

Hauptkonferenz am 26. und 27. Juni 2025 in Essen, Nordrhein-Westfalen

TOP 6.1 Gender Pay Gap: Mehr Datentransparenz und Effizienz

Antragstellende Länder:

Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen
für die Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt für Frauen

Mitantragstellung:

Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz

Votum: Mehrheitlich

Beschluss:

- 1 1. Die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen
2 und -senatoren der Länder (GFMK) bekräftigt ihre Beschlusslage und fordert die Bundes-
3 regierung im Zuge der Umsetzung der geltenden Entgelttransparenzrichtlinie (EU)
4 2023/970 auf, zeitnah einen Entwurf für ein grundlegend überarbeitetes Entgelttranspa-
5 renzgesetz (EntgTranspG) vorzulegen. Die GFMK bittet die Bundesregierung, in diesem
6 Zusammenhang ein zentrales Datenportal zum Gender Pay Gap zu schaffen.
- 7 2. Die GFMK bittet die Bundesregierung, im Rahmen der Umsetzung der EU-Richtlinie zu
8 prüfen, ob ein derartiges Portal, das bundesweite, regionale, branchenspezifische sowie
9 Daten auf Ebene der Bundesländer bündelt, von der in den Artikeln 9 und 29 der EU-
10 Richtlinie geforderten Monitoringstelle als zusätzliche Aufgabe realisiert werden kann. Bis
11 zur Umsetzung der Richtlinie wird die Bundesregierung zudem darum gebeten, differen-
12 zierte Sonderauswertungen der Bundesländer zum Gender Pay Gap auf einer zentralen
13 Internetplattform der Bundesregierung zum Thema mitaufzunehmen, um die Transparenz
14 bereits kurzfristig zu erhöhen.
- 15 3. Die Entgelttransparenzrichtlinie (EU) 2023/970 hebt in ihrer Begründung die Bedeutung
16 intersektionaler Diskriminierung oder Ungleichheit hervor und empfiehlt einen intersektio-
17 nalen Ansatz, um das geschlechtsspezifische Entgeltgefälle besser zu verstehen und

Hauptkonferenz am 26. und 27. Juni 2025 in Essen, Nordrhein-Westfalen

anzugehen. Lohnungleichheit wird neben dem Geschlecht maßgeblich durch die Herkunft von Beschäftigten beeinflusst. Die GfMK bittet die Bundesregierung daher, zukünftig das Merkmal Staatsangehörigkeit bei der Ausweisung des Gender Pay Gaps zu berücksichtigen und damit eine differenzierte Betrachtung zu ermöglichen.

4. Die GfMK bittet das Vorsitzland, die Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales (ASMK) über diesen Beschluss zu unterrichten.

Begründung:

Trotz des politischen Ziels, die Lohnlücke zwischen Frauen und Männern zu schließen, stagniert der Gender Pay Gap in Deutschland seit Jahren bei 18 Prozent. 2024 ist der Gender Pay Gap erstmals auf 16 Prozent gefallen. In der EU belegt Deutschland damit den fünftletzten Platz. Der unbereinigte geschlechtsspezifische Verdienstabstand fällt im öffentlichen Dienst mit 7 Prozent deutlich niedriger aus als in der Privatwirtschaft (18 Prozent). Insofern besteht vor allem in der Privatwirtschaft Handlungsbedarf.

Die Entgelttransparenzrichtlinie (EU) 2023/970 vom 10. Mai 2023 verfolgt das Ziel, das Entgeltgleichheitsgebot durchzusetzen. Sie ist durch die Bundesregierung bis zum 7. Juni 2026 in nationales Recht umzusetzen.

Die EU-Entgelttransparenzrichtlinie enthält weitreichende Regelungen zur Stärkung des Grundsatzes „gleiches Entgelt für Männer und Frauen für gleiche und gleichwertige Arbeit“. Darüber hinaus verpflichtet sie die Mitgliedsstaaten zur konsequenten und koordinierten Überwachung und Unterstützung der Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts. Eine zentrale Stelle soll die Monitoring- und Analysefunktion übernehmen und in diesem Zusammenhang unter anderem die von den Arbeitgebern gemeldeten Daten zum Entgeltgefälle veröffentlichen. Die Daten sollen einen Vergleich zwischen Arbeitgebern, Sektoren und Regionen ermöglichen (Art. 9 u. 29).

