



Methodische Vorgangsweise (I)

Entwicklung, Prinzipien und Konzepte

Expertinnen Gleichstellungsmonitor 2013 und 2016: Andrea Leitner, Angela Wroblewski (IHS)

Mit dem Wiener Gleichstellungsmonitor verfolgt die Stadt Wien das Ziel, den Status quo der Gleichstellung von Frauen und Männern in unterschiedlichen Lebensbereichen kontinuierlich zu beobachten. Die in den Gleichstellungsmonitor aufgenommenen Indikatoren sollen die unterschiedlichen Lebensrealitäten von Frauen und Männern empirisch möglichst genau abbilden, gleichsam wie Markierungen auf einer Landkarte die zentralen Bereiche der Benachteiligungen von Frauen erfassen. Damit kann das Bewusstsein über Benachteiligungen verstärkt und eine empirische Grundlage für Maßnahmen zur Verbesserung der Geschlechtergleichstellung geschaffen werden. Bei der Entwicklung der Gleichstellungsindikatoren nimmt die Stadt Wien die Anregungen aus internationalen Erfahrungen auf, indem die Gleichstellungsindikatoren nicht daten-, sondern zielgeleitet entwickelt wurden. Handlungsleitend für den Auswahlprozess der Indikatoren waren gleichstellungspolitische Prioritätensetzungen, d.h., die Frage „Was wollen wir wissen?“, und nicht die Datenverfügbarkeit („Was können wir wissen?“). Mit dem dabei verfolgten Ansatz, Gleichstellung möglichst umfassend zu definieren und viele Bereiche einzubeziehen, war es sowohl aus Gründen der Effizienz als auch der Übersichtlichkeit wichtig, zentrale Zielsetzungen und Indikatoren zu fokussieren.

Die Gleichstellungsindikatoren zielen darauf ab, Geschlechterverhältnisse vor dem Hintergrund der aktuellen gleichstellungspolitischen Diskussionen adäquat abzubilden und ungleiche Geschlechterhierarchien sichtbar zu machen. Da die Interpretation von Geschlechterverhältnissen nicht erst bei der Datenanalyse beginnt, sondern die Konstruktion der Indikatoren mitbestimmt, ist eine Reflexion dieses Doing-Gender-Prozesses bei Statistiken ganz wesentlich (vgl. Wroblewski et al. 2016; Stadt Wien 2015; Leitner/Walenta 2007; Wroblewski et al. 2005). Mit dem Fokus auf einen bestimmten Ausschnitt der Wirklichkeit, mit dem gewisse Tatbestände betont werden und andere im Hintergrund bleiben, entstehen Hervorhebungen und Lücken (beispielsweise, wenn beim Thema „Arbeit“ unbezahlte Arbeit vernachlässigt wird). Im Gegensatz zu Daten, die Sachverhalte darstellen und noch keine inhaltlichen Aussagen bieten, weisen Indikatoren normative Ausrichtungen auf und verknüpfen statistische Daten mit einem sinnhaften Bezugsrahmen. Ihre Ausgestaltung ist daher immer abhängig von den verfolgten Zielsetzungen und Vergleichsperspektiven, die durch die gewählten Vergleichs- und Bezugsgrößen die Ergebnisse bestimmen. Wie Indikatoren letztlich definiert werden, hängt wesentlich von der Datenverfügbarkeit ab. Dies betrifft sowohl das Vorhandensein geschlechtersegregierter Daten als auch die verwendeten Definitionen und Kategorien, die den Daten zugrunde liegen, d.h., inwiefern sie die tatsächlichen Lebensrealitäten von Frauen und Männern abbilden [Anm.1]. Intersexuelle Personen sowie Transpersonen werden in Statistiken noch weitestgehend binär erfasst werden.

Die Formulierungen orientieren sich sprachlich am Leitfaden für gendergerechte Sprache der Stadt Wien; dieser sieht die Verwendung des s.g. Gendersterns oder einer neutralen Formulierung (z.B. in Form eines substantivierten Partizips) vor.

