

CEDAW Follow-up: Alternativbericht 2011 – Teil I

Verringerung und Beseitigung der Verdienstunterschiede zwischen Frauen und Männern¹

Einleitung

Der Zwischenbericht, den der deutsche Vertragsstaat dem UN-CEDAW-Ausschuss am 16. August 2011 vorlegte, ist nach Ansicht der Autorinnen dieses Alternativen Zwischenberichts und der Frauenverbände (Nichtregierungsorganisationen),² in denen sie aktiv sind, ausgesprochen enttäuschend. Der Zwischenbericht gibt die generelle Haltung der deutschen Regierung wieder, die weiterhin meist nur aktiv wird, um Zeit und Ressourcen in beauftragte Studien, das Verfassen von Leitfäden, Berichten, Gutachten und Empfehlungen seitens externer Expert/innen zu investieren und um sogenannte freiwillige Vereinbarungen zu definieren, sich aber weiterhin weigert, zeitlich befristete Sondermaßnahmen (Art. 4.1) mit verbindlichem Charakter in Kraft zu setzen. [...]

Wir hoffen, dass der CEDAW-Ausschuss in seiner Beratung die deutsche Verpflichtung für einen CEDAW-konformen Ansatz zur Überwindung des Gender Pay Gaps und die Verpflichtung der Schaffung verbindlicher Instrumente, die zu gleichem Lohn unabhängig vom Geschlecht führen, umreißen und dem Vertragsstaat erläutern wird.

Solange geschlechtsspezifische Lohnungleichheit weiter besteht, sollte für die davon betroffenen Frauen eine Kompensation durch den Vertragsstaat gewährleistet werden etwa über die Besteuerung, als Anrechnung auf die Rente oder durch eine ähnliche, dem Artikel 4 (1) CEDAW entsprechende, zeitlich befristete Sondermaßnahme.

Ergänzend dazu sollten die verschiedenen, die geschlechtsspezifische Lohnungleichheit betreffenden Abkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), etwa Nr. 100, Nr. 111 und Nr. 156 umgesetzt werden. Der deutsche Vertragsstaat sollte Frauen vor der Diskriminierung durch ungleiche Entlohnung und damit ihre Rechte schützen, sollte Lohnungleichheit kompensieren wo sie vorkommt und sollte das Prinzip der gleichen Entlohnung gemäß der Verpflichtung durch CEDAW und weiterer Rechtsin-

strumente in Deutschland und überall dort innerhalb der globalen Privatwirtschaft gemäß Artikel 2 und der Allgemeinen Empfehlung Nr. 28, Absatz 12 rechtlich verbindlich durchsetzen, wo Unternehmen mit Sitz in Deutschland für Beschäftigung und Entlohnung verantwortlich sind.

Teil I

Verringerung und Beseitigung der Verdienstunterschiede zwischen Frauen und Männern

1. Die deutschen Informationen an den CEDAW-Ausschuss verschweigen wichtige wissenschaftliche Ergebnisse

Entgeltungleichheit zwischen Frauen und Männern war Gegenstand zahlreicher Studien der letzten Jahre, wie zum Beispiel im Sachverständigengutachten zum ersten Deutschen Gleichstellungsbericht.³ Obwohl dieser Sachverständigenbericht im Auftrag der deutschen Regierung erstellt wurde, wird er nur sehr vereinzelt im deutschen CEDAW-Zwischenbericht erwähnt.

Die meisten der nachfolgend genannten Gründe für die Verdienstunterschiede zwischen Frauen und Männern werden seit Jahren öffentlich in Deutschland diskutiert. Einige sind spezifisch für Deutschland und die meisten werden bereits in dem Sachverständigengutachten zum Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung aufgeführt.

2. Die traditionell geringere Anerkennung von Frauenberufen erfordert positive Fördermaßnahmen

Entgeltungleichheit hat in Deutschland eine lange Tradition. Etwa vor einhundert Jahren wurde in Untersuchungen zu geschlechtsspezifischer Bezahlung ein Verdienstunterschied zwischen Industriearbeiterinnen und Industriearbeitern von bis zu 70 % aufge-

1 Der hier gekürzt wiedergegebene Bericht an den CEDAW Ausschuss wurde von Vertreterinnen deutscher Frauenrechtsorganisationen verfasst; die ungekürzte Fassung dieses Berichts einschließlich seines Teils II, der sich dem Dialog der Bundesregierung mit Nichtregierungsorganisationen von intersexuellen und transsexuellen Menschen widmet, kann unter <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/followup.htm> (englisch) und die deutsche Übersetzung unter <http://www.djb.de/Themen/CEDAW/> abgerufen werden.

2 Eine Liste der Verfasserinnen und der von ihnen repräsentierten Nichtregierungsorganisationen findet sich in den ungekürzten Fassungen der Berichte.