Zu 1)

Aktuell veröffentlichen das Statistische Bundesamt (Destatis) sowie die Statistikämter der Bundesländer einmal im Jahr anlässlich des Equal Pay Days aktuelle Daten zum bundesweiten Gender Pay Gap beziehungsweise zum Lohngefälle in den jeweiligen Ländern. Die Daten von Destatis beziehen sich auf den unbereinigten Gender Pay Gap der Bundesländer, während der bereinigte Gender Pay Gap ausschließlich für Deutschland und nach Gebietsstand

Hauptkonferenz am 26. und 27. Juni 2025 in Essen, Nordrhein-Westfalen

veröffentlicht wird.¹ Im digitalen Gleichstellungsatlas ist aktuell lediglich der „unbereinigte“ Gender Pay Gap nach Ländern auf der Datenbasis von Destatis (auf Basis von Bruttostundenlöhnen) aufrufbar.² Daten zum Lohngefälle auf kommunaler Ebene werden standardmäßig nicht ausgewiesen. Daneben werden auf Ebene der Bundesländer weitere differenzierte Daten in unterschiedlichem Umfang genutzt, z. B. der Statistischen Landesämter, des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (auf Basis von Tageslöhnen) und der Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit sowie der Deutschen Rentenversicherung (auf Basis von Monatslöhnen), um Lohnunterschiede regional, branchenspezifisch, bezogen auf Berufsgruppen, Qualifikationen, Positionen und Tarifbindung auf Ebene der Bundesländer zu ermitteln. Auf der Basis dieser unterschiedlichen Daten wurden bereits länderspezifische Lohnatlanten, Analysen oder Gender Pay Gap-Landkarten (wie in Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen) erarbeitet. Dies führt zu einem Flickenteppich an Informationen, der die Vergleichbarkeit und Transparenz erschwert und zudem in der Regel hohe Kosten verursacht. Die GFMK hatte hierauf bereits im Jahre 2023 hingewiesen (siehe TOP 6.1, Ziff. 3, Buchstaben a) bis c) der 33. GFMK).

Um mehr Transparenz über den Gender Pay Gap in den Ländern und Kommunen in Berufssektoren und Wirtschaftsbranchen zu gewinnen und einen besseren Zugang zu Informationen über erfolgreiche Handlungsansätze zum Schließen der Lohnlücke zu erhalten, wird die Einrichtung eines zentralen virtuellen Portals vorgeschlagen. Die Bundesregierung wird daher im Rahmen der bereits im Jahr 2024 von der GFMK geforderten zügigen Umsetzung der EU-Richtlinie gebeten zu prüfen, ob ein derartiges Portal von der gemäß Artikel 9 und 29 einzurichtenden Monitoringstelle als zusätzliche Aufgabe realisiert werden kann. Angeregt wird in diesem Zusammenhang zudem die Veröffentlichung eines bundesweiten digitalen Lohnatlas auf Basis einer einheitlichen Datengrundlage und einheitlicher Indikatorik mit Ausweisung von regionalen sowie branchen- und qualifikationsbezogenen Unterschieden. Beispielgebend dafür können die digitalen Lohnatlanten von Hessen und Nordrhein-Westfalen sein. Ein solches bundesweites Portal soll die bestehenden Instrumente der Länder nicht ersetzen, sondern als Ergänzung verstanden werden.

Die Realisierung sollte in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt, den Bundesländern sowie dem IAB und weiteren Institutionen erfolgen, die entsprechendes Datenmaterial und Handlungsansätze zur Verfügung stellen können. Die Bundesregierung wird außerdem darum gebeten, bis zur Umsetzung der Richtlinie Sonderauswertungen zum Gender Pay Gap

¹ <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Verdienste-GenderPayGap/Tabellen/bgpg-01-gebietsstand.html>.

² <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/gleichstellung/gleichstellungsatlas?view=?indikator=Verdienstunterschiede>.

Hauptkonferenz am 26. und 27. Juni 2025 in Essen, Nordrhein-Westfalen

auf einer zentralen Internetplattform der Bundesregierung zum Thema mitaufzunehmen, um die Transparenz zu erhöhen.

Zu 2.)

