

# EU-Strategien zur Geschlechter- und Lohngleichstellung und die Auswirkungen der Wirtschaftskrise

Seit mehreren Jahrzehnten haben die Europäische Kommission und Institutionen auf europäischer Ebene eine Führungsrolle bei der Förderung von Maßnahmen zur Gleichstellung der Geschlechter in der Europäischen Union (EU) übernommen. Obwohl hierbei der Gender Pay Gap<sup>1</sup> das relevante Maß für die Benachteiligungen von Frauen auf dem Arbeitsmarkt wäre, wurde das geschlechtsspezifische Lohngefälle vielfach nur nachrangig oder gar nicht thematisiert. Und selbst in „progressiveren Phasen“ der EU-Gleichstellungspolitik dominierte das Interesse an Maßnahmen zur Steigerung der (Frauen-)Erwerbsbeteiligung. Der Ausbruch der Wirtschaftskrise ist eine weitere Erklärung dafür, dass wir es derzeit mit einer fragilen Gleichstellungspolitik zu tun haben und es an belastbaren Strategien zur Entgeltgleichheit im Rahmen der europäischen politischen Architektur fehlt.<sup>2</sup>

MARK SMITH, PAOLA VILLA

## 1. Einleitung

Die Koordinierung der Beschäftigungspolitik auf EU-Ebene existiert seit 1997, als die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) gestartet wurde. Seitdem beeinflusst sie das politische Denken und veranlasst Regierungen zur Implementierung arbeitsmarktpolitischer Reformen. Vor dem Hintergrund demografischer Herausforderungen ist es das ultimative Ziel der EBS, ein möglichst hohes Beschäftigungsniveau zu erreichen. Da jedoch eine Steigerung der Erwerbsbeteiligung nicht ohne eine höhere Frauenerwerbsquote zu erzielen ist, müssen zur weiteren Förderung der Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt geschlechtsspezifische Ungleichheiten beseitigt werden. Diese Ausgangsüberlegung hat die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) zeitweilig bestimmt und somit (bestimmte) Gleichstellungsaspekte integriert. Im Gegensatz dazu fanden geschlechtsspezifische Ungleichheiten mit schwächeren Bezügen zu den Beschäftigungszielen weniger Beachtung. Und tatsächlich sind auch die vorhandenen Lohnungleichheiten zwischen Frauen und Männern eine Art „blinder Fleck“: direkt auf das geschlechtsspezifische Lohngefälle gerichtete Maßnahmen wurden nur selten diskutiert, gefördert oder verabschiedet.

Gleichwohl war das Engagement für die Gleichstellung der Geschlechter im Erwerbsleben in den frühen Phasen der Europäischen Beschäftigungsstrategie hoch. Die weite-

re Entwicklung der EBS führte jedoch zu einem zunehmenden Verlust der Sichtbarkeit von Gleichstellungsaspekten, der schließlich im endgültigen Verschwinden des Gender-Mainstreaming in der Neuformulierung der EBS-Strategie im Jahr 2010 gipfelte. Die im Kontext der Wirtschaftskrise vorgenommenen politischen Richtungsänderungen sowie das schwindende Engagement der europäischen Institutionen führten schließlich zu weiteren negativen Folgen für die Gleichstellung (Villa/Smith 2013). Diese Veränderungen spiegeln sowohl die Umstrukturierung des Rahmens der EBS als auch neue länderübergreifende Governance-Strukturen zur Bewältigung der finanziellen und wirtschaftlichen Aspekte der Krise wider, nicht zuletzt hinsichtlich der Bedingungen für Finanzhilfeprogramme in bestimmten Staaten. Die Risiken für ungleiche Bezahlung haben sich somit erhöht, während gleichzeitig der Stellenwert der Entgeltgleichheit bei der Politikgestaltung ausgehöhlt wurde.

Dieser Beitrag bietet eine kritische Analyse des EU-Engagements für die Gleichstellung der Geschlechter ►

1 In der deutschen Debatte hat sich zunehmend der Begriff „Gender Pay Gap“ durchgesetzt; synonym wird auch „geschlechtsspezifisches Lohngefälle“ oder „geschlechtsspezifische Entgeltlücke“ verwendet.

2 Übersetzung aus dem Englischen: Sebastian Streb. Die Autoren danken Christina Klenner und den anonymen Gutachtern für ihre hilfreichen Kommentare.

im Rahmen der EBS und untersucht den Einfluss europäischer Entscheidungen auf die Gleichstellungspolitiken der Mitgliedstaaten, wobei der Fokus auf der Entgelt(un)gleichheit zwischen Frauen und Männern liegt. Abschnitt 2 gibt einen Überblick über die EBS sowie die Rolle der Gleichstellungspolitik und die Bedeutung der Entgeltgleichheit. In Abschnitt 3 untersuchen wir die sich verändernde Rolle der Gleichstellung der Geschlechter während der gesamten Entwicklung der EBS – mit einem besonderen Augenmerk auf den Aspekt ungleicher Bezahlung – anhand offizieller Dokumente. Abschnitt 4 zeigt gleichfalls anhand von EU-Dokumenten und Policy Reviews die politischen Richtungsänderungen im Hinblick auf Löhne während der Krisenphase 2008-2012 auf. Abschnitt 5 betrachtet abschließend die geringen Fortschritte bei der Verringerung des Gender Pay Gap und benennt Herausforderungen für die Zukunft.

## 2. Die Europäische Beschäftigungsstrategie, Geschlechtergleichstellung und Entgeltungleichheit

Das goldene Zeitalter der europäischen Wirtschaft nach Ende des Zweiten Weltkriegs, das durch hohes Wirtschaftswachstum und niedrige Arbeitslosigkeit geprägt war, wurde durch die Ölschocks der 1970er Jahre unterbrochen. Nach einem Jahrzehnt, in dem sich die Politik insbesondere auf hohe Arbeitslosenzahlen konzentrierte, markierte das Delors-Weißbuch aus dem Jahr 1993 einen Wendepunkt in der Debatte, indem es den Fokus auf geringe Beschäftigungsquoten richtete und versuchte, Arbeitsmarktpolitik mit anderen makroökonomischen keynesianischen Maßnahmen zu verknüpfen. Dieser Wandel rückte die niedrigen Frauenerwerbsquoten und bestimmte geschlechterbezogene Ungleichheiten klar und deutlich in den Fokus.

Die Gleichstellung der Geschlechter erfuhr durch diesen Prozess einen beträchtlichen Schub, da die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt und die Förderung von Chancengleichheit als zentral erachtet wurden. Darüber hinaus waren die politischen Rahmenbedingungen günstig, angesichts einer kritischen Masse sozialdemokratischer Regierungen sowie bestimmter zentraler Stakeholder auf europäischer Ebene, die sich nach der vierten Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 rund um das Thema der Gleichstellung von Frauen und Männern zusammengeschlossen hatten (Villa 2013; Stratigaki 2004).

Die EBS setzt sich aus unverbindlichen Beschäftigungsleitlinien, Berichten der Mitgliedstaaten zu erzielten Fortschritten sowie länderspezifischen Empfehlungen zusammen. Die Form der Steuerung, die sogenannte offene Methode der Koordinierung, setzt auf Soft-Law-Mechanismen, wie beispielsweise Politikempfehlungen, Benchmarking

und Peer Review, Monitoring und den Austausch von bewährten Verfahren („best practices“) (siehe auch Maier in diesem Heft). Dementsprechend geben die Beschäftigungsleitlinien und die länderspezifischen Empfehlungen einen Hinweis auf die Ausrichtung des EBS-Projekts und die zu dieser Zeit geltenden Prioritäten.

Die implizite Annahme des EBS-Rahmens besteht darin, dass niedrige Beschäftigungsquoten mit den Charakteristika der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in Zusammenhang stehen. Daher fußen die politischen Rezepte auf einem angebotsorientierten Ansatz, der regulatorischen und aktivierenden Maßnahmen zur Förderung des Eintritts in das Berufsleben eine Schlüsselrolle zuweist, und der speziell auf Frauen zielt. Der angebotsorientierte Ansatz bedeutet, dass sich die Politikempfehlungen in erster Linie mit der Beseitigung von Hindernissen für Frauenerwerbstätigkeit befassen (durch flexible Arbeits[zeit]gestaltung, Teilzeit, Kinderbetreuungsangebote), jedoch zu Geschlechterungleichheiten wie dem geschlechtsspezifischen Lohngefälle oder der Geschlechtersegregation auf dem Arbeitsmarkt schweigen. Trotz der Defizite dieses Ansatzes wurde er aus Gender-Perspektive begrüßt, da die Notwendigkeit anerkannt wurde, die Integration von Frauen in bezahlte Arbeit sowie die Gleichstellung der Geschlechter im Erwerbsleben zu fördern (Rubery et al. 1999).

