

Schmidt, Jörg

Article

Die EU-Strategie zur Gleichberechtigung von Frauen und Männern (2016-2019)

IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Schmidt, Jörg (2018) : Die EU-Strategie zur Gleichberechtigung von Frauen und Männern (2016-2019), IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, ISSN 1864-810X, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln, Vol. 45, Iss. 3, pp. 41-59, <https://doi.org/10.2373/1864-810X.18-03-03>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/194602>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



IW-Trends 3/2018

Die EU-Strategie zur Gleich- berechtigung von Frauen und Männern (2016-2019)

Jörg Schmidt

Vorabversion aus: IW-Trends, 45. Jg. Nr. 3
Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Verantwortliche Redakteure:

Prof. Dr. Michael Grömling, Telefon: 0221 4981-776

Holger Schäfer, Telefon: 030 27877-124

groemling@iwkoeln.de · schaefer.holger@iwkoeln.de · www.iwkoeln.de

Die IW-Trends erscheinen viermal jährlich, Bezugspreis € 50,75/Jahr inkl. Versandkosten.

Rechte für den Nachdruck oder die elektronische Verwertung erhalten Sie über
lizenzen@iwkoeln.de.

ISSN 0941-6838 (Printversion)

ISSN 1864-810X (Onlineversion)

© 2018 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

Die EU-Strategie zur Gleichberechtigung von Frauen und Männern (2016-2019): Optionen zur Weiterentwicklung der Indikatorik in den drei wirtschaftspolitischen Prioritätenbereichen

Jörg Schmidt, September 2018

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag untersucht mögliche Optionen für eine Weiterentwicklung der Indikatorik in drei wirtschaftspolitischen Prioritätenbereichen der EU-Strategie zur Gleichstellung der Geschlechter (2016–2019). Die Ziele und Maßnahmen der EU-Strategie werden dabei nicht näher analysiert, sondern es werden Modifikationen und Erweiterungen der empirischen Berichterstattung vorgeschlagen. Dadurch werden die Ursachen von vorliegenden geschlechterbezogenen Ungleichheiten (noch) stärker in den Blick genommen. Die zusätzlich bereitgestellten Informationen können auch dazu beitragen, die erwarteten Wirkungen bestimmter Politikmaßnahmen bereits im Vorfeld von politischen Entscheidungen besser abschätzen zu können. So könnten zum einen zusätzliche Daten zur Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit von Frauen und Männern die Erarbeitung von differenzierten Politikempfehlungen für abhängig Beschäftigte und Selbstständige unterstützen. Zudem liefert der „Gender Overall Earnings Gap“ keinen Mehrwert. Eine Bewertung der Fortschritte anhand der diesem synthetischen Indikator zugrunde liegenden Daten erscheint sinnvoller. Außerdem liefert im Rahmen der Indikatorik zur Gleichstellung der Geschlechter in wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen eine Fokussierung auf die gesamtwirtschaftliche Ebene statt auf einen bestimmten Kreis der größten Unternehmen wichtige zusätzliche Erkenntnisse. Trotz datentechnischer Einschränkungen dürfte vor allem eine Disaggregation nach Alter nützlich sein, um etwa die besondere Bedeutung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf hervorzuheben.

Stichwörter: geschlechtsspezifische Ökonomik, Vergütungen, Lohnformen

JEL-Klassifikation: J16, J33

Die EU-Kommission formuliert in ihrem Papier „Strategisches Engagement für die Gleichstellung der Geschlechter (2016–2019)“ mehrere Prioritäten bei der Förderung der Geschlechtergleichstellung. Sie stellt damit einen Referenzrahmen auf, der neben den Zielen und Aktionsbereichen auch die zentralen Indikatoren umfasst, die der Messung des Fortschritts in diesen Bereichen zugrunde liegen (EU, 2016). Von fünf Handlungsfeldern behandeln drei Bereiche in einem engeren Sinn die wirtschaftliche Gleichstellung von Frauen und Männern: „gleiche wirtschaftliche Unabhängigkeit für Frauen und Männer“, „gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit“ und „Gleichstellung in Entscheidungsprozessen“. Im Folgenden werden ausgewählte Indikatoren für diese Handlungsfelder betrachtet. Im Zentrum steht dabei die Frage, inwieweit diese eine geeignete und konsistente Grundlage für ein Monitoring darstellen, ohne dabei eine inhaltliche Bewertung von Zielen und Leitaktionen vorzunehmen. Darauf aufbauend werden Überlegungen abgeleitet, inwiefern eine Ergänzung oder Modifikation einzelner Indikatoren sinnvoll sein könnte. Dabei wird möglichst auf die Datengrundlagen Bezug genommen, die auch von der EU-Kommission verwendet und die von Eurostat zur Verfügung gestellt werden.

Gleiche wirtschaftliche Unabhängigkeit für Frauen und Männer

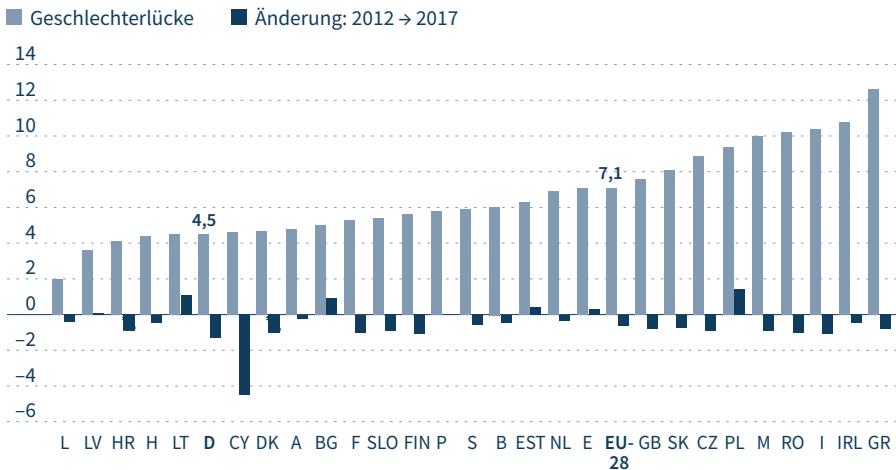
Das erste Handlungsfeld fokussiert auf eine Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen. Bereits in der Strategie „Europa 2020“ hat die EU-Kommission ein Beschäftigungsziel formuliert, das bei einer Erwerbstätigenquote von 75 Prozent für 20- bis 64-Jährige erreicht sei, und unter anderem eine „vermehrte Einbeziehung der Frauen“ eingefordert (EU, 2010, 13). Dieser Anteilswert bezieht sich auf Erwerbstätige, das heißt, es werden neben abhängig Beschäftigten auch Selbstständige berücksichtigt (Eurostat, 2018a). Da Frauen in allen EU-Staaten seltener als Männer am Arbeitsmarkt vertreten sind, befürwortet die EU unter anderem Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. So verweist sie im Bereich der Kinderbetreuung auch auf die Erreichung der sogenannten Barcelona-Ziele und strebt in diesem Zusammenhang möglichst ehrgeizige Zielsetzungen in den Mitgliedstaaten an (EU, 2016, 10). Daneben wird auch das Ziel einer Erhöhung des Anteils weiblicher Unternehmer festgeschrieben. Dazu werden Sensibilisierungsmaßnahmen zur Förderung von Frauen als Unternehmerinnen angeregt, zum Beispiel die Einrichtung von Netzwerken zur Förderung von Unternehmen und Existenzgründungen durch Frauen.

