

Optionen und Maßnahmen



UniNETZ –
Universitäten und nachhaltige
Entwicklungsziele

Österreichs Handlungsoptionen
zur Umsetzung
der UN-Agenda 2030
für eine lebenswerte Zukunft.

Entgeltpolitik

Option 05_01

Autor_innen:

Ratzer, Brigitte (Technische Universität Wien);

Ranftl, Edeltraud (Johannes Kepler Universität Linz)

Reviewer_innen:

Aulenbacher, Brigitte (Johannes Kepler

Universität Linz); Hinterberger, Fritz (Universität

für angewandte Kunst Wien); Hofbauer, Johanna

(Wirtschaftsuniversität Wien)

Inhalt

3	05_01.1 Ziele der Option
3	05_01.2 Hintergrund der Option
8	05_01.3 Optionenbeschreibung
8	05_01.3.1 Beschreibung der Option Entgeltpolitik und der zugehörigen Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen
11	05_01.3.2 Erwartete Wirkungsweise
11	05_01.3.3 Bisherige Erfahrung mit dieser Option oder ähnlichen Optionen
12	05_01.3.4 Zeithorizont der Wirksamkeit
12	05_01.3.5 Interaktionen mit anderen Optionen
13	Literatur

05_01.1 Ziele der Option

Ziel der Option Entgeltpolitik ist es, die Lohn- und Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen kurzfristig zu verringern und langfristig abzuschaffen. Für Österreich hat die Statistik Austria den Indikator Gender Pay Gap dem sehr allgemein gefassten Target 5.1. „*Alle Formen der Diskriminierung von Frauen und Mädchen überall auf der Welt beenden*“ zugeordnet. Eine weitere Basis der Option ist die in Target 5.5 angesprochene *Teilhabe und Chancengleichheit von Frauen im wirtschaftlichen Leben*. Eine Überprüfung der Zielerreichung dieser Option ist relativ einfach, es wird schon jetzt jährlich der nationale *Gender Pay Gap* im Rahmen der EU Berichtspflichten von der Statistik Austria (2020, 2020a) erstellt.

05_01.2 Hintergrund der Option

Zur Höhe des Gender Pay Gap

Zwischen Frauen und Männern besteht in Österreich nach wie vor ein sehr hohes Lohn- und Einkommensgefälle¹. Je nach Berechnung unterscheiden sich die Angaben über die genaue Höhe des *Gender Pay Gap* erheblich. In Kürze: Für die Messung können Jahres-, Monats- oder Stundenlöhne betrachtet werden. Die Berechnung kann sich auf Brutto- oder Nettoeinkommen beziehen oder es können einzelne Gruppen (z.B. Lehrlinge, Teilzeit- oder Saisonbeschäftigte) aus der Analyse ausgeschlossen werden (Geisberger & Glaser, 2017).

Die größten Unterschiede in den Einkommen zeigen sich, wenn die mittleren **Bruttojahreseinkommen** aller unselbständig erwerbstätigen Frauen und Männer verglichen werden. Das bedeutet zu vergleichen, wieviel eine Person brutto innerhalb eines Jahres verdient hat. Das ist insofern eine wichtige Kenngröße, als hohe Bruttostundenverdienste nicht viel nützen, wenn nur Teilzeit gearbeitet werden kann und damit das tatsächlich erzielbare Einkommen gering ausfällt. Innerhalb der letzten zehn Jahre sank in Österreich die Einkommensdifferenz bei den mittleren Bruttojahreseinkommen von 40,9 % (2008) auf 36,7 % (2018) und betrug somit bei Frauen 21.996 Euro, bei Männern 34.730 Euro. Tatsächlich ausbezahlte Einkommen, also die Nettolöhne, weisen aufgrund steuerlicher Umverteilungseffekte eine geringere Differenz aus: Im Jahr 2018 haben Frauen im Durchschnitt **netto** um 30 % weniger verdient als Männer, nämlich Frauen 17.578 Euro und Männer 25.113 Euro. Dies sind die Beträge in Euro, welche die Menschen real zum Leben zur Verfügung haben (Statistik Austria, 2020a).

Die häufigste Darstellungsart ist jedoch der EU-Indikator **Bruttostundenverdienst**. Dieser misst, wieviel eine Person in einer Arbeitsstunde brutto verdient hat. Gemäß EU-Definition bezeichnet der *Gender Pay Gap* den prozentualen Unterschied zwischen den durchschnittlichen Bruttostundenverdiensten der männlichen und weiblichen unselbständig Erwerbstätigen².

- 1 In der öffentlichen Diskussion sind für den (juristisch korrekten) Begriff des Entgelts unterschiedliche Bezeichnungen gebräuchlich: Lohn, Gehalt, Sold, Vergütung.
- 2 Internationale Vorbilder für eine transparente Darstellung der Entlohnung sind Schweden und Norwegen: Schon seit 1766 gilt in Schweden das Grundprinzip, dass staatliches Handeln und behördliche Akten grundsätzlich öffentlich und für Bürger_innen einsehbar sind – inklusive Steuerbescheide. Jährlich erscheint der Taxeringskalender, sortiert nach Postleitzahlen, in dem jede_r Bürger_in nachschlagen kann, welches Einkommen und Vermögen der/die Nachbar_in oder der/die Chef_in tatsächlich versteuert (vgl. Hopf, 2017). Auch in Norwegen sind die Einkommen der Bürger_innen seit 2001 transparent. Die Folge: Viele Niedrigverdiener_innen verglichen die Gehälter und suchten sich einen neuen Job. Anschließend stiegen die Löhne der Niedrigverdiener_innen landesweit um 4,8 Prozent (Rege & Solli, 2010).

