

# Gleichstellungsrat. Ziele & Analysefelder



Der **Gleichstellungsrat** verfolgt mit seiner Tätigkeit das Ziel darzulegen, inwiefern politische Maßnahmen Geschlechtergerechtigkeit fördern oder behindern, und Empfehlungen zu erstellen, wie Geschlechtergerechtigkeit gefördert werden kann. Dabei werden politische Maßnahmen, implizite und explizite Steuermöglichkeiten und deren Auswirkungen auf die Erreichung des Zieles der Geschlechtergerechtigkeit wie der eigenständigen materiellen Absicherung aller Frauen bewertet, etwa die Wirkung von geplanten Steuern, Ausgleichszulagen oder branchenspezifischen Reformvorhaben. Der Gleichstellungsrat konzentriert sich auf

- die Offenlegung bestehender Machtverhältnisse und strukturell bedingter Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern,
- die strukturierte Beobachtung von Veränderungen in der Gleichstellung von Frauen und Männern in Österreich sowie
- die Beurteilung von politischen Maßnahmen im Hinblick auf deren Auswirkungen für Frauen und Männer.

Ansatzpunkt für diese Aufgabe bildet die Analyse von Gender Gaps in den genannten Bereichen und wie sich politische Maßnahmen auf diese auswirken. Auch die Bewertung und Anerkennung unbezahlter Arbeit ist in diesem Zusammenhang essenziell.

## Gleichstellung und Geschlechtergerechtigkeit – Was verstehen wir darunter

Unter Geschlechtergerechtigkeit verstehen wir die Aufhebung bzw. Verringerung der Geschlechterunterschiede, des Gender Gap. Der Gender Pay Gap als Indikator für Unterschiede im Erwerbseinkommen stellt dabei nur die Spitze des Eisberges dar. Die Spitze wird getragen von der strukturellen Ungleichverteilung bezahlter Erwerbsarbeit und vor allem unbezahlter Betreuungsarbeit (Versorgungsarbeit). Der Gender Pay Gap findet seine Fortsetzung in den Systemen der sozialen Sicherung, den Transferleistungen und Steuern sowie in Besitz und Vermögen.<sup>1</sup>

Mit dem Blick auf den Gender Gap wird ein mehrdimensionales Verständnis von Geschlechtergerechtigkeit verfolgt, das sowohl die ungleiche Verteilung von Positionen und Ressourcen wie auch die unterschiedliche Bewertung von weiblichen oder männlichen Lebensweisen und Orientierungen einschließt. Das entspricht dem Faktum, dass Geschlecht als soziale Kategorie auf vielschichtige Weise Teilhabechancen, soziale Hierarchien und Bewertungen wie auch subjektive Identitäten beeinflusst.<sup>2</sup>

Der Fokus richtet sich auf die Ungleichheit von Frauen und Männern im Bewusstsein, dass sich Geschlecht je nach Alter, Bildung, Ethnizität, sexueller Orientierung etc. unterschiedlich auswirken kann und trans-, inter- und nicht binäre Menschen in dieser Binarität nicht oder nicht adäquat abgebildet sind, aber Geschlecht eine dominante Strukturkategorie bleibt. Dementsprechend sollen Frauen und Männer im Gleichstellungsrat in ihrer Vielschichtigkeit berücksichtigt werden, ohne aber einer Individualisierungslogik zu unterliegen. Vielmehr wird dem Geschlecht eine Moderationsfunktion zugeschrieben, durch die andere Benachteiligungskategorien – wie z.B. Migrationshintergrund – bei einem Geschlecht stärker ausgeprägt sind als bei dem anderen.<sup>3</sup> Überdies unterstützt der Gleichstellungsrat den Aufbau von Strukturen, Datenerhebungen und -analysen, die allen Geschlechtern gesellschaftliche Sichtbarkeit gewährleisten.

Vor diesem Hintergrund liegt der Fokus der Arbeit des Rates auf einer eigenständigen materiellen Absicherung aller Frauen und einer gerechten Aufteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit, von Erwerbs- und Nichterwerbseinkommen sowie von Besitz und Vermögen zwischen Frauen und Männern.