Als die EBS erstmals aufgelegt wurde, waren die Erwartungen hoch, hiermit Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern deutlich abbauen zu können. Tatsächlich hat die EU in vielen Ländern die Entscheidungen nationaler politischer Entscheidungsträger beeinflusst und zur Verabschiedung und Umsetzung geschlechtersensibler politischer Maßnahmen beigetragen (Rubery et al. 2003). Jedoch machte sich später angesichts der ausgeblendeten Themen – insbesondere wegen der mangelnden Beachtung der Entgeltungleichheit – sowie aufgrund sukzessiver politischer Richtungsänderungen auf EU-Ebene, die zur fortschreitenden Marginalisierung der Geschlechtergleichstellung führten, auch zunehmend Ernüchterung breit (Villa 2013).

Unsere Fokussierung auf politische Maßnahmen, die die Entgeltungleichheit zwischen Frauen und Männern angehen, erlaubt es uns, die sich verschiebenden Schwerpunkte der Gleichstellungspolitik innerhalb der Europäischen Beschäftigungsstrategie in den Blick zu nehmen. Die ungleiche Bezahlung von Frauen und Männern ist eines der greifbarsten Ergebnisse von Geschlechterungleichheiten und eine der am schwersten zu schließenden Lücken: Der Gender Pay Gap bleibt ein anhaltendes Merkmal der Geschlechterungleichheit in der EU. Als ein statistischer Indikator zur Messung von Entgeltungleichheit zwischen Männern und Frauen spielt er eine entscheidende Rolle bei der Analyse von Geschlechterungleichheiten und liefert empirische Belege für das Ausmaß von geschlechtsspezifischen Ungleichgewichten und Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt. Die direkte und indirekte Diskriminierung, der Mangel an beruflichen Aufstiegschancen, die horizontale und vertikale Segregation, die Konzentration von Frauen in

schlecht bezahlten Jobs, die Unterbewertung und unvollständige Ausschöpfung der Fähigkeiten von Frauen, geschlechtsbezogene Ungleichgewichte in der Bildung, die ungleiche Verteilung von häuslichen Aufgaben sowie Stereotype – all diese Faktoren sind mitbestimmend für Entgeltungleichheiten.

Im jüngsten Bericht der Europäischen Kommission zur Gleichheit zwischen Männern und Frauen heißt es: „Despite consistent efforts over decades, women are paid on average 16% less than men per hour of work. [...] If current convergence speeds continue, it will take more than 70 years to close the gender pay gap“ (COM 2014, S. 18). Wie im Bericht der belgischen Ratspräsidentschaft gut dokumentiert ist (Council of the EU 2010), ist ungleiche Bezahlung ein Merkmal, das die Situation von Frauen in sämtlichen Mitgliedstaaten unabhängig von unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Arrangements und Arbeitsmarktsystemen charakterisiert. Nichtsdestotrotz gab es außer einer Verringerung der Entgeltungleichheit in den 1970er Jahren infolge der europäischen Richtlinien zu „Equal Pay“ – also zur gleichen Bezahlung von gleicher und gleichwertiger Arbeit – sehr wenig Bewegung beim Gender Pay Gap. Dieses Phänomen ist insbesondere bemerkenswert, wenn man es mit dem signifikanten Anstieg der Frauenerwerbsquote sowie von Beschäftigungsmöglichkeiten und Ausbildungsniveaus vergleicht und den Umstand berücksichtigt, dass Mädchen in der Schule besser sind als Jungen und den Großteil derer ausmachen, die eine Hochschulausbildung abschließen.

Der Gender Pay Gap, wie er als „unbereinigter“ Indikator gemessen wird, bezieht sich auf den durchschnittlichen Unterschied beim Bruttostundenverdienst zwischen Frauen und Männern. Die unbereinigte Lücke erfasst viele der genderspezifischen Prozesse auf dem Arbeitsmarkt sowie jenseits der Erwerbssphäre, die zu Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen führen (Whitehouse 2003; Smith 2012). Das alternative „bereinigte“ geschlechtsspezifische Lohngefälle misst die Differenz, nachdem eine Reihe weiterer möglicher beobachtbarer Erklärungsfaktoren (wie z. B. Alter, Ausbildung, Beruf, Dauer der Betriebszugehörigkeit) berücksichtigt wurden. Der Fokus auf dieses (kleinere) bereinigte geschlechtsspezifische Lohngefälle verdeutlicht, wie Diskriminierung weiter fortbesteht, wenn bestimmte Charakteristika berücksichtigt werden. Es ist wichtig zu beachten, dass diese Charakteristika ebenfalls durch die ungleiche Behandlung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt beeinflusst werden. Tatsächlich sind unterschiedliche Investitionen in die Ausbildung von Frauen und Männern, die individuelle Wahl von Berufen und Arbeitszeit (inklusive Teilzeit und Überstunden) sowie Karrieremuster auf dem Arbeitsmarkt selbst durch geschlechtsspezifische Prozesse geprägt, die die Arbeitsmarktpartizipation, die Bewertung von „Fähigkeiten“ durch Arbeitgeber sowie Einstellungs- und Beförderungsprozesse beeinflussen.

Dennoch übersieht auch der unbereinigte Gender Pay Gap, obwohl er die Auswirkungen zahlreicher ungleichheitsrelevanter geschlechtsspezifischer Prozesse erfasst, ei-

nige entscheidende Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt und darüber hinaus. Indem er die Differenz beim Stundenlohn in den Blick nimmt, liefert er zwar eine standardisierte Kennzahl für einen Vergleich, erfasst jedoch keine mittel- und langfristigen Auswirkungen in der Erwerbsbiografie.

Das geschlechtsspezifische Lohngefälle wird am Bruttostundenlohn für alle Voll- und Teilzeitbeschäftigte gemessen, für alle Branchen errechnet und erlaubt einen Ländervergleich unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Anteils von in Teilzeit arbeitenden Frauen. Um aber die aus unterschiedlicher Arbeitszeit und verschiedenen Karrieremustern resultierende Lohnungleichheit zu ermitteln, ist es darüber hinaus notwendig, die Differenz auf Basis monatlicher (oder jährlicher oder lebenslanger) Einkommen zu berechnen. In der Tat ist ein großer Teil der geschlechtsspezifischen Differenz beim monatlichen Einkommen auf die doppelte Benachteiligung von Frauen zurückzuführen: die des niedrigeren durchschnittlichen Stundenlohns und ebenso jene, dass Frauen öfter in Teilzeit arbeiten (Council of the EU 2010, S. 25ff.). Häufigere Karriereunterbrechungen sind eine weitere zu berücksichtigende Benachteiligung, die zu größeren Einkommenslücken im Laufe des Erwerbslebens von Frauen führt und mit dem Risiko von unzureichenden Renten im Alter einhergeht.<sup>3</sup> Das geschlechtsspezifische Lohngefälle ist eine bedeutende Determinante der ökonomischen Unabhängigkeit von Frauen, doch bei der Betrachtung der Unabhängigkeit von Frauen müssen wir die geschlechtsspezifischen Differenzen von monatlichen, jährlichen und lebenslangen Einkommen berücksichtigen, da diese die kumulierten Nachteile einer Karriere in einem vom Gender-Bias geprägten Arbeitsmarkt widerspiegeln.

Angesichts ihrer Bedeutung ist es möglicherweise überraschend, dass die Entgelt(un)gleichheit innerhalb der EBS weitgehend nebensächlich war. Ganz so, als ob sie nicht als ein entscheidendes Hindernis für den Zugang von Frauen zu Arbeit und zur Verbreiterung der Beschäftigungsbasis angesehen wurde. Kurz gesagt, hat der verfolgte angebotsorientierte Ansatz zu Politikempfehlungen geführt, die sich wesentlich mehr um die Beseitigung von Hindernissen für Frauen beim Zugang *in* den Arbeitsmarkt (d. h. Erleichterung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie) als um die Beseitigung von Hindernissen zur Gleichstellung von Frauen *auf* dem Arbeitsmarkt drehen (d. h. Schließung des ►

3 Eine jüngere Schätzung zeigt, dass der geschlechtsspezifische Unterschied bei Renten beträchtlich ist: 39% für die EU-27, das heißt mehr als das doppelte des „unbereinigten“ geschlechtsspezifischen Lohngefälles (16%). 17 der 27 Länder weisen geschlechtsspezifische Rentenunterschiede auf, die bei 30% oder höher liegen (ENECE 2013a). Zwischen den beiden Werten existiert jedoch kein einfacher Zusammenhang: In manchen Fällen können Renten vorher existierende Ungleichheit vermindern, während sie in anderen Fällen die Ungleichheit vergrößern, teilweise als nicht-intendierte Nebenwirkung des Rentensystems.