3 Neue Wege – gleiche Chancen: Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf. Gutachten der Sachverständigenkommission an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für den Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung; veröffentlicht www.fraunhofer.de/de/ueber-fraunhofer/geschaeftsstelle-gleichstellungsbericht.html (recherchiert 3.11.2011), als 1. Gleichstellungsbericht der Bundesregierung beschlossen am 15.07.2011, BT Drs. 17/6240.

deckt. Heute hat sich diese Lücke, insbesondere aufgrund gewerkschaftlicher Aktivitäten, auf 23 % reduziert. Aber die traditionell geringere Anerkennung von Berufen und Tätigkeiten, die mehrheitlich von Frauen ausgeübt werden, ist bestehen geblieben und wird offensichtlich in vielen Bereichen immer noch als gerechtfertigt angesehen. Arbeitgeber können häufig mit dem Anspruch nach gleicher Bezahlung noch nicht ausreichend umgehen. Regelungen folgen teilweise noch immer der Idee des Verdienstes der Frau als nur zusätzlichem Einkommen zu einem vom männlichen Haushaltsvorstand erwirtschafteten Hauptverdienst. Auch sind noch immer Tarifverträge in Kraft, die gleichstellungsrechtlich nie überprüft wurden, um nur einige Gründe für das Fortbestehen der Einkommenslücke zu nennen.

a) Das deutsche Berufsausbildungssystem verdeutlicht, dass die geringere Anerkennung von solchen Berufen, Studien- und Ausbildungsgängen, die mehrheitlich von Frauen gewählt werden, bereits beginnt, bevor Frauen in den Arbeitsmarkt eintreten. Insbesondere Berufsausbildungen, die nicht Teil des dualen Ausbildungssystems sind, werden später schlechter bezahlt, so dass in den meisten Fällen eine ausreichende individuelle Lebensgrundlage nicht gewährleistet ist. Es ist zu beobachten, dass die Löhne in den Berufsfeldern, die mehrheitlich von Frauen gewählt werden, z.B. im Gesundheitsbereich und andere pflegende Tätigkeiten, in ungerechtfertigter Weise niedriger sind als in Bereichen, in denen Männer vorherrschen, beispielsweise in technischen Berufen – sogar wenn die entsprechende Qualifikationsstufe und die Länge der Ausbildung vergleichbar sind.

Darüber hinaus betrifft die geringere Anerkennung auch berufliche Tätigkeiten mit dualer Ausbildung, wenn sie hauptsächlich von Frauen ausgeübt werden. Es ist daher ziemlich üblich in Deutschland, dass Frauen, die als Arzthelferinnen, Büroangestellte, Friseurinnen, Restaurant- oder Hotelpersonal, Raumpflegerinnen (im Gegensatz zum Beispiel zu Fensterputzern) geringer bezahlt werden als ihre männlichen Kollegen.

Meistens wird die vollzeitschulische Ausbildung für die Lohnlücke verantwortlich gemacht. Es wird angeführt, diese würde nicht über einheitliche Qualifikationsanforderungen oder bundeseinheitliche Standards verfügen. Dabei wird aber der Umstand, dass der Frauenanteil in dieser Ausbildungsform überwiegt, nicht ausreichend berücksichtigt. Darüber hinaus führen diese Ausbildungen hauptsächlich zu Berufen im Sozial- oder Pflegebereich, in denen Niedrigbezahlungen vorherrschen.

Hier müssen sich die Regierung oder die anderen entscheidenden Organe fragen lassen, warum sie

nicht für Gleichbehandlung und gleiche Bezahlung in diesen Bereichen sorgen, sondern für Verbesserungen allein auf freiwillige Vereinbarungen und freiwillige Handlungen setzen. Obwohl in Wissenschaft und Praxis nachgewiesen ist, dass eine Verbesserung abhängt von rechtlichen und öffentlichen Entscheidungen über die Bedingungen des Marktes, über Lohngruppen und über Tarifbedingungen, überlässt die deutsche Regierung diesen Bereich den Wirtschaftsunternehmen und der individuellen Gegenwehr von solchen Frauen, die besonders von finanzieller Anerkennung und Zugang zu ausreichendem Einkommen sowie sozialer Sicherung abhängig sind. Solch eine ungleichgewichtige Aufteilung von Rechten, Möglichkeiten und Mitteln erfordert rechtliche Regelungen und unterstützende positive Fördermaßnahmen.

b) Das Problem der Diskriminierung in der Ausbildung verstärkt sich für Frauen mit Behinderungen. Frauen mit Behinderungen sehen sich den gleichen Diskriminierungen aufgrund von Rollenstereotypen ausgesetzt wie andere Frauen. Im Falle einer notwendigen beruflichen Umschulung werden sie häufig auf Haushaltstätigkeiten oder Bürojobs verwiesen. Die Verhältnisse in der Gesamtgesellschaft widerspiegelnd werden Tätigkeiten, die in Werkstätten für Menschen mit Behinderungen mehrheitlich von Frauen ausgeführt werden, schlechter bezahlt als solche Tätigkeiten, in denen mehrheitlich behinderte Männer zu finden sind. (Ganz zu schweigen davon, dass Menschen mit Behinderung in diesen Werkstätten weder ihren Lebensunterhalt verdienen können, noch ihre Arbeit frei auf einem inklusiven und zugänglichen Arbeitsmarkt wählen können, wie es in Art. 27 der Behindertenrechtskonvention geregelt ist.)