## Gleichstellung und Geschlechtergerechtigkeit – Was verstehen wir darunter

Eine emanzipatorische Gesellschaft zeichnet sich durch eine eigenständige materielle Sicherung aller Gesellschaftsmitglieder aus. Frauen sind in Österreich überproportional von einer eigenständigen Absicherung ausgeschlossen. In unserer Gesellschaft bildet materielle Sicherheit eine Grundvoraussetzung für das tägliche Leben, aber auch für soziale, politische und kulturelle Teilhabe. Neben der adäquaten und für das Funktionieren einer Gesellschaft notwendigen Honorierung von Erwerbs- und Sorgearbeit bedingt dies eine institutionelle Infrastruktur der Daseinsvorsorge sowie eine solidarische Grundsicherung für alle Lebenslagen.

Ein geschlechtergerechtes Österreich braucht sowohl eine Offenlegung bestehender Machtverhältnisse als auch strukturelle Veränderungen und eine grundlegende Neuausrichtung<sup>4</sup> in vielen Lebensbereichen, allen voran in der Verteilung bezahlter und unbezahlter Arbeit und Vermögen sowie Erwerbs- und Transfer-/Nichterwerbseinkommen.

Handlungsmaxime des Gleichstellungsrates ist es, in den folgenden **fünf Themenfeldern** strukturelle Schief lagen aufzuzeigen und Ansatzpunkte zu deren Überwindung zu entwickeln:



## Verteilung der bezahlten Arbeit (Säule 1)

In unserem Wirtschaftssystem umfasst bezahlte Arbeit selbständige und unselbständige Tätigkeiten, die auf Entlohnung ausgerichtet und deren Bedingungen sozial- und arbeitsrechtlich geregelt sind (Erwerbsarbeit). Daneben gibt es auch bezahlte Arbeit, die sozial- und arbeitsrechtlich nicht geregelt ist (informelle Arbeit, „Schwarzarbeit“). Erwerbseinkommen bildet sowohl die Grundlage individueller Lebensmöglichkeiten als auch der individuellen wie kollektiven sozialen Absicherung, und ist zentrales Fundament der wirtschaftlichen Entwicklung. Informelle Arbeit kann kurzfristig eine Existenzsicherung gewährleisten, nicht aber eine mittel- und langfristige soziale Absicherung.

Geschlechterunterschiede bezahlter Arbeit zeigen sich in einer ungleichen Verteilung nach:

- Branchen und innerhalb der Branchen auf Berufe und Tätigkeiten (Stichwort horizontale Segmentierung des Arbeitsmarktes),
- Arbeitszeiten (bspw. Vollzeit versus Teilzeit, durchgängige Beschäftigung versus Unterbrechungen durch Karenzierungen oder Arbeitslosigkeit),
- Beschäftigungsformen nach sozialversicherungsrechtlicher Absicherung (geringfügige Beschäftigung, Scheinselbständigkeit, informelle Arbeit),
- berufliche Hierarchien (Stichwort vertikale Segmentierung des Arbeitsmarktes).

Die Teilung in typische „Frauenberufe“ und typische „Männerberufe“ ist per se nicht als negativ zu werten, wenn sie Resultat von Präferenzen, Spezialisierung und Arbeitsteilung ist. Problematisch ist die horizontale Segregation aber dann, wenn „Frauenbereiche“ schlechter bewertet werden als „Männerbereiche“, sie Beschäftigungsmöglichkeiten einschränkt und in schlechteren Aufstiegs- und Einkommenschancen resultiert.

## Verteilung der unbezahlten Arbeit (Säule 2)

Neben entlohnter Erwerbsarbeit gibt es zahlreiche andere Aufgaben und Tätigkeiten, die im gegenwärtigen System nicht mit einer Entlohnung verbunden sind und häufig auch nicht als „Arbeit“ gesehen werden. Diese Tätigkeitsbereiche bleiben somit von der Wahrnehmung im öffentlichen Diskurs weitgehend ausgeblendet. Dazu zählen in erster Linie Versorgungsarbeiten, also ver-, vor- und fürsorgende Arbeit für andere.

