

STUDY

Das WSI ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

Nr. 02 · April 2016 · Hans-Böckler-Stiftung

MONITORING SOZIALÖKONOMISCHE UNGLEICHHEIT DER GESCHLECHTER

ZUSAMMENFASSUNG

Auch wenn viele Forschungsergebnisse zum Stand der Ungleichheit zwischen den Geschlechtern vorliegen, gibt es bisher in Deutschland kein allgemein akzeptiertes Verfahren, um Stand und Veränderung der Gleichstellung von Frauen und Männern zusammenfassend zu messen. Ist dafür der Gender Equality Index (GEI) geeignet? Genügt überhaupt ein Index oder ist ein Indikatorensystem zu bevorzugen? Wie lassen sich Gewichtungsprobleme lösen? Expertinnen und Experten diskutierten auf einem Workshop in Kooperation zwischen dem WSI der Hans-Böckler-Stiftung und der Friedrich-Ebert-Stiftung am 6. November 2015 in Berlin. Klar wurde, dass neben der Praktikabilität von Indikatoren auch die Definition von Gleichstellungszielen als Ausgangspunkt der Messkonzepte bedeutsam ist. Monitoringsysteme verschiedener Länder wurden betrachtet und bisherige deutsche Ansätze für Messung und Monitoring diskutiert.

Inhalt

Vorwort	5
Dr. Stefanie Elies, Leiterin Forum Politik und Gesellschaft, Friedrich-Ebert-Stiftung	7
Dr. Christina Klenner, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung	8
Messung und Monitoring der Gleichstellung von Frauen und Männern	9
<i>Messung der Gleichstellung in einem Index: Theoretische Grundlagen und Probleme</i>	
Prof. Dr. Friederike Maier, Vizepräsidentin Hochschule für Wirtschaft und Recht (HWR) Berlin	9
<i>Gender-Indizes in Österreich</i>	
Barbara Hofmann, Karl-Renner-Institut Wien	13
<i>Bestehende Monitoringsysteme im Ländervergleich: Perspektiven für Deutschland</i>	
Prof. Dr. Silke Bothfeld und Sophie Rouault, Hochschule Bremen	14
<i>Messung der Gleichstellung in Deutschland: Status Quo in ausgewählten Feldern im WSI-GenderDatenPortal</i>	
Dr. Christina Klenner, WSI	18
DISKUSSION: Wie messen wir Stand und Fortschritt der Gleichstellung von Frauen und Männern? Statements der Experten und Expertinnen	21
Dr. Peter Bartelheimer, Soziologisches Forschungsinstitut (SOFI), Göttingen	22
Prof. Dr. Corinna Kleinert, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)	25
PD Dr. Elke Holst, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)	28
Dr. Christina Boll, Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut gGmbH (HWWI)	29
Julia Weinmann, Statistisches Bundesamt	32
Carola Kühnen, Statistisches Bundesamt	33
Brigitte Loose, Deutsche Rentenversicherung Bund	35
SCHLUSS-DISKUSSION	38
KURZBIOGRAPHIEN DER VORTRAGENDEN	40

Vorwort

Fragen der sozioökonomischen Ungleichheit der Geschlechter sind ein zentrales Arbeitsfeld sowohl für das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung als auch das Forum Politik und Gesellschaft der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). Das Anliegen, die Geschlechtergerechtigkeit durch Forschung und Politikberatung in Deutschland voranzubringen, verbindet uns.

Heute gibt es viele Forschungsergebnisse, Studien und Umfragen, die die gesellschaftliche Bedeutung der Gleichstellung von Frauen und Männern belegen. Dabei spielen Indikatoren zur Sichtbarmachung von Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern in der Forschung als auch in der Politikberatung eine wichtige Rolle: Sie können Geschlechterungleichheiten darstellen, Vergleichbarkeit herstellen und Orientierung geben. Sie sind wichtig für die Erzeugung öffentlicher Aufmerksamkeit für soziale Ungerechtigkeiten und zur Formulierung entsprechender politischer Botschaften. Nicht zuletzt für politische Gestalter_innen: Durch die wiederholte Erstellung von Indizes können Entwicklungen und damit auch die Ergebnisse politischen Handelns gemessen werden. Fortschritte oder auch Rückschläge im Bereich der Geschlechtergerechtigkeit können so vermessen werden. Gleichzeitig stellen Indikatoren aber immer auch eine Vereinfachung der Realität dar, indem viele unterschiedliche Daten in ihnen aggregiert werden. Nicht immer sind sie intuitiv verständlich und oft ist die Identifizierung der Ursachen der gemessenen Ungleichheiten wesentlich komplizierter, als Indizes es zunächst erscheinen lassen.

Am 6. November 2015 kamen Wissenschaftler_innen und Expert_innen aus unterschiedlichen Ländern und Disziplinen auf Einladung des WSI und der FES zu einem Workshop in Berlin zusammen, um die Bedeutung von verschiedenen Indikatoren in Hinblick auf die Messung und das Monitoring sozioökonomischer Ungleichheit zwischen den Geschlechtern zu debattieren und sich dabei der Antwort auf folgende Frage anzunähern: Wie lässt sich die berufliche und sozialökonomische (Un-)Gleichheit der Geschlechter in Deutschland am besten messen und zusammenfassend beurteilen? Dabei wurden neben den methodologischen Fragen auch Fragen des Zugangs zu relevanten Daten und der Nutzung eines solchen Monitorings für die Politik diskutiert.

Im Zentrum des Workshops stand die Frage, wie ein Monitoring der beruflichen und sozialökonomischen (Un-)Gleichheit der Geschlechter in Deutschland erfolgen kann, welches die Fülle an Daten und Indikatoren zur Un-/Gleichstellung der Geschlechter sinnvoll und nachvollziehbar komprimiert. Für die Klärung dieser Frage wurde auch darüber diskutiert, welche Indikatoren für die Messung des Fortschritts in der Gleichstellung von Frauen und Männern am besten geeignet sind. Berücksichtigt wurden zudem die Ergebnisse bereits bestehender Monitoring-Systeme auf europäischer Ebene und aus anderen Ländern. Die hier versammelten Beiträge befassen sich dabei zum einen mit generellen Überlegungen zu Monitoring-

Prozessen und Indikatoren, zum anderen beleuchten sie Erfahrungen mit verschiedenen Indikatoren und Monitoring-Prozessen.

Die nachfolgende Dokumentation gibt einen Überblick über die Anforderungen an ein Monitoring der beruflichen und sozialökonomischen (Un-) Gleichheit der Geschlechter in Deutschland und stellt die wichtigsten Positionen der Diskussion zusammen. Aufgrund der Vielzahl der ausgewiesenen Expert_innen, die darin zu Wort kommen, freuen wir uns sehr, die Diskussion und ihre Ergebnisse nun auch einem breiteren Publikum zugänglich machen zu können.

Bedanken möchten wir uns bei allen Referent_innen und Kommentator_innen, die durch ihre Beiträge ganz wesentlich zum Gelingen dieses Workshops beigetragen haben, sowie bei allen Teilnehmer_innen, die sich an den Diskussionen beteiligt haben. Einen besonderen Dank möchten wir an die Autor_innen der Dokumentation Dietmar Hobler, Elena Luckey und Svenja Pfahl (SowiTra Berlin) richten, die die Ergebnisse des Workshops konzise und prägnant in dieser Broschüre zusammengetragen haben.

Wir wünschen Ihnen eine aufschlussreiche Lektüre!

Dr. Christina Klenner, WSI der Hans-Böckler-Stiftung

Jonathan Menge, Forum Politik und Gesellschaft, Friedrich-Ebert-Stiftung

Dr. Stefanie Elies, Leiterin Forum Politik und Gesellschaft, Friedrich-Ebert-Stiftung

In ihrer Begrüßung erläutert Dr. Stefanie Elies, welche Vorteile aus Perspektive der Friedrich-Ebert-Stiftung mit einem Monitoring geschlechtsspezifischer Ungleichheiten verbunden sind und hebt dabei insbesondere die gezieltere Einflussnahme auf die Politik hervor. Ziel dieses Workshops sei es daher, einen Austausch über die Möglichkeiten und Anforderungen eines effektiven Gender Monitorings anzustoßen. Die FES habe großes Interesse, sozioökonomische Ungleichheiten genauer zu messen und deren Ursachen noch gezielter zu bekämpfen.

Kommunizierbarkeit und politische Schlagkraft von Indizes

Zu den Vorteilen von Indizes gehört, dass sie geschlechtsspezifische Ungleichheiten in eine Zahl bringen und diese dadurch sichtbar und breiter kommunizierbar machen und ihnen schließlich mehr Schlagkraft im politischen Aushandlungsprozess verleihen. Die FES unternimmt mit der neuen Reihe „Equal Society Brief“ etwa den Versuch, anhand des Schlagworts des „Gender Gap“ die unterschiedlichen Dimensionen geschlechtsspezifischer Ungleichheiten zu thematisieren und diese mit politischen Handlungsempfehlungen zu verknüpfen.

Beurteilung der Wirksamkeit politischer Maßnahmen

Ein weiterer Vorteil von Indizes besteht darin, dass sie helfen, die Wirkung politischer Maßnahmen zu messen und zu vergleichen. Zwar ist das Thema Monitoring bei der FES nicht Gegenstand der Forschung, doch aus der Praxis vor allem der internationalen Arbeit der Stiftung ist wohl bekannt, dass sie seit langem mit Wirkungsmessung und Indizes arbeitet. Dort spielen auch die internationalen Standards eine Rolle, wie sie von der OECD festgelegt wurden, oder im Rahmen der Millenniums-Entwicklungszielen (MDG)¹ der UN oder dem Berichtswesen zur UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW).²

Interpretationslücke durch Kombination quantitativer und qualitativer Forschung schließen

Die FES legt in ihrer Arbeit Wert darauf, quantitative Messungen von Entwicklungen und Fortschritten durch qualitative Ansätze zu ergänzen. Gerade die Messung von Veränderungen der Werthaltungen – wie insbesonde-

¹ Die *Millenniums-Entwicklungsziele* (englischer Originaltitel: Millennium Development Goals, MDG) der Vereinten Nationen sind acht Entwicklungsziele für das Jahr 2015, die im Jahr 2000 von einer Arbeitsgruppe aus Vertretern der Vereinten Nationen, der Weltbank, des IWF und dem Entwicklungsausschuss Development Assistance Committee der OECD formuliert worden sind. Wikipedia, <https://de.wikipedia.org/wiki/Millenniums-Entwicklungsziele> (15.12.15).

² Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (englischer Originaltitel: Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women - CEDAW) wurde am 18.12.1979 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet. Das Übereinkommen trat am 03.09.1981 völkerrechtlich in Kraft. CEDAW ist das wichtigste völkerrechtliche Menschenrechtsinstrument für Frauen. Die Vertragsstaaten werden zur rechtlichen und faktischen Gleichstellung von Frauen in allen Lebensbereichen, einschließlich der Privatsphäre, verpflichtet. Der Staat darf nicht nur nicht selbst gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstoßen, sondern er muss auch aktiv dafür sorgen, faktische Chancengleichheit in der gesellschaftlichen Realität zu erreichen. Er ist verpflichtet, eine aktive Politik zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen zu verfolgen. Deutsches Institut für Menschenrechte, www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/vereinten-nationen/menschenrechtsabkommen/frauenrechtskonvention-cedaw/ (15.12.15).

re beim Thema Gender – ist sehr schwierig, vor allem, wenn unterschiedliche regionale und lokale Bedingungen zu berücksichtigen sind oder die Messung über lange Zeitreihen erfolgen soll. Die sich dabei ergebende Interpretationslücke der Ergebnisse kann nur geschlossen werden, wenn quantitative Kennzahlen mit qualitativen Ergebnissen unterfüttert bzw. angereichert werden. So geht es beim Thema Arbeit nicht allein um die Steigerung der Beschäftigtenquote, sondern auch um die Qualität dieser Beschäftigung. Erst anhand einer breiter angelegten Analyse lassen sich Rückschlüsse für die Praxis ziehen.

Kontrolle politischer Maßnahmen und Empfehlungen für die politische Praxis

Aus Sicht der Praxis ist die Wissenschaft herausgefordert, Geschlechterungleichheiten nicht nur sichtbar und interpretierbar zu machen, sondern auch diesbezügliche Handlungsempfehlungen für die Politik abzuleiten. Die politische Umsetzung sollte dabei durch einen angeschlossenen Review Prozess, möglichst unter Beteiligung der Stakeholder, überprüft werden. Eine solche Wirkungsmessung politischer Maßnahmen hat auf der Basis empirischer Daten zu erfolgen, die – unter Berücksichtigung der nationalen, regionalen und lokalen Strukturbedingungen – interpretiert werden müssen.

Dr. Christina Klenner, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung

Einleitend skizziert Dr. Christina Klenner die zentralen Fragestellungen des Workshops. Die Gleichstellungsfrage rückt in Deutschland immer mehr in den Fokus des politischen und öffentlichen Diskurses. An Forschungsergebnissen zum Stand der Ungleichheit zwischen den Geschlechtern mangelt es keineswegs. Doch mangelt es an Einigkeit darüber, wie sich Stand und Veränderung der Gleichstellung von Frauen und Männern am besten zusammenfassend beurteilen lassen.

Plurale Forschungs- und Datenlandschaft

Mittlerweile liegen für Deutschland mehrere Berichte und Monitorings vor, etwa der Führungskräfte-Monitor (DIW), der Gleichstellungsatlas (BMFSFJ und destatis) oder Berichte aus der Publikationsreihe „Der Arbeitsmarkt in Deutschland“, die vom IAB und der Bundesagentur für Arbeit erstellt werden. Daten zum Gender Pay Gap werden regelmäßig vom Statistischen Bundesamt veröffentlicht. Daneben gibt es die Sozioökonomische Berichterstattung (soeb), die unter der Leitung des Sozialwissenschaftlichen Forschungsinstituts (SOFI) in Göttingen erstellt wird, sowie zahlreiche weitere Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes und anderer Akteure. Das WSI selbst forscht seit mehr als 15 Jahren zu Geschlechterungleichheiten im Beruf und in der sozialen Sicherung. Die Analysen hierzu werden seit fünf Jahren nicht mehr in Buchform, sondern online auf dem WSI-GenderDatenPortal (WSI-GDP) präsentiert. Hier finden sich Daten, Kurzanalysen und hunderte Grafiken zu Stand und Entwicklung geschlechts-

spezifischer Unterschiede in verschiedenen Bereichen wie bspw. Arbeitszeit und Entgelt.