ÜBERSICHT 1

Wandel des Stellenwerts der Geschlechter- und Lohnungleichheit in der Europäischen Beschäftigungsstrategie

Phase	Entwicklung der Struktur der EBS und Sichtbarkeit von Chancengleichheit und Geschlechtergleichstellung	Länderspezifische Empfehlungen, in denen die Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern erwähnt wird	Gemeinsame Beschäftigungsberichte (Anzahl der Wörter, die der Diskussion des geschlechtsspezifischen Lohngefälles gewidmet wird)
Phase 1 1998–2002 (15 Mitgliedstaaten)	4 Säulen 18–22 Beschäftigungsleitlinien 1 Säule (von 4) zu Chancengleichheit 3 Leitlinien zu Gender-Themen 1 horizontale Leitlinie zu Gender-Mainstreaming wurde 1999 hinzugefügt	AT (2001; 2002) DE (2001; 2002) EE (2001; 2002) FI (2002) IE (2001; 2002) LU (2002) UK (2000; 2001; 2002)  <i>Insgesamt:</i> 6 Mitgliedstaaten (von 15) 13 länderspezifische Empfehlungen	325 Wörter (1999) 588 Wörter (2000) 874 Wörter (2001) 969 Wörter (2002)
Phase 2 2003–2005 (25 Mitgliedstaaten im Jahr 2004)	3 übergeordnete Ziele:  – Vollbeschäftigung  – Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität  – sozialer Zusammenhalt und ein integrativer Arbeitsmarkt  10 Beschäftigungsleitlinien  1 Leitlinie zu Chancengleichheit, einschließlich des systematischen Gender-Mainstreamings neuer Politiken	AT (2003; 2004) DE (2003; 2004) FI (2003) IE (2003; 2004) LU (2003; 2004) NL (2003; 2004) PT (2003; 2004) UK (2003; 2004)  <i>Insgesamt:</i> 8 Mitgliedstaaten (von 25) 15 länderspezifische Empfehlungen	keine Erwähnung (2003) 826 Wörter (2004)
Phase 3 2005–2009 (27 Mitgliedstaaten im Jahr 2007)	Die Beschäftigungsleitlinien und die <i>Grundzüge der Wirtschaftspolitik</i> werden zusammen in einem einzelnen jährlichen Set von „integrierten Leitlinien“ aufgeführt: 24 integrierte Leitlinien, davon 8 zu Beschäftigung Keine Leitlinie zu Chancengleichheit, aber <i>“equal opportunities, discrimination and gender mainstreaming“</i> erwähnt in der Präambel (EC 2005, S. 29)	AT (2009) CY (2007; 2008) CZ (2007; 2008) SK (2007; 2008)  <i>Insgesamt:</i> 4 Mitgliedstaaten (von 25–27) 7 länderspezifische Empfehlungen	134 Wörter (2005) 44 Wörter (2006) 50 Wörter (2007) 58 Wörter (2008) 66 Wörter (2009)
Phase 4 2010–2020 (28 Mitgliedstaaten im Jahr 2013)	10 integrierte Leitlinien, davon 4 zu Beschäftigung  keine Leitlinien zu Chancengleichheit, aber <i>“visible gender equality perspective“</i> erwähnt in der Präambel (EC 2010f)	AT (2012) CY (2011) CZ (2011)  <i>Insgesamt:</i> 3 Mitgliedstaaten (von 27) 3 länderspezifische Empfehlungen	50 Wörter (2010) <i>keine</i> Erwähnung (2011) 40 Wörter (2013)

Anmerkung: Analyse der länderspezifischen Empfehlungen durch die Autoren.

Quelle: Zusammenstellung der Autoren basierend auf Smith/Villa (2012, S. 5).

WSI Mitteilungen

geschlechtsspezifischen Lohngefälles und Förderung wirtschaftlicher Unabhängigkeit). Dieses schwache Engagement und der Mangel an wirksamen Maßnahmen zur Beseitigung des Lohngefälles wurden mit den nachfolgenden Neufassungen der EBS noch offensichtlicher.

### 3. Die Entwicklung der EBS und Maßnahmen zur Verringerung der Lohnungleichheit

Die EBS wurde bereits mehrfach reformuliert. Die ursprüngliche Fassung stützte sich auf das Zusammentreffen gleichgesinnter politischer Entscheidungsträger zu einer Zeit, in der der wirtschaftliche, demografische und politische Kontext günstig für ein frisches und innovatives be-

schäftigungspolitisches Konzept mit einem echten Interesse für die Gleichstellung der Geschlechter war. Diese Gleichstellungspolitik befördernden Umstände waren jedoch nicht in Stein gemeißelt: Veränderungen des Kontexts und bei wichtigen Stakeholdern haben zu Neufassungen geführt, in denen der Stellenwert der Gleichstellung jeweils zu- oder abnahm (Rubery 2013; Lewis 2006; Devetzi 2008; Pfister 2008; Smith/Villa 2010; Villa 2013). Es lassen sich vier verschiedene Phasen unterscheiden, die durch substantielle Veränderungen in der Formulierung der EBS charakterisiert sind (nach Säulen und Leitlinien). *Übersicht 1* fasst diese Veränderungen zusammen: Die Spalten 1 und 2 zeigen den sich wandelnden Stellenwert der Geschlechtergleichstellung innerhalb der offiziellen Fassung der EBS. Die Spalten 2 und 3 geben einige Hinweise auf die zunehmende Marginalisierung der Politik der Entgeltgleichheit. Sie zeigen die Aufmerksamkeit, die diesem Thema in den länderspezifischen Empfehlungen und den jährlichen Gemeinsamen Beschäftigungsberichten<sup>4</sup> gewidmet wird.<sup>5</sup>

### 3.1 Phasen der EBS

In der ersten Phase zwischen 1997 und 2002 war Chancengleichheit eine von vier Säulen mit drei Leitlinien zu Gender-Fragen. Dass Chancengleichheit in der Überschrift stand, begleitet von spezifischen geschlechtsbezogenen Zielen, sorgte für eine hohe Sichtbarkeit von Gender-Themen (Rubery 2002; Fagan et al. 2006; Smith/Villa 2010).

Die zweite Phase von 2003 bis 2005 war von einer Straffung der EBS und der Aufnahme von zehn neuen Mitgliedstaaten geprägt: Die Säulenstruktur wurde abgeschafft und durch drei neue übergeordnete Ziele (*Übersicht 1*) und lediglich zehn Leitlinien ersetzt, wobei die Geschlechtergleichstellung von einem übergeordneten Ziel in eine der Leitlinien umgewandelt wurde (Rubery et al. 2003; Devetzi 2008, S. 5).

In Phase 3 zwischen 2005 und 2009 wurden zuvor getrennte Berichterstattungsmechanismen zu Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zu Nationalen Reformprogrammen (NRP) zusammengefasst. Diese größere Neufassung führte dazu, dass der Gender-Aspekt als gesonderte Leitlinie wegfiel – ein erheblicher Schlag für den Status der Geschlechtergleichstellung (Pfister 2008).

Die vierte Phase war durch das Ende des Lissabon-Prozesses im Jahr 2010 und die beginnende Formulierung einer neuen Strategie gekennzeichnet. Die neue Europa-2020-Strategie drängte die Gleichstellung der Geschlechter weiter an den Rand. Keine der zehn integrierten Leitlinien bezog sich speziell auf Chancengleichheit und lediglich vier bezogen sich auf Beschäftigung. Darüber hinaus wurde das Gender-Mainstreaming fallengelassen (Smith/Villa 2012). Zudem fiel diese Neuformulierung mitten in die Krise und damit in eine Phase, in der sich politische Entscheidungsträger primär auf den unmittelbaren Einfluss der Strategie auf männliche Beschäftigung konzentrierten (Bettio/Verashchagina 2013; Villa/Smith 2013).

### 3.2 Die EBS und das geschlechtsspezifische Lohngefälle

Obwohl Entgeltunterschiede für Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern zentral sind, hatten sie in der formalen Struktur der EBS einen eher randständigen Charakter. Dennoch enthielt die EBS in ihren frühen Phasen direkte Verweise auf das geschlechtsspezifische Lohngefälle als ein Problem, das angegangen werden musste. In Phase 1 (1999–2002) war vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten „[...] geeignete Maßnahmen auf den Weg bringen, um den Grundsatz des gleichen Entgelts für gleiche bzw. gleichwertige Arbeit durchzusetzen und die Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern zu verringern“.

