: Ashgate, pp. 49–77.
- Verloo, M., 2001. *Another velvet revolution. Gender Mainstreaming and the politics of implementation*. IWM Working Paper 2001. IWM: Vienna
- Verloo, M. 2002. *De kwestie van de samenhang*. In: Yvonne Benschop & Freda Dröes, *Op de voet gevolgd. Gender en emancipatiebeleid*. SWP: Amsterdam pp.158–168.






## With gender mainstreaming towards “equitable” pay?

### Strategies and experiences in the implementation of the right to equal pay for men’s and women’s work

1. What is gender mainstreaming and what is gender analysis?
2. Gender analysis of the issue of equal pay
  - 2.1 The phenomenon of wage inequality between women and men
  - 2.2 The causes of gender-specific wage discrimination: gender difference and gender hierarchies
  - 2.3 Hidden discrimination in work evaluation and pay scales
  - 2.4 Fields for action and measures to take
3. Identifying the actors in gender mainstreaming processes and defining the role of women and women-specific policies

#### 1. What is gender mainstreaming and what is gender analysis?

 The concept of gender mainstreaming was developed by the international women’s movement in order to better achieve their objective: improving women’s situation in life. This newly developed strategy not only relies on the political power of women in NGOs, associations and initiatives, but is also aimed at policy-making institutions and organisations. These institutions should be made aware of their contributions to the maintenance of patriarchal gender relations. In this way, institutions and organisations become actors in gender politics. Gender mainstreaming challenges ministries and



authorities, as well as trade unions, associations and societal organisations. Rather than continuing their strategy of leaving gender policies to women and granting them a few rights in return, these institutions are now identified as actors who as part of their routine, mainstream actions contribute to the way life is for men and women. By signing the Amsterdam Treaty, the Member States have made an obligation to adopt the strategy of gender mainstreaming, which can be regarded as a success. The strategy of course also implies that male persons are involved in gender policies. As a rule, these individuals have yet to come to terms with the fact that they are part of the relationship with which we are dealing. Focus is no longer on women as the target group of individual policies; instead, concentration is on the conditions leading to the current roles of men and women in society. Gender mainstreaming aims at the analysis and transformation primarily of structural elements and entrenched mechanisms. Expanding the strategy of advancing women, the issue is not only to put women in a position to achieve the same as men, but also to change the male thought and behaviour as well as male-oriented structures, which have been hitherto set as the general norm. For participating in gender mainstreaming processes, the analysis of one’s own work from a gender perspective is required. Thus, gender mainstreaming processes comprise combining expert knowledge with existing knowledge of gender relations in order to improve the quality of action in organisations.

To date, women’s policy as well as women’s studies and gender studies have led an isolated existence; they are marginalised by administrative institutions, ministries and universities. However, gender mainstreaming processes







can only succeed if a bridge is built between knowledge of gender relations and knowledge and thinking that has so far been regarded as gender neutral. In this way, gender policy objectives and findings from women's studies and gender research can be readily integrated into organisations' decision-making processes. For a successful gender mainstreaming process, a field analysis taking into account gender aspects and a problem analysis must first be carried out. Following this, it is necessary to define the actors in charge of implementing within their respective environments, the political actions based on the findings.

For gender analysis an adequate understanding of gender and knowledge of gender relations is necessary.

Gender analysis may relate to theoretical discourse, a political agenda, a household, a budget or a specific measure. It can be carried out in every sphere. Gender analysis is a procedure in several steps:

- defining the gender approach and the gender policy objective
- collecting gender-sensitive evidence
- formulating gender-sensitive issues
- preliminary conclusions

Gender analysis is based on the view that gender is not a biological characteristic of humans, but rather, a social construct set up for the purpose of simplifying social order and establishing hierarchies. Beyond examining the thoughts, statements and acts of gendered individuals who are categorised as women or men, gender analysis looks at the way the dual and hierarchical construct of gender determines a problem that happens to be on the agenda.

The main thrust of gender analysis is to uncover the structural conditions leading to a limitation of possible individual diversity based on the uniformity of the gender construct. Following the categorisation according to a person's "sex" specific life styles, occupations, interests and social status are produced which limit the developmental potential of individuals and at the same time lead to the attribution of a hierarchically defined position.

Because of their sex, women are assigned the less highly regarded share of work, have less material value at their disposal, less social influence, while on account of their sex men are assigned the more highly regarded share of work, have more material value at their disposal, and greater social influence. If focus is placed on the structural setting of these hierarchical gender

relations, political consequences will arise. These consequences are not limited to recommendations for women to assert themselves and overcome on their own the gender barriers with which they are confronted. Nor are they limited to recommending men to stand back for the benefit of women and surrender their privileges of their own accord. Rather, gender analysis is about tracking down the structural embedding of both discrimination and privileges. Gender analyses draw attention to the conditions that allow gender hierarchies to be constantly reproduced. Consequently, it is these conditions that have to be changed. The direction of the change follows a gender policy objective. Defining the gender concept is of central importance for every gender analysis. The perception of gender as the biologically conditioned characteristic of an individual is a concept that legitimises gender differences and regards them as closed to political change, and can thus not be used as a key concept for gender analysis. But if gender is not regarded as a one-dimensional issue and if the ruptures between sex, sexuality and gender are perceived, if the social attribution of individual biological differences is not accepted and the social construct of gender is questioned, if hierarchies are viewed critically, gender specific differences will become a political problem (Stiegler 2002).

A gender perspective is appropriate for identifying and criticising gender-specific attributions for women and for men, so it cannot be used for glossing over discrimination. However, gender analysis avoids deducing sexual discrimination from the woman's individual situation and avoids supposing that all women are opposed to gender differences and gender hierarchies. It also avoids making all men personally responsible and accusing them as guilty of oppressing women. Instead, an approach is taken where individuals have the option to turn away from, but also to identify with gender roles.

By means of gender analysis, gender hierarchies become visible. Even if there are individuals who in their everyday lives are not aware that they live and act within gendered structures, this does not mean that such structures do not exist. From a gender perspective, the fact that many men and women consider it natural to practise a division of labour according to gender hierarchies indicates the great extent to which social and cultural models determine the self-awareness of individuals. Men in particular, in many cases are totally unaware of the gender-specific determination of their lives. For them, it is only women who are affected in some way on account of their sex.

The collection of gender-specific data is always part of gender analysis. The collected data is first differentiated according to "sex", i.e. the biomorpho-



logical gender categorisation of the individual. However, this differentiation according to the criteria "man" or "woman" is insufficient. In order to be able to answer questions about the mechanisms of gender and their effects, other characteristics related to gender roles have to be taken into account already during data analysis.

The data has to be categorised according to:

- mothers and fathers, i.e. the family situation, age and number of children,
- age, i.e. young, middle-aged and older women and young, middle-aged and older men,
- the extent of participation in gainful employment, i.e. women employed full-time and men employed full-time,
- independent financial and material means at one's disposal, i.e. women in an economically secure/less secure position, men in an economically secure/less secure position,
- the surrounding infrastructure, i.e. women in the country and in the city, men in the country and in the city,
- health status, i.e. women with health impairments and men with health impairments,
- ethnic background, i.e. immigrant women and immigrant men.

This differentiated way of collecting data is based on the awareness that the living conditions of individuals are determined by socio-cultural components, which in turn are linked to gender positions. Gender does not form homogeneous gender groups, therefore statements about "the men" and "the women" are too general and tend to blur the specific distinctions and hierarchies between the groups.

Further analytical steps examine the workings of mechanisms for establishing and maintaining gender-specific differences and hierarchies. For this purpose, the historical and cultural development of gender relations must be taken into account. The times when gender was used as an element of rule and oppression also in the legal codices and when women were not allowed to do what men did (i.e. participate in elections or attend the universities) are of the past in European countries. Direct discrimination was gradually eliminated from the legal codex. However, in social reality gender still is a mighty component of order, and even without any legal legitimisation, the hierarchical order of gender continues to rule. Therefore, regulations must continue to be examined for indirect discrimination or privileges.

The following chapter outlines these steps as related to the issue of wage inequality.

## 2. Gender analysis of the issue of equal pay

### --- 2.1 The phenomenon of wage inequality between women and men

**First finding:** Wage inequality between men and women is an international phenomenon. While 50% of the world's population are women, they have a share of 65% in the total amount of work performed, but only 10% of the income and 1% of the property (cf. Dritte Welt Haus 1992). Looking only at Europe, the gender specific pay gap, i.e. the income share of women compared to the income of men, shows great differences, but inequality remains throughout. If gender were irrelevant for the income situation, men and women would have the same average income. However, this is by no means the case. According to the results of the most recent Structure of Earnings Statistics (SES) carried out by Eurostat (the Statistical Office of the EU) women who are employed full time in the industry and services sector earn on average 75% of men's wages. In no more than four Member States, Belgium, Denmark, Luxemburg and Sweden, the difference was less than 15%. The lowest difference was registered in Sweden, namely 12%. At the other end of the scale are Greece and the Netherlands, where women earn 70% of men's wages, and Portugal, where women earn a mere 67% of what men earn (cf. Europäische Kommission 2001, pp.6ff).

**Second finding:** Wage inequalities are not the same throughout the sectors, but they are present in all sectors. In all countries, a difference between the public and the private sector is noticeable. In the private sector, the gender pay gap is much wider: the discrepancy between men's and women's earnings is 19 percent compared to 10 percent in the public sector.

In the Federal Republic of Germany, the first report on the job and income situation of women and men was drawn up in 2002, commissioned to a trade-union-oriented research institute by the Federal Government (WSI: Bericht der Bundesregierung zur Berufs- und Einkommenssituation von Frauen und Männern, 2002). According to this report, gender determines the income position in a variety of ways:



- In traditional women's jobs, the standard wage is lower than in traditional men's jobs. This appears to be an international phenomenon and is linked to the low value attributed to care and nursing as compared to so-called productive work. Contributing to the gender gap in retirement, in women's jobs and small enterprises, the system is usually by far less elaborate than in men's jobs and major companies.
- The higher the level of an occupation, the wider the gender pay gap. While for untrained workers, gender has ceased to cause a decisive income difference, the pay gap is extreme in higher positions: in the case of masters of a craft, women on average earn only 57% of men's wages. Similarly, the level of education plays a role for the gender gap. Women who have graduated from a third-level college (Fachhochschule) earn 69% of what men with the same education earn, while untrained young women earn 82% of the wages of untrained young men. This clearly demonstrates that the gender competition for higher jobs in Germany has been decided in favour of men. Apparently, in Austria the opposite is the case, as the greatest differences were found among unskilled workers, while for graduates with higher education, the gender pay gap was smallest (Breiter 2002).
- The system of regular benefits is much more elaborate in jobs traditionally held by men. Men collect extra payments for considerably more aspects of their work, and these extra payments are higher than those in women's jobs. Wage supplements form a larger part of men's total income than is the case for women.

**Third finding:** From a biographical perspective, women earn even less compared to men. For the first time in Germany, the lifetime incomes of a cohort of men and women were calculated. The result is shocking: in the course of their lives, women earn 42% of what men earn. Even for women who have worked full-time or part-time all their lives, the share is only 62%. This perspective on the income relations takes into account that unpaid work in the household and the family is regarded as women's work, and that while performing this work they have either no income of their own or are employed part-time and earn very little. From such a biographical perspective it becomes even more evident why old age provisions for women on account of their own gainful employment are so insufficient: women's poverty in old age would be extreme if they were not provided for through marriage.

**Fourth finding:** The gender gap widens with age. Older women have even less income, and consequently lower pensions, than younger women.

**Fifth finding:** In Germany, the gender-specific wage inequality was reduced by only 2.8% (old Länder) over the last 20 years and 1.9% during the nineties in the new Länder of the former Democratic Republic of East Germany. In Austria, the gender pay gap seems even to have increased over the past few years.

## 2.2 The causes of gender-specific wage discrimination: gender difference and gender hierarchies

The report on the pay and income situation commissioned by the German Federal Government also deals with the causes of wage inequality. Germany is an interesting case because due to the unification between East and West Germany two different gender cultural contexts and their effects on the income situation of women and men can be observed. And these effects are substantial. In 1997, women in West Germany earned on average 74.8% of men's wages, while women in East Germany earned 93.9% (Lohn- und Einkommensbericht, p. 99). As an analysis according to structural characteristics shows, in a gender culture where

- gainfully employed women are the norm,
- child care is not privatised,
- qualifications have no gender-specific connotations,
- and the income gap between high and low wage earners is generally smaller,

wage discriminations will tend to be lower.

The causes of wage discrimination on account of gender lie in the interrelations of (paid and unpaid) work and gender.

In public discussion on unemployment and the future of labour and the labour society, work in the home and the family is not an issue. For analyses in which globalisation, the orientation of markets towards the EU, structural transformations of the economies and rapid devalorisation of knowledge are named as the major factors that change the world, a concept of work that has long been criticised by feminist researchers is used as a basis. Such analyses disregard gender relations, gender difference and hierarchies as well as unpaid work. Taking the work and living situations of women for what they are, we are not on the way towards a service society, as has often been pos-





tulated, instead society has long been a service society. But the services performed by women are unpaid and thus not only absent from a male perspective, but are also not included in the gross national product. A male perspective is above all oriented towards wealth in terms of industrially produced goods. Social well-being, which depends on social services, is attributed only secondary importance or denied altogether.

In principle in all European countries the work required by society is organised in two different forms: salaried work and unpaid labour. Expressed in work hours, there is more unpaid labour than salaried work performed. In the Federal Republic of Germany, the annual number of salaried work hours is 60,000 million, as opposed to 95,500 million hours of unpaid labour performed in private homes. Unpaid labour is totally absent from all political economy surveys and calculations. In general, salaried work has a higher standing than unpaid labour. Qualifications, financial independence and social integration can only be achieved through salaried work, while unpaid labour achieves moral recognition, if anything at all.

Everything that is not provided for by the state has to be substituted by private work. The political conception of the welfare state sets the framework conditions which decide which tasks have to be covered in the private sphere: The range of public services in the field of assistance, education, training and care is of decisive importance for the scope of private work. More and better daycare places for children, more all-day schools and leisure time facilities for young people and more outpatient and inpatient care facilities for ill people and the needy will reduce the amount of work that has to be organised on a private basis. The distinction between private and occupational work varies among the European countries. Regarding public child care facilities, Germany ranks near the bottom in Europe.

The work that is necessary for society is not only divided into private and salaried work, but the two forms of work have a gender correspondence. In Germany women work approximately 35 hours without pay and 15 salaried hours, while men work approximately 20 hours without pay and 30 salaried hours. Women spend approximately two thirds of their working lives in private work, men only one third. Under present conditions, the so-called double life style (job and family) can be performed by women only by limiting the amount of salaried work, at reduced salaries and at the cost of the quality of their salaried work. For men, a life style that includes a family has quite different consequences. As a rule they rely on their complete exemption from private work duties, especially from the care of children and rel-

atives in need, tasks taken over by women (i.e. their wives). Thus, the gendered society is regulated in such a way that women perform the most necessary work, that of daily and generative reproduction, unpaid and largely on a private basis, while men are exempt from this type of work in order to do the "other", salaried work. However, material security can only be achieved through salaried work, even though a claim to maintenance is provided by the institution of marriage and the state grants some means for existence through social assistance.

The existing tax and social insurance system promotes structural splitting and gender-specific attribution of work. In the German tax legislation, spouses have the choice between being taxed separately, or having tax levied twice on half of their joint income (Ehegattensplitting). According to the second option, the married couple with one male breadwinner is set as the norm and the task of the husband is to provide financial support, while the task of the wife is to provide actual assistance, education and care to children and senior or ill family members. The division into salaried and unpaid work is reflected in the bipartite state benefit system consisting of an insurance system (for people in gainful employment) and a welfare system (for those who are not, or not sufficiently, provided for through marriage or salaried work). Theoretically, the institution of marriage creates maintenance claims also for those who are not included in the social insurance system on account of their own salaried work. In practice however, those claims have turned out to be more and more insufficient. Those who rely on them will fall into poverty, particularly in case of a divorce.

It follows that salaried work is structured to correspond to male norm biographies in that full-time availability, mobility and adaptation to male culture are a prerequisite. Women are not excluded on account of their (biologically conditioned) sex, but in many cases their (socially conditioned) gender gets in the way. Depending on the scope of their tasks in the private sphere, women who accept these tasks will be more or less unable to meet the norms of the salaried economy with regard to time and availability.

However, there is another aspect to this exclusion: women who have worked in both spheres at the same time or successively will be familiar with both types of work. They have gained qualifications and developed normative orientations typical of the private work situation. This is an asset which men lack. As a rule men are unaware of the requirements of work that is organised on a private basis. Meeting immediate vital needs, handling a variety of challenges simultaneously and the ability to partially stand back with one's





own needs for the sake of others is characteristic of the private work with children and persons in need of care. Women who demand "equitable" pay for their work have a double view of work. Rather than keeping the experience they have gained in private work to themselves, they want to commit men to private work and consequently change the conditions of salaried work in such a way that individuals who work in the private sphere become the norm.

The demand for reconciliation of work and family life as a political aim presents a curtailed and individualised view of the problem of gender hierarchies in the field of work. It is suggested that individual behaviour could change gender hierarchies under existing conditions. Through normative rules and subjective orientation the reconciliation of work and family life becomes women's responsibility. By means of support schemes for women, the framework conditions are improved in the sense that women can better cope with the work that is attributed to them (which in many cases includes tending to the husband) without having to face substantial financial losses. But women only have a problem with reconciling work and family life because men don't have one. Whenever men are offered options to reconcile work and family life (such as paternal leave, leave for the education of children, part-time work, childcare allowance), it turns out that the vast majority of men do not accept such offers. And those few men who do take the options that are usually offered to women for reconciling family and work life experience the structural constraints and the effects of the current gender stereotypes: they have to put up with material losses and suffer from contempt in their role as men.

The division of labour between partners, which is offered as a solution to the problem of reconciliation of work and family life, refers to sharing the unpaid work in the family. It is left to the couples to organise this division of labour individually. However, this approach disregards the fact that the norms of salaried work are designed according to men's biographies, so that men who actually want to practise an equitable division of labour also have to counteract the norms that rule the salaried work system by demanding reduced working hours, flexibility to care for the needs of their children and elderly relatives as well as limited availability and mobility.