Einfach gesagt: Wieviel verdient ein Mann durchschnittlich in einer Stunde und wieviel verdient eine Frau durchschnittlich in einer Stunde? Diese Berechnungsart hat den Vorteil, dass Voll- und Teilzeitbeschäftigte unmittelbar miteinander verglichen werden können. Der so berechnete *Gender Pay Gap* liegt im Jahr 2018 bei 20,4%. Österreich liegt beim *Gender Pay Gap* deutlich über dem Durchschnitt der EU-28 von 15,0%. (Statistik Austria, 2020a). An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass die Bruttostundenverdienste von nicht österreichischen Staatsangehörigen um 22,3% unter jenen von Österreicher_innen liegen (Statistik Austria, 2020b; Statistisches Bundesamt, 2021).

Die Daten der Statistik Austria (2020a) zeigen ferner, dass es in Österreich keine einzige Berufsgruppe oder Branche gibt, in der Frauen gleich viel pro Stunde (brutto) verdienen wie Männer. Der *Gender Pay Gap* auf Basis von Bruttostundenlöhnen ist ein wichtiger Indikator, um ein Stück weit die unterschiedliche Wertigkeit und somit Entlohnung der Arbeitstätigkeiten, die von Frauen und Männern verrichtet werden, aufzuzeigen.

Trotz unterschiedlicher Berechnungsmethoden für die Entgelt- und Einkommensunterschiede zwischen den Geschlechtern ist letztlich festzuhalten, dass alle Indikatoren einen Handlungsbedarf in Österreich unterstreichen.

Der *Gender Pay Gap* ist unmittelbar die Grundlage für weitere Ungleichheit. Wer weniger verdient, bekommt weniger Pension. Der *Gender Pension Gap* in Österreich lag im Jahr 2019 bei 42,82 % und ist damit ganz deutlich größer als der EU-Durchschnitt von 30 %. Unter allen neuzuerkannten Alterspensionen 2018 lag der geschlechtsspezifische Pensionsunterschied im Median sogar bei 49,2 % (Mayrhuber & Mairhuber, 2020).

Ursachen für den Gender Pay Gap?

Was die Ursachen für diese Unterschiede in der Entlohnung angeht, so müssen verschiedene Faktoren betrachtet werden. Das sind zunächst Faktoren, die überhaupt erst die **Voraussetzung für eine volle Teilhabe am Arbeitsmarkt** darstellen. Hier finden sich strukturelle Themen wie das Fehlen ausreichender und qualitativ hochwertiger, öffentlicher Kinderbetreuungs- und Pflegeplätze. Ebenso strukturell bedingt sind die Fragen der Berufsunterbrechung (Elternkarenz), längerer Teilzeitphasen und nicht egalitär geteilter Sorgeverantwortung; letzteres würde eine deutliche Ausweitung von Väterkarenz bedeuten. Darüber hinaus ist in diesem Zusammenhang die Frage nach der Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit innerhalb der Haushalte zu stellen. Schließlich spielen hier auch Fragen über das Stundenausmaß einer Vollzeitwerbstätigkeit – Stichwort Arbeitszeitreduktion – eine große Rolle.

Sind Voraussetzungen vorhanden, die einen ungehinderten Zugang zu Vollzeitarbeit – wie im Konzept des *Adult Worker* vorgesehen – ermöglichen, kommen andere Faktoren ins Spiel, die zu niedriger und ungleicher Entlohnung führen. **Vertikale Segregation** bezeichnet die ungleiche Verteilung von Männern und Frauen innerhalb von beruflichen wie betrieblichen Hierarchiestufen. **Führungs- und Spitzenpositionen** sind nach wie vor stark männlich dominiert (Gläserne Decke, Gläserne Wände, Leaky Pipeline), auch in Branchen, wo das Geschlechterverhältnis ausgewogen ist oder Frauen den überwiegenden Teil der Arbeitskräfte stellen (Acker, 1990; Leitner & Dibiasi, 2015; Eagly & Karau,

Schweden hat sehr umfassende Regelungen, um Lohntransparenz zu garantieren. In Österreich – so Hopf (2017) – könnten die Entgelte zumindest namentlich anonymisiert in Stellenausschreibungen und innerhalb von Unternehmen bekannt gemacht werden.

2002). **Horizontale Segregation** bezeichnet die ungleiche Verteilung von Männern und Frauen bei **bestimmten Berufen, Tätigkeitsbereichen und Branchen**. Es zeigt sich, dass männerdominierte Bereiche höhere Entlohnung aufweisen und dass männlich konnotierte Arbeit systematisch höher gewertet wird als weiblich konnotierte Arbeit (Jochmann-Döll & Ranftl, 2010; Ranftl, 2016).

Und schließlich werden auch bei gleicher Hierarchiestufe und gleicher Branche oft unterschiedliche Entgelte bezahlt, was vor allem durch hohe **Intransparenz bei der Entlohnung** in Österreich möglich wird². Die Menschen können meist nicht wissen, wieviel Entgelt ihnen für welche Leistung zusteht. Das erschwert Lohn- bzw. Gehaltsverhandlungen, bei denen Frauen meist auch schlechter abschneiden als männliche Kollegen. Während dies lange Zeit damit erklärt wurde, dass Frauen zu wenig fordern und zu selten ihr Entgelt verhandeln, zeigen die empirischen Ergebnisse einer wissenschaftlichen Studie (Artz, Goodall & Oswald, 2018) deutlich, dass Frauen zwar danach fragen, aber nicht bekommen. Frauen verdienen dort, wo Gehälter verhandelt werden können, nicht deswegen weniger Geld, weil sie schlechter verhandeln, sondern weil sie weniger oft Erfolg damit haben (Artz, Goodall & Oswald, 2018). Hier spielt zusätzlich noch die Bewertung des Erwerbsverhaltens eine wichtige Rolle, wobei beispielsweise Fluktuationen aufgrund von Elternkarenz als Problem gesehen werden, Fluktuationen aufgrund von hierarchischem Aufstieg hingegen erwünscht sind.