Die Thematik der Selbstständigkeit als Teil der Arbeitsmarktpartizipation wird in der Indikatorik jedoch nur implizit abgebildet. So werden in der Erwerbstätigenquote zwar auch Selbstständige berücksichtigt, allerdings ist eine eigenständige Bewertung der geschlechtsspezifischen Unterschiede mit den vorliegenden Indikatoren nicht möglich. Daher wäre ein Indikator zu empfehlen, der die Unterschiede in Bezug auf die Selbstständigkeit verdeutlicht, da sonst eine datenbasierte Grundlage für die Diskussion um die Erhöhung des Anteils weiblicher Unternehmer fehlt. Analog zur Analyse der geschlechtsspezifischen Unterschiede in den Erwerbstätigenquoten (Gender Employment Gap) bietet sich eine Betrachtung der Abweichungen in den Selbstständigenquoten von Frauen und Männern an (Abbildung 1), die hier als Anteil der selbstständig tätigen Personen an der Bevölkerung gleichen Alters definiert werden (Gender Self-Employment Gap).

Für Deutschland liegt im Jahr 2017 die Selbstständigenquote der Frauen um 4,5 Prozentpunkte unter der von Männern – ein deutlich niedrigerer Wert als im EU-Durchschnitt. Darüber hinaus ging die Geschlechterlücke seit dem Jahr 2012

Unterschied in den Selbstständigenquoten von Männern und Frauen Abbildung 1 (Gender Self-Employment Gap)

Jahr 2017, in Prozentpunkten



Die Selbstständigenquote wird als Anteil der selbstständig tätigen Personen an der Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren definiert. Zeitreihenbrüche: B (2017), DK (2016, 2017), IRL (2017), F (2014), HR (2014), L (2015).
 Quellen: Eurostat-Datenbank; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 1: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/u0g0y6kwsEgCRSA>

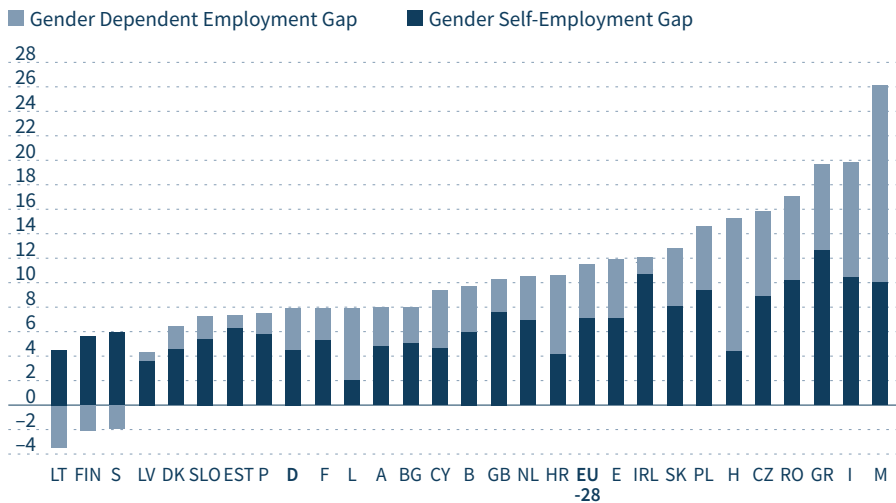
um 1,3 Prozentpunkte zurück. Anhand der Geschlechterlücken sind allerdings keine Änderungen im Niveau der Selbstständigquoten für Frauen und Männer sowie der Gesamtzahl der Selbstständigen erkennbar. Dies gilt analog auch für eine Reihe weiterer geschlechtsbezogener Indikatoren, wie etwa den Gender Pay Gap oder den Gender Pension Gap, die ebenfalls nur auf den relativen Vergleich von Frauen und Männern abstellen. Sehr deutlich zeigt sich dies am Beispiel Zyperns. Dort hat zwar die Geschlechterlücke stark abgenommen. Dies ist aber primär darauf zurückzuführen, dass die Anzahl der männlichen Selbstständigen sank.

Ein Vorteil des Gender Self-Employment Gap besteht darin, dass er sich gemeinsam mit dem bereits in der Indikatorik verwendeten Gender Employment Gap interpretieren lässt. Durch eine Disaggregation der Geschlechterlücke in den Erwerbstätigenquoten kann näherungsweise beziffert werden, welcher Anteil der Geschlechterdifferenz in der Arbeitsmarktpartizipation auf geschlechtsspezifische Unterschiede in der Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit zurückzuführen und

Disaggregation der Geschlechterlücken in den Erwerbstätigenquoten von Männern und Frauen

Abbildung 2

Jahr 2017, in Prozentpunkten



Erwerbstätige von 20 bis 64 Jahren. Zeitreihenbrüche: B, DK, IRL. Rundungsdifferenzen.
 Der Gender Dependent Employment Gap entspricht der Differenz von Gender Employment Gap und Gender Self-Employment Gap.
 Quellen: Eurostat-Datenbank; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 2: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/xxpwd3Ldk3XEKbz>

welcher Anteil durch Unterschiede in der abhängigen Beschäftigung zu erklären ist, der hier als Gender Dependent Employment Gap bezeichnet wird. Dieser wird als Differenz aus Gender Employment Gap und Gender Self-Employment Gap berechnet (Abbildung 2).

