

Informationen

über

die von der Bundesrepublik Deutschland durchgeführten
Maßnahmen zur Umsetzung der in den Abschnitten 40 und 62
enthaltenen Empfehlungen der abschließenden Bemerkungen
des Ausschusses der Vereinten Nationen
zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
vom 10. Februar 2009

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
Teil 1:	2
Informationen der Bundesregierung über die Maßnahmen zur Umsetzung der in Absatz 40 enthaltenden Empfehlungen der abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses von 2009	2
I. Nachhaltige Überwindung der Entgeltunterschiede zwischen Männern und Frauen in Deutschland.....	2
1. Auftrag	2
2. Entgeltgleichheit als Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie	3
II. Verdienstunterschiede in Deutschland.....	6
1. Hintergrundinformationen zum Gender Pay Gap.....	6
2. Ergänzende Gesichtspunkte.....	7
III. Governance-Strategie einer ursachengerechten Überwindung der Entgeltungleichheit.....	9
1. Hauptursachen der Entgeltungleichheit in Deutschland	10
a) Bildung und horizontale/vertikale Segregation – Geschlechtsspezifische Trennlinien am Arbeitsmarkt.....	10
b) Familienbedingte Erwerbsunterbrechungen und -reduzierungen	15
c) Lohnfindung und Entgeltstrukturen.....	16
2. Strategische Zusammenarbeit mit relevanten Akteuren	18
a) Unternehmen/Arbeitgeber-Verbände.....	18
b) Gewerkschaften.....	20
c) Sozialpartner	21
d) Bündnisse.....	22
e) Antidiskriminierungsstelle des Bundes	23
f) Bundesländer	23
IV. Laufende ursachenspezifische Maßnahmen der Bundesregierung zur Überwindung der Entgeltgleichheit.....	24
1. Veränderung der Rollenstereotype und Erhöhung des Frauenanteils in Führungspositionen	24
2. Verbesserung der Rahmenbedingungen durch familienpolitische Maßnahmen und Förderung des Wiedereinstiegs	25
3. Reform der Entgeltstrukturen.....	25
V. Geplante Maßnahmen.....	28
1. „Zeit für Wiedereinstieg“	28
2. Ländliche Gebiete	29
3. Tarifverträge	29
4. Öffentlicher Dienst	29
VI. Bewertung des erreichten Standes der Umsetzung	30
Anhang:	33
Nationale und internationale Verpflichtungen	33
a) Art. 3 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz.....	33
b) Art. 157 Lissabon-Vertrag	33
c) Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG)	33
d) Bundesgleichstellungsgesetz für die Bundesverwaltung und die Gerichte des Bundes (BGleIG)	33
e) CEDAW.....	33
f) Zielvorgaben EU	34

Teil 2:	35
Informationen der Bundesregierung über die Maßnahmen zur Umsetzung der in Absatz 62 enthaltenden Empfehlungen der abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses von 2009	35
Maßnahmen zur Aufnahme des Dialogs mit Nichtregierungsorganisationen von intersexuellen und transsexuellen Menschen	35

Einleitung

In der Bundesrepublik Deutschland trat am 9. August 1985 (BGBl. 1985 II S. 648) das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women – CEDAW von 1979) in Kraft. Damit verpflichtete sich Deutschland auf Grund von Artikel 18, Maßnahmen zur nationalen Umsetzung der Konvention zu ergreifen. Als Kontrollmechanismus sieht das Frauenrechtsübereinkommen Staatenberichte vor, die von den Vertragsstaaten in regelmäßigen Abständen vorgelegt werden müssen und die mit einem Berichtsprüfungsverfahren (Art. 21) durch den Ausschuss für die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW-Ausschuss) verbunden sind.

Der Sechste deutsche Staatenbericht wurde im Juni 2007 vom Bundeskabinett beschlossen und im September 2007 den Vereinten Nationen zugeleitet. Er wurde anschließend im CEDAW-Ausschuss (43. Sitzung, 19. Januar bis 6. Februar 2009) behandelt. In seinen abschließenden Bemerkungen vom 10. Februar 2009 hat der Ausschuss Hauptproblembereiche und Empfehlungen benannt und die Bundesrepublik Deutschland aufgefordert, innerhalb von zwei Jahren schriftliche Informationen über die Maßnahmen vorzulegen, die zur Umsetzung der in den Absätzen 40 (Verringerung und Beseitigung der Lohn- und Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern) und 62 (Dialog mit Nichtregierungsorganisationen von intersexuellen und transsexuellen Menschen) enthaltenden Empfehlungen ergriffen wurden.

Hierüber sollen die folgenden Informationen Auskunft geben.

Teil 1:

Informationen der Bundesregierung über die Maßnahmen zur Umsetzung der in Absatz 40 enthaltenden Empfehlungen der abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses von 2009

I. Nachhaltige Überwindung der Entgeltunterschiede zwischen Männern und Frauen in Deutschland

1. Auftrag

Der CEDAW-Ausschuss hat in seinen abschließenden Bemerkungen vom 10. Februar 2009 die Bundesrepublik Deutschland aufgefordert, innerhalb von zwei Jahren schriftliche Informationen über die Maßnahmen vorzulegen, die zur Umsetzung der in Absatz 40 (Verringerung und Beseitigung der Lohn und Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern) enthaltenden Empfehlungen ergriffen wurden.

Weitere Aufträge ergeben sich für die Bundesregierung aus dem Koalitionsvertrag „WACHSTUM. BILDUNG. ZUSAMMENHALT.“ für die 17. Legislaturperiode: „Wir erarbeiten einen Rahmenplan zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern in allen Phasen des Lebensverlaufs. Die Bundesinitiative zur Gleichstellung von Frauen in der Wirtschaft wird einbezogen.“ und „Wir wollen das Prinzip ‚gleicher Lohn für gleiche Arbeit‘ für Frauen und Männer umsetzen und damit die Entgeltungleichheit überwinden. Wir werden in der Wirtschaft dafür werben, das beratungsunterstützte Lohntestverfahren Logib-D einzusetzen. Hiermit sollen Entgeltunterschiede und deren Ursachen festgestellt werden. Die gemeinsamen Anstrengungen zur Überwindung der Entgeltungleichheit sind zu bilanzieren. Der öffentliche Dienst muss seine Potentiale ausschöpfen, frauen- und familienfreundlicher zu werden.“ (Kapitel III. 4)

Das im Januar 2011 veröffentlichte Sachverständigen Gutachten für den am 15. Juni 2011 vorgelegten Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung greift das Thema der Entgeltungleichheit auf und entwickelt dazu Handlungsempfehlungen, die die Bundesregierung zurzeit prüft.

Der vorliegende Text bilanziert in seinem ersten Teil die Gesamtstrategie Deutschlands zur Überwindung der Verdienstunterschiede zwischen Frauen und Männern im Kontext der Strategie der Bundesregierung für eine nachhaltige – das heißt dauerhaft tragfähige - Entwicklung Deutschlands.

Leitbegriffe der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie sind „Generationengerechtigkeit“ und „Lebensqualität“, „Sozialer Zusammenhalt“ und „Internationale Verantwortung“. Dabei verfolgt das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend eine Politik, die ihre Verantwortung auch für zukünftige Generationen wahrnimmt, indem sie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erhöht, die Lebensgrundlagen schützt, den sozialen Zusammenhalt stärkt und sicherstellt, dass Menschen, die Zeit für Verantwortung und unbezahlten Fürsorgetätigkeit investieren, keine dauerhaften Einkommenseinbußen hinnehmen müssen.

Sozialer Zusammenhalt setzt faire Chancen für alle voraus. Gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in Wirtschaft und Gesellschaft ist Voraussetzung einer nachhaltigen Entwicklung. Als Schlüsselindikator der Nachhaltigkeitsstrategie eignet sich der Verdienstabstand zwischen Frauen und Männern daher, um verschiedene Aspekte der fortbestehenden Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern im Erwerbsleben aufzuzeigen. Nachhaltigkeitspolitik und Gleichstellungspolitik gehen dabei Hand in Hand. Faire Einkommensperspektiven für Frauen und Männer im Lebenslauf zu sichern ist deshalb eine der gleichstellungspolitischen Prioritäten der Bundesregierung in der laufenden Legislaturperiode.

2. Entgeltgleichheit als Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie

Nach wie vor liegt die unbereinigte Lohnlücke, das heißt der Unterschied in den durchschnittlichen Bruttostundenlöhnen von Frauen und Männern, bei dem Frauen und Männer ohne Rücksicht auf unterschiedliche Qualifikationen, Berufe oder Erwerbsbiografien miteinander verglichen werden, in Deutschland bei 23 Prozent. Bei Hochschulabsolventen und Führungskräften ist der Abstand noch größer.

Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie ist es, Ursachen der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern aufzuzeigen und Handlungswege zu entwickeln, wie diese Lohnlücke in Deutschland wirkungsvoll reduziert werden kann. Dabei muss deutlich werden, welche Optionen einzelne Akteure haben und welche Kooperationen gebildet werden können.

Die Bundesregierung setzt im Einklang mit der EU-Kommission auf eine ursachengerechte Strategie der Überwindung der Entgeltungleichheit. Verschiedene Forschungsprojekte haben belegt: Der Gender Pay Gap ist im Wesentlichen auf drei Ursachen zurückzuführen:

- Frauen fehlen in bestimmten Berufen, Branchen und auf den höheren Stufen der Karriereleiter: die horizontale und vertikale Segregation des Arbeitsmarktes ist weiter Realität.
- Frauen unterbrechen und reduzieren ihre Erwerbstätigkeit häufiger und länger familienbedingt.
- Individuelle und kollektive Lohnverhandlungen haben nicht nachhaltig dazu beitragen können, die Schlechterbewertung „typischer Frauentätigkeiten“ zu beenden.

In dieser Lohnlücke – dem Verhältnis der Bruttostundenlöhne von Frauen und Männern – verdichten sich damit (fast) alle Facetten der Probleme, mit denen Frauen im Erwerbsleben konfrontiert werden. Das begrenzte Berufswahlspektrum der Frauen, ihre Hindernisse auf dem Karriereweg, tradierte Rollenverständnisse in einigen gesellschaftlichen Milieus/Schichten, die tatsächlichen und mentalen Schwierigkeiten, Familie und Beruf unter einen Hut zu bringen und die damit einhergehenden Hürden beim beruflichen Wiedereinstieg nach einer familienbedingten Erwerbsunterbrechung tragen zur Lohnlücke ebenso bei wie die Bewertung typischer Frauenberufe.

Gleichzeitig kann auch die Lohnlücke selbst das Erwerbsverhalten von Frauen beeinflussen. Schlechtere Einkommensaussichten führen zu niedriger Erwerbsneigung, längere Erwerbsunterbrechungen führen zu mehr Entgeltungleichheit – ein Teufelskreis. Wenn und solange Frauen weniger verdienen als Männer, steigen sie häufiger aus familiären Gründen aus dem Erwerbsleben aus und bestätigen damit Arbeitgebervorurteile von der „Zuverdienerin“. Frauen, die durch Arbeitslosigkeit des Mannes, Tod des Partners oder Scheidung zur Familienernährerin werden, müssen ihre Familie dann mit dem niedrigeren Fraueneinkommen versorgen. Die Armutrisiken dieser Familien sind durch die Entgeltlücke mit verursacht.

Die Bundesregierung hat sich des Themas Entgeltungleichheit in den letzten Jahren verstärkt zugewandt. Zahlreiche Initiativen ermutigen junge Frauen und Männer, ihre Vorstellungen von einer Berufslaufbahn zu öffnen und so die klassischen Trennlinien auf dem Arbeitsmarkt zu überwinden. Das Elterngeld mit seinen Partnermonaten trägt ebenso wie der Ausbau der Kinderbetreuung und das Aktionsprogramm „Perspektive Wiedereinstieg“ dazu bei, familienbedingte Erwerbsunterbrechungen von Frauen zu verkürzen. Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) bietet neue Möglichkeiten, um gerichtlich Beförderungs- und Bevorzugungsentscheidungen zu überprüfen.