The problems caused by the division of labour into unpaid and paid work and by the gender-specific attribution of salaried work cannot be solved by individual acts. Rather, they require political solutions that both question the necessity of dividing work into private work and salaried work and aim

at changing the structures of salaried work, particularly its gender-specific attribution.

The social productivity of privately organised work is hidden. Private work's value for society must be included in studies of the labour society. It becomes evident if one imagines that for just a short time women would refuse to do this kind of work. Thus, strategies for achieving "equitable pay" should not overlook the necessity for, and the quality and indispensability of, women's private work. Even if a different way of organising these tasks is desirable, work in the private sphere should be taken as a basis for changing what is organised as salaried work.

The labour market and the education system that leads to it are structured along a gender hierarchy, which reproduces that on which it is based: the difference of the genders and their hierarchical positioning.

Because of the gender-specific attribution of private work and the fact that it is held in low esteem, women in the labour market are regarded as "unpredictable", second-rate members of the labour force. The dominant gender hierarchy has thus created a particular situation for women. Accordingly, the labour market has developed a gender-specific structure.

There are women's branches and job areas in which mainly women work, and there are men's branches and job areas in which mainly men work. The development of gender-specific work areas has led to a situation where men in particular, in their jobs never meet women who do the same work as they do.

There are "jobs for women" legitimated by the argument of the suitability of women's nature for these jobs, and there are "jobs for men" also legitimated by the suitability of the male sex for them. In traditional women's jobs, the qualifications that are required are extremely undervalued compared to technical qualifications required for traditional men's jobs: the work for and with persons attributed to women pays much less than the work involving technical equipment, which is attributed to men. Gender-specific segmentation is an example that clearly shows how structures are gendered: women's jobs are different from men's jobs not only in that women hold these jobs. The whole design and the organisation of the training for these jobs differs greatly. Women are trained for their jobs in special schools run by various private financial bodies. In many cases, tuition must be paid and the stu-





dents have no right to participate in decision-making processes. Men on the other hand are educated and trained in schools and businesses cooperatively, in general the training is regulated at the federal level, trainees are reimbursed and granted participation in the business's decision-making processes. Women's jobs have an inflexible structure; a woman trained for a job concerned with teaching small children has no option to receive further training in order to teach older children, for example. Men's jobs on the other hand have a flexible structure; men who start as trainees for a trade can take up diploma studies. Women's jobs in many cases are assistants' positions reflecting the hierarchical gender relations. The doctor's assistant, the lawyer's assistant, the psychologist's assistant and the technical assistant are women who help the (male) doctor, lawyer, psychologist and technical expert. There is no comparable case of typical men's jobs that assist positions mainly held by women. Jobs are assigned on the basis of gender. Women feel, and are regarded as, suited for women's jobs, and men are viewed as suited for men's jobs and also feel that way. Therefore both genders enter into structures that in turn open up or deny chances. Gender analysis reveals these structures and draws conclusions as to gender policy, which is not only about changing the job orientation of boys and girls, but also about changing gender-specific effects of discrimination inherent in the structures and about transforming the structures in the sense of equitability.

In jobs and segments where both genders hold an approximately equal share, gender-specific positioning places men in higher-valued positions, by assigning them either more attractive tasks, leadership tasks, or higher level jobs.

Furthermore, women have less opportunities to adequately apply their qualifications in salaried work. If they do not correspond to male norm biographies, but have worked discontinuously or part time because of their private tasks, they are assigned jobs that pay less. Their qualifications are depreciated, and they are barred from the positions that would correspond to them. The depreciation of qualifications affects all women, even those who have adapted to career patterns ascribed to men. It is also assumed of them, from the outset, that they will be less available, and concrete efforts are necessary to overcome this prejudice.

But not only work areas are differentiated by gender and characterised by the relative depreciation of women's work, work relations are not gender neutral, either. In order to "reconcile work and the family" special employment situations are offered to women: part-time jobs, shortened working hours without compensation, career breaks, unregulated work relations, con-

tracts on a fee or temporary basis. However, all these special employment positions in general offer less pay and social security, that is, less than the normal male employment situation from which they differ.

In this way the splitting of work and its gender-specific attribution are reinforced: the less financial independence a person has, the more this person will depend on the support of either another person or the state. Low incomes bind women to a breadwinning husband, for whom they work in the private sphere. The normative obligation to do unpaid work and the symbolic order of the sexes create the conditions in which women are not employed in the same areas of work, in the same work relations or in the same continuity as men.

### --- 2.3 Hidden discrimination in work evaluation and pay scales

In general, a woman doing the same work as a man will be paid the same. As has been shown, women's wage discrimination is above all caused by the fact that in many fields women are not given the same work, and the work they are given is less highly valued. Thus indirect discrimination, e.g. embodied in collective agreements, must be exposed. For this purpose, work evaluation and wage policy regulations must be specifically analysed. In the report commissioned by the German Federal Government on the wage and income situation of men and women, nine ways that contribute to the reduction of wages for women's work are identified within the framework of work evaluation (p. 217).

- The demands that arise in jobs that are dominated by women are not taken into account because they do not fit the image of a typical women's job (for example, physical strength required in care occupations).
- For the evaluation of positions dominated by women, other criteria are applied than for the evaluation of positions dominated by men (for example, some criteria are only treated as relevant for the positions dominated by men. Independent performance, responsibility and challenges are only taken into account for the upper pay groups in which men prevail, while such criteria do not figure at all in the lower pay groups).
- Criteria describing similar tasks are registered under different names, which favours the groups dominated by men (for example, criteria such as decision-making, scope of responsibility, discretion, choices, influ-



ence, and assessment denote similar tasks, but are differentiated in order to legitimise a higher rating).

- The criteria are interpreted according to gender-specific attitudes (for example, physical strain is defined exclusively as dynamic strain on the muscles, while strain typically experienced by women such as standing upright for prolonged periods of time or motor precision strain does not count at all.).
- The scope of action in evaluation is opened and applied at the cost of women's work (for example, special categories or groups of special distinction are formed which only include male dominated activities, such as "Bademeister" (bath attendant)).<sup>1</sup>
- The evaluation criteria are interlinked, i.e. if certain criteria fail to be met, other criteria of higher value will not be considered at all (for example, a high degree of responsibility is registered only if the criteria of thorough and comprehensive expert knowledge and independent performance are fulfilled; as a consequence, responsibility is not among the criteria of evaluation for the work of educators working with children).
- Criteria which apply above all to male dominated activities count disproportionately more and are paid accordingly (for example, muscular strength).
- Challenging activities are only taken into account if they fill a certain proportion of work hours (for example, a Chinese-speaking secretary whose work only occasionally involves interacting with Chinese business partners will not be paid for her command of the Chinese language).
- Differing work evaluation systems with a differing evaluation background for work positions are used by one and the same employer: as a consequence, typical women's work spheres are frequently undervalued.

The structure of pay groups can also harbour discrimination and reinforce gender hierarchies:

- The height of the salary of the lowest income group will decide whether individuals in this group are able to survive independently or whether they have to rely on the maintenance by others. The lowest group as a rule is comprised mainly of women.
- Also of importance is the income relation between the wage groups.

There are ranges of up to 400%, meaning that members of the uppermost group earn four times as much as members of the lowest group. As the range increases, those in the lowest group – mostly women – will continue to drop lower in terms of relative income.

- The permeability of wage levels is another structural characteristic that is applied in a discriminatory way: traditional women's jobs usually have pay scale agreements that lack permeability. After a certain wage or salary group has been reached, it is impossible to go any further.
- In the field of extra payments it is necessary to establish what they are granted for, whether they are limited to certain pay groups, and their extent. As a rule, employees in typical men's jobs are granted flat rate supplements, while employees in typical women's jobs are only paid supplements on an hourly basis and only for the duration of a certain activity (for example, garbage men collect supplements because of the specific hardships connected with their work, while women employed as kitchen workers will only receive hourly supplements for the time they wash the dishes).

## --- 2.4 Fields for action and measures to take against gender-specific pay discrimination

Only by looking at the overall work that is necessary for society, at the way it is structured, gendered and evaluated, does it become evident that gender relations determine the underlying structures of work. Correspondingly, the transformations that have to be made in order to abolish gender-specific pay discrimination must be radical.

It is thus necessary to do away with differentials and hierarchies between the genders and the work they are attributed and to overcome the split between paid and unpaid work. In this way, the hitherto unpaid labour and the related experience and views receive public attention and are discovered to be meaningful within society. The aim is to change the structure of hitherto unpaid labour in the private sphere, achieve gender-equitable pay and positioning in the field of salaried work and redesign salaried work. Questions about the meaning of work, about working hours and modes of working are to be discussed from the perspective of women's context of life.

A comprehensive policy of this type must intervene in social policy, labour policy and pay policy – the limited male perspective must be overcome everywhere.



### 2.4.1 Gender-equitable distribution of unpaid and paid work

It is time for a redefinition of the normal work situation characterised by life-long, full-time salaried employment which ignores work in the private sphere. Future-oriented concepts such as 25 hours of salaried work and 25 hours of care tasks for each citizen, or the “double provider household” model based on reduced working hours (75% of current working hours each) must be widely discussed in order to replace the pattern of maintenance marriage or its modernised version (men in full-time, women in part-time employment).

### 2.4.2 Further professionalisation of work in the private sphere and its gender-equitable distribution

While the amount of unpaid care tasks is roughly known through the time budget survey carried out by the German Federal Statistical Office, these tasks should be analysed in greater detail. In line with the much-quoted service-oriented society, a great part of these care tasks performed in the private sphere should be professionalised. Only if the amount of private work is reduced, will the higher wage for the provider of the family become obsolete and the preconditions created for women to no longer be regarded as second-rate employees. Professionalising care tasks is the best way to give more value to these hitherto privately performed tasks, as this highlights issues of education, training and care. If these fields of work are treated as a private matter, such questions will remain barred from public discussion. Training schemes for those who work in these fields, women and men alike, will become socially relevant issues, and the question of the amount of resources that society provides for this purpose will become a matter of political discussion. A benchmarking process at the European level, in which Member States enter a competition for the best education and training scheme in the field of education for the younger generations and care for the elderly could contribute to this process and take some weight off the economic issues that have been the focus of interest.

Another aspect that will be revealed when dealing with care tasks is the limits of professionalisation. Even if optimal public services offering education and training from the first year on and care services for all life situations are provided, there will be life situations and circumstances where the parents, relatives or significant others concerned will want to take an active part in education, training or care. In such cases, the increased value of women's work means that such tasks can be performed during paid leave from salaried work. Sufficient financial coverage is a major prerequisite in order for

this type of task to even be considered by men at all (pay compensation during education or care periods).

This reorganisation of care tasks, corresponding qualifications for the persons performing these tasks and a redistribution of the newly structured work between men and women must be supported and carried by a new gender culture. The spreading and promotion of cultural activities that challenge the ruling gender roles and that no longer define gender in terms of the binary, hierarchical code, are vital for this process. All attempts to make the different nature of women a point of departure or a basis for gender policy contradict this new gender culture.

### 2.4.3 Providing adequate qualification, institutionalisation and pay for existing professional social services

The scope and quality demands required by society regarding care tasks for individuals is growing, to a substantial extent because of the greater number of elderly in need of care. The corresponding occupations are still “women's jobs”, i.e. they are characterised by a lack of professionalism. Women working in these occupations today experience the contradictions in their work. Narrow job profiles and inadequate working conditions in relation to the demands of the work make it hard to hold these jobs for a lifetime.

Suggestions for reorganising occupations in the field of care have already been presented, focusing on a varied training, which facilitates occupational changes within the field of care. However, professionalism also implies that education reaches the highest level, which means that a profession is created, which includes higher university education. In Germany, the care sciences have not yet been established at all universities or colleges, and a profile of the care occupations has yet to be drawn up.

It is necessary to provide a basis for studying care and education at a higher level, as reflective self-perception is an integral part of these professions. Furthermore, they lack institutional self-determination, i.e. a chamber or association in which to discuss all matters connected with the profession and in charge of assuring its quality.

In today's existing structure, the advancement of women in the professions concerned is indispensable for discontinuing the placement following from gender hierarchies. It has been observed that men increasingly manage to enter control or surveillance positions in this professional field. In this, the gender hierarchy is consolidated.



#### 2.4.4 Doing away with occupational gender segregation, reversing the process of gendering occupations

The process of professionalisation, i.e. the development of professions, takes place in cultures which, on the basis of a binary code, construct genders as different, but also as holding different positions in a hierarchy. In a review of the historical development of occupations, similar phases can be discerned. In the initial phase women are generally denied access to the occupation. The men fear that upon entering their professions women, on account of their lower social prestige, could lower their own social prestige, and their incomes. In a second phase, the professions start to open up to women, albeit on the basis of polarised gender difference; the postulated different nature of women is employed to only allow them access into certain segments of the profession. This is the basis for horizontal hierarchy. The inclusion of women on account of their specifically female nature leads to a situation where women are preferably employed in segments of the profession that are in line with the traditional female image (e.g. social and juvenile law within the legal profession, pediatrics within medicine). In a third phase, the horizontal hierarchy is reinforced by placing women in professional segments that have less of an expert status, are not in public view, demand less expert competence, are paid less and have a lower public standing. In this phase, the traditional image of women ceases to play a decisive role, but women nonetheless remain in specific segments of the profession. For example, women architects are commissioned with work drafts resembling the semi-professional work of technical drawing. The few women who ascend to the positions reserved to men, e.g. building works supervisors, are considered exceptions and are used to legitimise the devaluation of other women in the same professional field. One of the disadvantages of the marginalised position of women in the professions is that they are forced out of the established fields and can thus never reach the full possible extent of prestige, power and money. A different aspect of this marginalisation is that women may develop other, innovative and risk-taking strategies that are conducive to the achievement of competences that they were initially denied. One example is women architects who, excluded from their profession, start developing new and more comprehensive ways of looking at the housing situation and engage in urban planning for women. However, the observation that due to marginalisation women are in a position to develop new fields of professional activities should not be used to legitimise the professional marginalisation of women. Such developments may also be criticised as gendering certain professional competences. Instead, this should be abolished so that regardless of sex, expert solutions to problems may be found and organised at the professional level.

The four phases of professionalisation and gendering of the professions lead to the following demands:

The professions must be openly accessible to men and women alike; there must be no exclusion on account of sex. As a consequence, women should be admitted to traditional men's jobs, but equally, men should be admitted to traditional women's jobs.

The gendering of tasks must be reversed. The linking of gender to specific capabilities should be avoided, persons should not be considered suited for certain occupations on account of their sex, but only according to the development of their own individual potentials.

The hierarchy of professional segments must be counteracted. The professions are based on the effects of the division of labour regarding tasks that are necessary for society. However, specialisation should not lead to an extreme hierarchy. Experience has shown that professional hierarchies are always likewise tied to gender hierarchies.

#### 2.4.5 Questioning work evaluation standards and introducing new procedures

One of the most important mechanisms of devaluing women's work is to see women as whole persons who are put to work as such and paid according to the social value and the social function of their sex, rather than analysing the actual work that women perform. On account of their sex, women are viewed as supplemental earners or as persons who only have to earn money until they marry. This socially prescribed life style is the basis of women's low pay. The evaluation of persons instead of their work activities is especially prevalent in typical women's jobs. For example, a secretary is not recognised for her expert performance but is acknowledged as a woman, as an individual. She is called indispensable and her commitment is held in high esteem, but her actual performance is irrelevant. This personalised view of their qualifications is often supported by the women themselves, who perceive their assistance to their boss as following the pattern of marriage. Assisting the boss will help them to a share of his reputation and career; recognition is not based on their own achievements.

The drawback of being paid as a person and not in exchange for a defined performance is that women's jobs are characterised by delimited demands. There are no precise analyses or detailed job descriptions, but rather, complex tasks are determined for women to fulfill according to their "nature".





A comparison of detailed job demands and common wage policy characteristics used in work evaluation shows the latter to be insufficient. What all the traditional work evaluation systems have in common is that they neglect the dimensions of social qualifications and social demands. However, research has demonstrated that social demands are present in all types of work, regardless of factual and specific content. The Evaluation of Work system ABAKABA (developed by Katz and Baitsch (1996)) has been available for some time as an instrument that takes into account especially social demands and barriers. The system comprises challenges and barriers in the psychosocial and physical sphere as well as in the sphere of responsibility. This instrument for work evaluation provides the basis for a better understanding of the quality of women's work in particular.

### 3. Identifying the actors in gender mainstreaming processes against pay discrimination and defining the role of women and women-specific policies

By means of gender analysis, the phenomena have been revealed, the causes have been discovered and the fields for action and the measures to take have been named. Now the actors must be identified. Each of the actors should apply gender analysis in their own field of work, define their own roles and make the first steps to eliminate gender-specific wage differentials.

While wage discrimination is upheld by many different actors, the partners to collective agreements are of particular importance.

For example, a trade union should:

- include gender mainstreaming in its statutes,
- nominate equal treatment or gender officers to the wage department,
- commission expert opinions on pay discriminations in individual collective agreements,
- draw up and apply a checklist for collective agreements,
- effect nominations to the collective bargaining commissions in a gender-equitable manner,
- organise training for the members of the collective bargaining commissions in order to raise their awareness of gender issues,
- raise political demands for a legal basis of equal pay,

- design policies regarding working hours with special regard to gender aspects.

Private and public employers should:

- include gender mainstreaming in the guiding concept of the organisation,
- carry out pay analyses from a gender perspective,
- change evaluation standards according to a gender perspective,
- develop, imply and monitor anti-discrimination plans,
- redesign collective agreements according to the legal provisions.

Other responsible actors are:

- the legislative power, in creating the legal basis for equal pay (cf. Sweden),
- the courts, which even today are in a position to apply non-discriminatory work evaluation systems in order to decide on more equitable pay,
- labour market policy-makers, in adapting work sectors, working conditions and qualification processes in a gender-equitable manner,
- career training policy-makers, in changing the androcentric evaluation and design of job profiles, career training and development.

Gender mainstreaming processes in organisations and institutions can never replace the pressure women must exert in order to achieve their goals. Experience in other countries has shown that this pressure can lead to success. In Norway, an additional discrimination payment was granted to women in women-dominated jobs, in Sweden there is a law under which employers are obliged to present wage and salary analyses and take corresponding measures, in Canada court procedures have led to high reimbursements for women employed in communal institutions, and in the UK new, non-discriminatory work analysis and evaluation systems have already been introduced in the communal sphere, as the costs caused by lawsuits were becoming too high for employers.

