



# Zwischen Emanzipation und Diskriminierung

## Genderungerechtigkeiten in der Arbeitswelt in Lateinamerika

**SIMONE REPERGER**  
März 2013

- Lateinamerikas Arbeitsmärkte können derzeit eine glänzende Bilanz vorweisen. Noch nie war die Arbeitslosigkeit in den letzten 90 Jahren geringer, noch nie waren die Fortschritte bei der Schaffung formeller Jobs sichtbarer, und nie zuvor hat es mehr erwerbstätige Frauen gegeben.
- Trotz dieser Erfolge fällt eine Zwischenbilanz aus Gendersicht problematisch aus. Immer mehr Frauen schaffen zwar den Sprung in die Arbeitswelt, arbeiten allerdings deutlich häufiger unter prekären Bedingungen als Männer und sind mit zahlreichen Benachteiligungen konfrontiert. Lateinamerikanerinnen befinden sich somit häufig in einem Zustand zwischen Emanzipation und Diskriminierung.
- Unter allen Genderungerechtigkeiten ist die Einkommenskluft zwischen den Geschlechtern – der sogenannte *Gender Pay Gap* (GPG) – eines der hartnäckigsten Probleme. In den letzten zehn Jahren hat es in Lateinamerika diesbezüglich kaum Fortschritte gegeben. Frauen verdienen bei gleicher Arbeit 17 Prozent weniger. Weder die Welle linker Regierungen noch die Gewerkschaften haben bislang effektive Strategien entwickelt und das Problem in das Zentrum ihres Handelns gestellt. Die Umsetzung von gendersensiblen Arbeitsmarktpolitiken bleibt daher nach wie vor eine Herausforderung für die Region.



## Inhalt

<b>1. Einleitung</b> .....	<b>1</b>
<b>2. Der lateinamerikanische Arbeitsmarkt aus Genderperspektive</b> .....	<b>1</b>
2.1 Trotz Aufschwungs bleiben viele Probleme ungelöst. ....	1
2.2 Der Gender Pay Gap (GPG) – eine der hartnäckigsten Ungerechtigkeiten in der Arbeitswelt .....	2
2.3 Direkte und indirekte Genderdiskriminierung – eine multidimensionale Herausforderung .....	3
<b>3. Eine Agenda für Politik und Gewerkschaften</b> .....	<b>5</b>
3.1 Dringend benötigt! Politiken für gendergerechte Arbeitsmärkte .....	5
3.1.1 Lohngleichheit und Lohngerechtigkeit fördern .....	5
3.1.2 Eine aktive Mindestlohnpolitik in Frauenberufen .....	5
3.1.3 Eine Quote, um Männerbastionen aufzubrechen .....	6
3.2 Die Gewerkschaften – Genderthemen als integraler Bestandteil ihrer Agenda?! .....	6
3.2.1 Lohngleichheit als Priorität in Tarifverhandlungen .....	7
3.2.2 Frauen gewerkschaftlich organisieren .....	7
3.2.3 Feminisierung der Gewerkschaften .....	7
3.2.4 Allianzen mit sozialen Bewegungen .....	7
<b>4. Fazit: Diskriminierung versus Emanzipation</b> .....	<b>8</b>
<b>Literatur</b> .....	<b>9</b>

## 1. Einleitung

Unter allen Genderungerechtigkeiten in der Arbeitswelt ist die Einkommenskluft zwischen den Geschlechtern eines der hartnäckigsten Probleme. 2013 ist der *Equal Pay Day* in Deutschland der 21. März. Der internationale Aktionstag markiert rechnerisch jenen Zeitraum, den Frauen über den Jahreswechsel hinaus länger arbeiten müssen, um auf das durchschnittliche Jahresgehalt von Männern zu kommen. Dieser Tag ist damit das Symbol für eine der gravierendsten Benachteiligungen in der Arbeitswelt – den sogenannten *Gender Pay Gap* (GPG). Seit Jahren nehmen Gewerkschafter\_innen und die Frauenbewegung diesen Tag zum Anlass, um auf die wirtschaftliche sowie politische Diskriminierung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt aufmerksam zu machen.

In Lateinamerika müssen Frauen bis zum 3. März arbeiten, um den gleichen Lohn wie Männer zu erhalten. Die unterschiedliche Situation der Geschlechter in der Arbeitswelt ist ein entscheidender Faktor für das Weiterbestehen struktureller Genderungerechtigkeiten in der Region. Wie sieht die Situation der Frauen auf dem lateinamerikanischen Arbeitsmarkt heute aus? Zu welchen Jobs haben Frauen Zugang? Welchen Lohn erhalten sie dafür? Wie steht es um Gleichberechtigung und Gleichstellung? Welche politischen und gewerkschaftlichen Ansätze wären notwendig, um den GPG zu schließen? Dieser Artikel versucht, eine kleine Zwischenbilanz der lateinamerikanischen Arbeitswelt aus der Genderperspektive zu geben und stellt dabei das Problem des GPG in den Fokus.

## 2. Der lateinamerikanische Arbeitsmarkt aus Genderperspektive

### 2.1 Trotz Aufschwungs bleiben viele Probleme ungelöst

Lateinamerikas Arbeitsmärkte befinden sich im Aufschwung. Seit über zehn Jahren verzeichnet die Region – vor allem dank des profitreichen Rohstoffexports – ein stabiles Wirtschaftswachstum von durchschnittlich vier Prozent pro Jahr und trotz damit bislang erfolgreich der internationalen Krise. Dieser positive Trend spiegelt sich auch auf dem Arbeitsmarkt wider. Die urbane Arbeitslosigkeit ist auf einen historischen Tiefstand gefallen. Lediglich 6,5 Prozent der Menschen sind ohne Arbeit – vor einer Dekade waren es dagegen noch elf Prozent.

