



Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt – Wo steht Bremen?

Silke Bothfeld, Tanja Schmidt, Verena Tobsch
Analyse im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung

Dies ist die umweltfreundliche Druckversion der Analyse.
Die Vollversion finden sie unter: www.julius-leber-forum.de

Die Friedrich-Ebert-Stiftung wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft
- Politikberatung
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern
- Begabtenförderung
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek

Das Julius-Leber-Forum ist das Regionalbüro der Friedrich-Ebert-Stiftung für die Bundesländer Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein. Seit 1995 bieten wir in diesen drei Ländern Veranstaltungen zur politischen Bildung an: von öffentlichen Diskussionsforen über Ausstellungen, Exkursionen und Jugendbeteiligungsprojekte bis hin zu Kompetenztrainings, Webinaren und einem eigenen Podcast.

Impressum

ISBN: 978-3-98628-065-9

Herausgegeben von:

Friedrich-Ebert-Stiftung
Julius-Leber-Forum
Christine Strotmann
Schauenburgerstraße 49 • 20095 Hamburg
Bestellung/Kontakt: hamburg@fes.de

Autorinnen:

Silke Bothfeld, Tanja Schmidt, Verena Tobsch

Lektorat: Dörte Kanis

Gestaltung: Typografie/im/Kontext

Druck: FES-Hausdruckerei Bonn

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

© Friedrich-Ebert-Stiftung 2022

Dies ist die umweltfreundliche Druckversion der Analyse. Die Vollversion finden sie unter: www.julius-leber-forum.de

Weitere Informationen zur Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein: www.fes.de/julius-leber-forum

Inhaltsverzeichnis

2	Vorwort
3	Das Wichtigste in Kürze: Zusammenfassung
4	1. Handlungsbedarf besteht – aber ist er auch ausreichend sichtbar?
6	2. Was soll gemessen werden und welche Indikatoren brauchen wir dafür?
6	Grundsätze für die Auswahl von Indikatoren
6	Relevante Aspekte der Gleichstellung von Frauen im Arbeitsmarkt
9	Technische Spezifikation der Indikatoren
12	3. Frauenerwerbstätigkeit im Bremer Arbeitsmarkt
12	Zugang zum Arbeitsmarkt für Frauen in Bremen
14	Qualität der Beschäftigung von erwerbstätigen Frauen in Bremen
15	Struktur des Arbeitsmarktes in Bremen
16	4. Fazit
17	Literatur
17	Die Autorinnen

Vorwort

Gleichstellung in allen Lebensbereichen ist eines der Kernziele der Sozialen Demokratie und zugleich der Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung. Die vorliegende, von uns in Auftrag gegebene Analyse widmet sich einem in der Gleichstellungspolitik besonders umstrittenen Feld: dem Arbeitsmarkt. Wird Partizipation ernst genommen, so muss sie gerade auch in diesem Lebensbereich gleichberechtigt stattfinden. Doch der Weg dorthin ist oft fraglich – gerade, wenn es um Eingriffe in die Privatwirtschaft gehen soll.

Die Teilbereiche der Arbeitsmarktpolitik sind komplex. Was können hier die (Landes-)Regierungen leisten? Ist die Lage allen politisch und wirtschaftlich Handelnden ausreichend bekannt? Sind sich alle ihrer jeweiligen Verantwortlichkeit für die bestehenden Ungleichheiten bewusst und werden regelmäßig geeignete Maßnahmen ergriffen? Die Autorinnen schlagen vor, die Ungleichheiten regelmäßig auf der Landesebene zu dokumentieren und dazu auch das Geschehen in den Unternehmen stärker in den Blick zu nehmen: Wie viele Frauen sind in welchen Sektoren sozialversicherungspflichtig beschäftigt? Welche Berufe üben sie aus und welche Hierarchiestufen bekleiden sie? Wie hoch ist ihr Gehalt im Vergleich zu männlichen Beschäftigten in der gleichen oder vergleichbaren Branche? Welche besonderen physischen und psychischen Belastungen bringt die Berufstätigkeit von Frauen mit sich? Kurzum: Wie steht es um den Zugang zum Arbeitsmarkt, die Qualität der Beschäftigung und die Struktur des Arbeitsmarktes für Frauen – und inwiefern unterscheidet sich dies von den Bedingungen für Männer?

Ohne weitere Maßnahmen von Politik Hand in Hand mit der Wirtschaft wird es nicht gehen. Als Basis für einen Bremer Gleichstellungsbericht fordern die Autorinnen der Analyse daher eine Berichtspflicht für private Unternehmen, welche Letztere unterstützt, ihren Teil zur Dokumentation und zur Gleichstellung von Frauen im Arbeitsmarkt beizutragen. Am Beispiel Bremens zeigen sie auf, anhand welcher Indikatoren die Gleichstellung gemessen und dokumentiert werden sollte. Die gute Nachricht: Der öffentliche Dienst in Bremen kann praktisch als Vorbild dienen, indem sein Personalmanagement schon länger wirksam auf Gleichstellung der Geschlechter ausgerichtet ist. Die Autorinnen argumentieren, dass eine Gleichstellungsberichterstattung in Kooperation mit der Wirtschaft durchaus zu den Aufgaben der Länder gehört – nicht die Bundespolitik allein ist gefragt.

So bildet die Analyse nicht nur den Status quo ab, sondern die Autorinnen zeigen Lösungsmöglichkeiten und Handlungsbedarfe für die Landespolitik auf. Damit beides erstens bekannt und zweitens politisch angepackt wird, wünsche ich der Analyse viele interessierte Leser_innen, insbesondere aus Politik und Zivilgesellschaft. Abschließend danke ich herzlich den Autorinnen der Studie und den weiteren fachlichen Expert_innen, die die Ausgestaltung der Analyse begleitet haben.

Hamburg, Februar 2022

Christine Strotmann

Referentin im Julius-Leber-Forum

Friedrich-Ebert-Stiftung

Das Wichtigste in Kürze:

Zusammenfassung

Die vorliegende Analyse zeigt, dass auf Basis weniger, gezielt ausgewählter Indikatoren der Stand der Gleichstellung von Frauen und Männern im Arbeitsmarkt einfach und kompakt zu berichten ist. Am Beispiel des Landes Bremen verdeutlicht sie die Notwendigkeit und das Potenzial einer neuen gleichstellungspolitischen Initiative. Dazu wird zunächst anhand einer Auswahl geeigneter Indikatoren die Lage der Frauen auf dem Arbeitsmarkt in Bremen untersucht: Der Zugang zum Arbeitsmarkt, die Qualität der Beschäftigung und die Struktur des Arbeitsmarktes zeigen erhebliche Diskrepanzen bei der Erwerbsarbeit von Frauen und Männern in Bremen – aber auch im Vergleich des Landes Bremen mit ganz Deutschland. Basierend darauf werden Vorschläge für ein sinnvolles und einheitliches Berichtswesen formuliert und eine kompakte Bestandsaufnahme als Handlungsgrundlage für die Politik angeboten.

Ein geringerer Beschäftigungsgrad von Frauen in (Vollzeit-)Beschäftigung verweist auf die Art und den Umfang der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern. Diese bilden einerseits individuelle oder partnerschaftliche Entscheidungen ab, die vor dem Hintergrund kultureller und sozialer Erwartungen getroffen werden. Andererseits hängen diese Entscheidungen stark von den vorhandenen Möglichkeiten für Frauen und Männer in Unternehmen ab.

Um die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen insgesamt zu verbessern, ist eine gezieltere arbeitsmarktpolitische Förderung bspw. in Form von Weiterbildungs-, Umschulungs- und Fördermaßnahmen notwendig. Ansatzpunkte bilden besonders Initiativen für den MINT-Bereich, aber auch die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und -vergütungen in überwiegend weiblich dominierten Branchen wie den Pflegeberufen sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz dieser Bedingungen in den Betrieben der Privatwirtschaft.

Bezüglich der Höhe des Lohns sind private Unternehmen bzw. die Betriebsparteien mitverantwortlich: Sie gestalten die Arbeitsverhältnisse und deren Entlohnung konkret aus – etwa durch die Tätigkeitsbeschreibungen und Eingruppierungen. Gleichzeitig ist aber zur Beendigung indirekter Diskriminierung von Frauen auch der Gesetzgeber besonders gefragt. Er kann etwa sozialversicherungsfreie Beschäftigungen einschränken.