Prägnante Antworten fehlen

Doch trotz der Fülle der empirischen Befunde über Geschlechterungleichheiten in Deutschland fällt die Antwort auf die Frage nach dem Stand der Gleichstellung in Deutschland nicht leicht. Anhand welcher Indikatoren kann eine prägnante Antwort gegeben werden? So entstand das Bedürfnis, die mit der Thematik befassten Wissenschaftler_innen aus verschiedenen wissenschaftlichen Einrichtungen an einen Tisch zu bringen und gemeinsam zu diskutieren, wie der Stand der Gleichstellung in Deutschland besser zusammenfassend beurteilt werden kann.

Dieser Workshop soll folgende Fragen behandeln:

- Was wollen wir messen?
Denn die Beantwortung der Frage nach dem Stand der Gleichstellung hängt von der Auswahl der Indikatoren ab.
- Messen wir das Richtige?
Damit soll thematisiert werden, dass es zur Beurteilung von Gleichstellung notwendig ist, zunächst die Ziele der Gleichstellung festzulegen. Neben der Frage nach der Chancen- und Ergebnisgleichheit werden damit auch weiterführende theoretische Fragen über Gleichheit und Differenz aufgeworfen. Dabei ist immer auch zu reflektieren, inwiefern Geschlechter gesellschaftlich konstruiert sind, was sich aber bei der differenzierten statistischen Erfassung von Sachverhalten gegenwärtig kaum berücksichtigen lässt.
- Ist ein Gesamt-Index sinnvoll oder genügen mehrere Kennzahlen?

Ausgangspunkt für den Workshop war die Idee, mit einem (wie auch immer gearteten) Index oder Indikatorenset über den Stand der Gleichstellung eine Art „Wasserstandsmeldung“ abgeben zu können, die eindeutig und verständlich, aber auch empirisch fundiert ist.

Messung und Monitoring der Gleichstellung von Frauen und Männern

Messung der Gleichstellung in einem Index: Theoretische Grundlagen und Probleme

Prof. Dr. Friederike Maier, Vizepräsidentin Hochschule für Wirtschaft und Recht (HWR) Berlin

Prof. Dr. Friederike Maier legt in ihrem Vortrag dar, welche theoretischen Überlegungen und Kriterien bei der Messung von Gleichstellung in einem Index zu beachten sind und erörtert dies am Beispiel des Gender Equality Index (GEI), an dessen Entwicklung sie selbst beteiligt war.

Gleichstellungs-Konzept

Bei der Erstellung eines Index sind vorab eine Reihe grundlegender Fragen zu klären: Sollen Männer oder Frauen als zu erreichende Norm gelten? Und was soll gemessen werden: Die Gleichheit der Startbedingungen oder die Gleichheit der Ergebnisse? Welcher Ansatz soll verfolgt werden: Der Gleichheitsansatz (Männer und Frauen sollen am Ende gleich sein), der Differenzansatz (Männer und Frauen sind unterschiedlich, sollen aber als gleichwertig anerkannt werden) oder der Transformationsansatz (die binäre Kategorie Geschlecht an sich wird in Frage gestellt und Geschlechterverhältnisse sollen gesamtgesellschaftlich ausbalanciert werden)? Als Alternative dazu könnten aber auch unterschiedliche Indikatoren ausgewählt werden, die von verschiedenen Ansätzen ausgehend zusammen ein stimmiges Ganzes bilden.

Notwendig ist zudem eine Vorverständigung über die genutzten empirischen Daten, also beispielsweise darüber, dass Männer und Frauen in der Analyse als empirische sich wechselseitig auszuschließende Gruppen verglichen werden können, wenn nur solche Daten als Grundlage für die Analyse zur Verfügung stehen.

Gleichstellungs-Definition: Gender Equality nach Nancy Fraser

Nancy Fraser bietet mit ihren sieben normativen Prinzipien eine geeignete Definition an, die Gender Equality nicht eng ökonomisch, sondern breiter versteht und an die sich auch der Gender Equity Index (GEI) anlehnt:

1. Anti-poverty (Bekämpfung der Armut)
2. Anti-exploitation (Bekämpfung der Ausbeutung)
3. Income equality (Gleiche Einkommen)
4. Leisure time equality (Gleiche Freizeit)
5. Equality of respect (Gleiche Achtung)
6. Anti-marginalisation (Bekämpfung der Marginalisierung)
7. Anti-androcentrism (Bekämpfung des Androzentrismus)³

Gleichstellungs-Bereiche: Anknüpfung an politische Handlungsfelder

Die Gleichstellung der Geschlechter sollte in politischen Feldern gemessen werden, in denen auch politische Handlungen ausgelöst werden können, wie beispielsweise in den Bereichen Arbeitsmarkt, Bildung, Sozialpolitik und Armutsbekämpfung, Hausarbeit, Care-Arbeit, Freizeit, Repräsentation und Gesundheit.

Zweck eines Index

Bei der Erstellung eines Index werden komplexe, zum Teil widersprüchliche Entwicklungen in einem einzigen Zahlenwert komprimiert. Dies kann sinn-

³ Vgl. Nancy Fraser (1997): After the family wage: a post-industrial thought experiment. In: B. Hobson and A.M Berggren, Crossing Borders. Gender and citizenship in transition, Swedish Council for Planning and Coordination of Research, Stockholm, S. 21 - 55; deutsch: Fraser, Nancy (2001): Nach dem Familienlohn. Ein postindustrielles Gedankenexperiment. In: Die halbierte Gerechtigkeit: Schlüsselbegriffe des postindustriellen Sozialstaats. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 67 - 103. – Deutsche Übertragungen der Herausgeber_innen in Klammern.

voll sein, um die Veränderung von Ungleichheit über eine Zeitspanne zu messen und damit Öffentlichkeit und Politik für das Thema zu sensibilisieren. Mit einem Index können zudem Unterschiede zwischen Ländern zu einem Zeitpunkt erfasst werden und dadurch internationale Vergleiche und Rankings erstellt werden.

Erfahrungen auf europäischer Ebene haben gezeigt, dass nationale Regierungen durchaus auf internationale Vergleiche reagieren. Rankings können also im Sinne des „naming and shaming“ auch als Stimulus für die Politik dienen und mit Indikatoren politische Impulse setzen.

Kriterien der Indexbildung

Die Auswahl der Indikatoren wird immer umstritten sein und nie alle Beteiligten zufrieden stellen (können). Eine Annäherung ist aber möglich, sofern Kompromisse eingegangen werden. Bei der Konstruktion eines Index sind folgende Kriterien maßgeblich:

- **Auswahl der Indikatoren**

Wichtig ist, die Anzahl der Indikatoren zu begrenzen und ihre Auswahl auf politische Felder zu beziehen, in denen politische Handlungen ausgelöst werden können. Zudem ist die Verfügbarkeit seriöser Daten und – sofern Vergleiche das Ziel sind – von international harmonisierten Datenkonzepten zu prüfen.

- **Transparenz der Berechnungsmethode**

Weiterhin bedarf es der Begründung von Auswahl und Gewichtung der Indikatoren, zumindest für das Fachpublikum. Die Gewichtung der einzelnen Indikatoren ist dabei ebenso festzulegen wie die Gewichtung ganzer Bereiche. Zu entscheiden ist dazu bspw., ob die Gleichheit am Arbeitsmarkt wichtiger ist als die Gleichheit in der politischen Repräsentation.

Auch sollte ein Index Entwicklungen wie eine Zunahme geschlechtsspezifischer Ungleichheit bei gleichzeitiger Zunahme allgemeiner gesellschaftlicher Ungleichheit erfassen können und daher immer auch angeben, wie das Ausgangsniveau war.

International gibt es eine Vielzahl von Index-Konstruktionen, darunter der Gender Inequality Index (GII) der UN, der Gender Equity Index (GEI) von Social Watch, der Gender Gap Index (GGI) vom World Economic Forum sowie der Gender Equality Index (GEI).

Beispiel: Der Gender Equality Index (GEI) des European Institute for Gender Equality⁴

Der Gender Equality Index (GEI) wurde 2013 vom European Institute for Gender Equality (EIGE) mit Sitz in Vilnius, Litauen, eingeführt. Er soll Geschlechtergerechtigkeit in den EU-Mitgliedstaaten besser messbar und vergleichbar machen. Der zweite GEI-Bericht erschien 2015 und basiert auf Daten für die Jahre 2005, 2010 und 2012.

⁴ European Institute for Gender Equality (EIGE): Gender Equality Index (GEI). Internet: <http://eige.europa.eu/gender-statistics/gender-equality-index> (01.02.2016).

Der Einführung des GEI vorangegangen war ein langer wissenschaftlicher und politischer Aushandlungsprozess im EU-System. Dieser Prozess wird womöglich auch nie abgeschlossen sein, zumal Indizes Gegenstand wiederkehrender und (teilweise) legitimer Diskussionen sind. Der GEI stellt somit einen politischen und methodischen Kompromiss dar, mit einem insgesamt zufriedenstellenden Ergebnis.

Die GEI-Bereiche: Orientierung an den EU-Handlungsfeldern

Der GEI beinhaltet sechs Kernbereiche: Work (Arbeit), Money (Geld), Knowledge (Wissen), Time (Zeit), Power (Macht) und Health (Gesundheit). Jeder Kernbereich ist in Unterbereiche unterteilt, denen insgesamt 27 Indikatoren zugeordnet sind. Die sechs Kernbereiche orientieren sich an den Handlungsfeldern der EU-Institutionen. Hinzu kommen die zwei Satelliten-Dimensionen „Violence“ (Gewalt) und „Intersecting Inequalities“ (Mehrfachdiskriminierung), die aber nicht bei der Indexbildung einfließen, weil für sie keine ausreichend gesicherten Daten vorliegen.⁵

Der GEI-Bericht: Transparenz von Gewichtung- und Entscheidungsprozessen

Der GEI-Bericht 2015 umfasst eine Diskussion aller Indikatoren und legt die Gewichtungsmethode offen. Nicht alle Bereiche fließen gleichgewichtig in den Index ein, so erhält z. B. der Bereich Bildung (0.22) ein deutlich stärkeres Gewicht als alle anderen Bereiche. Die Bereiche Arbeit und Macht werden gleich gewichtet (beide 0.19) und damit stärker als die Bereiche Geld und Zeit (beide 0.15), während Gesundheit (mit 0.10) mit dem geringsten Gewicht in den Index einfließt.

Die Gewichtung des GEI ist Ergebnis eines komplizierten Aushandlungsprozesses innerhalb des Mehrebenensystems der EU und stellt damit einen politischen Kompromiss dar. Die Gewichtungsmethode muss (ähnlich wie im GEI-Bericht) stets nachvollziehbar sein und transparent gemacht werden. Da Indikatoren letztlich politische Signale setzen, müssen auch die zugrundeliegenden Entscheidungen über die Auswahl der Indikatoren und ihre Gewichtung offengelegt werden.

Fazit

In Bezug auf Deutschland erlauben die Daten und Berichte des GEI eine Einschätzung der zeitlichen Entwicklung der Geschlechterunterschiede seit 2005 und liefern detaillierte Angaben zu den einzelnen Unterbereichen. Daraus ergebe sich ein differenziertes Bild für den Stand und die Entwicklung der Gleichstellung in Deutschland. Friederike Maier sieht daher keine Notwendigkeit für einen zusätzlichen, eigenen Gender-Index für Deutschland.

⁵ Vgl. <http://eige.europa.eu/gender-statistics/gender-equality-index/about#about-domains> (01.02.2016). – Deutsche Übertragungen der Herausgeber_innen in Klammern.

Gender-Indizes in Österreich

Barbara Hofmann, Karl-Renner-Institut Wien

In Österreich gibt es mehrere unterschiedliche Gleichstellungsberichte bzw. -monitore, die Barbara Hofmann in ihrem Vortrag vorstellt: den „Gender Index“ (Bundesministerium für Bildung und Frauen, BMBF), den „Gleichstellungsmonitor“ (Stadt Wien), den „Gender Mainstreaming Syndex“ (Stadt Wien/Synthesis) sowie den „genderATlas“ (TU Wien, Uni Wien, ÖIR Projekthaus).

Der „Gender Index“ (BMBF)

Der „Gender Index“ wird jährlich vom österreichischen Bundesministerium für Bildung und Frauen (BMBF) herausgegeben und ersetzt seit 2011 den Frauenbericht. Er enthält Daten für Gesamtösterreich und erfasst in seinen sieben Kapiteln eine breite Thematik, die von Erwerbstätigkeit über Lebenswelt bis zu Gesundheit reicht. Anders als der Titel nahelegt, enthält der „Gender Index“ weder einen Gesamtindex, noch gleichstellungspolitische Indikatoren. Vielmehr handelt es sich um eine geschlechterdifferenzierte Sammlung von Statistiken zu sämtlichen Bereichen.

Der „Wiener Gleichstellungsmonitor“ (Stadt Wien)

Der „Wiener Gleichstellungsmonitor“ wurde 2014 von der Stadt Wien erstmals publiziert und soll künftig alle drei Jahre erstellt werden. Zwar ist er auf die Stadt Wien begrenzt, thematisch aber äußerst umfassend. So beinhalten die zwölf Themenbereiche neben „Bezahlte und unbezahlte Arbeit“ auch eher untypische Themenfelder wie „Kunst und Medien“ oder „Umwelt und Mobilität“. Im Gegensatz zum „Gender-Index“ des BMBF sind den Themenfeldern zudem insgesamt 119 Gleichstellungsindikatoren zugeordnet. Auch hier wird kein Gesamtindex erstellt. Das Ziel besteht vorrangig darin, möglichst differenziert und detailliert die Spezifika der Wiener Situation in Bezug auf das Geschlechterverhältnis zu messen, um daraus konkrete politische Handlungen ableiten zu können.

Der „Gender Mainstreaming Syndex“ (Synthesis GmbH)

Der „Gender Mainstreaming Syndex“ (GM-Syndex) ist ein Beispiel für einen Gesamtindex, der sich allerdings nur auf den Bereich Arbeitsmarkt beschränkt. Der GM-Syndex wird seit 2004 neben zwei weiteren Indizes (dem „Glasdecken“-Index und dem „Dissimilaritäts-Index“) regelmäßig im Rahmen des „Gleichstellungsmonitoring“ der Synthesis Forschung GmbH erstellt. Der letzte Bericht erschien im Jahr 2014 („Gleichstellungsmonitoring für Wien 2004-2013“).