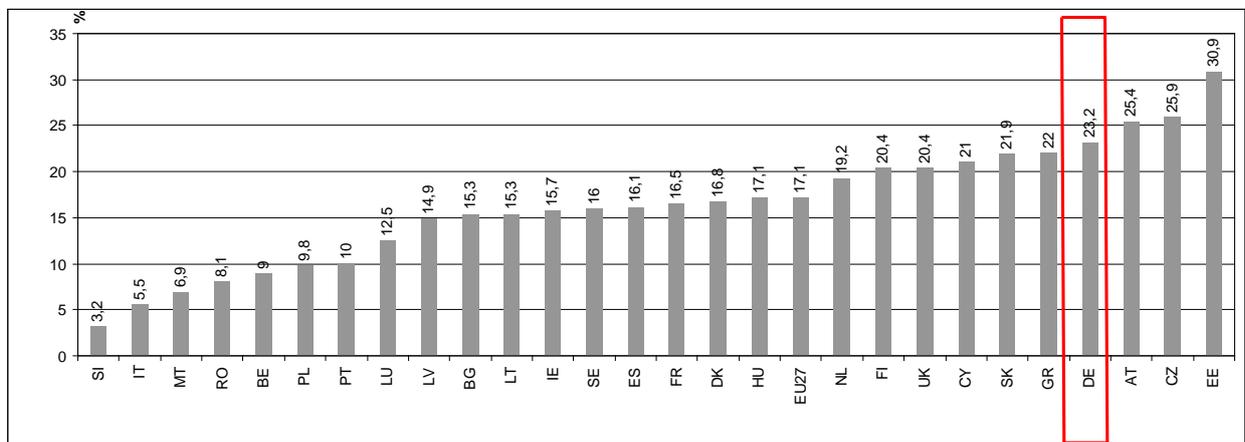
Die Verfestigung des geschlechtsspezifischen Verdienstgefälles in Deutschland versteht die Bundesregierung als Anstoß, ihre Bemühungen in diesem Bereich zu verstärken.¹ Sie hat daher die Verringerung der Lohnunterschiede 2002 als einen Indikator für Fortschritte auf dem Weg zur Gleichstellung ausgewählt und 2008 in ihrem Fortschrittsbericht „Für ein nachhaltiges Deutschland“ den so genannten Gender Pay Gap (im Einklang mit den europäischen Vorgaben) als Indikator festgelegt, an dem die Verdienstunterschiede und die Gleichstellung im Erwerbsleben gemessen werden sollen. Danach sollen bis 2020 die Lohnunterschiede auf 10 Prozent gesenkt werden.

¹ Vgl. Koalitionsvertrag 2009, Kapitel III.4. Mit Beschluss 17/901 v. 04.03.10 hat der Bundestag in Nr. 7 die Entgeltgleichheit nochmals aufgegriffen: „Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung ...auf, ...unbeschadet der primären Verantwortung der Tarifparteien und der einzelnen Arbeitgeber auf die Beseitigung der Entgeltungleichheit zwischen Frauen und Männern hinzuwirken; dazu ist eine Strategie der ursachengerechten Überwindung der Entgeltungleichheit zu entwickeln, die neben dem beratungsunterstützten Lohnstestverfahren Logib-D unter anderem Maßnahmen enthält, die Frauen in Gehaltsverhandlungen stärken und die Unterbewertung von frauendominierten Tätigkeiten bekämpfen; es sollte dabei auch ein besonderes Augenmerk auf den ländlichen Raum gelegt werden, wo der geschlechterspezifische Lohnunterschied besonders groß ist“

II. Verdienstunterschiede in Deutschland

Die Entgeltdifferenz zwischen Männern und Frauen liegt laut den aktuellsten Zahlen in Deutschland im Durchschnitt bei 23 Prozent (Bruttostundenlohn in 2010). Im EU-Vergleich (mit Zahlen von 2009) ist Deutschland im hinteren Mittelfeld an fünftletzter Stelle, noch vor Österreich (25,5 Prozent) und den Niederlanden (23,6 Prozent). Allerdings besitzt dies alleine insofern noch relativ wenig Aussagekraft, da Länder mit einer geringen Erwerbstätigenquote von Frauen oftmals auch ein geringeres Lohngefälle aufweisen.

Abbildung 1: Gender Pay Gap in den EU-Mitgliedstaaten in 2009²



1. Hintergrundinformationen zum Gender Pay Gap

Die Bundesregierung orientiert sich bei der Ausweisung der Verdienstunterschiede an der amtlichen Statistik des Statistischen Bundesamtes, die durch den Strukturindikator „Gender Pay Gap“ (GPG) abgebildet werden. Die Berechnung des GPG ist zugleich Grundlage der alljährlichen Ermittlung des Strukturindikators für die Europäische Kommission durch Eurostat, mit dem die europäische Vergleichbarkeit gewährleistet wird. Basis dieser Berechnungen ist immer die sog. unbereinigte (durchschnittliche bzw. einfache) Lohnlücke, d. h. der einfache Vergleich der Bruttolöhne von Frauen und Männern.³ Der GPG stellt den prozentualen Unterschied zwischen dem

² Gender Pay Gap (Bruttostundenlohn) zwischen Männern und Frauen der EU-Mitgliedsstaaten 2009, Quelle: Eurostat (Structure of Earnings Survey 2010 and national sources (2009) for yearly SES-comparable estimates. Exception to the reference year: 2007 data for EE, 2008 data for BE and GR.)

³ Neben der Verdienststruktur- und Verdiensterhebung des Statistischen Bundesamtes gibt es zahlreiche weitere Datengrundlagen zur Beschreibung der geschlechtsspezifischen Einkommenssituation, die jeweils einen Teilbereich unseres Beschäftigungssystems abbilden und sich von den amtlichen Zahlen unterscheiden hinsichtlich ihrer Erhebungsmethode, ihrer zeitlichen und branchenmäßigen Abgrenzung, ihres Umfangs (wie z. B. die erhobenen individuellen Merkmale) sowie hinsichtlich der zur Verfügung gestellten Daten (wie z. B. Brutto-, Nettoverdienste, Stunden-, Monats- oder Jahreseinkommen). Dadurch unterscheiden sie sich natürlich auch in den Ergebnissen. Dazu gehören insbesondere die IAB-Beschäftigtenstichprobe (IAB), das Sozioökonomische Panel (SOEP), Online-Erhebungen wie

durchschnittlichen Bruttostundenverdienst von Frauen zu dem der Männer dar. Berücksichtigt werden dabei die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der gesamten Wirtschaft, ab 2006 ohne Alters- oder Arbeitszeitgrenze (allerdings bislang ohne öffentliche Verwaltung). Als Datengrundlage dient seit dem Jahr 2006 EU-einheitlich die vierjährige Verdienststrukturerhebung.⁴

Von dieser „einfachen“ Lohnlücke zu unterscheiden ist die bereinigte Lohnlücke: Die bereinigte Lohnlücke ergibt sich, wenn die Bruttostundenlöhne von Frauen und Männern mit denselben, individuellen Merkmalen verglichen werden, d. h., es werden Frauen und Männer mit dem gleichen Bildungsniveau, in den gleichen Berufen und Branchen, derselben Beschäftigungsform (Vollzeit-, Teilzeit- und geringfügiger Beschäftigung) usw. miteinander verglichen. Die bereinigte Lohnlücke liegt in Deutschland zurzeit bei rund 8 Prozent, wobei familienbedingte Erwerbsunterbrechungen noch nicht berücksichtigt sind. Da sich Frauen und Männer in den genannten Merkmalen oft unterscheiden, können die Unterschiede einen Teil der zuvor ermittelten unbereinigten Lohnlücke erklären und zeigen so auf, inwieweit die Verdienstunterschiede reduziert werden können. Die einzelnen Erklärungen sind somit die logischen Anhaltspunkte, wo die Bekämpfung der Lohnlücke ansetzen muss.⁵

2. Ergänzende Gesichtspunkte

Bei der Entwicklung des Gender Pay Gap lässt sich in (West-) Deutschland ein großes Stadt-Land-Gefälle beobachten. Aktuelle Studien zeigen, dass der durchschnittliche Tageslohn sowohl für Männer als auch für Frauen umso höher ist, je größer die Bevölkerungsdichte ist. Dabei liegen die Verdienste für Männer in den westdeutschen Regionen im Mittel deutlich über den Verdiensten der Frauen. Obwohl in beiden untersuchten Regionstypen die geschlechtsspezifische Lohnlücke für junge Arbeitnehmer über die letzten dreißig Jahre hinweg deutlich geschrumpft ist, verharrt der Abstand zwischen Stadt und Land nahezu konstant bei rund 13 Prozentpunkten (2004: Stadt: 8,4 Prozent, Land: 20,9 Prozent). Erklärungsmöglichkeiten dafür liegen vor allem in Stadt-Land-Unterschieden bei der Erwerbsorientierung von Frauen, bei den vorherrschenden Rollenmustern sowie bei der Berufsbildung. Stadt-Land-

www.frauenlohnspiegel.de. Ein „korrektes“ Maß für den Lohnunterschied gibt es dabei nicht. Welcher Indikator geeignet ist, hängt immer von der Fragestellung, aber auch von den verfügbaren Datenquellen ab. Der Bruttostundenlohn ist ein geeigneter Indikator, wenn das Erkenntnisinteresse bei gerechter Entlohnung liegt. In diesem Zusammenhang ist auch eine Beschränkung auf Stundenlöhne sinnvoll. Denn dadurch werden Einkommensunterschiede, die allein auf unterschiedliche Arbeitszeiten zurückgehen, sachgerecht berücksichtigt. Eine indirekte Berücksichtigung von Monats- oder Jahreseinkommen kann ergänzend sinnvoll sein, denn zur Berechnung von Stundenlöhnen sollten alle Lohnbestandteile Berücksichtigung finden. Die tarifvertraglich festgelegten Stundenlöhne berücksichtigen aber nicht Sonderzahlungen wie Weihnachtsgeld oder andere Boni und Gratifikationen. Unterschiedliche Armutsrisiken können deutlicher abgeschätzt werden, wenn neben dem Vergleich der Bruttostundenlöhne auch Nettoverdienste gegenübergestellt werden.

⁴ Für die Jahre zwischen den Erhebungen werden nationale Quellen zur Schätzung herangezogen, in Deutschland die vierteljährliche Verdiensterhebung.

⁵ Sofern nichts anderes vermerkt, bedeutet im folgenden Gender Pay Gap, Lohnlücke etc. die „unbereinigte Lohnlücke“.

Unterschiede bestehen ferner bei Wirtschafts- und Infrastruktur, bei soziodemografischen Merkmalen sowie bei der beruflich bedingten räumlichen Mobilität

Der durchschnittliche Gender Pay Gap von 23 Prozent ist zwischen den neuen und alten Bundesländern sehr ungleichmäßig verteilt. In Westdeutschland wird für 2009 ein Gender Pay Gap von 25 Prozent berechnet, während in den neuen Ländern nur 6 Prozent ermittelt wurden. Hierbei haben unterschiedliche Rahmenbedingungen bezüglich der Kinderbetreuung ebenso einen Einfluss wie unterschiedliche Rollenvorstellungen und die im Vergleich zu Westdeutschland durchschnittlich geringeren Verdienste auch der Männer. Während in den neuen Bundesländern knapp zwei Drittel der betreuten Kinder unter drei Jahren Ganztagsangebote wahrnimmt (mehr als 7 Stunden tägliche Betreuung), gilt dies mangels Plätze in den westlichen Bundesländern nur für ein Drittel der betreuten Kinder. Dies gilt auch für den Anteil an Ganztagschulen, der in den neuen Bundesländern höher ist.