Wie zu erkennen ist, können Geschlechterunterschiede in den Selbständigenquoten in einzelnen Staaten zum Teil erheblich zur Erklärung der Geschlechterlücke in den Erwerbstätigenquoten beitragen. Beispielsweise fällt in einigen Staaten wie Litauen, Finnland und Schweden der Gender Self-Employment Gap größer aus als der Gender Employment Gap. Demnach partizipieren Frauen in diesen Staaten stärker als Männer an einer abhängigen Beschäftigung (jeweils in Relation zu ihrem Anteil an der Bevölkerung). Aus einer geschlechterbezogenen Perspektive bieten sich dort verstärkt Impulse für Frauen zur Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit an. Demgegenüber kann in Luxemburg die Abweichung in den Erwerbstätigenquoten überwiegend durch die Lücke in der abhängigen Beschäftigung erklärt werden. In Italien und Malta sind sowohl bei abhängig Beschäftigten wie auch bei Selbstständigen deutliche Unterschiede zwischen den Geschlechtern auszumachen.

Für Existenzgründungen und die Führung von Unternehmen gelten zum Teil andere Rahmenbedingungen und Anforderungen als für die Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung, wie zum Beispiel höhere Risikopräferenzen. Damit bieten sich andere Maßnahmen an, deren Relevanz für die Arbeitsmärkte in den einzelnen Mitgliedstaaten anhand der aufgezeigten Auswertungen deutlich wird. So könnten Informations- und Sensibilisierungsmaßnahmen sinnvoll sein, die bereits während der allgemeinbildenden Schulzeit ansetzen oder sich speziell an Frauen richten. Beispiele dafür sind das Projekt „Junior“ (www.junior-programme.de), die „Gründerinnenzentrale“ (www.gruenderinnenzentrale.de) oder das Portal „Existenzgründerinnen“, das vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie gefördert wird (www.existenzgruenderinnen.de).

Gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit

In der Strategie der EU-Kommission bildet die Reduzierung des geschlechtsspezifischen Einkommensgefälles eine weitere politische Priorität, die gemeinsam mit der Reduzierung des geschlechtsspezifischen Rentengefälles insbesondere zur Bekämpfung von Armut bei Frauen beitragen soll (EU, 2016, 12). In diesem Kontext

nennt die EU-Kommission eine Reihe von Leitaktionen, die sich auf eine Vielzahl von Ursachen bezieht, die für die Entstehung der Entgeltlücke von Frauen und Männern relevant sind (vgl. dazu Boll et al., 2016).

Im Rahmen der Indikatorik zur Bewertung der Fortschritte in diesem Handlungsfeld werden allerdings wissenschaftlich anerkannte Verfahren zur Ursachenanalyse des durchschnittlichen Lohnabstands von Frauen und Männern (noch) nicht berücksichtigt (EU, 2016, 26). Diese sind jedoch für eine differenzierte Betrachtung der Lohnlücke unverzichtbar – etwa auf Basis einer statistischen Zerlegung des durchschnittlichen Entgeltabstands. Diese Methode stellt einen Vergleich der Löhne von Frauen und Männern in möglichst gleichartigen Beschäftigungssituationen und bei möglichst ähnlichen lohnrelevanten Charakteristika her. Sie erlaubt damit eine präzisere Veranschaulichung des in Artikel 157 AEUV niedergelegten Grundsatzes des gleichen Entgelts bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit. Entsprechende Berechnungen weisen zudem den Vorteil auf, dass sie den quantitativen Erklärungsbeitrag beobachtbarer Ursachen für den Verdienstabstand aufzeigen können und damit bereits im Vorfeld möglicher Reformen der potenzielle Effekt einzelner Maßnahmen zur Reduzierung der Lohnlücke besser abgeschätzt werden kann.

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass die EU-Kommission im Rahmen ihrer künftigen, regelmäßigen Berichterstattung zum geschlechtsspezifischen Lohn-, Einkommens- und Rentengefälle in Europa auch Daten zum bereinigten geschlechtsspezifischen Lohngefälle heranziehen will (EU, 2017a, 13). Vor diesem Hintergrund haben beispielsweise Leythienne und Ronkowski (2018) auf Basis der nationalen Verdienststrukturerhebungen für eine Vielzahl von Staaten gezeigt, dass deutliche Unterschiede im unerklärten und erklärten Anteil des durchschnittlichen Gender Pay Gap vorliegen (Tabelle 1). Der unerklärte, bereinigte Gender Pay Gap bezeichnet dabei den verbleibenden Anteil der Lohnlücke, der nicht durch die in den Berechnungen verwendeten Merkmale erklärt werden kann. Vor diesem Hintergrund liegt die Lohnlücke bereinigt um geschlechtsspezifische Unterschiede in den berücksichtigten Merkmalen, wie unter anderem Arbeitszeit, Alter und Branche, in Belgien etwa bei 2,5 Prozent, in Deutschland bei 7,8 Prozent und in Litauen bei 24,2 Prozent. Da durch diese Art der Berechnung die Löhne in möglichst ähnlichen Erwerbssituationen von Frauen und Männern miteinander verglichen werden, er-