3. Rahmenbedingungen führen dazu, dass Frauen in der Rolle der Zusatzverdienerin bleiben

Die aktuell anwendbaren Rahmenbedingungen in Deutschland setzen deutliche (Fehl-)Anreize für eine ungleiche Aufteilung von Erwerbs- und Familienarbeit zwischen Eheleuten. Vor allem das steuerliche Ehegattensplitting, die an eine Ehe geknüpften Sozialversicherungsansprüche und die geringfügigen Beschäftigungsformen, insbesondere sogenannte Minijobs, ermutigen Frauen dazu entweder ihre Berufstätigkeit vollständig aufzugeben oder nur noch in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen zu arbeiten. Diese familienbedingten Arbeitszeitunterbrechungen beziehungsweise Arbeitszeitreduktionen führen zu lebenslangen Einkommensnachteilen und schlechteren Karriereaussichten für Frauen. Diese Effekte wurden bereits im letzten Schattenbericht der Allianz deutscher Frauenrechtsorganisationen sowie in den vorangegangenen Schattenberichten aus

Deutschland und dem ergänzenden Bericht des Deutschen Juristinnenbundes zum letzten deutschen Staatenbericht⁴ dargestellt. Sie wurden auch als Hauptproblembereiche in den Abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses vom 29.02.2009 (Punkte 37-38 und 30 hinsichtlich des Steuersystems) genannt.

Minijobs haben sich für Frauen im Hinblick auf ihre berufliche Karriere als Falle erwiesen. Es ist nahezu unmöglich aus einem Minijob, für den keine Sozialversicherungsabgaben zu leisten sind, in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu wechseln. Minijobs sind eine deutsche Besonderheit im Vergleich zu den anderen Europäischen Staaten. Sie schließen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit einem niedrigen Einkommen vom Sozialversicherungssystem aus, und es werden Einkommensschwellen festgelegt, bis zu denen die soziale Sicherung entweder den familiären Beziehungen unterstellt ist oder aber dem Fürsorge-System. Familienbedingte Arbeitszeitunterbrechungen oder Teilzeitbeschäftigungen, insbesondere in Minijobs, sind ein Grund für lebenslange geringe Einkommen und für schlechte Karriereaussichten von Frauen. Ein anderer Grund hierfür ist aber auch die mangelnde Bereitschaft von Arbeitgebern, Frauen gleich zu behandeln, so dass die

Aussichten für Frauen, vom Niedriglohnsektor in eine besser bezahlte Position zu wechseln, generell deutlich schlechter sind als die von Männern.

Hier zeigen sich die zwei Seiten der Medaille: Die allgemein schlechtere finanzielle Situation von Frauen trifft auf das deutsche Steuersystem und die speziellen Regelungen im Sozialversicherungssystem für Familien. Dadurch wird die Abhängigkeit der betroffenen Frauen – entweder von ihrem Ehemann oder vom Sozialversicherungssystem – verstärkt.

Obwohl die Diskussion der Bundesregierung sehr wohl bekannt ist, werden weder die schon lange geübte Kritik am deutschen Steuersplittingsystem noch die Effekte des Systems der Minijobs analysiert oder als Hauptgründe für die niedrigeren Einkommen von Frauen in dem Bericht der Bundesregierung benannt. Dies ist eine nicht zu akzeptierende Unterlassung.

4. Frauen mit Migrationshintergrund auf dem Arbeitsmarkt

Im deutschen CEDAW-Zwischenbericht wird ausgeführt, dass soziale Integration auf „fairen Chancen für Alle“ basiert (S. 3). Aber Migrantinnen werden, obwohl sie von Diskriminierung in vielfacher Weise betroffen sind, überhaupt nicht erwähnt. Die Abschließenden Bemerkungen von 2009 verpflichten die Bundesregierung Migrantinnen ebenso wie Nichtmigrantinnen einzubeziehen.

a) Die strukturelle Diskriminierung generell sowie spezielle Hindernisse sind besonders nachteilig für die ökonomische Situation von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit Migrationshintergrund, insbesondere für Frauen mit einem solchen Hintergrund. Ein konkreter Grund für die ungleiche Bezahlung von Migrantinnen beruht auf Verwaltungsvorschriften. Ausländische Bildungsabschlüsse werden selten von den deutschen Behörden anerkannt. Infolge dessen arbeiten viele Migranten, insbesondere Frauen, weit unter ihren Qualifikationen. Viele Akademikerinnen mit einer abgeschlossenen Promotion arbeiten als Reinigungskräfte und Tausende von Migrantinnen sind als ungelernte Arbeitnehmer/innen eingesetzt.

