

Leitner / Pirklbauer /  
Walenta / Wroblewski



# Qualitäts- entwicklung Gender Mainstreaming

Band 5 – Indikatoren  
Wien, Juni 2007



Gefördert aus den Mitteln des Europäischen Sozialfonds und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit im Rahmen der europäischen Gemeinschaftsinitiative EQUAL.



## **Impressum:**

### **Herausgeberin:**

abz\*austria im Rahmen der EQUAL-  
Entwicklungspartnerschaft Qualitäts-  
entwicklung Gender Mainstreaming

### **AutorInnen:**

Andrea Leitner, Sybille Pirklbauer, Christa  
Walenta, Angela Wroblewski

### **Für den Inhalt verantwortlich:**

Die AutorInnen

### **Redaktion und Lektorat:**

Roberta Rastl, Neda Motamedi-Shad

### **Entwurf und Layout:**

Andrea Klar, [www.creation-one.com](http://www.creation-one.com)

### **Druck:**

Druckerei F. Berger & Söhne GmbH, Horn

Wien, 2007

Dieses Produkt wurde im Rahmen der  
EQUAL-Entwicklungspartnerschaft Qualitäts-  
entwicklung Gender Mainstreaming erstellt  
und ist aus den Mitteln des Europäischen  
Sozialfonds und des Bundesministerium für  
Wirtschaft und Arbeit gefördert

### **Zitierhinweis:**

EQUAL-Entwicklungspartnerschaft QE GM  
(Hg.), Qualitätsentwicklung Gender  
Mainstreaming, Band 5: Indikatoren

5/Juni 2007

ISBN: 978-3-9502136-3-8

# Qualitäts- entwicklung Gender Mainstreaming

Publikationsreihe der EQUAL  
Entwicklungspartnerschaft QE-GM

Band 5 – Indikatoren  
Wien, Juni 2007

**AutorInnen:**

Andrea Leitner  
Sybille Pirklbauer

Christa Walenta  
Angela Wroblewski

**Bestellhinweis:**

[pr@abzaustria.at](mailto:pr@abzaustria.at)

[www.abzaustria.at](http://www.abzaustria.at)

Qualitätsentwicklung Gender Mainstreaming

Publikationsreihe der EQUAL

Entwicklungspartnerschaft QE-GM

Band 5 – Indikatoren    Juni 2007

# Inhalt

Vorwort	6
Einleitung	8
Andrea Leitner / Christa Walenta: <b>Gleichstellungsindikatoren im Gender Mainstreaming</b>	11
Sybille Pirklbauer: <b>Kennzahlen und Messgrößen im Gender Mainstreaming</b>	57
Angela Wroblewski / Lorenz Lassnigg / Elisa Kahlhammer: <b>Evaluation von GM-Implementationsprozessen</b>	81
Kurzporträts der AutorInnen	98

# Vorwort

Die vorliegende Broschüre ist der fünfte Band einer Broschürenreihe, die im Rahmen der Entwicklungspartnerschaft Qualitätsentwicklung Gender Mainstreaming: Konzepte, Umsetzung, Evaluation entstanden ist.

Ziel der Entwicklungspartnerschaft war es einerseits, theoretisch fundierte Qualitätsmerkmale für die Einführung und Überprüfung von Gender Mainstreaming und andererseits für die Verhandlung von Geschlechtergerechtigkeit sowie die Überprüfung der Zielerreichung zu entwickeln und zu implementieren.

Folgende Fragestellungen waren für die Arbeit in der Entwicklungspartnerschaft leitend:

- ▶ Was sind "intelligente" Qualitätskriterien für die Implementierung von Gender Mainstreaming und gleichstellungsorientierten Maßnahmen in Institutionen und Organisationen?
- ▶ Wie kann bestehende Ungleichheit und der Fortschritt von Gleichstellung in Institutionen und Organisationen beschreibbar gemacht werden?
- ▶ Wie kann Gender Mainstreaming auf hohem qualitativem Niveau implementiert werden?

AkteurInnen aus öffentlichen Organisationen, der Sozialwirtschaft und Unternehmen leisteten in fünf Teilprojekten Theoriearbeit, konzipierten und setzten Pilot- und Fortbildungsprojekte um.

Mittels Überprüfung von gängigen Gender Mainstreaming Konzepten sowie deren Umsetzung und der Evaluierung der Zielerreichung wurden Merkmale für qualitativvolles und systematisches Vorgehen erarbeitet, um die Umsetzung von Gender Mainstreaming auf unterschiedlichen Ebenen zu optimieren. Dabei

bestätigte sich durchgehend der der Entwicklungspartnerschaft zugrunde liegende Ansatz, dass erfolgreiches und nachhaltiges Gender Mainstreaming sowohl gendertheoretischer als auch systemtheoretischer Fundierung bedarf.

Die Arbeitsschwerpunkte in den Teilprojekten waren:

- ▶ Die Konkretisierung und Ausdifferenzierung geschlechtertheoretischer Perspektiven innerhalb der Strategie Gender Mainstreaming.
- ▶ Die Überprüfung, Adaptierung und Verbreitung von Qualitätssystemen und Kennzahlensystemen, die zur Messbarkeit von Gender Mainstreaming und Gleichstellung dienen.
- ▶ Die Erstellung von Konzepten, welche Gleichstellungsorientierung in Prozessen der Beauftragung durch öffentliche Institutionen ermöglichen und forcieren.
- ▶ Die Weiterentwicklung vorhandener Qualitätsmanagement-Systeme und Abläufe in der Organisationsentwicklung durch das Einbeziehen der Kategorie Geschlecht und von Gleichstellungszielen.
- ▶ Die Ausarbeitung von Lernkonzepten und Fortbildungen für die Vermittlung von Gender Mainstreaming. Der Fokus richtet sich nicht nur auf die zu vermittelnden Kompetenzen, sondern auch auf die Gestaltung der Prozesse des Lernens.
- ▶ Die Entwicklung von Qualitätsstandards in der Gender Mainstreaming Beratung und im Gender Training gemeinsam mit Gender BeraterInnen und TrainerInnen im Rahmen eines BeraterInnendiskurses und Etablierung dieser Qualitätsstandards in einer geeigneten Vernetzungsstruktur.

Einen zentralen Stellenwert innerhalb der Entwicklungspartnerschaft nahm die kontinuierliche Rückbin-

derung der theoretischen Arbeit an die Umsetzungspraxis von Gender Mainstreaming in Unternehmen und öffentlichen Institutionen ein. Neben einigen Pilot- und Fortbildungsprojekten erfolgte diese Rückbindung der theoretischen Arbeit durch die so genannten Plattformen - vierteljährlich stattfindende EP-interne Workshops, zu denen VertreterInnen strategischer Partnerorganisationen, die mit der Umsetzung von Gleichstellungsmaßnahmen in ihren Organisationen betraut waren, eingeladen wurden. Die Plattformen ermöglichten einen intensiven Austausch und eine breite Vernetzung mit Gender Mainstreaming ExpertInnen aus dem In- und Ausland und lieferten den TeilnehmerInnen Unterstützung, Feedback und neue Impulse für ihre Arbeit auf diesem Gebiet.

Im Rahmen einer nationalen Vernetzung wurden in Zusammenarbeit mit zwei weiteren österreichischen Entwicklungspartnerschaften (karenz und karriere, Pop Up Gem) Kriterien für die Gleichstellungswirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Förderinstrumente entwickelt. Zentrale Themen hierbei waren Kinderbetreuungshilfe, Elternteilzeitrecht und GründerInnenprogramme.

In Kooperation mit Partnerorganisationen aus Deutschland, der Slowakei, den Niederlanden, Portugal und Polen - in der so genannten Transnationalen Kooperation - wurden gemeinsam Maßnahmen und Strategien auf europäischem Niveau entwickelt, mit dem Ziel, die in den Entwicklungspartnerschaften der teilnehmenden Länder erarbeiteten Produkte am europäischen Markt zu platzieren. Auf der Abschlusskonferenz der Transnationalen Kooperation, die im April 2007 in Wien und Bratislava stattfand, wurden die Ergebnisse dieser Zusammenarbeit, so zum Beispiel ein Online-Wissensmanagement-System zu

Gender Mainstreaming und Diversity Management sowie ein Leitfaden für Gender Mainstreaming im Vergabewesen, präsentiert.

Insgesamt beteiligten sich an der Entwicklungspartnerschaft Qualitätsentwicklung Gender Mainstreaming: Konzepte, Umsetzung, Evaluation über 30 nationale und internationale Partnerorganisationen, denen an dieser Stelle herzlich gedankt werden soll. Überflüssig zu erwähnen, dass ohne das große Engagement und dem unermüdlichen Einsatz der operativen und strategischen PartnerInnen weder die Entwicklungspartnerschaft noch die vorliegende Broschürenreihe realisiert werden hätte können.

Die Entwicklungspartnerschaft war ein 2-jähriges EU-Projekt (01.07.2005 - 30.06.2007) im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative EQUAL, welches zur Hälfte aus EU-Mitteln und zur Hälfte aus Mitteln des österreichischen Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit finanziert wurde. Koordiniert wurde das Projekt vom abz\*austria - kompetent für frauen und wirtschaft. Die inhaltliche Verantwortung lag bei den Beratungsunternehmen abzwien.akademie und ARCO - Consulting.

# Einleitung

Gender Mainstreaming als eine Strategie zum Abbau von geschlechtsspezifischen Ungleichheiten braucht Messkonzepte, um die Situation von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt beurteilen zu können und Entscheidungen und Maßnahmen auf ihrer Geschlechtergerechtigkeit hin zu prüfen und entsprechend zu gestalten. Gesellschaftliche Ungleichheit, Benachteiligung oder Diskriminierung wird oft erst dann beachtet, wenn sie in Zahlen gefasst und dokumentiert ist. Das Aufdecken und Sichtbarmachen von Ungleichheiten stellt damit einen ersten Schritt dar, um diese zu beseitigen. Indikatoren und Kennzahlen bieten eine wichtige Grundlage für das Handeln und unsere Entscheidungen und machen Veränderungen messbar. Nicht zuletzt lässt sich mit Hilfe von empirischen Daten überprüfen, ob gesetzte Ziele erreicht wurden.

Mit den modernen Sozialwissenschaften wurden Daten und Statistiken zu einem anerkannten Mittel, um komplexe gesellschaftliche Phänomene fassbar zu machen. Diese sind auch in der Kommunikation von enormer Bedeutung. Doch die statistische Abbildung unserer Welt lebt von Vereinfachungen, Hervorhebungen, Verkürzungen. Indikatoren und Kennzahlen sind damit mehr als nur eine andere Sprache für gesellschaftliche Phänomene. Sie beinhalten immer auch eine Interpretation von den wesentlichen Wirkungszusammenhängen, Problemlagen und Zielsetzungen und basieren auf spezifischen Methoden zur Datengenerierung und Datenquellen. Statistiken schaffen Bewusstsein über gesellschaftliche Verhältnisse, sie sind aber weniger „hard facts“ als dies gemeinhin angenommen wird. Für die Arbeit mit Indikatoren und Kennzahlen ist es wichtig, sich der dahinterliegenden Zielsetzungen, Annahmen und Methoden bewusst zu sein, um bestehende

Ungleichheiten aufzudecken und nicht zu verstärken. Die in dieser Broschüre vorliegenden Beiträge bieten unterschiedliche Perspektiven und Einblicke dafür.

Im Beitrag von Andrea Leitner und Christa Walenta wird die Übereinstimmung von Konzept und Indikatoren hinsichtlich verschiedener Gleichstellungsziele oder Geschlechterperspektiven diskutiert. Die Reflexion der Geschlechterperspektiven erweitert das Konzept von „gendersensiblen“ Statistiken, erklärt unterschiedliche Ergebnisse von Gleichstellungsanalysen im EU-Vergleich und zeigt vor allem den Weiterentwicklungsbedarf von Gleichstellungsindikatoren. Anregung dafür bilden die Konzeptüberlegungen für Gleichstellungsindikatoren nach unterschiedlichen Geschlechterperspektiven.

Im Rahmen des Artikels von Sybille Pirklbauer wird ausgehend vom Erwerbseinkommen ein Modell zur Messung von Gleichstellung am Arbeitsmarkt entwickelt, das möglichst breit eingesetzt werden kann. Geschlechterunterschiede des Erwerbseinkommen werden als eine Art „Leitindikator“ für Ungleichheiten am Arbeitsmarkt verwendet, die unterschiedliche Benachteiligungen bündeln und bei der Interpretation der Entwicklung des „Einkommensgap“ berücksichtigt werden sollen.

Angela Wroblewski beschäftigt sich in ihrem Beitrag mit Aspekten der Evaluierung oder Bewertung von Gender Mainstreaming. Ausgehend von dem breiten Spektrum unterschiedlicher Evaluationsansätze wird diskutiert, welche sich für die Überprüfung von Gender Mainstreaming besonders eignen bzw. welche Herausforderungen bei der Evaluierung von Gender Mainstreaming bestehen. Dabei fließen nicht nur Überlegungen aus der Evaluationsliteratur und beste-

hender Evaluierungen von Gender Mainstreaming ein, sondern auch die Erfahrungen aus der Evaluierung der Entwicklungspartnerschaft Qualitätsentwicklung Gender Mainstreaming.

Die drei Artikel bieten zwar keine fertigen Konzepte oder Checklisten für Gleichstellungsanalysen, jedoch vielfältige Anregungen für einen sensiblen Umgang mit Statistiken und zur Weiterentwicklung von geschlechtergerechten Analysen. Und dabei gibt es noch viel zu tun \_ aber lesen Sie selbst!

Andrea Leitner



# Gleichstellungsindikatoren im Gender Mainstreaming

Andrea Leitner / Christa Walenta

<b>1. Einleitung</b>	<b>12</b>
<b>2. Anforderungen an Gleichstellungsindikatoren</b>	<b>14</b>
2.1 Doing Gender durch Statistiken	14
2.2 Gleichstellungsindikatoren im Gender Mainstreaming	15
2.3 Vom Sex-Counting zur Genderanalyse	16
2.4 Zielsetzungen in Gleichstellungsanalysen	18
<b>3. Internationale Gleichstellungsindikatoren auf dem Prüfstand</b>	<b>21</b>
3.1 Gleichstellungsindikatoren der Europäischen Beschäftigungspolitik	22
3.2 Gleichstellungsindikatoren der Aktionsplattform von Peking	29
3.3 EU Gender Equality Index	30
3.4 Internationale Gleichstellungsindizes im Vergleich	33
<b>4. Schlussfolgerungen: Konzept für Gleichstellungsindikatoren von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt</b>	<b>35</b>
4.1 Schlussfolgerungen aus konzeptionellen Überlegungen und internationalen Beispielen der Indikatorenentwicklung	35
4.2 Konzept für Gleichstellungsindikatoren von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt	37
<b>5. Literaturverzeichnis</b>	<b>52</b>

# Gleichstellungsindikatoren im Gender Main

Andrea Leitner / Christa Walenta<sup>1</sup>

## 1. Einleitung

Mit Gender Mainstreaming gewinnt die Frage, wieweit Gleichstellung von Frauen und Männern besteht bzw. welche Fortschritte auf dem Weg zur Gleichstellung erzielt werden können, an Bedeutung. Unabhängig davon, wie Gender Mainstreaming verstanden wird – ob als Gleichstellungsstrategie, als Prozessmethode oder als Analyseinstrument – stellt eine gendersensible Problemanalyse die Basis für gezielte Veränderungsschritte dar und dient die Beobachtung von Messzahlen als Bewertungs- bzw. Evaluationsinstrumentarium für Gleichstellungsstrategien.

Eine gendersensible Gleichstellungsanalyse kann prospektiv erfolgen, um auf Basis einer Problemanalyse Gender Mainstreaming-Maßnahmen zu planen; sie kann begleitend die Umsetzung der Maßnahme unterstützen und retrospektiv zur Beurteilung der Maßnahmenwirkungen eingesetzt werden. Ohne Indikatoren, die auf allgemein akzeptierten und klaren Zielsetzungen beruhen, ist es allerdings schwierig, den Erfolg politischer Maßnahmen im Hinblick auf das Gleichstellungsziel durch Daten zu belegen. Denn sowohl von BefürworterInnen als auch von KritikerInnen können Ergebnisse durch bewusstes oder unbewusstes Hervorheben oder Weglassen von Daten „bewiesen“ werden. Die Klärung der Zielsetzungen und ihre Operationalisierung bzw. Messbarmachung durch Indikatoren ist damit zumindest genauso wichtig wie eine methodisch „richtige“ Vorgangsweise bei der empirischen Analyse. Dementsprechend sind Gleichstellungsindikatoren auch ein wesentliches Element,

um Gender Mainstreaming nicht auf rhetorischer Ebene ohne Wirkungen zu belassen (Walby 2005, 377). Eine gendersensible Gleichstellungsanalyse stellt daher ein Qualitätskriterium für Gender Mainstreaming dar. Gleichstellungsanalysen sind jedoch kein Spezifikum von Gender Mainstreaming, sondern bilden die Grundlage jeder Gleichstellungspolitik, um diese systematisch planen, umsetzen und bewerten zu können.

In den letzten 10 Jahren wurden internationale, nationale und betriebliche Statistiken zunehmend öfter nach Frauen und Männern differenziert. Beispielsweise werden von der Statistik Austria Geschlechterdisparitäten in unterschiedlichen Bereichen dargestellt, weist das AMS konsequent in (fast) allen Statistiken Frauen und Männern aus und haben vor allem internationale Organisationen wie EU, OECD, ILO oder UNO Gleichstellungsindikatoren bzw. die Messbarkeit von Gleichstellung insbesondere für die Analyse der Gleichstellung am Arbeitsmarkt wesentlich weiterentwickelt. Zusätzlich haben die Entwicklungen der Informations- und Kommunikationstechnologie dazu beigetragen, dass Daten relativ einfach verfügbar sind und mittels statistischer und graphischer Programme in unterschiedlicher Weise dargestellt und interpretiert werden können.

Geschlechtsspezifische Statistiken tragen dazu bei, Gleichstellung verstärkt zu thematisieren und neue Erkenntnisse über die Geschlechterverhältnisse zu gewinnen. Doch Statistiken können dabei auch neue Wirklichkeiten konstruieren. Denn als Mittel zur Reduktion der Komplexität sind Statistiken immer durch

<sup>1</sup> Im Folgenden greifen wir auf Ideen zur Messung von Gleichstellung im Rahmen von Evaluierungen und internationalen Vergleichen

zurück, die Andrea Leitner und Angela Wroblewski am IHS entwickelt haben. Gabriele Pessl hat bei der Daten- und Indika-

Auswahl und Hervorhebungen gekennzeichnet, die ihre eigenen Realitäten schaffen. Gleichsam wie Landkarten benennen sie markante Punkte gesellschaftlicher Verhältnisse. Welche Aspekte hervorgestrichen werden, was weggelassen wird, welche Indikatoren und Maßzahlen verwendet werden, bestimmt das Abbild der Wirklichkeit. Statistiken sind damit nicht als „in Zahlen gegossene Realität“ zu verstehen, sind weniger „hard facts“ als sie gemeinhin gehandhabt werden, sondern bilden auch die dahinter liegenden Vorstellungen und Zielsetzungen der Personen oder Systeme ab, die sie entwickelt haben. Um statistische Daten als Indikatoren für Gleichstellung zu verwenden ist daher eine genauere Auseinandersetzung mit den verwendeten Kennzahlen notwendig. Denn selbst Personen, die viel Erfahrungen mit statistischen Analysen haben, sind sich nicht immer bewusst, wie weit mit der Verwendung bestimmter Kennzahlen bereits ein „gender-bias“, also eine geschlechterspezifische Verzerrung, verursacht und verfestigt wird. Indikatoren werden hier als Teil von „Doing-Gender-Prozessen“ verstanden, die soziale Wirklichkeit konstruieren und damit auch Geschlechterverhältnisse bestimmen, indem beispielsweise Geschlechterstereotypen reproduziert oder verstärkt werden.

In diesem Beitrag wird der Fokus der Betrachtung auf die mit statistischen Daten implizit transportierten Gleichstellungsziele gelegt. Wir gehen davon aus, dass nicht nur bei der Interpretation von Statistiken, sondern schon bei der Auswahl der Analysefelder, der Indikatoren und der verwendeten Daten es einen Unterschied macht, welche Gleichstellungsziele vertreten werden. Der Fokus liegt dabei auf der Verwen-

dung von Sekundärstatistiken zur Beschreibung von Gleichstellung am Arbeitsmarkt. Ziel des Beitrages ist es, die Auswahl von Gleichstellungsindikatoren für Genderanalysen im Hinblick auf die verfolgten Gleichstellungsziele zu reflektieren. Er soll dazu beitragen, Möglichkeiten von Gleichstellungsindikatoren aufzuzeigen, aber auch die Sensibilität für einen kritischen Umgang mit Gleichstellungsindikatoren zu schärfen.

Auf Basis einer theoretisch konzeptionellen Perspektive werden in Kapitel 2 zunächst Anforderungen an Gleichstellungsindikatoren definiert. Dafür wird auf die Risiken und Problematiken, die dem Sex-Counting innewohnen, eingegangen und erfolgt eine Auseinandersetzung mit den Zielsetzungen und Funktionen von Indikatoren zur Begriffsklärung. Bezugspunkt sind die für die Entwicklung von gendersensiblen Statistiken von der Statistik Schweden entwickelten Kriterien und Prozessschritte. Danach werden auf Basis unterschiedlicher geschlechtertheoretischer Perspektiven Zielsetzungen für Gleichstellungsanalysen abgeleitet. In Kapitel 3 werden internationale Gleichstellungsindikatoren dargestellt. Kernpunkt ist eine kritische Analyse der für die Europäische Beschäftigungsstrategie entwickelten Gleichstellungsindikatoren, indem die konzeptionellen Zielsetzungen den beobachteten Indikatoren gegenüber gestellt werden. Ergänzend werden die Gleichstellungsindikatoren der Aktionsplattform von Peking sowie des darauf basierende EU Gender Equality Index dargestellt. Mit diesen Beschreibungen werden einerseits verfügbare Gleichstellungsindikatoren beschrieben, andererseits erfolgt aber auch eine empirische Bewertung

von Gleichstellung in Österreich im EU-Vergleich. Dass die Reihung Österreichs dabei durchaus sehr unterschiedlich ist, wird durch den Vergleich unterschiedlicher Gleichstellungsindizes hervorgehoben. In Kapitel 4 werden schließlich die Erkenntnisse aus den konzeptionellen Anforderungen zur Genderanalysen und den internationalen Gleichstellungsindikatoren zusammengefasst und Überlegungen für die Konzeption von Gleichstellungsindikatoren nach unterschiedlichen Genderperspektiven skizziert.

## 2. Anforderungen an Gleichstellungsindikatoren

Für die Analyse von Geschlechterungleichheit bedarf es Gleichstellungsindikatoren und nach Geschlecht differenzierte Daten. Erst durch die Entwicklung von aussagekräftigen Indikatoren und die dafür notwendigen Daten können adäquate Maßnahmen konzipiert und politische Erwartungen beurteilt werden. Wieweit Konzepte operationalisierbar sind und quantitativ gemessen werden können, wieweit Konzept und quantitative Messung übereinstimmen oder sich unterscheiden, daran knüpft eine lange Debatte über Indikatoren, die nun auch in der Geschlechterforschung aufgenommen wird (vgl. z.B. Zapf 1977, Meyer 2004, Walby 2005). Gleichstellungsindikatoren sollen Geschlechterstrukturen sowie den Fortschritt oder die Stagnation der Gleichstellungspolitik sichtbar machen und damit Genderanalysen ermöglichen.

Genderanalysen sind ein zentraler Bestandteil im Gender Mainstreaming-Prozess. Durch Sammlung geschlechtssensibler Befunde, Identifikation geschlechtsspezifischer Problemstellungen und Formulierung konkreter gleichstellungspolitischer Zielsetzungen unter Klärung des Gender Ansatzes sollen Ansatzpunkte für Gender Mainstreaming entwickelt werden. Dieser Prozessschritt wird auch in vielen Gender Mainstreaming-Prozessen ernst genommen. Doch die Genderanalyse selbst erfolgt eher konzeptlos. Es werden aus dem Pool verfügbarer, nach Geschlecht getrennter Daten mehr oder weniger beliebige Daten ausgewählt. Diese pragmatische Vorgangsweise ist durchaus verständlich, da in vielen Bereichen die erforderlichen geschlechterdif-

ferenzierten Daten fehlen - insbesondere solche, die über einen Zeitverlauf oder zwischen Staaten vergleichbar sind. Zudem bleibt die Datensammlung trotz der technischen Möglichkeiten ein aufwändiger Prozess, wodurch umso mehr die Versuchung besteht, Daten aus verschiedenen Kontexten zu übernehmen. Damit werden allerdings Ergebnisse konstruiert, die Verzerrungen oder auch scheinbare Eindeutigkeiten beinhalten, die so in der Realität nicht vorkommen.

Auch wenn aufgrund der Datenverfügbarkeit viele der folgenden konzeptionellen Vorschläge für Genderanalysen nicht umsetzbar sind, ist es dennoch wichtig, sich der damit verbundenen Probleme bewusst zu werden und eine kontinuierliche Weiterentwicklung zu verfolgen. Die Interpretation von Gender Mainstreaming als eine Strategie, die durch kontinuierliche Reflexion der Geschlechterimplikationen politischen Handelns Geschlechterbenachteiligungen durch Doing-Gender-Prozesse verhindern soll, verlangt auch eine diesbezügliche Reflexion der Kennzahlen und Indikatoren (Bothfeld und Grundbach 2002, Leitner 2005). Aber auch mit der Unterscheidung von Daten und Indikatoren wird ein Hinweis darauf gesetzt, dass Indikatoren nicht beliebig aus dem Pool von verfügbaren Daten ausgewählt werden sollen. Die Konzepte zur Genderanalyse, zu gendersensiblen Statistiken beinhalten weitere Ansatzpunkte dafür. Bei all diesen Anregungen für Gleichstellungsindikatoren konzentrieren wir uns auf das „bewusst und transparent Machen“ der für die Indikatoren relevanten Gleichstellungsziele, die aus theoretisch-konzeptionellen Geschlechterperspektiven abgeleitet werden.

### 2.1 Doing Gender durch Statistiken

Wenn wir Geschlechterverhältnisse statistisch erfassen, haben wir die Wahl, ob der Blick auf die Gleichheit von Frauen und Männern, auf die Differenz der Geschlechter oder etwa auf die Unterschiede innerhalb der Genusgruppen gelegt wird. Unterschiedliche Blickwinkel bedingen unterschiedliche Erklärungen über Geschlechterverhältnisse. Dabei bleiben wir keineswegs nur in der Rolle der BeobachterInnen, sondern konstruieren selbst ein Stück Wirklichkeit, konstruieren Geschlechter und Geschlechterverhältnisse, sind also selbst Teil eines Doing Gender-Prozesses.

Statistiken können nicht umgehen, was in der Geschlechterforschung selbstkritisch beklagt wird: Das Aufzeigen der Genderdifferenz trägt immer auch zur Herstellung bzw. Verfestigung dieser Differenz bei. Dieses „Doing Gender“ bei der Gleichstellungsanalyse ist kaum vermeidbar, lässt sich aber dadurch relativieren, dass dieser Prozess der Geschlechterkonstruktion durch Statistiken bewusst gemacht und reflektiert wird. Ähnlich wie im Gender Mainstreaming-Prozess gilt es geschlechterdiskriminierende Strukturierungen aufzudecken und Geschlechterstereotype in Frage zu stellen.

Analog zur Anwendung des Doing Gender-Ansatzes im Gender Mainstreaming (vgl. Beitrag von Bendl, Leitner, Rosenbichler und Walenta in Band 2 dieser Schriftenreihe) können folgende Anforderungen an eine Gleichstellungsanalyse, formuliert werden:

- ▶ Die soziale Konstruktion von Geschlecht soll nicht als Ausgangspunkt, sondern als Analysegegenstand behandelt werden.
- ▶ Statt einer Parteilichkeit für Frauen, die diese in den Mittelpunkt der Analyse stellt, bedarf es einer neutralen Betrachtung von Gender-Differenzen.
- ▶ Statt einer Verharrung auf bestimmten Strukturen und Erklärungsmodellen von Geschlechterrelationen, die in den Daten gesucht werden, bedarf es eines offenen Zuganges, der Veränderungen im Konstruktions- und Realisierungsmodus zulässt und auch Widersprüchlichkeiten erfasst.
- ▶ Es bedarf einer kritischen Reflexion von Daten, wie weit ein „gender bias“ gegeben ist, sowohl hinsichtlich verwendeter Indikatoren, als auch hinsichtlich Datenlücken.
- ▶ Es bedarf einer Reflexion unterschiedlicher Gleichstellungs- oder Geschlechterkonzepte.

Bei der Vorgangsweise ist zu bedenken, dass ein spezifischer Blickwinkel auf Geschlechterverhältnisse – d.h. die Auswahl der beobachteten Analysefelder, der berücksichtigten Indikatoren und der verwendeten Daten – die Ergebnisse bereits wesentlich mitbestimmt. Die Interpretation der Ergebnisse ist dann nur noch ein logischer Schritt aus diesen Weichstellungen. Doch vielfach ist sowohl die Aufmerksamkeit der StatistikerInnen, wie auch jene der NutzerInnen auf die Richtigkeit oder Konsistenz zwischen verwendeten Daten und den daraus abge-

leiteten Aussagen oder Interpretationen gerichtet. Die Auswahl der verwendeten Daten sowie die Offenlegung der dabei verfolgten Zielsetzungen oder Geschlechterkonzepte bleibt hingegen meist im Hintergrund. Im Sinne einer qualitätsvollen Vorgangsweise wäre es aber erforderlich, die Zielsetzungen des eigenen Geschlechterkonzepts offen zu legen, zwischen unterschiedlichen Konzepten bewusst auszuwählen und dabei unterschiedliche Geschlechterkonzepte zu bedienen.

## 2.2 Gleichstellungsindikatoren im Gender Mainstreaming

Wie für jeden Fachbegriff lassen sich auch unterschiedliche Definitionen für Indikatoren finden. Anknüpfend an die Arbeiten von Meyer (2004) und Lassnigg (2005) verstehen wir unter Indikatoren Maßzahlen, die nicht oder nur sehr schwer messbare Tatbestände oder Prozesse anzeigen. Sie dienen dazu, Beobachtungen zu klassifizieren, diese nicht beobachtbaren Phänomenen zuzuordnen und dadurch eine objektive Grundlage für die Bewertung der Phänomene zu erhalten. Indikatoren sind Hilfsmittel für die Identifikation von Problemen, Veränderungen im Zeitverlauf, Fortschrittskontrolle oder Lösungsoptimierung. Sie lenken die Aufmerksamkeit auf Stärken und Schwächen der Beobachtungseinheiten. Es gibt aber keine selbsterklärenden Indikatoren. Indikatoren brauchen immer eine Interpretationsleistung und sind damit niemals Endpunkt von Arbeiten sondern Ausgangspunkt für Bewertungen und Ursachenforschung.

Mit dieser Definition unterscheiden sich Indikatoren klar von Daten: Denn Daten sind Informationen, die eigentlich noch keine inhaltlichen Aussagen ermöglichen. Für ihre Nutzung ist die Verknüpfung dieser Informationen mit einem sinnhaften Bezugsrahmen notwendig. Ihre Ausgestaltung ist damit immer abhängig von den verfolgten Zielsetzungen und Vergleichsperspektiven.

Entsprechend der unterschiedlichen Funktionen und Anforderungen können Indikatorentypen nach unterschiedlichen Dimensionen differenziert werden:

- ▶ Nach dem Messniveau ihrer Skalen: Quantitative oder qualitative Indikatoren
- ▶ Nach dem Analysegegenstand: Bestandsindi-

katoren oder Prozessindikatoren<sup>2</sup>

- ▶ Für die Bewertung von Projekten und Programmen:
- ▶ Inputindikatoren (eingesetzte Ressourcen, Personal, Technik)
- ▶ Outputindikatoren (unmittelbaren und konkreten Ergebnisse)
- ▶ Outcomeindikatoren (Nutzen bzw. Resultat, im Hinblick auf eine Zielerreichung) und
- ▶ Impactindikatoren (längerfristige Konsequenzen und dauerhafte Veränderungen)

Im Gender Mainstreaming werden Indikatoren in unterschiedlichen Prozessschritten eingesetzt. Dies beginnt mit einer Genderanalyse als Ausgangspunkt zur Problemidentifikation und endet mit der Evaluierung oder Erfolgskontrolle. Aber auch bei der Beurteilung unterschiedlicher Entwicklungsoptionen ist es günstig, alternative Lösungsmöglichkeiten in ex-ante-Analysen miteinander zu vergleichen. Je nach Prozessschritt können dabei unterschiedliche Bewertungsperspektiven und Bezugsrahmen eingenommen werden.

Wir konzentrieren uns im Folgenden auf Gleichstellungsindikatoren für Genderanalysen, die dazu dienen, Ansatzpunkte für Gender Mainstreaming-Strategien zu identifizieren oder Fortschritte eines Gender Mainstreaming-Prozesses über ihre Entwicklung im Zeitverlauf zu messen. Eine Genderanalyse soll geschlechtshierarchische Strukturen sichtbar machen und Mechanismen identifizieren, die die geschlechtsspezifischen Differenzen und Hierarchien bilden und aufrechterhalten. Auf Grundlage statistischer Daten werden für spezifische Bereiche Indikatoren gebildet, mit denen – in Indizes zusammengefasst – der Stand der Gleichstellungsentwicklung gemessen werden kann.

### 2.3 Vom Sex-Counting zur Genderanalyse

Mittlerweile gibt es eine Vielzahl von Vorschlägen wie Gleichstellungsanalysen erfolgen sollen. Vielzitiertem Vorreiter im Hinblick auf die Entwicklung von gendersensiblen Statistiken ist Statistics Sweden, das bereits 1983 als erstes nationales statistisches Amt

eine eigene Abteilung „Gender Statistik“ etablierte. In den folgenden Jahren wurde ein Prozess eingeleitet, um Genderfragen als Querschnittsmaterie in allen inhaltlichen Bereichen zu verankern und eine Datengrundlage zu entwickeln, die den Politikgestaltungsprozess, die Planung und Implementierung von Maßnahmen sowie die Evaluation von Maßnahmen zum Abbau von geschlechtsspezifischen Ungleichheiten unterstützt.

Beispielsweise beschreibt die UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) Gender-Statistik wie folgt: *“Gender Statistics are statistics that adequately reflect the situation of women and men in all policy areas – they allow for a systematic study of gender differentials and gender issues.”* (vgl. [www.unece.org/stats/gender/web/](http://www.unece.org/stats/gender/web/)) Die Differenzierung der Daten nach Geschlecht bildet dabei nur eine Voraussetzung. Denn während geschlechterdifferenzierte Statistiken Informationen über die Geschlechterunterschiede liefern, wird bei gendersensiblen Statistiken auf die normativen Geschlechterrollen Bezug genommen und soll eine Genderanalyse geschlechtshierarchische Strukturen sichtbar machen (Stiegler 2002). Die Verwendung von Begriffen wie Genderanalyse, Genderstatistiken und gendersensible Statistiken, die hier synonym verwendet werden, erfolgt als Abgrenzung zu geschlechterdifferenzierten Statistiken, dem „Sex-Counting“.

Genderanalysen sollen also eine systematische Einbeziehung der Geschlechterbetroffenheit, d.h. des Zugangs von Frauen und Männern zu Ressourcen und der unterschiedlichen Betroffenheit von Maßnahmen und Handlungsrestriktionen, ermöglichen. Die systematische Analyse der Lebenssituationen von Frauen und Männern verlangt mehr, als das generelle Ausweisen von Frauen und Männern in diversen Statistiken. Um nicht im „Sex-Counting“ stecken zu bleiben, müssen Frauen- und Männerquoten danach bewertet werden, wieweit diese die männlichen und weiblichen Lebensverhältnisse gleichermaßen abbilden (z.B. bei bezahlter und unbezahlter Arbeit). Doch es geht nicht nur darum, die entsprechenden Indikatoren von Frauen und Männern nebeneinander

<sup>2</sup> Prozessindikatoren sind wesentliche Maßzahlen für die Beschreibung von Gender Mainstreaming als Prozessmethode

oder Strategie. Dabei geht es z. B. darum, Entscheidungsverfahren bezüglich ihres Frauenanteils zu beschreiben. Doch gerade bei der

zu stellen, sondern auch darum, die Situation von Frauen im Vergleich zu jener der Männer zu analysieren. Es müssen historische und kulturelle Entwicklungen des Geschlechterverhältnisses im jeweiligen Bereich einbezogen werden (z. B. Frauenanteil bei Führungspositionen in technischen oder Dienstleistungsberufen). Dies betrifft also sowohl die Auswahl der adäquaten Indikatoren als auch die Bewertung der Aussagekraft der Indikatoren im Hinblick auf strukturelle Benachteiligungen.

Das Aufzeigen struktureller Benachteiligungen von Frauen geht zwangsläufig mit der Hervorhebung der Unterschiede von Frauen und Männern einher und trägt damit zur Stereotypisierung der Geschlechter bei. Um eine Re-Stereotypisierung durch Statistiken zu vermeiden, gibt es bislang keine perfekte Lösung, wohl aber Möglichkeiten dies zu relativieren. So können zum einen Rahmenbedingungen aufgezeigt werden, welche die Lebenssituationen von Frauen und Männern prägen. Dafür eignet sich insbesondere der Lebenslagen-Ansatz, der als theoretisches Konzept für die Armut- und Reichtumsberichterstattung entwickelt wurde. Dabei wird das Zusammenwirken der unterschiedlichen ökonomischen, sozialen und kulturellen Faktoren in den konkreten Lebensverhältnissen von Individuen und sozialen Gruppen theoretisch erfasst. Als Lebenslage werde die individuellen Handlungsspielräume definiert, die von einer Vielzahl – individuell nicht beeinflussbarer – struktureller Faktoren begrenzt sind (vgl. Voges et al. 2001). Zum anderen sollen neben den Geschlechterdifferenzen auch andere Ungleichheiten sichtbar gemacht werden. Differenzierungen nach relevanten Strukturmerkmalen wie Alter, Familienstand, Klasse, Ethnizität etc., wie sie in Intersektionalitätsmodellen verwendet werden, thematisieren die Verwobenheit von Geschlecht mit anderen Sozialstrukturen (vgl. Klinger und Knapp 2005). Aber auch die Verwendung eines Lebenslaufkonzepts, das unterschiedliche Lebenssituationen und Erwerbsmuster über den Lebensverlauf nachzeichnet, kann zu einer differenzierteren Betrachtung führen.

Doch dieser ambitionierte Anspruch an eine gendersensible Statistik soll nicht darüber hinwegtäuschen,

dass es nach wie vor eine ganze Reihe von Bereichen gibt, für die keine geschlechtsspezifischen Informationen vorliegen. In diesen Bereichen werden Daten prinzipiell geschlechtsblind ausgewiesen, vielfach auch, weil der Geschlechterbezug nicht unmittelbar ersichtlich ist. Dabei handelt es sich beispielsweise um Daten, die aus dem Wirtschafts- oder Infrastrukturbereich stammen (wie z.B. Unternehmen, Transport, Landwirtschaft, Dienstleistungen). So ist es nicht selbstverständlich, dass das Geschlecht des/r Unternehmensinhabers/in ausgewiesen wird. Es ist notwendig, durch Forderungen nach geschlechtersensiblen Statistiken die Entwicklung voranzutreiben. Das ist ein aufwändiger Prozess, der viel Geduld erfordert.

Hedmann et al. (1996) beschreiben den Aufbau einer gendersensiblen Statistik für Schweden als einen mehrstufigen Prozess, der unabhängig von inhaltlichen Fragestellungen einzuhalten ist. Es geht dabei nicht nur darum, bei vorhandenen Datengrundlagen Frauen und Männer getrennt auszuweisen, sondern um eine Veränderung des gesamten Prozesses der Datengewinnung und -aufbereitung. Zentrales Charakteristikum dieses Veränderungsprozesses ist, dass sowohl die AnwenderInnen als auch die ProduzentInnen dieser Statistiken einbezogen sind. Die Kooperation zwischen AnwenderInnen und ProduzentInnen von Daten sollte von Beginn an erfolgen, da die AnwenderInnen (ForscherInnen bzw. politische AkteurInnen) auf Basis des konkreten Forschungsinteresses bzw. der vorliegenden Problemstellung ihren Datenbedarf definieren. In vielen Fällen ist es für die Analyse hilfreich oder auch notwendig, Daten aus unterschiedlichen Quellen zu bearbeiten bzw. zusammenzuführen. Auf dieser Basis wird dann ein Set von Indikatoren definiert, das einerseits für die ad-hoc-Analyse verwendet wird, im Idealfall aber andererseits auch im Zeitverlauf zur Verfügung steht. In der Praxis ergeben sich gerade in diesem Zusammenhang die größten Probleme, da für viele Themen keine oder nur unzureichende Informationen vorliegen oder aber unterschiedliche Datenbanken nicht zusammengeführt werden können - beispielsweise aufgrund unterschiedlicher Definitionen von Indikatoren, abweichender Grundgesamtheiten oder Zeitbezüge.

Viele dieser datentechnischen Probleme rühren daher, dass vorliegende Datenbanken bzw. Datenbestände aufgrund spezifischer Informationsanforderungen oder Verwendungszwecke geschaffen wurden und nicht primär den Zweck einer sozialwissenschaftlichen Analyse verfolgen. So ist beispielsweise die Arbeitslosenstatistik ein Produkt der administrativen Vorgänge rund um das Thema Arbeitslosigkeit, d.h. es sind primär Personen als arbeitslos registriert, die auch Anspruch auf finanzielle Unterstützung haben oder an einer Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilnehmen wollen bzw. können. Damit sind jedoch Personen ohne Arbeitslosengeld- oder Notstandshilfeanspruch unterrepräsentiert und das Ausmaß der Arbeitslosigkeit unterscheidet sich je nach dem, ob die administrativ produzierte Arbeitslosenstatistik oder der Mikrozensus, der eine Selbsteinschätzung des Status beinhaltet, herangezogen wird (vgl. zu dieser Problematik Leitner und Wroblewski 2000a).

Doch wie stellt sich nun nach Hedman et al. (1996) ein idealtypischer Ablauf für den „Produktionsprozess“ gendersensibler Statistiken dar? Die AnwenderInnen von statistischen Informationen definieren auf Basis ihres Forschungs- oder Erkenntnisinteresses den Datenbedarf. Die zugrunde liegende Fragestellung kann entweder eine Analyse bestehender Geschlechterunterschiede, die Erarbeitung von Maßnahmen zum Abbau von Geschlechterunterschieden oder aber deren Evaluierung beinhalten. Mit dieser Fragestellung wird auch eine Zielsetzung definiert, d.h. ein Ergebnis, das durch Geschlechterpolitik erreicht werden soll (wie z.B. der Abbau von Geschlechterunterschieden im Einkommen). Aus dieser konkreten Fragestellung wird der Bedarf an Informationen abgeleitet. In der Folge wird zunächst versucht, diese Informationen auf Basis der bestehenden Datenbestände zur Verfügung zu stellen. In vielen Fällen müssen jedoch Strategien im Umgang mit Datenlücken entwickelt werden (können etwaige Datenlücken durch die Kombination unterschiedlicher Datenquellen geschlossen werden? Besteht die Möglichkeit, die fehlenden Informationen gesondert zu erheben?). Es ist aber auch wichtig etwaige Lücken bei der Datenanalyse und ihrer Präsentation und Verbreitung zu berücksichtigen.