Allein mit der Segregation am Arbeitsmarkt kann Ungleichheit nicht erklärt werden. Es ist, das sei mit Blick auf historische Entwicklungen explizit betont, relativ beliebig, welche Arbeit als Frauen oder Männerarbeit klassifiziert wird. Mit der Kategorisierung von Arbeit als weiblich oder männlich ist meist auch eine unterschiedliche Bewertung und Entlohnung verbunden. Als weiblich angesehene Berufe und Tätigkeiten haben gesellschaftlich ein geringeres Prestige und „Frauenberufe“ werden häufig mit leichteren Arbeiten verbunden (Ranftl, 2016).

Eine ganz wesentliche Ursache für ungleiche Entgelte ist, dass Arbeitsbewertungen und Entlohnungssysteme oftmals einen *Gender Bias* aufweisen. Dieser verbirgt sich hinter neutral erscheinenden Kriterien und Verfahren und kann durch diskriminierungskritische Prüfung aufgedeckt werden. Die verschiedenen Ursachen für niedrige und ungleiche Entlohnung von Frauen werden meist nicht klar getrennt, was aber für die Entwicklung von zielführenden Strategien hin zu *Equal Pay* unerlässlich ist. Es macht einen Unterschied, ob Frauen erst gar nicht in bestimmte Positionen kommen, ob sie wegen mangelnder öffentlicher Kinderbetreuung nur Teilzeit arbeiten können oder ob sie bei der Entlohnung selbst, deren Basis die Bewertung ist, benachteiligt behandelt werden (Ranftl, 2016).

Insgesamt ist festzustellen: Das rechtlich verankerte Prinzip der Gleichwertigkeit von äußerlich unterschiedlicher Arbeit ist nach wie vor „ein Prinzip ohne Praxis“ (Winter, 1998, S. 301) geblieben.

Aktuelle Maßnahmen zur Senkung des Gender Pay Gap

Politisch werden seit vielen Jahren Maßnahmen gesetzt, um den *Gender Pay Gap* in Österreich zu verringern. Dazu zählen strukturelle Maßnahmen wie der Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen³, Bestimmungen zur Lohntransparenz im Gleichbehandlungsgesetz, Möglichkei-

³ Bundesgesetz über die Gleichbehandlung (Gleichbehandlungsgesetz – GIBG) 2004 idF BGBl. I Nr. 16/2020

ten zur Väterkarenz und eine Reihe von individuellen Maßnahmen, wie Initiativen zur Förderung von Frauen in wirtschaftlichen Führungs- und Entscheidungspositionen sowie Initiativen, die Mädchen und Frauen verstärkt für besser bezahlte Branchen – vor allem den sog. MINT-Bereich (**M**athematik, **I**nformatik, **N**aturwissenschaft und **T**echnik) – interessieren sollen.

Bei der Vorstellung der Maßnahmen zur Kinderbetreuung sei vorab betont, dass diese einen entscheidenden Einfluss auf die Erwerbsbeteiligung haben (ob und in welchem Ausmaß Frauen berufstätig werden können), aber kaum ein Zusammenhang mit dem *Gender Pay Gap* nachweisbar ist (Geisberger & Glaser, 2017). Zu den Maßnahmen für mehr Kinderbetreuung zählen jedenfalls

1. der bundesweite Ausbau von Kinderbetreuungsangeboten, insbesondere für unter 3-jährige, aber auch 3–6-jährige Kinder (siehe Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Elementarpädagogik für die Kindergartenjahre 2018/19 bis 2021/22), der sich an den Barcelona-Zielen (mindestens 33 % Betreuungsplätze für unter 3-jährige, mindestens 90 % Betreuungsplätze für 3–6-jährige) orientiert. Derzeit wird in Österreich die Zielsetzung bei den unter 3-jährigen verfehlt, die Statistik Austria (2020c) weist für das Kindergartenjahr 2019/20 gerade 30,1 % Betreuungsquote aus, allerdings variiert diese stark nach Bundesländern.
2. der Ausbau von Ganztageschulen, der 2017 mit dem Bildungsinvestitionsgesetz 2017 (BIG) eine Neuregelung erfuhr⁴, welche mit der Novelle 2019 ihre heutige Form erhielt. Ursprüngliches Ziel war es, bis 2025 eine Betreuungsquote von 40 % in ganztägigen Schulformen zu erreichen. Für jede Familie sollte es möglich sein, dass ihre Kinder in einem Umkreis von nicht mehr als 20 km vom Wohnort entfernt eine ganztägige Schule besuchen können. Mit der Novelle von 2019 wurde das Ziel der Erreichung einer 40-Prozent-Quote auf das Jahr 2033 verschoben⁵ (Mitterer & Seisenbacher, 2020).

Ebenfalls um Kinderbetreuung geht es bei der Frage, wie die Elternkarenz zwischen zwei Elternteilen aufgeteilt wird. Diese Verteilung ist noch immer stark ungleich, so wurden laut Rechnungshof im Jahr 2018 nur 4,5 der Karenztage von Männern in Anspruch genommen (Rechnungshof, 2020). Diese Rate stagniert seit mehr als 10 Jahren. Maßnahmenvorschläge dazu finden sich in Option 05_02. *Die paritätische Umverteilung von kinderbezogenen Betreuungs und Versorgungsaufgaben.*

Eine weitere gesetzte Maßnahme geht davon aus, dass Entgeltungleichheit mit einer Erhöhung der Einkommenstransparenz verringert werden kann. Seit 2011 besteht gemäß dem österreichischen Gleichbehandlungsgesetz die Verpflichtung, in Stelleninseraten den kollektivvertraglichen Mindestlohn und gegebenenfalls die Bereitschaft zur Überzahlung anzugeben. Ebenso seit 2011 besteht für Unternehmen (derzeit ab 150 Mitarbeiter_innen) die Verpflichtung, alle zwei Jahre einen Einkommensbericht zu erstellen. Die bisher gesetzten Maßnahmen – die Offenlegung von Mindestgrenzen und Einkommensberichte – zeigen derzeit keinerlei signifikante Wirkung (siehe dazu vorgeschlagene Maßnahmen).

