

Beantwortung des
Fragenkatalogs zu der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Familie,
Senioren, Frauen und Jugend zum Thema „Entgeltgleichheit zwischen Frauen
und Männern“

Dr. Astrid Ziegler

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-
Stiftung, Düsseldorf

Stand: 21. Januar 2009

Vorbemerkung

Die vorliegende Stellungnahme konzentriert sich auf die Fragen des vorab verschickten Fragenkatalogs, die sich direkt auf die Entgeltgleichheit zwischen Frauen und Männern beziehen. Darüber hinausgehende Fragen konnten auf Grund des Zeitrahmens, der zur Beantwortung der Fragen zur Verfügung stand, nicht beantwortet werden.

1. Was sind aus Ihrer Sicht die wesentlichen Faktoren für das in Deutschland bestehende Gender Pay Gap von 23%? Wo sehen Sie die wesentlichen Ursachen für Entgeltungleichheit in Unternehmen und Betrieben?

Das Internationale Arbeitsamt hat in einer Veröffentlichung von 2007 die verschiedenen Ursachen und Dimensionen des geschlechtsspezifischen Lohngefälles im Überblick festgehalten (siehe Übersicht). Daraus ist ersichtlich, dass die Ursachen für den Verdienstunterschied zwischen Frauen und Männern vielfältig und mehrdimensional sind, diese spielen meist zusammen und verstärken sich gegenseitig.

Übersicht: Ursachen und Dimensionen des geschlechtsspezifischen Lohngefälles

Ursachen	Dimensionen
Unterschiedliche Produktivitätsmerkmale bei Männern und Frauen	<ul style="list-style-type: none"> • Ausbildungsjahre • Fachgebiet • Arbeitserfahrung in Jahren • Dienstalster am Arbeitsplatz
Unterschiedliche Merkmale der Unternehmen und Sektoren, die Männer und Frauen einstellen	<ul style="list-style-type: none"> • Größe des Unternehmens • Branche • Gewerkschaftliche Organisation der Unternehmen und Sektoren
Unterschiede bei den Arbeitsplätzen von Frauen und Männern	<ul style="list-style-type: none"> • Frauen in besser bezahlten Positionen unterrepräsentiert • Frauen in einer geringeren Bandbreite von Berufen und in Berufen, in denen weniger gezahlt wird als bei Männern üblich, überrepräsentiert • Frauen und Männer in unterschiedlichen Bereichen derselben Berufsgruppe angesiedelt • Frauen bei Teilzeit überrepräsentiert • Männer arbeiten länger (bezahlte Erwerbstätigkeit) als Frauen
Unterschied in der Stundenzahl bezahlter Arbeit	
Diskriminierung beim Entgelt	
<i>Unmittelbare Diskriminierung</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Unterschiedliche Bezahlung für Männer (höher) und für Frauen bei gleicher oder ähnlicher Arbeit • Unterschiedliche Stellenbezeichnung (und Entgelt) für gleiche oder ähnliche Arbeit
<i>Mittelbare Diskriminierung</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Unterbewertung der mit „weiblichen“ Arbeitsplätzen verbundenen Fähigkeiten, Kompetenzen und Zuständigkeiten • Geschlechtsspezifische Benachteiligung bei Arbeitsplatzbewertungsmethoden • Geschlechtsspezifische Benachteiligung bei Systemen der Stelleneinstufung • Geschlechtsspezifische Benachteiligung bei den Arbeitsentgeltsystemen

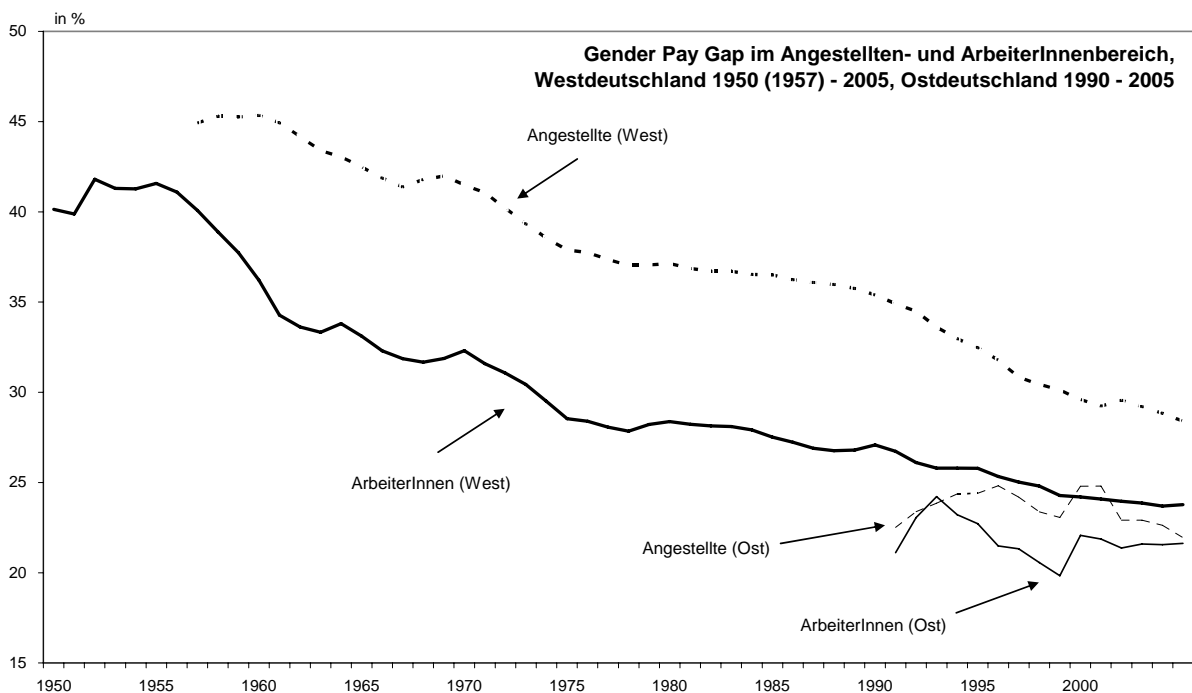
Quelle: Internationales Arbeitsamt (2007): 82

Die Übersicht bildet hierbei nur das Grundentgelt ab. Andere Entgeltbestandteile (wie z.B. Zulagen und Zuschüsse, leistungsabhängige Entgeltbestandteile) werden dadurch nicht ausgewiesen. Aber auch diese Entgeltbestandteile können zum Gender Pay Gap beitragen.