In Abbildung 1 ist der idealtypische Ablauf des „Datenproduktionsprozesses“ für gendersensible Statistiken in sechs Schritten dargestellt.



Übersicht 1: Idealtypischer Prozess zur Entwicklung gendersensibler Statistiken. vgl. Hedman et al. (1996)

#### 2.4 Zielsetzungen in Gleichstellungsanalysen

Genderanalysen erscheinen zunächst als zielneutrale Instrumente, beinhalten aber indirekt etwa durch die Betonung der „adäquaten“ Wiedergabe der Geschlechtersituation einen Verweis auf ein Gleichstellungskonzept. Deutlicher wird dieser Bezug zu einem dahinterstehenden Geschlechterkonzept bei Moser et al. (1999), indem sie für die Entwicklung einer Genderanalyse die Herstellung eines Konsens über das Gender-Konzept als einen zentralen Schritt sehen. „The components of a gender analysis therefore depend on the institution's approach to gender issues.“ (Moser et al. 1999: 16). Für uns bedeutet dies, dass die durch Geschlechterkonzepte transportierte Zielsetzungen zuerst abgeklärt werden sollen, dass also die sechs Schritte zur Entwicklung von Gender-Statistiken noch eine vorgeschaltete Reflexion der Gleichstellungsziele erhalten.

Um Gleichstellungsanalysen in einen theoretischen Rahmen einzubetten und von Beginn an die impliziten Genderkonzeptualisierungen transparent zu machen, werden im Folgenden die aus unterschiedlichen theoretisch-konzeptionellen Geschlechterperspektiven abzuleitenden Gleichstellungsziele dargestellt. Wir nutzen dazu die Einteilung in drei Entwicklungsperspektiven der Frauen- und Geschlechterforschung, nämlich Gleichheits-, Differenz- und Transformationsperspektive, wie sie von Regine Bendl, Andrea

Leitner, Ursula Rosenbichler und Christa Walenta in Band 2 dieser Schriftenreihe detailliert dargestellt wurden.

#### Gleichheitsperspektive

Der erste Zugang, um Gender in Bezug auf Gleichstellung und der Veränderung von Geschlechterverhältnissen zu verstehen, ist die Gleichheitsperspektive. Diesem Zugang zufolge haben Frauen und Männer a priori gleiche Chancen; ihre intellektuelle Ausstattung und ihre Fähigkeiten sind gleich. Ihre gesellschaftliche Ungleichstellung ist Resultat von geschlechtsspezifischen Sozialisationsprozessen und ungleicher Machtverteilung. Die daraus resultierenden Defizite und Benachteiligungen von Frauen, durch die sie in der Konkurrenz mit Männern auf dem Arbeitsmarkt und in Organisationen nur schwerlich bestehen können, sollen durch politische Fördermaßnahmen für Frauen beseitigt werden.

Für eine Gleichstellung von Frauen und Männern ist materielle Gleichheit herzustellen. Dafür sind einerseits handlungsbezogene Gleichheit (Gleichbehandlung), sowie andererseits zustandsbezogene Gleichheit im Sinne gleicher Chancen und gleicher Ergebnisse (Gleichberechtigung und Chancengleichheit) zu fordern. Für den Arbeitsmarkt bedeutet dies, die Erwerbsbeteiligung von Frauen auszuweiten und – entsprechend der männlichen Norm – Vollzeitwerbstätigkeit anzustreben, horizontaler und vertikaler Segregation am Arbeitsmarkt sowie ungleicher Bezahlung entgegenzuwirken, aber auch die Belastungen der Frauen für die Reproduktionsarbeit zu mindern. Um dies zu erreichen ist für Unterstützung zu sorgen, etwa durch das Angebot von Kinderbetreuungsplätzen und spezifischen Ausbildungs- und Fördermaßnahmen.

Problematisch an diesem Zugang ist, dass sich Frauen, um erfolgreich zu sein, an männlichen Normen orientieren müssen. Frauen müssen sich einer Kultur anpassen, in der männliche Normen unhinterfragt ihre Wirkung entfalten. Erfolg beruht zu einem großen Teil auf einer individualisierten Sicht im Bezug auf die Motivation und die Fähigkeiten von Frauen, die gegebenen Chancen auch zu nutzen. Gleichstellung aus der Perspektive der Gleichheit der Geschlechter zu betrachten, mündet im „Gleichheitsdilemma“: Frauen und Männer gleich zu behandeln, wird nur

dann zu Gleichstellung führen, wenn sie tatsächlich „gleich“ sind. Bestehen aber doch unterschiedliche Voraussetzungen oder Unterschiede, so mündet dieser Ansatz in Ungleichheit (vgl. Knapp 1997).

#### Differenzperspektive

Die Differenzperspektive beruht auf der Annahme, dass Frauen und Männer unterschiedlich sind. Allerdings werden hier die Unterschiede nicht als Problem erachtet. Im Gegenteil, die Unterschiede werden wertgeschätzt und es gilt den Ausgrenzungen weiblicher Werte und Erfahrungen entgegenzutreten und eine frauenzentrierte Perspektive in den politischen und sozialen Diskurs einzubringen. Der gemeinsame Bezug zur Weiblichkeit wird über die Reproduktionsfähigkeit der Frau und den damit verbundenen Werten hergestellt. Probleme ergeben sich aus strukturellen Benachteiligungen und der geschlechtsblinden Praktiken in Organisation, welche Frauen daran hindern ihre jeweils spezifischen Stärken und Kompetenzen einzubringen.

Ziel des Ansatzes ist es, die den Frauen zugeschriebenen Werte, Orientierungen und spezifischen Kompetenzen nicht nur anzuerkennen, sondern aufzuwerten und produktiv für Wissens- und Kulturentwicklung zu nutzen und zur Basis identitätspolitischer Programme für Frauen zu machen. Als Korrektiv zur Geschlechterblindheit und Ausgrenzung weiblicher Werte und Erfahrungen ist eine frauenzentrierte Perspektive in den politischen und sozialen Diskurs einzubringen. Frauen und Männer sind aufgrund ihrer Unterschiede demnach auch unterschiedlich zu behandeln, um ihren Verschiedenheiten und ihren unterschiedlichen Lebenszusammenhängen gerecht zu werden. Dabei gilt es weibliche Fähigkeiten zu fördern sowie ihre Bedürfnisse und Interessen im Hinblick auf die Versorgung von Kindern optimal zu unterstützen. Es gilt hierarchisches Denken im Bezug auf die Geschlechterunterschiede abzubauen, um eine Gleichberechtigung unterschiedlicher Interessen, Fähigkeiten oder Lebenslagen zu erreichen. Gleichstellung am Arbeitsmarkt muss neben der Erwerbsarbeit auch die Reproduktionsarbeit berücksichtigen. Teilzeitarbeit, horizontale Segregation und die Verantwortung der Frauen für die Reproduktionsarbeit sind in dieser Perspektive mit Gleichstellung vereinbar, vorausgesetzt die finanzielle und soziale Absicherung bleibt dabei gesichert.

Problematisch an diesem Ansatz ist das durch die Betonung der Unterschiede beinhaltete Risiko, stereotype Zuschreibungen und damit vielleicht real nicht vorhandene Ungleichheiten zu verstärken. (Biologische) Unterschiede werden so als Rechtfertigung für das Fortschreiben von Ungleichheiten herangezogen. So konnte etwa eine Aufwertung der Betreuungsarbeit in der Praxis bislang nicht erreicht werden.

#### Transformationsperspektive

In der Transformationsperspektive, der postmoderne und (de)konstruktivistische Ansätze zugeordnet werden, wird Gender als ein Strukturierungsprinzip angesehen, welches soziale Strukturen, Identitäten, Macht und Wissen ordnet. Gender ist demnach nicht länger etwas das Individuen „haben“, sondern etwas das durch soziale Interaktion und Diskurs immer wieder aufs Neue hergestellt, produziert und reproduziert wird. Die Aufmerksamkeit wird sowohl auf die Konstruktionsprozesse einer dualistischen Geschlechterordnung gelenkt, als auch auf die vielfältigen Differenzen innerhalb der Geschlechterkategorien. Begriffe wie „Männer“, „Frauen“, „weiblich“, „männlich“ sind nicht stabil, sondern veränderlich. Sie sind nicht eindeutig, sondern haben viele Bedeutungen und nehmen spezifische Formen an, je nachdem welche weiteren Identitätsaspekte (Ethnizität, Alter, Klasse, usw.) betroffen sind. Durch soziale und diskursive Praktiken werden soziale Normen etabliert, die den „weißen, heterosexuellen, Mittelklasse Mann“ als „neutralen und objektiven“ Standard setzen. Diese Norm wird hinterfragt und davon abweichende und diskursiv ausgegrenzte Geschlechterformen werden sichtbar gemacht. Ihre Verwobenheit mit anderen sozialen Kategorien (Ethnizität, Alter, Klasse, usw.) wird, wie etwa im Intersektionalitätsmodell (vgl. Verloo 2006) diskutiert. Es wird davon ausgegangen, dass Kategorien nur als relationale Dimensionen, welche nicht getrennt und eindeutig voneinander abgegrenzt sind, gesehen werden können. Die Betonung liegt auf der Mehrdimensionalität von Differenz im Kontext vielfältiger Macht- und Herrschaftsverhältnisse.

Aus dieser theoretischen Perspektive wird das Ziel verfolgt die spezifischen Mechanismen und Praktiken der Konstruktion von Gender zu identifizieren, welche Ungleichheiten hervorbringen, um diese zu dekonstruieren und dadurch Veränderungen herbeizuführen. Es wird die Auflösung traditioneller Geschlechterstereotype angestrebt, indem das dualistische Geschlechterkonzept in Frage gestellt und die Konstruktionsmechanismen für Benachteiligungen entlang von Geschlecht aufgenommen werden.

Gleichstellung bedeutet aus dieser Perspektive die Frage nach Differenz oder Gleichheit von Frauen und Männern zu überwinden, indem das dualistische Denken von Geschlecht aufgehoben wird und die Differenzen innerhalb der Genusgruppen betont werden, die oftmals reale Ungleichheiten stärker beeinflussen, als Geschlechterunterschiede. Damit soll sowohl eine männlich geprägte Norm als auch eine Verfestigung von Geschlechterstereotypen verhindert werden. In der Praxis heißt das, die Plausibilität und Realitätstüchtigkeit der Geschlechterunterscheidung durch Widerspruch und Hinterfragung zu unterminieren (Wetterer 2005). Denn solange ein dualistisches Denken nicht überwindbar ist, ergibt sich für die Geschlechterpolitik die Aufgabe, Widersprüche bewusst zu machen und Konstruktionsmechanismen von Geschlechtern permanent in Frage zu stellen (Smykall 2000).

Genderanalysen bekommen damit einen hohen Stellenwert in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Um dabei männliche normierte Strukturen und ungleichheitsverstärkende Mechanismen aufzudecken, darf Geschlecht nicht das dominante Differenzierungsmerkmal bleiben. Durch Einbeziehung vielfältiger Aspekte wie der Lebenslaufperspektive, der Familiensituation, der Ethnizität, des Alters, der Klasse, usw. sollen Arbeitsmarktstrukturen identifiziert und bestehende Geschlechterstereotype durch interaktionelle und diskursive Prozesse verflüssigt werden. Dies ist freilich ein Anspruch, der über geschlechterdifferenzierte Analysen weit hinausreicht und damit, wie dies auch im folgenden Kapitel gezeigt wird, statistische

<sup>3</sup> Zur Verfügbarkeit nationaler Statistiken und der Entwicklung von Indikatorensystemen zur Messung von Gleichstellung auf natio-

ner Ebene sei auf den Artikel von Sybille Pirklbauer in dieser Broschüre verwiesen.

Analysen hinsichtlich der verwendeten Indikatoren und Daten mit ambitionierten Herausforderungen konfrontiert.

### 3. Internationale Gleichstellungsindikatoren auf dem Prüfstand

Theoretisch sollten Gleichstellungsanalysen all jenen Anforderungen, die in Kapitel 2 beschrieben wurden, genügen. Es sollten also entsprechend der Zielsetzungen geeignete Themenbereiche und Indikatoren ausgewählt und die entsprechenden Daten getrennt nach Geschlecht und weiteren Faktoren zur Verfügung stehen. Der Blick auf die Datenverfügbarkeit bringt uns allerdings wieder in eine durch administrative Logiken und Interessen geprägte, und damit in eine an männlichen Normen orientierte, Welt zurück. Denn trotz der zunehmenden Bemühungen und Vereinbarungen, geschlechtersensible Statistiken und Gleichstellungsindikatoren zu entwickeln und zu sammeln, ist der Fortschritt diesbezüglich moderat. Dies zeigt sich insbesondere bei der Suche nach vergleichbaren Statistiken, vergleichbar sowohl im Zeitverlauf als auch im Regionalvergleich. Wir beziehen uns im Folgenden auf ausgewählte Beispiele aus dem internationalen, respektive dem EU-Vergleich.<sup>3</sup>

Die Entwicklung von Gleichstellungsindikatoren wurde vor allem von internationalen Organisationen wie UNO, ILO oder EU vorangetrieben, in dem der Bedarf an gendersensiblen Statistiken als Teil von Gleichstellungsprogrammen formuliert wurde. Als zentraler Impuls dafür kann – wie auch für die Einführung von Gender Mainstreaming – die vierte Weltfrauenkonferenz in Peking bzw. die dabei formulierte Aktionsplattform gesehen werden. In den Zielsetzungen der Aktionsplattform (Beijing platform for action 1995) werden regionale, nationale und internationale Organisationen aufgefordert, geschlechterdifferenzierte Statistiken zu erstellen bzw. bestehende statistische Systeme zu adaptieren, um Veränderungen der

Situation von Frauen und Männern sowie der geschlechtsspezifischen Unterschiede laufend analysieren zu können. In den Empfehlungen wurde festgehalten: „Ensure that statistics related to individuals are collected, compiled, analysed and presented by sex and age, and reflect problems, issues and questions related to women and men in society.“ (§ 206a) (<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/institu.htm>).

Der Bedarf an statistischen Daten und Indikatoren wurde als Teil der „Institutional mechanisms for the advancement of women“ formuliert, d.h. als einer der 12 formulierten Bereiche zur Gleichstellung von Frauen und Männern.<sup>4</sup> Die institutionellen Mechanismen zur Besserstellung von Frauen wurden dabei in drei Teilziele untergliedert:

- ▶ Entwicklung und Stärkung nationaler Mechanismen und Regierungsstellen;
- ▶ Integration der Geschlechterperspektive in Legislatur, öffentliche Politik, Programme und Projekte;
- ▶ Entwicklung und Verstärkung von geschlechterdifferenzierten Statistiken.

Die Integration der Geschlechterperspektive in den politischen Prozess wird also durch die Förderung institutioneller Mechanismen und die Weiterentwicklung von Statistiken ergänzt. Diese Politiken sind stark aufeinander bezogen, da die Berücksichtigung der Geschlechterperspektive in der Politik Informationen über potentielle Wirkungen braucht und damit auch Indikatoren, um diese zu vergleichen und zu bewerten. Diese Informationen sind nicht ohne institutionelle Infrastruktur oder nationale Gender-Agenden zu entwickeln. Die drei Komponenten stellen also eine Art „Triade“ in der Umsetzung einer auf strukturelle Veränderung abzielenden Gleichstellungspolitik dar. Mit der Festlegung von Gender Mainstreaming als Schlüsselprozess für die Besserstellung von Frauen wurde in der Aktionsplattform auch die Weiterentwicklung von Indikatoren und Statistiken festgeschrieben. Hinzu kommt noch, dass für alle Zielsetzungen und Unterziele Indikatoren entwickelt werden sollten,

<sup>3</sup> Die 12 definierten Themenbereiche sind: Armut, Bildung/Ausbildung, Gesundheit, Gewalt, bewaffnete Konflikte, Wirtschaft, Macht- und Entscheidungspositionen, Menschenrechte, Insti-

tutionelle Veränderungen, Medien, Umwelt und Mädchen (vgl. Abschnitt 3.2, Übersicht 3 und Tabelle 4 im Anhang).

die eine Überprüfung des Fortschritts hinsichtlich Geschlechtergleichstellung ermöglichen.

Insgesamt haben 189 Staaten den Forderungskatalog der Aktionsplattform von Peking unterschrieben und sich damit verpflichtet, die formulierten Zielsetzungen zu verfolgen. Doch für die Beurteilung bisheriger Fortschritte sind bislang nicht für alle Bereiche zufriedenstellende und international vergleichbare Indikatoren entwickelt worden (vgl. Abschnitt 3.2). Ein Jahrzehnt nach Ratifizierung der Aktionsplattform ist global kaum ein Erfolg hinsichtlich geschlechterdifferenzierter Daten und Indikatoren zur Messung der Gleichstellung von Frauen und Männern erkennbar.<sup>5</sup> Der Umsetzungsstand zeigt, wie schwierig diese Zielsetzungen zu erfüllen sind. Die Übersetzung der abstrakten Konzepte der Gleichstellungsziele zu messbaren Indikatoren und validen, zuverlässigen Daten ist komplex. Die EU nimmt dabei zwar eine Art Vorreiterrolle ein, da die Entwicklung von Gleichstellungsindikatoren – wie gezeigt werden soll – auf mehreren Ebenen gefördert wird. Doch auch innerhalb der EU bleiben die verfügbaren Daten bislang unbefriedigend und machen deutlich, dass selbst für Bereiche, die seit langem in der Aufmerksamkeit der Gleichstellung liegen, keine aussagekräftigen Indikatoren vorliegen.

### 3.1 Gleichstellungsindikatoren der Europäischen Beschäftigungspolitik

Innerhalb der EU bestehen Mechanismen, die die Entwicklung von gendersensiblen Statistiken und Gleichstellungsanalysen vorantreiben. Zum einen resultiert dies daraus, dass die Europäische Beschäftigungsstrategie auf eine verstärkte Integration von Frauen in das Erwerbsleben setzt. Dies soll nicht nur zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit des gemeinsamen Wirtschaftsraums beitragen, sondern auch einen Beitrag zur Lösung der Finanzierungsprobleme des Wohlfahrtsstaats leisten und die Gleichheit zwischen den Geschlechtern fördern. „Geschlechtsspezifische Un-

terschiede auf dem Arbeitsmarkt müssen nach und nach beseitigt werden, wenn die Europäische Union Vollbeschäftigung, eine höhere Arbeitsplatzqualität, eine bessere soziale Integration und einen stärkeren sozialen Zusammenhalt erreichen will.“ (Europäische Kommission 2003: ) Dafür wird eine Doppelstrategie von Frauenförderung und Gender Mainstreaming verfolgt.

Zum anderen ist die Entwicklung von Indikatoren und Benchmarks das Schlüsselinstrument der Koordination der Europäischen Beschäftigungspolitik. Die dabei angewandte Methode der offenen Koordination (Open Method of Coordination) ist ein prozessorientiertes Verfahren, in dem die Nationalstaaten einem kontinuierlichen Monitoring unterzogen und daraus Empfehlungen für die nationale Weiterarbeit abgeleitet werden. Die Entwicklung von vergleichbaren Indikatoren für die politische Umsetzung sowie für die Identifizierung von „good bzw. best practices“ ist das Kernstück der Koordination. Denn anders als bei den stabilitätspolitischen und haushaltsbezogenen Vereinbarungen gibt es bei der Beschäftigungspolitik einen größeren Gestaltungsspielraum für die Nationalstaaten und bestehen bei Nichteinhaltung der Empfehlungen der Europäischen Kommission keine Sanktionsmöglichkeiten der EU (vgl. Maier 2002: 168).<sup>6</sup>

Diese günstigen Voraussetzung in der EU, gemeinsam mit dem abgegebenen Commitment für Gender Mainstreaming und die Forderungen der Pekinger Aktionsplattform haben dazu geführt, dass innerhalb der EU verstärkt Anstrengungen unternommen wurden, um Gleichstellungsindikatoren zu entwickeln und zu verbessern. Dazu hat vor allem die Expert Group on Gender, Social Inclusion and Employment, vormals in kleinerer Zusammensetzung die Expert Group on Gender and Employment, beigetragen.<sup>7</sup>

Gleichstellung von Männern und Frauen ist in der Europäischen Beschäftigungsstrategie durch eine

---

<sup>5</sup> Ein Vergleich der nationalen Statistiken der UNO (2005) belegt, dass seit der ersten Weltfrauenkonferenz 1975 Geschlechterdifferenzierungen von Kerndaten (Bevölkerungsdaten, Sterbezahlen, Erwerbsbeteiligung) nicht zugenommen, sondern eher noch abgenommen haben. Charakteristisch sind aber auch die weiterhin bestehenden Unterschiede zwischen den Ländern und Bereichen: Während in Afrika kaum geschlechtsspezifische Daten

vorliegen, ist die Datenlage in Europa am besten. Und obwohl sich die Datenlage bei „neuen“ statistischen Bereichen - wie z.B. bei Gewalt - verbessert hat, bleiben viele genderrelevante Bereiche unterbelichtet: So weist nur ein Viertel aller Länder geschlechtsspezifische Daten für Einkommen aus (52 von 204 Ländern).

der 10 Leitlinien nicht nur formal fix verankert,<sup>6</sup> sondern durch seine Zielsetzungen auch klar definiert. Die Definition der Gleichstellungsziele durch die Europäische Kommission enthält dabei unterschiedliche Elemente: *„Gender equality means an equal visibility, empowerment and participation of both sexes in all spheres of public and private life... Gender equality is not synonymous with sameness, with establishing men, their life style and conditions as the norm. ... Gender Equality means accepting and valuing equally the differences between women and men and the diverse roles they play in society* (Council of Europe 1998: 7f). Als Ziel wird die gleiche Partizipation von Frauen und Männern in allen politischen und öffentlichen Bereichen gesehen, die ökonomische Unabhängigkeit und Bildung als Schlüssel für Geschlechtergleichstellung (vgl. Council of Europe 1998, 2005). Dabei gilt für die Gleichheit von Frauen und Männern die Orientierung an der männlichen Norm. Dieses Gleichheitsprinzip wird im Bereich der Familien und Betreuungsarbeit aufgehoben. Dabei wird eine neue Form der Arbeitsteilung angestrebt, eine geschlechtsspezifische Arbeitsteilung ohne Vorannahmen in Bezug auf Verantwortlichkeiten. Diese Zielsetzung einer neuen Arbeitsteilung in der Reproduktionsarbeit orientiert sich nicht mehr an der männlichen Norm und kann daher, wie dies Walby (2005) argumentiert, als ein Schritt Richtung Transformationsperspektive interpretiert werden.

In den Gleichstellungszielen der EU ist damit sowohl eine Gleichheitsperspektive als auch eine Transformationsperspektive enthalten. Wenn wir uns im Folgenden damit auseinandersetzen, wieweit diese unterschiedlichen Zielsetzungen in den Gleichstellungsindikatoren des Monitoringsystems enthalten sind, stellt sich auch die Frage, wieweit eine Beziehung zwischen den unterschiedlichen Bereichen besteht und unterschiedliche Geschlechtermodelle nebeneinander bestehen können.

Mit den Monitoring-Indikatoren der europäischen Beschäftigungsstrategie liegt ein Indikatorensystem für Gleichstellung vor, das zum einen den Vergleich zwischen den EU-Staaten (EU-15 bzw. EU-25 und teilweise auch für europäische Länder, die (noch) nicht der EU angehören) erlaubt, zum anderen aber auch Länderanalysen und eine Beobachtung der zeitlichen Entwicklung der Länder ermöglicht. Der Vorteil dieses Systems liegt darin, dass eine enge Verzahnung zwischen Politik und Weiterentwicklung der Statistiken und Daten durch Eurostat bzw. den nationalen Statistikeinrichtungen besteht. Das Indikatorensystem ist aber, wie im Folgenden gezeigt wird, wesentlich durch die Logik und die Zielsetzungen der europäischen Beschäftigungsstrategie geprägt, das eben gerade für ein Gleichstellungsmonitoring viele Wünsche offen lässt.

Die folgenden Darstellungen sollen in erster Linie überprüfen, wieweit die definierten Geschlechterziele in den Indikatoren zu finden sind. Darüber hinaus sollen aber auch die Verfügbarkeit von Gleichstellungsindikatoren für die EU-Ebene sowie eine Positionierung zur Geschlechtergleichstellung Österreichs im EU-Vergleich veranschaulicht werden. Hierbei wird das in der Europäischen Beschäftigungsstrategie übliche Ranking betrieben, d.h. wird Österreich nach seiner Reihung im Ländervergleich bewertet. Der EU-Vergleich beschränkt sich aus Gründen der Datenverfügbarkeit und der Vereinfachung der Analyse auf EU-15, d.h. es erfolgt ein Vergleich der „alten“ EU-Länder vor der Erweiterung.

Die Monitoring-Indikatoren zur Überprüfung der Gleichstellung von Frauen und Männern wurden seit der Implementierung der Europäischen Beschäftigungsstrategie kontinuierlich weiterentwickelt. Dabei wurden sechs Schlüsselindikatoren entwickelt, die regelmäßig für die Beurteilung der nationalen Beschäftigungsprogramme herangezogen werden und

<sup>6</sup> Diese Methode der offenen Koordination der Beschäftigungspolitik und die damit verbundenen Instrumente des Benchmarking und der Übertragbarkeit nationaler Praktiken sind hinsichtlich ihrer Effektivität durchaus umstritten (vgl. Magnusson et al. 2003; Keller 2001; Schütz, Speckesser & Schmid 1998; Schmid & Kull 2004; Leitner & Wroblewski 2004).

<sup>7</sup> Informationen und Berichte dieser ExpertInnengruppe finden sich auf <http://www.mbs.ac.uk/research/european-employment/pro->

[jects/gender-social-inclusion/index.htm](http://www.mbs.ac.uk/research/european-employment/projects/gender-social-inclusion/index.htm). Einer der von der ExpertInnengruppe erstellten Berichte fokussiert auf die Beurteilung und Weiterentwicklung der für die europäischen Beschäftigungsstrategie verwendeten Gleichstellungsindikatoren (vgl. Rubery et al. 2002).

<sup>8</sup> Davor hatte Gleichstellung noch einen größeren Stellenwert, indem Chancengleichheit als einer der vier Pfeiler der Beschäftigungsstrategie gesehen wurde.

auf die sich die Empfehlungen der Kommission für eine Verbesserung der Politik im Wesentlichen beziehen. Diese Schlüsselindikatoren für Gleichstellung sind:

- ▶ EO1: Geschlechterunterschied der Arbeitslosenquote (Gender Gap of Unemployment)
- ▶ EO2: Geschlechterunterschied der Beschäftigungsquote (Gender Gap of Employment)
- ▶ EO3: Segregation nach Berufen (Occupational Segregation)
- ▶ EO4: Segregation nach Wirtschaftsklassen (Sectoral Segregation)
- ▶ EO5: Geschlechterunterschiede beim Einkommen (Gender Pay Gap)
- ▶ EO6: Beschäftigungswirkung von Elternschaft nach Geschlecht (Employment impact of parenthood by gender)

EO1: Geschlechterdifferenz der Arbeitslosenquoten – Gender Gap of Unemployment

Definition: Absolute Differenz der Arbeitslosenquote von Frauen und Männern in Prozentpunkten

Datenquelle: Arbeitskräfteerhebung im Rahmen des Mikrozensus

Differenzierungen: Nach Altersklassen

Ergänzende Indikatoren: Langzeitarbeitslosigkeit, inaktive Bevölkerung mit Berufswunsch nach Geschlecht

In der EU ist der Gender Gap der Arbeitslosenquoten ein Schlüsselindikator für Gleichstellung am Arbeitsmarkt. Entsprechend der allgemein üblichen Definition wird die Anzahl der Arbeitslosen (spezifischer Gruppen) in Relation zur erwerbstätigen Bevölkerung betrachtet. Als arbeitslos gilt, wer arbeitsuchend ist, oder genauer, wer arbeitsfähig, arbeitswillig und für den Arbeitsmarkt verfügbar ist. Die Geschlechterunterschiede der Arbeitslosenquote werden von der EU als absolute Differenzbeträge ausgewiesen.

Arbeitslosigkeit ist ein zentraler Indikator, um Probleme am Arbeitsmarkt abzubilden. Eine Erhöhung der Arbeitslosigkeit weist auf eine Verschärfung der Ar-

beitsmarktsituation hin und damit auf Arbeitsplatzrisiken oder auch auf eine Verschlechterung der Position der ArbeitnehmerInnen in Gehaltsverhandlungen. Die Unterschiede in den Arbeitslosenquoten spezifischer Gruppen spiegeln unterschiedliche Arbeitsmarktchancen wider. Eine im Vergleich zu Männern höhere Frauenarbeitslosigkeit ist damit nicht nur ein Indikator für Handlungsbedarf für die davon betroffenen Frauen, sondern auch Ausdruck der unterschiedlichen Chancen oder Möglichkeiten von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt. Doch obwohl oder gerade weil die Arbeitslosenquote wie selbstverständlich als Indikator für Arbeitsmarktchancen verwendet wird, ist es wichtig auf Grenzen und Verzerrungen hinzuweisen, die sich beispielsweise durch eine höhere Betroffenheit der Frauen von „versteckter“ Arbeitslosigkeit ergeben.

EO2: Geschlechterdifferenz der Beschäftigungsquoten – Gender Gap of Employment

Definition: Absolute Differenz der Beschäftigungsquote von Frauen und Männern in Prozentpunkten

Datenquelle: Arbeitskräfteerhebung im Rahmen des Mikrozensus

Differenzierungen: Nach Alters- und Bildungsklassen

Ergänzende Indikatoren: Geschlechterdifferenz der Beschäftigungsquoten in Vollzeitäquivalenten

Die Erhöhung der Beschäftigung ist eines der zentralen Zielsetzungen der Europäischen Beschäftigungsstrategie, für die es – als einen der wenigen Bereiche – konkrete Zielwerte gibt: Entsprechend der Zielsetzungen von Lissabon soll die Beschäftigungsquote in der EU bis zum Jahr 2010 auf 70% erhöht werden, wobei für Frauen eine Beschäftigungsquote von 60% angestrebt wird. Dementsprechend zählt die Beschäftigungsquote, getrennt nach Frauen und Männern, zu einem der Schlüsselindikatoren der Europäischen Beschäftigungsstrategie. Als Indikator für Gleichstellung wird die Geschlechterdifferenz der Beschäftigungsquoten, gemessen als absolute Differenz in Prozentpunkten, herangezogen. Zusätzlich wird die Geschlechterdifferenz der Beschäftigungsquote diffe-

<sup>9</sup> Zur Diskussion verschiedener Segregationsindikatoren vgl.

Anker 1998 und Kreimer 1999.

renziert nach Altersgruppen (15 – 64, 15 – 24, 25 – 54, 55 – 64) und nach Bildungsgruppen (bis zur oberen Sekundärbildung, obere Sekundärbildung und Tertiäre Bildung) sowie der Beschäftigungs-Gap in Vollzeitäquivalenten beobachtet. Ergänzend werden auch Erwerbsquoten, Veränderungsraten von Beschäftigung oder Arbeitsangebot berücksichtigt.

Die Betonung der Erhöhung der Beschäftigungsquote, die durch die Zielsetzungen von Lissabon an Bedeutung gewonnen hat, unterstützt eine Genderanalyse, bei der die steigende Erwerbsbeteiligung als eine wesentliche Komponente für Gleichstellung von Frauen und Männern gesehen wird. Dies ist unter anderem dadurch umstritten, als in vielen Ländern – darunter auch Österreich – das erreichte Beschäftigungswachstum von Frauen primär auf Teilzeitarbeit zurückzuführen ist (vgl. Lutz et al. 2005). Die mit Teilzeitarbeit verbundenen Risiken führen zu Zweifeln, wieweit es damit zu einer Besserstellung der Frauen kommt und verstärken die Kritik von denjenigen, die eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung nicht als primäres Ziel von Gleichstellung sehen.

#### EO3-EO4: Geschlechtsspezifische Segregation

EO3 Segregation nach Berufen – Occupational Segregation

Definition: Anteil von Frauen und Männern, die den Beruf wechseln müssten, um eine Gleichverteilung von Frauen und Männern nach beruflicher Verteilung zu erreichen

$$IP = \frac{1}{N} \sum_i \left| \left(1 - \frac{M}{N}\right) \cdot M_i - \frac{M}{N} \cdot F_i \right|$$

M: Gesamtzahl der männlichen Beschäftigten

M<sub>i</sub>: Anzahl der männlichen Beschäftigten in spezifischer Berufsklasse i

F<sub>i</sub>: Anzahl der weiblichen Beschäftigten in spezifischer Berufsklasse i

N: Gesamtzahl weiblicher und männlicher Beschäftigter

Datenquelle: Arbeitskräfteerhebung im Rahmen des Mikrozensus – ISCO Klassifikation der Berufe

EO4 Segregation nach Wirtschaftsklassen – Sectoral Segregation

Definition: Anteil von Frauen und Männern, die den Beruf wechseln müssten, um eine Gleichverteilung von Frauen und Männern nach beruflicher Verteilung zu erreichen

$$IP = \frac{1}{N} \sum_i \left| \left(1 - \frac{M}{N}\right) \cdot M_i - \frac{M}{N} \cdot F_i \right|$$

M: Gesamtzahl der männlichen Beschäftigten

M<sub>i</sub>: Anzahl der männlichen Beschäftigten in spezifischer Wirtschaftsklasse i

F<sub>i</sub>: Anzahl der weiblichen Beschäftigten in spezifischer Wirtschaftsklasse i

N: Gesamtzahl weiblicher und männlicher Beschäftigter

Datenquelle: Arbeitskräfteerhebung im Rahmen des Mikrozensus – NACE-Klassifikation der Wirtschaftsklassen

Es ist eine Zielsetzung der EU, die vertikale und horizontale Segregation des Arbeitsmarktes aufzulösen. Im EU-Monitoring werden zwei Indikatoren zur Messung der Segregation herangezogen: Zum einen der Anteil von Frauen und Männern, die den Beruf wechseln müssten, um eine Gleichverteilung von Frauen und Männern nach beruflicher Verteilung zu erreichen, zum anderen der Anteil von Frauen und Männern, die die Beschäftigungsbranche bzw. Wirtschaftsklasse wechseln müssten. Beide Indikatoren werden nach dem standardisierten oder Karmel und MacLachlan-Index (IP-Index) berechnet. Dieser Index bildet eine Variation anderer verwendeter Segregationsindizes<sup>9</sup>, die die geschlechtsspezifische Segregation durch eine Maßzahl abbilden. Die Segregation nach Berufen erweist sich in allen Ländern als deutlich größer als in Wirtschaftsklassen.

Der Abbau der vertikalen Segregation, d.h. der hierarchischen Spaltung von Frauen- und Männerbereichen, ist aus Sicht aller Geschlechterperspektiven ein wichtiges Ziel. Hinsichtlich der horizontalen Segregation, d.h. der Spaltung nach frauendominierten und

männerdominierten Berufs- bzw. Wirtschaftszweigen gibt es demgegenüber zwei unterschiedliche Standpunkte. In der Gleichheitsperspektive ist die horizontale Segregation Ursache und Indikator für geschlechtsspezifische Benachteiligungen. Für die Differenzperspektive gilt die horizontale Segregation selbst nicht als Problem: Frauendominierte Berufe können demnach einer Gleichstellung, beispielsweise durch die besseren Möglichkeiten der Vereinbarkeit mit Reproduktionsarbeit, zuträglich sein.

#### EO5 Lohnunterschiede nach Geschlecht – Gender Pay Gap

**Definition:** Differenz zwischen den männlichen und weiblichen Durchschnittsnettostundenlöhnen in Prozent der männlichen Durchschnittsnettostundenlöhne

**Datenquelle:** Europäisches Haushaltspanel (ECHP), seit 2003 Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC)

**Differenzierungen:** Alters- und Bildungsklassen; bis 2001 zwischen Öffentlichen und Privaten Sektor

**Ergänzende Indikatoren:** Beschäftigte mit Armutsrisiko (Einkommen max. 60% des Medianeinkommens; Working Poor)

Als Indikator für Lohnunterschiede wird in der EU das Verhältnis der durchschnittlichen Nettostundenlöhne der Frauen im Verhältnis zu jenem der Männer ausgewiesen. Hier wird also die relative Differenz zwischen den Durchschnittseinkommen von Frauen und Männern gemessen, wobei der Geschlechter Gap in Relation zu den männlichen Einkommen dargestellt wird. Die Datenbasis dafür bildet das Europäische Haushaltspanel (ECHP) bzw. seit 2003 die Gemeinschaftsstatistiken der Einkommens- und Lebensbedingungen (EU-SILC). Der Ländervergleich der Einkommensunterschiede wird trotz Bemühungen um Verbesserung der Datenbasen als problematisch eingeschätzt.

Der Abbau der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern ist neben der Reduktion der Gender Gaps bei Beschäftigung und Arbeitslosigkeit eines der zentralen Gleichstellungsziele der EU. Einkommensunterschiede spiegeln den unterschiedlichen Status von Männern und Frauen hinsichtlich bezahlter Arbeit wieder und sind dabei von Unterschieden bezüglich Alter, Erziehung, Tätigkeit, Arbeitszeit oder Beschäftigungsverhältnis beeinflusst, sind aber auch durch unterschiedliche Sozial- und Wohlfahrtssysteme bestimmt.

#### EO6: Beschäftigungswirkungen von Elternschaft nach Geschlecht – Employment impact of parenthood by gender

**Definition:** Absolute Differenz der Beschäftigungsquoten von Personen mit Kindern im Alter von 0 bis 6 Jahren getrennt nach Geschlecht (für die Altersgruppe 20 bis 50<sup>10</sup>)

**Datenquelle:** Arbeitskräfteerhebung im Rahmen des Mikrozensus

Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird in den Monitoring-Indikatoren durch die Wirkung der Elternschaft auf Beschäftigung dargestellt. Dafür werden für Personen der Altersgruppen, in denen gewöhnlich intensive Betreuungszeiten durch Kinder auftreten, d.h. im Alter zwischen 20 und 50 Jahren, danach unterschieden, ob sie Kinder unter 6 Jahren haben oder nicht und deren Differenz der Beschäftigungsquote als Indikator herangezogen. Die Daten werden geschlechterdifferenziert ausgewiesen. Vergleichsbasis ist dabei nicht das Geschlecht, sondern die Betreuungsaufgaben für Kinder.<sup>11</sup>

Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist in der Europäischen Beschäftigungsstrategie Zielsetzung, um Frauen verstärkt die Möglichkeit zu geben, am Arbeitsmarkt teilzuhaben. Dies wird durch die Differenz der Beschäftigungsquoten nach Betreuungspflichten auch zum Ausdruck gebracht. Allerdings arbeiten vie-

<sup>10</sup> Der in Tabelle 3 (siehe Anhang) ausgewiesene Wert für Männer in Österreich von -5,2 besagt, dass Männer ohne Kinder im Alter zwischen 0 und 6 Jahren eine um 5,2 Prozentpunkte niedrigere Beschäftigungsquote als Männer mit Kindern dieser Altersgruppe aufweisen. Frauen ohne Kinder haben hingegen eine um 14,4

Prozentpunkte höhere Beschäftigungsquote als Frauen mit Kindern zwischen 0 und 6 Jahren.

<sup>11</sup> Als irritierend erweist sich dabei die ausgewiesene Differenz, weil Personen mit Kindern als Bezug genommen werden und damit z.B. für Frauen in Österreich eine Differenz von +14,4 Prozent-

le Frauen mit Kleinkindern nur Teilzeit, sodass mit diesem Indikator die Beschäftigungsbeteiligung überschätzt wird. Für die Vereinbarkeit sind weitere Indikatoren vorgesehen, wie beispielsweise die institutionelle Betreuung von Kindern. Im Gipfel von Lissabon wurde der Ausbau der institutionellen Betreuung von Kindern unter drei Jahren als explizites Ziel formuliert, doch aufgrund mangelnder Daten ist dafür bislang kein Indikator im Monitoring enthalten.

#### Sonstige geschlechterdifferenzierte Indikatoren

Abgesehen von den beschriebenen Schlüsselindikatoren, werden viele weitere Indikatoren getrennt nach Geschlecht ausgewiesen. Dies betrifft z.B. den Bereich der Aus- und Weiterbildung, der in den Gleichstellungsindikatoren nicht explizit aufgenommen wurde. Dies betrifft aber auch Indikatoren zur Qualität von Arbeit. Die Thematisierung der Qualität von Arbeit, die erstmals im Gipfel von Lissabon 2001 mit dem Ziel von mehr und „besseren“ Jobs formuliert wurde, hat auch die Gleichstellungsziele beeinflusst und zur Entwicklung diesbezüglicher Indikatoren geführt. Qualität der Arbeit wird dabei in zwei Dimensionen definiert: Zum einen durch Arbeitsplatzcharakteristika wie Arbeitszeit, Tätigkeit, Bildungsmöglichkeiten etc., zum anderen durch Beschäftigungskontextfaktoren oder Arbeitsmarktcharakteristika wie Einkommensunterschiede, Flexibilität und Sicherheit der Beschäftigung sowie Möglichkeiten zu einer besseren Work-Life-Balance.

#### Positionierung Österreichs

Betrachtet man die Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt im EU-Vergleich, so bewegt sich Österreich meist im Mittelfeld (vgl. Tabelle 3 im Anhang). So liegt Österreich bei der Geschlechterdifferenz der Beschäftigungsquoten auf Rang 8. Der dabei ausgewiesene Geschlechterunterschied von 13,4 Prozentpunkten ist trotz der zunehmenden Frauenbeschäftigung noch immer erheblich, auch wenn Frauen mit einer Beschäftigungsquote von 62,0% das Lissabonner Ziel einer Beschäftigungs-

quote von 60% bereits überschritten haben. Der Gender Gap der Beschäftigung steigt bei Betrachtung der Beschäftigungsquoten nach Vollzeitäquivalenten auf 22 Prozentpunkte (Österreich nimmt dabei weiter Rang 8 ein). Die Beschäftigungsunterschiede sind bei der Altersgruppe zwischen 15 und 24 Jahren am geringsten (7,4 Prozentpunkte) und steigen dann im Alter an.

Besser ist die Platzierung Österreichs bei den Geschlechterunterschieden der Arbeitslosenquoten mit Rang 5. Frauen in Österreich sind entsprechend der internationalen Definition der Arbeitslosigkeit stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als Männer.<sup>12</sup> Mit Ausnahme von Großbritannien, Irland und Schweden, die nach diesem Indikator die besten Ränge einnehmen, ist in den betrachteten Ländern die Frauenarbeitslosenquote höher als jene der Männer. In Österreich ist durch die insgesamt relativ niedrige Arbeitslosenquote auch die Geschlechterdifferenz gering.

Auch bei der beruflichen Segregation liegt Österreich im vorderen Mittelfeld mit Rang 5. In Österreich müssten 26% der Frauen ihren Beruf wechseln, um eine Gleichverteilung der Berufe zwischen Frauen und Männern zu erreichen. Dies bedeutet innerhalb der EU eine unterdurchschnittlich hohe Segregation. Doch die Unterschiede zwischen den Ländern sind gering. Mit Platz 8 ist zwar die Reihung bezüglich der Segregation nach Wirtschaftsbranchen etwas ungünstiger, liegt aber auch hier im Mittelfeld.

