

Gender-Index – eine Landkarte der Gleichstellung in Deutschland



Der Gender-Index misst die Chancengleichheit oder -ungleichheit von Frauen und Männern in Ihrer Region. Er ist das erste bundesweite Messinstrument zum regionalen Vergleich der Gleichstellung von Frauen und Männern!

Für 19 Indikatoren aus den Bereichen Ausbildung, Erwerbsleben und Partizipation werden die relativen Abweichungen der Indikatorenausprägung für Frauen und für Männer berechnet. Der Gender-Index ist der Mittelwert dieser 19 relativen Geschlechterdifferenzen.

Die Auswahl der Bereiche und Indikatoren beruht auf den Ergebnissen vorhergehender Studien und einer Expertendiskussion. Die Formel zur Berechnung des Gender-Index lehnt sich an den schwedischen Jäm-Index an und wurde vor allem wegen seiner Anschaulichkeit und Nachvollziehbarkeit gewählt. Statistische Tests unterstützen den Gender-Index als geeignetes Messinstrument der regionalen Gleichstellung von Frauen und Männern.

Was ist der Index?

Inhalt:

1. Die Politik des Gender Mainstreaming benötigt verlässliche Informationen S. 2
2. Der Gender-Index fusst auf umfangreichen Vorstudien S. 2
3. Die Konzentration auf die Bereiche Ausbildung, Erwerbsleben und Partizipation S. 3
4. Die Auswahl der Indikatoren S. 4
5. Der Index: Konstruktion und statistische Prüfung S. 7
 - 5.1. Messung von Geschlechterunterschieden – Orientierung am schwedischen Jäm-Index S. 8
 - 5.2. Das Problem der Normierung S. 10
 - 5.3. Zusammenfassung zum Index S. 11
 - 5.4. Statistische Test zur Überprüfung des Modells und der Methodik S. 12

1. Die Politik des Gender Mainstreaming benötigt verlässliche Informationen

Gender-Mainstreaming ist ein handlungsleitendes Prinzip, um die Gleichstellung von Männern und Frauen zu verwirklichen. Um dieses Ziel zu erreichen, ist bei allen Prozessen und Abläufen zu fragen, ob Frauen und Männer gleichermaßen berücksichtigt werden und ob die Ergebnisse gleichermaßen Chancen und Nutzen für beide Geschlechter bringen. 1999 erklärte die deutsche Bundesregierung per Kabinettsbeschluss Gender Mainstreaming zum Leitprinzip des Regierungshandelns.

Es geht bei Gender Mainstreaming also um die Verbesserung und Überprüfung von Prozessen mit dem Ziel, eine geschlechterbezogene Sichtweise in alle Konzepte, auf allen Ebenen und in allen Phasen durch alle beteiligte Akteurinnen und Akteure einzubeziehen.

Um ein gezieltes und praxisbezogenes Handeln zu gewährleisten, sind geschlechtsspezifische Daten eine unabdingbare Informationsbasis, die den Akteurinnen und Akteuren in den kreisfreien Städten und Landkreisen bislang nicht so ohne weiteres zur Verfügung stand. Diese Lücke kann nun mit dem Gender-Index geschlossen werden.

Wie beim schwedischen Vorbild „*Jäm-Index*“ ([link](#)) bietet der Gender-Index den Akteurinnen und Akteuren der Stadt- und Landkreise eine Möglichkeit zu vergleichen, wo sie in der Gleichstellungspolitik stehen. Die Vergleiche sind möglich anhand der [Übersichtskarte](#), im Detail an den ausgewählten Indikatoren durch bewertende [Profile](#) und im Vergleich mit den [Durchschnittswerten](#) ([link](#) wohin?) auf anderen räumlichen Ebenen wie Bund und Länder.

2. Der Gender-Index fusst auf umfangreichen Vorstudien

„Gender Mainstreaming – Strukturpolitik auf dem Weg zu neuen Konzepten, Instrumenten und Implementationsstrategien“ lautete der Titel eines von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungs- und Transfervorhabens. Im Rahmen dieses Vorhabens in den Jahren 2001 bis 2004 sind gleichstellungspolitische Erfahrungen, Instrumente und Analysemethoden aus Schweden ermittelt und als sinnvolle und notwendige Ergänzung der gleichstellungsorientierten Wirtschafts- und Strukturpolitik in Deutschland erachtet worden. Dazu zählte der **Jäm-Index** oder auch Gender Equality Index als ein Instrument, das die Gleichstellung von Frauen und Männern messbar macht und Vergleiche zwischen Kommunen/Regionen hinsichtlich der Gleichstellung ermöglicht. In schwedischen Regionen gilt der Jäm-Index als Werkzeug für die regionale Analyse und Standortbestimmung und durchaus als Erfolgsfaktor für zielgerichtete regionale Struktur- und Wirtschaftspolitik zugunsten beider Geschlechter und für den Abbau bestehender Benachteiligungen.

Diese Erfahrungen bildeten die Grundlage für die Machbarkeitsstudie „[Gender Index – eine Landkarte für Deutschland](#)“, die Ende des Jahres 2006 vorgelegt wurde. Diese ist als Arbeitspapier 136 von der Hans-Böckler-Stiftung veröffentlicht und die Autor/innen waren Mechthild Kopel und Gerhard Engelbrech.

Mit der öffentlichen Präsentation im Frühjahr 2007 wurde sowohl bei dem politischen Fachpublikum als auch in den Medien große Aufmerksamkeit erzielt und mehr und mehr verfestigte sich die Auffassung „Geschlechtsspezifische Statistik ist ein notwendiges Mittel zur Analyse von Gleichstellung und Chancengleichheit und die Nutzungs- und Anwendungsmöglichkeiten für die strategische Standortentwicklung“ und wird für die innovativen Prozesse der Cluster- und Kompetenzfeldpolitik als sinnvoll erachtet.

Die genannte Machbarkeitsstudie wiederum löste Interesse im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (seit 1.1.2009 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung)

aus, das seinerseits über ein umfassendes räumliches Informationssystem, die Laufende Raubeobachtung, verfügt und sich ebenfalls intensiv seit 2003 eingehender mit regionalen und geschlechtsspezifischen Indikatoren beschäftigte. Die Ergebnisse einer systematischen Aufstellung und Untersuchung geschlechtsdifferenzierter regionaler Daten wurden im Bericht des BBR „*Frauen – Männer – Räume*“ veröffentlicht.

Beide Entwicklungslinien ermöglichten eine zielgerichtete Kooperation und eine bis dahin noch nicht erprobte neue Akteurskonstellation: In regelmäßigen Arbeitstreffen seit Januar 2008 wurde die Realisierung und die bundesweite Implementation des Gender-Index unter Leitung der Hans-Böckler-Stiftung und mit Beteiligung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, der Wert.Arbeit GmbH Berlin sowie des DGB - Abteilung Gleichstellungs- und Frauenpolitik entwickelt. In diesem Entwicklungsprozess wurden das Indikatorenset und die Methode der Indexbildung abgestimmt. Die zukünftige bundesweite Verfügbarkeit des Gender-Index sollte von Anfang an mittels einer Internetpräsentation gewährleistet werden. Dieser Webauftritt wurde durch das BBSR konzipiert. Nach Abstimmung des Entwurfs im August 2008 wurde die weitere Umsetzung durch das BBSR übernommen. Die Kombination der Akteurinnen und Akteure aus Wissenschaft, angewandter Beratung und Interessenvertretung und deren fachliche Ressourcen bietet Gewähr für eine fach- und sachgerechte Realisierung sowie für entsprechende Aufmerksamkeit im politischen Raum.

