

Fazit

Das CEDAW-Abkommen stellt ein sich ständig weiter entwickelndes Instrument dar. Die Mitwirkungsmöglichkeiten von Nichtregierungsorganisationen im Rahmen dieses Abkommens bieten hervorragende Gelegenheiten, diskriminierende Auswirkungen von Politiken und von gesetzlichen Regelungen auf Frauen aufzudecken und Frauenrechten mehr Geltung zu verschaffen. Durch die aktive Teilnahme von Verbänden an

den Verhandlungen der Staatenberichte oder durch die Wahrnehmung der Rechte aus dem Fakultativprotokoll kann einerseits auf die konkrete Interpretation der einzelnen Vorschriften des Abkommens Einfluss genommen werden. Andererseits werden der Bekanntheitsgrad des Abkommens in der Zivilgesellschaft und dadurch auch der Druck auf die Regierungen, Änderungen in Politik und Gesetzgebung vorzunehmen, deutlich gesteigert.

6. Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)¹

Ergänzender Alternativbericht des djb

Nachfolgender Alternativbericht des djb ergänzt den Alternativbericht der Allianz deutscher Frauenorganisationen². Er nimmt Stellung zu ausgewählten Fragen, die in der vorbereitenden Sitzung des CEDAW-Vertragsausschusses an die Bundesregierung gestellt wurden³, und wurde beim Ausschuss Ende November 2008 eingereicht.

Sichtbarkeit der Konvention und des Fakultativprotokolls

Frage 5⁴:

Für Frauen hat das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG 2006) nur begrenzte Verbesserungen gegenüber den alten Regelungen der §§ 611a ff. BGB gebracht, teilweise sind gerade auch im Bereich des Arbeitsrechts Verschlechterungen festzustellen.

Beweiserleichterungen, aber keine Beweislastumkehr bei Diskriminierungsklagen

Die Beweislastregelung in § 22 AGG sieht vor, dass diskriminierte Personen zunächst Tatsachen behaupten und beweisen müssen, die eine Diskriminierung vermuten lassen. Erst dann muss der Arbeitgeber den Beweis dafür erbringen, dass er nicht diskriminiert hat. So war die Rechtslage bereits seit 1980. Das AGG hat keinerlei Verbesserungen der Beweislastverteilung vorgenommen, obwohl Frauenverbände immer wieder eine echte Beweislastumkehr gefordert haben. Diese Forderung ist auch berechtigt, da Informationen und Beweismittel für eine erfolgreiche Klage durch die von einer Diskriminierung Betroffenen schwer zu beschaffen sind, während es für den redlichen Arbeitgeber ein Leichtes ist, den Beweis für seine diskriminierungsfreie Maßnahme zu führen.

Da das AGG Antidiskriminierungsverbänden nicht gestattet, im eigenen Namen gegen Diskriminierungen gerichtlich vorzugehen – sie dürfen nur als Beistand in den unteren Ge-

richtsinstanzen auftreten –, und auch die 2006 neu errichtete zentrale Antidiskriminierungsstelle keine Klagebefugnis hat, müssen Frauen daher weiterhin selbst klagen und das volle Risiko eines Rechtsstreits allein tragen. Die unzureichende Beweisregelung im AGG ist einer der Gründe, warum es in den 25 Jahren des Bestehens der alten Regelung nur verschwindend wenige Diskriminierungsklagen von Frauen im Bereich des Arbeitsrechts gegeben hat. Daran hat sich seit Inkrafttreten des AGG nichts geändert: wenn überhaupt, klagen überwiegend Männer. Nach den Erfahrungen mit dem Klageverhalten von Frauen greift das Diskriminierungsverbot in der Realität nicht: nur wenn die Beweisnot der diskriminierten Person durch eine Beweislastumkehr beseitigt wird und flankierende Maßnahmen wie ein Verbandsklagerecht hinzu kommen, können Frauen ermutigt werden, ihre Rechte adäquat durchzusetzen.

Forderungen

- Im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz ist eine Beweislastumkehr zu Gunsten der diskriminierten Person zu regeln.
- In diesem Gesetz ist die Möglichkeit einer Verbandsklage vorzusehen.

1 Vom 21.11.2008.

2 Eine Allianz von 28 deutschen Frauenorganisationen stellte am 15.12.2008 in Berlin den sogenannten CEDAW-Alternativbericht vor. Dieser „Schattenbericht“ beschreibt, wo die Gleichstellungspolitik mangelhaft ist und welche Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung erforderlich sind. Abrufbar bei <http://www.djb.de/Kommissionen/kommission-oeffentliches-recht-europa-und-voelkerrecht/cedaw/>. S. dazu auch Rodi, S. 9 ff. in diesem Heft.

3 Veröffentlicht unter <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/cedaw43.htm>.

4 Frage 5 aus der Presession Group des CEDAW-Ausschusses hat folgenden Wortlaut: „Page 13 of the report describes measures undertaken to make it easier for victims to assert their rights, notably a shift in the burden of proof. What has been the effective impact of these measures? Has there been an increase in the number of complaints of discrimination, based on sex or gender, since the Act entered into force in August 2006?“

Nationale Mechanismen für die Förderung von Frauen

Frage 6⁵:

Unzureichende Ausstattung und Kompetenzen der Antidiskriminierungsstelle (Anti-Discrimination Office)

Die zentrale Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS), siehe §§ 25 ff. AGG, ist mit 20 Beschäftigten und einem Etat von 2,7 Millionen Euro (2007) nicht ausreichend ausgestattet worden, bedenkt man, dass sie für den ganzen Bundesbereich und alle künftig gegen Diskriminierung zu schützenden Personengruppen (mit den Merkmalen Rasse, ethnische Herkunft, Geschlecht, Religion, Weltanschauung, Behinderung, Alter, sexuelle Identität) zuständig ist. Auf Landesebene fehlen in den meisten Bundesländern weiterhin entsprechende Einrichtungen. Die ADS hat keine Klagerechte gegen Diskriminierung, sondern soll lediglich Betroffene über Rechte und ihre Durchsetzung informieren, Beratung vermitteln sowie schlichten. Selbst Auskunftsansprüche hat die ADS nur gegenüber Bundesbehörden; andere Behörden und private Unternehmen kann die ADS lediglich „um Stellungnahmen ersuchen“. Damit ist ihre Stellung gegenüber potentiellen Diskriminierern äußerst schwach, strukturelle Diskriminierungen kann sie nicht erfolgreich bekämpfen.