4 Bildungsinvestitionsgesetz 2017 idF BGBl. I Nr. 87/2019

5 https://www.staedtebund.gv.at/fileadmin/USERDATA/presse/dokumente/Factsheets_Pflichtschule_und_Tagesbetreuung_20200121.pdf

Auch ein Gehaltsrechner soll Frauen dabei unterstützen, „gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit“ zu fordern (siehe: www.gehaltsrechner.gv.at).

Beim Thema Frauenkarrieren und *Gläserne Decke* setzt die österreichische Politik vorrangig auf Initiativen zur Förderung von Frauen in wirtschaftlichen Führungs- und Entscheidungspositionen, wie beispielsweise das EU-Projekt „Frauen in Führungspositionen. Women are top!“⁶. Ebenso zählt die „Bundesfrauenquote“ zu diesen Maßnahmen.

Nicht zuletzt wurden zahlreiche MINT-Aktivitäten gestartet, alle mit dem Ziel, Mädchen und Frauen stärker für die Bereiche Naturwissenschaft und Technik zu interessieren und zu Ausbildungen und entsprechenden Berufen zu motivieren.

Schwerpunkte der Argumentation in der politischen Diskussion zu Einkommensunterschieden zwischen den Geschlechtern sind somit Strategien zur Verringerung der geschlechtlichen Segregation am Arbeitsmarkt (z.B. Frauen & Technik-Initiativen) sowie die Themen Frauen in Führungspositionen, Einkommenstransparenz⁷ und Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

Wenn sich auch das *Gender Pay Gap* in Österreich sehr langsam verringert, so bleibt der Abstand zum EU-Durchschnitt konstant und ist zuletzt sogar wieder angestiegen. Die bisher gesetzten Maßnahmen zeigen also nicht die gewünschte Wirkung.

Wenig im Fokus ist bisher das Prinzip der möglichen Gleichwertigkeit von äußerlich unterschiedlicher Arbeit. *„Frauen werden schlechter bezahlt, weil sie in Frauenberufen tätig sind, und Frauenberufe werden schlechter bezahlt, weil sie von Frauen ausgeübt werden.“* (Shepela & Viviano, 1984, S. 47, eigene Übersetzung). Der Zusammenhang von frauendominierten Arbeitsbereichen und niedriger Entlohnung wurde in zahlreichen Studien nachgewiesen. Weiblich konnotierte Arbeit wird systematisch niedriger gewertet als männlich konnotierte Arbeit. Alle Ergebnisse zeigen deutlich, dass die Lösung der Frage Entgeltgleichheit in der Bewertung von Arbeit liegt, konkret im Prinzip der Gleichwertigkeit von äußerlich unterschiedlichen Arbeiten (Ranftl, 2016).

An Absichtserklärungen, dass man die „Entgeltlücke“ schließen will, mangelt es nicht. *„Aber die Erkenntnisse und Ergebnisse von Forschungen und Analysen zur Problematik der Entgeltungleichheit fallen nicht auf den entsprechenden Resonanzboden, von dem aus sie gezielt in Richtung „Equal Pay“ weitergetragen werden.“* (Ranftl, 2016, S. 95). Dabei fehlt es nicht an Daten und Fakten, an Ursachenforschung und wissenschaftlich informierten Maßnahmenvorschlägen zum *Gender Pay Gap*. Es fehlt bisher jedoch der politische Wille von Bundesregierungen, es fehlen ebenso die Konzepte aus den für Frauen⁸, für Arbeit, für Bildung und für Soziales zuständigen Ministerien und es fehlt an Unterstützung seitens der Sozialpartner in den Kollektivvertragsverhandlungen.

6 Nationaler Aktionsplan: Gleichstellung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt, <http://www.frauenfuehren.at/>

7 Aufgrund der Empfehlungen der EU Kommission (2014/124/EU). Eine erste Evaluierung liegt vor. Siehe dazu Eurofound 2018.

8 Der 2010 vorgelegte Nationale Aktionsplan: Gleichstellung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt, enthält zwar den Punkt „Arbeit neu bewerten“ (Bundeskanzleramt, 2010, S. 39f.), wurde aber im Wesentlichen nicht umgesetzt.

05_01.3 Optionenbeschreibung

05_01.3.1 Beschreibung der Option Entgeltpolitik und der zugehörigen Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen

Die ungleiche Bewertung von frauendominierten Tätigkeiten und Berufen ist ein strukturelles Problem, daher sind systematische Lösungen zu suchen. Arbeitsbewertungs- und Entlohnungssysteme sind ein zentraler Schlüssel hin zur gleichen Entlohnung bei gleicher und gleichwertiger Arbeit. Diese Systeme müssen den normativen Vorgaben nach Durchschaubarkeit und Transparenz entsprechen ebenso einheitlichen Kriterien für alle Beschäftigte einer Organisation⁹ beinhalten, sowie die Art der zu verrichtenden Tätigkeit objektiv berücksichtigen. Eine Analyse der Wirkung auf frauen und männerdominierte Arbeiten muss ebenfalls Teil dieser Bewertungssysteme sein (Ranftl 2016).

Um nun den rechtlich verankerten Grundsatz des gleichen Entgelts für Frauen und Männer bei gleicher und gleichwertiger Arbeit und somit die EU Verträge (z.B. Vertrag über die Arbeitsweise der EU [AEUV, Artikel 157], demzufolge jeder Mitgliedstaat verpflichtet ist, die Anwendung des Grundsatzes der Entgeltgleichheit sicherzustellen) in die Praxis umzusetzen, sind die wesentlichen *Key Player* der Staat bzw. die Regierung, Arbeitgeber_innen und ihre Verbände und Gewerkschaften bzw. der ÖGB gefordert, gezielte Maßnahmen zu entwickeln.

