

Kommentare von Ute Klammer zu den Vorträgen von Jochmann-Döll (mit Klenner und Scheele) und Jaehrling

Eine Vorbemerkung:

Zwar muss ich vorweg bemerken, dass ich gerade in Bezug auf die hier von mir zu kommentierenden Papiere/Vorträge befangen bin: Der Vortrag von Karen Jaehrling (et al.) basiert auf einem von ihr (und Christin Stiehm) in unserem eigenen Institut, dem IAQ, durchgeführten DFG-Projekt, und der Vortrag von Andrea Jochmann-Döll bezieht sich auf eine von ihr (mit Christina Klenner und Alexandra Scheele) durchgeführte empirische (Klein-)Studie, die auf dem von Christina Klenner, Sarah Lillemeier und mir selber vor einigen Jahren durchgeführten „Comparable-Worth“-Projekt zur Arbeitsbewertung aufsetzt. Dennoch möchte ich zunächst einmal feststellen, dass ich beide Papiere und Vorträge auch bei – hoffentlich distanzierter – Betrachtung für wichtige Beiträge zum Thema der diesjährigen SAMF-Jahrestagung halte. Sie helfen uns beim Verständnis gleichstellungspolitischer Problemlagen, machen vor allem aber auch Vorschläge, wie diese im jeweiligen Untersuchungsfeld angegangen werden könnten.

1. Andrea Jochmann-Döll/Christina Klenner/Alexandra Scheele: Betriebliche Prüfungen der Entgeltgleichheit: Motive und Hemmnisse

- Grundlage HBS-geförderte Fallstudien, kürzlich beendet
- Forschungsfrage: warum und wie wurden Prüfungen von Entgeltgleichheit in Betrieben vorgenommen oder auch nicht?
- Wichtige Erkenntnisse: a) diskriminierungsfreie Arbeitsbewertung ist ein sperriges Thema – auch deshalb, weil die betrieblichen Akteure an die Diskriminierungsfreiheit von Tarifverträgen glauben. Umverteilungsfragen sind unbeliebt. Das Thema steht zudem in Konkurrenz mit anderen Themen. b) Das Thema wird als nicht so wichtig angesehen. c) Prüfungen sind eher zufällige Nebenfolge als originäres Anliegen. d) Forderung der Autorinnen nach schärferen gesetzlichen Vorgaben und mehr Ressourcen für die Akteure.

Kommentar:

- Es handelt sich um ein sehr kondensiertes Thesenpapier, basierend auf „Tiefenbohrungen“
- Die Ergebnisse sind ernüchternd. Wir wissen um die Problematik des Entgelttransparenzgesetzes (ein zahnloser Tiger). Aber die Ergebnisse müssen wir ernst nehmen: Die betrieblichen Akteure haben andere Prioritäten oder sind überfordert. Die hohe Komplexität des Themas ist nicht zu unterschätzen. Mit dem Thema sind wenig Meriten zu gewinnen, Unfrieden droht. (Hinweis: es gab eine entsprechende Diskussion in der 2. Gleichstellungskommission – macht uns Transparenz über Einkommen glücklicher, wenn wir doch dann erst sehen, dass der Kollege/die Kollegin mehr verdient? Einige Literatur weist darauf hin, dass Transparenz über Löhne, so wichtig sie uns scheint, auch zu Unzufriedenheit führen kann. Das Thema könnte daher ähnlich schlecht „kampagnefähig“ sein wie das Thema „Minijobs“, bei dem es auch politisch nicht weiter geht. Diese Widerstände muss man im Kopf behalten, wenn es um Forderungen nach der Weiterentwicklung des Entgelttransparenzgesetzes geht!