Forderungen

- Die finanzielle und personelle Ausstattung der Antidiskriminierungsstelle ist deutlich zu verbessern.
- Die Antidiskriminierungsstelle ist mit umfassenden Kompetenzen auszustatten, insbesondere mit einem eigenen Klagerecht. Auskunftsansprüche gegenüber anderen Behörden und dem im Einzelfall beteiligten Unternehmen müssen uneingeschränkt möglich sein.

Besetzung von Gremien mit öffentlichem Einfluss

Ein weiteres in diesem Zusammenhang zu diskutierendes Problem stellt die Besetzung von öffentlichen Gremien dar. Um die Teilhabe von Frauen an öffentlichen Gremien zu verbessern, gibt es seit dem Jahr 1994 das Bundesgremienbesetzungsgeetz. Es findet Anwendung auf Ausschüsse, Beiräte oder Kommissionen, auf die der Bund Einfluss hat. Nach diesem Gesetz müssen bei Neubesetzungen in diesen Gremien jeweils eine Frau und ein Mann für die zu besetzende Stelle benannt werden (Doppelbenennung). Dieses Gesetz hat bisher zu wenigen Verbesserungen geführt. Nach wie vor sind Frauen in diesen Gremien stark unterrepräsentiert. Vor allem in strategisch bedeutsamen Bereichen (z.B Normenkontrollrat, Rürup-Kommission oder Hartz-Kommission) sind besonders wenige Frauen vertreten. Diese nach wie vor bestehende Unterrepräsentanz von Frauen in öffentlichen Gremien ist vor allem auf zwei Faktoren zurück zu führen. Das Gesetz sieht zahlreiche Ausnahmen von der Pflicht der Doppelbenennung vor, die den Gesetzeszweck konterkarieren. Kandidaten und Kandidatinnen für öffentliche Gremien werden häufig aus den oberen Hierarchieebenen der Bundesverwaltung rekrutiert. Hier sind

Frauen ebenfalls unterrepräsentiert. Ein weiteres Problem ist durch die zunehmende Verschiebung von öffentlichen Aufgaben in den privaten Sektor entstanden. Hier gilt das Bundesgremienbesetzungsgeetz gar nicht.

Forderungen

- Die Ausnahmen vom Prinzip der Doppelbenennung im Bundesgremienbesetzungsgeetz sind einzuschränken.
- Es ist sicherzustellen, dass gleichstellungsrechtliche Gesichtspunkte auch bei Privatisierung von öffentlichen Aufgaben berücksichtigt werden. Dies kann durch Selbstverpflichtung der zu gründenden Gesellschaften und im Fall des Verstoßes gegen diese Selbstverpflichtung durch gesetzliche Quoten erfolgen.

Vereinbarkeit von Arbeit und Familienleben

Frage 8⁶:

Trennung der Arbeitsmärkte in Frauen- und Männerdomänen

Die Trennung der Arbeitsmärkte in Frauen- und Männerdomänen dauert nahezu unverändert an. Die horizontale Segregation in Frauen- und Männerbranchen besteht fort, die sektorale Segregation innerhalb der Branchen hat sich sogar wieder vertieft. Frauen besetzen dabei ein engeres Berufsspektrum und dominieren in solchen Arbeitsmarktbereichen, die schlechter entlohnt werden, weniger Aufstiegsmöglichkeiten bieten und teilweise auch weniger Zukunftsperspektiven haben als Männerbereiche. 82 Prozent der Frauen arbeiten im generell geringer entlohnnten Dienstleistungsbereich, aber nur 55 Prozent der Männer. Auch innerhalb des Dienstleistungsbereichs gibt es Frauendomänen: 69 Prozent der Beschäftigten im Bereich der öffentlichen und privaten Dienstleistungen ohne öffentliche Verwaltung sind Frauen, während Männer in der öffentlichen Verwaltung und hier besonders auf den sicheren

5 Frage 6 aus der Presession Group des CEDAW-Ausschusses hat folgenden Wortlaut: „The adoption of the General Equal Treatment Act led to the setting up of the Anti-Discrimination Office (ADS) within the Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth. Since the ADS does not have an explicit mandate to receive and proceed with complaints, please explain how victims of discrimination coming to the ADS are assured of obtaining remedies or accessing avenues of redress. On page 14, the report states that „the staffing of the ADS and recruitment of the advisory board members will be completed during the course of 2007“. Has staff been recruited and have the members of the advisory board been appointed? What measures have been taken to ensure the independence, effectiveness and transparency of the ADS, and the independence of the head of the Office in particular?“

6 Frage 8 aus der Presession Group des CEDAW-Ausschusses hat folgenden Wortlaut: „On page 48, the report states that „women represent the majority of the part-time employees, accounting for 83.9 per cent.“ The Committee, in its previous concluding observations, expressed concern about the increase in the number of women in parttime work (A/59/38, part I, para. 388). Has there been a change in the ratio of women to men working part-time since the previous concluding observations? Are incentives planned to encourage men to make use of part-time employment?“

Beamtenpositionen dominieren. In den neuen und hoch bezahlten Dienstleistungsberufen der Informations- und Kommunikationsbranche sind Frauen mit einem Anteil von nur 25 Prozent besonders schwach vertreten. Ihr Anteil an der IT-Branche ist von 1995 bis 2004 sogar um vier Prozent gesunken. Frauen konzentrieren sich viel stärker als Männer auf nur wenige Berufsgruppen: Büroberufe, kaufmännische Angestellte, Krankenschwestern, Arzthelferinnen u.ä., Verkäuferinnen, Erzieherinnen, Altenpflegerinnen und Reinigungsberufe.