Unerklärter Gender Pay Gap und Erklärungsbeiträge der verwendeten Merkmale

Jahr 2014, EU-28 Staaten, in Prozent

Tabelle 1

	Unbereinigte Lohnlücke	Unerklärter Gender Pay Gap	Alter	Bildung	Beruf	Betriebszugehörigkeitsdauer	Befristung	Arbeitszeit	Branche	Betriebsgröße	Private oder öffentliche Kontrolle
Belgien	6,6	2,5	0,1	1,3	-0,5	0,1	0,0	1,4	2,0	-0,4	0,1
Schweden	13,8	7,1	-0,2	-1,3	-0,8	-0,2	k.A.	0,3	8,0	-1,2	2,1
Deutschland	22,3	7,8	-0,2	1,0	1,3	0,5	-0,1	6,8	5,7	-0,6	0,1
Luxemburg	5,4	8,3	1,8	-0,8	-1,1	0,4	-0,2	0,7	0,0	-1,6	-2,2
Griechenland	12,5	8,5	1,3	-1,7	-1,3	-0,2	0,0	1,5	4,6	-0,2	0,1
Niederlande	16,1	8,5	1,8	-0,4	2,2	0,5	0,1	3,1	-4,6	-0,9	5,9
Dänemark	16,0	9,3	0,0	-0,5	0,9	-0,2	-0,4	-0,2	4,8	-0,9	3,2
Österreich	22,2	9,4	0,0	0,3	3,4	1,8	-1,2	3,8	5,0	-0,2	0,0
Finnland	18,4	10,4	-0,4	-0,6	2,5	0,1	0,3	-0,2	5,9	-0,9	1,4
Frankreich	15,5	10,7	0,2	-0,9	-1,6	0,2	0,0	-0,3	7,9	-0,4	-0,2
Spanien	14,9	10,9	0,3	-1,2	0,5	1,1	0,1	0,6	4,1	-1,3	-0,2
Malta	10,6	10,9	1,5	-1,9	1,1	0,9	0,0	0,3	-0,4	-1,8	-0,1
EU-28	16,6	11,5	-0,1	-1,2	-0,4	0,1	-0,1	2,1	5,4	-0,8	0,0
Italien	6,1	12,1	-0,9	-3,1	-9,3	0,3	-0,1	3,6	6,5	-0,9	-1,9
Zypern	14,2	12,2	-0,7	-0,7	4,1	-0,9	0,0	0,2	1,5	-1,5	0,0
Vereinigtes Königreich	20,9	13,3	0,0	-0,1	4,4	0,3	-0,2	0,8	4,4	-0,8	-1,1
Portugal	14,9	13,3	0,1	-4,8	2,1	0,2	-0,2	-0,1	6,0	-1,5	-0,3
Slowenien	7,0	15,5	-0,7	-6,1	-7,2	-1,7	-0,6	0,2	9,6	-0,4	-1,6
Ungarn	15,1	15,7	-0,8	-4,0	-3,9	-1,2	0,1	-3,2	12,4	-3,2	3,3
Irland	13,9	15,8	0,3	-0,6	1,2	0,7	0,0	0,2	-0,9	-2,0	-0,7
Lettland	17,3	16,3	0,9	-5,3	0,9	-2,7	0,2	0,0	11,9	-4,3	-0,6
Polen	7,7	16,8	-1,2	-6,7	-8,1	-0,9	-0,2	0,3	7,3	1,6	-1,2
Kroatien	8,7	16,9	-1,0	-8,0	-1,2	-0,8	-0,1	-0,4	4,9	0,0	-1,5
Rumänien	4,5	17,2	0,0	-6,7	-8,2	-1,9	0,0	0,4	9,7	-5,3	-0,8

Tabelle 1: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/J4B95ijq9EOP06T>

Unerklärter Gender Pay Gap und Erklärungsbeiträge der verwendeten Merkmale

Jahr 2014, EU-28 Staaten, in Prozent

Fortsetzung Tabelle 1

	Unbereinigte Lohnlücke	Unerklärter Gender Pay Gap	Alter	Bildung	Beruf	Betriebszugehörigkeitsdauer	Befristung	Arbeitszeit	Branche	Betriebsgröße	Private oder öffentliche Kontrolle
Slowakei	19,7	18,0	-0,6	-1,0	-2,2	-0,5	0,0	0,8	4,3	0,2	0,8
Bulgarien	14,2	18,4	-0,5	-4,6	-2,2	-2,4	0,1	0,1	2,2	1,7	1,4
Tschech. Republik	22,5	18,7	-0,6	-0,1	-0,4	0,0	0,3	0,2	4,8	0,0	-0,3
Estland	28,1	20,1	0,7	-1,5	2,9	-0,6	0,0	0,8	6,6	-0,6	-0,2
Litauen	13,3	24,2	-0,1	-3,8	-9,5	-4,1	-0,1	0,8	9,2	-3,4	0,0

Datengrundlage: Nationale Verdienststrukturerhebungen, nur Privatwirtschaft (Branchen B bis S ohne O gemäß NACE Rev. 2), ohne Betriebe mit weniger als zehn Beschäftigten. Arbeitszeit: Voll- oder Teilzeitbeschäftigung; Befristung: Unbefristeter, befristeter Vertrag oder Auszubildende. Die Angaben zu Alter bzw. Betriebszugehörigkeitsdauer entsprechen der Summe der Berechnungsergebnisse für Alter und Alter² bzw. Betriebszugehörigkeitsdauer und Betriebszugehörigkeitsdauer². Angaben für Rumänien nur eingeschränkt vergleichbar. Vgl. zur Erläuterung Leythienne/Ronkowski (2018) und Eurostat (2014).

Quellen: Leythienne/Ronkowski, 2018, 16; Institut der deutschen Wirtschaft

gibt sich gegenüber der alleinigen Betrachtung des unbereinigten Gender Pay Gap bereits ein deutlicher Erkenntnisgewinn. Insbesondere kann die Größe der Erklärungsbeiträge für die verwendeten Merkmale Hinweise auf mögliche politische Prioritäten liefern. So entfällt über alle betrachteten Staaten hinweg der größte durchschnittliche Erklärungsbeitrag auf die Branche. Daher wäre bei einer Verringerung der branchenbezogenen Segregation von Frauen und Männern die größte Reduzierung des durchschnittlichen Gender Pay Gap zu erwarten.

Allerdings ist zu beachten, dass mit dem bereinigten Gender Pay Gap keine Aussage über Diskriminierung getroffen werden kann, da grundsätzlich nicht alle Einflussfaktoren der Entlohnung in den verwendeten Datensätzen verfügbar sind oder erhoben werden können, wie zum Beispiel Präferenzunterschiede, Verhandlungsstrategien oder Risikoeinstellungen. Zudem liegen häufig keine Daten zu nicht-monetären Leistungen vor, beispielsweise zum Wert von Betreuungsgutscheinen für die Kinderbetreuung, oder es fehlen Angaben zu weiteren lohnrelevanten Details, etwa zur tatsächlichen Berufserfahrung, die auch die Dauer und geschlechtsspezifische Verteilung von familienbedingten Erwerbspausen berücksichtigt, die zu einer Dämpfung der Lohnentwicklung im Erwerbsverlauf führen können. Da ein Berechnungsmodell in diesem Sinn prinzipiell unvollständig ist, muss davon ausgegangen werden, dass die bereinigte Lohnlücke häufig geringer ausfallen würde, wenn weitere Informationen einbezogen werden könnten.