Bezug zu eigener Erfahrung und eigener Forschung:

- Die Schwierigkeiten mit dem Thema Entgeltgleichheit entsprechen eigenen Erfahrungen als Prorektorin der Universität Duisburg-Essen: Der damalige Versuch, mit Hilfe von Logib-D mögliche (geschlechtsspezifische) Ungleichbehandlungen aufzudecken, musste eingestellt werden, da sich schnell zeigte, dass benötigte Daten fehlten und sich die Prüfung als sehr aufwändig dargestellt hätte.
- Bezug zu eigener Forschung: Unser Projekt „Comparable Worth“ (mit Christina Klenner und Sarah Lillemeier) zeigt die Bedeutung der Arbeitsbewertung für den Gender Pay Gap, ihr Effekt ist weit höher als die 6-7 % „bereinigter“ GPG. Ein Ergebnis des Projekts: Tarifverträge mildern den GPG ab, aber auch in tarifgebundenen Bereichen wird Arbeit nicht geschlechtsneutral bewertet – es wäre also absolut richtig, dass das Lohntransparenzgesetz nicht vor den Tarifverträgen Halt machen dürfte (wenn es denn weiterentwickelt würde). Prüfungen sind auch nötig, weil sich Tätigkeiten/Jobs vom Anforderungsprofil her weiterentwickelt haben, z.B. im Zuge der Digitalisierung. Eine Konzentration auf Phänomene der Digitalisierung, z.B. in der Pflege, zur Begründung von Aufwertungsnotwendigkeiten, ist aber ambivalent: Eine Masterarbeit (Tom Heilmann) hat herausgearbeitet, dass Pflegekräfte die Sorge haben, dass andere „übersehene“ Herausforderungen ihrer Tätigkeit, wie Verantwortung für Menschen und Empathie, die Aufwertungen rechtfertigen würden, dadurch noch mehr übersehen werden könnten. Wichtig wären auf jeden Fall schlanke Verfahren und ein Kompetenzaufbau für betriebliche Akteure.
- Hoffnung EU? Momentan wird in der EU der Vorschlag für ein Lohntransparenzgesetz diskutiert (Direktive der EU-Kommission, vorgelegt 03/2021)
 - basiert auf Art 157 (3) Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (TFEU)
 - Vorlage im EU Parlament, danach ggf. Umsetzung in nationales Recht innerhalb von zwei Jahren nötig
- geht über deutsches Entgelttransparenzgesetz hinaus: Die Arbeitnehmer in den EU-Staaten bekommen mit dem neuen EU-Gesetz einen Anspruch auf Auskunft über das Gehalt von Kolleg*innen in vergleichbarer Stellung. **Das entspricht dem deutschen Entgelttransparenzgesetz von 2017, gilt aber anders als dieses nicht erst von einer Unternehmensgröße von 2000 Beschäftigten an.** Es sind also auch kleine und mittlere Unternehmen davon betroffen. Zudem können zum Vergleich im Einzelfall Löhne von Beschäftigten anderer Betriebe oder **hypothetische Vergleiche** herangezogen werden. Unternehmen mit **mehr als 250 Mitarbeitern** werden verpflichtet, einmal im Jahr ihre **Gehaltsstruktur** zu überprüfen. Sie müssen diese Informationen nicht nur den zuständigen Behörden, ihren Mitarbeitern und dem Betriebsrat melden, sondern etwa im Internet öffentlich zugänglich machen. Schadensersatzansprüche für entgangenen Lohn und Bonuszahlungen orientieren, entgangene Aufstiegsmöglichkeiten und die Erfahrung der Benachteiligung selbst. Keine Höchstsummen.
- Wenn das EU-Entgeltgesetz durchkommt, müsste auch das deutsche Entgelttransparenzgesetz überarbeitet und verschärft werden.
- Eigene Prognose eher skeptisch: in den letzten Jahren hat es tatsächlich mehr „qualitative Tarifpolitik“ gegeben, vor allem aber durch die Renaissance des Themas „Zeit“ (Zeitrechte), das prominent von der IG Metall platziert wurde, schon lange aber auch von der IG BCE und jüngst auch Ver.di. Dieses Thema wird die betrieblichen Akteure/Betriebsräte aber zusätzlich im Atem halten und beschäftigen so dass zu befürchten sein könnte, dass noch weniger Ressourcen für die Prüfung von Entgeltgleichheit zur Verfügung stehen könnten.