Der Anteil von Frauen in Führungspositionen in der Privatwirtschaft liegt in Bremen weit hinter dem im öffentlichen Dienst zurück. Das dort sehr weitgehend entwickelte Gleichstellungsregime sowie das Monitoring durch das Personalmanagement könnte eine gute Orientierung für effektive Maßnahmen für die Privatwirtschaft abgeben. Ein entsprechendes systematisches offizielles Berichtswesen wäre hier eine gute Basis für gezielte gleichstellungspolitische Interventionen.

1. Handlungsbedarf besteht – aber ist er auch ausreichend sichtbar?

Der Gender Pay Gap ist ein treuer Begleiter in der Debatte um die Gleichstellung von Frauen im Arbeitsmarkt. Für 2020 konstatierte das Statistische Bundesamt in Deutschland eine Lücke von 18 Prozent bei den Bruttostundenverdiensten der vollzeitbeschäftigten Frauen und Männer – und damit einen leichten Rückgang im Vergleich zu den vorangegangenen Jahren. Der öffentliche Dienst und die Privatwirtschaft liegen hier allerdings weit auseinander: Im öffentlichen Dienst beträgt die Differenz acht, in der Privatwirtschaft 20 Prozentpunkte (vgl. Statistisches Bundesamt 2021). Dieser Rückgang setzte bereits 2016 ein, und legt damit nahe, dass sich vor allem der gesetzliche Mindestlohn positiv auf die Bezahlung von Frauen auswirkt.

Die Ungleichheit von Frauen und Männern im Arbeitsmarkt besteht nicht nur bei der Bezahlung, sondern nach wie vor bei der Erwerbsbeteiligung insgesamt, den Arbeitsbedingungen und der Konzentration von Frauen in wenigen Branchen, Berufen und Hierarchiestufen. Dass sich die Lücken bei der **Qualität**, dem **Zugang** und der **Segregation** der Frauenbeschäftigung kaum oder nur langsam schließen, verwundert nicht, denn eine verbindliche Handlungsaufforderung an die verantwortlichen Akteur_innen fehlt vor allem für die Unternehmen der Privatwirtschaft. Im Jahr 2001 wurde zuletzt eine breitere Debatte über die Einführung eines Gesetzes für die Privatwirtschaft geführt, das den Unternehmen konkrete Handlungspflichten auferlegen sollte. Heraus kam eine wenig effektive Selbstverpflichtung der Wirtschaft (vgl. die Bewertung von Klenner 2003). Ein nachdrückliches politisches Bemühen, auch die Privatwirtschaft zu einem stärkeren Engagement in der Gleichstellung von Frauen zu bewegen, gab es auf Ebene der Bundesregierung bis zum Herbst 2021 kaum:

- bei Diskriminierungstatbeständen nach dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (2006) müssen Korrekturen nach wie vor in individuellen Verfahren durchgesetzt werden,
- die Aufsichtsratsquote (2015) ist auf einen zu kleinen personellen Geltungsbereich begrenzt,
- das Entgelttransparenzgesetz (2017) erweist sich nicht als ausreichend effektiv.

Doch liegt nun seit Sommer 2021 eine umfassende Konzeption für ein Gleichstellungsgesetz in der Privatwirtschaft des Deutschen Juristinnenbundes vor, die nicht auf Regulierung der Unternehmen von außen setzt, sondern – auch auf Basis digitaler Instrumente – eine Pflicht zur Selbstregulierung empfiehlt (vgl. Deutscher Juristinnenbund 2021).

Die Bundesländer sind in ihrem Engagement für mehr Gleichstellung im Arbeitsmarkt nicht auf die Bundesregierung angewiesen. Sie stehen ebenso in der Verantwortung, sich um die Entwicklung geeigneter Instrumente zu bemühen – durch eine Initiative im Bundesrat oder die Entwicklung eigener, auf die regionalen Arbeitsmärkte bezogener Maßnahmen. Gerade auf Landesebene besteht die Chance, spezifische und auf die besonderen Wirtschaftsstrukturen und Teilarbeitsmärkte zugeschnittene Maßnahmen zu entwickeln.

Am Beispiel des Landes Bremen wollen wir die Notwendigkeit und das Potenzial einer neuen gleichstellungspolitischen Initiative aufzeigen. Ziel dieses Beitrags ist zweierlei: Anhand einer Auswahl geeigneter Indikatoren beschreiben wir, erstens, die Lage der Frauen auf dem Arbeitsmarkt in Bremen, die sich hier in vielerlei Hinsicht als besonders markant darstellt. Damit machen wir die Notwendigkeit zu einer neuen gleichstellungspolitischen Gestaltung deutlich. Zweitens wollen wir einen Vorschlag formulieren, wie die »gefühlte« Gleichheit bzw. Ungleichheit im Arbeitsmarkt kritisch reflektiert und dem eine kompakte Bestandsaufnahme als Handlungsgrundlage für die Politik gegenübergestellt werden kann. Ein Problem ist nämlich, dass es – nicht nur in Bremen, auch in anderen Bundesländern und bundesweit – an einem systematischen offiziellen Berichtswesen als Basis für eine gezielte

gleichstellungspolitische Intervention, insbesondere auch mit Bezug auf die Privatwirtschaft, mangelt. Weder auf der Bundes- noch auf der Länderebene gibt es wissenschaftlich fundierte und autoritative Gleichstellungsberichte, die die Geschlechterdifferenzen systematisch und kontinuierlich erfassen und Veränderungen zeitnah nachzeichnen würden. Zwar stellen die statistischen Ämter mittlerweile ausführliches und umfassendes Datenmaterial bereit, welches von Stiftungen, Instituten und den Frauenministerien im Rahmen des Gleichstellungsatlas¹ aufbereitet wird (vgl. BMFSFJ 2020).¹ Eine konzise, von der Politik beauftragte und wissenschaftlich fundierte Zusammenschau, die unmittelbar handlungsleitend für die politischen Akteur_innen wäre, fehlt jedoch. Auch für das Land Bremen gilt, dass mit den zahlreichen Berichten vor allem der Arbeitnehmerkammer Bremen zwar eine sehr gute Datengrundlage vorhanden ist (vgl. etwa Salot 2020), aber auch hier fehlt ein verbindliches und autoritatives Monitoring, das gesetzlich verankert und handlungsleitend für Parlament und Regierung wäre (vgl. Bothfeld/Rouault 2019b).

Mit den Landesgleichstellungsgesetzen haben sich die Länder für ihre öffentlichen Dienste eine Selbstbeobachtung auferlegt, die regelmäßig auch zur Evaluierung und Nachsteuerung der gleichstellungspolitischen Instrumente führt (vgl. Bothfeld/Rouault 2019a). Entsprechend wichtig wäre nun, ein offizielles Monitoringverfahren für die gesamte Wirtschaft – in Bremen, aber auch in Deutschland insgesamt – zu entwickeln. Der Fokus auf die Frauenbeschäftigung im »Zwei-Städte-Staat« Bremen, den wir hier präsentieren, zeigt bereits unmittelbar, dass hier politischer Handlungsbedarf besteht. So könnte die Bremer Landesregierung bei der Gleichstellungspolitik im Arbeitsmarkt durchaus ihre alte Führungsrolle wieder einnehmen, die sie bei der Etablierung der gleichstellungspolitischen Instrumente für den öffentlichen Dienst am Ende der 1980er Jahre gezeigt hat.

¹ Der Gleichstellungsatlas des BMFSFJ wertet eine kleine Auswahl von Indikatoren aus, die jedoch keine präzisen Schlüsse für die gezielte Verbesserung der Steuerung von Gleichstellung zulassen.

2. Was soll gemessen werden und welche Indikatoren brauchen wir dafür?

Um eine arbeitsrechtliche Regulierung der Gleichstellung im Arbeitsmarkt zu entwickeln, schlagen wir für das Land Bremen ein Indikatorenset vor, das die Situation der Frauen auf dem Arbeitsmarkt angemessen beschreiben kann. Für eine bestimmte Auswahl sowohl des Gegenstandes als auch der Form eines Indikators gibt es gute Gründe. Welche Gegenstände wie gemessen werden sollten, wollen wir im Folgenden zeigen, begründen und damit einen Vorschlag für eine belastbare Arbeitsmarktanalyse unterbreiten.