Ein Gesetz, das diese Situation ändert und bereits für Dezember 2009 angekündigt worden war, ist jetzt dem Bundestag zugeleitet worden (Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen – Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz, BQFG). Etwa 300.000 Personen, zur Hälfte Frauen, würden von dieser Gesetzesreform profitieren. Wir

4 Beide Berichte veröffentlicht auf den Seiten des UN-Menschenrechtskommissariats: www2.ohchr/english/bodies/cedaw/cedaw43.htm; siehe auch die Dokumentation des Deutschen Men-

schenrechtsinstituts (www.institut-fuer-menschenrechte.de) und des Deutschen Juristinnenbundes (www.djb.de)

begrüßen diesen Ansatz als einen Schritt vorwärts und fordern den deutschen Staat auf, die Verabschiedung des Gesetzes im Bundestag voran zu treiben und nicht noch weitere eineinhalb Jahre die Lösung des Problems abzuwarten. Trotz allem stimmen wir mit der parlamentarischen Opposition in folgenden Punkten überein, die noch einmal hervorgehoben werden müssen.

1. Der Titel des Gesetzes suggeriert, dass es materiell die formale Anerkennung von Berufsbildungsabschlüssen anerkenne. Dies ist nicht der Fall. Das Gesetz regelt die Verbesserung des Verfahrens. Es begründet das Recht auf eine Entscheidung innerhalb von drei Monaten. Dies bedeutet noch nicht, dass ein Abschluss tatsächlich anerkannt wird, was das entscheidende Problem ist.
2. Dieses Gesetz erfasst viele akademische Berufe gar nicht.
3. Wir sind besorgt darüber, dass die Verfahrensregelungen nicht ausreichend zwischen den Bundesländern abgestimmt sind, so dass die tatsächliche Anerkennung von Qualifikationen vom Wohnort abhängen könnte.
4. Wir vermissen außerdem Bestimmungen für eine zentrale Einrichtung, die die Migrant/inn/en während des Verfahrens unterstützen. Dies ist dringend erforderlich.

Außerdem fordern wir eine systematische Integration der Migrationsperspektive in die Arbeitsmarktpolitik und Maßnahmen um die Einkommensdiskriminierung zu reduzieren.

Darüber hinaus fordern wir die Ratifizierung der internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer/innen und ihrer Familien von 1990.

Für die Übergangsphase schlagen wir zeitweilige Sondermaßnahmen entsprechend den Abschließenden Bemerkungen 2009 (Punkte 15 und 26) vor, um die Situation von Arbeitnehmenden mit Migrationshintergrund zu verbessern. Die Regierung könnte Arbeitgeber verpflichten,

- Stellenanzeigen so zu formulieren, dass sie für Migranten und Migrantinnen offen sind, indem bei der Stellenqualifikation zusätzlich aufgenommen wird: „oder eine vergleichbare im Ausland erworbene Qualifikation“;
- und/oder diese mit einer entsprechenden Quotierung im Unternehmen zu verbinden.

5. Die Einkommen von Frauen spiegeln die abnehmende Anerkennung von weiblichen Beschäftigten wider.

a) Die Verdienste im Dienstleistungsbereich, in dem ein hoher Anteil an Frauen arbeitet, sind in den letzten 15 Jahren zunehmend von der allgemeinen Einkommensentwicklung abgekoppelt worden.

b) Die Beschäftigungsrate von Frauen in (West)Deutschland hat in den letzten Jahren zugenommen, insbesondere im Dienstleistungsbereich. Aber diese Zunahme ist allein durch den Zuwachs an Arbeitsplätzen im Bereich der geringfügigen Beschäftigungen mit Teilzeitarbeit und sogenannten Minijobs erreicht worden. Das Gesamtarbeitsvolumen gemessen an Vollzeitstellen hat sich kaum geändert. Hierin unterscheidet sich die Entwicklung von der der meisten anderen europäischen Staaten. Diese Tatsachen wurden bereits in den vorangegangenen Alternativberichten und in den Abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses erwähnt.

c) Frauen mit Behinderungen profitieren nicht in gleichem Maße von Arbeitsmarktprogrammen wie Männer mit Behinderungen. 2009 erhielten nur 38,8 % der Frauen mit Behinderung beschäftigungsbegleitende Eingliederungshilfen, verglichen mit 61 % der Männer mit Behinderung.