Der „GM-Syndex“ setzt sich aus 20 Basisindikatoren zusammen, die wiederum zu vier übergeordneten Gruppenindikatoren (Erwerbsbeteiligung, Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Erwerbseinkommen) zusammengefasst werden. Alle 20 Basisindikatoren gehen dabei mit derselben Gewichtung von fünf Prozent ein. Da die Anzahl der Indikatoren aber je nach Bereich differiert, gehen die Gruppenindikatoren mit unterschiedlichen Gewichten in den Gesamtindex ein: Erwerbsbeteiligung (3 Indikatoren - insg. 15 Prozent Gewicht), Beschäftigung (6 Indikatoren - insg. 30 Prozent Gewicht), Arbeitslo-

sigkeit (4 Indikatoren - insg. 20 Prozent Gewicht), und Erwerbseinkommen (7 Indikatoren – insg. 35 Prozent Gewicht).

Der „genderATlas“ (TU Wien, Uni Wien, ÖIR Projekthaus)

Der „genderATlas“ entstand als eine Projektkooperation zwischen der TU Wien, der Uni Wien und dem ÖIR Projekthaus GmbH und ging 2015 online. Von 2013–2015 erhielt der Atlas eine Förderung vom Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT).

Der genderATlas visualisiert Indikatoren und Daten zu Geschlechterunterschieden anhand von interaktiven Landkarten für Österreich und bei bestimmten Themen speziell für einige österreichische Regionen. Dargestellt werden Daten aus fünf Themenfeldern: Arbeit, Bildung, Mobilität, Politik, Gesellschaft. Mit dem genderATlas werden zwar einige Indikatoren für einzelne Bereiche geliefert, z. B. der Gender-Index Einkommen (Medianeinkommen) und der Gender-Index Hochqualifizierte (akademischer Abschluss), allerdings wird kein aggregierter Gesamt-Index gebildet, der alle Bereiche umfasst.

Fazit

Trotz einer Vielzahl von Indikatoren und unterschiedlicher regionen- oder branchenspezifischer Indexe liegt in Österreich kein einheitliches Indikatoren-System für Gender-Gleichstellung vor. Bestrebungen zu einem länder-einheitlichen Index zum Thema Gleichstellung stecken in Österreich mit dem genderATlas noch in der Startphase.

Bestehende Monitoringsysteme im Ländervergleich: Perspektiven für Deutschland

Prof. Dr. Silke Bothfeld und Sophie Rouault, Hochschule Bremen

In ihrem Vortrag stellt Prof. Dr. Silke Bothfeld vor, wie Monitoring aus politikwissenschaftlicher Perspektive funktioniert, und welche Kriterien für ein funktionsfähiges Monitoringsystem zu erfüllen sind. Anhand von drei Länderbeispielen – Deutschland, Frankreich und Österreich – legt Silke Bothfeld dar, ob die Kriterien in den jeweiligen Monitoringsystemen auch tatsächlich erfüllt werden. In ihrem Vortrag unterstreicht sie die Bedeutung der institutionellen Einbindung von Indikatoren.

Monitoring als Kontrollinstrument von Politikergebnissen

Die Definition von „Monitoring“ kann sowohl eng als auch breit ausgelegt werden. Einem reduzierten Verständnis von Monitoring als bloße „Bezifferung von Politikeffekten“ liegt dabei die oftmals idealisierte Vorstellung einer politischen Entscheidung zugrunde, die anhand messbarer Ziele getroffen wird und deren Ergebnisse kontrolliert und öffentlich gemacht werden können. Dieses enge Verständnis von Monitoring beruht auf der Annahme, dass die Frage der Geschlechtergleichstellung in ein quantifiziertes, statistisch kontrollierbares Gut verwandelt werden kann. Zwar ist der „Accountability“-Aspekt, also das Aufzeigen politischer Verantwortlichkeiten durch Sichtbarmachung politischer Ziele und Ergebnisse, ein Vorteil des Monitorings. Ein solch enges Verständnis von Gender-Monitoring birgt aber die

Gefahr der Reduzierung komplexer gesellschaftlicher Prozesse durch ihre De-Kontextualisierung. Zu bevorzugen ist daher eine breitere Definition von Monitoring.

Monitoring als Instrument eines organisierten Lernprozesses

In einem weiter gefassten Verständnis kann Monitoring als ein „prozedurales und evaluatives Instrument“ betrachtet werden, das einen gesellschaftlichen und politischen Lernprozess strukturiert. Dieser Lernprozess wird organisiert durch den Erlass von Rahmenregeln zum Monitoring, durch die Entwicklung von Indikatoren und Erhebungen und die Verarbeitung und Veröffentlichung von Ergebnissen, durch Berichterstattung und Rezeption. Weiterhin gehört zum Lernprozess, dass die Adressaten in Form von Berichten und Plänen selbst Stellung beziehen und diese „Responses“ wiederum kontrolliert und dokumentiert werden. In diesem breiten Verständnis ist Gender-Monitoring dynamisch und hat nicht nur die Funktion der Messung, Überprüfung und Verbesserung von Politikergebnissen (Kontrolle), sondern auch der Problemdiagnose und der Legitimation von Politik. Als evaluatives Instrument strukturiert Gender-Monitoring Handlungsoptionen im Hinblick auf ein Ziel und ermöglicht gezielte Nachsteuerungsversuche.

Problem: Mangelnde Institutionalisierung der Monitoringsysteme

Bestehende Monitoringsysteme sind häufig nicht angemessen institutionalisiert. So sind die Datenerhebung und die Berichterstattung nicht mit entsprechenden Handlungsrouninen für die Adressat_innen verknüpft, Kontrollprozesse fehlen meist, die Legitimität der Monitoringsysteme ist schwach und ihr Wirkungspotential wird nicht ausgeschöpft.

Unterschiedliche Handlungsebenen

Bei der Beurteilung von Monitoringsystemen ist generell zu beachten, dass die an dem Prozess beteiligten Akteursgruppen unterschiedliche Ziele und Interessen verfolgen (können). Innerhalb von Monitoringsystemen sollten daher auch unterschiedliche Handlungsebenen – und Akteursgruppen – identifiziert und berücksichtigt werden: Die politischen Akteure streben vor allem danach, ihre Politik normativ durch öffentliche Diskurse zu legitimieren, beispielsweise durch die Erstellung allgemeiner Gleichstellungsberichte. Demgegenüber zielen die Expert_innen aus Wissenschaft und Praxis bei der Erstellung von Fachberichten funktional auf die Problemanalyse ab. Schließlich sind die für die Umsetzung zuständigen Fachpolitiker_innen sowie Personaler und Vorgesetzte eher funktional an der Kontrolle der Implementationen ausgerichtet, beispielweise bei der Erstellung von Gleichstellungsplänen.

Kriterien für ein funktionsfähiges Monitoringsystem

Um effektiv zu sein, sollte ein sozioökonomisches Gender-Monitoringsystem drei Funktionen erfüllen:

1. Legitimitätsfunktion

Erstens sollte Gleichstellung als legitimes Politikziel durch vermehrte öffentliche Diskurse gestärkt werden.

2. Problemanalysefunktion

Zweitens sollten Indikatoren eine wissenschaftlich fundierte Diagnose zur Orientierung für Politikentscheidungen bieten.

3. Kontrollfunktion

Drittens sollten spezifische Indikatoren Entscheidungsträgern und Akteuren zur Überprüfung der Wirksamkeit ihrer Praktiken und Policies dienen.

Ob die genannten drei Funktionen auch erfüllt werden, kann jeweils anhand einer Reihe von Kriterien überprüft werden.

Legitimität: Plurales, umfassendes und institutionalisiertes Berichtswesen

Eine hohe Legitimität von Monitoringsystemen zeigt sich daran, dass das Berichtswesen plural, umfassend und gut institutionalisiert ist. Dies beinhaltet, dass eine gesetzliche regelmäßige Berichtspflicht besteht, und dass sowohl ein staatlicher statistischer Apparat als auch unabhängige interdisziplinäre Expert_innen-Kommissionen existieren. Zudem muss eine plurale Berichterstattung durch staatliche sowie private Organisationen gewährleistet sein.

Problemanalyse: Angemessene Indikatoren und Berichte

Eine gute Problemanalyse durch Monitoring zeigt sich an der Auswahl der Indikatoren und der Qualität der Berichte. Dies wiederum bedeutet, dass die Leitvorstellungen und Ziele im Bericht benannt und problemangemessene Indikatoren ausgewählt werden. Wo sinnvoll orientieren sich die Indikatoren an internationalen Standards. Um eine Lösung der analysierten Probleme herbeizuführen, sollten Berichte ihren Adressat_innen auch operationalisierbare Schlussfolgerungen bzw. Handlungsempfehlungen liefern.

Kontrolle: Begleitende Maßnahmen zu Berichten

Eine effektive Implementation ergibt sich aus den begleitenden Maßnahmen zur Veröffentlichung des Berichts. Dazu zählt eine gute Dokumentation der Berichte, um das „Gedächtnis“ der Regierungsarbeit zu fördern. Um den Wissenstransfer an die Adressat_innen zu sichern, sollte die Publikation des Berichts mit Maßnahmen wie Pressemitteilungen, Fachtagungen, Workshops, Websites etc. flankiert werden. Gezielte Vergleiche (Rankings, Benchmarking) sind gut geeignet, um Verhaltensänderungen der Adressat_innen anzuregen („blaming and shaming“). Die Selbstreflektion der Adressat_innen kann entweder durch sanktionierbare Berichtspflichten oder freiwillige Audits stimuliert werden. Nicht zuletzt bedarf es der Kontrolle öffentlicher Agenturen beispielsweise durch Beschwerdestellen oder betriebliche Kontrollen.

Ergebnisse des Ländervergleichs: Was kann Deutschland daraus lernen?

Frankreich: „Episodisches Monitoring ohne Nachhaltigkeit“

In Frankreich existiert nach Einschätzung von Silke Bothfeld und Sophie Rouault nur ein episodisches Monitoring ohne Nachhaltigkeit, denn es mangelt an regelmäßiger breiter Berichterstattung und Implementationskontrollen. Zwar besteht seit 1983 eine gesetzliche Berichtspflicht zur Gleichstellungspolitik, der erste Bericht wurde aber erst 2015 veröffentlicht. Eine alternative Berichterstattung wird allenfalls seit 1999 vom Parlament erstellt. Die staatliche Datenerhebung zu gesellschaftlichen Ungleichheiten (INSEE) steht in Frankreich wegen mangelnder Qualität in der Kritik. Um dieses Defizit auszugleichen wurde das Observatoire des inégalités gegründet, das 2007 und 2015 Berichte vorlegte. Die wissenschaftliche Berichterstattung konsultativer Institutionen in Frankreich ist eher überschaubar und zum Teil redundant. Eine strenge gesetzliche Berichtspflicht besteht in Frankreich für Unternehmen seit 1983 und für die Zentralverwaltung seit 2001. Im Jahr 2013 wurde die Berichtspflicht auch durch Kontrollen und Sanktionen ergänzt. Darüber hinaus bestehen bislang kaum begleitende Maßnahmen zur Implementationskontrolle.

Österreich: „Umfassendes – aber nachhaltiges Monitoring?“

Das österreichische Monitoringsystem wird als vorbildlich erachtet. Fragwürdig erscheint hier lediglich die Nachhaltigkeit, weil es an Sanktionsmechanismen fehlt. In Österreich wird alle 2 Jahre ein Gleichstellungsbericht durch die Bundesregierung in Auftrag gegeben. Nach Ansicht von Silke Bothfeld und Sophie Rouault ist der „Bericht zum Abbau von Benachteiligungen“ ein starkes Instrument zur Selbstreflektion der Regierung. Auch jenseits der staatlichen Stellen besteht eine plurale und ausdifferenzierte Berichterstattung. Die öffentlichen und wissenschaftlichen Berichte werden zudem parallel erstellt. Die Grundlagen für geschlechtsdifferenzierte Daten sind ergiebig (Statistik Austria/ Bundesanstalt Statistik u. a.) und die Berichte zu allgemeinen und speziellen Problemlagen ergänzen sich gut. Auch besteht in Österreich eine umfassende Berichts- und Planpflicht für den öffentlichen Dienst und die Privatwirtschaft, wenn auch ohne Sanktionsmechanismen. Schließlich gibt es auch eine Aufsichts- und Kontrollagentur.

Deutschland: „Ein Monitoringsystem in Kinderschuhen“

Nach Einschätzung von Silke Bothfeld und Sophie Rouault steckt das Monitoringsystem in Deutschland noch „in den Kinderschuhen“. Zwar kann für Deutschland aufgrund der Vielfalt an sozialwissenschaftlicher Forschung und Förderung eine plurale Berichterstattung konstatiert werden. Jedoch findet eine gesetzliche, vom Bundestag beauftragte Berichterstattung der Bundesregierung nur sporadisch statt (mit Ausnahme der Bundesverwaltung). Erst seit 2008 wird in jeder Legislaturperiode ein Bericht erstellt. Auch hinsichtlich der Problemanalyse ist das Monitoringsystem in Deutschland mit einer umfassenden geschlechtsdifferenzierten Datengrundlage (Statistisches Bundesamt, SOEP u. a.) und einer ausdifferenzierten, pluralistischen Berichtslage (Arbeitsmarktberichte, Armutsberichterstattung, Führungskräfte u. a.) gut aufgestellt. Leerstellen gibt es bei der Berichterstat-

tung zu Einkommensungleichheit und Führungskräften im Öffentlichen Dienst zu verzeichnen.

Deutliche Defizite bestehen in Deutschland allerdings hinsichtlich der Kontrolle gleichstellungspolitischer Maßnahmen. Diese werden weitgehend der Selbstkontrolle überlassen. Anders als in Österreich besteht für die meisten Adressat_innen in Deutschland keine Berichts- oder Planpflicht. Lediglich der Öffentliche Dienst unterliegt einer Berichtspflicht, jedoch keinem Sanktionsmechanismus. In Deutschland mangelt es zudem an einer unabhängigen Aufsichts- und Kontrollagentur.

Fazit für Deutschland: Einbindung von Indikatoren in ein Berichtssystem

Gute – das heißt: ausdifferenzierte, angemessene und qualitativ hochwertige – Indikatoren zur Messung von Geschlechterungleichheiten sind eine notwendige aber noch keine hinreichende Bedingung für kontinuierliche gleichstellungspolitische Fortschritte. Um ihre Wirkung voll entfalten zu können, müssen Indikatoren in ein gut strukturiertes und legitimes Berichtssystem eingebunden werden.