Bei den Lohnunterschieden befindet sich Österreich im EU15-Vergleich hingegen auf Rang 12 und liegt nur noch vor Deutschland, Niederlande und Großbritannien. Für Österreich wurden von der EU auch wiederholt Empfehlungen zur Reduzierung des Gender Pay Gaps ausgesprochen. Entsprechend der international ausgewiesenen Daten ist seit 1995 ein bescheidener Rückgang zu verzeichnen (1995 lag der Gender Gap bei 22 Prozent, 2000 bei 20 Prozent). Anders als

punkten ausgewiesen wird. D.h. Frauen ohne Kinder weisen eine um 14,4 Prozentpunkte höhere Beschäftigungsquote als Frauen mit Kindern zwischen 0 und 6 Jahren; Männer ohne Kinder im Alter zwischen 0 und 6 Jahren haben hingegen eine um 5,2 Prozentpunkte niedrigere Beschäftigungsquote als Männer mit

Kindern dieser Altersgruppe.

<sup>12</sup> Entsprechend der nationalen Messung der Arbeitslosenquote ist die Frauenarbeitslosigkeit hingegen geringer als die der Männer. Zur Erklärung dazu vgl. Hofer et al. 2005.

in den anderen Ländern ist dies aber kaum auf die Verringerung der Lohnunterschiede bei Jugendlichen zurückzuführen. Denn in Österreich ist der Pay Gap bei der Gruppe der 15- bis 24-Jährigen mit 17% nahezu gleich hoch wie in den nachfolgenden Alterskohorten. Auffallend sind aber auch die extrem hohen Lohnunterschiede bei Frauen mit Höherer Bildung (Tertiärbildung), wo Österreich mit 30% deutlich über den anderen Ländern liegt.

Und schließlich liegt Österreich auch bei Beschäftigungswirkung von Elternschaft bei Frauen mit Rang 11 im hinteren Mittelfeld. Frauen mit Kleinkindern weisen eine um 14,4 Prozentpunkte geringere Beschäftigungsquote auf als Frauen ohne Kinder. Die Erstplatzierung Österreichs hinsichtlich dieses Indikators bei Männern kann hingegen kaum als Gleichstellungsindikator gesehen werden, da die im Ländervergleich geringe Beschäftigungserhöhung von Vätern gegenüber Männern ohne Kinder nur bedingt als eine Beteiligung an unbezahlter Arbeit interpretiert werden kann. Bezüglich der Werte der Frauen ist hier aber auch anzumerken, dass in Österreich Teilzeitbeschäftigung von Frauen verstärkt als Vereinbarkeitsstrategie gelebt wird, und zwar durch Teilzeitarbeit mit geringem Stundenausmaß. Der Anteil an teilzeitarbeitenden Frauen ist in den letzten Jahren enorm gestiegen, wobei mittlerweile rund 4 von 10 österreichischen Frauen dieser Beschäftigungsform nachgehen.

#### Bewertung der Gleichstellungsindikatoren der Europäischen Gleichstellungspolitik

Mit dem für das Monitoring der Europäischen Beschäftigungsstrategie entwickelte Indikatorensystem wird Gleichstellung systematisch berücksichtigt und es erfolgt eine ständige Weiterentwicklung der Gleichstellungsindikatoren. Mit dem Anspruch des EU-Vergleichs zur Identifikation der erfolgreichen Länder und der Veranschaulichung von Trends im Zeitverlauf sind die Ziele aber auch hoch gesteckt. Eine kritische Zusammenschau der verfügbaren Monitoring-Indikatoren (Stand 2006) soll die Herausforderungen einer Verbesserung des Gleichstellungsmonitorings verdeutlichen:

- ▶ Die quantitative Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt ist am eindeutigsten durch die konkreten Kennzahlen für Beschäftigungsquoten für Frauen und Männer vorgegeben. Die Geschlechterdifferenz der Beschäftigungsquoten wird differenziert nach Alters- und Bildungsklassen beobachtet. Die Analyse der Beschäftigungsquoten nimmt zwar insgesamt nur einen der identifizierten sechs Monitoringbereiche ein. Doch auch das Monitoring der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist auf diese quantitative Komponente der Arbeitsmarktpartizipation ausgerichtet und selbst bei der Qualität der Arbeit dominieren Zeitaspekte.
- ▶ Hierarchische Strukturen des Arbeitsmarktes werden grundsätzlich durch die Einkommensunterschiede und die Segregation erfasst, ergänzt vielleicht noch um den Geschlechterunterschied bei den Arbeitslosenquoten. Doch der Fokus der Indikatoren liegt bei den Durchschnittswerten, wodurch die hierarchische Strukturverteilung im Hintergrund bleibt. Es fehlen beispielsweise Informationen über den Frauenanteil in den obersten oder untersten Einkommensklassen oder in den Führungspositionen. Zudem wird gerade für die beiden verwendeten Indikatoren die Aussagekraft im Ländervergleich angezweifelt.
- ▶ Innerhalb der Analyseebenen bestehen teils Datenlücken, teilweise fehlen auch noch aussagekräftige Indikatoren. Fehlende Daten betreffen vor allem die Betreuungsaufgaben von pflegebedürftigen Angehörigen, das Betreuungsangebot für Kinder oder die Geschlechterunterschiede bei der Partizipation unbezahlter Arbeit. Vor allem für die Qualität der Arbeit bleibt die Entwicklung adäquater Indikatoren weiterhin eine Herausforderung.

Die Herausforderungen für eine Verbesserung des Indikatorensystems in der EU werden durch die Ausweitung der EU und der damit verbundenen Heterogenität der Länder noch verstärkt. Zudem steht für ein funktionierendes Monitoring das Prinzip von möglichst einfachen Indikatoren den Ansprüchen von differenzierten Gleichstellungskriterien gegenüber. Dennoch werden durch dieses Monitoringsystem Indikatoren und Daten angeboten, die auch auf

Länderebene eine Basis für die Gleichstellungsentwicklung bieten und durchaus eine Alternative zu nationalen Indikatorenssystemen bleiben (zu europäischen Gleichstellungsindikatoren vgl. Wroblewski und Leitner 2004; zu nationalen Gleichstellungsindikatorenssystemen vgl. Pirklbauer in diesem Band).

Stellt man sich nun die Frage, wieweit die von der Europäischen Kommission verfolgten Gleichstellungsziele in den Monitoring-Indikatoren abgebildet werden, so dominieren Indikatoren, die das Männliche als Standard und Norm setzen. Beobachtet wird, wieweit Frauen diese Norm im Bezug auf Beschäftigungsquoten, Arbeitszeit, Arbeitslosigkeit, Arbeitsbereichen, Arbeitsverhältnissen und Einkommen erreicht haben. Denn die Indikatoren bilden durchgängig den Anteil von Frauen in Bezug zum jeweiligen Anteil von Männern ab. Frauen sind damit die Repräsentantinnen von Defiziten gemessen an der Normalitätsfolie der Männer. Die männliche Erwerbsbeteiligung wird gleichsam als Norm für Frauen und Unterschiede als ein zu veränderndes Defizit gesehen. Frauen und Männer bilden dabei polare Gruppierungen ab, die meist ohne weitere Differenzierungen gegenübergestellt werden. Damit geben die Statistiken den Geschlechterunterschieden eine so große Bedeutung, dass sie die Unterschiede im Sinne eines Doing Gender durchaus verstärken und als Instrument für nationale Beschäftigungsprogramme politische Wirkungskraft besitzen.

Der Bereich, der die Differenzen zwischen Frauen und Männern gleich bewerten soll, nämlich der Bereich der Reproduktion, ist bislang charakterisiert durch einen Mangel an Daten und Indikatoren. Für Indikatoren zu unbezahlter Arbeit, Betreuungsaufgaben für pflegebedürftige Angehörige sowie Betreuungsangebote für Kinder fehlen vergleichbare Daten. So bleibt auch in diesem Bereich die Beobachtungsdimension die Beschäftigungspartizipation, was wiederum der männlich orientierten Gleichheitsperspektive entspricht. Als Vergleichsebene wird aber hierbei die Differenz zwischen Frauen bzw. zwischen Männern mit und ohne Kindern herangezogen und wird diese für Frauen und Männer getrennt ausgewiesen.

Die Indikatoren der Europäischen Beschäftigungsstrategie bieten damit zwar ein wichtiges Instrument zum Monitoring der Gleichstellung von Frauen und Männern in der EU wie auch für die Beobachtung der nationalen Entwicklung. Bei ihrer Verwendung ist aber zu berücksichtigen, dass

- ▶ sie einer Gleichheitsperspektive verpflichtet sind, die an der Norm von Männern orientiert ist;
- ▶ die quantitative Integration von Frauen in der Erwerbsarbeit gegenüber qualitativen Verbesserungen im Vordergrund steht;
- ▶ Differenzierungen neben dem Geschlecht weitgehend fehlen und damit weder eine lebenslauforientierte Betrachtung noch eine Differenzierung nach weiteren Strukturmerkmalen wie z.B. Nationalität, Familiensituation etc. möglich ist;
- ▶ die Beziehungen zwischen unterschiedlichen Indikatoren wie z.B. Betreuungsaufgaben und Arbeitslosigkeit nicht berücksichtigt werden.

Diese Charakteristika ergeben sich teils aus den Koordinationsverfahren der europäischen Beschäftigungsstrategie und ihrer Ausrichtung auf die internationale Vergleichbarkeit, die nach einfachen und für alle Länder verfügbaren Indikatoren verlangt. Mit Ausnahme der Segregationsindizes werden für das Monitoring einfache Indikatoren verwendet, die in der traditionellen Arbeitsmarktanalyse üblich und damit auch weitgehend verfügbar sind. Beziehungen zwischen den Indikatoren oder Differenzierungen nach weiteren Strukturmerkmalen verlangen hingegen weiterführenden Analysen.

### 3.2 Gleichstellungsindikatoren der Aktionsplattform von Peking

Wie eingangs bereits erwähnt, wurden in der Aktionsplattform von Peking 12 Analyse- oder Problembereiche für die Gleichstellung von Frauen und Männern definiert, die laufend beobachtet werden sollen.<sup>13</sup> Dafür sollte ein umfassendes und an Zielsetzungen orientiertes Indikatorensystem entwickelt werden, das über Arbeitsmarktindikatoren hinausgeht. Damit hat diese Forderung der Pekinger Plattform auch dazu beigetragen, die Gleichstellungsindikatoren innerhalb der EU auszubauen.

<sup>13</sup> Eine Darstellung der Problembereiche, Zielsetzungen und dafür

entwickelten Indikatoren widmet sich Übersicht 4 im Anhang.

Mit den zwölf kritischen Bereichen geht man über die traditionellen Ansätze hinaus, in denen Fortschritt auf eine ökonomische oder monetäre Dimension reduziert wird. Die Zielsetzungen sind multidimensional konzipiert und werden damit der Komplexität von Geschlechtergleichstellung gerecht. Allerdings sind viele von den gesetzten strategischen Zielen bislang noch nicht mit speziellen Indikatoren verknüpft. Während der Bereich der Ökonomie bereits gut durch entsprechende Indikatoren operationalisiert ist, sind andere Bereiche derzeit noch völlig ausgeklammert. Im Bereich Gewalt gegen Frauen gibt es noch keine Indikatoren, die einen Ländervergleich möglich machen, da die entsprechenden Daten noch nicht harmonisiert sind. Die Bereiche Frauen und bewaffnete Konflikte, Menschenrechte der Frauen, Frauen und Medien oder Umwelt stehen noch gänzlich ohne entsprechende Indikatoren im Raum. Für die Themen Armut, Gesundheit und Bildung gibt es zwar Indikatoren und Daten, aber diese bilden die strategischen Ziele nur teilweise ab: Für Gesundheit wird neben der geschlechtsspezifischen Lebenserwartung auch der Anteil weiblicher und männlicher RaucherInnen sowie das Alter von Frauen bei der Geburt ihres ersten Kindes beobachtet; bei der Berechnung der Armutsgefährdung geht man von einer gleichen Verteilung von Haushaltseinkommen aus. Für den EU-Vergleich ergeben sich durch die für die Pekinger Plattform entwickelten Indikatoren sowohl eine Ausweitung der Analysebereiche als auch Ergänzungen innerhalb der arbeitsmarktrelevanten Bereiche.

#### Positionierung Österreichs

Österreich weist im EU-15-Vergleich sehr unterschiedliche Positionen auf. So wird Österreich bei den Indikatoren zur Gleichstellung in Bildung im Schlussfeld gereiht (vgl. Tabelle 4 im Anhang). Bei der Geschlechterdifferenz von Bildungsabschlüssen, die über die Pflichtschule hinausgehen, liegt Österreich an letzter Stelle; bei den Geschlechterunterschieden der Weiterbildung an 13. Stelle. Hingegen ist Österreich bei den Gleichstellungsindikatoren zur Armutsgefährdung und Gesundheit an 2. Stelle gereiht. Interessant sind auch die Daten zur Gleichstellung in Entscheidungspositionen von Wirtschaft und Politik.

So fehlen Frauen vollkommen in Vorstandspositionen der Top-50 Unternehmen, wobei Österreich dabei den letzten Rang mit sechs weiteren Ländern teilt, mit diesem Ergebnis also nicht allein dasteht. Einfacher scheinen für Österreicherinnen hingegen Top-Positionen in der Politik zu erreichen, konkret als Parlamentsmitglieder oder Ministerinnen.

#### Bewertung

Wie zuvor angesprochen ist man bei der Entwicklung adäquater Indikatoren und der dafür notwendigen Daten noch im Aufbau. Die Zieldimensionen der Pekinger Plattform sind zum Teil Bereiche, die bislang nicht statistisch erfasst wurden. Diese breite Herangehensweise an Gleichstellung ist zwar ein mühsames Unterfangen für eine empirische Überprüfung, aber sie beeinflusst indirekt andere Gleichstellungsindikatorensysteme, wie z.B. das Monitoring der Europäischen Beschäftigungspolitik, und trägt damit zu einer breiteren Diskussion von Gleichstellung bei.

#### 3.3 EU Gender Equality Index

Eine weitere Ergänzung hat die Diskussion zu Gleichstellungsindikatoren durch den von der Expert Group on Gender and Employment entwickelten Gleichstellungsindex erreicht. Dieser Index soll ähnlich den Monitoring-Indikatoren einen Vergleich der EU-Länder erlauben, um erfolgreiche Länder zu identifizieren aber auch Trends im Zeitablauf sichtbar zu machen. Orientiert an dem Gleichstellungs- und Empowerment-Index der UNDP soll der Gleichstellungsindex aber unabhängig von anderen Faktoren, wie dem Wohlstand eines Landes, Geschlechter(un)gleichheit mit einer Maßzahl darstellen. Er geht dabei deutlich über die Gleichstellungsindikatoren für das Monitoring der Europäischen Beschäftigungsstrategie hinaus, indem er neben der Beschäftigungs- und Einkommenspartizipation auch Partizipation an Entscheidungen, Bildung unbezahlte Arbeit und weitere Dimensionen der Geschlechtergleichstellung berücksichtigt.

Der Gleichstellungsindex orientiert sich an dem von Nancy Fraser entwickelten Gleichheitsziel der Geschlechtergerechtigkeit (equity) und ihrem Modell der „Universellen Betreuungsarbeit“ (vgl. Fraser 1997). Für

Dimension	Subdimension	Indikatoren
1. Gleiche Partizipation an bezahlter Arbeit	1a. Arbeitsmarktpartizipation	Geschlechterunterschied der Beschäftigung; EO2
	1b. Arbeitslosigkeit	Geschlechterunterschied der Arbeitslosigkeit; EO1
2. Gleiche Partizipation an Geld	2a. Lohn	Geschlechterunterschied der Löhne; EO5
	2b. Einkommen	Geschlechterunterschied des Armutsrisikos
3. Gleiche Partizipation an Entscheidungen	3a. Politische Macht	Geschlechterunterschied bei Parlamentsmitgliedern
	3b. Sozio-ökonomische Macht	Geschlechterunterschied in Führungspositionen (ISCO 1)
4. Gleiche Partizipation an Wissen	4a. Weiterbildungspartizipation	Geschlechterunterschied in Aus- und Weiterbildung
	4b. Über Pflichtschule hinausgehende Bildung	Geschlechterunterschied in Bildungsabschlüssen auf ISCED-3-Niveau
5. Gleiche Partizipation an unbezahlter Arbeit	5a. Betreuungszeit	Geschlechterunterschied bei Kinderbetreuungszeiten
	5b. Freizeit	Geschlechterunterschied bei Freizeit

Übersicht 2: Gleichstellungsindex

Quelle: Plantenga et al. 2003

Fraser (1997, 2001) macht die Aufteilung von Erwerbs- und Betreuungsarbeit nur einen Teil dessen aus, was als Gleichheit bzw. Geschlechtergerechtigkeit („equity“) zu verstehen ist. Sie formuliert sieben normative Prinzipien, anhand derer unterschiedliche Szenarien auf ihre Geschlechtergerechtigkeit hin geprüft werden müssen.<sup>14</sup> Entsprechend dieser Kriterien kann weder ein auf Geschlechtergleichheit ausgerichtetes Modell der „allgemeinen Erwerbstätigkeit“ noch ein auf die Geschlechterdifferenz ausgerichtetes Modell der „Gleichstellung der Betreuungsarbeit“ alle Kriterien für Geschlechtergerechtigkeit erfüllen. Erst das Modell der „universellen Betreuungsarbeit“ lässt Geschlechtergerechtigkeit realisierbar erscheinen. „Eine dritte Möglichkeit besteht darin, die Männer dazu zu bringen, in einem stärkeren Maße so zu wer-

den, wie die Frauen heute sind, nämlich Menschen, die elementare Betreuungsarbeit leisten“ (Fraser 2001:100).

Dieses Modell der „universellen Betreuungsarbeit“ kann als eine Möglichkeit der Umsetzung der Gleichstellungsziele der Transformationsperspektive gesehen werden. Es geht über das Gleichheits- und Differenzparadigma hinaus, indem keine Orientierung an männlichen Mustern erfolgt, ohne aber den Anspruch der Gleichheit dabei aufzugeben. Das Ziel von Gleichstellung ist in diesem Kontext eine Annäherung an Frauen. Es bleibt aber klar einem dualen Geschlechterbegriff verhaftet und berücksichtigt keine anderen Differenzierungslinien jenseits von Geschlecht.

<sup>14</sup> Dabei handelt es sich um folgende Punkte: Bekämpfung der Armut, Bekämpfung der Ausbeutung, Gleiche Einkommen, Gleiche

Freizeit, Gleiche Achtung, Bekämpfung der Marginalisierung und Bekämpfung des Androzentrismus.

	1a	1b	2a	2b	3a	3b	4a	4b	5a	5b	Rang	Index-Score
AT	0,55	0,92	0,22	0,08	0,48	0,39	0,77	0,33	0,37	0,23	14	0,43
BE	0,49	0,87	0,50	0,44	0,41	0,47	0,92	0,97	0,57	0,38	4	0,60
DE	0,60	0,99	0,15	0,86	0,58	0,29	0,91	0,53	0,55	0,23	6	0,57
DK	0,77	0,92	0,46	0,45	0,73	0,10	0,73	0,86	0,89	0,40	2	0,63
EL	0,15	0,28	0,42	0,62	0,03	0,24	0,97	0,91	0,18	0,23	15	0,40
ES	0,16	0,34	0,43	0,40	0,52	0,48	0,89	1,00	0,25	0,23	12	0,47
FI	0,85	0,91	0,31	0,56	0,70	0,32	0,57	0,73	0,88	0,35	3	0,62
FR	0,61	0,73	0,50	0,68	0,16	0,55	0,95	0,77	0,57	0,02	8	0,55
IE	0,39	0,98	0,36	0,42	0,18	0,57	0,99	0,67	0,27	0,23	10	0,51
IT	0,21	0,53	0,77	0,60	0,14	0,04	0,97	0,99	0,48	0,23	11	0,50
LU	0,31	0,92	0,42	0,75	0,26	0,38	0,88	0,45	0,55	0,23	9	0,52
NL	0,50	0,93	0,29	0,95	0,64	0,27	0,85	0,68	0,69	0,23	5	0,60
PT	0,55	0,84	0,68	0,47	0,34	0,43	0,93	0,74	0,37	0,23	7	0,56
SE	0,90	0,94	0,42	0,75	0,86	0,40	0,57	0,77	0,55	0,61	1	0,68
UK	0,62	0,91	0,13	0,27	0,30	0,39	0,24	0,72	0,55	0,34	13	0,45

Tabelle 1: EU Gender Equality Index

Quelle: Plantenga et al. 2003

Entsprechend der berechneten Daten des EU Gender Equality Index erreicht Österreich einen Wert von 0,43 und ist damit relativ weit von einer Gleichstellung der Geschlechter entfernt.<sup>15</sup> Im EU-15-Vergleich liegt es damit vor Griechenland an vorletzter Stelle. Die nordischen Länder Schweden, Dänemark und Finnland präsentieren mit Werten über 0,60 die höchsten Scores. Ausschlaggebend für die schlechten Werte Österreichs sind v.a. die ungleiche Partizipation bei Geld und Bildung. Beim Poverty-Gap liegt Österreich an letzter Stelle. Während sich der EU-Durchschnitt bei 0,60 bewegt, erreicht Österreich nur knapp 0,10. Aber auch der Pay-Gap ist mit 0,22 deutlich größer als im EU-Schnitt. Im Bezug auf Bildungsabschlüsse ist Österreich ebenfalls an letzter Stelle und auch bei der Weiterbildungspartizipation wird es nur noch von Großbritannien unterboten. Ähnlich schlecht sind die österreichischen Scores auch bei der Partizipation an

unbezahlter Arbeit. Doch die Geschlechterunterschiede bei Kinderbetreuungszeiten und Freizeit sind in anderen Ländern noch ungleicher, wodurch sich diese Dimension nicht so negativ auf das Ranking auswirkt. In den Dimensionen Bezahlte Arbeit und Partizipation an Entscheidungen liegt Österreich etwa im Mittelfeld. Nachdem der EU Gender Equality Index nur einmalig berechnet wurde und für einzelne Bereiche, wie die Partizipation an unbezahlter Arbeit, keine neueren Daten verfügbar sind, können nur ungefähre Annahmen über die Entwicklung der Gleichstellung getroffen werden. Analog zur Entwicklung der Gleichstellungsindikatoren der Europäischen Beschäftigungsstrategie sind leichte Verbesserungen hin zu mehr Gleichheit bei der Partizipation an bezahlter Arbeit, Einkommen und Bildung gegeben. Aber es kann nicht davon ausgegangen werden, dass Österreich damit seinen Rang verbessern konnte, sondern vom Ziel der

<sup>15</sup> Für den Index wird der Durchschnitt aus den standardisierten Werten der 10 Teilindikatoren berechnet. Der Maximalwert von 1 würde eine vollständige Gleichstellung von Frauen und Männern bedeuten, ein Score von 0 eine maximale Ungleichheit.

<sup>16</sup> Für die drei standardisierten Teilindikatoren des HDI, die Werte zwischen 0 (Minimum) und 1 (Maximum) erreichen können, wird ein Abschlag je nach Ausmaß der Ungleichheit zwischen Frauen und Männern vorgenommen. Der ungewichtete Durchschnitt

Gleichstellung in dieser Definition noch immer sehr weit entfernt ist.

#### Bewertung

Der Vorteil des EU-Gender Equality Index liegt zweifellos darin, dass damit ein klar formuliertes und multidimensional angelegtes Gleichstellungskonzept verfolgt wird. Die Schwächen liegen hingegen wiederum auf der Ebene der einzelnen Indikatoren. Ähnlich wie bei den Monitoring-Indikatoren der Europäischen Beschäftigungsstrategie werden Kennzahlen verwendet, die entweder nur bedingt die Zielsetzungen des Indikators wiedergeben oder streng genommen auf nicht vergleichbaren Daten beruhen. Zudem ist wie auch bei allen anderen Indikatorensystemen die Zusammenstellung der Indikatoren bzw. ihrer Gewichtung ein Diskussionspunkt.

### 3.4 Internationale Gleichstellungsindizes im Vergleich

Als Bewertungskriterium von Gleichstellung von Frauen und Männern sind mehrere internationale Indizes verfügbar, die unterschiedliche Indikatoren zusammenfassen. Auch wenn sie alle Gleichstellung als Ziel verfolgen, bieten sie sehr unterschiedliche Reihungen für die beschriebenen Länder an. Der Vorteil der einfachen Kommunizierbarkeit einer Gesamtzahl in Form eines Index erweist sich dabei gleichzeitig als Nachteil, da es nicht immer einfach ist, die Gründe für die unterschiedliche Reihung nachzuvollziehen. Im Folgenden werden vier Gleichstellungsindizes verglichen, von denen drei für weltweite Vergleiche entwickelt wurden sowie der bereits vorne beschriebenen EU Gender Equality Index.

#### Gender-related Development Index und Gender Empowerment Measure der UNDP

Der Gender-related Development Index (Index zur Geschlechtergleichheit, GDI) stellt eine Erweiterung des von den Vereinten Nationen entwickelten Human Development Index (HDI) dar, indem dieser Entwicklungsindex um das Ausmaß der Ungleichheit zwischen Frauen und Männern erweitert wurde. Für diesen Index der Gleichstellungsentwicklung werden drei

Dimensionen einbezogen: Die Lebenserwartung (als Indikator für Gesundheit), der Alphabetisierungsgrad (als Indikator für Bildung) und das Pro-Kopf-Einkommen.<sup>16</sup>

Dieser Index zur Geschlechtergleichheit wurde später durch ein Maß der geschlechtsspezifischen Machtverteilung (Gender Empowerment Measure, GEM) ergänzt. Dieser misst die relative Macht von Frauen und Männern im politischen Leben und umfasst ebenfalls drei Teildimensionen: Den Geschlechteranteil in Verwaltungs- und Managementpositionen, in qualifizierten und technischen Berufen sowie im Parlament.

In den Weltentwicklungsberichten werden jährlich die Punkte und Länderrankings der beiden Indizes publiziert. Für Österreich Betrag der HDI 0,944 Punkte, der GDI 0,937 und der GEM 0,815 Punkte.<sup>17</sup> Damit liegt Österreich beim allgemeinen Entwicklungsindex weltweit an 14. Stelle, beim GDI an 17. Stelle und beim GEM an 10. Stelle. Im EU-Vergleich ergibt dies für Österreich jeweils Rang 7.

#### Global Gender Gap des Weltwirtschaftsforums

Das in der Schweiz beheimatete World Economic Forum, das als unabhängige, internationale und Not for Profit-Organisation unterschiedliche Aktivitäten und Studien zur Verbesserung der Welt betreibt, sammelt seit 2001 Daten zu qualitativen Aspekten der Frauenerwerbstätigkeit und publiziert nun jährlich ein weltweites Ranking zur Gleichstellung. Dieser Global Gender Gap-Index misst vier Bereiche mit insgesamt 14 Indikatoren, die zu einem Index zusammengefasst werden.

Diese vier Bereiche sind ökonomische Partizipation, Bildung, Gesundheit sowie politisches Empowerment. Der Bereich ökonomische Partizipation setzt sich aus den Indikatoren Erwerbsquote, Lohngleichheit für gleiche Arbeit, Einkommensgleichheit, Frauenanteil bei GesetzgeberInnen, höheren BeamtenInnen und ManagerInnen sowie dem Frauenanteil in Freien Berufen und bei FacharbeiterInnen zusammen. Bildung wird anhand der Alphabetisierungsraten von

aus der Summe der drei Teilindikatoren kann damit einen Maximalwert von 1 erreichen, was bedeuten würde, dass sowohl ein hoher Lebensstandard als auch ein Höchstmaß an Geschlechtergleichheit verwirklicht ist.

<sup>17</sup> Die Daten beziehen sich auf das Jahr 2004.

Männern und Frauen sowie Bildungsabschlüssen im Primärbereich, Sekundärbereich und Tertiärbereich berechnet. Im Bereich Gesundheit wird auf die Lebenserwartung und das Geschlechterverhältnis bei der Geburt fokussiert. Politisches Empowerment wird schließlich anhand der Indikatoren Frauenanteil im Parlament, bei MinisterInnen und Staatsoberhäuptern (innerhalb der letzten 50 Jahre) gemessen. Diese Indikatoren messen jeweils den relationalen Gender Gap, das heißt den Frauenanteil im Verhältnis zum Männeranteil.<sup>18</sup>

Das Gleichstellungsranking des Weltwirtschaftsforums wird in den Medien sehr prominent publiziert, nicht zuletzt deshalb, weil Österreich nicht nur innerhalb der EU sondern auch im internationalen Vergleich relativ weit hinten gereiht ist. Bei den Einkommens- und

Lohnindikatoren nimmt Österreich Ränge über 100 ein und auch bei der Bildungspartizipation im Primär- und Sekundärbereich liegt Österreich nicht nur im Schlussfeld der Industrienationen, sondern wird auch von lateinamerikanischen und asiatischen Schwellenländern überholt. Bei der Alphabetisierungsrate und den Gesundheitsindikatoren ist Österreich mit den anderen Industrienationen hingegen deutlich weiter vorne platziert. Auch innerhalb des EU-Vergleichs sind die Indikatoren zu Gesundheit, Alphabetisierung<sup>19</sup> und politischer Beteiligung maßgeblich dafür verantwortlich, dass Österreich in Summe auf Rang 9 positioniert ist.

Der Vergleich der dargestellten Indizes verdeutlicht, wie sehr die Indikatoren für Gleichstellung variieren können und wie dies zu erheblich unterschiedlichen

	EU-Gender Equality Index 2001 u.a.		Gender-Indizes der UNDP				The Global Gender Gap <i>World Economic Forum 2006</i>	
			GDI (2004 u.a.)		GEM (2004 u.a.)			
AT	14	0,43	7	0,937	7	0,815	9	0,6986
BE	4	0,60	4	0,943	3	0,855	11	0,6906
DK	2	0,63	5	0,940	2	0,861	4	0,7462
DE	6	0,57	10	0,928	6	0,816	3	0,7524
FI	3	0,62	4	0,943	4	0,853	2	0,7958
FR	8	0,55	5	0,940	-	-	14	0,6520
EL	15	0,40	11	0,917	13	0,614	13	0,6540
ES	12	0,47	9	0,933	8	0,766	7	0,7319
IE	10	0,51	1	0,951	10	0,753	6	0,7335
IT	11	0,50	8	0,934	12	0,653	15	0,6456
LU	9	0,52	2	0,949	-	-	12	0,6671
NL	5	0,60	3	0,945	5	0,844	8	0,7250
PT	7	0,56	12	0,902	11	0,681	10	0,6922
SE	1	0,68	2	0,949	1	0,883	1	0,8133
UK	13	0,45	6	0,938	9	0,755	5	0,7365

Tabelle 2: Gleichstellungsindizes im Vergleich

Quelle: Plantenga et al. 2003

<sup>18</sup> Die Indizes bewegen sich im Wertebereich zwischen 0 und 1, wobei 0 Ungleichheit (z.B. 0% Frauen gegenüber 100% Männer als Staatsoberhäupter innerhalb der letzten 50 Jahre) und 1 Gleichheit (Frauenanteil = Männeranteil) bedeutet. Für den Gen-

der Gap-Index werden die einzelnen Indizes nach ihrer Varianz gewichtet und davon der Mittelwert berechnet.

<sup>19</sup> Nur die südlichen Länder Griechenland, Italien, Portugal und Spanien weisen hier einen Geschlechterunterschied auf, alle

Ergebnissen beim Vergleich führt. Die Geschlechtergleichstellung Österreichs nimmt Rangplätze zwischen 7 und 14 ein und ist bei den Indikatoren des EU-Gender Equality Index am schlechtesten gereiht, am besten bei den Indikatoren der UNDP.<sup>20</sup> Bei der Mehrheit der Länder variieren die Gleichstellungsstände um mindestens 5 Plätze. Ausnahmen bilden hier lediglich die nordischen Länder Schweden, Finnland und Dänemark, die immer Platzierungen unter den ersten 4 aufweisen und Griechenland, dessen beste Platzierung bei Rang 11 liegt.

Es ist und bleibt äußerst verführerisch solche Indexzahlen für Ländervergleiche zu verwenden. Dies gilt nicht nur für Gleichstellungsthemen, sondern erhält auch in anderen Bereichen wie z.B. in der Bildung (Stichwort Pisa) immer mehr Bedeutung. In den Medien werden diese Indizes dann sehr verkürzt argumentiert, beeinflussen aber nicht unwesentlich die Politik. Sicherlich sind die Indexzahlen ein wirksames Instrument, um nationale Entwicklungen zu beobachten und einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Problematisch bleibt aber der Ländervergleich und die Interpretation der Indizes als „hard facts“. Dies gilt umso mehr für derart komplexe Zielsetzungen wie Geschlechtergleichstellung, bei der selbst das Ziel unklar und je nach Genderperspektive unterschiedlich ist. Wenn also mit Gleichstellungsindikatoren oder mit Gleichstellungsindizes argumentiert wird, ist es wichtig, die dahinterliegenden Gleichstellungsziele und die nicht erfassbaren Dimensionen offen zu legen.

#### **4. Schlussfolgerungen: Konzept für Gleichstellungsindikatoren von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt**

Anknüpfend an die Anforderungen für Gleichstellungsindikatoren im Gender Mainstreaming und die diskutierten verfügbaren internationalen Gleichstellungsindikatoren werden nun daraus Überlegungen für die

Entwicklung eines gendersensiblen Indikatorenkonzeptes für die Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt angestellt. Der Schwerpunkt liegt dabei darin, unterschiedliche Gleichstellungsziele bei der Auswahl der Analyseebenen und der dafür beobachteten Gleichstellungsindikatoren zu berücksichtigen. Es wird also Annahme, dass je nach Gleichstellungsperspektive unterschiedliche Zielsetzungen für Gender Mainstreaming zum Zug kommen, wie dies im Beitrag von Bendl, Leitner, Rosenbichler und Walenta in Band 2 dieser Schriftenreihe ausführlich dargestellt wird, für die Indikatorenauswahl angewendet.

##### **4.1 Schlussfolgerungen aus konzeptionellen Überlegungen und internationalen Beispielen der Indikatorenentwicklung**

Die Implikationen bzw. „lessons learned“ aus den theoretischen Überlegungen über Anforderungen für Gleichstellungsindikatoren und den internationalen Bemühungen zur Entwicklung von Gleichstellungsindikatoren können folgendermaßen zusammengefasst werden:

- ▶ Unterschiedliche Gleichstellungsindizes kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen über den Stand der Gleichstellungsentwicklung:  
Obwohl alle international verwendeten Gleichstellungsindizes die Messung von Gleichstellung zum Ziel haben, werden sie aus deutlich unterschiedlichen Indikatoren zusammengesetzt. Dies betrifft die verwendeten Analyseebenen genauso wie die konkreten Indikatoren. Folglich ergeben sich unterschiedliche Bewertungen, die bei der Reihung unterschiedlicher Länder deutlich hervortreten. Die beschriebenen, von internationalen Organisationen entwickelten Gleichstellungsindizes beinhalten jeweils unterschiedliche Konzepte von Gleichstellung und Perspektiven auf die Realität, die aber nur teilweise offengelegt werden.
- ▶ Für viele gleichstellungsrelevante Bereiche fehlen Indikatoren:  
In den letzten Jahren sind zwar die Bemühungen für die Entwicklung von Indikatoren zur Erfassung

anderen sind mit 1 gleichgereiht.

<sup>20</sup> Ein Vergleich der Scores ist dabei noch problematischer, als der der Ränge. Der Wert des Gleichstellungsindex der UNDP vermittelt für Österreich mit 0,94 nahezu eine Gleichstellung, aber

beinhaltet eben eine starke Entwicklungskomponente. Hingegen vermittelt der Wert von 0,43 des EU-Gender Equality Index einen noch sehr langen Weg hin zu Geschlechtergleichheit.

der Gleichstellung von Frauen und Männern gestiegen, die Ergebnisse bleiben aber bescheiden. Insgesamt kann Gleichstellung am Arbeitsmarkt statistisch besser nachvollzogen werden als beispielsweise für die Themen Gewalt oder Gesundheit. Doch auch hier fehlen für spezifische Bereiche wie z.B. atypische Arbeitsverhältnisse geeignete Indikatoren und valide Daten. Generell gilt, dass je weiter ein Arbeitskonzept gefasst wird, desto schwieriger ist dieses statistisch abzubilden. Beispielsweise liegen keine aktuellen Daten über unbezahlte Arbeit vor. Damit ergibt sich eine Situation, in der zwar viele Daten vorliegen, aber geeignete Gleichstellungsindikatoren fehlen bzw. sind Gleichstellungskonzept und -indikatoren nicht aufeinander abgestimmt.

- ▶ Die Entwicklung von gendersensiblen Gleichstellungsindikatoren ist ein aufwendiger Prozess: Geeignete und treffsichere Indikatoren zu entwickeln ist aufgrund der Datenlage vor allem für international und über die Zeit vergleichbare Indikatoren ein aufwendiges Vorhaben. Dies betrifft aber nicht nur die Datenerhebung, sondern auch die Wahl eines geeigneten Indikators. Dieser muss theoretisch konzeptionell entwickelt werden und soll das messen, was er vorgibt zu messen.
- ▶ Statistiken beinhalten oft einen gender-bias: Statistiken sind keineswegs „hard facts“, welche die Wirklichkeit realitätsgetreu abbilden, sondern heben als Instrument der Komplexitätsreduktion bestimmte Aspekte hervor, während andere vernachlässigt werden. Durch die ökonomische Orientierung von Verwaltungsdaten und -statistiken, werden die Aspekte, die monetär nicht bewertbar sind bzw. keinen ökonomischen Nutzen haben, vernachlässigt. Dies führt zu einem „gender bias“ in Statistiken, indem Daten und Indikatoren implizit an männlichen Erwerbsmustern orientiert sind und weibliche Lebenslagen unterbelichtet bleiben. Damit sind Statistiken oft selbst am „Doing Gender-Prozess“ beteiligt, indem die Darstellung von Geschlechterunterschieden traditionelle Geschlechterrollen und stereotype Geschlechterbilder reproduziert.

- ▶ Indikatoren sind Hilfsmittel, um Zielsetzungen messbar zu machen:

„Gute“ Indikatoren bilden diese Zielsetzungen adäquat ab. Doch aufgrund beschränkter Datenverfügbarkeit oder komplexer Beschreibungsansprüche bleiben Indikatoren oft hinter den konzeptionellen Zielsetzungen zurück. Dies gilt für Gleichstellungsindikatoren für eine Genderanalyse umso mehr, da sie besonders stark von Datenbeschränkungen betroffen sind – in vielen Bereichen liegen noch keine geschlechterdifferenzierten Daten vor – und Gleichstellung als Ziel oft unklar bleibt.

- ▶ Unterschiedliche Geschlechterkonzepte bedingen unterschiedliche Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt:

Unterschiedliche Geschlechterkonzepte, die sowohl in der politischen Praxis als auch in der feministischen Theorie nebeneinander bestehen, beinhalten unterschiedliche Zielsetzungen für den Arbeitsmarkt. Mit diesen spezifischen Zielsetzungen sind auch spezifische Perspektiven und damit Analyseebenen und Gleichstellungsindikatoren verbunden. Durch die gegebene Orientierung der herkömmlichen Arbeitsmarktindikatoren auf ökonomische Relevanz und männliche Erwerbsmuster folgen auch die meisten Genderanalysen einer Gleichheitsperspektive indem männliche Erwerbsmuster als Norm dienen.

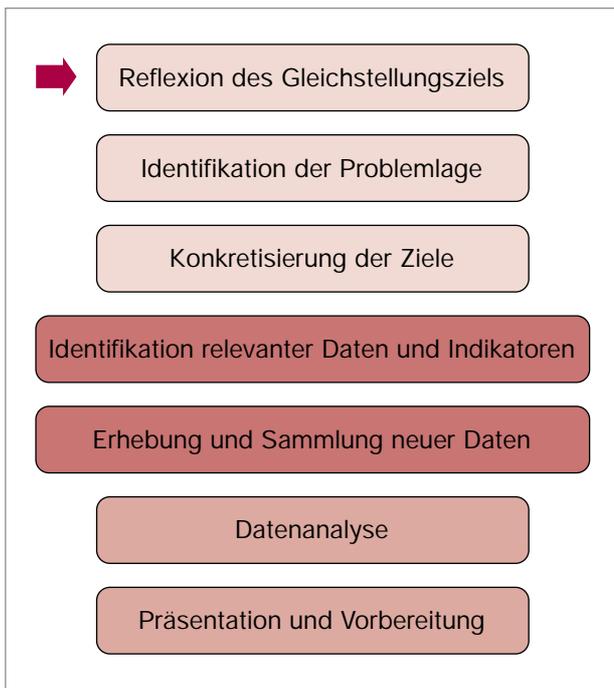
- ▶ Die Prozessschritte für die Indikatorenentwicklung sollen durch eine Reflexion der Gleichstellungsziele erweitert werden:

Die Betonung der Abhängigkeit des Indikatorensets von den jeweiligen Gleichstellungszielen erweitert die Prozessschritte zur Indikatorenentwicklung, wie sie von Hedman et al. (1996) entwickelt wurden, um eine vorangehende Festlegung des Gleichstellungsziels (vgl. Abschnitt 2.3). Dies ist nicht normativ, im Sinne der Berücksichtigung der „richtigen“ Geschlechterperspektive, sondern als eine Reflexion über die eigene Perspektive bzw. über mögliche Perspektivenwechsel zu verstehen, um die eigenen Denk- und Handlungsmöglichkeiten zu vergrößern. Dies gilt sowohl für Entwicklung

<sup>21</sup> Den Konzeptrahmen bilden die in den internationalen Beispielen angeführten Analyseebenen und beobachteten Dimensionen,

wobei hier der Fokus entsprechend der Zielsetzung der Entwicklungspartnerschaft enger auf Gleichstellung am Arbeitsmarkt aus-

eines Indikatorensystems wie auch die Nutzung verfügbarer Indikatoren, indem die dahinterliegenden Gleichstellungsziele kritisch hinterfragt werden. Die Gleichstellungsziele bilden eine Art Metarahmen oder Oberziel für konkretere Problemlagen und Zielkonkretisierungen und erweitern damit die 6 Prozessschritte zur Entwicklung gendersensibler Statistiken.



Übersicht 3: Erweiterte Prozessschritte für die Entwicklung gendersensibler Statistiken. Vgl. Hedman et al. (1996)

#### 4.2 Konzept für Gleichstellungsindikatoren von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt

In den bisherigen Ausführungen wurden zum einen Anforderungen an Genderanalysen aufgezeigt, zum anderen Beschränkungen dieser Anforderungen auf der Basis internationaler Daten dargestellt. In folgenden wird nun die konkrete Bedeutung der Anforderungen an empirische Analysen und „bessere“ Genderanalysen dargelegt.