Die aufgelisteten Kriterien und Dimensionen sind der individuellen, betrieblichen und institutionellen Ebene zuzuordnen. Die betriebliche Ebene spielt dabei eine große Rolle. In den Betrieben wird über Personaleinstellungen und Stellenbesetzungen entschieden, Betriebe gestalten Entlohnungssysteme, definieren und bewerten Arbeitsplätze usw. All diese Punkte können Frauen benachteiligen, wenn sie nur aufgrund ihres Geschlechts nicht eingestellt, für eine höhere Position als nicht geeignet gelten oder frauendominante Arbeitsplätze und Tätigkeiten in den Betrieben geringer entlohnt werden.

2. Woran liegt es ihrer Auffassung nach, dass sich an dieser Differenz in den letzten Jahren praktisch nichts verändert hat? (Trotz der starken gesellschaftlichen Veränderungen in dieser Zeit, wie der deutlich verbesserten Bildung, der Berufsorientierung, der – in Ansätzen – verbesserten Kinderbetreuung, dem gesellschaftlichen Wandel hin zu egalitären Partnerschaftsmodellen...)

Seit den 1950er Jahren haben sich die Einkommen zwischen Frauen und Männern in Westdeutschland kontinuierlich angenähert. Doch die Geschwindigkeit des Aufholprozesses hat seit Ende der 1990er Jahre an Dynamik verloren. Für Ostdeutschland wird sogar eine Stagnation, wenn nicht sogar eine Zunahme der Einkommensunterschiede sichtbar (Ziegler 2005).



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes

In der Vergangenheit ging es hauptsächlich um die Beseitigung der direkten oder unmittelbaren Lohndiskriminierung von Frauen (z.B. die „Lohnabschlagsklauseln“ für Frauen in den 50er Jahren). Diese offene Form der Einkommensdiskriminierung ist in Deutschland in der Praxis selten geworden. Heute geht es eher um viele, oft versteckte Ursachen, die als indirekte bzw. mittelbare Entgeltdiskriminierung bezeichnet werden. Diese mittelbare Diskriminierung ist in der Realität viel

schwerer nach zu weisen, da sie sich hinter geschlechtsneutral formulierten Regelungen und betrieblichen Umsetzungspraxen verbergen.

3. Nach einer neuen Studie des DIW lässt sich nur gut ein Drittel der Lohndifferenz zwischen Männern und Frauen erklären. Der Rest seien institutionelle und kulturelle Einflüsse. Welche können dies Ihrer Meinung nach sein und wie kann man diesen entgegenwirken?

In Deutschland üben auch die institutionellen und politischen Rahmenbedingungen einen großen Einfluss auf das Einkommen der Beschäftigten und damit auf den Einkommensabstand zwischen Frauen und Männern aus. Dabei handelt es sich um Ursachen, die häufig nicht im Zusammenhang mit den geschlechtsspezifischen Einkommensunterschieden diskutiert werden und erst auf den zweiten Blick Einfluss auf den Verdienstabstand von Frauen und Männern haben können. Der Einfluss institutioneller Faktoren auf den Gender Pay Gap wird einerseits über die betriebliche Institution des Betriebsrats bzw. Tarifbindung diskutiert und andererseits über das Steuer- und Sozialsystem. Dabei wurde in mehreren aktuellen Studien nachgewiesen, dass

1. ein Betriebsrat und die Tarifbindung den Einkommensabstand reduzieren:

So zeigen z.B. Heinze/Wolf (2006), dass der Verdienstunterschied nach Geschlecht in Betrieben mit Betriebsrat oder in tarifgebundenen Betrieben kleiner als in anderen Betrieben ist. Gartner/Stephan (2004) weisen nach, dass der Einkommensunterschied zwischen Männern und Frauen zum Teil darum geringer ist, weil die Lohnspreizung generell in Betrieben mit Betriebsrat oder mit Tarifbindung geringer ist. Davon profitieren insbesondere Frauen, da sie in den unteren Lohngruppen überproportional vertreten sind. Daneben zeigt sich aber auch, dass in Betrieben mit Betriebsrat oder mit Tarifbindung die Einkommen von Frauen auch über das gesamte Einkommensspektrum hinweg näher an den Einkommen von Männern liegen und damit die Verdienstungleichheit geringer ausfällt.

2. das Steuer- und Sozialsystem zu Ungunsten des Frauenverdienstes wirkt:

Die Ausgestaltung des Steuer- und Sozialsystems ist für die geringe Teilhabe von Frauen an Erwerbsarbeit und Einkommen von zentraler Bedeutung (WSI et al. 2001). Deutlich werden dabei verschiedene (Fehl-)Anreize für die Erwerbsbeteiligung von Frauen und damit für ihr Einkommen: So unterstützt das existierende Steuer- und Sozialleistungssystem einseitig die Institution der Ehe. Im Bereich der Besteuerung erweist sich vor allem das Ehegattensplitting als Hemmnis für eine Ausdehnung des Arbeitsangebots verheirateter Frauen, da der Splittingvorteil umso größer ist, je ungleicher das Einkommen der Ehepartner ausfällt. Am höchsten ist er, wenn die Frau (bzw. die zweite Person) nicht oder nur geringfügig erwerbstätig ist. Darüber hinaus wird die Nichterwerbsarbeit bzw. die eingeschränkte Erwerbsarbeit verheirateter Frauen im Sozialleistungssystem maßgeblich durch die Ausgestaltung abgeleiteter Leistungsansprüche unterstützt. Dies betrifft die beitragsfreie Mitversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung sowie der Hinterbliebenenrenten in der Gesetzlichen Rentenversicherung.

Die durch Besteuerungs- und Sozialleistungssysteme geförderte Beschränkung der Erwerbstätigkeit von (Ehe-)Frauen zieht Defizite im Bereich der eigenständigen sozialen Sicherung nach sich. Dies wird deutlich bei der Arbeitslosenversicherung durch die niedrigeren Lohnersatzleistungen von Frauen gegenüber Männern und bei den Alterssicherungsansprüchen von Frauen, die an der vorherigen Erwerbs- und Einkommensbiografie gekoppelt sind.

4. Laut WSI Datenreport von 2005 resultiert immer noch ein Drittel der Lohndiskriminierung aus direkter Diskriminierung wegen des Geschlechts. Wie kommt das, obwohl es doch seit über einem halben Jahrhundert verboten ist?

Es geht heute um die „versteckte“ Form der Entgeltdiskriminierung. Diese Diskriminierung ist in der Realität viel schwerer nach zu weisen, da sie sich hinter geschlechtsneutral formulierten Regelungen und betrieblichen Umsetzungspraxen verbirgt (siehe auch Fragen 2, 3 und 5).