Forderungen

- Wichtiger Bestandteil der Bildungspolitik muss bereits in der Schule die Vermittlung der verschiedenen Berufsfelder mit ihren Perspektiven unter dem Gender-Aspekt werden.
- Ein Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft ist erforderlich, um der Trennung der Arbeitsmärkte in Frauen- und Männerdomänen entgegenzuwirken.
- Ein Verfahrensgesetz für die Durchsetzung der Entgeltgleichheit ist zu schaffen, um mit Hilfe von diskriminierungsfreien Arbeitsbewertungssystemen die typischen „Frauenberufe“ gerechter zu bewerten und dadurch aufzuwerten.

Hohe Rate von Teilzeitbeschäftigung bei Frauen

Die Frauenerwerbstätigkeit ist in den letzten Jahren weiter angestiegen, aber nicht in gleichem Ausmaß wie bei Männern. Die Frauenerwerbsquote, also

Ein Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft und ein Verfahrensgesetz für die Durchsetzung der Entgeltgleichheit sind erforderlich.

der Anteil der weiblichen Erwerbspersonen an den Frauen im erwerbsfähigen Alter ab 15 Jahren, hat inzwischen die „Lissabon-Marke“ (angestrebte Erwerbsquote in der EU) von 60 Prozent überschritten, die Männererwerbsquote liegt aber noch darüber. Der Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit ist aber nicht mit einem entsprechenden Anstieg des Frauenanteils am Volumen der Erwerbsarbeit verbunden gewesen, sondern einem Anstieg der Teilzeitarbeit von Frauen, gerade in Westdeutschland, zu verdanken. Damit handelt es sich in erster Linie um eine Umverteilung von Erwerbsarbeitszeit inner-

halb der Gruppe der Frauen und nicht um eine Umverteilung zwischen Männern und Frauen.

2004 waren 45 Prozent der westdeutschen Frauen, 28 Prozent der ostdeutschen Frauen, aber nur 6,2 Prozent der deutschen Männer teilzeitbeschäftigt. Zudem hatten Frauen an den ausschließlich gering entlohnten Beschäftigten einen Anteil von 68,1 Prozent. Wenn man noch die branchen- und sektorentypisch geringeren Frauenlöhne in die Beobachtung einbezieht, ist immer noch ein großer Teil aller Frauen nicht in der Lage, auch nur den eigenen Lebensunterhalt durch eigene Erwerbstätigkeit zu sichern.

Frauen werden überproportional häufig in besondere Beschäftigungsformen gedrängt

Der deutsche Gesetzgeber hat in den letzten Jahren zahlreiche neue Beschäftigungsformen geschaffen, die sich deutlich zu Lasten der Frauen auswirken. Obwohl Frauen – nicht anders als Männer – mehrheitlich einen sicheren Dauerarbeitsplatz mit einer Arbeitszeit anstreben, deren Dauer ihnen eine auskömmliche Entlohnung bietet, werden sie häufiger als Männer in befristete Beschäftigungsverhältnisse und/oder solche mit so geringer Arbeitszeit und sozialer Absicherung gedrängt, dass sie auf staatliche Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen sind.

Befristete Arbeitsverhältnisse sind für Arbeitgeber interessant, weil sie den gesetzlichen Kündigungsschutz bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses ausschließen. Für Frauen sind Befristungen besonders schädlich, weil sie bei einer Schwangerschaft im befristeten Arbeitsverhältnis keinen Mutterschutz genießen. Ist es bei dem niedrigen Lohnniveau in typischen Frauenberufen schon schwierig bis nahezu unmöglich, von der Entlohnung für eine hälftige Teilzeitarbeit leben zu können, ist dies bei einer Beschäftigung in einem sogenannten Mini-Job ausgeschlossen. Der Verdienst in einem Mini-Job ist gesetzlich auf 400 Euro monatlich begrenzt. Für Arbeitgeber ist diese Beschäftigungsform und damit auch die Aufteilung eines größeren Arbeitszeitvolumens auf mehrere Mini-Jobs günstig, weil sie nur eine relativ geringe Pauschalabgabe abzuführen haben. Für Frauen ist sie jedoch ungünstig, weil sie durch die pauschale Abgeltung keine eigenen Sozialversicherungsansprüche erwerben.

Ferner hat sich die Praxis herausgebildet, statt der bezahlten Probezeit zu Beginn eines neuen Arbeitsverhältnisses besonders jungen Berufsanfängern unbezahlte Praktika oder Volontariate anzubieten, die in den meisten Fällen nicht zur Begründung des gewünschten Arbeitsverhältnisses führen.

Forderungen

- Ziel des Gesetzgebers muss die Rückkehr zum Normaltypus des existenzsichernden, sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisses sein.
- Anreize für die Privatwirtschaft durch Schaffung immer neuer prekärer Beschäftigungsformen mit gravierenden Nachteilen besonders für Frauen sind zu vermeiden.