Auch wenn die Spannweite in der Arbeitslosigkeit von *Best Performern* wie Ecuador (vier Prozent) bis zum Schlusslicht Jamaica (13 Prozent) reicht, und auch wenn noch immer 47 Prozent der Lateinamerikaner\_innen im informellen Sektor tätig sind, ist dies der beste Wert seit Beginn der Analyse der Arbeitsmarktzahlen durch die Internationale Arbeiterorganisation (IAO) der Vereinten Nationen vor 90 Jahren (vgl. IAO 2012).

Neben dem Wirtschaftswachstum haben zudem ehrgeizige Jobprogramme der linksregierten Länder – allen voran Brasilien unter Ex-Präsident Lula – zur Entstehung von Millionen neuer formeller Arbeitsplätze in der Region geführt.<sup>1</sup> Diese aktive Arbeitsmarktpolitik sowie die Ausweitung von Sozialtransferprogrammen lässt eine neue Mittelschicht in Lateinamerika entstehen. Immer mehr Menschen schaffen den Ausstieg aus der Not. Heute leben noch 28 Prozent der Lateinamerikaner\_innen in Armut, rund 25 Prozent der Bevölkerung gehören bereits zur wachsenden Mittelschicht (Weltbank 2013). In naher Zukunft werden daher in der bislang ungerechtesten Weltregion – nirgendwo sonst ist die Kluft zwischen Arm und Reich größer – zum ersten Mal mehr Frauen und Männer in mittleren Einkommensverhältnissen als in Not leben.

Der Job-Boom führt auch zu einer Feminisierung der Arbeitswelt. Während 1990 nur drei von zehn Frauen in Lateinamerika und der Karibik einer bezahlten Arbeit nachgingen, sind es heute sechs von zehn. Sie haben bessere Bildungschancen als je zuvor und gewinnen in Wirtschaft und Politik immer mehr an Sichtbarkeit. Seit der Demokratisierung wurden sechs Präsidentinnen gewählt und dank Quoten ist die Zahl der Parlamentarierinnen in den letzten 20 Jahren stark gestiegen (von acht Prozent 1990 auf 22 Prozent 2011). Auch in öffentlichen Einrichtungen, in der Wirtschaft und in Universitäten hat sich der Frauenanteil erhöht. So groß die Unterschiede zwischen den Ländern der Region auch sind, es zeigt sich eine gemeinsame Tendenz: Frauen nehmen heute eine deutlich aktivere politische, wirtschaftliche und soziale Rolle in der Gesellschaft ein als früher. Dies bringt auch einen kulturellen Paradigmenwechsel mit sich. Die traditionelle Rollenverteilung zwischen Frauen (unbezahlte, reproduktive Arbeit im Haushalt) und Männern (entlohnte, produktive Arbeit) des 20. Jahrhunderts ist Geschichte. Über 100 Millionen

1. Laut der IAO ist die Zahl der Arbeitsplätze in Lateinamerika und der Karibik von 227 Millionen im Jahr 2000 auf 280 Millionen in 2010 angestiegen (vgl. IAO 2012).



Tabelle 1: Arbeitsmarktzahlen in Lateinamerika aus Gendersicht

	Männer	Frauen	Jugendliche Frauen (15–25 Jahre)
<b>Beschäftigung</b>	69 %	52 %	42 %
<b>Arbeitslosigkeit</b>	5,6 %	9,1 %	17 %
<b>Arbeit im informellen Sektor</b>	51 %	58 %	82 %
<b>Sozialversicherungspflichtige Jobs</b>	25 %	15 %	
<b>Gender Pay Gap</b>		17 %	

Quelle: Angaben der IAO 2012, eigene Darstellung

Frauen verdienen Ende 2012 ihr eigenes Einkommen (IAO 2012). Dies wird von der lateinamerikanischen und internationalen Frauenbewegung zu Recht als großer Erfolg und wichtiger Schritt zur Emanzipation gefeiert.

Trotz dieser Erfolge fällt eine Analyse des lateinamerikanischen Arbeitsmarktes aus Genderperspektive problematisch aus. Denn die Arbeitswelt ist nicht genderblind. Vergleicht man beispielsweise Aufstiegschancen und Einkommen, sind Frauen deutlich benachteiligt. Obwohl dies die Berichte und Statistiken der Internationalen Arbeiterorganisation (IAO) und des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) zeigen, wird das Problem in Politik und Gewerkschaften weitgehend tabuisiert und ignoriert.

Frauen sind mit einer multidimensionalen, dreifachen Diskriminierung konfrontiert.<sup>2</sup> Erstens ist die Wahrscheinlichkeit höher, arbeitslos zu werden (siehe Tabelle 1). Zweitens sind Frauen überdurchschnittlich häufig im informellen Sektor tätig, wodurch sie prekäreren Arbeitsbedingungen ausgesetzt sind und seltener Zugang zum Sozialversicherungssystem haben. Für viele Erwerbstätige bleiben Sozialleistungen wie Kranken- und Arbeitslosengeld sowie Rente unerreichbare Luxusgüter. Und drittens sind es in der Regel Frauen, die weiterhin die reproduktive und unbezahlte Arbeit leisten. Den Haushalt zu führen, gilt noch immer als »natürliche Frauenaufgabe«. Damit arbeiten Frauen häufig deutlich mehr Stunden als Männer und verfügen über weniger Freizeit. Die Unvereinbarkeit von Familie und Beruf führt damit in vielen Fällen zur Überbelastung (vgl. Espina 2011).