5. Gibt es strukturelle Ursachen für Entgeltungleichheit und welche sind dies?

Eine zentrale Ursache ist die Segregation des Arbeitsmarktes: Frauen und Männer sind in Branchen und Berufen unterschiedlich stark vertreten (horizontale Segregation). Frauen arbeiten nicht nur in weniger Berufen, sondern sie sind auch stärker auf einzelne Branchen konzentriert als Männer. Bezogen auf die Verdienstmöglichkeiten bedeutet dies, dass sich Frauen vorwiegend in Branchen am unteren Ende der Verdienstsкала konzentrieren, wie im Textil- und Bekleidungs-gewerbe, im Handel oder in bestimmten Dienstleistungsbereichen. Wirtschaftszweige mit einem hohen Verdienstniveau, wie z.B. die Chemische Industrie, die Energie- und Wasserversorgung, der Fahrzeug- und Maschinenbau, weisen traditionell einen geringen Frauenanteil auf. Gravierende Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männer gibt es auch bei den Berufen, dies zeigen z.B. Daten aus dem WSI-FrauenLohnSpiegel (www.frauenohnspiegel.de). Es gibt aber nicht nur große Verdienstunterschiede zwischen den einzelnen Branchen und Berufen, sondern auch große geschlechtsspezifische Unterschiede innerhalb derselben Branchen und Berufe.

Ein weiteres Merkmal der horizontalen Segregation ist, dass die Bereiche, in denen häufig Frauen tätig sind, gesellschaftlich oft geringer angesehen und dementsprechend geringer vergütet werden. Eine Rolle spielen hierbei auch Diskriminierungsprozesse, die dafür sorgen, dass einerseits in Berufen mit einem hohen Frauenanteil das Lohnniveau geringer ist und andererseits Berufe, in denen im Zeitablauf der Frauenanteil steigt, entwertet werden. Beispielsweise ist im Zeitablauf bei der „Feminisierung“ eines Berufs ein „tipping point“ zu beobachten, d. h. ab einem gewissen Umkipppunkt, ab dem Männer aus diesen Berufen verschwinden, sinkt das Einkommensniveau (vgl. dazu Hinz, Gartner 2005) – siehe auch Frage 1 und 3

Neben der horizontalen Segregation des Arbeitsmarktes besteht auch eine stark ausgeprägte vertikale Polarisierung auf dem Arbeitsmarkt: Frauen sind in Führungspositionen nicht nur unterrepräsentiert, sie verdienen auch erheblich weniger als ihre männlichen Kollegen (Holst 2006). Zudem werden die betrieblichen Aufstiegsmöglichkeiten von Frauen geringer eingeschätzt als die von Männern, weil z.B. Führungseigenschaften – wie Verhandlungs- und Durchsetzungsgeschick – eher Männer als Frauen zugesprochen werden (Hübler 2003).

Bekanntlich führt in Deutschland der Versuch, Beruf und Familie zu vereinbaren, zu einem hohen Anteil an Teilzeit beschäftigter Frauen. Häufig kommen Frauen nach einer Babypause nicht in ihren Beruf zurück oder geben ihre berufliche Karriere ganz auf. Frauen sind bei gleichem Alter im Schnitt weniger Jahre berufstätig, vor allem weil sie ihre Erwerbstätigkeit häufiger durch Erziehungszeiten unterbrechen (Beblo/Wolf 2003). Beblo et al. (2006) fanden heraus, dass Frauen tendenziell eher Arbeitsplätze in Betrieben bevorzugen, wo sie Beruf und Familie leichter vereinbaren können. Dabei nehmen sie auch ein geringeres Einkommen in Kauf. Frauen erzielen dadurch nicht nur ein geringeres Einkommen, sondern sie haben, wenn sie das Rentenalter erreichen, geringere Rentenansprüche.

6. Welche Probleme erschweren bzw. verhindern die Rechtsdurchsetzung des Verbotes der Entgelt-diskriminierung?

In der Arbeitswelt und in Unternehmen wird das Thema geschlechtsspezifische Entgeltungleichheit tabuisiert. Was Frauen und was Männer in einem Betrieb bei gleicher Qualifikation und Verantwortung verdienen, ist nur wenig transparent (Sinus Sociovision 2008: 20).

Ein gravierendes Hindernis zur Durchsetzung von Entgeltgleichheit ist daneben ein mangelndes Problemverständnis bei den Akteuren, Betroffenen und Gerichten vor allem für das Prinzip des glei-

chen Entgelts für gleichwertige Arbeit. Häufig wird nicht verstanden, was damit gemeint ist (Winter 1998: 22). Ebenso verhält es sich mit dem Begriff der mittelbaren Diskriminierung. Vielfach wird nur die unmittelbare Diskriminierung als Problem wahrgenommen. Carl/Krehnke (2004) haben in einer Studie zur betrieblichen Eingruppierungspraxis in der Metall- und Chemieindustrie festgestellt, dass Personalmanagement, Betriebsrat und Beschäftigte wenig Verständnis dafür aufbrachten, dass betriebliche Arbeitsbewertungs- und Eingruppierungspraxis zu einer mittelbaren Benachteiligung von Frauen führen kann.

Und: welche Frau/welcher Mann klagt schon gerne gegen den eigenen Arbeitgeber?

7. Welche Handlungsoptionen auf Grund welcher bisherigen Forschungsergebnisse oder praktischen Erkenntnisse existieren auf Bundesebene mit Blick auf die Entgeltgleichheit und Frauenförderung und wie beurteilen Sie diese?

Die deutsche Politik setzt eher an den Rahmenbedingungen an und will in erster Linie über die Verbreitung von Informationen bzw. best-practices-Beispielen die Öffentlichkeit für das Thema sensibilisieren. Einschneidende Maßnahmen, die z.B. die Arbeitgeber verpflichten würden, Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern in ihrem Bereich zu rechtfertigen, transparente und verständliche Vergütungssysteme anzuwenden, sind in Deutschland nicht in Sicht. Die deutsche Politik setzt im Hinblick auf die Arbeitgeberseite auf freiwillige Maßnahmen. In diesem Zusammenhang wird lediglich an die soziale Verantwortung deutscher Unternehmen appelliert, in ihrem Unternehmen das Prinzip der Entgeltgleichheit zu realisieren. Ansonsten respektiert die deutsche Politik die Tarifhoheit und überlässt es den Tarifvertragsparteien Lohnbewertungssysteme zu schaffen, die dem Grundsatz gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit durchzusetzen.

Die politischen Maßnahmen setzen eher daran an, das Beschäftigungsmuster von Frauen generell zu verändern. Einerseits will sie durch den Ausbau des Angebots an Kinderbetreuung, durch die Einführung des Elterngeldes und die steuerliche Absetzung von Kinderbetreuungskosten wichtige Voraussetzungen dafür schaffen, dass insbesondere die Erwerbsunterbrechung von Frauen minimiert wird. Andererseits soll durch einschlägige Aktivitäten das berufliche Spektrum von Mädchen (z.B. girls day), der Anteil in zukunftsorientierten Berufen sowie in Fach- und Führungspositionen (www.FrauenmachenKarriere.de) verbreitert werden.