In einem Zusatz von 2001 heißt es: „[...] Maßnahmen zur Korrektur des geschlechtsspezifischen Lohngefälles sind sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor vonnöten; die Auswirkungen einschlägiger politischer Maßnahmen sollten ermittelt und untersucht werden“.

Insbesondere der EU-Gipfel von Stockholm im Frühjahr 2001 bedeutete einen wichtigen Impuls für diesen frühen Fokus auf den Gender Pay Gap. So hieß es im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2001:

„Die Schließung der geschlechtsspezifischen Lücke ist eine Investition in einen produktiven Faktor. Das betrifft nicht nur eine wesentliche Ursache der Ungleichheit von Männern und Frauen, sondern verbessert auch die Motivation von Arbeitnehmerinnen, wodurch die Arbeitsproduktivität gesteigert werden kann, und trägt zur Aufhebung der Geschlechtertrennung auf dem Arbeitsmarkt und zur Veränderung traditioneller Rollen bei“ (KOM 2001, S. 97).

Diese frühe Akzentuierung verstärkte das in den Beschäftigungsleitlinien von 2003 genannte Ziel „[...] bis 2010 das geschlechtsspezifische Lohngefälle in jedem Mitgliedstaat mit Blick auf seine völlige Beseitigung beträchtlich zu reduzieren; erreicht werden soll dies durch einen mehrdimensionalen Ansatz, in dessen Rahmen die Ursachen der geschlechtsbezogenen Lohnunterschiede angegangen werden, einschließlich der sektoralen und der beruflichen Segregation, der allgemeinen und der beruflichen Bildung, der Arbeitsplatzbewertungs- und Lohnsysteme, der Sensibilisierung und der Transparenz.“

Dieses spezifische Ziel war das Resultat einer gesonderten Leitlinie zur Gleichstellung der Geschlechter (die 2005 entfiel). Diese Leitlinie bot auch einen Rahmen, innerhalb dessen die Länder im jährlichen Gemeinsamen Beschäftigungsbericht und in den länderspezifischen Empfehlungen hinsichtlich der im EBS-Prozess eingegangenen Ver- ►

4 Der jährliche Gemeinsame Beschäftigungsbericht ist ein weiteres Dokument, in dem der Rat und die Kommission Schwerpunkte, Best Practices und Problembereiche benennen.

5 Die vorgenommene Analyse bezieht sich auf die englischsprachigen Dokumente.

pflichtungen zur Verantwortung gezogen werden konnten. Konkrete Maßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten zur Schließung der geschlechtsspezifischen Lohnlücke waren kaum ersichtlich, obwohl Entgeltgleichheit ein vorgegebenes Ziel war. Die integrierten Leitlinien 2005–2008 beinhalteten lediglich eine knappe Erwähnung von Maßnahmen zur Verringerung der Entgeltunterschiede. Die Frage der Entgeltungleichheit verschwindet schließlich fast vollständig aus den integrierten Leitlinien für Europa 2020, zusammen mit der Beseitigung sämtlicher Leitlinien zur Chancengleichheit. Diese Entwicklung zeigt, dass Geschlechtergleichstellung sukzessive ihren zentralen Stellenwert in der EBS eingebüßt hat. Das Thema wurde zunehmend in andere, parallel zur EBS vorhandene Initiativen abgeschoben, wie in Abschnitt 3.3 noch gezeigt wird.

Übersicht 1 (Spalten 3 und 4) zeigt, wie sich die Sichtbarkeit des geschlechtsspezifischen Lohngefälles in den seit 1999 veröffentlichten Gemeinsamen Beschäftigungsberichten und den länderspezifischen Empfehlungen gewandelt hat. Insgesamt scheint Entgeltungleichheit kein entscheidendes Thema in diesen offiziellen Dokumenten zu sein: In manchen Jahren enthält der Gemeinsame Beschäftigungsbericht keinen einzigen Verweis auf den Gender Pay Gap, gleichzeitig hat der Großteil der Mitgliedstaaten nie eine spezifische Empfehlung zum geschlechtsspezifischen Lohngefälle erhalten. Allerdings wird in jedem der jährlich von der Kommission veröffentlichten Berichte zur Gleichstellung von Frauen und Männern benannt, dass der Gender Pay Gap fortbesteht.

Die Aufmerksamkeit, die der Lohnungleichheit in den Gemeinsamen Beschäftigungsberichten zukommt – gemessen anhand der Anzahl der Wörter, die der Diskussion des geschlechtsspezifischen Lohngefälles gewidmet wird –, folgt einem Abwärtstrend. War das Ausmaß der Auseinandersetzung mit dem Thema in den ersten beiden Phasen noch hoch, so wurde es in den Phasen drei und vier sehr gering. Derselbe Trend einer nachlassenden Aufmerksamkeit für vorhandene Lohnunterschiede zeigt sich in den länderspezifischen Empfehlungen. Auf einen abnehmenden Problemdruck derart, dass sich der Gender Pay Gap in den entsprechenden Ländern auch verringert hätte, kann diese geminderte Aufmerksamkeit allemal nicht zurückgeführt werden.

### 3.3 Die Entwicklung paralleler Initiativen

Der schwindende Stellenwert der Geschlechtergleichstellung in den EBS-Dokumenten ging einher mit einer verstärkten Betonung paralleler Initiativen, wie bspw. der Road Map und dem Pakt für die Gleichstellung der Geschlechter 2006, der Frauencharta 2010, der Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010–2015 (vgl. hierzu auch Maier in diesem Heft), dem neuen Pakt für die Gleichstellung der Geschlechter 2011–2020 sowie speziellen Kampagnen zu Lohnunterschieden und Vereinbarkeit von Arbeits- und Privatleben (Villa 2013, S. 148). Auf ähnliche

Weise wurde auch die Frage von Entgeltungleichheiten zunehmend in parallele politische Maßnahmen des europäischen Projekts abgeschoben und an den Rand gedrängt. Am meisten sichtbar war das geschlechtsspezifische Lohngefälle konkret als Kernbestandteil der Road Map für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2006, gefolgt von der Mitteilung zur Bekämpfung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles 2007 (KOM 2007), einer Überprüfung der Rechtsvorschriften sowie der Entscheidung zur engen Zusammenarbeit mit Eurostat zur Verbesserung des Monitoring (EC 2007) und schließlich dem Start des europäischen Equal Pay Day.<sup>6</sup> All diesen Initiativen fehlt jedoch die Wirksamkeit von Maßnahmen im Rahmen der EBS oder die legislative Stärke neuer Richtlinien.

Einer der wesentlichen Fortschritte des Fahrplans für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2006 führte zur Veröffentlichung europaweit harmonisierter Statistiken zum Entgelt. Die Daten zum geschlechtsspezifischen Lohngefälle basieren auf der von Eurostat alle vier Jahre durchgeführten Verdienststrukturerhebung (VSE) und ermöglichen ein effektives Monitoring des Lohnunterschieds zwischen den Ländern auf vergleichender Basis.<sup>7</sup> Das Interesse, den Gender Pay Gap im Blick zu behalten, drückt sich in Maßnahmen aus, die von Ratspräsidentenschaften bestimmter Länder unterstützt wurden. Im Jahr 2010 führten die Bemühungen der belgischen Präsidentschaft zu Schlussfolgerungen des Rates, in denen die Verpflichtung zur Bekämpfung der Ursachen von Lohnunterschieden sowie die Einführung eines neuen umfassenden Berichts über das geschlechtsspezifische Lohngefälle in der EU bekräftigt wurden (Council of the EU 2010). In der Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010–2015 wurden Lohnungleichheiten als bedeutendes Hindernis für die

6 Der Equal Pay Day ist ein internationaler Aktionstag, der für die Notwendigkeit, geschlechtsspezifische Lohnungleichheiten abzubauen, Bewusstsein schaffen soll. Er wird in den verschiedenen Ländern zu unterschiedlichen Daten begangen.

7 Obwohl die verbesserte Methodik für das Monitoring des geschlechtsspezifischen Lohngefälles im Vergleich zu den zuvor nicht-harmonisierten Quellen einen großen Fortschritt darstellt, ist es wichtig darauf hinzuweisen, dass diese Daten hinsichtlich einer umfassenden Erfassung vieler Bereiche, in denen Frauen arbeiten, unvollständig sind. Insbesondere erfasst die Verdienststrukturerhebung nicht den öffentlichen Sektor und Betriebe mit weniger als zehn Beschäftigten. Zudem findet die Erhebung nur alle vier Jahre statt (2006, 2010 und 2014) und wird mit nationalen Schätzungen für die dazwischen liegenden Jahre kombiniert (Eurostat 2009). Trotz der mehrjährigen Arbeit von Eurostat und Kommission gibt es immer noch etliche Länder, für die keine bzw. unvollständige oder nicht harmonisierte Daten vorliegen. Darüber hinaus sind einige der Schwankungen im geschlechtsspezifischen Lohngefälle eher eine Folge von Methodologie und Datensammlung als von tatsächlichen Veränderungen bei Lohnunterschieden (dies scheint bei Litauen und Slowenien der Fall zu sein).

wirtschaftliche Unabhängigkeit von Frauen anerkannt. Ähnlich identifiziert der Pakt für die Gleichstellung der Geschlechter aus dem Jahr 2011 die Schließung der Lohnlücke zwischen Frauen und Männern als einen der Aktionsbereiche.