2. Neben den konkreten materiellen Diskriminierungen (Lohn, Karrierechancen, Arbeitslosigkeit) sind Frauen überdurchschnittlich häufig von immateriellen Diskriminierungen (sexuelle Belästigung, Gewalt, gesundheitsschädliche Tätigkeiten) am Arbeitsplatz betroffen.

Zur mit Abstand verwundbarsten Gruppe in der Arbeitswelt gehören junge Frauen. Die Identitätskategorie »weiblich« und »jugendlich« führt zu einer doppelten Benachteiligung. Keine andere gesellschaftliche Gruppe ist häufiger arbeitslos und verdient weniger. Weist eine Frau zudem noch eine der Identitätskategorien »Migrantin«, »mehrfache Mutter« oder »alleinerziehend« auf, multipliziert sich die Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt und der Lohnabstand zu den männlichen Kollegen wächst weiter (Nopo 2012). Hinzu kommen die Diskriminierungen nach ethnischer Herkunft.

## 2.2 Der Gender Pay Gap (GPG) – eine der hartnäckigsten Ungerechtigkeiten in der Arbeitswelt

Selbst wenn Frauen es geschafft haben, einen formellen Job zu finden, bleibt die Benachteiligung enorm. Sie verdienen deutlich weniger als ihre männlichen Kollegen. Der GPG<sup>3</sup> drückt den Prozentsatz aus, den Frauen weniger verdienen, weil sie Frauen sind. Er zeigt damit den Einkommensunterschied, der nur auf das Geschlecht und Stereotypen zurückzuführen ist (Godoy et al 2012).

Die Datenlage zu Einkommens- und Lohnstrukturen ist zwar schlecht und über die Korrektheit der Angaben herrscht in vielen Ländern ein Konflikt zwischen Gewerkschaften und Unternehmen, aber einige internationale Organisationen wie die IAO, der Internationale Gewerkschaftsbund (IGB), Eurostat und Wageindicator

3. Der GPG berechnet den unterschiedlichen Lohn zwischen Männern und Frauen im formellen Sektor. Für den informellen Sektor liegen solche Datenerhebungen bislang nicht vor, da kaum Informationen über diese Lohnstrukturen existieren.

versuchen dennoch seit Jahren, die Trends auszuwerten. Ihre Studien zeigen, dass es in den letzten zehn Jahren in keiner Weltregion signifikante Fortschritte bei der Reduzierung der Lohnschere zwischen Männern und Frauen gab.

In Lateinamerika verdienen Frauen 83 Prozent des Gehalts von Männern. Damit schneidet die Region besser ab als Asien und die USA, aber schlechter als Europa. Das Ausmaß der Lohnschere schwankt zwischen den einzelnen Ländern erheblich. In Mexiko ist der GPG (21,6 Prozent) zwischen 1994 und 2009 unverändert geblieben. In Brasilien (23,4 Prozent) ist er sogar nach einer leichten Verbesserung in den 1990er Jahren wieder angestiegen. Außerhalb dieser beiden Schwellenländer bestehen große Lohnunterschiede auch in Peru (28 Prozent), in Chile und in Uruguay (19 Prozent). In Costa Rica (10 Prozent), Argentinien, Ecuador und Venezuela (Spitzenreiter mit nur 6 Prozent) ist die genderbasierte Lohnkluft dagegen geringer. In keinem der Länder gelang es jedoch in den letzten Jahren, spürbare Fortschritte in Sachen GPG zu erzielen.

### 2.3 Direkte und indirekte Genderdiskriminierung – eine multidimensionale Herausforderung

Wie kommen diese Lohnungerechtigkeiten zustande? Die Einkommenskluft ist ein multidimensionales und komplexes Problem. Sie wird durch direkte und indirekte Diskriminierungen verursacht.

Eine **direkte Diskriminierung** liegt vor, wenn Frauen für die gleiche oder eine ähnliche Tätigkeit weniger Lohn erhalten. Dies ist beispielsweise bei der Supermarktkette *Walmart* der Fall – hier erhalten Frauen nur 70 Prozent des Gehalts der männlichen Kollegen, wie die Frauenorganisation *U.S. National Organisation for Women* für die USA und lateinamerikanische Unternehmensstandorte nachgewiesen hat.