Grundsätze für die Auswahl von Indikatoren

Statistische Indikatoren illustrieren die Wirkung von Politik, ohne dass jedoch immer die Wirkzusammenhänge zwischen einer Maßnahme und einem Messergebnis klar und nachvollziehbar sind. Wenn die Wirksamkeit eines bestehenden Instrumentariums überprüft und gegebenenfalls Vorschläge für seine Justierung aus dem gemessenen Sachstand abgeleitet werden sollen, bedürfen Auswahl und Definition der Indikatoren einer sozialwissenschaftlichen Begründung der Wirkzusammenhänge. Für die Messung der Wirksamkeit beruflicher Gleichstellungsmaßnahmen (bzw. ihrem Fehlen) gilt dies im besonderen Maße, weil hier verschiedene Adressat_innen angesprochen werden müssen. Oder andersherum, hier sind ganz unterschiedliche Akteur_innen in der Verantwortung. Zudem bedarf arbeitsrechtliche Regulierung immer einer besonderen Rechtfertigung. Indikatoren, die sehr gezielt für eine gleichstellungspolitische Steuerung genutzt werden, sollten sich daher nicht allein aus der bloßen Alltagsbeobachtung von Problemen ableiten. Vielmehr sollten sie so ausgewählt und so ausgestaltet sein, dass sie

- mit den Zielen einer politischen Intervention (etwa die Verringerung der Entgeltlücke) korrespondieren, also objektiv für die Beschreibung einer Problemlage relevant sind und gegebenenfalls nach Branche, Sektor, Berufen, Unternehmenskategorien ausdifferenziert werden,
- möglichst geltende **Wirkzusammenhänge** zwischen dem Instrument und dem Adressat_innenverhalten (etwa die unbegründete Ungleichbehandlung bei der Bezahlung von Frauen und Männern) abbilden, sodass gemessen wird, was mit einer politischen Intervention auch angesprochen werden kann und soll,
- zuverlässig einen bestimmten Sachverhalt (Lücken, Unterproportionalität von Frauen) abbilden, also geeignet sind, konsistente Befunde zu produzieren.

Mit anderen Worten: Indikatoren sollten nicht intuitiv oder auf Basis zufällig ausgewählter Befunde festgelegt werden (diese können und sollen nur im ersten Schritt handlungsinitiierend sein), sondern die Indikatorenauswahl muss sorgfältig begründet werden, um **Repräsentativität**, **Verlässlichkeit** und **Gültigkeit** sicherzustellen. Letztlich sollen die gewonnenen Daten ja die Wirkung von Politik möglichst spezifisch abbilden.

Relevante Aspekte der Gleichstellung von Frauen im Arbeitsmarkt

Die Ziele der Gleichstellungspolitik werden durch Gesetze oder Leitbilder politisch definiert. Idealerweise lassen sich die Akteur_innen dabei von sozialwissenschaftlichen Problemanalysen leiten. Aus der Arbeitsmarkt- und Frauenforschung der vergangenen 25 Jahre und der Beschreibung der Lebenslagen von Frauen (vgl. etwa Bothfeld et al. 2005, GIB-Projektgruppe 2009) wissen wir, dass die Erwerbstätigkeit von Frauen auf drei Ebenen von zahlreichen Entscheidungen geprägt sind, also jeweils sehr unterschiedliche Akteur_innen adressiert werden müssen (s. Tabelle 1).

Tabelle 1: **Handlungsbereiche und Verantwortlichkeiten für die Gleichstellung im Arbeitsmarkt**

	SACHVERHALTE	VERANTWORTUNG UND ADRESSAT_INNEN FÜR GLEICHSTELLUNGS-POLITISCHE MASSNAHMEN UND SCHRITTE		
		Individuum	Unternehmen(/Sozial-partner)	Staat
(I) Zugang zum Arbeitsmarkt	• Beschäftigung • Erwerbsbeteiligung • Arbeitslosigkeit • Teilzeitarbeit • Erwerbsumfang	• individuelle Präferenz (Disposition und kulturelle Prägung) • Einigung im Paar-haushalt	• Nicht-Diskriminierung von Frauen • Nicht-Diskriminierung von Eltern • Flexibilität für Eltern (Re-Integration nach Elternzeit, Führen in Teilzeit)	• vereinbarkeitspoliti-sche Maßnahmen • arbeitsmarktpolitische Fördermaßnahmen
(II) Qualität der Beschäftigung	• ökonomische Un-abhängigkeit durch Erwerbsarbeit • Sozialversicherungspflicht • gleiche Entlohnung, gesundheitliche Belas-tungen • Entscheidungsfreihei-ten am Arbeitsplatz	• Einkommenssteuer/ Ehegattensplitting • abgeleitete Sozialver-sicherungsansprüche	• Befristungs- und Kün-digungspraxis • Nicht-Diskriminierung (mit Gewerkschaften): tarifliche Lohnpolitik • weitere Bestimmung der Tarifpolitik	• arbeitsrechtliche Regulierung • Anreize bei der Ein-kommenssteuer und SV-Mitversicherung • Arbeitsfördermaßnah-men bei Hilfebedürf-tigkeit
(III) Struktur des Arbeitsmarktes	• Konzentration der Frauen in Branchen, Berufen, Hierarchie-stufen	• Berufswahlverhalten	• Bessere Bezahlung/ Bedingungen in typi-schen Frauenberufen • Nicht-Diskriminierung • betriebliche Frauen-förderung (in MINT-Bereichen)	• Durchlässigkeit verbessern durch Fort- und Weiterbildung • MINT-Förderpro-gramme • Arbeitsfördermaß-nahme für Berufsum-stiege

Quelle: eigene Zusammenstellung. *dunkler markierte Felder = Schwerpunkt der politischen Zuständigkeit.

Über die Aufnahme einer bezahlten Beschäftigung und deren Umfang (s. I **Zugang**, Tabelle 1) müssen die Menschen prinzipiell selbst entscheiden. Allerdings handeln Frauen und Männer unter einer Vielzahl institutioneller und kultureller Rahmenbedingungen. Entscheidungen für oder gegen eine Beschäftigung, für eine vollzeitige oder eine teilzeitige Tätigkeit sind daher nicht unbedingt durch die individuellen Wünsche und Vorstellungen eines Menschen bestimmt. Vielmehr richten sich jeweils unterschiedliche kulturelle und soziale Erwartungen an Frauen und Männer und ergeben sich aus anderweitigen Verpflichtungen, etwa für (alleinerziehende) Elternteile oder pflegende Angehörige. Diese verschiedenen Verpflichtungen kommen dann – vor allem in heterosexuellen Partnerschaften – auch bei der Aushandlung einer bestimmten Arbeitsteilung zum Tragen. Weitere Faktoren sind die Personalpolitik von Unternehmen, die mehr oder weniger elternfreundlich² sein kann, oder eine betriebliche Gleichstellungsstrategie, die männliche und weibliche Bewerber_innen bei der Rekrutierung völlig gleich behandelt. Der Staat kann demgegenüber Negativanreize reduzieren, wie sie etwa durch das Ehegattensplitting entstehen, oder Möglichkeiten der Kinderbetreuung schaffen, oder er kann arbeitsrechtliche Rahmenbedingungen etablieren, die eine Vereinbarung von Beruf und Privatleben ermöglichen, wie unter anderem für Familie oder Pflege von Angehörigen. Die typischen Indikatoren, die anzeigen, wie es um den Zugang von Frauen zur Erwerbstätigkeit bestellt ist, sind die Erwerbsquote, die Beschäftigten- und die Arbeitslosenquote sowie die

² Dies betrifft insbesondere Alleinerziehende.

Teilzeitquote. Die Vollzeitäquivalenzquote zeigt zudem den unterschiedlichen Erwerbsumfang von Frauen und Männern auf der aggregierten Ebene in einem regionalen oder nationalen Arbeitsmarkt an. Diese kleine Anzahl von Indikatoren reicht bereits aus, die allgemeine Lage zu beschreiben und gibt Aufschluss über die politische Kultur und den Stellenwert der Frauenerwerbstätigkeit in einem Land oder einer Region.