Was fehlt, ist eine politische Strategie zur Förderung der geschlechtsspezifischen Entgeltgleichheit, die an allen Ursachen in individueller, institutioneller und betrieblicher Hinsicht ansetzt.

8. Welche Maßnahmen seitens der Verbände wurden bereits ergriffen bzw. würden Sie für sinnvoll erachten?

Insbesondere die Gewerkschafterinnen treten seit einiger Zeit für die Notwendigkeit ein, tarifvertragliche Regelungen in der betrieblichen Praxis auf ihre Geschlechtsneutralität der Arbeitsbewertung hin zu überprüfen und zu überarbeiten. Auch mangelt es weniger an Checklisten und Leitfäden zur Überprüfung von Tarif-/Kollektivverträgen auf Diskriminierungsfreiheit. So formulieren der neue Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst und das Entgelt-Rahmenabkommen (ERA-TV) in der Metall- und Elektroindustrie neue Arbeitsbewertungssysteme mit dem Anspruch einer größeren Geschlechterneutralität. Alleine: Es fehlt an der Umsetzung. Letztendlich ist eine neue Arbeitsbewertung nicht zwangsläufig kostenneutral, so dass diese als Kostenfaktor für das Unternehmen zu buche schlagen kann, entsprechend wenig aktiv sind die Arbeitgeber.

9. Welche Ursachen sind hinsichtlich der ungeklärten Lohnunterschiede von 10 bis 15 % denkbar, und wie könnte diesen wirksam begegnet werden?

siehe Fragen 1-8

10. Welche Daten liegen zur Mehrdimensionalität von Entgeltdiskriminierung vor? Lassen sich die Wechselwirkungen von Dimensionen wie Geschlecht, Alter, Migrationshintergrund, Bildungsstand, Region etc. aufzeigen? Welche Forderungen ergeben sich daraus?

Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern werden gewöhnlich mit Hilfe von statistischen Kennzahlen berechnet. Für Deutschland liegen mehrere Datenquellen vor, die zum großen Teil detaillierte Informationen über das Einkommen von Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen bereitstellen. Die gängigsten Datenquellen sind

- die Vierteljährliche Verdiensterhebung (VVE) und die Verdienststrukturerhebung (VSE) beim Statistischen Bundesamt,
- das Sozioökonomische Panel (SOEP),
- das Linked Employer-Employee-Panel (LIAB) des IAB sowie
- das Online-Portal "Frauenlohnspiegel" des WSI-Tarifarchivs.

All diese Statistiken belegen zwar, dass es erhebliche Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen in Deutschland gibt. Aber die über diese Einkommensstatistiken bereitgestellten Daten geben keinen kompletten Überblick über die Situation und Entwicklung der Einkommen von Frauen und Männern in Deutschland, weil sie zum Teil Wirtschaftsbereiche (wie den öffentlichen Dienst), Kleinbetriebe (Betriebe bis 10 Beschäftigte) oder Einkommen oberhalb der Bemessungsgrenze von vorneherein ausklammern. Bezogen auf die ersten beiden Punkte erfassen sie damit frauenpolitisch wichtige Bereiche des Arbeitsmarktes nicht.

In den letzten Jahren gab es erhebliche Fortschritte in Bezug auf den Erhebungsumfang und die Erhebungsmethode. Insbesondere die Verdienststrukturerhebung und die Vierteljährliche Verdiensterhebung des Statistischen Bundesamtes sind seit 2006 an einheitliche europäische Standards weiterentwickelt worden (vgl. www.destatis.de). Jedoch decken die vorhandenen Datenquellen nach wie vor nur einen Teilbereich des Beschäftigungssystems ab.

Die Mehrzahl der Verdienststatistiken gibt Auskunft über Brutto-, Nettoverdienste, Stunden-, Monats- oder Jahreseinkommen sowie über das Einkommen voll- und teilzeitbeschäftigter Frauen und Männer. Die Verdienststatistiken enthalten darüber hinaus Angaben über weitere individuelle sowie betriebliche Merkmale. Sie liefern Daten, die von allen (Geschlecht, Branchen, Betriebsgröße), einem Teil (Unternehmenszugehörigkeit, Alter, Qualifikation) oder einer (z.B. Leistungsgruppe) Datenquelle(n) bereitgestellt werden (wird). Da mit Ausnahme des SOEP aber die Zahl der gearbeiteten Stunden nicht erhoben werden, können über die anderen Datenquellen keine Angaben über den für die Frauenbeschäftigung so wichtigen Teilzeitarbeitsmarkt gemacht werden.

Die Statistiken stellen unterschiedliche Informationen zur Verfügung. Nur ein Teil der Ursachen des Gender Pay Gaps wird erfasst und kann über sie abgebildet werden, so dass alleine über die Verdienststatistiken der Lohnunterschied nicht vollständig erklärt werden kann.

12. Wir haben genügend Informationen über das geschlechtsspezifische Berufswahlverhalten von jungen Menschen. Trotz der bisher zum Einsatz kommenden Maßnahmen hat sich hier relativ wenig verändert. Was müsste aus Ihrer Einschätzung noch getan werden?

13. Wie kann das Berufs- und Ausbildungswahlverhalten von Mädchen bzw. jungen Frauen dahingehend geändert werden, dass sie sich verstärkt zukunftssträchtigen Berufsfeldern in den MINT-Bereichen zuwenden?

Zu diesen Themenfeldern wurde im WSI nicht geforscht. Im Rahmen des Berufs- und Einkommensberichts der Bundesregierung (WSI et al. 2001) wurde aber auf die Problematik der immer weiteren Einengung der durchaus breiter gestreuten Berufswünsche der Mädchen durch Eltern, Schule und Berufsberatung seitens der Arbeitsagenturen verwiesen. So würden Mädchen ge-

schlechtsspezifisch beratend und ihnen von für Frauen „ungewöhnlichen“ Berufen abgeraten. Die Praxis in den Schulen und Arbeitsagenturen sollte daher erneut Gegenstand der Forschung und Evaluation sein, sofern nicht bereits geschehen.

Grundsätzlich ist jedoch anzumerken, dass die Diskussion über Berufswahl von Frauen im Zusammenhang mit der Entgeltungleichheit nicht überbewertet werden darf, um nicht die Ursachen an der falschen Stelle zu suchen („Blame the victim“). Es muss darum gehen, die Berufe, die Frauen wählen, so zu entlohnen, dass geschlechtsspezifische Entgeltdiskriminierung ausgeschlossen ist. Auf der Grundlage von geeigneten Arbeitsbewertungsverfahren muss der Grundsatz des gleichen Entgelts nicht nur für gleiche sondern für gleichwertige Arbeit umgesetzt werden (siehe Frage 5, 36). Die Berufswahl von Frauen darf nicht grundsätzlich als Problem angesehen werden.