Das sind Tätigkeiten wie Hausarbeit, Kinderbetreuung und die Pflege von Angehörigen. Diese Arbeiten sind grundlegend zum Erhalt des menschlichen Lebens und Voraussetzung dafür, dass Menschen der Erwerbsarbeit zur Verfügung stehen können. Gemeinsam mit ehrenamtlicher Arbeit übersteigt das Volumen der unbezahlten Arbeit jenes der bezahlten Arbeit. Der Überwiegende Anteil unbezahlter Arbeit wird von Frauen geleistet<sup>5</sup>, aber weder materiell noch immateriell wertgeschätzt.

Die ungleiche geschlechterbezogene Verteilung sowohl bezahlter Erwerbs- wie unbezahlter Versorgungsarbeit trägt zur fehlenden materiellen Absicherung der Frauen bei. Eine Umverteilung bezahlter und unbezahlter Arbeit wie auch deren Neubewertung sind daher zentrale Handlungsansätze.

## Verteilung von Vermögen (Säule 3)

Unter Vermögen wird Immobilienbesitz, Unternehmenseigentum, Sachvermögen sowie Bargeld und Spareinlagen verstanden. Der „genderwealth gap“ (die Geschlechterdifferenzen im Vermögen) ist in den obersten Einkommensgruppen – dort, wo sich das Vermögen konzentriert – am höchsten. Die wenigen vorhandenen empirischen Befunde für Österreich zeigen, dass Männer häufiger Vermögen besitzen als Frauen und ihre Vermögensbestände in Einpersonenhaushalten deutlich höher sind.<sup>6</sup> Auch in Paarhaushalten besitzen Frauen deutlich weniger Vermögen als Männer.<sup>7</sup>

In der ungleichen Verteilung von Vermögen spiegeln sich die Einkommensunterschiede von Frauen und Männern in doppelter Weise wider: Zum einen wird aus Vermögen, v.a. aus Unternehmensbesitz, Einkommen erzielt, zum anderen wird Vermögen aus dem Einkommen gebildet. Ungleichheiten wirken über Erbschaften über Generationen.

Mit Eigentum ist Macht und Einfluss verknüpft – sowohl privat als auch gesamtgesellschaftlich. Vermögen bedeutet immer auch Macht und Privilegien. Die bestehende ungleiche Verteilung von Vermögen zuungunsten von Frauen sichert sowohl innerhalb der privaten Haushalte als auch in der Gesellschaft die Vormachtstellung von Männern. Regulierungen wie beispielsweise die ungleiche Besteuerung von Vermögen und Arbeit oder die Abschaffung von Erbschaftssteuer stabilisieren und verstärken die bestehende Ungleichheit. Die Analyse der Auswirkungen bestehender Regulierungen auf die Verteilung von Vermögen zwischen Männern und Frauen sowie die Auseinandersetzung mit Regulierungen, die eine geschlechtergerechte Verteilung derselben unterstützen, ist ein weiteres zentrales Handlungsfeld des Gleichstellungsrates.

## Bewertung und Verteilung von Erwerbseinkommen (Säule 4)

Unter Erwerbseinkommen verstehen wir die finanzielle Abgeltung selbständiger und unselbständiger Erwerbstätigkeit, die am Markt für andere erbracht wird und rechtlich systematisch reguliert ist. Aus der Höhe des Erwerbseinkommens leiten sich nicht nur soziale Anerkennung, sondern im österreichischen Sozialstaat auch Anspruch und Höhe der existenziellen Absicherung im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit und Alter ab.