Messung der Gleichstellung in Deutschland: Status Quo in ausgewählten Feldern im WSI-GenderDatenPortal Dr. Christina Klenner, WSI

In ihrem Vortrag bilanziert Dr. Christina Klenner den Status Quo der Gleichstellung der Geschlechter in ausgewählten Feldern in Deutschland anhand des WSI-GenderDatenPortals. Dieses wird seit 2012 in Zusammenarbeit mit dem Institut für sozialwissenschaftlichen Transfer (SowiTra) und dem Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt (FIA) erarbeitet. Das WSI stellt hiermit wissenschaftliche Befunde zur Gleichstellung von Frauen und Männern im Rahmen des WSI-GenderDatenPortal online zur Verfügung.⁶

Im Anschluss daran erörtert sie, wie das Portal weiterentwickelt werden könnte, um von zahlreichen Einzelbefunden zu einer Gesamtbewertung des aktuellen Stands und der Entwicklung der Gleichstellung zu gelangen.

Das WSI GenderDatenPortal: Themenbereiche

Das WSI GenderDatenPortal stellt Kurzanalysen zu den Geschlechterdifferenzen in den Themengebieten Bildung, Erwerbstätigkeit, Entgelt, Führungspositionen, Arbeitszeiten, Arbeitsbedingungen, Arbeitslosigkeit, Armut, Pflege, Gesundheit und Rente zur Verfügung.

Derzeit stehen Analysen und Datenpakete mit mittlerweile mehr als 420 Grafiken zu geschlechtsbezogener Ungleichheit in Deutschland und teilweise im EU-Vergleich bereit, jeweils mit ausführlicher Dokumentation der zugrundeliegenden Daten, einem Glossar der Begriffe und methodischen Erläuterungen. Das Angebot wird kontinuierlich erweitert und aktualisiert.

⁶ Siehe: www.wsi.de/genderdatenportal

So wird in Kürze auch der Themenbereich Interessenvertretung aufgenommen, der anhand eigener Daten aus der WSI-Betriebsrätebefragung 2015 erstellt wurde.

Themenfelder und Gleichstellungsziele

Die Themenfelder sind einerseits ausgerichtet an den gleichstellungspolitischen Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses⁷ (darunter die gleichberechtigte Partizipation von Frauen in allen Lebensbereichen, die Erhöhung der Frauen-Erwerbsbeteiligung und des Frauenanteils in Führungspositionen, die Herstellung der Entgeltgleichheit, die verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie der Abbau geschlechtsspezifischer Stereotype).⁸ Andererseits sind die Themenfelder auch an einigen Zielen ausgerichtet, die die EU-Kommission in ihrer Strategie 2010-2015⁹ (economic independence (ökonomische Unabhängigkeit), equal pay (Entgeltgleichheit), equality in decision-making (Gleichstellung in Entscheidungsprozessen), dignity, integrity and end to gender-based violence (Würde, Integrität und Ende geschlechtsbasierter Gewalt) u. a.) und ihrer Strategie 2006-2010 (reconciliation of private and professional life (Vereinbarkeit von privatem und beruflichen Leben), elimination of gender stereotypes (Eliminierung von Geschlechterstereotypen)¹⁰ u. a.) benannt hat.

Dass nicht alle der von UN und EU angesprochenen Felder vom WSI GenderDatenPortal abgedeckt werden liegt daran, dass sich das Portal bewusst auf die Analyse sozioökonomischer Ungleichheiten beschränkt.

Für das WSI GenderDatenPortal werden repräsentative Datenquellen genutzt, die von unterschiedlichen Einrichtungen in Deutschland fortlaufend (zumeist jährlich) erhoben werden, z. B. Mikrozensus und Vierteljährliche Verdiensterhebung (beide: Statistisches Bundesamt), Beschäftigungsstatistik (Bundesagentur für Arbeit) oder das Sozio-oekonomische Panel (DIW). Für einzelne Themenbereiche werden auch Daten aus eigenen Erhebungen der Hans-Böckler-Stiftung herangezogen, etwa zum Thema Führungspositionen (Frauen in Aufsichtsräten sowie Frauen in Betriebsräten aus der WSI Betriebsrätebefragung). Darüber hinaus wird auch auf Datensätze zurückgegriffen, die in größeren Zeitintervallen erhoben werden, z. B. die Daten der BIBB/BAuA-Erwerbstätigenbefragung zum Thema Arbeitsbedingungen.¹¹

Mit seinem breiten Angebot an Grafiken, Daten und Kurzanalysen versteht sich das WSI GenderDatenPortal sowohl als Serviceangebot für Politik, Gewerkschaften und Wissenschaft als auch als Grundlage für weitere Analysen zur Beurteilung des Standes der Geschlechtergleichstellung in Deutschland.

⁷ Vgl. Fußnote 2

⁸ Die weiteren Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses sind die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen und Menschenhandel, die Förderung der Frauengesundheit, die Integration von Migrantinnen sowie der Dialog mit transsexuellen und intersexuellen Menschen.

⁹ Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010-2015 der EU-Kommission vom 21. September 2010. Diese Strategie, die auf dem Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2006-2010 basiert, beschreibt die für den Zeitraum 2010-2015 vorgesehenen Leitaktionen und bildet das Arbeitsprogramm der Kommission.

¹⁰ Deutsche Übertragung der Herausgeber_innen.

¹¹ BIBB: Bundesinstitut für Berufsbildung, BAuA: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin.

Status Quo in ausgewählten Bereichen

Insgesamt ergeben die Befunde des GDP ein differenziertes und zugleich uneinheitliches Bild: So lassen sich innerhalb der 12 Themenfelder sowohl Fortschritte beim Abbau von Geschlechterungleichheiten ablesen als auch Persistenzen feststellen: In einigen Bereichen wie der schulischen Bildung, der Arbeitsmarktteilnahme von Frauen, der Beteiligung von Vätern an der Kinderbetreuung und (in geringem Maße) bei den Führungspositionen haben sich die Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern im Zeitverlauf verringert.¹² Beim Entgelt, bei der Arbeitszeit, der Berufswahl und der Rente bestehen hingegen nach wie vor große und stabile Gender Gaps, also große Lücken zwischen den Werten für Frauen und Männer.¹³

Synthese der Einzelbefunde? Auf der Suche nach Schlüsselindikatoren

Trotz der in einzelnen Bereichen benennbaren Änderungen stellt sich die dringliche Frage, wie diese empirischen Einzelbefunde zu einer Synthese zusammengeführt werden können: Auf welche Weise ist eine Gesamtbeurteilung des Standes der Gleichstellung in Deutschland zu erlangen? Als ersten Schritt wird die Identifikation von Schlüsselindikatoren als sinnvoll erachtet, wobei das Konzept von Pascall und Lewis als Diskussionsangebot herangezogen wird.

Pascall und Lewis (2004)¹⁴ bieten in ihrem Konzept zur Bewertung von Gleichstellungspolitiken fünf Schlüsselindikatoren an: 1. Einkommen (income), 2. Bezahlte Arbeit (paid work), 3. Sorgearbeit (care work), 4. Zeit (time), 5. Mitspracherecht (voice).

Was fehlt dem WSI GenderDatenPortal?

Grundsätzlich liefert das WSI GenderDatenPortal bereits die meisten Daten zur Anwendung dieses Konzepts, sie sind zum Teil lediglich anders aufbereitet und strukturiert. Andere wie etwa noch Daten zur Zeitverwendung (time), zur Aufteilung der Sorgearbeit (care work), zur ökonomischen Unabhängigkeit (income) sollen in Zukunft ergänzt werden. Im Themenbereich „voice“ will sich das GDP jedoch weiterhin auf den Teilbereich der beruflichen Interessenvertretung (Betriebsräte, Gewerkschaften) konzentrieren, der in Kürze in das Portal aufgenommen wird.

Fazit

Nach Ansicht von Christina Klenner eignet sich das Konzept von Pascall und Lewis ausgesprochen gut dafür, die Einzelergebnisse des WSI-GDP zu einem Gesamturteil zum Stand der Geschlechtergleichstellung in Deutschland zusammenzuführen. Ziel ist es daher, die vorhandenen The-

¹² Bei den Schulabschlüssen haben junge Frauen die Männer in den letzten zwei Jahrzehnten überholt. Im Jahr 2013 hat mehr als die Hälfte aller 20- bis 29-jährigen Frauen das Abitur oder die Fachhochschulreife erreicht, jedoch nur 44 Prozent der Männer gleichen Alters. Bei den Erwerbstätigenquoten hat sich der geschlechtsspezifische Abstand zwischen 1991 und 2013 von 21,4 Prozent auf rund 9 Prozent reduziert. Am deutlichsten fallen die Unterschiede zwischen den Geschlechtern bei den Führungspositionen in Deutschland aus. Zwischen 2008 bis 2014 ist der Frauenanteil in Vorständen nur von 2,5 Prozent auf 5,5 Prozent und in Aufsichtsräten von 9,3 Prozent auf 18,8 Prozent angestiegen.

¹³ Der Gender Pay Gap blieb in den letzten Jahren stabil hoch bei rund 22 Prozent und der Gender Time Gap hat sich im letzten Jahrzehnt bei den Eltern sogar vergrößert. Betrag der Unterschied bei den wöchentlichen Arbeitszeiten bspw. bei Eltern mit 2 Kindern im Jahr 2001 noch 12,8 Stunden, so wuchs diese Differenz im Jahr 2012 auf 17,5 Stunden an.

¹⁴ Pascall, G./Lewis, J.: Emerging Gender Regimes and Policies for Gender Equality in a Wider Europe, in: Journal of Social Policy H. 3/2004, S. 373-394

menbereiche des WSI-GDP neu zu strukturieren und. spezifische Kennziffern aus den Themenbereichen den fünf Schlüsselindikatoren von Pascall und Lewis zuzuordnen. Eine offene Frage ist aber noch, wie hier auch die Lebenslaufperspektive integriert werden kann.

DISKUSSION: Wie messen wir Stand und Fortschritt der Gleichstellung von Frauen und Männern? Statements der Experten und Expertinnen

In der anschließenden Diskussion wurde betont, dass sich an die Befunde strukturierte Prozesse anschließen müssen, damit Indizes tatsächlich eine Wirkung entfalten können, beispielsweise orientiert am Berichtswesen des CEDAW-Ausschusses. Insgesamt bedarf es der Klärung, welche Ziele mit einem Gender-Monitoring abgebildet werden sollen. Als Orientierung hierfür könnten die erwähnten Arbeiten von Nancy Fraser dienen, es gibt hierfür aber mit CEDAW auch einen international abgestimmten Referenzrahmen, der sich gut eignet, weil er bereits einen politischen Konsens abbildet.

Es wurde auch diskutiert, ob eine einzige Zahl als Messlatte der Ist-Situation in ausdifferenzierten Gesellschaften herangezogen werden könne. Die sei eigentlich problematisch. Dennoch ist die Wirkmächtigkeit einer solchen Zahl enorm und zugleich auch politisch nötig.

Problematisch ist, dass Gleichstellungspolitik aktuell weit unten auf der EU-Agenda steht und der aktuelle Gleichstellungsplan 2015 ausläuft. Damit ist noch offen, welchen nachhaltigen Stellenwert der Gender Equality Index (GEI) zukünftig innerhalb der Europäischen Union und für die nationalen Regierungen haben wird.

Für Deutschland gibt es eine Reihe von gesetzlichen Berichtspflichten hinsichtlich eines Gender Monitorings. So gilt bspw. seit Mai 2015 das Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst und damit verbunden auch eine gesetzliche Berichtspflicht für Unternehmen. Andere Berichte, die sich auf die Umsetzung von Gesetzen beziehen, wie bspw. der BAföG-Bericht oder der Alterssicherungs-Bericht, analysieren vorbildhaft, wie sich die Gesetzesregelungen auf die Unterschiede zwischen Männern und Frauen auswirken. In anderen Politikfeldern liegt noch kein so gutes Gender-Berichtswesen vor (z. B. Armuts- und Reichtumsbericht).

Zudem müssen im weiteren Prozess auch Datenlücken angesprochen und systematisch behoben werden. Das Problem mangelnder Datenverfügbarkeit ist allerdings auch teils auf Sparzwänge, teils auf den Wunsch einiger politischer Akteure zurückzuführen, die Zahl der Berichtspflichten nicht zu vergrößern. Bei der Bundesanstalt für Arbeit sind viele Daten verfügbar, die direkt im Verwaltungshandeln erhoben werden. Ein Manko ist allerdings seit langem, dass diese hinsichtlich der Arbeitszeitdauer nur nach Vollzeit und Teilzeit gegliedert sind, die konkrete Arbeitszeitdauer, die für viele

Auswertungen relevant ist, wird nicht ausgewiesen. Auch bei der Rentenversicherung besteht das Problem von Datenerhebung und -verwendung. So dürfen aus Gründen des Datenschutzes nur Daten aus dem Datenbestand herausgezogen werden, die für die eigenen versicherungstechnischen Fragestellungen relevant sind.

In den anschließenden Beiträgen erörtern Expert_innen aus Wissenschaft und Politik aus unterschiedlichen Perspektiven, wie Stand und Entwicklung der (Un-)Gleichheit von Männern und Frauen adäquat erfasst werden können. Dabei stehen folgende Fragen im Brennpunkt:

- Welche Kriterien müssen Indikatoren erfüllen?
- Unter welchen Bedingungen kann ein Gesamt-Index sinnvoll sein?
- Wie sind geschlechtsspezifische Ungleichheiten zu definieren?
- Welche Ziele sollen mit einem Gender-Monitoring verfolgt werden und welche Bedingungen sind hierfür zu erfüllen?

Dr. Peter Bartelheimer, Soziologisches Forschungsinstitut (SOFI) Göttingen: Gleichstellung messen

Dr. Peter Bartelheimer definiert, welche Anforderungen sozioökonomische Indikatoren zur Messung von Gleichstellung erfüllen müssen und macht einige Vorschläge, wie dabei mit dem Problem von Heterogenität umgegangen werden kann. Einem Gesamt-Index auf der Basis verschiedener Indikatoren steht er eher kritisch gegenüber. Für mögliche Alternativen zu einem Gesamt-Index ist seiner Ansicht nach in jedem Fall als zentrale Frage zu klären, wie Daten zu einem Narrativ der Geschlechterungleichheit geformt werden können.