Im Übrigen dürfte bei einer international vergleichenden Analyse auch die unterschiedliche Partizipation von Frauen und Männern an den nationalen Arbeitsmärkten von Bedeutung sein. Diese kann sich auch aufgrund kultureller Traditionen und Einstellungen unterscheiden. Bei der Verwendung geeigneter Daten, die ebenfalls Informationen zur Arbeitsmarktpartizipation bereitstellen, könnten die Ergebnisse durch statistische Korrekturverfahren zusätzlich bereinigt und damit die internationale Vergleichbarkeit der Ergebnisse verbessert werden.

Vor diesem Hintergrund ist fraglich, inwiefern die in der EU-Strategie verankerte Empfehlung, die Lohntransparenz zu erhöhen, einen Beitrag zur Reduzierung der Entgeltlücke leisten kann (EU, 2014; EU, 2017b; 2017c). Derzeit scheint noch nicht hinreichend empirisch untersucht zu sein, inwiefern durch eine Erhöhung der Lohntransparenz tatsächlich eine Reduzierung des Gender Pay Gap erreicht werden

kann (EU, 2017b, 11 f.). Entsprechende Erkenntnisse sind jedoch erforderlich, da empirische Befunde darauf hindeuten, dass mit der Offenlegung von Lohndaten oder bei lohnbezogenen Vergleichsprozessen negative Effekte auftreten können, etwa auf die Arbeitszufriedenheit und die individuell empfundene Lohngerechtigkeit (Clark/Oswald, 1996; Schwarze, 2007; Card et al., 2012; Schmidt, 2017a).

Neben dem unbereinigten Gender Pay Gap wird im Strategiepapier der EU-Kommission auch auf einen synthetischen Indikator verwiesen, den sogenannten geschlechtsspezifischen Gesamteinkommensunterschied oder Gender Overall Earnings Gap (GOEG). Dieser basiert auf geschlechtsspezifischen Unterschieden in den folgenden drei Faktoren (Eurostat, 2018b): (1) durchschnittlicher Bruttostundenverdienst (Gender Pay Gap, GPG), (2) durchschnittliche Anzahl bezahlter Arbeitsstunden pro Monat (Gender Hours Gap, GHG) und (3) Erwerbstätigenquote (Gender Employment (Rate) Gap, GEG). Tabelle 2 zeigt in Anlehnung an Eurostat (2018b) beispielhaft die Berechnung für Deutschland für das Jahr 2014. Die Berechnung der relativen Erklärungsbeiträge der Einzelfaktoren für den GOEG erfolgt ebenfalls analog zu Eurostat (2018b).

Im Ergebnis beziffert der GOEG die mit den geschlechtsspezifischen Unterschieden in den Erwerbstätigenquoten gewichteten Unterschiede in den Monatslöhnen von Frauen zu Männern. Unklar bleibt, welcher Erkenntnisgewinn mit diesem Indikator

Beispielhafte Berechnung des Gender Overall Earnings Gap und der relativen Erklärungsbeiträge der Einzelfaktoren für Deutschland

Tabelle 2

Jahr 2014

	Männer	Frauen	Relativer Anteil bei Frauen	Relativer Erklärungsbeitrag	
	(1)	(2)	(3) = (2)/(1)	(4) = LN(3)	(5) = (4)/Σ(4)
Durchschnittliche Bruttostundenlöhne, in Euro ¹⁾	19,87	15,44	a = 77,7%	-0,252	41,9%
Durchschnittliche Anzahl von bezahlten Arbeitsstunden pro Monat ^{1),3)}	154	122	b = 79,2%	-0,233	38,7%
Erwerbstätigenquote (15 bis 64 Jahre), in Prozent ²⁾	78,1	69,5	c = 89,0%	-0,117	19,4%
Gender Overall Earnings Gap	= 1 - (a · b · c) = 45,2%			-0,602	100,0%

Grundlagen: 1) Verdienststrukturerhebung. 2) Arbeitskräfteerhebung. 3) Vor Bereinigung um Teilzeitarbeit.
 Quellen: Eurostat-Datenbank in Anlehnung an Eurostat, 2018b; Institut der deutschen Wirtschaft

Tabelle 2: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/VFn76d0ySg7RR8g>

verbunden ist und welche Schlussfolgerungen aus Änderungen dieses Indikators zu ziehen sind. Wenn etwa der Erwerbsumfang von Frauen und Männern von Interesse ist, wäre die Bewertung anhand des zugrunde liegenden Indikators – in diesem Fall des Gender Hours Gap – sinnvoller, da Änderungen einzelner Faktoren in ihrer Wirkung auf den GOEG durch entgegengesetzte Wirkungen eines anderen Faktors (über)kompensiert werden können. Zwar würde dies durch Änderungen der relativen Erklärungsbeiträge in den Komponenten dokumentiert (vgl. auch Eurostat, 2018b), allerdings bleibt dennoch fraglich, warum dann nicht die einzelnen Faktoren selbst als Beurteilungskriterium herangezogen werden. Daher wäre allein der Gender Hours Gap noch in die Indikatorik aufzunehmen, da der Gender Employment Gap und der Gender Pay Gap bereits als Indikatoren verwendet werden. Allerdings scheint selbst dies unnötig, da im Handlungsfeld „gleiche wirtschaftliche Unabhängigkeit für Frauen und Männer“ mit dem in Vollzeitäquivalenten ausgedrückten Gender Employment Gap ein ähnlicher Indikator verwendet wird (EU, 2016, 23).

Darüber hinaus weichen die statistischen Grundlagen zum Teil voneinander ab. So schließt die Erwerbstätigenquote auch Selbstständige ein, die jedoch im Rahmen des Gender Pay Gap grundsätzlich unberücksichtigt bleiben. Die geschlechtsspezifischen Verdienstunterschiede werden zudem im Vergleich der EU-Staaten typischerweise für die Privatwirtschaft ermittelt und erfassen im Allgemeinen nur Beschäftigte in Unternehmen mit mindestens zehn Beschäftigten (Eurostat, 2017), während entsprechende Eingrenzungen hinsichtlich der Erwerbstätigenquote nicht erfolgen.