Lohnungleichheit zwischen Männern und Frauen

Das Verbot der Entgeltdiskriminierung ist für die Bundesrepublik verfassungsrechtlich seit 1949 in Art. 3 Abs. 3 Grundgesetz (GG) und gemeinschaftsrechtlich seit 1958 in Art. 141 EG verankert und einfachgesetzlich seit 1982 in § 612 Abs. 3 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), derzeit in § 8 Abs. 2 AGG kodifiziert. Diese Rechtsvorgaben, die überwiegend seit mehr als 50 Jahren bestehen, haben es jedoch nicht vermocht, die erheblichen Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern zu beseitigen. Frauen verdienen durchschnittlich 23 Prozent weniger als Männer, also noch weniger als der europaweite Durchschnitt von 15 Prozent. Diese Einkommensunterschiede zwischen den Geschlechtern sind in Deutschland seit 1995 sogar um ein Prozent angewachsen, während sie sich europaweit um zwei Prozent verringert haben. Deutschland liegt im EU-Vergleich auf dem drittletzten Platz.

Die Benachteiligung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt ist eine Ursache für diese Entgeltdifferenzen, aber nicht die einzige. Die Entgeltunterschiede beruhen auch unmittelbar auf einer höheren Bezahlung für Männer bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit sowie mittelbar auf einer Unterbewertung der Arbeit, die überwiegend von Frauen verrichtet wird, und der damit verbundenen Fähigkeiten, Kompetenzen und Zuständigkeiten. Dazu kommen geschlechtsspezifische Benachteiligungen bei Arbeitsplatzbewertungsmethoden, bei Systemen der Stelleneinstufung und bei den Arbeitsentgeltssystemen.

Die tariflichen Entlohnungssysteme, die die Mehrheit aller Arbeitsverhältnisse erfassen, sind nicht geschlechtsneutral. Die heute angewandten Arbeitsbewertungssysteme beruhen zumeist nicht auf für männliche und weibliche Arbeitnehmer gemeinsamen Kriterien und sind nicht so beschaffen, dass Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts ausgeschlossen werden. Abhilfe kann nur durch diskriminierungsfreie Arbeitsbewertungssysteme, insbesondere als Grundlage für tarifliche Entlohnungssysteme, geschaffen werden. Dazu liegen Beispiele vor, z.B. das aus der Schweiz stammende Verfahren ABAKABA von Katz/Baitsch oder ein einheitliches analytisches Verfahren in britischen loka-

len Behörden, die transparent sind und auf gleichen Kriterien für alle Tätigkeiten beruhen. Diese Verfahren berücksichtigen zudem emotionale Komponenten der Arbeit, die in herkömmlichen Verfahren ausgebendet werden.

Obwohl die Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der EU verpflichtet ist, das Entgeltgleichheitsgebot tatsächlich zu verwirklichen, ist die Realität davon noch weit entfernt. Die in Deutschland durch das Grundgesetz garantierte Tarifautonomie wird als Argument missbraucht, um die Unfähigkeit der Regierung zu legitimieren. Nach deutschem Recht enthalten Tarifverträge Rechtsnormen,

Insbesondere die Gestaltung und die Regelung des Arbeitsentgelts wird weitgehend den Tarifvertragsparteien überlassen.

die den Abschluss, den Inhalt und die Beendigung von Arbeitsverhältnissen normativ ordnen können. Sie wirken für die von ihnen betroffenen Arbeitsverhältnisse wie Gesetze. Mit der Tarifautonomie deutscher Prägung wird seit vielen Jahren die Gestaltung und Regelung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen und insbesondere des Arbeitsentgelts weitgehend den Koalitionen überlassen, die in eigener Verantwortung und im Wesentlichen ohne staatliche Einflussnahme handeln. Vor diesem Hintergrund wird in der deutschen Diskussion über die Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgebots staatlichen Bemühungen und Vorgaben im Kontext der Arbeitsbedingungen regelmäßig entgegengehalten, sie stünden im Widerspruch zur Tarifautonomie. Diese Wahrnehmung der Tarifautonomie hat in Deutschland einen hohen Grad von Verinnerlichung bei sämtlichen Akteuren (Staat, Gerichte, Tarifvertragsparteien, Bevölkerung insgesamt) erreicht und steht Bemühungen zur Beendigung der Entgeltdiskriminierung als unreflektiertes Tabu wirkungsvoll im Wege. Dies führt u.a. dazu, dass der deutsche Staat hinsichtlich der Beendigung der Entgeltdiskriminierung weit hinter seinen Möglichkeiten und Verpflichtungen zurück bleibt. Die Tarifvertragsparteien selbst haben es bisher nicht vermocht, aus eigenem Antrieb die Arbeitsbewertungssysteme diskriminierungsfreier zu gestalten, obwohl es verschiedentlich Anläufe dazu gegeben hat.

Für eine geschlechtergerechte Entgeltfindung in tariflichen und betrieblichen Entgeltsystemen ist der deutsche Gesetzgeber gefordert. Ein Ver-

fahrengesetz zur Entgeltgleichheit wäre mit der Tarifautonomie vereinbar; geeignete Vorschläge für künftige gesetzliche Regelungen liegen bereits vor, werden aber von der Bundesregierung nicht beachtet bzw. mit dem Scheinargument der angeblich entgegenstehenden Tarifautonomie abgewiesen.

Forderung

- Es ist ein Verfahrensgesetz zur Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgebotes entsprechend der bereits vorliegenden Vorschläge zu schaffen, um diskriminierungsfreie Arbeitsplatzbewertungen und diskriminierungsfreie Systeme der Stelleneinstufung sowie diskriminierungsfreie Arbeitsentgeltsysteme zu gewährleisten.