Die Ratsvereinbarung vom Dezember 2010 beinhaltete eine Reihe von Entwicklungen hinsichtlich des Monitoring des geschlechtsspezifischen Lohngefälles. Die Kommission wurde dazu aufgefordert, das geschlechtsspezifische Lohngefälle regelmäßig zu messen und zu überwachen, eine Reihe von Indikatoren festzulegen sowie ergänzende Indikatoren für tiefer gehende Untersuchungen zu berücksichtigen. Etwas verspätet wurde das geschlechtsspezifische Lohngefälle als einer der Gleichstellungsindikatoren für den gemeinsamen Bewertungsrahmen des Beschäftigungsausschusses, der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration und des Ausschusses für Sozialschutz im Rahmen des Europa-2020-Monitoring vorgeschlagen. Trotz dieser Initiativen hielt die Betonung von Soft-Law-Ansätzen zur Beseitigung von Lohnungleichheiten in der vierten Phase der EBS an, als die jüngste Wirtschaftskrise die EU-Ökonomie traf. In der Zwischenzeit konzentrierte sich die Kommission auf weiche Maßnahmen, darunter den europäischen Equal Pay Day seit 2011, der auf einer zuvor durchgeführten europaweiten Werbekampagne basierte.

Obwohl Rechtsvorschriften zur Lohngleichstellung bereits seit über 30 Jahren existierten, war der Fortschritt bei der Verringerung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles gering, was die Kommission zu einer von ihr geleiteten Überprüfung bestehender Gesetze veranlasste. Schlussfolgerung dieser Initiative war, dass eine verbesserte Anwendung der bestehenden Gesetze durch die Mitgliedstaaten der Schaffung neuer Regelungen vorzuziehen sei (EC 2009). Während die EU ihr Engagement zur Bewältigung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles in den Fünf-Jahres-Strategien für die Gleichstellung von Frauen und Männern (2001, 2005, 2010) bekundete, wurde zugleich offensichtlich, dass ihr Engagement gering war, die strategischen Ziele durch neue Richtlinien zu untermauern. Die in den letzten Jahren auf nationaler und EU-Ebene vorangetriebenen Maßnahmen vertrauten weiterhin auf Soft Law, freiwillige Ansätze und Maßnahmen der Sozialpartner (Villa/Smith 2010). Diese nicht-legislativen Maßnahmen zur Lohnungleichheit beinhalten die Förderung von Transparenz, die Sensibilisierung für das Thema, die Einbeziehung unterschiedlicher Akteure sowie die Förderung von Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen.

## 4. Die Wirtschaftskrise und ihre Auswirkungen auf Maßnahmen gegen den Gender Pay Gap

Die Krise kam für die Gleichstellungspolitik und für Maßnahmen gegen das geschlechtsspezifische Lohngefälle zu einem ungünstigen Zeitpunkt. Der ursprüngliche Optimismus zur Entwicklung eines neuen Sozialmodells, das auf hohen weiblichen und männlichen Beschäftigungsanteilen basierte, war der Ernüchterung gewichen. Und der Fokus auf die Gleichstellung der Geschlechter beschränkte sich auf einen schmalen Korridor von Maßnahmen und Politikbereichen. Darüber hinaus musste die Kommission inmitten der Krise ihre neue Vision für das kommende Jahrzehnt entwickeln – die Europa 2020-Strategie.

Während die politischen Entscheidungsträger versuchten, während der Krise mittelfristige Prioritäten zu definieren, geriet die Gleichstellung der Geschlechter bei der Entwicklung der Europa-2020-Strategie immer weiter ins Abseits. Die ersten Konzeptionen der neuen Strategie zeugten von einer fast vollständigen Ausblendung des Gleichstellungsthemas. Nur dem Lobbying von Nichtregierungsorganisationen und bestimmten nationalen Regierungen war es zu verdanken, dass entsprechende Handlungsanforderungen nicht gänzlich in Vergessenheit gerieten (Villa/Smith 2010; Smith/Villa 2012). Nachdem das Europäische Parlament im Mai und September 2010 konkrete Maßnahmen gegen Entgeltungleichheiten forderte, wurde die Europa-2020-Strategie zumindest dahin gehend ergänzt, dieses Problem zu benennen. Nichtsdestotrotz beinhaltete das endgültige Dokument nur eine Verpflichtung zur „Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit“.<sup>8</sup> Dies war aber bereits gemäß der Richtlinie von 1975 erforderlich, die sich auf Bestimmungen des Vertrags von 1957 bezog und stellte insofern keinen Fortschritt dar (Villa/Smith 2011, S. 47f.).

### 4.1 Zur Entwicklung des Gender Pay Gap

Die harmonisierten Daten (vgl. Abschnitt 2) bestätigen die relative Stabilität des geschlechtsspezifischen Lohngefälles während dieses Zeitraums. Vor der Wirtschaftskrise ►

8 Immerhin erkannte das Europa 2020-Flaggschiff „Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung“ die Bedeutung von Lohnungleichheiten für das größere Armutsrisiko von Frauen an: „Es braucht eine Gleichstellungspolitik in Übereinstimmung mit der neuen Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010–2015, um die Einkommensschere zwischen den Geschlechtern zu schließen, die sich in fast allen Altersgruppen auftut und bei der weiblichen Bevölkerung – sowohl der erwerbstätigen als auch der nicht erwerbstätigen – zu höheren Armutsraten führt“ (KOM 2010, S. 11).

TABELLE 1

## Das geschlechtsspezifische Lohngefälle in der EU, 2002–2012

Angaben in Prozent

	2002	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Fortsetzung der Vor-Krisen-Verringerung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles								
Dänemark	:	17,6	17,7	17,1	16,8	15,9	16,3	14,9
Zypern	22,5	21,8	22,0	19,5	17,8	16,8	16,4	16,2
Luxemburg	:	10,7	10,2	9,7	9,2	8,7	8,7	8,6
Niederlande	18,7	23,6	19,3	18,9	18,5	17,8	17,9	16,9
Österreich	:	25,5	25,5	25,1	24,3	24,0	23,7	23,4
Slowakei	27,7	25,8	23,6	20,9	21,9	19,6	20,5	21,5
Finnland	:	21,3	20,2	20,5	20,8	20,3	19,6	19,4
UK	27,3	24,3	20,8	21,4	20,6	19,5	20,1	19,1
Umkehrung der Vor-Krisen-Öffnung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles								
Belgien	:	9,5	10,1	10,2	10,1	10,2	10,2	10,0
Tschechische Republik	22,1	23,4	23,6	26,2	25,9	21,6	22,6	22,0
Deutschland	:	22,7	22,8	22,8	22,6	22,3	22,2	22,4
Frankreich	:	15,4	17,3	16,9	15,2	15,6	15,0	14,8
Litauen	13,2	17,1	22,6	21,6	15,3	14,6	11,9	12,6
Malta	:	5,2	7,8	9,2	7,7	7,2	6,2	6,1
Polen	7,5	7,5	14,9	11,4	8,0	4,5	5,5	6,4
Umkehrung der Vor-Krisen-Schließung								
Bulgarien	18,9	12,4	12,1	12,3	13,3	13	13	14,7
Estland	:	29,8	30,9	27,6	26,6	27,7	27,3	30,0
Irland	15,1	17,2	17,3	12,6	12,6	13,9	11,7	14,4
Spanien	20,2	17,9	18,1	16,1	16,7	16,2	17,8	17,8
Lettland	:	15,1	13,6	11,8	13,1	15,5	13,6	13,8
Slowenien	6,1	8	5	4,1	-0,9	0,9	2,3	2,5
Fortdauern oder Beschleunigung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles								
Italien	:	4,4	5,1	4,9	5,5	5,3	5,8	6,7
Schweden	:	16,5	17,8	16,9	15,7	15,4	15,8	15,9
Ungarn	19,1	14,4	16,3	17,5	17,1	17,6	18,0	20,1
Portugal	:	8,4	8,5	9,2	10,0	12,8	12,5	15,7
Rumänien	16,0	7,8	12,5	8,5	7,4	8,8	11,0	9,7
Nicht klassifiziert								
Griechenland	25,5	20,7	21,5	22,0	:	15,0	:	:
Kroatien	:	:	:	:	:	15,5	17,6	18,0
EU 27	:	17,7	:	17,3	17,2	16,2	16,3	16,4
Euro 17	:	:	:	16,8	16,9	16,5	16,5	16,7

Anmerkung: Geschlechtsspezifisches Lohngefälle in unbereinigter Form (Methodologie der Verdienstrukturhebung), [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Gender\\_pay\\_gap\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Gender_pay_gap_statistics).

