

Überlegungen zum Gleichstellungsindex für Europa



Die vorliegende Veröffentlichung ist eine Zusammenfassung der begrifflichen und methodischen Fragestellungen der Studie für die Entwicklung der Grundstruktur eines Gleichstellungsindex für die Europäische Union („Study for the development of the basic structure of a Gender Equality Index for the European Union“), die in 2010 von Janneke Plantenga, Colette Fagan, Friederike Maier und Chantal Remery im Auftrag des Europäischen Instituts für Gleichstellungsfragen (EIGE) erstellt wurde.

Weder das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen noch in deren Namen oder Auftrag tätige Personen können für die Nutzung der in dieser Veröffentlichung enthaltenen Informationen haftbar gemacht werden.

**Europe Direct soll Ihnen helfen, Antworten auf Ihre
Fragen zur Europäischen Union zu finden**

Gebührenfreie Telefonnummer (*): 00 800 6 7 8 9 10 11

(*): Einige Mobilfunkanbieter gewähren keinen Zugang zu 00 800-Nummern oder berechnen eine Gebühr.

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet, Server Europa (<http://europa.eu>).

Katalogisierungsdaten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

ISBN 978-92-9218-043-0
doi:10.2839/48507

© Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen, 2012
Vervielfältigung unter Angabe der Quelle gestattet.

Einleitung

Dies ist eine Zusammenfassung der begrifflichen und methodischen Fragestellungen in der Studie für die Entwicklung der Grundstruktur eines Gleichstellungsindex für die Europäische Union („Study for the development of the basic structure of a Gender Equality Index for the European Union“), die im Auftrag des Europäischen Instituts für Gleichstellungsfragen (EIGE) erstellt und 2010 von Janneke Plantenga, Colette Fagan, Friederike Maier und Chantal Remery vorgelegt wurde. Die theoretischen Erkenntnisse und empirischen Befunde der Studie werden in die weitere Arbeit des Instituts zur Entwicklung des Gleichstellungsindex für Europa eingehen.

Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist ein Grundwert, den die Europäische Union in ihren Verträgen⁽¹⁾ und in ihrer Charta der Grundrechte festgeschrieben hat. Die durchgängige Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichstellung von Frauen und Männern bildet einen wesentlichen Bestandteil aller ihrer Tätigkeiten und liegt der Umsetzung aller politischen Maßnahmen der EU als allgemeiner Ansatz zugrunde.

Und doch unterscheidet sich die Stellung von Frauen und Männern nach wie vor erheblich. Beispielsweise ist die Beschäftigungsquote der Frauen geringer, sie besetzen weniger einflussreiche politische Ämter und sind einem höheren Armutsrisiko ausgesetzt als Männer. In Anbetracht dieser Gegebenheiten ist es unbedingt geboten, die Gleichstellung der Geschlechter anhand gemeinsamer Indikatoren genau zu überwachen. Diese Indikatoren können Aufschluss über günstige oder ungünstige Aspekte besonderer Umstände in den Mitgliedstaaten geben und Vergleiche zwischen den Ländern erleichtern. Überdies können die Indikatoren in einer einzigen Größe, dem Gleichstellungsindex, zusammengeführt werden. Ein solcher Index eignet sich hervorragend dazu, den relativen Fortschritt bei der Gleichstellung der Geschlechter im zeitlichen Verlauf zu erfassen. Die Relevanz und Bedeutung von Indizes auf dem Gebiet der Gleichstellung ist mittlerweile anerkannt, und es wurden bereits mehrere solche Indizes entwickelt.

(1) Artikel 2 und Artikel 3 Absatz 3 EUV und Artikel 8 AEUV.

Das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen ist eine autonome Institution der Europäischen Union, die gegründet wurde, um zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter, einschliesslich der durchgehenden Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts in allen Politikbereichen der Gemeinschaft und den entsprechenden nationalen Politikbereichen, und zur Bekämpfung der Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts beizutragen, sowie die UnionsbürgerInnen für Gleichstellungsfragen stärker zu sensibilisieren.

Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen

Švitrigailos Str. 11M
LT-03228 Vilna
Litauen

Telefon: +370 5 239 4107

Fax: +370 5 239 2163

Email: eige.sec@eige.europa.eu

www.eige.europa.eu

www.twitter.com/eurogender

www.facebook.com/eige.europa.eu

www.youtube.com/eurogender

Inhalt

Einleitung	3
Internationale Indizes	7
Begriffliche Fragen.....	7
Methodische Fragen	9
Wahl der Dimensionen	9
Gewichtung	9
Positive und negative Unterschiede.....	9
Langfristige Überwachung.....	10
Ergänzungen zum Gleichstellungsindex.....	10

Internationale Indizes

Es gibt mehrere bedeutende internationale Gleichstellungsindizes: den Gender Inequality Index (Index für geschlechterspezifische Ungleichheit) beim Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), den Gender Gap Index (Index zu Geschlechterunterschieden) des Weltwirtschaftsforums, den Gender Equity Index (Index zur Geschlechtergleichstellung) von Social Watch und den Gleichstellungsindex der Europäischen Union (EUGE-Index). Ein Vergleich dieser Indizes lässt eine gewisse Übereinstimmung auf methodischer und begrifflicher Ebene erkennen. Drei der vier Indizes messen die Gleichstellung unmittelbar anhand des Fehlens geschlechterspezifischer Unterschiede. Auch bei der Wahl der relevanten Dimensionen bestehen weitgehende Überschneidungen (was zum Teil durch die verfügbaren Daten bedingt sein mag). Neben Bildung bzw. Wissen, Geld und Macht wird eindeutig der Teilhabe am Wirtschaftsleben große Bedeutung beigemessen. Zwei der vier Indizes beziehen die Gesundheit ein, einer die (gleiche) Zeiteinteilung. Die Unterschiede bei der Konzeption und Gestaltung der Indizes wirken sich natürlich auf deren Ergebnisse aus. Dennoch kommen sie bezüglich der Rangfolge der Länder zu sehr ähnlichen Befunden.

Begriffliche Fragen

Eine Grundvoraussetzung für die Entwicklung eines Index besteht darin, dass nicht nur die erforderlichen Daten, sondern auch ein tragfähiger begrifflicher Rahmen zugrunde gelegt werden. Die Geschlechtergleichstellung ist ein komplexer Begriff, der verschiedene Dimensionen und zahlreiche Bedeutungsebenen aufweist. Er kann für die Angleichung der Stellung von Frauen an diejenige der Männer (beispielsweise im Hinblick auf die Erwerbsquote) stehen oder eine stärkere Gleichbewertung unterschiedlicher Geschlechterrollen (beispielsweise durch die Vergütung von durch Frauen geleisteten Pflegezeiten) bezeichnen. Darüber hinaus kann er sich darauf beziehen, dass Geschlechterrollen und -strukturen ernsthaft in Frage gestellt werden (durch eine Veränderung der derzeitigen geschlechterspezifischen Aufteilung von Arbeit und Pflege). Gleichstellung bedeutet eine Änderung des Lebens sowohl von Frauen als auch von Männern durch Förderung einer gleichmäßigeren Verteilung bezahlter und unbezahlter Arbeit. In der Gesamtbetrachtung ergibt sich darüber hinaus aber auch, dass es mit einer gleichen Verteilung bezahlter und unbezahlter Arbeit nicht getan ist. Ein umfassender Gleichstellungsbegriff muss auch die politische Dimension und die körperliche Unversehrtheit von Frauen und Männern berücksichtigen.