Die **Qualität der Beschäftigung** (II) entzieht sich weitgehend der Entscheidung des Individuums. Lediglich der Umfang des *labour supply* und die Entscheidung, ob eine Person eine sozialversicherungspflichtige und vollzeitige Beschäftigung aufnehmen möchte, wird durch steuerliche Anreize, die Mitversicherung oder die Regelung zu den Minijobs möglicherweise mitbestimmt. Relevant sind hier die arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen, die durch die Tarifpolitik – v. a. die Lohnpolitik – und das gesetzliche Arbeitsrecht festgelegt werden. Wie bereits erwähnt, wirkt sich der gesetzliche Mindestlohn, obwohl er nicht als gleichstellungspolitisches Instrument konzipiert war, deutlich positiv auf die Entlohnung von Frauen aus. Denn sie sind häufiger in gering entlohnenden Branchen beschäftigt (vgl. Pusch et al. 2021) und verbleiben dort auch, was durch den Fortbestand der beträchtlichen Entgeltlücke belegbar ist. Dies macht der Blick auf die Geschlechterstruktur der Niedriglohnbeschäftigung deutlich (ebd.). Teilzeit- bzw. Minijobbeschäftigung und deren Regulierung ist relevant, weil sich aus der Entlohnung und den Sozialversicherungsbeiträgen das Niveau der sozialen Sicherung bei Eintritt von Arbeitslosigkeit oder in der Altersversorgung ableitet. Weitere Beschäftigungsmerkmale, über die auf der betrieblichen Ebene bestimmt wird, sind die arbeitsrechtlichen Regelungen zur Befristung oder Leiharbeit. Die Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses im Hinblick auf die gesundheitliche Belastung oder die Autonomie in der Gestaltung der Arbeitsabläufe ist – abgesehen vom gesetzlichen Arbeitsschutz – jedoch nicht »von außen« arbeitsrechtlich regulierbar.

Die geschlechterspezifische **Struktur des Arbeitsmarktes** (III) ist wiederum sehr stark durch das kulturell geprägte Berufswahlverhalten junger Frauen und Männer geprägt, wie die Forschung zum Berufswahlverhalten und die Problematik um die geschlechterspezifische Strukturierung der MINT-Berufe zeigen. Abhilfe kann geschaffen werden, indem die Entlohnungs- und Arbeitsbedingungen in den mehrheitlich von Frauen gewählten Berufen verbessert, Berufslaufbahnen durchlässiger gestaltet und berufliche Umstiege in der Arbeitsförderung erleichtert werden. Zudem können spezifische Förderprogramme und Kampagnen in Zusammenarbeit mit den Unternehmen und Hochschulen für mehr Frauen in MINT-Berufen bzw. für mehr Männer in sozialen Dienstleistungsberufen werben. Unternehmen stehen hier in der Verantwortung, nicht-diskriminierend vorzugehen oder sogar junge Frauen gezielt zur Bewerbung oder Weiterbildung für den beruflichen Aufstieg einzuladen. In vielen Fällen haben die Unternehmen, v. a. dort, wo Fachkräftemangel herrscht, ein besonderes Interesse an der Rekrutierung von jungen Frauen. Bei der Besetzung von Leistungs- und Führungsfunktionen hingegen sind auch Verteilungsaspekte relevant. International vergleichende Analysen von Aufsichtsratsquotenregelungen haben gezeigt, dass für die Verbesserung der Repräsentation von Frauen in Führungspositionen nur mehr oder weniger sanfter Druck hilft – durch arbeitsrechtliche Bestimmungen, die die Unternehmen gezielt ansprechen (vgl. Bothfeld/Rouault 2019). Der Frauenanteil an Führungspositionen, der sich gut auf der Branchenebene ausweisen ließe, ist ein sehr präziser Indikator, der den Handlungsbedarf unmittelbar deutlich werden lässt. Dementsprechend ist auch das Fallbeispiel der Frauenquote in den Aufsichtsräten ein gutes Beispiel dafür, wie mit präzisen Indikatoren gesteuert bzw. nachgesteuert werden kann. Zudem könnte die Aufwertung von typischen Frauenberufen Abhilfe schaffen, sofern eine systematische Benachteiligung festgestellt werden kann. So konnte etwa anhand des *comparable worth*-Index, bei dem die Tätigkeitsmerkmale von Berufen verglichen werden, die Unterbewertung der sozialen und pflegerischen Berufe belegt werden (vgl. Lillemeier 2016). Aufgefordert wären hier die Tarifparteien sowohl des öffentlichen Dienstes, der Kirchen als auch der Privatwirtschaft, für angemessene Bewertungskriterien zu sorgen, während der Gesetzgeber die Finanzierung der Gesundheits- und sozialen Dienstleistungen sowie die Rahmen für Aus- und Weiterbildungs- sowie Aufstiegsmöglichkeiten entsprechend anpassen müsste.

Die Unterscheidung dieser drei Dimensionen – dem Zugang zum Arbeitsmarkt, der Qualität der Beschäftigung und der Struktur des Arbeitsmarktes – macht deutlich, dass sich das **Ziel**, die Gleichstellung von Frauen im Arbeitsmarkt zu verbessern, an verschiedene Adressat_innen richtet und sich meist sehr unterschiedliche Maßnahmen aus einem Befund ableiten lassen. Wichtig ist, dass die Adressat_innen eines Gleichstellungsziels genau benannt werden. Denn: Je präziser eine konkrete Steuerungsabsicht definiert ist und je genauer die spezifische Handlungslogik der Adressat_innen durch ein Instrument angesprochen wird, desto größer wird auch seine Wirksamkeit sein. Voraussetzung hierfür ist eine möglichst präzise Beschreibung des zu einem bestimmten Zeitpunkt erreichten Sachstands.

Technische Spezifikation der Indikatoren

Hinsichtlich der Form der Indikatoren ist es möglich, die Unterschiede bei der Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern als Vergleich von Quoten, als Differenzen zwischen Quoten (in Prozenten oder Prozentpunkten) oder als Frauen- bzw. Männeranteile auszuweisen (s. Tabelle 2). Bei der Bewertung des Zugangs zum Arbeitsmarkt entspricht das Ausweisen von Quoten der Konvention in der Arbeitsmarktstatistik: Erwerbsquoten bezeichnen den Anteil der aktiven Menschen (beschäftigt oder arbeitslos) überhaupt, Beschäftigungsquoten illustrieren den Anteil der Menschen, die sich in den Arbeitsmarkt erfolgreich (in der Regel durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung) integrieren. Teilzeitquoten beschreiben (meist) den Anteil der abhängig Beschäftigten, die angeben, weniger als die übliche durchschnittliche Wochenarbeitszeit einer vollzeitbeschäftigten Kraft zu arbeiten und damit wahrscheinlich kein ausreichendes soziales Sicherungsniveau, etwa später in der Altersversorgung, zu erreichen. Dies gilt erst recht für die Minijobquote, die den Anteil der Personen in einem Minijob, gemessen an allen abhängig Beschäftigten, ausweist. Auch bei den Indikatoren, mit denen die Qualität der Beschäftigung gemessen wird, bieten sich Quoten an – Befristungsquote, Leiharbeitsquote, Niedriglohnquote etc. – die entweder auf einen regionalen oder nationalen Arbeitsmarkt oder auf ein Unternehmen oder eine Branche bezogen werden können – je nachdem, welche Handlungsebene bzw. welche Akteur_innen angesprochen werden sollen. Die Abbildung von kumulativen Risiken dagegen, wie etwa im Falle der Minijobs, die oftmals mit sehr geringen Stundenverdiensten zusammenfallen oder mit weiteren Wechselwirkungen, würden den Rahmen eines kompakten Monitorings sprengen und müssen der sozialwissenschaftlichen Forschung überlassen bleiben, die ja auch weiterhin als Grundlage für die Entwicklung spezifischer Maßnahmen zugänglich ist.

Für die Bewertung der **Höhe** der Quoten werden abstrakte Maße herangezogen: So war im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie 1998 eine Frauenbeschäftigtenquote von 60 Prozent als Ziel bis 2010 festgelegt worden, die später auf 75 Prozent (Gesamtdurchschnitt) bzw. 78 Prozent bis 2025 erhöht wurde.³ Damit wurde ein Zielwert definiert, der die Mitgliedsstaaten ermutigen sollte, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um Frauen bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu unterstützen. Bei allen klassischen Arbeitsmarktindikatoren ist es sinnvoll, hier nicht nur zwischen den Geschlechtern, sondern auch zwischen Gebietseinheiten – Bundesländern oder Staaten – zu vergleichen.⁴

Etwas komplizierter ist es, die Qualität der Beschäftigung zu erfassen, weil hierfür besondere Indikatoren und eigene Erhebungen (v. a. bei der Gesundheitsbelastung oder der Entscheidungsfreiheit) erforderlich sind. Während sich Befristungs- und Niedriglohnanteile noch anhand der gängigen Statistiken auswerten lassen, sind

³ Siehe etwa https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Europa-Internationales/Datensammlung/PDF-Dateien/abbX13.pdf

⁴ Sehr hilfreich erscheint uns hier, dass der Gleichstellungsatlas der Bundesregierung systematisch den Vergleich zwischen den Bundesländern präsentiert.

für die Erhebung der Arbeitsbedingungen besondere Befragungen notwendig, wie sie etwa von der Bundesanstalt für Arbeitsschutz regelmäßig durchgeführt werden. Von großer Bedeutung ist daher die regelmäßige Beobachtung und Bestandsaufnahme durch die angewandte sozialwissenschaftliche Forschung (zu den Problemen im Pflegebereich vgl. etwa Auffenberg 2021).