Kriterien für sozioökonomische Indikatoren

Um sozioökonomische Ungleichheiten adäquat erfassen und messen zu können, sollten Indikatoren zunächst folgenden Kriterien genügen:

a) Entstehung sozialer Ungleichheiten erklären: Teilhabemechanismen sichtbar machen

Grundsätzlich sollten Indikatoren nicht allein auf individuelle Outcomes beschränkt sein, sondern dazu beitragen, die Entstehung von Ungleichheiten zu erklären. Neben Individualdaten für Männer und Frauen sollten daher auch Daten über den Haushaltskontext, über betriebliche Beschäftigungssysteme sowie die Systeme der sozialstaatlichen Sicherung einbezogen werden. Nur durch die Berücksichtigung kontextueller Einflussfaktoren können Erkenntnisse darüber gewonnen werden, wie Haushalte und Familien sowie betriebliche und sozialstaatliche Systeme Geschlechterungleichheiten erzeugen oder befördern.

b) Lebensverlaufsperspektive einnehmen: Erwerbsverläufe bilanzieren

Für die Erklärung von Geschlechterungleichheiten hat es sich zudem als äußerst ertragreich erwiesen, die Lebensverlaufsperspektive einzunehmen und Erwerbsverläufe zu bilanzieren.

c) Administrative Daten und Befragungsdaten verknüpfen

Falls es mit dem Datenschutz vereinbar ist wäre es sinnvoll, Befragungsdaten und administrative Daten zu verknüpfen, um Stärken und Schwächen verschiedener Datensätze auszugleichen, etwa, indem man den Befragungsergebnissen einer Person deren Meldedaten zuspielt (freilich nur, sofern die Person dazu ihre Einwilligung gibt).

Umgang mit (gruppeninterner) Heterogenität bei Gruppenvergleichen

Der Umgang mit gruppeninterner Heterogenität (hier verstanden als Unterschiede innerhalb der Gruppe der Frauen bzw. der Männer) stellt die sozialwissenschaftliche Forschung bei der Messung sozialer Ungleichheit vor besondere Herausforderungen.

a) Gruppeninterne Heterogenität: Aggregierte Teilhabeergebnisse reichen nicht aus

Die Bestimmung genderbezogener Ungleichheiten sollte sich nicht allein auf einen Vergleich von Durchschnittswerten für Frauen und Männer beschränken. Der Vergleich von Mittelwerten suggeriert, dass es sich bei Frauen und Männern jeweils um homogene Gruppen handelt und blendet Unterschiede innerhalb dieser Gruppe aus. Dies lässt sich am Beispiel des Normalarbeitsverhältnisses (NAV) verdeutlichen. Ein Vergleich der Aggregate vermag zwar aufzuzeigen, dass Frauen deutlich seltener in einem NAV tätig sind als Männer, nicht aber, dass bestimmte Frauengruppen – nämlich vor allem Mütter – in Deutschland besonders häufig vom NAV abweichen. Diese Erkenntnis ist aber durchaus relevant für die Bestimmung der Ursachen genderbezogener sozialer Ungleichheiten in Deutschland.

b) Welche Heterogenität verletzt eine Gleichheitsnorm?

Für die Messung sozialer Ungleichheit ist auch festzulegen, welche Heterogenität (in welcher Stärke) eine Gleichheitsnorm verletzt. Das Ziel kann nicht die absolute Angleichung der Lebensweisen sein. Denn welche Norm sollte hierfür als Maßstab herangezogen werden: Die männliche Vollzeitnorm oder die weibliche Teilzeitnorm? Letztlich bestehen hier keine allgemeinverbindlichen Normen, derer sich die Wissenschaft einfach bedienen kann.

Als zielführender gilt in der sozialwissenschaftlichen Diskussion der „Capability-Ansatz“ von Amartya Sen, der als Maßstab sozialer Gleichheit nicht nur die (realisierten) Ergebnisse von Teilhabe (den realisierten „outcomes“) berücksichtigt, sondern die Möglichkeitsräume (die zur Auswahl stehenden

Möglichkeiten, die „capabilities“¹⁵ erfasst. Ins Blickfeld geraten damit bspw. die Realisierungschancen für gewünschte Arbeitszeiten von Männern und Frauen als Zielgröße des Vergleichs. Es gilt dann zu analysieren, in welchem Verhältnis die Präferenzen der Akteursgruppen und ihre „realisierten“ Wahlentscheidungen zu einander stehen.

c) Bestimmung von Schwellenwerten – auch für unterschiedliche Gruppen

Auch Schwellenwerte als Maßstab für die Bestimmung sozialer Ungleichheit können problematisch sein, obwohl es sich dabei um hilfreiche methodische Instrumente handelt. Ein objektiver, wissenschaftlich abgeleiteter und allgemeinverbindlicher Schwellenwert ist in den meisten Fällen nicht bestimmbar. Bspw. besteht über die Höhe eines (langfristig) existenzsichernden Erwerbseinkommens kein normativer Konsens. Zudem ist umstritten, ob dieser Schwellenwert lediglich für ein Individuum zu gelten hat oder auch ein (oder mehrere) minderjährige Kinder umfassen soll und ob er allein eine Absicherung der Existenz gewährleisten soll oder auch langfristige Bedürfnisse umfassen muss (wie z. B. Ausbildungs- und Auszeiten).

Von den Daten zur Erzählung: Verdichtungsstrategien

Wenn die Auswahl der Indikatoren geklärt ist, stellt sich die Frage, wie die Daten in einen erklärenden Zusammenhang gebracht werden können. Es bedarf also einer Strategie, um Befunde zu einer aussagekräftigen Synthese zusammenzuführen, bspw. um sie leichter medial vermitteln zu können. Prinzipiell sind hier unterschiedliche Möglichkeiten einer Verdichtung vorstellbar.

a) Aggregierte Indizes als mögliche Verdichtungsstrategie: vorausgesetzte Kriterien

Aggregierte Indizes („composite indicators“) sind eine, aber eben nur eine mögliche Verdichtungsstrategie. Um aggregierte Indizes sinnvoll anwenden zu können, müssen dabei folgende Kriterien erfüllt werden:

1. Alle einzelnen Indikatoren sollten für sich verständlich präsentiert werden.
2. Die Auswahl der einzelnen Indikatoren, die Gewichtung der einzelnen Bereiche und die Aggregationsregeln für die Bildung des Indexes sollten transparent gemacht werden.
3. Darüber hinaus ist zu beachten, dass eventuell unterschiedliche Indikatoren für verschiedene Altersgruppen, Lebensformen etc. benötigt werden.
4. Bei diesem Prozess sind immer auch mögliche Komplementaritäten und Substitutionen zu reflektieren.
5. Empfehlenswert sind weiterhin interaktive Elemente, wie sie bspw. die OECD beim „Your Better Life Index“ anbietet. Diese dynamisierte Darstellung ermöglicht den Nutzenden, eigene Gewichtungen vorzunehm-

¹⁵ Vgl. Sen, Amartya (2002): Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft. München: Deutscher Taschenbuch Verlag sowie Sen, Amartya (2010): Die Idee der Gerechtigkeit. München: C.H. Beck.

men und damit ein individuell definiertes Ranking herzustellen. Mit diesem Vorgehen kann man das Problem einer allgemeinverbindlichen Normativität umgehen.

b) Alternative Verdichtungsstrategien prüfen

Neben diesen „composite indicators“ empfiehlt es sich, auch alternative Verdichtungsstrategien zu prüfen. Bspw. könnte es sich auch anbieten, Zustandsräume abzubilden oder mittels Clusteranalysen verschiedene Strukturen von Lebenslagen und – in der Lebensverlaufsperspektive – unterschiedliche Sequenzmuster herauszubilden.

c) Wirkungsorientierung berücksichtigen

Durch die Anwendung der genannten alternativen Verdichtungsstrategien können kausale Wirkungen herausgearbeitet werden, bei denen für unterschiedliche soziale Gruppen unter Berücksichtigung struktureller Rahmenbedingungen mögliche Auswirkungen (oder Folgen) dargestellt werden können. Mit dem Wissen um die Zusammenhänge sind damit auch Aussagen darüber möglich, was für wen unter welchen Bedingungen wie wirkt.

Dauerbeobachtung als Fernziel – wie kann man die Forschung verstetigen?

Abschließend bleibt die Frage zu beantworten, wie eine an Indikatoren orientierte Forschung auf Dauer zu verstetigen ist. Derzeit existiert eine Vielzahl an Datenangeboten und Berichtssätzen, darunter das GenderDatenPortal des WSI (WSI-GDP) und der 2005 erschienene Gender-Datenreport des BMFSFJ. Zwar ist dieser Pluralismus zu begrüßen, doch bei der Erstellung des Gleichstellungsberichts 2011 hat sich bereits eine gute Arbeitsteilung zwischen Wissenschaft und Politik etabliert. Peter Bartelheimer erachtet es daher als eine der wichtigsten Anforderungen an einen möglichen neuen Gender-Index für Deutschland, dass dieser neue Index kompatibel mit dem Berichtskonzept des Gleichstellungsberichtes zu gestalten ist.

Prof. Dr. Corinna Kleinert, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB): Kriterien zur Messung von Gleichstellung aus soziologischer Perspektive

Prof. Dr. Corinna Kleinert benennt in ihrem Beitrag Kriterien zur Messung von Gleichstellung aus soziologischer Perspektive und hebt dabei die Bedeutung der Anreicherung von Indikatoren hervor sowie die Notwendigkeit von Untersuchungen zur Intersektionalität. Ein Gesamt-Index wirft ihrer Ansicht nach methodische Probleme auf, zumal dadurch unterschiedliche Politikbereiche miteinander vermischt werden. Zwar sieht sie den Bedarf an sichtbaren Zahlen, betrachtet aber die Erstellung von 5-7 Teilindizes für die jeweiligen Themenbereiche als zielführender.

Was heißt Gleichstellung – Definition von Gleichstellungszielen

Vor der Auswahl geeigneter Indikatoren zur Messung von Gleichstellung ist es notwendig, explizit zu definieren, was Gleichstellung bedeuten soll, beziehungsweise welches Ziel dabei verfolgt wird. Zur Orientierung kann hier das Konzept des Gender Equality Index (GEI) zu Grunde gelegt werden, denn aus soziologischer Sicht bieten sich zur Erfassung von sozialer Ungleichheit (in modernen Gesellschaften) genau diejenigen zentralen Themenfelder an, die schon beim GEI verwendet werden.¹⁶

Aus soziologischer Perspektive sollte Gleichstellung nicht nur auf die Angleichung (bloßer) Geschlechterdifferenzen ausgerichtet sein, sondern auf die Verminderung sozialer Ungleichheit abzielen. Gleichstellung muss dabei mindestens eines der drei nachfolgenden Ziele erfüllen:

1. **Chancengleichheit**, d. h. das Vorliegen gleicher persönlicher und beruflicher Chancen. Hier sind die Felder Bildung und Arbeitsmarktintegration relevant.
2. **Gleichbehandlung**, d. h. die Beseitigung von Diskriminierung. Angesprochen sind hier die Felder Entlohnung, Vereinbarkeit, Karriere und Entscheidungspositionen.
3. **Soziale Gerechtigkeit**, d. h. die Angleichung der Lebensverhältnisse sowie die Teilhabe an sozialen Leistungen. Hier sind unterschiedliche Gegebenheiten, zum Beispiel Lebensverläufe von Frauen und Männern zu beachten. Zu untersuchende Bereiche sind in diesem Falle die Sozialpolitik, Leistungsbezug, Renten und Gesundheit.

Zielsetzung der Indexbildung

Für die Entwicklung eines neuen Index für Deutschland sollte geklärt werden, welcher Zweck damit verfolgt wird. Ein Index zur Erstellung eines Bundesländer-Rankings erscheint wenig zielführend und ein Index für den europäischen Vergleich überflüssig, da ein solcher mit dem GEI bereits existiert. Wenn überhaupt Bedarf für einen neuen Index in Deutschland festzustellen ist, dann am ehesten für die Beurteilung der Gesamtperformance Deutschlands im Zeitvergleich.

Zentrale Kritik am Gesamtindex: Gewichtungproblematik

Die Synthese und Gewichtung unterschiedlicher Indikatoren in einem einzigen Index wirft einige grundlegende Fragen und Probleme auf. Zum einen kann ein Gesamtkennwert die Dringlichkeit der unterschiedlichen Problemfelder überdecken. Zum anderen ist für die Bildung eines Gesamtindex eine grundlegende Entscheidung über die Gewichtung der einzelnen Indikatoren zu fällen. Die starke Gewichtung des Themenfeldes Bildung im GEI ist

¹⁶ Als zentral für die soziale Teilhabe gelten damit folgende Themenfelder: Bildung, Arbeitsmarktintegration, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Entlohnung und Karrierechancen, Beteiligung an Entscheidungsprozessen, Armut und Bezug von Sozialleistungen sowie Gesundheit.

nachvollziehbar, denn die Verteilung von Bildungsabschlüssen in Europa kann als Hinweis auf (nicht) bestehende Chancengleichheit im frühen Lebensverlauf interpretiert werden. Bis zu einem gewissen Teil sind die Entscheidungen der Gewichtung aber arbiträr, denn ebenso gut könnte man eine eher sozialpolitische bzw. an der Armutsforschung angelehnte Gewichtung vornehmen und stattdessen Bereiche herausheben, die die Basis für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben darstellen, z. B. Geld und Gesundheit. Die Entscheidung über die Gewichtung der einzelnen Indikatoren ist damit essentiell bei der Entwicklung eines Index. Sie wird von der jeweiligen Perspektive bestimmt.

Alternative: Indikatorensystem

Aus den genannten Gründen ist die Erstellung eines Indikatorensystems gegenüber einem Gesamtindex für Deutschland zu bevorzugen, wobei der Gender Equality Index (GEI) als Vorbild dienen könnte. Eine Möglichkeit zur Umsetzung wäre dann, mehrere Indizes für wichtige Themenfelder zu entwickeln, um diese nicht „gegeneinander auszuspielen“.

Ein genereller Kritikpunkt an Indikatoren, die für einen internationalen Vergleich konzipiert wurden, ist die fehlende Passgenauigkeit auf den jeweiligen länderspezifischen Kontext. Daher empfiehlt Corinna Kleinert, einige der Indikatoren des GEI für Deutschland anzupassen, denn teilweise stehen bessere Daten zur Verfügung als jene, die mit dem GEI für den europäischen Vergleich genutzt werden.

Inhaltliche Anreicherung von Indikatoren

Zwar ist eine Komprimierung auf die Zahlenwerte weniger Indikatoren für die politische Kommunikation hilfreich, diese sollten aber mit weiteren Informationen angereichert werden. Damit könnten weiterführende Ziele erreicht werden als bei einer bloßen Abbildung von Indikatoren wie bspw.:

- das Aufzeigen spezieller Problemlagen,
- die Integration der Lebensverlaufsperspektive,
- die Abbildung von Dynamiken und Kumulationen sozialer Ungleichheit.

