Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung

bmfsfj.de

Deutscher Bundestag **Drucksache 18/12840**

18. Wahlperiode 21.06.2017

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung

Inhaltsübersicht

Seite

Stellungnahme der Bundesregierung 3

Inhaltsverzeichnis 3

A. Allgemeiner Teil 5

B. Stellungnahme zu einzelnen Punkten des Gutachtens 7

Anlage: Bilanz des Ersten Gleichstellungsberichtes 23

Gutachten für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung – Erwerbs- und Sorgearbeit gemeinsam neu gestalten 59

Inhaltsverzeichnis 60

A. Einführung 76

B. Die gleichstellungsorientierte Gestaltung von Erwerbs- und Sorgearbeit 83

C. Handlungsempfehlungen 116

D. Aktuelle Herausforderungen in der Gleichstellungspolitik 215

E. Zusammenfassung 239

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 21. Juni 2017 gemäß Beschluss vom 13. Dezember 2012 (Bundestagsdrucksache 17/11761).

Stellungnahme der Bundesregierung

Inhaltsverzeichnis

Seite

A. Allgemeiner Teil ... 5

B. Stellungnahme zu einzelnen Punkten des Gutachtens ... 7

I. Leitidee für den Zweiten Gleichstellungsbericht ... 7

II. Ausgestaltung der Lebensverlaufsperspektive durch das Erwerb-und-Sorge-Modell ... 8

III. Ziele für die Gleichstellungspolitik ... 9

IV. Gleichstellung als „nicht erreichtes Ziel“ ... 11

V. Gleichstellung und Zeitpolitik ... 12

VI. Gleichstellung in der Pflege ... 13

VII. Ausbau von Betreuungsangeboten für Kinder ... 15

VIII. Gleichstellung in der selbständigen Erwerbsarbeit ... 17

IX. Partnerschaftsgewalt ... 17

X. Neue Herausforderungen für die Gleichstellungspolitik ... 18

XI. Gleichstellungspolitik für Männer ... 20

XII. Strukturen der Gleichstellungspolitik ... 21

Anlage: Bilanz des Ersten Gleichstellungsberichtes ... 23

I. Der Erste Gleichstellungsbericht ... 23

II. Konzept der Bilanzierung ... 23

III. Der Erste Gleichstellungsbericht in der Bundespolitik ... 24

1. Stellungnahme zum Gutachten ... 24

2. Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode ... 24

3. Parlamentarische Befassungen ... 26

IV. Der Erste Gleichstellungsbericht auf Landes- und Kommunalebene ... 27

1. Die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) ... 27

2. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Frauenbüros und Gleichstellungsstellen (BAG) ... 29

V. Der Erste Gleichstellungsbericht in Verbänden, Gewerkschaften und Stiftungen ... 29

Seite

VI. Der Erste Gleichstellungsbericht in der Wissenschaft 31

VII. Der Erste Gleichstellungsbericht hat gewirkt 33

VIII. Maßnahmenteil 34

A. Allgemeiner Teil

Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung aufgefordert, einmal in jeder Legislaturperiode einen Bericht zur Gleichstellung von Frauen und Männern vorzulegen (BT-Drucksache 17/8879 vom 6. März 2012). Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 23. September 2011 (BR-Drucksache 376/11) eine ebensolche Bitte formuliert. Der Erste Bericht zur Gleichstellung von Frauen und Männern wurde am 16. Juni 2011 veröffentlicht. Der Zweite Bericht zur Gleichstellung von Frauen und Männern für die 18. Legislaturperiode wird hiermit vorgelegt.

Eine regelmäßige Berichterstattung zum Stand der Gleichstellung in Deutschland ist ein wichtiges Instrument für die Weiterentwicklung einer geschlechtergerechten und fortschrittsorientierten Politik. Gleichstellung bedeutet die gleiche Teilhabe von Frauen und Männern in allen Bereichen der Gesellschaft. So kann sichergestellt werden, dass Wissen und Erfahrungen von Frauen und Männern gleichermaßen genutzt und ihre Bedürfnisse eingebracht werden können, um Fortschritt in allen gesellschaftlichen Fragen zu befördern. Für die Bundesregierung ist eine innovative und engagierte Gleichstellungspolitik ein zentrales Handlungsfeld.

Der Zweite Gleichstellungsbericht soll nach dem Berichtsauftrag an das Leitbild und die zentralen Befunde und Empfehlungen des Ersten Gleichstellungsberichts „Neue Wege – Gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf“ anknüpfen. Der Bericht besteht aus dem Gutachten der Sachverständigenkommission und der dazu von der Bundesregierung verfassten Stellungnahme. Der Stellungnahme ist eine Bilanz der Bundesregierung zur Umsetzung des Ersten Gleichstellungsberichtes angefügt.

Die Sachverständigenkommission wurde beauftragt, in ihrem Gutachten den Fokus auf Phasen im Lebensverlauf zu richten, die einen aus gleichstellungspolitischer Sicht weichenstellenden Charakter haben. Dabei sollten jene konkreten Schritte entwickelt werden, die an den im Ersten Gleichstellungsbericht identifizierten, entscheidungsbestimmenden Übergängen im Lebensverlauf erforderlich sind, um substantielle gleichstellungspolitische Fortschritte zu erzielen.

Mit der Berufung einer Sachverständigenkommission am 24. April 2015 für ein Gutachten zum Zweiten Gleichstellungsbericht hat die Bundesregierung dem Auftrag des Bundestages und der Bitte des Bundesrates entsprochen. Sie hatte damit auch den Grundstein für eine Weiterentwicklung und Fortführung der aktiven Gleichstellungspolitik dieser Legislaturperiode gelegt.

Artikel 3 Absatz 2 und Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes garantieren das Grundrecht der Gleichberechtigung von Männern und Frauen. Diese Gewährleistung enthält nicht nur eine objektive Wertentscheidung, sondern vermittelt auch ein subjektives Recht, soweit es um den Auftrag des Staates zur Angleichung der Lebensverhältnisse geht. Damit sollen einerseits Diskriminierungen wegen des Geschlechts ausgeschlossen werden. Darüber hinaus stellt Artikel 3 Absatz 2 des Grundgesetzes ein Gleichberechtigungsgebot auf und erstreckt dieses auch auf die gesellschaftliche Wirklichkeit. Die Sätze „Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“ wollen nicht nur Rechtsnormen beseitigen, die Vor- oder Nachteile an Geschlechtsmerkmale anknüpfen, sondern für die Zukunft Gleichberechtigung der Geschlechter durchsetzen. Sie zielen auf Angleichung der Lebensverhältnisse. Danach ist es Aufgabe des Staates, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern. Für die Bundesregierung bedeutet dieser verfassungsmäßige Auftrag, dass Gleichstellung tatsächlich in der Lebenswirklichkeit der Menschen ankommen muss. Im Gleichstellungsbericht sollen deshalb von den konkreten Lebenssituationen von Frauen und Männern ausgehend Wege zu mehr Gleichstellung aufgezeigt werden. Das Gutachten der Sachverständigenkommission unter dem Vorsitz von Prof. Dr. Eva Kocher enthält hierzu eine Vielzahl von wichtigen Handlungsempfehlungen.

Die Sachverständigenkommission beschreibt in ihrem Gutachten Barrieren und Hindernisse für gleiche Verwirklichungschancen, darunter auch strukturelle Benachteiligungen. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die Beseitigung struktureller Benachteiligungen eine wichtige Voraussetzung für die Erreichung des Ziels der Gleichstellung der Geschlechter ist. Gleichstellungspolitik sollte daher die Beseitigung struktureller Benachteiligungen zum Ziel haben. Es geht darum, die Rahmenbedingungen so zu verändern, dass Frauen und Männer ihr Leben nach eigenen Vorstellungen gestalten können. Sie sollen sich nicht nur theoretisch für ein bestimmtes Lebensmodell entscheiden können – sie sollen auch die gleichen Chancen haben, ihre Wahl zu verwirklichen.

Unterschiede in der Erwerbsbiographie (zum Beispiel in der Bezahlung oder beim beruflichen Aufstieg), Rollenbilder und Stereotype (zum Beispiel von typischen Frauen- und Männerberufen), persönlichen Präferenzen (geprägt zum Beispiel durch das Vorbild der Elterngeneration oder durch die Erwartungen des sozialen Umfeldes) und Verhaltensmuster (abhängig von Anreizmechanismen und strukturellen Rahmenbedingungen/Infrastruktur) bilden ein Wirkungsgeflecht, das diese Unterschiede, Rollenbilder und Präferenzen immer wieder reproduziert. Es kommt daher darauf an, zu identifizieren, an welchen Stellen diese Wirkungsgeflechte aufgebrochen werden können, um tatsächliche Gleichberechtigung zu erreichen.

In der 18. Wahlperiode hat die Bundesregierung an zentralen Stellen grundlegende Weichenstellungen vorgenommen, die die Gleichstellung von Frauen und Männern voranbringen und mehr Verwirklichungschancen eröffnen. Beispielhaft stehen dafür das Gesetz zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst, das Gesetz zur Förderung der Transparenz von Entgeltstrukturen, die Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns und die Stärkung der Tarifbindung, das Gesetz zur Einführung des ElterngeldPlus mit Partnerschaftsbonus und einer flexibleren Elternzeit, den Neuregelungen zum Mutterschutz, das Gesetz zur besseren Vereinbarkeit von Pflege, Familie und Beruf sowie die Pflegestärkungsgesetze. Mit dem Entwurf für ein Pflegeberufereformgesetz hat die Bundesregierung einen weiteren wichtigen Schritt vorbereitet.

Den eigenen Lebensunterhalt zu sichern und gleichzeitig Zeit für die Familie zu haben, entspricht dem Wunsch der meisten jüngeren Frauen und Männer heute. Sie wollen sich gegenseitig bei der beruflichen Entwicklung unterstützen, sich Sorgearbeit teilen und das Familienleben gemeinsam gestalten.

Die Sachverständigenkommission hat Vorschläge entwickelt, wie Erwerbs- und Sorgearbeit so gestaltet werden können, dass Männer und Frauen im Lebensverlauf jeweils existenzsichernde Einkommen erzielen, sich beruflich weiterentwickeln und sich um die Familie kümmern können. Sie empfiehlt, die Möglichkeit zur gleichberechtigten Teilhabe an der Erwerbsarbeit für alle zu schaffen, erwerbsförmige Sorgearbeit aufzuwerten, eine individuelle Balance von Erwerbs- und Sorgearbeit im Lebensverlauf zu ermöglichen und eine partnerschaftliche Aufteilung von Sorge- und Erwerbsarbeit zu unterstützen.

Die Sachverständigenkommission hat hierzu wissenschaftliche Erkenntnisse ausgewertet und vorliegende Vorschläge für politisches Handeln eingeordnet, aber auch eigene Vorschläge entwickelt. Dafür dankt die Bundesregierung der Kommission und der Geschäftsstelle, die diese Arbeit fachlich und organisatorisch unterstützt hat.

Das Gutachten der Sachverständigenkommission für den Zweiten Gleichstellungsbericht ist eine wertvolle Analyse der gleichstellungspolitischen Situation und eine fundierte Grundlage für die politische Diskussion zukünftiger gleichstellungspolitischer Handlungsoptionen. Es zeigt, dass Gleichstellungspolitik weiter eng mit anderen Politikbereichen zusammen arbeiten muss, damit politische Entscheidungen für Frauen und Männer gleichermaßen wirksam sind, neue Entfaltungsspielräume für Frauen und Männer schaffen und ein Leben mit gesichertem Einkommen, funktionierender Infrastruktur und familiärem und gesellschaftlichem Zusammenhalt ermöglichen.

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass bei Inhalten und Schlussfolgerungen des Gutachtens, zu denen sie sich in ihrer Stellungnahme nicht äußert, weder von ihrer Zustimmung noch von ihrer Ablehnung ausgegangen werden kann. Im Übrigen ist festzuhalten, dass die Finanzierung von genannten oder geplanten Maßnahmen innerhalb der jeweiligen Haushaltsansätze der betroffenen Einzelpläne sicherzustellen ist. Die Aufführung solcher Maßnahmen präjudiziert weder die laufenden noch künftige Haushaltsverhandlungen.

B. Stellungnahme zu einzelnen Punkten des Gutachtens

I. Leitidee für den Zweiten Gleichstellungsbericht

Im Ersten Gleichstellungsbericht stehen die Wahlmöglichkeiten im Mittelpunkt der Empfehlungen. Dazu gehört insbesondere, sich als Frau und Mann für verschiedene Arrangements von Erwerbs- und Familienleben entscheiden zu können, ohne dass diese Wahlmöglichkeiten durch dem Geschlecht zugewiesene Rollenmuster eingeschränkt sind. „Optionen auf eine Unterbrechung der Erwerbstätigkeit oder eine vorübergehende und reversible Verkürzung der Arbeitszeit“ für beide Geschlechter werden als wichtiger Schritt für die Gleichstellung der Geschlechter beschrieben.

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Sachverständigen für den Zweiten Gleichstellungsbericht, dass ein nächster wichtiger Schritt für die Gleichstellung darin besteht, neben der Möglichkeit zur Wahl auch realistische Möglichkeiten zu haben, diese Wahl zu verwirklichen. Daher begrüßt die Bundesregierung die Weiterentwicklung der Leitidee für das Gutachten, eine Gesellschaft anzustreben, in der Frauen und Männer die gleichen **Verwirklichungschancen** haben.

Gleiche Verwirklichungschancen von Frauen und Männern sind nach Auffassung der Bundesregierung die Voraussetzung dafür, dass die grundgesetzlich festgeschriebene Gleichstellung von Frauen und Männern auch tatsächlich in der Lebenswirklichkeit der Menschen ankommt. Die statistisch nachweisbaren Unterschiede in der Lebensrealität von Frauen und Männern sind ein Indiz dafür, dass Gleichstellung im Sinne verwirklichter Lebensplanungen noch nicht erreicht ist.

Die Bundesregierung stimmt der Sachverständigenkommission zu, dass Lohnunterschiede und Unterschiede in der Zeitverwendung sowohl auf private Entscheidungen als auch auf gesellschaftliche, wirtschaftliche und institutionelle Rahmenbedingungen zurückzuführen sind, die diese individuellen Entscheidungen prägen. Wenn Frauen beispielsweise im Lebenslauf geringere Löhne und schlechtere Aussichten auf erfolgreiche Karriereverläufe haben, kann sich das auch auf die weiteren Erwerbsentscheidungen auswirken. Gleiche Löhne für gleiche oder gleichwertige Arbeit und die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern am und im Arbeitsleben können dazu führen, dass sich Präferenzen ändern. Sie tragen aber vor allem dazu bei, dass der Wunsch nach Partnerschaftlichkeit, den heute viele Frauen und Männer äußern, auch tatsächlich verwirklicht werden kann.

Das Gutachten zeigt Wege auf, die zu gleichen Verwirklichungschancen beitragen und gibt der Politik Empfehlungen an die Hand, wie Strukturen und Regeln in der Gesellschaft ausgestaltet sein sollten, damit die Verwirklichung von Entscheidungen nicht vom Geschlecht abhängig ist. Welche Verwirklichungschancen die Bürgerinnen und Bürger für besonders wichtig erachten, zeigt der Bericht der Bundesregierung zur Lebensqualität in Deutschland, der die Ergebnisse eines breit angelegten Bürgerdialogs „Gut leben“ auswertet. Unter den zwölf Dimensionen der Lebensqualität in Deutschland befinden sich danach auch die, mit denen sich die Sachverständigenkommission befasst: Den Bürgerinnen und Bürgern ist es wichtig, frei und gleichberechtigt zu leben, ein sicheres Einkommen zu erwirtschaften und Zeit für Familie und Beruf zu haben. Die Menschen in unserem Land wollen gesund durchs Leben gehen, gut arbeiten und gleichberechtigt teilhaben.

Daran anknüpfend begrüßt die Bundesregierung, dass das Gutachten der Sachverständigenkommission mit seinen Empfehlungen konkrete Vorschläge macht, wie dies in Deutschland erreicht werden kann. Das Gutachten zeigt Wege auf, die zu gleichen Verwirklichungschancen beitragen und gibt der Politik Empfehlungen an die Hand, wie Strukturen und Regeln in der Gesellschaft ausgestaltet sein sollten, damit Verwirklichungschancen sowie Chancen und Risiken im gesamten Lebensverlauf unabhängig vom Geschlecht verteilt sind.

Als Hindernisse und Barrieren für gleiche Verwirklichungschancen nennt die Sachverständigenkommission Diskriminierungen, Gewaltverhältnisse, strukturelle Benachteiligungen sowie Rollenbilder und Stereotype. Die Bundesregierung teilt die Auffassung, dass Benachteiligungen wegen des Geschlechtes zwar rechtswidrig sind, aber immer noch zur Lebenswirklichkeit vieler Menschen gehören.

Die Bundesregierung begrüßt, dass die Sachverständigenkommission aufzeigt, wie Benachteiligungen wegen des Geschlechts, wegen der Herkunft oder wegen einer Behinderung miteinander verwoben sind. Um Benachteiligungen zu verstehen und ihnen entgegen zu können, muss Gleichstellungspolitik den Blick auf das Zusammenwirken von sozialen Ungleichheiten richten. Das bedeutet für Gleichstellungspolitik nicht nur Transparenz herzustellen, um Diskriminierungen wegen des Geschlechts sichtbar zu machen, geschlechtsbezogene Gewalt zu bekämpfen, um freie Entfaltung von Männern und Frauen zu ermöglichen, sondern insbesondere benachteiligende Strukturen zu beseitigen und für eine diskriminierungsfreie Gesellschaft einzutreten.

II. Ausgestaltung der Lebensverlaufsperspektive durch das Erwerb-und-Sorge-Modell

Die Bundesregierung will Gleichstellung vorantreiben. Dazu haben sich die Regierungsparteien im Koalitionsvertrag darauf verständigt, eine Politik zu entwickeln, die die heutigen unterschiedlichen Lebensverläufe berücksichtigt und Antworten auf die Herausforderungen in den jeweiligen Lebensphasen gibt. Daher begrüßt die Bundesregierung, dass die Sachverständigenkommission im vorliegenden Gutachten die im Ersten Gleichstellungsbericht für die Gleichstellungspolitik fruchtbar gemachte Lebensverlaufsperspektive aufgegriffen und mit dem Erwerb-und-Sorge-Modell weiter ausgestaltet hat.

Nach dem Konzept der Lebensverlaufspolitik gibt es im Leben von Frauen und Männern Übergangsphasen, an denen Entscheidungen für den weiteren Verlauf des Lebens getroffen werden. In diesen Phasen führen ungleiche Verwirklichungschancen zu strukturellen Unterschieden in der Entwicklung in den Lebensverläufen von Frauen und Männern. Die Befunde, die im Gutachten für die Übergangsphasen dargestellt werden, belegen den weichenstellenden Charakter dieser auch als Knotenpunkte bezeichneten Phasen und die unterschiedlichen Auswirkungen auf die Lebensverläufe von Frauen und Männern:

- Die Berufswahl ist grundsätzlich frei. Doch die Entscheidungen für einen Beruf werden auch von Rollenbildern und gesellschaftlichen Vorstellungen von „passenden“ Berufen für Frauen und Männer geprägt. Sie können mit über spätere Verdienst- und Aufstiegsmöglichkeiten entscheiden.
- An betrieblicher Weiterbildung partizipieren Männer stärker als Frauen und Frauen bekommen die Weiterbildungsteilnahme seltener vom Arbeitgeber finanziert.
- Wenn Kinder geboren werden, nehmen immer mehr Väter Elternzeit, nach wie vor sind es aber hauptsächlich Mütter, die nach der Elternzeit ihre Arbeitszeit wesentlich und oft dauerhaft reduzieren. Im Gutachten wird dargestellt, wie aus diesen ursprünglich individuell und im Paarkontext getroffenen Entscheidungen im Lebensverlauf ungleiche Verwirklichungschancen resultieren.
- Beim Wiedereinstieg nach einer familienbedingten Erwerbsunterbrechung von mindestens drei Jahren bekommen 30 bis 40 Prozent der Frauen nur Stellen, für die sie formal überqualifiziert sind.
- Der Anteil der Frauen und Männer, die Angehörige pflegen, steigt und damit die Zahl derjenigen, die Selbstsorge, Erwerbsarbeit und Pflege im Lebensverlauf ausbalancieren müssen.
- Pflegebedürftigkeit ist auch für die Menschen, die pflegebedürftig werden, ein Knotenpunkt im Lebensverlauf. Sie brauchen dann die Unterstützung, die auch ihre geschlechtsbezogenen Bedürfnisse berücksichtigt.
- Ein weiterer Knotenpunkt ist der Eintritt ins Rentenalter. Es gibt weiterhin wesentliche Unterschiede in der Höhe der eigenständigen Alterssicherungsanwartschaften von Frauen und Männern. Der Unterschied ergibt sich vor allem aus den durchschnittlich noch immer kürzeren Erwerbszeiten und niedrigeren Entgelten von Frauen in der Vergangenheit. Bei Betrachtung der verschiedenen Altersgruppen zeigt sich jedoch zunehmend der gesellschaftliche Wandel. Jüngere Frauenjahrgänge haben tendenziell mehr Jahre in Erwerbstätigkeit aufzuweisen und erwerben dementsprechend höhere eigene Anwartschaften in den verschiedenen Alterssicherungssystemen.

An die Lebensverlaufsperspektive anknüpfend, beschreiben die Sachverständigen Leitbilder von Geschlecht und Arbeitsteilung, die Politik, Recht und gesellschaftlichen Normen zugrunde liegen. Sie attestieren, dass die bisherigen Leitbilder entweder die strukturellen Unterschiede fortschreiben oder Gleichheit im Erwerbsleben annehmen und dabei informelle Sorgearbeit vernachlässigen. Es fehle an einem Leitbild, das den Wünschen vieler Menschen entspricht, selbst im Lebensverlauf Sorgearbeit zu leisten und dennoch dauerhaft einer existenzsichernden Beschäftigung nachzugehen. Die Bundesregierung begrüßt daher den Vorschlag der Sachverständigenkommission, mit dem Erwerb-und-Sorge-Modell einen neuen Ankerpunkt für die Konzeption politischer Maßnahmen zu etablieren. Politik sollte den Problemen der aktuellen Aufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit begegnen und durch institutionelle und politische Rahmenbedingungen Frauen wie Männer dabei unterstützen, dass sie im Lebensverlauf gleichermaßen neben der Erwerbsarbeit auch private Sorgearbeit ausüben können. Der Gender Care Gap, der ausweist, wieviel Zeit Frauen für unbezahlte Sorgearbeit täglich mehr aufbringen, zeigt, dass unbezahlte Sorgearbeit sehr ungleich zwischen Frauen und Männern verteilt ist. Politik sollte Rahmenbedingungen dafür schaffen, dass eine partnerschaftliche Verteilung dieser Arbeit für Frauen und Männer gleichermaßen attraktiv ist.

Die Bundesregierung teilt darüber hinaus die Auffassung, dass es nicht Aufgabe der Gleichstellungspolitik ist, den Menschen ein bestimmtes Lebensmodell vorzugeben – sie sollte es aber ermöglichen, Lebensmodelle zu wählen und diese zu leben. Dazu sollten sowohl arbeitszeitrechtliche Regelungen als auch flankierende Leistungen gehören, die Einkommensausfälle soweit ausgleichen, wie es die Fürsorgepflicht erfordert. Dabei geht es darum, die Verwirklichung eines Arrangements, das viele Bürgerinnen und Bürger wünschen und das gesellschaftlich auch sinnvoll ist, zu unterstützen, soweit der Bund für diese Bereiche verfassungsrechtlich zuständig ist.

Mit dem Erwerb-und-Sorge-Modell auf Grundlage der Lebensverlaufsperspektive legt die Sachverständigenkommission ein Leitbild vor, an dem sich Maßnahmen der Gleichstellungspolitik konsistent ausrichten lassen. Bereits der Erste Gleichstellungsbericht konstatiert gleichstellungspolitische Inkonsistenzen vor allem im bestehenden Recht und strebt mit der Lebensverlaufsperspektive auch eine Harmonisierung von Gleichstellungs- und Familienpolitik an. Daran knüpft das Gutachten für den Zweiten Gleichstellungsbericht an, indem es die Idee von Partnerschaftlichkeit und einer neuen Vereinbarkeit von Beruf und Familie aus der Familienpolitik aufgreift und mit dem Erwerb-und-Sorge-Modell gleichstellungspolitisch in zehn Handlungsfeldern durchdekliniert. Mehr Konsistenz innerhalb der Gleichstellungspolitik und mehr Konsistenz von Gleichstellungs- und Familienpolitik macht Gleichstellungspolitik wirksamer und effizienter.

III. Ziele für die Gleichstellungspolitik

Die Sachverständigenkommission verwendet in ihrem Gutachten Indikatoren, mit denen ungleiche Verwirklichungschancen und die ungleiche Verteilung von Chancen und Risiken von Frauen und Männern identifiziert werden können. Dabei ist der Gender Pay Gap ein verbreiteter wichtiger Indikator, der eine Lohnlücke zwischen Frauen und Männern aufzeigt. Die Lohnlücke wird dabei als prozentualer Unterschied im durchschnittlichen Bruttostundenverdienst von Frauen bezogen auf den durchschnittlichen Bruttostundenverdienst von Männern ausgewiesen. Dieser Unterschied lag 2016 gesamtwirtschaftlich bei 21 Prozent. Statistisch lässt sich ermitteln, welche Faktoren diese Lohnlücke unter anderem bedingen. In der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2016 hat sich die Bundesregierung das Ziel gesetzt, den Verdienstabstand zwischen Frauen und Männern bis zum Jahr 2030 auf 10 Prozent zu senken. Hinter dieser sog. „unbereinigten“ Entgeltlücke stehen strukturelle Faktoren und erwerbsbiografische Unterschiede zwischen Frauen und Männern. Z. B. bewirken eine geschlechtsspezifische Berufswahl, eine geringere Präsenz von Frauen in Führungspositionen und familienbedingte Erwerbsunterbrechungen unterschiedliche durchschnittliche Entgelte von Frauen und Männern. Aber auch bei gleicher formaler Qualifikation und ansonsten gleichen Merkmalen beträgt der statistisch messbare Entgeltunterschied nach Angaben des Statistischen Bundesamtes immer noch 6 Prozent (sog. „bereinigte“ Entgeltlücke).

Neben den einkommensbezogenen Indikatoren stellt die Sachverständigenkommission einen neuen Indikator zur Zeitverwendung von Frauen und Männern. Mit dem sogenannten „Gender Care Gap“ wird der prozentuale Unterschied der durchschnittlichen täglichen Zeitverwendung von Frauen und Männern für unbezahlte Sorgearbeit ausgewiesen. Für die unbezahlte Sorgearbeit werden beim Gender Care Gap die Tätigkeiten der Haushaltsführung (einschließlich Reparaturarbeiten, Gartenpflege, Sorge für Tiere), Pflege und Betreuung von Kindern und Erwachsenen sowie ehrenamtliches Engagement und informelle Hilfen für andere Haushalte einbezogen – jeweils einschließlich der dazugehörigen Wegezeiten. Der Gender Care Gap wurde auf Basis der Daten der dritten Zeitverwendungserhebung aus den Jahren 2012 und 2013 ermittelt und liegt bei 52,4 Prozent. Frauen üben demnach ungefähr eineinhalb Mal so viel unbezahlte Sorgearbeit aus wie Männer - in absoluten Zahlen ausgedrückt sind das täglich im Durchschnitt 87 Minuten mehr.

Die Bundesregierung sieht darin einen Indikator für die Gleichstellung von Frauen und Männern. In dieser Zahl spiegelt sich die Tatsache, dass Männer häufiger in Vollzeit arbeiten und Frauen häufiger in (geringer) Teilzeit arbeiten, um Zeit für Hausarbeit und Kinderbetreuung zu haben. Sie ist allerdings auch vor dem Hintergrund privater Entscheidungen der Partner über die Aufteilung der Familienarbeit unter den vorgefundenen Rahmenbedingungen zu bewerten. Die daraus resultierenden niedrigeren Einkommen von Frauen über den Lebensverlauf führen zu niedrigeren eigenständigen Alterssicherungsansprüchen. Der Schlüssel zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt ist partnerschaftliche Teilung der Sorgearbeit.

Die von der Sachverständigenkommission ausgewiesenen Unterschiede bei gleichstellungspolitisch relevanten Indikatoren hinsichtlich der Gleichstellung insgesamt (Gender Equality Index), der Bruttostundenverdienste (Gender Pay Gap), des Gesamterwerbseinkommens im Lebensverlauf (Gender Lifetime Earnings Gap), der eigenständigen Alterssicherungsleistungen (Gender Pension Gap), der wöchentlichen Arbeitszeiten (Gender Time Gap) und der täglichen Zeitaufwendung für unbezahlte Care-Arbeit (Gender Care Gap) sind Indikatoren der Ungleichheit, auch wenn diese Ungleichheit teilweise auf unterschiedliche Präferenzen von Frauen und

Männern zurückzuführen ist. Die Bundesregierung sieht es als Ziel der Gleichstellungspolitik an, mit den richtigen politischen Rahmenbedingungen die Unterschiede zu reduzieren und die Lücken zu schließen, soweit sie Ausdruck ungleicher Verwirklichungschancen sind. Die Unterschiede stehen in Wechselwirkungen zueinander, und das Ziel, die Ungleichheiten zu beseitigen, muss für den jeweiligen Indikator mit jeweils unterschiedlichen, zum Teil sehr langen Zeithorizonten versehen werden.

Die Bundesregierung begrüßt, dass die Sachverständigenkommission neben den Zielgrößen konkrete Ziele zur Ausrichtung der Gestaltung von Erwerbs- und Sorgearbeit formuliert. Sie unterstützt damit den Aufbau eines Monitorings für die Gleichstellungspolitik. Es ist in den letzten Jahren zur guten Praxis geworden, die Wirksamkeit von politischen, auch von gleichstellungspolitischen, Maßnahmen zu evaluieren. So wurden die ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen im Auftrag des Bundesfamilien- und des Bundesfinanzministeriums umfassend wissenschaftlich evaluiert und im Gesetz zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst sind Evaluationen ebenso vorgesehen wie zum Beispiel beim ElterngeldPlus oder dem Hilfetelefon bei Gewalt gegen Frauen. In der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2016 hat die Bundesregierung das Ziel beschlossen, dass der Anteil von Frauen in Aufsichtsräten der börsennotierten und voll mitbestimmungspflichtigen Unternehmen bis zum Jahr 2030 auf 30 Prozent erhöht werden soll. Ziele sind für die Evaluation eine unabdingbare Voraussetzung, Indikatoren für die Zielerreichung eine weitere. Für beides macht die Sachverständigenkommission einen ersten Aufschlag und bietet damit die Grundlage dafür, auch für die Gleichstellungsberichterstattung und deren Umsetzung ein über die sich der Stellungnahme anschließenden Bilanz hinausgehendes Monitoring aufzubauen. Dies sollte bei der Konzeption folgender Gleichstellungsberichte von Anfang an berücksichtigt werden.

Ziele tragen dazu bei, verständlich und sichtbar zu machen, was Gleichstellungspolitik will. Die Gleichstellungspolitik der Bundesregierung verfolgt Ziele wie die einer eigenständigen Existenzsicherung für Frauen, eine neue umfassende Vereinbarkeit von Familie und Beruf und gleiche Löhne für gleiche und gleichwertige Arbeit. Hinzu kommt der Schutz von Frauen vor Gewalt. Die Formulierung gleichstellungspolitischer Ziele zeigt auch, dass sich Gleichstellungspolitik an ihren Wirkungen messen lassen sollte und auch messen lassen kann.

Die Gleichstellungspolitik der Bundesregierung steht mit ihren Zielsetzungen im Einklang mit Zielsetzungen der internationalen Staatengemeinschaft sowie der Europäischen Union.

Zahlreiche Vorgänge und Institutionen auf internationaler Ebene prägen die politische und sachliche Entwicklung der Themen. Eigenständigen Existenzsicherung für Frauen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und Verbesserungen der Qualität der Arbeit standen unter anderem im Fokus der deutschen G7- (2015) und G20-Präsidentschaft (2017). Die Frauenrechtskommission der Vereinten Nationen machte die Herausforderungen für Frauen auf einem sich verändernden Arbeitsmarkt zum Hauptthema ihrer 61. Sitzung 2017.

Im September 2015 haben alle Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen die Agenda 2030 verabschiedet, die seitdem den zentralen und universell gültigen Umsetzungsplan für nachhaltige Entwicklung darstellt. In ihren 17 globalen Zielen (Sustainable Development Goals, SDGs) strebt die Agenda unter anderem danach, die Menschenrechte aller zu realisieren und die Gleichstellung der Geschlechter und das Empowerment von Frauen zu erreichen. Die Staatengemeinschaft setzt sich darin zum Ziel alle Formen von Gewalt gegen Frauen und Mädchen, zu beenden, unbezahlte Sorgearbeit durch Bereitstellung von Infrastruktur und sozialem Schutz zu berücksichtigen und zugleich partnerschaftliche Sorge und geteilte Haushaltsarbeit ebenso wie den gleichberechtigten Zugang zu Führungspositionen in Wirtschaft und Gesellschaft zu fördern. Neben dem hierfür zentralen SDG 5 finden sich in der gesamten Agenda viele Querbezüge zu den Rechten, Chancen und Bedürfnissen von Frauen und Mädchen. Die Bundesregierung hatte sich in den Verhandlungen um die Agenda 2030 für ein eigenes Ziel zur Geschlechtergerechtigkeit stark gemacht und setzt sich national wie international für eine ambitionierte Umsetzung aller 17 SDGs ein.

Auch das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau der Vereinten Nationen (CEDAW) setzt als wichtigstes völkerrechtliches Menschenrechtsinstrument für Frauen grundlegende gleichstellungspolitische Maßstäbe, denen sich Deutschland verpflichtet hat. Der Staat darf nicht gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstoßen, er muss aber auch aktiv dafür sorgen, faktische Chancengleichheit in der gesellschaftlichen Realität zu erreichen. Bei der Anhörung anlässlich der Präsentation des kombinierten 7. und 8. Staatenberichts vor dem CEDAW-Ausschuss im Februar 2017 würdigte der Ausschuss Deutschlands positive gleichstellungspolitische Fortschritte in den vergangenen Jahren. Gleichzeitig enthalten die abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses, die Grundlage für die Erstellung des 9. Staatenbericht sein werden, zahlreiche konkrete Empfehlungen zur Erreichung von faktischer Gleichstellung, die sich mit Empfehlungen der Sachverständigenkommission für den Zweiten Gleichstellungsbericht weitgehend decken.