According to the experience of women activists in Germany, the following strategical approaches can be identified:

- Cleaning staff interrupted wage negotiations by entering meetings with their water buckets in order to underline their demands for adequate pay. They were successful. The women gained courage from seminars





in which they had described their work, named their demands and compared the results with the provisions laid down in the collective agreement. The outcome was frustrating, as their work was not adequately reflected in the collective agreement in any way. The self-confidence gained by the participants in the seminar helped them become active during wage negotiations.

- Women lawyers drew up legal opinions on specific discrimination potentials in collective agreements. By means of such documents the discrimination of individual occupational groups can be outlined in a differentiated manner.
- Labour experts and social scientists carried out empirical studies in which wage discrimination was demonstrated: The application of non-discriminatory work evaluation systems has proved to yield more realistic results, and in Germany there are already two projects giving evidence of wage discrimination for different occupational groups. By using analytical work evaluation systems, the equal value of typical men's work and typical women's work can be established.
- Women in employment relations can sue their employers. However, court action should be supported by trade unions and accompanied by campaigning activities.
- Women in employment can engage in campaigns, for example based on the motto of "service according to the rules". Such activities show how essential and valuable the work performed by women is. This will be noticed as soon as this work does not get done.
- Women can become active in their respective political context to campaign for an Equal Pay Act. According to such an Act, employers would be obliged to report on the situation in their enterprise and to develop an equal pay scheme. Women can also develop election benchmarks for testing the politicians they will elect.
- As trade union representatives, women must speak out in favour of analytical work evaluation systems, even if they contradict the traditional approach taken in wage policy. The restructuring of collective agreements should be process-oriented, which means that preliminary agreements that have been reached in negotiations must be tested in the actual job situations. Otherwise, the effects on women's and men's work cannot be checked, regardless of the work evaluation system that is used.

Information about pay discrimination and its causes is vital. Its existence is not only denied by employers' organisations, as has happened recently in Germany, but also by many women who do not necessarily feel directly affected by the problem. It is only when they are confronted with wage analyses of the companies they work for, or when they learn about wage and salary developments in various professions, and by encouraging each other not to accept the general validity of male-oriented norms any longer, that their justified rage about discrimination in this field will grow.

## References

- Bericht der Bundesregierung zur Berufs- und Einkommenssituation von Frauen und Männern, 2002 . Deutscher Bundestag Drucksache 14/8952
- Breiter, Marion (2002). Von Pechmarie zu Cashmary – Eine Tagung als Wegweiserin zu gendergerechter Geldverteilung. In: Dokumentation der Tagung vom 26. 4. 2002, Wien veranstaltet von: Verein "Frauen beraten Frauen" und Arbeitsgruppe "Frauen und Armut" des Österreichischen Netzwerks gegen Armut und soziale Ausgrenzung
- Cyba, Eva (1998): Geschlechtsspezifische Arbeitsmarktsegregation: Von den Theorien des Arbeitsmarktes zur Analyse sozialer Ungleichheiten am Arbeitsmarkt, in: Geissler, Birgit; Maier, Friederike: FrauenArbeitsMarkt, Berlin, pp. 37–63
- DAG (1998): Goldstücke statt Kupfermünzen. Gleiches Entgelt für gleiche Arbeit, Hamburg
- Damm-Rüger, Sigrid, Stiegler, Barbara (1996): Soziale Qualifikation im Beruf, Bielefeld
- Degen, Barbara (1998): Ein- und Höhergruppierungsrecht für Frauen am Beispiel des BAT/BAT-O. ÖTVfrau, Stuttgart
- Dritte Welt Haus (1992), Atlas der Weltverwicklungen, Hrsg.: Peter Hammer Verlag
- Europäische Kommission, Beschäftigung und Soziales (2001): Gleichstellung von Frauen und Männern. Magazin zum Aktionsprogramm für die Gleichstellung von Frauen und Männern (2001–2005) Luxemburg
- Geissler, Birgit; Maier, Friederike; Pfau-Effinger, Birgit (Hrsg.) (1998): FrauenArbeitsMarkt, Berlin
- Gottschall, Karin (1998): Doing Gender while Doing Work? Erkenntnispotentiale konstruktivistischer Perspektiven für eine Analyse des Zusammenhangs von Arbeitsmarkt, Beruf und Geschlecht, in: Geissler, Birgit u.a. (Hrsg.) (1998), pp. 63–95
- Holtgrewe, Ursula (1997): Frauen zwischen Zuarbeit und Eigensinn. Der EDV-Einzug in Kleinstbetriebe und die Veränderungen weiblicher Assistenzarbeit, Berlin



Kapeller, Doris; Kreimer, Margarete; Leitnek, Andrea (1999): Hemmnisse der Frauen-erwerbstätigkeit, BAGS, Wien

Karsten, Maria-Eleonore (1998): Zur Reform der Erzieherinnenausbildung. ÖTV Dokumentation, Fachbereich Sozial-, Kinder- und Jugendhilfe, Materialien 1/1998, Stuttgart

Katz, Christian, Baitsch, Christof (1996): Lohngleichheit für die Praxis. Zwei Instrumente zur geschlechtsunabhängigen Arbeitsbewertung, hrsg. vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau, Zürich

Mesech, Sabine (1999): Gesundheit und Pflege – ein Berufsfeld mit Zukunft, in: Die berufsbildende Schule, 51, 3, pp. 117–120

ÖTV Hessen (1993–1998): Frauen wollen mehr. Broschürenreihe Frankfurt

Rabe-Kleberg Ursula (1993): Normalisierung und Professionalisierung der Berufe im Sozial-, Erziehungs- und Pflegebereich, in: Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen, Berlin, pp. 57–68.

Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen Berlin (1993): Soziale Frauenberufe in der Krise. Aufwertung und Berufsperspektiven, Berlin

Stiegler, Barbara (1996): Tarifpolitik gegen Entgeltdiskriminierung. Hrsg.: DGB Bundesvorstand, Abteilung Frauenpolitik, Düsseldorf

Stiegler, Barbara (1999): Welcher Lohn für welche Arbeit? Über die Aufwertung der Frauenarbeit. Hrsg: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeit und Sozialpolitik

Stiegler, Barbara (2002): Gender Macht Politik – 10 Fragen und Antworten zum Konzept Gender Mainstreaming Hrsg: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeit und Sozialpolitik

Wetterer, Angelika (1995): Dekonstruktion und Alltagshandeln. Die (möglichen) Grenzen der Vergeschlechtlichung von Berufsarbeit, in: Wetterer, Angelika (1995), pp. 223–247

Wetterer, Angelika (Hrsg.) (1995): Die soziale Konstruktion von Geschlecht in Professionalisierungsprozessen, Frankfurt/M. (u.a.)

Winter, Regine (Hrsg.) (1994): Frauen verdienen mehr. Zur Neubewertung von Frauenarbeit im Tarifsysteem, Berlin

Winter, Regine, Krell, Gertraude (1997): Aufwertung von Frauentätigkeiten. Ein Gutachten im Auftrag der ÖTV, Stuttgart

<sup>1</sup> Translator’s note: In the German language, the position of bath attendant is denoted by the male form Bademeister, which has no female counterpart, so it automatically excludes women.



Leonore Lerch

## Equal pay for equal work!

OBSERVATORIA in Lower Austria

### An old demand in new clothing



As early as the 18th century, the French women’s rights activist Olympe de Gouges (1748–1793) wrote in her Article 13 of the “Declaration of the Rights of Woman and the Female Citizen”, 1791:

“For the support of the public force and the expenses of administration, the contributions of woman and man are equal; she share all the duties and all the painful tasks; **therefore, she must have the same share in the distribution of positions, employments, offices, honors and jobs**”.

In 1793 Olympe de Gouges was guillotined for her revolutionary writings and pamphlets.

Since the first International Women’s Day in 1911, women in many different countries and nations have taken part in street demonstrations every year to fight for equal rights and equality for women. The demands of old have not changed that much. In Austria, the central demand of 1911 for women’s vote was fulfilled in 1919, when women obtained the active and passive right to vote. However, history has shown that the road which leads from legal equality to actual equal opportunities for women and girls is long. Apart from the demand of stopping men’s violence against women and girls, the major objective of the International Women’s Movements since 1911 has been to achieve equal opportunities in the labour market, with the core demand: **equal pay for equal work! Or, equal pay for work of equal value.**

According to data published by ECHP [European Community Household Panel] in 1997 “... women in the European Union earn an average 86% of men’s wages ... In Sweden, which has the best record, [the pay gap in 1997] was 12%. ... Gender pay gaps [have since] decreased or remained stable in all Member States except in Austria and Spain where there were slight



increases. ... Women now make up 77% of low income employees in the European Union. ... The pay gap at the top end of the earnings scale [is] wider than lower down. ... The top 10% of women wage earners earn on average 35% less than the top 10% of men wage earners.”<sup>1</sup> Compared to the Austrian average, the income gap between women and men in Lower Austria has widened even more over the last five years.

--- The income gap in Lower Austria

Of the nine Austrian provinces, Lower Austria is the largest. With a size of 19,174.1 km<sup>2</sup> it covers almost 1/4 of the total territory of Austria; in 2001 it held a share of 19% (1,550,394 persons) of the total number of Austrian inhabitants (8,131,953 persons). 51.4% of the inhabitants of Lower Austria are women.

A comparison at the province level shows that Lower Austria ranks 6th with regard to incomes, i.e. almost in the lower third of incomes in Austrian provinces. The reasons lie in the rural structure of Lower Austria and the related structural problems such as rural exodus, unemployment, lack of mobility etc. Due to their disadvantaged position in society, women and girls are especially affected by this situation, which is clearly reflected in their lower wage levels. While on average women in Austria earn by 33% less than men, the income difference in Lower Austria is –34%.<sup>2</sup>

Median incomes 2001 in Euro <sup>3</sup>	Workers & employees		
	men	women	total
Austria	1.866	1.251	1.594
Lower Austria	1.788	1.181	1.539

The typical multiple work burden with which especially women are faced is worsened by the psychological pressure of traditional role patterns which in many cases turn out to be extremely restrictive in a rural region such as Lower Austria. The responsibility for the children is still mainly attributed to the mothers. In 2000, a mere 1.64% of Lower Austrian fathers – 220 men compared to 13,338 women – opted for parental leave. The share of men receiving childcare allowance was even lower, at 0.85% in late July 2002. Of a total of 4,912 persons only 42 men claimed the federal child care allowance. The Austrian average for men was 1.07% in October 2002.<sup>4</sup>



In the biographies of many women, prolonged periods of leave from work to bring up children lead to decisive career breaks and to major income losses.

--- Forming the Regional Group (RG) Lower Austria

Recipes for Gender Mainstreaming, a project initiated by the Network of Austrian Counselling Centres for Women and Girls within the framework of the Fourth Action Programme of the European Commission on Equal Opportunities for Women and Men, turned out to be a favourable basis for the work of the Regional Group Lower Austria. The Reference Group Gender Mainstreaming in Lower Austria consisted of women’s officials and officers in the province government, the Public Employment Service, the Austrian Trade Union Federation, the Chamber of Labour, the Chamber of Commerce and Industry, the Women’s Rights Officer of the Province of Lower Austria, the Gender Mainstreaming Officer of the Territorial Employment Pact and the Interest Group Representatives of Lower Austrian Families. Its participants showed great interest to continue and intensify the work on GM, especially regarding the aspect of equal pay. Women’s NGOs (women’s counselling and education centres) in Lower Austria were prevented from regular participation in the meetings of the RG because of lack of time and funds. The same is true of the counselling service BAB Unternehmensberatung GmbH, a profit organisation deeply involved in the development and implementation of GM policies in education institutions and businesses in Lower Austria. For future projects the possibility of refunding the costs of participation (staff costs, travel expenses) should be considered, as many organisations have only little or no budget for participating in networking activities and working groups outside of their regular work routines. However, said organisations were involved in some areas of activity according to their capacities and could be won to act as multipliers for the diffusion of the project results.

**What is the best way to influence and change the mainstream? Finding cooperation partners and allies in mainstream institutions and organisations ...**

An important characteristic of the Lower Austrian RG was the involvement of a great number of institutions which may be considered part of the mainstream. Many participants had already been dealing with matters specifically related to the subject of gender mainstreaming and equal pay within their own organisation. The heterogeneous composition of the group proved of great advantage, as on account of their professional functions and their



contacts, several participants had access to data and information which was a valuable input for the group and increased its scope for action.

### --- Focus of activities

The RG Lower Austria chose the analysis of pay systems in public service and private businesses as its theme focus. The aim of the survey was not to analyse as many organisations as possible, but rather to contact institutions committed to integrating the GM approach in their organisation. Three organisations from the public and private business spheres were selected as examples and examined as to any wage inequalities. On purpose such institutions were chosen that had already been awarded prizes by the Lower Austrian initiative for improving the opportunities of women in the field of work entitled “Taten statt Worte” (deeds instead of words), a competition among businesses qualifying as beneficial to women and families. The aim was to give institutions who had already introduced GM and could be regarded as **models of good practice** the opportunity to inspect their wage systems more closely, especially with regard to “hidden” income discrimination against women by means of additional benefits, extra payments, overtime etc. The underlying approach was to promote the positive development in the chosen organisations with regard to equal pay for women and men and also to demonstrate to the public and private establishments in Lower Austria by means of concrete examples in their own vicinity that more equitable pay for women and men is not only possible and feasible, but also profitable for the organisation in question. On the one hand the satisfaction of the employees is increased, and on the other, an image gain is achieved. “Major international companies have taken the opportunity to present their equality strategies in public, hoping (not in vain) that this will boost their positive image.”<sup>5</sup>

In addition to the **press conference and expert meeting** on GM as a strategy for reducing the income differences between women and men<sup>6</sup>, which will be held in March 2003 at the province capital St. Pölten, the diffusion of the project results via a media campaign in the Lower Austrian print media is planned. This series of articles will target the businesses located in Lower Austria and invite them to follow the example of the good-practice models.

In order to obtain data for the examination the participants of RG Lower Austria formulated a **list of hypotheses about the income difference between women and men** (see annex) which was oriented along the lines of the status quo in Lower Austria. As a second step, the **questionnaire “Gender Mainstreaming & Equal Pay”** (see annex) was developed as an introduction to a

more intensive analysis of pay systems. It is intended as an easy-to-use and practical instrument for collecting relevant key data on the pay scales of an institution. For the evaluation of the data, counselling by a GM-expert is advisable, which lies beyond the scope of the Regional Group Lower Austria and can thus not be effected in detail.

### --- Cooperation partners

The following cooperation partners participated in the survey:

#### — Essilor Austria GmbH

Essilor Austria is a subsidiary of Essilor International S.A., Charenton-Paris, the world’s leading eyeglass producer. The Austrian branch was founded in 1969. In 1983 the company merged with the Austrian optical products firm Swarovski Augenoptik. In 1995 Essilor Austria became a hundred percent subsidiary of Essilor International and has since been active not only in the Austrian market but is also operating branches in Poland, Hungary, Slovenia, Croatia, Romania, Czechia and Slovakia. Currently the company has 170 employees. On a surface of 2,500m<sup>2</sup> it operates the largest eyeglass production site in Austria and one of the most modern production plants in Europe.

#### — Raiffeisenbank at Erlauftal valley

RAIFFEISENBANK at Erlauftal valley is one of 102 banks of the nationwide group Raiffeisen Bankengruppe Österreich AG with 120 employees and is located at the town of Wieselburg, Lower Austria. The first Raiffeisenkasse bank was founded in 1886 by Friedrich Wilhelm Raiffeisen in Lower Austria. Today, Raiffeisen Bankengruppe Österreich AG is among Austria’s major bank groups and has the greatest density of branches in Austria.

#### — Municipality of Waidhofen/Ybbs

The town of Waidhofen lies at the river YBBS with its unique landscape, and is embedded in the gentle foothills of the Alps. The municipality of Waidhofen has a territory of 136 km<sup>2</sup> and 11,686 inhabitants. Since the Middle Ages WAIDHOFEN has been a centre of economic activities and today, internationally renowned businesses are located there (e.g. Forster, producer of signs, plates and metal ware; Bene, office furniture; IFE-Gesellschaft, mechanical engineering equipment).

The municipality of Waidhofen has approximately 670 employees.

In 1992 Waidhofen was acknowledged as Town of Culture for outstanding



achievements in the field of culture. In the year 2000 Waidhofen was the first Lower Austrian municipality to implement a programme for the advancement of women among its employees.

As it was guaranteed to the cooperation partners that their business data would be handled confidentially, the collected data material cannot be published. The complete evaluation of the questionnaires is expected to be concluded in February 2003. However, certain trends may be registered already at this point.

### --- Key statements, trends, preliminary results of the questionnaire evaluation

Many companies are convinced that there is no wage disparity between men and women in their organisation, as the same basic salary scheme applies to women and men alike.

The preliminary analysis of the questionnaires shows a more differentiated picture, due to the fact that also hidden income inequalities have been taken into account. Here are some preliminary results:

- The share of women among the companies' employees varies between 44% and 51%, according to the field of business.
- Part-time work is almost exclusively chosen by women, with a great variation of the percentage among the organisations (between 5% and 95%).
- Benefits and extra payments are mainly collected by men. The share of women receiving benefits/extra payments lies between 25% and 49%. Benefits/extra payments at a higher level are collected by men.
- The extent of paid overtime of women and men is comparable.
- The number of women who are paid a basic gross salary of more than 2,000 Euro is significantly lower than that of men.
- Women whose basic gross salary is over 4,000 Euro are an exception.
- In the organisations surveyed, the first and second management levels are exclusively occupied by men.
- At the third management level the percentage of women is between 25% and 50%.
- There are hardly any part-time work schemes for executive staff at the first and second levels.