Maßnahmenbündel 1: Ebene Staat und Regierung

a) Sensibilisierungskampagne: aktuell zu sog. lebensrelevanten Arbeitstätigkeiten und deren gesellschaftlichem Wert

Die österreichische Bundesregierung startet und finanziert flankierend zu den weiteren Maßnahmen eine groß angelegte Öffentlichkeitskampagne. Es werden (in einem ersten Schritt) die derzeit oft als „systemrelevant“ bezeichneten Tätigkeiten in ihrem Wert für die Gesellschaft und jede_n Einzelne_n dargestellt und entsprechend gewürdigt. Derzeit ist geschlechtlich konnotiert, was gesellschaftlich als wichtig gilt, die Arbeit am und für den Menschen ist beispielsweise gegenüber der Nutzung digitaler Technologien untergeordnet.

Die Verbindung zwischen als weiblich wahrgenommenen Tätigkeiten und Sphären mit gesellschaftlicher Anerkennung und Wertschätzung ist für die Verringerung des *Gender Pay Gap* zentral und muss seitens der Bundesregierung, aber auch auf Ebene der Länder und Gemeinden stets neu thematisiert und öffentlich betont werden. Wenn von Seiten der Bundesregierung klare Botschaften gesetzt werden, kann die Bevölkerung für die Problematik der „Gleichwertigkeit“ weiblich konnotierter Arbeitstätigkeiten sensibilisiert und auch klar transportiert werden, dass bestimmte, aktuell als systemrelevant bezeichnete Arbeitstätigkeiten, gesellschaftlich äußerst notwendig sind und einer gerechten Bewertung und den Anforderungen angemessener Entlohnung bedürfen.

⁹ Bzw. jene Beschäftigten, für die die gleichen Kollektivvertragsparteien zuständig sind

¹ <http://www.eu-fusions.org>, ² <http://www.refreshcoe.eu>, ³ <http://www.reducefoodwaste.eu>

b) Transparenz der Entgelte: Novellierung der Einkommensberichte

Eines der proaktiven Gesetze, um Transparenz in der Entlohnung herzustellen, ist im Gleichbehandlungsgesetz § 11a geregelt. Aktuell sind nur Unternehmen mit 150 und mehr dauerhaft Beschäftigten dazu verpflichtet, alle zwei Jahre Einkommensberichte zu erstellen und über die durchschnittlichen Entgelte von Frauen und Männern nach Entgeltgruppen unternehmensintern zu berichten. Debatten dazu kritisieren, dass keine vertiefenden Analysen (z.B. um Gleichwertigkeit festzustellen) gemacht werden müssen und keinerlei Sanktionen vorgesehen sind, wenn ein Einkommensbericht nicht erstellt wird. Ebenso gibt es Diskussionen zur Betriebsgröße, ab der ein Einkommensbericht vorgelegt werden muss (beispielsweise ab 50 oder 20 Mitarbeitenden) und welche Entgeltbestandteile neben dem Grundlohn bzw. Gehalt erhoben und analysiert werden müssten – etwa Zuschläge, Bonuszahlungen oder Sachleistungen. Außerdem wird in den Einkommensberichten nur nach Geschlecht differenziert, weitere mögliche Ungleichheitsdimensionen z.B. ethnischer Zugehörigkeit oder sexuelle Orientierung, werden gar nicht erst berücksichtigt.

Da die EU-Kommission vier Maßnahmen empfohlen hat (EU-Kommission, 2014), um Transparenz der Entgelte zu gewährleisten, wurden erste Erfahrungen zu den Maßnahmen, die von Auskunftsrecht für die Beschäftigten über eine Verpflichtung der Unternehmen, ein *Audit* über geschlechtliche Entgeltunterschiede durchzuführen bis hin zur Ebene von Tarif- bzw. kollektiven Verhandlungen reichen, gesammelt und analysiert (Eurofound, 2018). Die Ergebnisse zeigen, dass nur in Ländern mit der definitiven Verpflichtung *Pay-Audits* durchzuführen und darauf aufbauende Maßnahmen, z.B. Entgeltanpassungspläne, zu entwickeln, von einem wirkungsvollen Instrument gesprochen werden kann (Eurofound, 2018, S. 12). Die Analyse zeigen ferner, dass Personalverantwortliche positiv zu den *Equal Pay Audits* eingestellt sind, wenn sie entsprechend für die Problematik der ungleichen Entlohnung sensibilisiert sind und entsprechende (kostenlose) Schulungen erhalten haben.

Maßnahmenbündel 2: Ebene der überbetrieblichen Sozialpartnerschaft

c) Kriterien zur Bewertung von Arbeitstätigkeiten in Kollektivverträgen entwickeln, die Diskriminierung reduzieren

Um der Komplexität von Bewertungssystemen Rechnung zu tragen, ist die Neubewertung von Branchenlöhnen im Rahmen von wissenschaftlichen Projekten bzw. mit wissenschaftlicher Begleitung durchzuführen. Wie sich in der Covid-Krise zeigt, sind es insbesondere sogenannte systemrelevante Berufe, in denen vorwiegend Frauen arbeiten, die aber gleichzeitig schlecht entlohnt sind. Dem vorübergehenden Beklatschen und über die aktuellen Bonuszahlungen hinaus müssen gezielt Aufwertungsstrategien (sowie eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen) folgen.

Für folgende Branchen sind in einem ersten Schritt eine diskriminierungskritische Prüfung und eine Neubewertung der Entlohnungssysteme vorzunehmen:

- Kinderbetreuung inkl. Elementarpädagogik
- Pflegeberufe und Altenbetreuung

- (Lebensmittel-)Einzelhandel
- Reinigung

Dabei ist zu hinterfragen bzw. zu prüfen, welche Entlohnungs- und Einstufungskriterien derzeit existieren und ob diese im Einklang mit der EU-Rechtsprechung stehen. So kann mögliches Diskriminierungspotential im Arbeitsbewertungs- und Entgeltsystem aufgespürt werden. Nur ein Beispiel für mögliche Ungleichbehandlung: wenn Verantwortung für Führung von Mitarbeiter_innen gewertet wird, nicht aber Verantwortung für das Wohlergehen von Personen, was insbesondere für Beschäftigte in Pflege- und *Care Berufen* bedeutsam ist. Diskriminierungspotential versteckt sich – wie erwähnt – hinter neutral erscheinenden Kriterien. Auf Basis dieser Prüfung und einer Analyse der Arbeitsanforderungen sind diskriminierungsfreiere Kriterien für die Bewertung zu entwickeln.