Bislang konnte der Verdienstabstand von Frauen und Männern im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft innerhalb der amtlichen Statistik nicht vergleichend untersucht werden. Im Rahmen eines vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) geförderten Projekts hat das Statistische Bundesamt nun eine Zusammenführung verschiedener Datenquellen durchgeführt, welche die Analyse vergleichender Daten ermöglicht. Das zentrale Ergebnis ist, dass der geschlechtsspezifische Verdienstabstand im Zeitraum 2007 bis 2008 in der Privatwirtschaft (22,6 Prozent) wesentlich höher ausfällt als im öffentlichen Dienst (7,0 Prozent) und innerhalb des öffentlichen Sektors bei den Tarifbeschäftigten (7,8 Prozent) höher als bei den Beamten (1,7 Prozent)⁶ und höher als bei den Beschäftigten in den obersten Bundesbehörden (1 Prozent).⁷ Differenziert nach Beschäftigungsart bewegt sich im Gegensatz zur privaten Wirtschaft der Indikator im öffentlichen Dienst für beide Beschäftigungsarten auf vergleichbarem Niveau (Vollzeit: 7,2 Prozent; Teilzeit: 7,5 Prozent). Dabei gibt es im öffentlichen Dienst nicht die großen Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland. Eine Untergliederung in Wirtschaftszweige verdeutlicht einen im öffentlichen Dienst besonders ausgeprägten Lohnunterschied in Bereichen mit vergleichsweise hohem Frauenanteil. Dazu gehört der Bereich „Erziehung und Unterricht“ (14,7 Prozent, Frauenanteil: 65,8 Prozent), der im Vergleich zur „Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung“ (8,4 Prozent, Frauenanteil: 44,6

⁶ Für die Berechnung des Entgeltunterschieds für den öffentlichen Dienst musste von der bewährten Praxis zur Berechnung des Gender Pay Gaps abgewichen werden. Die genannten Werte sind deshalb keinesfalls mit Zahlenwerten des Gender Pay Gap zu vergleichen. Sie sind zwangsläufig „zu niedrig“, für die Privatwirtschaft um etwa 2,6 Prozentpunkte. Weitere Erläuterungen zur Methode siehe unter BMFSFJ (2009), Der Verdienstunterschied von Frauen und Männern im öffentlichen Bereich und in der Privatwirtschaft - Ergebnisse des Projekts „Verdienstunterschiede zwischen Männern und Frauen“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und des Statistischen Bundesamtes.

⁷ Zweiter Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum BGleG (siehe S. 25).

Prozent) sehr hohe Werte aufweist. Schließlich kann aber auch im öffentlichen Dienst unter den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in leitender Stellung ein geschlechtsspezifischer Verdienstabstand festgestellt werden, der im Vergleich zu allen übrigen Leistungsgruppen am höchsten ausfällt (9,6 Prozent).

III. Governance-Strategie einer ursachengerechten Überwindung der Entgeltungleichheit

Um die geschlechtsspezifische Entgeltproblematik zielgerichtet angehen zu können, wurde in der 16. Legislaturperiode der Schwerpunkt auf die Ursachenforschung gelegt. Als zusammenfassendes Ergebnis wurde das Dossier „Entgeltungleichheit zwischen Frauen und Männern in Deutschland“ veröffentlicht.

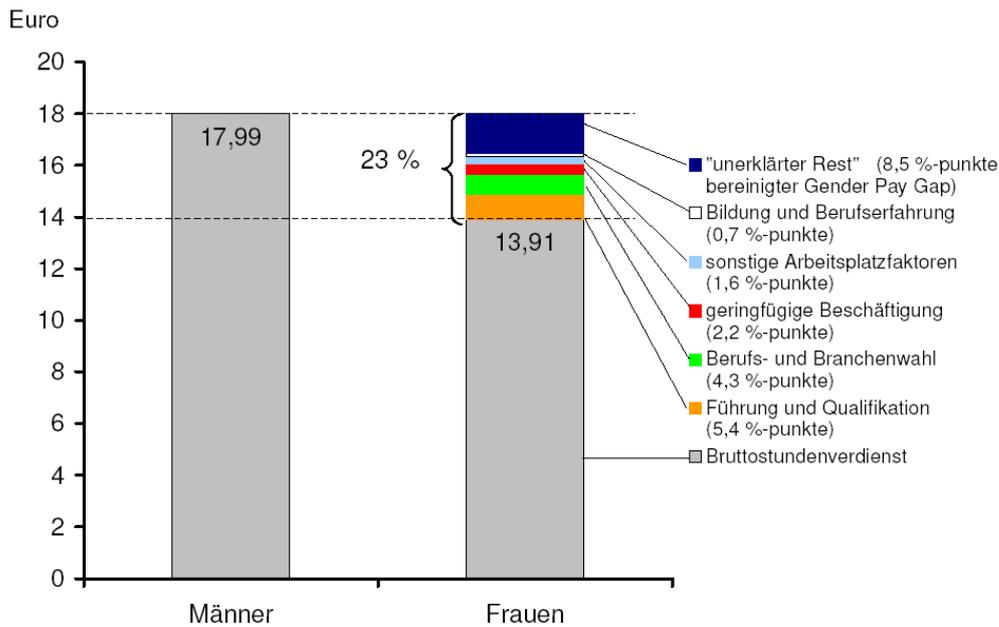
Die Untersuchung hat insbesondere aufgezeigt, dass bezogen auf den für 2006 veröffentlichten unbereinigten Gender Pay Gap von knapp 23 Prozent der bereinigte Verdienstunterschied – ohne Berücksichtigung familienbedingter Unterbrechungen – bei rund acht Prozent liegt. Dies bedeutet, dass weibliche Arbeitnehmer auch unter der Voraussetzung, dass Frauen, die dieselben im Rahmen der Analysen betrachteten Eigenschaften wie Männer aufweisen, acht Prozent weniger als Männer verdienen.⁸

Diese Auswertung markiert die Problembereiche, in denen praktischer Handlungsbedarf besteht und die Entgeltlücke konkret verringert werden kann. Die folgende Abbildung visualisiert diese einzelnen Hauptursachen in Relation zum bereinigten und unbereinigten Gender Pay Gap.

Abbildung 2: Bruttostundenverdienst von Frauen und Männern sowie Zerlegung des Gender

Pay Gap nach Hauptursachen, Verdienststrukturerhebung Oktober 2006

⁸ Berücksichtigt man dabei auch familienbedingte Unterbrechungen, verbleibt nach einer Studie des IW Köln für Frauen mit Kindern und einer Auszeit von bis zu anderthalb Jahren noch immer eine Lohnlücke von 4 Prozent, vgl.: „Gender Pay Gap: Gesamtwirtschaftliche Evidenz und regionale Unterschiede“, in: IW Trends 4/2010



Durch die Erfassung und Untersuchung aller relevanten Gründe für die Verdienstunterschiede wurde deutlich, dass die systematisierten Ursachen komplex miteinander verbunden sind und ihre Überwindung nur gelingen kann, wenn konkrete Maßnahmen der Politik durch die Anstrengungen strategischer Partner unterstützt werden. Ziel ist es, neue Governancestrukturen zu etablieren, die ein gemeinsames Handeln zur Reduzierung der Lohnlücke fördern und absichern. Im Folgenden werden die strukturellen Unterschiede und weitere Erklärungsmuster anhand der drei Ursachenkomplexe näher erläutert.

1. Hauptursachen der Entgeltungleichheit in Deutschland

a) Bildung und horizontale/vertikale Segregation – Geschlechtsspezifische Trennlinien am Arbeitsmarkt

Die fortbestehende horizontale und vertikale Segregation des Arbeitsmarktes ist in Deutschland ebenso wie in Europa ein offensichtliches Faktum. Ein geringeres durchschnittliches Bildungsniveau von Frauen war lange eine zutreffende Erklärung für die Arbeitsmarktsegregation und damit auch für die Lohnlücke. Kostenintensive und langjährige Bildungsinvestitionen für Frauen wurden früher als weniger sinnvoll, da weniger ertragreich, eingeschätzt. Allerdings hat sich die Situation in den jüngeren Jahrgängen deutlich verändert: Frauen haben begonnen, Männer bei den Bildungsabschlüssen zu überholen. Im Gegensatz zu den Männern zeigt bei den Frauen ein Vergleich der 30- bis unter 35- Jährigen mit den 60- bis unter 65-

Jährigen eine Steigerung bei den Personen mit Hochschulabschluss (von 9,7 Prozent auf 21,1 Prozent).⁹ 52,2 Prozent aller Hochschulabsolventen sind Frauen. Der allgemeine Aufholprozess hinsichtlich des Bildungsniveaus scheint sich in der Betrachtung der Lohnlücke nach Alterskohorten widerzuspiegeln. So ist festzustellen, dass bei 25–29jährigen weiblichen Erwerbstätigen der Lohnabstand 8,5 Prozent betrug, während er in der Altersgruppe der 55- bis 59-jährigen mit 29,1 Prozent etwa dreimal so groß war. Diese Unterschiede können einerseits tatsächlich auf ein im Zeitablauf geändertes Bildungsverhalten zurückzuführen sein, das heißt, jüngere Frauen sind relativ zu Männern gleichen Alters besser ausgebildet als ältere Frauen. Andererseits lässt sich dieser Unterschied in der Lohnlücke auch damit erklären, dass weibliche Angestellte mit einem Alter unter 30 Jahren meist noch vor einer möglichen familienbedingten Erwerbsunterbrechung stehen, die sich auf das Einkommensprofil älterer Frauen bereits negativ ausgewirkt hat.

Trotz der positiven Tendenz hinsichtlich des Bildungsniveaus von Frauen ist nicht zu erwarten, dass die Lohnlücke künftig allein deswegen sinken wird. Frauen mit einer Berufsausbildung oder mit Abitur haben im Jahr 2010 nur 92 Prozent des Einkommens von Männern mit gleichem Alter und gleicher Ausbildung verdient. Im Vergleich der Beschäftigten mit Hochschulabschluss erzielen Frauen sogar nur 88 Prozent des Entgelts der Männer. Die höheren Bildungsrenditen, die Männer vor allem aus Universitäts- und Fachhochschulabschlüssen generieren, können dabei unter Umständen auf die Wahl der fachlichen Schwerpunkte zurückzuführen sein. Es zeigt sich, dass Männer bei der Wahl des Studiengangs eher zu mathematisch/naturwissenschaftlichen und technischen Fächern neigen, während Frauen ihren Schwerpunkt häufig auf Sprach- und Kulturwissenschaften legen. Letztere werden aber am Arbeitsmarkt weniger hoch entlohnt beziehungsweise nachgefragt.

Das führt automatisch zu der nächsten Segregationsausprägung. Frauen fehlen in bestimmten Branchen und Berufen. Mehr als die Hälfte der jungen Frauen wählen von 350 Ausbildungsberufen nur zehn Berufe. Diese frauentypischen Berufe im Dienstleistungssektor sind schlechter bezahlt als Berufe im technisch-naturwissenschaftlichen Bereich, die vorzugsweise von Männern gewählt werden. Sehr unterschiedlich ist zudem die Verteilung von Frauen und Männern auf verschiedene Wirtschaftszweige. So ist der Anteil der weiblichen Erwerbstätigen, die

⁹ Im Gegensatz zu den Frauen zeigt bei den Männern ein Vergleich der 30- bis unter 35- Jährigen mit den 60- bis unter 65-Jährigen eine Stagnation bei den Personen mit Hochschulabschluss (21,0 zu 20,3%) und in der jüngeren Altersgruppe einen Anstieg bei den Personen ohne beruflichen Abschluss (16,6 zu 11,8%). In der Gruppe der 30- bis unter 35-Jährigen haben 39% die Hochschulreife aber nur 21% einen Hochschulabschluss.

in der Branche der sonstigen Dienstleistungen arbeiten, deutlich höher als bei den Männern. Dagegen sind Frauen – relativ gesehen – deutlich weniger im Verarbeitenden Gewerbe vertreten, welches sich gerade durch hohe Durchschnittslöhne auszeichnet. Die folgende Tabelle zeigt die Entgeltdifferenzen, die sich aus den unterschiedlichen strukturellen Merkmalen ergeben.