Hierbei spielt die Definition der Geschlechtergleichstellung eine wichtige Rolle. Einige Dokumente messen der Gleichartigkeit großes Gewicht bei, andere betonen eher die gleiche Wertschätzung unterschiedlicher Eigenschaften und/oder die Veränderung bestehender geschlechterspezifischer Praktiken. Im Allgemeinen besteht unter den meisten Wissenschaftlern Einvernehmen darüber, dass die Geschlechtergleichstellung verschiedene Dimensionen aufweist, die nicht ohne Weiteres zu einem einzigen eindimensionalen Indikator zusammengeführt werden können. In der Aktionsplattform von Peking beispielsweise wurden zwölf wichtige Handlungsbereiche aufgeführt, von „Die Frau in der Wirtschaft“ über „Gewalt gegen Frauen“



bis hin zu „Institutionelle Mechanismen zur Förderung der Frau“ und „Frauen und die Medien“.

Eine solche umfassende Sicht auf die Geschlechtergleichstellung als besondere Kombination von Gleichartigkeit, Unterschiedlichkeit und Veränderung findet sich auch in der Frauen-Charta (EC 2010a). Diese stellt eine Reihe von Zielsetzungen der Europäischen Kommission vor, die von gemeinsamen Grundsätzen der Gleichheit von Männern und Frauen ausgehen:

- Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt und wirtschaftliche Unabhängigkeit für Frauen wie für Männer, insbesondere durch die Strategie Europa 2020;
- gleicher Lohn für gleiche oder gleichwertige Arbeit, d. h. deutlicher Abbau von Lohnunterschieden zwischen Frauen und Männern innerhalb der nächsten fünf Jahre in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten;
- gleichberechtigte Beteiligung von Frauen und Männern an Entscheidungsprozessen durch gezielte Maßnahmen der EU;
- Menschenwürde und Unverletzlichkeit der Person sowie Beendigung von Gewalt gegen Frauen durch ein umfassendes politisches Konzept;
- Gleichstellung der Geschlechter über die EU-Grenzen hinaus, indem dieses Thema auch im Rahmen der auswärtigen Beziehungen und der Beziehungen zu internationalen Organisationen behandelt wird.

Diese fünf Schwerpunkte nahm die Kommission in ihre Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010-2015 auf. Ihre Maßnahmen dienen vielfältigen Zielen, seien es mehr Frauen in den Aufsichtsräten von Unternehmen, die Bekämpfung geschlechterspezifischer Gewalt oder die Schaffung transparenterer Entgeltsysteme. Die Strategie unterstreicht, dass Gleichstellung nicht mit gleichen Tätigkeiten für Männer und Frauen im Rahmen bezahlter Beschäftigungsverhältnisse (Gleichheit verstanden als Gleichartigkeit) gleichzusetzen ist, sondern in ein breiter definiertes Gleichstellungskonzept eingebettet sein muss, aus dem

sich politische Maßnahmen ergeben können, die beispielsweise auch eine gleichberechtigte Teilung der Macht zwischen Frauen und Männern, die Senkung der Schulabbrecherquote bei Jungen, die Förderung des Zugangs zu Elternzeit für Väter und die Bekämpfung häuslicher Gewalt betreffen können.

Bei der Messung der Gleichstellung spielt überdies eine wichtige Rolle, ob der dazu verwendete Index die Gleichstellung als solche misst oder sie in Form einer Kombination aus Sozialleistungen, Entwicklung und Gleichstellung erfasst. In vielen Fällen richtet man das Augenmerk im Interesse der Klarheit auf die Gleichstellung als solche, definiert als Abwesenheit geschlechterspezifischer Unterschiede in Bezug auf bestimmte Dimensionen. Eine solche Festlegung hat indes recht weit reichende Folgen. Eine ganze Reihe wichtiger Bereiche der Gleichstellung lassen sich nicht ohne Weiteres unter Verteilungsaspekten darstellen, so dass geschlechterspezifische Unterschiede nicht unbedingt die Form eines entsprechenden Gefälles annehmen. Geschlechterspezifische Gewalt beispielsweise lässt sich eindeutig nicht als Verteilungsgröße darstellen.