Quelle: Eurostat, VSE [Online-Code: earn\_gr\_gpgr2].

WSI Mitteilungen

war für die EU-27 ein leichter Rückgang der unbereinigten Lohnlücke zu beobachten, auf den in den Jahren danach ein Anstieg folgte (Tabelle 1). In rund einem Drittel der Länder ging der Trend in Richtung eines Abbaus der Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern. In sechs weiteren Ländern scheint die Krise zu einer Verkleinerung der Lohnschere geführt zu haben, die jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit eher auf einen krisenbedingten Abwärtsdruck

bei den Löhnen von Männern als auf eine Erhöhung der Löhne für Frauen zurückzuführen ist. Noch mehr Grund zur Besorgnis geben die neun Länder, in denen sich die Lohnschere – nach einer Phase eines verringerten Gender Pay Gaps – während der Krise neu öffnete bzw. in denen sich die Kluft noch weiter vergrößerte. Der leichte Rückgang des Entgeltunterschieds zwischen Frauen und Männern in einigen Ländern (Belgien, Finnland, Litauen, Slowakei)

während des wirtschaftlichen Abschwungs lässt sich eher mit einem Abbau der Ungleichheiten bei zusätzlichen Lohnbestandteilen als mit einer Reduzierung der Unterschiede im Entgelt selbst erklären. In Zeiten des Abschwungs resultieren Lohnsenkungen eher aus Einschnitten bei den variablen Lohnbestandteilen (bspw. zusätzliche Zahlungen in Form von Boni oder Zuschlägen für Überstunden), die typischerweise wichtiger für das Entgelt von Männern sind (ENEGE 2013b, S. 100ff.). Da sich diese zusätzlichen Lohnbestandteile prozyklisch bewegen, ist diese nach unten gerichtete Anpassung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles voraussichtlich nur vorübergehend. Unglücklicherweise existieren zusätzlich einige strukturelle Veränderungen, die die Bezahlung von Frauen nachhaltig nach unten drücken könnten: Sparmaßnahmen im öffentlichen Sektor und die daran anknüpfenden Vereinbarungen in der Privatwirtschaft (Rubery 2013).

## 4.2 Das Handeln der Mitgliedstaaten

Ein Überblick über die Politik während der Krise zeigt, dass nur ein kleiner Teil von Ländern Maßnahmen entwickelt und implementiert hat, die direkt auf das geschlechtsspezifische Lohngefälle gerichtet waren.<sup>9</sup> Darüber hinaus folgten die Gleichstellungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten tendenziell den Vorgaben der Kommission und hatten entsprechend der EU-Führung in dieser Phase eine verstärkte Fokussierung auf „Soft Law“-Maßnahmen. Unser Überblick über das Handeln der Mitgliedstaaten während der Krise verdeutlicht die Grenzen von Politiken, die für die primäre Ausrichtung der Wirtschaftspolitik weitgehend randständig sind. Das einzige Beispiel eines umfassenden Ansatzes in den letzten Jahren bietet Finnland, wo es zwar einen ausgeprägten politischen Willen und eine nachhaltige Finanzierung, und doch nur begrenzte Hinweise auf Bewegung beim geschlechtsspezifischen Lohngefälle gab. Aber auch andernorts sind gute Absichten zu beobachten, die Komplexität der Entgeltungleichheit anzugehen – auch wenn die Erfolge bisher eher begrenzt sind.

Darüber hinaus gibt es wenige Mitgliedstaaten, die politische Maßnahmen mit direkten Auswirkungen auf das geschlechtsspezifische Lohngefälle entwickeln. Der begrenzte Wille zu neuen gesetzlichen Maßnahmen auf EU-Ebene übertrug sich auf die Politikansätze der Mitgliedstaaten. Diese basieren auf Formen der „leichteren“ Sensibilisierung für das Thema, freiwilligen Initiativen zur Lohntransparenz oder neuen Studien. Diese Ansätze machen die Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen bewusst und überwachen das Ausmaß der Lohnungleichheit, führen aber nicht notwendigerweise zu konkreten Maßnahmen, um gegenzusteuern. Einen derartigen Ansatz bildet bspw. ein Gesetz in Österreich, das die Offenlegung der durchschnittlichen Löhne und Gehälter auf Unternehmensebene verlangt. Auf ähnliche Weise hilft in Deutschland und Luxemburg die Einführung der LOGIB-Software zur Überwachung von Lohnunterschieden dabei, geschlechtsspezifische Lohnlücken

in den Firmen, in denen dies Verfahren angewendet wird, zu identifizieren und die Aufmerksamkeit darauf zu lenken. Eine vergleichbare Initiative zur Lohntransparenz besteht in Spanien. Auch der bereits erwähnte Equal Pay Day (vgl. Fußnote 6) ist ein Versuch, um für das Problem des Gender Pay Gap zu sensibilisieren. Solche Aktionen sind durchaus sichtbar, aber sie haben natürlich nicht die Durchsetzungskraft (den „Biss“) wie eine Rechtsverordnung gegen das Lohngefälle.

Es gibt auch Beispiele, dass konkrete Maßnahmen gegen geschlechtsspezifische Lohnungleichheiten versickern oder unerwartete kontraproduktive Effekte haben: In Belgien trat auf Initiative der Tarifpartner 2008 ein Tarifvertrag in Kraft, der ein geschlechtsneutrales System der Arbeitsplatzbewertung vorgesehen hat. Jedoch gab es keine systematische Bewertung zur Umsetzung des Abkommens und seiner Effekte. In Frankreich fiel die Ablauffrist des Lois Genison aus dem Jahr 2001, das sich mit dem Gender Pay Gap befasste, mitten in die Krise. Eine Novellierung des Gesetzes im Jahr 2010 verwässerte dann dessen ursprüngliche Bestimmungen deutlich und führte zu einer weiteren Schwächung der Initiative zum Abbau des Gender Pay Gap.

Löhne werden häufig durch Tarifverhandlungen auf Unternehmens- oder Branchenebene festgelegt. Wenn der Staat Gleichstellungsmaßnahmen auf diesen Ebenen fördert und die Akteure der Lohnpolitik adressiert, wie bspw. in Frankreich und Belgien (Smith 2012), besteht die Chance, auf einen gendergerechten Prozess der Lohnfestsetzung Einfluss zu nehmen. In diesen beiden Ländern waren die Reaktionen der Tarifpartner (angesichts einer heftigen Rezession) jedoch höchst heterogen und die Effekte begrenzt. Darüber hinaus war die öffentliche Reaktion der Tarifpartner vor dem Hintergrund der Krise häufig die, dass jetzt nicht der passende Zeitpunkt sei, um Lohnungleichheiten anzugehen.

Das geschlechtsspezifische Lohngefälle kann auch durch politische Maßnahmen beeinflusst werden, die nicht direkt auf die Schließung der Lohnschere zwischen Frauen und Männern abzielen. Jedoch gilt auch hier: Das Risiko unbeabsichtigter negativer Auswirkungen ist in der Phase einer wirtschaftlichen Krise und eines raschen Politikwandels extrem hoch. Derart unbeabsichtigte Nebenfolgen können mithilfe eines durchweg gleichstellungsorientierten Politikansatzes (Gender-Mainstreaming) minimiert werden, der geschlechtsspezifische Effekte bei der Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen von vornherein berücksichtigt.

Eine der deutlichsten Folgen des geschlechtersegregierten Arbeitsmarkts ist die Konzentration von Frauen in schlecht bezahlten Berufen. Aus diesem Grund helfen Maßnahmen zugunsten der unteren Einkommensgruppen indirekt Frauen mehr als Männern und können dazu beitragen, das geschlechtsspezifische Lohngefälle zu reduzieren. Die jüngsten Schritte zur Einführung eines gesetzli- ▶

<sup>9</sup> Vgl. ENEGE-Netzwerk: <http://www.enege.eu/>.

chen Mindestlohns in Deutschland (ab 2015) werden vermutlich positive Auswirkungen auf die niedrigen Löhne von Frauen haben. Gleiches gilt für die Erhöhung des Mindestlohns in Ungarn. In Zypern fördert ein Programm zur Schließung des Gender Pay Gap die Stärkung von Kontrollmaßnahmen, um die Einhaltung der Gleichstellungsgesetzgebung zu überwachen. Ähnlich werden wohl in Irland geringverdienende Frauen von den Maßnahmen zur Durchsetzung des nationalen Mindestlohns profitieren. Allerdings ist die Durchsetzung von Mindestlöhnen andernorts aufgrund stagnierenden Wirtschaftswachstums gefährdet bzw. Zuwächse beim Mindestlohn sind höchst unsicher. Einschnitte im öffentlichen Dienst können zudem die Arbeit von Arbeitsaufsichtsbehörden, wie im Falle Griechenlands, gefährden.