Bei der Messung beruflicher Segregation kann es sinnvoll sein, die Praxis auf der Unternehmens- oder Branchenebene zu erfassen. Hier gilt: Je aggregierter die Messebene, desto mehr unterschiedliche Faktoren – Sektor, Branche, Unternehmensgröße etc. – können für das Ergebnis ursächlich sein. Eine spezifische Handlungsstrategie wird sich aus hoch aggregierten Indikatoren kaum ableiten lassen. Umgekehrt kann die Feststellung eines sehr ausgeglichenen Geschlechterverhältnisses etwa bei Führungskräften im öffentlichen Dienst in einer bestimmten Behörde einen Hinweis darauf geben, dass hier konkrete Maßnahmen und Praktiken ursächlich sind, die mit großer Wahrscheinlichkeit zu dem günstigen Ergebnis geführt haben. Für die senatorischen Behörden in Bremen konnte in einer Analyse mit qualitativen Methoden etwa festgestellt werden, dass die Gleichstellungspraktiken trotz des für alle gleichermaßen gültigen gesetzlichen Rahmens des Landesgleichstellungsgesetzes zwischen den Häusern variieren und sich dies auch in den Statistiken, etwa bei dem Anteil weiblicher Führungskräfte, abbilden lässt (vgl. Bothfeld/Rouault 2019a). Im Handlungsbereich der Arbeitsmarktsegregation werden daher in der Regel Frauen- bzw. Männeranteile ausgewiesen, die jedoch nicht grundsätzlich an der Parität gemessen werden. Geht es etwa um Berufswahlverhalten oder Konzentration von Frauen und Männern in bestimmten Branchen, kann es sinnvoll sein, anstelle der Parität (50:50) eine kritische Schwelle oder einen repräsentativen Wert als Maßstab anzulegen. Sind zum Beispiel weniger als 25 Prozent der Studierenden in den Ingenieurwissenschaften Frauen, ist es nicht sinnvoll, den Frauenanteil unter den Beschäftigten oder den Führungspositionen in dieser Branche an der Parität zu messen. Angemessener wäre es in diesem Falle, einen realistischen Zielwert zu definieren – selbst wenn aus gleichstellungspolitischen Gründen eine Parität wünschenswert erscheint. Wird die Förderung von Frauen in MINT-Fächern angestrebt, sind regelmäßig auch die Fortschritte über die Zeit zu beobachten oder als Ziele Veränderungsrate über bestimmte Zeitabschnitte zu definieren. Ganz konkret ist aus geringen Frauenanteilen in bestimmten Tätigkeitsfeldern abzuleiten, dass hier nicht nur die Unternehmen, sondern auch die Hochschulen, die Bildungs- und die Wissenschaftspolitik als Arbeitsmarkttagierende in der Pflicht stehen und kooperative Strategien zwischen diesen Beteiligten verstärkt werden sollten.

Tabelle 2: **Gegenstand und technische Spezifikation der Indikatoren zur Messung von Gleichstellung im Arbeitsmarkt**

	SACHVERHALT	TECHNISCHE SPEZIFIKATION DES INDIKATORS		
		Maß	Bezugsgröße	Ausdifferenzierung bzw. Vergleich
(I) Zugang zum Arbeitsmarkt	Erwerbstätigkeit (erwerbsaktive Bevölkerung)	Erwerbsquote (w/m)	Anteil beschäftigter und arbeitsloser Personen an allen Personen im erwerbsfähigen Alter	Land, Bundesland
	Beschäftigung (beschäftigte Bevölkerung)	Beschäftigungsquote (w/m)	Anteil der abhängig und selbstständig beschäftigten Personen an allen Personen im erwerbsfähigen Alter	Land, Bundesland
	Arbeitslosigkeit	Arbeitslosenquote (w/m)	Anteil der arbeitslosen Personen an den erwerbstätigen Personen (Beschäftigte und Arbeitslose)	Land, Bundesland, Städte, Agenturbezirke
	Teilzeitarbeit	Teilzeitquote (w/m)	Anteil der abhängig beschäftigten Frauen/Männer in Teilzeitarbeit	Land, Bundesland
	Erwerbsumfang	Vollzeitäquivalenzquote (w/m)	Frauen-/Männeranteil an allen geleisteten Arbeitsstunden, aufaddiert aus allen voll- und teilzeitigen abhängigen Beschäftigungsverhältnissen	Land, Bundesland
(II) Qualität der Beschäftigung	Entlohnung	Gender Pay Gap	Differenz zwischen den Bruttostundenverdiensten von vollzeitbeschäftigten Frauen und Männern	Land, Bundesland, Sektor (öffentlich oder privat), Branche, Berufe, Unternehmen
	Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung	Minijobquote (w/m)	Anteil der Personen in einem Minijob an allen abhängig Beschäftigten	Land, Bundesland, Sektor (öffentlich oder privat), Branche, Unternehmen
	Befristung	Befristungsquote (w/m)	Anteil der Personen mit einem befristeten Arbeitsvertrag	Land, Bundesland, Sektor (öffentlich oder privat), Branche, Unternehmen
	Niedriglohnbeschäftigung	Niedriglohnquote (w/m)	Anteil der Personen mit einem Bruttomonatslohn unter der Armutsgrenze von 60 % des Medianlohns	Land, Bundesland, Sektor (öffentlich oder privat), Branche, Unternehmen
	Gesundheitliche Belastungen	diverse Indikatoren (w/m)	etwa Anteil der Fehlzeiten aufgrund von Arbeitsunfähigkeit; Anteil der Personen, die angeben, durch Stress belastet zu sein, an allen Beschäftigten etc.	Land, Branche, Beruf, Unternehmen
	Entscheidungsfreiheiten am Arbeitsplatz	diverse Quoten/Anteile (w/m)	etwa Anteil der Beschäftigten, die ihre Arbeitsaufgaben eigenständig planen können oder sich kurzfristig Zeit für private Angelegenheiten freinehmen können	Branche, Unternehmen
(III) Struktur des Arbeitsmarktes	Branchen	Anteile (w/m)	an allen Beschäftigten in einer Branche oder einem Sektor (öffentlich/privat)	Land, Bundesland, Region, Stadt(gemeinde)
	Berufe	Anteile (w/m)	an allen Beschäftigten in einem Beruf, einer Berufsgruppe	Land, Bundesland, Region, Erwerbsstatus (abhängig beschäftigt oder selbstständig)
	Leitungs-/Führungspositionen	Anteile (w/m); jährliche Veränderungsraten (w/m)	an allen Leitungs-/Führungspositionen	Land, Bundesland, Unternehmen (öffentlich/privat; AG/andere Form), Branche, Veränderungen über die Zeit
	Segregation	Indizes	Verrechnung von Frauen- und Männeranteilen in einer Auswahl bestimmter Branchen	Land/Gesamtwirtschaft

Quelle: eigene Zusammenstellung

3. Frauenerwerbstätigkeit im Bremer Arbeitsmarkt

Anhand einiger der diskutierten Indikatoren wird im Folgenden der Stand der Gleichstellung im Bremer Arbeitsmarkt ausgeleuchtet. Die folgende Tabelle zeigt, dass die Gleichstellung von Frauen im Bremer Arbeitsmarkt noch wesentlich verbessert werden kann.

Um der Diskrepanz zwischen den zwei Städten – Bremen und Bremerhaven – gerecht zu werden und die Notwendigkeit der regionalen Ausdifferenzierung von Indikatoren zu illustrieren, weisen wir die Daten für das Land Bremen aus und vergleichen diese mit den entsprechenden Werten für den Bund und die Stadt Bremerhaven. Unsere Daten beziehen sich überwiegend auf das Jahr 2019; dabei ist zu bedenken, dass mit dem Einbruch der Wirtschaft durch die Corona-Pandemie im Jahr 2020 besondere Bedingungen für die Erwerbstätigkeit von Frauen eingetreten sind: Neben den Minijobs gingen mehrheitlich von Männern besetzte Industriearbeitsplätze (vor allem in der Leiharbeit) verloren, sodass hierdurch der Anstieg des Frauenanteils an den Beschäftigten in Bremen im Krisenjahr auf 44,2 Prozent zu erklären ist (Arbeitnehmerkammer Bremen 2021: 21).