Das Projekt als solches muss von den überbetrieblichen Sozialpartnern in Kooperation bzw. unter Einbeziehung von *Equal Pay* Expert_innen durchgeführt werden. Ziel ist es, mittelfristig diskriminierungsfreie kollektivvertragliche Regelungen zu entwickeln und wirksam zu implementieren.

Die Aushandlung von (Branchen-)Kollektivverträgen obliegt in Österreich der Sozialpartnerschaft. Interessensgegensätze von Arbeitgeber_innen und Arbeitnehmer_innen sollen durch Konsenspolitik gelöst und weitergehende, offene Konflikte vermieden werden (siehe Homepage www.sozialpartner.at). So handeln sie Kollektivverträge aus, die in aller Regel von der jeweiligen Unterorganisation der Wirtschaftskammer und auf Arbeitnehmer_innenseite von den Fachgewerkschaften abgeschlossen werden.

Um die Aushandlung von gerechten Kollektivverträgen, die dem Gebot der gleichen Entlohnung von gleicher und gleichwertiger Arbeit Genüge tun, zu unterstützen, existieren bereits eine Reihe von Materialien und so genannte Check-Listen. So hat die International Labor Organisation (ILO, deutsch: IAO) einen Leitfaden zur genderneutralen Tätigkeitsbewertung herausgegeben (ILO, 2016). Ebenso gibt es umfangreiche Materialien und weitere Prüflisten z.B. aus Deutschland (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend BMFSFJ, 2003; Jochmann-Döll & Tondorf, 2009), Belgien (Pasteel, o. J.), Großbritannien (Equal Opportunities Commission EOC, 2003).

d) Jährlicher Runder Tisch bzw. Entgeltgleichheitskonferenzen der Sozialpartner

Jeweils vor den jährlichen Lohnrunden der Sozialpartner ist ein Runder Tisch bzw. eine gesonderte Konferenz mit Vertreter_innen der Branche abzuhalten, die vor der Kollektivvertragsverhandlung stehen. Im Zentrum der Diskussionen, der Vorträge und Debatten sind die Problematiken des Grundsatzes der „Entgeltgleichheit“ und Maßnahmen zur Umsetzung des Gebots der Gleichwertigkeit. Diese Einrichtung soll dazu dienen, gezielt die Frage von *Equal Pay* in der jeweiligen Branche zu behandeln und damit nicht erst bis zu den offiziellen Kollektivvertragsverhandlungen zu warten, da die Geschlechterverhältnisse dort bislang kaum im Fokus stehen.¹⁰

Wenn dieser Runde Tisch als gesetzgeberische Maßnahme eingeführt wird, ist sichergestellt, dass der Aspekt der Entgeltgleichheit in den Tarifverhandlungen explizit behandelt wird. Eine Reihe von europäischen Staaten, etwa Belgien, Dänemark, Großbritannien und Estland

¹⁰ Siehe dazu u.a. die IAB-Studie von Gärtner, Debora, Grimm, Veronika, Lang, Julia & Stephan, Gesine (2014)

haben bereits vergleichbare Initiativen gesetzt (Europäische Kommission, 2017).

Maßnahmenebene 3: Betriebliche Ebene

e) Eingruppierung der Arbeitstätigkeiten und faire Entlohnung

Auf Ebene der Betriebe kann es (u.a. aufgrund von vage formulierten Eingruppierungskriterien in Kollektivverträgen) ebenfalls zu Geschlechterdiskriminierung bei der Entlohnung kommen. Aber auch Betriebsvereinbarungen können Kriterien enthalten, die dem Grundsatz der „Lohngleichheit“ nicht entsprechen (Ranftl, Buchinger, Gschwandtner & Meggeneder, 2002).

Betriebe könnten – selbst, wenn dies durch die aktuell geltende Regelung der „Einkommensberichte“ noch nicht gefordert ist – von sich aus detaillierte *Equal Pay Reviews* erstellen und Diskriminierungspotential in ihren Entgeltstrukturen aufspüren. Wenn es Hinweise auf geschlechtliche Ungleichbehandlung bei den Entgelten gibt, müssen diese geprüft und schlussendlich beseitigt werden (Mayr & Erler, 2019). Dazu sind so genannte Entgeltanpassungspläne, die auch Fristen für die Umsetzung enthalten, zu entwickeln. Eine Sofortmaßnahme bestünde im Anheben der untersten Entgeltgruppen, sodass es den Beschäftigten möglich ist, ihren Lebensunterhalt durch eine Vollzeitbeschäftigung zu bestreiten.

Um die Betriebe bei der Umsetzung fairer Entlohnungen zu unterstützen, ist ein Anreizsystem analog zu dem bereits etablierten FEMtech Karriere Programm der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft FFG einzurichten. Der Fokus des Programmes liegt auf einer möglichen Entgeltungleichheit zwischen Frauen und Männern in Betrieben inklusive eines *Gender-Check* der Einordnung der Anforderungen (entlang von diskriminierungsfreien Kriterien) und Bewertung der Tätigkeiten.

Um die Umsetzung dieser Förderung zu erleichtern, sollte die betriebliche Ebene über die jeweiligen Sozialpartner erreicht und eingebunden werden.

05_01.3.2. Erwartete Wirkungsweise

Bei vollständiger Umsetzung von diskriminierungsfreien Bewertungs- und Eingruppierungskriterien in Kollektivverträgen sowie der Beseitigung einer möglichen Entgeltungleichheit zwischen Frauen und Männern in Betrieben lässt sich erwarten, dass ein Großteil des derzeitigen *Gender Pay Gap* verschwindet. Konkret erklärt die branchen- und berufsspezifische Segregation des Arbeitsmarkts, wonach Frauen und Männer in unterschiedlichen Wirtschaftsbereichen und Berufen tätig sind, im statistischen Modell rund 60 % des *Gender Pay Gap* (Geisberger & Glaser, 2017).