Diese Fragen stellen alle Wissenschaftler, die sich um die Messung der Gleichstellung bemühen, vor große Herausforderungen. Der Grund liegt nicht nur darin, dass der Begriff der Gleichstellung schwer zu fassen ist; Schwierigkeiten bereiten auch die eher praktischen Aufgaben, etwa die Suche nach geeigneten Indikatoren und nach geschlechterspezifischen Statistiken.

Methodische Fragen

Bei der Gestaltung eines Index muss stets ein Mittelweg zwischen strengen theoretischen Ansprüchen und praktischen Erwägungen gefunden werden. Im Falle des Gleichstellungsindex erstrecken sich die Ansprüche der Theorie auf die Definition der Gleichstellung; die praktischen Erwägungen betreffen die Wahl der Indikatoren und die Verfügbarkeit geschlechterspezifischer Daten.

Wahl der Dimensionen

Bei der Messung der Gleichstellung spielt die Wahl der Dimensionen eine wesentliche Rolle. Die derzeit auf dem Gebiet der Gleichstellung verwendeten Indizes beruhen auf einer recht kleinen Gruppe von Dimensionen, was zum Teil theoretischen, zum Teil auch praktischen Erwägungen geschuldet ist. Unter dem Gesichtspunkt der Theorie erscheint es geboten, die Zahl der Indikatoren zu begrenzen; eine große Anhäufung von Indikatoren könnte dazu führen, dass besonders hervorstechende Entwicklungen verwischt werden. Überdies sind manche Dimensionen womöglich stark korreliert, zum Beispiel Bildungsabschluss, bezahlte Beschäftigung und Armutsrisiko, so dass die Einbeziehung aller Variablen nicht unbedingt von zusätzlichem Nutzen ist. Auch der Unterscheidung zwischen abhängigen und unabhängigen Variablen kommt in dieser Hinsicht große Bedeutung zu. Kinderbetreuungseinrichtungen oder flexible Arbeitszeiten können beispielsweise als wichtige Voraussetzungen für die Förderung der Vollzeitbeschäftigung von Frauen gewertet werden. Sie gehören jedoch nicht auf dieselbe Stufe wie Ergebnisvariablen, beispielsweise die Erwerbsquote oder die Entscheidungsgewalt. Denn wenn sie auf dieser Ebene angesiedelt werden, dann besteht die Gefahr von Doppelzählungen, in deren Ergebnis die Unterschiede zwischen verschiedenen Ländern überbewertet werden.

Eine weitere schwierige Entscheidung betrifft die Frage, was genau der Index erfassen soll: das aktuelle Ausmaß der Gleichstellung bzw. Ungleichheit in einem Land oder die Faktoren, die zu diesem

Zustand beitragen. Ein Index, der den aktuellen Stand der Gleichstellung oder Ungleichheit in einem Land erfasst, lässt keine Kombination von Ergebnisvariablen mit Instrumentvariablen zu. Daraus ergibt sich die Gefahr von Doppelzählungen oder der Über- bzw. Unterschätzung des erfassten Phänomens; schlimmstenfalls wird die konzeptionelle Geschlossenheit der Untersuchung gesprengt.

Gewichtung

Auch die Gewichtung der Dimensionen stellt ein bedeutendes methodisches Problem dar. Bei den meisten Indizes werden Indikatoren und Dimensionen bei der Berechnung des Gesamtwerts gleich gewichtet. Aus unterschiedlichen Verteilungen der Werte kann sich jedoch implizit eine andere Gewichtung der Indikatoren ergeben: Je höher die Standardabweichung eines Indikators, desto größer seine Gewichtung bei der Berechnung des Gesamtwerts.