- Men have opted for paternal leave only very rarely.
- Following their maternal leave women as a rule can return to the same or a comparable job.
- Between 38% and 62% of the women employees seize further education opportunities; the organisations' budget for further education reserved for women is an aliquot of the share of women employees.
- In general the surveyed organisations see policies for the benefit of women in terms of policies benefiting families. There are hardly any specific measures for the advancement of women, e.g. targeted further education and training programmes, promotion programmes for young women in leading positions, mentoring programmes for women, the encouragement of networking among women etc. In most cases women lack role models, women holding top level positions in their organisation, who could encourage them to plan a career of their own.
- In some cases the surveyed organisations have adapted the terms of work in such a way as to make it possible to reconcile family tasks and a career.
- The organisations regard their structures and policies as "gender neutral" as soon as they are directed at both women and men or concern both genders (for example, invitations to apply for high-level executive posts are not restricted as to gender; women and men may apply.). They disregard the fact that these structures and policies as a rule are developed by men, who take men's life planning as a measure and hardly ever think about women's specific life situation. Especially women with small children find it hard to meet the demands for mobility and flexibility which are often posed to applicants for top management positions, while other possible models of work planning are not even considered.
- The use of male-oriented language (male pronouns etc.) to apply to both genders is still widely regarded as "gender neutral". Here a lack of consciousness of the effects of using gender-sensitive language on the individual psyche and on processes of societal change is noticeable.

To sum up, numerous hypotheses regarding the income situations of women and men in Lower Austria have proven correct. However, a development in the direction of greater income equitability between the genders has been noticed. We know that every journey begins with the first step, and this has been achieved through the analysis of the status quo.





### --- Future perspectives

Parallel to developing its focus of activities, the Regional Group Lower Austria has also become a forum for exchanging experience and information on relevant events, the latest research and literature in the field, etc. The inclusion of many important Austrian actors and organisation has facilitated the establishment of a network on the theme of “GM & Equal Pay”. This has led to new contacts and cooperations, also outside the **OBSERVATORIA** project. In the beginning of March 2003 the results of the Regional Group Lower Austria will be presented at a press conference and expert meeting on GM as a strategy to diminish gender-based income differences. As the event will take place under the “matronage” of the Province Government of Lower Austria, an audience of 150 is expected. The programme includes expert papers and a panel discussion with top level representatives of the Public Employment Service, the Chamber of Labour, the Chamber of Commerce and Industry and the cooperation partners of the Regional Group Lower Austria, among others. A media campaign addressing businesses in Lower Austria is planned as a follow-up of the event in March 2003.

To conclude it may be said that over the twelve project months of the Regional Group Lower Austria, a fascinating process from finding a theme focus to evaluating the project results has developed. And some of the highlights are yet to come, such as the press conference, expert meeting, media campaign, documentation – all scheduled for 2003.

Through the commitment and dedication of the Regional Group participants (who were not reimbursed financially within the framework of the **OBSERVATORIA** project) an extensive discussion of the theme “Gender Mainstreaming & Equal Pay” became possible and was focused in the questionnaire “Gender Mainstreaming & Equal Pay”, a tool ready for application also outside the **OBSERVATORIA** project.

Special thanks is due to the three cooperation partners Essilor, Raiffeisenbank and Waidhofen Municipality, who were willing to participate in the **OBSERVATORIA** project, gave insights into the structure of their organisation and their salary systems and who represent models of good practice for Lower Austrian businesses.

The generous support by the Women’s Issues Department of the Province Government of Lower Austria, which in addition to cofinancing and giving valuable input to the **OBSERVATORIA** project in Lower Austria also hel-

ped in numerous other ways, has greatly contributed to the success of the project. Thus it was possible to hold the meetings in the rooms of the Province Government in the capital St. Pölten. The fact that the press conference and expert meeting will take place under the auspices of the Province Government of Lower Austria underlines the major importance that is attributed to the subject of “Gender Mainstreaming & Equal Pay”.

The commitment of the women’s officials of the Public Employment Service and the Province Government of Lower Austria has resulted in GM counselling organised as a follow-up project of **OBSERVATORIA** for the three cooperation partners free of charge, in the course of which they will be supported in developing strategies and policies to implement the results of the questionnaire analysis within their own organisation. This follow-up project will be financed by the Women’s Issues Department of the Province Government of Lower Austria and coordinated by the GM coordination office of the Territorial Employment Pact Lower Austria, “Gender Now”.

The project “**OBSERVATORIA / Gender Mainstreaming – a strategy to reduce income differences**” contributes another step in the direction of closing the income gap between women and men in Lower Austria. A comparison at the European level shows that Austria, and especially Lower Austria, still has a long way to go. Many more steps will have to follow in order to achieve actual gender equitability of incomes that is sustainable.

<sup>1</sup> European Commission: Gender Equality Magazine No. 11/2001

<sup>2</sup> according to the income analysis of the wages and salaries of Austrian employees 2001 published by the Lower Austrian Chamber of Labour (Arbeiterkammer Niederösterreich: Einkommensanalyse 2001. Die Löhne und Gehälter der niederösterreichischen ArbeitnehmerInnen, 2002)

<sup>3</sup> according to the income analysis of the wages and salaries of Austrian employees 2001 published by the Lower Austrian Chamber of Labour (Arbeiterkammer Niederösterreich: Einkommensanalyse 2001. Die Löhne und Gehälter der niederösterreichischen ArbeitnehmerInnen, 2002)

<sup>4</sup> according to data on the total childcare allowance payments for Austria published by the Lower Austrian Chamber of Labour (Arbeiterkammer Niederösterreich: Bezug von Kinderbetreuungsgeld gesamt in Österreich, Oktober 2002)

<sup>5</sup> translated from Barbara Stiegler: Gender macht Politik, Friedrich-Ebert-Stiftung Bonn, 2002

<sup>6</sup> “Kleiner Unterschied – Große Folgen. Gender Mainstreaming – eine Strategie zur Verringerung der Einkommensdifferenz”, regional conference to be held on 12 March 2003 in St. Pölten



Marion Breiter

## Using the ABAKABA system as an instrument to achieve gender-equitable pay

OBSERVATORIA in Vienna

### Beginnings – A conference on “Engendering Budgets”

 In order to raise broad public interest in the subject of gender mainstreaming and income differentials between men and women, the Vienna Coordinator started her work by organising a conference on ways towards a gender-equitable distribution of money (entitled “Von Pechmarie zu Cash Mary – Wege zu einer gendergerechten Geldverteilung”). Apart from dealing with the causes of the massive income differences that exist between women and men in Austria, the conference was dedicated to the question whether, and in what ways, budget and economic policies contribute to this difference in income. Several speakers presented the situation in Austria as well as comparisons at the international level. Gabriele Michalitsch, economist and political scientist, demonstrated how, because of the different economic situation and social circumstances of women and men, seemingly gender-neutral regulations bring about gender-specific effects which prove negative for women in the field of income and their financial situation. According to Michalitsch, a budget policy in line with gender mainstreaming should be seen as an integral part of a comprehensive equality policy.

Economist Elisabeth Klatzer reached the following conclusion: Budget policy is social policy expressed in numbers. The budget mirrors the power relations in society, as it is the result of the government's deliberations on how to handle and distribute public means. Klatzer reported interesting approaches to examine the gender-related effects of budgets and reveal the results to the public, e. g. in Australia and South Africa. This method of “Engendering Budgets” is intended to initiate structural changes with the aim of achieving greater gender equitability.

The subject attracted a lot of interest – close to 100 participants from all over Austria attended the conference.<sup>1</sup>

### --- The Regional Group Vienna

To start with, the Regional Group (RG) Vienna consisted of representatives of four NGOs who in the course of several meetings agreed on a theme focus and discussed essential gender mainstreaming tools. One of these tools was to be selected and tested in practical application.

After the group received a training in gender mainstreaming (GM), representatives of the trade unions, the Federal Ministry for Social Security and Generations, and the Federal Chamber of Labour decided to participate. In addition, several organisations, such as the Vienna Office of the Ombud for Equal Employment Opportunities, the Women's Office of the City of Vienna, and various trade union sections were represented as observing members. Lack of time prevents them from attending meetings on a regular basis, but they are updated on the activities of the group and will take part in the final meeting, where the definite results will be presented and discussed.

### --- Theme and gender mainstreaming instrument of the working group: the ABAKABA system

The group agreed upon using the analytical Evaluation of Work developed by Katz and Baitsch in Switzerland, also known as the ABAKABA method (Analytische Bewertung von Arbeitstätigkeiten nach Katz und Baitsch) to compare and analyse the position of teachers at higher general secondary schools (Allgemeinbildende Höhere Schulen, AHS) and that of psychosocial counsellors at women's counselling centres. This was to be followed by a comparison of income patterns of the two fields of work in order to highlight the patterns that correspond to the results of the analysis most closely.<sup>2</sup>

### --- Procedural steps and preliminary result

1. Christian Katz, one of the two developers of the ABAKABA system, was contacted. He agreed to provide the ABAKABA questionnaire in its latest, as yet unpublished version and to evaluate the completed questionnaires.
2. The questionnaires were filled in by three psychosocial counsellors and



discussed among the team of a women's counselling centre on the one hand and completed by three AHS teachers and discussed with a staff representative on the other. The resulting versions may be regarded to have transpersonal validity.

3. The results were forwarded to Mr Katz, who assessed and evaluated them using specially designed software. Some of the valuable suggestions he contributed on the basis of his wide experience with procedures regarding the evaluation of work were taken into account.

Furthermore Mr Katz related the results to the average number of points for two job types he had investigated in the course of other projects, which could now be used as a virtual point of reference: engineer with higher education at a third-level college (Fachhochschule, FH) leading between 5 and 20 employees, a position traditionally held by men, versus secretary, a job usually associated with women. In Austria, for both jobs minimum wage regulations apply under the same collective agreement (governing the food, beverages and tobacco industry).

4. The resulting number of points of the job types differ according to the importance attributed to the following four levels

- intellectual challenge
- psychosocial stress
- physical strain
- responsibility.

In Pattern A, the distribution is one that Mr Katz has used for several projects examining wage classifications: the field of intellectual challenges and demands (I) was attributed 65%, the category of psychosocial challenges and stress (PS) 10%, that of physical demands and strain (P) 5% and that of responsibility for the work results of others and for business strategies (F) 20%.

**Table: Evaluation of results – raw points, weighted points and sum total for 4 job types**

PATTERN A: I=65%, PS=10%, P=5%, F=20%					Raw points				Weighted points				
Position					I	PS	P	F	I %	PS %	P %	F %	Total
									65	10	5	20	
AHS teacher					140	155	50	100	364	62	10	80	516
psychosocial counsellor					165	155	40	65	429	62	8	52	551
engineer (FH training, leadership)					145	80	10	80	377	32	2	64	475
secretary					110	90	20	0	286	36	4	0	326

The total number of points is higher for psychosocial counsellors than for AHS teachers, which is above all due to the requirement of previous job experience and additional education and training as well as the high degree of strategic responsibility for the further existence and development of their organisation. Therefore psychosocial counsellors should be evaluated and remunerated at least at the same level as AHS teachers (wage group: teachers employed on contract basis without civil servant status).

The RG found that the pay scales of the following institutions comply with this criterion:

- GPA (Union of Salaried Private Sector Employees), pay scale for associations, level 7
- NEUSTART association (the former association of probation assistants), pay scale for psychologists (up to the 20th year of service, after which the wage curve declines compared to that of AHS teachers)

What is striking, however, is that both the job category of AHS teacher and that of psychosocial counsellor reach a far higher number of points than that of engineer. The reasons are that on the one hand, a differentiated concept of responsibility is applied, and on the other, psychosocial demands and challenges are taken into account, which tend to be less high in technical jobs than in the fields of social work and education. A wage system that is fair and gender equitable should reflect and honour the psychosocial qualifications and demands that are encountered above all in job spheres traditionally attributed to women.

Since according to the analytical Evaluation of Work both AHS teachers and psychosocial counsellors in women's organisations reach a higher number of



points than engineers with leadership tasks, their salary should be at least at the same, or at a higher level than the income of the latter group.

Regrettably, this is not necessarily the case. The table below presents a comparison of pay scales for 4 job types:

- pay scale for AHS teachers
- pay scale for psychosocial counsellors in associations (level 7) as suggested by the Union of Salaried Private Sector Employees (GPA)
- pay scale for psychologists working for the Neustart association (the former association of probation assistants)
- minimum wages fixed in the collective agreement (KV) of the food, beverages and tobacco industry for technical employees with leadership tasks (group V) and for secretaries (group III)

**Table: Comparison of pay scales 2002** (gross monthly salary in Euro)

	AHS teacher on contract basis (category I1)	GPA scheme – level 7	Neustart psychologist	KV food, beverages and tobacco industry, group V, technical employee (engineer)	KV food, beverages and tobacco industry, group III, (secretary)
1st year	1,755.0	2,181	1,871.5	2,011.32	1,263.34
15th year	2,505.3	3,002	2,734.5	2,956.49	1,855.54
30th year	3,652.9	3,822	3,383.0		

As the comparison shows, the GPA scheme (level 7) is the only one that corresponds to the analytical Evaluation of Work when related to the salary of engineers and secretaries. In contrast, AHS teachers at public schools and psychologists at the Neustart association are obviously underpaid when compared to engineers, despite the fact that just the minimum wages for engineers, without any bonuses, were taken into account.

#### 5. Further steps on the way to determine comparatively equitable salaries

- Devising Pattern B, in which the number of points for engineers and secretaries correspond to the wages fixed in the collective agreement:
- I= 65%, PS= 5%, P=5%, F=25%. According to this pattern, 1 ABAKABA point in the 1st year of employment corresponds to approximately 4.15 Euro.

- Calculating the number of points for teachers and counsellors according to Pattern B (for the sake of comparison)
- Calculating the comparatively adequate salaries for AHS teachers and psychosocial counsellors

**Table: Comparatively equitable initial salaries for 4 job types** (reference: minimum wages as fixed in the collective agreement of the food, beverages and tobacco industry for engineers and secretaries)

PATTERN B: I=65%, PS=5%, P= 5% F=25%	ABAKABA-points	Salary corresponding to ABAKABA points in the 1st year of employment
AHS teacher	505	2,095.75
psychosocial counsellor	533	2,211.95
engineer (FH, leadership tasks)	475	2,011.32
secretary	308	1,263.34

As the calculation shows, AHS teachers would have significantly higher initial salaries if their work were evaluated according to the same criteria as that of the groups of engineers and secretaries mentioned. Psychosocial counsellors would even have higher salaries than psychologists under the GPA scheme (level 7). Even if a +/- 5% inaccuracy range of the ABAKABA points is allowed for, the result remains the same: AHS teachers and psychosocial counsellors are underpaid in comparison to the engineers described above.

In addition, according to the trade union the actual wage level in the year 2002 was much higher than the minimum wages fixed in the collective agreement (see Table below). If this data is taken into account, one ABAKABA point corresponds to 7.24 Euro. Accordingly, the initial wages of AHS teachers and psychosocial counsellors would also have to be raised to a much higher level.



**Table: Comparison of equitable initial salaries for 4 job types** (reference: fixed minimum wages and actual salaries)

PATTERN B: I=65%, PS=5%, P= 5% F=25%	Salaries corresponding to ABAKABA points in the first year of employment	
	based on minimum wages fixed in the collective agreement for engineers (1 ABAKABA-point = 4.15 Euro)	based on average salaries actually paid to engineers (1 ABAKABA-point = 7.24 Euro)
AHS teacher	2,095.75	3,656.20
psychosocial counsellor	2,211.95	3,858.92
engineer (FH, leadership tasks)	2,011.32	3,443.75
secretary	1,263.34	2,229.92

**Conclusion:** The Regional Group regards the ABAKABA method as an extremely valuable instrument for revealing gender-related inequalities in the evaluation of job demands and challenges and working out suggestions for comparatively equitable pay scales. This is vital as a first step towards more equitable pay and consequently towards a reduction of the income gap between women and men.



The ABAKABA method is a differentiated tool for evaluating work, which takes into account the specific characteristics of both women and men. It facilitates the development of a non-discriminatory pay system in businesses, public institutions and organisations. The procedure is easy to apply and efficient to use in practice.

### --- Problems encountered by the Regional Group

To get information about current pay scales in Austria has proved rather difficult, as even in the public sphere salaries are regarded as a confidential matter which is not discussed openly.

A major problem is posed by the lack of time and resources of women who want to commit themselves to the issue of gender mainstreaming in public institutions, authorities and NGOs. It is necessary to dedicate additional financial means to this field, although not by exploiting the all-too-small resources of women's departments and affirmative action budgets for women. All participants of the RG agreed in this respect.

Also, the participation in working group meetings within the framework of EU projects should be remunerated as a matter of principle, for instance by paying fees per meeting, because otherwise the participation of NGO representatives is only possible on a voluntary basis – which runs counter to the aim of increasing women's earnings.


<sup>1</sup> The conference documentation can be downloaded from the **OBSERVATORIA** web site at: [www.netzwerk-frauenberatung.at/observatoria](http://www.netzwerk-frauenberatung.at/observatoria); <http://members.aon.at/frauenberatung-wien>

<sup>2</sup> More information on the ABAKABA system is available via [www.katzundbaitsch.ch/index.asp](http://www.katzundbaitsch.ch/index.asp)





## OBSERVATORIA in Spain

 **Fundación MUJERES**, which has a large experience in developing and working with methodologies on gender mainstreaming, faced an important challenge with its participation in the **OBSERVATORIA** project. This is due to the gender mainstreaming approach for addressing equal pay between men and women, a topic which, until now, has been addressed only collaterally.

*Fundación MUJERES* made a proposal to the Public Services Federation of the UGT trade union (FSP-UGT) to participate in the Observatoria project because trade unions play a leading role as social partners and therefore have a large potential to promote equality between men and women. In addition, the proposal allowed the trade union to address in greater depth the pay inequalities between men and women, as well as providing continuity to the co-operation established between both organisations.

A reference group was made up with UGT Public Services Federation members, including some of its Equal Opportunities Committee members. It is well known that gender-based pay discrimination is more predominant in the private sector, and this was the cornerstone of the reference group. The public sector, to which the group members belong, appears to be gender-neutral because access to positions, promotions and pay are based on an objective regulatory system.

Accordingly, our challenge lay in identifying the existence of pay differences between men and women in the public sector, pinpointing their location.

The method we chose to analyse pay inequalities in the public sector was the “Three Rs” Method, which proved very useful to identify possible pay discriminations based on the analysis of the “Three Rs”:

- R1 (Representation) – The different labour situation of women and men in what concerns type of contract, seniority, professional categories, levels of responsibility, etc.



- R2 (Resources) – The different pay levels between men and women derived mainly from the wage supplements and benefits, even though these are regulated by the collective agreements.
- R3 (Reality – Evaluation) – The reasons for the existence of inequalities in R1 and R2 from the gender perspective.

### — How did we work with the “Three Rs” Method?

We approached said method with different documents and sources, even though the Collective Agreement was the main reference.