Die Gleichstellung der Geschlechter und gleichberechtigte Teilhabe von Frauen sind zudem zentrale Bestandteile der Resolution 1325 zu Frauen, Frieden, Sicherheit des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2000 sowie ihrer Nachfolgeresolutionen. Am 11. Januar 2017 stimmte das Bundeskabinett dem Umsetzungsbericht zum ersten Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung von Resolution 1325 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen für den Zeitraum 2013 bis 2016 zu und beschloss zugleich den zweiten Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung von Resolution 1325 zu Frauen, Frieden, Sicherheit des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen für den Zeitraum 2017 bis 2020. Damit bekräftigte die Bundesregierung ihr fortgesetztes Engagement für die Agenda Frauen, Frieden, Sicherheit. Das verbindende Leitthema des ersten Aktionsplans – die Beteiligung von Frauen an Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedenskonsolidierung – wird auch im zweiten Aktionsplan weitergeführt. Die Bundesregierung wird sich im Rahmen der Umsetzung des Aktionsplans und in Übereinstimmung mit CEDAW-Artikel 4(1) weiterhin dafür einsetzen, dass Frauen wie Männer im nationalen sowie internationalen Rahmen gleichberechtigt an allen Phasen der Konfliktprävention, der Friedensprozesse und des Wiederaufbaues mitarbeiten. Weitere Ziele des Aktionsplans sind eine geschlechtergerechte Personalentwicklung in der Außen-, Entwicklungs-, Sicherheits-, Verteidigungs- und Gleichstellungspolitik sowie die Erhöhung des Frauenanteils bei deutschem Militär-, Polizei- und zivilem Personal in internationalen Organisationen bzw. die Konsolidierung des Anteils sekundierter Frauen in Friedensmissionen.

Die Europäische Kommission hat im Dezember 2015 ihre Prioritäten für die Gleichstellungspolitik auf EU-Ebene für die Jahre 2016 bis 2020 in der Form eines Arbeitspapiers „Strategisches Engagement für die Gleichstellung“ vorgestellt, die sie durch (nicht)legislative Maßnahmen, Gender Mainstreaming, Durchsetzung bestehenden EU-Rechts, besserer Datensammlung und Best Practice Austausch erreichen will. Dazu gehört die Arbeitsmarktbeteiligung und wirtschaftliche Unabhängigkeit von Frauen zu erhöhen, Frauenarmut, Entgelt- und Rentenungleichheit zu reduzieren, die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an Führungspositionen zu fördern und Gewalt gegen Frauen zu bekämpfen. Die Bundesregierung begrüßt und teilt diese Prioritäten, bedauert aber, dass die Kommission ihre bisherige Gleichstellungsstrategie nicht in Form einer offiziellen Kommissionsmitteilung erneuert hat.

Die Gleichstellungspolitik der Bundesregierung steht damit in einer Linie mit gleichstellungspolitischen Zielsetzungen, die sich die internationale Staatengemeinschaft oder die Europäische Union gesetzt haben.

IV. Gleichstellung als „nicht erreichtes Ziel“

Seitdem die Sachverständigenkommission für den Ersten Gleichstellungsbericht die Arbeit an ihrem Gutachten beendet hat, hat es erhebliche Fortschritte in der Gleichstellungspolitik gegeben:

- So ist das „Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im Öffentlichen Dienst“ am 1. Mai 2015 in Kraft getreten.
- Der Grundsatz „Nein heißt Nein“ wurde 2016 im Strafrecht verankert und stärkt die sexuelle Selbstbestimmung vor allem von Frauen. Die Istanbul-Konvention des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt kann noch in der 18. Legislaturperiode ratifiziert werden.
- Die Unterstützung bei ungewollter Kinderlosigkeit wurde gemeinsam mit vielen Bundesländern verbessert.
- Durch das neue ElterngeldPlus und den Partnerschaftsbonus wird es jungen Familien erleichtert, sich von Anfang an gemeinsam um ihre Kinder zu kümmern.
- Mit dem „Gesetz zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf“ wurden zum 1. Januar 2015 die Möglichkeiten von Pflegezeit- und Familienpflegezeitgesetz weiterentwickelt und die bis zu zehntägige Auszeit für Angehörige (kurzzeitige Arbeitsverhinderung), mit einer Lohnersatzleistung der Pflegeversicherung gekoppelt. Die Aufteilung von Pflegeverantwortung wird durch die neuen Regelungen gefördert. Die Änderungen im Pflegezeitgesetz und im Familienpflegezeitgesetz ermöglichen flexible individuelle Kombinationsmöglichkeiten. Sie unterstützen Männer darin, bei der Pflege Angehöriger mehr Verantwortung zu übernehmen.
- Seit dem 1. Januar 2015 gilt ein flächendeckender gesetzlicher Mindestlohn. Seit dem 1. Januar 2017 beträgt er 8,84 Euro brutto je Zeitstunde für das ganze Bundesgebiet. Er verbessert die Einkommenslage vieler Frauen und Männer und trägt zur Verbesserung der eigenständigen Existenzsicherung gerade von Frauen bei, die überproportional oft in Berufen mit niedrigen Löhnen arbeiten.

- Die Bundesregierung hat mit drei Pflegestärkungsgesetzen die soziale Pflegeversicherung umfassend erneuert und die Leistungen um mehr als 5 Milliarden Euro pro Jahr verbessert. Der neue Pflegebedürftigkeitsbegriff, das neue Begutachtungsinstrument und die fünf neuen Pflegegrade berücksichtigen den individuellen Unterstützungsbedarf deutlich besser als zuvor. Die Pflegebedürftigen und ganz besonders an Demenz Erkrankte erhalten deutlich höhere Leistungen als bisher. Pflegende Angehörige erhalten deutlich mehr Unterstützung und Wahlmöglichkeiten bei der Pflege sowie erweiterte Ansprüche insbesondere in der Renten- und Arbeitslosenversicherung.
- Der Gesetzgeber hat mit dem Ersten Pflegestärkungsgesetz im Recht der Pflegeversicherung eindeutig klargestellt, dass die Bezahlung tarifvertraglich vereinbarter Vergütungen (sowie entsprechender Vergütungen nach kirchlichen Arbeitsrechtsregelungen) in Verhandlungen über die Vergütung von Pflegeeinrichtungen nicht als unwirtschaftlich abgelehnt werden darf. Darüber hinaus müssen die Einrichtungen nachweisen, dass sie Tariflöhne auch tatsächlich zahlen, wenn sie dies bei Vereinbarungen mit den Kostenträgern proklamieren. Mit dem Dritten Pflegestärkungsgesetz wurden diese Regelungen auch auf nicht tarifgebundene Einrichtungen ausgeweitet.
- Die Bundesregierung hat den qualitativen und quantitativen Kita-Ausbau vorangetrieben.
- Durch das am 10. März 2017 in Kraft getretene Gesetz zur Verbesserung des Schutzes gegen Nachstellungen werden Opfer von Nachstellungen („Stalking“) und Gewalt besser geschützt.

Mit diesen Maßnahmen wurde ein großer Teil der Empfehlungen aus dem Ersten Gleichstellungsbericht umgesetzt und darüberhinausgehende Vorhaben realisiert. Die Bilanz zum Ersten Gleichstellungsbericht (Anlage zu dieser Stellungnahme) gibt einen Überblick über die Fortschritte seit dem Ersten Gleichstellungsbericht. Dabei ist zu beachten, dass der Erste Gleichstellungsbericht wie andere Berichte auch nicht den Anspruch auf vollständige Umsetzung haben kann, aber den Anspruch, Ausgangspunkt der politischen Willensbildung zur Weiterentwicklung von Gleichstellungspolitik zu sein. Die Bilanz zum Ersten Gleichstellungsbericht zeigt, dass dieser Anspruch eingelöst wurde und der Erste Gleichstellungsbericht eine große Wirkung entfaltet hat.

Die Bundesregierung sieht Politik als Prozess stetiger Fortentwicklung an und teilt die Einschätzung der Kommission, dass trotz der gemachten Fortschritte Gleichstellung weiterhin ein anzustrebendes Ziel ist. Das Gutachten zeichnet sich dadurch aus, dass es nicht theoretisch Zielvorstellungen herleitet, sondern für seine Empfehlungen von der Lebenswirklichkeit der Menschen in unserem Land und dem regulatorischen Ist-Zustand ausgeht und Empfehlungen entwickelt.

Diese Empfehlungen, zum Beispiel zur Erweiterung des Geltungsbereiches für das Gesetz zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst, sollten nach Auswertung der geplanten Evaluationen der aktuell geltenden Regelungen bei den Überlegungen zur Weiterentwicklung geprüft werden. Das gilt auch für die Empfehlungen zum weiteren quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Förderung von Frauen, die nach längeren Erwerbsunterbrechungen wieder in den Beruf einsteigen.

Die Weiterentwicklung der Gleichstellungspolitik sollte dabei im Dialog mit den Ländern und Kommunen, den Sozialpartnern, der Zivilgesellschaft und den Frauen und Männern im Land erfolgen. Es liegt in der gemeinsamen Verantwortung aller, nicht beim Erreichten stehen zu bleiben, sondern Frauen und Männer gleiche Verwirklichungschancen zu ermöglichen. Die Bundesregierung begrüßt daher, dass die Sachverständigenkommission in einigen Empfehlungen zeigt, wie dieser Verantwortung durch Beiträge aller beteiligten gesellschaftlichen Gruppen Rechnung getragen werden kann.

V. Gleichstellung und Zeitpolitik

Mit der Bitte an die Sachverständigenkommission für den Ersten Gleichstellungsbericht, Empfehlungen für eine Gleichstellungspolitik in Lebensverlaufsperspektive zu entwickeln, wurde unter anderem das Ziel verfolgt, Gleichstellungspolitik stärker mit der Familienpolitik zu synchronisieren. Der Erste Gleichstellungsbericht konnte so im Einklang mit dem Siebten Familienbericht gelesen werden, der anhand dieser Lebensverlaufsperspektive Grundzüge einer familienfreundlichen Zeitpolitik darstellt. Die damalige Bundesregierung sah sich durch den Bericht in den Weichenstellungen der Familienpolitik bestätigt, Zeitpolitik als Teil der Gesellschaftspolitik insgesamt zu verstehen, da Wohlstand auch am Zugang zur Ressource Zeit gemessen werden kann. Gleichstellungspolitisch interpretiert ist der gleiche Zugang zur Ressource Zeit ein Ausdruck von gleichen Verwirklichungschancen und damit ein Ausdruck von Gleichberechtigung. Daher begrüßt die Bundesregierung, dass die Sachverständigenkommission auch im Zweiten Gleichstellungsbericht zeitpolitische Maßnahmen empfiehlt.

Dies setzt sich in der Empfehlung der Sachverständigenkommission fort, den Gender Care Gap als neuen Indikator für Gleichstellung zu nutzen. Zeitpolitische Vorschläge ziehen sich durch das Gutachten mit Empfehlungen wie der Einführung einer Wahlarbeitszeit, einer öffentlichen Debatte über Vorstellungen von Vollzeit, der Einführung einer Vaterschaftsfreistellung, der Einführung einer Familienarbeitszeit, erweiterte Freistellungsoptionen für pflegende Angehörige und dem grundlegenden Ansatz von Zeitbudgets für Sorgearbeit. Die Empfehlungen der Sachverständigenkommission zielen insbesondere auch darauf ab, berufstätige Eltern mit Kindern zu unterstützen. Sie sollen laut Kommission die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Mütter wie für Väter verbessern und eine gleichmäßige Aufteilung der Aufgaben in Familie und Beruf erleichtern. Zudem sollen damit sowohl eine aktive Vaterschaft ermöglicht als auch Mütter in ihrer Erwerbstätigkeit – als Voraussetzung für eine individuelle Existenzsicherung – gestärkt werden. Die Sachverständigenkommission schlägt weiterhin einen Anspruch auf öffentliche Förderung von Zeitbudgets dann vor, wenn Einkommensverluste zu kompensieren sind, die auf gesellschaftlich notwendige Sorge für andere Personen, vor allem in der Pflege, zurückgeht.

Die Bundesregierung teilt das Ziel, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Mütter wie für Väter im Rahmen zur Verfügung stehender Mittel zu verbessern und eine gleichmäßige Aufteilung der Aufgaben in Familie und Beruf anzustreben. Bereits der Vierte Tragfähigkeitsbericht stellt fest, dass die Partnerschaftlichkeit und die eigenständige Existenzsicherung von Frauen und Männern im Zentrum einer modernen Familienpolitik stehen sollten und verweist darauf, dass eine an diesen Zielen ausgerichtete Gestaltung familienbezogener Leistungen auch Wachstum und Beschäftigung in Deutschland weiter verbessern und durch Refinanzierungseffekte positive Wirkungen auf die öffentlichen Finanzen entfalten kann.

Wie Familienarbeit in der Partnerschaft organisiert wird und welche Arbeitszeitmodelle gewählt werden, sind primär private Entscheidungen der Bürgerinnen und Bürger. Diese Entscheidungen werden aber vor dem Hintergrund bestehender Angebote und Möglichkeiten getroffen. Darauf weist auch der Regierungsbericht „Gut leben“ hin. Wunsch und Wirklichkeit liegen hierbei noch oft auseinander. Eine gleichberechtigte Aufteilung der Aufgaben in Familie und Beruf können danach nur wenige Paare tatsächlich umsetzen. Außerdem zeigen Studien, dass auch die Einkommensverteilung zwischen den Partnern vor der Geburt des Kindes eine wichtige Rolle für die spätere Aufgabenteilung spielt. Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen in diesem Bereich ist es, verlässliche Rahmenbedingungen für eine gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Mütter und Väter zu schaffen, die beiden Eltern ermöglichen, ihre Wünsche nach Zeit für Familie und Beruf zu erfüllen.

Aus dem Ziel gleicher Verwirklichungschancen und aufgrund der unterschiedlichen Anforderungen an Erwerbs- und Sorgearbeit im Lebensverlauf ergibt sich die Notwendigkeit flexibler, reversibler Arrangements von Arbeit und Familie. Die Bundesregierung sieht die Notwendigkeit, Angebote zu unterbreiten, die Frauen und Männern immer wieder die Möglichkeit geben, das Leben nach ihren Vorstellungen und Wünschen in den jeweiligen Lebensphasen neu zu gestalten. Mit dem Memorandum „Familie und Arbeitswelt – Die NEUE Vereinbarkeit“ hat die Bundesregierung gemeinsam mit Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften einen wegweisenden Konsens zur Bedeutung partnerschaftlicher Vereinbarkeit und einer lebensphasenorientierten Arbeitszeitgestaltung erreicht.

Die Sachverständigenkommission schlägt einen Anspruch auf öffentliche Förderung von Zeitbudgets dann vor, wenn Einkommensverluste zu kompensieren sind, die auf gesellschaftlich notwendige Sorge für andere Personen, vor allem in der Pflege, zurückgeht. Die Einführung solcher Budgets ist als ein Ansatz zur Weiterentwicklung der Zeitpolitik politisch weiter zu diskutieren.

VI. Gleichstellung in der Pflege

Die Sachverständigenkommission beschreibt sowohl den Eintritt eines Pflegefalls in der Familie als auch die eigene Pflegebedürftigkeit als gleichstellungspolitisch relevante Übergangsphasen im Lebensverlauf. Sie zeichnet damit die von der Bundesregierung zuletzt betriebene Erweiterung des Vereinbarkeitsbegriffs um Pflege in der Familie nach. Die Bundesregierung begrüßt die Vielseitigkeit der sich daran anschließenden Analyse dieser Übergangsphasen. Im Gutachten wird Pflege gleichstellungspolitisch sowohl aus Sicht der Angehörigen, aus Sicht der Pflegebedürftigen, aus Sicht der in der Pflege Tätigen als auch aus Sicht der systematischen Einordnung von Pflege im Sozialstaat betrachtet.

Wenn Menschen der Pflege und Unterstützung bedürfen, müssen die Pflegebedürftigen und die Angehörigen entscheiden, ob und inwieweit Pflegeaufgaben durch die Familie selbst übernommen werden und an welchen Stellen sie sich um professionelle Unterstützung bemühen. Aus dieser Entscheidung heraus ergeben sich Kon-

sequenzen für die Berufstätigkeit derjenigen Familienmitglieder, die Pflegeaufgaben übernehmen. Die Entscheidungen werden zum einen unter der Unsicherheit getroffen, wie sich der pflegerische Aufwand entwickelt. Zum anderen hängen diese Entscheidungen von Rahmenbedingungen wie dem Angebot professioneller Pflegedienstleistungen vor Ort, dem Versicherungsstatus der zu Pflegenden und den zu erwartenden Kosten der Pflege ab.

Pflegende Angehörige zu entlasten und zu unterstützen, ist ein wichtiges Anliegen der Bundesregierung. Sie erkennt die in den Familien erbrachten Leistungen an. Verschiedene Maßnahmen zielen darauf ab, eine eigenständige Existenzsicherung auch bei der Übernahme von Pflegeaufgaben zu ermöglichen. Eine gut ausgestattete und leistungsfähige professionelle Pflege hilft darüber hinaus Familien, Erwerbstätigkeit und Pflege zu vereinbaren und entlastet die in der professionellen Pflege tätigen Frauen und Männer.

Die Bundesregierung begrüßt, dass Männer zunehmend familiäre und professionelle Pflege übernehmen und teilt die Auffassung der Sachverständigenkommission, dass Maßnahmen, die die Beteiligung von Männern an der Pflege ermöglichen, weiter politisch unterstützt werden sollten.

Mit dem „Gesetz zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf“ sind zum 1. Januar 2015 wesentliche Verbesserungen der Vereinbarkeit von Pflege und Beruf

im Pflegezeitgesetz, im Familienpflegezeitgesetz sowie im Elften Buch Sozialgesetzbuch umgesetzt worden. Die bereits bestehenden Regelungen im Pflegezeitgesetz und im Familienpflegezeitgesetz wurden miteinander verzahnt und weiterentwickelt. Darunter fällt der neue Anspruch auf Pflegeunterstützungsgeld für bis zu zehn Arbeitstage für Menschen, die für einen pflegebedürftigen nahen Angehörigen in einer akut aufgetretenen Pflegesituation eine bedarfsgerechte Pflege organisieren oder eine pflegerische Versorgung in dieser Zeit sicherstellen, sowie der Rechtsanspruch auf Familienpflegezeit und die Möglichkeit eines zinslosen Darlehens für die Zeit der Freistellungen auch nach dem Pflegezeitgesetz. Auch sind Freistellungen nunmehr möglich für die Begleitung naher Angehöriger in der letzten Lebensphase und für die Betreuung minderjähriger pflegebedürftiger naher Angehöriger.

Die Sachverständigenkommission für den Siebten Altenbericht setzt sich für eine gleichberechtigte Verteilung der Aufgaben von Sorge und Pflege zwischen Frauen und Männern ein: Auch für Männer muss es demnach selbstverständlich werden, innerhalb und außerhalb der Familie Aufgaben der Sorge, Pflege und Unterstützung zu übernehmen. Darauf aufbauend empfiehlt die Sachverständigenkommission für den Zweiten Gleichstellungsbericht die konsistente Gestaltung gemischter Betreuungsarrangements in der Pflege, verstanden als ambulante und (teil-) stationäre Unterstützungsangebote, die kurzfristig und quartiersnah verfügbar sind und bedarfsgerecht sowie schnittstellensensibel kombiniert werden können.

Die von den Sachverständigen geforderte Abkehr von einer Pflege in der Familie hin zu einem Pflegesystem, das sich vor allem auf professionelle Angebote stützt, ist mit den Zielen und Aufgaben der Pflegeversicherung nicht vereinbar. Die Pflegeversicherung soll mit ihren Leistungen vorrangig die häusliche Pflege und deshalb auch die Pflegebereitschaft der Angehörigen und Nachbarn unterstützen. Sie setzt dabei jedoch keine Priorität auf die Inanspruchnahme der Pflegegeldleistung, sondern überlässt es den Betroffenen, für welche Leistungsart – durch professionelle Pflegekräfte erbrachte Sachleistungen, Geldleistungen oder eine Kombination beider Leistungsarten – sie sich entscheiden. Insoweit sieht die Pflegeversicherung schon seit ihrem Bestehen die Möglichkeit gemischter Betreuungsarrangements vor.

Diese Möglichkeiten für gemischte Betreuungsarrangements in der häuslichen Pflege sind durch die drei Pflegestärkungsgesetze erheblich ausgeweitet worden. Diese Gesetze haben die Leistungen der Pflegeversicherung dauerhaft um über 5 Milliarden Euro pro Jahr erhöht - insbesondere für die häusliche Pflege. Zudem können jetzt die verschiedenen Leistungen in der häuslichen Pflege flexibler entsprechend des individuellen Bedarfs miteinander kombiniert werden. Für die häusliche Pflege stehen vielfältige Angebote zur Wahl: Pflegegeld und/oder Pflegesachleistung durch ambulante Pflegedienste, Verhinderungspflege, Tages- und Nachtpflege, Kurzzeitpflege, Angebote zur Entlastung im Alltag, zusätzliche Leistungen für ambulante Wohngruppen, Pflegehilfsmittel, wohnumfeldverbessernde Maßnahmen, Anschubfinanzierung für die Gründung von Wohngruppen, Pflegekurse und weitere Leistungen für Pflegepersonen wie die soziale Sicherung der Pflegepersonen (insbesondere bei Renten- und Arbeitslosenversicherung), Beratung auch für Angehörige. Hervorzuheben ist auch, dass mit dem Gesetz zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf wichtige Weiterentwicklungen und Verbesserungen im Pflegezeitgesetz und Familienpflegezeitgesetz eingeführt wurden. Die Bundesregierung setzt damit auch eine Feststellung des Berichts der Siebten Altenberichtskommission um, wonach eine zukunftsorientierte Pflegepolitik auf eine bessere Vereinbarkeit von Sorge- und Erwerbsarbeit für Frauen und

Männer abzielen muss. Sie wird weitere Verbesserungen der Rahmenbedingungen prüfen und in diesem Zusammenhang auch prüfen, wie zugunsten von Familien weitere Spielräume für mehr Zeitsouveränität geschaffen werden können.

Die Bundesregierung folgt auch dem Vorschlag der Sachverständigenkommission und erleichtert die Errichtung neuer Pflegestützpunkte, die Betreuungsarrangements unterstützen, die die Lebenssituation der informell Pflegenden stärker berücksichtigen. Die neuen Pflegestützpunkte sollten sich in ihrer Beratung auch und gerade an Männer richten. Die vom GKV-Spitzenverband bis zum 31. Juli 2018 zu erstellende Richtlinie zur einheitlichen Durchführung der Pflegeberatung nach § 7a SGB XI könnte diesen Aspekt mit aufgreifen.

In den vergangenen Jahren hat die Bundesregierung zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements für ältere Menschen sowie gemischter Betreuungsarrangements bereits eine Reihe von Projekten gefördert, u. a. das Projekt „PEQ – Pflege, Engagement und Qualifizierung“, in dessen Rahmen der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. ein praxisorientiertes Handbuch für Schulungen von Ehrenamtlichen im Umfeld von Pflege erarbeitet hat.

Die Bundesregierung stimmt mit der Sachverständigenkommission zudem darin überein, dass angemessene Rahmenbedingungen geschaffen werden müssen, um dem Wunsch der Pflegebedürftigen zu entsprechen, unter Berücksichtigung der eigenen Identität und geschlechtsbezogener Bedürfnisse würdevoll gepflegt zu werden. Bereits jetzt werden in der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung zum Altenpflegegesetz „interkulturelle Aspekte“ und „Sexualität im Alter“ als Unterrichtsthemen verpflichtend verlangt. Es ist zu prüfen, inwieweit diese Kompetenzen in der Pflege ausgebaut werden können.

Berufe in der Pflege sind als soziale Berufe zum einen weiblich dominierte Berufe. Zum anderen sind qualitativ hochwertige professionelle Pflegeangebote Voraussetzung für die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf. Da Sorgearbeit und auch informelle Pflege zwischen den Geschlechtern immer noch sehr ungleich verteilt ist, ist die Verbesserung der Situation der im Pflegebereich Beschäftigten auch zur Verbesserung der Vereinbarkeit von gleichstellungspolitischer Relevanz. Die Pflegestärkungsgesetze und das geplante Pflegeberufereformgesetz sind daher auch wichtige gleichstellungspolitisch wirksame Meilensteine. Neben der Schulgeldfreiheit und einer angemessenen Ausbildungsvergütung wird die im Pflegeberufereformgesetz vorgesehene Möglichkeit einer generalistisch ausgerichteten Pflegeausbildung zusätzliche Einsatz- und Aufstiegsmöglichkeiten eröffnen und steht für Anerkennung und Wertschätzung der Pflegefachkräfte. Hiervon soll insbesondere die Altenpflege profitieren. Mit dem Zweiten Pflegestärkungsgesetz sind zudem Regelungen für die wissenschaftliche Erarbeitung eines neuen Personalbemessungsverfahrens für Pflegeeinrichtungen durch die Pflegeselbstverwaltung eingeführt worden. Die Sachverständigenkommission sieht darin eine weitere gleichstellungspolitische Chance. Die Bundesregierung unterstützt die Umsetzung dieses Auftrags, damit die Chance genutzt werden kann.

Die Aufwertung der sozialen Berufe ist ein wichtiges Anliegen der Bundesregierung. Sie wiederholt auch hier ihre Auffassung aus der Stellungnahme zum Siebten Altenbericht, dass für soziale Berufe vorausschauende Politik unter anderem auf attraktivere Arbeitsbedingungen in diesen Berufen abzielen sollte.

VII. Ausbau von Betreuungsangeboten für Kinder

So wie die Pflege hat auch die Kinderbetreuung mehrere gleichstellungspolitische Dimensionen. Eine gute Betreuungsinfrastruktur ermöglicht einerseits die Erwerbstätigkeit beider Eltern und damit einen höheren und gesicherten Lebensstandard der ganzen Familie. Andererseits ist die große Mehrheit der im Bereich der Kinderbetreuung Tätigen weiblich. Die Rahmenbedingungen für und das grundlegende Verständnis von der Arbeit in diesem Bereich betreffen also vornehmlich Frauen, wenngleich auch Väter eine gute Kinderbetreuung als eine elementar wichtige Unterstützung ihrer Erwerbstätigkeit ansehen und in Berufen der frühkindlichen Erziehung inzwischen 5 Prozent Männer arbeiten. Die Bundesregierung wird ihre Vereinbarkeits- und Gleichstellungspolitik daher weiter an Frauen und Männer richten.

Die Sachverständigenkommission wertet die Einführung des Rechtsanspruchs auf Förderung eines Kindes in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege ab Vollendung des ersten Lebensjahrs als familien- und gleichstellungspolitischen Meilenstein. Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der Sachverständigenkommission, dass beim Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur viel erreicht worden ist.

Der Rechtsanspruch wurde von Bund, Ländern und Kommunen mit einem Ausbau der Kapazitäten für die Kindertagesbetreuung unterlegt. Der Bund hat in den letzten Jahren in den Ausbau investiert – durch das Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“ mit insgesamt 3,28 Milliarden Euro. Die Bundesregierung hat am 14. Dezember 2016 den Entwurf des Gesetzes zum weiteren quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung im Bundeskabinett verabschiedet, um die Grundlage dafür zu schaffen, das Sondervermögen

„Kinderbetreuungsausbau“ von 2017 bis 2020 um weitere 1,126 Milliarden Euro aufzustocken. Der Deutsche Bundestag hat am 27. April 2017 das Gesetz zum weiteren quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung beschlossen. Auf Wunsch der Länder wurden die Bewilligungs- und Umsetzungsfristen um jeweils ein Jahr verlängert, um den Akteuren vor Ort einen größeren zeitlichen Spielraum zu ermöglichen.

Zudem unterstützt der Bund die Länder und Kommunen in den Jahren 2009 bis 2018 mit insgesamt 6,26 Milliarden Euro an Betriebskostenzuschüssen. Durch den Wegfall des Betreuungsgeldes erhalten die Länder bis 2018 außerdem die frei werdenden Mittel in Höhe von rund zwei Milliarden Euro für Zwecke der Kinderbetreuung.

Der Bund unterstützt Länder und Kommunen mit insgesamt 14,4 Milliarden Euro für den Zeitraum von 2007 bis 2020 für den Ausbau und Betrieb der Kindertagesbetreuung.

Bundesweit ist der Anteil der Kinder unter drei Jahren in der Kindertagesbetreuung (Ganztags- oder Teilzeitbetreuung) auf knapp 33 Prozent (Stand 2016) gestiegen. Das bedeutet einen Anstieg um 20 Prozentpunkte seit 2006. In der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2016 hat sich die Bundesregierung das Ziel gesetzt, die Ganztagsbetreuung der unter Dreijährigen von derzeit rund 16 Prozent auf 35 Prozent im Jahre 2030, die der Drei- bis Fünfjährigen von derzeit rund 45 Prozent 60 Prozent im Jahre 2020 und 70 Prozent im Jahre 2030 zu erhöhen.

Die Sachverständigenkommission beschreibt die großen lokalen Disparitäten und weist gleichzeitig darauf hin, dass daraus nicht zwingend auf gedeckte und ungedeckte Bedarfe in einzelnen Regionen zu schließen sei. Aus Sicht der Bundesregierung sollte daher eine gute örtliche Bedarfsplanung auch den gewünschten Betreuungsumfang sowie die Inklusion von Kindern mit Behinderungen und deren spezifische Bedarfe berücksichtigen. Die Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsangeboten darf nicht vom Wohnort abhängen.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt, beim weiteren Ausbau auch Angebote für zeitlich flexible Bedarfe der Eltern zu schaffen und die Qualität der Betreuung in Kindertageseinrichtungen zu sichern. Die Qualität der Kindertagesbetreuung hat sich im Zuge des Ausbaus zwar nicht verschlechtert - so konnten die Personalschlüssel leicht verbessert und die Qualifikation der Fachkräfte konstant gehalten werden. Dennoch teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass hier ein Weiterentwicklungsbedarf besteht, um das Potenzial qualitativ hochwertiger Kindertagesbetreuung voll ausschöpfen zu können.

Daher haben Bund und Länder im November 2014 einen gemeinsamen Prozess zur Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung initiiert. Grundlage des Qualitätsentwicklungsprozesses ist das Communiqué „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“, das zentrale Bereiche identifiziert, für die konkrete Qualitätsziele verabredet werden sollen. Dazu zählen beispielsweise ein guter Fachkraft-Kind-Schlüssel, qualifizierte Fachkräfte, die Stärkung der Leitung, die Umsetzung inklusiver frühkindlicher Bildung, die Gesundheitsförderung oder die Weiterentwicklung der Kindertagespflege. Im Rahmen dessen wurde im November 2016 auf der Bund-Länder-Konferenz der für Kindertagesbetreuung zuständigen Fachministerinnen und Fachminister ein Zwischenbericht von Bund und Ländern vorgelegt, der Handlungsziele und Entwicklungsperspektiven dazu beschreibt. Die im Anschluss daran erarbeiteten Eckpunkte für ein Qualitätsentwicklungsgesetz wurden im Mai 2017 von der Jugend- und Familienministerkonferenz der Länder beschlossen.

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der Sachverständigenkommission, dass es einen Bedarf von flexiblen Betreuungszeiten sowie Betreuung in Randzeiten und an Wochenenden gibt. Das Bundesfamilienministerium unterstützt daher seit Januar 2016 Familien mit dem Bundesprogramm „KitaPlus: Weil gute Betreuung keine Frage der Uhrzeit ist“. Von Beginn der Betreuung bis in den Schulhort werden zusätzliche, am Bedarf der Familien ausgerichtete Betreuungsangebote in Hort- und Kindertageseinrichtungen sowie in der Kindertagespflege geschaffen. Der Bund stellt von 2016 bis Ende 2018 insgesamt 100 Millionen Euro dafür zur Verfügung. Neben Personalmitteln kann unter anderem auch die Ausstattung, die für die Umsetzung des erweiterten Angebots erforderlich ist, gefördert werden.

Für ein am Bedarf der Eltern orientiertes Betreuungsangebot spielt die Kindertagespflege als zeitlich flexible und familiennahe Betreuungsform eine zentrale Rolle. Daher ist es Ziel der Bundesregierung die Rahmenbedingungen der Kindertagespflege zukunftsorientiert auszugestalten. Nachdem im Aktionsprogramm Kindertagespflege besonders der quantitative Ausbau der Kindertagespflege gefördert wurde, unterstützt der Bund mit dem von 2016 bis 2018 laufenden Bundesprogramm „Kindertagespflege“ schwerpunktmäßig die Weiterentwicklung der Qualifikation.

Damit die Vereinbarkeit von Familie und Beruf auch für Eltern mit Kindern im Grundschulalter gelingt, bedarf es eines bedarfsgerechten Betreuungsangebots. Der Übergang von der Kita in die Grundschule stellt für viele Eltern, wie auch aktuelle Studien zeigen, eine Herausforderung dar. Die Bundesregierung sieht in den Empfehlungen der Sachverständigenkommission, Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter auszubauen, einen richtigen Ansatz. Wie beim Ausbau der Kinderbetreuung bis zur Einschulung strebt die Bundesregierung auch hier unter Wahrung der föderalen Zuständigkeiten eine gute Zusammenarbeit mit den Ländern an. Mit der Einbeziehung von Horten in das oben genannte Programm „KitaPlus“ ist ein erster Schritt dahin gelungen.

Wenn sich Kinder wohlfühlen und gut gefördert werden, ist auch den Eltern am besten geholfen. Die Bundesregierung sieht die Empfehlungen zum Kita-Ausbau in einem Zusammenhang mit der Leitidee des Gutachtens, dass Erwerbs- und Sorgearbeit für Frauen und Männer jederzeit im Lebenslauf nebeneinander möglich sein müssen.

VIII. Gleichstellung in der selbständigen Erwerbsarbeit

Die Sachverständigenkommission sieht bei der selbständigen Erwerbsarbeit Chancen und Risiken, die abhängig vom Geschlecht ungleich verteilt sind. Sie empfiehlt unter anderem eine Optimierung des Zugangs zu Kapital, Kompetenzen und Netzwerken für alle Selbständigen.

Mit der Initiative „Neue Gründerzeit“ wirbt die Bundesregierung für mehr Unternehmertum in Deutschland und spricht gezielt auch Gruppen an, die bislang im Gründungsgeschehen unterrepräsentiert sind. So wurde z. B. 2014 die Initiative „FRAUEN unternehmen“ ins Leben gerufen, um mehr Gründerinnengeist in Deutschland zu wecken. Seither machen bundesweit über einhundert erfolgreiche Unternehmerinnen als „Vorbild-Unternehmerinnen“ Schülerinnen, Auszubildende, Studentinnen und Hochschulabsolventinnen sowie andere gründungsinteressierte Frauen auf die Chancen und Herausforderungen der beruflichen Selbständigkeit aufmerksam. Die Teilnehmerinnen erhalten auf diese Weise einen realistischen und sehr persönlichen Einblick in den unternehmerischen Alltag. Die Unternehmerinnen zeigen, dass eine unternehmerische Karriere für Frauen eine attraktive berufliche Option sein kann. Zugleich macht die Initiative „FRAUEN unternehmen“ die Leistung von Unternehmerinnen sichtbar: ihren Erfolg, ihren Einsatz und ihren Beitrag zur Zukunft des Wirtschaftsstandorts Deutschland.