Wir konzentrieren uns bei den folgenden Konzeptüberlegungen zur Gleichstellung von Frauen und

Männern am Arbeitsmarkt auf die ersten vier Prozessschritte zur Entwicklung gendersensibler Statistiken: Die Festlegung der Gleichstellungsziele, die Identifikation der Problemlage, die Konkretisierung und Operationalisierung der Zielsetzungen sowie die Identifikation relevanter Daten und Indikatoren. Auf Datenerhebungen, Analyse und Präsentation kann in diesem Rahmen nicht weiter eingegangen werden (vgl. dazu Pirklbauer in diesem Band sowie Wroblewski et al. 2005 bzw. einschlägige Lehrbücher zur empirischen Analyse und Darstellung).

Zunächst geht es um die Festlegung der Analyseebenen, also um die Auswahl jener Bereiche, die für die Genderanalyse in Betracht gezogen werden, die sich daraus ergebenden Fragen und zu beachtenden Aspekte. Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt kann durch folgende Analyseebenen abgebildet werden:<sup>21</sup>

- ▶ Partizipation am Arbeitsmarkt: Sind Frauen und Männer gleichermaßen erwerbstätig?
- ▶ Qualität der Arbeit: Sind die Arbeitspositionen von Frauen und Männern von gleicher Qualität?
- ▶ Horizontale Segregation: Arbeiten Frauen und Männer in gleichen Arbeitsbereichen?
- ▶ Vertikale Segregation: Arbeiten Frauen und Männer in den gleichen Hierarchieebenen?
- ▶ Einkommensunterschiede: Verdienen Frauen und Männer gleich viel?
- ▶ Qualifikation: Haben Frauen und Männer die gleichen Qualifikationsvoraussetzungen für Erwerbstätigkeit?
- ▶ Rahmenbedingungen der Erwerbstätigkeit: Werden Frauen und Männer gleichermaßen durch sozialpolitische und private Rahmenbedingungen bei der Erwerbstätigkeit unterstützt?

Mit diesen Analyseebenen werden sowohl quantitative als auch qualitative Aspekte zur Beschreibung der Erwerbstätigkeit (Partizipation, Qualität der Arbeit, Horizontale Segregation), hierarchische Strukturen (Vertikale Segregation, Einkommensunterschiede) und Einflussfaktoren (Qualifikation, Rahmenbedingungen) beschrieben. Zur Beschreibung der Partizipation am

gerichtet. Beispielsweise ist Qualifikation nicht an sich Thema, sondern nur als Einflussfaktor für Gleichstellung am Arbeitsmarkt. An-

dere Analyseebenen, wie sie vor allem von der Pekinger Aktionsplattform berücksichtigt werden, werden vernachlässigt.

Arbeitsmarkt sind neben der Beschäftigung auch andere Arbeitsmarktstatik wie Arbeitslosigkeit und sonstige Formen der Nichterwerbstätigkeit vorgesehen. Qualität der Arbeit enthält ebenfalls zeitliche Aspekte der Erwerbstätigkeit, indem atypische Arbeitszeiten wie Teilzeitarbeit, Schichtarbeit oder Wochenendarbeit als Qualitätskriterien miteinbezogen werden. Bei Qualität geht es aber eigentlich um subjektive Zufriedenheitsaspekte, die je nach individueller Situation und Einschätzung unterschiedlich sein können und daher objektiv schwierig vergleichend darzustellen sind.<sup>22</sup> Die horizontale Segregation von Frauen und Männern beschreibt ihre unterschiedlichen Arbeitsbereiche nach Berufs- und Branchenverteilung. Hierarchische Strukturen finden sich zwar auch teilweise in den ersten drei Analyseebenen, indem beispielsweise hierarchisch gegliederte Berufsklassifikationen verwendet werden, treten aber vor allem bei der vertikalen Segregation, d.h. der Positionierung nach hierarchischen Tätigkeitsklassen, und den Einkommensunterschieden hervor.

Darüber hinaus werden aber auch zwei Analyseebenen einbezogen, die Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt beeinflussen oder erklären. Qualifikation ist ein Aspekt, der in den klassischen Arbeitsmarktanalysen als zentraler Einflussfaktor berücksichtigt wird. Hierfür sollte aber nicht nur die formale Schulbildung berücksichtigt werden, sondern auch Bildungsrichtungen sowie berufliche und sonstige Weiterbildung. Mit den Rahmenbedingungen der Erwerbstätigkeit werden Aspekte umschrieben, die Verfügbarkeit und Anreize für Erwerbsarbeit bestimmen. Dazu zählen sowohl institutionelle Unterstützungen zur Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen oder zur Mobilität, wie auch finanzielle und arbeitsrechtliche Anreize zur Erwerbs- oder Nichterwerbstätigkeit, die durch Karenzregelungen, Transferzahlungen oder Pensionsregelungen gegeben sind.

Die Gleichstellungsperspektiven unterscheiden sich vor allem darin, wie sehr das Erwerbssystem mit dem Reproduktionssystem als verwoben gesehen wird, bzw. wie weit für die Erklärungen der Arbeitsmarkt-

chancen Faktoren außerhalb des Arbeitsmarktes miteinbezogen werden. So orientiert sich die Gleichheitsperspektive stark an der männlichen Erwerbstätigkeit und wird der Fokus auf das Arbeitsmarktgeschehen unter Einbeziehung von Qualifikationsaspekten gelegt. Nach der Differenzperspektive soll unbezahlte Arbeit als Erklärung der Erwerbchancen von Frauen und auch als Beschreibung eines erweiterten Arbeitsbegriffes aufgenommen werden. Entsprechend der Transformationsperspektive gilt es gängige Normen zu hinterfragen und damit sowohl Erwerbstätigkeit in seinen unterschiedlichen Ausformungen, z.B. durch unterschiedliche Beschäftigungsverhältnisse (atypische Beschäftigung), als auch andere Strukturfaktoren neben dem Geschlecht zu integrieren. Dementsprechend werden in der Gleichheitsperspektive die ersten sechs Analyseebenen ausreichen. Die Rahmenbedingungen sind erst in der Differenzperspektive und Transformationsperspektive bei der Annahme unterschiedlicher Lebenslagen von Interesse.<sup>23</sup>

Die jeweiligen Zielsetzungen aus den Geschlechterperspektiven spezifizieren aber auch die für die Analyseebenen allgemein formulierten Fragestellungen genauer. Betrachtet man beispielsweise die Partizipation am Arbeitsmarkt, dann werden unterschiedliche Formen von Erwerbsarbeit als Fortschritt für Gleichstellung gesehen. In der Gleichheitsperspektive bedeutet eine Erwerbstätigkeit von Frauen nach männlichem Muster Fortschritt für Gleichstellung; sie ist also an Vollzeitarbeit und damit an Beschäftigungsquoten in Vollzeitäquivalenten orientiert. In der Differenzperspektive ist Teilzeitarbeit durchaus eine erfolgreiche Möglichkeit zur Vereinbarung von Familie und Beruf; Beschäftigungsaufnahmen werden unabhängig von der Arbeitszeit gefördert. In der Transformationsperspektive ist Teilzeitarbeit für Frauen und Männer gleichermaßen zu fördern, um die Polarisierung durch die begrenzte Integration von Frauen zu vermeiden. Damit ist es wichtig neue Strukturkategorien, wie sie etwa durch Alter oder Betreuungsaufgaben beschrieben werden, bei der Indikatorenwahl zu berücksichtigen. Hier interessieren weniger die Differenzen zwischen Frauen und Männern, sondern innerhalb der Genusgruppen, z.B. Personen mit und ohne Kindern.

<sup>22</sup> Die European Foundation in Dublin hat durch ihre Erhebungen zu der Arbeits- und Lebensbedingungen sowohl Indikatoren als

auch eine europaweit vergleichbare Datenbasis geschaffen (vgl. <http://www.eurofound.europa.eu/>).

In den folgenden Tabellen werden die angeführten Analysefelder entsprechend unterschiedlicher Gleichstellungsziele und Indikatoren skizziert. Diese Skizzen sind als Denkanstöße zu verstehen, die zur Reflexion der verwendeten Geschlechterperspektiven bei Genderanalysen beitragen sollen. Es sind keine Checklisten für die Entwicklung von Gleichstellungsindikatoren, sondern beispielhafte Anregungen, um Gleichstellungsziele bei der Verwendung von Gleichstellungsindikatoren zu reflektieren und zu konkretisieren. Welche Geschlechterperspektive jeweils ausgewählt wird, ist kontextabhängig und kann z.B. durch vorgegebene Zielsetzungen bereits bestimmt sein.

Die unterschiedlichen Geschlechterperspektiven können dabei grob durch unterschiedliche Differenzierungen und Berücksichtigung der unbezahlten Arbeit charakterisiert werden:

- ▶ Die Gleichheitsperspektive kann am ehesten durch traditionelle Indikatoren zur Arbeitsmarktsituation von Frauen und Männern abgebildet werden, indem unterschiedliche Beschreibungs- und Erklärungsmerkmale nach Geschlecht differenziert werden.

- ▶ Für die Differenzperspektive soll direkt oder indirekt die ungleiche Verteilung von Frauen und Männern bei bezahlter und unbezahlter Arbeit einfließen. Dies kann beispielsweise durch weitere Differenzierung der geschlechtsspezifischen Arbeitsmarktdaten nach Arbeitszeit und betreuungspflichtige Kinder erfolgen oder über Zeitverwendungsstudien.
- ▶ Für die Transformationsperspektive sollten weitere Differenzierungsmerkmale wie Alter, Qualifikation, Betreuungsaufgaben und Ethnizität im Sinne intersektionaler Analysen einbezogen werden, um Strukturkategorien abseits von Geschlecht sichtbar zu machen.

Die zusätzlichen Differenzierungserfordernisse und die Erweiterung des Arbeitsbegriffes um unbezahlte Arbeit führen zu erheblichen Datenlücken. Auch wenn diese Datenbeschränkungen eine Umsetzung der Differenzperspektive und der Transformationsperspektive in statistischen Analysen bislang verhindern, ist es wichtig, diese Datenlücken und blinde Flecken aufzudecken und damit zu einer kontinuierlichen Verbesserung der Gleichstellungsindikatoren beizutragen.

---

<sup>23</sup> Veranschaulicht werden kann dies auch durch die Geschlechtermodelle von Nancy Fraser, auf die in Abschnitt 3.3. bereits kurz

eingegangen wurde

## Partizipation am Arbeitsmarkt

	Zielsetzung	Problemdefinition	Indikatoren
Gleichheit	Gleiche Partizipation in Erwerbsarbeit	Geringere Erwerbsbeteiligung von Frauen	Geschlechterdifferenz der <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Beschäftigungsquote in Vollzeitäquivalenten</li> <li>▶ Erwerbsquote</li> <li>▶ Arbeitslosenquote</li> </ul>
Differenz	Gleiche Partizipationschancen für Erwerbs- und Reproduktionsarbeit	Ungleiche Verteilung von Erwerbs- und Versorgungsarbeit Berufsunterbrechungen durch Betreuungstätigkeiten	Beschäftigungsquote, Arbeitslosenquote, Erwerbsquote differenziert nach <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Arbeitszeit</li> <li>▶ Betreuungspflichten</li> </ul> <p>Inaktivitätsquote (sic!) aufgeschlüsselt nach Gründen Beteiligung an unbezahlter Arbeit (erfordert Erhebung durch Zeitverwendungsstudien)</p>
Transformation	Auflösung der geschlechtstypischen Arbeitsteilung von Erwerbs- und Reproduktionsarbeit	Geschlechtsspezifische Arbeitsteilung, d.h. ungleiche Verteilung von Erwerbs- und Versorgungsarbeit gilt als funktional und normativ	Beschäftigungsquote, Arbeitslosenquote, Erwerbsquote differenziert nach Strukturmerkmalen wie <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Geschlecht</li> <li>▶ Alter</li> <li>▶ Qualifikation</li> <li>▶ Betreuungspflichten</li> <li>▶ Ethnizität</li> </ul>

## Horizontale Segregation

	Zielsetzung	Problemdefinition	Indikatoren
Gleichheit	Gleichverteilung von Frauen und Männern über alle Arbeitsbereiche (Berufe, Branchen, Tätigkeiten)	Spaltung des Arbeitsmarktes in frauen- und männerdominierte Bereiche und daraus resultierende Lohnunterschiede	<p>Segregationsindizes nach</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Berufen</li> <li>▶ Wirtschaftsbranchen</li> </ul> <p>Verteilung von Frauen und Männern auf frauendominierte, gemischte und männerdominierte Bereiche</p>
Differenz	Gleiche Zugangschancen in alle Arbeitsbereiche	Geschlechtsspezifische Arbeit, die sowohl innerhalb des Arbeitsmarktes als auch hinsichtlich bezahlter und unbezahlter Arbeit auftritt, wird ungleich bewertet bzw. nicht bezahlt	<p>Verteilung von Frauen und Männern in frauendominierte, gemischte und männerdominierte Bereichen differenziert nach</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Betreuungspflichten</li> <li>▶ Arbeitszeit</li> </ul>
Transformation	Neubewertung bestehender Arbeitsbereiche und Berücksichtigung neuer Arbeitsformen	Verstärkung der Geschlechterstereotype aufgrund der bestehenden Arbeitsteilung	<p>Differenzierung der Verteilung in frauendominierte, gemischte und männerdominierte Bereiche</p> <p>nach Strukturmerkmalen wie</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Geschlecht</li> <li>▶ Alter</li> <li>▶ Qualifikation</li> <li>▶ Betreuungspflichten</li> <li>▶ Ethnizität</li> </ul>

## Vertikale Segregation

	Zielsetzung	Problemdefinition	Indikatoren
Gleichheit	Gleichverteilung von Frauen und Männern über alle Positionen	Geringerer Anteil von Frauen in Führungspositionen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Anteil von Frauen in Führungspositionen</li> <li>▶ Verteilung von Frauen und Männern nach ISCO- Berufsoberklassen</li> </ul>
Differenz	Gleiche Zugangschancen zu allen Positionen	Unvereinbarkeit von Führungsposition und Versorgungsarbeit (Unterbrechungen, eingeschränkte zeitliche Verfügbarkeit)	Anteil von Frauen in Führungspositionen differenziert nach <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Betreuungspflichten</li> <li>▶ Arbeitszeit</li> </ul>
Transformation	Auflösung des traditionellen Karriereverständnisses durch Neubewertung von Kompetenzen und Bedingungen für Karriere wie z.B. Kontinuität der Berufstätigkeit und Berücksichtigung neuer Arbeitsformen	Nichthinterfragen der Geschlechtsspezifität der Karrierenormen nach impliziten Geschlechternormen z.B. Kontinuität der Berufstätigkeit, Präsentismus, Kompetenzen, Anforderungen	Anteil von Frauen in Führungspositionen differenziert nach Strukturmerkmalen wie <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Geschlecht</li> <li>▶ Alter</li> <li>▶ Qualifikation</li> <li>▶ Betreuungspflichten</li> <li>▶ Ethnizität</li> </ul>

## Einkommen

	Zielsetzung	Problemdefinition	Indikatoren
Gleichheit	Gleiches Erwerbseinkommen Gleiches Einkommen für gleiche Arbeit	Einkommensdiskriminierung - Frauen verdienen weniger als Männer für gleiche Arbeit	Geschlechterdifferenz der nach Qualifikation und Arbeitszeit standardisierten Individualeinkommen – Brutto- oder Nettoeinkommen
Differenz	Gleiches verfügbares Einkommen Transfereinkommen sollen Ausgleich für reproduktive Arbeit bilden (öffentlich und privat)	Frauen verfügen über weniger Einkommen als Männer und sind damit ökonomisch abhängig	Geschlechterdifferenz der verfügbaren Einkommen (Erwerbseinkommen nach Transferzahlungen)
Transformation	Gleiches Einkommen für gleichwertige Arbeit (auch Reproduktionsarbeit) Neubewertung von Tätigkeitsinhalten	Geschlechterunterschiede beim verfügbaren Einkommen verfestigen traditionelle private Arbeitsteilung, soziale und politische Teilhabe	Haushaltseinkommen Einkommensunterschiede differenziert nach Strukturmerkmalen wie <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Geschlecht</li> <li>▶ Alter</li> <li>▶ Qualifikation</li> <li>▶ Betreuungspflichten</li> <li>▶ Ethnizität</li> </ul>

## Qualität der Arbeit

	Zielsetzung	Problemdefinition	Indikatoren
Gleichheit	Gleiche Qualität der Arbeit für Frauen und Männer in allen Bereichen	Männer sind eher bezüglich Gesundheitsbeeinträchtigungen, überlange Arbeitszeiten, Schichtarbeit und Zufriedenheit benachteiligt, Frauen eher durch mangelnde Aufstiegs- und Weiterbildungschancen, prekäre Arbeitsverhältnisse	Geschlechterdifferenz von <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Arbeitszufriedenheit</li> <li>▶ Arbeitszeitlage (Wochenend/ Schichtarbeit)</li> <li>▶ Überstunden</li> <li>▶ Prekäre Arbeitsverhältnisse</li> <li>▶ Gesundheitliche Beeinträchtigungen</li> <li>▶ Stress</li> <li>▶ Individuelle Karriere-mobilität</li> <li>▶ Weiterbildungsbeteiligung</li> </ul>
Differenz	Gleiche Qualität der Arbeit entsprechend unterschiedlicher Schwerpunktssetzungen hinsichtlich Karriere und Vereinbarkeit (andere Gewichtung der Qualitätsaspekte)	Vereinbarkeitsproblematik als Zusatzbelastung zur Erwerbstätigkeit von Frauen – was zu Stress sowie psychischen und physischen Beeinträchtigungen führt	Differenzierung oben genannter Indikatoren nach <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Arbeitszeit</li> <li>▶ Betreuungspflichten</li> </ul>
Transformation	Dualität und Hierarchisierung von Beruf und Privat durch Life-Work-Balance oder Work-Life-Integration aufheben	Individuelles Lebenskonzept durch Geschlechterrollen bestimmt, verfestigt Geschlechterstereotypen: Männer werden als karriereorientiert, Frauen als vereinbarkeitsorientiert gesehen	Differenzierung oben genannter Indikatoren nach Strukturmerkmalen wie <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Geschlecht</li> <li>▶ Alter</li> <li>▶ Qualifikation</li> <li>▶ Betreuungspflichten</li> <li>▶ Ethnizität</li> </ul>

## Qualifikation

	Zielsetzung	Problemdefinition	Indikatoren
Gleichheit	Gleiche Qualifikationen von Frauen und Männern	Qualifikationsdefizite von Frauen hinsichtlich von Berufserfahrung und Bildungssegregation	<p>Geschlechterdifferenz der</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Bildungsabschlüsse nach unterschiedlichen Ebene,</li> <li>▶ Weiterbildungsbeteiligung</li> </ul> <p>Anteil von Frauen bei Sekundar- und Tertiärabschlüssen; Bildungssegregation</p>
Differenz	Gleiche Qualifizierungschancen	Zugangschancen zu beruflich verwertbaren Qualifikationen in Realität für Mädchen nicht gegeben und Qualifikationserwerb durch Reproduktionsarbeit nicht anerkannt	<p>Anteil von Frauen bei Sekundar- und Tertiärabschlüssen; Bildungssegregation Differenzierung der Weiterbildungsbeteiligung nach</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Arbeitszeit</li> <li>▶ Betreuungspflichten</li> </ul>
Transformation	Neubewertung und Ausweitung von Qualifikations- und Bewertungsschemata; Gleichstellung, wenn Qualifikationen geschlechtsneutral bewertet werden (z.B. Aufhebung der Seniorität als Qualifikationskriterium)	Geschlechtsrollen als Qualifikation Geschlechterstereotypen verzerren die Bewertung von Qualifikationen	<p>Differenzierung oben genannter Indikatoren nach Strukturmerkmalen wie</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Geschlecht</li> <li>▶ Alter</li> <li>▶ Qualifikation</li> <li>▶ Betreuungspflichten</li> <li>▶ Ethnizität</li> </ul>

## Rahmenbedingungen

	Zielsetzung	Problemdefinition	Indikatoren
Gleichheit	Institutionelle Rahmenbedingungen als Voraussetzung für gleiche Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern schaffen	Fehlende Rahmenbedingungen für gleiche Erwerbsbeteiligung von Frauen wie Männer	Geschlechterdifferenz der Wirkung von Elternschaft bei Beschäftigungsquoten
Differenz	Rahmenbedingungen für Wahlfreiheit von Frauen zur Beteiligung an bezahlter und unbezahlter Arbeit	Fehlende Rahmenbedingungen für tatsächliche Wahlfreiheit von Frauen	Partizipation von Frauen und Männern an privater Reproduktionsarbeit (Zeitverwendungsindikatoren) Karenzregelungen und ihre Nutzung nach Männern und Frauen Sozialpolitische Anreize zur Erwerbs- oder Nichterwerbstätigkeit (Pensions-, Steuerregelungen etc.)
Transformation	Neubewertung der Geschlechterrollen und Schaffung von Rahmenbedingungen, die neue Geschlechterrollen zulassen	Fehlende Rahmenbedingungen verhindern Etablierung neuer Geschlechterrollen	Betreuungseinrichtungen für Kinder und pflegedürftige Ältere

<sup>24</sup> Anzahl der erwarteten Lebensjahre die in Abwesenheit von Einschränkungen von Funktionen bzw. Behinderung verbracht werden.

<sup>25</sup> Indikatoren 2-4 gibt es derzeit noch nicht.

<sup>26</sup> Frauenanteil bei PräsidentInnen, PremierministerInnen, MinisterInnen.

## Anhang

Themenbereiche	Indikatoren
A. Frauen und Armut	1. Armutsgefährdung für Frauen und Männer, nach Alter 2. Armutsgefährdung für Frauen und Männer nach Sozialtransfers
B. Aus- und Weiterbildung von Frauen	1. Anteil der 15- bis 64-Jährigen Bevölkerung mit mindestens Bildungsabschluss auf Sekundarstufe 2. Lebenslanges Lernen: Partizipation Erwachsener an Bildung/Ausbildung
C. Frauen und Gesundheit	1. Lebenserwartung (Healthy life years) <sup>24</sup> 2. Durchschnittsalter der Frauen bei Geburt des ersten Kindes 3. Erwachsene RaucherInnen
D. Gewalt gegen Frauen	1. Anzahl der weiblichen Opfer häuslicher Gewalt 2. Anteil von ArbeitnehmerInnen, die Vorfälle von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz berichten 3. Anteil privater und öffentlicher Unternehmen, die Präventionsmaßnahmen gegen sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz durchführen 4. Anteil privater und öffentlicher Unternehmen, die Vorgangsweisen zu Sanktionen gegen sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz vorsehen. <sup>25</sup>
E. Frauen und bewaffnete Konflikte	Noch keine spezifischen Indikatoren vorhanden
F. Die Frau in der Wirtschaft	1. Gender-Pay-Gap 2. Beschäftigungsquote von Frauen und Männern 3. Arbeitslosigkeit von Frauen und Männern 4. Kinder in Betreuung (außerhalb der Familie) als Anteil aller Kinder derselben Altersgruppe 5. Eltern in Karenz als Anteil aller Eltern in Erwerbsarbeitsverhältnissen
G. Frauen in Macht- und Entscheidungspositionen	1. Frauenanteil im Parlament 2. Frauenanteil in Regierungen <sup>26</sup> . 3. Frauenanteil in den Vorständen der Top-50-Unternehmen <sup>27</sup>
I. Menschenrechte der Frauen	Noch keine spezifischen Indikatoren vorhanden
J. Frauen und Medien	Noch keine spezifischen Indikatoren vorhanden
K. Frauen und Umwelt	Noch keine spezifischen Indikatoren vorhanden
L. Mädchen	Noch sind keine Indikatoren adaptiert worden, aber zwei potenzielle Indikatoren wurden vorgeschlagen: 1. Deklarierte Abtreibungen nach Alter 2. Fruchtbarkeitsrate von Mädchen <sup>28</sup>

Übersicht 4: Indikatoren der Aktionsplattform von Peking

Quelle: Ministère de L'Égalité des Chances 2005

<sup>27</sup> Jene Unternehmen, die in der nationalen Börse öffentlich genannt werden.

<sup>28</sup> Lebendgeburten von Mädchen zwischen 15-19 Jahren.

	AT	BE	DE	DK	EL	ES
<b>Beschäftigungsquote</b>						
Geschlechterdifferenz	13,4	14,5	11,6	7,9	28,1	24
<i>Reihung</i>	8	10	5	3	15	13
<b>Arbeitslosenquote</b>						
	0,6	1,9	1,4	0,9	9,2	5,2
<i>Reihung</i>	5	10	8	7	15	14
<b>Berufssegregation</b>						
Segregationsindex	26,0	26,2	26,5	26,9	22,5	26,6
<i>Reihung</i>	5	6	10	12	1	11
<b>Branchensegregation</b>						
Segregationsindex	18,3	18,1	18,2	18,7	15,9	20,4
<i>Reihung</i>	8	6	7	10	1	11
<b>Löhne</b>						
Geschlechterdifferenz	20	12	21	15	15	15
<i>Reihung</i>	12	3	13	5	6	7
<b>Beschäftigungswirkung von Elternschaft</b>						
Frauen	14,4	2,1	26,5	1,6	3,5	7,5
<i>Reihung</i>	11	3	15	2	4	7
Männer	-5,2	-10,7	-9,0	-8,3	-13,9	-11,6
<i>Reihung</i>	1	8	6	5	15	10

Tabelle 3: Gleichstellungsindikatoren der Europäischen Beschäftigungsstrategie

Die Differenzwerte sind in Prozentpunkten dargestellt. Mit Ausnahme der Lohndaten beziehen sich die Daten auf die Arbeitskräfteerhebung aus dem Jahr 2005; die Lohndaten stammen aus dem europäischen Haushaltspanel aus dem Jahr 2000.

FI	FR	IE	IT	LU	NL	PT	SE	UK
3,8 1	11,2 4	18,6 11	24,6 14	19,6 12	13,5 9	11,7 6	4,1 2	11,7 6
0,4 4	1,8 9	-0,6 2	3,9 13	2,4 12	0,6 5	1,9 10	-0,2 3	-0,8 1
28,9 15	26,3 8	27,2 13	23,9 2	26,4 9	26,2 6	25,9 3	27,4 14	25,9 3
22,2 14	17,6 4	22,4 15	17,9 5	17,4 2	17,5 3	20,5 12	21,6 13	18,5 9
17 9	13 4	19 11	6 1	- -	21 14	5 2	17 10	22 15
15,7 12	10,2 9	18,2 13	6,8 5	7,0 6	9,4 8	-3,8 1	13,3 10	21,2 14
-13,1 13	-11,0 9	-6,1 3	-13,3 14	-11,8 11	-6,6 4	-12,0 12	-10,0 7	-6,0 2

Quelle: Europäische Kommission 2006

	Einkommen 2001		Beschäfti- gungsquote 2003		Arbeits- losenquote 2004		Bildungsab- schlüsse min. Sekundar- stufe II, 2003		Lifelong- Learning, 2003	
	G**	R	G*	R	G*	R	G*	R	G**	R
AT	20	13	13,0	7	1,3	8	13	15	0,975	13
BE	12	3	15,5	10	1,7	7	0	5	1,048	12
DK	15	5	9,1	3	0,5	10	2	8	1,375	2
DE	21	14	11,9	4	-0,8	13	8	13	0,875	15
EL	18	9	28,6	15	8,3	1	4	9	1,086	9
ES	17	6	27,2	14	6,9	2	1	6	1,189	7
FI	17	6	4,0	2	0,2	11	-3	2	1,360	3
FR	14	4	12,2	5	1,9	4	4	9	1,085	10
IE	17	6	19,2	11	-0,9	14	-6	1	1,310	4
IT	6	1	26,9	13	4,9	3	1	6	1,238	5
LU	-	7,5	21,3	12	1,9	4	5	11	0,909	14
NL	19	12	15,1	9	0,7	9	7	12	1,049	11
PT	10	2	13,5	8	1,8	6	-3	2	1,176	8
SE	18	10	2,7	1	-0,5	12	-3	2	1,192	6
UK	21	14	12,8	6	-0,9	14	8	13	1,438	1

Tabelle 4: Gleichstellungsindikatoren der Peking Plattform für EU-15

G = Geschlechterdifferenz, wobei G\* als absolute Differenz in Prozentpunkten und G\*\* als relative Differenz in Prozent ausgewiesen ist.  
R = Rang. Länder mit fehlenden Werten wurden mit Rang 7,5 versehen.

Armutsgefährdung nach Sozialtransfer, 2001		Lebenserwartung 2003		Erwachsene RaucherInnen 1999		Frauenanteil im Vorstand der Top-50-Unternehmen 2004		Frauenanteil im Parlament 2004		Frauenanteil bei MinisterInnen	
G**	R	G**	R	G**	R	G**	R	G**	R	R**	R
0,643	2	1,051	2	0,638	7	0,000	9	0,471	8	0,835	5
0,800	5	1,027	6	0,596	5	0,000	9	0,538	6	0,266	10
0,750	3	0,967	12	1,375	15	0,000	9	0,639	3	0,493	6
0,833	7	0,995	8	0,659	8	0,000	9	0,493	7	0,852	4
0,864	9	-	7,5	0,552	3	0,053	1	0,149	12	0,064	15
0,850	8	1,025	7	0,596	5	0,000	9	0,563	5	0,887	2
0,643	1	0,986	11	0,550	2	0,000	9	0,613	4	0,887	2
0,938	12	1,054	1	0,791	12	0,020	4	0,149	12	0,316	9
0,870	10	1,032	5	0,711	9	0,000	9	0,136	14	0,149	13
0,950	13	1,042	3	0,571	4	0,010	7	0,136	14	0,099	14
0,923	11	-	7,5	0,744	11	0,042	2	0,370	9	0,163	12
1,091	15	0,953	13	0,730	10	0,010	7	0,667	2	0,493	6
1,000	14	1,033	4	0,318	1	0,031	3	0,250	10	0,190	11
0,818	6	0,995	8	1,316	14	0,020	4	0,786	1	1,083	1
0,789	4	0,990	10	0,892	13	0,020	4	0,220	11	0,351	8

Quelle: Ministère de L'Égalité des Chances 2005

## 5. Literaturverzeichnis

**Anker**, Richard (1998): *Gender and Jobs. Sex segregation of occupations in the world*. Geneva: International Labour Office.

**Bendl**, Regine; **Leitner**, Andrea; **Rosenbichler**, Ursula; **Walenta**, Christa (2007): *Geschlechtertheoretische Perspektiven und Gender Mainstreaming*. In Equal Entwicklungspartnerschaft QE GM (Hrsg.): *Qualitätsentwicklung Gender Mainstreaming, Band 2: Grundlagen*. Wien: Eigenverlag.

**Bothfeld**, Silke; **Gronbach**, Sigrid (2002): *Vom Kopf auf die Füße. Politisches Lernen durch Gender Mainstreaming*. In: S. Bothfeld; S. Gronbach; B. Riedmüller (Hg.) *Gender Mainstreaming – eine Innovation in der Gleichstellungspolitik. Zwischenberichte aus der politischen Praxis* (231-254). Frankfurt/New York: Camups.

**Cornelißen**, Waltraud (Hg., 2005): *Gender-Datenreport. 1. Datenreport zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesrepublik Deutschland*. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, München: Deutsches Jugendinstitut.

**Europäische Kommission** (2003): *Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen*. Brüssel.

**Federal Ministry of Employment and Labour** (2001): *Indicators on gender pay equality: The Belgian presidency's report*. Brussels.

**Fraser**, Nancy (1997): *Justice Interruptus. Critical Reflections on the "postsocialist" Condition*. New York/London: Routledge.

**Fraser**, Nancy (2001). *Die halbierte Gerechtigkeit. Schlüsselbegriffe des postindustriellen Sozialstaats*. Frankfurt /M: Suhrkamp.

**Hedmann**, Birgitta; **Perucci**, Francesca; **Sundström**, Pehr (1996). *Engendering Statistics. A Tool for Change*. Stockholm: Statistics Sweden.

**Hofer**, Helmut; **Leitner**, Andrea; **Schuh**, Ulrich; **Wroblewski**, Angela (2005). *Frauen am Arbeitsmarkt*.

*Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Jahr 2004*. IHS-Projektbericht. Wien.

**Keller**, Bernd (2001). *Europäische Arbeits- und Sozialpolitik*. München/Wien: Oldenburg Verlag.

**Klinger**, Cornelia; **Knapp**, Gudrun-Axeli (2005). *Achsen der Ungleichheit – Achsen der Differenz*. In: *Transit 29/2005* (S. 72-95).

**Knapp**, Gundrun-Axeli (1997). *Gleichheit, Differenz, Dekonstruktion: Vom Nutzen theoretischer Ansätze der Frauen- und Geschlechterforschung für die Praxis*. In G. Krell (Ed.): *Chancengleichheit durch Personalpolitik* (S.151-159). Berlin: Gabler.

**Kreimer**, Margareta (1999). *Arbeitsteilung als Diskriminierungsmechanismus. Theorie und Empirie geschlechts-spezifischer Arbeitsmarktsegregation*. Frankfurt: Peter Lang.

**Lassnigg**, Lorenz (2005). *Indikatoren zur Erfassung der Qualität des Zusammenspiels von Angebot und Nachfrage in der Berufsbildung*. In: L. Lassnigg; J. Markowitsch (Hg.). *Qualität durch Vorausschau*. Innsbruck et al.: Studien Verlag. 179-228.

**Leitner**, Andrea (2005). *Gender als Mainstream – Doing Gender in Theorie und politischer Praxis*. IHS Reihe Soziologie, Nr. 70. Wien.

**Leitner**, Andrea (2004): *Gender Mainstreaming als erfolgreiche Strategie für Einkommensgleichheit von Frauen und Männern?* In: K. Heitzmann; A. Schmidt (Hg.) *Wege aus der Frauenarmut* (S. 35-58). Wien: Peter Lang Verlag.

**Leitner**, Andrea; **Wroblewski**, Angela (2000a): *Frauen als Zielgruppe der Arbeitsmarktpolitik*. In: *Wirtschaft und Gesellschaft 2/2000* (S. 191-214).

**Leitner**, Andrea; **Wroblewski**, Angela (2000b): *Chancengleichheit und Gender Mainstreaming. Ergebnisse der begleitenden Evaluierung des Österreichischen NAP*. IHS Reihe Soziologie, Nr. 41. Wien

**Lutz**, Hedwig; **Mahringer**, Helmut; **Pöschl**, Andrea (2005): *Evaluierung europäischer Sozialfonds 2000 -*

2006 Ziel 3 Österreich, Aktualisierung der Halbzeitbewertung. WIFO-Projektbericht, Wien.

**Magnusson**, Lars; **Mosesdottir**, Liljia; **Serrano**, Pascual Amparo (Hg. 2003). *Equal pay and gender mainstreaming in the European Employment Strategy*. Brussels: ETUI.

**Maier**, Friedericke (2002). *Gibt es eine frauenpolitische Wende durch die Europäische Beschäftigungsstrategie?* In: S. Bothfeld; S. Gronbach; B. Riedmüller (Hg.) *Gender Mainstreaming – eine Innovation in der Gleichstellungspolitik. Zwischenberichte aus der politischen Praxis*. (S. 159-184) Frankfurt/New York: Camups.

**Me**, Angela (2004). *Gender Statistics: are there new challenges for Europe?* Paper presented at the 25th CEIES Seminar, Stockholm, 21-22 June 2004.

**Meyer**, Wolfgang (2004). *Indikatorenentwicklung: Eine praxisorientierte Einführung*. CeVal Arbeitspapier Nr. 10. Saarbrücken: Centrum für Evaluation.

**Ministère de L'Égalité des Chances** (2005). *Beijing + 10. Progress made within the European Union*. Report from the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union. Brussels.

**Moser**, Caroline O.; **Tronqvist**, Annika; **van Bronkhorst**, Bernice (1999). *Mainstreaming Gender and Development in the World Bank. Progress and Recommendations*. Washington: The World Bank.

**Plantenga**, Janneke; **Figueiredo**, Hugo; **Remery**, Chantal; **Smith**, Mark (2003). *Towards an EU gender equality index*. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_analysis/gender/indic\\_gender\\_equal\\_in\\_ees.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/gender/indic_gender_equal_in_ees.pdf) (Zugriff 4.11.2006)

**Rubery**, Jill; **Fagan**, Colette; **Grimshaw**, Damian; **Figueiredo**, Hugo; **Smith**, Mark (2002). *Indicators on Gender Equality in the European Employment Strategy*. [http://www.mbs.ac.uk/research/european-employment-/projects/gender-social-inclusion/documents/Indicators2001\(final\).pdf](http://www.mbs.ac.uk/research/european-employment-/projects/gender-social-inclusion/documents/Indicators2001(final).pdf) (Zugriff am 4.11.2006)

**Schmid**, Günther; **Kull**, Silke (2004). *Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Anmerkungen zur „Methode der offenen Koordinierung“*. WZB discussion paper SP I – 2004-103. Berlin.

**Schütz**, Holger; **Speckesser**, Stefan; **Schmid**, Günther (1998). *Benchmarking Labour Market Performance and Labour Market Policies: Theoretical Foundations and Applications*. WZB discussion paper FS I 98 – 205. Berlin.

**Smykall**, Sandra (2000): *Dekonstruktion und Gleichstellungspolitik- eine widersprüchliche Chance*. In: Beilage zu AUGUSTE 9.

**Stiegler**, Barbara (2002): *Gender macht Politik. 10 Fragen und Antworten zum Konzept Gender Mainstreaming. Expertisen zur Frauenforschung*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

**UN/DESA** (United nations – Department of Economic and Social Affairs) (2006): *The World's Women 2005. Progress in Statistics*. New York: United Nations.

**Verloo**, Mike (2006): *Multiple Inequalities, Intersectionality and the European Union*. *European Journal of Women's Studies*, 13(3): 211-228.

**Voges**, Wolfgang; **Jürgens**, Olaf; **Meyer**, Elke; **Sommer**, Thorsten (2003): *Methoden und Grundlagen des Lebenslagenansatzes. Endbericht*. Zentrum für Sozialpolitik. Universität Bremen.

**Walby**, Sylvia (2005): *Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice*. In: *Social Politics: International Studies in Gender*. *State & Society* 12(3): 321-343.

**West**, Candace; **Zimmerman**, Don H. (1987): *Doing Gender*. In: *Gender & Society*, 1, 125-151.

**Wetterer**, Angelika. (2005): *Gleichstellungspolitik und Geschlechterwissen- Facetten schwieriger Vermittlungen*. 2005, Internet: <http://db.genderkompetenz.info/de/archive/events/gendlectkompetenz/050214glhu/> (12.1.2006)

**World Economic Forum** (2007). *The Global Gender Gap Report 2006*. Geneva.

**Wroblewski**, Angela; **Leitner**, Andrea (2004): *Benchmarking Chancengleichheit: Österreich im EU-Vergleich*. Reihe Soziologie Nr. 67. Wien: IHS.

**Wroblewski**, Angela; **Leitner**, Andrea; **Steiner**, Peter (2005): *Gendersensible Statistik. Vom Sex-Counting zur Genderanalyse*. IHS-Projektbericht, Wien.

**Zapf**, Wolfgang (1977). *Soziale Indikatoren – Eine Zwischenbilanz*. In: H.J. Krupp; W. Zapf (Hg.): *Sozialpolitik und Sozialberichterstattung*. (S. 231-246) Frankfurt/New York: Campus.





# Kennzahlen und Messgrößen im Gender Mainstreaming

Sybille Pirklbauer

1. Ausgangslage	58
2. Zielsetzungen	58
3. Gleichstellung – Was ist das?	59
4. Wägen und Messen von Gerechtigkeit	61
4.1 Indikatoren-Modelle für Gleichstellung am Arbeitsmarkt: Einige Beispiele	61
5. Das Modell Einkommensindikator	64
5.1 Erwerbseinkommen als Indikator für Gleichstellung	64
5.2 Datengrundlagen und Messprobleme	65
5.3 Gleichstellung relativ und absolut	67
5.4 Gesamtbevölkerung	68
5.5 Deflationierung	69
5.6 Darstellung	69
5.7 Einflussfaktoren: Was bestimmt die Einkommen?	71
5.8 Stärken und Schwächen des Modells	76
6. Datenlücken – Datenfallen	77
7. Weiterentwicklungsmöglichkeiten	77
8. Literaturverzeichnis	78
9. ANHANG 1: Kurzübersicht über die Erstellung des Einkommensindikators	79

# Kennzahlen und Messgrößen im Gender Mainstreaming Ein Modellversuch für die Gleichstellung am

Sybille Pirklbauer<sup>1</sup>

## 1. Ausgangslage

Die EQUAL-Entwicklungspartnerschaft „Qualitätsentwicklung Gender Mainstreaming“ verfolgte die Arbeit an den Grundlagen und Standards für die Umsetzung von Gender-Mainstreaming (GM). Dabei erfolgte auch eine intensive Auseinandersetzung mit Kennzahlen für die Messung von GM. Kennzahlensysteme sollen Geschlechterstrukturen sichtbar machen, um Ansatzpunkte für GM-Strategien zu entwickeln und Veränderungen sichtbar und bewertbar zu machen bzw. daraus weitere Strategien zu entwickeln. Am Ende dieser Auseinandersetzung sollte **die Entwicklung eines Kennzahlensystems zur Messung von Gleichstellung am Arbeitsmarkt** stehen, das möglichst breit eingesetzt werden kann.

Grundsätzlich stellt sich die Frage, wie Gleichstellung (und Veränderungen in Richtung mehr oder weniger Gleichstellung) überhaupt gemessen werden kann. Dazu existieren unterschiedlichste Modelle und Ansätze, von einer Sammlung bestimmter Daten bis hin zu der Bildung von (komplexen) Indices. Allerdings ist es ein Mangel vieler Gender-Analysen, dass die zu Grunde liegenden **Gleichstellungsziele nicht offen gelegt** werden. Das Argument, die Zahlen selbst wären neutral, nur die Rückschlüsse daraus würden Werturteilen unterliegen, trifft nicht zu. Die **Auswahl**, welche (messbare) Größen für die Bewertung von Gleichstellung herangezogen werden, birgt allein schon **Werteentscheidungen**, die transparent gemacht werden müssten. Eine wesentliche Frage bei dem zu entwickelnden Modell war daher, die Gleich-

stellungsziele auf Basis von Geschlechterkonzepten explizit zu machen. Aufbauend auf den Problemstellungen und Ansatzpunkten, wie sie im Beitrag von Andrea Leitner und Christa Walenta in diesem Band zu „*Gleichstellungsindikatoren im Gender Mainstreaming*“ aufgearbeitet werden, geht es im vorliegenden Beitrag um die konkrete Ausarbeitung von Kennzahlen.

Eine gute Einführung in generelle Fragen zum Umgang mit Daten und Statistiken bietet das von der steirischen *Entwicklungspartnerschaft POP UP GEM* erstellte Datenhandbuch (siehe [www.popupgem.at](http://www.popupgem.at)).

## 2. Zielsetzungen

Gender-Mainstreaming ist eine Strategie, die potentiell alle Lebensbereiche umfasst. Kennzahlen machen jedoch nur innerhalb eines konkreten Bezugsrahmens Sinn und können nur innerhalb dieses Rahmens sinnvoll interpretiert werden. Entsprechend der arbeitsmarktpolitischen Ausrichtung des EQUAL-Programms wurde die Themenstellung auf den Arbeitsmarkt fokussiert. Die Zielsetzung war daher, ein Modell zu entwickeln, das erkennbar macht, ob die Entwicklungen am Arbeitsmarkt in Richtung mehr oder weniger Gleichstellung von Frauen und Männern geht.