Letztlich ist der Begriff des „Gesamteinkommensunterschieds“ missverständlich. So könnte er zu dem (unzutreffenden) Eindruck führen, dass neben den Verdiensten von abhängig Beschäftigten auch die Arbeitseinkommen von Selbstständigen und/oder weitere Einkommenskomponenten – zum Beispiel Kapitalerträge oder Erträge aus Vermietung und Verpachtung – berücksichtigt werden. Zudem könnte er auch als Einkommensunterschied über den gesamten Erwerbsverlauf aufgefasst werden, als sogenannter Gender Lifetime Earnings Gap (GLEG). Dieser wäre grundsätzlich eine sinnvolle Ergänzung (Boll et al., 2017). Der GLEG könnte differenziert über den Erwerbsverlauf berechnet werden und damit die altersabhängige Entwicklung der Arbeitsverdienste aufzeigen. Dies könnte zudem wichtige Hinweise

auf die Entstehung des Gender Pension Gap liefern, da sich die geschlechtsspezifischen Unterschiede in den Renteneinkünften überwiegend aus den unterschiedlichen Erwerbsverläufen von Frauen und Männern ableiten.

Gleichstellung in Entscheidungsprozessen

Die EU-Kommission bekräftigt in ihrer Strategie, „eine ausgewogenere Vertretung von Frauen und Männern in wirtschaftlichen Führungspositionen“ erreichen zu wollen (EU, 2016, 14). Dazu strebt sie unter anderem einen Anteil von mindestens 40 Prozent des unterrepräsentierten Geschlechts unter den nicht geschäftsführenden Direktoren und Aufsichtsratsmitgliedern börsennotierter Gesellschaften an. Entsprechend bilden im Rahmen des Indikatorensets besonders die größten in den nationalen Handelsregistern eingetragenen und an einer nationalen Börse notierten Unternehmen die Grundlage für das Monitoring. Im Detail werden unter anderem die Frauenanteile unter den Mitgliedern des höchsten Entscheidungsgremiums, unter den Vorstandsvorsitzenden und Geschäftsführern sowie unter den geschäftsführenden und nicht geschäftsführenden Mitgliedern der beiden obersten Entscheidungsgremien herangezogen (EU, 2016, 28). Daneben soll auch eine ausgewogene Geschlechterverteilung bei der Nachwuchsförderung erreicht werden.

Fraglich ist, warum die EU-Strategie allein auf die größten Unternehmen fokussiert und die gesamtwirtschaftliche Perspektive nicht einbezieht, während die Indikatorik in den beiden anderen Handlungsfeldern grundsätzlich auf gesamtwirtschaftliche Daten abstellt. Zudem werden mögliche Ursachen quantitativ nicht näher betrachtet. Ergänzende Daten könnten aber Hinweise liefern, warum der Frauenanteil in den Spitzenpositionen der größten Unternehmen relativ klein ausfällt.

Daher werden im Folgenden zwei Indikatoren vorgeschlagen. Erstens wäre es möglich, den gesamtwirtschaftlichen Frauenanteil in Führungspositionen heranzuziehen. Als Grundlage bietet sich eine Abgrenzung der Führungskräfte anhand der Internationalen Standardklassifikation der Berufe (ISCO-08) an (vgl. auch Statistisches Bundesamt, 2018). Da die ISCO-08 Klassifikation ab dem Jahr 2012 verwendet wird, sind die Daten vor 2012 nur eingeschränkt mit den aktuelleren Daten vergleichbar (vgl. Eurostat-Datenbank). Als Führungskräfte werden nicht nur Arbeitnehmer in Führungspositionen klassifiziert, sondern auch Selbstständige, wenn diese im Vorstand oder in der Geschäftsführung ihres Unternehmens leitend

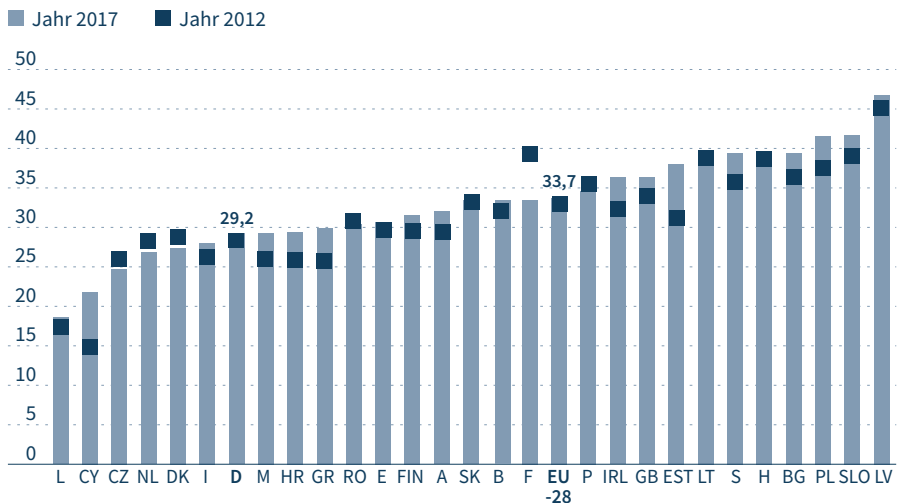
tätig sind. Insofern wird der Frauenanteil in Führungspositionen nicht allein durch Beförderungprozesse bestimmt, sondern ist auch das Ergebnis der Neigung von Frauen (und Männern), einer selbstständigen Tätigkeit nachzugehen.

Abbildung 3 zeigt den Frauenanteil in Führungspositionen für die EU-28-Staaten in den Jahren 2012 und 2017. Wie zu erkennen ist, variieren die Werte deutlich: So reicht der Frauenanteil von 18,6 Prozent in Luxemburg bis zu 46,3 Prozent in Lettland (im Jahr 2017). Daneben sind zum Teil auch relativ große Unterschiede im Vergleich zum Jahr 2012 zu erkennen. Während beispielsweise Estland den durchschnittlichen Frauenanteil um rund 7 Prozentpunkte steigern konnte, sank er in der Tschechischen Republik um 1,8 Prozentpunkte. Für Deutschland und Frankreich ist ein Vergleich in der Entwicklung des Frauenanteils aufgrund von Zeitreihenbrüchen nur bedingt aussagekräftig (vgl. Eurostat-Datenbank).