Darüber hinaus gibt es für gründungswillige Frauen ein maßgeschneidertes Informations- und Beratungsangebot. So stellt das „Existenzgründerinnen-Portal“ nicht nur lokale Ansprechpartnerinnen und -partner und Netzwerke vor, sondern bietet über die Gründerinnenhotline auch direkte Kontaktmöglichkeiten und stellt gemeinsam mit der bundesweiten Gründerinnenagentur (bga) Frauen vor, die erfolgreich eigene Unternehmen gegründet haben. Die Gründerinnenagentur bietet seit über zehn Jahren ein bundesweites Netzwerk mit 2.000 regionalen Partnerinnen zum Erfahrungsaustausch zwischen Gründer- und Unternehmerinnen.

Zudem stellt die Bundesregierung ein breites Angebot an Fördermöglichkeiten für Gründerinnen und Gründer bereit. Diese Programme stellen zinsgünstige Kredite mit langen Laufzeiten, Beteiligungskapital oder Zuschüsse für Gründungsvorhaben oder Wachstumsinvestitionen bereit. Damit können Unternehmensgründerinnen und -gründer in allen Phasen unterstützt werden – von Ausgründungen an Hochschulen und Forschungseinrichtungen bis hin zur Unterstützung von Expansion und Wachstum junger Unternehmen im Markt.

Die Förderung erfolgt über das sogenannte Hausbankenprinzip, wonach die Fördermittel durch regional tätige Banken ausgereicht werden. Das öffentliche Förderkonzept ist so strukturiert, dass ausschließlich tragfähige KMU oder Existenzgründungen unabhängig von Branche und Geschlecht unterstützt werden, um somit einen Nachteilsausgleich zu kompensieren.

IX. Partnerschaftsgewalt

Die Bundesregierung stimmt mit der Sachverständigenkommission überein, dass die Überwindung von Partnerschaftsgewalt eine der aktuellen Herausforderungen der Gleichstellungspolitik ist. Im Gutachten wird Gewaltbetroffenheit von Frauen und Männern dargestellt und Gewalt gegen Frauen durch Männer als Ausdruck fortbestehender Ungleichheiten und Hierarchien im Geschlechterverhältnis beschrieben. Anhand internationaler Studien wird dargestellt, dass Gewalt in heterosexuellen Beziehungen oft darauf abzielt, patriarchale Geschlechterbeziehungen aufrecht zu erhalten. Zudem wird beschrieben, dass ökonomische Unabhängigkeit der Frauen das Risiko, von Gewalt betroffen zu sein, tendenziell verringert, indem sie die Möglichkeiten der Frauen erhöht, gewalttätige Beziehungen zu verlassen.

Gewaltbetroffenen Frauen und ihren Kindern stehen in Deutschland mehr als 350 Frauenhäuser sowie über 40 Schutz- oder Zufluchtswohnungen mit mehr als 6.000 Plätzen zur Verfügung. Hinzu kommen 800 Fachberatungsstellen bei Gewalt gegen Frauen. Für den Aufbau und den Erhalt eines möglichst flächendeckenden Netzes an Hilfsangeboten sowie für die Finanzierung der Infrastruktur zur Unterstützung gewaltbetroffener Frauen sind aufgrund des föderalen Systems die Länder zuständig. Die Bundesregierung unterstützt die bundesweite Vernetzung der Frauenhäuser, der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe sowie der Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel, um den Austausch, die enge Kooperation und die Netzwerkbildung von Einrichtungen und Projekten zu fördern. Mit dem „Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“ wurde in der letzten Legislaturperiode erstmals eine umfassende Bestandsaufnahme des gesamten bundesweiten Hilfesystems bei Gewalt gegen Frauen gegeben. Die Daten wurden durch die Bestandsaufnahme „Frauenhäuser und Opferunterstützungseinrichtungen“ der Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder von 2015 teilweise aktualisiert. Für bestimmte Zielgruppen wie z. B. für Frauen mit Behinderungen bestehen jedoch punktuelle Versorgungslücken und Zugangsschwierigkeiten zum Hilfesystem aufgrund fehlender Barrierefreiheit.

Darüber hinaus wird das Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“ vom Bund finanziert. Dort werden Frauen, die von Gewalt betroffen sind, Unterstützerinnen und Unterstützer aus dem sozialen Nahraum und Menschen, die beruflich oder ehrenamtlich mit der Thematik befasst sind, bundesweit, kostenlos und rund um die Uhr von qualifizierten Beraterinnen anonym und barrierefrei beraten und bei Bedarf an Anlaufstellen vor Ort vermittelt. Mit Kampagnen und Aktionen wird auf dieses Angebot in vielen Sprachen aufmerksam gemacht; die Beratung kann in 17 Sprachen sowie in Gebärdensprache erfolgen. Im Jahr 2016 wurde das Hilfetelefon fast 82.000-mal kontaktiert, in mehr als 34.000 Fällen fand eine Beratung per Telefon, Chat oder E-Mail statt. 16.000 von Gewalt betroffene Personen erhielten Unterstützung in Form von Erstberatung, Krisenintervention, Information oder Weitervermittlung. Über 1.600-mal wurde in einer Fremdsprache beraten. 944 Beratungen fanden im Flüchtlingskontext statt. Insgesamt haben seit Inbetriebnahme des Hilfetelefons im März 2013 bis Oktober 2016 über 100.000 Beratungskontakte stattgefunden

Die Bundesregierung begrüßt, dass die Sachverständigenkommission erstmals das Thema Partnerschaftsgewalt in den Gleichstellungsbericht aufnimmt und Handlungsbereiche benennt. Die Bundesregierung sieht einen engen Zusammenhang zwischen der Überwindung von Partnerschaftsgewalt und der Erreichung gleicher Verwirklichungschancen im Lebensverlauf. Gewalt schränkt die Betroffenen in ihrer Entfaltung und Lebensgestaltung ein, und Frauen sind in besonderem Maße von spezifischen Gewaltformen wie Partnerschaftsgewalt und sexualisierter Gewalt betroffen.

Dieser erste Überblick über Handlungsbereiche ist ein guter Ausgangspunkt, um die unterschiedlichen und spezifischen Gewalterfahrungen von Frauen und Männern regelmäßig in die Gleichstellungsberichterstattung aufzunehmen und konkrete Empfehlungen zu Intensivierung von Prävention und zum Ausbau des Hilfesystems im Rahmen verfügbarer Mittel und unter Beachtung der föderalen Strukturen zu entwickeln. Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Sachverständigenkommission, dass dazu aktuelle Daten erforderlich sind. Die vom Bundeskriminalamt vorgelegte kriminalstatistische Auswertung zu Partnerschaftsgewalt enthält erstmals differenzierte Hellfeldangaben zu häuslicher Gewalt gegen Frauen und Männer. Die angestrebte Regelmäßigkeit dieser Auswertung der Polizeilichen Kriminalstatistik ist ein erster Schritt, um aktuelle Daten zu Entwicklungen im sogenannten Hellfeld – also den angezeigten Gewalttaten – zur Verfügung zu haben. Ergänzend werden aktuelle Studien zum Dunkelfeld benötigt. Zudem sollte eine intersektionale Perspektive gestärkt werden.

Mit der noch in diesem Jahr geplanten Ratifizierung des Europarats-Übereinkommens des zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt verpflichtet sich Deutschland auch zur Umsetzung der Anforderungen der Konvention bezüglich Datensammlung und Monitoring im Bereich Gewalt gegen Frauen.

X. Neue Herausforderungen für die Gleichstellungspolitik

Die Sachverständigenkommission richtet ihre Empfehlungen im Hauptkapitel an der Leitidee aus, gleiche Verwirklichungschancen für Frauen und Männer zu schaffen. Sie identifiziert anhand von Indikatoren, dass Frauen schlechtere Chancen haben, durchgehend existenzsichernde Einkommen zu verwirklichen, und dass Männer weniger an Kindererziehung, Haushalt und der Pflege von Angehörigen beteiligt sind, auch weil sie durchschnittlich mehr Zeit aufwenden um über Erwerbsarbeit Einkommen für die Familie zu erzielen. Sie zeigt auf, wie der Wunsch vieler Menschen nach einem Erwerb-und-Sorge-Modell als real zu verwirklichendes partnerschaftliches Arrangement ermöglicht werden kann.

Die Bundesregierung begrüßt, dass die Sachverständigenkommission daneben weitere Empfehlungen zu aktuellen politischen Herausforderungen aussprechen. Dabei können zum einen die Implikationen der Digitalisierung der Arbeitswelt noch nicht vollständig abgesehen werden. Zum anderen ist der gleichstellungspolitische Handlungsbedarf bei der Aufnahme schutzsuchender Menschen noch nicht systematisch erfasst. Umso wertvoller sind die Hinweise und Empfehlungen im Gutachten.

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Sachverständigenkommission, dass die Digitalisierung Chancen bietet, aber auch Risiken birgt und begrüßt, dass die Sachverständigenkommission die Frage nach der geschlechtergerechten Verteilung dieser Chancen und Risiken aufwirft. Die Bundesregierung ist entschlossen, die Chancen der Digitalisierung für eine gerechte und fortschrittliche Gesellschaft zu nutzen und den Risiken entgegenzuwirken.

Die Digitalisierung bietet große Potenziale. Die Bundesregierung begleitet und gestaltet den digitalen Wandel aktiv mit und hat es sich zur Aufgabe gemacht, die Rahmenbedingungen für das Leben, Lernen, Arbeiten und Wirtschaften in der digitalen Welt zu setzen und allen die Teilhabe am digitalen Wandel zu ermöglichen. Die Leitlinien für Deutschlands Weg ins digitale Zeitalter gibt die Digitale Agenda vor, die das Bundeskabinett im August 2014 beschlossen hat. Die Bundesregierung versteht die Umsetzung der Digitalen Agenda „als offenen, alle gesellschaftlich relevanten Gruppen einschließenden, nicht abschließenden Prozess“. Der IT-Gipfel und seine Arbeitsstruktur orientieren sich deshalb an den Handlungsfeldern der Digitalen Agenda. Der jährliche IT-Gipfel – künftig Digitalgipfel - ist die zentrale Plattform für die Zusammenarbeit von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft bei der Gestaltung des digitalen Wandels.

Die Bundesregierung hat sich in der Digitalen Agenda dem Ziel verpflichtet, die Chancen digital unterstützter, örtlich und zeitlich flexibler Arbeitsformen für die Stärkung der partnerschaftlichen Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu nutzen und den Arbeits- und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auch bei neuen Formen der Arbeitsorganisation wie Crowdworking auf hohem Niveau zu gewährleisten.

Das Gutachten der Sachverständigenkommission gibt hier konkrete Empfehlungen, wie Beschäftigte vor Entgrenzung geschützt und Gesundheitsschutz gewährleistet werden kann. Die Bundesregierung teilt die Auffassung, dass Zeitsouveränität in einem Erwerb-und-Sorge-Modell mit der Erwartung ständiger Verfügbarkeit unvereinbar ist. Die Empfehlungen der Sachverständigenkommission, zum Beispiel die Auswertung bestehender Betriebsvereinbarungen, oder der Verankerung von persönlichem Grenzmanagement in den Ausbildungsinhalten, wird die Bundesregierung in die laufenden Diskussionsprozesse zur Umsetzung und Ausgestaltung der Digitalen Agenda einbringen. Ebenso liegen bereits Handlungsempfehlungen der IT-Gipfel-Plattform „Digitale Arbeitswelt“ zum orts- und zeitflexiblen Arbeiten vor, die unter dem Titel „Orts- und zeitflexibles Arbeiten gestalten“ veröffentlicht sind und im laufenden Prozess weiterverfolgt werden.

Zu den Chancen und Risiken, die sich aus der Digitalisierung ergeben, hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales mit dem im November 2016 veröffentlichten „Weißbuch Arbeiten 4.0“ wichtige Handlungsfelder benannt. Auch über das Weißbuch und die IT-Gipfel-Plattform „Digitale Arbeitswelt“ hinaus wird der gesellschaftliche Dialog zur Gestaltung des digitalen Wandels der Arbeitswelt fortgeführt.

Die Sachverständigenkommission verweist in ihren Ausführungen zum Crowdworking und zum Angebot von haushaltsnahen Dienstleistungen über Plattformen auf Handlungsempfehlungen, die sie an anderen Stellen im Gutachten gemacht hat, zum Beispiel zur sozialen Sicherung von Soloselbstständigen. Die Bundesregierung stimmt der Sachverständigenkommission zu, dass mit den neuen durch die Digitalisierung erst möglichen Arbeitsformen für bestehende Regelungsfelder eine neue Relevanz besteht. Dadurch entstehen auch neue Herausforderungen für staatliches Handeln. So teilt die Bundesregierung die Einschätzung, dass geprüft werden sollte, inwieweit die algorithmische Steuerung des Zugangs zu Arbeitsplattformen sowie der Zuteilung von Dienstleistungsaufträgen den Anforderungen des Diskriminierungsschutzes genügen.

Die Bundesregierung bietet konkrete Hilfestellung - beispielsweise mit dem im Frühjahr 2016 gestarteten Informationsportal hilfe-im-haushalt.de. Dieses wurde mit dem Ziel eingerichtet, durch das gebündelte und damit leichtere Auffinden von Informationen über alle Fragen zum Themenbereich der haushaltsnahen Dienstleistungen vor allem Familien bei ihrer Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Seniorinnen und Senioren im Alltag sowie Mütter bei ihrem beruflichen Wiedereinstieg besser zu unterstützen. Das Portal richtet sich sowohl an Kundinnen und Kunden als auch an Anbieterinnen und Anbieter haushaltsnaher Dienstleistungen. Darüber hinaus soll das Portal die Professionalisierung haushaltsnaher Dienstleistungen stärken, insbesondere durch Aufklärung über bestehende Qualitätskriterien. Neben einer höheren Transparenz soll damit nicht zuletzt das Image der Branche weiter verbessert werden. Themen sind ebenso die Möglichkeiten der Existenzgründung sowie die Qualifizierung von Aus- und Weiterbildung.

Weitere gleichstellungspolitische Herausforderungen sind der Schutz und die Integration von in Deutschland schutzsuchenden Menschen. Diese Herausforderung beinhaltet praktische Fragen wie die der Unterbringung, der Gestaltung der Integrationsmaßnahmen und der Anbindung an den deutschen Arbeitsmarkt und betrifft auch die Frage der grundsätzlichen gesellschaftspolitischen Ausrichtung und Haltung. Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Sachverständigenkommission, dass nur in einem Klima der gegenseitigen Wertschätzung die Prinzipien von Gleichheit, Freiheit und Demokratie glaubhaft vertreten werden können.

Die Bundesregierung will dazu beitragen, die Potenziale von Menschen mit Migrationshintergrund zu stärken und ihre gesellschaftliche Teilhabe zu fördern. Dazu gehört unter anderem die gleichberechtigte Teilnahme von Frauen an den Integrationsmaßnahmen. Der 11. Integrationsbericht der Bundesregierung gibt zu den entsprechenden Maßnahmen ausführlich Auskunft. Die Sachverständigenkommission legt dar, dass beim Umgang mit und bei der Konzeption von Maßnahmen für geflüchtete Menschen die doppelten Stereotype von Geschlecht und Herkunft zu überwinden und die Heterogenität der Gruppe Geflüchteter zu berücksichtigen sind. Die gleichstellungspolitische Analyse im Gutachten zeigt, dass dazu die Geflüchteten selbst offener nach ihren Wünschen und Möglichkeiten gefragt und gefördert werden sollten. Wo solche Befragungen bereits vorliegen, zeigen sich Ansätze für geschlechtersensible Maßnahmen.

Die Sachverständigenkommission sieht im Schutz vor Gewalt und Ausbeutung und einer umfassenden Versorgung in Fällen von erlebter Gewalt grundlegende Voraussetzungen für die gesellschaftliche Teilhabe von Geflüchteten und der Entfaltung ihrer Potenziale. Dem stimmt die Bundesregierung zu. Die Bundesregierung hat für diesen Zweck insbesondere Maßnahmen ergriffen zum Schutz von Frauen und Kindern in Flüchtlingsunterkünften, Maßnahmen der gezielten Information von geflüchteten Frauen und anderen schutzbedürftigen Gruppen über ihre Rechte und Hilfsangebote, Maßnahmen zum Schutz und zur Beratung geflüchteter Schwangerer sowie Maßnahmen zur Unterstützung von Frauen bei der Integration und dem Aufbau einer eigenständigen Existenzsicherung. Das „Förderprogramm Integration durch Qualifizierung-IQ“ beispielsweise arbeitet seit 2005 an der Zielsetzung, die Arbeitsmarktchancen für Migrantinnen und Migranten zu verbessern. Von zentralem Interesse ist, dass im Ausland erworbene Berufsabschlüsse – unabhängig vom Aufenthaltstitel – häufiger in eine bildungsadäquate Beschäftigung münden.

Ein wichtiges Projekt ist weiterhin die Initiative zum Schutz von Frauen und Kindern in Flüchtlingsunterkünften, die das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gemeinsam mit UNICEF, den Wohlfahrtsverbänden und weiteren Partnern gegründet hat. Die Sachverständigenkommission verweist auf die im Rahmen der Initiative entwickelten Mindeststandards zum Schutz von Kindern, Jugendlichen und Frauen in Flüchtlingsunterkünften. Die Mindeststandards sollen als Leitlinien für die Erstellung und Umsetzung von Schutzkonzepten in jeder Form von Flüchtlingsunterkünften gelten. Sie werden auf Grundlage von Rückmeldungen aus der Praxis bis voraussichtlich Juni 2017 aktualisiert und erweitert werden. In Arbeit ist unter anderem die Entwicklung von zwei Annexen zur Berücksichtigung der besonderen Belange von Geflüchteten mit Behinderungen sowie von geflüchteten LSBTIQ. Der Koalitionsausschuss hat in seiner Sitzung am 29. März 2017 beschlossen, eine bundesgesetzliche Regelung zu Schutzkonzepten für Frauen und Kinder in Flüchtlingsunterkünften in die geplante Änderung des SGB VIII aufzunehmen.

XI. Gleichstellungspolitik für Männer

Die Sachverständigenkommission geht in ihrem Gutachten davon aus, dass Gleichstellungspolitik auch die Belange und Bedürfnisse von Männern umfasst. Die Bundesregierung teilt diese Auffassung und begrüßt, dass die Sachverständigenkommission in ihrem Gutachten auch Daten zur Lebenssituation von Männern auswertet und zeigt, dass geschlechterspezifische Barrieren und Hindernisse auch für Männer existieren.

Die Sachverständigenkommission beschreibt, dass hinter der Einordnung von Menschen als Frauen und Männer in bestimmten Lebenssituationen immer wieder auch geschlechtsspezifische gesellschaftliche Erwartungen und Stereotype stehen, wie Frauen und Männer sein und sich verhalten sollten. Die Bundesregierung stimmt der Sachverständigenkommission darin zu, dass dadurch die Verwirklichungschancen aller Menschen beeinträchtigt werden, die diesen Erwartungen nicht entsprechen oder nicht entsprechen wollen. Daher sind diese Erwartungshaltungen zu hinterfragen und ihre Ursprünge und Wirkungen zu untersuchen.

Das von der Sachverständigenkommission erarbeitete Erwerb-und-Sorge-Modell zielt neben der gleichberechtigten Integration von Frauen in das Erwerbsleben auch auf die gleiche Beteiligung von Männern an Aufgaben der privaten Sorgearbeit ab. Dafür muss Erwerbsarbeit so gestaltet sein, dass Sorgearbeit aller Beschäftigten mitgedacht ist – auch und gerade der männlichen Beschäftigten. Familiäre Verpflichtungen dürfen nicht länger

als Sonder- bzw. Störfall betrieblicher Abläufe aufgefasst werden. Daher spricht sich die Sachverständigenkommission für eine grundsätzliche Flexibilisierung der Arbeitszeit aus, auch wenn sie konstatiert, dass derzeit kaum erwerbstätige Väter wegen familiärer Verpflichtungen in die Teilzeit wechseln. In der Auf- und Neubewertung von erwerbsförmiger Sorgearbeit sieht die Sachverständigenkommission eine Möglichkeit für eine stärkere Integration von Männern in diesen Berufsfeldern. Für die Förderung einer möglichst frühen Vater-Kind-Bindung und damit einer nachhaltig stärkeren Beteiligung von Männern an Erziehung und Betreuung von Kindern empfiehlt die Sachverständigenkommission als neue Leistung eine zweiwöchige Vaterschaftsfreistellung. Die Bundesregierung sieht in diesen Empfehlungen geeignete Impulse für die Weiterentwicklung der Männerpolitik.

Ein Schwerpunkt der Männerpolitik der Bundesregierung ist der Austausch mit Jugendlichen zur Berufs- und Lebensplanung. Mit dem Beirat Jungenpolitik, dem Netzwerk „Neue Wege für Jungs“ dem Boys‘ Day wurden Projekte angestoßen, in denen ein kontinuierlicher Austausch über die Chancen und Möglichkeiten von Gleichberechtigung, Gerechtigkeit und Partizipation für Jungen und Männer stattfindet.

Das Projekt „Nationale Kooperationen zur geschlechtergerechten Berufs- und Studienwahl“ macht sich für eine klischeefreie Berufsorientierung für Jungen und Mädchen stark. Das Forum der Nationalen Kooperationen ist aus dem Expertinnen- und Expertenkreis „Geschlechtergerechte Studien- und Berufswahl“ hervorgegangen, der 2014 durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ins Leben gerufen wurde. Im Dezember 2016 hat das Nationale Forum die Website www.klischee-frei.de online gestellt. Sie informiert und unterstützt eine Berufs- und Studienwahl ohne einschränkende Vorurteile und bietet gebündelte Informationen und praktische Hinweise für Bildungseinrichtungen, Arbeitgeber und auch Eltern, um eine klischeefreie Berufs- und Studienorientierung zu ermöglichen.

Als praktisches Beispiel für eine Berufswahl jenseits klassisch männerdominierter Berufe hat die Bundesregierung mit verschiedenen Projekten, Forschungsprogrammen und einer besseren Vernetzung Männer aktiv dabei unterstützt, sich für den Erzieherberuf zu entscheiden. Erfahrungen aus diesen Programmen haben gezeigt, dass Männer und Frauen, die mitten im Berufsleben stehen und in den Beruf der Erzieherin beziehungsweise des Erziehers wechseln möchten, oft vor Schwierigkeiten stehen. Das aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) finanzierte Programm „Quereinstieg – Männer und Frauen in Kitas“ hat deshalb zum Ziel, Berufswechslerinnen und Berufswechslern lebenslanges berufliches Lernen ohne Erwerbsunterbrechungen zu ermöglichen. Dadurch öffnet es den Beruf der frühkindlichen Erziehung gleichzeitig stärker für Männer. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend stellt für den Zeitraum vom 1. Juni 2015 bis zum Ende des Schuljahres 2020 insgesamt rund 33,8 Millionen Euro aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds zur Verfügung.

Die Bundesregierung betont, dass Männerpolitik nicht als Nachteilsausgleich zu konzipieren oder in Konkurrenz zur Frauenpolitik aufzustellen ist. Vielmehr begrüßt die Bundesregierung die Anstrengungen der Kommission, auch spezifische Belange von Männern herauszuarbeiten, um daran anknüpfend Empfehlungen für geeignete Rahmenbedingungen für mehr Partnerschaftlichkeit, eigenständige Existenzsicherung und gleichzeitige Übernahme von Sorgearbeit durch Frauen und Männer herauszuarbeiten.

XII. Strukturen der Gleichstellungspolitik

Nachdem der Erste Gleichstellungsbericht auf viel positive Resonanz gestoßen ist, hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung aufgefordert, einmal in jeder Legislaturperiode einen Bericht zur Gleichstellung von Frauen und Männern vorzulegen. Die Gleichstellungsberichte geben punktuell Impulse und fachlichen Input, die aber in den Berichtszwischenräumen von allen Beteiligten nur mit großem Aufwand und unter erheblichem Verlust an Fachwissen aktualisiert und auf den jeweiligen Planungs- und Bearbeitungsstand angepasst werden können. Die Sachverständigenkommission empfiehlt, die Gleichstellungsberichte in einen institutionalisierten Prozess einzubinden, um die aufgebaute Expertise breiter, umfassender und nachhaltiger nutzen zu können. Die Einrichtung einer in anderen Politikbereichen üblichen Einrichtung für begleitende Beratung und den laufenden Transfer von Fachwissen könnte eine laufende, an Zielen ausgerichtete, umsetzungsorientierte und evaluierende Begleitung von Gleichstellungspolitik ermöglichen. Die Bundesregierung begrüßt diesen Vorschlag.

Gleichstellungspolitik hat sich in der laufenden Legislaturperiode als tragende Säule einer Politik für eine fortschrittliche und gerechte Gesellschaft etabliert. Die Vielfalt der bei der Umsetzung gleichstellungspolitischer Maßnahmen zu berücksichtigender Aspekte manifestiert sich im Zusammenwirken von Bundesverwaltung, externer Expertise und Zivilgesellschaft. Darüber hinaus sollte der Dialog über Umsetzungs- und Unterstützungsmöglichkeiten mit der Zivilgesellschaft laufend und strukturiert erfolgen. Auch dazu kann eine Transfer-Stelle entscheidende Infrastrukturen und organisatorische und fachliche Unterstützung leisten. Um den gewachsenen

Ansprüchen zukünftig gerecht werden zu können, wird die Bundesregierung die von der Sachverständigenkommission vorgeschlagene Einrichtung einer Transfer-Stelle prüfen.

Viele Empfehlungen aus dem Ersten Gleichstellungsbericht wurden bereits umgesetzt. Eine Reihe weiterer Vorhaben, die mit den Empfehlungen des Ersten Gleichstellungsberichtes korrespondieren, sind in Bearbeitung. Eine Bilanz der Bundesregierung zur Wirkung und Umsetzung des Ersten Gleichstellungsberichtes ist Anlage dieser Stellungnahme und belegt ein neues, spürbar höheres Niveau der Gleichstellung. Die Bundesregierung geht davon aus, dass das vorliegende Gutachten der Sachverständigenkommission dabei hilft, in der politischen Diskussion und im Austausch mit den Menschen im Land für Gleichstellung als gleiche Verwirklichungschancen von Frauen und Männern zu werben und Unterstützung für entsprechende Maßnahmen zu gewinnen.

Anlage: Bilanz des Ersten Gleichstellungsberichtes

I. Der Erste Gleichstellungsbericht

Im Koalitionsvertrag für die 16. Legislaturperiode verständigten sich die Koalitionsparteien darauf, einen „Bericht zur Gleichstellung von Frauen und Männern“ zu erstellen. 2008 wurde eine interdisziplinär zusammengesetzte Sachverständigenkommission berufen und damit beauftragt, das Gutachten für den Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung zu erstellen.

Für die thematische Ausrichtung des Gutachtens hatte die damalige Bundesregierung vorgegeben, politische Handlungsbedarfe für eine „Gleichstellungspolitik in Lebensverlaufsperspektive“ zu beschreiben, um gemeinsam mit dem 7. Familienbericht, der eine Familienpolitik unter der Lebensverlaufsperspektive entwickelte, die konsistenten Grundlagen für eine abgestimmte Familien- und Gleichstellungspolitik zu liefern.

Die Sachverständigenkommission übergab der Bundesregierung ihr Gutachten im Januar 2011, die dazu eine Stellungnahme erarbeitete. Beide Teile zusammen – Gutachten der Sachverständigenkommission und Stellungnahme der Bundesregierung zum Gutachten der Sachverständigenkommission – bilden den Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung mit dem Titel „Neue Wege – Gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf“, der im Juni 2011 veröffentlicht wurde.

„Gleichstellungspolitik in der Lebensverlaufsperspektive“ bedeutet, der Entstehung und Verfestigung von Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern über den gesamten Lebensverlauf zu entgegnen. Die Lebensverlaufsperspektive zeigt die langfristigen Auswirkungen von bestimmten Ereignissen und Entscheidungen in unterschiedlichen Lebensphasen für unterschiedliche soziale Gruppen und ist damit die Grundlage für eine Gleichstellungspolitik, die an den Ursachen von Ungleichheiten ansetzt und nachhaltig und gezielt zu einer tatsächlichen Gleichstellung beiträgt.

Die Sachverständigenkommission entwickelte dazu ein Leitbild, in dem die Ziele einer Gleichstellungspolitik in der Lebensverlaufsperspektive formuliert wurden. Politik sollte danach darauf abzielen, Frauen und Männer zu befähigen, für ihren Lebensunterhalt selbstständig zu sorgen und eine eigene soziale Sicherung aufzubauen. Eine bedarfsgerechte Infrastruktur für Kindertagesbetreuung, schulische Erziehung und Pflege sowie flexible Arbeitszeiten in den Unternehmen sollten Vereinbarkeit für Beruf und Familie gewährleisten; die Wahrnehmung dieser Optionen zur Kindererziehung und -betreuung, Pflege und Weiterbildung durch Frauen und Männer sollte gesellschaftlich unterstützt werden. Darauf aufbauend entwickelte die Kommission Handlungsempfehlungen zur Gleichstellung in der Bildung und im Erwerbsleben und damit verknüpft auch zum Aufbrechen stereotyper Rollenbilder, z. B. im Recht, zur Zeitverwendung von Frauen und Männern im Spannungsfeld von Erwerbs- und Sorgearbeit und sozialer Sicherung im Alter.

Der Erste Gleichstellungsbericht war ein Meilenstein für die Gleichstellungspolitik in Deutschland. Die folgende Bilanz zeigt, welche der Handlungsempfehlungen und konzeptionellen Anstöße aus dem Ersten Gleichstellungsbericht aufgegriffen und wie diese erfolgreich umgesetzt wurden. Damit wird auch die längerfristige Wirksamkeit der Gleichstellungsberichterstattung betrachtet und berücksichtigt, welche politischen Maßnahmen daraus abgeleitet und von verschiedenen Akteuren unterstützt wurden.

II. Konzept der Bilanzierung

Die Berichte der Bundesregierung sind eine wissenschaftlich fundierte Grundlage für politisches Handeln. Zum großen Teil enthalten die Gutachten Empfehlungen für mögliche Politikmaßnahmen in Reaktion auf die analysierten Verhältnisse. Die Bundesregierung sieht sich in erster Linie selbst als Adressatin der Empfehlungen aus den Gutachten. Eine effektive Gleichstellungspolitik erfordert allerdings ein Zusammenwirken von Menschen, Organisationen und Interessengruppen auf vielen unterschiedlichen Ebenen. Daher begrüßt die Bundesregierung, dass die Berichte auch für andere Akteure Impulse und Anregungen geben.

In dieser Hinsicht lieferte bereits der Erste Gleichstellungsbericht sehr wertvolle Analysen und Handlungsempfehlungen. Die dort zugrunde gelegte Lebensverlaufsperspektive erwies sich als Ansatz mit großer Strahlkraft auf die gleichstellungspolitische Arbeit nicht nur der Bundesregierung, sondern auch der Bundesländer, der Verbände, der Gewerkschaften und vieler weiterer Akteure. Auch für die gleichstellungspolitischen Positionierungen auf internationaler und europäischer Ebene hat sich der Erste Gleichstellungsbericht als fruchtbar erwiesen.

Die Auswirkungen des Berichtes auf die gesellschaftliche Diskussion zur Gleichstellung sollen hiermit nachgezeichnet werden. Dazu wird beschrieben, wie die Empfehlungen des Ersten Gleichstellungsberichts von den Akteuren aufgegriffen worden sind.

Die Bilanz zeigt auf welchen Wegen der Erste Gleichstellungsbericht die politische Debatte geprägt hat und skizziert, welche Maßnahmen auch durch den Bericht angestoßen und umgesetzt wurden. Hierbei werden erstens die Bundespolitik, zweitens Akteure auf Landes- und Kommunalebene, drittens Verbände und viertens die Wissenschaft als „Wirkungskanäle" des Ersten Gleichstellungsberichtes beschrieben.

III. Der Erste Gleichstellungsbericht in der Bundespolitik

1. Stellungnahme zum Gutachten

Die Gleichstellungsberichte sind eine wichtige Grundlage für politisches Handeln. Damit sie für die Bundesregierung handlungsleitend sein können, benötigen sie eine politische Legitimation: Für die Bundesregierung sind diese vor allem der Koalitionsvertrag und die Beschlüsse des Deutschen Bundestages. Der Erste Gleichstellungsbericht wurde in der 16. Legislaturperiode beauftragt, in der 17. Legislaturperiode wurde dazu Stellung genommen und die Bundesregierung durch den Deutschen Bundestag aufgefordert, einmal in jeder Legislaturperiode einen Bericht zur Gleichstellung von Frauen und Männern vorzulegen. Die Ergebnisse des Ersten Gleichstellungsberichtes werden bis heute genutzt.

2. Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode

Die Wirkkraft des Ersten Gleichstellungsberichtes zeigt sich unter anderem daran, dass sich der Koalitionsvertrag der laufenden 18. Legislaturperiode auf das Konzept einer Gleichstellungspolitik in Lebensverlaufsperspektive bezieht:

„Die Gleichstellung treiben wir voran. Wir werden dafür sorgen, dass Frauen und Männer ihre Aufgaben in Familie, Beruf und Gesellschaft partnerschaftlich wahrnehmen können und bestehende geschlechtsspezifische Ungerechtigkeiten – insbesondere in der Arbeitswelt beseitigen. Dazu entwickeln wir eine Politik, die die heutigen unterschiedlichen Lebensverläufe berücksichtigt und Antworten auf die Herausforderungen der Lebensphasen gibt." (KoaV, S. 97)

Es ist daher konsequent, dass im Koalitionsvertrag auch eine Reihe von Vorhaben und Zielen formuliert sind, die mit den Empfehlungen aus dem Ersten Gleichstellungsbericht korrespondieren. Tabelle 1 zeigt die inhaltlichen Bezüge und die Umsetzung der entsprechenden Passagen aus dem Koalitionsvertrag.

Hervorzuheben sind dabei folgende umgesetzte Handlungsempfehlungen:

- Erhöhung des Frauenanteils in Führungspositionen: Die damalige Sachverständigenkommission empfahl in ihrem Gutachten „eine **Geschlechterquote für Aufsichtsräte** einzuführen" und „Modelle für Mindestanteilsregelungen von Frauen in Führungspositionen zu prüfen.". Mit dem „Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im Öffentlichen Dienst", das am 1. Mai 2015 in Kraft getreten ist, hat die jetzige Bundesregierung diese Empfehlung umgesetzt.
- Stärkung von Partnerschaftlichkeit: Die Kommission empfahl, das Elterngeld weiterzuentwickeln und dabei die Möglichkeit zu schaffen, „dass beide Elternteile Elterngeld gleichzeitig in Anspruch nehmen und mit Teilzeit kombinieren können." Dadurch könnten „partnerschaftliche Arrangements der Aufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit in der Familie unterstützt" werden. Das von dieser Bundesregierung eingeführte **ElterngeldPlus** und der darin verankerte Partnerschaftsbonus schaffen diese Möglichkeiten und unterstützen Familien darin, ihren Wunsch nach partnerschaftlicher Lebensgestaltung von Anfang an umzusetzen.
- Grundsatz der Entgeltgleichheit: Die Kommission empfahl ausgehend von der damaligen Situation eine Reihe von Maßnahmen zur Durchsetzung von Entgeltgleichheit. Im Koalitionsvertrag zur 18. Legislaturperiode haben sich die Koalitionäre darauf verständigt, das Prinzip „Gleicher Lohn für gleiche oder gleichwertige Arbeit" durch mehr Transparenz besser zur Geltung zu bringen. Im März 2017 hat dar Bundestag ein entsprechendes „**Gesetz zur Förderung der Transparenz von Entgeltstrukturen**" beschlossen. Darin wird ein individueller Anspruch auf Auskunft über Entgeltunterschiede, die Aufforderung zur Durchführung von Verfahren zur Beseitigung erwiesener Entgeltunterschiede und Berichtspflichten für Unternehmen festgeschrieben.