Rollenstereotype als ein weiterer Grund für Entgeltungleichheit zwischen Männern und Frauen

Die besonders in Deutschland noch stark vorhandenen tradierten Rollenvorstellungen und die geschlechtshierarchische Rollenteilung in Partnerschaften ist als ein weiterer Grund für die unverändert fortbestehende Entgeltungleichheit anzusehen. Dies wird auch durch eine gerade erst veröffentlichte Studie des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend bestätigt. In diesen tradierten Rollenmustern sind Frauen allein zuständig für Haushalt und die Betreuung der Kinder und pflegebedürftiger Familienangehöriger. Hingegen werden Männer als die alleinigen Ernährer der Familie wahrgenommen. Die Bundesregierung nimmt Möglichkeiten zum Abbau dieser Rollenstereotype nicht wahr beziehungsweise verstärkt die Verfestigung dieser Muster durch ihre Politik.

Als ein Beispiel für eine solche Politik ist das Festhalten an einem Steuerklassenmodell zu nennen, das Frauen vielfach von der (Wieder)Aufnahme einer Erwerbstätigkeit abhält. Für verheiratete Paare besteht die Möglichkeit, für den/die Partnerin mit einem geringeren oder gar keinem Verdienst die Steuerklasse V zu wählen. Dies führt dazu, dass von dem Verdienst bei dem oder der besser verdienenden Partner/in (Steuerklasse III) relativ weniger Steuern abgezogen werden. Hingegen werden in der Steuerklasse V, die regelmäßig von der meistens weniger verdienenden Ehefrau gewählt wird, proportional höhere Steuern abgezogen. Die meisten Ehepaare mit unterschiedlich hohen Verdiensten wählen dieses Modell, da der Steuerabzug für das Ehepaar insgesamt geringer ist als bei der Wahl der gleichen Steuerklasse für beide Partner. Am meisten profitieren von diesem Modell die Ehepaare, bei denen nur einer der Partner erwerbstätig ist. Für Frauen, die meistens diejenigen sind, die aus den bereits dargelegten Gründen weniger verdienen, hat das aber den psychologischen Effekt, dass sich eine Berufstätigkeit wegen der hohen Steuerabzüge gar nicht zu lohnen scheint. Viele Frauen kehren aus diesem Grund nach einer familienbedingten Erwerbsunterbrechung nicht wieder in das Berufsleben zurück. Diese Wahlmöglichkeiten bei der Steuerklasse fördern daher die alten Rollenmuster.

Als ein weiteres Beispiel dafür, dass die deutsche Regierung mit ihrer Politik geschlechtsstereotypes Verhalten fördert, kön-

nen die Pläne zur Zahlung eines Betreuungsgeldes dienen. Vom 1. August 2013 an soll es eine monatliche Zahlung für die Eltern geben, die ihre Kinder von ein bis drei Jahren nicht in einer Einrichtung betreuen lassen können oder wollen. Hierdurch wird ein Familienmodell gefördert, bei dem ein Elternteil, und dies ist im Regelfall die Mutter, wegen der Betreuung der Kinder zu Hause bleibt und auf eine Erwerbstätigkeit verzichtet. Das für die Zahlung dieses Betreuungsgeldes aufgewendete Geld sollte vielmehr für den weiteren Ausbau der Betreuungsmöglichkeiten für Kinder verwendet werden.

Forderung

- Die Politik ist so auszurichten, dass tradierten geschlechts-hierarchischen Rollenmustern entgegengewirkt wird. Insbesondere muss das Steuerrecht durch die Abschaffung der Steuerklassenkombination III/V hierfür genutzt werden. Das Betreuungsgeld in der zurzeit geplanten Form darf nicht Gesetz werden.

Frauen und Rente

Durch das Rentenreformgesetz 2007 wurde das Renteneintrittsalter auf 67 Jahre angehoben. In seiner Begründung gab der Gesetzgeber den Hinweis, er sei sich bewusst, „dass die für einen abschlagsfreien Renteneintritt vor Erreichen der Regelaltersgrenze ... vorausgesetzte Anzahl von (45) Pflichtbeitragsjahren tendenziell eher von Männern als von Frauen erreicht wird“. Tatsächlich sind es (Stand 2007) 2,48 Prozent Frauen und 27,2 Prozent Männer, die diese Voraussetzungen erfüllen. Mit diesem Gesetz hat der Gesetzgeber Frauen nachweislich bewusst diskriminiert.

Forderung

- Das Rentenrecht ist so zu reformieren, dass prozentual gleich viele Frauen wie Männer die Voraussetzungen für einen abschlagsfreien Renteneintritt erfüllen.

Frage 9⁷:

Parental leave

Das zum 1. Januar 2007 in Deutschland eingeführte Elterngeld als Lohnersatzleistung im ersten Lebensjahr des Kindes ist als Konzept, das in die richtige Richtung geht, zu begrüßen. Dieses Modell löst das bisherige Erziehungsgeld ab, das einen langen Berufsausstieg vor allem von einkommensschwachen Frauen und Sozialhilfeempfängerinnen gefördert hat. Erstmals werden auch Väter (auch durch die Partnermonate) motiviert, Elternzeit in Anspruch zu nehmen, also der Kinder wegen im Beruf kürzer zu treten. Zusammen mit der jetzt ebenfalls auf den Weg gebrachten massiven Ausweitung der Kinderbetreuungsplätze für unter Dreijährige stellt das Elterngeld ein fortgeschrittenes Konzept dar, Familie und Beruf verbinden zu kön-

⁷ Frage 9 aus der Presession Group des CEDAW-Ausschusses hat folgenden Wortlaut: „In view of the low proportion of fathers taking parental leave – only 5 per cent – further measures have been adopted, as referred to on pages 81 and 82 of the report. Please provide information on the effectiveness and impact of such measures.“

nen und zwar für Mütter und Väter. Allerdings ist die Quote der Väter, die überhaupt Elternzeit in Anspruch nehmen, und sei es nur die zwei Partnermonate, noch viel zu gering.