Um die Ursachen zu untersuchen, bietet sich zweitens eine Betrachtung für verschiedene Altersgruppen an. Die Eurostat-Datenbank ermöglicht zwar grundsätz-

Frauenanteil in Führungspositionen in den EU-28-Staaten
 in Prozent

Abbildung 3



Führungskräfte im Alter von 25 bis 64 Jahren. Zeitreihenbrüche: B (2017), DK (2016, 2017), D (2012), IRL (2017), F (2013, 2014), L (2015), NL (2013). Geringe Zuverlässigkeit: L (2013, 2015).
 Quellen: Eurostat-Datenbank; Institut der deutschen Wirtschaft

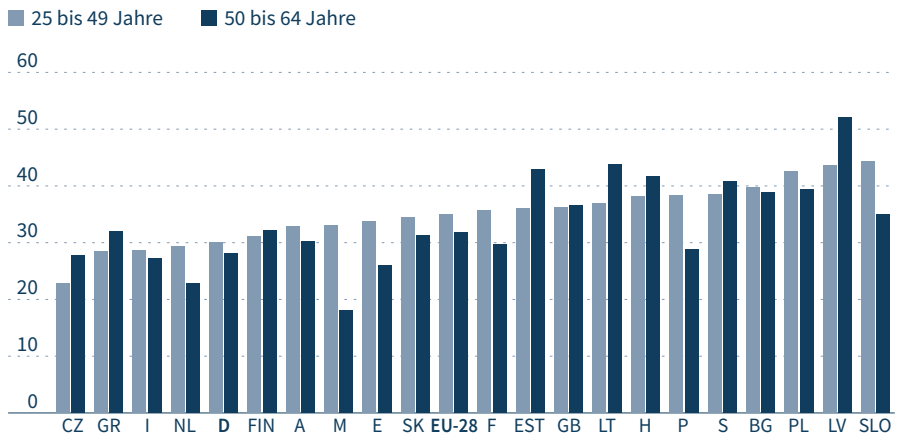
Abbildung 3: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/fvcvzQzOkOCjQk6>

lich eine Auswertung für die drei Altersgruppen „15 bis 24 Jahre“, „25 bis 49 Jahre“ und „50 bis 64 Jahre“. Allerdings erlaubt die Datengrundlage insbesondere für die Gruppe der 15- bis 24-Jährigen nur für sehr wenige Staaten eine valide Auswertung. Daher werden in Abbildung 4 nur die Staaten betrachtet, die keinen datentechnischen Einschränkungen in den beiden anderen Altersgruppen unterliegen. Zwar wäre eine für mehrere Altersgruppen differenzierte Analyse wünschenswert, da sich bereits auf Basis der wenigen Daten für die jüngste Altersgruppe vielfach ein mit dem Alter absinkender Verlauf des Frauenanteils in Führungspositionen andeutet. Allerdings lässt sich auch mit den vorliegenden Daten erkennen, dass der Frauenanteil in Führungspositionen zwischen der Gruppe der 25- bis 49-Jährigen und der Gruppe der 50- bis 64-Jährigen in der überwiegenden Anzahl der ausgewerteten Staaten absinkt. Dies gilt auch für den EU-Durchschnitt.

Insofern deutet sich im internationalen Vergleich eine Reduzierung des Frauenanteils in Führungspositionen mit dem Alter an, die neben unterschiedlichen kulturellen Traditionen und Einstellungen auch mit den Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zusammenhängen dürfte.

Frauenanteil in Führungspositionen nach Altersgruppen
 Jahr 2017, in Prozent

Abbildung 4



Nur Staaten, für die Auswertungen zum Frauenanteil in Führungspositionen in beiden Altersgruppen ohne datentechnische Einschränkungen möglich sind. Ohne B, DK, IRL, HR, CY, L, RO.
 Quellen: Eurostat-Datenbank; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 4: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/nU3YRQd3trlhoi1>

Daneben wäre eine Differenzierung des Frauenanteils in Führungspositionen nach Unternehmensgröße sinnvoll. Mit der Anzahl der Mitarbeiter in einem Unternehmen nimmt auch die Anzahl der Hierarchieebenen und Beförderungsprozesse zu, um in die obersten Führungsebenen aufzusteigen. Zudem dürften die zeitlichen Anforderungen an eine Führungsfunktion auf höheren Hierarchieebenen zunehmen (Schmidt, 2017b). Daher könnten sich diskontinuierliche Erwerbsverläufe mit längeren Erwerbsunterbrechungen und längeren Teilzeitphasen negativ auf die Aufstiegschancen auswirken. Da hiervon Frauen häufiger als Männer betroffen sind, kann dies besonders bei größeren Unternehmen zur Erklärung des vergleichsweise geringen Frauenanteils in den Spitzenpositionen beitragen.

Schlussfolgerungen

Die vorliegende Studie zeigt Potenziale für eine Weiterentwicklung der Indikatorik zur Messung der Fortschritte im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter auf europäischer Ebene auf. Dazu wurden ausgewählte Indikatoren aus drei wirtschaftspolitischen Handlungsfeldern der EU-Strategie zur Gleichberechtigung von Frauen und Männern (2016–2019) näher untersucht. Eine inhaltliche Bewertung von Zielen und Leitaktionen wird dabei nicht vorgenommen. Insgesamt bieten sich mehrere Modifikationen an, die mögliche Ursachen von vorliegenden Ungleichheiten anders als bisher in den Blick nehmen:

- Erstens könnte zusätzlich zu den geschlechtsspezifischen Unterschieden in den Erwerbstätigenquoten auch eine Unterscheidung in Partizipationsquoten für abhängig Beschäftigte und Selbstständige vorgenommen werden. Da sich nicht zuletzt aufgrund von unterschiedlichen Anreizen, Risikopräferenzen und Erwerbsstrukturen im Zusammenhang mit der Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit in den einzelnen Staaten möglicherweise unterschiedliche Politikoptionen ergeben können, würde diese Erweiterung die Erarbeitung von differenzierten Handlungsempfehlungen unterstützen.
- Zweitens wäre die Integration des bereinigten (unerklärten) Gender Pay Gaps sowie insbesondere der Erklärungsanteile beobachtbarer Ursachen des Gender Pay Gap empfehlenswert. Zwar wird Ersteres von der EU-Kommission bereits im Rahmen des regelmäßigen Monitorings in Betracht gezogen (EU, 2017a, 13). Allerdings könnten die Ergebnisse von Dekompositionsanalysen zusätzlich die Relevanz einzelner Erklärungsfaktoren zur Reduzierung des Gender Pay Gap

aufzeigen. Damit könnte die potenzielle Wirkung bestimmter Politikmaßnahmen besser abgeschätzt werden. Daneben erscheint der geschlechtsspezifische Gesamteinkommensunterschied (Gender Overall Earnings Gap) als Indikator ungeeignet. Diese synthetische Kennzahl liefert praktisch keinen Mehrwert, da sie nicht mit einer Ursachenanalyse verknüpft ist und keine Entscheidungshilfe bereitstellt. Demnach wäre eher eine Fokussierung auf die diesem Indikator zugrunde liegenden Einzelfaktoren zu empfehlen, die bereits an anderen Stellen und zum Teil in ähnlicher Weise in die Indikatorik einfließen.