- Vereinbarkeit von Beruf und Pflege: Im Gutachten zum Ersten Gleichstellungsbericht empfahl die Kommission, familiäre und professionelle Pflege besser zu verzahnen, Pflegende in der Rente besser abzusichern und das Pflegezeitgesetz zu evaluieren. Mit dem „**Gesetz zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege, Familie und Beruf**“ wurden zum 1. Januar 2015 die Möglichkeiten von Pflegezeitgesetz- und Familienpflegezeitgesetz weiterentwickelt und die bis zu zehntägige Auszeit für Angehörige (kurzzeitige Arbeitsverhinderung) mit einer Lohnersatzleistung aus der Pflegeversicherung gekoppelt. Der Rechtsanspruch auf Familienpflegezeit wurde verankert sowie die Möglichkeit eines zinslosen Darlehens für die Zeit der Freistellungen auch nach dem Pflegezeitgesetz. Auch sind Freistellungen nunmehr möglich für die Betreuung minderjähriger pflegebedürftiger naher Angehöriger und die Begleitung naher Angehöriger in der letzten Lebensphase. Mit den **Pflegestärkungsgesetzen** haben pflegende Angehörige deutlich mehr Unterstützung und Wahlmöglichkeiten bei der Pflege sowie erheblich erweiterte Ansprüche auf die Zahlung von Rentenversicherungsbeiträge durch die Pflegeversicherung. Zudem wurde die soziale Sicherung von Pflegepersonen in der Arbeitslosenversicherung auf der Grundlage einer weitreichenden Versicherungspflicht neu geregelt.
- Stärkung der sozialen Berufe: Stärkung der sozialen Berufe: Die Kommission empfahl, **soziale Dienstleistungsberufe aufzuwerten** und duale und schulische Ausbildungen in diesem Bereich zusammenzuführen und zu vereinheitlichen. Mit dem Pflegeberufereformgesetz, das sich in der parlamentarischen Beratung befindet, sollen die bisher im Altenpflegegesetz und Krankenpflegegesetz geregelten Pflegeausbildungen durch eine dreijährige, generalistisch ausgerichtete Pflegeausbildung abgelöst werden. Nach zwei Dritteln der Ausbildung haben die Auszubildenden die Möglichkeit, entsprechend ihrem Vertiefungseinsatz entweder die generalistische Ausbildung zur Pflegefachfrau bzw. Pflegefachmann fortzuführen oder für das letzte Ausbildungsdrittel eine Spezialisierung mit einem Abschluss in der Altenpflege oder der Gesundheits- und Kinderkrankenpflege zu wählen. Die Ausbildung soll für die Auszubildenden kostenlos sein. Der Gesetzentwurf sieht dafür wie in den bereits bestehenden Regelungen für die Gesundheits- und Krankenpflege und die Gesundheits- und Kinderkrankenpflege eine Schulgeldfreiheit vor. Zudem soll eine angemessene Ausbildungsvergütung gewährleistet werden. Zusammen mit den erstmals bestimmten beruflichen Tätigkeiten, die allen Pflegefachkräften vorbehalten sein sollen, und den zusätzlichen Einsatz- und Aufstiegsmöglichkeiten steht die Reform damit für Anerkennung und Wertschätzung der überwiegend weiblichen Pflegefachkräfte. Gleichzeitig sollen die Pflegeausbildungen an die veränderten Versorgungsstrukturen und Bedürfnisse der Pflegebedürftigen angepasst werden.
- Sicherung der Existenz durch eigene Einkommen: Die Kommission stellte fest, dass überproportional viele Frauen im Niedriglohnsektor arbeiten, und schlug die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns vor. Seit dem 1. Januar 2015 gilt ein **flächendeckender gesetzlicher Mindestlohn.** Seit dem 1. Januar 2017 beträgt er 8,84 Euro brutto je Zeitstunde für das gesamte Bundesgebiet. Er verbessert die Einkommenslage vieler Frauen und Männer und trägt zur Verbesserung der eigenständigen Existenzsicherung bei.
- Orientierung der Kinderbetreuung am Bedarf erwerbstätiger Eltern: Die Kommission stellte fest, dass Betreuungsangebote für Kinder vielfach implizit noch eine allenfalls teilzeiterwerbstätige Mutter voraussetzen. Kinderbetreuungsmöglichkeiten seien daher quantitativ und qualitativ weiter auszubauen. Die Bundesregierung hat in der 18. Legislaturperiode weitere Investitionsprogramme aufgelegt, ebenso Programme zum Ausbau der Randzeitenbetreuung und Sprachförderung und einen Qualitätsdialog mit den Ländern begonnen. Damit ist die **Kinderbetreuung am Bedarf der Eltern entlang maßgeblich weiterentwickelt worden**.
- Erleichterung der Rückkehr in den Beruf: Die Kommission empfahl, die Rückkehr aus Teilzeit in Vollzeitarbeit oder vollzeitnahe Tätigkeit zu ermöglichen. Es sollte sichergestellt werden, dass Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit oder **vorübergehende Verkürzungen der Arbeitszeit** aufgrund von Sorgearbeit reversibel sind und nicht zu langfristigen Einkommensnachteilen führen. Mit der Flexibilisierung der Elternzeit, den Verbesserungen bei der Familienpflegezeit und bei der Pflegezeit sowie anderen Maßnahmen wurde Sorgearbeit als Phase im Lebensverlauf unterstützt, an die sich Lebensphasen intensiverer Erwerbstätigkeit anschließen können sollen. Für Frauen (und Männer), die nach längeren Erwerbsunterbrechungen wieder in den Beruf zurückkehren wollen, wurde das Programm Perspektive Wiedereinstieg weitergeführt und verstetigt.
- Ausbau von Plattformen für gegenseitige Hilfe: Im Ersten Gleichstellungsbericht empfahl die Kommission, ein stärkeres Miteinander der Generationen vor Ort und niedrigschwellige Anlaufstellen für Frauen

und Männer zur passgenauen Unterstützung im Alltag zu fördern. Dafür sollten die **Mehrgenerationenhäuser** weiterentwickelt und verstetigt werden. Dieses Ziel ist auch im Koalitionsvertrag festgehalten. Das neue Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus startete am 1. Januar 2017 mit den meisten Häusern aus dem bereits 2016 ausgelaufenen Aktionsprogramm II sowie mit rund 100 neuen Häusern mit einer längerfristigen Förderung bis zunächst 2020.

Mit der Umsetzung dieser und weiterer Vorhaben ist die Bundesregierung Empfehlungen aus dem Ersten Gleichstellungsbericht gefolgt und hat wichtige Schritte in Richtung tatsächlicher Gleichstellung unternommen. Die Initiative für die Verbesserung der gleichstellungspolitischen Lebenswirklichkeit muss maßgeblich von Gleichstellungspolitik und ihren Akteuren und Akteurinnen ausgehen. Durch die Berücksichtigung des Prinzips des Gender Mainstreamings, so wie es in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung verankert ist, können der Aufbau neuer struktureller Benachteiligungen oder die Reproduktion von Rollenbildern und Stereotypen verhindert werden. Es ist damit ein wichtiges Leitprinzip für die Arbeit der Bundesregierung insgesamt.

Seine für sich stehende Wirksamkeit ist allerdings begrenzt. Einerseits entstehen durch die Anwendung des Prinzips kaum Gesetzesvorhaben und andere politische Maßnahmen, die vom Ziel gleicher Verwirklichungschancen für Frauen und Männer ausgehen und diese aktiv verfolgen. Auf der anderen Seite hat das für die Gleichstellung auf den jeweiligen staatlichen Ebenen zuständige Ressort kaum Zuständigkeiten für die Regelungsbereiche, in denen strukturelle Benachteiligungen verankert sind. Gleichstellungspolitik muss daher zusätzlich zu den vom Gender Mainstreaming erwarteten Wirkungen gleichstellungspolitische Vorhaben selbst entwickeln bzw. gemeinsam mit den jeweils fachlich zuständigen Ressorts auf die politische Agenda heben, den fortschrittlichen und zukunftsgerichteten Charakter von Gleichstellungspolitik darstellen und die Zusammenarbeit suchen. Der dargestellte Umsetzungstand zeigt, dass diese Strategie in der laufenden Legislaturperiode mit Erfolg angewendet wurde.

Der Erste Gleichstellungsbericht hat sich als bedeutender Impulsgeber und als eine argumentative Unterstützung wichtiger Vorhaben erwiesen. Von besonderer Bedeutung war dabei, dass die breite Rezeption des Ersten Gleichstellungsberichtes bei vielen gesellschaftlichen Akteuren und gleichstellungspolitischen Partnern den Boden für diese Maßnahmen bereitet hatte.

3. Parlamentarische Befassungen

Seit Fertigstellung des Gutachtens ist die gleichstellungspolitische Diskussion an vielen Stellen, auch im Deutschen Bundestag und im Bundesrat, weitergeführt worden. In und nach 2011 gab es eine Reihe von Anträgen und Anfragen im Bundestag und im Bundesrat, die sich explizit auf den Ersten Gleichstellungsbericht bezogen.

Der Bundesrat hat zum Gutachten und der Stellungnahme der Bundesregierung mit Beschluss vom 23. September 2011 (Drs. 376/11) Stellung genommen und begrüßt, dass die Bundesregierung mit dem Bericht einen „perspektivisch neuen Weg“ zur Verwirklichung des Verfassungsauftrages der Gleichberechtigung von Frauen und Männern eröffnet hat. Er hat die Bundesregierung aufgefordert, weitere Initiativen, vor allem im Arbeits-, Familien-, Sozial- Unterhalts-, Versorgungs- und Steuerrecht, zu ergreifen, um die Gleichstellung von Frauen und Männern zu verwirklichen und als gesellschaftliche Chance nachdrücklich aufzugreifen. Zudem hat der Bundesrat die frühzeitig begonnene Diskussion mit den Ländern zum Ersten Gleichstellungsbericht begrüßt und die Bundesregierung gebeten, die Ergebnisse des Gutachtens in den vorgesehenen Rahmenplan unter Beteiligung der Länder einfließen zu lassen. Schließlich hat er darum gebeten, die kontinuierliche Fortschreibung des Gleichstellungsberichtes zu einem Schwerpunktthema in jeder Legislatur zur Etablierung eines nationalen Berichtswesens zu machen.

Der Bundestag hat mit Beschluss vom 06. März 2011 (Drs. 17/8879) die Grundlage für einen regelmäßigen Gleichstellungsbericht in jeder Legislaturperiode gelegt. Mit seiner Überschrift „Geschlechtergerechtigkeit im Lebensverlauf“ hat der Beschluss direkt Bezug auf den Ersten Gleichstellungsbericht genommen und ihn als Beitrag bezeichnet, „die Lebensverlaufsperspektive und mit ihr die Lebensverlaufspolitik national wie international als neues Paradigma zur Analyse und Formulierung einer zukunftsfähigen Gleichstellungspolitik durchzusetzen“. Gleichstellungspolitik sei damit „nicht mehr nur als Querschnitts-, sondern auch als Längsschnittsaufgabe zu betrachten“. Der Deutsche Bundestag unterstützt darin das Leitbild des Gutachtens und geht auf einige thematische Schwerpunkte ein, wie die Lücke in den eigenen Alterssicherungseinkommen zwischen Frauen und Männern. In weiteren Anträgen und Beschlussfassungen wurde sich auch in der 18. Legislaturperiode noch auf den Ersten Gleichstellungsbericht bezogen.

Der Erste Gleichstellungsbericht hat die bundespolitischen Diskussionen über Gleichstellungspolitik seit Ende der 16. Legislaturperiode auch über Parlamentsbefassungen nachhaltig geprägt. Die Ergebnisse dieser Diskussionen sind in die folgenden Koalitionsverträge eingeflossen. Ein großer Teil der Maßnahmen aus den Koalitionsverträgen und der – insbesondere in der laufenden Legislaturperiode darüber hinausgehenden Initiativen für eine tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern – sind umgesetzt. Diese Fortschritte für mehr Gleichberechtigung in der Lebenswirklichkeit der Menschen sind auch auf die Impulse zurückzuführen, die vom Ersten Gleichstellungsbericht ausgegangen sind.

IV. Der Erste Gleichstellungsbericht auf Landes- und Kommunalebene

1. Die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK)

Auf Landesebene tauschen sich die für Gleichstellung zuständigen Länderressorts in der Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) aus. Sie haben sich zentrale Punkte des Ersten Gleichstellungsberichts zu eigen gemacht und den im Gutachten aufgeführten Handlungsbedarf wiederholt unterstrichen.

Die 21. GFMK hat 2011 das Gutachten der Sachverständigenkommission in ihrem Leitantrag (2011, TOP 4.1 – Leitantrag „Gleichstellung im Lebensverlauf“) begrüßt, insbesondere den lebensverlaufsorientierten Politikansatz. Die GFMK sieht sich in ihrem Leitantrag darin bestätigt, „dass die eigene Erwerbsarbeit für beide Geschlechter in Zukunft die wichtigste Einkommensquelle und unverzichtbar für eine eigenständige Existenzsicherung sein wird“. Die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familien sei daher eine der zentralen Fragen für Frauen und Männer. Sie fordert daher im Einklang mit dem Gutachten der Sachverständigenkommission eine konsistente Gleichstellungspolitik, die widersprüchlichen Anreizen für Entscheidungen entgegentrete. Die GFMK stuft eine solche moderne Gleichstellungspolitik als zukunftsweisende Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik ein.

Die 25. GFMK hat 2015 in ihrer Entschließung zur Stärkung der kommunalen und bezirklichen Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten daran angeknüpft. Gleichstellung sei ein unverzichtbarer Bestandteil einer modernen Innovationspolitik. Die GFMK unterstreicht den im Gutachten festgestellten Handlungsbedarf bezüglich der abzubauenden Hemmnisse in der Gleichstellung. Dies betreffe Rollenbilder im Recht, die Gewährleistung von Bildung in allen Lebensphasen, die Beseitigung von Fehlanreizen im Sozial-, Arbeits-, Unterhalts-, Versorgungs- und Steuerrecht, die Schaffung von Entgeltgleichheit und gleichen Aufstiegschancen. Ebenso wichtig sei es außerdem, neben der Erwerbsarbeit auch Sorge- und Pflegearbeit angemessen anzuerkennen und im Rentensystem zu honorieren (ebd. 5f).

Seit der Verabschiedung des Ersten Gleichstellungsberichtes hat sich die GFMK in ihren Beschlüssen immer wieder auf den Ersten Gleichstellungsbericht bezogen, wie einige Beispiele zeigen:

- 2011 hat die GFMK in ihrem Beschluss „Minijobs gehören auf den Prüfstand“[1] darauf hingewiesen, dass die Sachverständigenkommission „sich mit Nachdruck für die Abschaffung der Subventionierung von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen ausgesprochen hat“. Die GFMK hat sich dieser Forderung angeschlossen. Sowohl die 25. als auch die 26. GFMK wiederholen[2], dass geringfügige Beschäftigung in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung gleichstellungspolitisch problematisch sei und beziehen sich zur Begründung auf das Gutachten der Sachverständigenkommission zum Ersten Gleichstellungsbericht.
- Ebenfalls 2011 hat sich die GFMK in ihrem Beschluss „Frauen in Führungspositionen“[3] auf die Analyse zu Karriereentwicklungen von Frauen und Männern in dem Gutachten der Sachverständigenkommission für den Ersten Gleichstellungsbericht bezogen. Eine angemessene Repräsentanz von Frauen in Führungspositionen sei nicht nur aus rechtlichen Gründen, sondern auch unter ökonomischen Aspekten anzustreben. Die GFMK hat sich darin, unter Bezugnahme auf das Gutachten der Sachverständigenkommission zum

---

1 2011, TOP 4.3 – Minijobs gehören auf den Prüfstand

2 2016, TOP 4.1 – Leitantrag „Leitbild der GFMK aktueller denn je! Die Wünsche der jungen Generation für ihre geschlechtergerechte Zukunft“; 2015, TOP 11.2 – Fortsetzung der Arbeitsgruppe „Arbeitsmarkt für Frauen“; 2016, TOP 9.8 – Fortsetzung der Arbeitsgruppe „Arbeitsmarkt für Frauen“

3 2011, TOP 7.2 – Frauen in Führungspositionen

Ersten Gleichstellungsbericht, über die Förderprogramme auf unteren Führungsebenen hinaus auch für eine gesetzliche Quotenregelung bei Spitzenpositionen zugunsten von Frauen ausgesprochen.

- 2012 hat sich die GFMK in ihrem Leitantrag[4] mit den immer noch fest „verankerten traditionellen Rollenbildern“ beschäftigt, „die zu wenig Raum lassen für die Anpassung an die heutigen vielfältigen Lebensverhältnisse“. Die GFMK setzt sich darin im Einklang mit dem Gutachten des Ersten Gleichstellungsberichts dafür ein, dass sowohl die Berufswahl als auch die Wahl der Lebensentwürfe frei von tradierten Rollenvorstellungen sind und Entscheidungen dieser Art ausschließlich auf der Grundlage individueller Werte und persönlicher Möglichkeiten getroffen werden können.
- 2013 hat sich die GFMK schwerpunktmäßig[5] mit dem Thema Entgeltgleichheit befasst und auch dazu auf den Ersten Gleichstellungsbericht abgestellt.
- Die 25. GFMK hat dieses Thema 2015 erneut aufgegriffen und festgestellt, dass der Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern immer noch beachtlich sei. Im Einklang mit dem Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung hat die GFMK darauf hingewiesen, dass eine tatsächliche Gleichstellung mit diesen erheblichen Verdienstunterschieden nicht vereinbar sei und die Bundesregierung aufgefordert, gegen die Entgeltungleichheit ursachenbezogen vorzugehen.
- In ihrem Leitantrag zur Zeitverwendung und Partnerschaftlichkeit aus dem Jahr 2014[6] hat die GFMK das Thema der gesellschaftlichen Nutzung und Verteilung von Zeitressourcen behandelt und sich auch dabei auf das Sachverständigengutachten des Ersten Gleichstellungsberichts berufen. Sie hat sich dessen Leitbild zu eigen gemacht und die Bundesregierung „um die konsequente Umsetzung der im Ersten Gleichstellungsbericht entwickelten Leitlinien in das Alltagsleben von Frauen und Männern“ gebeten.
- 2015 hat sie die gesetzliche Weiterentwicklung des Elterngeldes begrüßt[7], das eine gleichberechtigte Aufteilung von Erziehungs- und Erwerbsarbeit von Eltern ermöglicht. Gleichzeitig hat sie die weitergehenden Überlegungen, eine sogenannte „Familienarbeitszeit“ im Anschluss an die Elternzeit einzuführen, unterstützt: Das Gutachten der Sachverständigenkommission des Ersten Gleichstellungsberichts belege eindrücklich, dass Erwerbsunterbrechungen oder Reduzierungen der Arbeitszeit von Frauen mit Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen zu erheblichen Nachteilen im weiteren Erwerbsleben führten, die in einem Armutsrisiko für Frauen bei Trennung im Alter münden können.
- Die 26. GFMK schließlich hat in ihrem Leitantrag von 2016[8] ihr 2011 beschlossenes Leitbild erneuert, das dem des Ersten Gleichstellungsberichts entspricht. Sie hat angeregt, den Wunsch nach stabilen sozialen Beziehungen als zusätzlichen Aspekt in einer Gleichstellungspolitik für die jüngere Generation zu berücksichtigen.

Die GFMK stützt wesentliche Argumente auf den Ersten Gleichstellungsbericht und übernimmt dabei zentrale Befunde und Empfehlungen des Ersten Gleichstellungsberichts. Dabei mahnt sie weiteren Handlungsbedarf an. Die Arbeitsmarktsituation von Frauen (Minijobs, Teilzeit, Entgeltungleichheit, Führungspositionen), die bessere Ermöglichung eines gleichberechtigten Sorgearrangements, wie z. B. die Ausweitung der Elternzeit, die Alterssicherung (Anrechnung von Pflegezeiten) und rechtlich und finanzielle Fehlanreize sind Schwerpunkte der Auseinandersetzung mit dem Ersten Gleichstellungsbericht.

---

4 2012, TOP 4.1 – Auflösen von Rollenbildern

5 2012, TOP 6.3 – Entgeltungleichheit; 2013, TOP 4.1 – Leitantrag „Auf dem Weg zur Entgeltgleichheit – geschlechtergerechte Einkommensperspektiven schaffen“; 2015 TOP 5.6 – Lohngerechtigkeit

6 2014, TOP 3.1 – Leitantrag „Zeitverwendung gerecht gestalten, Partnerschaftlichkeit stärken. Auf dem Weg zu einer wirksamen Gleichstellungspolitik“

7 2015, TOP 4.3 – Förderung einer partnerschaftlichen Teilung von Kindererziehung

8 2016, TOP 4.1 – Leitantrag „Leitbild der GFMK aktueller denn je! Die Wünsche der jungen Generation für ihre geschlechtergerechte Zukunft“

2. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Frauenbüros und Gleichstellungsstellen (BAG)

Als einer der zentralen gleichstellungspolitischen Akteure auf kommunaler Ebene hat die BAG den Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung ausdrücklich begrüßt: Dieser könne „bei konsequenter Umsetzung einen politischen Paradigmenwechsel bewirken, der mittelfristig zu einer echten Chancengleichheit von Männern und Frauen führ[en]“[9] würde. Die von der BAG benannten Anknüpfungspunkte sind zum Beispiel das Familienrecht (z. B. Weiterentwicklung des Elterngeldes) und das Arbeits-, Sozial- und Einkommenssteuerrecht (Fokussierung des Erwerbs- statt des Ernährermodells).

Die BAG veranstaltete im Februar 2011 eine öffentliche Konferenz zum Gutachten, um es zu diskutieren und aus kommunaler Praxis zu kommentieren. Einige der Empfehlungen aus dem Gutachten entsprechen den Forderungen und Beschlüssen der BAG, so zum Beispiel eine Frauenquote in Vorstand und Aufsichtsräten und die Entgeltgleichheit von Männern und Frauen. Die BAG unterstützt das Leitbild der Kommission, nach dem eine Gesellschaft mit Wahlmöglichkeiten anzustreben sei und stellte anknüpfend an die Empfehlungen der Sachverständigenkommission ihre Forderungen auf.

Die BAG sieht das Gutachten aber nicht nur für die Bundespolitik als richtungsweisend und als Appell für einen Paradigmenwechsel an, sondern auch als wichtige Grundlage für die eigene Arbeit vor Ort: So könnten Kommunen in ihren Frauenförder- und Gleichstellungsplänen entsprechende Regelungen für berufliche Unterbrechungen (z. B. aufgrund von Pflege, Kindererziehung) integrieren und dafür Sorge tragen, dass die Pläne auch für kommunale Unternehmen und Beteiligungsgesellschaften Geltungskraft haben. Zudem könnten kommunale öffentliche Dienste als Beispiele guter Praxis in die Öffentlichkeit treten, Wirtschaft und Politik beraten und notwendige Entwicklungen (z. B. Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen für jedes Alter) einfordern (BAG 2011: 86). Das Gutachten sei zudem für kommunale Gleichstellungsbeauftragte hilfreich, um zu belegen, dass aktive Arbeit zum Thema Chancengleichheit notwendig und mit entsprechenden Ressourcen zu betreiben und entsprechender Stellenabbau zu verhindern sei.

V. Der Erste Gleichstellungsbericht in Verbänden, Gewerkschaften und Stiftungen

Der Erste Gleichstellungsbericht wurde auch in der Zivilgesellschaft breit rezipiert, in Veranstaltungen behandelt und in eigenen Stellungnahmen von Verbänden, Gewerkschaften und Stiftungen kommentiert.

Die Geschäftsstelle zum Ersten Gleichstellungsbericht führte allein bis zum Juni 2012 mehr als 50 Veranstaltungen durch. In den Jahren 2013 und 2014 haben weitere Veranstaltungen zu den Themen des Ersten Gleichstellungsberichts stattgefunden - mit unterschiedlichen Formaten wie Fachgesprächen, Konferenzen oder Workshops. Einige Veranstaltungen wurden umfangreich dokumentiert, so z. B. die Fachtagung von KOBRA, einer Beratungsorganisation für Frauen und Unternehmen in Berlin, die im Anschluss an die Fachtagung Empfehlungen für eine Infrastruktur lebensbegleitender Beratung zu Beruf, Bildung und Beschäftigung als öffentliche Aufgabe und für die Umsetzung einer lebenslauforientierten Frauen- und Gleichstellungspolitik in Berlin erarbeitete.

Die Organisationen dieser Veranstaltungen bilden nahezu das gesamte Spektrum der Interessensgruppen ab und repräsentieren fast alle gesellschaftlichen Gruppen in Deutschland. Viele Veranstaltungen, teilweise begleitet durch umfangreiche Positionspapiere, haben insbesondere Gewerkschaften wie dbb Beamtenbund und Tarifunion, Deutscher Gewerkschaftsbund und ver.di, und Stiftungen wie Friedrich-Ebert-Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung, Heinrich-Böll-Stiftung und Konrad-Adenauer-Stiftung organisiert.

Die Veranstaltungen zeugen von der Auseinandersetzung der Stiftungen mit dem Ersten Gleichstellungsbericht, dessen Impulse sie auch für ihre programmatische Arbeit nutzte. So floss das Thema Partnerschaftlichkeit und Arbeitszeitgestaltung auf Grundlage der Darstellung im Ersten Gelichstellungsbericht genauso in ihre Arbeit ein wie das Thema Pflege und Beruf.

Die Vielzahl an Veranstaltungen, die breite des Spektrums der Interessengruppen als veranstaltende Organisationen und die Varianz von teilnehmenden Stakeholdern und weiteren Multiplikatorinnen und Multiplikatoren weist auf eine enorme Reichweite und Streuung des Ersten Gleichstellungsberichts hin. Auch inhaltlich zeichnet sich eine große Themenvielfalt ab: Bildung von Jungen und Mädchen, berufliche Karrieren von Frauen, Frauen

---

[9] Vgl. hier und im Folgenden Bundesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Frauenbüros und Gleichstellungsstellen (2011): Dokumentation der Konferenz zum Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung 2011: Gleichstellung in der Lebenslaufperspektive. Berlin. S. 1-5.

in Führungspositionen, Teilzeitarbeit und Minijobs, prekäre Lebens- und Arbeitssituationen und Vereinbarkeitsfragen, aber auch Individualbesteuerung, Männerpolitik und Zeitsouveränität.

Die gute Rezeption des Ersten Gleichstellungsberichts zeigt sich ebenfalls an den Reaktionen aus dem zivilgesellschaftlichen und fachpolitischen Raum nach seiner Veröffentlichung. Nachfolgend werden einige Stellungnahmen von Organisationen dargestellt, die sich inhaltlich eingehend mit dem Bericht befasst haben.

Einen guten Überblick über Reaktionen auf den Ersten Gleichstellungsbericht bieten die Stellungnahmen, die für die öffentliche Anhörung „Gleichstellung der Geschlechter" des Bundestags-Ausschusses für Familie, Senioren Frauen und Jugend am 15. Oktober 2012 verfasst wurden. An dieser Anhörung nahmen Raimund Becker für die Bundesagentur für Arbeit, Dr. Sandra Hartig für den Deutschen Industrie- und Handelskammertag, Ingrid Sehrbrock für den Deutschen Gewerkschaftsbund und Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler teil.

Der Deutsche Frauenrat wurde durch die stellvertretende Vorsitzende Astrid Hollmann vertreten. In seiner Stellungnahme[10] hebt der Frauenrat als vordringlichste Handlungsempfehlungen aus dem Gutachten jene Maßnahmen hervor, die eine eigenständige Existenzsicherung für Frauen ermöglichen. Der Frauenrat begrüßt daher auch das im Gutachten formulierte neue Leitbild „des erwerbstätigen Erwachsenen mit Fürsorgeverantwortung im Lebensverlauf". Der Frauenrat plädiert nachdrücklich für die ökonomische Eigenständigkeit von Frauen, und für die Abschaffung von Regelungen, die diese behindern: Ehegattensplitting, kostenfreie Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung, Minijobs. Die Forderung des Gutachtens nach Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns findet ebenfalls nachdrückliche Unterstützung.

Auf ihrer Bundesversammlung 2013 haben die rund 100 Delegierten der Katholischen Frauengemeinschaft Deutschlands (kfd) das Positionspapier „Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf" verabschiedetet. Darin wird prominent Bezug genommen auf den Ersten Gleichstellungsbericht wie auch auf die vier großen öffentlichen Veranstaltungen der kfd zu diesem Thema. Der Bericht nehme „erstmals den gesamten Lebensverlauf von Frauen und Männern in den Blick", die Lebensverlaufsperspektive sei ein „neuer Gesichtspunkt". „Vor diesem Hintergrund" formuliert das Positionspapier Reformvorschläge. Vorangestellt werden leitende Überzeugungen, von denen einige deutlich Empfehlungen des Ersten Gleichstellungsberichts aufgreifen, so insbesondere die selbstverständliche Möglichkeit, „für beide Geschlechter […] Erwerbsarbeit „im Laufe des Lebens zugunsten von Sorgearbeit, Weiterbildung oder Ehrenamt einzuschränken oder zu unterbrechen"[11].

Die kfd nutzt den Gleichstellungsbericht, um auch aus der teilweise kritischen Auseinandersetzung mit den Empfehlungen ein eigenes Positionspapier zur Gleichstellung abzuleiten. Damit zeigt sich, dass der Erste Gleichstellungsbericht nicht nur durch seine Empfehlungen konkrete Impulse für gleichstellungspolitische Initiativen gegeben hat, sondern auch als Reibungsfläche für die Auseinandersetzung mit Gleichstellung das Thema in verschiedenen Institutionen vorangebracht hat.

Auch eine im Auftrag des Gunda-Werner-Instituts für Feminismus und Geschlechterdemokratie in der Heinrich-Böll-Stiftung erstellte Expertise kommentiert das Gutachten der Sachverständigenkommission – hier aus einer queer-feministisch interdependenten Perspektive: Mit „queer-feministisch inter-dependent" verbunden sei „zum einen die Berücksichtigung nicht nur der Kategorie Geschlecht, sondern gleichzeitig der Kategorie Sexualität sowie […] ihrer Interdependenzen mit weiteren Kategorien sozialer Ungleichheit"[12]. Der hinterfragende Blick richtet sich damit auf „Zweigeschlechtlichkeit, die damit festgelegten Rollenbilder sowie Heterosexualität" sowie auf den „Zusammenhang von Patriarchat und Kapitalismus" und auf Ökonomisierungsprozesse. Ausgangsthese dieser Kommentierung ist, dass das Konzept der Verwirklichungschancen als Basis einer derartigen vielschichtigen Analyse herangezogen werden könnte. Im Gleichstellungsbericht selbst bleibe sein „theoretisch-konzeptionelle[r] Anspruch […] allerdings uneingelöst": Die Verwirklichungschancen würden „nur bedingt zur Analyse und Reflexion […] herangezogen".

---

[10] Vgl. Deutscher Frauenrat (2012): Positionen und Kommentare des Deutschen Frauenrates zum Fragenkatalog der öffentlichen Anhörung „Gleichstellung der Geschlechter". Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 15. Oktober 2012.

[11] Vgl. Katholische Frauengemeinschaft Deutschlands (2013): Positionspapier Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf. Düsseldorf: Katholische Frauengemeinschaft Deutschlands Bundesverband e. V.

[12] Vgl. hier und im Folgenden Freudenschuß, Magdalena / Günther, Jana (2012): „Neue Wege – Gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf" – Erster Gleichstellungsbericht. Expertise zum Gutachten der Sachverständigenkommission, Berlin: Gunda – Werner – Institut für Feminismus und Geschlechterdemokratie in der Heinrich-Böll-Stiftung. S. 3-6.

Die Expertise des Gunda-Werner-Instituts begrüßt den Gleichstellungsbericht und viele seiner Handlungsempfehlungen als „positive[n] Schritt in Richtung Geschlechtergleichstellung“. Es wird im Weiteren deutlich, dass zwischen der vorgeschlagenen konzeptionell wie politisch ambitionierten Perspektive der Stiftungs-Expertise und der Perspektive des Gutachtens des Ersten Gleichstellungsberichts mit seiner größeren Nähe zur Praxis etablierter Institutionen erst eine Brücke geschlagen werden muss. Die Expertise unternimmt diesen Versuch und misst das Gutachten an der Einlösung der selbstgestellten Ansprüche (z. B. bezüglich des Konzepts der Verwirklichungschancen oder der Querschnittsthemen). Das zeugt davon, dass die Empfehlungen und das grundlegende Konzept des Ersten Gleichstellungsberichts auch an komplexe aktuelle theoretische Ansätze anschlussfähig sind.

Die umfassende Stellungnahme[13] des Bundesforums Männer durchleuchtet den Bericht aus der Perspektive von Jungen, Männern und Vätern und zieht daraus Ansatzpunkte für die Arbeit der Fachgruppen des Bundesforums Männer. Zu Beginn hebt die Untersuchung positiv hervor, dass auch die Bundesregierung aktive Männerpolitik als wichtigen Baustein für zukunftsorientierte Gleichstellungspolitik sehe. Ganz überwiegend schließt sich die Untersuchung den Empfehlungen des Berichtes an.

Aus der Auseinandersetzung mit den einzelnen Themenfeldern des Gutachtens aus männerpolitischer Perspektive werden konkrete Hinweise abgeleitet, die für die Arbeit der Fachgruppen des Bundesforums Männer nützlich sind. Als zukünftige männerpolitische Themenkomplexe für einen Zweiten Gleichstellungsbericht werden die Themen Gesundheit, Gewalt im öffentlichen Raum und in Institutionen sowie Migration und Integration als zentral für eine differenzierte, gleichstellungspolitische Betrachtung hervorgehoben.

Die meisten Empfehlungen aus dem Gutachten werden als anschlussfähig betrachtet. Gleichzeitig wird das Leitbild des Norm-Mannes kritisiert. Der „normabweichende“ Mann werde aus dem Blick verloren. Es wird die Frage aufgeworfen, wie von Männern vielfältig gelebte Lebensformen sichtbarer gemacht werden und ein Leitbild der Diversität von Männern entwickelt werden können. Wiederholt wird nach strukturellen und institutionellen Mechanismen gefragt, die nachhaltige Veränderungsprozesse mit sich führen können.

Mit der Erarbeitung von Schlussfolgerungen aus dem Ersten Gleichstellungsbericht für die Facharbeitsgruppen des Bundesforums Männer hat der Bericht einen Teil der Arbeit des Verbandes geprägt. Der Gleichstellungsbericht wurde als Bericht für die Gleichstellung von Frauen und Männern auch männerpolitisch angenommen und für die weitere Arbeit verwendet.