Tabelle 1: Gender Pay Gap nach unterschiedlichen Strukturmerkmalen¹⁰

Altersklassen in Jahren	bis 24	25 – 29	30 – 34	35 – 39	40 – 44	45 – 49	50 – 54	55 – 59	ab 60
GPG in %	2	8,5	14,2	21,1	25,6	26,4	27,1	29,1	29,5
Bildungsgrad	Hauptschule / mittlere Reife			Hochschulreife		FHS-Abschluss		Uni-Abschluss	
GPG in %	17,6			24,5		31,3		23,1	
Ausbildungsabschluss	ohne Abschluss			Berufsausbildung			Hochschulabschluss		
GPG in %	2,5			9,9			25,8		
Leistungsgruppe	ungelernte AN		angelernte AN		Fachang.	herausgeh. Fachkräfte		Leit. Stellung	
GPG in %	8		12,7		11,8	17,9		26,2	
Branche	Bergbau	Bau	Erziehung / Unterricht		Handel	Verarbeit. Gewerbe		Kredit / Versicherung	
GPG in %	5,2	13,8	16,3		25	28,2		28,9	

Trotz zahlreicher Studien und Bilanzen, die ein leichtes Steigen des Anteils von Frauen in Entscheidungspositionen in Unternehmen in den letzten Jahren feststellen konnten, ist unbestritten: Frauen sind in diesen Funktionen nach wie vor unterrepräsentiert (siehe Tabelle 2). Sie scheinen auf dem Weg nach oben eine „gläserne Decke“ nicht durchdringen zu können und verdienen auch in Führungspositionen weniger als Männer. Fast drei Viertel aller Führungspositionen sind von Männern besetzt: Insgesamt nimmt der Anteil von Frauen in Führungspositionen mit der Größe des Unternehmens und der Hierarchieebene im Unternehmen ab. Vollzeitbeschäftigte Frauen in Führungspositionen erreichten 2008 nur rund 72 Prozent der Männerverdienste, der Gender Pay Gap liegt hier also bei 28 Prozent. Studien belegen auch, dass Führungspositionen in Frauenberufen (Berufe mit einem Frauenanteil von 70 Prozent und mehr) schlechter entlohnt werden als in Männerberufen. Weibliche Führungskräfte in Frauenberufen erzielten 2008 mit im Durchschnitt etwa 2.609 Euro monatlich (brutto) nur 64 Prozent des Verdienstes

¹⁰ Destatis

von Frauen in Leitungspositionen in Männerberufen. Weiterhin liegt das Einkommensniveau bei den männlichen Führungskräften in allen Berufsgruppen über dem der weiblichen Führungskräfte. Hier zeigt sich auch der Effekt der horizontalen Segregation: bewegen sich Frauen auf tradierten Wegen, ist dies gewöhnlich mit erheblichen Abschlägen beim Verdienst und den Karrieremöglichkeiten verbunden. Die Hinwendung zu nichttraditionellen (Männer-) Berufen erhöht die Verdienstchancen der Frauen zwar, zu den männlichen Einkommen aufschließen können sie jedoch nicht.¹¹ Damit zählen Frauen selten zu den Topverdienern, zumal sie häufiger als Männer in kleineren Betrieben arbeiten, die insbesondere in konjunkturell schwierigen Zeiten geringere Sondervergütungen leisten dürften als größere Betriebe. Dem Stufenplan für mehr Frauen in Führungspositionen, den die Bundesregierung in dieser Legislaturperiode vorlegen will, kommt entscheidende Bedeutung auch bei der Überwindung einer der wesentlichen Ursachen der Entgeltlücke zu.

Tabelle 2: Anteil von Frauen in Führungspositionen in Prozent¹²

	2006	2007	2008	2009	2010
Vorstände	1,2	1,8	2,5	2,5	3,2
Aufsichtsräte	7,8	8,6	9,3	9,8	10,6

	2005	2006	2007	2008
Privatwirtschaft	24	27	27	27

	2006	2007	2008	2009
Öff. Dienst (Bundesdienst)	26	27	28	29

¹¹ DIW Führungskräfte-Monitor 2010, S. 48 ff.

¹² Führungskräfte in der Privatwirtschaft umfassen Personen ab 18 Jahren, die im SOEP angaben, als Angestellte in der Privatwirtschaft in Funktionen mit umfassenden Führungsaufgaben (z. B. Direktorinnen und Direktoren, Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer oder auch Vorstände größerer Betriebe und Verbände), sonstigen Leitungsfunktionen oder hoch qualifizierten Tätigkeiten (z. B. Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter, wissenschaftliche Angestellte, Ingenieurinnen und Ingenieure) tätig zu sein. Damit werden also unter den Begriff „Führungskräfte“ sowohl Personen in Leitungsfunktionen als Angestellte in hochqualifizierten Tätigkeiten gefasst (DIW Führungskräfte-Monitor 2010, S. 16 f.). Vorstände u. Aufsichtsräte: der 200 größten Unternehmen (ohne Finanzsektor) aus DIW Führungskräfte-Monitor 2010, S. 57. Für den öffentlichen Dienst umfassen Führungspositionen Leitungsfunktionen ab Referatsleitung.

b) Familienbedingte Erwerbsunterbrechungen und -reduzierungen

In Deutschland bestehen zwischen Frauen und Männern weiterhin große Unterschiede bei kindbedingten Erwerbsunterbrechungen. Fast 25 Prozent der jungen Väter nehmen heute inzwischen Elterngeld und Elternzeit in Anspruch.¹³ Durchschnittlich dauert die familienbedingte Erwerbsunterbrechung von Frauen 56 Monate. Die Dauer der Erwerbsunterbrechung steigt tendenziell mit der Zahl der Kinder an. Immerhin 50,6 Prozent der Frauen haben ihre Erwerbstätigkeit aus familiären Gründen zwischen einem Jahr und drei Jahren und 29,4 Prozent für maximal ein Jahr unterbrochen.¹⁴

Die Auswirkungen der familienbedingten Erwerbsunterbrechungen auf den Gender Pay Gap sind offensichtlich. Bei der Bestimmung der Lohneinbuße spielt die Dauer der Unterbrechung eine besondere Rolle. Je länger die Erwerbsunterbrechung dauert, umso größer ist die (angenommene) Entwertung des Humankapitals als Folge von entgangener beruflicher Praxiserfahrung sowie nicht realisierten (betrieblichen) Weiterbildungsmaßnahmen. Studien zeigen, dass eine sechsmonatige Erwerbsunterbrechung in den Jahren 1984 bis 1994 den Lohn nach dem Wiedereinstieg um 9 Prozent senkte.

Ergänzend kommt hinzu, dass Frauen nach der Erwerbsunterbrechung selten als Vollzeitbeschäftigte wieder einsteigen. Während etwa 75 Prozent der Frauen ohne Kinder in einer Vollzeitbeschäftigung tätig sind, arbeiten nach der Geburt eines Kindes nur 27 Prozent in Vollzeit, Väter hingegen zu rund 95 Prozent. Entsprechend erhöhen sich die Quoten bei teilzeit- und geringfügig beschäftigten Frauen. Von den sozialversicherungspflichtig beschäftigten Frauen sind 35 Prozent lediglich Teilzeit (Männer 6 Prozent) beschäftigt. Zwei von drei geringfügig Beschäftigten sind Frauen. Bemerkenswert ist der Ost-West-Unterschied: Vor der Erwerbsunterbrechung (und damit vor Geburt des Kindes) sind immerhin 79 Prozent der Frauen in Westdeutschland in einer Vollzeitbeschäftigung tätig, aber nur 19 Prozent nach der Erwerbsunterbrechung. Im Osten arbeiten dagegen mehr als 60 Prozent Frauen nach der Erwerbsunterbrechung Vollzeit. Zieht man in Betracht, dass Frauen gerade in den Lebensjahren von 35 bis 44, in denen man typischerweise höhere Karrierestufen erreichen kann, einer Teilzeiterwerbstätigkeit nachgehen, während Männer, wenn überhaupt, eher am Anfang oder am Ende ihres Berufslebens teilzeiterwerbstätig sind, werden die Konsequenzen deutlich: Frauen

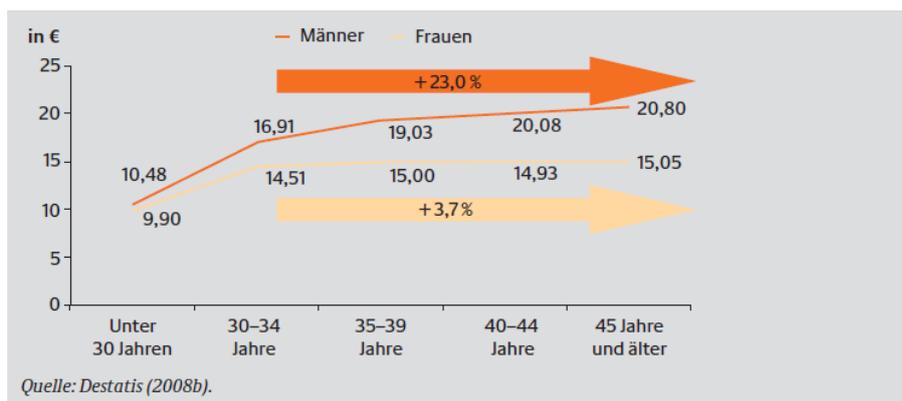
¹³ Bundesamt für Statistik: Pressemitteilung Nr. 442 vom 1.12.2010; Väter der im ersten Halbjahr 2009 geborenen Kinder

¹⁴ Sinus Sociovision/ BMFSFJ: Perspektive Wiedereinstieg. Ziele, Motive und Erfahrungen vor, während und nach dem beruflichen Wiedereinstieg, Berlin 2010, S. 18

erwächst hieraus ein einseitiger Einkommensnachteil, der einen großen Teil der geschlechtsspezifischen Lohnlücke erklären kann. Die vom Statistischen Bundesamt ermittelten Bruttostundenlöhne (in der Privatwirtschaft) bestätigen diese Entwicklungen bzgl. des Gender Pay Gap. In Vollzeit verdienen danach Frauen durchschnittlich 15,62 Euro, Männer 19,66 Euro. In Teilzeit beschäftigte Frauen erhalten durchschnittlich 13,96 Euro, Männer in Teilzeit dagegen 14,51 Euro.

Statistisch schlagen sich die beschriebenen Effekte der unterschiedlichen familienbedingten Erwerbsunterbrechungen für Deutschland in einem signifikant unterschiedlichen Verlauf der Bruttostundenverdienste von Frauen und Männern im Lebensverlauf nieder. Während Männer vom 30. Lebensjahr an erhebliche Verdienstzuwächse realisieren können (+ 23 Prozent), stagniert der Bruttostundenverdienst von Frauen über 30.

Abbildung 3: Verdienstentwicklung



c) Lohnfindung und Entgeltstrukturen

Wissenschaftliche Studien, Praxiserfahrungen und Gerichtsentscheidungen belegen, dass Entgeltregelungen und ihre Anwendung Arbeit von Frauen unterbewerten können. Diese Unterbewertung ist häufig Ergebnis von (Vor-)Urteilen und geschlechterbezogenen Stereotypen über den minderen Wert von „Frauentätigkeiten“, sie muss aber nicht zwingend Diskriminierung im rechtlichen Sinn enthalten. Die unterschiedliche Bewertung gleichwertiger Tätigkeiten kann auf verschiedenen Ebenen vorkommen, sie ist grundsätzlich ein Ergebnis von gesellschaftlichen Wertvorstellungen, die sich in Tarifverträgen, aber auch bei einzelnen Lohnverhandlungen niederschlagen. Dabei spielen Verhandlungspositionen

der Frauen, aber auch der entsprechenden Gewerkschaften, Verfahren der Arbeitsbewertung und Lohnverhandlungen mit „versteckten“ Entgelten - wie Bonifikationen und Zulagen - eine wesentliche Rolle.

Zur Bewertung von Tätigkeiten werden meist bestimmte Kriterien herangezogen, so z. B. Kenntnisse und Fertigkeiten, Verantwortung oder körperliche Belastungen. In der Regel ist es der Arbeitsplatz, der bewertet wird. Ohne Arbeitsbewertung kann der Wert von unterschiedlichen Tätigkeiten nicht festgestellt und verglichen werden.

Als besonders anfällig für indirekte Benachteiligungen sind summarische Arbeitsbewertungsverfahren einzuschätzen. Bei summarischen Arbeitsbewertungsverfahren wird nicht deutlich, welches Gewicht den einzelnen Bewertungskriterien im Gesamtsystem zugemessen wird, weil die Kriterien pauschal oder „in der Summe“ bewertet werden. Demgegenüber werden bei analytischen Bewertungsverfahren die einzelnen Kriterien getrennt analysiert und bewertet, sodass nachvollziehbar wird, welche Bedeutung z. B. den Qualifikationsanforderungen oder der Verantwortung zugemessen wurde. In fast allen Branchen wie auch im öffentlichen Dienst sind verdeckte Bewertungsunterschiede nicht auszuschließen. So sind die frauendominierten Tätigkeiten in der Kindertagesbetreuung, Altenpflege oder im Bibliothekswesen niedriger eingruppiert als Tätigkeiten im technischen Bereich.

Aus vertiefenden Untersuchungen des Statistischen Bundesamtes ist des Weiteren bekannt, dass die Tarifbindung und / oder die Existenz eines Betriebsrates eine positive Wirkung auf die Reduzierung der Lohnlücke in diesem Betrieb ausübt. Mit Tarifbindung wird eine Lohnlücke von 15,9 Prozent festgestellt, während ohne Tarifbindung Betriebe eine durchschnittliche Lohnlücke von 29,6 Prozent aufweisen.