Das Verständnis von Indikatoren entspricht dem im Beitrag von Andrea Leitner und Christa Walenta ausgeführten: Indikatoren werden hier als Maßzahlen ver-

<sup>1</sup> Wesentliche Inputs kamen von Andrea Leitner, die auch das Modell diskutierte. Ihr gilt besonderer Dank. Dank für ihre Unter-

stützung geht auch an Christa Walenta.

# nsstreaming

## Arbeitsmarkt

standen, die nicht oder nur sehr schwer messbare Tatbestände oder Prozesse anzeigen. Indikatoren sind aber nie selbst erklärend, sondern müssen immer auch interpretiert werden. Mit dieser Definition unterscheiden sich Indikatoren klar von Daten: Denn Daten sind Informationen, die eigentlich noch keine inhaltlichen Aussagen ermöglichen. Um sie nutzen zu können, müssen sie in einen konkreten Kontext gestellt werden. Damit hängt die Erstellung von Indikatoren immer zentral von der Ausgangslage und den Zielsetzungen ab.

Grundsätzlich besteht ein **Spannungsfeld** zwischen einer möglichst **differenzierten Abbildung** komplexer Faktoren, wie sie auch am Arbeitsmarkt wirksam sind, und der Auswertbarkeit und **Kommunizierbarkeit** von Indikatoren. So sind etwa Ausbildung, Arbeitszeit, Tätigkeit, Einkommen usw. relevant bei der Frage, inwieweit Gleichstellung am Arbeitsmarkt besteht. Die Problematik dabei ist, dass je differenzierter diese Aufstellung, desto schwieriger ist eine Gesamtbewertung und umso schwieriger ist auch die Kommunikation dieser Zahlen. Nicht zuletzt deswegen erfreuen sich Indices und Rankings in den Medien so großer Beliebtheit, weil sie eine auf eine einzige Zahl reduzierte Aussage möglich machen – allerdings sehr oft zu Lasten der Aussagekraft.

Die Entwicklung eines Modells bewegt sich genau in diesem Spannungsfeld: Einerseits sollte es leicht kommunizierbar sein, andererseits aber keine unzulässigen Verkürzungen beinhalten. Ziel war eine ausgewogene Balance zwischen den beiden Polen Differenzierung und Reduktion von Komplexität. Dabei

soll Gleichstellung am Arbeitsmarkt, d.h. die Gleichstellung bei Erwerbsarbeit, erfasst werden, wobei die Rolle unbezahlter Arbeit als wesentlicher Einflussfaktor mit berücksichtigt wird.

### 3. Gleichstellung – Was ist das?

Die Feststellung, dass sich die **Kennzahlen an den Zielen ausrichten** müssen, erscheint banal. Tatsächlich läuft es in der Praxis häufig umgekehrt: Zuerst werden Daten gesammelt, sehr oft daran orientiert, welche verfügbar sind, erst dann wird überlegt, wie diese interpretiert werden können. Ohne konkrete Zielsetzungen ist dies jedoch nicht möglich. So ist beispielsweise nicht automatisch erkennbar, ob eine höhere Erwerbsquote, die vor allem durch prekäre Beschäftigungsformen erzielt wird, eine positive oder negative Entwicklung darstellt. Zum einen wird hier die **Prioritätensetzung** wichtig sein, also etwa die Frage ob eine höhere Erwerbsquote oder die Qualität von Arbeit als vorrangiges Ziel betrachtet werden. Zum anderen wird Ursache und Ausmaß beider Entwicklungen bei der Bewertung eine Rolle spielen, etwa ob die prekären Beschäftigungsverhältnisse neue, zusätzliche Arbeitsplätze sind oder durch die Aufspaltung und Auslagerung von Beschäftigung entstanden sind.

Diese Fragen sind keineswegs banal, weil Gleichstellung selbstverständlich je nach Anschauungen und Werthaltungen unterschiedlich verstanden wird und

daher – noch lange bevor sich die Frage der Messbarkeit stellt – einer Definition bedarf.

In der Literatur zu **Gendertheorien** finden sich **grob klassifiziert drei grundsätzlich unterschiedliche Zugänge**, die sich in ihren Gerechtigkeitsvorstellungen deutlich unterscheiden.

Die **Gleichheitsperspektive** geht – wie der Name vermuten lässt - von der Gleichheit von Frauen und Männern in allen Bereichen aus. Es wird davon ausgegangen, dass es keine grundlegenden Unterschiede zwischen den Geschlechtern gibt, Gleichstellung besteht daher in Gleichheit. Problematisch an diesem Ansatz ist, dass Gleichstellung als die Anpassung von Frauen an männliche Norm verstanden werden kann („Gleichheitsdilemma“). Im Bereich Arbeitsmarkt würde das beispielsweise die Ausweitung der Erwerbsbeteiligung von Frauen entsprechend der männlichen Norm von Vollzeitwerbstätigkeit bedeuten. Beim Einkommen müsste sich **Gleichstellung als gleiche Erwerbseinkommen** niederschlagen.

Die **Differenzperspektive** hingegen geht davon aus, dass Frauen und Männer unterschiedliche Neigungen und Fähigkeiten haben. Gleichstellung wird hier als Gleichberechtigung bzw. gleiche Chancen für Frauen und Männer verstanden. Das ist auch zugleich die Problematik dieses Ansatzes: Unterschiede zwischen Frauen und Männern werden hervorgehoben und verfestigt („Differenzdilemma“). Ein Beispiel aus dem Bereich Arbeitsmarkt wäre eine Aufwertung von (weiblicher) Betreuungsarbeit statt höherer Erwerbsbeteiligung von Frauen. Ideen wie das „Erziehungsgeld“ entsprechen diesem Ansatz. Gleichstellung beim Einkommen wäre damit bei **gleichen Einkommen aus Erwerb und/oder Transfer** gegeben.

Die **Transformations-Perspektive** geht über diese beiden anderen Ansätze deutlich hinaus. Sie setzt auf die Auflösung traditioneller Geschlechterstereotypen. Das polare Geschlechterkonzept wird in Frage gestellt, Konstruktionsmechanismen für Geschlechtsbenachteiligungen werden offen gelegt. Dadurch wird aber auch Geschlecht selbst als Konstrukt offen gelegt („Konstruktionsdilemma“). Bezogen auf den Arbeitsmarkt entspricht beispielsweise das Modell der universellen Betreuungsarbeit diesem Ansatz, in dem

weder Betreuungs- noch Erwerbsarbeit als einem Geschlecht zuordenbar betrachtet wird. Hinsichtlich Einkommen würde diese Sicht etwa eine **Neubewertung** von typisch weiblicher und typisch männlicher **Arbeit** bedeuten, die sich in der **konkreten Entlohnung niederschlägt**.

*Eine ausführliche Darstellung zu Gendertheorien und Genderanalyse findet sich im Beitrag von Andrea Leitner und Christa Walenta in diesem Band.*

Bezogen auf die Frage der Messung von Gleichstellung haben die drei Modelle unterschiedliche Implikationen. Während sich laut Gleichheitsperspektive mehr Gleichstellung in einer Angleichung der Indikatoren von Frauen und Männern niederschlagen müsste, können Unterschiede in den Werten bei der Differenzperspektive nicht nur auftreten, sondern sogar erwünscht sein. Damit besteht die Problematik, dass damit jede Abweichung zwischen Frauen und Männern letzten Endes als Gleichstellung interpretiert werden könnte. Die Transformationsperspektive stellt grundsätzlich Konstruktion der Geschlechterrollen in Frage. Wenn diese Grundlagen nicht zulässig sind, muss eine Erhebung von Daten, die darauf basieren, ebenso hinterfragt werden.

Das hier vorgeschlagene Kennzahlensystem orientiert sich stark an der **Gleichheitsperspektive**. Neben grundsätzlichen Bedenken, Geschlechtsstereotypen durch die Differenzperspektive festzuschreiben, ist diese Entscheidung auch eine **pragmatische**. So gibt es eine Fülle von Daten zur „männlichen“ Erwerbsarbeit, während etwa Daten zur Betreuungsarbeit höchst spärlich erhoben werden. Damit soll nicht suggeriert werden, Betreuungsarbeit wäre ein zu vernachlässigender Bereich, ganz im Gegenteil besteht dringender Bedarf diese Datenlücken endlich zu füllen. Dennoch soll dies nicht der Grund sein, auf die Erstellung eines machbaren Kennzahlensystems gänzlich zu verzichten.

Ein Stück weit kann die **Differenzperspektive** dennoch in dem vorliegenden Modell erfasst werden. So wäre es in diesem Verständnis kein Ziel, dass Frauen die exakt gleichen Tätigkeiten wie Männer ausüben oder in den gleichen Branchen beschäftigt sind, es wäre jedoch ein Verstoß gegen die Gleichstellung, wenn „Frauenbranchen“ systematisch schlechter

bezahlt werden. Würde eine Gesellschaft überwiegend von Frauen erbrachten Tätigkeiten die gleiche Wertigkeit zugestehen wie überwiegend von Männern erbrachten Tätigkeiten, müsste die Entlohnung das widerspiegeln. Auch das wäre Gleichstellung.

Auch die **Transformationsperspektive** bietet bei der Interpretation der Daten wesentliche Anhaltspunkte. So muss beispielsweise nicht die männliche Norm als Gleichstellungsziel betrachtet werden; ein steigender Anteil von Teilzeit bei Männern kann als ein größerer gleichstellungspolitischer Fortschritt angesehen werden, als ein Anstieg der Vollzeitquote bei Frauen.

Wie sich an den Ausführungen zeigt, werden zwar mit der Datenauswahl bereits wesentliche Weichen hinsichtlich des zugrunde liegenden Verständnisses von Gendergerechtigkeit gestellt, darüber hinaus fließen aber auch in die Interpretation der erhobenen Daten die dahinter liegenden Konzepte ein. Somit bestimmt jedes Kennzahlensystem zwar in entscheidender Weise mit, welche Genderkonzepte in welcher Weise zur Anwendung kommen können, jedoch kann kein System eine abschließende Antwort auf die Frage geben, wie die Daten zu interpretieren sind.

## 4. Wägen und Messen von Gerechtigkeit

Mit den modernen Sozialwissenschaften wurden Daten und Statistiken zu einem anerkannten Mittel, komplexe gesellschaftliche Phänomene fassbar zu machen und in ihrer Größenordnung zu quantifizieren. Entsprechende Datengrundlagen sind nicht nur unabdingbare Voraussetzung für die Feststellungen vorhandener Probleme und ihrer Analyse, sie spielen auch in der Steuerung von Prozessen und Messung von unmittelbaren (Aktivitäts-)Zielen und mittelbaren (Wirkungs-)Zielen eine wesentliche Rolle.

Dabei zeigt es sich immer wieder, dass Zahlen auch in der Kommunikation von enormer Bedeutung sind. Dies trifft sowohl auf gesamtgesellschaftlicher Ebene zu, wenn beispielsweise Arbeitslosenquoten als zentrale Größe für die soziale Situation, in der sich ein Staat befindet, herangezogen und für die politische

Auseinandersetzung genutzt werden, als auch auf betrieblicher Ebene, wo Zahlen eine unverzichtbare Rolle in der Kommunikation mit KundInnen, MitarbeiterInnen oder der breiten Öffentlichkeit spielen.

Mit der Etablierung von Gender Mainstreaming als strategischer Ansatz ist auch das Bedürfnis entstanden, den Erfolg dieser Strategie zu messen.

### 4.1 Indikatoren-Modelle für Gleichstellung am Arbeitsmarkt: Einige Beispiele

Gerade in der Arbeitsmarktpolitik hat GM starken Niederschlag gefunden und wurde im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie ebenso verankert wie auf österreichischer Ebene. Hier werden 3 Beispiele auf 3 Ebenen präsentiert und einer kurzen Würdigung unterzogen:

- ▶ EU-Ebene: Benchmarking Chancengleichheit – Österreich im EU Vergleich
- ▶ Österreichische Ebene: Arbeitsmarktservice: Vergaberichtlinie Genderkriterien
- ▶ Regionale Ebene: SYNDEX Synthesis: Arbeitsmarktmonitoring „Gender Mainstreaming“

#### 4.1.1 Benchmarking Chancengleichheit – Österreich im EU Vergleich

Im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie gewinnt der Vergleich zwischen den EU-Ländern zunehmend an Bedeutung. Die Analyse der Benchmarking-Praxis der EU von Wroblewski und Leitner (Wroblewski/Leitner September 2004) befasst sich mit den zentralen **Anforderungen an ein Benchmark-System für Chancengleichheit** und analysiert die im Beschäftigungsbericht enthaltenen Indikatoren im Hinblick auf ihre Eignung und Aussagekraft aus österreichischer Sicht. Diese Arbeit befasst sich mit den zentralen Anforderungen an ein Benchmark-System für Chancengleichheit und analysiert die (Gleichstellungs-)Indikatoren der europäischen Beschäftigungsstrategie, die in den Beschäftigungsberichten erhoben werden, im Hinblick auf ihre Eignung und Aussagekraft.

Es handelt sich um einen guten und umfassenden Problemaufriss zum Thema Benchmarking. Anschaulich herausgearbeitet wird die Abhängigkeit der Ergebnisse von der Darstellungsform. Die gute Position Österreich hinsichtlich der Erwerbsbeteiligung von

Frauen relativiert sich deutlich, wenn die Qualität der Beschäftigung (Teilzeit, Befristungen, Einkommen) mit einbezogen wird.

Wichtige Themen - wie die der hinter den Ergebnissen liegenden Prozesse oder die Frage der Gewichtung der Faktoren - werden als Problem angesprochen, es gibt jedoch keine Lösungsvorschläge.

Entsprechend der Logik des Benchmarkings steht hier der Ländervergleich im Vordergrund und konzentriert sich stark auf die „Gaps“ zwischen den Geschlechtern, die Frage der Entwicklung der absoluten Position von Frauen findet keine Berücksichtigung. Verfolgenswert ist der starke Fokus auf die Qualität von Arbeit und die Einführung einer Kategorie von kul-

turellen Werten und Normen als mögliche Indikatoren. Interessant sind auch die so genannten „Vereinbarkeitsindikatoren“ wie Geburtenrate oder die Aufteilung unbezahlter Arbeit in Verknüpfung mit Arbeitsmarktpartizipation.

#### 4.1.2 Arbeitsmarktservice: Vergaberichtlinie Genderkriterien, 2005

Das Arbeitsmarktservice arbeitet im Rahmen von Vergaben mit Gender-Kriterien. Diese werden jeweils für die Ausschreibung festgelegt, es gibt keine „Fixkriterien“. Die Kriterien stellen zum einen auf die Maßnahme selbst, zum anderen auch auf die Träger, insbesondere das Personal, ab.

Dies kann beispielsweise auf Maßnahmenebene folgendermaßen aussehen:

Punkte	Definition
0	Es werden keine bzw. lediglich in der Maßnahmenbeschreibung bereits vorgegebene Angaben gemacht.
1	Basierend auf einer gendersensiblen Analyse der Arbeitsmarktsituation wird ein Gleichstellungsziel formuliert und ein entsprechend dem Maßnahmentyp adäquater Gleichstellungsindikator (z.B. Qualifizierungsmaßnahme – Abbruchquote der Frauen; BO-Maßnahme – Frauen wählen zukunftsträchtige Berufe in nicht typisch weiblichen Bereichen) definiert.
1	Bei der Methodenbeschreibung und der Beschreibung der didaktischen Zugänge wird auf die Gleichstellungszielsetzung Bezug genommen und die konkreten Umsetzungsvorhaben nachvollziehbar dargestellt.
1	Es wird schlüssig und transparent dargestellt, wie die geforderten Bildungsinhalte der Maßnahme gleichstellungsfördernd gestaltet und konzipiert sind.

Auf Ebene des Trägers werden Gleichstellung fördernde Maßnahmen bewertet. Auch hierfür ein mögliches Beispiel:

- ▶ Frauenanteil bei den TrainerInnen (differenziert nach Frauen-/Männerdominanz im Berufsbereich)
- ▶ Gleichstellungsorientierte Kompetenz der TrainerInnen:

nen: zB absolvierte Aus- und Weiterbildungen bzw. Kurse anzuführen, welche die TrainerInnen befähigen gendersensibel zu unterrichten und KursteilnehmerInnen gleichstellungsfördernd zu begleiten und zu beraten

- ▶ Gleichstellungsorientierte Kompetenz der TrainerInnen, z.B. Erfahrungen in der Umsetzung von frau-

<sup>8</sup> Das BVergG sieht auch generelle Ausschlussgründe vor, die zu einem sofortigen Ausschluss aus dem Vergabeverfahren führen. Solche Ausschlussgründe sind unter anderem Verurteilungen

betreffend gewisser Tatbestände, Konkurs- Insolvenzverfahren bzw. Liquidation sowie schwere Verfehlungen gegen Arbeits-, Sozial- oder Umweltrecht (vgl. Kropik et al 2006, S. 46ff, insbes. 52).

enspezifischen Maßnahmen und gleichstellungsfördernden Beratungsangeboten

Den Kriterien ist jeweils eine **konkrete Operationalisierung** angefügt, etwa bei welchem Anteil von Trainerinnen wie viele Punkte vergeben werden. Diese konkrete Ausarbeitung ist eine der Stärken dieses Ansatzes. Allerdings sind die Kriterien konkret auf Vergabe ausgerichtet und können kaum auf eine Makroebene übertragen werden.

Als interessanter Zugang kann die Differenzierung des Frauenanteils nach Geschlechterdominanz im jeweiligen Berufsbereich gesehen werden. Durch die Bezugnahme verändert sich die Bedeutung des Kriteriums, der jeweilige Kontext wird entsprechend berücksichtigt.

#### 4.1.3 SYNDEX Synthesis: Arbeitsmarktmonitoring „Gender Mainstreaming“

Der relativ umfassendste Ansatz um Gleichstellung am Arbeitsmarkt auf einer Makroebene zu messen ist der Gender Mainstreaming Syndex. Dieser umfasst eine ausdifferenzierte Struktur, die einige interessante Ansatzpunkte bietet, jedoch auch einige Probleme beinhaltet.

Der Syndex setzt sich **aus 20 Indikatoren zusammen**, die wiederum in drei Bereiche unterteilt werden. Berechnet wird die Geschlechterdifferenz im Verhältnis zu der Summe der Frauen- und Männerwerte – damit wird ein Index zwischen 0 und 100 gebildet – je höher die Werte, desto größer der Unterschiede zwischen Frauen und Männer. Die Indizes werden zusammengezählt und durch die Anzahl der Indikatoren dividiert – damit sollen Entwicklungen über die Zeit bzw. zwischen unterschiedlichen Regionen abgebildet werden. Jeder der Indikatoren hat ein Gewicht von 5% - je nach Anzahl der Indikatoren gehen die folgenden Felder unterschiedlich in den Syndex ein:

- ▶ Erwerbsbeteiligung 15%
- ▶ Beschäftigung (30%) und Arbeitslosigkeit (20%)
- ▶ Erwerbseinkommen (35%)

Die gesamte Darstellung beruht auf Verlaufsdaten und damit auf den von Synthesis weiterverarbeiteten Hauptverbandsdaten.

Positiv ist, dass bei der Erwerbsbeteiligung nicht nur Beschäftigung, sondern auch Beschäftigungsstabilität und Karenzierung berücksichtigt wird. Bei Beschäftigung werden Teilzeitbeschäftigung und Beschäftigungswechsel berücksichtigt. Teilzeitbeschäftigung und Arbeitslosigkeit wird mit 20% relativ hoch gewertet.

Erwerbseinkommen werden als zentrales Argument für „Qualität der Arbeit“ gewertet, hier geht es immer um das oberste Einkommenssegment – damit werden erfolgreiche Einkommen abgebildet und die Ausreißer nach oben eingefangen, jedoch geht die Verteilung verloren. Angesichts der Auseinanderentwicklung von unteren und oberen Einkommen ist das nicht unproblematisch. Eine Schwäche ist auch, dass Einkommen aus Teilzeitbeschäftigung hier nicht berücksichtigt werden, obwohl österreichweit mehr als 40 % der Frauen ein solches beziehen. Durch die Konzentration von Teilzeit auf Frauen und den Umstand, dass Teilbeschäftigung auch auf Stundenbasis schlechter entlohnt ist, wird der Einkommensunterschied in zweifacher Weise unterschätzt. Durch die Standardisierung (Hochrechnung auf ein fiktives Jahreseinkommen) wird der Unterschied zusätzlich verringert, da Frauen häufiger nicht das ganze Jahr durchgängig beschäftigt sind als Männer.

Bedauerlicherweise ist die Dokumentation oft vage, sodass einiges an Interpretation bleibt. Unklar ist auch, warum die Gewichtung der einzelnen Indikatoren in dieser Weise gewählt wurde, dieser haftet eine gewisse Willkürlichkeit an. Die Zusammenfassung zu einer gesamten Zahl macht das **System zwar sehr griffig, der Aussagewert ist jedoch zu relativieren**. Eine weitere Schwäche ist – wie bei so vielen Modellen - dass nur der relative Abstand zwischen Frauen und Männer gemessen wird, so wirkt sich beispielsweise ein starker Anstieg der Arbeitslosigkeit von Männern als positiv für die Gleichstellung aus.

<sup>9</sup> Die Liste der von AuftraggeberInnen möglichen zu fördernden Nachweise ist im BVerG §§ 70 ff (siehe Kropik et al 2006, S.179) zu finden.

Insgesamt erscheint an dem Modell der Versuch, unterschiedliche Aspekte des Arbeitsmarktes zusammenzufassen als interessant, wenn auch nicht unproblematisch. Weiter verfolgenswert erscheinen das Einbeziehen von Qualitätsaspekten sowie der Beschäftigungsstabilität.

## 5. Das Modell Einkommensindikator

Das Modell geht grundsätzlich von einem **pragmatischen Ansatz** aus: Es soll ein Instrument sein, das sich am **tatsächlich Machbaren** orientiert und mit den verfügbaren Daten gespeist werden kann. Auf der anderen Seite soll das System kein geschlossenes sein, sondern so viel **Anpassungsfähigkeit** haben, dass es bei einer Verbesserung der Datenlage weiter entwickelt bzw. auf verschiedenen Ebenen entsprechend der jeweiligen Datenlage eingesetzt werden kann.

Von den verfügbaren Daten auszugehen bedeutet natürlich, gewisse Unzulänglichkeiten in Kauf zu nehmen, mit denen bewusst umgegangen werden muss. Entsprechend umsichtig muss die Interpretation der Ergebnisse erfolgen. Allerdings gibt es – wie oben bereits ausgeführt - kein politisch neutrales Kennzahlensystem. Im Folgenden soll jedoch transparent gemacht werden, welche Überlegungen hinter den Vorschlägen stehen und warum die jeweilige Variante vorgeschlagen wurde.

Zielgruppe des Indikators sind alle AkteurInnen, die an der Umsetzung von Gender Mainstreaming beteiligt und/oder interessiert sind. Das Modell soll Problemstellungen und Entwicklungen hinsichtlich Gleichstellung am Arbeitsmarkt sichtbar machen und damit ins Bewusstsein rücken. Die Ergebnisse sollen als Ansatzpunkte für entsprechende politische Optionen dienen.

Der **Fokus liegt auf der Entwicklung von Gleichstellung**. Das Modell soll nicht den Entwurf einer idealen Gesellschaft abbilden, sondern aufzeigen, ob die Entwicklungen zu größerer Gleichstellung führen und welche Faktoren dabei von Bedeutung sind. Der Erkenntniswert soll für die Ableitung und/oder Bewertung von politischen Maßnahmen hilfreich sein.

### 5.1 Erwerbseinkommen als Indikator für Gleichstellung

Der **gesamte Indikator basiert auf Erwerbseinkommen**. Das mag auf den ersten Blick fragwürdig erscheinen, da Gleichstellung am Arbeitsmarkt von vielen Faktoren abhängt – von der Frage der Partizipation, des Arbeitszeitausmaßes, des Bildungsgrades, der beruflichen Positionierung usw. Andererseits ist die **Erzielung eines Einkommens der Hauptgrund für Aktivität am Arbeitsmarkt** und die Frage, inwieweit dieses Einkommen eine Existenzsicherung ermöglicht, eine ganz zentrale. Zudem sind Erwerbseinkommen – trotz steigender Bedeutung von Transfer-einkommen und Einkommen aus Besitz und Vermögen - nach wie vor die **wichtigste Einkommensform** für die Bevölkerung. Darüber hinaus sind die Transfer-einkommen im Bereich der Sozialversicherung eng mit den Erwerbseinkommen verknüpft, da zum ersten erst durch bestimmte Zeiten der Versicherung – also eines sozialversicherungspflichtigen Einkommens – überhaupt ein Anspruch erworben wird; zum zweiten ist durch das Äquivalenzprinzip die Höhe der Sozialversicherungsleistungen an das vorangegangene Einkommen gekoppelt.

Bezüglich der Gleichstellung am Arbeitsmarkt kann das **Erwerbseinkommen als Kristallisationspunkt aller Einflussfaktoren** betrachtet werden. Die meisten Faktoren haben Rückwirkung auf das Einkommen, wie an folgenden Beispielen illustriert werden kann:

- ▶ Bereits 4 von 10 Frauen arbeiten in **Teilzeit**, jedoch nur rund 6% der Männer. Offensichtlich ist für Frauen – vor allem auch aus der Notwendigkeit Beruf und Betreuungspflichten zu vereinbaren – deutlich schwieriger, in vollem Stundenausmaß an Erwerbsarbeit zu partizipieren. Diese Ungleichstellung am Arbeitsmarkt hat eine doppelte Rückwirkung auf die Einkommen: zum einen durch die geringere Arbeitszeit, zum anderen dadurch, dass Teilzeit auch auf Stundenbasis schlechter entlohnt ist. Beide Phänomene werden von einem „Einkommensindikator“ erfasst.
- ▶ Bei der Erstausbildung haben Frauen beim **Bildungsniveau** dramatisch aufgeholt und junge Männer teilweise sogar überholt. Das bedeutet jedoch nicht, dass diese Bildung am Arbeitsmarkt

gleich gut bewertet wird, sehr oft werden Frauen bei gleicher Qualifikation in einer schlechter bewerteten Tätigkeit eingesetzt. Auch diese Ungleichbehandlung wäre in einem Einkommensindikator erfasst.

Wird das Erwerbseinkommen als Hauptzweck der Erwerbstätigkeit betrachtet, kann auch relativ leicht mit **gegenläufigen und uneindeutigen Einflussfaktoren** umgegangen werden, wie anhand der folgenden beiden Punkte illustriert werden kann.

- ▶ **Bessere Bildung und steigende Teilzeit** wirken gegenläufig auf die Erwerbseinkommen, bei einer getrennten Betrachtung stellt sich die Frage, welcher Einfluss **in welcher Weise zu gewichten** ist. Da sich beim Erwerbseinkommen beide Faktoren niederschlagen, ist eine solche Gewichtung nicht unbedingt notwendig: die Einkommensentwicklung zeigt ohnehin, ob es insgesamt eine Verbesserung der Einkommenssituation von Frauen gab.
- ▶ Der Zusammenhang von **vertikaler Segregation am Arbeitsmarkt** (also nach Branchen und/oder Berufen) und Einkommensunterschied ist kein eindeutiger, so hat beispielsweise Schweden trotz einem sehr hohen Segregationsgrad einen relativ geringen Gender Pay Gap. Andere Länder wie etwa Österreich haben einen hohen Segregationsgrad und einen hohen Einkommensunterschied zwischen Frauen und Männern. Betrachtet man das Erwerbseinkommen als Hauptmotiv der Erwerbstätigkeit, ist eine **Auflösung dieses Widerspruchs** nicht erforderlich. Es gilt dann die Prämisse, dass vertikale Segregation dann ein Problem ist, wenn sie die Einkommenschancen von Frauen schmälert.

Anknüpfend an die Frage der theoretischen Ausrichtung ist die **Zielsetzung** der Gleichstellung stark an der Gleichheitsperspektive orientiert: **Gleichstellung am Arbeitsmarkt ist bei gleich hohen Erwerbseinkommen erreicht**.

Das bedeutet, dass Frauen – im Schnitt - gleich gut bezahlte Positionen besetzen wie Männer und gleich viele Stunden einer Erwerbsarbeit nachgehen können; dass sie ihre Bildung gleich gut verwerten können, gleich mobil sind wie Männer usw.

Auf der anderen Seite können hier auch die Differenz- und die Transformationsperspektive wirksam werden. So können zB Frauen und Männer die Einkommen durchaus in unterschiedlichen Berufen erzielen. Oder ein Mehr an Gleichstellung könnte dadurch bewirkt werden, dass eine Aufwertung der Arbeit in typischen Frauenberufen erfolgt.

Jedoch muss die oben genannte Zielsetzung ergänzt werden um die Frage des Zugangs zu Erwerbseinkommen. Gleichstellung wäre jedenfalls nicht erreicht, wenn berufstätige Frauen gleich hohe Erwerbseinkommen haben wie Männer, jedoch viel weniger Frauen als Männer überhaupt einen Zugang zu bezahlter Erwerbsarbeit haben. Daher lautet die ergänzte Zielsetzung: **Gleichstellung am Arbeitsmarkt ist erreicht, wenn Frauen und Männer gleich hohe Erwerbseinkommen haben und sich im gleichen Ausmaß an bezahlter Erwerbsarbeit beteiligen können**.

Aus praktischer Sicht ist von wesentlicher Bedeutung, dass die Datenlage zu den Erwerbseinkommen relativ gut ist und verschiedene Datenquellen für Auswertungen – auch über längere Zeiträume - herangezogen werden können.

## 5.2 Datengrundlagen und Messprobleme

Jede Form der Messung braucht Datengrundlagen, bei denen folgende Grundfragen von Relevanz sind:

- ▶ **Existenz der Daten:** Zu bestimmten Themenbereichen, beispielsweise unbezahlte Arbeit, gibt es nur wenige, oft zersplitterte und nicht vergleichbare Daten. Auch unterschiedliche Formen von Einkommen werden unterschiedlich gut erhoben und ausgewertet.
- ▶ **Qualität:** Diese ist bei administrativen Daten in hohem Ausmaß von der Wartung abhängig; ist ein bestimmtes Kriterium für die Verwaltung nicht von Bedeutung, wird dieses Datum oft nicht aktualisiert (zB Staatsbürgerschaft bei Sozialversicherungsdaten) und ist daher teilweise veraltet. Bei Stichproben ist die Erhebungsmethode und die Zellbesetzung von entscheidender Bedeutung für die Qualität.
- ▶ **Verfügbarkeit:** Neben der Frage, ob und wie die Daten überhaupt zugänglich sind und in welcher Form, ist hier auch wichtig, mit welcher zeitlichen

Verzögerung ab Erhebung dies der Fall ist. So ist zB. die Einkommenssteuer auf Grund der Logik der Veranlagung immer erst drei Jahre im Nachhinein verfügbar. Je größer der time-lag, desto geringer ist der Erkenntniswert.

- ▶ **Periodizität:** Es gibt Datenquellen, die interessante Informationen beinhalten, jedoch nur in großen Zeitabständen erhoben werden. So wird etwa die Verdienststrukturerhebung nur alle 4 Jahre erhoben, daher sind nur sehr grobe Zeitreihen möglich und die Abstände zur nächsten Aktualisierung sehr groß.
- ▶ **Regionalität und Differenziertheit:** Stark abhängig von der Form der Erhebung können Daten in unterschiedlichem Ausmaß auf Regionen herunter gebrochen und nach anderen Kriterien (zB Alter, Bildungsgrad, Branche usw.) differenziert dargestellt werden; bei Stichproben sind zu stark aufgefächerte Differenzierungen nicht möglich, weil es dann zu Verzerrungen („Stichprobenfehler“) kommt.

5.2.1 Die wunderbare Welt der Einkommensdaten  
Erwerbseinkommen sind in Österreich in unterschiedlichster Form dokumentiert. Die am häufigsten verwendete Quelle sind die Daten des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger. Darüber hinaus gibt es die Steuerstatistiken (Lohnsteuer, Einkommenssteuer, Integrierte Lohn- und Einkommenssteuerstatistik), auf europäischer Ebene die EU-SILC-Erhebung (Erhebung über Einkommen und Lebensbedingungen) und die Verdienststrukturerhebung.

Zudem wird seit 2001 in Österreich zweijährlich der Einkommensbericht des Rechnungshofs publiziert, der auf einer Verknüpfung von Daten aus der Steuer, der Sozialversicherung und dem Mikrozensus beruht. *Eine Übersicht über Datenquellen und deren Möglichkeiten und Problempunkte findet sich im Datenhandbuch der EP POPUP GEM.*

Für die Erstellung des Einkommensindicators erfolgte die Entscheidung, diesen auf Basis der **Lohnsteuerstatistik** zu erstellen, und zwar aus folgenden Gründen:

- ▶ Die Lohnsteuerstatistik basiert auf **administrativen Daten** und ist somit eine Vollerhebung aller unselbstständigen Erwerbseinkommen in Österreich. Die Datenqualität ist entsprechend hoch.
- ▶ Sie erscheint jährlich mit einer **zeitlichen Verzögerung** von rund 2 Jahren, das ist zwar nicht optimal, aber **akzeptabel** angesichts der anderen Vorteile.
- ▶ Seit 1994 ist die Lohnsteuerstatistik eine Vollerhebung, die **Bildung einer Zeitreihe** ist somit weit zurück möglich
- ▶ Es handelt sich um die **konkreteste Abbildung der realen Einkommenssituation** von unselbstständig Erwerbstätigen, weil hier tatsächliche Jahreseinkommen in vollem Umfang, also vom ersten bis zum letzten Euro, erfasst werden. Zudem wird auch unterjährige Beschäftigung zur Gänze abgebildet, was erwünscht ist - das spiegelt sich auch in den realen Einkommen wider.<sup>2</sup>

Ein wesentlicher **Nachteil** dieser Statistik ist, dass nur unselbstständige Einkommen erhoben werden und **Selbstständige außer Acht** bleiben. Noch besser wäre daher die Integrierte Lohn- und Einkommenssteuer, die ist jedoch nur mit einer sehr großen Verzögerung verfügbar. So sind derzeit die neuesten Daten für 2003 verfügbar. Zudem erscheint diese Statistik erst seit 2002 jährlich, davor ist sie nur für bestimmte Jahre in unregelmäßigen Abständen verfügbar, womit nur durchlöcherterte und unregelmäßige Zeitreihen erstellbar wären.

Problematisiert muss an dieser Stelle die **Frage der Arbeitszeit** werden. Entsprechend der Logik der Gleichheitsperspektive steht eine ungleiche Verteilung von bezahlter Arbeitszeit der Gleichstellung entgegen. Aus dieser Perspektive ist es richtig, dass Einkommen aus unterschiedlichem Arbeitszeitausmaß in der Lohnsteuerstatistik abgebildet werden. Hätten mehr Frauen die Möglichkeit mehr Stunden zu arbeiten, würde sich der Einkommensunterschied verringern und die Gleichstellung verbessert.

Unerwünscht wäre hingegen der Effekt, dass zB. Frauen zwar auf Stundenbasis schlechter als Männer bezahlt werden, jedoch mehr Stunden als Männer

<sup>2</sup> Im Vergleich dazu bilden die Daten der Sozialversicherung nur Einkommen zwischen Geringfügigkeitsgrenze und Höchstbe-

tragsgrundlage ab; zudem werden die Einkommen hochgerechnet, als wäre das ganze Jahr gearbeitet worden.

bezahlt arbeiten und der Pay Gap dadurch verringert wird. Die (größere) Gleichstellung auf Einkommensebene wäre dann eine *scheinbare*. Dieses Problem ist jedoch derzeit ein akademisches: Solange die bezahlte Arbeit so ungleich zum Nachteil der Frauen verteilt ist, ist dieser Effekt nicht zu erwarten. Wie weiter unten zu zeigen sein wird, wäre zudem im Rahmen des vorliegenden Modells ein Einbau der Entwicklung von Stundenlöhnen durchaus möglich. Derzeit mangelt es leider an den entsprechenden Daten, die das ermöglichen würden.

### 5.3 Gleichstellung relativ und absolut

Bei der Diskussion von Einkommensunterschieden wird zumeist nur die **Relation zwischen Frauen und Männern** in die Betrachtung einbezogen. So beinhaltet beispielsweise der EU-Beschäftigungsbericht nur das Datum „Gender Pay Gap“, nicht jedoch getrennte Daten zu Männer- und Fraueneinkommen. Ebenso stellt der SYNDEX in seiner Gesamtbetrachtung des Arbeitsmarktes auf den aggregierten Unterschied zwischen den Geschlechtern ab.

Diese Vorgangsweise hat ein wesentliches Defizit: Ein **Mehr an Gleichstellung** kann durch eine **verschlechterte Position der Männer** zustande kommen. Diese Entwicklung könnte in einem eingeschränkten Ausmaß auch positiv sein, etwa wenn der Anteil von Teilzeit beschäftigten Männern steigt, weil diese sich in höherem Ausmaß an Kinderbetreuung beteiligen. Auf der anderen Seite kann dies auch Ausdruck zB von Lohndruck und zunehmender Prekariisierung sein. In jedem Fall ist es jedoch nicht nur von Interesse, wie sich der Unterschied zwischen Frauen und Männern, sondern auch wie sich das **absolute Einkommensniveau von Frauen** (und Männern) entwickelt. Gerade vor dem Hintergrund, dass viele Fraueneinkommen keine ausreichende Existenzsicherung bieten, ist diese Information wesentlich.

Das Modell verfolgt daher eine **doppelte Strategie**: Zum einen soll die Entwicklung der Fraueneinkommen absolut gemessen werden, zum anderen die Relation zu den Männereinkommen. Es soll daher **zwei Kernzahlen** geben.

### Bruttojahreseinkommen der unselbständig Erwerbstätigen (Median)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Frauen	14.522	14.551	14.773	14.976	15.304	15.620	15.792	15.984
Männer	23.542	24.006	24.614	25.094	25.592	26.055	26.507	26.907
Männer in % Frauen	162	165	167	168	167	167	168	168

Quelle: Lohnsteuerstatistik laut WebXess; AK Wien

Aus der obigen Tabelle wird ersichtlich, dass die Fraueneinkommen in den letzten Jahren nur sehr schwach gestiegen sind und sich der Abstand zu den Männereinkommen sogar ein wenig vergrößert hat. Der Schluss daraus wäre, dass sich die Einkommensposition von Frauen in den letzten Jahren verschlechtert hat. Wird dies gleich gesetzt mit Gleichstellung am Arbeitsmarkt, hätte das Ausmaß an Ungleichheit genommen.

Dies ist jedoch zumindest hinsichtlich der **Erwerbsbeteiligung** nicht der Fall, diese steigt bei Frauen ja an. Hier wird jedoch ein paradoxes Phänomen wirksam: Zusätzliche Erwerbsbeteiligung erfolgt tendenziell in eher schlecht bezahlten Segmenten, oft auch nur geringfügig und **senkt daher das Durchschnittseinkommen**. Weil Personen, die vorher überhaupt kein Einkommen haben, bei Berechnung der Einkommen außer Acht bleiben, stellt sich ein geringer Ver-

dienst negativer dar als gar kein Verdienst. Damit entsteht ein Problem: Auf der einen Seite ist eine **steigende Erwerbsbeteiligung** von Frauen erwünscht, schließlich lautet das Ziel: Gleichstellung am Arbeitsmarkt ist erreicht, wenn Frauen und Männer gleich hohe Erwerbseinkommen haben und sich im gleichen Ausmaß an bezahlter Erwerbsarbeit beteiligen können. Auf der anderen Seite wirkt dies negativ auf die Einkommen.

Aus dieser Problemstellung - kein Einkommen wird nicht eingerechnet, niedrige Einkommen schon – ergibt sich die **Notwendigkeit**, einen **Zusammenhang zwischen Einkommenshöhe und (potentieller) Erwerbsbeteiligung** herzustellen. Anders gesagt: Je ne Personen, die im erwerbsfähigen Alter sind und keinen Zugang zu bezahlter Erwerbsarbeit haben, müssen Eingang in die Rechnung finden. Das macht auch auf individueller Ebene Sinn: Steigt jemand in den Arbeitsmarkt – auch in eine schlecht bezahlte Position - neu ein, erzielte diese Person zuvor gar kein Einkommen, nunmehr zumindest ein geringes.

#### 5.4 Gesamtbevölkerung

Als Lösung wird hier vorgeschlagen die Verdienstsumme jeweils von Frauen und Männern auf das gesamte Erwerbspotenzial umzurechnen. Das Erwerbs-

potenzial sind hier Frauen und Männer im erwerbsfähigen Alter. Denkbar wäre auch gewesen auf die Personen abzustellen, die beschäftigt sind oder es gerne wären, also arbeitslos sind. Die Tatsache, dass Frauen in einem höheren Ausmaß als Männer gar nicht am Arbeitsmarkt auftreten – vor allem wegen der unbezahlten Arbeit die sie leisten – widerspricht den hier postulierten Gleichstellungszielen. Daher wurde auf die Gesamtbevölkerung im Erwerbsalter abgestellt. In der nachfolgenden Berechnung wurden dafür die 15-60-Jährigen herangezogen.<sup>3</sup>

Die Lohnsteuerstatistik beinhaltet die gesamte **Brutto-Verdienstsumme** nach Geschlecht getrennt. Diese beinhaltet alle Bezüge (auch steuerfreie Zulagen, Sonderzahlungen usw.), sowie Steuern und Sozialversicherungsbeiträge. Diese kann nur durch die jeweilige Bevölkerungszahl dividiert werden, damit erhält man ein **fiktives Pro-Kopf-Einkommen**. Dieses zeigt, **was die einzelne Frau im Erwerbsalter erhalten würde, wenn die gesamte von Frauen verdiente Summe auf alle erwerbsfähigen Frauen aufgeteilt würde**. Das Gleiche wird für die Männer errechnet. Diese Größe funktioniert nur als **arithmetisches Mittel**, ein Median (50% der Personen verdienen weniger als...) macht beim Einbezug einer so großen Zahl von Personen ohne Einkommen wenig Sinn.<sup>4</sup>

#### Fiktives Pro-Kopf-Einkommen für Frauen und Männer

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Frauen Verdienst (in 1.000 Euro)	23.783.695	24.761.128	25.931.742	27.184.972	28.309.809	28.604.302	29.712.203	30.527.213
Männer Verdienst (in 1.000 Euro)	50.788.318	52.485.813	54.166.873	56.146.968	56.699.395	58.017.402	58.767.542	59.888.210
Frauen 15-60 Jahre	2.482.907	2.492.404	2.493.115	2.485.185	2.481.908	2.487.592	2.498.696	2.516.995
Männer 15-60 Jahre	2.515.155	2.520.115	2.518.120	2.509.516	2.507.622	2.515.357	2.525.413	2.542.725
<b>Frauen Pro-Kopf-EK</b>	<b>9.579</b>	<b>9.935</b>	<b>10.401</b>	<b>10.939</b>	<b>11.406</b>	<b>11.499</b>	<b>11.891</b>	<b>12.128</b>
<b>Männer Pro-Kopf EK</b>	<b>20.193</b>	<b>20.827</b>	<b>21.511</b>	<b>22.374</b>	<b>22.611</b>	<b>23.065</b>	<b>23.270</b>	<b>23.553</b>
Männer in % Frauen	211	210	207	205	198	201	196	194

Quelle: Lohnsteuerstatistik, WebXess, AK Wien

<sup>3</sup> Günstiger wäre eine eingeschränktere Altersgruppe gewesen, v.a. bei den Jungen wäre es besser Personen in Ausbildung auszu-

schließen und erst ab 25 J. zu beginnen; dafür war jedoch keine vollständige Zeitreihe verfügbar. An den gesamten Ergebnissen dürf-

Hier zeigt sich, dass **Frauen wesentlich stärkere Steigerungen beim Einkommen** zu verzeichnen haben als zuvor bei der ausschließlichen Betrachtung der Erwerbstätigen. Dass das Ergebnis sich in dieser Hinsicht verbessert, ist im Sinne dieser Umrechnung: Offensichtlich schlägt hier die **steigende Erwerbsbeteiligung als positiver Effekt** durch. Das soll so sein, weil damit ja der Zugang zu Erwerbsarbeit ein besserer geworden ist, d.h. in diesem Bereich mehr Gleichstellung erreicht wurde.