VI. Der Erste Gleichstellungsbericht in der Wissenschaft

In der Wissenschaft wurden Aussagen des Ersten Gleichstellungsberichts zu verschiedensten Themen aufgegriffen. Für diese thematischen Anknüpfungen werden im Folgenden jeweils beispielhaft wissenschaftliche Texte benannt, um zu zeigen, dass eine Rezeption des Ersten Gleichstellungsberichts in der Wissenschaft umfassend erfolgt ist. Sie hat nicht den Anspruch vollständig zu sein. Damit ist jeweils auch keine bestimmte inhaltliche Bewertung verbunden, auch kritische Bezüge auf den Ersten Gleichstellungsbericht können enthalten sein. Denn auch sie dokumentieren, dass der Bericht in der Wissenschaft wahrgenommen wird und in den wissenschaftlichen Fachdiskursen Wirkung entfaltet.

Der Erste Gleichstellungsbericht wird in Analysen von Gleichstellungspolitik und gleichstellungspolitischen Entwicklungen herangezogen[14]. Dies gilt vor allem zur Unterthematik der gleichstellungspolitischen institutio-

---

[13] Schambach, Gabriele (2013): Analyse des Ersten Gleichstellungsberichts der Bundesregierung 2011 aus der Perspektive von Jungen, Männern und Vätern, Berlin: Bundesforum Männer.

[14] So zum Beispiel die Publikationen:

- Berghahn, Sabine (2011): Der Ritt auf der Schnecke. Rechtliche Gleichstellung in der Bundesrepublik Deutschland. Gender Politik Online, Berlin: Freie Universität Berlin.
- Lewalter, Sandra (2011): Innovative Gleichstellungspolitik erfordert konsistente Lebenslaufpolitik – Der Erste Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. Gender Politik Online, Berlin: Freie Universität Berlin.
- Scheele, Alexandra (2011): „Staatliche Zwangsbeglückung“? Von Quoten, Gleichstellung und einer Männerkommission. In: Femina Politica – Zeitschrift für feministische Politikwissenschaft 2011 (1), S. 153-157.
- Geppert, Jochen/Lewalter, Sandra (2012): Politikfeld Gleichstellung: Institutionalisierungsschritte und Strategien auf Bundesebene. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Erfolgreiche Geschlechterpolitik. Ansprüche – Entwicklungen – Ergebnisse. Bonn (WISO-Diskurs), S. 5–17.

nellen Mechanismen und Instrumente wie Indikatoren, Gender Budgeting und der Organisation wissenschaftlicher Politikberatung[15]. Auch wissenschaftliche Arbeiten zur Lebensverlaufsperspektive sowie des Verwirklichungschancen-Ansatzes beziehen sich auf den Ersten Gleichstellungsbericht und seine konzeptionellen Rahmungen[16].

Das Thema, zu dem der Erste Gleichstellungsbericht in der Wissenschaft besonders stark rezipiert wurde, ist Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik[17]. Als Unterthemen lassen sich identifizieren:

- Arbeitszeit und Arbeitszeitsouveränität, teilweise mit Schwerpunkt auf Zeit für Sorgearbeit/Care[18]
- Entgelt und Entgeltgleichheit[19]
- Personalmanagement und Organisationsentwicklung[20]

- Stiegler, Barbara/Wiechmann, Elke (2013): Gleichstellung braucht starke Standards. Mindestanforderungen an Landesgleichstellungsgesetze für eine moderne kommunale Gleichstellungspolitik.

[15] Vgl. zu diesen Themen zum Beispiel:

- Tiemann, Heinrich/Wagner, Gert G. (2013): Die wissenschaftliche Politikberatung der Bundesregierung neu organisieren. RatSWD Working Paper Series, Berlin: Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten.
- Wroblewski, Angela/Kelle, Udo/Reith, Florian (Hg.) (2017): Gleichstellung messbar machen. Grundlagen und Anwendungen von Gender- und Gleichstellungsindikatoren, Wiesbaden: Springer VS.
- Kuhl, Mara (2011): Wie macht man eine Gender Budgeting-Analyse? Ein Leitfaden anhand des Beispiels der Analyse der deutschen Konjunkturpakete I und II. Gender Politik Online, Berlin: Freie Universität Berlin.

[16] Dazu beispielsweise:

- Rahner, Sven (2014): Amartya Sens Befähigungsansatz: Kompass für gutes Regieren? In: Was macht ein gutes Leben aus? Der Capability Approach im Fortschrittsforum. Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 20–28.
- Heimbach-Steins, Marianne (2012): Verantwortung ermöglichen, Generationen- und Geschlechtergerechtigkeit fördern: Zur sozialethischen Rezeption der Lebenslaufperspektive. Verantwortung ermöglichen, Generationen- und Geschlechtergerechtigkeit fördern: Zur sozialethischen Rezeption der Lebenslaufperspektive. In: *Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften* 53, S. 75–106.;

[17] Zum Thema Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik beispielsweise:

- Funder, Maria (Hg.) (2014): Gender cage – Revisited. Handbuch zur Organisations- und Geschlechterforschung. Arbeit, Organisation und Geschlecht in Wirtschaft und Gesellschaft 1, Baden-Baden: Nomos.
- Betzelt, Sigrid (2015): Die deutsche Wende zur „Aktivierung“: Aus Gender-Sicht mehr Flop als Top. In: Harriet Taylor Mill-Institut für Ökonomie und Geschlechterforschung (Hg.): Friederike matters – eine kommentierte Werkschau. Berlin (Discussion Paper, 26), S. 51–59.
- Pimminger, Irene (2015): Existenzsichernde Beschäftigung von Frauen und Männern mit und ohne Migrationshintergrund, Berlin: Agentur für Querschnittsziele im ESF.
- Hirsch, Michael (2016): Die Überwindung der Arbeitsgesellschaft: Eine politische Philosophie der Arbeit, Wiesbaden: Springer VS.
- Welskop-Deffaa, Eva M. (2016): Das Selbst der Selbstverwaltung: Sozialpartner-Mitverantwortung für Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung. In: Bäcker, Gerhard/Lehndorff, Steffen/Weinkopf, Claudia (Hg.): Den Arbeitsmarkt verstehen, um ihn zu gestalten. Festschrift für Gerhard Bosch. Wiesbaden: Springer VS, S. 213–222.

[18] Dazu zum Beispiel:

- Nassibi, Ghazaleh/Wenckebach, Johanna/Zeibig, Nadine (2012): Geschlechtergleichstellung durch Arbeitszeitsouveränität – Arbeits- und sozialrechtliche Regulierung für Übergänge im Lebenslauf. In: *djbZ – Zeitschrift des Deutschen Juristinnenbundes e. V.* 15 (3), S. 111–116.
- Wersig, Maria (2015): Freiheit fördern statt Abhängigkeit: Sozial- und steuerrechtliche Implikationen des Wahlarbeitszeitgesetzes. In: *djbZ – Zeitschrift des Deutschen Juristinnenbundes e. V.* 18 (3), S. 129–131.
- Klenner, Christina/Lott, Yvonne (2016): Arbeitszeitoptionen im Lebensverlauf. Bedingungen und Barrieren ihrer Nutzung im Betrieb. WSI Study 004, Düsseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung.
- Auth, Diana/Klenner, Christina/Leitner, Sigrid (2015): Neue Sorgekonflikte: Die Zumutungen des Adult Worker Model. In: Völker, Susanne/Amacker, Michèle (Hg.): Prekarisierungen. Arbeit, Sorge und Politik. Arbeitsgesellschaft im Wandel. Weinheim: Beltz Juventa, S. 43–58.
- Jurczyk, Karin (2015): Zeit für Care: Fürsorgliche Praxis in „atmenden“ Lebensläufen. In: Hoffmann, Reiner/Bogedan, Claudia (Hg.): Arbeit der Zukunft. Möglichkeiten nutzen - Grenzen setzen. Frankfurt am Main: Campus, S. 260–288.

[19] Beispielsweise Oerder, Lena (2015): Zur Entgeltgleichheit von Frauen und Männern. Rechtssoziologische Erkenntnisse und Analysen neuer Informationsrechte: Nomos.

[20] Dazu etwa Trenkmann, Jeannette (2017): Frauen in Führungspositionen der deutschen Privatwirtschaft. Eine institutionensoziologische Analyse organisationaler Gleichstellungspolitik, Wiesbaden: Springer Gabler.

- Geringfügige Beschäftigung/Minijobs[21]

Weitere Themen sind Pflege[22], Bildung[23], Rente und Alterssicherung[24], Alleinerziehende[25] sowie Recht[26].

Die disziplinären Schwerpunkte der Rezeption des Ersten Gleichstellungsberichtes liegen in den Sozialwissenschaften im weiteren Sinne, also inklusive Politik-, Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, bzw. in einem interdisziplinären Kontext. Manche wissenschaftlichen Texte stammen von am Ersten Gleichstellungsbericht Beteiligten, die in ihrer weiteren wissenschaftlichen Arbeit daran angeknüpft haben; dies gilt sowohl für Sachverständige[27] als auch für Verfasserinnen und Verfassern von Expertisen[28]. Der Erste Gleichstellungsbericht wurde bereits nach kurzer Zeit in studentischen Arbeiten und akademischen Qualifikationsarbeiten aufgegriffen[29]. Auch fremdsprachige wissenschaftliche Texte beziehen sich auf den Ersten Gleichstellungsbericht[30]. Auch der Materialband zum Ersten Gleichstellungsbericht wurde im wissenschaftlichen Raum wahrgenommen[31].

VII. Der Erste Gleichstellungsbericht hat gewirkt

Die Darstellung der Rezeption des Ersten Gleichstellungsberichts in verschiedenen Wirkungskanälen gibt einen Eindruck, welchen Schub die gleichstellungspolitische Diskussion durch das Gutachten bzw. den Bericht erhalten hat.

An diese Fortschritte knüpft der vorliegende Zweite Gleichstellungsbericht an. Gleichstellung ist trotz der erreichten Fortschritte weiterhin ein weiter zu verfolgendes Ziel. Dieser Feststellung der Sachverständigenkommission schließt sich die Bundesregierung an. Insofern sollten den bisher umgesetzten Maßnahmen dort weitere folgen, wo der Handlungsbedarf weiter oder auch neu besteht und beschrieben wird. Das Gutachten greift Emp-

---

21 Zum Beispiel Motakef, Mona (2015): Prekarisierung, Bielefeld: transcript.

22 Zum Thema Pflege beispielsweise:

- Hoffer, Heike (2011): Geschlechtergerechte Pflege als Herausforderung für eine gleichstellungsorientierte Pflegepolitik. In: *djbZ – Zeitschrift des Deutschen Juristinnenbundes e. V.* 14 (2, Fokus: Geschlechtergerechte Pflege), S. 47–56.
- Kesselheim, Harald/Schildmann, Christina/Schmidt, Severin/Steffen, Margret/Stiegler, Barbara/Wallrafen-Dreisow, Helmut (2013): Pflege zwischen Familie, Markt und Staat. Wie Pflegearbeit in Zukunft organisiert werden kann. Positionspapier im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Theobald, Hildegard/Szebehely, Marta/Preuß, Maren (2013): Arbeitsbedingungen in der Altenpflege. Die Kontinuität der Berufsverläufe – ein deutsch-schwedischer Vergleich, Berlin: edition sigma.

23 Vgl. Nickel, Hildegard Maria (2013): Gender Studies und Frauenbildung. In: Käpplinger, Bernd/Robak, Steffi/Schmidt-Lauff, Sabine (Hg.): Engagement für die Erwachsenenbildung. Ethische Bezugnahmen und demokratische Verantwortung. Wiesbaden: Springer VS, S. 199–208.

24 Dazu zum Beispiel Frommert, Dina/Himmelreicher, Ralf K. (2013): Entwicklung und Zusammensetzung von Alterseinkünften in Deutschland. In: Vogel, Claudia Motel-Klingebiel Andreas (Hg.): Altern im sozialen Wandel: Die Rückkehr der Altersarmut? Wiesbaden: Springer VS, S. 141–159.

25 Beispielsweise Liebisch, Peggy (2012): Das eigene Leben leben: Alleinerziehende und die tägliche Klischeeüberwindung. In: Lutz, Ronald (Hg.): Erschöpfte Familien. Unter Mitarbeit von Corinna Frey. Wiesbaden: VS, S. 143–153.

26 Brudermüller, Gerd/Dauner-Lieb, Barbara/Meder, Stephan (Hg.) (2013): Wer hat Angst vor der Errungenschaftsgemeinschaft? Auf dem Weg zu einem partnerschaftlichen Güterrecht – Schlussfolgerungen aus dem 1. Gleichstellungsbericht. Beiträge zu Grundfragen des Rechts 11, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

27 Dazu beispielsweise:

- Klammer, Ute (2013): Gleichstellungspolitik als Baustein von Demografiepolitik und (Teil-) Antwort auf den Fachkräftemangel. In: Hüther, Michael/Naegele, Gerhard (Hg.): Demografiepolitik. Herausforderungen und Handlungsfelder. Wiesbaden: Springer VS, S. 299–314.
- Meier-Gräwe, Uta (2015): Die Arbeit des Alltags – Warum wir sie gesellschaftlich neu organisieren und geschlechtergerecht verteilen müssen. In: Meier-Gräwe, Uta (Hg.): Die Arbeit des AlltagS. Gesellschaftliche Organisation und Umverteilung. Wiesbaden: Springer VS, S. 1–36.

28 Beispielsweise Schneider, Julia/Beblo, Miriam/Maier, Friederike (2011): Ökonomische Bilanzierung eines Frauen- und eines Männerlebens in Deutschland. Gender Politik Online, Berlin: Freie Universität Berlin.

29 Vgl. etwa Rudolf, Maria (2011): Hartz-IV-Empfängerinnen aus gleichstellungspolitischer Sicht. Die Benachteiligung von Frauen im SGB II. Bachelorarbeit, Universität Duisburg-Essen. Institut für Soziologie.

30 Vgl. für englischsprachige Texte zum Beispiel Weinkopf, Claudia (2014): Women's Employment in Germany. Robust in Crisis but Vulnerable in Job Quality. In: *Revue de l'OFCE* (133), S. 189–214. und für französische Texte zum Beispiel Giraud, Olivier/Lechevalier, Arnaud (2013): Les femmes au cœur de l'éclatement de la norme d'emploi en Allemagne. In: *Travail, genre et sociétés* 30 (2), S. 189–194.

31 So zum Beispiel Feldhoff, Kerstin (2012). Rezension zu: Ute Klammer, Markus Motz (Hrsg.): Neue Wege - gleiche Chancen. Expertisen zum ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. VS Verlag für Sozialwissenschaften (Wiesbaden) 2011. ISBN 978-3-531-18225-4. In: socialnet Rezensionen.

fehlungen aus dem Ersten Gleichstellungsbericht, die bisher nicht umgesetzt wurden, im Sinne einer Fortschreibung auf. Sie sind damit nicht „verloren“ und können weiterhin Wirkung entfalten, in dem sie in kommende Regierungsprogramme aufgenommen und von anderen gesellschaftspolitischen Kräften vorangetrieben werden.

Auch wenn hier keine eindeutigen Ursache-Wirkung-Beziehungen hergestellt werden können, kann davon ausgegangen werden, dass der Erste Gleichstellungsbericht dazu beigetragen hat, dass Maßnahmen angegangen und umgesetzt wurden, so wie das Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst, das ElterngeldPlus und das Gesetz zur Förderung der Transparenz von Entgeltstrukturen.

Auch aus der Perspektive der politischen Steuerung von Prozessen ist die Bedeutung des Ersten Gleichstellungsberichts als hoch einzuschätzen: Seine Einführung, Bilanzierung und Fortschreibung können als Phasen in einem Zyklus politischer Steuerung verortet werden, der gemeinhin in fünf Schritte unterteilt wird:

- Der Erste Gleichstellungsbericht hat erstens eine wissenschaftlich fundierte Analyse der Gleichstellungssituation in unterschiedlichsten Handlungsfeldern erbracht und Lücken in der Gleichstellung der Geschlechter auf Basis wissenschaftlicher Erkenntnis identifiziert.
- Zweitens hat der Bericht Vorschläge für ein gleichstellungspolitisches Leitbild sowie Ziele wie auch Umsetzungsschritte formuliert.
- Die Aufnahme entsprechender Maßnahmen im Koalitionsvertrag und deren Umsetzung bilden den dritten Schritt im politischen Steuerungszyklus.
- Die begleitende Steuerung als vierter Schritt erfolgte in Anknüpfung an den Koalitionsvertrag und damit im Rahmen der politischen Steuerung der Bundesregierung. Die steuernde Begleitung kann ausgebaut und intensiviert werden, beispielsweise durch einen laufenden Dialog mit den Ländern, Kommunen, Verbänden, Gewerkschaften und Stiftungen, die sich mit dem Gleichstellungsbericht auseinandergesetzt haben und ihrerseits zur Zielerreichung beitragen wollen.
- Mit der Bilanzierung wird ein Monitoring verfolgt, das methodisch und konzeptionell ausgebaut werden muss, um den fünften Schritt des Steuerungszyklus – das Monitoring - adäquat umzusetzen. Damit hat der Erste Gleichstellungsbericht jenseits seiner konkreten Empfehlungen und konzeptionellen Leistungen als Bestandteil eines systematischen politischen Steuerungsprozesses zu einer höheren Wirksamkeit von Gleichstellungspolitik als Politikfeld beigetragen.

Der Erste Gleichstellungsbericht ist ein Bericht mit hoher gesellschaftlicher Relevanz, dem maßgebliche Umsetzungsschritte gefolgt sind. Er hat damit die Bemühungen der Bundesregierung unterstützt, wie im Koalitionsvertrag aufgegeben, Bedingungen zu schaffen, „dass alle Menschen in Deutschland […] ein gutes Leben führen können und unser Land auf seinem guten Weg weiter vorankommt“. Die gerechte Teilhabe von Frauen und Männern in allen Bereichen der Gesellschaft und die Verwirklichung ihrer Potenziale ist hierfür eine wesentliche Bedingung.

VIII. Maßnahmenteil

Die Empfehlungen des Ersten Gleichstellungsberichtes aus dem Jahr 2011 sind auf verschiedenen Ebenen in die politische Diskussion eingeflossen, darunter auch in den 2013 geschlossenen Koalitionsvertrag. Die Bundesregierung sieht sich den im Koalitionsvertrag getroffenen Vereinbarungen verpflichtet. Sie gibt darüber hinaus im Folgenden keine erneute Einschätzung zu den einzelnen Empfehlungen aus dem Gutachten zum Ersten Gleichstellungsbericht ab. Es werden daher nur die Neuregelungen dargestellt, die Bezug zu Empfehlungen des Gutachtens haben und die nach Fertigstellung des Gutachtens, also ab Dezember 2010, beschlossen wurden.

Die wichtigsten Vorhaben der Bundesregierung, mit denen Empfehlungen aus dem Ersten Gleichstellungsbericht umgesetzt wurden, werden in Abschnitt C. II der Bilanz aufgezählt. Im Folgenden werden alle Empfehlungen aus dem Gutachten zum Ersten Gleichstellungsberichtes komprimiert dargestellt (kursiv) und gezeigt, welche der Empfehlungen Entsprechungen im Koalitionsvertrag der 18. Legislaturperiode haben und wo Umsetzungsschritte im Sinne dieser Empfehlungen durch die Bundesregierung erfolgt sind.

1

Der gesetzliche Güterstand der Zugewinngemeinschaft sollte durch das in Europa vorherrschende Modell der Errungenschaftsgemeinschaft ersetzt werden.

Als ersten Schritt könnte es sich empfehlen, die Errungenschaftsgemeinschaft als Wahlgüterstand und eine verpflichtende Aufklärung über die verschiedenen ***Güterstände bei der Eheschließung*** *vorzusehen.*

Koalitionsvertrag: Keine

Umsetzungsstand: BMJV informiert durch die Broschüre „Das Eherecht“ mit Stand Januar 2016 über die Folgen der Eheschließung mit ausdrücklichem Hinweis auf das Güterrecht. Die Errungenschaftsgemeinschaft kann derzeit bereits als Unterform der Gütergemeinschaft vereinbart werden.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat im Juni 2012 die Expertentagung „Wer hat Angst vor der Errungenschaftsgemeinschaft? – auf dem Weg zu einem partnerschaftlichen Güterrecht“ veranstaltet. Die Tagung wurde dokumentiert.

2

Im ***Recht der elterlichen Sorge*** *ist eine kindeswohlorientierte Angleichung der Sorgeverantwortung von Müttern und Vätern von gleichstellungspolitischer Bedeutung.*

Bei der Neuordnung des Sorgerechts nichtehelicher Väter sind unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Formen nichtehelicher Vaterschaft die Potenziale für eine gemeinsame elterliche Sorge zu stärken.

Koalitionsvertrag: Keine

Umsetzungsstand: Am 19. Mai 2013 ist das Gesetz zur Reform der elterlichen Sorge nicht miteinander verheirateter Eltern in Kraft getreten. Damit wird den veränderten Formen familiären Zusammenlebens Rechnung getragen. Seit der Neuregelung haben unverheiratete Väter leichteren Zugang zum Sorgerecht für ihre Kinder. Nach dem Leitbild des Reformgesetzes sollen grundsätzlich beide Eltern die Sorge gemeinsam tragen, wenn das Kindeswohl dem nicht entgegensteht (§ 1626a Absatz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs – BGB). Das Familiengericht überträgt den Eltern deshalb auf Antrag die elterliche Sorge oder einen Teil davon gemeinsam, wenn die Übertragung dem Kindeswohl nicht widerspricht (§ 1626 a Absatz 2 S. 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs – BGB)

Elternschaft darf nach Trennung und Scheidung nicht aufhören. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat dazu eine Studie „Kindeswohl und Umgangsrecht“ in Auftrag gegeben, die einen kindeswohlorientierten Ansatz verfolgt.

Um die partnerschaftliche Aufteilung der Familienaufgaben zu erleichtern, führte die Bundesregierung in der 18. Legislaturperiode das ElterngeldPlus mit dem Partnerschaftsbonus ein. Diese Leistungen stehen auch getrennt lebenden Elternteilen zur Verfügung.

3a

Die beitragsfreie ***Ehegattenmitversicherung*** *in der gesetzlichen Krankenversicherung sollte durch eine eigenständige soziale Sicherung ersetzt werden, wobei für definierte Phasen der Sorgearbeit ähnlich wie bei den Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung – die Gemeinschaft einzustehen hätte.*

Koalitionsvertrag: Keine

Umsetzungsstand: Keine Änderungen. Das Gutachten der Sachverständigen für den Zweiten Gleichstellungsbericht widmet sich der Ausgestaltung der Ehegattenmitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung erneut.

3b

*Bei der **Ehegattenbesteuerung** sollte grundsätzlich auf den in Europa weit verbreiteten Modus der Individualbesteuerung umgestellt werden.*

Koalitionsvertrag: Keine (so auch Zeile 18b)

Umsetzungsstand: Seit 2013 ist die Einzelveranlagung zur Individualbesteuerung von Ehegatten und Lebenspartner einer Eingetragenen Lebenspartnerschaft eingeführt (§ 26a EStG). Die Zusammenveranlagung (§ 26b EStG) ist auf gemeinsamen Wunsch der Ehegatten/Lebenspartner zulässig (§ 26 Absatz 2 Satz 2 EStG).

4

*Regelungen, die vor allem Frauen daran hindern, neue Lebenspartnerschaften einzugehen, sollten zurückgebaut werden. Die Regelungen über die **Bedarfsgemeinschaft im Recht der Grundsicherung** bedürfen unter dem Blickwinkel des Gleichstellungsrechts einer grundlegenden Überarbeitung.*

Koalitionsvertrag: siehe Zeile 27

Umsetzungsstand: Die Regelungen zur Bedarfsgemeinschaft tragen der Lebensrealität Rechnung, dass auch Personen in unverheirateten Partnerschaften „aus einem Topf wirtschaften“. So ist die familiäre Lebens- und Wirtschaftsgemeinschaft Anknüpfungspunkt für wirtschaftliche Rechtsfolgen, sodass damit keine Benachteiligung von Ehe oder Familie einhergeht. Für das erste Jahr des Zusammenlebens ist die Annahme einer Wirtschafts- und damit einer Bedarfsgemeinschaft in der Weise eingeschränkt, dass in diesem Jahr eine derartige Gemeinschaft nur dann zugrunde gelegt werden kann, wenn diese von den betroffenen Personen nicht bestritten oder deren Vorliegen vom Leistungsträger nachgewiesen wird.

5

Maßnahmen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik sind am Erwerbsmodell auszurichten. Bei der Konkretisierung und Anwendung der Regeln über zumutbare Arbeit ist eine Orientierung am gegenläufigen Rollenbild der asymmetrisch arbeitsteiligen Partnerschaft zu vermeiden.

Koalitionsvertrag: „Wir wollen die Arbeitsförderung stärker an den Bedürfnissen der Frauen und ihren häufig unterbrochenen Erwerbsbiografien ausrichten. Deshalb werden wir ein Programm zum besseren beruflichen Wiedereinstieg in existenzsichernde Arbeit schaffen.“ (S. 66)

Umsetzungsstand: Zur Sicherung der existenzsichernden Beschäftigung für junge Eltern siehe auch Zeile 24 (Elterngeld, ElterngeldPlus und Partnerschaftsbonus)

Für das Programm „Perspektive Wiedereinstieg“ siehe Zeile 12.

6

*Die Sorgearbeit berücksichtigenden Komponenten des Sozial- und Steuerrechts sollten für die Pflege konsequent fortentwickelt und so ausgestaltet werden, dass die **mit Einkommenseinbußen verbundenen Phasen der Sorgearbeit** eine ausreichende soziale Absicherung (einschließlich einer Krankenversicherung während der Sorgetätigkeit) erfahren und dass eine eigenständige Alterssicherung im Lebensverlauf möglich bleibt.*

*Bei der rechtlichen Ausgestaltung ist darauf zu achten, dass beide Geschlechter vergleichbare Erwerbs- und Sorgechancen erhalten und dass die **Übergänge zwischen Erwerbsarbeit und Sorgetätigkeit** nicht verschärft und erschwert werden.*

Koalitionsvertrag: Siehe Zeile 24, 25, 28b, 29 und Zeile 35

Umsetzungsstand: Im Einkommensteuergesetz wurde der Grundfreibetrag, der Unterhaltshöchstbetrag nach § 33a EStG, Kinderfreibetrag und Kindergeld für 2017 und 2018 angehoben, der Alleinerziehendenentlastungsbetrag um 600 Euro. Zudem erhöht er sich nunmehr für jedes weitere Kind noch einmal um 240 Euro.

7a

*Im **Unterhaltsrecht** sind **für langjährige Ehen**, in denen die Eheleute (insbesondere die Frauen) unter anderen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für eine traditionelle Aufgabenteilung optiert haben, angemessene, der Billigkeit entsprechende unterhaltsrechtliche Lösungen zu finden. Diese Aufgabe erfordert Einzelfallentscheidungen am Maßstab der Billigkeit und ist deshalb der Rechtsprechung aufgegeben.*

Koalitionsvertrag: Keine

Umsetzungsstand: Seit dem 1. März 2013 ist in § 1578b BGB ausdrücklich klargestellt, dass die Dauer der Ehe ein Billigkeitskriterium zur Prüfung der Herabsetzung oder zeitlichen Begrenzung des nachehelichen Unterhaltsanspruchs ist. Das BMJV beobachtet laufend, ob die Ziele der Reform in der Praxis erreicht werden. Hierzu werden neben Fachveröffentlichungen sowohl die Rechtsprechung als auch entsprechende Petitionen oder Bürgereingaben herangezogen.

7b

*Im Recht der Alterssicherung bleibt die **Hinterbliebenenrente** für Eheleute älterer Jahrgänge wegen ihrer Anknüpfung an einen bereits zurückliegenden Lebens- und Erwerbsverlauf (noch) unverzichtbar.*

Koalitionsvertrag: Keine

Umsetzungsstand: Keine Änderungen

8a

*Gender Mainstreaming und eine **geschlechtsbewusste Pädagogik** sollten in der Bildungspolitik und in den Bildungseinrichtungen zur Durchsetzung gleicher Bildungschancen übergreifend und systematisch verankert werden. Dazu gehören eine nachhaltige Vermittlung von Gender-Kompetenz in der Ausbildung pädagogischer Fachkräfte und eine Verankerung von Gendertrainings in der Berufs- und Ausbildungsberatung.*

Koalitionsvertrag: Keine

Umsetzungsstand: Im Kontext des Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geförderten Gendermagazins www.meinTestgelaende.de hat sich auf Facebook eine Gruppe von ca. 2000 deutschsprachigen Pädagogen und Pädagoginnen gebildet, die sich über Fragen der geschlechtersensiblen Pädagogik und Berufswahl austauschen und gegenseitig unterstützen.

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) hat die Ergebnisse eines gemeinsamen Forschungsvorhabens des BMAS und der BA zur Umsetzung des gleichstellungspolitischen Auftrages in der Arbeitsförderung zum Anlass genommen, ihre Beratungskonzeption um ein sogenanntes Gendermodul zu ergänzen. Das Gendermodul wurde Ende des Jahres 2016 fertiggestellt. Auf dieser Basis werden den BA-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeitern Schulungen angeboten.

8b

*Weiterhin ist ein ausgewogeneres Geschlechterverhältnis bei pädagogischem Fachpersonal (insbesondere mit Blick auf **Männer im Bereich der frühkindlichen Bildung**) notwendig, …*

Koalitionsvertrag: Keine

Umsetzungsstand: Mit dem Programm „Quereinstieg - Männer und Frauen in Kitas“ werden Modellprojekte gefördert, die vergütete Ausbildungen von Erzieherinnen und Erziehern erproben und speziell auf Berufswechslerinnen und Berufswechsler zugeschnitten sind. Das Bundesprogramm hat zwei zentrale Ziele: Einerseits soll das lebenslange berufliche Lernen ohne Erwerbsunterbrechungen ermöglicht werden, andererseits soll der Beruf der frühkindlichen Erziehung noch stärker für Männer geöffnet werden.

8c

*… und für männliche Jugendliche, insbesondere aus bildungsfernem Elternhaus, wird die **Erprobung pädagogischer Konzepte** empfohlen, die auch in nicht formalen Bildungsprozessen an nichtschulischen Stärken ansetzen und so einen (späteren) Abschluss ermöglichen.*

Koalitionsvertrag: „Wir wollen allen jungen Menschen in Deutschland Zugang zu einer ihren Fähigkeiten und Interessen entsprechenden Ausbildung ermöglichen. Für die Teilhabe und Integration aller Jugendlichen leistet die Jugendsozialarbeit einen wichtigen Beitrag. Durch modellhafte Er-probung werden wir weiterhin Länder und Kommunen dabei unterstützen, dass junge Menschen sozial-pädagogische Einzelberatung und -begleitung am Übergang Schule-Beruf erhalten (2. Chance, Kompetenzagenturen).“ (S. 101)

Umsetzungsstand: Mit „JUGEND STÄRKEN im Quartier“ werden Angebote für junge Menschen unterstützt, die helfen, soziale Benachteiligungen und individuelle Beeinträchtigungen am Übergang von der Schule in den Beruf zu überwinden. Das Programm kombiniert verschiedene sozialpädagogische Angebote, die passgenau entsprechend der Bedarfslage der Zielgruppen in der Kommune ausgestaltet werden können. In der ersten Förderrunde von 2015 bis 2018 setzen 178 Modellkommunen Projekte zur Förderung junger Menschen durch öffentliche und freie Träger im Bereich der Jugendsozialarbeit um. (Quelle)

9

*Um das **Ergreifen eines geschlechts-atypischen Berufs** zu fördern, sind Aktivitäten der Arbeitsagenturen (die informieren und beraten), der Unternehmen (die sich frühzeitig in Bildungseinrichtungen präsentieren), und der Medien (die die Wahrnehmung von Berufen in der Öffentlichkeit prägen) notwendig.*

Konkrete Maßnahmen, die als Vorschläge oder als Best-Practice existieren z. B. Gendertrainings für Berufs- und Ausbildungsberatung, Programme wie „Girls‘ Day“ oder der ab 2011 bundesweit eingeführte „Boys‘ Day“ , „Neue Wege für Jungs“ oder der nationale Pakt „Komm mach MINT“, Mentoringprogramme und die Revision der Präsentation von Berufen in Informationsmaterialien sollten weiterentwickelt und verstetigt werden, um das gesellschaftliche Bild von Frau und Mann im Erwerbsleben zu verändern.

Bildungseinrichtungen und Unternehmen sind zur Teilnahme an Maßnahmen wie „Girls‘ Day“ oder Maßnahmen im Rahmen der MINT-Initiative zu motivieren.

Koalitionsvertrag: „Die Berufs- und Studienfachwahl von jungen Frauen und Männern ist von traditionellen Rollenbildern geprägt. **Der Berufs- und Studienberatung sowie der Berufsorientierung in der Schule kommt eine große Bedeutung** zu. Gerade vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels bei mathematisch-naturwissenschaftlich-technischen Berufen und Sozial-, Bildungs- und Gesundheitsberufen wollen wir eine geschlechtergerechte Berufsberatung. Sie muss verbindlich Informationen über alle Berufs- und Verdienstmöglichkeiten für Mädchen und Jungen bieten.“ (S. 103)

„Wir wollen alle jungen Menschen erreichen. Die Beratung setzt präventiv an, orientiert sich an der individuellen Bildungsbiographie und bricht auch geschlechtsspezifische Muster auf. Schülerinnen und Schüler, Auszubildende, Studierende sowie Weiterbildungsinteressierte sollen systematisch beraten werden, damit ihnen verschiedene Bildungspfade eröffnet werden. Wir werden dafür ein lokal verankertes Netzwerk von Beratungs- und Informationsangeboten auf den Weg bringen.“ (S. 31)

Umsetzungsstand: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat im März 2014 einen „Expertinnen- und Expertenkreis zur geschlechtergerechten Berufs- und Studienwahl“ initiiert. Um eine Berufs- und Studienwahl frei von Geschlechterklischees als nationale Strategie zu verankern wurde eine bundesweite Initiative „Nationale Kooperationen zur geschlechtergerechten Berufs- und Studienwahl“ gestartet. Beteiligt sind neben dem federführenden Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Vertretungen der Ressorts BMBF, BMAS, BMWi, BMUB, der Länder NRW und Hessen, der BA, des DGB, der BDA, des Netzwerks SCHULEWIRTSCHAFT sowie aus Wissenschaft und Praxis. Im Rahmen der Kooperationen werden sich die Partner u. a. zur Weiterbildung ihres Fachpersonals verpflichten.

BMBF fördert die Geschäftsstelle des Nationalen Pakts für Frauen in MINT-Berufen (Komm, mach MINT.) und hat im Oktober 2015 die „Richtlinie zur Förderung von Projekten und Fachveranstaltungen im Förderbereich, Strategien zur Durchsetzung von Chancengleichheit für Frauen in Bildung und Forschung‘ („Erfolg mit MINT – Neue Chancen für Frauen“)“ bekanntgegeben, um innovative Ansätze und Konzepte zur Gewinnung junger Frauen für akademische MINT-Ausbildungen und –Berufskarrieren zu unterstützen.