Sie werden außerdem in Minijobs als Ersatz für eine normale Arbeitsstelle vermittelt, da angenommen wird, dass sie größere Schwierigkeiten bei einer Arbeitsmarktintegration haben würden. Während 61 % behinderter Männer mit Hilfe der Integrationsfachdienste Arbeitsstellen erhielten, gelang dies behinderten Frauen bei einer Inanspruchnahme des gleichen Dienstes nur in einem Ausmaß von 39 % (Deutscher Bundestag 2010).

Im Ergebnis haben Frauen mit Behinderungen auch wegen ihrer geringeren Beteiligung auf dem Arbeitsmarkt ein deutlich niedrigeres Einkommen als behinderte Männer. 2005 hatten 15 % der behinderten Männer in einem Alter von 25-45 ein Nettoeinkommen von weniger als 700 Euro, während 39% behinderter Frau mit einem solchen Nettoeinkommen von unter 700 Euro leben mussten (3. Armutsbericht der Bundesregierung, 2008, S. 163).

d) Wie bereits oben erwähnt, sind die meisten Arbeitsbewertungssysteme nicht so gestaltet, dass sie geschlechtsbasierte Diskriminierungen ausschließen. Sogar Tarifverträge sind nicht geschlechtsneutral, was den Tarifvertragsparteien bekannt ist, aber – im Hinblick auf die Rahmenbedingungen und den Trend zu Einsparungen bei den öffentlichen und privaten Diensten – nicht so leicht geändert werden kann. Allerdings könnte man mehreren gelungenen Versuchen folgen (und Lektionen aus den Fehlschlägen ziehen), wenn Arbeitgeber – private und öffentliche – generell bereit wären, sich der Equal-pay-Strategie von Gewerkschafterinnen und Frauenverbänden anzuschließen. Dies geschieht aber nicht.

Anstatt passende Maßnahmen zu ergreifen, behauptet die deutsche Bundesregierung nach wie vor, dass ihr in diesem Bereich keine Handlungsoptionen

zur Verfügung stünden. Diese Argumentation missbraucht das Prinzip der Privatautonomie um fehlendes Handeln der Regierung zu legitimieren (s. bereits den Alternativbericht des Deutschen Juristinnenbundes, 2008, S. 7). Widerstand gegen ein Verfassungsgesetz zur Sicherung von gleicher Bezahlung kann hierdurch aber nicht gerechtfertigt werden. Ein solches Gesetz, das nichtdiskriminierende Arbeitsbewertungsmethoden nutzt, ist bereits seit Jahren ausgearbeitet, was auch der Bundesregierung bekannt ist. Trotzdem führt sie diesen (oder einen ähnlichen) Entwurf nicht in den Gesetzgebungsprozess ein.

e) Darüber hinaus gibt es keine Fortschritte im Bereich der Repräsentation von Frauen in Führungspositionen. Dies wird sehr gut in den Statistiken des vorliegenden Berichts der Bundesregierung (S. 8-10) gezeigt. Diese Statistiken verdeutlichen auch, dass Frauen mit besserer Ausbildung und auf höheren Entscheidungsebenen in Bezug auf die Bezahlung sogar noch stärkeren Ungleichbehandlungen ausgesetzt sind. Im Dienstleistungsbereich ist diese Situation als besonders schlimm einzuschätzen. Denn obwohl die Anzahl an weiblichen Beschäftigten hier höher ist als im Allgemeinen, hat dies nicht zu einem im Vergleich mit den anderen Industriezweigen entsprechend höheren Prozentsatz von Managerinnen geführt.

Trotzdem schafft die Bundesregierung nicht eine einzige Sondermaßnahme, wie sie in Art. 4 Abs. 1 CEDAW vorgesehen ist, um diese offensichtliche, strukturelle Diskriminierung auszugleichen oder abzuschaffen. Stattdessen verlässt sich die Regierung auf freiwillige Vereinbarungen zwischen ihr und den führenden Wirtschaftsunternehmen in der Hoffnung, hierdurch gleiche Chancen von Männern und Frauen in der Privatindustrie und im privaten Dienstleistungssektor zu erreichen, obwohl deren Ineffektivität für eine Änderung der Verteilung von Managementpositionen während der letzten neun Jahre nachgewiesen wurde.