Ein weiteres Problem sind die Defizite dieses Gesetzes bei Beziehern oder Bezieherinnen von Niedriglohn oder Transferleistungen. Während das Erziehungsgeld nach altem Recht 24 Monate gezahlt wurde, kann Elterngeld maximal 14 Monate bezogen werden. Da Frauen überproportional Niedriglohnverdienerinnen beziehungsweise Transferleistungsbezieherinnen sind, sind sie von dieser Schlechterstellung auch überproportional betroffen. Dies trifft ganz besonders auf die sogenannten „neuen Bundesländer“ der früheren DDR zu.

Außerdem muss endlich das Problem des doppelten Anspruchsverbrauchs bei Teilzeit gelöst werden. Wenn beide Eltern bis zu 50 Prozent Teilzeit arbeiten und echte Erziehungspartnerschaft leben wollen, sollte jeder von ihnen zwölf Monate Anspruch auf das halbe Elterngeld haben. Bisher endet bei gemeinsamer Teilzeit der Eltern der gesamte Elterngeldanspruch im 7. Lebensmonat des Kindes.

Forderungen

- Es sind deutlichere Anreize zu setzen, damit mehr Väter Elternzeit in Anspruch nehmen.
- Das Elternzeitgesetz ist so zu ändern, dass bei Teilzeitarbeit beider Eltern jeder Elternteil zwölf Monate Anspruch auf das halbe Elterngeld hat.

Beschäftigung

Frage 13⁸:

Besonders negative Auswirkungen des 4. Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz-Gesetze)

Vor 2004 war für alle arbeitslosen Frauen die Frauenbeauftragte bei der staatlichen Arbeitsverwaltung Ansprechperson und institutionell zuständig, intern Frauenbelange zu vertreten. Damit waren auch in der Arbeitslosenhilfe Frauen vertreten. Seit 2004 ist die Chancengleichheitsbeauftragte für Belange der Frauen zuständig, die SGB I-Leistungen bekommen. Mit dem Wechsel in die Grundsicherung (Leistungen nach SGB II) ist die Chancengleichheitsbeauftragte nicht mehr zuständig. Im SGB II fehlt eine entsprechende institutionelle Unterstützung für Frauenbelange. Die erste negative Folge des 4. Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ist, dass für die Grundsicherung die Tätigkeit der Frauenbeauftragten ersatzlos gestrichen wurde.

Die Erfahrungen mit den Arbeitsmarktreformen verdeutlichen darüber hinaus, dass die dort gefundenen Lösungen zu Lasten der materiellen Eigenständigkeit von Frauen gehen und zudem wegen der gesteigerten finanziellen Einstandspflichten der Gründung von familiären (beziehungsweise generell solidarischen) Strukturen entgegen wirken. Insbesondere Frauen, die mit einem erwerbstätigen Partner zusammenleben, sind besonders benachteiligt.

Dies ist auf das mit dem SGB II eingeführte, bisher nicht bekannte Konstrukt der fingierten „Bedarfsgemeinschaft“ zurück zu führen. Danach wird vermutet, dass bei Personen, die in einem gemeinsamen Haushalt leben, „der wechselseitige Wille anzunehmen ist, Verantwortung für einander zu tragen und für einander einzustehen“. Hieraus kann folgen, dass auch Personen, die selbst individuell nicht hilfebedürftig wären, durch ihre Zugehörigkeit zu der Bedarfsgemeinschaft hilfebedürftig werden, weil das Mindesteinkommen für die Bedarfsgemeinschaft insgesamt nicht gedeckt ist. Die aus der Arbeitslosenhilfe bekannte Schwierigkeit, dass über die in der damaligen Arbeitslosenhilfe vorgesehene Einkommensanrechnung Frauen als Leistungsempfängerinnen und damit aus der Statistik verschwanden, wird mit der Bedarfsgemeinschaft des SGB II verschärft. Zwar sind die aktiven Leistungen (Fördermaßnahmen) im Vergleich zu der Arbeitslosenhilfe für alle Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft geöffnet worden. Dies ist eine im Gesetz theoretisch vorgesehene Möglichkeit, die tatsächlich keine konkrete Umsetzung findet, da die zunehmend geringeren Mittel für die aktive Arbeitsförderung investiert werden in „arbeitsmarktnahe Personen“ und solche, die mit Transferleistungen das Budget der Agentur belasten. Dies sind im Regelfall nicht die Arbeit suchenden Frauen in Bedarfsgemeinschaften. Anders als der Gesetzgebungsauftrag verlangt, wird benachteiligenden Strukturen des Arbeitsmarktes nicht entgegengewirkt.

Ein neues Problem für Alleinerziehende ist, dass mit der Grundsicherung für Arbeitssuchende Partner finanziell für Kinder der Partnerin einzustehen haben. Bis zur Altersgrenze von 25 ist eine sozialrechtliche Einstandspflicht für Kinder im Rahmen der Bedarfsgemeinschaft vorgesehen mit der Folge, dass es Alleinerziehenden erheblich erschwert wird, mit neuen Partnern zusammen zu ziehen. Viele Paare trennen sich sogar räumlich, wenn sie im SGB II-Bezug sind.

Forderungen

- Im SGB II muss ein der Funktion der Chancengleichheitsbeauftragten nach dem SGB III entsprechendes Amt eingeführt werden.
- Das Konstrukt der fingierten Bedarfsgemeinschaft ist aus dem SGB II zu streichen.

Evaluierung des 4. Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz-Gesetze)

Im Oktober 2007 wurden erste Ergebnisse einer Begleituntersuchung zur Bewertung des SGB II veröffentlicht, der endgültig

⁸ Frage 13 aus der Presession Group des CEDAW-Ausschusses hat folgenden Wortlaut: „In its previous concluding observations, the Committee expressed concern that some aspects of the Federal Government's reform policy might have a particular negative impact on women (A/59/38, part I, para. 392). On page 43 of the report, reference is made to the evaluation of the Fourth Law for Modern Services, which replaced the old system of unemployment and social assistance, and introduced basic support for job seekers. Have the initial results of this evaluation been made available? If so, what has been the impact of this law on women?“

tige Bericht soll im Juni 2009 vorgelegt werden. Das vorgelegte Zwischenergebnis macht deutlich, dass in erheblichem Umfang öffentlich verfügbare, geschlechterdifferenzierende Daten der amtlichen Statistik fehlen.