3. Die Konzentration auf die Bereiche Ausbildung, Erwerbsleben und Partizipation

Der Gender-Index konzentriert sich bewusst auf die zentralen Bereiche Ausbildung, Erwerbsleben und Partizipation. Das ist ein Ergebnis sowohl aus der *Machbarkeitsstudie* als auch aus dem BBR-Bericht „*Frauen-Männer-Räume*“. Die Bedeutung der Bereiche und die Auswahl der Indikatoren werden in den folgenden Abschnitt näher erläutert.

Gender Mainstreaming ist die verbindliche Verpflichtung der Politik, die Geschlechterperspektive im Sinne einer Querschnittspolitik in *alle* gesellschaftlichen Bereiche zu integrieren. Alles Leben, ob Arbeiten oder Wohnen, Erholen oder Einkaufen, vollzieht sich im Raum, und dessen „Möglichkeiten“ haben zwangsläufig auch Rückwirkungen auf die konkrete Lebensgestaltung von Frauen und Männern in ihren Städten und Regionen. Die regionalen Geschlechterunterschiede sind eine Herausforderung für politisches Handeln.

Ausbildung, Erwerbsleben und Partizipation sind dabei zentrale Bereiche: Eine gute schulische und berufliche **Ausbildung** sind Schlüsselqualifikationen für den Berufseinstieg und die Karriere. Die Möglichkeiten auf beruflicher Ebene, die Gelegenheiten im **Erwerbsleben** entscheiden über finanzielle und partizipatorische Teilhabe am gesellschaftlichen Leben - auch mit (finanziellen) Auswirkungen auf die dritte Lebensphase. Die aktive **Partizipation** an gesellschaftlichen Prozessen und politischer Mitwirkung ermöglicht die nachhaltige Mitgestaltung der lokalen, regionalen und nationalen Rahmenbedingungen.

Darüber hinaus eröffnen diese drei Bereiche unmittelbare Gestaltungs- und Eingriffsmöglichkeiten für die regionale und kommunale Politik, die Chancengleichheit von Frauen und Männern direkt zu verbessern.

Gestützt auf das räumliche Informationssystem, die Laufende Raubeobachtung des BBSR, werden erstmals bundesweit flächendeckend, systematisch und umfassend die regionalen Lebensverhältnisse von Frauen und von Männern in diesen drei Bereichen bewertend im Gender-Index zusammengefasst.

4. Die Auswahl der Indikatoren

So vollständig wie nötig und dabei so übersichtlich wie möglich, das ist die Krux einer jeden zusammenfassenden Darstellung eines komplexen und umfassenden Sachverhaltes. Daher stellt auch beim Gender-Index die Indikatorenauswahl eine entscheidende Weiche dar. Maßgebliche Kriterien zur Indikatorenauswahl sind u.a.:

- Aussagekraft im Hinblick auf das Ziel/den Teilaspekt,
- Verständlichkeit des Indikators,
- Umfassende Abbildung des Teilaspektes,
- Relevanz/Darstellbarkeit sowohl für Frauen als auch für Männer,
- Vollständigkeit der Daten für alle Stadt- und Landkreise.

Neben der Beschränkung auf die zentralen Bereiche Ausbildung, Erwerbsleben und Partizipation resultiert aus der weiteren Beschränkung auf zentrale, aussagekräftige Indikatoren folgendes Indikatorengerüst des Gender-Index:

Indikatoren des Gender-Index

Bereich
Unterbereich
Indikator
Ausbildung
Schulabgängerinnen und Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss
Schulabgängerinnen und Schulabgänger mit Hochschulreife
Betriebliche und schulische Erstausbildung
Erwerbsleben
Erwerbsbeteiligung
Erwerbsquote
Arbeitsplätze
Erwerbstätige
Gering qualifizierte Beschäftigte
Hoch qualifizierte Beschäftigte
Minijobs
Arbeitslosigkeit
Arbeitslosenquote
Jüngere Arbeitslose
Ältere Arbeitslose
Langzeitarbeitslose
Einkommen
Arbeitseinkommen
Arbeitslosengeld
Rente
Arbeitsmarktpolitik
Förderung von Eingliederungsmaßnahmen in den Arbeitsmarkt
Förderung von Existenzgründungen aus der Arbeitslosigkeit
Partizipation
Ratsmitgliedschaft
Bürgermeisterinnen und Bürgermeister

Diese Indikatorenauswahl ist ein Ergebnis der intensiv geführten Indikatorendiskussion (s.o.). Vor allem der Schwerpunkt des Bereiches Erwerbsleben kann dabei durch entsprechende Daten in regionaler *und* geschlechtlicher Differenzierung ausreichend gestützt werden. Daher bildet der Gender-Index durch die Indikatorenauswahl zielgerichtet die Handlungsfelder regionaler Akteure ab.

Die aktuelle Indikatorenauswahl wird nachfolgend Bereich für Bereich vorgestellt und erläutert.

Bereich Ausbildung

Es werden sowohl die Schulabgängerinnen und Schulabgänger mit den ungünstigsten (ohne Hauptschulabschluss) als auch die mit den günstigsten (mit Hochschulreife) Voraussetzungen für den Einstieg in die Berufsausbildung betrachtet. Damit spannt sich der Rahmen zur schulischen Ausbildung um die beiden Extreme.

Von der beruflichen Erstausbildung werden hier die Chancen auf dem dualen, betrieblichen Ausbildungsmarkt sowie die Ausbildung in Berufsfachschulen ausgewählt. Pflege- und Erziehungsberufe werden nicht in der Systematik der betrieblichen Ausbildung geführt sondern erfolgen an Berufsfachschulen selbst wenn hier ein erheblicher Teil der Ausbildung praxisnah bzw. in Betrieben und Einrichtungen erfolgt.

Die Studienneigung an dieser Stelle aufzunehmen, erweist sich als wenig hilfreich: erstens sind die Hochschulstandorte nur auf etwa die Hälfte der Stadt- und Landkreise verteilt und zweitens ist das Angebot der Hochschulen deutlich stärker überregional ausgerichtet.

Das Bildungsniveau der in Deutschland lebenden Bevölkerung wird auf Kreisebene leider nicht von der amtlichen Statistik erfasst.

Bereich Erwerbsleben

Der umfassende Bereich des Erwerbslebens wird weiter unterteilt in

- das Angebot an Arbeitskräften bzw. die sogenannte Erwerbsbeteiligung,
- das Angebot und die Qualität der Arbeitsplätze,
- das Nichtfunktionieren des regionalen Arbeitsmarktes, die Arbeitslosigkeit,
- finanzielle Aspekte des Erwerbslebens, verschiedene Einkommen und
- die aktive Förderungspolitik auf dem Arbeitsmarkt.

Erwerbsbeteiligung

Mit der Erwerbsquote wird die Neigung der erwerbsfähigen Bevölkerung (im Allgemeinen werden zu dieser Gruppe alle 15- bis unter 65-jährigen Einwohnerinnen und Einwohner gezählt), einer Erwerbstätigkeit nachzukommen. Die Erwerbsquote umfasst daher alle Erwerbstätigen und die Arbeitssuchenden. Die Erwerbsquote spiegelt damit das Angebot an Arbeitskräften wider. Im Gender-Index können aus Gründen der Datenverfügbarkeit nur die abhängigen Erwerbspersonen berücksichtigt werden, es fehlen hier also die Selbständigen.