6. Die Untätigkeit der deutschen Bundesregierung verletzt internationales Recht

Die Informationen Deutschlands zu den Follow-up-Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses offenbaren, dass die Bundesregierung dem Problem der Einkommensunterschiede nicht ernsthaft mit einer in sich konsistenten Politik begegnet, obwohl geeignete Maßnahmen in der Öffentlichkeit seit Jahren diskutiert werden (siehe sogleich). Wenn Deutschland diese Politik beibehält, die zu großen Ungleichheiten zwischen männlichen und weiblichen Einkommen führt, verletzt es ernsthaft und systematisch internationales Recht, insbesondere das Abkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der

Frau. Die Gründe für die Einkommenslücke werden seit Jahren analysiert. Es gibt keinen vorrangigen Grund für weitere Analysen. Es ist Zeit die Strukturen abzuschaffen, die die Diskriminierung verstärken und Frauen davon abhalten ihr Potential angemessen in den Arbeitsmarkt einzubringen und so zu deutlich geringeren Verdiensten führen. Und es ist auch Zeit, eine in sich stimmige Politik hin zu einem Arbeitsmodell zu entwickeln, das Abstand nimmt von dem Rollenmuster einer Partnerschaft mit asymmetrischer Arbeitsverteilung.

7. Lösungen sind bereits ausreichend diskutiert – positive Maßnahmen sind überfällig.

Die folgenden Maßnahmen wurden in der deutschen Öffentlichkeit seit Jahren diskutiert. Obwohl sie der Bundesregierung bekannt sind, sind in der Politik kaum Ansätze erkennbar, um diskriminierende Effekte abzuschaffen oder neue Instrumente zu entwickeln.

a) Gender Budgeting und Gender Mainstreaming Prozesse anknüpfen an den Staatshaushalt auf nationaler Ebene und mit übereinstimmenden Prozessen auf den Länderebenen, die durch Gender-Vorabfolgeanalysen sowie nachträglichen Gender Budget Analysen ein umfassendes und fortwährend Gender- und Menschenrechts-Assessment (Wirkungsprüfungs- und Controlling) dafür sorgen, dass CEDAW (das Grundgesetz und andere rechtsverbindliche, gesetzliche Verpflichtungen etwa der ILO oder des EU-Rahmenwerks) nicht nur überprüft, sondern auch methodisch überwacht und gesteuert werden. Die Umsetzung eines systematischen integrierten Gender Budgeting und Gender Mainstreaming Prozesses einschließlich aller Maßnahmen und Programme für Menschen mit Behinderungen oder mit Migrationshintergrund und andere Zielgruppen zeitlich befristeter Sondermaßnahmen können helfen, die Lohnungleichheit zu überwinden. Diese Prozesse sollen die Lohnungleichheit im Staatsdienst transparent machen, indem sie die Höhe der Gehälter nach Vollzeit- und Teilzeitäquivalenten aller Einkommensebenen statistisch ausweisen.

b) Regelungen im Sozialrecht und im Einkommenssteuerrecht, die ein asymmetrisches Rollenmodell in der Familie fördern, sollten tiefgreifend reformiert werden. Der CEDAW-Ausschuss hat eine Überprüfung dieses Systems bereits in seinen Abschließenden Bemerkungen 2009 empfohlen (Punkt 30). Vor Allem das deutsche Ehegattenbesteuerungsrecht muss geändert werden. Die verschiedenen Besteuerungsstufen bei der Steuerklassenwahl III/V motivieren Frauen dazu, sich auf schlechtere Verdienstmöglichkeiten einzulassen zugunsten eines traditionellen Paarmodells. Außerdem hat dieses Sys-

tem negative Auswirkungen auf Sozialleistungen wie Arbeitslosengeld und Elterngeld. Diese Regelungen sollten durch ein Modell der Individualbesteuerung ersetzt werden, wie es in Europa allgemein üblich ist.

Darüber hinaus sollte die beitragsfreie Ehegattenmitversicherung in der Krankenversicherung durch eine unabhängige Sozialversicherung ersetzt werden.

Der Sonderstatus der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse ohne Sozialleistungen muss abgeschafft werden. Dieser Status führt zu falschen Anreizen für die Unternehmen und die Arbeitnehmer/innen, sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse in sogenannte Minijobs mit schlechten Zukunftsaussichten aufzuteilen. Die Regelungen treffen behinderte Frauen besonders hart, die auf Midi- und Minijobs verwiesen werden, da man erwartet, dass ihre Arbeitsmarktintegration langwieriger sein wird.

c) Ein Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft ist erforderlich, um der unveränderten Segregation der Arbeitsmärkte zu begegnen. Die Vereinbarung der Bundesregierung mit führenden Verbänden der Deutschen Wirtschaft und Industrie, wie sie in der Deutschen Antwort (S. 12) beschrieben wird, ist gescheitert. Eine breite Koalition von Frauenverbänden in Deutschland hat ein solches Gesetz bereits 2003 in ihrem Alternativbericht zum 5. Staatenbericht gefordert. Nichtregierungsorganisationen haben ihre Kritik 2009 wiederholt und wir sehen uns erneut gezwungen zu betonen: Freiwillige Vereinbarungen, die nach wie vor in der Strategie der Bundesregierung vorherrschen, sind gescheitert. Sowohl die Frauenverbände in den Gewerkschaften als auch die anderen Frauenverbände fordern daher seit Langem, wirksame Antidiskriminierungsgesetze speziell für gleiche Löhne und Gehälter zu schaffen und zwingende Frauenquoten einzuführen.