Von einer **indirekten Benachteiligung** spricht man dagegen, wenn eine unterschiedliche Arbeit, die allerdings den gleichen Wert hat, niedriger entlohnt wird. So werden typische Frauenberufe in Lateinamerika beispielsweise schlechter bezahlt. Zu den Niedriglohnsektoren gehören Reinigungsfirmen, Hotellerie, die Lebensmittel- und die Textilindustrie sowie Erziehungsberufe – in diesen Branchen sind durchschnittlich 80 Prozent der

Tabelle 2: Der *Gender Pay Gap* in den unterschiedlichen Weltregionen (Stand: 2011)

	<b>Gender Pay Gap</b>
<b>Afrika</b>	12,4 %
<b>Asien</b>	21,2 %
<b>Lateinamerika</b>	17 %
<b>USA</b>	23 %
<b>Europa</b>	14,5 %
<b>Deutschland</b>	22 %
<b>Weltweit</b>	18,4 %

Quelle: ITUC 2012

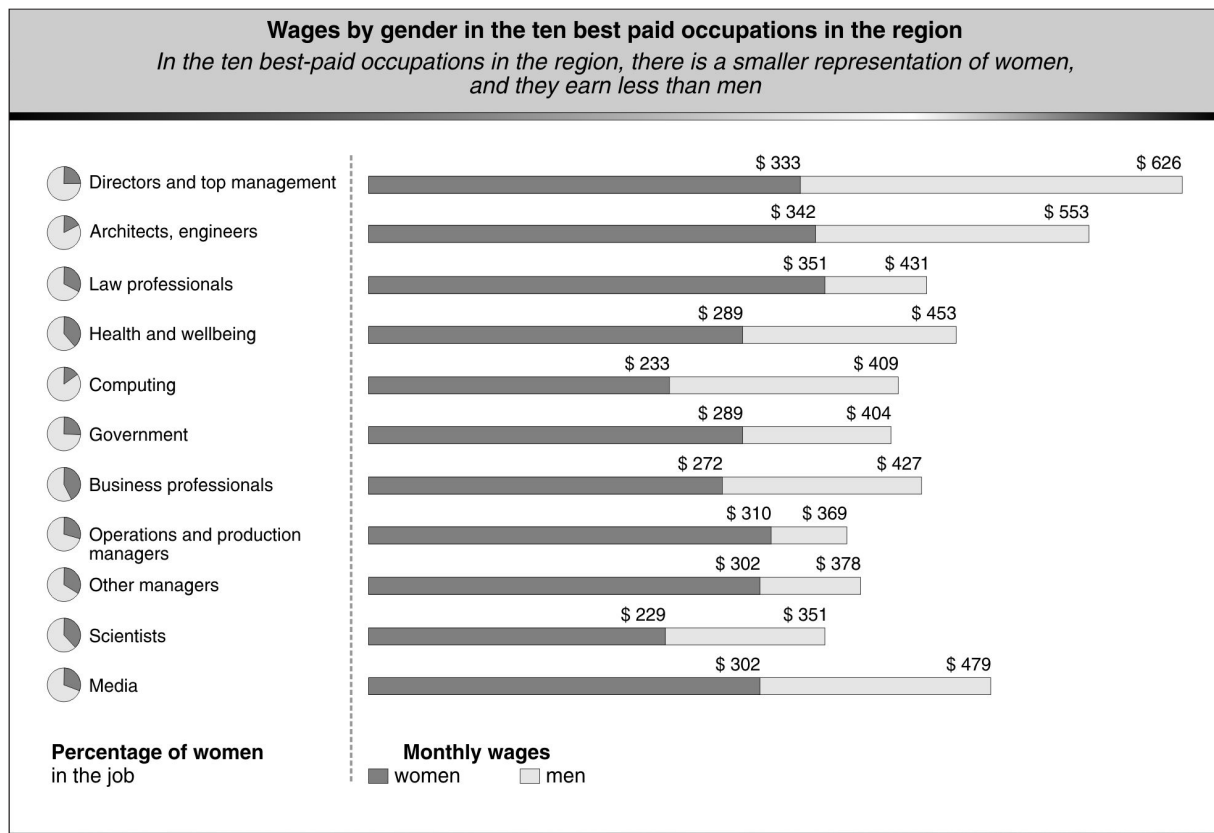
Beschäftigten weiblich. Mit Abstand am wenigsten verdienen in der Region die 19 Millionen Hausangestellten – hier arbeiten zu 95 Prozent Frauen. In männerdominierten Berufen wie Bauwirtschaft, Tierzucht und Transportwesen gibt es dagegen deutlich mehr Geld, obwohl diese Tätigkeiten keinen größeren ökonomischen oder gesellschaftlichen Wert aufweisen.

Zur indirekten Benachteiligung zählen auch die deutlich geringeren Aufstiegschancen. Obwohl der Frauenanteil in der Arbeitswelt ständig wächst, bleiben Führungspositionen in Lateinamerika weiterhin in Männerhand. Gläserne Decken existieren sowohl in der Politik als auch in der Wirtschaft, sodass Entscheidungsfunktionen in Parteivorständen, Ministerien oder Unternehmensleitungen noch immer keine Frauensache sind. In Lateinamerika sind beide Diskriminierungen gleich stark ausgeprägt.

Wie begründen Unternehmen in Lateinamerika und der Karibik diese Ungleichbehandlung zwischen Männern und Frauen? Der Einkommensunterschied kommt durch zwei Faktoren zustande, die bei der Personalauswahl und der Lohnneingruppierung eine zentrale Rolle spielen (vgl. Nopo 2012).

- 1) Ein Faktor sind die individuellen Eigenschaften von Frauen auf dem Arbeitsmarkt. Sie haben häufiger ein niedrigeres Bildungsniveau, weniger Arbeitserfahrung, gehen öfter einer Teilzeitbeschäftigung nach, haben höhere Ausfallzeiten wegen der Kinderbetreuung und dem Haushalt und finden daher eher Jobs in niedrigbezahlten Branchen.