Die Höhe des Erwerbseinkommens hängt in erster Linie von der Arbeitsbewertung ab: Zwar gilt innerhalb eines Betriebes das Prinzip „gleicher Lohn für gleiche oder gleichwertige Arbeit“, nicht aber zwischen Betrieben oder Branchen. Die herrschende Arbeitsbewertung hat einen starken Gender-Bias: Jobs in – für die menschliche Existenz grundlegenden Dienstleistungsberufen mit Sorgearbeit – sind geringer bewertet als Produktionsberufe – dies auch dann, wenn die Jobanforderungen sehr ähnlich sind.<sup>8</sup> Eine analytische Arbeitsbewertung, die – auch über Branchen hinweg – gleiche Tätigkeiten gleich bewertet, würde eine rasche Angleichung von Frauen- und Männerlöhnen nach sich ziehen.

Weiters ist das Erwerbseinkommen auch vom Arbeitszeitausmaß abhängig. Die in den Kollektivverträgen festgeschriebenen Einkommenshöhen entlang von Branchen und Berufen sowie Unterschiede in „Überzahlungen“ und Überstundenintensität bestimmen die realen Erwerbseinkommenshöhen.

Fragen der Arbeitsbewertung und der Verteilung von Erwerbseinkommen sowie der Analyse der Grundlagen für die branchenspezifischen Unterschiede in den Einkommenshöhen kommen im Hinblick auf Gendergerechtigkeit besondere Bedeutung zu.

## Verteilung von Nicht-Erwerbseinkommen (Säule 5)

Neben dem Erwerbseinkommen braucht es in unserem Wirtschaftssystem eine Absicherung gegen die Risiken bestimmter Lebenslagen, die mit dem Wirtschaften verbunden sind. Allen voran Arbeitslosigkeit, Unfall, Krankheit, Invalidität, Alter etc.:

- Im Sozialversicherungssystem dominieren einkommensabhängige Transfers (Arbeitslosengeld, Pensionen etc.): Die geschlechterspezifische Verteilung des Erwerbseinkommens schlägt sich damit auf die Transferleistungen durch, Frauen sind schlechter abgesichert.
- Einkommensunabhängige Transfereinkommen (Familienbeihilfe etc.) verfolgen gesellschaftspolitische Zielstellungen. Die finanzielle Lage von Frauen ist in diesem Rahmen nicht direkt adressiert, diese Transfereinkommen stellen somit keine Förderung der materiellen Unabhängigkeit der Frauen dar.
- Sachleistungen, beispielsweise öffentliche bzw. geförderte Betreuungsinfrastruktur, ermöglichen die Erwerbsarbeit von Frauen (bzw. betreuenden Personen), reduzieren die Kosten der Betreuungsarbeit und fördern damit indirekt die finanzielle Eigenständigkeit von Frauen (bzw. betreuenden Personen).
- Die vermögensbasierten Einkommen (Miet- oder Zinseinkommen) sind – entsprechend der Ungleichverteilung dieser Vermögensgegenstände – zwischen den Geschlechtern ebenfalls sehr ungleich verteilt.

Die Ausgestaltung der Sozialversicherungs- und Transfersysteme und des Steuersystems wie auch Sachleistungen sind grundlegend für die Verbesserung der ökonomischen Eigenständigkeit der Frauen.

## Analyse politischer Maßnahmen, impliziter und expliziter Regulierungs- und Steuerungsmöglichkeiten

Aufgrund der unterschiedlichen Einkommens- und Vermögenssituation von Frauen und Männern bzw. auch je nach Lebenssituation hat die konkrete Ausgestaltung der Transfersysteme, der Besteuerung, der Versicherungsleistungen wie auch Sachleistungen bzw. Bereitstellung von Infrastruktur Auswirkungen darauf, wie sich die Existenzsicherung gestalten lässt.

Eine Beurteilung, wem welche Ansätze und Maßnahmen zugutekommen und welche den Ausgleich zwischen geschlechterbezogenen Ungleichheiten schaffen, ist aufgrund der Verwobenheit der Systeme komplex, dennoch ein notwendiges Unterfangen.