Die jährlich im April stattfindenden Berufsorientierungstage Girls’Day und Boys’Day sollen über 2017 hinaus fortgeführt und im Sinne einer geschlechtergerechten Berufs- und Studienwahl weiter ausgebaut werden.

Mit Art. 2 des Gesetzes zur Förderung der Transparenz von Entgeltstrukturen wird § 29 Absatz 2 SGB III ergänzt. Damit soll die Verpflichtung der Bundesagentur für Arbeit zur gleichstellungsorientierten Beratung noch konkreter betont werden: „Die Agentur für Arbeit berät geschlechtersensibel. Insbesondere wirkt sie darauf hin, das Berufswahlspektrum von Frauen und Männern zu erweitern.“

10

Die Vereinbarkeit von Aus- und Weiterbildung und Familie muss aus Sicht der Kommission verbessert werden. Dazu gehören Förderprogramme zur Umsetzung des rechtlich verankerten ***Anspruchs auf Teilzeitausbildung*** *(insbesondere eine verwaltungstechnisch koordinierte Leistungsgewährung) für Mütter in Berufsausbildung, wie auch niedrigschwellige Angebote der Erstqualifikation für niedrig qualifizierte Mütter mit Migrationshintergrund und Teilzeitangebote im Hochschulstudium.*

Es muss zudem sichergestellt werden, dass der Unterhalt, etwa im ***Bundesausbildungsförderungsgesetz*** *(BAföG), nicht nur bei Vollzeit-, sondern auch bei Teilzeitausbildungen gefördert wird.*

Koalitionsvertrag: „[…] Für viele junge Eltern sind arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Berufsausbildung in Teilzeit der richtige Weg.

All das wollen wir zusammen mit Gewerkschaften und Arbeitgebern zum Gegenstand einer neuen Qualifizierungsoffensive machen“ (S. 38)

„Die Initiative ‚Ressourcen stärken‘ für Mütter mit Migrationshintergrund setzen wir fort.“ (S. 75)

Umsetzungsstand: Eine wichtige Verbesserung bei der Durchführung von Berufsausbildungen in Teilzeit enthält das am 1. August 2016 in Kraft getretene 9.-SGB II-Änderungsgesetz.

Seit 1. August 2016 können Auszubildende insbesondere während einer betrieblichen Ausbildung oder einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme aufstockende Leistungen nach dem SGB II erhalten. Das gilt auch dann, wenn keine Berufsausbildungsbeihilfe zusteht. Eine Ausnahme bleibt nur für die Jugendlichen, die im Wohnheim oder im Internat untergebracht sind. Schülerinnen und Schüler zum Beispiel an Berufsfachschulen oder Abendschulen können ebenfalls ergänzend Arbeitslosengeld II erhalten. Weitere Voraussetzung ist hier der BAföG-Bezug.

Diese Änderung trägt damit wesentlich dazu bei, dass der Lebensunterhalt der Auszubildenden und ihrer Kinder bzw. Familien während einer Teilzeitausbildung gesichert ist.

„Stark im Beruf - Mütter mit Migrationshintergrund steigen ein“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend führt die Initiative ‚Ressourcen stärken‘ ausgeweitet an über 80 Standorten weiter; verbindliche Kooperation mit BA und Jobcentern vor Ort. Unterstützung des beruflichen (Wieder-) Einstiegs, auch geflüchteter Mütter durch On-the-Job-Training sowie Vermittlung in Beschäftigung.

11

*Das in einen dualen und einen schulischen Zweig geteilte Berufsbildungssystem sollte mit dem Ziel, bundeseinheitliche Standards in der Berufsausbildung zu schaffen und die Professionalisierung und **Aufwertung der personenbezogenen Dienstleistungsberufe** zu fördern, zusammengeführt und vereinheitlicht werden. Damit können Nachteile von Frauen, die in den schulischen Ausbildungen stark vertreten sind, abgebaut werden.*

Koalitionsvertrag: „Der Wechsel zwischen den Berufen in der Pflege muss erleichtert werden. Wir wollen die Pflegeausbildung reformieren, indem wir mit einem Pflegeberufegesetz ein einheitliches Berufsbild mit einer gemeinsamen Grundausbildung und einer darauf aufbauenden Spezialisierung für die Alten-, Kranken- und Kinderkrankenpflege etablieren. […] Der dualen Ausbildung mit Ausbildungsbetrieb und Schule wird zukünftig eine zentrale Bedeutung zukommen. Die Ausbildung muss für jeden Auszubildenden kostenfrei sein.“ (S. 85)

Umsetzungsstand: Pflegeberufereformgesetz (im parlamentarischen Verfahren):

Ablösung der bisher im Altenpflegegesetz und Krankenpflegegesetz geregelten Pflegeausbildungen durch eine dreijährige, generalistisch ausgerichtete Pflegeausbildung mit der Möglichkeit für die Auszubildenden entsprechend ihrem Vertiefungseinsatz nach zwei Dritteln der Ausbildung, entweder die generalistische Ausbildung zur Pflegefachfrau bzw. Pflegefachmann fortzuführen oder für das letzte Ausbildungsdrittel eine Spezialisierung mit einem Abschluss in der Altenpflege oder der Gesundheits- und Kinderkrankenpflege zu wählen.

Das Gesetz beinhaltet:

- Berufliche Ausbildung kostenfrei für die Auszubildenden und mit Anspruch auf angemessene Vergütung,
- Aufwertung der Pflegeberufe durch Einführung von Vorbehaltsaufgaben für die Pflege,
- Zusätzliche Einführung der Möglichkeit zum berufsqualifizierenden Pflegestudium.
-

12

*Das BAföG und das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) sind zu einem Rahmen für lebenslanges Lernen zu entwickeln. Die Kommission schlägt vor, diese Instrumente zu einer **„Erwachsenenbildungsförderung“** auszubauen, wie es von der „Kommission zur Finanzierung lebenslangen Lernens“ konzipiert wurde.*

*Ebenso gilt es, die Chancen für eine **Entzerrung von Bildungsphasen** zu verbessern.*

*Bei der Förderung **beruflicher Aufstiegsfortbildung** müssen vollzeitschulische Berufsausbildungen, die nicht nach dem Berufsbildungsgesetz oder der Handwerksordnung anerkannt sind, als „vergleichbar“ anerkannt werden, da sonst Frauen aus „Frauenberufen“ im Dienstleistungsbereich der Zugang versagt bleibt.*

*Durch die Aufhebung der bisherigen **Altersgrenzen im BAföG** sollte es möglich sein, zu gleichen Bedingungen – wie sie für ein Studium direkt nach der Schulzeit gelten – ein Bachelorstudium auch im Anschluss an eine duale oder vollzeitschulische Berufsausbildung oder ein Masterstudium im Anschluss an eine Phase der Sorgearbeit oder Erwerbstätigkeit zu absolvieren.*

Koalitionsvertrag: „Wir werden Frauen und Männer beim Wiedereinstieg in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach einer Familienzeit durch die Weiterführung des Programms „Perspektive Wiedereinstieg“ und durch **weitere Möglichkeiten der Fort- und Weiterbildung** fördern.“ (S. 98)

„Durch die Ausweitung des Wettbewerbs „Aufstieg durch Bildung – offene Hochschule“ werden wir die Hochschulen bei der Entwicklung passgenauer Angebote für die Zielgruppe der beruflich Qualifizierten unterstützen.“ (S. 28)

Umsetzungsstand: Das Aktionsprogramm „Perspektive Wiedereinstieg“ wurde über 2011 hinaus fortgeführt. In der aktuellen ESF-Förderperiode wird als ein Bestandteil des Aktionsprogramms das ESF-Modellprogramm „Perspektive Wiedereinstieg – Potenziale erschließen“ mit einer Laufzeit von zunächst Juli 2015 bis Dezember 2018 an derzeit

bundesweit 22 Standorten (Verlängerungsoption 2. Förderperiode bis Ende 2021 geplant) mit ESF-Mitteln in Höhe von 28,2 Mio. Euro für die gesamte Laufzeit fortgeführt und weiterentwickelt. Es besteht eine Kooperation mit Bundesagentur für Arbeit (BA).

Bestandteile sind weiterhin:

- Fortführen erfolgreicher Ansätze (Basiscoaching, „Zeit für Wiedereinstieg“, Arbeitgeberansprache, PWE-Online).
- Neue Schwerpunkte sind Wiedereinstieg und Pflegeaufgaben, Potenziale von Frauen in Minijobs, Perspektiven in personen- und haushaltsnahen Dienstleistungen, Ausbau der Online- Qualifizierungen („PWE-Online“), verstärkte Ansprache der Arbeitgeber.

Das Aktionsprogramm „Perspektive Wiedereinstieg“ zeichnet sich darüber hinaus durch die weiteren Bausteine aus:

1. Lotsenportal www.perspektive-wiedereinstieg.de,
2. „PWE-Online“ (seit Frühjahr 2013 in Kooperation mit BA),
3. Summer School „Existenzgründung von Wiedereinsteigerinnen“ (seit 2015)
4. Öffentlichkeits- und Netzwerkarbeit, Begleitforschung

Im Jahr 2015 wurde zur weiteren Stärkung der berufsabschlussbezogenen Weiterbildung Geringqualifizierter eine dritte Säule im Programm „WeGebAU“ etabliert (abschlussorientierte berufsqualifizierende Ausbildung). Damit soll stärker als vorher die Möglichkeit eröffnet werden, den Erwerb von berufsqualifizierenden Abschlüssen und Berufstätigkeit im Betrieb zu verknüpfen. Über „WeGebAU“ werden insbesondere die Aufstiegsweiterbildungen zur Pflegefachkraft gefördert.

Das BAföG und das AFBG werden ständig weiterentwickelt und bei Bedarf an aktuelle Entwicklungen angepasst.

Mit dem 25. BAföG-Änderungsgesetz und dem Dritten Gesetz zur Änderung des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes (3. AFBGÄndG) sind in dieser Legislaturperiode - mit höheren Fördersätzen und Freibeträgen, weniger Bürokratie, mehr Familienfreundlichkeit und der Erweiterung der Förderung - erhebliche Verbesserungen umgesetzt worden. Hiervon profitieren im AFBG auch und besonders Qualifizierungen in den SAGE-Berufen (Berufe der Sozialen Arbeit, Gesundheits- und Pflegeberufe, Berufe in Erziehung und Bildung). Zusätzlich enthält die Novelle zum AFBG erhebliche spezifische Verbesserungen gerade für vollzeitschulische Fortbildungen in SAGE-Berufen – etwa bei der Erweiterung der mittelbaren Fördermöglichkeiten für praktische Phasen oder durch die Förderung auch auf Zulassungswegen zur Fortbildung ohne Erstausbildungsabschluss.

Die zuvor allgemeine Altersgrenze von 30 Jahren bei Aufnahme der zu fördernden Ausbildung wurde für Masterstudiengänge bereits mit dem 23. BAföG-Änderungsgesetz auf 35 Jahre angehoben. Damit steht Auszubildenden im Regelfall ausreichend Zeit zur Verfügung, auch nach einer vorhergehenden Berufsausbildung und/oder beruflichen Tätigkeit oder nach einer Familienphase noch BAföG-Förderung für ein Bachelor-Studium und – ggf. auch bei nochmaliger zwischenzeitlicher Berufstätigkeit oder Familienphase - trotzdem auch noch ein Masterstudium aufzunehmen und dafür weiterhin BAföG-Förderung zu erhalten.

Aufgrund einer Sonderregelung für Auszubildende, die bei Überschreiten der Altersgrenzen eigene Kinder unter 10 Jahren erziehen (und dabei höchstens 30 Wochenstunden im Monat erwerbstätig sind), verschiebt sich die Altersgrenze bis zu dem Zeitpunkt, in dem das jüngste Kind das zehnte Lebensjahr vollendet hat.

13

*Es müssen (Fehl-)Anreize für **lange Erwerbsunterbrechungen** und eine Fragmentierung von typischen Frauentätigkeiten in nicht nachhaltige Minijobs beseitigt werden.*

Koalitionsvertrag: Siehe Zeile 14, 17 und 24

Umsetzungsstand: Siehe Zeile 14, 17 und 24

14

*Es sollte sichergestellt werden, dass Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit oder vorübergehende **Verkürzungen der Arbeitszeit** aufgrund von Sorgearbeit **reversibel** sind und nicht zu langfristigen Einkommensnachteilen führen.*

Koalitionsvertrag: „Wir werden Frauen und Männer beim Wiedereinstieg in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach einer Familienzeit durch die Weiterführung des Programms „Perspektive Wiedereinstieg“ und durch weitere Möglichkeiten der Fort- und Weiterbildung fördern. Bei Einstellungen und Beförderungen im öffentlichen Dienst soll die Kindererziehung positiv berücksichtigt werden. Frauen und Männer, die eine Familienphase einlegen, sollen dadurch keine Karrierenachteile erleiden.“ (S. 98)

Siehe auch Zeile 29

Umsetzungsstand: Zur Entgelttransparenz siehe auch Zeile 15

Zu „Perspektive Wiedereinstieg“ siehe Zeile 12

Für einen leichteren Wiedereinstieg durch die Weiterentwicklung des Elterngeldes siehe auch Zeile 24

15

*Für die Umsetzung des Grundsatzes der **Entgeltgleichheit für Männer und Frauen** muss die geschlechtsspezifische Lohnlücke verringert werden.*

Koalitionsvertrag: Die Koalitionspartner sind sich einig, dass die bestehende Lohndifferenz zwischen Männern und Frauen nicht zu akzeptieren ist.

[…]

Um das Prinzip „Gleicher Lohn für gleiche oder gleichwertige Arbeit“ besser zur Geltung zu bringen, wollen wir mehr Transparenz herstellen, unter anderem durch eine Verpflichtung für Unternehmen ab 500 Beschäftigte, im Lagebericht nach dem HGB auch zur Frauenförderung und Entgeltgleichheit von gesetzlichen Kriterien Stellung zu nehmen. Darauf aufbauend wird für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ein individueller Auskunftsanspruch festgelegt.

Unternehmen werden dazu aufgefordert, mit Hilfe verbindlicher Verfahren und gemeinsam mit den Beschäftigten und unter Beteiligung der Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Betrieb in eigener Verantwortung erwiesene Entgeltdiskriminierung zu beseitigen.

Wir wollen eine Initiative gemeinsam mit den Tarifpartnern starten, um die Muster von struktureller Entgeltungleichheit in Tarifverträgen zu erkennen und zu überwinden. (S. 103)

Umsetzungsstand: Gesetze zur Förderung der Transparenz**:**

- Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten, die nach dem Handelsgesetzbuch lageberichtspflichtig sind (Kapitalgesellschaften) müssen künftig regelmäßig über Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung und zur Entgeltgleichheit von Männern und Frauen im Unternehmen berichten.
- individueller Anspruch auf Auskunft über Entgeltunterschiede für Beschäftigte in Betrieben mit mehr als 200 Beschäftigten, ggf. über den Betriebsrat

- Private Arbeitgeber mit mehr als 500 Beschäftigten werden aufgefordert, ihre Entgeltstrukturen zu überprüfen.

Siehe auch Zeile 20

16

*Der Anteil von **Frauen in Führungspositionen** muss erhöht werden.*

Koalitionsvertrag: Für Unternehmen siehe Zeile 26

„Die Koalition wird im Einflussbereich des Bundes eine gezielte Gleichstellungspolitik vorantreiben, um den Anteil von Frauen in Führungspositionen und in Gremien zu erhöhen und Entgeltungleichheit abzubauen. Dazu entwickeln wir einen Gleichstellungsindex und führen für die Bundesverwaltung eine proaktive Umsetzung des Bundesgleichstellungsgesetzes und des Bundesgremienbesetzungsgesetzes ein."

„Auch für die wissenschaftlichen Führungsgremien wollen wir einen Anteil von mindestens 30 Prozent erreichen. Generell werden wir den Frauenanteil im Wissenschaftssystem durch am Kaskadenmodell orientierte Zielquoten nachhaltig erhöhen." (S. 102 f.)

Umsetzungsstand: Durch das Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im Öffentlichen Dienst" wurde eine feste Geschlechterquote von 30 % für die Aufsichtsräte börsennotierter und paritätisch mitbestimmter Unternehmen eingeführt. Börsennotierte oder mitbestimmte Unternehmen müssen sich Zielgrößen für Frauenanteile an Führungspositionen setzen.

Für Unternehmen siehe auch Nr. 26.

Die Novellierung des Bundesgleichstellungsgesetzes und des Bundesgremienbesetzungsgesetzes durch das Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst sorgt für mehr Frauen in Führungspositionen im öffentlichen Dienst und in den Gremien, für die der Bund Mitglieder bestimmen kann.

Nach dem BGremBG gilt für den Bund:

- mindestens 30 Prozent Frauen- und Männeranteil in Gremien ab 2016, außer dem Bund stehen insgesamt höchstens zwei Gremiensitze zu,
- ein Ziel von 50 Prozent ab 2018, ab 2016 bereits für wesentliche Gremien.

In allen neu erstellten Gleichstellungsplänen der Dienststellen und Unternehmen i. S. d. § 3 Nr. 9 BGleiG des Bundes sind konkrete Zielvorgaben zum Frauen- und Männeranteil für jede einzelne Vorgesetzten- und Leitungsebene sowie konkrete Maßnahmen personeller, sozialer oder organisatorischer Art zur Erreichung der jeweiligen Zielvorgabe zu benennen.

Die GWK hat die außeruniversitären Forschungsorganisationen mit Beschluss vom 07. November 2011 aufgefordert, „unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Organisationsstruktur (…) flexible Zielquoten im Sinne des Kaskadenmodells der ‚Forschungsorientierten Gleichstellungsstandards' der DFG" festzulegen und diese ab 2012 im jährlichen Monitoring-Bericht zum Pakt für Forschung und Innovation (PFI) zu veröffentlichen. Diese Kaskaden schließen Führungspositionen ein. Diese wurden 2013 erstmals vorgelegt. Seitdem wird jährlich über die Zielerreichung berichtet.

In der Vereinbarung von Bund und Ländern zur Fortführung des Pakts für Forschung und Innovation ist festgehalten, dass in wissenschaftlichen Führungsgremien ein Frauenanteil von mindestens 30 % erreicht werden soll.

Die „Ausführungsvereinbarung über die Gleichstellung von Frauen und Männern bei der gemeinsamen Forschungsförderung" der gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (AV-Glei) wurde auf Basis des „Gesetzes für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im Öffentlichen Dienst" fortgeschrieben.

Als eine der Maßnahmen gegen die leaky pipeline in der Wissenschaft haben Bund und Länder 2008 das Professorinnenprogramm ins Leben gerufen und hierfür insgesamt 300 Millionen Euro (150 Millionen Euro je Phase) zur Verfügung gestellt. Das Programm wirkt auf zwei Ebenen: es erhöht die Anzahl der Professorinnen an deutschen Hochschulen und stärkt durch spezifische Maßnahmen die Gleichstellungsstrukturen an Hochschulen.

Hochschulen qualifizierten sich für eine Teilnahme am Programm durch Gleichstellungskonzepte, die extern begutachtet wurden. Diese Konzepte umfassten unter anderem speziell auf die jeweilige Hochschule ausgerichtete gleichstellungsfördernde Maßnahmen. Hochschulen, die ein überzeugendes Gleichstellungskonzept vorgelegt haben, können bis zu drei Anschubfianzierungen für fünf Jahre erhalten, wenn die Stellen mit erstberufenen Professorinnen besetzt wurden.

Laufzeit: 2008 bis 2017

Mit dem Professorinnenprogramm verfolgen Bund und Länder das Ziel, Talente und Potenziale von Frauen nachhaltig in das Wissenschaftssystem einzubinden und insbesondere junge Frauen zur Verfolgung einer Wissenschaftskarriere zu motivieren. Des Weiteren soll mit diesem Programm die Gleichstellung von Frauen und Männern in Hochschulen strukturell unterstützt und die Repräsentanz von Frauen auf allen Qualifikationsstufen im Wissenschaftssystem nachhaltig verbessert werden. Bund und Länder stimmen in dem Ziel überein, die Anzahl der Wissenschaftlerinnen in den Spitzenfunktionen des Wissenschaftsbereichs zu steigern.

17

*Mit Nachdruck spricht sich die Kommission für die Abschaffung der Sonderstellung von **geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen** aus. […]. Ziel muss es daher sein, alle Erwerbsverhältnisse sozialversicherungspflichtig zu machen.*

Koalitionsvertrag: „Wir werden dafür sorgen, dass geringfügig Beschäftigte besser über ihre Rechte informiert werden. Zudem wollen wir die Übergänge aus geringfügiger in reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erleichtern.“ (S. 73)

Umsetzungsstand: Die soziale Absicherung der geringfügig entlohnten Beschäftigten wurde durch die Einführung einer grundsätzlichen Rentenversicherungspflicht zum 1. Januar 2013 verbessert. Von dieser Rentenversicherungspflicht können sich geringfügig entlohnte Beschäftigte zwar auf Antrag befreien lassen. Dadurch, dass sie diese Befreiung jedoch zunächst beantragen müssen, werden sie angeregt, sich mit den Vorteilen eines Rentenversicherungsschutzes zu befassen.

Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung kann durch die Schaffung guter Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsbedingungen gefördert werden.

Zwischen Juni 2011 und Juni 2016 hat die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um rund 9,5 Prozent zugenommen, während die Zahl der ausschließlich geringfügig entlohnt Beschäftigten um 4,0 Prozent gefallen ist. Das deutet darauf hin, dass Einstiege bzw. Übergänge in reguläre Beschäftigung erleichtert wurden. Insbesondere mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hat die Bundesregierung einen weiteren signifikanten Beitrag zur Erleichterung der Übergänge aus geringfügiger in reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung geleistet. Diese erfolgten zu 85 % im selben Betrieb.

Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass ein wesentlicher Teil der ausschließlich geringfügig Beschäftigten kein Interesse daran hat, den Umfang einer geringfügigen Beschäftigung ausweiten.

18a

*Steuerliche Anreize für eine Einschränkung der Erwerbstätigkeit von (verheirateten) Frauen beseitigen: Die Kommission spricht sich dafür aus, die **Lohnsteuerklassenkombination** III/V durch die Lohnsteuerklassenkombination IV/IV mit Faktor zu ersetzen.*

Koalitionsvertrag: „Wir wollen die Akzeptanz des Faktorverfahrens für Ehegatten stärken. Der Faktor soll künftig nicht mehr jährlich, sondern für mehrere Jahre festgelegt werden. Eine Änderung des Faktors wird nur dann noch vorgenommen, wenn sich die Einkünfte bzw. die Einkünfteverteilung in nicht nur geringem Ausmaß ändern. Zudem fordern wir die Länder auf, das Faktorverfahren in Steuerklasse IV durch geeignete Maßnahmen der Steuerverwaltungen bekannter zu machen.“ (S. 90)

Umsetzungsstand: Mit dem Steuerumgehungsbekämpfungsgesetz wird die bereits mit dem Bürokratieentlastungsgesetz beschlossene Ausweitung des Faktorverfahrens auf zwei Jahre nun technisch ab 2019 umgesetzt. Damit tritt eine Vereinfachung in Kraft, die das Faktorverfahren bei Steuerklasse IV in der Lohnsteuer attraktiver macht.

Das Faktorverfahren sorgt für eine gerechte Verteilung der Lohnsteuerbelastung zwischen verheirateten Frauen und Männern im Jahresverlauf.

Weitere Änderungen:

- Bei der Eheschließung wird Ehegatten jeweils automatisch die Steuerklasse IV zugeordnet; ein Wechsel in die Kombination III/V ist nur auf gemeinsamen Antrag beider Ehegatten möglich.
- Zudem wird künftig sichergestellt, dass die Steuerklassenkombination III/V nur zur Anwendung kommt, wenn und solange beide Ehegatten dies wollen. Der Wechsel von der Steuerklassenkombination III/V zurück zu den Steuerklassen IV/IV soll künftig bereits auf Antrag eines der beiden Ehegatten möglich sein. Gerade für den Ehegatten in der Steuerklasse V wird dadurch die Rechtsposition deutlich gestärkt.

Die Steuerklasse IV, die beide Ehepartner individuell wie eigenständige Arbeitnehmer behandelt, wird damit zum Regelfall und die Kombination III/V zur Wahlkombination.

18b

*Bei der Ehegattenbesteuerung sollte grundsätzlich auf den in Europa weit verbreiteten Modus der **Individualbesteuerung** umgestellt werden.*

Koalitionsvertrag: Keine

Umsetzungsstand: Siehe Zeile 3b

19

*Die Kommission schlägt die Einführung eines **gesetzlichen Mindestlohns** vor, damit auch für Haushalte ohne Zugang zu einem klassischen „Familienlohn“ eine Existenzsicherung ohne aufstockende Leistungen möglich ist. […]*

*Wo möglich, sollten die Tarifpartner die Möglichkeit der **Allgemeinverbindlicherklärung** von Tarifverträgen stärker nutzen.*

Koalitionsvertrag: „Zum 1. Januar 2015 wird ein flächendeckender **gesetzlicher Mindestlohn** von 8,50 Euro brutto je Zeitstunde für das ganze Bundesgebiet gesetzlich eingeführt.“ S. 67

„In Zukunft soll es für eine AVE **[Allgemeinverbindlicherklärung]** nicht mehr erforderlich sein, dass die tarifgebundenen Arbeitgeber mindestens 50 Prozent der unter den Geltungsbereich des Tarifvertrages fallenden Arbeitnehmer beschäftigen. Ausreichend ist das Vorliegen eines besonderen öffentlichen Interesses.“ (S. 67)

Umsetzungsstand: Seit 1. Januar 2015 gilt in Deutschland ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn. Seit 1. Januar 2017 beläuft sich dieser auf 8,84 Euro (brutto).

Seit der Novellierung der Regelung des § 5 Absatz 1 Tarifvertragsgesetz ist eine Allgemeinverbindlicherklärung regelmäßig im öffentlichen Interesse geboten, wenn der Tarifvertrag in seinem Geltungsbereich für die Gestaltung der Arbeitsbedingungen überwiegende Bedeutung erlangt hat. Dabei kann sich die überwiegende Bedeutung nicht nur aus der mitgliedschaftlichen Tarifbindung ergeben. Auch arbeitsvertragliche Inbezugnahmen oder eine anderweitige Orientierung an dem Tarifvertrag können berücksichtigt werden.

20

*Zur Erreichung der Entgeltgleichheit wird die **Anwendung geschlechtergerechter Arbeitsbewertungsverfahren** empfohlen.*

Hierzu bedarf es der Weiterentwicklung von Instrumenten zur Messung von Lohnungleichheit im Betrieb (wie „logib-D“ und „eg-check.de“). Privatwirtschaftliche Unternehmen und öffentliche Einrichtungen sollten dazu angehalten werden, die Entgeltgleichheit im Betrieb zu überprüfen und eventuelle Ungleichheiten abzubauen.

*Ebenso ist ein ausdrücklicher **Anspruch auf gleiches Entgelt für gleichwertige Tätigkeiten** im AGG rechtlich zu verankern.*

Koalitionsvertrag: „Die Koalitionspartner sind sich einig, dass die bestehende Lohndifferenz zwischen Männern und Frauen nicht zu akzeptieren ist.

Gemeinsam mit den Tarifpartnern wollen wir die Feststellung des Wertes von Berufsfeldern, von Arbeitsbewertungen und die Bewertung von Fähigkeiten, Kompetenzen und Erfahrungen voranbringen.

Ziel muss es sein, unter anderem die Arbeit in der Pflege, Betreuung und frühkindlicher Bildung weiter aufzuwerten.“ (S. 103)

Umsetzungsstand: Kooperation mit NGG zur Überprüfung der Tarifverträge

Entwicklung eines „Musterverfahrens“ für Unternehmen („Monitor Lohngerechtigkeit“) und kostenlose Zurverfügungstellung

Zur Entgelttransparenz siehe auch Zeile 15

21

*Die Möglichkeiten des **Vergaberechts**, bei der Vergabe und Gestaltung öffentlicher Aufträge in Bund und Ländern betriebliche Maßnahmen zur Gleichstellung von Männern und Frauen und zur Vereinbarkeit von Sorgearbeit und Erwerbstätigkeit zu berücksichtigen, sind zu ermitteln und auszuschöpfen.*

Koalitionsvertrag: Keine

Umsetzungsstand: Das öffentliche Vergaberecht sowohl des Bundes als auch der Länder bietet hierfür Möglichkeiten, insbesondere über die Gestaltung entsprechender Ausführungsbedingungen

22

*Die Kinderbetreuungsmöglichkeiten sind quantitativ und qualitativ weiter auszubauen. **Betreuungsangebote für Kinder** setzen vielfach implizit noch eine allenfalls teilzeiterwerbstätige Mutter voraus. Betreuungszeiten von Kindereinrichtungen müssen vom Angebot her den ganzen Tag abdecken, umgekehrt aber auch – den flexiblen Arbeitsanforderungen der Mütter und Väter folgend – eine größere Flexibilität der Inanspruchnahme anbieten.*

Soll die angestrebte Betreuungsquote für unter Dreijährige 2013 (35 Prozent) erreicht werden, muss das bisherige Ausbautempo des Kinderbetreuungsangebots für unter Dreijährige gesteigert werden. Zudem muss überprüft werden, ob die Quote von 35 Prozent dem tatsächlichen Bedarf entspricht oder gegebenenfalls angepasst werden muss.

Auch Ganztagsschulen mit bezahlbarer Mittagessenversorgung und Hausaufgabenunterstützung sowie Horte und andere Freizeitangebote sind erforderlich, um die mehrheitlich von Eltern gewünschten Erwerbskonstellationen zu ermöglichen.

Koalitionsvertrag: Wir werden noch aktiver für den Nutzen betrieblicher Kinderbetreuungsangebote werben. Um einen konkreten Anreiz für Unternehmen zur Einrichtung betrieblicher Zusammenhalt der Gesellschaft Kinderbetreuungsgruppen zu setzen, werden wir das Förderprogramm „Betriebliche Kinderbetreuung“ fortsetzen. (S. 97 f.)

Wir wollen die Qualität der Kindertagesbetreuung weiter vorantreiben. Ziel ist es, Fragen der Personalausstattung, Qualifikation und Weiterbildung der Fachkräfte, des Fachkräfteangebots sowie der Sprachbildung zu regeln. (S. 97)

Wir wollen die Ganztagsbetreuung in Kindertageseinrichtungen schrittweise ausbauen. (S. 97)

Nach der erfolgreichen Einführung der sprachlichen Bildung durch spezialisierte Fachkräfte in den Bundesprogrammen „Frühe Chancen Schwerpunkt-Kitas Sprache & Integration“ wollen wir die sprachliche Bildung weiter in den pädagogischen Alltag integrieren. (S. 97)

Bund und Länder werden zur weiteren Realisierung des Rechtsanspruchs U 3 ein drittes Investitionsprogramm auflegen. (S. 97)

Wir wollen die Kindertagespflege und ihr Berufsbild weiterhin stärken. Dazu sollen die Qualifizierung von Tagespflegepersonen und die Rahmenbedingungen für ihre Tätigkeit weiter verbessert werden. So wird die Kindertagespflege in das Gesamtkonzept einer qualitativ hochwertigen Betreuung, Erziehung und Bildung eingebunden. (S. 97)

Die Länder und Gemeinden stehen vor großen Herausforderungen bei der Finanzierung von Kinderkrippen, Kitas, Schulen und Hochschulen. Damit sie diese Aufgaben besser bewältigen können, werden die Länder in der laufenden Legislaturperiode in Höhe von sechs Milliarden Euro entlastet. Sollten die veranschlagten Mittel für die Kinderbetreuung für den Aufwuchs nicht ausreichen, werden sie entsprechend des erkennbaren Bedarfs aufgestockt. (S. 88 f.)

Umsetzungsstand: Fortführung des Förderprogramms „Betriebliche Kinderbetreuung“ gestartet am 1. Januar 2015

Qualität der Kindertagesbetreuung weiter vorantreiben

- Jährliche Bund-Länder-Konferenz der für Kinderbetreuung zuständigen Fachministerinnen und Fachminister: 2016 Zwischenbericht mit Zielgrößen zu Qualitätsaspekten vorgestellt
- Mittel aus dem Betreuungsgeld geht an Länder zur Förderung der Qualität
- 2016-2018: Programm „KitaPlus“ zum Ausbau der Betreuungszeiten in Randzeiten.
- Ganztagsbetreuung ist Thema des Bund-Länder-Qualitätsprozesses

Programm Schwerpunkt-Kitas Sprache & Integration ist Ende 2015 ausgelaufen. Darauf aufbauend:

- Neues Programm „Sprach-Kitas“ ab 2016: Kita-Teams werden durch zusätzliche Fachkräfte verstärkt
- Verdoppelung der Mittel für Sprach-Kitas ab 2017

drittes Investitionsprogramm für den U 3 Ausbau seit 2015 in Kraft

viertes Investitionsprogramm zum Ausbau von 100.000 Plätzen in für Kinder U3 und Ü3

Programm „Kindertagespflege“ von 2016 bis 2018 zur Verbesserung der Qualifizierung von Tagespflegepersonen und Rahmenbedingungen der Tätigkeit, zum Beispiel Festanstellungsmodelle

ESF Projekt „Quereinstieg – Männer und Frauen in Kitas“

Entlastung der Länder und Gemeinden i. H. v. sechs Milliarden Euro für Kinderkrippen, Kitas, Schulen und Hochschulen.

Bund hat konkurrierende Gesetzgebungskompetenz, Länder und Kommunen sind ansonsten (Ausbau) zuständig. Hierin sind die Mittel für das 3. Investitionsprogramm i. H. v. 550 Mio. Euro enthalten.

23a

Familiäre Pflege bedarf nicht nur flexiblerer Erwerbsmöglichkeiten für Pflegende, sondern auch einer ***besseren Verzahnung von familiärer und professioneller Pflege****. Hierzu gehören auch Mischformen zwischen häuslicher/ambulanter und stationärer Versorgung. […]*

Koalitionsvertrag: „Die Pflegearbeit der Angehörigen und Familien, engagierter Bürger und von Ehrenamtlichen soll durch qualifizierte Dienste und Einrichtungen professionell begleitet und ergänzt werden. Zur Stärkung der ambulanten Pflege werden wir die Leistungen im ambulanten und stationären Bereich weiter einander angleichen.“ (S. 83)

„Wir wollen die Selbsthilfe-Arbeit, die Angebote der Pflegekassen, Pflegestützpunkte und andere vorhandene Unterstützungsfaktoren und Angebote der Pflegekassen zur Entlastung von pflegenden Angehörigen besser bündeln und vernetzen. Wir setzen uns für eine Weiterentwicklung des Pflegetelefons zu einem Notruftelefon „Pflege für Angehörige“ ein.“ (S. 85)

„Außerdem sollen Kommunen stärker in die Strukturen der Pflege verantwortlich eingebunden werden. Hierfür kommen auf Grund ihres hohen sozialräumlichen Bezuges aufsuchende und begleitende Pflege-beratung insbesondere in Pflegestützpunkten, Pflegekurse für Angehörige und ehrenamtliche Engagierte, die laufende Beratung der Empfänger von Pflegegeld sowie die Beteiligung bei der Leistungsgewährung für Infrastruktur fördernde Maßnahmen in Betracht.“ (S. 86)

Umsetzungsstand: Hilfe bei der Pflege im häuslichen Umfeld bieten z. B. ambulante Pflegedienste oder Einrichtungen der Tages- und Nachtpflege.