Zugang zum Arbeitsmarkt für Frauen in Bremen

Zunächst zeigen die Zahlen, dass insbesondere die Erwerbsquote für Frauen in Bremen und Bremerhaven unterdurchschnittlich ausfällt: Mit etwa 70 Prozent aller Personen im erwerbsfähigen Alter sind sie zu knapp fünf Prozentpunkten weniger in den Arbeitsmarkt integriert als alle Frauen Deutschlands und zu über zehn Prozentpunkten weniger als Männer in Bremen und in Deutschland. Dies deutet darauf hin, dass die traditionelle Rollenverteilung, die es auch in anderen westdeutschen Bundesländern mit einer ausgeprägten Industriestruktur und Arbeiterkultur (etwa dem Saarland oder Nordrhein-Westfalen) gibt, und die sich durch eine geringe Frauenerwerbsbeteiligung auszeichnet, auch in Bremen in weiten Teilen noch präsent ist – selbst wenn die Industriearbeit an Bedeutung verliert.

Die Beschäftigtenquote zeigt an, wie hoch die aktive (sozialversicherungspflichtige) Beteiligung der Frauen im Arbeitsmarkt ist. Sie liegt mit 58,2 Prozent im Land Bremen und sogar nur 51,3 Prozent in Bremerhaven ebenfalls weit unter jener der Männer, aber auch unter dem bundesweiten Durchschnitt der Frauen (63,8 Prozent). Dass die Geschlechterlücke bei der Beschäftigtenquote in Bremen und Bremerhaven geringer ist als im Bundesdurchschnitt, ist auf die ungünstige Arbeitsmarktlage in Bremen zurückzuführen. Entsprechend liegt die Arbeitslosenquote von Frauen im Land Bremen mit 10,1 Prozent und erst recht in Bremerhaven mit 11,4 Prozent mehr als doppelt so hoch wie die Arbeitslosigkeit von Frauen im Bundesdurchschnitt (4,7 Prozent). Zudem lassen die Daten erkennen, dass Teilzeiterwerbstätigkeit im Land (und in der Stadt Bremen) überdurchschnittlich häufig vorkommt – 32,5 Prozent der Bremerinnen und Bremer arbeiten in Teilzeit, im Vergleich zu 28,2 Prozent im Bundesdurchschnitt.

Tabelle 3: **Stand der Gleichstellung von Frauen und Männern im Land Bremen**

BEREICH	INDIKATOR	BERICHTS- ZEITRAUM	DEUTSCHLAND			LAND BREMEN			STADT BREMERHAVEN		
			Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen
Zugang zum Arbeitsmarkt	Erwerbsquote	2019	79,2	83,5	74,9	75,8	81,1	70,1	76,8	82,9	70,0
	Beschäftigungsquote	2019	70,0	76,0	63,8	63,0	67,5	58,2	56,7	61,8	51,3
	Arbeitslosenquote	2019	5,0	5,2	4,7	10,8	11,3	10,1	12,1	12,7	11,4
	Teilzeitquote	2018	28,2	11,2	48,0	32,5	16,8	51,2	29,1	13,4	49,6
Qualität der Beschäfti- gung	Gender Pay Gap	2020	18,0			22,0			/		
	Minijobquote	2019	19,9	15,0	25,6	27,4	21,9	33,9	25,1	18,2	34,1
	Niedriglohnquote	2018	21,1	16,3	26,4	20,0	16,3	28,0	/	/	/
Struktur des Arbeits- marktes	Wirtschaftszweige										
	Gesundheits- und Sozialwesen	2019	15,3	6,6	25,3	13,7	5,9	23,7	/	/	/
	Erziehung und Unterricht	2019	8,5	4,5	13,2	4,4	2,6	6,8	/	/	/
	private Haushalte	2019	0,6	0,1	1,3	0,1	0,0	0,1	/	/	/
	Gastgewerbe	2019	4,7	4,0	5,5	3,0	2,5	3,6	3,3	/	/
	Öffentliche Verwaltung, Verteidigung	2019	5,8	3,9	8,0	4,4	2,8	6,5	7,8	/	/
	Information und Kommu- nikation	2019	4,1	5,2	2,8	3,5	4,3	2,5	1,3	/	/
	Sonstige Dienstleistungen	2019	2,5	1,5	3,7	9,6	10,7	8,2	/	/	/
	Produzierendes Gewerbe	2019	34,0	48,3	17,5	22,0	32,2	9,0	19,6	/	/
	darunter										
	• verarbeitendes Gewerbe	2019	20,2	28,2	11,0	16,2	24,8	6,9	13,8	/	/
	• Energieversorger	2019	1,0	1,3	0,6	0,7	0,9	0,4	/	/	/
	• Wasserversorgung; Abwas- ser- und Abfallentsorgung	2019	0,8	1,2	0,3	0,8	1,2	0,4	/	/	/
	• Baugewerbe	2019	8,5	13,5	2,7	3,9	6,0	1,3	4,1	/	/
	• Handel	2018/19	13,5	12,2	15,1	12,3	11,3	13,7	12,5	/	/
	Leitungs- oder Führungsposi- tionen										
	Anteil Frauen in Führungsposi- tionen im öffentlichen Dienst	2019	29,7			46,7					
	Anteil Frauen in Führungsposi- tionen in der privaten Wirtschaft	2019	25,9			22,0					

Eigene Darstellung; Quellen: Gleichstellungsatlas, Statistisches Jahrbuch Bremen, Bundesanstalt für Arbeit, Statistisches Bundesamt, Minijobzentrale. Die Minijobquote bezieht sich auf Tätigkeiten in Minijobs als Haupt- und/oder als Nebenjob.

Diese Ergebnisse könnten nun aus zweierlei Perspektiven interpretiert werden: Zum einen ist, was auch die höheren Arbeitslosenquoten zu bestätigen scheinen, die Wirtschafts- und Branchenstruktur in Bremen für Frauenbeschäftigung noch immer eher ungünstig und bietet allgemein aktuell vermutlich zu wenige Arbeitsplätze, auf denen nur einfache Qualifikationen erforderlich sind. Zum anderen ist auch denkbar, dass viele Unternehmen in Bremen weniger bereit oder in der Lage sind, Strukturen zu schaffen, die es Frauen ermöglichen, bezahlter Vollzeitwerbstätigkeit nachzugehen. Dabei könnte es sich sowohl um direkte als auch indirekte Diskriminierung von Frauen bei der Rekrutierung von Beschäftigten handeln. Um die Ursachen für den geringen Beschäftigungsgrad von Frauen in (Vollzeit-)Beschäftigung zu erfassen, wäre eine standardisierte Berichtspflicht über die geschlechtsspezifische Beschäftigungsstruktur in jedem Unternehmen hilfreich. Dies würde zum einen die »Blackbox« der Personalstrategien in den Unternehmen transparenter machen und zum anderen die Unternehmen möglicherweise für Vereinbarkeitsbelange sensibilisieren. Aus den entsprechenden Erkenntnissen ließen sich dann konkrete gleichstellungspolitische Gestaltungsoptionen auf der Branchen- und Unternehmensebene ableiten. Die leicht erhöhte Teilzeitquote in Bremen (v. a. in der Stadt Bremen) deutet darauf hin, dass Teilzeitarbeit v. a. im öffentlichen Dienst geleistet wird und vermutlich in hohem Maß auf den Wunsch nach Vereinbarkeit von Beruf und Familie zurückzuführen ist.⁵ Um die Arbeitsmarktbeteiligung der Frauen insgesamt zu verbessern, ist eine gezieltere arbeitsmarktpolitische Förderung in Form von Weiterbildungs-, Umschulungs- und Fördermaßnahmen des Landes notwendig. Gerade Initiativen für den MINT-Bereich, aber auch die Verbesserung der Arbeitsbedingungen zur Förderung der Rückkehr in Pflegeberufe für beide Geschlechter (vgl. Arbeitnehmerkammer Bremen 2021: 145) wären neben Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz in den Betrieben der Privatwirtschaft weitere erwägenswerte Ansatzpunkte.