Abbildung 1: Löhne nach Gender in den zehn bestbezahlten Berufen der Region



Quelle: Nopo (2012) für die Interamerikanische Entwicklungsbank, Washington.

2) Daneben gibt es den genderbasierten, subjektiven Faktor. Dazu gehören gesellschaftlich verankerte Stereotypen über Frauen, Vorurteile gegenüber der angeblich geringeren Produktivität, die schlechtere Performance bei Lohnverhandlungen und die häufig mangelhafte Interessenvertretung durch Gewerkschaften und Politik (vgl. Chicha 2006 und Godoy et al. 2012).

Vor allem der genderbasierte Faktor bewegt lateinamerikanische Unternehmen dazu, Frauen schlechter einzugruppieren und zu entlohnen (vgl. Nopo 2012). Damit ist der Einkommensunterschied nicht nur durch die individuelle Situation einer Frau (Ausbildung, Art der Arbeit etc.) erklärbar, sondern in erster Linie auf das Geschlecht und Stereotypen zurückzuführen. Dies führt zu dem strukturellen Problem, dass Frauen stets ein niedrigeres Gehalt erhalten und weniger Karrierechancen besitzen als Männer – in allen Altersgruppen, in allen Berufsgruppen, in allen Unternehmen und auch in allen Bildungsniveaus (vgl. Godoy 2012).

Für lateinamerikanische Frauen ist somit auch eine höhere Bildung – entgegen aller Annahmen und Empfehlungen internationaler Organisationen – kein Schlüssel zu Erfolg und Gerechtigkeit. Studien zeigen, dass nur wenige, gutausgebildete Frauen den Sprung in die Chefetage und die am besten bezahlten Berufe schaffen und dass auch dort die Genderlohnkluft enorm bleibt oder sogar zunimmt (vgl. Grafik).

Genderungerechtigkeiten in der Arbeitswelt betreffen damit nicht nur arme Frauen, sondern auch Arbeitnehmerinnen in gut bezahlten Wirtschaftszweigen. Sie sind ein gesamtgesellschaftlich ungelöstes Problem. Die Situation in Lateinamerika lässt sich daher in gewisser Weise auch mit der Lage der Frauen auf dem deutschen Arbeitsmarkt vergleichen. Trotz aller Unterschiede der Ökonomien und Arbeitsmarktstrukturen zeichnen sich viele Parallelen ab. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sowie die OECD kommen in ihren Analysen über die Bundesrepublik zu ähnlichen Ursachen des GPG. Auch in Deutschland ist der genderbasierte Faktor

stark ausgebildet und die Arbeitskultur männlich geprägt. Lohnungleichheit ist eine Tatsache und Aufstiegschancen sind begrenzt. An der noch größeren Lohnkluft in Deutschland (22 Prozent) ist wohl der hohe Anteil von Frauen in Teilzeitbeschäftigung verantwortlich – mit 45 Prozent liegt Deutschland deutlich über dem europäischen und dem lateinamerikanischen Durchschnitt.

### 3. Eine Agenda für Politik und Gewerkschaften

#### 3.1 Dringend benötigt! Politiken für gendergerechte Arbeitsmärkte

Seit mehr als zehn Jahren sind in vielen lateinamerikanischen Ländern linke Regierungen an der Macht. Ihr Wahlversprechen, soziale Gerechtigkeit zu fördern, versuchen sie vor allem durch Sozialprogramme und aktive Arbeitsmarktreflexionen einzulösen. Doch in der Arbeitsmarktpolitik werden gendropolitische Aspekte bislang vernachlässigt. Der Einkommensunterschied zwischen Männern und Frauen sowie die höhere Verwundbarkeit von Arbeitnehmerinnen werden in der Politikgestaltung kaum thematisiert. Aus einer Genderperspektive reichen die bisherigen Bemühungen der linken Regierungen nicht aus. Die Gleichstellung ist noch in weiter Ferne.

Dringend notwendig ist daher eine Politisierung des Problems. Gleichstellung muss der zentrale Ausgangspunkt für arbeitsmarktpolitische Reformen werden. Denn zahlreiche Studien zeigen, dass ein in Genderfragen ungerechter Markt zu Diskriminierung und nicht automatisch zu Gerechtigkeit führt. Die Multidimensionalität der Genderdiskriminierung in der Arbeitswelt ist ohne einen Politikwechsel nicht lösbar. Welche Erfahrungen mit Politikansätzen gibt es in der Region bereits, um den GPG zu schließen?

##### 3.1.1 Lohngleichheit und Lohngerechtigkeit fördern

Die direkteste Diskriminierung ist die Einkommensungerechtigkeit. Lohngleichheit (also gleicher Lohn für gleiche Arbeit) sowie Lohngerechtigkeit (gleicher Lohn für Arbeit, die gleich viel Wert ist) sind Ziele, die durch eine aktive Politik verwirklicht werden müssen, um die Lohnkluft zu beenden. Die chilenische Ex-Präsidentin Michelle Bachelet brachte 2010 ein Gesetz auf dem