Intersektionalität

Angesichts der zunehmenden Veränderung von Ungleichheiten, die sich weniger zwischen den Geschlechtern als vielmehr zwischen unterschiedlichen Gruppen von Frauen (bzw. Männern) vollziehen – etwa zwischen hoch- und niedrigqualifizierten Frauen –, werden Untersuchungen zur Intersektionalität immer wichtiger. Auf Basis der vorhandenen Daten könnte dies durch eine Systematisierung erreicht werden.

Verfügbarkeit von Indikatoren und Daten

Die Datenverfügbarkeit in Deutschland ist insgesamt zufriedenstellend. Hinsichtlich von Einzelindikatoren gibt es eine breite Zusammenstellung im WSI-GDP, welches eine großartige Quelle für Wissenschaft, Lehre und Hintergrundrecherchen von Praktiker_innen ist. Für ein Monitoring ist das Portal allerdings zu komplex und eignet sich eher als Gesamtschau oder Trendgeber für Politik und Medien. Was fehlt, ist also ein regelmäßiger Bericht bzw. ein regelmäßiges Update eines systematischen und knappen Online-Indikatorensystems, das von Medienarbeit begleitet wird.

PD Dr. Elke Holst, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW): Kriterien für einen effektiven Index

Dr. Elke Holst skizziert in ihrem Beitrag Kriterien eines effektiven Index und hebt dabei die Bedeutung einer institutionellen Einbindung hervor. Indikatoren erachtet sie als notwendig, weil diese den empirischen Befunden zu öffentlicher Wirksamkeit verhelfen und weil dadurch wissenschaftliche Erkenntnisse politische Maßnahmen anregen können. Ein aktuelles Beispiel für diesen Prozess ist die Verabschiedung einer gesetzlichen Frauenquote, um den Anteil von Frauen in Aufsichtsräten zu erhöhen. Die Forderung nach einer Frauenquote wurde über Jahre hinweg befördert durch empirische Befunde aus der Wissenschaft, z. B. durch das im DIW erstellte Managerinnen-Barometer bzw. den Führungskräfte-Monitor. Bei der Suche nach geeigneten Gender-Indikatoren bzw. einem Gender-Index gilt es, sich an zentralen sozio-ökonomischen Genderfragen zu orientieren. Diese umfassen die Verteilung von Zeit, Macht und Geld sowie die Verortung der Geschlechter auf den beruflichen Hierarchie-Ebenen.

Kriterien für einen effektiven Index

a) Allgemeine Akzeptanz und Öffentlichkeitswirksamkeit

Von grundlegender Notwendigkeit ist die allgemeine Akzeptanz eines Indikators, weil dies die Voraussetzung für seine Wirksamkeit ist. Nur Indikatoren bzw. ein Index mit breiter gesellschaftlicher Akzeptanz kann eine starke mediale Resonanz erzeugen, in dessen „Wind“ die Verbreitung und Bekanntmachung von Forschungsergebnissen „segeln“ kann. Ein erfolgreiches Beispiel hierfür ist das Bruttoinlandsprodukts (BIP), das sich in der Berichterstattung weltweit als Maßstab für die Wirtschaftskraft von Staaten etabliert hat. Weitere Beispiele für massenmedial kommunizierte Indexe sind etwa der Gender Pay Gap, der Gender Pension Gap und der Gender Wealth Gap.

b) Replizierbarkeit

Die Erfahrungen des DIW haben gezeigt, dass ein leicht replizierbarer Index im Allgemeinen besser aufgenommen wird und daher gewöhnlich auch eine stärkere Akzeptanz erfährt.

c) Institutionelle Anbindung

Förderlich für die Etablierung eines neuen Index ist eine institutionelle Anbindung an eine große, etablierte Forschungseinrichtung, weil damit auch die Kontinuität der Erhebung gewährleistet ist. Hier kämen bspw. EU-Einrichtungen oder das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) in Frage. Alternativ wäre auch die Einrichtung eines wissenschaftlichen Beirats (z. B. durch die Hans-Böckler-Stiftung und die Friedrich-Ebert-Stiftung) hilfreich, um die Legitimation des Index zu steigern. Durch die institutionelle Anbindung könnte die Indexbildung an die wissenschaftliche Forschung rückgebunden werden, was eine permanente Fortentwicklung der Indikatoren unterstützt.

d) Datenverfügbarkeit

Ein weiterer Aspekt, den es bei der Erstellung eines Index zu berücksichtigen gilt, ist die Verfügbarkeit der Daten. Idealerweise handelt es sich dabei um eine (ggf. eigene) Erhebung, die die Verfügbarkeit der Daten kontinuierlich auf dieselbe Weise sicherstellt. Kritisch zu sehen ist, dass generell zu wenige Daten auf Unternehmensebene erhoben werden bzw. zur Verfügung stehen. Bezogen auf das Beispiel der gesetzlichen Frauenquote für Führungskräfte fällt auf, dass oftmals Unternehmen selbst nicht wissen, wie hoch der Anteil von Frauen auf den verschiedenen Führungsebenen ist. Wissen sie es, verstehen sie oft nicht, warum der Frauenanteil in ihren Führungsetagen so gering ist. Ihnen fehlt es an grundlegendem Verständnis der Auswirkungen von Organisationsstrukturen, die auf zeitlich und räumlich stets verfügbare Arbeitskräfte als optimale Führungskräfte baut. Die hieraus resultierenden Selektionseffekte treffen sowohl Frauen als auch Männer mit außerberuflichen Verpflichtungen. Aufgrund der tradierten Aufgabenteilung im Haushalt und der überwiegend Frauen zugeschriebenen Verantwortung für die unbezahlte Haus- und Familienarbeit, wirken sich die bestehenden Organisationsstrukturen nachteilig vor allem für die Karrierewege von Frauen aus. Die Verbreitung von Kenntnissen über derartige Zusammenhänge und die Anregung von Veränderungsprozessen in den Organisationsstrukturen hin zu mehr Gender-Neutralität könnte ein Effekt des (von wissenschaftlichen Studien untermauerten) Gender-Index sein.

Fazit: Gesamt-Index kann sinnvoll sein

Nach Ansicht von Dr. Elke Holst ist nichts gegen die Erstellung eines Gender-Index einzuwenden. Er sollte aussagekräftig und nicht zu kompliziert sein.

Dr. Christina Boll, Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut gGmbH (HWWI): Appell für einen sorgsamen Umgang mit dem Gender Pay Gap

Dr. Christina Boll betrachtet es als problematisch, in einem Gesamt-Index verschiedene Aspekte zu saldieren, die eigentlich nicht zusammengehören. Sie sieht aber durchaus die Notwendigkeit, plastische Ergebnisse zu lie-

fern, um Aufmerksamkeit für Geschlechterungleichheiten zu erreichen. Eine Möglichkeit, sowohl dem Anspruch von Vermittelbarkeit in allgemein verständlicher Form als auch Differenziertheit auf wissenschaftlichem Niveau gerecht zu werden, sieht sie darin, für die öffentliche Kommunikation für jeden Themenbereich stellvertretend eine anschauliche Zahl auszuwählen und für die wissenschaftliche Kommunikation jeden Themenbereich in voller Differenziertheit abzubilden.

Ergebnisse zum Gender Pay Gap im Ländervergleich

Nach eigenen Berechnungen auf Basis des Structure of Earnings Survey (SES) für das Jahr 2010 (Boll et al., 2016) beläuft sich die geschlechtsspezifische Lohnlücke in Deutschland auf 22 Prozent – ein im EU-Vergleich recht hoher Wert.¹⁷ Deutschland hat zudem die höchste erklärte Lücke unter allen 22 einbezogenen EU-Ländern und ist das einzige Land, in dem der erklärte Teil den unerklärten Teil der Lohnlücke überwiegt. Der Brancheneffekt (9 Prozentpunkte) ist nur in Lettland und Rumänien noch größer und der Erwerbsumfang spielt in keinem anderen Land eine größere Rolle als in Deutschland (5 Prozentpunkte).

Schwachstellen des Gender Pay Gap-Konzepts erfordern sorgsamem Umgang

Aufgrund ihrer Erfahrung mit dem Gender Pay Gap (der geschlechtsspezifischen Lohnlücke) appelliert Christina Boll für einen vorsichtigen Umgang mit Indizes. In Bezug auf den Gender Pay Gap (GPG) gibt es hierfür mindestens zwei Gründe:

1. Fehlende Berücksichtigung der Lebensverlaufsperspektive

Berechnungen von Boll und Leppin haben gezeigt, dass der Einfluss der Erwerbsbiografie für die geschlechtsspezifische Lohnlücke äußerst relevant ist, sofern die Datengrundlage ausreichend biografische Informationen enthält.¹⁸ Ihren Ergebnissen zufolge erklärt der „Biografie-Faktor“, also der Einfluss der unterschiedlichen Erwerbserfahrung von Männern und Frauen, 5,6 Prozentpunkte der unbereinigten Lohnlücke.

Eine zentrale Schwäche des GPG liegt nun darin, dass er als zeitpunktbezogene und im Bevölkerungsquerschnitt ermittelte Lohnlücke nicht abbildet, wie die Lohnlücke über den Lebensverlauf entsteht. Hierzu wäre eine Lebensverlaufsanalyse nötig. Im HWWI wird daher derzeit der „Gender Lifetime Earnings Gap“ (Lebenserwerbseinkommen-Lücke) ermittelt, um darstellen zu können, wie groß die geschlechtsspezifischen Ungleichheiten

¹⁷ Boll, C.; Leppin, J.; Rossen, A.; Wolf, A. (2016): Magnitude and Impact Factors of the Gender Pay Gap in EU Countries, Report on behalf of the European Commission (im Erscheinen).

¹⁸ Boll, C.; Leppin, J. (2015): Die geschlechtsspezifische Lohnlücke in Deutschland: Umfang, Ursachen und Interpretation, Wirtschaftsdienst 95 (4), 249-254. Für die Untersuchung wurden Befragungsdaten des Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) verwendet, da die Verdienststrukturerhebung, die das Statistische Bundesamt für seine Analysen zur geschlechtsspezifischen Lohnlücke verwendet, keine ausreichend detaillierten Angaben über die Erwerbsbiografie der Befragten liefert.

der Erwerbseinkommen in einzelnen Lebensphasen sind und wie sie über den gesamten Lebensverlauf kumulieren.

Bei dem Projekt werden die Analysen zudem berufsspezifisch durchgeführt. Dabei soll erstens die „Pfadabhängigkeit“ von Ungleichheit, also die Einkommensfolgen von erwerbsbiografischen Entscheidungen wie Erwerbsunterbrechungen und Teilzeitarbeit, aufgezeigt werden. Zweitens soll der Gender Lifetime Earnings Gap für einzelne Lebensphasen ermittelt werden – von der Ausbildung über den Erwerbseinstieg und die Familienphase bis zum Erwerbsaustritt. In der Summe ergibt sich der Gender Lifetime Earnings Gap als ein über den gesamten Erwerbsverlauf aggregiertes Maß der Lohnungleichheit der Geschlechter sowohl innerhalb wie zwischen Berufen.

2. Starke Erklärungsbedürftigkeit

Eine zweite Schwäche ist die starke Erklärungsbedürftigkeit des Gender Pay Gap, was leicht zu Fehlinterpretationen verleiten kann. So muss in der öffentlichen Debatte immer wieder betont werden, dass die „erklärte“ Lohnlücke nicht mit „diskriminierungsfrei“ und die „unerklärte“ Lohnlücke nicht mit „diskriminierend“ gleichgesetzt werden kann.

Der Anteil der „erklärten“ Lohnlücke wird zumeist auf die ungleiche Verteilung von Männern und Frauen auf Berufe, Branchen und berufliche Positionen sowie auf die unterschiedliche Dauer der Erwerbserfahrungen und Betriebszugehörigkeit zurückgeführt. Dabei kann diese unterschiedliche Verteilung beider Geschlechter bereits selbst das Ergebnis gesellschaftlich benachteiligender Strukturen sein. Berücksichtigt man diesen Umstand nicht, wird das Ausmaß geschlechtsbezogener Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt unterschätzt. Andererseits kann nicht davon ausgegangen werden, dass die „unerklärte“ Lohnlücke ausschließlich auf Diskriminierung zurückzuführen ist. Ein Teil der „unerklärten“ Lohnlücke kann durch Faktoren bedingt sein, die eine Lohnungleichheit rechtfertigen, aber von der Statistik nicht erfasst werden. Die Nichtberücksichtigung wichtiger Einflussfaktoren kann damit auch zu einer Überschätzung von Diskriminierung führen. Der Indikator kann daher nur als Einstieg in eine Diskussion dienen, liefert selbst aber noch keine befriedigende Erklärung für die Ursachen geschlechtsbezogener Lohnungleichheit. Angesichts der genannten Problemlage erscheint es sinnvoller, den Index einfach und nachvollziehbar zu halten und die unbereinigte Lohnlücke als einen wichtigen Indikator bei Ländervergleichen zu nutzen, der aber nur unter Einbeziehung weiterer wichtiger Indikatoren (z. B. Teilzeitquote und Erwerbstätigenquote) interpretiert werden sollte.

Fazit

Auf der Grundlage ihrer Erfahrungen rät Christina Boll davon ab, den erklärten und den unerklärten Teil des Gender Pay Gap als Indikator zu verwenden. Die Zerlegung sollte wissenschaftlichen Analysen vorbehalten bleiben. Als Indikator für Entgeltungleichheit eignet sich eher die unbereinigte Lücke. Da diese jedoch nur auf Erwerbstätige fokussiert, sollte sie im

Zusammenhang mit der Erwerbstätigenquote kommuniziert werden, insbesondere im Ländervergleich.

Julia Weinmann, Statistisches Bundesamt: Atlas zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland

Julia Weinmann stellt in ihrem Vortrag den „Atlas zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland“ als Beispiel für ein umfassendes ländereinheitliches Indikatoren-System vor. Hinsichtlich eines Gender-Index macht sie auf widersprüchliche Aspekte aufmerksam: Zwar sei ein Gender-Index grundsätzlich machbar, seine Brauchbarkeit aber von der Zielgruppe abhängig. In erster Linie sollten Indikatoren nutzerorientiert und leicht verständlich sein. Die Beschränkung auf wenige Indikatoren sei daher sinnvoller als die Reduktion komplexer Sachverhalte auf eine einzige Zahl.