05_01.3.3. Bisherige Erfahrung mit dieser Option oder ähnlichen Optionen

Es gibt auf internationaler und europäischer Ebene mittlerweile zahlreiche Erfahrungen mit Maßnahmen zum Schließen des *Gender Pay Gap*, diese reichen von Sensibilisierungskampagnen für die Problematik bis hin zu Berichten über Betriebsprojekte und die Entwicklung von diskriminierungsfreien Entgeltsystemen. Marie-Therese Chicha (2006) hat vergleichende Analysen zu verschiedenen Maßnahmen angestellt. Einen Überblick über aktuelle Maßnahmen in Europa liefert ein Bericht der *Business*

and *Professional Women International* (BPW, 2020) und Tagungsberichte z.B. der *Internationalen Konferenz Modelle und Initiativen zur Entgeltgleichheit* in Berlin (BMFSFJ, 2003) liegen ebenfalls vor. Ein allgemeines Ergebnis all dieser Dokumentationen und Berichte ist, dass eine Kombination verschiedener Maßnahmen (proaktive Gesetze, detaillierte *Pay-Audits* auf betrieblicher Ebene, Sensibilisierungskampagnen etc.) notwendig sind, um das Prinzip der Entgeltgleichheit in die Praxis umzusetzen.

05_01.3.4. Zeithorizont der Wirksamkeit

Langfristig:

Wenn die Maßnahmen umgesetzt werden, dann ist deren Wirksamkeit langfristig. Dies deshalb, weil die Einreichungskriterien in Kollektivverträgen so verhandelt werden, dass sie langfristig gelten. Die Anpassung der Entgelte, also die sog. „Lohnrunden“ hingegen finden jährlich statt.

Kurzfristig:

Sensibilisierungskampagne zum Grundsatz der Gleichwertigkeit und gesellschaftlicher Unterbewertung weiblich konnotierter Arbeitstätigkeiten in so genannten systemrelevanten Bereichen (z.B. Pflege- und Betreuungsberufe, Gesundheitsberufe, Reinigung). Zeithorizont: Start innerhalb weniger Monate.

Mittelfristig:

Die Erstellung von diskriminierungsfreien Kollektivverträgen ist bei konsequenter Arbeit der Sozialpartner unter wissenschaftlicher Begleitung mit einem Zeithorizont von 3-5 Jahren anzusetzen. Für kurzfristige Effekte kann dem eine Anhebung der untersten Entgeltgruppen vorangestellt werden.

Eine Novellierung des Paragraphen 11a im Gleichbehandlungsgesetz wird unter der Voraussetzung, dass ehest möglich (noch 2021) ein erster Entwurf der Gleichbehandlungskommission vorliegt, bis 2025 möglich sein. Die EU hat die Evaluierung der Maßnahmen zu Transparenz der Entlohnungen abgeschlossen. Die Ergebnisse sind auch eine Basis für den Entwurf, der u.a. mit den österreichischen Sozialpartnern, *Equal Pay Expert_innen* weiter diskutiert werden muss.

05_01.3.6. Interaktionen mit anderen Optionen

Inhaltliche Überschneidungen mit

- der Option *Lebens-Voll-Erwerbsarbeitszeitumverteilung: Verkürzung auf 50.000 h als Grundlage für eine Umverteilung von Arbeit (incl. Care Arbeit)* (08_05.),
- der Option *Bildung ist die neue Arbeit, Arbeit ist die neue Bildung* (08_07.),
- der Option *Paritätische Umverteilung von kinderbezogenen Betreuungs- und Versorgungsaufgaben* (05_02.)
- und der Option *Umfassende Realisierung von Kinderrechten* (16_07).