Die Reform von Steuersystemen kann schlecht bezahlten Frauen indirekt helfen, ändert jedoch wenig an den tiefer liegenden Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten hinsichtlich der Art und Weise, wie Frauen und Männer für ihre Arbeit entlohnt werden. Während der Krise reformierte eine Reihe von Mitgliedstaaten ihre Steuersysteme – mit positiven Auswirkungen für die unteren Einkommensgruppen.<sup>10</sup> Obwohl die Gleichstellung der Geschlechter nicht das Leitmotiv vieler dieser Reformen war, sind die positiven Effekte zu begrüßen, wenn der Nettolohn für Frauen steigt oder Verzerrungen beseitigt werden. Zwar adressiert dieser Ansatz nicht die Prozesse, die dazu führen, dass Frauen in schlecht bezahlten Berufen oder am unteren Ende von Unternehmenshierarchien konzentriert sind. Jedoch kann er dazu beitragen, die Symptome dieser Prozesse – nämlich niedrige Nettolöhne – zu lindern. Andererseits können die indirekten Auswirkungen von Steuersystemen die unteren Einkommensgruppen auch benachteiligen. Dies ist insbesondere dort der Fall, wo haushaltsbasierte Systeme „Zweitverdienern“ hohe Grenzsteuersätze auferlegen, wie bspw. in Deutschland.

Die indirekten Auswirkungen der Austeritätsmaßnahmen auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen im öffentlichen Sektor werden wahrscheinlich negative indirekte Effekte auf das geschlechtsspezifische Lohngefälle haben. Der öffentliche Sektor ist ein wichtiger Anbieter hochwertiger Arbeitsplätze für Frauen und bietet darüber hinaus vielfach Kinderbetreuungsmöglichkeiten, die es Frauen leichter machen, erwerbstätig zu sein (Rubery 2013). Eine Reihe von Ländern hat die Löhne im öffentlichen Dienst eingefroren oder strenge Kürzungen durchgeführt – mit beträchtlichen Konsequenzen für die weiblichen Beschäftigten. Es ist wahrscheinlich, dass diese Maßnahmen zu einer neuerlichen Öffnung der Einkommensschere beitragen werden (auch wenn diese Veränderungen nicht durch die Verdienststrukturhebung erfasst werden können, da der öffentliche Sektor dort ausgeklammert ist). In der Tat bestätigt der Gemeinsame Beschäftigungsbericht aus dem Jahr 2013, dass die Löhne im öffentlichen Sektor unter anderem in Spanien, Italien, den Niederlanden und Portugal eingefroren und in Zypern, Griechenland, Ungarn, Irland und Slowenien gekürzt worden sind.

## 5. Schlussfolgerungen

In den vergangenen 15 Jahren ging von der Europäischen Beschäftigungsstrategie ein großer Einfluss der EU auf die Gleichstellungspolitik der Mitgliedstaaten aus. Allerdings nahm dieses Engagement der EU in der EBS, die mehrfach reformuliert wurde, sichtbar ab. Mit Eintritt der Wirtschaftskrise waren dann die Bedingungen zusätzlich erschwert, um Fortschritte beim Abbau des geschlechtsspezifischen Lohngefälles zu erzielen. Vor diesem „doppelten“ Hintergrund gelang es nicht, Entgeltgleichheit als Priorität bei neuen politischen Maßnahmen auf EU-Ebene oder der Mitgliedstaaten zu verankern. Die aufgeweichten Politiken der EU für die Geschlechtergleichstellung in den Beschäftigungsleitlinien ermöglichten es insbesondere denjenigen nationalen Regierungen, die Gleichstellungsfragen ohnehin weniger zugeneigt waren, die Geschlechterdimension bei der Politikgestaltung zu ignorieren. Doch der Beginn der Krise stellte auch diejenigen politischen Entscheidungsträger, die sich der Gleichstellung der Geschlechter verpflichtet fühlen, vor große Herausforderungen. Das Ziel der Entgeltgleichheit, das in der EBS zu keiner Zeit an vorderster Stelle stand, war damit ein frühes Opfer der Krise.

Selbst auf ihrem Höhepunkt fußte die EBS auf einem eher engen Verständnis davon, wie Geschlechtergleichstellung konzipiert ist und welche politischen Ziele als prioritär definiert werden (Rubery 2002; Stratigaki 2004; Lewis 2006; Villa 2013). Gleichstellungsansätze im Bereich der Beschäftigungspolitik waren stets eng verbunden mit den dominanten ökonomischen Zielen, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen und die öffentlichen Finanzen zu stabilisieren. Kurz gesagt, Geschlechtergleichstellung wurde mit höheren Frauenerwerbsquoten „übersetzt“, was zur Verbesserung der wirtschaftlichen Leistung der EU-Länder und zur Aufrechterhaltung der Wohlfahrtssysteme benötigt wurde. Hieraus resultierte, dass Aspekte wie der Gender Pay Gap nur dann einbezogen wurden, wenn sie als größeres Hindernis für die Erwerbsbeteiligung von Frauen angesehen wurden. Während also die Ziele der Geschlechtergleichstellung zunehmend an Sichtbarkeit einbüßten, wurde die Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern aus den EBS-Mechanismen, die etwas „Biss“ haben, entfernt, bspw. aus den länderspezifischen Empfehlungen.

Das Bekenntnis der Europäischen Beschäftigungsstrategie zur Förderung der Geschlechtergleichstellung hatte gleichwohl durchaus Einfluss auf Gleichstellungspolitik der Mitgliedstaaten (Rubery 2002; Rubery et al. 2003; Fagan et al. 2006). Als die EBS dieses Engagement jedoch zurück-

10 Beispielsweise führte Schweden eine Steuergutschrift für Geringverdienende ein; in Malta wurden Steueränderungen verabschiedet, die auf die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen abzielen; die Slowakei erhöhte den steuerfreien Anteil des Einkommens.

fuhr, konnte damit einhergehend auch eine Schwächung der Aktivitäten der Mitgliedstaaten beobachtet werden. Dies war besonders gefährlich, da die EU in die Wirtschafts- und Finanzkrise eintrat. Unter der Führung der EU haben nur wenige Länder konkrete Maßnahmen zur Schließung des Gender Pay Gap umgesetzt. Dieser Gegensatz zum Ansatz der 1970er Jahre ist auffällig, da die meisten Mitgliedstaaten eher auf freiwillige Vereinbarungen und Rahmenbedingungen als auf Rechtsvorschriften setzen. Diese Vorgehensweise war zudem vom Soft-Law-Ansatz der EU inspiriert, der auf gemeinsamen Leitlinien und Empfehlungen zur Verringerung der Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern beruht. Selbst dort, wo konkretere Maßnahmen verabschiedet worden sind, zeigt sich, dass gesetzliche Regelungen eher auf die Rahmensetzung für Maßnahmen anderer Akteure abzielen als auf die Durchsetzung von Gleichheitsgrundsätzen durch die Regierungen selbst. Eine der Lehren ist, dass es eines kontinuierlichen Engagements gegen das geschlechtsspezifische Lohngefälle bedarf. Dieses Anliegen ist insbesondere in Zeiten von Budgetkürzungen und Haushaltskonsolidierungen innerhalb der EU von enormer Bedeutung.

Da das geschlechtsspezifische Lohngefälle zudem durch das Zusammenspiel unterschiedlicher Faktoren beeinflusst wird, ist ein multidimensionaler und koordinierter Politikansatz erforderlich, der auf nationaler und sektoraler Ebene ansetzt. Wie bereits von Rubery et al. (2003) dargelegt wurde, sind koordinierte Maßnahmen bezüglich der Lohnfindung erforderlich, um den Gender Pay Gap anzugehen. Dennoch zeigen auch die seltenen Beispiele eines solchen Vorgehens nur begrenzte Resultate – und die EU ließ es sowohl bei Weiterentwicklung der EBS als auch während der Krise an einer Vorbildfunktion fehlen. Als nur noch wenig ambitionierte Ziele von Gleichstellungspolitik schälten sich im Rahmen der Neufassungen der EBS, aber auch im Zeichen der Wirtschaftskrise, die Bemühungen heraus, mehr Personen (insbesondere Frauen) in Beschäftigung zu bringen und „Hindernisse“ für die Erwerbstätigkeit von Frauen zu beseitigen. Aus dieser Perspektive werden Maßnahmen favorisiert, die auf die Erleichterung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Teilzeitarbeit, Arbeitszeitflexibilisierung und verbesserte Kinderbetreuung abzielen – und nicht solche, die auf wirtschaftliche Unabhängigkeit durch gleiche Bezahlung setzen.