Arbeitsplätze

Das regionale Angebot an Arbeitsplätzen wird statistisch mit den Erwerbstätigen am Arbeitsort erfasst. Unbesetzte Arbeitsplätze, die so nicht erfasst werden, sind in ihrer Größe gegenüber den besetzten Arbeitsplätzen vernachlässigbar. Zu den Erwerbstätigen zählen im weitesten Sinne alle Personen, die einer bezahlten Arbeit nachkommen unabhängig vom Umfang dieser Tätigkeit. Da auf der Ebene der Stadt- und Landkreise die Erwerbstätigen in geschlechtlicher Differenzierung von der amtlichen Statistik nicht ausgewiesen werden, wurde die Zahl der weiblichen und männlichen Erwerbstätigen mit Hilfe der Informationen auf der Ebene der Länder sowie Drittvariablen auf Ebene der Kreise angenähert.

Die absolute Zahl der Arbeitsplätze wird durch drei weitere Indikatoren in ihrer Qualität unterschieden: Die Arbeitsplätze, die nur eine geringe Qualifikation erfordern, werden durch die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ohne Berufsausbildung repräsentiert. Diese Arbeitsplätze stehen in einer hochindustrialisierten Wissensgesellschaft wie der Bundesrepublik Deutschland immer seltener zur Verfügung und stellen daher ein zunehmend problematisches Segment des Arbeitsmarktes dar. Im Gegensatz dazu stehen die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit Fachschul-, Fachhochschul- oder Hochschulabschluss. Ungeachtet der „Grenzgänger“ (z.B. des sprichwörtlichen Akademikers als Taxifahrer) kann davon ausgegangen werden, dass es sich hier um qualitativ hochwertige Arbeitsplätze handelt.

Die geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnisse – auch Minijobs genannt – stellen eine Besonderheit der Teilzeitarbeitsplätze dar: bei einer Entlohnung von monatlich maximal 400,- € sind sie für den Beschäftigten frei von Sozialabgaben. Was für die Wirtschaft und Beschäftigten über Minijob-Angebote kurzfristig zu einer höheren Flexibilität führen mag, ist insgesamt aber mit erheblichen Nachteilen für die Beschäftigten verbunden. So bestehen in der Regel geringere Möglichkeiten zum Aufstieg, die Gefahr ist erheblich, in dieser Art der Beschäftigungsverhältnisse verhaftet zu bleiben, auch wenn sich die persönlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen geändert haben. In der Erwerbsbiographie und dem Erwerb von Rentenanwartschaften wirken sich die Zeiten in Minijobs dramatisch aus, je länger diese Arbeitsverhältnisse bestehen, denn die Ansprüche, die den Beschäftigten aus den von den Arbeitgebern pauschal abgeführten Beiträgen zur gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung sind minimal.

Teilzeitarbeitsplätze werden häufig in die Diskussion um Chancengleichheit angeführt, weil es vielen Frauen nur über Teilzeit möglich ist, Beruf und Familie zu vereinbaren. Teilzeit birgt jedoch damit schon eine Ungleichbehandlung der Geschlechter in sich, wenn diese Möglichkeit auf Frauen konzentriert ist. Teilzeit reduziert das Beschäftigungsverhältnis von Frauen und ihr damit erwirtschaftetes Einkommen als ein Zu-Verdienst und kann per se dann nicht mehr mit Gleichstellung in Verbindung gebracht werden. Weiteres Indiz hierfür ist, dass kaum

Führungspositionen und höherwertige Jobs in Teilzeit angeboten werden. Teilzeit ist daher nicht Bestandteil des Gender-Index, wird aber als erklärende Variable und Hintergrundinformation in den [weiterführenden Regionalinformationen](#) aufgenommen.

Arbeitslosigkeit

Grob gesprochen spiegelt die Arbeitslosigkeit das Missverhältnis von Arbeitsplatzangebot und der Nachfrage nach Arbeitsplätzen aus. Das Problem Arbeitslosigkeit hat jedoch verschiedene Aspekte wie soziale, strukturelle und zeitlich befristete oder lang anhaltende Effekte. Sozial meint dabei die unterschiedliche Betroffenheit verschiedener Personengruppen, strukturell auf Grund der regionalen Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur, was sich dann in der zeitlichen Dauer der Arbeitslosigkeit widerspiegeln kann.

Daher wird der Komplex Arbeitslosigkeit neben der Arbeitslosenquote insgesamt weiter unterschieden einerseits in die Arbeitslosigkeit jüngerer abhängiger Erwerbspersonen (bis unter 25 Jahre) und die der älteren (55 Jahre und älter) und andererseits ein Blick auf die Langzeitarbeitslosen gerichtet.

Einkommen

Wunsch eines jeden Erwachsenen ist es, nicht nur einen interessanten Beruf ausüben zu können, sondern auch das Einkommen aus eigenen Kräften zu erwirtschaften und damit zu gestalten. Ist dieses aus verschiedenen Gründen nicht möglich, so treten die Sozialsysteme in Kraft und zahlen je nach Bedürftigkeit und Voraussetzungen sogenannte Transfereinkommen. Auch wenn es sich bei den Renten um einen Generationenvertrag handelt, so hängt die Höhe der Leistungen von der eigenen Erwerbsbiographie ab. Letztlich sind die Art und Höhe der Einkommen maßgeblich für die eigene Lebensführung sowie eventuell abhängiger Familienangehöriger. Die Entgeltungleichheit zwischen Frauen und Männern in Deutschland hält sich seit Jahren bei 24% niedrigeren Einkommen für Frauen; regional vergrößert sich die Entgeltungleichheit z. T. auf mehr als 30%.

Bei den Erwerbseinkommen handelt es sich nur um die durchschnittlichen Einkommen aus abhängigen Beschäftigungsverhältnissen. Die Einkommen Selbständiger können nicht in gleicher Weise abgebildet werden. Die Informationen werden jährlich im Sozioökonomischen Panel abgefragt, es handelt sich also um Ergebnisse einer repräsentativen Stichprobe, die jedoch nur auf der gröberen Ebene der Raumordnungsregionen und nicht auf Ebene der Stadt- und Landkreise aussagefähig sind. Die Werte der Raumordnungsregionen werden daher auf die jeweils dazu gehörigen Stadt- und Landkreise übertragen.

Für den Bereich der Transfereinkommen steht stellvertretend das Arbeitslosengeld. Das Arbeitslosengeld wird vom Nettoeinkommen gerechnet. Insofern lassen sich beim Arbeitslosengeld Geschlechterunterschiede hinsichtlich Arbeitsvolumen und Besteuerung (Ehegattensplitting) ablesen.

Im Gender-Index werden die Rentenzahlungen an Personen 65 Jahre und älter betrachtet. In den Altersgruppen unter 65 Jahre ist die Zahl der Sonderfälle (Invalidität, Waisenrenten usw.) höher, was die Ergebnisse der Rentenhöhen verzerren könnte. Wie bereits angedeutet ist die Höhe der Rentenleistungen von der eigenen Biographie abhängig: Zahl der beitragspflichtigen Jahre und Höhe der Einkommen während dieser Zeit, Zahl der anrechnungsfähigen Jahre wegen z.B. Erziehungszeiten, Häufigkeit und zeitlicher Umfang der Unterbrechungen in der Erwerbstätigkeit usw. Da die Normal-Erwerbsbiographie von Frauen und Männern insbesondere wegen Familienarbeit und Teilzeit sehr unterschiedlich verlaufen, spiegeln sich diese Unterschiede zuletzt auch in der Höhe der Rentenzahlungen wider.