Möglicherweise ist es von Interesse sowohl die tatsächlich Erwerbstätigen als auch die Erwerbsbevölkerung zu analysieren. Es ist natürlich **möglich, beide Beobachtungen** zu machen – sowohl die Entwick-

lung innerhalb der Erwerbstätigen, als auch die Umrechnung auf die Erwerbsbevölkerung. Bei den Erwerbstätigen wäre dann die bessere Option der Median, weil die Verzerrungen durch einzelnen extreme Werte geringer sind; bei der Erwerbsbevölkerung würde das fiktive Pro-Kopf-Einkommen als arithmetisches Mittel zum Einsatz kommen.

### 5.5 Deflationierung

Wie dargestellt soll der Indikator auch einen Einblick in die Entwicklung der Einkommen insgesamt geben. Dabei ist die Kaufkraft wesentlich, also die Frage, was das Einkommen wert ist. Es wird daher vorgeschlagen, die Werte um die **Inflationsrate zu bereinigen**, um so ein exaktes Bild der **realen Lohnentwicklung** zu bekommen.

### Deflationierte Pro-Kopf-Einkommen für Frauen und Männer 1997-2004

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Zuwachs '97 - '04
VPI 1986	132,5	133,7	134,5	137,6	141,3	143,8	145,8	148,8	
Deflation	3,2	4,1	4,8	7,2	10,0	12,0	13,6	15,9	
Frauen Pro-Kopf-EK	9.579	9.935	10.401	10.939	11.406	11.499	11.891	12.128	127
Frauen deflationiert	9.273	9.525	9.907	10.155	10.260	10.120	10.280	10.201	110
Männer Pro-Kopf EK	20.193	20.827	21.511	22.374	22.611	23.065	23.270	23.553	117
Männer deflationiert	19.548	19.967	20.489	20.771	20.339	20.299	20.117	19.811	101

Quelle: Lohnsteuerstatistik, Verbrauchspreisindex, WebXess, AK Wien

Die Deflationierung **relativiert die Einkommenszuwächse beträchtlich**: während ohne Einrechnung der Inflation die fiktiven weiblichen Pro-Kopf Einkommen um mehr als ein Viertel gewachsen sind, reduziert sich dieser Zuwachs auf ein Zehntel, wenn die Geldentwertung mit berücksichtigt wird. Die **fiktiven Pro-Kopf-Einkommen der Männer stagnieren** überhaupt bei Berücksichtigung der Inflation.

### 5.6 Darstellung

Ein wesentliches Anliegen des vorgeschlagenen Modells ist die leichte Kommunizierbarkeit. Der Indikator soll leicht erfassbar sein und auch relative Entwicklung

nachvollziehbar darstellen. Das ist bei absoluten Zahlen nicht wirklich der Fall, zudem entsteht durch die Umrechnung auf die Erwerbsbevölkerung eine „künstliche“ Zahl, die in keiner Statistik aufscheint. Daher wird vorgeschlagen, den Wert des **Basisjahres gleich 100** zu setzen und alle anderen Werte in Relation dazu zu berechnen. Damit ist auf den ersten Blick erkennbar, wie sich die Durchschnittseinkommen seit dem Basisjahr entwickelt haben.

Konkret wird damit das **Pro-Kopf-Einkommen der Frauen im Basisjahr zur Basiszahl der Fraueneinkommen**.

te dies jedoch wenig ändern. Am anderen Ende ist mit der Begrenzung auf 60 J. die Altersgrenze für die Pension für Frauen abgebildet.

<sup>4</sup> Hätte die Hälfte und eine Person kein Einkommen, wäre der Median null.

Entsprechend der doppelten Strategie der absoluten Entwicklung und der Männer-Frauen-Relation werden zudem Männereinkommen in % des Fraueneinkommens

des betreffenden Jahres dargestellt. Damit wird auch erkenntlich, wie sich der Einkommensunterschied entwickelt.

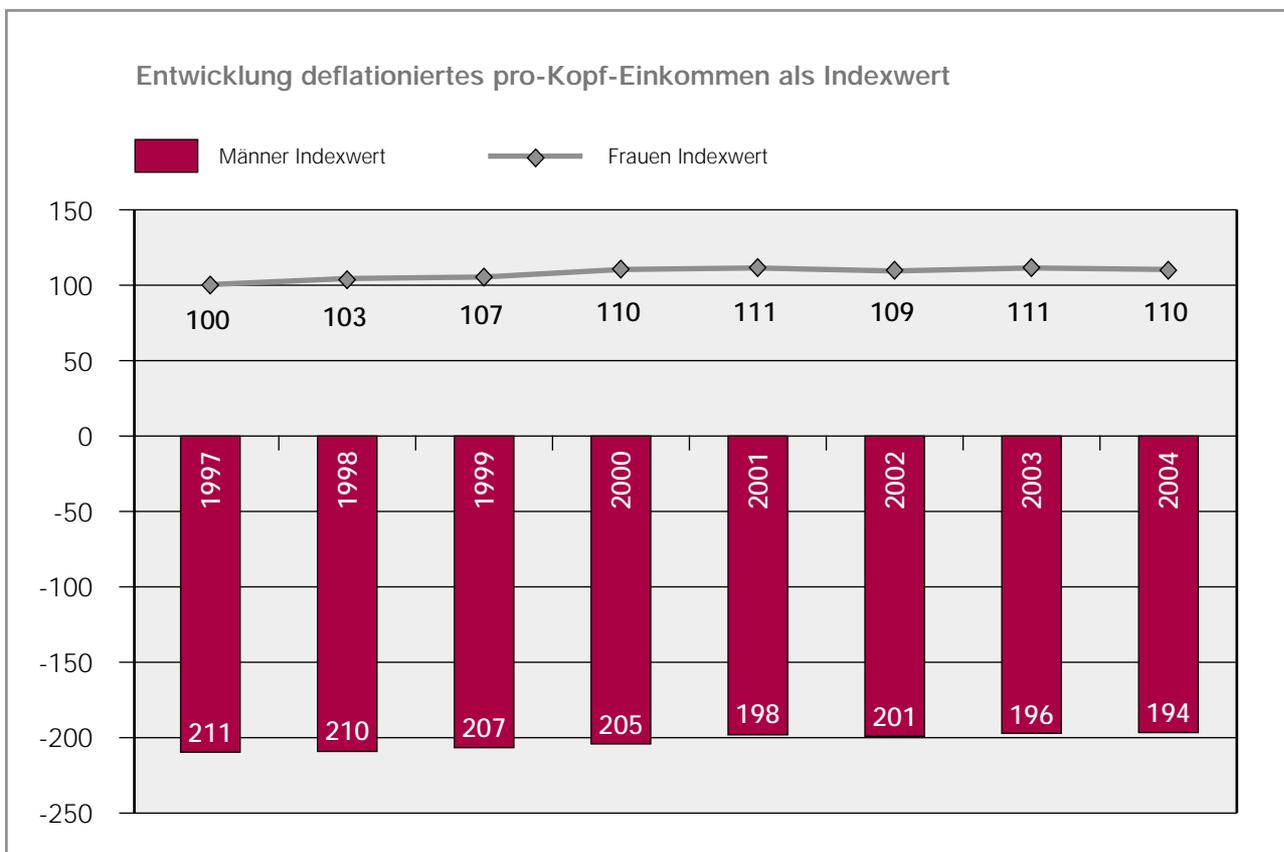
### Entwicklung des fiktiven Pro-Kopfeinkommens als Indexwert

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Frauen deflationiert	9.273	9.525	9.907	10.155	10.260	10.120	10.280	10.201
<b>Frauen Indexwert</b>	<b>100</b>	<b>103</b>	<b>107</b>	<b>110</b>	<b>111</b>	<b>109</b>	<b>111</b>	<b>110</b>
Männer deflationiert	19.548	19.967	20.489	20.771	20.339	20.299	20.117	19.811
<b>Männer Indexwert</b>	<b>211</b>	<b>210</b>	<b>207</b>	<b>205</b>	<b>198</b>	<b>201</b>	<b>196</b>	<b>194</b>

Quelle: Lohnsteuerstatistik, Verbraucherpreisindex, WebXess, eig. Berechnungen

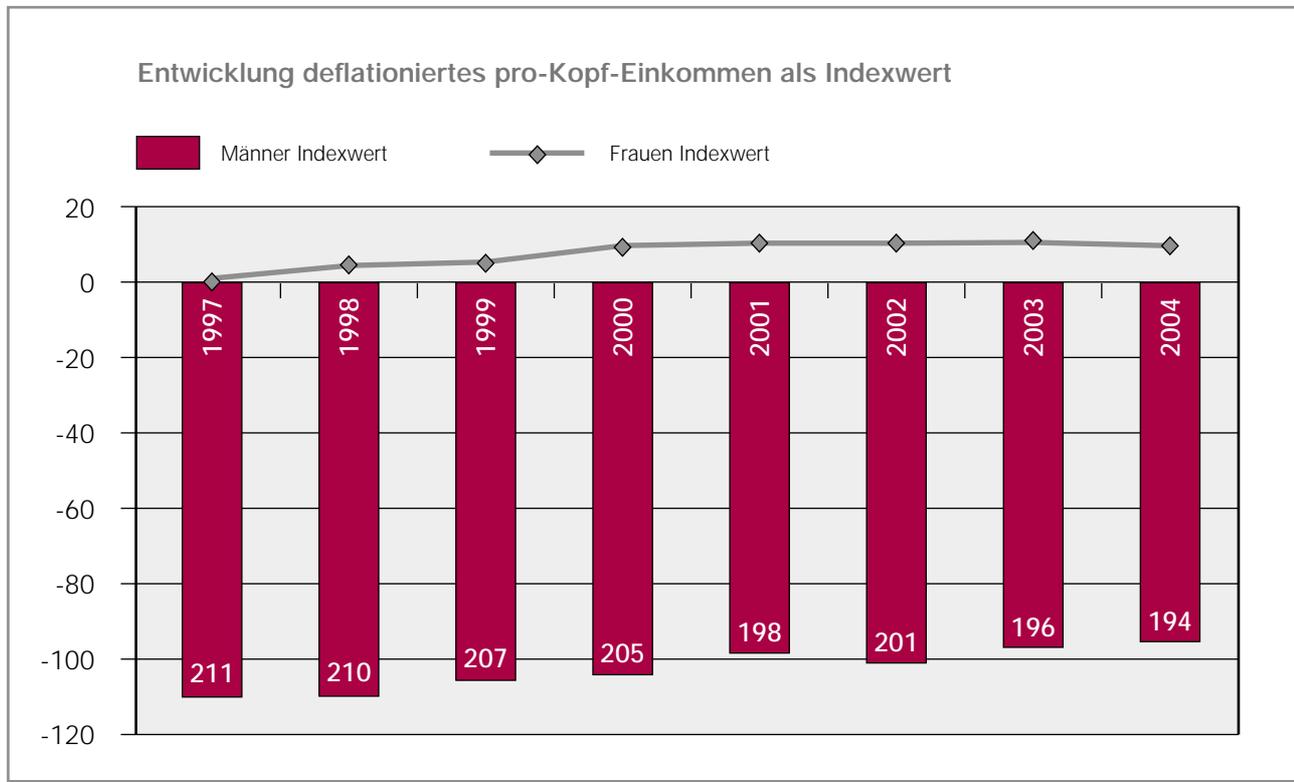
An dieser Darstellung wird schnell erkennbar, dass es bei den **Frauen Einkommenszuwächse** gegeben hat, diese aber **sehr moderat** ausgefallen sind. Darüber hinaus wird ersichtlich, dass sich die **Relation zu Männereinkommen dennoch verbessert** hat, was

bedeutet, dass diese **noch** weniger gewachsen sind als die Fraueneinkommen. Diese Entwicklung lässt sich auch grafisch darstellen. Um den Einkommensunterschied als Diskrepanz besser erkenntlich zu machen, wurden die Werte invertiert (negativ) dargestellt.



Soll die Entwicklung noch deutlicher hervorgehoben werden, können die Indexwerte für die grafische

Darstellung um 100 reduziert werden, damit wird das Bild „komprimiert“ und noch deutlicher:



### 5.7 Einflussfaktoren: Was bestimmt die Einkommen?

Der oben dargestellte Indikator bildet die Entwicklung der Einkommenschancen von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt ab. Offen bleibt jedoch, auf welche Faktoren diese Entwicklungen zurückzuführen sind. Wie bereits angesprochen, kommen eine Vielzahl sol-

cher Faktoren als Einflussgrößen in Frage. Die nachstehende Aufstellung gibt eine kurze Übersicht dazu, eine ausführliche Darstellung dieser Themenfelder erfolgt im Beitrag von Andrea Leitner und Christa Walenta in diesem Band.

Folgende Themenfelder wurden identifiziert:

Themenfeld	Inhalt	Mögliche Kennzahlen
1. Partizipation	Teilnahme an bezahlter Erwerbsarbeit und unbezahlter Reproduktionsarbeit	Erwerbsquote, Beschäftigungsquote, Teilzeit, Karenz, Arbeitslosigkeit, Reproduktionsarbeit
2. Vertikale Segregation	Berufliche Positionierung nach Hierarchiestufen bzw. inhaltlicher Tätigkeit	Geschlechterverteilung nach einfachen/mittleren/höheren Tätigkeiten (ISCO) Berufsprestigescores
3. Horizontale Segregation	Berufliche bzw. branchenspezifische Positionierung	Geschlechterverteilung nach Berufen/Branchen Typologien

Themenfeld	Inhalt	Mögliche Kennzahlen
4. Einkommen	Unterschiedliche (verfügbare) Einkommen und unterschiedliche Stundenlöhne	Brutto/Nettoeinkommen nach Jahr/Monat/Stunde Verfügbare Einkommen inkl. Transfers
5. Qualität der Arbeit	Arbeitszufriedenheit, Arbeitszeit, Arbeitsausmaß, Stabilität, Beschäftigungsformen	Arbeitszeitlage (Wochenend-, Nacht-, Schichtarbeit); Arbeitsausmaß: Überstunden, Voll-/Teilzeit (unfreiwillig) Prekäre Arbeitsverhältnisse (freie Dienstverträge, Befristungen, Leiharbeit...), Arbeitszufriedenheit
6. Qualifikation	Formale Fähigkeiten und Fertigkeiten, die durch Aus- und Weiterbildung sowie berufliche Erfahrung erworben werden	Bildungsniveau Bildungssegregation Teilnahme an betrieblicher und außerbetrieblicher Weiterbildung
7. Rahmenbedingungen	Aspekte, die eine Erwerbsbeteiligung wesentlich beeinflussen (Betreuung für Kinder und Pflegebedürftige, Verkehrsmobilität, gesetzliche Regelungen...)	Kindbetreuungsangebote für unterschiedliche Altersklassen (bis 3, 4 bis 6, Nachmittagsbetreuung für Schulkinder) Mobilitätsindikatoren

Wie die Aufstellung zeigt, gibt es eine Vielzahl von möglichen Themen und Messgrößen, die als erklärungsrelevant herangezogen werden können. Diese Daten sind in völlig unterschiedlichem Ausmaß und unterschiedlicher Weise verfügbar. So stehen beispielsweise aus der Arbeitskräfteerhebung relativ gute Daten zur Partizipation am Arbeitsmarkt zur Verfügung, während bei der unbezahlten Arbeit ein hinreichend bekannter Mangel herrscht.

Wie oben ausgeführt, sollte eine Vorgangsweise gefunden werden, die es ermöglicht gut verfügbare Daten zu verwenden, ohne jedoch die Integration weiterer Daten auszuschließen. Es soll auch möglich sein, auf unterschiedlichen Ebenen die jeweils vorhandenen Datenbestände in der Auswertung verwertbar zu machen.

Die Vorgangsweise, die hier vorgeschlagen wird, ist eine Art „Matching“ zwischen dem Einkommensindikator und den erklärungsrelevanten Variablen. Das Grundprinzip ist ein einfaches: Wurde ein Indikator als erklärungsrelevant identifiziert, erfolgt die analoge Berechnung zum Einkommensindikator. Das bedeutet,

es wird eine parallele Zeitreihe erstellt und das Basisjahr wiederum auf 100 gesetzt. Wird nur der Einkommensindexwert und der Indexwert anderer Indikatoren nebeneinander gestellt, zeigt sich, ob die Entwicklung parallel, gegenläufig oder ohne erkennbaren Zusammenhang verläuft.

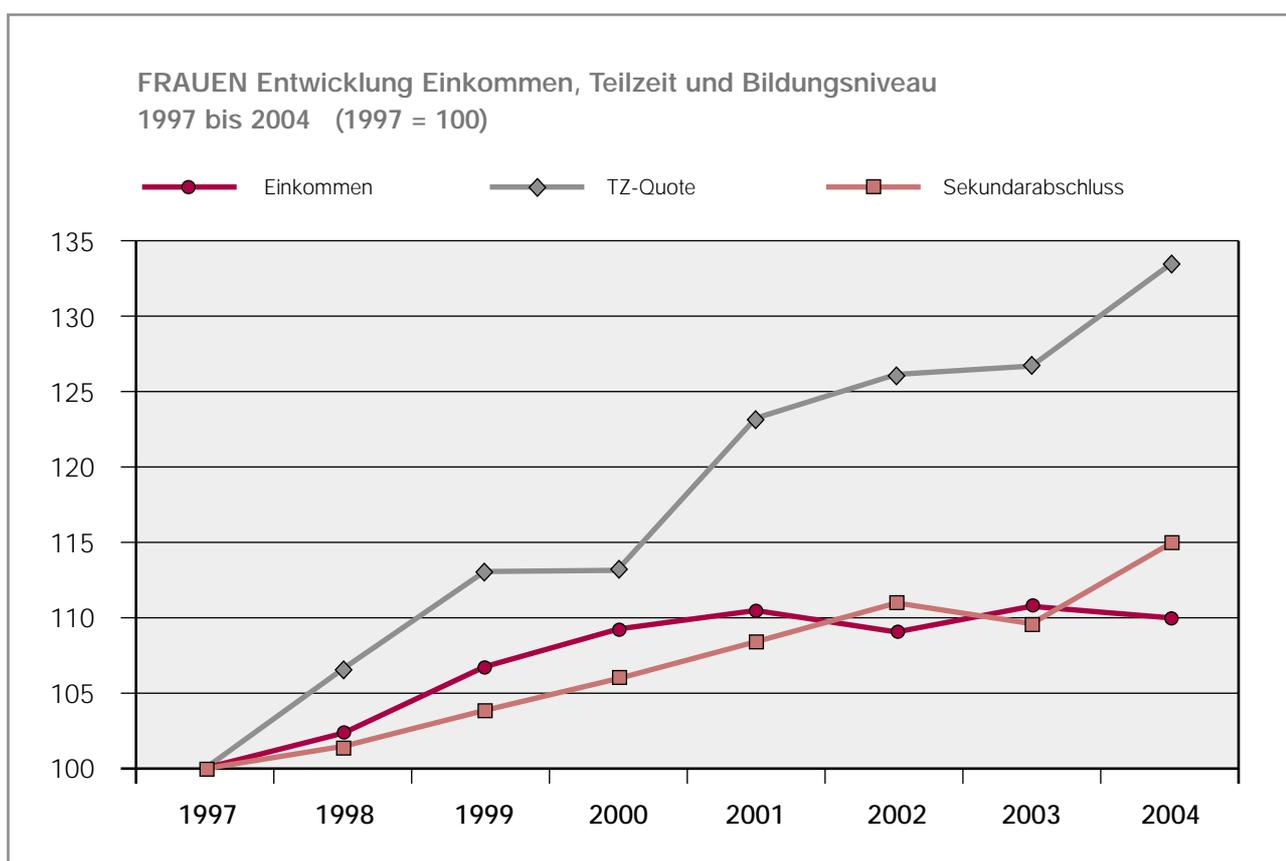
Als Illustration folgt ein Beispiel anhand von zwei Indikatoren aus den Indikatoren der europäischen Beschäftigungsstrategie, wie sie in den EU-Beschäftigungsberichten abgebildet werden: Die Teilzeitquote (Anteil der Beschäftigten unter 35 Stunden an Gesamtbeschäftigten) und das Bildungsniveau in Form des Anteils an der Bevölkerung mit zumindest Sekundarschulabschluss (ISCED 3 und höher).

Hier zeigt sich deutlich, dass das Bildungsniveau ebenso wie die Einkommen gestiegen ist, jedoch deutlich stärker als die Einkommen selbst. Eine Erklärung dafür ist, dass die Teilzeitquote ebenso zugenommen hat, und zwar deutlich stärker als das Bildungsniveau. Das lässt sich auch grafisch darstellen:

## Entwicklung Einkommensindikator und der Variablen Teilzeitquote und Bildungsabschluss

Frauen	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Einkommen	100	103	107	110	111	109	111	110
Teilzeitquote	28,5	30,5	32,2	32,2	35,0	35,9	36,0	38,0
TZ-Quote Indikator	100	107	113	113	123	126	126	133
Sekundarabschluss	66,6	67,5	69,4	71,0	72,4	71,7	75,1	75,0
Sekund. Indikator	100	102	103	106	109	111	110	115

Quelle: Lohnsteuerstatistik, VPI, EU-Beschäftigungsbericht, eig. Berechnungen



Wie oben bereits beim Einkommensindikator kann die Entwicklung in Bezug auf die Männer ebenfalls in die-

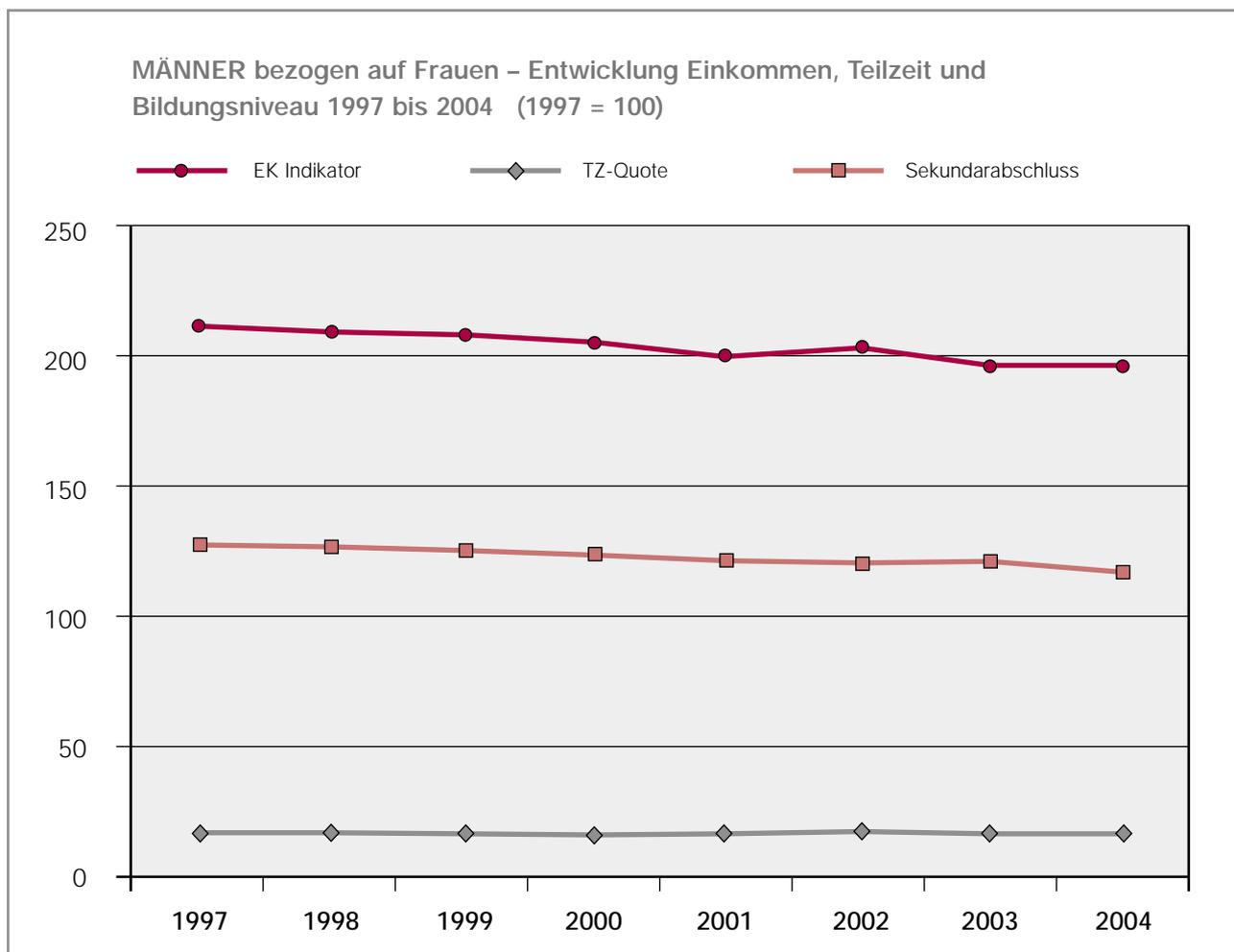
ser Form dargestellt werden. In Zahlen drückt sich das folgendermaßen aus:

### Entwicklung Einkommensindikator und Variablen Teilzeitquote und Bildungsabschluss

Männer	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Einkommen	211	210	207	205	198	201	196	194
Teilzeitquote	4,1	4,4	4,2	4,1	4,8	5,1	4,7	4,9
TZ-Quote Indikator	14	14	13	13	14	14	13	13
Sekundarabschluss	80,8	81,6	82,2	83,0	83,6	84,4	84,6	85,3
Sekund. Indikator	124	123	122	120	118	117	118	114

Quelle: Lohnsteuerstatistik, VPI, EU-Beschäftigungsbericht, eig. Berechnungen

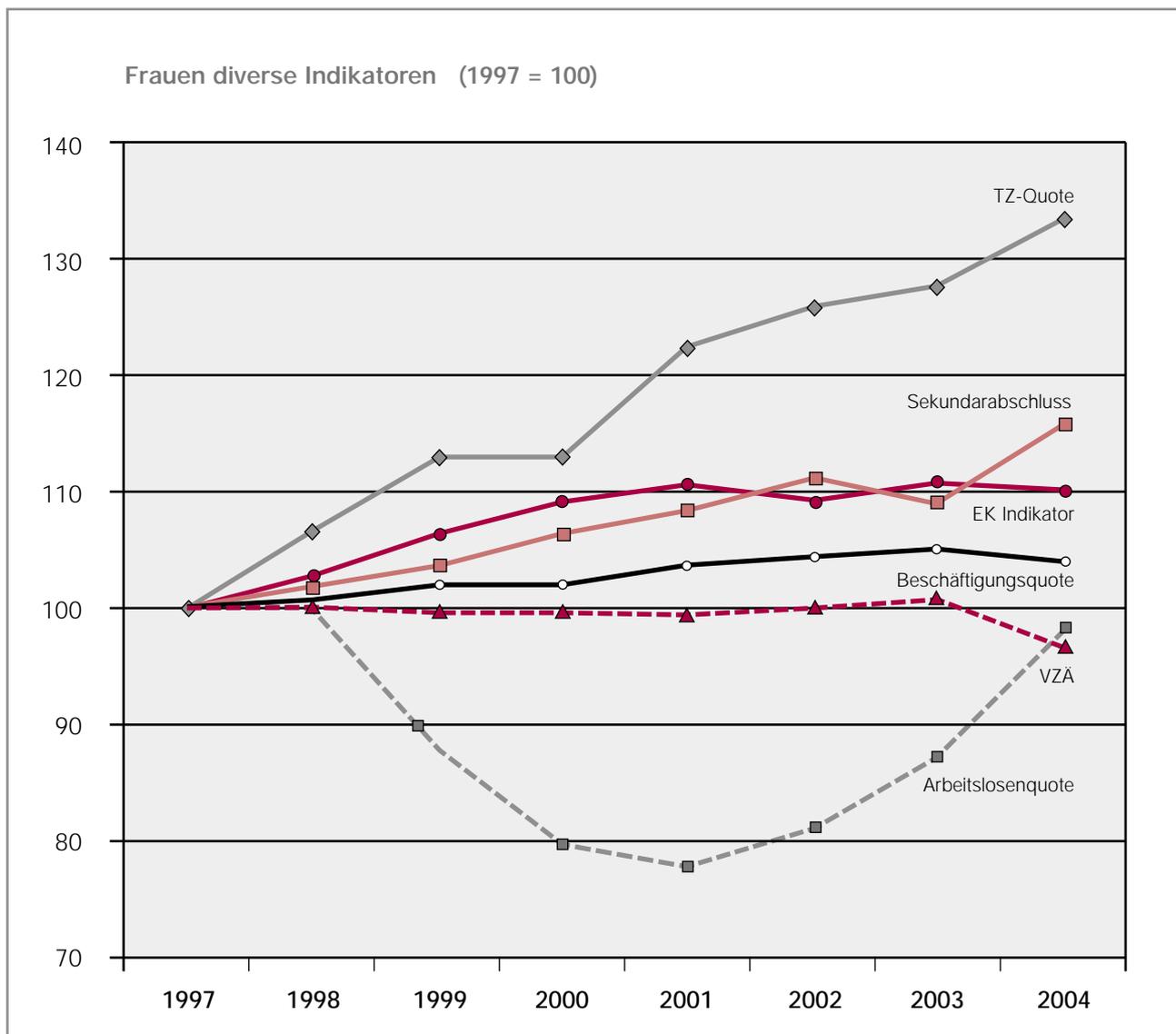
Dazu die grafische Darstellung



Hier zeigt sich, dass Männer beim Einkommen und beim Bildungsniveau in Bezug auf Frauen leicht verloren haben, der Anteil von Teilzeit jedoch in der Relation zu den Frauen auf einem extrem geringen Niveau verbleibt. Da Teilzeit aber ein wesentlicher Faktor dafür sein dürfte, dass die Fraueneinkommen nicht stärker gestiegen sind, stellt sich die Frage, warum der Abstand der Männereinkommen zu den Fraueneinkommen trotzdem geringer geworden ist. Die Ver-

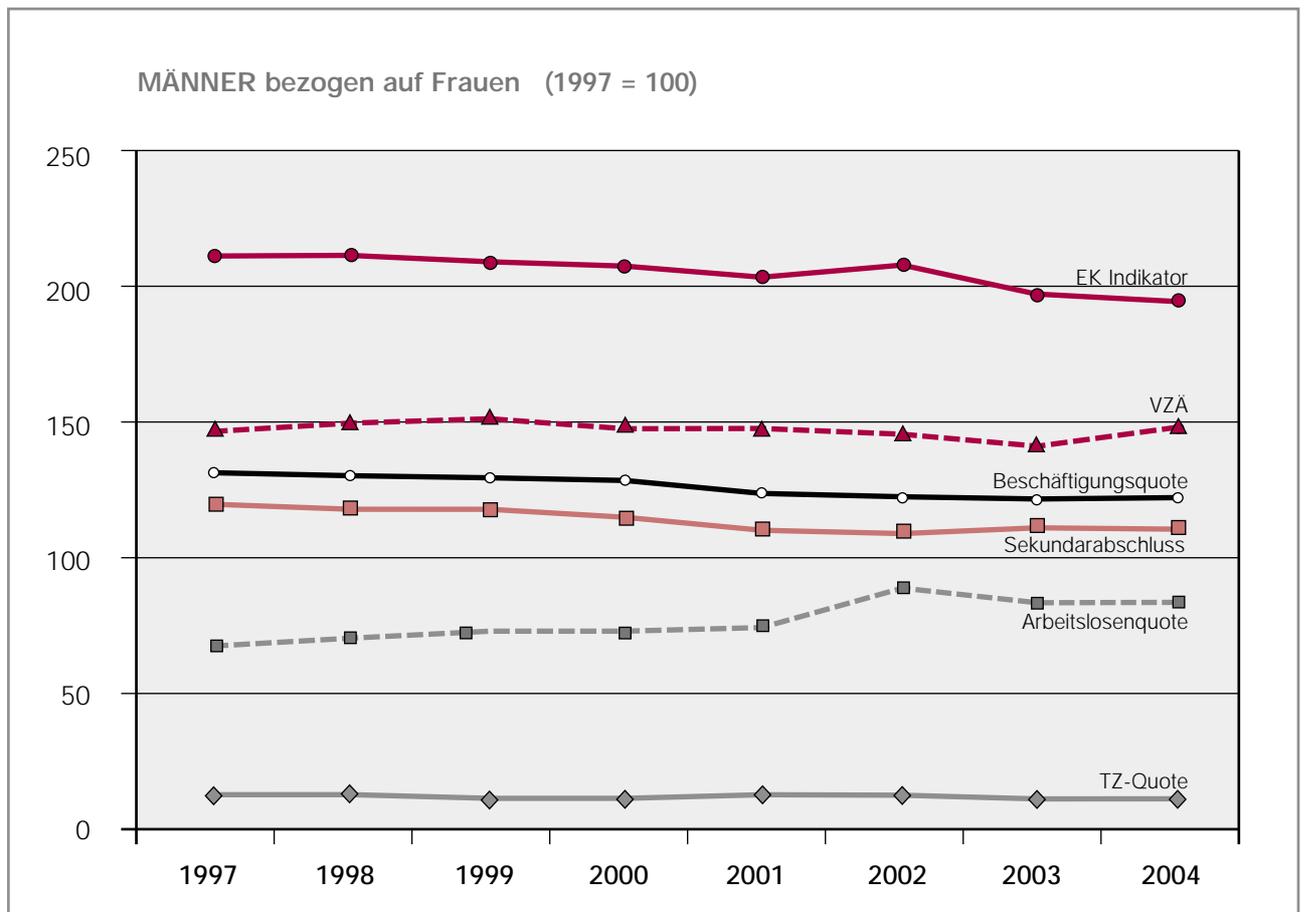
schiebungen beim Bildungsniveau erscheinen dafür keine ausreichende Erklärung. Offensichtlich sind hier noch andere Faktoren relevant, die durch weitere Datenanalysen herausgefiltert werden müssten.

Um die mögliche Ausweitung dieses Modells zu illustrieren, werden hier noch zwei Grafiken gezeigt, die um weitere Indikatoren aus dem Beschäftigungsberichten ergänzt wurden.



Die Grafiken geben einige Hinweise, welche Faktoren hier für die relativ schlechte Entwicklung der Männereinkommen relevant sein könnten: Zum einen sinkt die Beschäftigungsquote der Männer in der Relation zu den Frauen, was durch die Umrechnung der

Einkommen auf das Erwerbspotenzial einen negativen Effekt haben muss. Zum anderen ist die Arbeitslosigkeit bis 2002 deutlich stärker gestiegen als bei den Frauen, was den Lohndruck in typisch männlichen Branchen erhöht haben könnte.



### 5.8 Stärken und Schwächen des Modells

Eine **Stärke** dieses Modells ist eine **übersichtliche Abbildung** von Gleichstellung am Arbeitsmarkt, die ausgehend von der Bedeutung von Erwerbseinkommen auch die Berücksichtigung des Zugangs zur Erwerbsarbeit erlaubt. Mit nur **zwei Kernzahlen** kann die Entwicklung der Position der Frauen sowohl absolut als auch relativ zu den Männern dargestellt werden.

Weitere Vorteile sind die **Flexibilität** und die relativ rasche Veranschaulichung von möglichen Zusammenhängen. Die Flexibilität ist durch die unbegrenzte Ergänzung mit anderen Indikatoren gegeben, sodass die bestmögliche Verwertung verfügbarer Daten erfolgen kann.

Die **Schwächen** bestehen darin, dass mit der Flexibilität auch eine **Beliebigkeit** der Datenauswahl ent-

steht, auch wenn das Themenraster oben als Orientierung dienen kann. Es ist auch **keine Wissenschaftlichkeit** im engeren Sinn gegeben, sondern nur eine Darstellung von (möglichen) Zusammenhängen.

Das ist wiederum auch ein Vorteil für den Einsatz: Es **bedarf keiner statistischen Fachkenntnisse**, um den Indikator handhaben können. **Unverzichtbar** sind jedoch **Kenntnisse über Zusammenhänge des Arbeitsmarktes** und gleichstellungsrelevante Faktoren, um die entsprechende Auswahl und Interpretation der Daten durchführen zu können.

Die **Darstellungsform** in Form eines Basisindikators gleich 100 bietet ein hohes **Maß an Übersichtlichkeit**, macht jedoch bei bestimmten Daten auch Probleme. Ist der reale Wert der **Basiszahl sehr niedrig**, wirken sich auch geringe Steigerung in einem enormen Anstieg des Indikators aus. Sichtbar wird das

beispielsweise bei der Kleinkindbetreuung<sup>5</sup>: Steigt die Betreuungsquote von 2 auf 4 Prozent, „explodiert“ der Indikator von 100 auf 200 und suggeriert damit eine **dramatische Entwicklung**. Die reale Betreuungssituation hat sich hingegen kaum verbessert. Will man auf diese Informationen dennoch nicht verzichten, wäre zB ein Ausweichen auf die absolute Zahl der Betreuungsplätze in diesem Fall eine bessere Darstellung.

## 6. Datenlücken – Datenfallen

Mittlerweile ist die Notwendigkeit, personenbezogene Daten nach Geschlechtern getrennt auszuweisen, anerkannt und es werden zunehmend Anstrengungen – nicht zuletzt durch die Anforderungen seitens der EU – für eine entsprechende Datenerhebung und -auswertung unternommen. Dennoch besteht noch entscheidender Weiterentwicklungsbedarf für die Schaffung echter geschlechtssensibler Datengrundlagen. Dies kann an dieser Stelle nicht ausführlich abgehandelt, soll aber anhand von zwei Beispielen kurz illustriert werden: In Österreich sind Daten zur Teilzeitarbeit von Müttern mit Kindern unter 15 Jahren verfügbar, nicht jedoch für Väter in Teilzeitarbeit. Hier erfolgt eine implizite Zuschreibung der Versorgungsarbeit zu den Frauen. Der Lebenszusammenhang Kinder zu haben, wird für Männer ausgeblendet.

In der ÖNACE-Branchenklassifikation – einer wichtigen Datengrundlage für Beschäftigungsanalysen – ist der männerdominierte Bereich Metallerzeugung und –bearbeitung auf der untersten Ebene (4-Steller) in 16 Kategorien untergliedert, der frauendominierte Bereich Sozialwesen kennt nur zwei Kategorien. Dem entsprechend sind die Auswertungsmöglichkeiten in letzterer Branche wesentlich eingeschränkter.

Komplizierter wird diese Problematik, wenn Daten vordergründig nach Geschlecht ausgewiesen werden, die Aussagekraft für Männer und Frauen jedoch höchst unterschiedlich ist. Auch hier ein Beispiel:

Da in Österreich die BezieherInnen von Kinderbetreuungsgeld zu den Beschäftigten zählen und sich die Arbeitslosenquote aus dem Verhältnis Beschäftigte zu Arbeitslose errechnet, wird die statistisch ausgewiesene Arbeitslosenquote durch die Zahl der Frauen in Elternkarenz mit aufrechtem Dienstverhältnis beeinflusst. Werden die Arbeitslosenquoten um diese Karenzierten bereinigt, ergibt sich bei Frauen für die Altersgruppe zwischen 25 und 40 Jahren eine Arbeitslosigkeit von 7,1% statt der offiziell ausgewiesenen 6,2% (2003). Bei Männern kommt es auf Grund der geringen Zahl von Beziehern durch diese Bereinigung zu keiner Änderung.

Diese Beispiele zeigen, dass eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit den Datengrundlagen aus geschlechtssensibler Perspektive unerlässlich ist, will man aussagekräftige Kennzahlen erarbeiten. Was dabei im Detail zu beachten ist, wird im *Beitrag von Andrea Leitner und Christa Walenta* in diesem Band ausführlich beleuchtet.

Das hier vorgeschlagene Modell ist wiederum nur so gut, wie es die Daten sind, mit denen es gespeist wird. Jede Weiterentwicklung der Datengrundlagen verbessert auch die Ergebnisse des Modells.

## 7. Weiterentwicklungsmöglichkeiten

Das hier vorgeschlagene Modell eines Einkommensindikator ist in vielen Aspekten **weiterentwicklungsfähig**. Ein wesentlicher Punkt liegt in der Frage, welche Variablen als erklärungsrelevant herangezogen werden. Eine Vielzahl von Studien gibt Aufschluss darüber, welche Faktoren an sich in Betracht kommt, Datensammlungen wie sie durch die EU-Beschäftigungsberichte erstellt werden, können ebenfalls als Basis für eine Auswahl herangezogen werden. Wie gezeigt, setzt das hier vorgeschlagene Modell auf einen pragmatischen Ansatz der Veranschaulichung von Entwicklungen und versucht auf diesem Weg, erklärungsrelevante Faktoren zu identifizieren und sich

<sup>5</sup> Das Angebot an Kinderbetreuung kann natürlich keinem Geschlecht zugeordnet werden; da es jedoch ein entscheidender

Faktor für die Erwerbstätigkeit vor allem von Müttern ist, ist der Einbezug in die Analyse dennoch erforderlich.

der Größenordnung des Einflusses anzunähern. Was jedoch **fehlt**, ist eine **statistische Absicherung** dieser Zusammenhänge in Form einer **Regressionsanalyse**. Hier wäre jedenfalls Potenzial für weitere Entwicklungen.

Ebenso wäre es von Interesse, den **Einkommensindikator selbst weiter zu differenzieren**. So würde eine **Auswertung** der Erwerbseinkommen **nach bestimmten Kriterien** wie Voll- und Teilzeit oder nach Branchen eine **Überprüfung** der unterstellten Zusammenhänge erlauben.

Eine **Auswertung für bestimmte Bevölkerungsgruppen**, z.B. nach Staatsbürgerschaft oder mit/ohne Kinder bis zu einem bestimmten Alter, würde **zusätzliche Erkenntnisse**, welche Faktoren hier wirksam sind, möglich machen.

Eine mögliche Ergänzung wäre auch die Entwicklung auf Basis von **Monats- und Stundenlöhnen** um zu zeigen, inwieweit die Arbeitszeit und inwieweit konkrete Entlohnung Einfluss auf das Ergebnis haben.

Hinsichtlich der Einflussfaktoren wäre natürlich das **Anlegen einer Datensammlung**, die vollständige Zeitreihen relevanter Variablen beinhaltet, hilfreich.