Prinzipien und Konzepte des Gleichstellungsmonitors

Die Auswahl und Strukturierung der dargestellten Indikatoren im Gleichstellungsmonitor erfolgten vor dem Hintergrund von Festlegungen und Prinzipien der vorangegangenen Gleichstellungsmonitore der Jahre 2013 und 2016 sowie von Konzepten für die Operationalisierung von Geschlecht und die Berücksichtigung verschiedener Geschlechterperspektiven.

Prinzipien des Gleichstellungsmonitors

Auf Basis von initialen Diskussionen in Expert*innenworkshops vor der Erstellung des ersten Gleichstellungsmonitors wurde eine Reihe von Prinzipien für den Wiener Gleichstellungsmonitor explizit formuliert, die davor eher implizit vorhanden waren oder sich aus der Diskussion von Widersprüchen, unklaren oder mehrdeutigen Formulierungen oder Prioritätensetzungen ergeben hatten.

- **Fokus auf Frauen:** Der Gleichstellungsmonitor stellt Frauen und deren Benachteiligungen ins Zentrum, d.h., die Auswahl der erfassten Bereiche ergibt sich aus der Problemrelevanz für Frauen. Bereiche, in denen ein Nachholbedarf für Männer besteht, werden in diesem Monitor nicht explizit berücksichtigt. Die Darstellung der einbezogenen Gleichstellungsaspekte im Monitor erfolgt aber grundsätzlich für Frauen und Männer.
- **Gleichstellungsrelevanz:** Der Gleichstellungsmonitor umfasst ausschließlich Indikatoren, die ein gleichstellungspolitisches Problem abbilden. Allgemeine Ziele, die keine Gleichstellungsrelevanz aufweisen, werden nicht berücksichtigt [Anm.2].
- **Ergebnisziele:** Bei den im Gleichstellungsmonitor abgebildeten Zielen wird der Schwerpunkt auf Ergebnisziele gelegt. Durch den Monitor soll die Entwicklung gleichstellungspolitisch relevanter Aspekte beobachtet werden, nicht aber eine Evaluation von Maßnahmen oder Projekten der Stadt Wien erfolgen. Aus diesem Grund werden Maßnahmenziele nur dann berücksichtigt, wenn Ergebnisziele nicht messbar sind. Dies betrifft z.B. die Erhöhung der Teilnahmen an spezifischen Beratungs- oder Förderangeboten (z.B. Nutzer*innen der Wiener Wohnungslosenhilfe).
- **Nutzung verfügbarer Datenquellen:** Für den Gleichstellungsmonitor werden keine eigenen Erhebungen durchgeführt, sondern verfügbare Datenquellen genutzt sowie eigens aufbereitet. Aus diesem Grund wird eine Vielzahl unterschiedlicher Datenquellen verwendet (siehe auch Datenquellen), wie z.B. administrative Daten, Befragungsdaten, amtliche Statistiken, Informationen von Websites oder von Institutionen bereitgestellte Informationen.
- **Kontinuierliche Verfügbarkeit der Indikatoren:** Der Gleichstellungsmonitor erscheint periodisch. Im Monitor werden daher primär Indikatoren berücksichtigt, für die eine laufende Erfassung möglich ist, d.h., dass die ihnen zugrundeliegende Datenquellen laufend oder in

- entsprechenden Abständen zur Verfügung stehen, mit Ausnahmen der Schwerpunktthemen 2016 Migration und 2021 Corona.
- **Wienbezug:** Die im Gleichstellungsmonitor abgebildeten Indikatoren beziehen sich auf Wien, wobei unterschiedliche Personengruppen der Wiener Wohnbevölkerung abgebildet werden, wie z.B. in Wien hauptgemeldete Personen, in Wien arbeitende Personen oder Schüler*innen sowie Studierende an Institutionen in Wien.
 - **Sichtbarmachen von Datenlücken:** Für die Indikatoren des Gleichstellungsmonitors wird ausschließlich auf verfügbare Datengrundlagen zurückgegriffen. Die Indikatorenentwicklung stößt dabei häufig an Grenzen, die explizit thematisiert werden. Dazu zählen Datengrundlagen, in denen keine Informationen über Geschlecht oder andere soziale Merkmale enthalten sind, die die Lebensrealität von Frauen nicht adäquat abbilden oder die nicht so aufbereitet sind, dass geschlechtsspezifische Auswertungen vorgenommen werden können. Diese Datenlücken sollen explizit thematisiert werden, um eine Grundlage für die Weiterentwicklung von Datengrundlagen und Indikatoren zu liefern.