Unterbewertungen ergeben sich nicht nur aus betrieblichen Regelungen oder tarifvertraglichen Bestimmungen. Die unterschiedliche Verhandlungskompetenz und -strategie von Frauen und Männern hat einen Einfluss auf die Höhe ihres Einkommens und damit in nichttariflicher Bezahlung einen Einfluss auf die Lohnlücke. Umfrage-Studien belegen, dass fast ein Drittel aller befragten Frauen in den letzten fünf Jahren keine Gehaltsverbesserung erhalten hat, bei den Männern hingegen nur ein Fünftel. Zusammengefasst erklären die Studien, dass der Einfluss der Ver-

handlungen auf die sehr unterschiedliche Karriereentwicklung von weiblichen und männlichen Führungskräften sehr groß sein kann.

Die Sensor-Erhebungen von Sinus Sociovision im Rahmen der strategischen Beratung des Bundesfamilienministeriums zeigen ähnliche Befunde: Bei Gehaltsverhandlungen zeigen Frauen mit Familie nicht die gleiche „Härte“ wie ihr eigener Partner (von dem sie solches aber seinerseits erwarten), wie andere Männer im Unternehmen und wie Frauen ohne Familie. Ein höheres Gehalt ist für Frauen emotional und faktisch verbunden mit „bedingungslosem“ Einsatz für das Unternehmen. Damit würden sie aber die Balance riskieren – ihre eigene sowie die für die Familie.

2. Strategische Zusammenarbeit mit relevanten Akteuren

Um die Verdienstunterschiede zu verringern und damit die Bemühungen für ein nachhaltiges Deutschland weiter zu verstärken, will die Bundesregierung stärker mit relevanten Akteuren zusammenarbeiten. Denn die Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie sind oft nur im Zusammenspiel mit der Zivilgesellschaft (Sozialpartner, Frauen- und Wirtschaftsverbände) bei der Entgeltungleichheit und mit allen anderen staatlichen Ebenen – Länder, Kommunen – erreichbar. Ziel der Bundesregierung ist es daher, die verschiedenen Akteure zusammenzuführen, damit jeder dort aktiv wird, wo er Veränderungen bewirken kann.

a) Unternehmen/Arbeitgeber-Verbände

2001 wurde die Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft geschlossen. Die Vereinbarung umfasst vier Handlungsfelder: Sie fordert die Unternehmen dazu auf, durch geeignete Maßnahmen Ausbildungsperspektiven und berufliche Chancen von Frauen, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen und Mädchen zu verbessern, den Anteil von Frauen in Führungspositionen und in zukunftsorientierten Berufen zu erhöhen und zur Verringerung der Einkommensunterschiede von Frauen und Männern beizutragen. Gemäß der Vereinbarung sind die Umsetzung von Maßnahmen, die erreichten Fortschritte und zukünftige Maßnahmen regelmäßig zu bilanzieren. Mit der im Jahr 2008 vorgelegten „3. Bilanz Chancengleichheit“ wird

sichtbar, dass die Fortentwicklung in den von der Vereinbarung umfassten Bereichen unterschiedlich gut vorankommt. In den beiden letztgenannten Handlungsfeldern - Frauen in Führungspositionen und Einkommensunterschiede - sind die Entwicklungen weiterhin stagnierend. Positive Veränderungen werden in Bezug auf die allgemeine und berufliche Bildung dokumentiert. Besonders große Erfolge hat es in den letzten Jahren in der Politik und in der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft im Bereich Vereinbarkeit von Familie und Beruf gegeben.

In der nunmehr vorliegenden 4. Bilanz Chancengleichheit zeigen sich in zentralen Gebieten wie Ausbildung, Erwerbsbeteiligung, Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie Unternehmensgründungen unübersehbare Fortschritte bei der Herstellung oder Verbesserung von Chancengleichheit für Frauen und Männer im Erwerbsleben. Auch in unternehmerischen Führungspositionen kommen Frauen – wenn auch langsam, so doch kontinuierlich – voran. Dennoch bestehen geschlechtsspezifischen Muster bei Berufswahl, Erwerbsbiografien und Karrierechancen bei unterschiedlichen Bewertungen von Frauen- und Männerberufen fort.

Viele Verantwortliche in der Wirtschaft haben erkannt, dass es in ihrem eigenen Interesse ist, die Chancengleichheit von Frauen im Beruf zu fördern. Seit Jahren gibt es daher mit dem Unternehmensprogramm „Erfolgsfaktor Familie“ eine äußerst erfolgreiche Zusammenarbeit, die im Wesentlichen die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zum Ziel hat. Im zugehörigen Unternehmensnetzwerk beim Deutschen Industrie- und Handelskammertag bekennen sich bereits rund 3.400 Arbeitgeber zu einer familienbewussten Personalpolitik. Im Rahmen der Aktivitäten wurde im Herbst 2010 die Initiative „Familienbewusste Arbeitszeiten“ gestartet. Ziel ist es, mehr flexible Arbeitszeitmodelle zu schaffen, die Müttern mehr Karrierechancen und Vätern mehr Familienzeit ermöglichen. Vollzeitnahe Modelle mit 30 – 35 Wochenstunden spielen dabei eine besondere Rolle, da sie den Wünschen vieler Eltern entsprechen und auch für qualifizierte Fach- und Führungskräfte die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtern.

Zunehmend ist es aber auch in den Blickpunkt des Interesses gerückt, dass es im Hinblick auf in Zukunft fehlendes Fach- und Führungskräftepotenzial für die Wirtschaft nicht weniger wichtig ist, die geschlechtsspezifische Segregation des Arbeitsmarkts aufzubrechen, den Anteil von Frauen in Führungspositionen und männerdominierten Berufen zu erhöhen. Beispiele für bereits existierende Zusammenarbeit zu diesen Themen sind das Projekt Girls' Day oder die Initiative

MINT, aber auch das TOTAL-E-QUALITY-Prädikat oder die Initiative „Generation CEO“. 2008 hat die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) ein Positionspapier zur Entgeltungleichheit vorgelegt. In einer gemeinsamen Tagung von BDA und BMFSFJ „Ursachen für Lohnunterschiede angehen“ mit 90 Experten aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft am 30. September 2008 wurde das gemeinsame Ziel bekräftigt, die Lohnschere ursachengerecht zu überwinden.

Am 30. März 2011 trafen sich die zuständigen Bundesministerinnen und Bundesminister mit Personalvorständen der 30 DAX-Konzerne, um gemeinsam weitere tragfähige und praxistaugliche Wege für mehr Chancengleichheit im Erwerbsleben zu diskutieren. Die DAX 30-Unternehmen überreichten der Bundesregierung eine gemeinsame Erklärung zur zukünftigen Strategie für mehr Frauen in Führungspositionen. Sie sagten zu, unternehmensspezifische Zielvorgaben für den Anteil von Frauen in der Belegschaft und in Führungspositionen zu erarbeiten und noch im Jahr 2011 zu veröffentlichen.

Im Fokus der Initiative "Unternehmenskulturen verändern - Karrierebrüche vermeiden", die die Fraunhofer Gesellschaft im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend durchführt (2010 bis 2012), stehen notwendige Veränderungen in den Unternehmenskulturen, um künftig abgebrochene Karrieren von Frauen in Führungspositionen zu verhindern. Die Initiative sieht vor, in den teilnehmenden neun internationalen Großunternehmen exemplarisch die Unternehmenskultur zu analysieren, um die Ursachen für die Karrierebrüche weiblicher High Potentials nachzuvollziehen und bestehende Maßnahmen so weiterzuentwickeln, dass künftig mehr Frauen ihren Karriereweg fortsetzen können. Dabei werden Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie in den Unternehmen als gegeben vorausgesetzt.

b) Gewerkschaften

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften. 2008 hat der DGB unter anderem die Initiative „Ich bin mehr wert“ ins Leben gerufen, die vom BMFSFJ gefördert wurde. Zusammen mit den Mitgliedsgewerkschaften und weiteren Frauenverbänden setzte sich der DGB damit konkret für Frauen am Arbeitsplatz ein. Der Dreiklang aus Entgeltgleichheit, Karrierechancen und Vereinbarkeit von Beruf und Familie stand über das Jahr 2008 im Mittelpunkt der

Initiative. Mit vielfältigen Aktionen richtete sich die Forderung "ICH BIN MEHR WERT!" an Politik, Unternehmen und Öffentlichkeit.

Das BMFSFJ fördert darüber hinaus im Rahmen einer Partnerschaft mit dem DGB das Projekt "Familienernährerinnen". In knapp einem Fünftel der bundesdeutschen Haushalte, in denen mehrere Personen leben, verdienen Frauen den Großteil des Einkommens. Die Hälfte dieser Frauen sind alleinerziehend, die andere Hälfte dieser Frauen hat meistens einen Lebenspartner, der ein geringes Einkommen hat, pflegebedürftig oder arbeitslos ist. Familienernährerinnen sind daher häufig einer Doppelbelastung ausgesetzt: Sie übernehmen sowohl die Verantwortung als Haupteinkommensbezieherin als auch im Haushalt und für die Erziehung der Kinder. Mit dem Projekt soll das Bewusstsein für diese Frauen gestärkt und für sie politisch mobilisiert werden.

c) Sozialpartner

In der seit 2010 laufenden Bundesinitiative „Gleichstellung von Frauen in der Wirtschaft“ arbeitet das Bundesministerium für Arbeit und Soziales eng mit der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) bei der Auswahl der Projekte zusammen. Im Rahmen der Bundesinitiative werden Zuwendungen zur Förderung von Projekten gewährt, die Frauen eine eigenständige Existenzsicherung, gleiche Aufstiegs- und Karrierechancen, eine bessere Beteiligung an betrieblicher Weiterbildung, eine Verringerung der Einkommensunterschiede sowie eine bessere Work-Life-Balance ermöglichen. Dabei sollen Handlungsmöglichkeiten identifiziert werden, die insbesondere Unternehmen und Sozialpartner dabei unterstützen, die Beschäftigungssituation von Frauen nachhaltig zu verbessern. Im Jahr 2010 haben 29 Antragsteller ihre Arbeit aufgenommen. Sie werden mit insgesamt 15 Millionen Euro gefördert. Entwickelt und erprobt werden nunmehr Arbeitszeitmodelle zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie (zwei Projekte), betriebliche Vorhaben zur Heranführung von Frauen an Berufe im Bereich Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik (drei Projekte), Maßnahmen zur Aufstiegsorientierung und -bereitschaft von Frauen im betrieblichen und gesellschaftlichen Umfeld (20 Projekte), Qualifizierungen von Mitarbeiterinnen während der Familienphase zur Unterstützung eines schnellen Wiedereinstiegs (zwei Projekte) sowie Konzepte zur Erhöhung des Anteils von älteren weiblichen Beschäftigten (zwei Projekte). Weitere Vorhaben befinden sich in der Planungs- bzw. in der Bewilligungsphase.

d) Bündnisse

Am 15. April 2008 wurde vom Verband Business and Professional Women (BPW) der erste „Equal Pay Day“ in Deutschland durchgeführt. Er hatte das Ziel, Informationen über den „Gender Pay Gap“ zu verbreiten, Frauen zu ermutigen, die Initiative zu ergreifen und Lohnunterschiede aktiver anzusprechen. Der zweite „Equal Pay Day“ – am 20. März 2009 – wurde von dem aus diesem Anlass gegründeten und vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geförderten Nationalen Aktionsbündnis zur Entgeltgleichheit getragen. Ziel des Bündnisses ist vor allem die Sensibilisierung und Mobilisierung aller Akteure. Zu ihm gehören die BAG (Bundesarbeitsgemeinschaft Kommunalen Gleichstellungsbeauftragter), der BPW als Koordinator, die BDA, der Deutsche Frauenrat und der Verband deutscher Unternehmerinnen (VdU). Der DGB gehört dem Bündnis über den Deutschen Frauenrat an. Um die Koordinierung des nationalen Aktionsbündnisses, die Ausrichtung des „Equal Pay Day“ auf der Grundlage einer breiten Allianz und die Verstärkung der Maßnahmen zu ermöglichen und sicherzustellen, fördert das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend die Initiative Equal Pay Day bis 2011 und strebt eine Fortsetzung an. Dabei wird die Erweiterung des den EPD tragenden Netzwerks intensiv verfolgt. Es soll ganz gezielt darum gehen, jährlich festzulegende Schwerpunktthemen mit jeweils dazu passenden Bündnispartnern zu profilieren.