So wird – wie oben dargestellt – bei der Feststellung der Sozialhilfebedürftigkeit einer Person das Einkommen einer im gemeinsamen Haushalt lebenden Person angerechnet (Bedarfsgemeinschaft). Da diese Form der Einkommensanrechnung typischerweise Frauen besonders betrifft, wäre zu erwarten gewesen, dass eine Statistik mit Blick auf die Betroffenheit von Frauen besonders differenziert geführt wird. Die Begleituntersuchung belegt jedoch anderes:

Es fehlen Daten zur Anzahl der wegen mangelnder Bedürftigkeit, d.h. wegen der Anrechnung des Partnereinkommens, abgelehnten Anträge auf Arbeitslosengeld. Ebenso fehlen geschlechterdifferenzierte bundesweite Förderstatistiken – dazu gehört auch, dass es keine Statistiken über die Vermittlungsaktivität in geringfügige Beschäftigungsverhältnisse gibt. Die Vermittlung in andere als sozial abgesicherte, d.h. geringfügige Beschäftigungsverhältnisse, war mit dem Reformgesetz 2004 erstmals eingeführt worden. Es überrascht, dass der Gesetzgeber keinerlei statistische Auswertungen über die Wirkungen dieser neuen Vermittlungsmöglichkeit für weitere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen anordnet. Es gibt weiter keine einheitliche statistische Erfassung der Leistungen im Rahmen der Kinderbetreuung oder häuslichen Betreuung von pflegebedürftigen Angehörigen, die das Gesetz zur Eingliederung des erwerbsfähigen Hilfesbedürftigen in das Erwerbsleben vorsieht. Es gibt auch keine Zahlen zu den Müttern, die in den ersten drei Lebensjahren ihres Kindes erwerbstätig sein wollen und entsprechende Eingliederungsmaßnahmen fordern, obwohl sie nach dem Gesetz in dieser Zeit dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen müssen.

Eine der Ursachen für die fehlenden Daten ist darin zu sehen, dass bereits im Gesetzgebungsverfahren die in der „Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien“ vorge sehene geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung (Gender Mainstreaming) nicht konsequent vorgenommen wurde. In der Umsetzung liegen die individuellen Sachentscheidungen derzeit vollständig und dezentralisiert bei den bundesweit 439 Grundsicherungsstellen, die in 2007 über ca. acht Millionen Anträge entschieden haben. Bei den Sozialgerichten nehmen die Klagen in dramatischem Umfang zu. In 2008 sind im größten deutschen Sozialgericht in Berlin 20.000 neue Verfahren eingegangen – dreimal so viele wie vor der Reform. Fast jede und jeder der 95 Richterinnen und Richter ist inzwischen mit SGB II-Verfahren befasst. Die Situation an anderen Sozialgerichten Deutschlands ist nicht anders. Die Verfahren dauern durchschnittlich mindestens drei Jahre. Damit ist ein effektiver Rechtsschutz nicht mehr gewährleistet und es entstehen inakzeptable Wartezeiten für die SGB II-Hilfesbedürftigen in Fällen, in denen es um dringende Probleme des täglichen Existenzbedarfs geht. Hier handelt es sich um faktische Rechtsverweigerung aufgrund einer unzulänglichen Gesetzgebung. Da die Justizverwaltung Länderangelegenheit

ist, wird eine entsprechende Statistik über die Belastung der Gerichte für den Bund nicht geführt.

Forderungen

- Die geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung des 4. Gesetzes für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) ist nachträglich durchzuführen.
- Die fehlenden geschlechterdifferenzierten Daten müssen erhoben werden.

Frage 16

Frauen in Führungspositionen

Der Arbeitsmarkt zeigt dazu noch eine vertikale Segregation. Frauen waren noch nie so qualifiziert wie heute. Stark sind sie dennoch nur auf den unteren drei Hierarchieebenen vertreten. Den vierten, höchsten Bereich (höhere Angestellte und Beamte) erreichen nur zwölf Prozent der Frauen, aber 22 Prozent der Männer. Nur 15 der 160 Aktiengesellschaften in den wichtigsten deutschen Börsenindizes haben weibliche Vorstandsmitglieder. Der Frauenanteil beträgt auf Vorstandsebene gerade einmal 2,5 Prozent; bei den Spitzenpositionen der DAX- und M-DAX-Unternehmen liegt der Prozentsatz unter ein Prozent. In den Aufsichtsräten liegt der Frauenanteil bei mitbestimmten Unternehmen bei fast elf Prozent, in nicht mitbestimmten aber nur bei knapp drei Prozent. Der Frauenanteil an Führungspositionen sinkt zudem mit zunehmender Kinderzahl, zunehmendem Alter und zunehmender Unternehmensgröße. Frauen müssen für ihren Aufstieg häufiger das Unternehmen wechseln als Männer. Vor allem das Prinzip der Seniorität, also die Vergabe von Stellen und Privilegien entsprechend der Länge der Beschäftigungszeit im Betrieb, behindert die berufliche Entwicklung von Frauen stark wegen ihrer häufigeren Erwerbsunterbrechungen und Betriebswechsel. Diese für Frauen außergewöhnlich schlechte Situation stagniert seit Jahren. Die Bundesregierung kommt in ihren Berichten nur deshalb auf einen Frauenanteil von 32 Prozent an den Führungspositionen, weil sie z.B. eine einfache Marktleiterin in einer Filiale einer Einzelhandelskette als Führungskraft bezeichnet.