Operationalisierung von Geschlecht

Der Fokus des Gleichstellungsmonitors richtet sich auf die Ungleichheitsstrukturen zwischen Frauen und Männern, indem Benachteiligungsdimensionen zwischen den Geschlechtern aufgezeigt werden. Das bedeutet allerdings nicht, dass Frauen und Männer als binäre Geschlechter verstanden werden, sondern Frauen und Männer in ihrer Vielschichtigkeit erfasst werden sollen. Das Bestreben, Frauen und Männer durchgängig nach weiteren Differenzierungsdimensionen – wie Alter, Bildung, Nationalität bzw. Migrationshintergrund oder körperlicher Beeinträchtigung – und das Zusammenwirken unterschiedlicher Strukturkategorien im Sinne der Intersektionalität darzustellen, scheitert bei der empirischen Analyse aber häufig aufgrund zu kleiner Stichproben, unübersichtlicher Darstellungen oder schlichtweg der Komplexität der Darstellung.

Geschlecht wird hier nicht als direkt erklärende, unabhängige Variable verstanden, indem angenommen wird, dass sich Menschen aufgrund ihres biologischen Geschlechts in ihrem Verhalten und Erleben unterscheiden. Vielmehr wird dem Geschlecht eine moderierende Funktion zugeschrieben, d.h., es wird angenommen, dass bestimmte Ursache-Wirkungs-Mechanismen bei einem Geschlecht stärker ausgeprägt sind als beim anderen (vgl. Döring 2013). Beispielsweise kann sich das Geschlecht über die Berufswahl auf die finanzielle Situation auswirken. Das biologische Geschlecht wird als dichotomer Indikator für das soziale Geschlecht, für die Geschlechteridentität oder die erlebte Geschlechterrolle verwendet, und zwar wohl wissend, dass es nicht die primären oder sekundären Geschlechtermerkmale sind, die beispielsweise das Berufswahlverhalten determinieren, sondern das weibliche bzw. feminine oder männliche bzw. maskuline Rollenverständnis [Anm. 3].

Gleichstellungsperspektiven

Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist ein komplexes Konzept, das aufgrund der Zusammenhänge vieler unterschiedlicher Bereiche schwer zu messen ist, aber auch unterschiedliche Interpretationen über die Zielsetzung von Gleichstellung aufweist. Das Verständnis von Gleichstellung ist abhängig von den zugrundeliegenden Geschlechterperspektiven und von den Vorstellungen, wie die Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern erfolgt oder wie der Übergang zu einer gleichen Gesellschaft von Männern und Frauen geschaffen werden soll (vgl. Leitner/Walenta 2007; European Institute for Gender Equality 2013). Entsprechende unterschiedliche Vorstellungen zeigen sich nicht nur in Alltagsdiskussionen oder parteipolitischen Schwerpunktsetzungen, sondern ebenso in feministischen Diskursen [Anm. 4]. Wie der Entwicklungsprozess der Gleichstellungsziele für den Monitor gezeigt hat, können nicht für alle Bereiche allgemeingültige Gleichstellungsziele definiert werden, die so eindeutig und konkret formuliert sind, dass daraus direkt Indikatoren abgeleitet werden können, für die eine eindeutige Interpretation möglich ist. Zu interpretieren sind unterschiedliche Verständnisse von Gleichstellung, wie auch bspw. in der Diskussion um Teilzeitarbeit: Ist Teilzeitarbeit eine gute Möglichkeit, um Beruf und Familie zu vereinbaren, oder führt Teilzeitarbeit zu Benachteiligungen für die weitere Berufskarriere?