Am 25. März 2011 hat der diesjährige Equal Pay Day mit zahlreichen Veranstaltungen im gesamten Bundesgebiet und mit großer Medienresonanz stattgefunden. Bei einer Pressekonferenz nahm Frau Bundesministerin Dr. Kristina Schröder mit den Präsidentinnen des Deutschen LandFrauenverbandes und des BPW e.V. die Stadt-Land-Unterschiede der Entgeltgleichheit in den Blick und stellte neue Projekte zur Bekämpfung dieser Unterschiede vor. Die Projektplanungen entstanden auf der Grundlage der Erklärungs- und Handlungsansätze zum Stadt-Land-Unterschied, die im Rahmen einer Fachtagung am 8. Dezember 2010 erarbeitet wurden.

e) Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Mit dem In-Kraft-Treten des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) im August 2006 hat die Antidiskriminierungsstelle des Bundes ihre Arbeit aufgenommen. Sie ist eine unabhängige Anlaufstelle für Menschen, die sich wegen der im AGG genannten Gründe benachteiligt fühlen. Die Antidiskriminierungsstelle erhält aufgrund ihrer Beratungsarbeit und durch die Zusammenarbeit mit dem Beirat der ADS wichtige Erkenntnisse zu Diskriminierungen in Deutschland, so auch im Bereich Entgeltungleichheit.

Ziel des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) ist es, Benachteiligungen aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität zu verhindern oder zu beseitigen, vor allem in Beschäftigung und Beruf. Nach dem AGG ist es verboten, Beschäftigte etwa wegen ihres Geschlechts unterschiedlich zu vergüten, wenn beide die gleiche oder gleichwertige Arbeit verrichten.

f) Bundesländer

Die Bundesländer bestärken die Initiativen zur Bekämpfung der Entgeltunterschiede der Bundesregierung mit eigenen sehr unterschiedlichen Maßnahmen¹⁵ und fordern zugleich auch die Bundesregierung in den jährlichen Konferenzen der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) regelmäßig auf, gezielte Maßnahmen zum Abbau der auch im öffentlichen Dienst nachgewiesenen Entgeltdifferenz zu ergreifen. Gleichzeitig unterstützen die Bundesländer Projekte wie Equal Pay Day und Logib-D.¹⁶

¹⁵ Der Freistaat Bayern hat bspw. einen Kinospot „Schluss mit dem Unsinn“ produziert, bei dem auf die Lohnlücke sehr kreativ hingewiesen wird.

¹⁶ Rheinland-Pfalz hat für die 20. GFMK-Vorkonferenz beantragt Logib-D zu unterstützen und zu prüfen, ob eine Integration mit dem Instrument eg-check der Hans Böckler Stiftung möglich ist.

IV. Laufende ursachenspezifische Maßnahmen der Bundesregierung zur Überwindung der Entgeltgleichheit

1. Veränderung der Rollenstereotype und Erhöhung des Frauenanteils in Führungspositionen

Traditionelle Rollenverständnisse in einigen gesellschaftlichen Milieus/Schichten sind ein wesentlicher Grund für das begrenzte Berufswahlspektrum der Frauen und ihre Hindernisse auf dem Karriereweg. Daher zielt die Bundesregierung im Rahmen ihrer Gleichstellungspolitik maßgeblich darauf ab, das Berufswahlspektrum von Frauen und Männern zu erweitern und insgesamt ihre Arbeits- und Karrierechancen zu verbessern.

Mit Projekten der Bundesregierung in Kooperation mit verschiedenen Partnern wie dem „Girls' Day“ und „Komm, mach MINT“ werden Mädchen und junge Frauen dazu motiviert, sich auch für „frauenuntypische“ Berufsfelder zu entscheiden, die sie bisher wenig in Betracht ziehen, um dadurch ihr Berufswahlspektrum zu erweitern. Bundesweit können an dem jährlich durchgeführten Schnuppertag „Girls' Day“ Mädchen der Klassen 5–10 in Betrieben und Institutionen wichtige zukunftssträchtige Bereiche des Berufsspektrums praxisnah kennenlernen, wie z. B. naturwissenschaftliche und technische Berufe. Unter dem Motto „Komm, mach MINT“ will die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) 2008 gemeinsam mit Partnern aus Wissenschaft und Wirtschaft gestartete Initiative zugleich deutlich mehr junge Frauen für gut bezahlte Berufe in den MINT-Bereichen gewinnen. Parallel dazu hat das BMFSFJ auch die Berufswahl und Lebensplanung von Jungen und Männern in den Blick genommen: 2005 wurde vom BMFSFJ das bundesweite Projekt „Neue Wege fürs Jungs“ ins Leben gerufen. 2011 wurde zeitgleich mit dem Girls' Day sehr erfolgreich der erste Boys' Day veranstaltet.

Zur Förderung von Frauen in Führungspositionen wurde die Erarbeitung eines Stufenplans im Koalitionsvertrag verankert. Der Stufenplan setzt auf die Schaffung von Transparenz, Selbstverpflichtungen und Koordinierung der Ursachenbekämpfung und wird sukzessive umgesetzt.

2. Verbesserung der Rahmenbedingungen durch familienpolitische Maßnahmen und Förderung des Wiedereinstiegs

Für Deutschland sind die familienbedingten Erwerbsunterbrechungen und -reduzierungen als Ursache der Entgeltungleichheit von besonderer Bedeutung. Der Vergleich mit anderen Ländern zeigt deutlich, dass in Ländern mit hoher Frauenerwerbstätigkeit und guter Infrastruktur für Vereinbarkeit von Familie und Beruf der Abstand der Durchschnittslöhne von Frauen und Männern geringer ist. Eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglicht kontinuierlichere Erwerbsverläufe von Frauen und existenzsichernde Beschäftigungsformen. Entscheidend ist daher, in diesem Bereich geeignete Rahmenbedingungen für Mütter und Väter zu schaffen. Mit der Familien- und Gleichstellungspolitik der letzten Jahre hat die Bundesregierung hier entschieden angesetzt. Der Ausbau der Kinderbetreuung – gerade für die unter-3-Jährigen –, die bessere steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten, das Elterngeld als Lohnersatzleistung und seine Partnermonate sind Maßnahmen, die es Frauen und Männern erleichtern, Familie und Beruf zu vereinbaren, und die eine partnerschaftliche Aufteilung der Kinderbetreuungsaufgabe auf Frauen und Männer unterstützen.

Ein wichtiger ergänzender Schritt ist das Aktionsprogramm „Perspektive Wiedereinstieg“. Es unterstützt Frauen, die familienbedingt mehrere Jahre aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind und jetzt wieder in die Erwerbstätigkeit einsteigen wollen. Die breit angelegte Initiative, die in Kooperation mit der Bundesagentur für Arbeit durchgeführt wird, fördert lokale Träger, um Netzwerke zur Unterstützung von Wiedereinsteigerinnen zu schaffen und einen qualifiziert gestalteten Wiedereinstieg nach einer familienbedingten Erwerbsunterbrechung zu gestalten. Dies geschieht im Rahmen eines ESF-Programms (Gesamtvolumen von ca. 30 Millionen Euro), mit dem 17 Modellstandorte gefördert werden. Ein eigenes Lotsenportal für Wiedereinsteigerinnen verbessert seit März 2009 die Erreichbarkeit konkreter Unterstützungsangebote. Mit speziellen Infotagen „Wiedereinstieg“ fördert das BMFSFJ zudem spezielle Öffentlichkeitsmaßnahmen vor Ort.

3. Reform der Entgeltstrukturen

Bei der Lohnbildung hat die Bundesregierung bis auf den öffentlichen Dienst keine direkten Eingriffsmöglichkeiten. Hier sind im Wesentlichen die Tarifparteien, einzelne Arbeitgeber und Arbeitnehmerinnen sowie Betriebs- und Personalräte gefragt. Konkret geht es dabei um Fragen der Arbeitsbewertung in Tarifverträgen, Reform der Entgeltstrukturen, aber auch um Lohnverhandlungen.

Ein wertvolles Angebot für die Arbeitgeber ist die beratungsgestützte Einführung von Logib-D, die Anreize für Unternehmen setzt, sich mit der Entgeltungleichheit im eigenen Betrieb zu konfrontieren. Mit Logib-D stellt die Bundesregierung den Unternehmen ein bewährtes Instrument zur Verfügung, mit dessen Hilfe die Höhe der betrieblichen Lohnlücke ermittelt, ihre Bestimmungsfaktoren identifiziert und damit Ideen zu ihrer Überwindung entwickelt werden können. Logib-D ist ein objektives Verfahren, welches nach anerkannten Standards der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung (Humankapitaltheorie) die Unterschiede ermittelt und nicht auf einer juristischen Definition aufsetzt. Es ist nicht als Instrument für die Erfassung einer diskriminierenden Entgeltungleichheit konzipiert worden und kann somit auch kein Maßstab für Entgeltungleichheitsklagen vor Gericht sein. Vielmehr werden mit Logib-D strukturelle Besonderheiten der Betriebe festgestellt, die einen messbaren Einfluss auf die Entgeltunterschiede zwischen Männern und Frauen haben.

Die eingetragene Marke Logib-D steht für „Lohngleichheit im Betrieb – Deutschland“ und besteht aus mehreren aufeinander aufbauenden Modulen. Neben dem originären Excel-Programm zu Logib-D, das zur Ermittlung der Entgeltstrukturen auf der Webseite www.logib-d.de zum Download bereitsteht, können interessierte Unternehmen die webbasierte Online-Version benutzen. Diese ermöglicht die Datenaufbereitung noch nutzerfreundlicher und stellt sofort nach dem Upload der Daten innerhalb einiger Minuten einen standardisierten Ergebnisbericht im PDF-Format zum Ausdruck bereit, der eine ausführliche gleichstellungsorientierte Vergütungsstrukturanalyse beinhaltet. Diese differenzierten Berechnungen zur Entgeltungleichheit im Betrieb können sowohl für ein Unternehmen als Ganzes als auch für einzelne Standorte oder Betriebsteile durchgeführt werden. Schließlich wird für 200 interessierte Unternehmen in den Jahren 2010 bis 2012 kostenlos eine vertrauliche standardisierte Vergütungsberatung auf Basis von Logib-D zur Verfügung gestellt. Personalverantwortliche erhalten damit ein Instrument an die Hand, das ihnen die Analyse der Entgeltstruktur entscheidend erleichtert, Beratung vermittelt und zu betrieblichen Lösungen führt (Analyse – Beratung – Lösung). Mit Hilfe von Logib-D können Arbeitgeber in tarifgebundenen ebenso wie in nicht tarifgebundenen Unternehmen betriebliche Einflussfaktoren auf den Gender Pay Gap identifizieren und Maßnahmen entwickeln, die eine geschlechtergerechte Vergütungsstruktur in ihrem Betrieb sichern; dies ist angesichts des demographischen Wandels und des Fachkräftemangels für sie eine gute Investition in die Zukunft des Unternehmens. Logib-D wird vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend bereitgestellt und in Zusammenarbeit mit namhaften Partnern aus der deutschen Wirtschaft umgesetzt.

Schließlich unterstützt das BMFSFJ die Sozialpartner und alle bei der Lohnfindung beteiligten Akteurinnen und Akteure mit dem 2007 herausgegebenen Leitfaden „Fair P(l)ay – Entgeltgleichheit für Frauen und Männer“ zur Anwendung des „Grundsatzes der Entgeltgleichheit bei gleicher und gleichwertiger Arbeit“. Darin wird insbesondere die Anwendung von transparenteren und diskriminierungsfreieren (analytischen) Arbeitsbewertungsverfahren in Tarifverträgen empfohlen, um so der Perpetuierung stereotyper Schlechterbezahlungen entgegenzutreten. Für die individuellen Lohnverhandlungen bietet der von der EU geförderte Frauenlohnspiegel eine wichtige Orientierung.