2. Zu Karen Jaehrling „Vorne hui, hinten pfui? Öffentliche Auftragsvergabe als wichtiger Nebenschauplatz einer geschlechtergerechten Arbeitsmarktregulierung

Erkenntnisse:

- Der Vortrag basiert auf einem mehrjährigem DFG-Projekt (mit Christin Stiehm)
- Untersucht wird die „Sozialpolitisierung“ der Vergabepaxis. Das heißt: bei der Vergabe öffentlicher Aufträge werden bestimmte Standards eingefordert. Diese können sich auf Löhne beziehen (Tarifgerechte Bezahlung), aber eben auch auf Gleichstellungsstandards. Wie Karen Jaehrling zeigt, ist die Einforderung entsprechender Standards rechtlich gedeckt, und zwar auch europäisch.
- Interessant ist das entstehende Spannungsfeld zwischen „Sozialpolitisierung“ und dem übergeordneten Trend der Vermarktlichung. Sozialpolitisierung kann insofern als „Nebenbedingung“ (aber durchaus *conditio sine qua non*) für öffentliche Vergabe auf- und gefasst werden. Karen Jaehrling verbindet damit die These, dass der Grundsatzkonflikt dauerhaft institutionalisiert wird.
- Ein Beispiel: es ist zulässig, dass Auftragnehmer NACH dem Zuschlag nur sozialversicherungspflichtig Beschäftigte einsetzen – es kann aber nicht verlangt werden, dass sie es vorher schon so gehandhabt haben, wenn das nicht branchenüblich ist. An dem Verfahren kritisiert die Verfasserin den hohen Verwaltungs- und Kontrollaufwand; es besteht die Gefahr, dass öffentliche Auftraggeber (Bieter) hierdurch im Nachteil sind gegenüber privaten Auftraggebern.
- These von Karen Jaehrling: Es bedarf eines Ko-Managements in der Ausführungsphase, sonst sind die betrieblichen Akteure überfordert. Nötig erscheint ein „Ausbau staatlicher Kontrollkapazitäten“.
- Nachvollziehbar votiert Karen Jaehrling vor diesem Hintergrund für Tariftreue und Vergabemindestlöhne als Elementen für Gleichstellungspolitik – die Überprüfung ungleicher Löhne bei gleicher Arbeit innerhalb eines Betriebs reicht nicht.
- Hoffnung wird u.a. gesetzt auf die Rekommunalisierung externalisierter Dienstleistungen.

Kommentar:

- Es handelt sich um ein wichtiges Thema, das ein ganzes Bündel von Fragen aufwirft: Welche Rolle haben öffentliche Auftraggeber – wo beginnt, wo endet ihre „Vorbildfunktion“? Welche Standards lassen sich anlegen? Und wer kontrolliert die Bedingungen?
- Allgemeine Frage, etwas abstrakter gefasst: Lassen sich „Nebenbedingungen“ für vermarktlichte Prozesse definieren und festsetzen? Lässt sich Gleichstellung auf ganz anders strukturierte Prozesse/Regeln „aufsetzen“? Kann die öffentliche Vergabe hier tatsächlich die „eierlegende Wollmilchsau“ sein?
- Auf diese schwierigen Fragen gibt es keine einfachen Antworten. Das zeigt sich schon an den Vorschlägen von Karen Jaehrling: Ihrer Kritik an der Komplexität steht gleichzeitig die Forderung nach einem Ausbau der Kontrollkapazitäten gegenüber (hier gibt es Parallelen zum ersten Paper). Wie kann vermieden werden, dass hier noch mehr Bürokratie entstehen? Teilweise handelt es sich auch um eine Gratwanderung: kontra Vorgaben NACH Vergabe; aber pro Markteingriffe wie Vergabemindestlöhne (die auch kontrolliert werden müssen!).
- Wertvoll ist in jedem Fall: a) dass die generelle Frage aufgeworfen wird, ob und wie sich Gleichstellungsziele mit anderen Zielen (insbesondere der Anforderung, das „wirtschaftlichstes Angebot“ auszuwählen und ihm den Zuschlag zu verteilen) verknüpfen lassen. b) noch eine Ebene höher sind allgemeine Governance-Fragen im öffentlichen Sektor angesprochen.