Um bei der vorhandenen Unterschiedlichkeit der Gleichstellungsproblematik in den einzelnen Themen eine einheitliche Zugangsweise sicherzustellen, verfolgt die Auswahl der konkreten Gleichstellungsindikatoren ein Konzept, das verschiedene Perspektiven der Gleichstellung anspricht. Dieser Ansatz orientiert sich an der in Schweden entwickelten 3R-Methode, die als Instrument für eine systematische Gleichstellungsanalyse von Gender-Mainstreaming-Prozessen entwickelt wurde. Die drei R [Anm. 5] stehen für Repräsentanz, Ressourcen und Realitäten (vgl. Bergmann/Pimminger 2004). Repräsentation weist auf die quantitative Verteilung von Frauen und Männern im betreffenden Bereich hin, d.h., sie bildet den Zugang der Geschlechter zum jeweiligen Feld ab. Mit dem zweiten Analysebereich wird die Verteilung von Ressourcen wie Geld, Zeit, Raum und Bildung auf Frauen und Männer in den Mittelpunkt gestellt. So wurden die Ressourcentypen gleichgewichtig verwendet und grundsätzlich für jedes Thema unterschiedliche Ressourcentypen berücksichtigt. Dies ermöglicht zudem die Thematisierung von Querverbindungen zwischen den Themenfeldern, da die Verfügbarkeit von Finanz-, Zeit-, Raum- und Bildungsressourcen zentrale Zugangsbarrieren für Frauen zu einzelnen Feldern darstellen. So eröffnen beispielsweise Finanzressourcen einerseits den Zugang zu unterschiedlichen Bereichen (z.B. Freizeitaktivitäten, kulturellen Angeboten und qualitativ hochwertigem Wohnen) und sind andererseits das Ergebnis von Benachteiligungen in anderen Bereichen (wie z.B. bei geschlechtsspezifischer Arbeitsbewertung). Die verfügbaren Zeitressourcen sind stark durch die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung und die dieser zugrundeliegenden Rollenstereotypen – insbesondere im Bereich der unbezahlten Arbeit – geprägt und bestimmen u.a. den Zugang zu bezahlter Arbeit, zu unterschiedlichen Freizeitaktivitäten, zu Ehrenämtern sowie das Ausmaß des politischen Engagements. Der Zugang zu Raumressourcen hängt, wie bereits erwähnt, von Finanzressourcen ab (Wohnraum, Mobilität), aber auch von der Berücksichtigung von Gender-Kriterien bei der Gestaltung des öffentlichen Raums. Bildungsressourcen beeinflussen nicht nur über formale Bildungsabschlüsse Zugangsmöglichkeiten, sondern auch durch Kompetenzen und Informationszugang.

Entwicklungsprozess des Wiener Gleichstellungsmonitors 2013 - 2016

Internationale und nationale Erfahrungen zeigen, dass die Entwicklung eines aussagekräftigen Gleichstellungsmonitors ein komplexer und aufwendiger Prozess ist [Anm. 6], der im Idealfall von formulierten und akkordierten Gleichstellungszielen ausgeht. Darüber hinaus ist die Entwicklung eines Gleichstellungsmonitors nach wie vor mit der Herausforderung konfrontiert, dass in vielen Bereichen keine oder keine geschlechterdifferenzierten Daten vorhanden sind, sodass bestimmte Themen, wie z.B. Mobilität oder Freizeitverhalten, häufig ausgeblendet bleiben (vgl. Leitner/Wroblewski 2011). Die Stadt Wien hat sich dieser Herausforderungen mit einem ambitionierten Vorhaben angenommen. Ausgehend von dem Ziel der Gleichstellung und der Frage „Was wollen wir wissen?“, wurden von einer Steuerungsgruppe des Wiener Gleichstellungsmonitors 2013 in Zusammenarbeit mit Expert*innen aus unterschiedlichen Magistratsabteilungen Gleichstellungsziele formuliert. Damit entstand ein Gleichstellungsziele-Katalog, der 17 Themenfelder für Gleichstellungsziele enthielt, die zu den sechs Themenblöcken „Wohnen/Umwelt/Öffentlicher Raum/ Mobilität“, „Freizeit/Sport/Medien/ Kunst“, „(Unbezahlte und bezahlte) Arbeit/Bildung“, „Armut/Soziale Sicherheit/Einkommen“, „Gesundheit/Gewalt“ sowie „Politische Partizipation“ zusammengefasst wurden.