In diesem Sinne ist das Modell als eine Grundlage zu verstehen, die ausgebaut und weiterentwickelt werden soll mit dem Ziel, ein kompaktes Messinstrument für Gleichstellung am Arbeitsmarkt zu schaffen.

## 8. Literaturverzeichnis

**Arbeiterkammer Wien** (2006): *AK Frauenbericht 1995-2005 Arbeit – Chancen – Geld*. Wien

**European Commission** (2006): *Indicators for Monitoring the Employment Guidelines 2006 Compendium*. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/pdf/compendiumjuly2006\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/compendiumjuly2006_en.pdf)

**Eurostat-Pressemitteilung** (2006): *Das Leben der Frauen und Männer in der EU 25 aus Sicht der Statistik*. Luxemburg

**Kalmar et al** (2004): *Arbeitsmarktmonitoring „Gender Mainstreaming*. Wien: Synthesis Forschungsgesellschaft

**Plantenga**, Janneke; **Figueiredo**, Hugo; **Remery**, Chantal; **Smith**, Mark (2003): *Towards an EU-gender Equality index*. Dezember. Utrecht School of Economist, Utrecht

**Statistik Austria** (2002): *Geschlechtsspezifische Disparitäten*. Wien.

**Statistik Austria**: *Lohnsteuerstatistiken 1997-2004*. Wien, [http://www.statistik.at/fachbereich\\_02/lohnsteuer\\_txt.shtml](http://www.statistik.at/fachbereich_02/lohnsteuer_txt.shtml)

**Statistik Austria**: *Verbraucherpreisindex*. [http://www.statistik.at/fachbereich\\_02/vpi\\_txt.shtml](http://www.statistik.at/fachbereich_02/vpi_txt.shtml)

**Worblewski**, Angela; **Leiter**, Andrea; **Steiner**, Peter (2004): *Gendersensible Statistik – Vom Sex Counting zur Genderanalyse*. Wien: Dezember, IHS Projektbericht

**Worblewski**, Angela; **Leitner**, Andrea (2004): *Benchmarking Chancengleichheit – Österreich im EU Vergleich*. Wien, September, IHS Reihe Soziologie Nr. 67

**Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds**: *Gender Mainstreaming Index*. Wien.

Anmerkung: Die Daten für die Zeitreihen (Lohnsteuerstatistik, Verbraucherpreisindex, Eu-Beschäftigungsbericht) stammen aus dem internen Datenbanksystem der AK Wien „WebXess“; das System wird auf Grund der oben genannten Publikationen gespeist bzw. aus der von der Statistik Austria betriebenen ISIS Datenbank.

## 9. ANHANG 1: Kurzübersicht über die Erstellung des Einkommensindikators

1. Ausgangsbasis: Lohnsteuerstatistik, Bevölkerungsstatistik, Verbraucherpreisindex
2. Zeitreihe erstellen für Gesamtverdienstsumme laut Lohnsteuerstatistik nach Frauen und Männern getrennt; Zeitreihe für weibliche und männliche Bevölkerung im Erwerbsalter
3. Errechnung des fiktiven Pro-Kopf-Einkommens: Gesamtverdienstsumme Frauen / weibliche Bevölkerung im Erwerbsalter bzw. Gesamtverdienstsumme Männer / männliche Bevölkerung im Erwerbsalter
4. Deflationierung: Abwertung der fiktiven Pro-Kopf-Einkommen entsprechend der Inflationsrate laut Verbraucherpreisindex (VPI) ausgehend vom Basisjahr (= 1. Jahr der Zeitreihe)
5. Einkommensindikator: Frauenwerte für Basisjahr werden gleich 100 gesetzt, die Werte für die Folgejahre dem entsprechend hochgerechnet. Die Männerwerte werden in % der Frauenwerte des betreffenden Jahres ausgedrückt.
6. Ergänzung um erklärungsrelevante Variablen: „Matching“, also analoge Vorgangsweise (Erstellung parallele Zeitreihe, Frauen Basiswert = 100 setzen, weitere Jahre hochrechnen; Männer in % Frauen)

### Einkommensindikator für Frauen und Männer 1997-2004

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Frauen Verdienst	23.783.695	24.761.128	25.931.742	27.184.972	28.309.809	28.604.302	29.712.203	30.527.213
Männer Verdienst	50.788.318	52.485.813	54.166.873	56.146.968	56.699.395	58.017.402	58.767.542	59.888.210
Frauen 15-60 Jahre	2.482.907	2.492.404	2.493.115	2.485.185	2.481.908	2.487.592	2.498.696	2.516.995
Männer 15-60 Jahre	2.515.155	2.520.115	2.518.120	2.509.516	2.507.622	2.515.357	2.525.413	2.542.725
Frauen Pro-Kopf-EK	9.579	9.935	10.401	10.939	11.406	11.499	11.891	12.128
Männer Pro-Kopf EK	20.193	20.827	21.511	22.374	22.611	23.065	23.270	23.553
VPI 1986	132,5	133,7	134,5	137,6	141,3	143,8	145,8	148,8
Deflation	3,2	4,1	4,8	7,2	10,0	12,0	13,6	15,9
Frauen deflationiert	9.273	9.525	9.907	10.155	10.260	10.120	10.280	10.201
Männer deflationiert	19.548	19.967	20.489	20.771	20.339	20.299	20.117	19.811
Frauen Indexwert	100	103	107	110	111	109	111	110
Männer Indexwert	211	210	207	205	198	201	196	194

Quelle: Lohnsteuerstatistik, WebXess, Verbraucherpreisindex, AK Wien, eig. Berechnungen



# Evaluation von GM-Implementationsprozessen

Angela Wroblewski / Lorenz Lassnigg / Elisa Kahlhammer

1. Einleitung	82
2. Funktion und Zweck von Evaluationen	83
3. Rolle der Evaluation im GM-Implementationsprozess	86
4. Evaluationsansätze und ihre Eignung für die Evaluation von GM-Implementationsprozessen	88
4.1 Analyse von Wirkungen: Experimentelle und quasi-experimentelle Evaluationsdesigns	88
4.2 Responsive Evaluation	90
4.3 Empowerment-Evaluation	91
5. Herausforderungen bei der Evaluation von GM-Implementationsprozessen	92
5.1 Konkret formulierte Zielsetzung	92
5.2 Adäquates Set an Indikatoren	93
5.3 Hohe Anforderungen an Know-how von EvaluatorsInnen	94
6. Schlussfolgerungen	95
7. Literatur	96

# Evaluation von GM-Implementationsprozessen

Angela Wroblewski / Lorenz Lassnigg / Elisa Kahlhammer

## 1. Einleitung

Die Implementierung von GM in Institutionen oder Organisationen zielt im Allgemeinen darauf ab, bestehende geschlechtsspezifische Ungleichheiten abzubauen. Ausgehend von einer umfassenden Analyse der Ausgangssituation wird eine Strategie entwickelt, um Strukturen und Rahmenbedingungen so zu verändern, dass sich für Frauen und Männer gleiche Partizipationschancen ergeben. Es geht also um die Veränderung von Strukturen und Prozessen innerhalb der Institution, die geschlechtsspezifische Benachteiligungen bedingen oder die Reproduktion tradierter Rollenbilder begünstigen. Ein zentrales Element des Implementationsprozesses ist dessen Evaluation, die – so sie entsprechend konzipiert und durchgeführt wird – einen wesentlichen Beitrag zur Qualität des Implementationsprozesses leisten kann.

Die Evaluation kann im Zuge eines GM-Implementationsprozesses unterschiedliche Aufgaben oder Funktionen übernehmen: Diese kann darin bestehen, die Wirksamkeit der gesetzten Maßnahmen im Nachhinein zu überprüfen und Informationen für die weitere Entwicklung des GM-Prozesses zu liefern. Die Evaluation kann in einem begleitenden Setting als integraler Bestandteil des Implementationsprozesses verankert werden, um sicherzustellen, dass die Implementation entsprechend der Konzeption erfolgt. Evaluation kann aber auch ex ante, d.h. bereits im Planungsprozess, durchgeführt werden, um bei gegebenen Rahmenbe-

dingungen zu erwartende Wirkungen der geplanten Intervention abzuschätzen.

Je nachdem welche Aufgabe der Evaluation zukommt, sind jeweils andere Evaluationszugänge und -modelle geeignet. Die spezifischen Charakteristika eines GM-Implementationsprozesses stellen die Evaluation vor nicht unbeträchtliche Herausforderungen. So stellt sich neben der nach wie vor häufig unzureichenden Datengrundlage für Gender-Analysen auch die Frage, welcher methodische Zugang am besten geeignet ist, um die für GM zentralen Umsetzungs- und Wirkungsdimensionen zu erfassen, wie z.B. die von Ursula Rosenbichler und Karl Schörhuber angesprochenen Veränderungen auf der Tiefenstruktur von Organisationen (vgl. Rosenbichler & Schörhuber 2007, S. 16).

Im vorliegenden Beitrag liegt der Schwerpunkt auf methodischen Aspekten der Evaluation von GM-Implementationsprozessen, ohne auf deren Ausgestaltung inhaltlich näher einzugehen. Konkret wird zunächst die Funktion der Evaluation in einem idealtypischen GM-Implementationsprozess präzisiert und ein Überblick über unterschiedliche Evaluationsansätze gegeben. Im Anschluss daran werden ausgewählte Evaluationsansätze dahingehend diskutiert, inwieweit sie für die Evaluation eines GM-Implementationsprozesses geeignet erscheinen bzw. welche Anforderungen nicht gelöst werden können. Dabei erfolgt aus pragmatischen Gründen eine Konzentration auf Ansätze, die entweder häufig verwendet werden oder aber für die Evaluation von GM besonders geeignet erscheinen.

---

<sup>1</sup> Wolfgang Beywl (1988) entwickelt eine Typologie mit acht Evaluationsmodellen, die Offenheit versus Geschlossenheit sowie Tatsachen- versus Wertorientierung als Kriterien heranzieht.

Stufflebeam (2001) unterscheidet 22 Modelle, die er in drei Kategorien einteilt: Pseudo- und Quasi-Evaluationen, verbesserungs- und rechenschaftslegungsorientierte sowie sozial engagierte bzw. an-

## 2. Funktion und Zweck von Evaluationen

Unter Evaluation wird die „systematische Untersuchung des Nutzens oder Wertes eines Gegenstandes“ verstanden (DeGEval-Standards 2002, S. 11). Nach dem diesem Beitrag zugrunde liegenden Verständnis handelt es sich bei Evaluation um eine wissenschaftsbasierte Dienstleistung, die insbesondere immaterielle Gegenstände unabhängig, systematisch und datengestützt beschreibt und bewertet, sodass Beteiligte und Betroffene die erzeugten Ergebnisse für ausgewiesene Zwecke nutzen können (vgl. Beywl 1999). Dieses Verständnis von Evaluation als wissenschaftsbasierte Dienstleistung verdeutlicht auch die Abgrenzung zu Wissenschaft und Forschung. Evaluation ist vielmehr ein anwendungsbezogenes Derivat, das Wissen und Methoden aus unterschiedlichen Disziplinen verknüpft. Der Evaluation geht es primär um eine durch wissenschaftliche Untersuchungsmethodik vorbereitete Praxiseinwirkung, während empirisch-wissenschaftliche Forschung allgemeingültige Erkenntnisse gewinnen will (Bortz & Döring 1995, S. 29). Evaluation verfolgt damit andere Zwecke als Forschung. Durch Evaluation bereitgestelltes Wissen stellt eine Ressource für die Praxis dar und soll instrumentell genutzt werden (vgl. Patton 1997 und Weiss 1975). Beywl (1999, S. 35) bringt den Unterschied zwischen Evaluation und Forschung folgendermaßen auf den Punkt: *„Forschung und Evaluation sind wissenschaftliche Praktiken mit identischen Anforderungen an die Genauigkeit der Informationsgewinnung, aber je eigenem Geltungsanspruch*

*an die Reichweite der bereitgestellten Erkenntnisse und die hierauf abzielenden Untersuchungsanwendungen.“*

In den letzten Jahrzehnten hat sich ein breites Spektrum unterschiedlicher Evaluationsansätze und ein umfassendes Set an methodischen Zugängen herausgebildet. Es gibt mittlerweile mehrere Versuche, diese Vielfalt zu klassifizieren und fassbar zu machen.<sup>1</sup> In den klassischen Evaluationslehrbüchern wird das Spektrum der Evaluationsansätze üblicherweise nach folgenden Kriterien eingeteilt (vgl. z.B. Stockmann 2006; Rossi, Freeman & Lipsey 1999; Weiss 1998; Beywl 1988):

- ▶ Nach dem Zeitpunkt im „Lebenszyklus eines Programms oder einer Maßnahme“ zu dem die Evaluation einsetzt (ex-ante, begleitend, ex-post).
- ▶ Nach der Funktion, die der Evaluation zukommt (proaktiv, klärend, interaktiv, dokumentierend, wirkungsfeststellend).
- ▶ Nach dem gewählten methodischen Zugang (qualitativ, quantitativ).
- ▶ Nach der Positionierung der Evaluation zur Institution oder Organisation (intern, extern).

### Einteilung nach dem Zeitpunkt im Lebenszyklus

Eine ex-ante Evaluation wird vor Einführung einer Maßnahme durchgeführt. Dabei werden die erwarteten Wirkungen sowie die dem zugrunde liegenden Wirkungsmechanismen expliziert und einer Prüfung unterzogen. Es geht darum festzustellen, ob die getroffenen Annahmen realistisch sind und ob im Falle

wissenschaftliche Evaluationen. Wolfgang Beywl (2006) klassifiziert Evaluationsmodelle nach ihrem Umgang mit Werten und unterscheidet vier Gruppen von Evaluationsmodellen: Wertedistanzierte,

werterealistische, wertepriorisierende und wertepositionierte Modelle.

der zutreffenden Annahmen die angestrebten Wirkungen bei gegebenen Rahmenbedingungen tatsächlich realisiert werden können. Es wird also nicht nur das Wirkungsmodell einer Prüfung unterzogen, sondern dieses in den Kontext der gegebenen Rahmenbedingungen gestellt. Zielsetzung einer ex-ante Evaluation ist es, unrealistische Annahmen möglichst frühzeitig aufzuzeigen und ggf. eine Veränderung der zentralen Parameter der Maßnahme vorzunehmen oder eine Umformulierung des Wirkungsmodells durchzuführen. Im Gegensatz dazu wird bei einer ex-post Evaluation (häufig auch als „summative Evaluation“ bezeichnet) im Nachhinein nach den durch die Maßnahme erzielten Wirkungen gefragt. Es wird versucht, möglichst alle durch die Maßnahme hervorgerufenen Wirkungen zu erfassen, d.h. nicht nur intendierte sondern auch nicht-intendierte Wirkungen in die Analyse einzubeziehen. Zielsetzung ist zumeist eine abschließende Bewertung, die nach Ablauf einer bestimmten Umsetzungsfrist durchgeführt wird, um fundiert Entscheidungen über die Fortführung, den Ausbau oder die Adaptierung eines Programms treffen zu können.

Eine begleitende Evaluation (häufig auch als „formative Evaluation“ bezeichnet) erfolgt dagegen in der Einführungs- oder Durchführungsphase einer Maßnahme. Aufgabe der Evaluation ist es, die Umsetzung dahingehend zu analysieren, ob sie plangemäß erfolgt bzw. wo sich in der Umsetzung der Maßnahme Abweichungen vom Plan ergeben. Häufig sind Abweichungen von der Planung im Zuge der Umsetzung auf nicht ausreichend konkret oder widersprüchlich formulierte Zielvorgaben zurückzuführen oder aber auf Veränderungen der Rahmenbedingungen. So kann es beispielsweise in der Umsetzung dazu kommen, dass aufgrund eines schwierigen Zugangs zur angestrebten Zielgruppe diese nicht durch die Maßnahme angesprochen wird oder aber bestimmte Gruppen innerhalb der Zielgruppe unterrepräsentiert bleiben. Zielsetzung ist es, bei Abweichungen von der Planung möglichst frühzeitig Rückmeldung an die verantwortlichen Stellen zu geben, um eine Neuausrichtung der Umsetzung zu erreichen und damit die Zielerreichung zu unterstützen.

#### **Einteilung nach Funktion der Evaluation**

Im Hinblick auf die Funktionen einer Evaluation unterscheiden Owen und Rogers (1999) fünf unterschiedliche Evaluationsarten. Die proaktive Evaluation führt vor dem Start einer Maßnahme eine Bedarfsanalyse

und eine Machbarkeitsstudie durch und versucht durch Simulationen die Resultate der Maßnahme abzuschätzen. Eine klärende Evaluation überprüft in der Konzeptphase eines Programms und vor Beginn der Umsetzung die Stimmigkeit und Prägnanz der Programmziele und gegebenenfalls deren Anpassung an bestehende Bedarfs- und Problemlagen. Es erfolgt eine Konkretisierung und Operationalisierung der Zielsetzungen und damit eine wesentliche Grundlage für die Wirkungsanalyse. Diese beiden Evaluationsarten entsprechen der oben beschriebenen ex-ante Evaluation. Die interaktive Evaluation nach Owen und Rogers entspricht im Wesentlichen der begleitenden Evaluation. Diese läuft parallel zur Programmumsetzung und liefert Ergebnisse zur Prozessqualität und unterstützt die Feinabstimmung von Zielen, gegebenenfalls notwendige Anpassungen des Programms an unterschiedliche Rahmenbedingungen (z.B. bei verschiedenen Standorten) und macht Vorschläge zur Neuausrichtung des Programms. Es sollen kurzfristig Rückmeldungen an die Programmverantwortlichen gegeben werden, um gegebenenfalls möglichst frühzeitig notwendige Adaptierungen vornehmen zu können. Unter dokumentierender Evaluation verstehen Owens und Rogers den Aufbau eines Monitoringsystems, d.h. die Formulierung eines Indikatorensets, das über die Umsetzung des Programms in regelmäßigen Abständen informiert. Und last but not least wird die wirkungsfeststellende Evaluation angeführt, die nach der Zielerreichung fragt und inwieweit das erzielte Ergebnis auf die Maßnahme zurückzuführen ist.

#### **Einteilung nach der methodischen Vorgangsweise**

In den meisten Fällen können den beschriebenen Ansätzen aufgrund der zentralen Fragestellung relativ eindeutig qualitative oder quantitative Methoden zugeordnet werden. So basiert eine ex-post Evaluation mit Schwerpunkt auf Wirkungsanalyse zumeist auf einer Analyse quantitativer Daten (z.B. Analyse von Daten eines Monitoringsystems), während bei einer begleitenden Evaluation typischerweise qualitative Verfahren angewendet werden (z.B. ExpertInneninterviews, Beobachtung, Dokumentenanalyse). Bei einer ex-ante Evaluation steht die Abschätzung realistischerweise zu erwartender Wirkungen einer Intervention im Vordergrund. Dabei werden zumeist auf Basis vorliegender Strukturdaten sowie ausformulierter und begründeter Annahmen über Wirkungsmechanismen, die der In-

tervention zugrunde liegen, Prognosen über die zu erzielenden Wirkungen erstellt. Die Formulierung der Annahmen basiert häufig auf qualitativen Verfahren, wie beispielsweise ExpertInneninterviews, Fokusgruppendifkussionen, Dokumenten- und Literaturanalyse.

### Einteilung nach der Positionierung der Evaluation in der Organisation

Die Evaluation kann intern (d.h. durch Angehörige der Institution selbst) oder aber durch externe ExpertInnen durchgeführt werden. Beide Vorgangsweisen haben Vor- und Nachteile, die es im jeweiligen Fall gegeneinander abzuwägen gilt. Auf der einen Seite verfügen Angehörige der Institution über umfassende Kenntnisse über die Struktur, Prozessabläufe etc.; sie sind in die spezifischen Themenbereiche stärker eingearbeitet als externe EvaluatorInnen und können die Umsetzungsrelevanz von Empfehlungen besser einschätzen. Auf der anderen Seite kann ein Blick von außen wertvolle neue Perspektiven einbringen und häufig weisen Empfehlungen externer ExpertInnen eine höhere Akzeptanz auf. So verfügen externe EvaluatorInnen häufig über Umsetzungserfahrungen in ähnlichen Kontexten oder Institutionen und können vor diesem Hintergrund fundierte Empfehlungen ableiten.

In diesem Kontext stellt sich die Frage, wie das Verhältnis von Evaluations-Know-how und fachlich-inhaltlichem Know-how optimal gestaltet sein sollte. Bei einer vor mehr als 25 Jahren in den USA durchgeführten Untersuchung zur Professionalisierung von Evaluation bzw. EvaluatordInnen stellte sich als ein gravierendes Problem heraus, dass Evaluationen häufig ohne ausreichende Kenntnisse und Erfahrungen im Feld durchgeführt werden. Bereits damals wurde festgestellt, dass Grundkenntnisse über den Evaluations-

gegenstand neben den methodischen Kenntnissen eine zentrale Rolle spielen (Newman & Brown 1992). Gerade im GM-Kontext scheint es schwer vorstellbar, dass eine Evaluation nur mit fachlich-methodischem Evaluations-Know-how ohne einschlägiges Fachwissen durchführbar ist. Externe EvaluatordInnen sollten neben dem methodischen Rüstzeug auch umfassende Gender-Kompetenz aufweisen und zumindest Grundkenntnisse über die jeweilige Organisation (ihre Struktur, Logik, Vision, Kultur etc.) mitbringen. Da sich nur selten all diese Kompetenzen in einer Person vereint finden, ist es oft notwendig, die Evaluation in einem Team durchzuführen, dessen Mitglieder im Kollektiv über diese Qualifikationen verfügen (vgl. dazu auch Sanders 2006).

Weiters ist Evaluation von Beratung im Zuge von Organisations- oder Strukturveränderungen strikt zu trennen. Eine Vermischung dieser beiden Funktionen würde bedeuten, dass die Evaluation Teil des Evaluandums (des zu evaluierenden Gegenstandes) würde und sich selbst evaluieren müsste. Aufgabe der Evaluation ist es, die Ergebnisse anderer begleitender bzw. reflektierender Maßnahmen zu sichten, durch eigene Erhebungen zu ergänzen und diese zueinander in Beziehung zu setzen. Weiters ist darauf zu achten, dass es nicht zu Doppelgleisigkeiten kommt und die verschiedenen Interventionen möglichst klar abgegrenzte Bereiche betreffen (vgl. zur Abgrenzung zwischen Beratung und Evaluation auch Zepke 2005). Die Kombinationsmöglichkeiten der bisher beschriebenen Elemente sind vielfältig und schlagen sich in dem angesprochenen breiten Spektrum unterschiedlicher Evaluationsansätze nieder, wobei sich auch Überschneidungen bzw. Abgrenzungsprobleme ergeben, wie die folgende Übersicht verdeutlicht.

Kriterium	Ausprägungen		
Zeitpunkt	Ex-ante	Begleitend (formativ)	Ex-post (summativ)
Funktion	Proaktiv Klärend	Interaktiv Dokumentierend	Wirkungsfeststellend
Methode	Qualitativ	Eher qualitativ	Eher quantitativ
Position der Evaluation	Eher intern	Intern / extern	Eher extern

Übersicht 1: Spektrum der Evaluationsansätze

Im Folgenden wird die mögliche Rolle der Evaluation im GM-Implementationsprozess diskutiert und werden Evaluationsfragestellungen für die einzelnen Implementationschritte formuliert. Daran anschließend werden unterschiedliche Evaluationsmodelle vorgestellt, die zur Beantwortung typischer Fragen für den GM-Implementationsprozess geeignet erscheinen. Weiters wird gezeigt, warum die am häufigsten verwendeten Evaluationsmodelle für die Evaluation von GM-Implementationsprozessen den AutorInnen nicht geeignet erscheinen. In einem dritten Schritt werden ausgewählte Aspekte der Evaluation angesprochen, die nicht nur im GM-Kontext – aber hier besonders – Herausforderungen darstellen.

### 3. Rolle der Evaluation im GM-Implementationsprozess

GM-Implementationsprozesse zielen im Wesentlichen auf eine Veränderung von bestehenden Strukturen ab, die geschlechtsspezifische Benachteiligungen bedingen. Gender Mainstreaming ist also eine Strategie, die zur Gleichstellung der Geschlechter in allen Lebensbereichen führen soll. Diese Strategie impliziert eine weitreichende Veränderung von Strukturen und Prozessen. *„Gender mainstreaming is the (re)organisation, improvement, development and evaluation of policy processes, so that a gender equality perspective is incorporated in all policies at all levels and at all stages, by the actors normally involved in policy-making.“* (Europarat 1998; zitiert nach Directorate General of Human Rights 2004, S. 48).

Das bedeutet, dass der GM-Implementationsprozess strukturelle Veränderungen auslösen soll und damit Gender Mainstreaming-Aktivitäten und Organisationsentwicklung eng miteinander verzahnt sind. Dieses extrem komplexe Setting stellt für die Evaluation insbesondere dann eine Herausforderung dar, wenn kausale Effekte ermittelt werden sollen, d.h. wenn nachgewiesen werden soll, dass die festgestellten Veränderungen auf die GM-Aktivitäten zurückzuführen sind.

In den meisten Handbüchern oder Leitfäden zur GM-Implementation (vgl. z.B. Stiegler 2001 oder auch

Bergmann & Pimminger 2004, S. 27) besteht der GM-Prozess aus vier, aufeinander aufbauenden Schritten: Gender-Analyse, Festlegung von Gleichstellungszielen, Umsetzung und Evaluation. Zunächst wird eine Analyse der Ausgangssituation durchgeführt, d.h. eine Bestandsaufnahme gemacht, in der bestehende strukturelle Benachteiligungen erfasst werden. Auf dieser Basis werden konkrete Zielsetzungen formuliert, die durch die GM-Implementierung erreicht werden sollen. Die angestrebten Ergebnisse sollten möglichst konkret ausformuliert sein, wobei es hier die Gratwanderung zu schaffen gilt, keine zu allgemein formulierten Zielsetzungen zu definieren, gleichzeitig aber auch Zielsetzungen nicht ausschließlich zu quantifizieren. Im Extremfall kann ersteres dazu führen, dass bestehendes Verhalten unter den GM-Vorgaben subsumiert werden kann, d.h. es zu keiner Veränderung des Verhaltens kommt und bestehende Rollenbilder verstärkt werden. Im zweiten Fall kann die starke Konzentration auf die Erfüllung von Kennzahlen dazu führen, dass die inhaltliche Dimension von GM unter den Tisch fällt (vgl. zu diesen Problematiken Leitner 2005).

Auf dieser Basis werden konkrete Umsetzungsschritte definiert, für die im Idealfall ein Monitoringsystem aufgebaut wird, das laufend einen Überblick über den aktuellen Stand der Umsetzung der Maßnahmen gibt. Als abschließender Schritt wird schließlich die Evaluation der durchgeführten Maßnahmen gesehen. Die durchgeführten Maßnahmen werden dahingehend analysiert, ob sie die intendierten Zielsetzungen erreicht haben bzw. welche Veränderungen gegenüber der Ausgangslage verzeichnet werden können. Gleichzeitig stellt dies eine neuerliche Analyse der Ausgangslage dar und der Prozess beginnt von Neuem („GM-Spirale“ nach Bergmann & Pimminger 2004, S. 28).

Die Evaluation ist als einer der vier Schritte also integraler Bestandteil des GM-Prozesses, wodurch ihr auch eine zentrale Rolle für dessen Weiterentwicklung zukommt. Die Aufgaben bzw. Funktionen von Evaluation bleiben damit jedoch tendenziell eher auf eine ex-post Bewertung des jeweiligen Zyklus ausgerichtet. Eine ernsthafte Evaluation sollte sich jedoch nicht auf diese Rolle beschränken, sondern vielmehr eine Querschnittsfunktion im gesamten GM-Prozess einnehmen, d.h. systematisch in jedem Implementa-

tionsschritt einbezogen werden. In Übersicht 2 sind typische Fragestellungen angeführt, die dabei von der Evaluation behandelt werden können.

Einen Schritt in diese Richtung gehen Rosenbichler und Schörghuber (2003), die die 4-Schritte-Spirale durch die Anwendung eines Organisationsentwicklungsansatzes auf 8 Schritte erweitern. Als Zwischenschritt zwischen der Festlegung von Zielen und der Entwicklung von Maßnahmen wird die Entwicklung von Hypothesen über Diskriminierungsmechanismen verankert, die in die Ausarbeitung von Maßnahmen einfließen sollen. Der Ausarbeitung von Maßnahmen folgt eine ex-ante Evaluation, indem die voraussichtlichen Wirkungen unterschiedlicher Maßnahmen analysiert werden sowie die Entscheidung für eine bestimmte Intervention getroffen wird. Durch diese Weiterentwicklung wurden - neben der Überprüfung der Wirkungen als vorläufig letzten Schritt des Prozesses - weitere Evaluationsschritte in den Prozess eingebaut (für eine detailliertere Darstellung siehe den Beitrag von Ursula Rosenbichler und Karl Schörghuber in Band 2 dieser Schriftenreihe, „Grundlagen“).

Die geforderte systematische Integration von Evaluationsfragestellungen in alle Schritte des GM-Implementationsprozesses könnte zu einer Qualitätssicherung und -verbesserung des Prozesses beitragen, da nicht intendierte Entwicklungen frühzeitig erkannt und rückgemeldet werden. Gleichzeitig stellt die Evaluation durch die systematische Begleitung des Imple-

mentationsprozesses Informationen bereit, die möglichst viele unterschiedliche Perspektiven berücksichtigen und so eine breite und fundierte Informationsbasis für EntscheidungsträgerInnen darstellt. So trägt die Evaluation beispielsweise zu einer umfassenden Gender-Analyse durch die Mitarbeit am Aufbau entsprechender Datengrundlagen, durch die systematische Analyse verfügbarer Informationen sowie durch die Entwicklung aussagekräftiger Indikatoren bei.

In die Formulierung der Gleichstellungsziele kann die Evaluation in moderierender Weise eingebunden werden. Zum einen kann die Evaluation einen Rahmen schaffen, indem alle relevanten Beteiligten (z.B. Leitung, Umsetzende, Frauen- bzw. GM-Beauftragte) gemeinsam Gleichstellungszielsetzungen entwickeln, die von allen mitgetragen werden. Die Evaluation kann aber auch Rückmeldung zur Zielformulierung im Hinblick darauf geben, ob GM-Zielsetzungen in sich widersprüchlich sind oder im Widerspruch zu anderen Zielsetzungen der Institution stehen. In einer ausgeteilteren Variante könnte die Evaluation auch prüfen, inwieweit GM-Zielsetzungen innerhalb einer Institution mitgetragen bzw. allgemein akzeptiert sind.

Das Vorliegen einer aussagekräftigen Gender-Analyse und eine auf dieser Basis entwickelte Zielsetzung sind Voraussetzung für die Entwicklung konkreter Umsetzungsschritte. Wurde im Zuge der Gender-Analyse eine aussagekräftige Datenbasis bzw. ein entsprechendes Indikatorensystem entwickelt, so

GM-Implementationschritte	Evaluationsfragestellungen
Gender Analyse (Analyse der Ausgangslage)	Sind alle genderrelevanten Dimensionen berücksichtigt? Wird auf Gender-Theorie Bezug genommen? Sind die Schlussfolgerungen schlüssig? Sind die relevanten Kontextbedingungen und deren Gender-Relevanz berücksichtigt?
Festlegung von Gleichstellungszielen	Sind die Zielsetzungen gleichstellungsorientiert formuliert? Sind zugrunde liegende Wirkungsmechanismen schlüssig?
Umsetzung	Erfolgt die Umsetzung entsprechend der Planung? Zeigen sich nicht intendierte geschlechtsspezifische Selektionseffekte (z.B. im Auswahlverfahren für die Teilnahme)? Ist die Zielerreichung möglich? Verändern sich Rahmenbedingungen während der Umsetzungsphase? Wenn ja, sind davon beide Geschlechter gleichermaßen betroffen?
Evaluation	Evaluation im engeren Sinn: Analyse der Zielerreichung.

Übersicht 2: GM-Implementations-Schritte und typische Evaluationsfragestellungen

stellt dies die Grundlage für die Entwicklung eines internen Monitoring-Systems dar. Auf Basis eines solchen Monitoring-Systems ist es laufend und mit wenig Aufwand möglich, einen Überblick über die aktuelle Umsetzung zu bekommen. Dadurch können unvorhergesehene Abweichungen von der ursprünglichen Konzeption erkannt und entsprechende Anpassungsschritte eingeleitet werden. Ebenso werden dadurch nicht intendierte Effekte (wie z.B. die Verstärkung traditioneller Rollenbilder in nicht unmittelbar durch die Maßnahme adressierten Bereichen) frühzeitig erkennbar. Diese beschriebenen Schritte sind schließlich die zentrale Voraussetzung für eine ex-post Bewertung der Zielerreichung nach Ablauf einer bestimmten Zeit.

Wird die Einbeziehung der Evaluation in alle GM-Implementierungsschritte konsequent durchgeführt, so ergibt sich ein komplexes Evaluationsdesign, das Elemente der ex-ante, begleitenden und ex-post Evaluation beinhaltet. Der zentrale Bereich liegt unseres Erachtens jedoch auf den begleitenden Elementen, die eine regelmäßige Feedbackschleife für den Gesamtprozess ermöglichen und damit die Voraussetzungen für eine ständige kritische Reflexion des Prozesses durch die Angehörigen der Institution selbst schaffen.

Der Anspruch, die Evaluation begleitend zur Konzepterstellung und Umsetzung von GM-Maßnahmen zu gestalten, stellt eine Reihe von Anforderungen an die EvaluatorenInnen aber auch an die Umsetzenden der Maßnahme. So müssen die EvaluatorenInnen in alle Entwicklungs- und Umsetzungsschritte einbezogen sein oder zumindest detailliert darüber informiert werden. Dies erfordert fachliches Grundwissen der EvaluatorenInnen in den jeweiligen Bereichen, die gegenseitige Akzeptanz von EvaluatorenInnen und Umsetzenden und last but not least Genderkompetenz auf beiden Seiten. Insgesamt erhöht sich dadurch der Entwicklungs- und Konzeptionierungsaufwand für die Evaluation, der sich allerdings dann relativiert, wenn dies als ein Beitrag zur Qualitätssicherung des Prozesses verstanden wird.

## 4. Evaluationsansätze und ihre Eignung für die Evaluation von GM-Implementationsprozessen

Es stellt sich nun die Frage, welcher Evaluationsansatz am besten geeignet ist, um die im vorherigen Kapitel beschriebenen Fragestellungen im Kontext der GM-Implementierung zu beantworten.

Im Folgenden wird zunächst auf jenes Design eingegangen, das am häufigsten mit Evaluation assoziiert wird, nämlich die Analyse der Wirkungen von Interventionen. Diskutiert wird, welche Voraussetzungen für eine Wirkungsanalyse im Kontext von GM-Implementationsprozessen gegeben sein müssen bzw. welche Herausforderungen sich in der Praxis stellen. Im Anschluss daran wird das Modell der responsiven Evaluation beschrieben, das prozessbegleitend angelegt ist und auf die Weiterentwicklung der bestehenden Praxis abzielt. Als dritter Ansatz wird die Empowerment-Evaluation vorgestellt, die zwar hohe Anforderungen an die Institutionen stellt, aber gerade im GM-Kontext großes Potential beinhaltet.

### 4.1 Analyse von Wirkungen: Experimentelle und quasi-experimentelle Evaluationsdesigns

Lange Zeit hindurch wurde die Feststellungen von Wirkungen einer Maßnahme oder eines Programms im Nachhinein (ex post) als primäres Anwendungsgebiet der Evaluation gesehen. Im Bereich der Analyse der Wirkungen von Interventionen hat sich auch ein relativ einheitlicher und anerkannter Mindeststandard im Hinblick auf die methodische Vorgangsweise herausgebildet. Um die Frage nach den Wirkungen, die durch eine Intervention entstanden sind, beantworten zu können, gelten experimentelle Designs als einzig wirklich adäquater Zugang, da nur sie es erlauben, kausale Effekte zu ermitteln. Die Kausalität zwischen Intervention und Ergebnis wird in vielen Fällen zwar unterstellt, aber nur selten tatsächlich nachgewiesen. Dieser Nachweis ist v.a. dann wichtig, wenn die durch eine Intervention erzielten Ergebnisse als Grundlage dafür verwendet werden, die Interventionen weiterzu-

<sup>2</sup> Bei quasi-experimentellen Designs wird von „Vergleichsgruppen“ gesprochen, beim Experiment spricht man von „Kontrollgruppen“.

<sup>3</sup> Es handelt sich dabei um ein fiktives Beispiel.

führen oder weiter zu entwickeln. Diese Entscheidungen gehen implizit davon aus, dass die Ergebnisse durch die Intervention hervorgerufen wurden und nicht durch andere Faktoren (wie z.B. geänderte Rahmenbedingungen oder Interventionen in anderen Bereichen). Allerdings sind experimentelle Evaluationsdesigns insbesondere im Bereich der Sozialwissenschaften aufgrund der verfügbaren Datenlage, praktischen und ethischen Vorbehalten sowie des komplexen Settings an Einflussfaktoren nur selten anzutreffen (vgl. Cook 2002). Als die am besten geeignete Alternative gelten quasi-experimentelle Forschungsdesigns, die auch in den sozialwissenschaftlichen Anwendungsgebieten der Evaluation mittlerweile zum anerkannten Mindeststandard zählen (vgl. Shadish, Cook & Campell 2002).

Bei experimentellen Evaluationsdesigns wird nach einem Zufallsprinzip eine TeilnehmerInnen- und eine Vergleichsgruppe gebildet (z.B. wenn BewerberInnen für die Teilnahme an einer Maßnahme nach einem Zufallsprinzip – z.B. Münzwurf – einer TeilnehmerInnen- und einer Kontrollgruppe zugeordnet werden). Ein solches Design ist außerhalb der Medizin nur selten anzutreffen. In den Sozialwissenschaften kommen eher quasi-experimentelle Designs vor. Der zentrale Unterschied zum klassischen Experiment liegt darin, dass eine Vergleichsgruppe<sup>2</sup> nicht nach einem Zufallsprinzip gebildet, sondern nach unterschiedlichen Verfahren konstruiert wird, wie z.B. durch ein Matching-Verfahren. Zielsetzung dieses Verfahrens ist es, eine Vergleichsgruppe zu bilden, die der TeilnehmerInnen-Gruppe in den zentralen Charakteristika möglichst ähnlich ist. Sowohl ein experimentelles wie auch ein quasi-experimentelles Evaluationsdesigns sollte möglichst von Beginn an im Rahmen der Maßnahmenkonzeption mitgeplant werden. In der Praxis wird jedoch nur in den seltensten Fällen die Evaluation bereits in einem derart frühen Stadium mitgedacht.

Wie bereits erwähnt sind experimentelle Forschungsdesigns in den Sozialwissenschaften nur selten anzutreffen, wobei potentielle Anwendungsfelder aufgrund

des hohen Aufwandes, der mit Experimenten verbunden ist, nicht genutzt werden. Ein möglicher Anwendungsfall für ein experimentelles Design wäre z.B. die Frage nach den Wirkungen der Einführung von Gender-Trainings für BeraterInnen des Arbeitsmarktservice (AMS).<sup>3</sup> Diese Trainings könnten als Maßnahme in einem GM-Implementationsprozess vorgesehen sein. Nachdem es sich um eine umfassende Maßnahme handelt, ist es wahrscheinlich nicht möglich, diese auf einen Schlag flächendeckend in allen regionalen Geschäftsstellen (RGSn) gleichzeitig einzuführen. Vielmehr ist anzunehmen, dass die Trainings in den einzelnen Geschäftsstellen nacheinander durchgeführt werden, die Intervention also stufenweise eingeführt wird. Ein experimentelles Design bietet sich immer bei der stufenweisen Einführung einer Intervention an, wobei die Reihenfolge, in der die Trainings durchgeführt werden, auf Basis eines Zufallsmechanismus erstellt wird. Es werden nach einem Zufallsprinzip zwei Gruppen gebildet: Eine Gruppe von RGSn, in denen die Trainings zuerst durchgeführt werden (TeilnehmerInnengruppe) und eine Gruppe von RGSn, in denen dies erst später der Fall ist (Kontrollgruppe).

Der Effekt der Trainings wird durch den Vergleich von TeilnehmerInnen- und Kontrollgruppe in der interessierenden Variable ermittelt (z.B. gender-gerechte Beratungstätigkeit). Es handelt sich dabei um den Vergleich der Situation nach der Maßnahme mit einer Situation, die sich ergeben hätte, wenn keine Maßnahme stattgefunden hätte, das sogenannte „Counterfactual“. Nur wenn das Counterfactual gebildet werden kann, ist es möglich kausale Effekte einer Intervention zu erfassen. Eine weitere Voraussetzung dafür ist, dass quantitative bzw. quantifizierbare Zielgrößen vorliegen, im Idealfall für mehrere Zeitpunkte vor und nach der Intervention. In dem oben angeführten Beispiel würde dies erfordern, ein Mess- oder Beobachtungsinstrument zu entwickeln, das Gender-Gerechtigkeit in der Beratung „misst“ und das bereits vor der Einführung der Trainings herangezogen wird, um die „Ausgangslage“ zu erfassen, die dann als zentraler Bewertungsmaßstab für Bewertung der Wirkungen der Trainings herangezogen wird.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Ein mögliches Evaluationskriterium wäre ein Vorher-Nachher-Vergleich wie häufig in Beratungsgesprächen Situationen auftreten, in denen Rollenstereotype reproduziert bzw. gestärkt werden. Bei

einer erfolgreichen Intervention müsste nach dem Training die Häufigkeit derartiger Gesprächssituationen zurückgehen.

Ist kein experimentelles Design möglich, wird versucht, im Rahmen eines quasi-experimentellen Designs ein adäquates Counterfactual zu konstruieren (z.B. über ein Matchingverfahren). Die Herausforderung dabei ist, die Vergleichbarkeit zwischen jenen RGSn, die die TeilnehmerInnen-Gruppe stellen, und jenen in der Vergleichsgruppe sicherzustellen. Es gilt auszuschließen, dass sich diese beiden Gruppen bei zentralen Einflussfaktoren (wie z.B. Engagement, Motivation, Vorwissen) systematisch unterscheiden und so eine Vergleichbarkeit nicht gegeben ist.