Arbeitsmarktpolitik

Zu diesem Bereich sind zwei Indikatoren aufgenommen, um auch die aktive Politik und Unterstützungsleistung für die Chancengleichheit von Frauen und Männern darzustellen. Dieser Bereich kann mit den beiden ausgewählten Indikatoren allerdings nur exemplarisch angerissen werden. Gleichheit in diesen Indikatoren bedeutet, dass Frauen und Männer gleich häufig gemäß der Bedürftigkeit in die Maßnahmen einbezogen werden. Bei Ungleichheit in diesen Indikatoren sollte geprüft werden, wie diese ungleiche Behandlung von Frauen und Männern zustande kommt: unterschiedliche Offenheit der Betroffenen für diese Maßnahmen oder tradierte Vergabemaßnahmen?

Herausgegriffen wurden erstens die Eingliederungsförderung in den ersten Arbeitsmarkt gemäß §218 Abs. 1 SGBIII und zweitens die Förderung von der Aufnahme einer Selbständigkeit aus der Arbeitslosigkeit heraus.

Bereich Partizipation

Die gesellschaftliche Partizipation ist generell unabhängig von finanziellen Mitteln und ist theoretisch für alle Bürger möglich, weshalb sie neben dem beruflichen Schwerpunkt einen eigenen Platz verdient. Allerdings erweist es sich als ungemein schwierig, verlässliche Daten zu erhalten erstens auf regionaler Ebene und zweitens zugleich getrennt für Frauen und Männer. Daher kann aus dem weiten Feld der gesellschaftlichen und politischen Partizipation nur letzteres aufgegriffen und mit zwei Indikatoren belegt werden, den Ratsmitgliedern bzw. Stadträtinnen und Stadträten und den (Ober)Bürgermeisterinnen und (Ober)Bürgermeistern.

Die beiden Indikatoren sind insofern etwas problematisch, als dass sie nur für Städte und Gemeinden ab 20.000 Einwohner erhoben werden. Insbesondere im ländlichen Raum stellt sich damit ein Problem der Repräsentativität. In diesen Fällen wird der Wert der Raumordnungsregion als repräsentativer Ersatz eingesetzt. In größeren Gemeinden, in denen sich Bürgermeisterinnen/Bürgermeister und Oberbürgermeisterinnen /Oberbürgermeister die politische Verantwortung teilen, werden nur die Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister gezählt, was bei den kreisfreien Städten immer zu einer Entweder-oder-Konstellation führt und jeweils als eine 100%ige Benachteiligung von entweder Frauen oder Männern gewertet werden muss. Das Pendant zu den Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister stellen in den Landreisen die Lanrätinnen und Landräte dar. Auch hier fehlen verlässliche und vollständige Informationen, um den Indikator adequat und umfassend abzubilden.

Die Ausprägungen der 19 Einzelindikatoren, die in den Gender-Index einfließen, stehen als [Karten in einem PDF-Dokument](#) zum Download zur Verfügung. Zu jedem Indikator werden in diesem Dokument weitere Erläuterungen zur Aussagefähigkeit des Indikators getroffen.

Im nachfolgenden Abschnitt lesen Sie, wie die Geschlechterunterschiede in diesen 19 Indikatoren gemessen und anschließend zum Index zusammengefasst werden.

5. Der Index: Konstruktion und statistische Prüfung

Der Gender-Index ist, so deutet es sein Name bereits an, ein Instrument, die Chancengleichheit zwischen den *Geschlechtern* zu *indizieren*, darzustellen. Der Gender-Index hat damit zum Ziel, die regional realisierte Chancengleichheit bzw. –ungleichheit zwischen Frauen und Männern auf den Punkt zu bringen und zwischen den Regionen vergleichbar zu machen. Wie gleich oder verschieden sind die Lebensbedingungen von Frauen und Männern in den Bereichen Ausbildung, Erwerbsleben und Partizipation in meiner Region? In welchen Feldern besteht dringender Handlungsbedarf? Wie reiht sich meine Region im Vergleich zu anderen ein; gibt es andere Regionen, deren Situation meiner entspricht? Das sind die Fragen, die der Index beantworten will.

Indizes, vor allem wenn sie ein sogenanntes regionales Benchmarking erlauben, erfreuen sich allgemeiner Beliebtheit. Ein solches Benchmarking ist zwar auch durch den Gender-Index möglich (*Rankingliste*), steht jedoch nicht im Focus dieser Anwendung. Hauptziel des Gender-Index ist, erstens den komplexen Sachverhalt der Gender-Gerechtigkeit in den regionalen Lebensverhältnissen in seiner jeweiligen Quantität sichtbar zu machen und zweitens die Bereiche/Indikatoren in ihrem jeweiligen Beitrag zum Index und damit die drängenden Handlungsfelder für mehr Chancengleichheit in den Regionen aufzuzeigen (*Profile*).

Die Verdichtung vieler Einzelinformationen zu einem Index bietet einerseits eine intuitivere, schnellere Erfassung der regionalen Unterschiede, birgt andererseits jedoch die Gefahr, fehlerhafter Interpretationen und unsachgemäßer Verwendung. Die

Interpretationsfähigkeit und Seriosität eines Index steht und fällt daher mit der Einhaltung von bestimmten Regeln zur Konstruktion (siehe OECD 2005) und der transparenten Offenlegung der gewählten Methode. Der Gender-Index ist, so wie jeder andere Index auch, nicht mehr als ein mathematisches Modell, hier zur Visualisierung und Quantifizierung von regionalen Chancengleichheiten von Frauen und Männern, dessen Konstruktion nachfolgend eingehend erläutert wird.

5.1. Messung von Geschlechterunterschieden – Orientierung am schwedischen Jäm-Index

Sollen Geschlechterunterschiede gemessen werden, so ist erste Voraussetzung hierzu, dass die Indikatoren jeweils in einer Ausprägung für Frauen und für Männer darstellbar sein müssen. Diese Ausprägungen werden dann verglichen, um die Unterschiede zwischen den Geschlechtern kenntlich zu machen.

Diese Bedingung schließt damit solche Indikatoren aus der Indexbildung aus, die zwar im Zusammenhang mit der Chancengleichheit diskutiert werden, aber nicht eindeutig in einer Ausprägung für Frauen und für Männer reproduzierbar sind. Ein Beispiel ist z.B. die Ausstattung der Region mit Plätzen in Kindertageseinrichtungen. Wenn Mütter und Väter sich am Erwerbsleben beteiligen wollen, dann sind außerhäusliche Kinderbetreuungsangebote notwendig. Diese Angebote sind ohne Zweifel unabdingbar zur Durchsetzung von Chancengleichheit, ob die infrastrukturellen Angebote jedoch hinreichend sind zur Realisation der Gleichstellung, wird letztlich am Output also an der Erwerbsquote bzw. an der Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern gemessen. Die Betreuungsangebote von Kindern der verschiedenen Alterstufe finden in diesem Konzept also ihren Platz in den [weiterführenden Regionalinformationen](#) bzw. den Hintergrundinformationen, sie finden jedoch keinen direkten Eingang in den Index.