- Für alle Pflegebedürftigen sind am 1. Januar 2015 die Ansprüche auf Pflegesachleistungen für die häusliche Pflege gestiegen.
- Für die Tages- und Nachtpflege steht deutlich mehr Geld zur Verfügung. Sie werden nicht mehr mit Geld- und Sachleistungen verrechnet.
- Bis zu acht Wochen Kurzzeitpflege sind im Jahr möglich.
- Ab dem 1. Januar 2017 können alle Pflegebedürftigen den Entlastungsbetrag in Höhe von bis zu 125 Euro im Monat in Anspruch nehmen. Damit können Kosten für Angebote zur Unterstützung im Alltag erstattet werden.

Siehe Pflegestärkungsgesetze

23b

Ein ***geschlechtergerechtes Sozialrecht*** *muss vor dem Hintergrund der gesetzlich und von der Mehrheit der Betroffenen bevorzugten häuslichen Pflege und der hiermit verbundenen physischen und psychischen Belastungen der überwiegend weiblichen Pflegepersonen die Leistungsansprüche so ausgestalten, dass Teilhaberisiken für die Pflegenden möglichst vermieden oder mindestens so weit wie möglich abgemildert werden.*

Von großer Bedeutung ist die bisher oft fehlende ***Unterstützung von Beschäftigten mit Pflegeverantwortung durch die Betriebe****. Die Kommission fordert die Betriebe auf, die Bedürfnisse von Pflegenden stärker als bisher im Rahmen einer lebensereignisorientierten Personalpolitik zu berücksichtigen.*

Koalitionsvertrag: „Wer einen anderen Menschen pflegt, braucht dafür Zeit und muss die Pflege mit dem Beruf vereinbaren können. Wir werden die Möglichkeiten des Pflegezeit- und Familienpflegezeitgesetzes unter einem Dach mit Rechtsanspruch zusammenführen und weiterentwickeln, um die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf besser zu unterstützen. Die zehntägige Auszeit für Angehörige, die kurzfristig Zeit für die Organisation einer

neuen Pflegesituation benötigen, werden wir aufbauend auf der geltenden gesetzlichen Regelung mit einer Lohnersatzleistung analog Kinderkrankengeld koppeln.“ (S. 84)

Umsetzungsstand: Pflegende Angehörige erhalten bessere Unterstützung und Wahlmöglichkeiten bei der Pflege und zugleich mehr gesellschaftlichen Rückhalt.

- Ab dem 1. Januar 2017 erhalten mehr pflegende Angehörige einen Anspruch auf Rentenversicherungsbeiträge. Auf der Grundlage einer weitreichenden Versicherungspflicht und der deutlichen Erweiterung des versicherungspflichtigen Personenkreises wurde auch der Schutz in der Arbeitslosenversicherung verbessert.
- Wer pflegt und berufstätig ist, kann unter bestimmten Voraussetzungen bis zu zehn Tage Lohnersatzleistungen in Anspruch nehmen (Pflegeunterstützungsgeld) und bis zu zwei Jahre seine Arbeitszeit reduzieren (Familienpflegezeit- und Pflegezeitgesetz).

Siehe Pflegestärkungsgesetze

24

*Die Kommission empfiehlt, das **Elterngeld** weiterzuentwickeln. Insbesondere die Verlängerung der Partnermonate sowie die Möglichkeit, dass beide Elternteile Elterngeld gleichzeitig in Anspruch nehmen und mit Teilzeit kombinieren können, sind sinnvolle Ansatzpunkte. Hierdurch werden partnerschaftliche Arrangements der Aufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit in der Familie unterstützt.*

Koalitionsvertrag: „Familien brauchen Zeit füreinander. Deshalb machen wir uns stark für eine moderne lebenslauforientierte Zeitpolitik, die Frauen und Männer dabei unterstützt, Beruf, Familie und Engagement zu vereinbaren.“ (S. 98)

„Wir werden die 36 Monate Elternzeit flexibler gestalten. Dazu sollen auch ohne die Zustimmung des Arbeitgebers nach angemessener vorheriger Anmeldung zukünftig 24 statt 12 Monate zwischen dem dritten bis achten Lebensjahr des Kindes von Müttern und Vätern in Anspruch genommen werden können.

Wir werden dafür sorgen, dass den Bedürfnissen der Eltern durch flexiblere Elterngeldregelungen besser entsprochen wird. Zur Weiterentwicklung des Elterngeldes soll das „ElterngeldPlus“ eingeführt werden. Mit einem „ElterngeldPlus“ wollen wir Eltern für die Dauer von bis zu 28 Monaten die bestmögliche Inanspruchnahme des Elterngeldes in Kombination mit einer nicht geringfügigen Teilzeittätigkeit ermöglichen und damit den Wiedereinstieg, vor allem für Alleinerziehende, erleichtern. Den doppelten Anspruchsverbrauch werden wir hierbei beenden.

Mit dem ElterngeldPlus werden wir einen Partnerschaftsbonus, z. B. in Höhe von zehn Prozent des Elterngeldes einführen. Ihn erhalten alle Elterngeldbeziehenden, die beide parallel 25 bis 30 Wochenstunden arbeiten.“ (S. 69)

Umsetzungsstand: Reform des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes (ElterngeldPlus)

- Einführung des ElterngeldPlus und eines Partnerschaftsbonus
- Flexibilisierung der Elternzeit
- Klarstellung hinsichtlich des Anspruchs auf Elterngeld bei Mehrlingen

Für Geburten seit dem 1. Juli 2015 wurde das ElterngeldPlus eingeführt. Eltern können zwischen dem bisherigen Elterngeld (nun Basiselterngeld) und dem ElterngeldPlus wählen. Mit dem ElterngeldPlus können Teilzeit arbeitende Eltern länger Elterngeld beziehen, indem sie aus einem Elterngeld-Monat zwei ElterngeldPlus-Monate machen, und damit das Minus ausgleichen, das ihnen bis dahin bei Teilzeit im bisherigen Elterngeld entstand (Beendigung des doppelten Anspruchsverbrauchs). Das ElterngeldPlus berechnet sich wie das Basiselterngeld, beträgt aber maximal die Hälfte des Elterngeldbetrags, der Eltern ohne Teilzeiteinkommen nach der Geburt zustünde. Insbesondere Eltern, die in Teilzeit arbeiten, können so ihr Elterngeldbudget besser ausschöpfen.

Zum 1. Juli 2015 wurde zudem ein Partnerschaftsbonus eingeführt: Wenn Eltern gemeinsam in Teilzeit gehen und in vier aufeinanderfolgenden Monaten jeweils zwischen 25 und 30 Wochenstunden arbeiten, erhalten sie für diese Zeit einen Partnerschaftsbonus in Form von vier zusätzlichen ElterngeldPlus-Monaten. Der Partnerschaftsbonus soll es Eltern zusätzlich erleichtern, in einer frühen Phase der Elternschaft in partnerschaftliche Betreuungsmodelle hineinzufinden.

Ziel des Elterngeld Plus ist es, Mütter und Väter, die sich für einen frühen Wiedereinstieg in den Beruf entscheiden, zu unterstützen: Sie können länger Elterngeld beziehen und damit über einen längeren Zeitraum in Teilzeit arbeiten – das sichert das Familieneinkommen und schafft beiden Eltern Chancen im Beruf und gemeinsame Zeit mit den Kindern. Die partnerschaftliche Aufteilung von beruflichen und familiären Aufgaben wird gefördert.

ElterngeldPlus und Partnerschaftsbonus stehen auch Alleinerziehenden und getrennt lebenden Elternteilen zur Verfügung.

25

Unternehmen sollten Maßnahmen einsetzen, die gleiche Chancen für den Erwerbsverlauf von Frauen und Männern im Unternehmen ermöglichen. Es muss sichergestellt werden, dass die Einführung potenziell familienfreundlicher Maßnahmen nicht durch neue Formen der indirekten Steuerung und eine neue „Verfügbarkeitskultur" konterkariert wird.

*Durch ein **lebensereignisorientiertes Personalmanagement** können Unternehmen die Leistungsfähigkeit und -bereitschaft aller Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in der Zeitspanne zwischen dem Eintreten und Ausscheiden aus dem Unternehmen fördern. Dazu sind gezielte Personalentwicklungsmaßnahmen für unterschiedliche Lebensphasen und Lebensereignisse der Beschäftigten notwendig, wie etwa Weiterbildungsangebote während der Eltern- und Pflegezeit oder Traineeprogramme für den Wiedereinstieg. Auch sollten in den Unternehmen auf allen Hierarchieebenen Schulungen zur Reflexion und Veränderung des Rollenverständnisses von Frauen und Männern angeboten werden, um so zu einem dem 21. Jahrhundert angepassten Frauen-, Männer- und Familienbild beizutragen.*

Im öffentlichen Dienst besteht ein besonderer Bedarf, Vorgesetzte im Hinblick auf geschlechtergerechte dienstliche Beurteilungen zu schulen und zu sensibilisieren, um eine Benachteiligung von Frauen in Teilzeitarbeit und mit Unterbrechungsphasen im Hinblick auf Beförderungen zu vermeiden. Die Förderung der Gleichstellung sollte in der Leistungsbewertung von Führungskräften berücksichtigt werden.

Koalitionsvertrag: Familienfreundlichkeit muss ein zentrales Unternehmensziel werden. Mit dem **Unternehmensprogramms „Erfolgsfaktor Familie"** setzen wir uns gemeinsam mit den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft, Gewerkschaften und großen Stiftungen dafür ein, dass immer mehr Unternehmen den Nutzen von Familienfreundlichkeit erkennen. Mit der Charta für familienbewusste Arbeitszeiten wird alle zwei Jahre ein Gremium aus Vertreterinnen und Vertretern der Sozialpartner und der Bundesregierung einen Bericht „Familie und Arbeitswelt" mit Empfehlungen vorlegen. (S. 98)

Umsetzungsstand: Die gemeinsamen Aktivitäten des Bundesfamilienministeriums in strategischer Partnerschaft mit Wirtschaft (BDA, DIHK, ZDH) und Gewerkschaften (DGB) im Unternehmensprogramm „Erfolgsfaktor Familie" haben nachhaltig und wirksam dazu beigetragen, dass Familienfreundlichkeit als wichtiger Wettbewerbs- und Standortfaktor für Unternehmen wahrgenommen wird.

Im gleichnamigen Unternehmensnetzwerk sind bereits mehr als 6.300 Mitgliedsunternehmen aktiv, in allen regionalen IHKs gibt es mittlerweile Ansprechpartner zum Thema Vereinbarkeit. Mit dem Memorandum „Familie und Arbeitswelt – Die NEUE Vereinbarkeit" wurde 2015 gemeinsam mit der Wirtschaft und den Gewerkschaften ein zukunftsweisender Konsens geschlossen und ein Qualitätssprung in der Vereinbarkeitsdebatte erreicht. Erstmals ist dort das gegenseitige Einverständnis festgehalten, dass berufliche und familiäre Verantwortung gleichwertig nebeneinander stehen. Dieser gemeinsame Konsens wurde mit dem „Wirtschaftstag Familie" am 28. Juni 2016 bekräftigt.

Im öffentlichen Dienst sind Gleichstellungs- und Vereinbarkeitsfragen regelmäßiger Inhalt von Fortbildungen für Beschäftigte mit Vorgesetztenaufgaben. Damit wird eine Vorgabe des Bundesgleichstellungsgesetzes umgesetzt.

Teilzeitbeschäftigte, die eine Erhöhung ihrer Arbeitszeit beantragen sowie aus familiären Gründen beurlaubte Beschäftigte sind entsprechend dem Bundesgleichstellungsgesetzes bei gleicher Qualifikation vorrangig zu berücksichtigen. Beschäftigte können auch während sie aus familiären Gründen beurlaubt sind, an Fortbildungen teilnehmen.

26

Mit Blick auf den seit Jahren stagnierenden Anteil von Frauen in Top-Management-Positionen in Deutschland spricht sich die Kommission dafür aus, eine ***Geschlechterquote für Aufsichtsräte*** *einzuführen. Die Nichteinhaltung der Quotenregelung sollte, nach einer hinreichenden Übergangsphase, effektiv sanktioniert werden.*

Da eine Mindestanteilsregelung für Aufsichtsräte allein nicht ausreichend ist, empfiehlt die Kommission dem Gesetzgeber dringend, auch Modelle für Mindestanteilsregelungen von Frauen in Führungspositionen zu prüfen. Quoten können auch zeitlich begrenzt vorgesehen werden, bis eine kritische Masse des jeweils unterrepräsentierten Geschlechts in Führungspositionen erreicht ist.

In kleinen Unternehmen könnten Verbundprojekte zur Verbesserung der Chancen für die Besetzung von Führungspositionen gefördert werden. Best-Practice-Beispiele von Unternehmen vermögen zu helfen, die Akzeptanz von Quotenregelungen zu verbessern.

Koalitionsvertrag: „Wir wollen den Anteil weiblicher Führungskräfte in Deutschland erhöhen. Deshalb werden wir zu Beginn der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages Geschlechterquoten in Vorständen und Aufsichtsräten in Unternehmen gesetzlich einführen. […]

Wir werden börsennotierte oder mitbestimmungspflichtige Unternehmen gesetzlich verpflichten, ab 2015 verbindliche Zielgrößen für die Erhöhung des Frauenanteils im Aufsichtsrat, Vorstand und in den obersten Management-Ebenen festzulegen und zu veröffentlichen und hierüber transparent zu berichten. […] Darüber hinaus werden wir Maßnahmen für die Privatwirtschaft ergreifen, die eine Förderung von Frauen in allen Betriebshierarchien zum Ziel haben." (S. 102)

Umsetzungsstand: Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im Öffentlichen Dienst"

- Geschlechterquote von 30 % für Aufsichtsräte von voll mitbestimmungspflichtigen und börsennotierten Unternehmen mit der Sanktion des „leeren Stuhls"
- Zielvorgaben für Aufsichtsräte, Vorstände und die zwei obersten Management-Ebenen von mitbestimmungspflichtigen und/oder börsennotierten Unternehmen

Weitere Maßnahmen:

- Monitoring Gesetz: Erster Bericht der BReg. im Kab. Anfang 2017
- Umsetzung/Beratung im Projekt „Zielsicher"
- regionale Bündnisse für Chancengleichheit, Unternehmensworkshops
-

27

[…] Die ***Regelungen der Bedarfsgemeinschaft*** *sind so zu reformieren, dass weder zukünftige Arbeitsmarktchancen noch Lebenspartnerschaften behindert werden.*

Koalitionsvertrag: „Darüber hinaus werden wir prüfen, wie auch Langzeitarbeitslose, die wegen der Anrechnung von Partnereinkommen bisher keinen Anspruch auf Regelleistungen nach dem SGB II und auf aktivierende Leistungen hatten, in die Maßnahmen des Eingliederungstitels einbezogen werden können." (S. 66 f)

Umsetzungsstand: Auf Zeile 4 wird verwiesen.

28a

Erwerbsunterbrechungen und Arbeitszeitreduzierungen bei Kindererziehenden sind deutlich besser abgesichert als solche von Pflegenden. Hier empfiehlt die Kommission eine Angleichung durch eine ***Besserstellung der Pflegenden****. Vor dem Hintergrund der Auflösung der starren Altersstrukturierung und der unterschiedlichen Lebensverläufe von Männern und Frauen sollten dabei auch Pflegetätigkeiten jenseits des gesetzlichen Rentenalters noch zu einer Verbesserung der Rentenanwartschaften führen.*

Koalitionsvertrag: Siehe Zeile 35

Umsetzungsstand: keine Änderung, abgesehen von Nebeneffekten aus dem Flexirenten-Gesetz

28b

Es ist zu evaluieren, inwieweit mit dem Gesetz über die Pflegezeit (PflegeZG) das Ziel der ***Vereinbarkeit von Beruf und familiärer Pflege*** *erreicht wird. Hierzu sollten regelmäßig geschlechtsspezifische Daten, z. B. zur Inanspruchnahme von Pflegezeit und hiermit verbundenen Problemen, erhoben werden.*

Koalitionsvertrag: Wer einen anderen Menschen pflegt, braucht dafür Zeit und muss die Pflege mit dem Beruf vereinbaren können. Wir werden die Möglichkeiten des **Pflegezeit- und Familienpflegezeitgesetzes** unter einem Dach mit Rechtsanspruch zusammenführen und weiterentwickeln, um die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf besser zu unterstützen. Die zehntägige Auszeit für Angehörige, die kurzfristig

Zeit für die Organisation einer neuen Pflegesituation benötigen, werden wir aufbauend auf der geltenden gesetzlichen Regelung mit einer Lohnersatzleistung analog Kinderkrankengeld koppeln. (S. 84)

Umsetzungsstand: Gesetz zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf

- Damit sind wesentliche Änderungen für eine bessere Vereinbarkeit von Pflege und Beruf im Pflegezeitgesetz (PflegeZG), im Familienpflegezeitgesetz (FPfZG) sowie im SGB XI zum 1. Januar 2015 in Kraft getreten. Die bereits bestehenden Regelungen im Pflegezeitgesetz und im Familienpflegezeitgesetz wurden miteinander verzahnt und weiterentwickelt.
- Das schon bisher bestehende Recht auf kurzzeitige Arbeitsverhinderung, wonach Beschäftigte die Möglichkeit haben, bis zu zehn Arbeitstage der Arbeit fernzubleiben, wenn dies erforderlich ist, um für einen pflegebedürftigen nahen Angehörigen in einer akut aufgetretenen Pflegesituation eine bedarfsgerechte Pflege zu organisieren oder eine pflegerische Versorgung in dieser Zeit sicherzustellen, wurde durch die Einführung eines Anspruchs auf Pflegeunterstützungsgeld als Ausgleich für entgangenes Arbeitsentgelt ergänzt. Es entspricht in der Höhe in etwa den Leistungen, die bei Erkrankung eines Kindes seitens der Krankenversicherung gewährt werden.
- Im Oktober 2015 hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend den unabhängigen Beirat für die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf eingesetzt, der sich mit allgemeinen Fragen zur Vereinbarkeit von Pflege und Beruf befasst, die Umsetzung der einschlägigen gesetzlichen Regelungen begleitet und über deren Auswirkungen berät. Alle vier Jahre, erstmals zum 1. Juni 2019, wird der Beirat dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend einen Bericht vorlegen und kann hierin Handlungsempfehlungen aussprechen.
- Die neuen Regelungen enthalten keine Normierung einer Bundesstatistik, um die Freistellungen nach dem Pflegezeitgesetz und dem Familienpflegezeitgesetz zu erfassen. Um zu ermitteln, wie viele Personen seit dem Inkrafttreten der neuen Regelungen Freistellungsmöglichkeiten nach dem Pflegezeitgesetz oder Familienpflegezeitgesetz in Anspruch genommen haben bzw. zum Zeitpunkt der Befragung in Anspruch nahmen, hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend das Institut TNS Emnid (jetzt: Kantar EMNID) mit einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung beauftragt. Aufgrund der Befragung wird davon ausgegangen, dass ca. 70.000 Personen seit dem 1. Januar

2015 die Möglichkeiten einer beruflichen Freistellung in Anspruch genommen haben.

- Weitere Erkenntnisse werden vorliegen, wenn die Ergebnisse der vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Auftrag gegebenen wissenschaftlichen Untersuchung des Pflegezeitgesetzes und Familienpflegezeitgesetzes Mitte 2017 vorliegen werden.

29

Die Möglichkeiten der Beschäftigten, die Arbeitszeit zu verringern und wieder auf einen Vollzeitarbeitsplatz zurückzukehren, sind zu verbessern.

*Solche Optionen sollten in einem **Gesetz über Wahlarbeitszeiten** zusammengefasst werden, das neben dem Wunsch auf Teilzeitarbeit auch die Möglichkeiten einer Rückkehr zu Vollzeitarbeit oder vollzeitnaher Tätigkeit ermöglicht. Gerade im Kontext der Vereinbarkeit von Familie und Führungstätigkeit für beide Geschlechter könnte eine kurze Vollzeit im Bereich von 30 bis 35 Wochenstunden ein Beitrag zur Stärkung der Geschlechtergerechtigkeit sein.*

Die Tarifpartner und die Unternehmen sollten familienfreundliche „Arbeitszeitoptionsmodelle" entwickeln, die den Bedürfnissen der Beschäftigten und den Besonderheiten der Branche und der Betriebe Rechnung tragen.

Koalitionsvertrag: „Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die sich z. B. wegen Kindererziehung oder Pflege von Angehörigen zu einer zeitlich befristeten Teilzeitbeschäftigung entschieden haben, wollen wir sicherstellen, dass sie wieder zur früheren Arbeitszeit zurückkehren können. Dazu werden wir das Teilzeitrecht weiterentwickeln und einen Anspruch auf befristete Teilzeitarbeit schaffen (Rückkehrrecht)." S. 70

Umsetzungsstand: keine Änderungen

30

*Die **Kompetenz beider Geschlechter**, zeitliche Anforderungen in bestimmten Lebenssituationen und ihre kurz-, mittel- und langfristigen Folgen einschätzen zu können, gilt es, bereits in Schule und Berufsschule altersgerecht zu vermitteln. Dazu gehört einerseits die Stärkung der Reflexions- und Abgrenzungsfähigkeit gegenüber zeitlichen Zumutungen der Arbeitswelt, die sich mit den Erfordernissen von Fürsorgeaufgaben in bestimmten Lebensphasen nicht vereinbaren lassen, sowie andererseits die Fähigkeit zur Entwicklung von Aushandlungsstrategien mit relevanten Akteuren (Lebenspartner, Arbeitgeber, Kita, Schule, Behörden etc.).*

Koalitionsvertrag: Eine zeitgemäße Familien- und Gleichstellungspolitik bezieht auch **Jungen und Männer** ein. Wir wollen auch die Rolle des aktiven Vaters in der Kindererziehung und Familie weiter stärken. Erforderlich sind bessere Rahmenbedingungen, damit Väter und Mütter Aufgaben in Familie und Beruf partnerschaftlich aufteilen und Männer eine engagierte Vaterschaft leben können. (S. 99)

Umsetzungsstand: Internationale Konferenzen zu Männerpolitik in Berlin 2012, in Wien 2014 und in Esch/Belval 2016 – die letzten beiden unter Beteiligung der deutschen BReg

ElterngeldPlus (siehe Zeile 24)

Projekt „Was verdient die Frau?" in Kooperation mit DGB?- Wirtschaftliche Unabhängigkeit" in Kooperation mit DGB, gefördert in zwei Phasen von 9/2014 bis 8/2018.

Es geht insbesondere darum, jungen Frauen die Auswirkungen von Entscheidungen im Lebensverlauf verständlich zu machen, z. B. mit dem Quiz „Die Generalprobe" www. die-generalpobe.de

31

*Um mehr Zeitsouveränität im Alltag und entlang des Lebenslaufs für Frauen und Männer herzustellen, bedarf es schließlich eines neuen **Zeitbewusstseins lokaler Entscheidungsträger**. Mit einer wirkungsvollen Vernetzung und Abstimmung verschiedener Träger und familienrelevanter Zeittaktgeber im Wohn- und Lebensumfeld und*

durch die Stärkung sozialer Netze vor Ort steht und fällt ein gelingender Alltag zwischen Beruf und Familie in unterschiedlichen Lebensphasen.

Koalitionsvertrag: „Die bewährten Kooperationen mit Kommunen sowie mit Akteurinnen und Akteuren aus Wirtschaft, Gewerkschaften und Gesellschaft im Rahmen der **Initiative „Lokale Bündnisse“** für Familie unterstützen wir und gestalten den Prozess.“ (S. 98)

„Wir wollen Familien wieder zum Taktgeber des Lebens machen: Arbeitgeber, Betreuungseinrichtungen, Schulen, Ämter und Behörden, Dienstleistungsanbieter und Verkehrsbetriebe sollen die zeitlichen Bedürfnisse von Familien besser berücksichtigen und ihre Öffnungs- und Sprechzeiten aufeinander abstimmen.“ (S. 98)

Zum Thema „Sorge und Mitverantwortung in der Kommune – Aufbau und Sicherung zukunftsfähiger Gemeinschaften“ wird eine Kommission von Sachverständigen unter breiter Beteiligung der Verbände und der Öffentlichkeit bis zum Frühjahr 2015 den **Siebten Altenbericht** erarbeiten.“ (S. 105)

Umsetzungsstand: **Bundesinitiative Lokale Bündnisse für Familie:**

Die bundesweit rund 640 Lokalen Bündnisse für Familie bilden breit angelegte, partnerschaftliche Netzwerke, die auf kommunaler Ebene ein familienfreundliches Lebens- und Arbeitsumfeld gestalten. In ihnen vereinen sich die relevanten Institutionen, wie Kommunen, Wohlfahrtsverbände, soziale Einrichtungen und auch die Wirtschaft, die für ein koordiniertes, zielgruppenorientiertes Vorgehen im kommunalen Umfeld erforderlich sind.

Um diese Erfolge weiter auszubauen, wird die Initiative „Lokale Bündnisse für Familie“ auch in den nächsten Jahren weitergeführt.

Sorgende Gemeinschaften

Bereits die im Aktionsprogramm Mehrgenerationenhäuser II geförderten Einrichtungen haben sich als zentrale Anlauf- und Begegnungsstellen in der Nachbarschaft mit breiter Vernetzung etabliert. Im Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus (2017-2020) werden die bundesweit rund 550 Mehrgenerationenhäuser den Schwerpunkt „Gestaltung des demografischen Wandels“ umsetzen und dabei unter anderem mit zahlreichen Angeboten im Handlungsfeld „Vereinbarkeit von Beruf und Familie/Pflege“ aktiv sein. Ihre stetigen Kooperationen mit lokalen Akteuren aus Verwaltung, freier Wirtschaft und Zivilgesellschaft kommen den Kommunen und den Menschen vor Ort hierbei zugute.

32

*Auf kommunaler Ebene wird empfohlen, **Mehrgenerationenhäuser** als Kommunikations- und Dienstleistungsdrehscheibe in den Pflichtkanon örtlicher Infrastrukturentwicklung aufzunehmen. Durch ein stärkeres Miteinander der Generationen vor Ort und auch jenseits des unmittelbaren Familien- und Verwandtschaftszusammenhangs könnte das Ungleichgewicht von „Zeitnot“ von Müttern und Vätern in der Erwerbsphase und von „Zeitwohlstand“ nach der Verrentung durch gegenseitige Hilfe vermindert werden.*

Die Verwirklichungschancen verbessern sich mit der Unterstützung von professionellen und ehrenamtlichen Diensten. Mehrgenerationenhäuser können auch eine niedrigschwellige Anlaufstelle für Frauen und Männer sein, die von Erwerbslosigkeit betroffen sind und der passgenauen Unterstützung im Alltag und beim beruflichen Wiedereinstieg bedürfen.

Koalitionsvertrag: „Das erfolgreiche Konzept der Mehrgenerationenhäuser werden wir weiterentwickeln und deren Finanzierung verstetigen. Sie sollen sich in ihrer individuellen Ausprägung zu einem übergreifenden Dach und Ankerpunkt des sozialen Miteinanders und der Teilhabe vor Ort auch zum Beispiel unter Einbeziehung von Pflegestützpunkten als Sorgende Gemeinschaften entwickeln. Deshalb werden wir die Voraussetzungen schaffen, um eine dauerhafte Zukunft der Mehrgenerationenhäuser zu sichern und gemeinsam mit Ländern und Kommunen prüfen, unter welchen Voraussetzungen die Mehrgenerationenhäuser möglichst in allen Kommunen etabliert werden können.“ (S. 104)

Umsetzungsstand: Das Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus (2017 bis 2020) startet am 1. Januar 2017. Durch Mittelaufstockung können etwa 100 weitere Einrichtungen gefördert werden. Im Bundesprogramm werden rund 550 Mehrgenerationenhäuser gefördert.

33a

*Zur effektiven **Förderung von freiwilligem Engagement** bedarf es Initiativen, die schon früh im Lebensverlauf das freiwillige Engagement aktivieren und stärken.[…]*

Koalitionsvertrag: „Wir befürworten ein „Modellprojekt Freiwilliges Soziales Jahr Digital", damit **junge Menschen** ihre technischen Fertigkeiten und Fähigkeiten im Umgang und in der Anwendung von neuen Medien in den Dienst von gemeinnützigen Einrichtungen stellen und diese bei der Umsetzung von digitalen Projekten und der Vermittlung von Medienkompetenz unterstützen." (S. 141)

Umsetzungsstand: **Freiwilliges Soziales Jahr Digital:** Das Pilotprojekt FSJ Digital, das aktuell im 2. Jahrgang sowohl in Sachsen-Anhalt, als auch in Rheinland-Pfalz läuft, hat sich bewährt und es gibt eine hohe Nachfrage nach FSJ-Digital-Plätzen. Aktuell absolvieren rund 90 Freiwillige ein FSJ Digital. Davon sind rund die Hälfte junge Frauen. Ziel des FSJ Digital ist die Vermittlung von Medienkompetenz und die Umsetzung digitaler Projekte in sozialen Einrichtungen.

33b

*[…] Eine Orientierung auf einzelne Lebensphasen ist hier nicht ausreichend. Ergänzend müssen Strukturen geschaffen werden, die die Fortführung und Wiederaufnahme von **freiwilligem Engagement im Lebensverlauf** ermöglichen und dabei die unterschiedlichen Möglichkeiten und Interessen von Frauen und Männern berücksichtigen.*

Koalitionsvertrag: Unser Gemeinwesen ist auf die Zivilgesellschaft und das Engagement der Bürgerinnen und Bürger angewiesen. Ihre Möglichkeiten zum Engagement wollen wir weiter fördern. In Deutschland engagieren sich Menschen **aller Altersgruppen** in den unterschiedlichsten Bereichen. (S. 111)

„Der Erfolg des Bundesfreiwilligendienstes zeigt, dass **alle Altersgruppen** einen Freiwilligendienst leisten können und wollen. Wir wollen diesen Dienst weiterhin so gestalten, dass er generationenübergreifende Ansätze fördert und differenzierte Bildungsangebote macht.". (S. 112)

Den Helene Weber-Preis und das Helene-Weber-Kolleg werden wir weiter fördern, um eine höhere **Repräsentanz von Frauen in der Politik** und den politisch entscheidenden Gremien zu erreichen und Frauen insgesamt den Weg in die Politik zu ebnen. (S. 103 f.)

Umsetzungsstand: **Engagement aller Altersgruppen**

- **Patenschaftsprogramm: Menschen stärken Menschen:** Mit dem Patenschaftsprogramm „Menschen stärken Menschen" wird die Übernahme von Patenschaften, Vormundschaften oder ein Engagement als Gastfamilie für geflüchtete Menschen gefördert. In 2016 konnten über 25.000 Patenschaften für geflüchtete Menschen gestiftet werden. Die Patenschaften reichen von niedrigschwelliger Alltagsbegleitung zur Erschließung des Sozialraumes bis hin zur Hausaufgabenbetreuung. Ein weiterer Ansatz sind Bildungsmentorenschaften, die Geflüchteten im Rahmen eines Modellprojekts der ZEIT-Stiftung helfen, Bildungsabschlüsse zu sichern. Als Patinnen und Paten engagieren sich alle Altersgruppen, von Schülerinnen und Schülern bis hin zu Seniorinnen und Senioren.
- **Netzwerkprogramm Engagierte Stadt:** Gemeinsam mit fünf großen Stiftungen und einem Unternehmen fördert das Bundesfamilienministerium mit dem bundesweiten Netzwerkprogramm seit 2015 „Engagierte Stadt" insgesamt 50 Standorte, die in einem Bewerbungsverfahren nachweisen mussten, dass sie mit anderen relevanten Akteuren vor Ort zusammenwirken. Vor Ort

sollen Konzepte für eine moderne und nachhaltige Förderung des Bürgerengagements entwickelt und umgesetzt werden. Es stehen keine einzelnen Projekte im Fokus, sondern das Ziel, vor Ort mit Akteuren aus Zivilgesellschaft, Kommunalpolitik und Wirtschaft zu kooperieren und eine flächendeckende, dauerhafte Engagementinfrastruktur zu schaffen. Die „Engagierten Städte" haben seit Mai 2017 die Möglichkeit, sich für die Phase II des Programms (2018 bis 2020) zu bewerben.

- **Bildungsangebote für alle Altersgruppen im Bundesfreiwilligendienst:** Bildungs- und Seminarangebote im Bundesfreiwilligendienst werden einerseits speziell für die Bedarfe der Lebensälteren entwickelt und angeboten, andererseits auch für Bundesfreiwillige bis zum 27. Lebensjahr. Neben den differenzierten Bildungsangeboten werden gezielt auch generationenübergreifende Bildungsangebote gemacht, die genau diese Thematik aufgreifen und zum Lerngegenstand machen.

Helene Weber-Preis und -Kollegs

- Vergabe des Helene-Weber Preises und Förderung des Helene-Weber-Kollegs (HWK), als bundesweites, parteiübergreifendes Netzwerk zur Gewinnung von mehr Frauen für die Kommunalpolitik (derzeit nur 25 %)
- Weitere Ziele des HWKs:
  - Verbesserung der Einstiegs- und Aufstiegschancen von Frauen in der Politik
  - Unterstützung von Maßnahmen für die Verbesserung der Rahmenbedingungen für politisch interessierte Frauen
  - Austausch und Kooperation von Frauen in der Politik fördern

34

Unter Berücksichtigung von Vertrauensschutzregelungen in der GRV für die rentennahen Jahrgänge gilt es, für jüngere Frauen (und Männer) abgeleitete Sicherungsformen abzubauen und im Gegenzug ***eigenständige Sicherungsansprüche aufzubauen****. Die Kommission empfiehlt daher das seit der Rentenreform 2001 mögliche freiwillige Splitting der während der Ehe erworbenen Rentenanwartschaften zum Regelfall zu machen.*

Koalitionsvertrag: Keine

Umsetzungsstand: keine Änderungen

35

Die Benachteiligung der Sorgearbeit für Pflegebedürftige im Vergleich zur Sorgearbeit für Kinder in der GRV ist nicht zu rechtfertigen. Eine bessere ***Anrechnung von Pflegezeiten auf die Rentenansprüche*** *– auch für Nichterwerbstätige und Pflegende, die das Rentenalter bereits erreicht haben – ist im demografischen Wandel dringend geboten. Die Kommission empfiehlt daher, die rentenrechtliche Honorierung von Pflegearbeit zu verbessern und die Schieflage zwischen der Bewertung von Sorgearbeit für Kinder und für Pflegearbeit zu beseitigen. Analoge Regelungen zur rentensteigernden Anrechnung von Kindererziehungs- und Pflegezeiten sind auch für solche Personengruppen zu schaffen, die nicht zu den abhängig Beschäftigten gehören.*

Die Anrechnung sollte – angelehnt an die additive Anrechnung von Kindererziehungszeiten – unabhängig von Erwerbsstatus und Alter der pflegenden Person sein.