Atlas zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland

Der erste „Atlas zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland“ wurde im Jahr 2009 veröffentlicht.¹⁹ Die Grundlage hierfür bildete ein ländereinheitliches Indikatoren-System für Gender-Gleichstellung, das auf Beschlüsse der Gleichstellungs- und Frauenministerkonferenzen (GFMK) zurückgeht. Die verwendeten Indikatoren mussten dabei mehrere Bedingungen erfüllen: Sie sollten vor allem für die Politik geeignet sein, gleichzeitig aber Vergleichbarkeit garantieren und auch regionale Vergleiche ermöglichen. Schließlich mussten die dafür benötigten Daten ohne zusätzliche Kosten zu verursachen verfügbar sein.

Akteure

Das dabei verwendete Indikatoren-System ist das Ergebnis einer intensiven Zusammenarbeit zahlreicher Akteure: Die von der 18. GFMK 2008 eingesetzte Arbeitsgruppe zur Erstellung des Gleichstellungsatlas umfasste 23 Vertreter_innen aus Politik und den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder. Den Vorsitz der Arbeitsgruppe hatte das Arbeitsministerium Baden-Württemberg inne.

Mit Einführung des Gleichstellungsatlas wurde erstmals ein bundeseinheitliches Indikatoren-System zur Messung von Gender-Gleichstellung in Deutschland angewendet. Der Atlas ermöglicht es, anhand von geografischen Karten geschlechtsspezifische Unterschiede in den Bundesländern bis auf die Landes- und Kreisebene zu vergleichen. Die farbliche Gestaltung der Landkarten orientiert sich an der Art der Indikatoren, wobei „Rot“ für Aussagen zum Frauenanteil, „Blau“ für Aussagen zum Männeranteil und

¹⁹ Die Erstellung erfolgte durch das Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden-Württemberg in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt und unter fachlicher und finanzieller Beteiligung der Länder. Die Veröffentlichung hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) übernommen.

„Orange“ für Aussagen zur Differenz zwischen Frauen- und Männeranteilen steht.

Atlas zur Gleichstellung

Der „2. Atlas zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland“ von 2013 hat zwei wesentliche Veränderungen erfahren. Zum einen wurde ein Zeitvergleich ergänzt, zum anderen die Anzahl der Indikatoren aufgestockt. Die nunmehr 36 Indikatoren sind vier Kategorien zugeteilt: Partizipation (10 Indikatoren zur politischen Partizipation von Frauen auf Länder- und Kreisebene), Bildung (10 Indikatoren zu den erreichten Bildungsabschlüssen der Schulabgänger_innen), Arbeit und Einkommen (12 Indikatoren zur Arbeitsmarktintegration von Frauen und Männern sowie zur geschlechtsspezifischen Entgeltlücke) sowie Lebenswelt (4 Indikatoren zur physischen und psychischen Gesundheit in einem umfassenden Sinn, wobei zu „Häuslicher Gewalt“ noch keine Daten verfügbar sind).

Datenquellen und Ausblick

Als Datenquellen dienen dem Gleichstellungsatlas mehr als 20 Statistiken, darunter 17 von den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder, die Beschäftigungsstatistik, die Arbeitslosenstatistik der Bundesagentur für Arbeit sowie das IAB Betriebspanel des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Für Ende 2016 ist die Publikation des 3. Gleichstellungsatlas vorgesehen, der um die drei Indikatoren „Führungspositionen in der Judikative“, „Gender Pension Gap“ sowie „Partnerschaftsgewalt“ ergänzt wird.

Die Veröffentlichung des ersten und zweiten Berichts wurde von Pressekonferenzen und Pressemitteilungen auf Bundes- und Länderebene flankiert, einzelne Länder haben auch Diskussionsveranstaltungen dazu durchgeführt, allerdings fehlt ein begleitender Workshop- oder Berichtsprozess von staatlicher Seite.

Carola Kühnen, Statistisches Bundesamt: Zeitverwendungserhebung 2012/2013

Carola Kühnen stellt in ihrem Beitrag die Analysemöglichkeiten der Zeitverwendungserhebung 2012/13 des Statistischen Bundesamtes vor und präsentiert erste deskriptive Ergebnisse, die teilweise große Unterschiede bei der Zeitverwendung zwischen Frauen und Männern erkennen lassen. Die Vortragende ist als Vertreterin des Statistischen Bundesamtes bei der Frage der Indikatorenbildung zur Neutralität angehalten, bietet aber Beratung an hinsichtlich der Sinnhaftigkeit Stabilität und des Umfangs der verwendeten Daten. Sie plädiert dafür, die Indikatoren so einfach wie möglich zu bilden und regt zur Pluralität an, da jeder Indikator etwas anderes abbildet.

Die Zeitverwendungserhebung 2012/2013 wurde vom Statistischen Bundesamt im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMSFSJ) und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) durchgeführt.

Ziel

Mit der Studie werden repräsentative Daten über die Zeitverwendung in Deutschland bereitgestellt. Besonderes Interesse galt bei der Erhebung der Frage, wie unterschiedliche Bevölkerungsgruppen in unterschiedlichen Lebenslagen Zeit für verschiedene Lebensbereiche verwenden und wie sie diese Zeit bewerten (subjektive Information). Befragt wurden jeweils alle Personen ab 10 Jahren in den teilnehmenden Haushalten.

Befragungsinhalte

Die Befragten mussten über drei einzelne Tage jeweils ein Protokoll über ihre Aktivitäten im Tagesverlauf führen. Erhoben wurden dabei nicht nur Zeiten der Erwerbstätigkeit, sondern auch der unbezahlten Arbeit, Zeiten für Bildung, Kultur und Freizeit sowie für Betreuung von Kindern unter 10 Jahren. Zudem wurde für einzelne Tätigkeitsbereiche das subjektive Zeitempfinden erfasst (Zeitstress, Zeitkonflikte und Zeitwünsche). Mit der Zeitverwendungserhebung werden schließlich auch soziodemografische Angaben zur Verfügung gestellt, die eine Vielzahl von Gruppenvergleichen ermöglichen.

Ergebnisse

Die ersten deskriptiven Ergebnisse offenbaren große Unterschiede in der Zeitverwendung und -bewertung der Geschlechter:

- Frauen arbeiteten pro Woche mit rund 45,5 Stunden im Durchschnitt insgesamt 1 Stunde mehr als Männer, leisteten dabei aber zwei Drittel ihrer Arbeit unbezahlt, während der Anteil der unbezahlten Arbeitszeit bei den Männern weniger als die Hälfte beträgt.
- Mütter wenden mit 1 Stunde 45 Minuten pro Tag etwa doppelt so viel Zeit für Kinderbetreuung auf wie Väter (51 Minuten), wobei Mütter diese Zeit vor allem für die Beaufsichtigung und die Körperpflege der Kinder verwenden, Väter hingegen für gemeinsames Spiel und Sport nutzen.
- Jeder dritte Vater und jede fünfte Mutter in Deutschland waren 2012/2013 der Meinung, nicht ausreichend Zeit für ihre Kinder zu haben. Mehr Zeit für die Erwerbsarbeit wünschten sich hingegen nur 7 Prozent der erwerbstätigen Väter, aber 28 Prozent der erwerbstätigen Mütter. Dagegen würde jeder zweite erwerbstätige Vater und jede vierte erwerbstätige Mutter lieber weniger Zeit mit dem Job verbringen.

Ein Nachteil der Erhebung ist, dass sie aufgrund einer Gesetzesvorgabe nur in großen Zeitintervallen – alle 10 Jahre – durchgeführt wird. Die bisherigen Erhebungen – die sogenannten Zeitbudgeterhebungen – fanden in den Jahren 1991/1992 und 2001/2002 statt.

Brigitte Loose, Deutsche Rentenversicherung Bund: Erfahrungsbericht: „Gender Pension Gap“ als gleichstellungspolitischer Indikator

Brigitte Loose, die gewissermaßen als „Erfinderin“ des Gender Pension Gap gilt, berichtet in ihrem Vortrag von der Erfolgsgeschichte aber auch den Problemen dieses Indizes.

Einen einzigen Gender-Index betrachtet sie als wenig ertragreich, wohl aber 5-7 feldspezifische Indizes. Diese sollten allerdings nicht überfrachtet werden und nicht allzu erklärungsbedürftig sein. Der Gender Pension Gap sei bewusst zur Skandalisierung konstruiert worden und diene der Bewusstmachung des Problems. Die dahinterstehende wissenschaftliche Arbeit werde dadurch nicht obsolet, sondern umso wichtiger.

Gender Pension Gap – Erläuterung

Alterssicherung ist ein äußerst interessantes Feld für gleichstellungspolitische Fragen, zumal sich hier die geronnene Erwerbsleistung und damit die geschlechtsspezifischen Unterschiede im Lebensverlauf abbilden. Zur Messung der geschlechtsspezifischen Einkommensungleichheit im Lebensverlauf wurde 2010 der Gender Pension Gap in der Abteilung Gleichstellung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) entwickelt.

Der Gender Pension Gap beschreibt die Lücke zwischen den durchschnittlichen eigenständigen Alterssicherungseinkommen von Männern und Frauen. Begrifflich knüpft der Indikator zwar an den Gender Pay Gap an, unterscheidet sich von diesem aber konzeptionell: Während der Gender Pay Gap den geschlechtsspezifischen Unterschied im Stundenverdienst beziffert und somit lediglich eine Momentaufnahme darstellt, nimmt der Gender Pension Gap die Lebensverlaufsperspektive ein. Er stellt somit in einem Wert die Bilanzierung des Erwerbslebens dar. In diesen Wert gehen nicht nur Informationen zur Höhe der Entlohnung ein, sondern auch zur Dauer der Beschäftigung, zum Umfang der Beschäftigung und zum sozialversicherungsrechtlichen Status während des Erwerbslebens. Damit ist der Gender Pay Gap eine Maßzahl für die kumulative Wirkung von Geschlechterunterschieden in den Erwerbsbiografien und in der Entlohnung.

In die Berechnung des Gender Pension Gap werden Einkommen aus allen drei Säulen des deutschen Alterssicherungssystems einbezogen (gesetzliche, betriebliche und private Altersvorsorge). Dabei werden ausschließlich eigene, nicht aber abgeleitete Alterssicherungseinkommen (wie bspw. Hinterbliebenenrenten) von Frauen und Männern berücksichtigt, um dadurch

Aussagen über die Möglichkeiten zur individuellen Existenzsicherung treffen zu können.

Datengrundlage

Als Datenquelle zur Berechnung des Gender Pension Gap dienen die Studien zur Alterssicherung in Deutschland (ASID), die von TNS Infratest Sozialforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) erstellt werden. Die ASID-Studien wurden in den Jahren 1986, 1992 und seit 1995 alle 4 Jahre durchgeführt (zuletzt 2011). Diese Datengrundlage erlaubt eine Differenzierung nach abgeleiteten und individuellen Alterssicherungsleistungen.²⁰

Empirische Befunde

Der Gender Pension Gap lag in Deutschland im Jahr 2011 bei 57 Prozent. Das bedeutet, dass die eigenständige Rente von Frauen im Durchschnitt nicht einmal halb so hoch ist wie die Rente der Männer.

- Deutliche Unterschiede zeigen sich im Ost-West-Vergleich: So fällt die Rentenlücke in den alten Bundesländern mit 61 Prozent deutlich höher aus als in den alten neuen Bundesländern (35 Prozent).
- Die Rentenlücke verringert sich für Personen mit höherem Berufsabschluss: Mit Hochschulabschluss betrug der Gender Pension Gap 35,6 Prozent, ohne Berufsabschluss hingegen 58,1 Prozent.
- Im Zeitverlauf hat sich der geschlechtsspezifische Abstand nur langsam verringert, im Jahr 1992 lag der Gender Pension Gap allerdings noch bei rund 70 Prozent.
- Zu beachten ist, dass sich die Zahl auf die derzeitigen Rentner_innen bezieht und nicht die Unterschiede für die kommenden Rentner_innen-Generation abbildet. Bei dieser wird sich die stärkere Erwerbs- und Bildungsbeteiligung und ein anderer Rentenzugang von Frauen bereits auswirken.

Indikator mit großer Resonanz: Eine internationale Erfolgsgeschichte

Da der Gender Pension Gap ein relativ leichter Indikator ist, hat er sich als eine internationale Erfolgsgeschichte erwiesen. Beim Peer Review von BMFSFJ und DRV Bund mit der EU-Kommission 2011 stieß der Indikator auf große Resonanz. So schlug der Ausschuss für Sozialschutz des EU-Rats (EPSCO) vor, den Gender Pension Gap als Indikator in das Berichtswesen der EU aufzunehmen. Auch die EU-Kommission empfahl in ihrem Bericht „Pension Adequacy in the European Union 2010-2050“ die Verwendung des Gender Pension Gap als Mess- und Vergleichsinstrument

²⁰ Mit den ASID-Studien besteht in Deutschland eine qualitativ hochwertige und kontinuierliche Datengrundlage, die auch international anschlussfähig ist. So sind die ASID-Daten beispielsweise gut mit der Gemeinschaftsstatistik EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions) vereinbar.

und veröffentlichte im Jahr 2013 die Studie „The Gender Gap in Pensions in the EU“. Diese Anregung wurde 2015 von der lettischen EU-Ratspräsidentschaft aufgegriffen, die die EU-Kommission und die EU-Mitgliedstaaten in ihren Schlussfolgerungen ausdrücklich dazu aufforderte, Forschung und regelmäßiges Monitoring zum Gender Pension Gap zu betreiben. Zuletzt verlangte die EU-Kommission in ihrem „Pension Adequacy Report“ von 2015 von den Mitgliedstaaten, arbeitsmarktbezogene Maßnahmen zu treffen, um die Gender Pension Gap zu vermindern.

Damit hat sich der Gender Pension Gap im europäischen Kontext als Indikator für ungleiche Einkommenschance etabliert.

Fazit

Instrument zur Vereinfachung und Skandalisierung

Der Vorteil des Gender Pension Gap besteht darin, dass er Komplexität reduziert und ungleiche Verteilungsverhältnisse in einem Zahlenwert komprimiert. Dadurch bietet er Politik, Gewerkschaften und Verbänden vielfältige Verwendungsmöglichkeiten. Insgesamt ist der Gender Pension Gap also ein geeignetes Instrument, um gleichstellungsbedürftige Verteilungsverhältnisse zu skandalisieren und politisches Agenda-Setting zu betreiben.