The R1 analysis was carried out with true statistical data on the distribution of staff in posts, categories, by education levels, different professional areas, etc. This information, separated by gender, was supplied by the participants of the FSP Equal Opportunities Committee.

The R2 analysis used the Collective Agreement as reference, although without true salary data or allocation of resources for the development of women’s and men’s careers. Even so, each salary supplement included in the Agreement was analysed.

The R3 analysis on the reasons for the wage differences between men and women, derived from different labour situations and allotment of resources,



led us to consider cultural and social issues, for instance the traditional roles played by men and women, the different use of time, power networks, different ways of addressing family responsibilities, etc. In short, the R3 analysis became an analysis of how the gender issues affect the organisation of decisions and the wage distribution between men and women.

### --- What was the result?

The adaptation of the 3R's method for analysing pay inequalities led *Fundación MUJERES* to produce a tool, which arose from the work carried out by the reference group. This tool facilitates a diagnosis of wage differences in organisations on the basis of various issues assigned to each "R". This instrument is being considered as a starting point for generating new ideas and proposals.

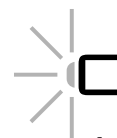
Even though the participants displayed a high degree of involvement, some difficulties hindered the initial working plan, such as trade union elections in the middle of the project execution period which took up a considerable part of the time and energy of the reference group members. In addition, the ensuing changes in trade union posts was even more influential. Said transition period has affected the pace of work, but the new FSP representatives took up with enthusiasm their co-operation and involvement with the **OBSERVATORIA** project.

Proof of said involvement is the participation of all the reference group members in the Conference organised by *Fundación MUJERES* on Equal Pay, held last December 16.

Finally, we must emphasise one feature of the work carried out in the framework of the **OBSERVATORIA** project with the Spanish reference group, which is the good prospects for continuity in specific training processes using the above-mentioned tool to facilitate its application and dissemination. In this way, one of the main demands was fulfilled, i.e., to have methodologies and tools to analyse gender inequalities, mainly wage differences.

Anna Cipolla

## OBSERVATORIA in Palermo



In Italy wage equality is an illusion: women earn less than men.

This datum mostly surprises the public opinion, but at the same time perplexes even the Trade Unions, the politicians and the entrepreneurs who are convinced that the abolition of salary gaps in the Sixties, and the Trade Union policy on equal pay in the Seventies and Eighties, managed to cause equality between men and women.

But that is not the way it is! Equal pay is still not realized and it is the most evident factor of discrimination against women in the west civilized world. Moreover it is possible (but there are not sufficient data to prove it) that the situation has taken a turn for the worse since the Eighties, and it could be less favourable if we include the hidden economy.

Since 1991 Law 125 – in the article 9 which obliges private firms to give a report also to the Trade Unions, every two years, about the male and female personnel situation – has been giving us the possibility of seeing salary gaps between men and women.

Women have certainly fewer opportunities to go far and several are the reasons for this fact: on the one hand the type of services women can offer, often conditioned by discontinuity in their attendance at work, difficulty in working after hours, and immobility; on the other hand the causes of inequality can depend on the policies of the companies and on the people who run them.

When a company makes a selection regarding the assignment of duties and training investment they usually take into consideration the aptitudes, the behaviour and the competence of a person but the amount of time the person has devoted to the company is the most important and influential element for the rise in rank.

It is true that women in Europe work 250 hours less per year than men, they do less overtime or they often do part-time jobs, but we should wonder how most women spend their “spare time”. Certainly not taking care of themselves or of the quality of their lives. The running of the house and care for the family are mostly entirely on the women’s shoulders, which obviously penalizes women twice: on the one hand this load of responsibility is never recognized in spite of its contribution to the world economy, on the other it obliges women to reduce their working hours at the expense of their careers.

### --- Salary gaps in Italy

As the work of the National Women Coordination Office of FISAC CGIL says, Italian women earn 25% less than men and in the last years the situation is improved because in 1995 female salaries were the 28% less than male ones.

In our country research about salary gaps has been realized for the first time, on March 2001, by the National Committee for Equal Opportunity of the Welfare Ministry together with the research Centre Iter. This is how things stand.

Presence of women among the incomes receivers increased from 39% to 44% between 1982 and 1994. But at the same time women’s incomes fell



further below men’s incomes: in 1982 they were 30% lower while in 1994 they were 37% lower. Categories which increase this kind of gap are the pensioners (female pensions are 60% less than male pensions) and professionals, among whom men earn almost twice as much as women. So, income gaps are wider than salary gaps.

As for the salary, women earn less than men also with the same degrees and qualifications, and this disadvantage grows both with age and with the progression of career. Moreover the specific qualities and professional skills of women are not evaluated in contracts: good knowledge of foreign languages or the ability to establish relationships, which are typical of women, are seldom appreciated, professionally recognized and financially rewarded.

Very often the same type of job is remunerated in different ways that are disadvantageous for women, which is due above all to a different standard of evaluation and to a different definition of tasks and qualifications (*horizontal discrimination*); moreover it is very difficult for women to reach the highest ranks (*vertical discrimination*).

As the research says, such discrimination is caused by a series of factors:

- In many countries the social services concerning the care for children or old family members are not adequate to the needs of a labour market, which should be more and more accessible to women.
- The duties mainly performed by women, as those ones in the public administration, or in the trade sector, are the worst remunerated.
- The sectors in which men predominate are characterized by benefits, bonuses and financial incentives.

### --- What does the disparity in wages depend on?

According to a research carried out by M.L. Biadene from GENDER, one of the main elements which contribute to fix the real entity of wages is, first of all, the level of assignation: there are still women who do the same job as men but are not assigned to the same levels.

Secondly the actual time spent at work: part-time jobs leave and extended leave, overtime, seniority affect payment. Women mainly request time reductions, while very few of them do overtime. The problem, in this case, is to reconcile the time dedicated to professional work with time demands of life outside the job.

Another element is the type of performed duty: some duties imply business trips, availability, the handling of money, risks, work shifts, which imply allowances and extra payment. The segregation of duties, because of which women are obliged to do traditionally feminine jobs, can be one of the causes of disparity in wages.

Finally, another element is represented by the system adopted to evaluate the quality of work and of professional competence. Special qualities, skills, abilities shown by women are taken for granted and become important only when they are missing.

### --- Italian legislation on equal treatment and equal pay

The Constitution of 1948 in article 37 rules equal pay and equal normative treatment for women and men. Here follow the main laws regulating the implementation of article 37:

- Law 903/77 “Equal treatment for women and men in the field of work”
- Law 125/91 “Positive actions to realize equality between women and men in the field of work”
- Law 53/2000 “Re-conciliation of work and family life”
- Law 328/2000 “Realization of a system of interventions and social services”

### --- The work of the reference group

The reference group, constituted by Monica Genovese, provincial secretary of CGIL (the main Italian trade union), Cristina Milone, representative of FILCAM CGIL (representation of trade union in the commerce sector), Maria Tesè, expert of gender mainstreaming in Arcidonna and by the **OBSERVATORIA** project manager Anna Cipolla, decided to focus on the implementation of GM in the field of income differences between men and women in commerce (time, space and collective agreement). We came to this decision because the commerce collective agreement is one of the most diffused in Italy. More than 1,300,000 people work under this kind of contract.

The first meetings were focused on the transfer of know-how on gender mainstreaming and on the analysis of the instruments to implement GM.

One of the main results, during the first steps of the project has been the spread of gender mainstreaming issues among those people who are normally involved in changing the mainstream (e.g. trade unionists). This could be a good way to change the cultural, economic and social arrangement from a gender perspective.

### --- Analysis of the work

The wide, articulate and continuously increasing tertiary sector is a good point of departure for the analysis of the gender impact and for the application and the implementation of the gender mainstreaming principles. The expansion of the tertiary, the increased presence of women in it and also the increase of precarious conditions of jobs are changing the structure of the labour market.

The work has been focused on the cognitive–structural dimension and on the organizing and practical dimension. These aspects have been analysed following statistics data (given by FILCAMS CGIL in Palermo or by private firms).

We have analysed structure, evolution, dimension, number of employees, typology of contracts, productivity, state of the wage and distribution and subdivision based on the sex of the different kind of job contracts (with no time limit and with time limit, right of priority engagement, temporary job, training contracts) of this wide sector which is well represented in Italy by FILCAMS CGIL.

The percentage of women in this sector is very high and it has increased more and more in these last years. Firms use time limit and part time contracts more often for women than for men (in 2000, 3.0% of the men had part-time contracts compared to 17.4% of the women; the share of men with time limit contracts was 3.7%, and that of women, 6.9%)

Time limit contracts are used normally at the beginning of a career or for maternity substitution.

After a period of part-time contract, men have an easier passage to full-time contracts; this means also easier career advancement for them. For women it is exactly the contrary as they choose part-time contracts because they do not find full-time jobs and at the same time, in a smaller number of cases, because they have to reconcile work and family life and this “consequently”

makes career advancement more difficult. In the commerce sector we have analysed management offers to employees internal training for career advancement and we can easily assert that this kind of training is addressed more and more to men rather than women.

After the analysis we can confirm that there are no “formal” and structural income differences between men and women in that field, the contract is the same for both sexes. We can call the existing gap a “functional” gap that is due to the cultural, economic and social position of women in our society. Women have a double role and men do not share all the family’s charges with them. This is the main reason why women prefer to work part-time, why they have difficulties in job mobility, and why they cannot do overtime jobs easily. All these reasons make the functional and substantial gap possible. Women earn less than men because they have no benefits, no overtime job to improve their salaries. Moreover we can confirm that for the same reasons they have difficulties in the career advancement. One example to understand differences between men and women: in the firm we have analysed in the Sicilian territory there is one woman director and 60 men directors.

### --- Future activities

- Make possible synergies among social actors, decision makers, employers and employees to spread a culture of gender mainstreaming, to make them aware of the importance of integrating the gender perspective in social, cultural and economic life
- Campaign of information on the new kinds of jobs (temporary job, part-time, training contract, with time limit) that, on one hand facilitate the insertion of women in the labour market, but on the other hand have intrinsic discriminating elements (for the reasons we have explained)
- To go on with “institutional” Arcidonna’s activities which are strongly connected with the application of the instruments to implement gender mainstreaming

Guillemette Renaudin

## From diversifying job orientation to equal salaries

OBSERVATORIA in the Département Loire



The focus of the **OBSERVATORIA** action “equal salaries” was defined in relation to real job market conditions in France, based on our experience in feminine job placement during the last fifteen years. We have found that in France, salaries vary less according to the candidate’s sex than in relation to the field they work in.

In sales for example, where women are in the majority, their salaries are often close to minimum wage, even after 10 or 15 years experience, and they are often obliged to accept part-time positions, working evening hours and weekends to the detriment of their family life. Moreover, even with solid experience, it is difficult for women over 40 to find a new job in sales.







To the contrary, in more technical fields with equal qualification, salaries can be 2 or 3 times the minimum wage, for example in precision mechanics, and job hours are often more compatible with family life as they usually finish early in the evening.

This is why we focus on diversifying job orientations: to direct women towards fields that are better paid and better adapted to their lifestyles, particularly as we already apply this type of counselling to women seeking help in professional orientation. We focus on adolescents because they have to choose their job orientation for the first time.

### --- Method

To determine if our approach is of interest to our colleagues, we first constituted a reference group including secondary school directors, teachers, a guidance counsellor and the inspector of the academy. Given the interest of these professionals, we then decided to set up a course of two 1 1/2 hour meetings for a group of 12–16 students.

### --- Tools

It is important to present the issues of job representation and diversifying job orientations in an attractive manner. To do so, we adapted an interactive game by creating questions on job representations, on masculine vs. feminine jobs, on legislation regarding equality of the sexes, on the proportion of men and women in different fields, in education, etc ...

We also had them watch a video cassette showing young adults (women and men) working in fields traditionally associated with the other sex. This video brought on interesting discussions on their representation of their own future career choices.

We tested this course in June on 4 groups of 14 years old secondary school students, and then refined it by improving the choice of questions. In agreement with the inspector of the academy, we have since written out a formal presentation of the course which was sent to all the secondary schools of the Loire department, called “Diversifying job orientations and equality of the sexes”.

### --- Present results

To date, we have been contacted by 6 schools which are interested in the course. We have already presented the course in three of them, reaching a public of 250 adolescents. We were able to obtain financial support for two of these interventions.

The other schools are currently awaiting financial support from the regional administration. As our action coincides with the region’s priorities concerning the equality of the sexes, we should logically be financed to intervene in the 3 other schools during the spring.

### --- Analysis

This action enabled us to present our association to teachers, to the academy, to guidance counsellors, etc... For years, we have wanted to present job diversification at the secondary school level, but we lacked financing to do so. The **OBSERVATORIA** action has made it possible to allot time to the development of an attractive tool, adapt it to adolescents, and to test and improve it. We have also made the contacts necessary to distribute this new tool.

By targeting adolescents we hope that girls will choose to orient themselves towards technical fields because the jobs there pay better, and thereby contribute to improving the equity of the sexes in employment in general.

Furthermore, this tool appears to be a real innovation, as to our knowledge nothing of the sort has currently been proposed for secondary school students on this topic.

### --- Perspectives


We hope that it will be possible to maintain this service in the future, particularly as schools can obtain financing from the Rhône-Alpes region, and equity of the sexes is one of the region’s priorities. We plan to present this tool to our colleagues in the Rhône-Alpes region so they can also distribute it and attain a larger public.



## OBSERVATORIA in St. Nazaire

### General context

#### --- Promoting real professional equality between men and women

 Beyond ideological battles on the notions of universality, equality and parity, the constant debate on the topic of equal rights and equal opportunities for men and women highlights the need for an in-depth analysis of the place and role of women in our society.

Despite a growing activity rate in France (8 women out of 10, aged between 25 and 50, have a job), the scope of possible jobs open to women remains limited. Moreover, women, who represent 84% of part-time workers, mainly hold more or less precarious jobs. And as we all know, it's not far from precariousness to exclusion.

Massively, women continue to hold jobs that reproduce in the professional world the tasks they carry out at home for the family circle. Women often work as mothers' helps, nurses' aids, nurses, cleaning ladies, hairdressers, waitresses or room ladies. Often low paying jobs, sometimes because they require little qualification and always because they are held by women.

Women are not entirely absent from the world of industry. However, the jobs they have in such areas are often hard ones marked by low qualification and low wages: repetitive assembly work, clothes making industry, food processing and chemical industries.

Since 1993, the CEDIFF documentation and information centre for women and families has been experimenting actions aiming at enlarging the scope of professional choices for adult women. We have wished to transfer this competence toward the sphere of education, with a view to develop preventive actions targeting young students at a phase when they are investigating possible professional orientation routes.

### Description of the action

#### --- General objective

- Allowing young teenagers, both male and female, to widen their spectrum of professional choice in order to promote genuine equal opportunities and achieve better proximity between trainings and jobs.
- Based on a group of volunteers involved in the field of education, to initiate a reflection on the topic of equal professional opportunities for girls and boys, especially in the area of training, and achieve real consciousness of this stake in the daily practices of the members of the education community.
- Awareness of the stereotype-building phenomenon.

#### Content

Interventions of orientation and professional integration specialists, using adapted "photo-language" tools, both to develop awareness of stereotypes and help mixed groups (4th and 5th graders) discover a wide palette of jobs and activity sectors.

#### Reaching the public

Through members of the educational team in each school (principal, vice-principal, teaching assistants, deans and guidance counsellors)

#### Duration of the intervention

An hour and a half for each class

#### Pedagogical tool used: the "Plurielles" photo-language set

Objective:

Challenge the traditional representations of girls and boys, with regard to professional life and everyday life.

Photo-language stirs the imagination, emotions and facilitates exchanges and expression.

The tool is composed of some hundred photographs representing life in our society. The pupils were asked to choose two photographs and to explain their choices.



### The pupil: actor of her/his own change

Through this action, we are seeking to make the pupil aware of existing representations by putting her/him in the position of acting out her/his own representation.

### Development

This first phase aims at letting each participant express her/his views on the role of women and men in society.

It fosters awareness of family and social influences on the orientation process.

## --- Results

### Public targeted (May to December 2002):

11 classes of 5ème (12 years): 238 pupils

8 classes of 4ème (13 years): 175 pupils

from 4 "colleges" in Saint-Nazaire, Saint Joachim and Trignac

### Analysis

An evaluation grid was proposed to assess the impact of the work carried out with each pupil from the grade of 5ème to 3ème.

97.72% of pupils investigated have an idea of the job they would like. Only 2.32% of them had no idea of a possible job when we asked them (4 pupils: 1 girl and 3 boys).

Out of the 86 girls we asked, 31 (that is 36.04%) have the vision today of a professional future in a job traditionally more reserved to men and where men represent a majority.

Beyond this "gender-based" distribution, analyzing the sector-by-sector distribution of girls leads to the following statement:

88.99% of girls choose tertiary jobs (in reference to the job and employment repertory)

11.01% expressed the wish to choose an orientation for technical and industrial trades.

As for boys:

55 out of 86 (63.95%) expressed a wish for a tertiary orientation.

The others had a professional project in a technical or industrial sector. However, if one considers the choice of jobs that are rather stamped as feminine, they concern 4.65% of them (4 boys): social worker (3) and indoor architect (1).

If we consider only the diversity of jobs quoted, we see that the spectrum has almost the same scope for girls and boys: 53 for the girls and 59 for the boys. All we can state is that at the period of adolescence and independently of school achievements which will condition the realization of the project, the spectrum of initial choices presents an almost equal scope for boys and girls.

There appears first for the good majority of pupils investigated (58/13%) an incidence of the primary network. This network is composed of the family and social circle. 49.41% of present projects are defined under influence from the family. We note that on this point, boys more often refer to their father when expressing their choice for a professional activity. "Like father, like son" still applies.

45.83% of girls refer to their mothers according to their jobs or the opinions expressed by them. This discrepancy may have multiple reasons: the fact that a stay-at-home mother does not constitute a model for job orientation or else, that the mother's activity does not correspond to the teenage girl's aspirations ...





Lastly, among influential figures, we note the presence of uncles and aunts, often quoted as examples in terms of activity.

### **Moderate pre-determinism of the secondary or professional network**

The secondary network, which includes our action, is influential for 19.17% of pupils investigated.

### **--- Outlook**

This action aiming at developing awareness of the diversification of professional choices, with a view to achieve professional equality between men and women, is only the first step of the process.