Literatur

- Acker, Joan (1990). Hierarchies, Jobs, Bodies. A Theory of Gendered Organizations. In: Gender & Society, Bd. 4, Nr. 2, 139-158.
- Artz, Benjamin, Goodall, Amanda H. & Oswald, Andrew J. (2018). Do Women Ask? In: Industrial Relations: A Journal of Economy and Society, Bd. 57, Nr. 4, 611-636, 2018. doi:10.1111/irel.12214
- BMFSFJ (Hrsg.) (2003). Dokumentation der Internationalen Konferenz „Equal Pay. Modelle und Initiativen zur Entgeltgleichheit vom 17. bis 19. Juni 2002 in Berlin“. Berlin.
- Business and Professional Women (BPW) INTERNATIONAL (2020). Equal Pay Day – A Compilation across Europe-May 2020. http://www.bpw.fr/files/4215/8996/1779/EPD_Report_May_2020.pdf.
- Bundeskanzleramt & Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst (2010). Nationaler Aktionsplan: Gleichstellung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt. Wien. <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/service/publikationen-aus-dem-bundeskanzleramt/publikationen-zu-frauen-und-gleichstellung/erwerbstaetigkeit-und-arbeitsmarkt.html>
- Bundeskanzleramt (2015). Frauen in Führungspositionen. Women are top!. www.frauenfuehren.at [12.01.2021].
- Chicha, Marie-Thérèse (2006). A comparative analysis of promoting pay equity: models and impacts. International Labour Office Working Paper, 49. Geneva.
- Eagly, Alice H. & Karau, Steven J. (2002). Role Congruity Theory of Prejudice toward Female Leaders. *Psychological Review*, Bd. 109, Nr.3, 573-598.
- EU-Kommission (2014). Empfehlungen zur Stärkung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen durch Transparenz (und Entwicklung von diskriminierungsfreien Bewertungssystemen). http://ec.europa.eu/justice/genderequality/files/gender_pay_gap/c_2014_1405_de.pdf [25.11.2020].
- Europäische Kommission (2017). Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Bericht über die Umsetzung der Empfehlung der Kommission zur Stärkung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Frauen und Männer durch Transparenz. <https://ec.europa.eu/transparency/reg-doc/rep/1/2017/DE/COM-2017-671-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF> [20.11.2020].
- Eurofound (2018). Pay transparency in Europe: First experiences with gender pay reports and audits in four Member States. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- EOC (2003): Equal Pay, Fair Pay. A Small Business Guide to Effective Pay Practices. <https://www.closesthegap.org.uk/content/resources/Equal-Pay-Fair-Pay.pdf> [20.11.2020].
- Gärtner, Debora, Grimm, Veronika, Lang, Julia & Stephan, Gesine (2014). Kollektive Lohnverhandlungen und der Gender Wage Gap. Befunde aus einer qualitativen Studie. IAB-Discussion Paper, Nr. 14. Nürnberg.
- Geisberger, Tamara & Glaser, Thomas (2017). Gender Pay Gap. Analysen zum Einfluss unterschiedlicher Faktoren auf den geschlechtsspezifischen Lohnunterschied. In Statistische Nachrichten 6 (460-471).
- Hopf, Alexandra (2017). Das passiert, wenn wir wissen, was unsere Kollegen verdienen. contrast.at [12.01.2021]
- ILO (2016). Gendergerechtigkeit stärken – Entgeltgleichheit sicherstellen. Ein ILO-Leitfaden für gender-neutrale Tätigkeitsbewertung. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/europe/-/ro-geneva/-/ilo-berlin/documents/publication/wcms_526195.pdf [20.12.2020].
- Jochmann-Döll, Andrea & Tondorf, Karin (2009). Diskriminierungsfreie Tarifverträge. edition der Hans-Böckler-Stiftung, Nr. 151. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Jochmann-Döll, Andrea & Ranftl, Edeltraud (2010). Impulse für die Entgeltgleichheit. Die ERA und ihre betriebliche Umsetzung auf dem gleichstellungspolitischen Prüfstand. Berlin: edition sigma.
- Leitner, Andrea & Dibiasi, Anna (2015). Frauenberufe - Männerberufe. Ursachen und Wirkungen der beruflichen Segregation in Österreich und Wien. In MA57 Frauenabteilung der Stadt Wien (Hrsg.), Trotz Arbeit arm. Frauen und Segregation am Arbeitsmarkt. Frauen. Wissen.Wien (S. 41-99). Wien..
- Mayrhuber, Christine (WIFO) & Mairhuber, Ingrid (FORBA) (2020). Trapez.Analyse: Geschlechtsspezifische Pensionsunterschiede in Österreich. Quantitative und qualitative Befunde. Wien: Bundeskanzleramt. https://www.trapez-frauenpensionen.at/documents/TRAPEZ_Analyse_Bericht_2020.pdf.
- Mitterer, Karoline & Seisenbacher, Marion (2020). Fact Sheets: Pflichtschule und Tagesbetreuung. Grundlagen und Finanzierung, Zentrum für Verwaltungsforschung, Wien. https://www.staedtebund.gv.at/fileadmin/USERDATA/presse/dokumente/Factsheets_Pflichtschule_und_Tagesbetreuung_20200121.pdf.
- Mayr, Klaus & Erler, Günther (2019). Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit. Rechtsgutachten für die Gleichbehandlungsanwaltschaft. Linz.
- Pardon, Diane, Vergeylen, Yves, Van Eeghem, Johan & Rijmenams, Carla (o.J.). Checkliste. Geschlechts-neutralität bei der Funktionsbewertung und -einstufung. Belgien: Institut für Gleichberechtigung von Frauen und Männern. https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/downloads/39%20-%20Checklist_DU.pdf [10.11.2020]
- Ranftl, Edeltraud (2016). Entgeltpolitik aus einer Genderperspektive. In Wiechmann, Elke (Hrsg.in), Genderpolitik. Konzepte, Analysen und Befunde aus Wirtschaft und Politik (S. 79-106). Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Ranftl, Edeltraud, Buchinger, Birgit, Gschwandner, Ulrike & Meggeneder, Oskar (Hrsg.) (2002). Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit. Praktische Beispiele diskriminierungsfreier analytischer Arbeitsbewertung. München: Hampf.
- Rechnungshof Österreich (2020). Leistungen nach dem Kinderbetreuungsgeldgesetz. Bericht des Rechnungshofes. https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/004.684_Kinderbetreuungsgeld_2.pdf.
- Rege, Mari & Solli, Ingeborg F. (2010). The impact of paternity leave on long-term father involvement. CESifo Working Paper, Nr.3130.
- Shepela, Sharon. T. & Viviano, Anne T. (1984). Some psychological Factors Affecting Job Segregation and Wages. In Remick, H. (Hrsg.), Comparable Worth and Wage Discrimination (S. 47-58). Philadelphia.
- Statistik Austria (2020). Gender-Statistiken. Pensionen. Pensionen (bingj.com) [20.12.2020].
- Statistik Austria (2020a). Einkommen. https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft [21.12.2020].
- Statistik Austria (2020b). Pressemitteilung: 12.322-162/20. Presse (statistik.at) [10.01.21].
- Statistik Austria (2020c). Kindertagesheimstatistik. Erstellt am 22.07.2020. 1) Anteil der Kinder in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen (ohne Berücksichtigung vorzeitig eingeschulter 5-jähriger Kinder ohne Hortbetreuung) im Vergleich zur gleichaltrigen Wohnbevölkerung. https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bildung/kindertagesheime_kinderbetreuung/index.html [21.1.2021].
- Statistisches Bundesamt (2021). Gender Pay Gap, Europa. <https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Bevoelkerung-Arbeit-Soziales/Arbeitsmarkt/GenderPayGap.html> [21.01.21].
- Winter, Regine (1998). Gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit. Ein Prinzip ohne Praxis. Baden-Baden: Nomos Verlag.