Aufgrund der eben beschriebenen Vielzahl an Daten und Datenquellen zum Gender Pay Gap ist eine zentrale Stelle notwendig, die diese Daten für die Öffentlichkeit verfügbar macht.

Zu 3.)

In der Begründung der EU-Entgelttransparenzrichtlinie wird die Bedeutung intersektionaler Diskriminierung oder Ungleichheit hervorgehoben und ein intersektionaler Ansatz empfohlen, um das geschlechtsspezifische Entgeltgefälle zu verstehen und anzugehen (Absatz 25). Gleichzeitig wird betont, dass sich der Umfang der Pflichten der Arbeitgeber nicht ändern und Arbeitgeber insbesondere nicht verpflichtet sein sollten, Daten zu anderen Schutzgründen als dem Geschlecht zu erheben.

Die Hamburger IQ-Studie „Faire Migration – Migrant-Gender-Pay-Gap“ aus dem Jahr 2023 hat Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen unterschiedlicher Staatsangehörigkeit (Deutschland, EU 15-Staaten, EU 11-Osterweiterung, Drittstaaten sowie Asylherkunftsländer) untersucht. Die Ergebnisse zeigen, dass Fachkräfte mit ausländischer Staatsangehörigkeit trotz gleichem Anforderungsniveau durchschnittlich weniger verdienen als deutsche Fachkräfte. Die Ergebnisse deuten zudem darauf hin, dass zusätzlich zum Merkmal Staatsangehörigkeit das Geschlecht Einfluss auf eine ungleiche Bezahlung hat.

So hat die Studie beispielsweise festgestellt, dass das monatliche Bruttoentgelt (Median) deutscher männlicher Fachkräfte in der Berufsgruppe „Gesundheits- und Krankenpflege, Rettungsdienst, Geburtshilfe und Altenhilfe“ bei 3.834 Euro liegt. Demgegenüber erzielt eine männliche Fachkraft aus der EU 11-Osterweiterung ein Medianentgelt von 3.551 Euro und aus den Asylherkunftsländern lediglich in Höhe von 3.170 Euro. Die unterschiedliche Herkunft, abgebildet im Indikator Staatsangehörigkeit, macht damit bei gleichem Anforderungsniveau einen Lohnunterschied von bis zu 664 Euro im Monat aus. In der Gruppe der Frauen verhält es sich ähnlich. Hier beträgt der Lohnunterschied bis zu 430 Euro im Monat. Eine Erweiterung der Perspektive um das Merkmal Geschlecht und ein Vergleich des Medianentgelts der Fachkräfte aus den jeweiligen Herkunftsländern zeigt zudem Geschlechtereffekte. Diese fallen bei den deutschen Staatsangehörigen am größten aus: Weibliche Fachkräfte verdienen 191 Euro im Monat weniger als Männer. In den anderen Teilgruppen fallen die Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern deutlich geringer aus (-13 Euro/EU 15-Staaten bis -67 Euro/EU 11-Osterweiterung).

Hauptkonferenz am 26. und 27. Juni 2025 in Essen, Nordrhein-Westfalen

Die Ergebnisse der Hamburger Studie untermauern die Relevanz eines intersektionalen Ansatzes. Die Studie „Migrant-Gender-Pay-Gap in Berlin – Wie Geschlecht und Herkunft den Lohn bestimmen“ von Minor aus dem Jahr 2024 hat Entgeltdifferenzen nach Geschlecht und Staatsangehörigkeit in Berlin untersucht und kam zu ähnlichen Ergebnissen. Die GFMK spricht sich daher dafür aus, zukünftig analog zu anderen Kriterien – wie zum Beispiel Unternehmensgröße oder Beschäftigungsumfang – das Merkmal Staatsangehörigkeit bei der Veröffentlichung des Gender Pay Gaps auszuweisen und eine differenzierte Betrachtung zu ermöglichen. Zusätzliche Erhebungen seitens der Arbeitgeber sollten in jedem Fall vermieden werden. Die GFMK regt ergänzend die Durchführung einer Studie an, die untersucht, in welchem Ausmaß jeweils die Faktoren Geschlecht und Staatsangehörigkeit auf die Lohnungleichheit wirken.

Zu 4.)

Aufgrund ihrer umfassenden Arbeitsmarktzuständigkeit für Frauen und Männer soll die Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) über diesen Beschluss unterrichtet werden.