14. Welche Auswirkungen haben „Auszeiten“ in der Erwerbsbiographie im Zusammenhang mit ungleichen Bezahlungen? Wird sich hier durch die zunehmende Inanspruchnahme z.B. der Elternzeit durch Väter etwas verändern?

Erwerbsunterbrechungen wirken nachweislich negativ auf das weitere Einkommen (siehe Frage 5 und Sigle-Rushton/Waldfoegel 2007) und erst recht auf das kumulierte Erwerbseinkommen im Lebensverlauf sowie die Renteneinkünfte (WSI et al. 2001).

17. Würde die Einführung von Mindestlöhnen die Entgeltungleichheit verringern? Wie müssten diese ausgestaltet werden? Könnte dadurch eine geschlechtsneutrale Basis für eine Neubewertung von Tätigkeiten geschaffen werden?

Mindestlöhne würden in starkem Maße Frauen betreffen und ihre Einkommenssituation verbessern. Ihr Anteil an den Niedrigeinkommen ist überproportional hoch, fast jede dritte Vollzeit beschäftigte Frau bezieht Einkommen im Niedrigeinkommensbereich. Bezieht man Teilzeit- und Minijobs ein, liegt der Frauenanteil am Niedriglohnsektor bei fast 70 Prozent (Kalina/Weinkopf 2008). Zur Ausgestaltung von Mindestlöhnen vgl. Bispinck/Schulten 2008.

19. Würde die Einführung eines Verbandsklagerechts im AGG dazu beitragen, dass von dem rechtlichen Instrument mehr Gebrauch gemacht würde – dies auch unter dem Gesichtspunkt, dass Frauen seltener den individuellen Klageweg beschreiten? Wie müsste es ausgestaltet sein, um Frauen ein wirksames Instrument an die Hand zu geben, gegen Lohndiskriminierung vorzugehen?

Ein Verbandsklagerecht würde die Möglichkeit der Durchsetzung von Entgeltgleichheit erhöhen. Konkrete Überlegungen zur tatsächlichen Durchsetzung von Entgeltgleichheit wurden in einem Vorschlag für ein Gesetz zur Gleichstellung der Geschlechter in der Privatwirtschaft (Pfarr 2001) sowie zur Entgeltgleichheit in kollektiven Entgeltsystemen (Pfarr 2004) entwickelt.

21. Inzwischen hat es ja einige, bisher jedoch noch wenige Urteile unter Bezug auf die Vorschriften des AGG gegeben. Ist das AGG ein geeignetes Instrument zur Herstellung von Entgeltgleichheit? Warum wurde aus Ihrer Sicht von den gesetzlichen Möglichkeiten des AGG bisher nur relativ wenig Gebrauch gemacht?

siehe Frage 6

26. Welche Auswirkungen haben die Gestaltung unseres Steuerrechts und unseres Sozialversicherungsrechts auf Entgeltgleichheit (z.B. abgeleitete Ansprüche)?

siehe Frage 3

27. In den Aufsichtsräten deutscher Unternehmen finden sich kaum Frauen. Welche Möglichkeiten sehen Sie, den Anteil von Frauen in den Aufsichtsräten in Deutschland zu erhöhen? Wäre eine Quote analog Norwegen eine geeignete Maßnahme?

In den 160 börsennotierten deutschen Unternehmen entfiel zum März 2008 noch nicht einmal ein Zehntel aller Sitze in den Aufsichtsräten (9,3%) auf Frauen. Dass es überhaupt Frauen in Aufsichtsräten gibt, geht hauptsächlich auf die Entsendung von Frauen durch Arbeitnehmervertretungen zurück: 18,3% aller Arbeitnehmervertreter sind weiblich, auf der Anteilseignerseite sind es nur 3,4% (Weckes 2008). Diese für die Unternehmensleitung ernüchternde Bilanz ist nicht zuletzt eine Folge der im Vergleich zu Männern geringen Zahl von weiblichen Topführungskräften. Nach Unternehmensangaben haben Frauen gegenwärtig etwa ein Zehntel der Führungspositionen in Deutschland inne. Auch wenn es hier in der letzten Dekade in einigen Bereichen Fortschritte gegeben hat, so liegt eine auch nur annähernd gleiche Vertretung von Frauen und Männern noch in weiter Ferne (Holst 2005).

34. Welche Chancen sehen Sie in neuen Arbeitsbewertungsmaßnahmen? Wie können tarifliche Regelungen erreicht werden, die eine gleiche Bezahlung für gleichwertige Arbeit gewährleisten? Gibt es Modelle, die erprobt werden und Erfolg versprechend scheinen, um die Bewertung von Tätigkeiten, die (überwiegend) von Frauen ausgeübt werden, der Bewertung von Tätigkeiten, die (überwiegend) von Männern ausgeübt werden, anzugleichen?

siehe Frage 36

35. Aus welchem Grund finden neue diskriminierungsfreie Bewertungsverfahren in die Tarifverhandlungen so schwer Eingang?

Für die Arbeitgeberverbände liegt keine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts in den Tarifverträgen vor. Dies wird in den Gewerkschaften anders gesehen. Insbesondere die Gewerkschafterinnen treten seit einiger Zeit für die Notwendigkeit ein, tarifvertragliche Regelungen in der betrieblichen Praxis auf ihre Geschlechtsneutralität der Arbeitsbewertung hin zu überprüfen und zu überarbeiten. siehe Frage 8

36. Warum haben die Tarifpartner noch kein geschlechtsneutrales Arbeitsbewertungssystem eingeführt, um zu vermeiden, dass eine unverhältnismäßig hohe Gewichtung von Kriterien, die vor allem auf von Männern dominierte Tätigkeiten zutreffen, zu geringeren Löhnen für Frauen führt? Welche Möglichkeiten gibt es, um die Verfahren der Arbeitsbewertung geschlechtsneutraler auszugestalten?

Insgesamt bestehen in Deutschland derzeit rund 69.600 gültige Tarifverträge (Bispinck 2008: 90), ihre Überprüfung braucht Zeit. Es braucht außerdem ein Verständnis von beiden Tarifvertragsparteien.