It relied on an environment open to experimentation:

- approval of the project by partners of the “Contrat-Ville”
- real acceptance by the schools’ principals
- allies among professionals who wish to promote equal professional choices for girls and boys.



Based on observations to be shared with professionals involved in the fields of orientation and the job market, this action can be used to develop intervention and analysis tools in order to try and:

- reduce the gap between the initial project and the eventual realization;
- reinforce the equality of choices to maintain what has already been acquired and promote further development.

For the next two school years, we aim at continuing the work started with the same groups on the one hand and we plan to include new schools wishing to integrate the action.

1. Constitution of a group of education professionals, sharing a common diagnosis in terms of analysis of the job market and orientation opportunities.
  - Share the training-employment diagnosis
  - Based on that analysis, define actions to promote equal opportunities for girls and boys in their schools, with teachers and parents.
  - Build local strategies to improve the diversification of professional choices for girls.
2. Constitution of a reference group of education professionals in charge of defining actions targeting parents, with a view to maintain the necessary awareness in the implementation of conditions of equality (the group includes 4 principals of the junior high schools in the Saint-Nazaire area, a principal of a vocational high school, the director of the Orientation and Information Center, the coordinator and two job counsellors of the CEDIFF, a manager of the Documentation and Information Center).

### **Long-term objective**

Transfer the method at various levels: locally, at the level of the Department, the Region and at European level.

Ingrid Frantl

## Gender mainstreaming in adult education

OBSERVATORIA in Styria

The Regional Group (RG) Styria was formed in early April 2002. 15 organisations were invited (seven NGOs, eight institutions and social partners), nine of which were ready to participate (six NGOs, three institutions). Subsequently eleven women from eight organisations (six NGOs, two institutions) attended the meetings of the RG on a regular basis.

The RG's theme was the implementation of gender mainstreaming (GM) in the field of adult education. The aim was to jointly test, and critically reflect upon, checklists and tools. The group defined the objectives of its joint effort as networking, exchange and further development of know-how regarding GM in general and GM in adult education and training in particular.

After a joint further education seminar with a gender mainstreaming expert the following items were put on the agenda:

- testing a checklist
- perception training, discussion, mutual strategy counselling
- strategies for implementing GM in adult education
- finding answers to frequently asked questions and to criticism (risks and opportunities of GM)

The first issue to be tackled was testing and discussing the checklist on education measures and gender mainstreaming developed by the Centre for Women in Employment and Technology (Zentrum Frau in Beruf und Technik) in Germany. A training scheme for the technical field was analysed. The RG found that a question referring to the initial situation must be added to the checklist. Education and training schemes should always include a market analysis showing the current share of women versus that of men in the respective job. Based on this analysis the scheme in question should compri-

se measures for especially promoting the underrepresented gender in the sense of GM. In essence the participants agreed that GM should not only aim at integrating women in so-called men's jobs, but also vice versa. The GM process may be considered successful if the salaries and wages in traditional women's jobs reach the same level as that in men's jobs.

The initial project of the group, to present GM within the framework of the Arbeitsgemeinschaft Steirische Erwachsenenbildung (joint working group on adult education in Styria), had to be abandoned, as due to the imminent closing down of the federal promotion unit for adult education in Styria, no more joint meetings were held.

Following theory discussions along the lines of the checklists, the Regional Group invited GM officers already active in institutions of adult education and training to present their projects and take part in an exchange of experience. Invitations to this meeting were sent to GM officers known to the association Frauenservice through their work within the framework of the working group GenderWerkstätte on the one hand and to GM officers nominated by members of the Arbeitsgemeinschaft Steirische Erwachsenenbildung upon request. (Of 20 institutions contacted, four named a GM officer.)

In all the institutions, the impulse for appointing a GM officer came from outside. In the context of labour market policy institutions, actors carrying out measures are awarded "gender points" by the Public Employment Service. Colleges of Education complied with a pertinent decree by the Federal







Ministry of Education, Science and Culture. GM officers are selected following an internal invitation to apply, or appointed. In some institutions, men hold the position of GM officer, however, the performance and commitment is not always at the same level. When it comes to acquiring information and further education, it is above all women who have become active. Because GM is still a new field, job descriptions, and in many cases also additional resources for this function, are lacking in most institutions.

The following recommendations based on previous experience should be taken into account when selecting GM officers for adult education:

- The responsibilities for the GM process should lie with the management.
- In institutions with two or more GM officers, they should be on the same hierarchy level.
- Function and task descriptions for the GM officers must be drawn up.
- The necessary resources must be provided.
- Gender-based analyses of the organisation and the education programmes offered must be carried out.

The first results and positive effects of the GM process are noticeable in the internal qualification of employees and in changes regarding the programmes offered (e. g. the possibility of studying part-time in the technical field in order to attract more women to the programmes).

Herta Kindermann Wlasak (GM Officer at the Public Employment Service) and Dorothea Sauer (Territorial Employment Pact) informed the Regional Group and GM officers from education institutions about GM within the framework of the Territorial Employment Pact and presented the EQUAL project JUST GEM. The GM officers of Pacts are part of an efficient network, they meet regularly and support each other. Evaluation guidelines were developed and an evaluation system was introduced.

The projects submitted to the Pact are evaluated according to the following criteria:

1. Has a gender equality objective been defined? (actual situation and target status)
2. Why has the objective not been met, what are the obstacles that present themselves? (analysis of obstacles)
3. What are the options that have been defined to overcome the obstacles?

4. Have these options been analysed?
5. What options have been selected for the project, and how are they implemented?
6. What is the reporting method planned by the project, and what is the method of checking whether the targets can be, or have been, met? (evaluation)

Another project presented to the regional group and the GM officers of adult education institutions was the EU research project Work Changes Gender organised by the Men's Counseling Center Graz.

In the course of the discussion based on Susanne Schunter-Kleemann's overview of the risks, pitfalls, opportunities and attractions of GM ("Risiken und Fußangeln bzw. Chancen und Attraktivitäten des Gender Mainstreaming") the participants of the Regional Group reached the following conclusions:

- The concept of gender mainstreaming is still widely unknown in Styria. While insiders (in the context of women's projects) have become quite familiar with the term and representatives of authorities, government offices and labour market policy institutions have heard about it, the general population is unaware of its existence. One problem connected to the diffusion of GM lies in the complexity of the concept, whose contents must seem highly theoretical and unrelated to the everyday lives of the women or men in the street. The definitions and explanations of the concept and the implementation of GM are often long-winded and intricate.
- A description of GM by means of examples and a graphic representation of relevant terms such as equal treatment, gender studies, advancement of women, gender mainstreaming, feminist studies, critical work and research on men and their social roles etc. could lead to a better understanding and definition of GM. The Regional Group has scheduled a concept analysis of this kind, to be concluded by the end of the project.
- In many policy areas strategic planning is not common, as short-term actions and reactions prevail. For the implementation of GM, analytical thinking and structural planning are a prerequisite.
- Many institutions of adult education do not view GM as a top-down process. Gender sensitivity training and didactic courses for the teaching staff are often carried out at the outset of the GM process. Ideally, analysis and structural planning should be the first step, while training

should be carried out only afterwards. Gender sensitivity training courses are also advisable at the executive level, as knowledge of GM is not yet wide-spread.

- Gender training at the level of the teaching staff can have a kick-off effect at best. On account of the short observation period, it cannot yet be analysed whether the GM process is actually promoted in organisations where sensitivity training is carried out.
- All participants view the advancement of women as an option, a strategy and a measure to achieve the objective of GM, which means that gender mainstreaming in its true sense can never replace the advancement of women. Knowledge in the field of gender (feminist research, Gender Studies etc.) may be conducive to the GM process.

Within the framework of the **OBSERVATORIA** project the desired exchange of experience and increase of knowledge on GM became possible within the Regional Group Styria. Representatives of NGOs and institutions and GM officers made contact. The desire to continue the networking process has been expressed. Through the EQUAL project JUST GEM, in which some participants of the Regional Group are also active, the implementation of GM will be continued in the field of labour market policy by the relevant institutions and organisations. Furthermore Frauenservice Graz plans to organise gender competence training courses for those interested in the framework of the working group GenderWerkstätte.



Itta Tenschert

## Inconquerable fortresses – promising perspectives

OBSERVATORIA in the Tyrol



In the Regional Group of the Tyrol, 10 experts from public institutions, regional authorities and non-profit associations cooperated. The **OBSERVATORIA** project promotes the exchange of expert information between the participating organisations in the field of gender mainstreaming (GM), which strengthens the gender competence particularly of the NGOs.

After the initial plan, to carry out a gender sensibility analysis at *Tiroler Zukunftszentrum* (future-oriented competence centre for life and work in the Tyrol), had failed, two other activities were started:

- surveying 11 *adult education institutions* (“gender-check”)
- accompanying a gendering process of the association *insieme*, carrier organisation for three socially oriented economic businesses in Innsbruck

### — The regional context

#### Gender mainstreaming activities in the Province of the Tyrol and the City of Innsbruck

*In the words of Elisabeth Stögerer-Schwarz, head of the Women’s Department of the Office of the Provincial Government in the Tyrol:*

“Gender mainstreaming has found its way also into the administration in our alpine region. It started with a government decision: on 30 October 2001 the Provincial Government of the Tyrol decided to integrate gender mainstreaming as a compulsory guiding principle in all fields of provincial policy. A steering group was installed and the women’s issues division of JUFF



(Province Department in charge of youth, education, family and women's issues) was commissioned with the coordination and controlling functions regarding gender mainstreaming. Next there was a decision by the Provincial Parliament: on 6 February 2002 the Provincial Parliament of the Tyrol decided that in all processes of law implementation special attention should be paid to gender mainstreaming.

Meanwhile information events for senior executives and practice-oriented workshops were organised, and the GM strategy has been embodied in several current projects:

- in the amendment to the Tyrolean Youth Protection Act
- within the framework of the pay regulation reform
- within the framework of rebuilding a part of the Tiroler Landhaus, the seat of the Provincial Government
- gender competence was introduced among the selection criteria for (re-)appointing senior staff

Of course we still have a long way to go, but the strategic approach is fascinating, the implication is a continual challenge, and all of this has helped to make equality a much-debated issue in the Tyrol again ...”

*Barbara Hutter, head of the Department for Women, the Family, and Senior Citizens of the City of Innsbruck:*

“According to the decision of the City Senate of 20 February 2002, GM was declared a binding objective for the City of Innsbruck, and a steering group was established in the Office of General Executive Affairs (Amt für Präsidialangelegenheiten). The experts (the Women's Issues Official and the Equal Treatment Officer) compiled information material on GM. Each Department of the City Administration was called upon by its Director to prepare at least one project along the lines of these documents. On 13 January 2003, these projects were introduced and discussed in the steering group.”

### --- New contacts to the Austrian Trade Union Federation in the Tyrol

The conference on “Gender Mainstreaming – a strategy to reduce income differences?” with Barbara Stiegler, which was held on 15 January 2003 in Innsbruck, drew 50 interested participants from the fields of politics, social partnership, administration, businesses, public institutions and associations.

The fact that the conference took place in the rooms of the Austrian Trade Union Federation (ÖGB) had extremely positive effects. Because of this generous cooperation of the ÖGB, many participants from the Trade Unions and businesses became involved. We consider it especially encouraging that the implementation of GM is increasingly discussed within the ÖGB Tyrol and that Franz Reiter, chairman of the ÖGB Tyrol, has been appointed to the GM steering group of the ÖGB Austria.

## --- The activities of the Tyrol Regional Group

### 1. The futility of wooing for an unconquerable fortress

Following an introductory training the Tyrolean expert group aimed at offering a gender-check to the Tiroler Zukunftszentrum. The Zukunftszentrum, a new institution of the Tyrolean Chamber of Labour, in which the City of Innsbruck is also cooperating, is an organisation in the making, which made it seem an ideal partner for our purposes. Especially at the planning stage, gender-equitable structures are comparatively easier to implement than in institutions that have existed for a long time, with traditional mechanisms of organisation and a power distribution that strongly favours one sex. Furthermore we had expected that an organisation which aims at “investigating the new world of labour in connection with the current changes of life in the Tyrol” would naturally want to include women in their considerations, and that an institution developing future perspectives for both sexes would also be open to a gender-balanced organisational structure.

However, our presuppositions turned out to be too optimistic. In spite of numerous efforts to come into contact, not even a first information meeting could be achieved. For a long time, all our written requests submitted via snail-mail or e-mail and our telephone calls remained unanswered. In line with the top-down approach of GM we considered it important to present the idea of a gender analysis to the head of the organisation – but he seemed to be out of reach for us. We completed several rounds in the same waiting loop, without being admitted to the uppermost level. A date for a meeting that had been fixed after several weeks of waiting was finally cancelled at short notice. Due to internal restructuring measures at the Zukunftszentrum we had to start making contacts all over again, but the new head of the organisation declined. The reason he gave for not wanting to cooperate with us was that all his capacities were required for the initial phase in his new job and that a new internal policy was yet to be developed.

Unfortunately, we had invested a lot of time to be able to present a well-founded suggestion for a project, and had developed an instrument tailored to the analysis to be carried out at the Zukunftszentrum (guidelines for an interview). When the final negative reply from the Zukunftszentrum came, half of the (short) project period of **OBSERVATORIA** was over.

Despite our failure to access the constructions of a future where women are apparently not admitted, there were some things for us to gain from the attempted cooperation with Zukunftszentrum:

1. an instrument for gender analysis of information, education and research institutions
2. some essential conclusions regarding gender sensitivity of organisations for implementing GM:
  - Under favourable conditions, sensitivity can initiate top-down implementation processes of GM, but sensitivity alone can never bring about GM.
  - For gender equitable organisation development, the interest of the organisation in GM and the willingness to implement GM are a prerequisite.
  - Even the first steps of gender analysis (e.g. data collection) require the active participation of organisations whose structures are to be checked as to gender aspects.
  - Women's platforms/ NGOs/ women's organisations have the know-how, but not the power to implement GM where it would be meaningful and necessary. These organisations should try to gain more profile as expert partners in gender sensitive organisation development.
  - Defining the agenda is one of the crucial points when counselling organisations in GM issues.
  - Fears and/or scepticism regarding actors from women's platforms/NGOs may already take their effects at the preparatory stage.
  - The role of NGOs/women's platforms in implementing GM must yet be defined and shaped actively. In the sense of **OBSERVATORIA** the following approaches could serve as guidelines for consideration: initiate – observe – control.

Whether there is any potential for awareness in environments which seem resistant to the gender issue is a question that has yet to be answered.

## 2. Tell-tale silence, or how to interpret lacking information

The Tyrol Regional Group decided to use the remaining time for a gender-check of the major adult education institutions in the Tyrol. This survey was done by sending out questionnaires and had to be limited to the collection of the most important data, due to the scarce time available. So we had to develop another instrument, a questionnaire for collecting data which would yield a first impression of gender sensitivity in adult education institutions.

This questionnaire was sent to the 11 leading carrier institutions for adult education in the Tyrol. The most telling answer (so far) is the fact that only four of them have returned the questionnaire.<sup>1</sup> There are several theses as to the reasons: according to a friendly interpretation, the questionnaire was not filled in because of lacking resources or because it was not considered important enough. Another theory is that the Network of Austrian Counselling Centres for Women and Girls as the sender of the questionnaire is not attributed a lot of importance in the field of education. Our inquiries by telephone, however, have led us to assume that there were other reasons for not returning the questionnaire, contrary to what had at first been indicated by most institutions, such as lack of interest in the GM issue or lack of activities in the direction of GM.

### --- First steps in the right direction

At present, the vocational training institute BFI Tyrol and Grillhof, the further education institution of the Tyrol, can be named as positive examples. Positive in this context means that these organisations are acquainted with the concept of GM and that first steps in this direction have been initiated. Both institutions reflect the great number of women who are active in the field of education: at BFI the share of women is approximately 60%, at the province education institution Grillhof two third of the employees are women. At BFI approximately one in ten women reach the management level compared to one in five men; at Grillhof 20% of the women and 40% of the men employed hold management functions. However, this does not necessarily result in a gender-sensitive course design. BFI Tyrol has an Equality Scheme (2001), which we consider exemplary. But the collected data does not indicate which of its measures have already been implemented. According to the, deplorably scarce, data at our disposal, BFI is currently the only



major education institution in the Tyrol that has appointed a GM officer. This is vital as a first step, but the quality of internal GM implementation depends on the decision powers and resources, which the GM officer has at hand (for more on this subject cf. **OBSERVATORIA** in Styria pp. 190–194) and especially on the support and commitment of the management of the organisation.

As a next step, in-depth analyses of the institutions with a positive attitude to GM will follow – which will, much to our regret, not be possible within **OBSERVATORIA**.

### 3. Pioneers and promising examples

Through its participation in the expert group, the association *insieme* was inspired to enter into a gendering process. This positive example demonstrates the extent to which the constructive potential offered by GM strategy may be developed, if some basic prerequisites are fulfilled: a commitment to gender-equitable organisation structures at the top management level and the willingness to implement this, the motivation of the entire team, and gender competence at the top management level. In cooperation with the relevant actors (management, director and staff member of the education department) the following core areas for gender analysis tailored to the needs of *insieme* were identified:

- modification of the guiding principles (with special regard to gender-sensitive wording and gender policy objectives)
- analysis and modification, if required, of the association policy
- analysis of pay scales, for both key staff and transitional staff
- analysis and development of promoting gender-sensitive further training
- analysis and development of working conditions which facilitate the reconciliation of private life and salaried work for *insieme* employees (e.g. work schedules that take into account the individual life situation of the employees)

So far, the new guiding principles have been developed, presented to and approved by the managing board. **OBSERVATORIA** accompanies this gendering process while resources remain and suggests for the future to take into account that associations and socially oriented economic businesses require additional resources for the necessary expert support and counselling.

### --- Recommendations by the Tyrol Regional Group

The Tyrol Regional Group has identified specific needs regarding GM in the sector of education. In the field of Fachhochschule programmes (third-level colleges), the need to catch up seems to be especially high.

- Specific information events and trainings should increasingly be organised in this field.
- The Province of the Tyrol is called upon to support and promote the implementation of GM in the field of education and to act according to its responsibility also when it comes to controlling, especially in education institutions which receive funding from the Province.

NGOs have a special potential in GM implementation, but they also have specific requirements.