Die Aufstiegschancen von Frauen müssen überall, selbst in Frauendomänen, verstärkt werden. Eine entscheidende Verbesserung kann nur ein Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft schaffen, um der Segregation des Arbeitsmarktes entgegen zu wirken und den gut ausgebildeten Frauen – auch nach Zeiten einer familienbedingten Unterbrechung oder sonstigen Arbeitslosigkeit – größeren Zugang zu allen gehobenen und besser bezahlten Stellen in den Unternehmen zu verschaffen. Ein geeigneter Gesetzentwurf ist seit Langem erarbeitet. Statt dieses Gesetz zu erlassen, hat die Bundesregierung lediglich eine Vereinbarung mit den Spitzenverbänden der Wirtschaft abgeschlossen, die mangels verpflichtender Vorgaben keine nennenswerten Erfolge erbracht hat.

Als ein weiteres geeignetes Mittel hat sich in einigen wenigen Bundesländern, wie z.B. Berlin, eine Koppelung staatlicher Auftragsvergabe mit Frauenfördermaßnahmen erwiesen. Danach erhalten nur solche Unternehmen staatliche Aufträge,

die Frauen gezielt fördern und dies auch nachweisen können. Das Bundesgleichstellungsgesetz, das die Chancengleichheit von Frauen und Männern im öffentlichen Dienst des Bundes mit verschiedenen Instrumenten fördern soll, enthält eine solche Koppelung ebenso wenig wie das Vergaberecht des Bundes.

Die notwendige Erhöhung des derzeitigen minimalen Frauenanteils in den Aufsichtsräten deutscher Unternehmen wird nicht gelingen, solange es die Politik bei verbalen Appellen belässt. Abhilfe kann nur eine gesetzliche Quotierung schaffen, die nach dem Vorbild Norwegens bei einem Frauenanteil von 40 Prozent liegen sollte und den Unternehmen genügend Zeit für freiwillige Mandatsbesetzungen lässt, ehe die gesetzliche Verpflichtung greift und bei Nichterfüllung der Quote spürbare Sanktionen drohen.

Forderungen

- Ein Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft ist erforderlich, um der unveränderten Segregation der Arbeitsmärkte entgegen zu wirken.
- Es sind gesetzliche Regelungen zu schaffen, wonach jede staatliche Auftragsvergabe an das Vorhandensein von Frauenfördermaßnahmen in dem beauftragten Betrieb zu koppeln ist.
- Für die Besetzung der Aufsichtsratsmandate ist eine gesetzliche Quotierung vorzusehen. Die Dauer der Aufsichtsratsmandate ist auf fünf Jahre zu begrenzen, um die Anzahl künftiger Neubesetzungen zu erhöhen.

Text ausgewählter Artikel der UN-Frauenrechtskonvention (ausschnittweise)

(BGBl. 1985 II, S. 648, auch unter www.frauenrat.de)

Art. 2 CEDAW:

„Die Vertragsstaaten ... kommen überein, mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich eine Politik zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau zu verfolgen ...“

Art. 3 CEDAW:

„... treffen auf allen Gebieten ... Maßnahmen zur Sicherung der vollen Entfaltung und Förderung der Frau, damit gewährleistet wird, dass sie die Menschenrechte und Grundfreiheiten gleichberechtigt mit dem Mann ausüben und genießen kann.“

Art. 5 CEDAW

„... treffen alle geeigneten Maßnahmen, um einen Wandel in den sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Mann und Frau zu bewirken, um so zur Beseitigung von Vorurteilen sowie von herkömmlichen und allen sonstigen auf der Vorstellung von der Unterlegenheit oder Überlegenheit des einen oder anderen Geschlechts oder der stereotypen Rollenverteilung von Mann und Frau beruhenden Praktiken zu gelangen.“

Art. 6 CEDAW

„... treffen alle geeigneten Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer zur Abschaffung jeder Form des Frauenhandels und der Ausbeutung der Prostitution von Frauen.“

+ Allg. Empfehlungen Nr. 19

„... alle gesetzlichen und sonstigen Maßnahmen treffen, die nötig sind, um Frauen wirksam gegen geschlechtsbezogene Gewalt zu schützen.

Dazu gehören u.a. (...) Schutzmaßnahmen einschließlich Frauenhäuser, Beratungs-, Rehabilitations- und Unterstützungsstellen für Frauen, die Oper von Gewalt oder gefährdet sind.“

Art. 10 CEDAW

„... treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau, um ihr im Bildungsbereich die gleichen Rechte wie dem Mann zu gewährleisten ...“

Art. 11 CEDAW

„... treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau im Berufsleben ..., insbesondere das Recht auf Arbeit; ... auf beruflichen Aufstieg; ... auf gleiches Entgelt; auf Leistungen bei Eintritt in den Ruhestand, bei Arbeitslosigkeit. ... Gesetze ... werden in regelmäßigen Abständen anhand wissenschaftlicher und technischer Erkenntnisse überprüft und erforderlichenfalls geändert, aufgehoben oder erweitert.“

Art. 12 CEDAW

„... treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau im Bereich des Gesundheitswesens, um der Frau gleichberechtigt mit dem Mann Zugang zu den Gesundheitsdiensten, einschließlich denjenigen im Zusammenhang mit der Familienplanung, zu gewährleisten.“

Art. 16 CEDAW

„... treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau in Ehe- und Familienfragen ... gewährleisten ... insbesondere folgende Rechte ... gleiche Rechte und Pflichten als Eltern, ungeachtet ihres Familienstandes, in allen ihre Kinder betreffenden Fragen; in jedem Fall sind die Interessen der Kinder vorrangig zu berücksichtigen.“