d) Mindestlöhne sollten für alle Branchen am Arbeitsmarkt eingeführt werden. Erfahrungen in Großbritannien haben verdeutlicht, dass Mindestlöhne die Einkommensunterschiede in niedrigeren Lohnbereichen reduzieren können und dass Frauen hiervon besonders profitieren. Die Frage des Mindestlohns wird in Deutschland hoch kontrovers diskutiert; dabei wird die Genderdimension nicht genügend beachtet. Wir bewerten den Widerstand gegen Mindestlöhne für den Gesamtarbeitsmarkt als besonders unfair gegenüber Frauen, da für Frauen das Risiko, in prekären oder gering bezahlten Arbeitsverhältnissen beschäftigt zu sein, besonders hoch ist.

Aufgrund der speziellen Arbeitsmarktsituation in Deutschland empfiehlt sich ein Dreistufenmodell: Allgemeinverbindlichkeit von branchenweiten Arbeitsverträgen als ein erster Schritt, dann Allgemeinverbindlichkeit des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes,

und drittens allgemeine Mindestlöhne für die Branchen, für die keine Tarifverträge bestehen.

e) Genderspezifische Nachteile in Arbeitsbewertungsmethoden, bei der Eingruppierung und in Entgeltsystemen müssen abgeschafft werden. Im Moment werden zwei Modelle diskutiert, die zu einem gewissen Fortschritt führen könnten. Die Anwendung dieser Instrumente sollte für die verantwortlichen Protagonisten verpflichtend sein. Logib-D: Dieses Instrument wurde im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend entwickelt, Bezug nehmend auf ein ähnliches Schweizer Modell. Logib-D überprüft nicht gleiche Bezahlung von Frauen und Männern. Die berücksichtigten Faktoren wie Ausbildung, Dienstjahre, (potentielle) Berufserfahrung sowie die berufliche Stellung im Betrieb und das Anforderungsniveau des Arbeitsplatzes sind ihrerseits nicht frei von Diskriminierung. Einige Frauenrechtsverbände schätzen Logib-D als ein ungeeignetes Instrument ein, um Lohn- und Einkommensunterschiede von Frauen und Männern abzuschaffen. Alle sind sich darin einig, dass dieses Instrument durch weitere Instrumente ergänzt werden muss, z.B. EG-Check.

In der Zukunft müssen Wirtschaftsunternehmen gezwungen werden Transparenz hinsichtlich ihres Entgeltsystems einzuführen, um Frauen zu ermöglichen, gleiches Entgelt einzufordern.

Schließlich ist zu kritisieren, dass in Deutschland keine Verbandsklage möglich ist, mit der Gewerkschaften und Verbände Diskriminierungen im Namen der Betroffenen geltend machen können. Deutsche Gesetze sehen immer noch ausschließlich Individualklagen vor, die nicht zu allgemeinen, sondern nur zu individuellen Lösungen führen. Individuelle Schadensersatzansprüche bei Verletzungen des Rechts auf Lohngleichheit müssen leichter verfolgt werden können. Eine arbeitsrechtliche Popularklage sollte daher im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) aufgenommen werden.

f) Die Tarifvertragsparteien müssen verpflichtet werden, in den Tarifverträgen geschlechtergerechte Arbeitsbewertungssysteme zu nutzen. Die Mehrheit der Frauenrechtsorganisationen befürwortet darüber hinaus die Entwicklung eines Systems, mit dem die Tarifvertragsparteien die Tarifverträge verpflichtend überprüfen müssen. Die unverbindliche Kooperation mit Gewerkschaften, die in der deutschen Follow-up Antwort erwähnt wird, ist nicht ausreichend, um Entgeltungleichheit in Arbeitsbewertungssystemen zu überwinden. Die bloße Empfehlung in der Broschüre „Fair Pay Logib-D – Entgeltgerechtigkeit für Frauen und Männer“ ändert an dieser Situation ebenfalls nichts. Die Tarifvertragsparteien haben

es alleine nicht geschafft, ein diskriminierungsfreies Arbeitsbewertungssystem zu entwickeln.