Um eine Balance zwischen der Themenvielfalt und einer bewältigbaren Anzahl von Indikatoren herzustellen [Anm. 7], erfolgte ein moderierter Auswahlprozess unter Einbeziehung von Fachexpert*innen aus den unterschiedlichen Magistratsabteilungen sowie von Wissenschaftler*innen. In Workshops wurden die Oberziele des Gleichstellungszielekatalogs vor dem Hintergrund der aktuellen gleichstellungspolitischen und wissenschaftlichen Diskussion festgelegt und für den jeweiligen Themenbereich auf Aussagekraft, Vollständigkeit, Konsistenz und Kohärenz geprüft [Anm. 8]. Aufbauend auf den Workshop-Diskussionen, wurden vom Projektteam konzeptgeleitete Zieldimensionen formuliert, die mit der

Steuerungsgruppe und den politischen Vertreter*innen akkordiert wurden und als Orientierungsrahmen für die weitere Arbeit am Gleichstellungsmonitor dienten [Anm. 9]. Neben der Reflexion der Gleichstellungsziele der einzelnen Themen wurden im Diskussionsprozess implizite Festlegungen für den Gleichstellungsmonitor getroffen. Diese wurden ebenfalls in einem Abstimmungsprozess mit der Steuerungsgruppe akkordiert und als explizite Prinzipien des Gleichstellungsmonitors festgelegt.

Die Datenrecherche wurde bei der Erstauswahl der Indikatoren bewusst als zweiter Schritt durchgeführt, um nicht ein primär datengeleitetes Ergebnis zu erlangen und gezielt Datenlücken aufzeigen zu können. Mit Expert*innen aus unterschiedlichen Magistratsabteilungen und sonstigen Institutionen, wie Statistik Austria, Ministerien etc., wurden die Datenmöglichkeiten für die einzelnen Bereiche diskutiert. Dabei wurden neben Datenquellen der Statistik Austria und Erhebungen der Stadt Wien (wie z.B. Wiener Lebensqualitätsstudie) auch Administrativdaten unterschiedlicher Magistratsabteilungen berücksichtigt. Als Auswahlkriterien fungierten Qualitätskriterien, der Wienbezug der Daten sowie die kontinuierliche Verfügbarkeit.

Die daraus abgeleiteten Indikatorenlisten und Indikatorenprofile stellten ein weiteres Zwischenergebnis dar, das in Hinblick auf die diskutierten Gleichstellungsziele erneut reflektiert wurde. Für diese Indikatoren wurden konkrete Datenanfragen für den 1. Wiener Gleichstellungsmonitor bei den unterschiedlichen Institutionen eingebracht. Relevantes Bezugsjahr für die Datenanfragen in 2013 war 2012, in 2016 das Jahr 2015, und 2021 das Jahre 2020; in Ausnahmefällen wurden auch jeweils aktuellere Daten zur Verfügung gestellt oder musste auf ältere Daten zurückgegriffen werden.

Auf Basis der verfügbaren Daten wurden schließlich die konkreten Indikatoren definiert und interpretiert. Dabei wurden teilweise gängige Indikatoren übernommen, teilweise neue normative Indikatoren entwickelt, indem beispielsweise alternative Bezugsrahmen berücksichtigt oder deskriptive Indikatoren für neue Datenquellen gebildet wurden. Dieser Schritt, der bei der Indikatorenentwicklung gewöhnlich im Zentrum steht, ist hier also nur ein Teil des Entwicklungsprozesses. Letztlich bildet dieses Ergebnis wiederum den Ausgangspunkt für eine Weiterentwicklung, indem die vorliegenden Indikatoren die zentrale Basis für die Beobachtung der zeitlichen Entwicklung von Gleichstellungsdimensionen bieten, diese aber auch zu weiteren Differenzierungen sowie zu einer konkreteren Fassung der Gleichstellungsthematik einladen. Dieser Prozess soll mittelfristig dazu beitragen, offene Datenlücken zu füllen und durch Gender-Analysen für einzelne Bereiche konkretere Befunde zu schaffen.