Neben diesen methodischen Herausforderungen setzt eine experimentelle oder quasi-experimentelle Evaluation voraus, dass es eindeutig formulierte Zielsetzungen des Programms gibt, die von den EvaluatorenInnen übernommen werden können. Im Gegensatz zu den im folgenden beschriebenen Evaluationsdesigns sind die EvaluatorenInnen kaum in die Umsetzung und Weiterentwicklung der Intervention eingebunden. Die Zielerreichung wird anhand von quantitativen Kennzahlen gemessen, wodurch der Eindruck des „objektiven“ Charakters der Evaluation hervorgerufen wird. Fehlt eine eindeutig formulierte Zielsetzung für das Programm, so ist im Grunde eine Wirkungsanalyse nicht möglich, da nicht klar ist, woran das Ergebnis gemessen werden soll bzw. wie ein erzielt Ergebnis zu interpretieren ist. Voraussetzung für eine Wirkungsanalyse ist daher eine von vornherein von allen relevanten Stakeholdern geteilte und explizit formulierte Zielsetzung. Gerade im Zusammenhang mit der Evaluation von GM ist diese Voraussetzung häufig jedoch nicht gegeben. Vielmehr wird ganz bewusst mit einer offenen Definition von GM gearbeitet und die Zielformulierung als Teil des GM-Implementationsprozesses verstanden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass dieser Evaluationsansatz eher für die Evaluation von einzelnen Interventionen innerhalb eines GM-Implementationsprozesses geeignet ist, als für die Evaluation eines gesamten Prozesses. Letzterer ist aufgrund des komplexen Settings an Einflussfaktoren und relevanter Rahmenbedingungen kaum im Zuge eines Experiments zu evaluieren. Dies deshalb, da durch ein

experimentelles Design versucht wird, alle relevanten Rahmenbedingungen konstant zu halten und nur einige wenige Faktoren bewusst zu verändern. Es ist folglich kaum vorstellbar, für einen Gesamtprozess ein adäquates Counterfactual zu definieren. Weiters geht dieser Ansatz von einer abgeschlossenen Intervention aus und widerspricht im Grunde dem Prozesscharakter der GM-Implementierung. Als Teil des GM-Implementationsprozesses würde eine derartige Wirkungsanalyse nur dann Sinn machen, wenn die Implementationsphase beendet ist, bereits die Konsolidierungsphase begonnen hat und die Ergebnisse der Wirkungsanalyse genutzt werden, um eine neuerliche Gender-Analyse durchzuführen und den bisherigen Prozessverlauf zu reflektieren. Für die Implementationsphase ist dieser Evaluationsansatz jedoch nicht geeignet; vielmehr sollte hier auf begleitende Evaluationsansätze, wie z.B. das Modell der responsiven Evaluation, zurückgegriffen werden.

#### 4.2 Responsive Evaluation

Das Modell der responsiven Evaluation wurde von Stake (1975) entwickelt und im deutschsprachigen Raum durch Beywl (1988) bekannt gemacht. Eine radikale Weiterentwicklung des responsiven Modells erfolgte durch Guba und Lincoln (1989).<sup>5</sup>

Responsive Evaluation ist in erster Linie auf die Nützlichkeit in der Praxis ausgerichtet, wobei die Weiterentwicklung und Verbesserung der bestehenden Praxis (des Programms oder der Maßnahme) im Vordergrund steht. Die Interessen und Anliegen aller am Programm und seiner Umsetzung beteiligten Personengruppen („stakeholder“) sind daher in die Evaluation explizit einzubeziehen – auch bzw. gerade wenn diese einander widersprechen.

Eine weitere Besonderheit der responsiven Evaluation ist deren konsequente Offenheit im Prozess. Die zentralen Aspekte einer Evaluation – wie z.B. die Formulierung der Fragestellung, das Evaluationsdesign und die Methodenentscheidung werden erst im Laufe des Prozesses festgelegt und sind wiederum Ergebnis eines Aushandlungsprozesses zwischen allen Beteiligten. Es gibt also keinen typischen Ablauf von

<sup>5</sup> Guba und Lincoln (1989) entwickeln ihr Konzept der „Fourth Generation Evaluation“ aus dem Modell der responsiven Evaluation

heraus. Sie führen jedoch zwei neue Aspekte ein: Ein konstruktivistisches Paradigma und Verhandlung („negotiation“) als

Evaluationsstudien dieses Typs. Grundprinzip ist, dass *„die verschiedenen Schritte der Beschreibung und Bewertung, der Erstellung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen flexibel an das jeweilige Evaluationsobjekt, seine lokale Umwelt und die Interessenslagen der Beteiligengruppen angepasst werden.“* (Beywl 1999, S. 247)

Aufgrund der Offenheit im Prozess kommt den EvaluatorInnen ein spezifisches Aufgaben- und Rollenset zu: Sie sind nicht nur für eine systematische Datenerhebung und Analyse zuständig, sondern sind auch in beratender und moderierender Funktion in den Entwicklungsprozess involviert. Dies primär über die Bereitstellung von Feedback und Reflexionsmöglichkeiten über den Prozess, wodurch sie jedoch in den Prozess eingreifen und diesen mitgestalten.

Durch die Evaluation soll es zu einer Verbesserung des Programms kommen, d.h. Evaluation ist eine Serviceleistung für das Programm. Aus diesem Grund stellt die Nützlichkeit der Evaluationsergebnisse das zentrale Qualitätskriterium für die Evaluation dar. Durch die starke Anwendungsorientierung und Ausrichtung an der Verbesserung eines bestehenden Programms in Verbindung mit dem Prinzip der Offenheit im Prozess erscheint dieser Ansatz eher für die Evaluation von GM geeignet, als wirkungsorientierte Ansätze. Voraussetzung dafür, dass die Nützlichkeit der Ergebnisse tatsächlich erreicht wird, ist die Einbeziehung der AdressatInnen der Evaluation (z.B. Leitung, Umsetzende, Betroffene) in den Evaluationsprozess. Diese müssen ihren Informationsbedarf formulieren sowie eine Vorstellung über die Verwendung der Ergebnisse bzw. über den Verwendungskontext haben und diese auch den EvaluatorInnen kommunizieren.

Damit kommt den EvaluatorInnen eine wesentlich stärker gestaltende Rolle zu und ihre Sichtweise auf GM fließt deutlich stärker ein, als dies im wirkungsfeststellenden Design der Fall ist. Um die Akzeptanz der Evaluation bei den AdressatInnen herzustellen, ist eine Abstimmung bzw. Annäherung der Position der EvaluatorInnen und AdressatInnen notwendig, wenn

es z.B. darum geht, ein gemeinsames Verständnis von GM zu finden oder die Zielsetzungen des Prozesses zu konkretisieren. In jenen Fällen, in denen die EvaluatorInnen auch die Funktion haben, Gender-Know-how in der jeweiligen Organisation aufzubauen, kommt diesem Abstimmungsprozess eine noch größere Bedeutung zu.

In Summe bedeutet dies, dass das Modell der responsiven Evaluation insbesondere dann geeignet ist, wenn es eine explizit formulierte GM-Strategie sowie ein klares Bekenntnis zur Weiterentwicklung des Prozesses gibt.

#### **4.3 Empowerment-Evaluation**

Der Ansatz der Empowerment-Evaluation wurde in den 1990er Jahren von David M. Fetterman entwickelt (vgl. Fetterman 2001). Es handelt sich dabei um einen Ansatz der Selbstevaluation mit externer Begleitung (durch EvaluationsexpertInnen), deren Aufgabe es ist, gemeinsam mit den Beteiligten die Evaluation zu konzipieren, das dafür notwendige Evaluations-Know-how zu vermitteln und sich im Laufe der Zeit immer mehr aus dem Evaluationsprozess zurückzuziehen. Ziel der Evaluation ist, dass die Beteiligten durch die Umsetzungserfahrungen lernen und auf dieser Basis das Programm weiterentwickeln.

Der erste Schritt einer Empowerment-Evaluation ist die Formulierung eines „Leitbildes“ („mission, vision or unifying purpose“, siehe Fettermann 2001, S. 23). Dieser Idealvorstellung wird der aktuelle Status-Quo gegenüber gestellt, wobei auf Stärken und Schwächen eingegangen wird. In einem dritten Schritt werden von allen Beteiligten gemeinsam jene Schritte entwickelt bzw. geplant, die zur Zielerreichung notwendig sind.

Die Formulierung einer gemeinsamen Zielsetzung des Programms ist Voraussetzung für die Bestandsaufnahme wie auch für die Weiterentwicklung des Programms. Liegt diesbezüglich kein Konsens vor, sind die nächsten Schritte der Evaluation sinnvollerweise nicht zu setzen. In diesem Zusammenhang nehmen externe EvaluatorInnen die Rolle eines Coaches ein.

Ihre Aufgabe ist es, den Prozess der Konsensfindung zu moderieren und zu begleiten.

Im Zuge der Bestandsaufnahme werden die einzelnen Elemente des Leitbildes von allen Beteiligten in Hinblick auf den Grad ihrer Erfüllung bewertet (z.B. von 1 bis 10). In jenen Bereichen, die im Schnitt über alle Bewertungen einen niedrigeren Erfüllungsgrad aufweisen, besteht offensichtlicher Handlungsbedarf. Auf Basis dieser Bestandsaufnahme werden nun Strategien entwickelt, deren Umsetzung in regelmäßigen Abständen überprüft wird.

Die Rolle des/der Evaluators/in in diesem Evaluationssetting ist nach Fettermann (2001, S. 30) *„to serve as a coach, facilitator and critical evaluative friend“*. Zu Beginn des Evaluationsprozesses kommt dem/der Evaluator/in auch noch stärker eine Qualifizierungsfunktion zu, d.h. er/sie hat den Aufbau des für die Selbstevaluation notwendigen Know-hows zu organisieren und zu moderieren. Mit der Zeit kommt es zu einem Wandel der Aufgabe, wobei dann jene des Coaches dominanter wird.

Dieser Evaluationsansatz korrespondiert am stärksten mit der Idee von GM-Implementierung als Prozess- und Strukturveränderung. Er erfordert auch die aktive Einbeziehung aller relevanten AkteurInnen und bietet einen Rahmen für die Reflexion des eigenen Alltagshandelns, das bei GM-Implementationsprozessen häufig zu kurz kommt (vgl. Leitner 2005, S. 195). Gleichzeitig stellt dieser Ansatz die höchsten Anforderungen an die Beteiligten, sich auf den Prozess einzulassen, ihre Alltagspraxis kritisch zu reflektieren und auch zu verändern. Fettermann (2001, 144f) hält als eine der Beschränkungen von Empowerment-Evaluation fest: *„Empowerment evaluation depends on people. (...) Even though empowerment evaluation is a group activity, it is dependent on motivated and conscientious people.“*

Eine weitere zentrale Einschränkung ist, dass dieser Ansatz nur für kleine Organisationseinheiten durchführbar ist. Für die Implementierung in größeren Institutionen ist darüber hinaus eine Gesamtstrategie für die Organisation zu entwickeln, die als Rahmen für die Initiativen auf Ebene von kleineren Subeinheiten geeignet ist und gleichzeitig die Möglichkeit der Zusammenführung der einzelnen Prozesse bietet.

## 5. Herausforderungen bei der Evaluation von GM-Implementationsprozessen

Bei der Evaluation von GM-Implementationsprozessen zeigen sich in der Praxis derzeit die größten Herausforderungen im Zusammenhang mit der Zielformulierung, der unzureichenden Datengrundlage und dem Aufbau von relevantem Gender- bzw. Evaluations-Know-how. Es handelt sich dabei um zentrale Punkte, die generell bei der Wahl des Forschungsdesigns zu berücksichtigen sind. Da gerade diesen Fragen aber im GM-Implementationsprozess eine besondere Bedeutung zukommt, werden sie kurz im GM-Kontext diskutiert.

### 5.1 Konkret formulierte Zielsetzung

Eine zentrale Herausforderung für die Evaluation von GM-Implementationsprozessen ist die häufig fehlende oder sehr unkonkret formulierte Zielsetzung für den Implementationsprozess. Mieke Verloo (2002, S. 4) hat dies als den Stretch-Faktor in der GM-Definition bezeichnet, mit dem sowohl Vor- wie auch Nachteile einhergehen. *„As all successful political and policy concepts, gender mainstreaming has a high “stretch” factor. It is stretched to mean gender equality, or equal opportunities, or just gender impact assessment, or attention for diversity issue, or more women in higher positions, and so on. Its ability to be stretched is part of its success. One concept fits all. (...) Still, the stretch factor is also a problem if we want to improve, or even monitor its results.“*

Ein Vorteil ist die leichtere Implementierung des Ansatzes, da Gender-Mainstreaming ein eher neutraler Begriff ist, der gut an die Managementsprache anzu-docken ist. Der Nachteil liegt in dem damit verbundenen Interpretationsspielraum, der u.a. dazu führen kann, dass unterschiedliche AkteurInnen jeweils andere Vorstellungen von der Zielsetzung und auch der Umsetzungspraxis von Gender Mainstreaming haben (vgl. dazu auch den Beitrag von Andrea Leitner und Christa Walenta in diesem Band). Diese unterschiedliche Zieldefinition ist häufig nicht auf den ersten Blick ersichtlich und wird erst im Zusammenhang mit der Definition von Erfolgskriterien deutlich. Werden unterschiedliche Zielsetzungen verfolgt, so kann ein erzielttes Ergebnis je nach Sichtweise als Zielerreichung

oder Misserfolg interpretiert werden. Der damit einhergehende Eindruck der Beliebigkeit führt nicht nur dazu, dass der Verpflichtungscharakter von GM sinkt, sondern auch dazu, dass die Zielerreichung seriöserweise nicht mehr evaluiert werden kann. Eine konkrete Zielformulierung erhöht nicht nur die Selbstverpflichtung innerhalb der Organisation, sie stellt gleichzeitig auch die Voraussetzung dafür dar, dass der Erfolg des Prozesses evaluierbar ist.

Ist eine Zielformulierung für Gender Mainstreaming gefunden und auch innerhalb der Organisation kommuniziert und mitgetragen, so stellt sich die Frage nach dem Verhältnis der GM-Zielsetzung zu anderen Zielsetzungen der Organisation. Der Anspruch Chancengleichheit zu erhöhen, kann auch dazu führen, dass kurzfristig andere Zielsetzungen der Organisation nicht erreicht werden. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn Frauen, die nicht als arbeitslos bzw. arbeitssuchend beim AMS registriert waren, durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen angesprochen werden sollen, um ihre Reintegration zu unterstützen. Dadurch wird zunächst die Zahl der registrierten Arbeitslosen erhöht, v.a. jene der arbeitslos gemeldeten Frauen. Ähnlich verhält es sich auch, wenn durch eine Beschäftigungsausweitung im Gesundheits- und Pflegebereich zusätzliche Arbeitsplätze für Frauen geschaffen werden. Die Frage, ob damit auch ein Schritt in Richtung Chancengleichheit erfolgt, ist nicht leicht zu beantworten. Wie sind die damit einhergehende zunehmende Segregation, der steigende Gender pay gap oder der Anteil atypischer Beschäftigungsverhältnisse zu bewerten? Die Tatsache, dass dieselbe Entwicklung auf der einen Seite als Erfolg verbucht, auf der anderen Seite aber kritisiert werden kann, verdeutlicht die Notwendigkeit einer Zielhierarchie bzw. einer eindeutigen Prioritätensetzung. Dies ist die Voraussetzung, um für ein bestimmtes Ergebnis einen eindeutigen Bewertungsmaßstab anlegen zu können.

Im Rahmen eines begleitenden Evaluationssettings bzw. einer Empowerment-Evaluation kann die Evaluation den Prozess der Zielfindung bzw. -konkretisierung in moderierender Weise unterstützen bzw. vorantreiben. Die Evaluation sollte daher möglichst früh parallel zur GM-Implementierung geplant und durchgeführt werden. Ein wirkungsfeststellendes Design ist jedoch bei fehlender oder unkonkreter Zielformulierung seriöserweise nicht durchführbar. Eine Wir-

kungsanalyse für einen GM-Prozess ist folglich nur dann möglich, wenn bereits ein etablierter und über einen längeren Zeitraum laufender Prozess vorliegt.

## 5.2 Adäquates Set an Indikatoren

Derzeit besteht im Zusammenhang mit Geschlechterunterschieden massiver Weiterentwicklungsbedarf an bestehenden Indikatoren und Datengrundlagen. Auf der einen Seite ist es noch nicht in allen Bereichen möglich, Frauen und Männer getrennt auszuweisen. Auf der anderen Seite bedeutet aber die Aufspaltung in Frauen und Männer noch lange nicht, dass die Lebensrealitäten beider Geschlechter gleichermaßen abgebildet werden können (vgl. z.B. Wroblewski, Leitner & Steiner 2005 sowie den Beitrag von Andrea Leitner und Christa Walenta diesem Band).

Das Fehlen aussagekräftiger Indikatoren für das „Messen“ von Geschlechterunterschieden erschwert den GM-Implementationsprozess insofern, als die Analyse der Ausgangslage häufig auf unzureichende Daten abstellen muss und das „gendern“ von Statistiken selbst, d.h. die Weiterentwicklung von Datengrundlagen dahingehend, dass sie die spezifischen Lebenssituationen unterschiedlicher Gruppen adäquat abbilden, ein Teil des Prozesses wird. Für die Evaluation stellt dies insofern ein Problem dar, da insbesondere bei Wirkungsanalysen der Bewertungsmaßstab für die erzielten Ergebnisse unklar ist. In vielen Fällen ist – wie bereits dargestellt – ein quasi-experimentelles oder experimentelles Design zur Analyse der Wirkungen nur schwer durchführbar. Insbesondere bei Forschungsdesigns, die Fallstudien analysieren, ist es schwierig ein „Counterfactual“ zu bilden, d.h. einen vergleichbaren „Fall“ ohne Intervention zu finden. Soll jedoch eine Wirkungsanalyse erfolgen, stellt eine aussagekräftige Analyse der Ausgangssituation, die dann als Bewertungsmaßstab für die Ergebnisse herangezogen wird, die Minimalvoraussetzung dar.

Eine weitere Herausforderung für die Entwicklung aussagekräftiger Indikatoren für die Evaluation von GM-Implementationsprozessen ist, dass die angestrebte Veränderung von Prozessen und Strukturen nicht direkt beobachtbar ist. Häufig wird eine Annäherung über den jeweils erzielten Output versucht, die jedoch zumeist unbefriedigend bleibt. Dies deshalb, da nicht alle relevanten Aspekte berücksich-

tigt werden können und daher eine Konzentration auf quantifizierbare Dimensionen erfolgt. So wird z.B. die Veränderung des Frauenanteils unter Geförderten als ein Indikator für die Veränderung des Prozesses herangezogen, ohne dass dies aber etwas über die veränderten Rollenbilder in den „Köpfen“ der Angehörigen der Institution aussagen muss.

### 5.3 Hohe Anforderungen an Know-how von EvaluatorsInnen

Und last but not least stellt die Evaluation von GM-Implementationsprozessen hohe Anforderungen an das Know-how der EvaluatorsInnen. Diese müssen zum einen die Strukturen, Prozesse und Abläufe in der Organisation kennen und gleichermaßen über Gender- und Evaluationskompetenz verfügen. Diese Kombination ist nur extrem selten anzutreffen und bedeutet, dass innerhalb eines Evaluationsteams alle diese Kompetenzen vertreten sein müssen. Damit stellt sich auch die Frage, wer die Evaluation durchführen soll: organisations-interne ExpertInnen oder externe EvaluatorsInnen? Wird die Evaluation von Personen aus der Organisation selbst durchgeführt, so kann davon ausgegangen werden, dass Informationen über den Aufbau und die Abläufe in der Organisation bekannt sind, dass Prozesse nachvollzogen werden können und vor allem, dass auch das nicht codifizierte (implizite) Wissen über die Organisation selbst vorliegt. Internen EvaluatorsInnen werden häufig auch weniger Vorbehalte entgegen gebracht, d.h. sie finden leichter Zugang zum Forschungsfeld und relevanten Informationen. Demgegenüber ist häufig wenig Wissen über Evaluationstheorie bzw. über adäquate methodische Verfahren vorhanden. Weiters setzt eine interne Evaluation eine hohe Reflexionsbereitschaft und -fähigkeit all jener Personen voraus, die an der Durchführung der Evaluation und der Nutzung der Ergebnisse beteiligt sind. Ist diese gegeben, so bestehen auch die Voraussetzungen für eine interne Evaluation.

Externe EvaluatorsInnen verfügen darüber hinaus häufig auch über Erfahrungen aus ähnlichen Kontexten, die bei der Formulierung von Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Maßnahmen hilfreich sind und können auch einen kritischen Blick von außen einbringen, wobei sie weniger durch organisationsinterne Sichtweisen oder Traditionen geprägt bzw. eingeengt sind.

In vielen Fällen wird es daher zu einer Kombination von Elementen externer und interner Evaluation kommen (z.B. externe Evaluation mit intensiver Einbindung organisationsinterner ExpertInnen oder interne Evaluation unter Einbeziehung externer Evaluations-expertInnen). Im Rahmen einer solchen – häufig auch interdisziplinär angelegten – Kooperation treffen unterschiedliche institutionelle und fachliche Hintergründe sowie methodische Zugänge aufeinander. Für das Gelingen der Evaluation ist es dann zentral, dass ausreichend Zeit und Ressourcen für den Prozess der Teambildung und des Findens einer gemeinsamen Sprache zur Verfügung gestellt werden. Rolfsen und Torvatn (2005, S. 301ff) sehen eine gute Kommunikationsbasis als Voraussetzung für eine erfolgreiche Einspeisung von Evaluationsergebnissen in den Prozess und betonen dabei die Bedeutung einer „gemeinsamen Sprache“: *„By trying to speak their language, however, we had accepted their worldview as valid and because we communicated using their vocabulary, we started to build trust between us. (...) One important aspect of good communication is creating a shared language. This language has references to shared experiences interpreted similarly by both parties.“*

Inwieweit Evaluationsergebnisse tatsächlich genutzt werden und beispielsweise in eine Neukonzeptionierung von Maßnahmen einfließen, hängt stark vom Engagement der obersten Leitungsebene und damit auch vom erwarteten Nutzen für die Organisation ab. Je nachdem, welche Bedeutung Gleichstellung für die Organisation hat und wie groß das Bewusstsein für Gleichstellungsfragen bzw. Diskriminierungen ist, umso wahrscheinlicher ist es, dass umfassende Gender Mainstreaming Maßnahmen gesetzt werden.

## 6. Schlussfolgerungen

Im vorliegenden Beitrag wird davon ausgegangen, dass eine systematisch und frühzeitig geplante Evaluation den GM-Implementationsprozess in Institutionen wesentlich unterstützen und vorantreiben kann. Dies erfordert jedoch, dass die Evaluation von Beginn an entweder integriert in den Prozess oder parallel dazu konzipiert und durchgeführt wird. Es wird daher vorgeschlagen, die Evaluation systematisch in alle Schritte des GM-Implementationsprozesses zu integrieren, sie also als Querschnittsmaterie zu verstehen. Die Evaluation kann damit einen Beitrag zur Qualitätssicherung des Prozesses leisten, indem Reflexionsschleifen für den Prozess ermöglicht werden und ein systematisches Monitoring des Prozesses erfolgt.

Je nach konkreter Ausgestaltung bzw. aktuellem Stand des GM-Prozesses variieren die Fragestellungen für die Evaluation und kommen andere Evaluationsansätze in Frage. In der Startphase des Implementationsprozesses erscheinen primär begleitende Evaluationsdesigns sinnvoll, wobei die Evaluation sowohl bei der Analyse der Ausgangslage wie auch bei der Zielfindung oder –konkretisierung einen Beitrag leisten kann. Dies ist insofern zentral, als in der Praxis derzeit unkonkrete Zielformulierung und unzureichende Datengrundlagen die zentralen Herausforderungen für die Evaluation von GM-Implementationsprozessen darstellen.

Werden – wie eingangs dargelegt – GM-Implementationsprozesse mit Organisations- und Strukturveränderungen assoziiert, so stellt dies hohe Ansprüche an alle Beteiligte. Aus diesem Grund sollten auch alle relevanten AkteurInnen in diesen Prozess eingebunden werden und die mit der GM-Implementierung verbundenen Zielsetzungen mittragen. Ein derartiger partizipativer Ansatz in der Umsetzung sollte sich auch in der Evaluation widerspiegeln. Darüber hinaus sollte Evaluation möglichst frühzeitig als Teil des Prozesses mitkonzipiert werden, um den Beitrag, den die Evaluation zur Qualitätssicherung des Prozesses leisten kann, auch nutzen zu können. Aus diesen Gründen wird stark für begleitende und partizipative Evaluationsansätze plädiert, die je nach konkretem Setting als begleitende Evaluation durch externe ExpertInnen oder aber auch als spezifische Form der Selbstevaluation konzipiert sein können.

Unabhängig von der Entscheidung für ein konkretes Evaluationsmodell setzt eine erfolgreiche Evaluation jedoch eine konkrete Zielformulierung für die GM-Implementierung voraus sowie eine prinzipielle Bereitschaft, den Erfolg der gesetzten Interventionen zu überprüfen und aus den Ergebnissen zu lernen. Durch die Formulierung von konkreten Zielen, die auch explizit im Evaluationsauftrag enthalten sind, wird der Stellenwert von GM sowohl innerhalb als auch außerhalb der Institution betont und der Selbstverpflichtungscharakter erhöht. Dies verlangt jedoch eine Reflexions- und Entwicklungsbereitschaft der Institution, die durch entsprechende Begleitmaßnahmen bewusst zu fördern ist.

## 7. Literatur

- Bergmann, Nadja; Pimminger, Irene** (2004). *Praxis-handbuch Gender Mainstreaming. Konzept. Umsetzung. Erfahrung*. Wien: GeM-Koordinationsstelle für Gender Mainstreaming im ESF.
- Beywl, Wolfgang** (1988). *Zur Weiterentwicklung der Evaluationsmethodologie. Grundlegungen, Konzeption und Anwendung eines Modells der responsiven Evaluation*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Beywl, Wolfgang** (1999). *Programmevaluation in pädagogischen Praxisfeldern – begriffliche und konzeptionelle Grundlagen*. In Klaus Künzel (Hrsg.), *Internationales Jahrbuch der Erwachsenenbildung* (S. 29-48). Köln: Böhlau Verlag.
- Beywl, Wolfgang** (2006). *Evaluationsmodelle und qualitative Methoden*. In Uwe Flick (Hrsg.), *Qualitative Evaluationsforschung. Konzepte. Methoden. Umsetzung* (S. 92-116). Hamburg: Rowohlt Verlag.
- Bortz, Jürgen; Döring, Nicola** (1995). *Forschungsmethoden und Evaluation für Sozialwissenschaftler* (2. Auflage). Berlin: Springer.
- Bustelo, Maria** (2003). *Evaluation of Gender Mainstreaming. Ideas from a Meta-evaluation Study*. *Evaluation*, 9 (4) (S. 383-403).
- Cook, Tom D.** (2002). *Randomized Experiments in Educational Policy Research: A critical Examination of the Reasons the Educational Evaluation community has Offered for not Doing Them*. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 24 (3) (S. 175-199).
- Deutsche Gesellschaft für Evaluation (DeGEval)** (2004). *Standards für Evaluation* (2. Aufl.). Köln.
- Fetterman, David M.** (2001). *Foundations of Empowerment Evaluation*. London: Sage Publications.
- Forss, Kim; Rebien, Claus C; Carlsson, Jerker** (2002). *Process Use of Evaluations. Types of Use that Precede Lessons Learned and Feedback*. *Evaluation*, 8 (1) (S. 29-45).
- Lassnigg, Lorenz; Leitner, Andrea; Wroblewski, Angela; Steiner, Mario; Steiner, Peter; Mayer, Kurt; Schmid, Günther; Schömann, Klaus** (2000). *Evaluationsschema für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Wien*. Wien: IHS-Projektbericht.
- Leitner, Andrea** (2005). *Von Frauenförderung zu Gender Mainstreaming. Gleichstellung in der Arbeitsmarktpolitik*. Dissertation, Universität Wien.
- Bendl, Regine; Leitner, Andrea; Rosenbichler, Ursula; Walenta, Christa** (2007). *Geschlechtertheoretische Perspektiven und Gender Mainstreaming*. In: *Equal-Entwicklungspartnerschaft QE GM (Hrsg.), Qualitätsentwicklung Gender Mainstreaming, Band 2: Grundlagen* (S. 31-61).
- Newman, Diana L.; Brown, Robert D.** (1992). *Violations of Evaluation Standards*. *Evaluation Review*, 16 (3) (S. 219-234).
- Owen, John M.; Rogers, Patricia J.** (1999). *Program Evaluation. Forms and Approaches*. London: Sage Publications.
- Patton, Michael Quinn** (1997). *Utilization-Focused Evaluation (3rd edition)*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Piccotto, Robert** (2002). *The Logic of Mainstreaming. A Development Evaluation Perspective*. *Evaluation*, 8 (3) (S. 322-339).
- Rolfesen, Monica; Torvatn, Hans** (2005). *How to ‚Get Through‘. Communication Challenges in Formative Evaluation*. *Evaluation*, 11 (3) (S. 297-309).
- Rosenbichler, Ursula; Schörghuber, Karl** (2003). *Frauen, Männer und gleiche Chancen. Warum Gender Mainstreaming Unternehmen nutzt*. (Booklet zum Film). Wien: waff.
- Rosenbichler, Ursula; Schörghuber, Karl** (2007). *Integratives Konzept zu: Gender-Mainstreaming als Systementwicklung*. In: *Equal-Entwicklungspartnerschaft QE GM (Hrsg.), Qualitätsentwicklung Gender Mainstreaming, Band 2: Grundlagen* (S. 12-29).

**Rossi**, Peter H.; **Freeman**, Howard E; **Lipsey**, Mark W. (1999). *Evaluation. A systematic Approach (6th edition)*. Thousand Oaks: Sage Publications.

**Sanders**, James R. (ed) (2006). *Handbuch der Evaluationsstandards. Die Standards des Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*, 3. Auflage, Wiesbaden: VS-Verlag.

**Sanderson**, Ian (2000). *Evaluation in Complex Policy Systems*. Evaluation, 6 (4), 433-454.

**Shadish**, William R.; **Cook**, Tom D.; **Campbell**, Donald T. (2002). *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*. Boston: Houghton-Mifflin.

**Stiegler**, Barbara (2001). *Wie Gender in den Mainstream kommt. Konzepte, Argumente und Praxisbeispiele zur EU-Strategie des Gender Mainstreaming*. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.

**Stockmann**, Reinhard (2006). *Evaluation und Qualitätsentwicklung. Eine Grundlage für wirkungsorientiertes Qualitätsmanagement (Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung Band 5)*. Münster: Waxmann.

**Stufflebeam**, Daniel L. (2001). *Evaluation Models. New Directions for Evaluation*, Volume 2001, Issue 89, 7-98.

**Vedung**, Evert (2004). *Evaluation Research and Fundamental Research*. In Reinhard Stockmann (Hrsg.), *Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder* (2. Auflage) (S. 397-416). Opladen: Leske+Budrich.

**Weiss**, Carol H. (1998). *Evaluation* (2nd edition). Upper Saddle River: Prentice Hall.

**Weiss**, Carol H. (1975). *Evaluation Research in the Political Context*. In Elmer Struening, Marcia Guttentag (eds.): *Handbook of Evaluation Research* (Volume 1) (S. 13-26). London, Beverly Hills: Sage Publications.

**Wroblewski**, Angela; **Leitner**, Andrea; **Steiner**, Peter (2005). *Gendersensible Statistik - Vom Sex-Counting*

zur Genderanalyse. Statistische Mitteilungen der Stadt Wien. 2005 (Heft 1,2), 7-45.

**Zepke**, Georg (2005). *Reflexionsarchitekturen. Evaluierung als Beitrag zum Organisationslernen*. Heidelberg: Verlag für Systemische Forschung.

#### Elektronische Quellen:

<http://www.degeval.de/calimero/tools/proxy.php?id=70>  
Deutsche Gesellschaft für Evaluation (DeGEval) (2005, 22. März) Standards der Evaluation der Deutschen Gesellschaft für Evaluation (DeGEval-Standards). Zugriff am 21. März 2007

[http://www.coe.int/T/E/Human\\_Rights/Equality/PDF\\_EG-S-MS\\_98\\_2rev\\_E.pdf](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality/PDF_EG-S-MS_98_2rev_E.pdf)  
Directorate General of Human Rights (2004). Gender mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices. Final report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming (EG-S-MS). Strasbourg. Zugriff am 21. März 2007

<http://www.bpb.de/files/XUWTOH.doc>  
Verloo, Mieke (2002). The Development of Gender Mainstreaming as a Political Concept for Europe, paper presented at the Conference „Gender Learning“, Leipzig, 6-8. September 2002. Zugriff am 21. März 2007

<http://www.equi.at/pdf/genderstatistik.pdf>  
Wroblewski, Angela; Leitner, Andrea; Steiner Peter (2005). Gendersensible Statistik - Vom Sex-Counting zur Genderanalyse. Statistische Mitteilungen der Stadt Wien. 2005 (Heft 1,2), 7-45. Zugriff am 21. März 2007

# Kurzportraits der AutorInnen

## Elisa Kahlhammer

Studentin der Soziologie, 2005-2007 Stipendiatin am IHS (Abteilung Soziologie, Arbeitsgruppe equi)

[http://www.equi.at/fs\\_profil.htm](http://www.equi.at/fs_profil.htm)

## Lorenz Lassnigg

Studienabschluss in Pädagogik und Politikwissenschaft (1980), seit 1985 Forschungs- und Lehrtätigkeit am IHS; Forschungsaufenthalte am Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin und an der University of California (Berkeley, Center for Studies of Higher Education, CSHE); laufend Gutachter-tätigkeit für verschiedene nationale und internationale Stellen; Lehraufträge an den Universitäten Wien, Klagenfurt, Graz und Wirtschaftsuniversität Wien. Arbeitsschwerpunkte: Sozialwissenschaftliche Bildungsforschung an der Schnittstelle zwischen sozialen, politischen und ökonomischen Fragestellungen, insbesondere im Umkreis der Koordination von Bildung und Beschäftigung; Evaluationsforschung im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, Organisations-theorie

<http://www.equi.at/lassnigg.htm>

## Andrea Leitner

Studium der Soziologie und Volkswirtschaft, seit 1994 Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Höhere Studien in der Forschungsgruppe EQUI (employment – qualification – innovation). Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Evaluationsforschung, Gender Studies. Evaluation von Gender Mainstreaming-Prozessen und Gleichstellungspolitik in Beschäftigungs- und Bildungspolitik.

<http://www.equi.at/leitner.htm>

## Sybille Pirklbauer

Politikwissenschaftlerin, Mitarbeiterin der Arbeiterkammer Wien, Abteilung Frauen – Familie. Arbeitsschwerpunkte sind Frauenerwerbstätigkeit, Einkommen sowie Budget und Steuern aus dem Blickwinkel der Gendergerechtigkeit. Mehrere Artikel zu diesen Themenbereichen. Langjährige Tätigkeit in der Arbeitsmarkt-förderung im EU-Bereich. Intensive Arbeit mit Daten und Statistiken.

[sybille.pirklbauer@akwien.at](mailto:sybille.pirklbauer@akwien.at)

[www.wien.arbeiterkammer.at](http://www.wien.arbeiterkammer.at)

## Christa Walenta

Studium der Psychologie an der Uni Wien, Weiterbildungen in narrativer Beratung, Prozessmoderation und Organisationsentwicklung und Erwachsenenbildung; ab 1996 Universitätsassistentin am Institut für Psychologie im Arbeitsbereich Wirtschaftspsychologie; Doktorat 2000; anschließend mehrjährig Tätigkeit in einer Unternehmensberatung und Lehrbeauftragte an der Uni Wien; seit 2005 wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Abteilung Gender and Diversity in Organizations an der WU Wien.

<http://www.wu-wien.ac.at/gender/mitarbeiter/walenta>

## Angela Wroblewski

Studienabschluss in Soziologie an der Uni Wien, seit 1998 wissenschaftliche Mitarbeiterin am IHS; Lektorin für Methoden der empirischen Sozialforschung an der Wirtschaftsuniversität Wien und an der Universität Wien. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarkt- und Hochschulforschung, Evaluationsforschung (v.a. arbeitsmarktpolitische Maßnahmen).

<http://www.equi.at/wroblewski.htm>

## Weitere Plattform-PartnerInnen

AK-Wien  
<http://wien.arbeiterkammer.at/>

AMS Steiermark  
<http://www.ams.or.at>

Amt der Kärntner Landesregierung,  
Referat für Frauen und Gleichbehandlungsangelegenheiten  
[www.frauen.ktn.gv.at](http://www.frauen.ktn.gv.at)

Amt der Vorarlberger  
Landesregierung, Frauenreferat  
[www.vorarlberg.at](http://www.vorarlberg.at)

Arbeitsgemeinschaft für  
Entwicklungshilfe e.V (Deutschland)  
<http://www.ageh.de/>

BMWA-Arbeitsinspektion  
[www.arbeitsinspektion.gv.at](http://www.arbeitsinspektion.gv.at)

Bundesjugendvertretung  
<http://www.jugendvertretung.at/>

Bundeskanzleramt, Sektion Sport  
<http://www.sport.austria.gv.at/>

Bundesministerium für Unterricht,  
Kunst und Kultur  
<http://www.bmukk.gv.at/>

Bundessozialamt Österreich und die  
Landesstellen Wien und Steiermark  
<http://www.basb.bmsg.gv.at>

Büro für Frauenfragen &  
Chancengleichheit; Land Salzburg  
[www.salzburg.gv.at/frauen](http://www.salzburg.gv.at/frauen)  
Caritas Wien  
<http://www.caritas-wien.at>

Diakonisches Werk der Evang. Kirche  
Deutschland, Stuttgart  
<http://www.diakonie.de>

Donauuniversität Krems, Inter-  
nationales Journalismus Zentrum  
<http://www.donau-uni.ac.at>

Equal Büro Österreich  
[www.equal-esf.at](http://www.equal-esf.at)

Evaluierung und Qualitätsmana-  
gement (EQM) Misereor  
<http://www.misereor.de/>

Evangelischer Entwicklungsdienst  
<http://www.eed.de/>

FH Campus Wien  
<http://www.fh-campuswien.ac.at/>

FH Joanneum GesmbH, Graz  
<http://www.fh-joanneum.at>

FH - Fachhochschule St. Pölten  
<http://www.fh-stpoelten.ac.at/>

GeM-Koordinationsstelle für Gender  
Mainstreaming im ESF, L&R  
Sozialforschung  
[www.gem.or.at/](http://www.gem.or.at/)

GPA - Gewerkschaft der  
Privatangestellten  
<http://www.gpa-djp.at>

IMAG- interministerielle Arbeitsgruppe  
Gender Mainstreaming  
<http://www.imag-gendermainstreaming.at/>

Institut für Landschaftsplanung,  
Department Raum, Landschaft und  
Infrastruktur an der BOKU Universität  
für Bodenkultur Wien  
<http://www.rali.boku.ac.at/130.html>

Institut für Soziologie - Universität Wien  
<http://www.soz.univie.ac.at/>

Kompetenzzentrum für Gender  
Mainstreaming im LAD-Frauenbüro,  
Land Burgenland  
<http://www.burgenland.at/>

Koordinationsstelle für Frauen-  
förderung und Gender Studies an  
der Donau-Universität Krems  
<http://www.donau-uni.ac.at>

Magistratsdirektion der Stadt Wien -  
Geschäftsbereich Organisation  
<http://www.wien.gv.at/menschen/gendermainstreaming/>

Muslimische Jugend Österreichs  
<http://www.mjoe.at/>

Niederösterreichische Dorf- und  
Stadterneuerung  
<http://www.dorf-stadterneuerung.at/>

ÖGB Chancen-Nutzen Büro  
<http://www.oegb.at/>

ÖGB Steiermark  
<http://www.oegb.at/>

Ökoservice GmbH Graz  
<http://www.oekoservice.at/>

Pädagogische Akademie des Bundes  
<http://www1.pabw.at/de/home>

Stadt Wien, MA57 - Frauenabteilung  
<http://www.wien.gv.at/ma57/>

Telekom Austria  
<http://www.telekom.at>

Wirtschaftskammer Österreich  
<http://portal.wko.at>

Wohnungslosenhilfe der Caritas  
<http://www.caritas-wien.at>

## Beteiligte Organisationen der Entwicklungspartnerschaft

### Gesamtkoordination:

#### Projektmanagement:

abz\*austria - kompetent für  
frauen und wirtschaft  
[www.abzaustria.at](http://www.abzaustria.at)

#### Evaluation:

Institut für höhere Studien  
[www.ihs.ac.at](http://www.ihs.ac.at)

#### Finanzverantwortung:

waff Programm Management GmbH  
[www.waff.at](http://www.waff.at)

### Inhaltliche Verantwortung:

abzwien.akademie  
[ursula.rosenbichler@netway.at](mailto:ursula.rosenbichler@netway.at)

ARCO – the art of consulting  
[www.arco-consulting.at](http://www.arco-consulting.at)

### Operative PartnerInnen mit Modulverantwortung:

abz\*austria - kompetent für  
frauen und wirtschaft  
[www.abzaustria.at](http://www.abzaustria.at)  
(Modul 5, Aktion 3)

abzwien.akademie  
[ursula.rosenbichler@netway.at](mailto:ursula.rosenbichler@netway.at)  
(Modul 1)

ARCO – the art of consulting  
[www.arco-consulting.at](http://www.arco-consulting.at)  
(Modul 3)

PRISMA – Zentrum für  
Ausbildungsmanagement  
[www.prisma-zam.at](http://www.prisma-zam.at)  
(Modul 4)

Sozialökonomische Forschungsstelle  
[www.sfs-research.at](http://www.sfs-research.at) (Modul 2)

### Modulmitarbeitende PartnerInnen:

Atelier: Unternehmensberatung  
Hutyra & Schermann OEG  
[www.ihratelier.at](http://www.ihratelier.at)

ESSL CONSULTING  
Organisationskultur &  
Kompetenzmanagement KG  
[www.essl-consulting.com](http://www.essl-consulting.com)

frey Akademie  
[www.freyakademie.org](http://www.freyakademie.org)

Institut für Höhere Studien  
[www.ihs.ac.at](http://www.ihs.ac.at)

Nowa - Netzwerk für  
Berufsausbildung  
[www.nowa.at](http://www.nowa.at)

Solution – Sozialforschung &  
Entwicklung, Buchinger und  
Gschwandtner OEG  
[www.solution.co.at](http://www.solution.co.at)

Wiener ArbeitnehmerInnen  
Förderungsfonds  
[www.waff.at](http://www.waff.at)

Wirtschaftsuniversität Wien  
Abteilung Gender and Diversity  
in Organisations  
<http://www.wu-wien.ac.at/gender>

### Strategische PartnerInnen:

Amt der Kärntner Landesregierung  
Referat für Frauen und  
Gleichbehandlung  
[www.frauen.ktn.gv.at](http://www.frauen.ktn.gv.at)

Amt der Vorarlberger  
Landesregierung  
[www.vorarlberg.at](http://www.vorarlberg.at)

Arbeitsmarktservice Österreich,  
Bundesgeschäftsstelle  
<http://www.ams.or.at>

Arbeitsmarktservice  
Niederösterreich,  
Landesgeschäftsstelle  
<http://www.ams.or.at>

Arbeitsmarktservice Wien  
<http://www.ams.or.at>

Bundesarbeiterkammer  
[www.arbeiterkammer.at](http://www.arbeiterkammer.at)

Bundesministerium für Unterricht,  
Kunst und Kultur  
<http://www.bmukk.gv.at/>

Bundesministerin für Frauen,  
Medien und Öffentlichen Dienst  
<http://www.frauen.bka.gv.at/>

Land Salzburg - Büro für  
Frauenfragen und  
Chancengleichheit  
[www.salzburg.gv.at/frauen](http://www.salzburg.gv.at/frauen)

Magistrat der Stadt Wien – MA 57  
Frauenförderung und Koordination  
von Frauenangelegenheiten  
[www.wien.gv.at/ma57](http://www.wien.gv.at/ma57)  
Die Frauenabteilung der Stadt Wien

Österreichischer  
Gewerkschaftsbund  
[www.oegb.at](http://www.oegb.at)

Wirtschaftskammer Österreich  
[www.wko.at](http://www.wko.at)