Positive und negative Unterschiede

Bei der Entwicklung eines Gleichstellungsindex ist unbedingt zu berücksichtigen, wie mit positiven und negativen Unterschieden umgegangen werden soll. Ein negativer geschlechterspezifischer Unterschied ist gegeben, wenn Männer besser abschneiden als Frauen, wie es beispielsweise auf dem Gebiet der bezahlten Beschäftigung der Fall ist, auf dem Frauen meistens niedrigere Werte aufweisen als Männer. Ein positiver Unterschied bedeutet, dass Frauen besser abschneiden als Männer. Dieser Fall ist auf dem Gebiet der Bildung recht häufig anzutreffen, insbesondere in jüngeren Generationen, in denen die Frauen höhere Bildungsabschlüsse erzielen als die Männer. Wenn sich der Index auf die Gleichstellung konzentriert und diese als das Fehlen geschlechterspezifischer Unterschiede operationalisiert, dann werden positive und negative Unterschiede gleich behandelt. Eine Differenzierung hingegen kann dazu führen, dass Länder, in denen Männer benachteiligt werden, im Ranking weit oben aufgeführt werden.



Langfristige Überwachung

Eine wichtige Anforderung an den Gleichstellungsindex besteht darin, dass er eine Fortschrittsüberwachung im zeitlichen Verlauf ermöglichen sollte. Dabei würde eine Erhöhung des Gesamtwerts eine Verringerung der geschlechterspezifischen Unterschiede, sein Sinken hingegen deren Vergrößerung anzeigen. Die langfristige Überwachung der Gleichstellung gestaltet sich augenscheinlich schwierig. Das Fehlen harmonisierter Daten begrenzt die Überwachungsmöglichkeiten. Sie beschränken sich daher auf einige wenige Dimensionen, die nur einen Ausschnitt der Gleichstellung abbilden.

Ergänzungen zum Gleichstellungsindex

Denkbar ist auch eine leicht abgewandelte Gestaltung des Gleichstellungsindex, bei der ein Kernindex mit Satellitenkonten entwickelt wird. Die Einrichtung von Satellitenkonten kann sich als äußerst nützlich erweisen, um einen Bereich zu bewerten, der sich, wie etwa die Qualität von Arbeit, nicht ohne Weiteres in den Kernindex integrieren lässt, oder, wie etwa Kinderbetreuungseinrichtungen, eher instrumentellen Charakter hat und daher nicht ohne Weiteres mit den ergebnisbezogenen Indikatoren des Kernindex kombiniert werden kann, oder auch, weil der betreffende Bereich, wie etwa geschlechterspezifische Gewalt, nicht ohne Weiteres anhand von Verteilungswerten zu erfassen ist. Die Einrichtung eines Satellitenkontos an sich kann als wichtiges System für Berichte und gegenseitiges Lernen aufgefasst werden, als Anreiz zur Erhebung länderübergreifender Vergleichsdaten und als politisches Instrument, mit dem analysiert werden kann, welche Maßnahmen die Mitgliedstaaten der EU in wichtigen Bereichen der Gleichstellung durchführen.

In Anbetracht der Probleme, die mit einer vollständigen Messung der Gleichstellung verbunden sind, wird vorgeschlagen, den Gleichstellungsindex durch die Definition eines Kernindex und einiger Satellitenkonten flexibler zu gestalten. Der Kernindex könnte sich auf eine geringe Anzahl von Gleichstellungsbereichen konzentrieren und dazu dienen, die Entwicklung über einen längeren Zeitraum hinweg in regelmäßigen Abständen zu überwachen. Die Satellitenkonten könnten darüber hinaus verwendet werden, um den Stand der Dinge in denjenigen Bereichen zu analysieren, die sich Verteilungswerten entziehen und mit Instrumentenvariablen erfasst werden.

Europäisches Institut für Gleichstellungsfrage

Überlegungen zum Gleichstellungsindex für Europa

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

2012 – 10 S. – 17,6 x 25 cm

ISBN 978-92-9218-043-0

doi:10.2839/48507



www.eige.europa.eu

ISBN 978-92-9218-043-0



9 789292 180430



Amt für Veröffentlichungen