- Im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter in wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen wäre drittens eine stärkere Berücksichtigung des gesamtwirtschaftlichen Kontexts wünschenswert. Zum einen könnte auf Basis der bereits vorliegenden Daten der Frauenanteil in Führungspositionen in der Gesamtwirtschaft ausgewiesen werden. Dabei würde auch die Neigung von Frauen (und Männern) zur Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit berücksichtigt, wenn diese als Eigentümer/innen in ihren Unternehmen leitend tätig sind. Zum anderen könnte der Frauenanteil in Führungspositionen nach Altersgruppen differenziert werden. Trotz der datentechnischen Einschränkungen deuten sich für eine Vielzahl von Staaten unterschiedliche Karriereverläufe für Frauen und Männer an, die voraussichtlich in einem engen Zusammenhang mit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf stehen.

Literatur

AEUV – Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Konsolidierte Fassung, Amtsblatt der Europäischen Union, 26.10.2012

Boll, Christina / Jahn, Malte / Lagemann, Andreas, 2017, The gender lifetime earnings gap – exploring gendered pay from the life course perspective, HWWI Research Paper, Nr. 179, Hamburg

Boll, Christina / Leppin, Julian / Rossen, Anja / Wolf, André, 2016, Magnitude and Impact Factors of the Gender Pay Gap in EU Countries, Publication Office of the European Union, Luxemburg

Card, David / Mas, Alexandre / Moretti, Enrico / Saez, Emmanuel, 2012, Inequality at Work: The Effect of Peer Salaries on Job Satisfaction, in: The American Economic Review, 102. Jg., Nr. 6, S. 2981–3003

Clark, Andrew E. / Oswald, Andrew J., 1996, Satisfaction and Comparison Income, in: Journal of Public Economics, 61. Jg., Nr. 3, S. 359–381

EU – Europäische Kommission, 2010, EUROPA 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, Mitteilung der Kommission v. 3.3.2010, Brüssel

EU, 2014, Empfehlung der Kommission vom 7.3.2014 zur Stärkung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Frauen und Männer durch Transparenz, Brüssel

EU, 2016, Strategisches Engagement für die Gleichstellung der Geschlechter (2016-2019), Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg

EU, 2017a, Aktionsplan der EU 2017-2019 zur Bekämpfung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss v. 20.11.2017, Brüssel

EU, 2017b, Bericht über die Umsetzung der Empfehlung der Kommission zur Stärkung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Frauen und Männer durch Transparenz, Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss v. 20.11.2017, Brüssel

EU, 2017c, Pay transparency in the EU, A legal analysis of the situation in the EU Member States, Iceland, Liechtenstein and Norway, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, Brüssel

Eurostat, 2014, Structure of Earnings Survey 2014. Eurostat's arrangements for implementing the Council Regulation 530/1999, the Commission Regulations 1916/2000 and 1738/2005, https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/earn_ses2014_esms_an1.pdf [28.8.2018]

Eurostat, 2017, Gender pay gap in unadjusted form – NACE Rev. 2 activity, http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/earn_grpgg2_esms.htm [22.6.2018]

Eurostat, 2018a, LFS series – detailed annual survey results, http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/lfsa_esms.htm [22.6.2018]

Eurostat, 2018b, Statistics Explained – Gender Statistics, URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Gender_statistics [22.06.2018]

Eurostat-Datenbank, Datenbank des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften, <http://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database> [22.6.2018]

Leythienne, Denis / Ronkowski, Piotr, 2018, A decomposition of the unadjusted gender pay gap using Structure of Earnings Survey data, 2018 edition, Eurostat Statistical Working Paper, Luxemburg

Schmidt, Jörg, 2017a, Unerwünschte Effekte von Lohntransparenz?! Mögliche Auswirkungen von Entgeltvergleichen auf die individuell empfundene Lohngerechtigkeit, IW-Report, Nr. 21, Köln

Schmidt, Jörg, 2017b, Sind Führungspositionen mit einer reduzierten Arbeitszeit vereinbar?, IW-Kurzbericht, Nr. 47, Köln

Schwarze, Johannes, 2007, Gerechte Löhne? Eine empirische Analyse subjektiver Erwerbseinkommen, in: Schwarze, Johannes / Räßiger, Jutta / Thiede, Reinhold (Hrsg.), Arbeitsmarkt- und Sozialpolitikforschung im Wandel – Festschrift für Christof Helberger zum 65. Geburtstag, Hamburg, S. 80–107

Statistisches Bundesamt, 2018, Qualität der Arbeit, Dimension 1: Arbeitssicherheit und Gleichstellung, Frauen in Führungspositionen, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/QualitaetArbeit/QualitaetDerArbeit.html> [17.9.2018]

The EU's Strategy for Promoting Gender Equality between Women and Men (2016–2019): Options for Refining the Indicators in the Three Priority Areas of Economic Policy

This paper examines possible options for refining the indicators in three economic-related policy areas of the EU's strategy for gender equality between men and women (2016–2019). The objectives and measures of the EU strategy are not analyzed, but modifications and extensions of the empirical reporting are proposed. As a result, the causes of existing gender-related inequalities are taken into (even) greater consideration. The additional information provided can also help to better predict the expected effects of certain policies prior to policy decisions. First, additional data on self-employment by men and women could support the development of differentiated policy recommendations for (dependent) employees and self-employed persons. In addition, the Gender Overall Earnings Gap provides no added value. Assessing the progress by means of the data underlying this synthetic indicator seems more appropriate. Furthermore, as part of the indicators in the area of economic decision-making, focusing on the macroeconomic level rather than on a particular group of the largest companies would result in important additional insights. Despite technical constraints, disaggregation by age may be particularly useful, for example to highlight the special significance of reconciling work and family life.