Weg, das Lohngleichheit in allen Branchen vorschreibt. Nach den ersten drei Jahren hat dieses Gesetz bislang vor allen Dingen eine symbolische Wirkung. Es ist alleinige Aufgabe der Frauen, sich im Falle einer Lohndiskriminierung an einen Anwalt zu wenden und die staatliche Inspektionsstelle anzurufen. Wenige Frauen gehen diesen Weg, da es ihnen an Beweisen fehlt, die Arbeitgeber mit Entlassung drohen und Gewerkschaften die Arbeitnehmerinnen nicht unterstützen. Experten\_innen fordern daher eine Gesetzesnachbesserung: Inspektoren\_innen sollten aktiv Stichproben in Unternehmen durchführen und von sich aus die Initiative ergreifen. Zudem müsste die Regierung Kampagnen schalten, um das Gesetz bekannter zu machen. Ähnliche Forderungen stellen auch viele Gewerkschafter\_innen für die Europäische Union. Seit mehr als 30 Jahren existiert eine Richtlinie zur Entgeltgleichheit für gleiche oder gleichwertige Arbeit. Doch diese zeigt zum Beispiel im EU-Mitgliedsland Deutschland keine positive Wirkung. Der GPG ist nicht geringer geworden und keine Bundesregierung etablierte bislang effektive Spielregeln für Lohngleichheit. Eine Politik, die der strukturellen Benachteiligung der Frauen erfolgreich den Kampf ansagt, bleibt somit nicht nur eine Bringschuld der linken Präsidenten\_innen in Lateinamerika.

##### 3.1.2 Eine aktive Mindestlohnpolitik in Frauenberufen

In Lateinamerika und der Karibik gibt es erste Hinweise, dass Mindestlöhne den GPG eindämmen könnten. In 17 Ländern setzen die Regierungen auf dieses politische Instrument. So kam es in den letzten Jahren gerade in linksregierten Ländern zu deutlichen Erhöhungen des Mindestlohns (Bolivien plus 18 Prozent, Venezuela plus 16 Prozent, Uruguay plus 11 Prozent im Jahr 2012; vgl. Angaben der IAO 2012). Da hauptsächlich Frauen in prekären Jobs arbeiten, profitieren sie mehr als Männer von dieser Politik. In Uruguay schreibt die Regierung beispielsweise regelmäßig Lohnerhöhungen für Hausangestellte vor. Damit wird eine für Frauen sehr wichtige Berufsgruppe deutlich besser gestellt als zuvor. Zudem führte man diese zuvor informellen Jobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung über. Seit der Ratifizierung der ILO-Konvention 189, die zum Ziel hat, die Situation von Hausangestellten weltweit zu verbessern, folgten weitere drei lateinamerikanische Länder dem Beispiel Uruguays. Brasilien und Costa Rica setzen ebenfalls in anderen marginalisierten Frauenberufen auf eine aktive Mindestlohnpolitik. Die IAO sieht darin ein Erfolgs-

rezept, die Einkommensverteilung und das Armutsrisiko für geringverdienende Frauen zu verbessern – und zwar auch in Industrieländern. Gezielt und gendergerecht eingesetzte Mindestlöhne könnten auch in Deutschland eine positive Wirkung auf den GPG haben. Bezüglich konkreter Politikerfahrungen lohnt sich daher aus deutscher Perspektive ein Blick nach Lateinamerika.

### 3.1.3 Eine Quote, um Männerbastionen aufzubrechen

Mit der wachsenden Mittelschicht und dem steigenden Bildungsniveau von Frauen steht die Politik auch vor der Herausforderung, Formen von indirekter Diskriminierung zu bekämpfen, die bislang den GPG verstärken. Eine Frauenquote für die Führungsetagen von Unternehmen, Ministerien und Universitäten ist eine dringend notwendige politische Aufgabe. Nur so könnten die traditionell männlich dominierten Machtstrukturen allmählich aufgebrochen werden und Frauen in höhere Lohngruppen gelangen. Die Diskussion über Quoten gehört damit nicht länger nur in Ländern wie Deutschland auf die Agenda, sondern auch in lateinamerikanischen Schwellen- und Entwicklungsländern.

Einige lateinamerikanische Länder haben in den vergangenen Jahren durch Quoten in der Politik bereits gute Erfolge erzielt. Argentinien hat 1991 als erstes Land der Welt eine Frauenquote von 30 Prozent für das Unter- und Oberhaus sowie für Wahllisten verabschiedet. Dadurch ist der Anteil der weiblichen Parlamentsabgeordneten bis heute auf 40 Prozent gestiegen. In Costa Rica ist die Repräsentation der Frauen im Parlament mit 37 Prozent ähnlich stark. Mit der Zunahme von Frauen in der Politik steigt auch der Einsatz für genderpolitische Themen. Allerdings dominieren männliche Werte nach wie vor die Parlamente und die politische Kultur. Dies führt dazu, dass Frauen traditionell in »typisch weibliche« Arbeitsbereiche mit weniger politischer Macht abgedrängt werden. Sie sind in Ausschüssen für Sozial-, Familien- und Gesundheitspolitik vertreten – Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik bleibt dagegen meist unter männlichem Einfluss (Schwindt-Bayer 2012). Eine gesetzlich vorgegebene Quote für Führungspositionen in staatlichen Einrichtungen (Ministerien, Staatsunternehmen, Universitäten) und der Privatwirtschaft setzten bislang weder Präsidentinnen noch Parlamentarierinnen durch. Um Männerbastionen aufzubrechen, sollte sich eine progressive, gendergerechte Arbeitsmarktpolitik

an den Quotenerfolgen in der Politik orientieren. Politiker\_innen in Uruguay und Brasilien fordern bereits seit längerem, durch konkrete gesetzliche Vorgaben die gläsernen Decken für Frauen zumindest in Staatsunternehmen aufzubrechen und so ein Vorbild zu schaffen. Eine Politik, die Aufstiegschancen aktiv fördert, ist damit in Lateinamerika ebenso erforderlich wie in Deutschland.