Tondorf (2007) hat in einem aktuellen Leitfaden zur Durchsetzung des Grundsatzes des gleichen Entgelts bei gleicher und gleichwertiger Arbeit Fragen entwickelt, die die Arbeitsbewertung auf ihre Geschlechtergerechtigkeit hin überprüft. Generell kann zwischen einer summarischen und einer analytischen Arbeitsbewertung unterschieden werden. Tondorf kommt zu dem Ergebnis: „Ein analytisches Bewertungsverfahren bietet bessere Voraussetzungen für die Durchsetzung von Entgeltgleichheit als das summarische Verfahren, da die Bewertungsentscheidung eher transparent wird, sowohl durch die getrennte Analyse eines jeden Kriteriums als auch durch die ausgewiesene Gewichtung der Kriterien. Darüber hinaus ist der Grundsatz der einheitlichen Bewertung nach der Richtlinie 2006/54/EG /s. auch 75/117/EWG) gewährleistet. Das bedeutet allerdings nicht, dass analytische Verfahren per se diskriminierungsfrei wären. Es muss – wie auch bei summarischen Verfahren – darauf geachtet werden, dass alle wesentlichen Anforderungen an frauen- und män-

nerdominierte Tätigkeiten berücksichtigt und so beschrieben werden, dass keine Benachteiligung möglich wird.“ (Tondorf 2007: 29) Neuere Konzepte sind analytisch ausgerichtet, wie z.B. die „Analytische Bewertung von Arbeitstätigkeiten nach Katz und Baitsch“ (ABAKABA).
siehe Fragen 8, 35

37. Welche Grundlagen sind erforderlich, um Entgeltgleichheit im Zusammenhang mit gleichwertiger Arbeit zu realisieren. Wäre die Erarbeitung eines Kriterienkataloges sinnvoll und welche Elemente müsste dieser enthalten und wer sollte diesen erarbeiten?

Checklisten und Leitfäden liegen vor, sie müssen nur noch genutzt werden.

siehe Frage 36

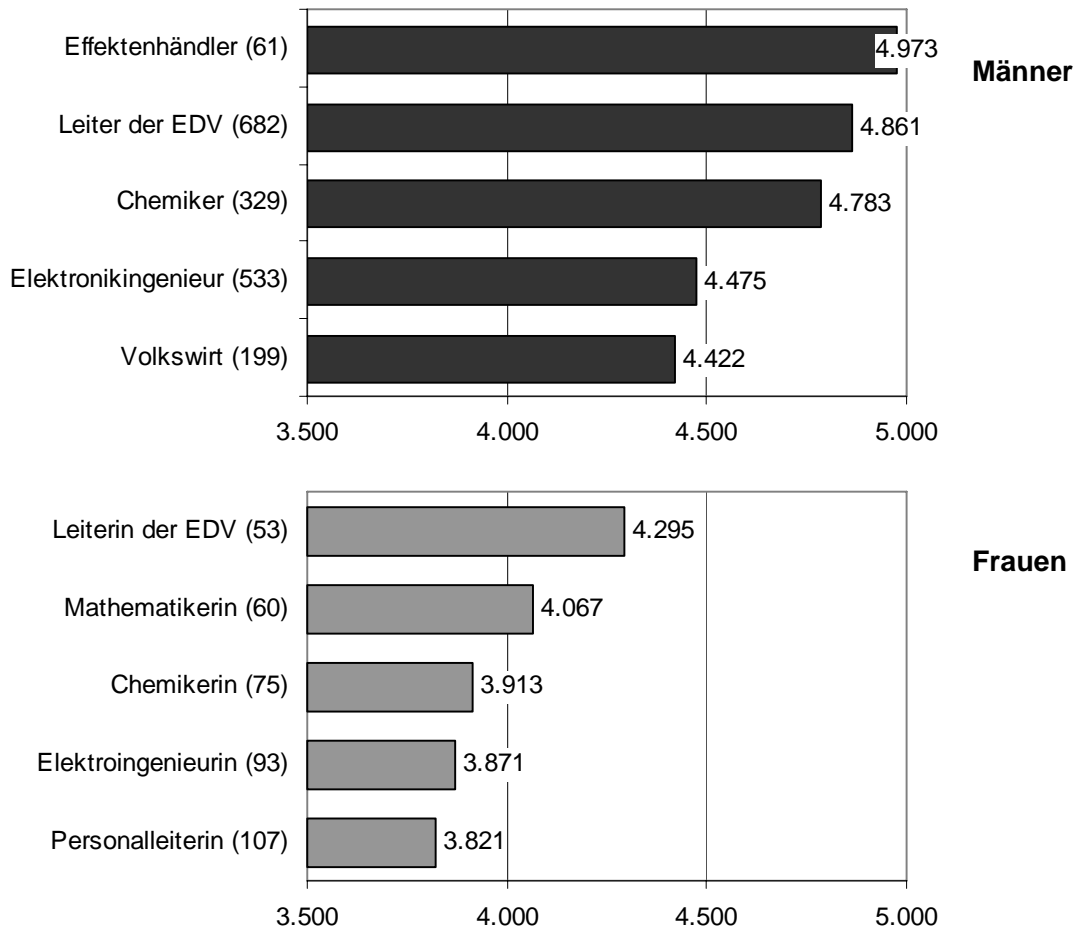
46. Welche innerbetrieblichen Instrumente sind vorhanden und geeignet bzw. müssten geschaffen werden, um Entgeltgleichheit herzustellen? Welche erfolgreichen Modelle in Unternehmen für Entgeltgleichheit und die Förderung von Frauen sowie die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit mit Blick auf Arbeitszeiten und Arbeitszeitkonten oder Kontakthalte- bzw. Wiedereinstiegsangebote haben sich bewährt und sollten breiter angewendet werden? Welche Maßnahmen könnten Unternehmen ergreifen, um Frauen die gleichen Verdienstmöglichkeiten zu eröffnen wie Männern?

siehe Frage 36

47. Wie beurteilen sie den Vorschlag, die Einkommen in der Privatwirtschaft zu veröffentlichen und durch diese Transparenz dann auch vergleichbar zu machen? Ist das ein sinnvoller Vorstoß? Mit welchen Maßnahmen könnte mehr Transparenz über Lohn/Gehaltszahlungen inklusive vereinbarter Zulage etc. hergestellt werden? Wäre dies ein Beitrag zur Verhinderung von Entgeltungleichheit? Welche Möglichkeiten wären für Sie realistisch denkbar, um Gehälter und Nebenleistungen aus Wirtschaft und Behörden transparenter zu machen, damit einzelne Arbeitnehmer eine angemessene Vergütung aushandeln können?

In der Regel liegt das Durchschnittseinkommen der beschäftigten Frauen unterhalb der Männer. Am deutlichsten tritt dies im oberen Einkommensbereich auf. Die Einkommen gut verdienender Frauen in den höchst bezahlten Berufen hören dort auf, wo das Einkommen gut verdienender Männer erst anfängt: (siehe Abbildung).