- NGOs need support in carrying out gender analyses, i.e. they should be provided more resources for getting assistance from experts, and more financial means.
- The potential of women's organisations (expert and background knowledge, long-term experience in practical implication) should be utilised more, in the interest of all the actors involved (e.g. counselling for other organisations, advisory function in decision-making processes).

<sup>1</sup> as of February 2003; unfortunately, the data collection could not be completed in time for the editorial deadline of this publication.






## Mediterranean observations at Austria's Southern borders

OBSERVATORIA in Carinthia

### Initial situation

 Because of an illness of the coordinator, the project got off to a late start in Carinthia, which called for intensive planning and a rapid pace of work in order to catch up with the activities already running in the other Austrian provinces.

The aim was to make use of sensitisation processes, existing resources and potentials of the NGOs and to develop target-oriented strategies. The project relied especially on the support of the members of the Women's Counselling Centre at Villach, who had already concluded the process of establishing a gendered key concept for their organisation. At the same time the management and staff of the socially oriented economic business Contrapunkt were discussing ways to implement gender mainstreaming in their company. From this combination of interests the idea of setting up a Regional Group (RG) at Villach involving other partners arose. Following several preparatory talks a local working group was formed, in which Contrapunkt Soziale Betriebe GmbH, the Women's Counselling Centre Villach and the Women's Equality Officer of the municipality of Villach have cooperated.

### Objectives of the Regional Group

- To organise a GM pilot project in a socially oriented economic firm, taking Contrapunkt Soziale Betriebe GmbH as an example
- To install a steering group at the province level
- To implement the results in the public sphere, private businesses and NGOs



### Expectations of the participating actors

- Growth of competence for everyone involved
- Expanding the scope for action
- Sustainable consequences in the respective firm
- Image gains for NGOs

### Results of the RG Villach

- What does GM mean for NGOs?
- What is the difference between socially oriented businesses from other private businesses and public institutions?
- Presentation and discussion of the process of developing a GM key concept, taking the Women's Counselling Centre Villach as an example
- Analysing the key concept of Contrapunkt Soziale Betriebe GmbH
- Preparing and analysing the internal company agreement, which is to be gendered as a next step
- Planning an internal working group at Contrapunkt with the support of the coordinator
- Implementing GM at the firm Contrapunkt Soziale Betriebe GmbH

### Effects on the process directed at sustainable change in the socially oriented company Contrapunkt


- Implementing the GM key concept
- Linking quality and equality in the management system
- Gender-equitable system of work evaluation and gender-based pay structures
- Pilot project for socially oriented economic businesses in Austria

### Other planned projects

- Supporting the internal process of change at Contrapunkt Soziale Betriebe GmbH



## OBSERVATORIA in the Burgenland

 The invitation to take part in the Regional Group Burgenland was extended to 38 representatives of various organisations, e. g. the Equal Treatment Officer of the Province of Burgenland, the Women's Office of the Public Employment Service Burgenland, the Austrian Trade Union Federation, the Chamber of Commerce and Industry, the Catholic and the Protestant church, adult education institutions, women's counselling centres, political parties, etc.

Members of twelve organisations became active in the Regional Group – half of them representatives of public institutions (Women's Office of the Province of Burgenland, Austrian Trade Union Federation, Public Employment Service, Green Party, BFI vocational training institute, RMB – Regional Management Burgenland) and the other half from NGOs (women's counselling centres, the employment project “start up”, and the cooperative Frauenmanagement GenmbH).

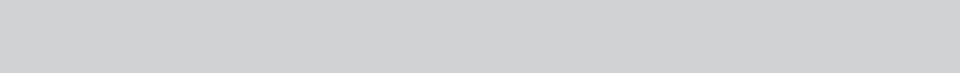


The Regional Group Burgenland has focused on comparing activities for the advancement of women in the public sphere (employee gender structure in and positive action measures by the Provincial Government, the Public Employment Service and the hospital at Oberpullendorf) and in eight private enterprises located in Burgenland.

A questionnaire developed by the Regional Group was used as a tool for the analysis. The focal theme was selected in the course of discussion within the group. The representatives of the institutions chosen for the analysis who were also participating in the group showed great interest in investigating into the issues connected to gender mainstreaming (GM) in their own sphere of work. As an additional benefit, the access to data material was facilitated in this way.

The aim is to carry out an analysis of the status quo regarding the diffusion and implementation of GM at various levels in the province. The Public Employment Service's far-reaching affirmative action plan for women may be regarded as a best practice model in this field, as there are few comparable initiatives in other institutions. The comparison of approaches to GM in eight private businesses and the above-mentioned GM initiatives in the public sphere is expected to yield interesting details and insights. This will serve as a basis of guidelines which can and should be applied in private businesses as well as in the public sphere.

To sum up, as yet there are few experts on the theme in Burgenland, and the discussion of GM has only just begun. In this sense our Regional Group and the **OBSERVATORIA** project as a whole have played a pioneering role.



# Tools



## Hypotheses regarding the income difference between women and men in Lower Austria as a basis for developing the Questionnaire „Gender Mainstreaming and Equal Pay“

- Women work for less money than men with the same qualification.
- The pay gap between women's and men's wages is widening.
- This pay gap depends on the
  - sector of work
  - qualification
  - career breaks because of leave from work (educational leave, parental leave)

### The following details can be observed:

- There is an income differential between women and men among unskilled and skilled workers of the same level of education, to the disadvantage of women.
- There is an income differential between women and men among the top level executives, to the disadvantage of women.
- Women with the same level of education as men (e.g. vocational school/secondary school-leaving certificate) earn less than men do.
- The earnings gap between women and men is already evident at the level of initial salaries.
- Women's incomes do not rise to the same extent as men's incomes. Among women, a further distinction is noted according to whether they had a career break or not.
- Women working part-time earn less than women in full-time jobs (comparison in relation to the number of working hours). This difference is balanced by lower taxation for part-time work.
- A career break or transition to part-time work is often followed by a change to a less qualified position.
- In fields of work or sectors dominated by women, re-evaluation of work activities, with a consequent adaptation of the salary, is much less frequent than in fields that are dominated by men.
- Fewer women than men collect pay for overtime (women rather reduce their work hours), More men receive higher extra payments, bonuses for specific services, etc.

- Especially part-time employees collect per-service supplements, bonuses and extra payments less frequently.
- For part-time employees, only work hours exceeding the 40th hour, or the internal amount of work hours for a full-time position, are counted and paid as overtime.
- Occupational transitions (changing to another position within the same company or to another company) in the case of men are very often linked to a higher salary, in the case of women they are very often effected for the purpose of adapting the career to family needs.
- Women on average are „loyal“ to the companies they work for and stay with them for a longer period than men, who are upwardly mobile. To what extent does the company value women's greater „loyalty“?
- Women are more critical of their own value, they ask for pay rises much more infrequently than men do.
- Women often do work that lies below their qualifications.
- Companies spend less per year on the education and further training, coaching, personal development of their women employees.
- Imbalances in evaluating work and in pay are often unintended, or even unnoticed on the part of companies.

### As a result, the public and private spheres of the economy face the following challenges:

- Actively shaping leave periods for women and men as an integral part of a career in the organisation
- Creating high-level part-time positions for women and men
- Developing part-time career models for both men and women executives
- Adapting education and further training options to the situation of working mothers and single parents (with regard to the venue and schedule)
- Mentoring and promotion of women's networks to encourage the career of women junior staff
- Organising gender trainings for men and women senior executives

**OBSERVATORIA QUESTIONNAIRE**  
**"Gender Mainstreaming and Equal Pay"**  
 Set date for data collection 31 December 2001  
 (All information will be treated confidentially)

## 1. Data on the organisation/enterprise

Name of the organisation/enterprise

Adresse

Tel/Fax

e-Mail

Sector

Legal form of the organisation/enterprise

Does your organisation have a programme for the advancement of women?

(Internal agreement according to labour constitution legislation; published in NOBGB)

Are there any other measures for the benefit of women in your organisation?

yes	no

Please indicate the number of work hours per week of full-time employment in your organisation/enterprise

35hrs	38hrs	40hrs

## Definitions

**Part-time:** employment exceeding minor amount of work hours

**Extra hours:** work hours between part-time work according to agreement and full-time work

**Overtime:** paid work hours exceeding full-time employment

## 2. Personnel structure

\*above minor amount of work hours

*above minor amount of work hours											
		Total number of employees		men employees		share of men in %		women employees		share of women in %	
		total	full-time	total	part-time*	total	full-time	total	full-time	total	part-time
a) Number of employees*											
Workers						#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
Non-manual employees						#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
Civil servants						#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
Contractual employees (VBG)*						#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!
*This number refers to all employees of the municipality to which the regulations according to NO GVBG 1976 apply. Those employees who are not included due to the low number of work hours must be included under item 3. Income as "employees below minor amount of work hours"											

\*above minor amount of work hours

	Total number of employees	men employees			Share of men in %			women employees			Share of women in %		
		total	full-time	part-time*	total	full-time	part-time	total	full-time	part-time	total	full-time	part-time
<b>b) Employees by sector</b>					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
Administration					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
Manufacturing					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
Sales					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
Services					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
Other fields (please indicate)					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
for municipality e.g. hospital					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
.....					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
.....					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
<b>c) Age structure of employees</b>													
under 20 years					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
20 – 30 years					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
30 - 40 years					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
40 – 50 years					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
50 - 60 years					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
over 60 years					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
<b>d) With the organisation for</b>													
less than 01 year					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
01 - 05 years					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
05 - 10 years					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
10 - 20 years					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
over 20 years					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
<b>e) Family situation</b>													
single					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
single with children under 15					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
married					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
married with children under 15					#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!



### 3. Income

\*not including bonuses, extra payments, overtime etc.

Total number of employees	men employees		share of men in %		women employees		share of women in %	
	total	full-time	total	full-time	total	full-time	total	full-time
<b>a) Gross income per month*</b>								
below minor amount of work hours (MA WH)			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
MA WH to 700 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
701 - 1.000 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
1.001 - 1.300 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
1.301 - 1.600 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
1.601 - 1.900 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
1.901 - 2.200 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
2.201 - 2.500 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
2.501 - 2.800 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
2.801 - 3.100 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
3.101 - 3.400 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
3.401 - 3.700 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
3.701 - 4.000 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
over 4.001 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
<b>b) Paid overtime and extra hours, monthly average 2001</b>								
up to 50 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
51 - 100 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
101 - 200 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
201 - 300 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
301 - 400 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
401 - 500 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
over 501 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!

Total number of employees	men employees		share of men in %		women employees		share of women in %	
	total	full-time	total	full-time	total	full-time	total	full-time
<b>c) Bonuses and extra payments, monthly average 2001</b>								
up to 50 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
51 - 100 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
101 - 200 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
201 - 300 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
301 - 400 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
401 - 500 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
over 501 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!

### 4. Leadership functions

\*including bonuses, extra payments, overtime etc.

Total number of employees	men employees		share of men in %		women employees		share of women in %	
	total	full-time	total	full-time	total	full-time	total	full-time
<b>a) first management level</b>								
please indicate the functions according to the terms used in the diagramme of your organisation								
.....			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
<b>Total monthly salary*</b>								
MA WH to 700 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
701 - 1.000 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
1.001 - 1.300 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
1.301 - 1.600 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
1.601 - 1.900 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
1.901 - 2.200 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
2.201 - 2.500 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
2.501 - 2.800 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
2.801 - 3.100 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
3.101 - 3.400 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
3.401 - 3.700 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
3.701 - 4.000 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!
over 4.001 €			#DIV/0!	#DIV/0!			#DIV/0!	#DIV/0!



**5. Parental leave**

Total number of employees	men employees		share of men in %		women employees		share of women in %	
	total	part-time*	full-time	part-time	total	part-time	full-time	part-time
a) Persons on leave within the last 5 years								
b) Variation of working hours before and after leave								
from full-time to part-time								
from part-time to part-time								
from full-time to full-time								
from part-time to full-time								
c) Challenge level of work								
Number of re-entrants with								
1. the same or equal work contents as before leave								
2. a work content below the challenge level of work before leave								
3. a work content above the challenge level of work before leave								
d) Activities of persons on leave within the organisation								
minor amount of work hours								
part-time work								
vacation replacement								
participation in training courses								

**6. (Further) Education and training**

Total number of employees	men employees		share of men in %		women employees		share of women in %	
	total	part-time*	full-time	part-time	total	part-time	full-time	part-time
a) Number of persons taking part in measures in 2001								
Total number								
Costs								
b) Costs of measures consumed in 2001								

**7. Advancement of women/families**

a) Are there any measures in your organisation for reconciling family life and work? If yes, please specify:  
e.g. active promotion of paternal leave, childcare facilities, flexitime, social contact during leave (invitation to social events) etc.

.....  
.....  
b) Are there any measures in your organisation for the advancement of women? If yes, please specify:  
e.g. specific further education programmes for women, promotion of young women staff into management positions etc.  
.....  
.....

## TOOL TO ANALYSE PAYMENT INEQUALITIES BETWEEN MEN AND WOMEN

### ADAPTATION OF THE “3 R’s” METHOD TO ANALYSE PAYMENT INEQUALITIES BETWEEN MEN AND WOMEN.

Prepared by :

FUNDACIÓN MUJERES

December 2002

#### INTRODUCTION:

This paper presents a tool designed by *Fundación Mujeres* in the framework of the OBSERVATORIA project, in which it participated as associate organisation. Since the object of this project is to experiment new ways to reduce payment differences between men and women, *Fundación Mujeres* aimed at substantiating its contribution developing a specific tool based on a reference instrument, i.e., the “Three R’s Method” (R1: Representation, R2: Resources and R3: Realness - evaluation).

The 3 R’s Method is a generic tool developed in 1995 by initiative of the Swedish government in order to establish analytical methods for promoting equal opportunities and incorporate the gender perspective in different areas of competence of local governments.

The purpose of our participation was to apply the 3 R’s Method to the issue of wage inequality to facilitate thought and analytical processes by organisations. The result is this tool, which was built on the basis of the discussions and contributions carried out in the working group set up specifically for this purpose and made up by members of the Public Services Federation of the Spanish UGT trade union, including those who actively participate in the Equal Opportunities Commission (CIOP).

The tool is by no means a closed instrument to be used in a restrictive manner, rather the contrary as it is the basis for generating new ideas, proposals and conclusions adapted to the labour conditions of each organisation. In short, the tool leaves an open door to initiate or resume a thought process leading to payment equality between men and women.

R1: REPRESENTATION QUANTITATIVE ASPECTS	What questions can we make to identify pay inequalities between women and men?
How many men and how many women?  Where are the men and where are the women?	<ul style="list-style-type: none"><li>Is there a similar percentage of women and men in the organisation?</li><li>Is there a similar percentage of women and men with full and temporary labour contracts?</li><li>Is there a similar proportion of women and men on part-time and full-time contracts?</li><li>Are women and men represented equally in all professional areas?</li><li>Are women and men represented equally in all professional categories and/or groups?</li><li>Is the representation of women in Works Councils equal to that of men?</li><li>Is there an equal representation of women and men in the bodies (committees) where decisions are taken on the classification of jobs and directly on wage levels?</li><li>Do women and men participate equally in Human Resources practices (enrolment, training, career plans, promotion, etc.)?</li></ul>

R2: RESOURCES QUANTITATIVE ASPECTS	What questions can we make to identify wage inequalities between women and men?
How are the resources allocated between men and women as regards time, money and space?	<ul style="list-style-type: none"><li>Is equal pay between women and men formally guaranteed?</li><li>Are the basic wages equal for both genders?</li><li>Do women have wages equivalent to men for holding the same post or carrying out jobs with equal value? And with the same level of qualifications?</li><li>The payments for overtime for men and women doing the same job or equal value are equivalent?</li><li>Are bonuses or extra payments (transport, travel, social security compensations, etc.) equal for both genders?</li><li>Are the same criteria applied for men and women in the evaluation and classification systems?</li><li>Does the seniority supplement consider possible leaves of women due to family responsibilities?</li><li>Are performance-linked payments assessed with objective criteria excluding gender-based discrimination?</li><li>Are the resources invested in the development of the professional careers of men and women equivalent?</li><li>Does the organisation promote resources and services to reconcile family and working life to enable men and women to develop their career?</li></ul>



<p><b>From the gender perspective, what reasons can explain the results of R1 (Representation) and la R2 (Resources)?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Do social and cultural issues influence the definition of job evaluation criteria, wage policies and generally human resources practices?</li> <li>• Are there non-labour issues influencing the existence of wage differences among women and men? If so, which? For what reasons?</li> <li>• Do labour issues such as temporary work, stability, segregation, sub-representation, influence wage differences between genders? To what extent? Why?</li> <li>• Do Human Resources policies influence wage differences between women and men for jobs with the same value?</li> <li>• What measures are implemented to facilitate the participation of women and men in the organisation (career development, training, promotion)?</li> <li>• What measures are in place to equalise the differences in wage systems between women and men?</li> <li>• Do gender relationships influence the wage reality of women and men in organisations? In what way?</li> </ul>	<p><b>R3: REALIA (CONTENT)</b></p> <p><b>QUALITATIVE ASPECTS</b></p> <p><b>What is being done? Why?</b></p> <p><b>What can be done to improve it?</b></p>
--	---



# TeilnehmerInnen an den Regionalgruppen Members of the reference groups

## Burgenland

**Koordination:** Doris Horvath, Frauenberatungsstelle Oberpullendorf

- Waltraud Bauer, Frauenberatungsstelle Güssing
- Elisabeth Dorn, Projekt *start up* – Mittelburgenland
- Mag.<sup>a</sup> Elfriede Fischer, FrauenManagement GenmbH\*
- Wilma Fischer bzw. Mag.<sup>a</sup> Angelika Breser, Frauenberatungsstelle Mattersburg/Eisenstadt
- Carmen Filz, Regionalmanagement Burgenland
- Irene Izmenyi, ÖGB Burgenland
- Sonja Kögl, Amt der burgenländischen Landesregierung
- Mag.<sup>a</sup> Grete Krojer, Die Grünen Burgenland
- Jutta Mohl, AMS, RGS Oberpullendorf
- Gertrude Prückler, AMS, LGS Eisenstadt
- Eva Pum-Schimanofsky, Frauenberatungsstelle Neusiedl

\* Die FrauenManagementGenmbH ist ein Unternehmen, das in den Bereichen Frauen & Selbstständigkeit, Frauen & Arbeitsmarkt, Frauen & Chancengleichheit arbeitet