Qualität der Beschäftigung von erwerbstätigen Frauen in Bremen

Bei der Betrachtung der verfügbaren Indikatoren zur Messung der Qualität der Beschäftigung zeigen sich ebenfalls wenig vorteilhafte Bedingungen für Frauen in Bremen. Einerseits findet sich in Bremen ein überdurchschnittlich hoher Gender Pay Gap. Das heißt, im Land Bremen ist die Einkommenslücke zwischen Männern und Frauen mit 22 Prozent rund ein Fünftel höher als im Gesamtdurchschnitt in Deutschland (18 Prozent). Diese Diskrepanz wird durch die überdurchschnittlich hohe Niedriglohnquote untermauert, die für Bremer Frauen mit 28 Prozent rund 1,5 Prozentpunkte über dem Bundesdurchschnitt und zwölf Prozentpunkte über der Niedriglohnquote der Männer liegt (welche in Bremen mit 16,3 Prozent der Quote aller Männer in Deutschland entspricht). Auch der Frauenanteil an Minijobs – welche oft mit geringen Stundenlöhnen einhergehen – bestätigt den Eindruck nachteiliger Arbeitsbedingungen eindrucksvoll: Insgesamt liegt die Minijobquote⁶ im Land Bremen knapp 40 Prozent über dem Bundesdurchschnitt, nämlich bei 27,4 Prozent im Vergleich zu 19,9 Prozent in Deutschland. Weit überdurchschnittlich häufig sind dabei wiederum Frauen in Minijobs tätig – im Land Bremen, aber auch in der Stadt Bremerhaven (33,9 bzw. 34,1 Prozent aller Beschäftigten). Mit anderen Worten: In Bremen arbeitet jede dritte abhängig beschäftigte Frau ohne die Chance auf eine eigenständige soziale Absicherung bzw. nur mit schlechter eigener sozialer Absicherung. Wenn solche Beschäftigungsverhältnisse über viele Jahre ausgeübt werden, kumuliert diese schlechte Absicherung zudem in Altersarmut.

Frauen in Bremen arbeiten also häufiger zu sehr viel ungünstigeren Arbeitsbedingungen als im Bundesdurchschnitt. Trotz des gesetzlichen Mindestlohns und seiner nun geplanten Erhöhung auf zwölf Euro sowie der bremischen Tariftreuerregelung bleibt daher für die berufliche Gleichstellung der Frauen die Stärkung der allge-

⁵ Der Personalbericht 2020 gibt eine Teilzeitquote von 50,7 Prozent im Geltungsbereich des LGG an (s. Der Senator für Finanzen 2020: 21).

⁶ Die Minijobquote bezieht sich auf Tätigkeiten in Minijobs als Haupt- und/oder als Nebenjob.

meinen tariflichen Lohnpolitik zentral, gerade auch für die Schließung der überproportional großen Lohnlücke. Hier sind die privaten Unternehmen bzw. die Betriebsparteien mitverantwortlich, denn sie gestalten die Arbeitsverhältnisse und deren Entlohnung konkret aus, etwa durch die Tätigkeitsbeschreibungen und Eingruppierungen, welche die gesetzlichen Rahmenbedingungen wie etwa die Minijobregelungen nach Möglichkeit ausschöpfen. Hier ist der Gesetzgeber gerade im Sinne der Arbeitnehmer_innen in Bremen besonders aufgefordert, auf die Beendigung indirekter Diskriminierung von Frauen – etwa durch die Einschränkung der sozialversicherungsfreien Beschäftigung – hinzuwirken. Zur Beobachtung und Stärkung der Qualität der Erwerbsarbeit von Frauen trägt die Erhebung von unternehmensinternen, standardisierten Kennziffern, etwa zum Gender Pay Gap oder zur Nutzung von Minijobs in Unternehmen, bei. Dies ermöglicht (branchen-)spezifische Vergleiche auf Unternehmensebene und erlaubt damit konkrete Maßnahmenempfehlungen.

Struktur des Arbeitsmarktes in Bremen

Bei dem Blick auf die Verteilung von Frauen und Männern auf die verschiedenen Wirtschaftszweige zeigt sich eine geschlechterspezifische Strukturierung des Bremer Arbeitsmarktes. Typische Branchen mit niedrigen Löhnen und gesundheitlich belastenden Arbeitsbedingungen sind überdurchschnittlich häufig durch Frauen besetzt, wie beispielsweise das Gesundheits- und Sozialwesen, wo 23,7 Prozent der Bremerinnen, aber nur 5,9 Prozent der Bremer tätig sind. Vorschläge für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Pflegebranche hat die Arbeitnehmerkammer im April 2021 bereits vorgelegt (vgl. Arbeitnehmerkammer Bremen 2021: 145ff.). Unter anderem zeigt sich hier ganz konkret, wie relevant eine gute Berufsbildungspolitik, eine konsistente und starke Tarifpolitik und eine gute Regulierung des Sozial- und Gesundheitswesens für die berufliche Gleichstellung sind (s. für grundsätzliche Argumente Bothfeld/Betzelt 2021). Demgegenüber sind in Bremen die Männer überdurchschnittlich häufig im bessergestellten und tariflich gut regulierten produzierenden Gewerbe tätig (24,8 Prozent der Männer und 6,9 Prozent der Frauen). Gerade hier – in den Großbetrieben wie Daimler oder dem Stahlwerk ArcelorMittal – erwiesen sich die Beschäftigungsverhältnisse auch während der Pandemie durch die Kurzarbeit als besonders gut geschützt (Arbeitnehmerkammer Bremen 2021).

Vergleichsweise günstig stellt sich die Situation für Frauen in Bremen in der öffentlichen Verwaltung dar: Nicht nur überwiegt der Frauenanteil mit 59,2 Prozent bei den Beschäftigten der bremischen Verwaltung (vgl. Der Senator für Finanzen 2020: 8), sondern Frauen haben dort auch einen überdurchschnittlichen Anteil an Führungsverantwortung inne – 46,7 Prozent im Vergleich zu 29,7 Prozent im Bundesdurchschnitt für die Beschäftigten in der Privatwirtschaft. Allerdings wird bei der Lektüre des Berichts zum Landesgleichstellungsgesetz 2018 deutlich, dass die Frauenanteile je nach den Beschäftigungsfeldern stark variieren und im Bereich der Schulen (fast 70 Prozent der Schulleitungen sind mit Frauen besetzt) sehr viel höher sind als etwa in den obersten Dienststellen bzw. den senatorischen Behörden (30 Prozent) (vgl. Der Senator für Finanzen 2020: 25).

Im Vergleich zum öffentlichen Dienst ist der Anteil von Frauen in Führungspositionen in der Privatwirtschaft in Bremen mit 22 Prozent sehr viel geringer. Hier besteht in der Tat Handlungsbedarf für die Privatwirtschaft, die sich am sehr weit entwickelten Gleichstellungsregime sowie Monitoring durch das Personalmanagement des öffentlichen Dienstes orientieren und effektive Maßnahmen ableiten könnte (vgl. Der Senator für Finanzen 2020: 25). Auch in diesem Fall sind ausdifferenzierte, durch die Unternehmen mittels digitaler Instrumente standardisiert erhobene und ausgewertete Indikatoren für die Formulierung von gleichstellungspolitischen Maßnahmen eine gute Unterstützung. Sie helfen, den Anteil von Frauen in Führungspositionen aller Managementebenen von privaten Unternehmen nach Branchen getrennt zu erheben und branchenspezifische Zielwerte für Frauen mit Führungsverantwortung zu entwickeln.

4. Fazit

Anhand nur weniger Indikatoren lässt sich ein komprimiertes, aber umfassendes Bild der Probleme bei der Gleichstellung von Frauen im Arbeitsmarkt zeigen – mit Blick auf den Zugang zum Arbeitsmarkt, die Qualität der Beschäftigung sowie die Arbeitsmarktstruktur. Ein solch verdichtetes Bild basiert auf den Erkenntnissen langjähriger sozialwissenschaftlicher Forschung. Um konkrete und passgenaue Interventionsmöglichkeiten, insbesondere für private Unternehmen, zu entwickeln, bedarf es spezifischerer Daten, die Aufschluss über die Praxis auf der Unternehmensebene und die Varianten zwischen den Branchen geben. Solche unternehmens- und branchenspezifischen Daten könnten auf Basis einer gesetzlichen Berichtspflicht mithilfe einfacher digitaler Instrumente von den privaten Unternehmen selbst erhoben werden (vgl. Bothfeld 2021). Damit würde der zentrale Gedanke des Gesetzentwurfs des Deutschen Juristinnenbundes umgesetzt, die Unternehmen selbst in die Pflicht zu nehmen (vgl. Deutscher Juristinnenbund 2021). Denn nur so könnten Erkenntnisse über Strukturen innerhalb von Unternehmen sowie im Vergleich von Unternehmen und Branchen gewonnen werden.