Neben diesen drei genannten Politikansätzen in Lateinamerika gibt es zahlreiche weitere arbeitsmarkt- und sozialpolitische Regulierungen, die einen Beitrag zur Bekämpfung des GPG leisten können. Dazu gehören insbesondere Politiken, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtern. Oft vernachlässigt wird, dass manche Politikreformen in anderen Bereichen indirekt die Genderungerechtigkeit auf dem Arbeitsmarkt verschärfen. Eine Wirtschaftspolitik, die in erster Linie Sektoren fördert, in denen Männer tätig sind, und staatliche Unterstützungen für typische Frauenberufe reduziert, kann negative Auswirkungen auf die Einkommenskluft und die Arbeitsmarktchancen von Frauen haben. Auch Sozialpolitiken, die Sozialsysteme in einer Art gestalten, dass nur bezahlte Arbeitsjahre bei der Rentenberechnung berücksichtigt werden, haben deutliche Nachteile für Frauen und führen dazu, dass sie nach einem von Kinder- und Altenpflege unterbrochenen Berufsleben häufig von Altersarmut betroffen sind. Diese Negativauswirkungen bestehen in so gut wie allen lateinamerikanischen Ländern und auch in Deutschland. Eine progressive, gendersensible Politik, die eine tatsächliche ökonomische Emanzipation und gerechte gesellschaftliche Teilhabe in Lateinamerika ermöglicht, sollte daher nicht nur effektive arbeitsmarktpolitische Instrumente wählen, sondern auch die indirekte Diskriminierung durch andere Politikreformen vermeiden.

### 3.2 Die Gewerkschaften – Genderthemen als integraler Bestandteil ihrer Agenda?!

Entscheidend im Kampf gegen den GPG ist neben der Politik auch die Rolle der Gewerkschaften. Ihre Aufgabe muss es sein, auf alle Facetten der Diskriminierung in der Arbeitswelt aufmerksam zu machen und gerechte Spielregeln einzufordern. Die Lohnungerechtigkeit zwischen den Geschlechtern ist in den meisten Ländern der Region allerdings bislang kein Topthema. Genderthemen spielen – wenn überhaupt – nur eine untergeordnete Rolle in der Agenda und den Strategien der lateinamerikanischen



Gewerkschaftsorganisationen. Viele Verbände sind noch immer in Männerhand und machen sich in erster Linie für traditionelle Themen wie Lohnerhöhungen in Männerberufen stark. Auf die gesellschaftlichen Veränderungen in der Region und damit einhergehende Neuigkeiten in der Arbeitswelt, wie die Interessen von Jugendlichen und Frauen, reagieren Gewerkschaftsorganisationen in Lateinamerika und der Karibik nur sehr langsam.

### 3.2.1 Lohngleichheit als Priorität in Tarifverhandlungen

Aus Gendersicht lohnt es sich, den Kampf gegen den GPG als eine Priorität in Tarifverhandlungen zu definieren. Um dies zu erreichen, müssen die Gewerkschaften Lohnstrukturen von Männern und Frauen auf nationaler Ebene kritischer analysieren, den Zugang zu Informationen verbessern und das Bewusstsein für die genderungerechte Situation in Betrieben fördern. Auf internationaler Ebene gilt es, sich für die Umsetzung der *Equal Pay Convention 100* der IAO stark zu machen. Mit diesem Schritt verpflichtet sich ein Staat, Männer und Frauen Lohngleichheit zu garantieren. Nur so kann Öffentlichkeit für das Problem geschaffen werden. Im Gewerkschaftsalltag passiert allerdings oft genau das Gegenteil: Bei Tarifabschlüssen achten Gewerkschaften nicht darauf, die Lohngleichheit – und damit zunächst den Anstieg der Gehälter der Frauen auf das Niveau der Männer – durchzusetzen. Vielmehr wird durch einheitliche prozentuale Erhöhungen die Kluft zwischen den Geschlechtern letztendlich bei jeder Tarifrunde weiter erhöht.

### 3.2.2 Frauen gewerkschaftlich organisieren

Ein wichtiger Schritt wäre auch, mehr Berufsgruppen gewerkschaftlich zu organisieren, in denen überwiegend Frauen tätig sind. Doch in den meisten lateinamerikanischen Ländern vertreten die stärksten Gewerkschaften Branchen wie das Transportwesen und die Bauindustrie mit vorwiegend männlichen Erwerbstätigen. Dienstleistungssektoren und soziale Einrichtungen sind dagegen meist schwach gewerkschaftlich organisiert, sodass für die in diesen Bereichen tätigen Frauen nur deutlich niedrigere Lohnerhöhungen durchgesetzt werden. Zusammenschlüsse zwischen Arbeitnehmerinnen in marginalisierten Branchen wie der Hotellerie, im Erziehungswesen sowie im Textil- und Einzelhandel sollten ein klares Ziel für sich selbst erneuernde und auf gesellschaftliche Ver-

änderungen reagierende Gewerkschaften sein. Denn organisierte Frauen können sich besser gegen den GPG schützen. Nach Berechnungen einiger Experten\_innen ist in Branchen, in denen Arbeitnehmer\_innen von Gewerkschaften vertreten werden, der GPG um bis zu zehn Prozent geringer.