Die Geschlechterunterschiede werden auch möglichst neutral gemessen, d.h. hier wird nicht die eine Gruppe als Norm betrachtet und die andere Gruppe an dieser relativiert. Es wird also z.B. nicht das Erwerbsverhalten der Männer als Norm gewählt und das Erwerbsverhalten der Frauen als Abweichung oder Annäherung an diese Norm beschrieben. Vielmehr werden die Geschlechter in ihrer relativen Differenz zueinander dargestellt. Für diese Bewertung wird die im schwedischen Jäm-Index verwendete Formel übernommen:

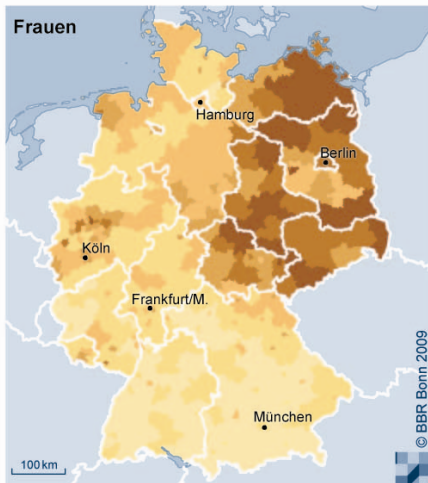
$$GI_i = 100 \cdot \frac{(indfi - indmi)}{(indfi + indmi)}$$

mit i für Indikator 1 bis 19

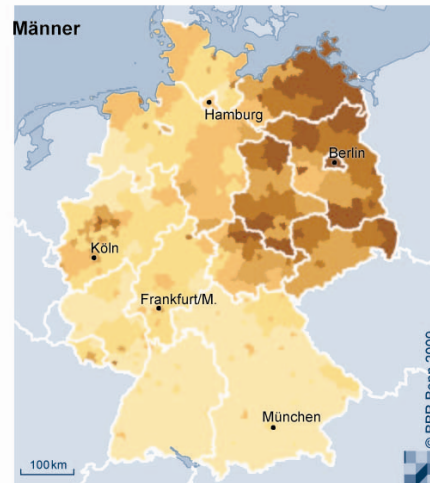
Im Zähler steht die Differenz der Indikatorausprägung der Frauen und der Männer. Der Zähler drückt damit die Unterschiede zwischen den Geschlechtern aus. Diese Differenz wird relativiert an der Summe aus Indikatorausprägung Frauen und Männer. Somit ergibt sich die Geschlechterdifferenz als prozentuale Abweichung vom Wert, den Frauen und Männer theoretisch zusammen einnehmen. Die relative Differenz kann zwischen -100% (absolute Benachteiligung der Frauen) und +100% (absolute Benachteiligung der Männer) schwanken. Wenn die Indikatorausprägungen von Frauen und Männer gleich sind, ergibt sich eine relative Differenz von 0%, was absoluter Chancengleichheit entspricht.

Das Beispiel der Arbeitslosigkeit hilft zu verdeutlichen, weshalb die Messung von Unterschieden zwischen den Geschlechtern das rechte Maß ist und nicht die Ausprägung des Indikators entweder der Frauen oder der Männer stellvertretend genommen werden kann.

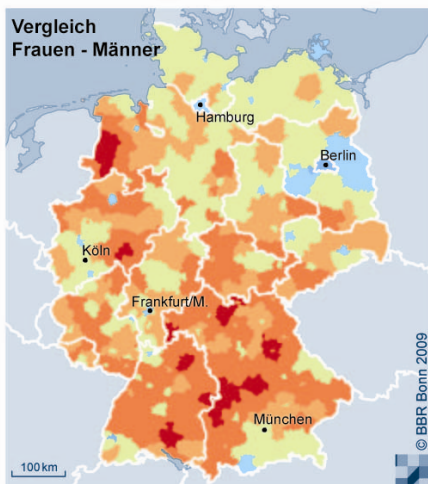
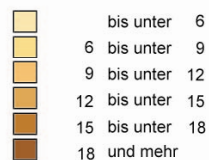
Arbeitslosigkeit 2007



Arbeitslose Frauen je 100 weibliche abhängige Erwerbspersonen 2007

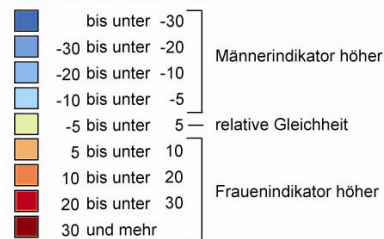


Arbeitslose Männer je 100 männliche abhängige Erwerbspersonen 2007



Vergleich Frauen - Männer

Relative Differenz des Frauen- zum Männerindikator in %*



*Formel:
$$\frac{(\text{Frauenindikator} - \text{Männerindikator})}{(\text{Frauenindikator} + \text{Männerindikator})} * 100$$

Datenbasis: Arbeitsmarktstatistik der BA,
Laufende Raumbearbeitung des BBSR
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2008

In Regionen hoher Arbeitslosigkeit sind sowohl Männer als auch Frauen sehr stark vom Problem Arbeitslosigkeit betroffen. In beiden Karten der Indikatorausprägung Arbeitslosigkeit der Frauen sowie Arbeitslosigkeit der Männer zeigt sich ein fast gleiches regionales Verteilungsmuster hoher Arbeitslosenquoten in Ostdeutschland und Rhein-Ruhr, mittlerer Arbeitslosigkeit in Norddeutschland und geringer Arbeitslosigkeit in Süddeutschland.

Was hier und da bereits als Unterschiede erahnbar ist, wird erst in der dritten Teilkarte, dem relativen Vergleich anhand der oben beschriebenen Formel, ersichtlich: Insbesondere in Süddeutschland und auch in Nord-West-Deutschland gibt es zahlreiche Kreise, in denen Frauen *relativ* stärker von Arbeitslosigkeit betroffen sind als Männer.

Die Formel, die der schwedische Jäm-Index benutzt, ist also eine gute und anschauliche Methode, Geschlechterunterschiede zu quantifizieren. Im Folgenden soll das Für und Wider dieser Relativierung bzw. Normierung näher beleuchtet werden.

5.2. Das Problem der Normierung

Für die Zusammenfassung mehrerer Teilergebnisse zu einem Index ist es notwendig, die unterschiedlich dimensionierten Indikatoren vergleichbar zu machen. Ob %-Werte z.B. bei den Arbeitslosenquoten oder Euro-Angaben bei den Einkommen – alle Indikatoren müssen vor der Zusammenfassung die gleiche Messgröße aufweisen. Dies wird beim Gender-Index durch die Umrechnung der Einzelindikatoren jeweils als relative Differenz der Frauen- zum Männerindikator erreicht. Man spricht hier auch von Normierung der Einzelindikatoren.

Die Normierung der Geschlechterdifferenz an der Summe von Frauenindikator und Männerindikator ist allerdings niveaubhängig, d.h. in wie weit die Geschlechterunterschiede als klein, mittel oder hoch bewertet werden. Je höher die Werte der Indikатораusrägungen, desto geringer sind die relativen Differenzen. Unabhängig vom Niveau ist jedoch die Ausprägung 0% als absolute Gleichstellung der Geschlechter und die Richtung der Chancenungleichheit, also ob zu Ungunsten der Frauen oder der Männer.