Die zähe Beständigkeit des Gender Pay Gap zeigt, wie groß – selbst bei vorhandenem politischen Willen – die Herausforderung bei diesem Aspekt der Geschlechtergleichstellung ist. Die allgegenwärtigen und tiefverwurzelten genderspezifischen Prozesse, die zu systematisch niedrigerer Bezahlung für Frauen führen, verdeutlichen die zahlreichen Fronten, an denen die Politik agieren muss. Und tatsächlich erklärt sich die vorhandene Tatenlosigkeit auch aufgrund der Dimension des Problems: Politischer Erfolg braucht erreichbare Ergebnisse. Die nur schwachen Initiativen, um die Gleichstellung auf EU-Ebene zu fördern, lassen es als von vornherein unwahrscheinlich erscheinen, dass ein solch ambitioniertes Ziel wie die Beseitigung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles erreicht werden kann. Eine zu nehmende Hürde besteht darin, dass sich diverse und wirkungsmächtige Akteure auf dem Arbeitsmarkt gegen Fortschritte bei Einkommen von Frauen stellen könnten – die „Gegenströmung“ also kräftig ist. Blau und Kahn (1996) argumentieren, dass dies sogar in günstigen Zeiten der Fall ist. Während einer Krise wird diese Gegenströmung nochmals stärker und die Chance, Fortschritte zu erzielen, wird schwächer. Krisenbezogene Kürzungen der Löhne im öffentlichen Sektor, wo Frauen konzentriert sind, Druck auf Mindestlöhne, Einschnitte beim Gleichstellungsbudget und die Zunahme von atypischen Arbeitsplätzen – all das kann zu einer Vergrößerung der Einkommensschere führen. In einem solchen Klima ist es tatsächlich eher vordringlich, den Status quo zu schützen, als Fortschritte beim geschlechtsspezifischen Lohngefälle zu erzielen.

## LITERATUR

- Bettio, F./Verashchagina, A.** (2009): Gender segregation in the labour market, Publications Office of the European Union, Luxembourg
- Bettio, F./Verashchagina, A.** (2013): Women and men in the 'Great European Recession', in: Karamessini, M./Rubery J (Hrsg.): Women and austerity. The economic crisis and the future for gender equality, S. 57–81
- Blau, F./Kahn, L.** (1996): The gender earnings gap: Learning from international comparisons, in: American Economic Review 82 (2), S. 533–538
- Commission of the European Communities (EC)** (2007): Tackling the pay gap between women and men. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Commission of the European Communities
- Commission of the European Communities (EC)** (2009): Evaluation of the effectiveness of the current legal framework on equal pay for equal work or work of equal value in tackling the gender pay gap, the European Evaluation Consortium 2007, 19th July
- Commission of the European Communities (EC)** (2011): First European Equal Pay Day – 5 March, DG-JUST European Commission, [http://ec.europa.eu/justice/newsroom/gender-equality/events/110305\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/newsroom/gender-equality/events/110305_en.htm)
- Council of the EU** (2010): The gender pay gap in the member states on the European Union: Quantitative and qualitative indicators. Final version of the Belgian Presidency's report, Brussels, 23. November (16156/10 ADD 2)
- Devetzi, S.** (2008): The European Employment Strategy, in: Stendahl, S./Erhag, T./Devetzi, S. (Hrsg.): A European work-first welfare state, Centrum för Europaforskning/ Redaktörerna/ Författarna, Stockholm, S. 31–48
- Europäische Kommission (KOM)** 2001: Entwurf des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts, 438 endgültig
- Europäische Kommission (KOM)** (2007): Bekämpfung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen
- Europäische Kommission (KOM)** (2010): Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung – Ein europäischer Rahmen für den sozialen und territorialen Zusammenhalt. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, SEK(2010) 1564 endgültig
- European Commission (COM)** (2014): Report on progress on equality between women and men in 2013, Commission Staff Working Document, 224 final
- European Network of Experts in the Field of Gender Equality (ENEGE)** (2013a): The gender gap in Pensions in the EU, European Commission, Directorate General for Justice, Publications Office of the European Commission, Luxembourg
- European Network of Experts in the Field of Gender Equality (ENEGE)** (2013b): The impact of the economic crisis on the situation of women and men and on gender equality policies, Publications Office of the European Commission, Luxembourg
- Eurostat** (2009): Development of econometric methods to evaluate the gender pay gap using Structure of earnings survey data, Publications Office of the European Commission, Luxembourg
- Fagan, C./Grimshaw, D./Rubery, J.** (2006): The subordination of the gender equality objective: The national reform programmes and 'making work pay' policies, in: Industrial Relations Journal 37 (6), S. 571–592
- Lewis, J.** (2006): Work/family reconciliation, equal opportunities, and social policies: The interpretation of policy trajectories at the EU level and the meaning of gender equality, in: Journal of European Public Policy 13 (3), S. 420–437
- Pfister, T.** (2008): Mainstreamed Away? Assessing the gender equality dimension of the European Employment Strategy, in: Policy and Politics 36 (4), S. 521–538
- Rubery, J.** (2002): Gender mainstreaming and gender equality in the EU: The impact of the EU employment strategy, in: Industrial Relations Journal 33 (5), S. 500–522
- Rubery, J.** (2013): Public sector adjustment and the threat to gender equality, in: Vaughan-Whitehead D. (Hrsg.): Public sector shock, London, S. 43–83
- Rubery, J./Grimshaw, D./Fagan, C.** (2003): Gender equality still on the European agenda. But for how long?, in: Industrial Relations Journal 34 (5), S. 477–497
- Rubery, J./Smith, M./Fagan, C.** (1999): Women's employment in Europe. Trends and prospects, London

**Smith, M.** (2010): Analysis note: The gender pay gap in the EU – What policy responses?, Report for the European Commission, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4653&langId=en>

**Smith, M.** (2012): Social regulation and the gender pay gap in the EU, in: *European Journal of Industrial Relations* 18 (4), S. 365–380

**Smith, M./Villa, P.** (2010): The ever-declining role of gender equality in the European Employment Strategy, in: *Industrial Relations Journal* 41 (6), S. 526–543

**Smith, M./Villa, P.** (2012): Gender equality and the evolution of the Europe 2020 strategy, in: Blanpain, R./Bromwich, W./Rymkevich, O./Senatori, I. (Hrsg.): *Labour markets, industrial relations and human resources. From recession to recovery*, S. 3–23

**Stratigaki, M.** (2004): The cooptation of gender concepts in EU Policies: The case of 'reconciliation of work and family', in: *Social Politics* 11 (1), S. 30–56

**Villa, P.** (2013): The role of the EES in the promotion of gender equality in the labour market, in: Bettio, F./Plantenga, J./Smith, M. (Hrsg.): *Gender and the European labour market*, London, S. 135–167

**Villa, P./Smith, M.** (2010): Gender equality, employment policies and the crisis in EU member states, Equality Unit, European Commission, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=748&langId=en>

**Villa, P./Smith, M.** (2011): Gender assessment of employment policies in the context of recovery and the Europe 2020 Strategy. Equality Unit, European Commission

**Villa P./Smith M.** (2012): National reform programmes 2011: A gender perspective. Equality Unit, European Commission

**Villa P./Smith M.** (2013): Policy in the time of crisis: Employment policy and gender equality in Europe, in: Rubery, J./Karamessini, M., a.a.O., S. 273–294

**Whitehouse, G.** (2003): Gender and pay equity: Future research directions, in: *Asia Pacific Journal of Human Resources* 41 (1), S. 116–128

## AUTOREN

**MARK SMITH**, ist Professor für Human Resource Management, Grenoble Ecole de Management (Frankreich). Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsbedingungen, Geschlechtergleichheit, Arbeitszeitmanagement.

@ mark.smith@grenoble-em.com

**PAOLA VILLA**, ist Professorin für Wirtschaftswissenschaften, Department of Economics and Management, University of Trento (Italien). Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsökonomie, Arbeitsmarktregulierung, Arbeitsmarktintegration von Frauen.

@ paola.villa@unitn.it