Bruttomonatsverdienste in den fünf am höchsten bezahlten Berufen in € (Dezember 2008)



(): Anzahl der berücksichtigten Fälle

Quelle: FrauenLohnSpiegel, eigene Berechnung

In den letzten Jahren nahm die Bedeutung von variablen und leistungsabhängigen Einkommenskomponenten zu. Diese tragen eher dazu bei, dass die Schere der Einkommen von Frauen und Männern größer wird (anstatt sie zu verkleinern). So kommt eine aktuelle Untersuchung des WSI (Bispinck 2007) auf Basis des SOEP zu dem Schluss, dass durch die erfolgs- und gewinnabhängige Bezahlung die Kluft zwischen den Beschäftigtengruppen größer geworden ist. Insbesondere Männer, hoch qualifizierte Angestellte und Beschäftigte in Großbetrieben erhalten eine Gewinnbeteiligung. Hingegen Frauen, gering Qualifizierte und Beschäftigte in Kleinbetrieben werden davon kaum begünstigt. Hier wird deutlich, dass bei der Leistungsbewertung häufig Kriterien einfließen, die gar nichts mit Leistung zu tun haben, so z.B. hierarchische Position, Art der Tätigkeit, Sympathie oder Stereotype im Hinblick auf Alter, Geschlecht oder Teilzeit. Spielen leistungsfremde Kriterien bei der Bewertungsentscheidung eine Rolle, haben Frauen meist das Nachsehen (Tondorf/Jochmann-Döll 2005, Tondorf 2007)

50. Welche Möglichkeiten sehen Sie, Teilzeit ein stärkeres Gewicht zukommen zu lassen, um Familie und Erwerbstätigkeit und Aufstiegschancen gleichermaßen verbinden zu können?

Teilzeitarbeit ist in den letzten Jahren immer weiter angestiegen. Sie beträgt für abhängig beschäftigte Frauen mit Kind in Westdeutschland bereits 78% (Statistisches Bundesamt 2008, Basis Mikrozensus). Im Zusammenhang mit der Entgeltdiskriminierung steht an vorderster Stelle nicht die weitere Teilzeitförderung, sondern die gleiche Bezahlung von Teilzeitbeschäftigung, die gleichwertige Arbeit wie Vollzeitbeschäftigte leisten, pro Stunde. Derzeit erhalten Teilzeitbeschäftigte einen um 23% niedrigeren Stundenlohn als Vollzeitbeschäftigte. Die Differenz betrug im 1. Quartal 2008 4,17 Euro pro Stunde (destatis). Niedrige Stundenlöhne, die nicht durch Tätigkeiten, die eine unterschiedliche Qualifikation erfordern, zu erklären sind, müssten als Diskriminierung Teilzeitbeschäftigter betrachtet werden, die nach dem Teilzeit- und Befristungsgesetz verboten ist (§4 (1) TzBfG). Es muss durch weitere Forschung geklärt werden, ob die Einkommensdifferenz zulasten der Teilzeitbeschäftigten ausschließlich auf strukturelle Fragen zurückzuführen ist, oder ob die Tatsache einer geringeren vertraglichen Arbeitszeit (Teilzeit) selbst einen Erklärungsbeitrag zur geschlechtsspezifischen Einkommenslücke leistet. Ein Lohndifferential zwischen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten hat bereits Wolf (2001) für die 1990er Jahre nachgewiesen. Diese Berechnungen müssten mit aktuellen Daten wiederholt werden.

Brehmer/Seifert (2007) haben das Risiko untersucht, unterhalb die Schwelle eines Prekaritätslohns zu geraten. Dies ist für Teilzeitbeschäftigte 2,4- bis 3,1mal¹ so hoch wie für unbefristet Vollzeitbeschäftigte. Am größten ist es für geringfügig Beschäftigte: Sind sie unbefristet, besteht eine mehr als 11mal so hohe Gefahr für einen Prekaritätslohn, bei befristeten Minijobs ist die Gefahr 18mal so hoch. Das ist Ausdruck der Tatsache, dass ein großer Teil der Teilzeit- und Minijoberinnen ein Stundeneinkommen unterhalb der Niedriglohnschwelle² bezieht (Kalina/Weinkopf 2006, 2008).

53. Gibt es best-practice-Beispiele, die für Deutschland umsetzbar sind und welche sind dies?

54. Wie funktioniert das Schweizer-Modell der Lohnstrukturerhebung des Statistischen Bundesamts? Ist es auf Deutschland übertragbar?

55. Wäre ein Instrument analog des freiwilligen „Lohntests“ wie in der Schweiz auch in Deutschland sinnvoll? Ist die Freiwilligkeit“ Ziel führend?

56. Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann stellt Unternehmen in der Schweiz seit 2006 das Excel-Programm „Logib“ kostenlos zur Verfügung. Mit dieser Software können Unternehmen selbst überprüfen, ob sie Entgeltgleichheit zwischen Frauen und Männern gewährleisten. Was ist der Hintergrund für die Entwicklung und Einführung von „Logib“, wer war der Auftraggeber? Gibt es eine gesetzliche Grundlage? Wie funktioniert „Logib“? Wer hat das Programm entwickelt? Wie verbreitet ist „Logib“ mittlerweile, wie viele Unternehmen wenden es an bzw. wird es auch von anderen (Bundes-)institutionen angewandt? Ist der Lohntest für die Unternehmen verpflichtend oder auf freiwilliger Basis anzuwenden? Werden die Ergebnisse des Lohntests in einer Statistik erfasst oder sogar als Nachweis für die Berücksichtigung bei Ausschreibungen oder Fördermitteln berücksichtigt?

In die betriebliche Praxis wird in der Schweiz indirekt durch die Überwachung der Gleichstellung bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen Einfluss auf die Entgeltgleichheit genommen, wie es im Bundesgesetz zur Überwachung des Beschaffungswesens geregelt ist: Öffentliche Beschaffungsstellen dürfen über das Beschaffungswesen nur einen Auftrag an ein privatwirtschaftliches Unternehmen vergeben, das den Grundsatz der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann berücksichtigt. Dazu können staatliche Institutionen, zumeist das Bundesgleichstellungsbüro und die Gleichstel-

¹ 2,4 mal für unbefristet Teilzeitbeschäftigte, 3,1mal für befristet Teilzeitbeschäftigte

² Diese betrug für Deutschland gesamt 2003 1.661 € brutto mtl. (Vollzeit).

lungsbüros in den Kantonen, Kontrollen bezüglich der Einhaltung dieser Bestimmung bei den Auftragnehmern veranlassen (EBG 2008). Wird bei einem Unternehmen Lohndiskriminierung festgestellt, so können öffentliche Aufträge entzogen oder eine Konventionalstrafe ausgesprochen werden. Des Weiteren kann das betreffende Unternehmen von öffentlichen Aufträgen solange ausgeschlossen werden bis es die Lohngleichheit nachweislich gewährleistet.