V. Geplante Maßnahmen

Zum Jahreswechsel 2010/2011 hat die Kommission zur Erstellung des ersten Gleichstellungsberichts der Bundesregierung ihren Bericht vorgelegt. Er entwickelt Gleichstellungspolitik in Lebensverlaufsperspektive: Gleichstellungspolitik, so die Grundaussage, muss gezielt die Unterschiede in den Lebensverläufen von Frauen und Männern berücksichtigen und bei der Familiengründung oder in der Phase des Wiedereinstiegs ins Erwerbsleben zielgenaue Hilfen anbieten. Lebenslaufpolitik verknüpft Gleichstellungspolitik und Sozialpolitik zu einer nachhaltigen Politik des sozialen Zusammenhalts, geschlechtsbedingte Nachteile werden abgebaut, partnerschaftliche Verantwortung wird gestärkt. Damit trägt sie dazu bei, dass gemeinsam (von Frauen und Männern) im Lebenslauf getroffene Entscheidungen nicht zu ungleich verteilten Folgerisiken und Nachteilen – wie z.B. dauerhaften Entgeltunterschieden - führen.

1. „Zeit für Wiedereinstieg“

Die Koalitionsfraktionen haben die Bundesregierung im Antrag zum Internationalen Frauentag – Gleichstellung national und international durchsetzen - Bundestagsdrucksache 17/ 901 aufgefordert, das Aktionsprogramm „Perspektive Wiedereinstieg“ unter Berücksichtigung der Evaluationsergebnisse weiterzuführen und als Prototyp moderner Gleichstellungspolitik in Lebensverlaufsperspektive weiterzuentwickeln. Zu den angesprochenen Evaluationsergebnissen zählt, dass ein nachhaltiger und vollzeitnaher beruflicher Wiedereinstieg eine zeitliche Entlastung der Wiedereinsteigerinnen voraussetzt. Das Aktionsprogramm „Perspektive Wiedereinstieg“ soll daher um ein Modul „Zeit für Wiedereinstieg“ ergänzt werden. Dieses Modul umfasst die Unterstützung der Partner bei der vorüber gehenden Reduzierung von Arbeitszeit sowie die Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen für Wiedereinsteigerinnen. In einer Machbarkeitsstudie werden nun die erforderlichen organisatorischen und rechtlichen Maßnahmen und Festlegungen für die Einführung, die Umsetzung und die laufende Durchführung eines Fördermodells für haushaltsnahe Dienstleistungen für berufliche Wiedereinsteigerinnen konkretisiert. Das zu erstellende Modellkonzept soll als Ausgangspunkt und Blaupause für weitere denkbare Anwendungsmöglichkeiten und weitere Zielgruppen dienen. Ergebnisse werden im Juni 2011 erwartet.

2. Ländliche Gebiete

Ansatzpunkte für eine Veränderung der Situation in ländlichen Gebieten werden in Kooperation mit der Bundesagentur für Arbeit, dem angeschlossenen Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und dem Deutschen LandFrauenverband gesucht. Im Dezember 2010 führte der Deutschen LandFrauenverband mit Förderung des BMFSFJ eine Fachtagung durch mit dem Ziel, Erklärungs- und Handlungsansätze zu den Stadt-Land-Unterschieden bei der Entgeltungleichheit zu erarbeiten. Dabei wurden wissenschaftliche Erkenntnisse und Praxiserfahrungen zusammengebracht. Die Auswertung der Ergebnisse und weitere Handlungsempfehlungen wurden beim Equal Pay Day 2011 vorgestellt. Konkret ist geplant, dem weiteren Forschungsbedarf nachzugehen sowie Empfehlungen und Impulse für die Praxis zu geben, z.B. Aufwertung hauswirtschaftlicher Berufe, Berufswahlverhalten von Jungen und Mädchen im ländlichen Raum.

3. Tarifverträge

Im Hinblick auf die bestehenden tariflichen Regelungen zu Entgeltstrukturen sollen auch die Möglichkeiten im Rahmen von Tarifverträgen zur Verbesserung der Entgeltgleichheit beizutragen, ausgelotet werden. Dabei ist ein möglicher Weg, die Erfahrungen aus dem Logib-D-Projekt zu nutzen, um sie in die betriebliche Praxis der Unternehmen zu integrieren. In tariflichen Lohnfindungsprozessen werden unterschiedliche Entgeltstrukturen eher selten thematisiert. Mit Logib-D können die Sozialpartner einfach und schnell ermitteln, wie sich eine neue tarifliche Vereinbarung auf die bestehende Vergütungsstruktur für die beschäftigten Frauen und Männer auswirkt. Das Verfahren kann daher genutzt werden, um die Problematik auf die Agenda der Tariffindungsprozesse zu bringen und bietet so eine Chance, trotz Tarifautonomie die Sensibilisierung der Sozialpartner zu verstärken.

4. Öffentlicher Dienst

Anders als gegenüber der privaten Wirtschaft hat die Bundesregierung im öffentlichen Dienst, in dem sie selbst Arbeitgeber ist, konkrete Handlungsmöglichkeiten zur Überwindung der Entgeltungleichheit. Das Bundesgleichstellungsgesetz (BGleG) zielt auf die Gleichstellung von Frauen und Männern in der obersten Bundesverwaltung, insbesondere auch in Führungspositionen, und auf eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Ende 2010 wurde der zweite Erfahrungsbericht zum BGleG

dem Bundestag vorgelegt. Zu den Schwerpunkten des Berichts zählten die Förderung von Frauen in Führungspositionen, aber auch die Untersuchung des Aspektes der Entgeltgleichheit. Die Lohnlücke im Bundesdienst beträgt 1 Prozent. Damit fällt sie im Vergleich zu 7 Prozent im gesamten Öffentlichen Dienst und zu 22,6 Prozent in der Privatwirtschaft mit sehr gering aus. Diese im Vergleich sehr positive Situation ergibt sich aus den tarifvertraglichen und besoldungsrechtlichen Regelungen, die für den öffentlichen Dienst gelten. Ansatzpunkt zur weiteren Verringerung der Entgeltdifferenz ist eine weiter verbesserte Teilhabe von Frauen an Führungspositionen im öffentlichen Dienst. Die Bundesregierung wird auch diese Gesichtspunkte bei dem in vier Jahren fälligen nächsten Bericht zur Umsetzung des Bundesgleichstellungsgesetzes erneut evaluieren.

Zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf trägt grundsätzlich auch die Möglichkeit zur Teilzeittätigkeit bei. Sie wird z.Z. allerdings fast ausschließlich von Frauen genutzt. Am 6. Dezember 2010 hat die Bundesregierung im Rahmen des Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit eine Bestandsaufnahme zur Wahrnehmung von Führungspositionen in den Bundesressorts in Teilzeit zum Stichtag 31. Dezember 2011 beschlossen; auf dieser Basis soll über weitere Maßnahmen entschieden werden.

VI. Bewertung des erreichten Standes der Umsetzung

Eine konsequente, regelmäßige und transparente Erfolgskontrolle ist ein entscheidendes Merkmal einer nachhaltigen und effizienten Politik. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend evaluiert daher regelmäßig die Erfolge seiner Maßnahmen. Anhand von Zwischenzielen wird in den einzelnen Projekten überprüft, ob diese zur Erreichung – des Ziels einer Verminderung der Verdienstunterschiede bis 2020 auf 10 Prozent - tatsächlich beitragen. Mit Blick auf die erläuterten Maßnahmenbereiche wurden für die Erfolgskontrolle quantitative und qualitative Zwischenziele festgelegt:

Eine stabilisierende Wirkung auf die Meinungsbildung kann mit Hilfe von Vernetzung und gegenseitiger Unterstützung der Zivilgesellschaft erreicht werden. Im Rahmen des Projektes Equal Pay Day ist das vorrangige Ziel, Informationen über den „Gender Pay Gap“ zu verbreiten und die Sensibilisierung und Mobilisierung aller Akteure zu erreichen. Erfolgskontrollen beziehen sich in diesem Kontext auf die Teilnehmerinnenzahl, die Zahl der Orte, an denen Equal-Pay-Day-Veranstaltungen durchgeführt wurden, die Medien- und Öffentlichkeitspräsenz des Themas. Dazu wird jährlich nach dem Equal Pay Day ein Evaluationsbericht vorgelegt. Das Interesse am Aktionstag nimmt kontinuierlich zu: Der

4. EPD am 25. März 2011 wurde bundesweit mit 366 (2010: 259) gemeldeten Aktionen in 250 (2010: 173) Städten und Gemeinden begangen. Das Interesse der Medien ist stark: Vom 1. März bis 1. April 2011 wurden rund 2.000 Meldungen in Printmedien, 66 Meldungen von Nachrichtenagenturen, über 1.000 Internet-Berichte und rund 50 TV- und 200 Hörfunkbeiträge gezählt.

Um tradierte Rollenverständnisse zu verändern, bedarf es langfristig angelegter Projekte – nicht nur für Mädchen und junge Frauen wie „Girls´ Day“ und „Komm, mach MINT“, sondern auch für Jungen: Das Programm „Neue Wege fürs Jungs“ wird daher 2011 um einen Boys´ Day erweitert.

Die seit Jahren steigende Beteiligung an diesen Aktionstagen und -kampagnen sowie der Anteil der jungen Frauen an MINT-Studiengängen, an Handwerks- oder technischen Ausbildungsberufen dienen als Indikatoren, die ab der 4. Bilanz in den Bilanzen der Vereinbarung mit der Wirtschaft regelmäßig systematisch dargestellt werden. Mit über 125.000 bundesweiten Angeboten für Mädchen der Klassen 5-10 in fast 10.000 Veranstaltungen lieferte der 11. Girls´ Day einen wichtigen Beitrag, der überholten Trennung von Frauen- und Männerberufen entgegen zu wirken. Seit dem Aktionsstart haben bereits weit über eine Millionen Mädchen teilgenommen. 10 Prozent der beteiligten Unternehmen konnten aufgrund ihrer Girls´ Day-Teilnahme bereits eine oder mehrere junge Frauen einstellen. Die wissenschaftliche Begleitung des Girls´ Day belegt: eine wiederholte Teilnahme am Girls´ Day hat positiven Einfluss auf die Unternehmenskultur und führt zu mehr Gleichstellungsbewusstsein. Ein Beleg für den Bedarf und die Akzeptanz des Boys´ Day, der von Neue Wege für Jungs koordiniert wird, ist die hohe Beteiligung: bereits im ersten Jahr (am 14. April 2011), wurden rund 35.000 Plätze für Jungen in über 4.000 Veranstaltungen in ganz Deutschland angeboten.

Für die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf kann eine Reihe von Zwischenzielen benannt werden. Dazu gehören insbesondere die Anzahl der beantragten Vätermonate und der Anteil der vollzeitbeschäftigten Frauen nach einer (kurzen) Erwerbsunterbrechung. Der Familienreport und der Familienmonitor dokumentieren diese Entwicklungen. Die Entwicklung der Väterbeteiligung steigt kontinuierlich an. Im dritten Quartal 2009 liegt die Väterbeteiligung bei 23,9 Prozent bei allen abgeschlossenen Elterngeldanträgen. Die durchschnittliche Dauer des Bezugs beträgt 3,5 Monate. In einigen Bundesländern ist eine deutlich höhere Väterbeteiligung zu verzeichnen: In Berlin liegt sie bei 30,4 Prozent, in Sachsen bei 30,2 Prozent, in Bayern bei 30 Prozent. Zum Vergleich: 2008 lag die Väterbeteiligung noch bei 21 Prozent; das 2007 durch das Elterngeld abgelöste Erziehungsgeld bezogen nur 3,5 Prozent der Väter.

Mehr Mütter als vor Einführung des Elterngeldes nutzen den Schonraum für die Familien im ersten Lebensjahr des neugeborenen Kindes, der durch das Elterngeld geschaffen wurde. Zugleich kehren deutlich mehr Mütter danach rasch wieder auf den Arbeitsmarkt zurück – derzeit ist jede dritte Mutter mit Kindern zwischen einem und zwei Jahren erwerbstätig. Sie werden dabei durch den Ausbau der Betreuungsinfrastruktur unterstützt.