Ein Rechenexempel: in drei Regionen sollen die Differenzen der Arbeitslosigkeit zwischen Frauen und Männern jeweils 2 %-Punkte betragen. In Region A betrage die Arbeitslosenquote Frauen 4%, die der Männer 6%, in Region B 14% zu 16% und in Region C 24% zu 26%. Die relativen Geschlechterdifferenzen betragen demnach in Region A -33,3%, in Region B -6,7% und in Region C -4%, obwohl absolut gesehen die Unterschiede jeweils -2%-Punkte betragen. Inhaltlich gesehen ist diese Relativierung jedoch nachvollziehbar: In Region A ist die Arbeitslosigkeit ein vergleichsweise kleines Problem, aber die Geschlechter sind hier sehr weit voneinander entfernt, die Arbeitslosenquote der Männer ist hier doppelt so hoch wie die der Frauen. Dagegen ist in Region C Arbeitslosigkeit ein sehr großes Problem und mit 24 resp. 26% liegen die Geschlechter hier sehr nahe zusammen. Chancengleichheit ist eben nicht einfach gleichzusetzen mit guten Chancen sondern lediglich mit relativ gleichen Voraussetzungen für Frauen und Männer, leider zuweilen auch gleich schlechten Chancen.

Ähnlich verhält es sich mit dem Verhältnis der Niveaus zwischen den Indikatoren. Die Wertespanne bewegt sich bei einzelnen Indikatoren zwischen 0 und 10 (z.B. Schulabgänger, Ratsmitglieder, Bürgermeister), zwischen 0 und 50 (z.B. Arbeitslosigkeit, Arbeitsmarktindikatoren) oder 100 und 1000 Euro (ALG, Renten). Eine Abweichung von 33,3% können also einen Unterschied von z.B. ca. 2 Schulabgängern je 100 Einwohner der betreffenden Altersklasse oder von ca. 500 € mehr Rente bedeuten. Ob diese 33% Differenz bei Schulabgängern oder Rente jeweils gleichwertig im statistischen Sinne zu werten sind, kann auch mit anderen Verfahren nicht eindeutig beantwortet werden. Es wurden jedoch einige statistische Test durchgeführt, die Robustheit des Verfahrens zu prüfen (siehe Punkt 4). Inhaltlich jedoch soll mit dieser einfachen Formel vor allem das Verständnis für und die Anschaulichkeit der Geschlechterunterschiede hervorgehoben werden.

Das schwedische Vorbild des Jäm-Index bildet aus den relativen Geschlechterunterschieden Rängen und berechnet aus den einzelnen Rängen die mittlere Rangposition für jede Kommune, den eigentlichen Jäm-Index. Die Methode der Rangbildung als Normierungsverfahren ist zwar sehr robust gegen den zu starken Einfluss von Ausreißern und Extremwerten, hat aber den Nachteil, dass Verbesserungen oder Verschlechterungen bei der Chancengleichheit durch Politikmaßnahmen nicht mehr in absoluten Zahlen abgelesen werden können. So kann eine absolute Verbesserung in der Chancengleichheit dennoch eine Verschlechterung im Rangplatz bedeuten, wenn nämlich andere Kommunen/Regionen noch stärkere Verbesserungen erzielt haben. Von der Rangbildung der 19 Einzelindikatoren wurde im deutschen Gender-Index daher Abstand genommen. Effekte und Erfolge z.B. durch politische Maßnahmen sollen so direkt wie möglich ablesbar sein.

5.3. Zusammenfassung zum Index

Auch was die Zusammenfassung der 19 einzelnen Geschlechterunterschiede betrifft wurde ein möglichst einfaches und damit leicht verständliches Verfahren gewählt: Die Richtung der Ausprägung, also ob zu Ungunsten der Frauen oder zu Ungunsten der Männer, wird bei der Zusammenfassung ignoriert und über alle 19 Indikatoren das einfache arithmetische Mittel der relativen Geschlechterdifferenzen ermittelt.

$$GI = \overline{X}_i \left(100 * \frac{\text{abs}(\text{indfi} - \text{indmi})}{(\text{indfi} + \text{indmi})} \right)$$

mit i für Indikator 1 bis 19

Die Richtung wird negiert, weil erstens Gender Mainstreaming die Chancengleichheit von Frauen *und* Männern im Blick hat. Gemessen wird, ob Unterschiede zwischen den Geschlechtern bestehen und wenn ja, wie hoch diese in etwa zu werten sind. Bestehende Geschlechterunterschiede entsprechen nicht dem Postulat der Gleichstellung zwischen den Geschlechtern, unabhängig davon ob sie mehr die Frauen oder die Männer benachteiligen. Zweitens wird so vermieden, dass eine Benachteiligung von Frauen im einen Teilaspekt durch eine Benachteiligung von Männern in einem anderen Teilaspekt als im Mittel Chancengleichheit bewertet wird (Substitutionsgefahr). Für politische Maßnahmen und als Handlungsorientierung ist es dagegen nützlich zu wissen, wer benachteiligt ist, Frauen oder Männer. Die Richtung wird in den Profilen daher deutlich gemacht. Zusammengefasst bedeutet das: der Gender-Index insgesamt ist richtungsblind, die Profile sind richtungweisend.

Im einfachen arithmetischen Mittel besteht noch die Gefahr der Kompensation zwischen den Indikatoren. Viele Einzelindikatoren mit mittlerer relativer Differenz ergeben ungefähr den gleichen Gender-Indexwert wie wenige Einzelindikatoren mit deutlichen Geschlechterunterschieden bei zugleich weiteren Indikatoren ohne nennenswerte Geschlechterunterschiede. Die Gefahr der Kompensation steigt mit der Zahl der Indikatoren. Auch aus diesem Grunde ist erstens die Zahl der Indikatoren beschränkt und zweitens das regionale Genderprofil zur Deutung wiederum so wichtig.

Von einer expliziten Gewichtung wurde in diesem Stadium der Index-Bildung Abstand genommen. Alle 19 Indikatoren gehen mit gleichem Gewicht in den Gender-Index ein. Eine interne Gewichtung kommt dann zustande, wenn die Indikatoren stark miteinander korreliert sind. Dies ist mit starker Korrelation (über +/- 0.8) nur der Fall für die Indikatorenpaare Arbeitslosenquote und Langzeitarbeitslosigkeit sowie Erwerbsquote und Rentenzahlungen. Eine mittelstarke Korrelation (über +/- 0.6) weisen die Indikatorenpaare Hochqualifizierte und Erwerbsquote, Erwerbsquote und Förderung der Eingliederungsmaßnahmen sowie Rentenzahlungen und Förderung der Eingliederungsmaßnahmen. Streng genommen müssten hier also Gewichte gesetzt werden oder aber Indikatoren hoher Korrelation (z.B. Erwerbsquote und Langzeitarbeitslosigkeit) herausgenommen werden. Da mit dem Gender-Index aber politische Botschaften verbunden sind, wurde an dieser Stelle von weiteren mathematischen Eingriffen, die teilweise weniger eingängig sind, abgesehen.

Im folgenden Punkt 5.4 werden für den statistisch interessierten Leser noch einige Erläuterungen geboten, wie mit den Problemen verfahren wurde, die jede Index-Bildung beinhaltet.

5.4. Statistische Tests zur Überprüfung des Modells und der Methodik

Indizes oder kompositorische Indikatoren entsprechen mehr mathematischen *Modellen*, als dass sie nach verbindlichen Regeln gebildet werden könnten. Dennoch sollten einige Grundregeln bei der Bildung von Indizes beachtet werden. Zur Überprüfung des Gesamtkonzeptes und zur Validität helfen einige statistische Testverfahren, die nachfolgend erläutert werden. Es handelt sich dabei um statistische Verfahren zur objektiven Unterstützung der subjektiv getroffenen Entscheidungen.