Dazu ist es Aufgabe des Gleichstellungsrates, sowohl neue Regelungen zu analysieren als auch bestehende Regelungen in die Bewertung einzubeziehen und Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten. Die derzeitige ungleiche Verteilung von Einkommen bzw. die ungleichen Möglichkeiten einer eigenständigen materiellen Existenzsicherung aller Frauen sind das Ergebnis vieler vorausgegangener Regulierungs- und Steuerungsentscheidungen. Diese wirken gleichsam im Hintergrund und basieren auf – teils verschleierte – Machtasymmetrien. Diese aufzuzeigen ist ebenfalls Teil der Aufgabe des Rates.

## Hintergrund und Proponent\*innen

Die Implementierung des Gleichstellungsrats ist eine Forderung des Gleichstellungsboards – einer Initiative des ABZ\*Circle. Der ABZ\*Circle wurde 2017 von Manuela Vollmann und Daniela Schallert gegründet und ist eine Plattform bei welcher Frauen aus Wirtschaft, Wissenschaft, Bildung, Kunst, Medien, Kultur und Verwaltung zusammenkommen, um sich für Gleichstellung stark zu machen und konkrete Initiativen für Geschlechtergerechtigkeit zu setzen.

Das **Gleichstellungsboard** setzt sich zusammen aus:

Nadja Bergmann, Margarete Bican, Trude Hausegger, Andrea Leitner, Christine Mayrhuber, Eva Michlits, Ingrid Moritz, Daniela Schallert, Margit Schratzenstaller-Altzinger, Elisabeth Schwarz, Charlotte Steenbergen, Hilde Stockhammer & Manuela Vollmann

## Unterstützer\*innen

Die Implementierung des Gleichstellungsrats wird von einer breiten Allianz von Organisationen, Netzwerken, Verbänden und Personen unterstützt. <https://gleichstellungsrat.at/#unterstuetzerinnen>

## Quellen

- (1) Vgl. Kreimer Margareta (2009) Ökonomie der Geschlechterdifferenz. Zur Persistenz von Gender Gaps, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden.
- (2) Vgl. Pimminger, Irene (2019) Gleichheit – Differenz: die Debatten um Geschlechtergerechtigkeit in der Geschlechterforschung. In: Kortendiek, Beate et al. Hrsg.) Handbuch Interdisziplinärer Geschlechterforschung. Springer: Wiesbaden.
- (3) Vgl. Döring, Nicola (2013). Zur Operationalisierung von Geschlecht im Fragebogen: Probleme und Lösungsansätze aus Sicht von Mess-, Umfrage-, Gender- und Queer-Theorie. Gender – Zeitschrift für Geschlecht, Kultur und Gesellschaft, 2/2013, 94-113.
- (4) Gabriele Michalitsch, Die Herrschaft der weißen Männer: Feministische Überlebenskämpfe im Kapitalismus der Gegenwart, in: Brigitte Bargetz; Eva Kreisky; Gundula Ludwig (Hrsg.), Dauerkämpfe: Feministische Zeitdiagnosen und Strategien, Campus Verlag, Frankfurt am Main/New York, 2017, 273-281, 278.
- (5) Zeitverwendungserhebung 2021/22 der Statistik Austria.
- (6) Fessler, P., Mooslechner, P., Schürz, M., Household Finance and Consumption Survey des Eurosystems 2010, Erste Ergebnisse für Österreich, Geldpolitik & Wirtschaft, Q3/12, 26-67.
- (7) Groß, J., Schneebaum, A., Schuster, B., (2017) Vermögensunterschiede nach Geschlecht in Österreich und Deutschland: Eine Analyse auf der Personenebene, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 168 Working Paper-Reihe der AK Wien.
- (8) Klammer, Ute, Klenner, Christina, Lillemeier, Sarah, Heilmann, Tom (2022), „Evaluative Diskriminierung: Arbeitsbewertung als blinder Fleck in der Analyse des Gender Pay Gaps.“ KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, vol. 74, no. 2, 2022, pp. 233–58, <https://doi.org/10.1007/s11577-022-00851-6>.