In der Praxis fand diese Bestimmung in der Vergangenheit kaum Anwendung, da es an Instrumenten und Verfahren zur Lohngleichheitsprüfung in den Betrieben fehlte (CEDAW 2008: 137). Daraufhin wurde im Auftrag des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) und der Beschaffungskommission des Bundes (BKB) ein Kontrollinstrument entwickelt, das die Überprüfung der Einhaltung der Lohngleichheitsbestimmung in den einzelnen Betrieben ermöglichen soll. Jedoch werden für die Anwendung des Kontrollinstruments vertiefte statistische Kenntnisse benötigt. Daher vermittelt das EBG den Unternehmen ExpertInnen, die die Unternehmen bei der Analyse ihrer betrieblichen Lohnstruktur unterstützen. Des Weiteren wird den Unternehmen ein einfach anzuwendendes Selbsttestinstrument („Logib“) gratis zur Verfügung gestellt.

Methodisch basiert dieses Instrument auf einer Regressionsanalyse.

Wenn Lohnungleichheit festgestellt wird, werden mit den Verantwortlichen im Unternehmen Lösungsmöglichkeiten diskutiert. Diese ergeben sich aus den detaillierten Analysen der Beschäftigten.

Ob diese Methode auf Deutschland übertragbar ist, kann heute ohne eine detaillierte Überprüfung der Schweizer Lohnmess-Methode im Hinblick auf die verwendete Methode, die in Deutschland zur Verfügung stehenden Daten und die institutionellen Bedingungen nicht eindeutig beantwortet werden.

Literatur:

- Beblo, M., Wolf, E. (2003), Sind es die Erwerbsunterbrechungen? Ein Erklärungsbeitrag zum Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern in Deutschland, in: MittAB 4/2003, S. 560-572
- Beblo, M., Bender, S., Wolf, E. (2006), The Wage Effects of Entering Motherhood – A Within-firm Matching Approach, ZEW Discussion Paper, Nr. 06-053, Mannheim
- Bispinck, R., WSI-Tarifarchiv (2007), WSI-Tarifhandbuch 2007, Frankfurt am Main
- Bispinck, R., Schulten, T. (2008), Aktuelle Mindestlohn-debatte: Branchenlösungen oder gesetzlicher Mindestlohn?, in: WSI-Mitteilungen 03/2008
- Bispinck, R., WSI-Tarifarchiv (2008), WSI-Tarifhandbuch 2008, Frankfurt
- Brehmer, W., Seifert, H. (2007), Wie prekär sind atypische Beschäftigungsverhältnisse? Eine empirische Analyse, WSI-Diskussionspapier 156
- Carl, A., Krehnke, A. (2004), Geschlechterdiskriminierung bei der betrieblichen Grundentgeltfindung. Positionen und Perspektiven von Management, Betriebsrat und Beschäftigten. Wiesbaden
- CEDAW-Bericht / Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (Hrsg.) (2008), Dritter Bericht der Schweiz über die Umsetzung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW). Bericht über die rechtliche und tatsächliche Situation der Frauen in der Schweiz an die UNO.
<<http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intla/cintla.Par.0041.File.tmp/Bericht%20CEDAW%20de.pdf>>, Rev. 15.11.2008.
- Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (2008), Gleichstellung im Erwerb-leben. Gleichstellung in der Familie. <<http://www.ebg.admin.ch/index.html?lang=de>> Rev. 12.11.2008.
- Gartner, H., Stephan, G. (2004), How collective contracts and works councils reduce the gender wage gap, IAB DiscussionPaper, 7/2004
- Heinze, A., Wolf, E. (2006), Gender Earnings Gap in German Firms: The Impact of Firm Characteristics and Institutions, ZEW Discussion Paper No. 06-020, Mannheim
- Hinz, T., Gartner, H. (2005), Geschlechtsspezifische Lohnunterschiede in Branchen, Berufen und Betrieben, in: Zeitschrift für Soziologie, 1/2005, S. 22-39
- Holst, E. (2005), Führungskräfte im internationalen Vergleich: Frauen in Aufsichtsräten in Deutschland meist von Arbeitnehmervertretungen entsandt, in: DIW-Wochenbericht, S. 505-511
- Hübler, O. (2003), Geschlechtsspezifische Lohnunterschiede, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 36, S. 539-559
- Internationales Arbeitsamt (2007), Gleichheit bei der Arbeit: Den Herausforderungen begegnen. Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Genf
- Kalina, T., Weinkopf, C. (2006), Mindestens sechs Millionen Niedriglohnbeschäftigte in Deutschland: Welche Rolle spielen Teilzeit und Minijob? IAT-Report 2006-03
- Kalina, T., Weinkopf, C. (2008), Weitere Zunahme der Niedriglohnbeschäftigung: 2006 bereits rund 6,5 Millionen Beschäftigte betroffen, IAQ-Report 2008-01
- Pfarr, H. (Hg.) (2001), Ein Gesetz zur Gleichstellung der Geschlechter in der Privatwirtschaft. Edition der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

- Pfarr, H. (2004), Entgeltgleichheit in kollektiven Entgeltsystemen – Aufgabe für die Tarifparteien, die Rechtsprechung, aber auch die Gesetzgebung -, in: Oetker H. et al. (Hg.), 50 Jahre Bundesarbeitsgericht, München, S. 779-794
- Sigle-Rushton Wendy/ Waldfogel, Jane (2007): Motherhood and Women's Earnings in Anglo-american, Continental European, and Nordic Countries, in: Feminist Economics 13 (2), April 2007, pp. 55-91
- Sinus Sociovision (2008), Entgeltungleichheit zwischen Frauen und Männern. Einstellungen, Erfahrungen und Forderungen der Bevölkerung zum „gender pay gap“, im Auftrag des BMFSFJ. Berlin
- Tondorf, K., Jochmann-Döll, A. (2005), (Geschlechter-)Gerechte Leistungsvergütung? Vom (Durch-)Bruch des Leistungsprinzips in der Bezahlung, Hamburg
- Tondorf, K. (2007), Fair P(l)ay - Entgeltgleichheit für Frauen und Männer. Bundesministerium für Familie und Senioren, Frauen und Jugend (Hg.). Berlin
- Statistisches Bundesamt (2008), Familienland Deutschland. Begleitmaterial zur Pressekonferenz 22.Juli 2008
- Weckes, M. (2008), Geschlechterverteilung in Vorständen und Aufsichtsräten (unveröffentlichter Foliensatz), Düsseldorf
- Winter, R. (1998), Gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit. Ein Prinzip ohne Praxis. Baden-Baden
- Wolf, E. (2001), Comparing the part-time wage gap in Germany and the Netherlands, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)
- WSI in der HBS, INIFES, Forschungsgruppe Tondorf (2001), Bericht zur Berufs- und Einkommenssituation von Frauen und Männern, Düsseldorf
- Ziegler, A. (2005), Erwerbseinkommen, in: Bothfeld, S, et al., WSI-FrauenDatenReport 2005. Handbuch zur wirtschaftlichen und sozialen Situation von Frauen, Berlin