In diesem Zusammenhang muss auch auf die letzten Tarifverhandlungen im öffentlichen Dienst besonders aufmerksam gemacht werden. Wegen der fehlenden Bereitschaft der Verhandlungsführer der deutschen Regierung, die Einkommensstufen von Frauenberufen im öffentlichen Dienst zu verbessern, waren hier die Verhandlungen nicht zielführend. Es wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass dies zu teuer sei (!). Im Gegensatz hierzu sollte die öffentliche Hand ein positives Rollenvorbild sein.

g) Das Berufsbildungssystem, das geteilt ist in einen dualen und in einen vollzeitschulischen Zweig, muss mit dem Ziel bundeseinheitlicher Qualifikationsprofile und der Verbesserung der Aufwertung der typischen Frauenberufe reformiert und standardisiert werden. Das jetzige System lässt Benachteiligungen von Frauen zu, die überwiegend in der vollzeitschulischen Ausbildung repräsentiert sind.

h) Es müssen Instrumente entwickelt werden, um Nachteile bei Erwerbs- oder Ausbildungsunterbrechungen auszugleichen. Oder bestehende Instrumente für jüngere Studierende wie das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) sollten ausgeweitet werden zu einem „Erwachsenen-BAföG“.

i) Das Elterngeldsystem sollte weiter entwickelt werden. Obwohl das Gesetz verschiedene Kombinationen zwischen den Partnern erlaubt, werden diese Möglichkeiten in der Praxis nicht ausgeschöpft. Insbesondere werden die sogenannten Partnermonate, die wegfallen wenn sie nicht von dem anderen Partner genommen werden, regelmäßig von Vätern genommen. Im Moment ist daher die am weitesten verbreitete Kombination eine Inanspruchnahme von zwei Monaten durch den Vater und von zwölf Monaten durch die Mutter, was wegen der längeren Erwerbsunterbrechung der Mütter zu deutlichen Nachteilen für ihr zukünftiges Einkommen führt. Um dieser Praxis entgegen zu wirken, sollte die Länge der Partnermo-

nate ausgedehnt werden. Außerdem sollten für Eltern, die gleichzeitig Elterngeld in Anspruch nehmen und dies mit Teilzeitarbeit verbinden, keine Nachteile entstehen. Wenn beide Eltern halbtags arbeiten und die Kindererziehung wirklich teilen wollen, muss jeder Elternteil einen Anspruch auf das halbe Elterngeld für zwölf Monate haben. Im Moment endet diese gleichzeitige Elterngeldinanspruchnahme, wenn das Kind sechs Monate alt ist.

j) Die Kinderbetreuungsmöglichkeiten müssen verbessert werden. In ihrem Zwischenbericht erwähnt die Bundesregierung die langfristigen Effekte der familienbedingten Arbeitszeitunterbrechungen und betont, dass es auf die Dauer der Unterbrechung ankommt. Ost- und Westdeutschland vergleichend nennt die Regierung die Verfügbarkeit von Kinderbetreuung als eine der Hauptgründe für die Einkommenslücke (S. 8). In der Präambel betont CEDAW, „dass Kindererziehung eine Aufgabe ist, die sich Mann und Frau sowie die Gesellschaft insgesamt teilen müssen“. Und in Art. 11 Nr. 2c ruft es die Staaten „zur Förderung der Bereitstellung der erforderlichen unterstützenden Sozialdienste, die es Eltern ermöglichen, ihre Familienpflichten mit ihren beruflichen Aufgaben und mit der Teilnahme am öffentlichen Leben zu vereinbaren, insbesondere durch Förderung der Errichtung und des Ausbaus eines Netzes von Einrichtungen zur Kinderbetreuung“ auf. Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, 35 % der unter Dreijährigen bis 2013 in Kinderbetreuungseinrichtungen unterbringen zu können. Dieses Ziel muss erst einmal erreicht werden. Darüber hinaus bezweifeln Frauenrechtsorganisationen, dass diese Zielvorgabe mit dem aktuellen Bedarf übereinstimmt und fordern entsprechende Untersuchungen. Zusätzlich sind flexible Öffnungszeiten der Kinderbetreuungseinrichtungen und Ganztageschulen mit Mittagsversorgung und Hausaufgabenbetreuung notwendig um Eltern, die sich dies wünschen, wirklich eine Ganztagsstätigkeit zu ermöglichen.

Hinweis der Redaktion:

Eine ausführliche Darstellung der Verankerung und Verfestigung von Rollenleitbildern durch das Familienrecht, Arbeits-, Sozial- und Steuerrecht mit Ausführungen zur Geschichte in der BRD und DDR enthält der 1. Gleichstellungsbericht der Bundesregierung im 3. Kapitel: „Rollenbilder und Recht“, BT Drs. 17/6240, S. 53-84. Die Kapitel „Bildung“, „Erwerbsleben“ und „Zeitverwendung“ referieren die aktuellen sozialwissenschaftlichen Erkenntnisse zu Bildungschancen, zur Beteiligung am Erwerbsleben, dem Gender Pay Gap und zur Zeitverwendung in Familien. Bestellung und Download unter www.bmfsfj.de.