- Überprüfung der Indikatorenauswahl mittels **Reliabilitätsanalyse**

Das Verfahren der Reliabilitätsanalyse prüft, ob die gewählten Items (hier Geschlechterunterschiede in Form von Einzelindikatoren) geeignet sind, das Gesamtproblem zu umschreiben. Geprüft wird die Homogenität der Items, die interne Konsistenz. Crombachs Alpha, die statistische Prüfgröße des Verfahrens, beträgt im gegebenen Konzept 0.569. Ab einem Alpha von 0.5 kann von einer internen Konsistenz ausgegangen werden.

Eine vertiefende Aufstellung hat ergeben, dass sich bei folgenden Items Crombachs Alpha stärker vergrößern würde und sie somit nicht unbedingt im Gesamtkonzept vertreten sein müssten: Gering Qualifizierte, ältere Arbeitslose, Arbeitslosengeld und (Ober-)Bürgermeisterinnen/Bürgermeister. Aber auch hier wurde zu Gunsten der inhaltlichen Vollständigkeit und der politischen Aussagefähigkeit von einer Reduktion der Indikatorenwahl abgesehen.

- Überprüfung der **Korrelationen**

Wie bereits weiter oben ausgeführt, führen starke Korrelationen der Items untereinander zu einer internen Gewichtung. Von einer Gleichgewichtung aller Items kann nicht mehr gesprochen werden, wenn diese untereinander stark korrelieren. Allerdings ist dies nur für wenige Indikatoren des Gender-Index der Fall (siehe oben). Die vollständige [Korrelationsmatrix](#) steht als Download zur Verfügung.

Theoretisch können die Bereiche zu eigenen Komplexen oder Sub-Indizes und diese dann schließlich zum Gender-Index zusammengefasst werden. Diese Subbereiche verstärken die Gefahr der internen Gewichtung und Ungleichbehandlung der Indikatoren, wenn die Unterbereiche wie hier unterschiedlich stark mit Indikatoren belegt sind. Je mehrstufiger und komplexer das Verfahren, desto mehr schwindet die geistige Durchdringbarkeit des Endergebnisses.

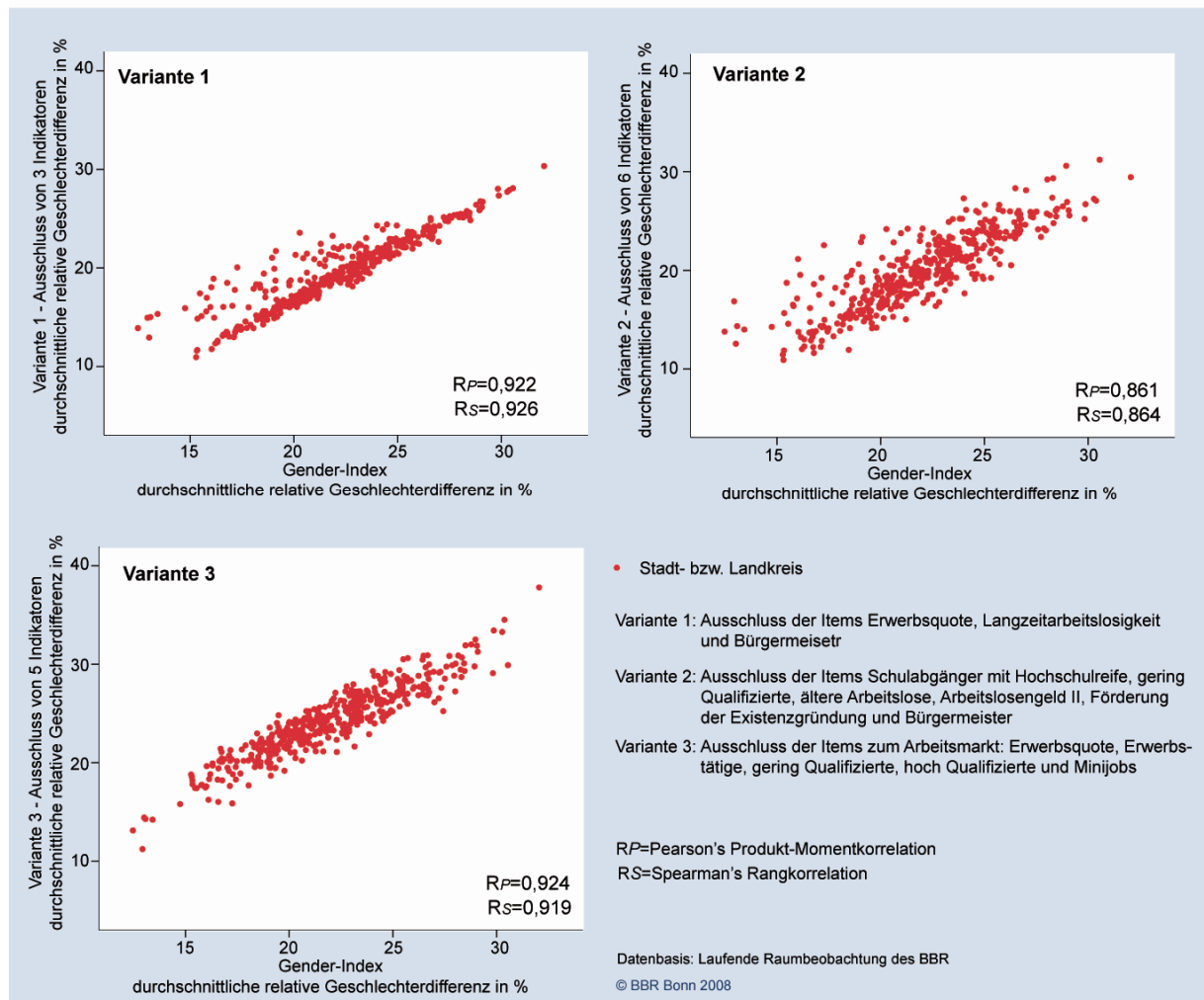
- Überprüfung der **Robustheit**

Sind die Ergebnisse immer noch repräsentativ, wenn das Modell leicht variiert wird? Ist das Endergebnis robust gegenüber Veränderungen im mathematischen Modell? Die Indikatorenauswahl und das Normierungsverfahren der einzelnen Geschlechterunterschiede stellen im Gender-Index zwei wesentliche, normativ gewählte Elemente im Modell dar. Inwieweit die Auswahl der Indikatoren und eine Änderung des Normierungsverfahrens Auswirkungen auf den Index und die Rangfolge der Kreise haben, wird im Folgenden mit einfachen Korrelationsrechnungen geprüft. Je stärker die Ergebnisse des Gender-Index mit Ergebnissen von Variationen des Modells korrelieren, desto robuster ist der Index gegenüber den Eingriffen in das Verfahren. Im Gegenzug sind solche Modelle abzulehnen, die selbst bei kleineren Eingriffen und Änderungen im Verfahren zu gänzlich anderen, also mäßig oder nicht korrelierenden Ergebnissen führen würden.

Für den Test auf Robustheit bezüglich der Indikatorenauswahl wurden drei Varianten geprüft: 1. der Ausschluss von drei korrelierenden bzw. weniger zum Modell

beitragenden Items, 2. der Ausschluss von je einem Indikator aus den sechs Unterbereichen und 3. der Ausschluss der Indikatoren zu den Unterbereichen Erwerbsbeteiligung und Arbeitsplätze.