Gefahr der Fehlinterpretationen

Allerdings birgt der Indikator auch großen Spielraum für Fehlinterpretationen: Erstens sind die Ursachen für die Rentenlücke unklar, denn es ist nicht geklärt, ob die Unterschiede auf das System der Alterssicherung selbst oder auf die Benachteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt zurückzuführen ist. Zweitens lässt der Gender Pension Gap keine Rückschlüsse auf die tatsächliche Wohlstandsposition von Frauen im Alter zu, weil bei den Berechnungen weder die Hinterbliebenenleistungen berücksichtigt werden, noch die Alterseinkünfte eines möglichen Partners. Der Gender Pension Gap taugt daher nicht für eine Skandalisierung der Altersarmut, sondern bildet die Einkommensabhängigkeit von Frauen ab, zumal viele verheiratete Frauen im Rentenalter über die Renten ihrer Männer mitversorgt werden.

Idee: „Gender Care Gap“

Frauen erzielen bei den meisten gängigen Indikatoren zu Gender-Gleichstellung schlechte Werte, so dass ihnen stets der Anklang des Defizitären anhaftet. Frau Loose schlägt daher vor, einen Indikator zu entwickeln, bei dem Frauen im Vorteil sind, wie beispielsweise einen „Gender Care Gap“.

SCHLUSS-DISKUSSION

In der Abschlussdebatte wurde das Verhältnis der verschiedenen Ziele zueinander thematisiert: Geht es um Chancengleichheit oder um Ergebnishleichheit? Sollte der „Fähigkeitenansatz“ (Capability approach) von Amartya Sen als Ausgangspunkt der Messkonzepte dienen?

Eine Position war, dass Politik nicht immer dafür verantwortlich sei, wofür Frauen sich entscheiden, aber der Staat habe die Verantwortung, echte Wahlmöglichkeiten zu schaffen. Für den Begriff der „Wahlmöglichkeiten“ spreche, dass auch erwachsene Menschen ihre Entscheidungen revidieren dürfen. Der Sozialstaat hat die Aufgabe, allen eine zweite und dritte Chance zu bieten und muss es ermöglichen, Entscheidungen durch sozialpolitische Unterstützung zu korrigieren und dadurch Pfadabhängigkeiten zu brechen.

Eine andere Position war, bei der Messung von Ungleichheiten vom Begriff „Wahlmöglichkeiten“ eher abzusehen, denn damit seien Forderungen wie das Betreuungsgeld verbunden gewesen. Es sei aber wichtig, im Kontext von Untersuchungen des Lebensverlaufes über Wahlmöglichkeiten zu sprechen, insbesondere im Hinblick auf die Sicherung der eigenständigen Existenz. Dabei gilt es, kurz-, mittel- und langfristige Perspektiven zu unterscheiden.

Sinnvoll scheint es, so eine weitere Position, den Capability-Ansatz zu nutzen und dabei die Einflüsse auf die jeweiligen Wahlentscheidungen mit zu berücksichtigen. So sind etwa Arbeitszeitpräferenzen bzw. entscheidungen stark gesellschaftlich bedingt. Immer müsse gefragt werden, welche Rolle spielen die politischen Rahmenbedingungen für die Präferenzbildung? Es geht also nicht nur um individuelle Entscheidungen, sondern auch um den Kontext. Beispielsweise bildet der Gender Pension Gap nicht nur Erwerbsmuster ab, sondern auch sozialpolitische Regelungen, die bestimmte Auswirkungen haben (können).

Die Schwierigkeit beim Capability-Ansatz besteht darin, ‚Wahlmöglichkeiten‘ direkt zu operationalisieren. Das SOFI arbeitet daher derzeit daran, Indikatoren anzureichern und Kontextfaktoren zu verwenden, die Rückschlüsse darauf erlauben, unter welchen restriktiven Bedingungen die jeweiligen Werte zu Stande gekommen sind.

Bei der Erstellung des Gleichstellungsatlas wurde die Frage, ob Ergebnis- oder Chancengleichheit gemessen wird, nicht unmittelbar, sondern mittelbar beantwortet: Wenn sich geschlechtsspezifische Unterschiede zeigten, muss dies als Hinweis verstanden werden, genauer hinzuschauen, was die Ursachen für diese Ungleichheiten sein könnten.

Ein weiterer Debattenstrang drehte sich darum, dass Frauen aus den gängigen Vergleichen immer als „defizitär“ hervorgehen. Diese Sicht sollte durchbrochen werden. Womöglich wollen bestimmte Frauen tatsächlich nicht Vollzeit arbeiten und entscheiden sich bewusst dagegen. Dies muss nicht unbedingt ein Hinweis auf eine ‚Opferrolle‘ sein, sondern könnte auch eine Entscheidung für zusätzliche Lebensqualität bedeuten. Dieser Aspekt sollte operationalisiert werden und als Kategorie in Indizes einfließen.

Zur Rolle monetärer Kategorien bei einem Monitoring wurde in der weiteren Diskussion einerseits unterstrichen, dass Geld grundsätzlich Macht bedeutet: Materielle Macht und Definitionsmacht. Zwar kann man sich womöglich auch in Armut wohlfühlen, aber es besteht immer eine Abhängigkeit von anderen. Geld sollte als Indikator an zentraler Stelle stehen. Geld mag die materielle Grundlage für Selbstbestimmung sein, so ein weiterer Beitrag, aber es seien weitere Indikatoren notwendig, um Selbstbestimmung zu verifizieren. Der GEI beispielsweise misst im Kontext von Zeitverwendung die Nutzung flexibler Arbeitszeitformen als Anhaltspunkt für Selbstbestimmung im Alltag. Nancy Frasers Definition von Gleichstellung beinhaltet auch den Aspekt der sozialen Anerkennung (equality of respect). Der Sozialstaat fungiert nicht nur als Umverteiler von materiellen Gütern, sondern ist der Produktionsort für soziale Anerkennung.

KURZBIOGRAPHIEN DER VORTRAGENDEN

Dr. Peter Bartelheimer ist seit 2000 wissenschaftlicher Mitarbeiter des Soziologischen Forschungsinstituts (SOFI) an der Georg-August-Universität in Göttingen. Dort koordiniert er den Forschungsschwerpunkt „Sozialmodell: Arbeit – Bildung – Lebensweise im Umbruch“ und leitet Forschungsprojekte zu Arbeitsmarktdienstleistungen, Sozialberichterstattung und Teilhabe.

Er studierte Sozialpädagogik, Soziologie, Politologie und Volkswirtschaftslehre an der Freien Universität Berlin, schloss 1978 mit einem Diplom in Soziologie ab. Er arbeitete als Journalist, als Referent der Grünen im Hessischen Landtag und in verschiedenen wissenschaftlichen Projekten, u. a. am Frankfurter Institut für Sozialforschung an der J.W.-Goethe-Universität in Frankfurt und an der Frankfurt University of Applied Sciences. 2000 promovierte er an der J.W.-Goethe-Universität über den von ihm koordinierten ersten Frankfurter Sozialbericht.

Prof. Dr. Silke Bothfeld ist promovierte Politologin mit einem Schwerpunkt auf Sozialpolitik- und Gleichstellungsforschung. Seit 2009 ist sie Professorin an der Hochschule Bremen für Politikmanagement und bereitet derzeit gemeinsam mit Sophie Rouault eine Publikation zum Vergleich der Gleichstellungspolitik in den Bundesministerien vor. Sie war zuvor langjährig am WSI in Düsseldorf und am WZB in den jeweiligen für Arbeitsmarktpolitik zuständigen Bereichen tätig.

Dr. Christina Boll ist Forschungsdirektorin am Hamburgischen WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), wo sie seit März 2008 den Forschungsbereich „Arbeit, Bildung, Demografie“ leitet. Zu ihren Forschungsinteressen zählen Lebensverlaufsanalysen und soziale Ungleichheit in den Aspekten Einkommen und Bildung, der Qualität von Jobmatches sowie Entscheidungen im Haushaltszusammenhang. Genderfragen nehmen in der Forschung der promovierten Volkswirtin eine wichtige Querschnittsfunktion ein. Auftraggeber der inzwischen rund 30 von ihr geleiteten, ausschließlich drittmittelfinanzierten Forschungsprojekte sind Bundesministerien, Stiftungen, Kammern, Wirtschaftsunternehmen und die Europäische Kommission.

Barbara Hofmann ist Juristin mit Studienschwerpunkt Gender Studies. Nach einer Tätigkeit als Landesfrauengeschäftsführerin bei den oberösterreichischen SPÖ-Frauen verantwortet sie seit nunmehr drei Jahren am Karl-Renner-Institut die Bereiche Gleichstellungspolitik mit feministischem Fokus sowie Nachwuchsförderung. Des Weiteren ist sie Teil des Organisationsteams von Momentum (<http://momentum-kongress.org>), einem jährlichen Kongress mit dem Ziel, Politik und Wissenschaft zu verknüpfen.

PD Dr. Elke Holst ist Forschungsdirektorin und leitet den Bereich Gender Studies im Vorstandsbereich des DIW Berlin. Zuvor arbeitete sie in unterschiedlichen Positionen in der Privatwirtschaft, der Hessischen Landesregierung und in der Wissenschaft. Die promovierte Volkswirtin habilitierte sich an der Universität Flensburg, an der sie auch als Privatdozentin lehrt. Zu ihren zahlreichen Publikationen auf den Gebieten Arbeitsmarkt und Gender Ökonomik gehört das von großer öffentlicher Resonanz begleitete jährliche Managerinnen-Barometer und der ebenso populäre Führungskräfte-Monitor des DIW Berlin.

Prof. Dr. Corinna Kleinert ist seit Januar 2015 Inhaberin der Professur für Soziologie mit dem Schwerpunkt längsschnittliche Bildungsforschung an der Universität Bamberg und am Leibniz-Institut für Bildungsverläufe e.V. Bereits seit 2003 ist sie als Senior Researcher im Bereich Bildungs- und Erwerbsverläufe am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg beschäftigt. Ihre Forschungsinteressen liegen im Bereich der Übergänge zwischen Schule, Ausbildung und Arbeitsmarkt sowie der Erforschung sozialer Ungleichheiten im Arbeitsmarkt. Besonders interessiert sie sich dafür, wie sich Trennlinien zwischen den Geschlechtern in Ungleichheiten übersetzen, so auch in ihrem aktuellen Projekt zum Gender Pay Gap – Näheres unter <https://spp1646.neps-data.de/Projects/2ndFundingPhase%282015-2017%29/ProjectKleinertLeuze.aspx>.

Dr. Christina Klenner ist Referatsleiterin für Genderforschung und Gleichstellung im WSI der Hans-Böckler-Stiftung (seit 2000). Sie studierte Volkswirtschaft und promovierte über Zeitverwendung und Entwicklung der Bedürfnisse. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind Frauen-erwerbstätigkeit und Gleichstellung der Geschlechter, Geschlechtsspezifik von Arbeitszeiten, Work-Life-Balance und Familienfreundlichkeit im Betrieb. Derzeit leitet sie das Projekt WSI-GenderDatenPortal mit umfangreichen Analysen zur beruflichen und sozialen Ungleichheit von Frauen und Männern. Weitere laufende Projekte zu „Arbeitszeitoptionen im Lebensverlauf“ (AZOLA) und zur Rolle der Arbeitsbewertung für den Gender Pay Gap (Comparable Worth) - Näheres unter www.wsi.de und http://www.boeckler.de/wsi_43708.htm.

Carola Kühnen ist Diplom-Mathematikerin beim Statistischen Bundesamt. Sie leitet das Referat „Methodik der europäischen Haushaltstatistiken“ und ist verantwortlich für die Erhebungen zum Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC), zur Internetnutzung (IKT) und zur Zeitverwendung (ZVE) privater Haushalte. Im Kontext des heutigen Workshops berichtet sie über die Ergebnisse der Zeitverwendungserhebung 2012/2013.

Brigitte L. Loose ist Diplom-Soziologin und seit dem 1. November 2015 Leiterin des Forschungsnetzwerks Alterssicherung der Deutschen Rentenversicherung Bund und seit 1998 bis heute Wissenschaftliche Beraterin für Alterssicherung und Sozialpolitik bei der Deutschen Rentenversicherung Bund. Ihre Themenschwerpunkte sind: Theorie und Politik der sozialen Sicherung, Frauenalterssicherung, Altersarmut, Organisation und Management der Sozialversicherung. 2009 bis 2011 war sie ins Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) abgeordnet und arbeitete im Referat „Grundsatzfragen der Gleichstellung“. Ihre Aufgabe war es, das Thema „Frauenalterssicherung“ für die Gleichstellungspolitik zu erschließen. In diesem Kontext war sie u. a. für die Entwicklung des „Gender Pension Gap“ als gleichstellungspolitischer Indikator für geschlechtsspezifische Einkommenschancen im Lebensverlauf verantwortlich.

Prof. Dr. Friederike Maier ist Vizepräsidentin der Hochschule für Wirtschaft und Recht in Berlin. Sie ist Professorin für VWL mit dem Schwerpunkt Verteilung und Sozialpolitik. Ihre Fachgebiete sind Arbeitsmarkt- und Beschäftigung, Gender und Ökonomie. Von 1992 bis 2012 war sie u. a. deutsche Expertein im Netzwerk „Gender Equality and Employment“ der Europäischen Kommission. 2011/2012 forschte sie im Rahmen eines Projekts zu den Grundlagen eines europäischen Gleichstellungsindex.

Julia Weinmann ist Soziologin und arbeitet seit 2001 im Statistischen Bundesamt in Bonn. Dort hat sie im Bereich Gesundheit die Gesundheitspersonalrechnung, ein sekundärstatistisches Rechenwerk, aufgebaut. Seit 2005 ist sie im Mikrozensus, der größten jährlichen

Haushaltsbefragung in Deutschland und Europa, tätig. Dort befasst sie sich schwerpunktmäßig mit dem Thema „Haushalte und Familien“. Daneben ist sie im Statistischen Bundesamt für das Querschnittsthema „Gender Mainstreaming“ zuständig und erste Ansprechpartnerin für das Thema.

In der Reihe „WSI Study“ erscheinen in unregelmäßiger Folge Arbeiten aus dem WSI zu aktuellen Vorgängen auf wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischem Gebiet. Für den Inhalt sind die Autorinnen und Autoren selbst verantwortlich.

Diese und andere WSI Studies finden Sie als pdf-Datei unter www.wsi.de

Textfassung

Dietmar Hobler, Elena Luckey, Svenja Pfahl (SowiTra, Berlin)

Redaktion

Dr. Christina Klenner (WSI)

Jonathan Menge (FES)

Herausgeber

WSI der Hans-Böckler-Stiftung

Hans-Böckler-Straße 39

40476 Düsseldorf

wsi@boeckler.de

Study (Internet)

ISSN 2367-0827