### 3.2.3 Feminisierung der Gewerkschaften

Die Feminisierung der Arbeitswelt muss letztendlich auch zu einer erhöhten Sichtbarkeit von Frauen in gewerkschaftlichen Gremien führen, damit sie eine Stimme erhalten und auf ihre Herausforderungen aufmerksam machen können. Einige Dachverbände wie zum Beispiel der einflussreiche brasilianische Dachverband *Central Única dos Trabalhadores* (CUT) und auch die IGB-Regionalorganisation für Amerika, *Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Americas* (CSA), haben bereits eine interne Quote eingeführt, um Frauen den Sprung in gewerkschaftliche Führungspositionen zu erleichtern. Und sie haben sich auf ihren Kongressen 2012 dazu verpflichtet, bei allen gewerkschaftlichen Resolutionen und Aktionsplänen auf Gender-Mainstreaming zu achten. Von diesen wenigen positiven Beispielen müssen Impulse auf Gewerkschaften in anderen Ländern ausgehen.

### 3.2.4 Allianzen mit sozialen Bewegungen

In einigen lateinamerikanischen Ländern – vor allem in Zentralamerika, der Karibik und der Andenregion – sind die Gewerkschaften äußerst schwach und zersplittert. Sie verfügen nur über geringe Mitgliederzahlen und repräsentieren nur zwei bis fünf Prozent der Arbeitnehmerschaft. Im Alleingang können die Gewerkschaften somit kaum politischen Einfluss ausüben. Daher sind Allianzen mit Frauenorganisationen, sozialen Bewegungen und progressiven Parteien notwendig, um auf komplexe Themen wie Genderungerechtigkeiten und den GPG aufmerksam zu machen. Ein erfolgreiches Beispiel war 2012 die in vielen Ländern geschmiedete Allianz zur Implementierung der IAO-Konvention für Hausangestellte. In Brasilien, der Dominikanischen Republik und Costa Rica gelang es, Allianzen zwischen unterschiedlichen Gewerkschaftsorganisationen und mehreren sozialen Gruppen zu bilden und gemeinsam politischen Druck aufzubauen. Diese erfolgreiche gewerkschaftlich-soziale Kampagne könnte Impulse für weitere Kooperationen geben.

#### 4. Fazit: Diskriminierung versus Emanzipation

Diese kleine Analyse des lateinamerikanischen Arbeitsmarkts aus Genderperspektive zeigt, dass nur durch ein Umdenken in der lateinamerikanischen Politik- und Gewerkschaftswelt Geschlechterungerechtigkeiten wie der GPG reduziert werden können. Frauen haben in der letzten Dekade den Sprung in die Arbeitswelt in allen Ländern der Region geschafft. Durch eine kritische feministische Einmischung in arbeitsmarktpolitische Debatten kann der Kampf um Verteilungsgerechtigkeit, Anerkennung und gendergerechte Wirtschaftsmodelle von morgen beginnen und der Zustand zwischen Diskriminierung und Emanzipation Schritt für Schritt aufgelöst werden – zugunsten einer fairen Teilhabe von Frauen.



## Literatur

- Espina, Alma** (2011): Trabajo y género: un viaje tema, ¿nuevas miradas?, in: *Nueva Sociedad* Nr. 232, marzo-abril 2011, Argentina.
- Chicha, M. T.** (2006): A comparative analysis of promoting pay equity: models and impacts, *Declaration Working Paper 49*, International Labour Organisation, Geneva.
- Godoy, Lorena / Mauro, Amalia / Todaro, Rosalba** (2012): *Gender discrimination in remunerations*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Uruguay.
- International Trade Union Confederation (ITUC)** (2012): *Frozen in Times: Gender Pay Gap unchanged for 10 years*, Report, Brussels.
- International Trade Union Confederation (ITUC)** (2008): *The Global Gender Pay Gap*, Report, Brussels.
- Internationale Arbeiterorganisation (IAO)** (2012): *Panorama Laboral 2012, America Latina y Caribe*; [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_195884.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_195884.pdf).
- Nopo, H.** (2012): *New Century, Old Disparities. Gender and Ethnic Earning Gaps in Latin America and the Caribbean*, Copublication of the Inter-American Development Bank & The World Bank, Washington D.C.
- Schwindt-Bayer, Leslie** (2012): Die Repräsentation von Frauen in der Politik Lateinamerikas, *GIGA Focus* Nr. 5 (2012), Hamburg.
- Weltbank** (2013): *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*; [http://siteresources.worldbank.org/LACINSPANISHEXT/Resources/Informe\\_ClaseMedia.pdf](http://siteresources.worldbank.org/LACINSPANISHEXT/Resources/Informe_ClaseMedia.pdf).



### Über die Autorin

**Simone Reperger** ist Landesvertreterin der Friedrich-Ebert-Stiftung in Uruguay und Leiterin des Regionalen Gewerkschaftsprojektes für Lateinamerika und die Karibik.

### Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Lateinamerika und Karibik  
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:  
Dörte Wollrad, Leiterin des Referats Lateinamerika und Karibik

Tel.: ++49-30-269-35-7484 | Fax: ++49-30-269-35-9253  
<http://www.fes.de/lateinamerika>

Bestellungen/Kontakt:  
[info-lak@fes.de](mailto:info-lak@fes.de)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN 978-3-86498-507-2