Test auf Robustheit durch Ausschluss von Items

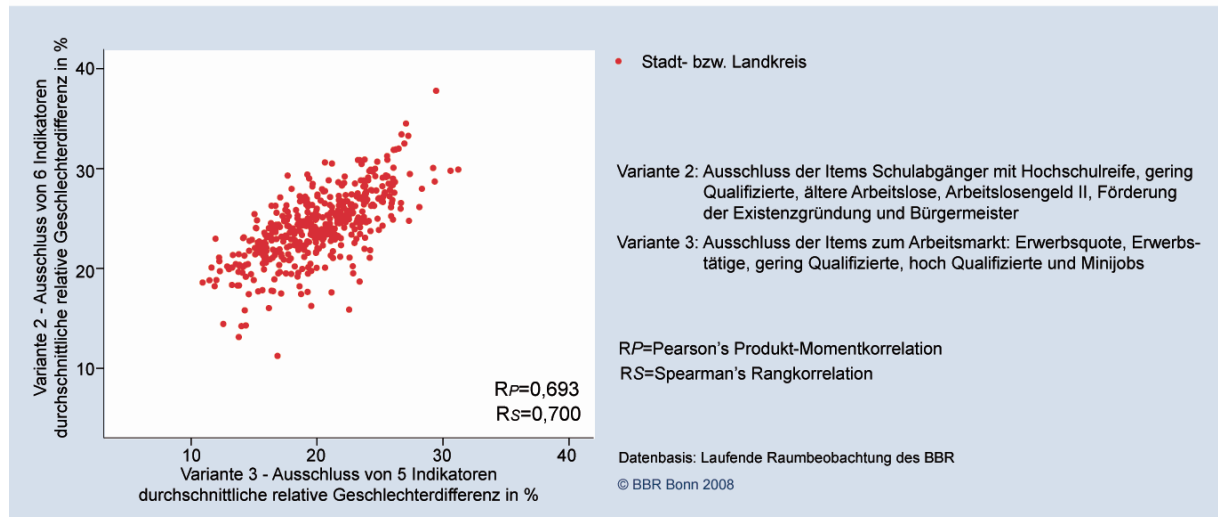


In allen drei Varianten korrelieren die Ergebnisse, sowohl die eigentlichen Ergebniswerte als auch die Ränge der Kreise, sehr stark mit dem Gender-Index. D.h. dass selbst bei Reduktion der Indikatoren (in Variante 2 und 3 um immerhin ein Viertel bis ein Drittel der Indikatoren) die Ergebnisse und Rangpositionen der Kreise ähnlich denen des Gender-Index sind. Mit anderen Worten: eine mäßige Reduktion oder Veränderung der Indikatorenwahl hat keinen gravierenden Einfluss auf das Endergebnis; der Gender-Index zeigt sich diesem Eingriff gegenüber als robust.

Allerdings ist der Gender-Index in seiner Indikatorenauswahl auch nicht beliebig. Das zeigt die Gegenüberstellung der Varianten 2 und 3. In Variante 3 wird ein ganzer Unterbereich ausgespart. Dieses Modell ist weniger kongruent zu einem anderen Modell mit der Ausparung von Indikatoren aus allen Bereichen (Variante 2). Die Korrelation mit etwa 0.7 ist zwar immer noch recht hoch, nimmt aber deutlich ab gegenüber der Ursprungsvariante.

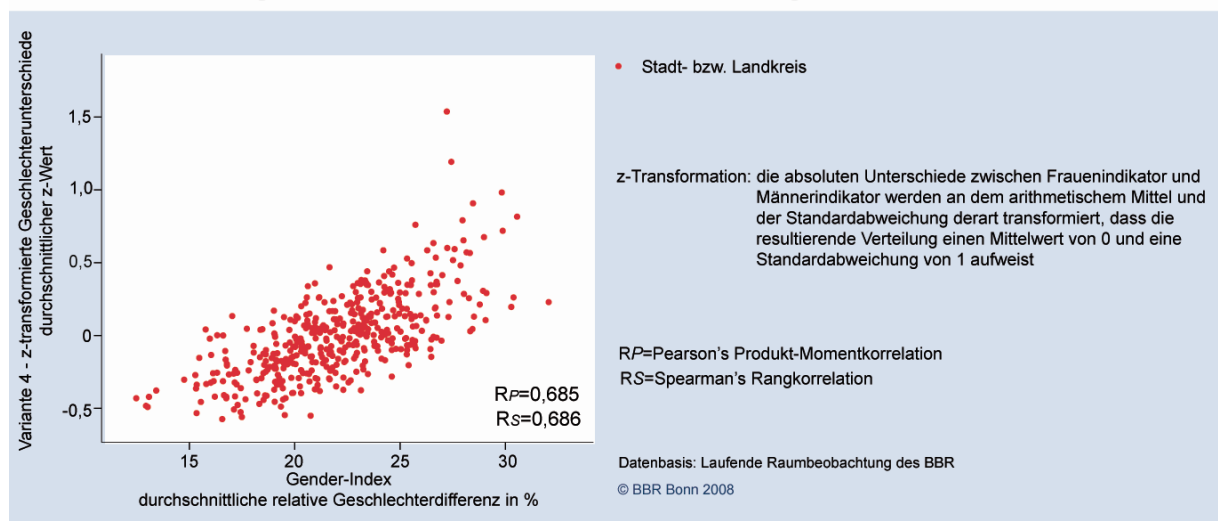
Die normative Auswahl der Indikatoren ist also repräsentativ für die Betrachtung der regionalen Gleichstellung von Frauen und Männern, weder beliebig noch fiktiv.

Austauschbarkeit der Modelle begrenzt



Etwas größer gestaltet sich der Einfluss der Normierung der Items auf das Endergebnis. Wie weiter oben beschrieben, ist die Normierung an der Summe Frauen- und Männerindikator niveauabhängig. Für den Vergleich von Indikatoren unterschiedlicher Größenordnung wird oft die z-Transformation bzw. Standardisierung empfohlen. Alle Items haben nach der z-Transformation einen Mittelwert von 0 und eine Standardabweichung von 1. Die z-transformierten Werte schwanken i. d. R. zwischen -3 und +3.

Einfluss der Normierung der Geschlechterunterschiede auf das Gesamtergebnis



Mit knapp 0.7 ist die Korrelation zwischen dem Gender-Index und der Variante 4 (z-transformierte Geschlechterunterschiede) immer noch hoch, der Effekt der Normierung ist jedoch stärker als der der Indikatorenselktion. Die Verschiebungen innerhalb der Ränge sind stärker, aber die Ergebnisse dennoch nicht grundverschieden. Gruppen niedriger, mittlerer und hoher Ränge bleiben erhalten; die Lage der Kreise wird nicht vom Kopf auf die Füße gestellt.

Nachteil der Standardisierung ist eindeutig der wenig anschauliche, dimensionslose z-Wert. Die Darstellung der Geschlechterunterschied in Form von prozentualen Abweichungen dagegen ist deutlich eingängiger. Da die Verdeutlichung des Handlungsbedarfs absolute Priorität vor dem Ranking der Kreise hat, ist die Methodik des Gender-Index nicht nur anschaulicher sondern liefert auch, wie die Tests zeigen, plausible und robuste Ergebnisse.