## Kärnten

**Koordination:** Gerlinde Müller-Grohotolsky, Frauenberatung Villach

- Dr.<sup>in</sup> Ute Eigenberger, Frauenberatung Villach
- Karl Eisner, Contrapunkt Soziale Betriebe GmbH
- Mag.<sup>a</sup> Claudia Lasser, Contrapunkt Soziale Betriebe GmbH
- Gerhard Maurer, Contrapunkt Soziale Betriebe GmbH
- Sigrun Taupe, Magistrat der Stadt Villach
- Mag.<sup>a</sup> Christa Zettinig, Frauenberatung Villach

## Loire

**Koordination:** Guillemette Renaudin und Dorota Daszyk, CIF de la Loire  
Zusammenarbeit mit Schulen und Schulverwaltungsbehörden im  
Département Loire

## Loire Atlantique

**Koordination:** Jacqueline Trégret, CEDIFF/CIDF du Bassin Nazairien

- Jacques Boisson, Collège René Char in Saint-Joachim
- Madame Broussal, Collège Arthur Rimbaud in Donges





- **Madame Frelin**, Collège Julien Lambot in Trignac
- **Vincent Goin**, CEDIFF/CIDF du Bassin Nazairien.
- **Claude Komarniki**, D.D.R.N. (*Regionalentwicklung, Bereich Arbeitsmarktbeobachtung*)
- **Armelle Lemoine/Schmidt**, CEDIFF/CIDF du Bassin Nazairien
- **Daniel Marie**, C.I.O. Saint-Nazaire (*Berufsinformationszentrum*)
- **Madame Pieres**, Collège (*entspricht einer Pflichtschule für 10 bis 15-Jährige*) Jean Moulin de Saint-Nazaire

## Niederösterreich (NÖ)

**Koordination:** Leonore Lerch, Frauen für Frauen

- **Mag.<sup>a</sup> Maria Aigner**, Frauenreferentin des AMS NÖ
- **Mag.<sup>a</sup> Doris Ballwein**, ECO Plus, Niederösterreichs regionale Entwicklungsagentur
- **Thomas Beier**, Geschäftsführer Essilor Austria GmbH
- **KR Christa Bogath**, Leiterin des Referates für Frauenpolitik der AKNÖ, Landesfrauenvorsitzende des ÖGB NÖ
- **Dr.<sup>in</sup> Sonja Ebner**, BAB Unternehmensberatung GmbH
- **Mag.<sup>a</sup> Elisabeth Eppel-Gatterbauer**, Geschäftsstellenleiterin der Interessenvertretung der NÖ Familien
- **Leopold Grubhofer**, Direktor, Raiffeisenbank im Erlauftal
- **Ingrid Grün**, Leiterin des Frauenreferates der NÖ Landesregierung
- **Christoph Kalteis**, Leiter der Personalabteilung, Stadtgemeinde Waidhofen a.d. Ybbs
- **Mag.<sup>a</sup> Silvia Kienast**, Geschäftsführerin Frau in der Wirtschaft, Wirtschaftskammer NÖ
- **Mag. Wolfgang Mair**, Bürgermeister, Stadtgemeinde Waidhofen a.d. Ybbs
- **Edeltraud Mayr**, Leiterin der Personalabteilung, Essilor Austria GmbH
- **Maria Rigler**, Frauenreferat der NÖ Landesregierung
- **Dr.<sup>in</sup> Helgard Rodriguez**, Referat für Frauenpolitik, AKNÖ
- **Dr.<sup>in</sup> Christine Rosenbach**, Gleichbehandlungsbeauftragte der NÖ Landesregierung
- **Mag.<sup>a</sup> Helene Schiffbänker**, GenderNow, Gender Mainstreaming-Beauftragte d. Territorialen Beschäftigungspaktes (TEP) NÖ
- **Linde Schörgmayer**, Landesvorsitzende der NÖ FCG Frauen, Landesvorsitzende Stv. der NÖ ÖGB Frauen
- **Johann Wagner**, Personalabteilung, Raiffeisenbank im Erlauftal
- **Dr.<sup>in</sup> Josefa Widmann**, Europareferat des Landesschulrates für NÖ
- **Mag.<sup>a</sup> Birgit Woitech**, GenderNow, Gender Mainstreaming-Beauftragte d. Territorialen Beschäftigungspaktes (TEP) NÖ



## Spanien

**Koordination:** Maria José Guerra, Fundación Mujeres

- **M<sup>a</sup> José Casero Grafia**, Comisión Ejecutiva Confederal Departamento de la Mujer
- **Cristina Cortés Coto**, Federación Servicios Públicos – Madrid A.G.E.
- **Yubiri García Escobar**, Federación Servicios Públicos (A.G.E. Federal) Comisión Igualdad Oportunidades
- **Carmen Martínez**, Asistencia Técnica Proyecto Observatoria, Fundación Mujeres
- **Maribel Molina Montes**, Federación Servicios Públicos (Hospital Militar de Valencia) Comisión Igualdad Oportunidades
- **Susana Montes Carrión**, Secretaría para la Igualdad Federación Servicios Públicos – Madrid
- **María Prado Bautista**, Federación Servicios Públicos – (FSP) Secretaria de la Mujer
- **Jacinto Valero Capilla**, Federación Servicios Públicos (Hospital Militar de Zaragoza) Comisión Igualdad Oportunidades

In den ersten Monaten des Projekts:

- **Carmen García Torrente**, ssecretaria Departamento Federal Institucional y Acción Social FSP
- **Elisa Gómez Amate**, ssecretaria Departamento Federal Institucional y Acción Social FSP
- **Rosana Pelayo González Torre**, CIOP
- **Begonia Santamera Garzón**, Ssecretaria Federal del Sector de Central FSP
- **M<sup>a</sup> Amor Vázquez Martínez**, Departamento de la Mujer Confederal

## Steiermark

**Koordination:** Dr.<sup>in</sup> Ingrid Franthal, Frauenservice Graz

- **Mag.<sup>a</sup> Ingrid Erlacher**, Mafalda Graz
- **Mag.<sup>a</sup> Sigrid Fischer**, Frauenservice Graz
- **Daniela Jauk**, Frauenbeauftragte der Stadt Graz
- **Mag.<sup>a</sup> Dr.<sup>in</sup> Doris Kapeller**, Peripherie
- **Dr.<sup>in</sup> Elke Lujansky Lammer**, Regionalanwaltschaft für Gleichbehandlungsfragen Steiermark
- **Gertrude Peinhaupt**, Nowa
- **Karin Puchas**, Nowa
- **Mag.<sup>a</sup> Angela Resch Reisinger**, Doku Graz
- **Mag.<sup>a</sup> Dorothea Sauer**, Beschäftigungspakt Süd-West-Steiermark und Voitsberg



- **Mag.<sup>a</sup> Susanne Stöckel**, Regionalanwaltschaft für Gleichbehandlungsfragen Steiermark
- **Irene Windisch**, Danaida

*Mafalda – Förderung und Unterstützung von Mädchen und jungen Frauen*  
*DOKU – Frauendokumentations-, forschungs- und -bildungszentrum*  
*Danaida – Bildung und Treffpunkt für ausländische Frauen*  
*NOWA Netzwerk für Berufsausbildung*  
*Peripherie – Institut für praxisorientierte Genderforschung*  
*Frauenservice – Beratung-Bildung-Projekte*

## Sizilien

- Koordination:** **Dott. Anna Cipolla**, Arcidonna  
**Monica Genovese**, CGIL (*größte italienische Gewerkschaft*)  
**Cristina Milone**, FILCAMS CGIL (*Sektion Handel der CGIL*)  
**Maria Tesè**, Arcidonna

## Tirol

- Koordination:** **Dr.<sup>in</sup> Itta Tenschert**, Netzwerk österreichischer Frauen- und Mädchenberatungsstellen
- **Dr.<sup>in</sup> Christine Baur**, Regionalanwaltschaft für Gleichbehandlungsfragen Westösterreich
  - **Evelyn Berkold**, BASIS (*Frauenberatungsstelle*), Reutte
  - **Dr.<sup>in</sup> Gabi Dallinger König**, AMS Tirol
  - **Mag.<sup>a</sup> Anita Duller**, insieme (*Trägerverein von 3 sozialökonomischen Betrieben*), Innsbruck
  - **Mag.<sup>a</sup> Barbara Hutter**, Stadt Innsbruck, Referat Frau, Familie, Senioren
  - **Dr.<sup>in</sup> Mag.<sup>a</sup> Monika Jarosch**, AEP (*Arbeitskreis Emanzipation und Partnerschaft*), Innsbruck
  - **Sabine Lanthaler**, ÖGB Tirol
  - **Karin Neuhuber**, HO & RUCK Innsbruck
  - **Dr.<sup>in</sup> Maria Steibl**, Tiroler Beschäftigungsverein
  - **Mag.<sup>a</sup> Elisabeth Stögerer Schwarz**, Amt der Tiroler Landesregierung, JUFF-Frauenreferat

## Wien

- Koordination:** **Dr.<sup>in</sup> Marion Breiter**, Frauen beraten Frauen
- **Mag.<sup>a</sup> Petra Führer**, Magistrat der Stadt Wien, MA 57 Frauenförderung und Koordinierung von Frauenangelegenheiten
  - **Patricia Karlinger**, BMSG, Frauensektion, Gleichbehandlungskommission
  - **Christa Kleiner**, abzwien, Beratungsstelle Floridsdorf
  - **Ilse Plank**, Plattform für Alleinerziehende
  - **Eva Scherz**, GPA Interessensgemeinschaft work@social
  - **Mag.<sup>a</sup> Astrid Strießnig**, Orientexpress (*Beratungsstelle für Migrantinnen*)
  - **Mag.<sup>a</sup> Martina Tomasberger**, AK Wien, Abteilung Frauen – Familie

## Abkürzungen:

- **AEG:** Administración General del Estado.
- **AK:** Arbeitskammer
- **AMS:** Arbeitsmarktservice
- **BMSG:** Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen
- **CEDIFF:** Centre de Documentation et d'Information des Femmes et des Familles
- **CIOP:** Comisión de Igualdad de Oportunidades
- **CGIL:** Confederazione Generale Italiana del Lavoro
- **CIF:** Centre d'Information Féminin
- **FCG:** Fraktion Christlicher GewerkschafterInnen
- **FILCAMS:** Federazione Italiana Lavoratori Commercio Alberghi Mense e Servizi
- **GPA:** Gewerkschaft der Privatangestellten
- **LGS:** Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice
- **ÖGB:** Österreichischer Gewerkschaftsbund
- **RGS:** Regionale Geschäftsstelle des Arbeitsmarktservice



## Autorinnen

**Marion Breiter**, Regionalkoordinatorin von **OBSERVATORIA** in Wien: Pädagogin, Sozialwissenschaftlerin, Psychotherapeutin; Mitbegründerin und Mitarbeiterin der Frauenberatung Wien, Koordinatorin des Netzwerks österr. Frauen- und Mädchenberatungsstellen

**Anna Cipolla**, Regionalkoordinatorin von **OBSERVATORIA** in Sizilien: Politikwissenschaftlerin; Projektmanagerin für Arcidonna onlus (Palermo)

**Ingrid Franthal**, Regionalkoordinatorin von **OBSERVATORIA** in der Steiermark: Diplomierte Sozialarbeiterin, Gesundheitspsychologin; Mitbegründerin und Geschäftsführerin des Vereins Frauenservice Graz, Mitarbeiterin der Genderwerkstätte Graz

**Maria José Guerra**, Regionalkoordinatorin von **OBSERVATORIA** in Spanien: Soziologin; Mitarbeiterin der Fundación Mujeres (Madrid)

**Doris Horvath**, Regionalkoordinatorin von **OBSERVATORIA** im Burgenland: Geschäftsführerin der Frauen- und Familienberatungsstelle Oberpullendorf

**Leonore Lerch**, Regionalkoordinatorin von **OBSERVATORIA** in Niederösterreich: Psychotherapeutin; Geschäftsführerin des Frauenberatungs- und Bildungszentrums „Frauen für Frauen“ in Niederösterreich (Hollabrunn, Stockerau, Mistelbach)

**Gerlinde Müller-Grohotolsky**, Regionalkoordinatorin von **OBSERVATORIA** in Kärnten: Pädagogin, Erwachsenenbildnerin, Organisationsentwicklerin; Mitbegründerin und Geschäftsführerin der Frauenberatung Villach

**Guillemette Renaudin**, Regionalkoordinatorin von **OBSERVATORIA** im Département Loire (F): Dipl. Sozialarbeiterin, Soziologin; Mitarbeiterin der Beratungsstelle „CIF de la Loire“ St. Etienne

**Hannah Steiner**, Projektleiterin von **OBSERVATORIA**: Übersetzerin, freie Journalistin; Koordinatorin des Netzwerks österr. Frauen- und Mädchenberatungsstellen in Wien

**Barbara Stiegler**, Dipl.-Psychologin, Dipl.-Pädagogin; wissenschaftliche Mitarbeiterin der Friedrich-Ebert-Stiftung Bonn

**Itta Tenschert**, Projektkoordinatorin und Regionalkoordinatorin von **OBSERVATORIA** in Tirol: Psychologin, Philologin, Supervisorin; Mitbegründerin und Koordinatorin des Netzwerks österr. Frauen- und Mädchenberatungsstellen in Innsbruck

**Jacqueline Trégret**, Regionalkoordinatorin von **OBSERVATORIA** im Département Loire-Atlantique (F): Arbeitspsychologin (DESA); Geschäftsführerin und Beraterin im CEDIFF/CIDF du Bassin Nazairien

**Mieke Verloo**, Partnerin von **OBSERVATORIA** in den Niederlanden: Lehre und Forschung in den Bereichen Genderforschung und Politikwissenschaften an der Universität Nijmegen (NL); Gender Mainstreaming-Beraterin der EU und verschiedener europäischer Staaten

## Übersetzerinnen

**Daniela Beuren**, Autorin, feministische Forscherin, Dr.<sup>in</sup> der Übersetzungswissenschaft; Übersetzerin für Englisch und Deutsch in der Arbeitsgemeinschaft phoenix Übersetzungen, einem Frauenbüro in Wien, Rätselmacherin (im Rätselteam phoe-nixen)

**Elke Raab**, akademisch geprüfte Übersetzerin (Arbeitssprachen Deutsch, Französisch, Englisch, Portugiesisch); Rätselmacherin (im Rätselteam phoe-nixen), Mitbegründerin von phoenix Übersetzungen

**Mireille Renaud-Mallet**, DEA (Diploma of Advanced Studies) in Amerikanischer Geschichte und Kultur; Übersetzerin und Dolmetscherin



## Authors

**Marion Breiter**, regional coordinator for **OBSERVATORIA** in Vienna: pedagogue, social scientist, psychotherapist; she works for the Women's Counselling Centre in Vienna, which she co-founded, and is coordinator of the Network of Austrian Counselling Centres for Women and Girls.

**Anna Cipolla**, regional coordinator for **OBSERVATORIA** in Sicily: political scientist; project manager for Arcidonna onlus (Palermo)

**Ingrid Franthal**, regional coordinator for **OBSERVATORIA** in Styria: certified social worker, health psychologist; co-founder and general manager of the women's counselling association Frauenservice Graz, member of the working group GenderWerkstätte

**Maria José Guerra**, regional coordinator for **OBSERVATORIA** in Spain: sociologist; member of Fundación Mujeres (Madrid)

**Doris Horvath**, regional coordinator for **OBSERVATORIA** in Burgenland: general manager of the Counselling Centre for Women and Families at Oberpullendorf

**Leonore Lerch**, regional coordinator for **OBSERVATORIA** in Lower Austria: psychotherapist; general manager of the counselling and education centre for women "Frauen für Frauen" in Lower Austria (Hollabrunn, Stockerau, Mistelbach)

**Gerlinde Müller-Grohotolsky**, regional coordinator for **OBSERVATORIA** in Carinthia: pedagogue specialising in adult education, organisation developer; co-founder and general manager of the Women's Counselling Centre Villach

**Guillemette Renaudin**, regional coordinator for **OBSERVATORIA** in the Département Loire (F): certified social worker, sociologist; works for the counselling centre "CIF de la Loire" at St. Etienne

**Hannah Steiner**, **OBSERVATORIA** project manager: translator, free-lance journalist; coordinator of the Network of Austrian Counselling Centres for Women and Girls (Vienna)



**Barbara Stiegler**, certified psychologist and pedagogue; academic at the Friedrich-Ebert foundation in Bonn

**Itta Tenschert**, **OBSERVATORIA** project coordinator and regional coordinator for **OBSERVATORIA** in the Tyrol; psychologist, philologist, supervisor; co-founder and coordinator of the Network of Austrian Counselling Centres for Women and Girls (Innsbruck)

**Jacqueline Tregret**, regional coordinator for **OBSERVATORIA** in the Département Loire-Atlantique (F): labour psychologist (DESA); general manager and counsellor at CEDIFF St. Nazaire

**Mieke Verloo**, **OBSERVATORIA** Netherlands: active in education and research in the fields of gender studies and politics at the University of Nijmegen (NL), gender mainstreaming advisor for the EU and various European states

## Translators

**Daniela Beuren**, author, feminist researcher with a ph. D. in translation studies, translator of English and German at phoenix Translations, a women's translation service in Vienna, and member of phoe-nixen, a team of crossword compilers

**Elke Raab**, academic degree in translation (working languages: German, French, English and Portuguese), co-founder of phoenix Translations, a women's translation service in Vienna, and member of phoe-nixen, a team of crossword compilers

**Mireille Renaud-Mallet**, DEA (Diploma of Advanced Studies) in American History and Culture; translator and interpreter

gefördert durch:



EU-Kommission



BUNDESMINISTERIUM  
FÜR SOZIALE SICHERHEIT UND GENERATIONEN

Bundesministerium für Soziale Sicherheit und Generationen

frauenbüro

Landesregierungen von: Burgenland,



Niederösterreich, Steiermark,



Kärnten,



Tirol



Frauenbüro der Stadt Wien



Projektträgerin

Netzwerk österreichischer Frauen- und Mädchenberatungsstellen



PartnerInnen

Frauenberatung Oberpullendorf

Frauen beraten Frauen, Wien



Frauenberatung Villach

Frauenservice Graz



Frauen für Frauen Hollabrunn



Arcidonna



Fundación Mujeres

CEDIFF St. Nazaire



CIF de la Loire

Universität Nijmegen