Eine Berichtspflicht würde zudem offenlegen, wo wenig gleichstellungssensible Personalstrategien praktiziert werden – etwa hinsichtlich der Aufstiegsförderung, der Arbeitsvertragsformen oder bei der Rekrutierung weiblichen Personals. Mithilfe dieser Berichtspflicht, in deren Rahmen konkrete, standardisierte und vergleichbare Kennziffern über den IST-Zustand, z. B. mittels digitaler Tools, erhoben und an eine zentrale Stelle berichtet werden, können konkrete Maßnahmen zur Unterstützung einer gleichstellungsfreundlicheren Personalpolitik in den privaten Unternehmen ergriffen werden, etwa durch gezielte Beratung bei der Ausschreibung von Stellen oder Gestaltung von Arbeitszeit. Geboten scheint aber auch, die Transparenz der Eingruppierung und Entlohnung weiter zu verbessern. Auch hier erscheint eine Auskunftspflicht der Unternehmen als angemessenes Mittel. Die insgesamt ungünstige Arbeitsmarktstruktur in Bremen zeigt, dass auch die Landesregierung weiterhin in der Pflicht bleibt, auf die Qualifizierung und Arbeitsförderung von Frauen sowie die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben hinzuwirken. Die Entwicklung eines gleichstellungspolitischen Leitbildes, das für die Landesregierung und -verwaltung wie auch die Bürgerschaft eine klare Orientierung bietet, wäre zudem ein sinnvoller Schritt, um das Bekenntnis zur beruflichen Gleichstellung in Bremen unzweifelhaft deutlich zu machen.

Literatur

Arbeitnehmerkammer Bremen (2021): *Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2021*. Bremen; https://www.arbeitnehmerkammer.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Jaehrliche_Publikationen/Bericht_zur_Lage_2021.pdf (aufgerufen am 12.1.2022).

Auffenberg, Jennie (2021): Fachkräftemangel in der Pflege?, in: Arbeitnehmerkammer (Hrsg.): *Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2021*. Bremen: 145ff.

BMFSFJ, (2020): 4. Atlas zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland. Berlin: BMFSFJ: 100ff; <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/160308/73cf50519fdd0b72be8bce59a041079b/4-atlas-zur-gleichstellung-von-frauen-und-maennern-in-deutschland-broschuere-data.pdf> (aufgerufen am 12.1.2022).

Bothfeld, Silke (2021): Der Neustart eines Gleichstellungsgesetzes für die Privatwirtschaft – die Innovativität der Konzeption, in: *djbZ Zeitschrift des Deutschen Juristinnenbundes*, 24: 120ff.

Bothfeld, Silke/Sigrid Betzelt (2021): Die Krankenpflege im deutschen Genderregime: Woran scheitert die berufliche Gleichstellung?, in: Ruth Abramowski/Anna Hokema/Irene Dingeldey/Andrea Schäfer/Simone Scherger (Hrsg.): *Geschlechterungleichheiten in Arbeit und Sozialstaat. Stagnation in der Dynamik?* Frankfurt M./New York, Campus i.E.

Bothfeld, Silke/Christina Klenner/Simone Leiber/Anke Thiel/Astrid Ziegler (2005): WSI-FrauenDatenReport 2005. *Handbuch zur wirtschaftlichen und sozialen Situation von Frauen*. Berlin, Sigma.

Bothfeld, Silke/Sophie Rouault (2019): *Gender quotas for corporate boards: Why authority does not suffice: A comparative analysis of policy package design*. Discussion Paper Nr. 37, Berlin: Harriet Taylor Mill-Institut der Hochschule für Wirtschaft und Recht.

– **(2019a):** *Die Praxis der beruflichen Gleichstellung in der bremischen Verwaltung. Ergebnisse einer qualitativen Untersuchung der Wirksamkeit des Bremischen Landesgleichstellungsgesetzes in den Senatorischen Behörden*. Bremen, Senator für Finanzen; <https://www.senatspressestelle.bremen.de/detail.php?gsid=bremen146.c.346519.de&asl=bremen02.c.732.de> (aufgerufen am 12.1.2022).

– **(2019b):** *Monitoring der beruflichen Gleichstellung im Staatstadt Bremen. Eine Studie im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen*. Arbeitspapier, Bremen: Arbeitnehmerkammer Bremen; https://www.arbeitnehmerkammer.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Politik/Familie_Soziales/Monitoring_der_beruflichen_Gleichstellung.pdf (aufgerufen am 12.1.2022).

Der Senator für Finanzen (2020): *Personalbericht 2020. Bericht über die Umsetzung des Landesgleichstellungsgesetzes mit den Daten des Jahres 2018*, Personalbericht, Bremen; <https://www.transparenz.bremen.de/metainformationen/personalbericht-2020-8211-bericht-ueber-die-umsetzung-des-landesgleichstellungsgesetzes-mit-den-daten-des-jahres-2018-157336> (aufgerufen am 12.1.2022).

Deutscher Juristinnenbund (2021): *Konzeption eines Gleichstellungsgesetzes für die Privatwirtschaft*, Berlin, Deutscher Juristinnenbund: 56ff; https://www.djb.de/fileadmin/user_upload/Konzeption_Gleichstellungsgesetz_Langfassung_djb.pdf (aufgerufen am 12.1.2022).

GIB-Projektgruppe (Hrsg.) (2009): *Geschlechterungleichheiten im Betrieb. Arbeit, Entlohnung und Gleichstellung in der Privatwirtschaft*. Berlin, edition sigma.

Klenner, Christina (2004): Bilanz 2003: Brauchen wir wirklich kein Gleichstellungsgesetz?, in: *Femina Politica – Zeitschrift für feministische Politikwissenschaft*. 13(1): 91ff

Lillemeier, Sarah (2016): *Der »Comparable Worth«-Index als Instrument zur Analyse des Gender Pay Gap: Arbeitsanforderungen und Belastungen in Frauen- und Männerberufen* (Nr. 205). WSI Working Paper, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

Pusch, Toralf/Verena Tobsch/Tanja Schmidt/Chiara Santoro (2021): Effekte des gesetzlichen Mindestlohns auf die Haushaltsnettoeinkommen und den Bezug bedarfsgeprüfter Transferleistungen, in: *WSI-Mitteilungen*, 74(2): 116–126.

Salot, Marion (2020): Gender Gaps. Zur Beschäftigungssituation von Frauen auf dem Bremer Arbeitsmarkt, in: *Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2020*, Bremen, Arbeitnehmerkammer Bremen: 76–83.

Statistisches Bundesamt (2021): *Gender Pay Gap 2020: Frauen verdienen 18 % weniger als Männer*. Pressemitteilung Nr. 106, Destatis, Berlin; https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/03/PD21_106_621.html (aufgerufen am 12.1.2022).

Die Autorinnen

Prof. Dr. Silke Bothfeld ist promovierte Politikwissenschaftlerin und seit 2009 Professorin an der Hochschule Bremen. Ihre wissenschaftliche Expertise und der Schwerpunkt ihrer Forschungstätigkeit liegen im Bereich Gleichstellungs- und Arbeitsmarktpolitik sowie in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung.

Dr. Tanja Schmidt ist Soziologin und Gründerin des Instituts für empirische Sozial- und Wirtschaftsforschung (INES) Berlin. Ihre wissenschaftliche Expertise liegt in den Bereichen Lebens- und Erwerbsverläufe, Gender und Genderregime, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik und Sozialberichterstattung sowie Methoden der quantitativen empirischen Sozialforschung.

Dr. Verena Tobsch ist Sozialökonomin und Gründerin des Instituts für empirische Sozial- und Wirtschaftsforschung (INES) Berlin. Sie forscht überwiegend empirisch-quantitativ und publiziert seit 20 Jahren zu den Themen Qualität der Arbeit, Wandel der Arbeitswelt in Europa, Gleichstellung, Personalpolitik und soziale Sicherung im Rahmen von wissenschaftlichen Gutachten und Expertisen.