Bezug zu eigener Forschung zu beiden Punkten:

- ad a) In unserem Projekt zu „Gleichstellungspolitik an Hochschulen“ (Buchpublikation Klammer/Altenstädter/Petrova-Stoyanov/Wegrzyn) stießen wir immer wieder auf den scheinbaren Widerspruch zwischen Exzellenz und Gleichstellung. Viele Befragte thematisierten diesen (wahrgenommenen) „Spagat“ und artikulierten Unsicherheit, wie sie beiden Anforderungen die sie als nicht immer kompatibel erlebten (was natürlich zu hinterfragen wäre), gerecht werden könnten. Für das hier zu kommentierende Paper ergibt sich daran anknüpfend die Frage: Wieviele „Nebenbedingungen“ kann sich der öffentliche Sektor erlauben, ohne Vergabeprozesse zu erschweren und gegenüber anderen Anbieter im Nachteil zu sein (Ziel wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung)? Unsere Hochschulforschung zeigt: Widerstände können das Ergebnis sein, wenn zu viele Ziele gleichzeitig verfolgt werden ohne klare Verfahrensregeln/Priorisierungen. Hier sind in jedem Fall Transparenz, Aufklärung und Know-How wichtig.

ad b) In dem von mir geleiteten fünfjährigen Forschungsschwerpunkt „Vorbeugende Sozialpolitik“ des damaligen Forschungsinstituts für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW), in dessen Rahmen u.a. ein Schwerpunktheft „Kommunalisierung der Sozialpolitik – Chancen für präventive Konzepte?“ der „Zeitschrift für Sozialreform“, sowie das Buch „Vorbeugende Sozialpolitik ...“ (Klammer/Brettschneider) entstanden sind, konnten wir viele einschlägige Erfahrungen zur Governance und Finanzierung der kommunalen (Sozial-)Politik sammeln. Eine Erkenntnis war: mit der Verschiebung von der Grund- zur Programmfinanzierung und der gewachsenen Notwendigkeit, sich immer neu in wettbewerblichen Verfahren um Mittel zu bewerben, ist eine Verstärkung der Ungleichheit der kommunalen Finanzierung einhergegangen. Die Bewerbung um projektbasierte Mittel/Sondertöpfe ist oft so anspruchsvoll, dass sich nur „reiche“ Kommunen die Kompetenzen „leisten“ können, immer (gute) Anträge zu schreiben und einzureichen. Bei Vergabeverfahren in der öffentlichen Daseinsvorsorge, Bauen etc. ist die Lage teilweise noch schwieriger, es drohen rechtliche Fehler. Auch hier ist die Gefahr ernst zu nehmen, dass eine Überfrachtung mit weiteren Ansprüchen zur Überforderung führen könnte! Zu befürchten ist, dass der Druck auf die kommunalen Finanzen und die kommunalen Gestaltungsspielräume durch Inflation, Lieferengpässe u.a. weiter steigen wird. Vor diesem Hintergrund ist eine auskömmliche Grundfinanzierung der Kommunen unerlässlich – wie auch eine auf kommunaler Ebene institutionalisierte Gleichstellungspolitik.

Fazit: Es gibt eine Parallele zwischen beiden Papern, die durchaus nachdenklich stimmt: Wir sehen eine Überforderung der Akteure durch die vorherrschenden Strukturen und Ansprüche – Gleichstellung „on top“ zu anderen Aufgaben in Angriff zu nehmen und zu gestalten, ist eine anspruchsvolle Aufgabe!