Die Aktivitäten der Bundesregierung für eine familienfreundliche Arbeitswelt gemeinsam mit Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften im Unternehmensprogramm „Erfolgsfaktor Familie“ haben einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet, dass sich Familienfreundlichkeit als harter Standort- und Wettbewerbsfaktor für Unternehmen zunehmend etabliert. Der Anteil der Unternehmen, die Familienfreundlichkeit als wichtig beurteilen, ist von 46 Prozent in 2003 auf fast 80 Prozent in 2009 gestiegen.¹⁷ Im Rahmen der beratungsgestützten Einführung von Logib-D geben Zahlen wie die Anzahl der Unternehmensanfragen zu Logib-D, die Anzahl der Bewerbungen für die Beratungen, die Anzahl der Zugriffszahlen auf der Website und die Downloads des Webtools als Zwischenziele Hinweise zum Erfolg der Anstrengungen, die Entgeltlücke nachhaltig zu bekämpfen. Der Ergebnisbericht zum Web-Tool wurde seit Juli 2010 mehr als 1000 aufgerufen und über 800 mal ausgedruckt. Diese 800 Personen haben eine vollständige Vergütungsanalyse aus gleichstellungsorientierter Sicht erhalten. Derzeit befindet sich das Projekt in der dritten von sieben Projekt-Tranchen. Für die erste, zweite und dritte Tranche haben sich insgesamt 77 Unternehmen für die Beratungspakete beworben und 70 Unternehmen haben einen Zuschlag erhalten.

Zu beachten ist, dass die einzelnen Zwischenziele (Elterngeldanträge, Väterbeteiligung, Nutzung von Logib-D, Teilnahmequoten bei Girls´ Day und Equal Pay Day etc.) nicht isoliert betrachtet werden dürfen, sondern erst als Gesamtschau ein Bild über die Entwicklung vermitteln können. Fortschritte in einzelnen Bereichen (wie in der Bildung) werden allein kaum zu einer Verminderung der Entgeltunterschiede beitragen. Auch wenn Frauen begonnen haben, Männer bei den Bildungsabschlüssen zu überholen, scheitern sie oft an der gläsernen Decke.

¹⁷ „Unternehmensmonitor Familienfreundlichkeit 2010“, IW Köln i.A. BMFSFJ, 2010

Anhang:

Nationale und internationale Verpflichtungen

a) Art. 3 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz

Im deutschen Recht ist das Gebot der Gleichberechtigung von Frauen und Männern in Artikel 3 (2) des Grundgesetzes verankert. Danach hat der Staat die Aufgabe, die Gleichberechtigung durchzusetzen und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken.

b) Art. 157 Lissabon-Vertrag

Der Grundsatz der Entgeltgleichheit von Frauen und Männern bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit ist seit 1957 Bestandteil des EG-Vertrags (Art. 141, früher 119). Am 1. Dezember 2009 ist der Vertrag von Lissabon (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union AEUV) in Kraft getreten. Art. 157 des AEUV bestätigt den Grundsatz des gleichen Entgelts für Frauen und Männer.

c) Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG)

Seit 2006 ist das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz in Kraft. Ziel des Gesetzes ist es, Benachteiligungen aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität zu verhindern oder zu beseitigen. Der Schutz vor Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf ist Schwerpunkt des AGG.

d) Bundesgleichstellungsgesetz für die Bundesverwaltung und die Gerichte des Bundes (BGleG)

Das BGleG normiert zur Umsetzung der Ziele gleicher Chancen in den obersten Bundesbehörden Pflichten der öffentlichen Arbeitgeber und Aufgaben der Gleichstellungsbeauftragten.

e) CEDAW

Die Vertragsstaaten sind auf Grund von Artikel 18 des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women – CEDAW von 1979) verpflichtet, Maßnahmen zur nationalen Umsetzung der Konvention zu ergreifen und darüber regelmäßig in einem Staatenbericht zu berichten.

Der CEDAW-Ausschuss hat in seinen Empfehlungen von 2009 die Bundesrepublik Deutschland als Vertragsstaat u.a. aufgefordert, konkrete proaktive Maßnahmen zur Verringerung und Beseitigung der Lohn- und Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern zu ergreifen.

f) Zielvorgaben EU

In den Mitgliedstaaten der Europäischen Union beträgt der geschlechterbezogene Einkommensunterschied im Durchschnitt 18 Prozent. „Gleiches Entgelt für gleiche und gleichwertige Arbeit“ ist daher einer der Schwerpunkte der am 21. September 2010 verabschiedeten neuen Strategie der Europäischen Kommission für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010-2015. In ihrer Strategie kündigt die EU-Kommission mehrere Leitaktionen an. Darunter insbesondere:

- „gemeinsam mit den Sozialpartnern auf europäischer Ebene und unter Wahrung der Autonomie des sozialen Dialogs untersuchen, wie die Lohntransparenz verbessert werden kann und welche Auswirkungen Vertragsformen wie Teilzeit- oder befristete Arbeitsverträge auf die Lohngleichheit haben.
- Initiativen für gleiches Entgelt am Arbeitsplatz – wie etwa Garantiesiegel, Selbstverpflichtungen und Auszeichnungen für vorbildliche Arbeitgeber/innen – sowie die Entwicklung von Instrumenten unterstützen, die es Arbeitgebern erlauben, ungerechtfertigte geschlechterspezifische Lohnunterschiede zu beseitigen.
- einen Europäischen Tag für gleiches Entgelt einführen, der jedes Jahr stattfinden und das Bewusstsein dafür schärfen soll, wie viele Stunden mehr Frauen arbeiten müssen, um so viel zu verdienen wie Männer“.

Vorbilder für die beiden letztgenannten Leitaktionen der Kommission sind unter anderem das deutsche Lohntransparenz-Programm Logib-D bzw. der in Deutschland seit 2008 mit Unterstützung der Bundesregierung durchgeführte Equal Pay Day.

Im Rahmen der regelmäßigen Überprüfung der Fortschritte, die innerhalb der Europäischen Union bei der Umsetzung der Pekinger Aktionsplattform gemacht wurden, wurden die zu diesem Zwecke im Jahr 2001 eingeführten Indikatoren zur Messung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles vom Rat für Beschäftigung und Sozialpolitik am 6. Dezember 2010 gestrafft und methodisch verbessert.

Am 5. März 2010 hat die Europäische Kommission das zweite Jahr ihrer Kampagne zum geschlechtsspezifischen Lohngefälle gestartet.

Teil 2:

Informationen der Bundesregierung über die Maßnahmen zur Umsetzung der in Absatz 62 enthaltenden Empfehlungen der abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses von 2009

Maßnahmen zur Aufnahme des Dialogs mit Nichtregierungsorganisationen von intersexuellen und transsexuellen Menschen

Der CEDAW-Ausschuss (Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau) hat im Februar 2009 anlässlich der Präsentation des 6. CEDAW-Staatenberichtes Deutschland als Vertragsstaat aufgefordert, innerhalb von zwei Jahren einen schriftlichen Bericht über die Maßnahmen vorzulegen, die zur Umsetzung der im Absatz 62 der abschließenden Bemerkungen enthaltenen Empfehlungen ergriffen wurden. Absatz 62 beinhaltet die Aufforderung, in einen Dialog mit Nichtregierungsorganisationen von intersexuellen und transsexuellen Menschen zu treten. Dabei soll es darum gehen, ein besseres Verständnis für deren Anliegen zu erlangen und wirksame Maßnahmen zum Schutz ihrer Menschenrechte zu ergreifen.

Im Koalitionsvertrag „WACHSTUM. BILDUNG. ZUSAMMENHALT“ für die 17. Legislaturperiode heißt es: „Das geltende Transsexuellengesetz ist in seinen wesentlichen Grundzügen inzwischen fast dreißig Jahre alt. Es entspricht nicht mehr in jeder Hinsicht aktuellen medizinisch-wissenschaftlichen Erkenntnissen. Wir werden das Transsexuellengesetz deshalb unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf eine neue zeitgemäße Grundlage stellen, um den betroffenen Menschen ein freies und selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen.“ (Kapitel IV. 4)

Im Juni 2010 hat der Deutsche Ethikrat einen Dialog mit Betroffenen und ihren Selbsthilfeorganisationen in Form einer Forumsveranstaltung mit dem Titel „Intersexualität – Leben zwischen den Geschlechtern“ durchgeführt. Neben den Betroffenen selbst wurden auf dieser Veranstaltung auch die Sichtweisen der ärztlichen, therapeutischen, sozialwissenschaftlichen und juristischen Disziplinen einbezogen.

Der Deutsche Ethikrat ist ein vom Präsidenten des Deutschen Bundestages berufenes Gremium, das auf der Grundlage des Ethikratgesetzes (2007) arbeitet. Die 26 Mitglieder des Ethikrates werden zur Hälfte vom Deutschen Bundestag, zur anderen Hälfte von der Bundesregierung vorgeschlagen. Sie repräsentieren naturwissenschaftliche, medizinische, theologische, philosophische, ethische, soziale, ökonomische und rechtliche Sichtweisen. Ziel ist es, unterschiedliche ethische Ansätze und ein plurales Meinungsspektrum abzubilden.

Nach dem Ethikratgesetz kann der Deutsche Ethikrat auf Grund eigenen Entschlusses im Auftrag des Deutschen Bundestages oder der Bundesregierung Stellungnahmen abgeben. Er wurde aufgrund des bereits bestehenden Dialogs mit den Betroffenen und ihren Organisationen von der Bundesregierung am 17. Dezember 2010 gemäß § 2 Absatz 3 EthRG beauftragt, eine Stellungnahme über die Situation und die Herausforderung für Menschen mit Intersexualität zu erarbeiten.

Die Beauftragung nimmt ausdrücklich Bezug auf die abschließenden Bemerkungen des Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und den 2011 vorzulegenden Bericht über den Dialog mit den Nichtregierungsorganisationen von intersexuellen und transsexuellen Menschen. Vor diesem Hintergrund bittet die Bundesregierung den Deutschen Ethikrat, den Dialog mit den Betroffenen und ihren Selbsthilfeorganisationen fortzuführen und die Situation und die Herausforderungen für Menschen mit Intersexualität umfassend aufzuarbeiten und dabei klar von Fragen der Transsexualität abzugrenzen. Die Bundesregierung hat die Stellungnahme möglichst bis Ende 2011 erbeten.

Es ist Anliegen des Deutschen Ethikrates, dazu beizutragen, den Dialog zwischen Bundesregierung, Bundestag und Zivilgesellschaft zu wesentlichen ethischen Fragen zu fördern. Der Ethikrat strebt an, die Debatte zum Thema Intersexualität zu enttabuisieren und vorherrschende Stereotype zu hinterfragen. Damit werden offensichtlich bestehende, zum Teil gravierende Probleme für Menschen mit Disorders of Sex Development (DSD) im gesellschaftlich-politischen Raum aufgegriffen.

Da es bei der Aufarbeitung der verschiedenen Probleme des angesprochenen Personenkreises sowohl um medizinische als auch um Personenstands- und weitere Fragen geht, sind unterschiedliche Ressorts innerhalb der Bundesregierung betroffen.

Unabhängig von und ergänzend zur Beauftragung des Deutschen Ethikrates hat die mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) 2006 eingerichtete Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) eine Expertise mit dem Titel „Benachteiligung von Trans*Personen, insbesondere im Arbeitsleben“ in Auftrag gegeben, die sie im Dezember 2010 vorlegte. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes unterstützt auf unabhängige Weise Personen, die von Diskriminierung bedroht oder betroffen sind, bei der Durchsetzung ihrer Rechte (§ 27 AGG). Zu ihren Aufgaben gehört die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen. Das AGG regelt dazu in § 29: „Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes soll bei ihrer Tätigkeit Nichtregierungsorganisationen ... in geeigneter Form einbeziehen.“ Die ADS steht auch in Kon-

takt mit Nichtregierungsorganisationen, die sich für die Belange von Trans*Personen einsetzen. Mit der o.a. Expertise hat die Antidiskriminierungsstelle sich der vom CEDAW-Ausschuss benannten Personengruppen zugewandt, denn „Trans*Personen“ ist ein weit gefasster Oberbegriff für eine Vielfalt von Identitäten, Lebensweisen und Konzepten von Menschen, die sich nicht beziehungsweise nicht nur mit dem ihnen bei der Geburt zugewiesenen Geschlecht identifizieren.

Die Antidiskriminierungsstelle verzeichnet mit Stand Anfang Mai 2011 seit ihrer Einrichtung im Herbst 2006 insgesamt ca. 100 Beratungsfälle von Trans*Personen. In den meisten dieser Fälle waren es transsexuelle Personen, die sich wegen einer Benachteiligung an die Antidiskriminierungsstelle wandten. Aufgrund der geringen Fallzahlen ist jedoch eine prozentuale Angabe wenig aussagekräftig. Die Ergebnisse der Studie verweisen darauf, dass es weiteren Forschungsbedarf gibt. Die ADS möchte dem grundsätzlich Rechnung tragen und prüft derzeit die Möglichkeit der Beauftragung einer weiteren Forschungsexpertise.