Koalitionsvertrag: „Wir werden prüfen, ob die Anrechnung von Pflegezeiten in der Rentenversicherung verbessert werden kann." (S. 84)

Umsetzungsstand: Künftig zahlt die Pflegeversicherung Rentenbeiträge für alle Pflegepersonen, die eine Pflegebedürftige bzw. einen Pflegebedürftigen im Pflegegrad 2 bis 5 zu Hause pflegen – wenn sie dies mindestens zehn Stunden wöchentlich, verteilt auf regelmäßig mindestens zwei Tage, tun. […] Die Rentenbeiträge der Pflegeversicherung für die Pflegeperson steigen mit zunehmender Pflegebedürftigkeit. […] Außerdem werden mehr Menschen als bisher unterstützt. Allerdings werden Rentenbeiträge – wie auch bisher

– nicht gezahlt, wenn die Pflegeperson bereits eine Vollrente wegen Alters bezieht oder mehr als 30 Stunden in der Woche erwerbstätig ist. (Quelle)

36

*Die entscheidenden Stellschrauben für den Aufbau armutsvermeidender Rentenansprüche liegen im Erwerbssystem. Ein zentraler Ansatzpunkt bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung im Alter ist daher die **Beendigung der Förderung geringfügiger Beschäftigung** sowie eine Stützung ertragsschwacher Erwerbsformen durch **Mindestlöhne.** Die Verlängerung der Lebensarbeitszeit kann Altersarmut von Frauen und Männern nur dann reduzieren, wenn sich die Arbeitsmarktlage weiter bessert und zudem die Arbeitskraft nachhaltiger genutzt wird, als dies heute in vielen Bereichen und Tätigkeiten der Fall ist.*

Koalitionsvertrag: Siehe Zeilen 17 und 19

Umsetzungsstand: Keine Abschaffung der soziallversicherungs- und steuerrechtlichen Sonderregelungen für geringfügig Beschäftigte.

Im Übrigen siehe Zeilen 17 und 19

37

Soziale Ausgleichsmechanismen in der Alterssicherung sind vor allem im Rahmen der Sozialversicherungen möglich. Daher ist aus der Gleichstellungsperspektive eine starke erste Säule der Alterssicherung von zentraler Bedeutung.

*Aufgrund des Wandels und der Erosion von „Normalarbeitsverhältnissen" kann nicht mehr allein der durchgängig vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmer Maßstab für die Erzielung eines armutsvermeidenden Rentenanspruchs sein. Vielmehr muss für Männer wie Frauen eine sozialversicherungsrechtliche Absicherung von bisher nicht versicherten Erwerbsformen und Lebensphasen erfolgen. Hierzu bedarf es einer Erweiterung der Versicherungspflicht in der GRV, so dass jeder und jede über den Lebensverlauf zumindest **eigenständige Alterssicherungsansprüche in Höhe des sozio-kulturellen Minimums** (gegenwärtig definiert durch die Höhe der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) aufbauen kann.*

*Für Personen mit besonders schwachen Versicherungsverläufen empfiehlt sich eine Flankierung durch **mindestsichernde Ausgleichselemente**. […] Die Kommission empfiehlt der Regierung daher mit Nachdruck, diese bisher ungelösten Probleme im Alterssicherungssystem zeitnah anzugehen.*

Koalitionsvertrag: „Wir wollen, dass sich Lebensleistung und langjährige Beitragszahlung in der Sozialversicherung auszahlen. Wir werden daher eine solidarische Lebensleistungsrente einführen. Die Einführung wird voraussichtlich bis 2017 erfolgen." (S. 73)

Umsetzungsstand: Es wurden für die im Koalitionsvertrag vereinbarte solidarische Lebensleistungsrente unterschiedliche Modelle geprüft.

38

*Die Kommission empfiehlt die forschungsbasierte Weiterentwicklung und empirische Fundierung des im Bericht skizzierten Ansatzes des „**Gender Accounting**", um auf diese Weise die kumulativen Effekte unterschiedlicher Biografieverläufe von Frauen und Männern deutlich zu machen. Ergebnisse des Gender Accounting können auch hinzugezogen werden, um geschlechtsspezifische Gerechtigkeitslücken im Rahmen der Sozialleistungssysteme aufzudecken und anzugehen.*

Koalitionsvertrag: Keine

Umsetzungsstand: Keine Änderungen

Gutachten für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung

Erwerbs- und Sorgearbeit gemeinsam neu gestalten

Sachverständigenkommission zum
Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung

Inhaltsverzeichnis

Seite

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis 64

Abkürzungsverzeichnis 65

Die Mitglieder der Sachverständigenkommission für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung 66

Die Geschäftsstelle für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung 69

Verfasserinnen und Verfasser der Expertisen 70

Veranstaltungen der Sachverständigenkommission 72

A. Einführung 76

I. Vorstellung und Vorgehensweise der Kommission 76

II. Gleichstellung der Geschlechter: ein nicht erreichtes Ziel 77

1. Verwirklichungschancen als Frage des Geschlechts 77

2. Die Bedeutung von Familie in einer gleichstellungsorientierten Lebensverlaufsperspektive 78

3. Barrieren und Hindernisse für gleiche Verwirklichungschancen 79

III. Fokus des Gutachtens 82

B. Die gleichstellungsorientierte Gestaltung von Erwerbs- und Sorgearbeit 83

I. Übergangsphasen und Entscheidungssituationen im Lebensverlauf 84

1. Berufseinstieg 84

2. Karriereentscheidungen und Berufsaufstieg 86

3. Das Leben mit Kindern 87

4. Eintritt eines Pflegefalls in der Familie 88

5. Wiedereinstieg nach sorgebedingter Erwerbsunterbrechung 88

6. Trennung oder Scheidung 89

7. Pflegebedürftigkeit 89

8. Berufsausstieg und Alterssicherung 90

II. Gleichstellungsorientierung in der Erwerbs- und Sorgearbeit 90

1. Organisation der Erwerbsarbeit 90

2. Organisation der Sorgearbeit 92

3. Sorgearbeit als Beruf: die SAHGE-Berufe 93

4. Indikatoren für Ungleichheit 93

5. Ein Indikator für Ungleichheit in der Sorgearbeit: Der Gender Care Gap 95

Seite

III. In Paarbeziehungen und Familien verbundene Leben („linked lives“) ... 96
1. Aushandlungsprozesse in Paarbeziehungen ... 97
2. Institutionelle, gesellschaftliche und ökonomische Rahmenbedingungen ... 98
3. Das Gegenteil von Partnerschaftlichkeit: Gewalt in Paarbeziehungen ... 99
IV. Erwerbs- und Sorgearbeit unabhängig vom Geschlecht für alle ermöglichen ... 100
V. Gleichstellungspolitische Ziele ... 102
Literaturverzeichnis Kapitel B ... 104

C. Handlungsempfehlungen ... 116
I. Gleichstellung in der abhängigen Erwerbsarbeit ... 116
Vorbemerkung ... 117
1. Arbeitszeit und mobiles Arbeiten ... 118
2. Entgeltgleichheit und geschlechtergerechte Bewertung von Tätigkeiten ... 122
3. Förderung betrieblicher Gleichstellungspolitik ... 126
II. Berufswahl und berufliche Weiterbildung ... 132
Vorbemerkung ... 133
1. Gleichstellungsorientierte Berufsberatung und -orientierung ... 133
2. Organisation von Weiterbildung ... 134
3. Finanzierung von Weiterbildung ... 135
III. Gleichstellung in der selbstständigen Erwerbsarbeit ... 136
Vorbemerkung ... 137
1. Zugang zu Kapital, Kompetenzen und Netzwerken optimieren ... 138
2. Soziale Sicherung für (Solo-)Selbstständige verbessern ... 139
IV. Aufwertung der erwerbsförmigen Sorgearbeit ... 142
Vorbemerkung ... 142
1. Berufsprofile, Aus- und Weiterbildung, Aufstiegsmöglichkeiten ... 144
2. Förderung geeigneter Nachfrage- und Honorierungsstrukturen für höherqualifizierte Beschäftigte ... 149
3. Reform der institutionellen Rahmenbedingungen für Pflegeberufe ... 150
4. Statistik ... 153
5. Kampagne zur Aufwertung der sozialen Dienstleistungen ... 153

Seite

V. Rahmenbedingungen und Infrastruktur der Sorge für Kinder 154
Vorbemerkung 154
1. Infrastruktur für Kinderbetreuung weiter verbessern 156
2. Rahmenbedingungen vor und nach der Geburt eines Kindes verbessern 158
3. Volle Nutzung der Elternzeit und partnerschaftliche Aufteilung der Sorgearbeit durch Förderung einer Familienarbeitszeit ermöglichen 160
4. Einführung eines flexiblen Zeitbudgets für Eltern minderjähriger Kinder 162
5. Stärkung Alleinerziehender durch eine Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes 162
VI. Rahmenbedingungen und Infrastruktur der Sorge für pflegebedürftige Personen 163
Vorbemerkung 164
1. Geschlechtergerechte Pflegeinfrastrukturen schaffen 165
2. Freistellung für informell Pflegende 168
VII. Rahmenbedingungen und Infrastruktur der privaten Haushaltsführung 170
1. Mindeststandards guter Arbeit 170
2. Zertifizierung guter haushaltsnaher Dienstleistungsarbeit 172
3. Förderung der Nachfragestrukturen durch Gutscheine für haushaltsnahe Dienstleistungen 172
VIII. Der Wiedereinstieg in die Erwerbsarbeit 174
Vorbemerkung 174
1. Arbeitsförderungsrechtliche Unterstützung durch Information, Beratung und Weiterbildung 174
2. Rechte auf und bei Rückkehr in den Betrieb oder die Dienststelle 175
3. Betriebliches Wiedereinstiegsmanagement 176
IX. Anreize bei der Ressourcen- und Arbeitsteilung in Ehe und Eingetragener Lebenspartnerschaft 177
1. Abbau einkommensteuerrechtlicher Anreize zur Spezialisierung auf Erwerbs- und Sorgearbeit in der Ehe 178
2. Beitragsfreie Mitversicherung 182
3. Minijobs 183
4. Güterstandsrecht in Ehe und Eingetragener Lebenspartnerschaft 186
X. Rente und Alterssicherung: Bilanz des Lebenslaufs 189
Vorbemerkung 190
1. Prävention vor Nachsorge 193
2. Honorierung von Sorgearbeit systematisieren 193
3. Verlagerung von der abgeleiteten zur eigenständigen Sicherung 195

Seite

4. Nachsorgender sozialer Ausgleich bei niedrigen Rentenansprüchen ... 196
5. Verbesserung des Zugangs von Frauen zur betrieblichen und privaten Alterssicherung ... 196

Literaturverzeichnis Kapitel C ... 197

D. Aktuelle Herausforderungen in der Gleichstellungspolitik ... 215

I. Gleichstellungsorientierte Gestaltung der digitalen Arbeit ... 215
Vorbemerkung ... 215
1. Ermöglichung und Regulierung von mobilem Arbeiten ... 216
2. Regulierung und Anreizsteuerung bei digitalen Plattformen ... 216
3. Wirksame Instrumente gegen Cyber Harassment ... 218
4. Genderkompetentes Arbeitsmarktmonitoring ... 220

II. Überwindung von Partnerschaftsgewalt ... 220
Vorbemerkung ... 221
1. Intensivierung von Präventionsmaßnahmen ... 222
2. Ausbau der Hilfesysteme ... 223
3. Regelmäßiges Monitoring der Maßnahmen ... 223

III. Flucht ... 224
Vorbemerkung ... 224
1. Generierung von Wissen und öffentliche Kommunikation ... 225
2. Maßnahmen zum Gewaltschutz ... 226
3. Gleichstellungsorientierte Arbeitsmarktintegration ... 227
4. Standards für Gewaltschutzkonzepte und Gleichstellung ... 228

IV. Stärkung von Strukturen und Instrumenten für die Durchsetzung von Gleichstellung ... 230
Vorbemerkung ... 230
1. Gleichstellungsaktionspläne und -strategien ... 231
2. Schritte zu einer geschlechtergerechten Haushaltspolitik ... 231
3. Stärkung der gleichstellungsorientierten Gesetzesfolgenabschätzung ... 232
4. Schaffung einer Einrichtung für den Transfer von Wissen über Gleichstellung ... 232

Literaturverzeichnis Kapitel D ... 233

E. Zusammenfassung ... 239

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Seite

Abbildung 1: Verteilung der (normalen)* Erwerbsarbeitszeiten 155

Abbildung 2: Verteilung der gewünschten und tatsächlichen Erwerbsarbeitszeiten von Frauen mit Kindern 155

Abbildung 3: Verteilung der gewünschten und tatsächlichen Erwerbsarbeitszeiten von Männern mit Kindern 156

Abbildung 4: Steuersatz auf einen zusätzlichen Euro nach Jahresbruttoeinkommen in den Steuerklassen III, IV und V (Steuertarif 2017)* 179

Tabelle 1: Durchschnittliche Rentenzahlbeträge, Versicherungsjahre und Entgeltpunkte von Männern und Frauen in der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenzugang, Altersrenten am 31.12.2015) 190

Tabelle 2: Allgemeine Entwicklungstrends und ihre voraussichtliche Auswirkung auf die Alterssicherungsansprüche von Frauen 192

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
a. F.	alte Fassung
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
ArbZG	Arbeitszeitgesetz
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
Art.	Artikel
BA	Bundesagentur für Arbeit
BEEG	Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz
BGleiG	Bundesgleichstellungsgesetz
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (Frauenrechtskonvention der Vereinten Nationen)
EIGE	European Institute for Gender Equality (Europäisches Gleichstellungsinstitut)
EStG	Einkommenssteuergesetz
EU	Europäische Union
FPfZG	Familienpflegezeitgesetz
FüPoG	Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz
GKV	gesetzliche Krankenversicherung
GRV	gesetzliche Rentenversicherung
IntV	Integrationskursverordnung
i. V. m.	in Verbindung mit
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
LSBTIQ*	Lesbisch, Schwul, Bi, Trans*, Inter* und Queer
MuSchG	Mutterschutzgesetz
n. F.	neue Fassung
o. J.	ohne Jahr
o. P	ohne Paginierung
PSG	Pflegestärkungsgesetz
PflegeZG	Pflegezeitgesetz
SAHGE	Soziale Arbeit, Haushaltsnahe Dienstleistungen, Gesundheit und Pflege, Erziehung
SchwarzArbG	Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung
SGB	Sozialgesetzbuch

Die Mitglieder der Sachverständigenkommission für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung

Vorsitz

Prof. Dr. Eva Kocher ist Inhaberin des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht, Europäisches und Deutsches Arbeitsrecht sowie Zivilverfahrensrecht an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder). Sie leitet das Forschungsprojekt „Koordination selbstständiger Unselbstständigkeit: Erwerbsarbeit jenseits der Organisation im Internetzeitalter“ und war beteiligt am Forschungsprojekt „Arbeits- und sozialrechtliche Regulierung für Übergänge im Lebenslauf. Ein Beitrag für ein Soziales Recht der Arbeit“ (2010 bis 2012). Sie ist unter anderem Mitglied im Deutschen Arbeitsgerichtsverband und im Deutschen Juristinnenbund.

Anschrift: Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder), Juristische Fakultät, Große Scharrnstraße 59, 15230 Frankfurt (Oder)

Mitglieder

Prof. Dr. iur. Thomas Beyer hat eine Professur für Recht in der Sozialen Arbeit mit den Schwerpunkten Sozialwirtschaft, Recht der Bildung, Recht der Inklusion an der Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Technischen Hochschule Nürnberg Georg Simon Ohm inne. Seit 2004 ist er ehrenamtlicher Landesvorsitzender der Arbeiterwohlfahrt in Bayern, seit 2012 Vizepräsident des AWO-Bundesverbandes. Beyer gehört seit 2014 dem Präsidium des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge an. Zu seinen aktuellen Veröffentlichungen zählen Rechts- und Praxisfragen des Wohlfahrtswesens und des Ehrenamtes.

Jun.-Prof. Dr. Eva Blome ist Juniorprofessorin für Gender Studies im Arbeitsbereich Neuere deutsche Literatur und Literaturtheorie am Institut für Deutsche Philologie der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald. Sie ist außerdem Sprecherin des Vorstands des Interdisziplinären Zentrums für Geschlechterforschung (IZfG) an der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald. Ihre Forschungsschwerpunkte sind: Kultur- und literaturwissenschaftliche Geschlechterforschung vom 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Bildung und soziale Ungleichheit in Literatur und Gesellschaft, Intersektionalitätsforschung, Postkoloniale Theorien, Gleichstellungspolitik an Hochschulen in Theorie und Praxis.

Anschrift: Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, Interdisziplinäres Zentrum für Geschlechterforschung (IZfG), Robert-Blum-Str. 13, 17489 Greifswald

Prof. Dr. Holger Bonin ist Chef-Koordinator der arbeitsmarktpolitischen Forschung am Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn und Professor für Volkswirtschaftslehre mit den Schwerpunkten Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik an der Universität Kassel. In seiner empirisch ausgerichteten Forschung untersucht er insbesondere fundamentale strukturelle Veränderungen an den Arbeitsmärkten, die Wirksamkeit aktiver arbeitsmarktpolitischer und familienpolitischer Maßnahmen sowie die Folgen von demografischem Wandel und Zuwanderung. Holger Bonin ist unter anderem Mitglied der Enquetekommission „Zukunft der Familienpolitik in NRW“ des Landtags Nordrhein-Westfalen, des Rates für Migration und der Leitung des Netzwerks Bildungsforschung der Baden-Württemberg Stiftung. Er gehört dem bevölkerungswissenschaftlichen Ausschuss, dem sozialpolitischen Ausschuss und dem wirtschaftspolitischen Ausschuss im Verein für Socialpolitik an.

Anschrift: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Schaumburg-Lippe-Straße 5–9, 53113 Bonn

Prof. Dr. Ute Klammer ist geschäftsführende Direktorin des Instituts Arbeit und Qualifikation (IAQ) an der Universität Duisburg-Essen (UDE) und Professorin an der Fakultät Gesellschaftswissenschaften. Von 2008 bis 2015 war sie Prorektorin für Diversity Management und Internationales der UDE. Ihre Forschungsschwerpunkte sind: Sozialpolitik, insbesondere Alterssicherung und Familienpolitik, Erwerbstätigkeit und soziale Sicherung von Frauen, europäische und international vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung. Aktuell leitet sie Forschungsprojekte zum Gender Pay Gap, zum Gleichstellungswissen und Gleichstellungshandeln an Hochschulen sowie zur Nachqualifizierung zugewanderter Akademikerinnen und Akademiker. Sie ist unter anderem Vorstandsmitglied der Sektion Sozialpolitik in der Deutschen Gesellschaft für Soziologie und Mitglied des Sozialbeirats der Bundesregierung und war Vorsitzende der Sachverständigenkommission für den Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung.

Anschrift: Universität Duisburg-Essen, Institut Arbeit und Qualifikation, Forsthausweg 2, 47057 Duisburg

Prof. Dr. Uta Meier-Gräwe ist Inhaberin des Lehrstuhls für Wirtschaftslehre des Privathaushalts und Familienwissenschaft an der Justus-Liebig-Universität in Gießen. Ihre Forschungsschwerpunkte sind: Haushalts- und Familienwissenschaften, Gender-, Zeit- und Dienstleistungsforschung. Sie leitet das an ihrem Lehrstuhl angesiedelte Kompetenzzentrum zur Professionalisierung und Qualitätssicherung haushaltsnaher Dienstleistungen (2013–2017) und damit verbundene Forschungsprojekte. Frau Meier-Gräwe ist unter anderem Vorsitzende des Fachausschusses „Strukturwandel des Haushalts" der Deutschen Gesellschaft für Hauswirtschaft (dgh), externe Expertin der Gemeinschaftsinitiative EQUAL bei der Europäischen Union, Mitglied im Auswertungsbeirat zur Zeitverwendungserhebung 2012/2013 des Statistischen Bundesamtes in Wiesbaden und in der Familienpolitischen Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung in Berlin sowie Mitglied in der Enquete-Kommission „Zukunft der Familienpolitik in NRW" des Landtags Nordrhein-Westfalen.

Anschrift: Justus-Liebig-Universität Gießen, Institut für Wirtschaftslehre des Haushalts und Verbrauchsforschung. Bismarckstr. 37, 35390 Gießen

Prof. Helmut Rainer, Ph.D. ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München und leitet das Zentrum für Arbeitsmarktforschung und Familienökonomik am ifo Institut. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Arbeitsmarkt- und Familienökonomik. Er war beteiligt an der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland und leitete die Geschäftsstelle zum Achten Familienbericht.

Anschrift: ifo Institut, ifo Zentrum für Arbeitsmarktforschung und Familienökonomik, Poschingerstraße 5, 81679 München

Prof. Dr. Stephan Rixen ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Sozialwirtschafts- und Gesundheitsrecht an der Universität Bayreuth. Er war zum Beispiel am Forschungsprojekt „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder" (2012) beteiligt. Er ist unter anderem Mitglied des Scientific Advisory Board des Max-Planck-Instituts für Sozialrecht und Sozialpolitik, des Fachausschusses „Jugend und Familie" des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge sowie Berater der „Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen" der römisch-katholischen Deutschen Bischofskonferenz.

Anschrift: Universität Bayreuth, Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Öffentliches Recht I, Universitätsstr. 30, 95447 Bayreuth

Christina Schildmann ist Leiterin des wissenschaftlichen Sekretariats der Kommission „Arbeit der Zukunft" der Hans-Böckler-Stiftung. Zuvor war sie in der Friedrich-Ebert-Stiftung für die Bereiche Familienpolitik und Geschlechterforschung zuständig sowie für die abteilungsübergreifende Genderkoordinierung. Christina Schildmann hat Politikwissenschaft, Geschichte und Germanistik studiert. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind unter anderem Arbeitszeitpolitik, geschlechtsbezogene Auswirkungen der Digitalisierung sowie Arbeitsbedingungen in den sozialen Dienstleistungen.

Anschrift: Hans-Böckler-Stiftung, Reinhardtstraße 38, 10117 Berlin

Prof. Dr. Carsten Wippermann ist Professor für Soziologie und Methoden der empirischen Forschung an der Katholischen Stiftungsfachhochschule München, Abteilung Benediktbeuern sowie Gründer und Leiter des DELTA-Instituts für Sozial- und Ökologieforschung GmbH. Seine Forschungsschwerpunkte sind: Wertewandel und Lebensstile, Lebenswelten und soziale Milieus (DELTA-Milieus®), Gleichstellung und Geschlechterrollen von Frauen und Männern, Generationenwandel, Bildung, Erziehungsziele und Erziehungsstile, Gesundheitsbewusstsein und Gesundheitsverhalten, Ernährung, Umwelteinstellungen, Alltagsästhetik, politische Orientierung, Menschen mit Migrationshintergrund und Fluchterfahrung.

Anschriften: Katholische Stiftungsfachhochschule München, Abteilung Benediktbeuern, Don-Bosco-Str. 1, 83671 Benediktbeuern; und DELTA-Institut für Sozial- und Ökologieforschung GmbH, Fischhaberstraße 49a, 82377 Penzberg

Anne Wizorek ist freiberufliche Beraterin für digitale Medien und Autorin. Sie lebt im Internet und in Berlin. An der Freien Universität und Humboldt Universität Berlin studierte sie Neuere deutsche Literatur, Allgemeine und Vergleichende Literaturwissenschaften sowie Skandinavistik. Ihre Schwerpunktthemen sind: Sexismus; sexualisierte Gewalt; Kommunikation in digitalen Medien; Cyber Harassment; intersektionaler Feminismus. Wizorek schreibt hierzu regelmäßig Artikel für Medien wie z. B. ZEIT Online, Tagesspiegel, VICE Magazin und hält Vorträge in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Sie ist Gründerin des Grimme Online Award nominierten Gemeinschaftsblogs kleinerdrei.org. Der von Anne Wizorek initiierte Hashtag #aufschrei stieß im

Jahr 2013 eine Debatte zu Alltagssexismus an und wurde als erster Hashtag mit dem Grimme Online Award ausgezeichnet. Ihr Buch „Weil ein #aufschrei nicht reicht – Für einen Feminismus von heute“ erschien im S. Fischer Verlag.

Kontakt über: annewizorek.de

Prof. Dr. Aysel Yollu-Tok ist seit 2014 Professorin für Soziale Ökonomie und Sozialpolitik an der Hochschule für Angewandte Wissenschaften in München. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sowie der Verhaltensökonomie. Zwischen 2009 und 2012 war Aysel Yollu-Tok Forschungsbeauftragte am Wirtschaftsforschungsinstitut WifOR in Darmstadt/Berlin, mit dem sie aktuell das Forschungsprojekt „Umsetzung, Kosten und Wirkungen einer Arbeitsversicherung“ durchführt. Sie ist im geschäftsführenden Vorstand der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt e. V. und assoziiertes Mitglied des Harriet Taylor Mill-Instituts für Ökonomie und Geschlechterforschung an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin.

Anschrift: Hochschule München, Fakultät für angewandte Sozialwissenschaften, Am Stadtpark 20, 81243 München

Die Geschäftsstelle für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung

Dr. Regina Frey
Politikwissenschaft
Leitung der Geschäftsstelle

Debora Gärtner
Volkswirtschaftslehre
Wissenschaftliche Mitarbeit

Katrin Lange
Politikwissenschaft
Wissenschaftliche Mitarbeit

Sophie Rotino
Rechtswissenschaft
Wissenschaftliche Mitarbeit

Sebastian Scheele
Soziologie
Wissenschaftliche Mitarbeit

Anne Stahlmann
Haushalts- und Dienstleistungswissenschaften
Wissenschaftliche Mitarbeit

Gudrun Hahnenstein
Sachbearbeitung

Jessica Schon
Projektassistenz

Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V. (ISS),
Zeilweg 42, 60439 Frankfurt a. M.

Standort der Geschäftsstelle in Berlin:
Brachvogelstraße 1, 10961 Berlin

Telefon: 030 6167179-0
E-Mail: gleichstellungsbericht@iss-ffm.de

www.gleichstellungsbericht.de

Verfasserinnen und Verfasser der Expertisen

Dr. Christian Alt, Katrin Hüsken und Jens Lange, Deutsches Jugendinstitut

Ganztagsschulen in der Primarstufe – Betreuungswünsche zwischen Vielfalt und Knappheit

Prof. Dr. Martin Baethge und Dr. Volker Baethge-Kinsky, Georg-August-Universität Göttingen

Entwicklung des Arbeitsmarktes unter geschlechtsspezifischen Aspekten

Dr. Christina Boll, Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut

Die Arbeitsteilung im Paar – Theorien, Wirkungszusammenhänge, Einflussfaktoren und exemplarische empirische Evidenz

Prof. Dr. Gerhard Bosch und Dr. Claudia Weinkopf, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) an der Universität Duisburg-Essen

Minijobs

Prof. Dr. Andrea D. Bührmann, Georg-August-Universität Göttingen

„Diversity- und Intersektionalitätscheck“ für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung

Lucy Chebout, Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder)

Heteronormativitäts-Analyse zum Gutachten der Sachverständigenkommission zum Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung

Prof. Dr. Claudia Gather, Dr. Ingrid Biermann, Dr. Patricia Bliemeister, Judith Langowski, Lena Schürmann und Jeannette Trenkmann, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

(Solo-)Selbstständigkeit als gleichstellungspolitische Herausforderung

Prof. Dr. Bernd Käpplinger und Dr. Eva Kubsch, Justus-Liebig Universität Gießen

Gleichberechtigung und partnerschaftliche Weiterbildung

Dr. Johannes Keil und Prof. Dr. Christoph Ehmann, Fachhochschule Dresden und Philipps-Universität Marburg

Erwachsenenbildungsförderung – Hürden und Benachteiligungsaspekte für die Beteiligung von Frauen an beruflicher Weiterbildung

Nina Klünder, Justus-Liebig Universität Gießen

Differenzierte Ermittlung des Gender Care Gap auf der Basis von repräsentativen Zeitverwendungsdaten 2012/13

Katrin Lange, Geschäftsstelle Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V.

Die „Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft“ und ihre Bilanzierung

Kathrin Mahler Walther, Europäische Akademie für Frauen in Politik und Wirtschaft Berlin e. V. (EAF)

Wie können kleine und mittlere Unternehmen bei der Ermöglichung von Zeitsouveränität für ihre Beschäftigten unterstützt werden?

Prof. Ray Rees, Ludwig-Maximilians-Universität München

Economic Perspectives on the Income Taxation of Couples and the Choice of Tax Unit: A Review of the Literature

Sebastian Scheele, Geschäftsstelle Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.

Gender und Sozialraumorientierung in der Pflege

Prof. Dr. Helen Schwenken, Verena Hucke und Shari Heuer, Universität Osnabrück

Integration von Flüchtlingen unter einer Gleichstellungsperspektive – Bestandsaufnahme und Forschungsbedarf

Dr. Ulrike Spangenberg, Institut für gleichstellungsorientierte Prozesse und Strategien (GPS)

Das Ehegattensplitting: Steuer- und verfassungsrechtliche Aspekte aus Gleichstellungssicht

Prof. Dr. Monika Schröttle, Technische Universität Dortmund

Gewalt in Paarbeziehungen

Die Sachverständigenkommission wird ausgewählte Expertisen sowohl auf ihrer Website www.gleichstellungsbericht.de als auch in einem Materialband veröffentlichen.

Veranstaltungen der Sachverständigenkommission

Fachveranstaltung

Gleichstellung der Geschlechter – ein nicht erreichtes Ziel. Zum Gutachten der Sachverständigenkommission für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung am 29.09.2016 in Berlin

Fachforen und Vortragende

Qualifizierung für haushaltsnahe Dienstleistungen Fachforum am 17.02.2016 in Berlin	Referentinnen und Referenten: Elke Ferner, MdB Martina Feulner Thomas Fischer Heidi Holzhauser Helga Klingbeil-Weber Dr. Inge Maier-Ruppert Prof. Dr. Uta Meier-Gräwe
Neubewertung und Aufwertung von sozialen und personenbezogenen Dienstleistungen Fachforum am 15.03.2016 in Berlin	Referentinnen und Referenten: Prof. Dr. Christof Baitsch Michaela Evans Armando García Schmidt Sarah Lillemeier Prof. Dr. Uta Meier-Gräwe Dr. Barbara Stiegler
Betriebliche Arbeitszeitarrangements, betriebliche Routinen zur Unterstützung partnerschaftlicher Arbeitszeitarrangements, Wahlarbeitszeitgesetz Fachforum am 11.04.2016 in Berlin	Referentinnen und Referenten: Dr. Christina Boll Karl Brenke Prof. Dr. phil. Stephan Höyng Prof. Dr. Monika Huesmann Kathrin Mahler Walter Dr. Sandra Lewalter Prof. Dr. Heide Pfarr
Wiedereinstieg nach familienbedingter Erwerbsunterbrechung Fachforum am 13.04.2016 in Berlin	Referentinnen und Referenten: Volker Baisch Lisa Eisenbarth Thomas Fischer Heidi Holzhauser Petra Kather-Skibbe Dr. Frank Meissner Svenja Pfahl

Gleichstellungsorientiertes Personalmanagement Fachforum am 18.04.2016 in Berlin	Referentinnen und Referenten: Dr. Annette von Alemann Marion Eckertz-Höfer Prof. Dr. Eva Kocher Dipl.-Päd. Eva-Christine Kubsch Andreas Merx Prof. Dr. Barbara Sieben
Genderaspekte bedürfnisgerechter Pflege alter Menschen – Reformbedarf und Reformideen in der Diskussion Fachforum am 22.04.2016 in Berlin	Referentinnen und Referenten: Prof. Dr. Margret Flieder Prof. Dr. Josefine Heusinger Heike Hoffer, LL.M. Prof. Dr. Thomas Klie Prof. Dr. Susanne Kümpers Prof. Dr. Sigrid Leitner Prof. Dr. Gudrun Piechotta-Henze Prof. Dr. Elisabeth Reitinger Prof. Dr. Erika Sirsch Dr. Hürrem Tezcan-Güntekin Prof. Dr. Hildegard Theobald Dr. Gesa Witthöft
Digitalisierung der Arbeitswelt und Geschlechtergerechtigkeit (Arbeiten 4.0) und Gewalt im Netz im Kontext des Arbeitsplatzes Fachforum am 06.06.2016 in Berlin	Referentinnen und Referenten: Prof. Dr. Martin Baetghe Dr. Tanja Carstensen Prof. Dr. Rüdiger Krause Dr. Ulrike Lembke Dr. Kira Marrs Prof. Dr. Uta Meier-Gräwe Daniel Schönefeld
Geschlecht, Flucht, Integration: Welche Standards braucht es für eine gleichstellungsorientierte Flüchtlingspolitik Fachforum am 23.06.2016 in Berlin	Referentinnen und Referenten: Dr. Delal Atmaça Zakia Chlihi Prof. Dr. Dorothee Frings Maren Gag Heidi Holzhauser Prof. Dr. Ina Kerner Heike Rabe Dr. Birgit Schweikert Prof. Dr. Helen Schwenken Klaus Schwerma

Fachgespräche

Fachgespräch zum Ehegüterrecht am 08.09.2016 in Berlin	Referentinnen und Referenten: Prof. Dr. Barbara Dauner-Lieb Dr. Lies Benachib Brigitte Meyer-Wehage Dr. Angelika Nake Dr. Lore Peschel-Gutzeit Eva Maria Weskop-Deffaa
Gewalt in Paarbeziehungen – Fachgespräch zur Kurzexpertise am 05.09.2016 in Berlin	Referentin: Prof. Dr. Monika Schröttle

Tagungen, Kongresse und Anhörungen mit Beteiligung der Kommission

23. Bundeskonferenz der Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros (BAG), am 07.09.2015 in Warnemünde	Prof. Dr. Ute Klammer Christina Schildmann
Vortrag auf der Studientagung des Katholischen Deutschen Frauenbundes – „(Un-)beteiligt?! Politische Partizipation, sozio-ökonomische Teilhabe und Sorgeverantwortung in einer Gesellschaft des langen Lebens“ am 16.10.2015 in Bonn	Prof. Dr. Uta Meier-Gräwe
Vortrag im Rahmen des Frühjahrstreffens der für die Gleichstellung und Frauenpolitik zuständigen Abteilungs- und Stabsstellenleitungen der Länder am 26.02.2016 in Hannover	Prof. Dr. Eva Kocher
Hauptversammlung dbb bundesfrauenvertretung, am 4. März 2016	Prof. Dr. Eva Kocher
Anhörung vor dem Bundestagsausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Vorstellung der Arbeit der Sachverständigenkommission am 11.05.2016 in Berlin	Prof. Dr. Eva Kocher
Fachinput auf der Fachveranstaltung „3fach gefordert, 2fach unbezahlt & 1fach unersetzlich. Bezahlte und unbezahlte Arbeit im Fokus“, Veranstaltung des Deutschen Frauenrats in Kooperation mit ver.di am 10.06.2016 in Berlin	Prof. Dr. Uta Meier-Gräwe
Sprecherinnensitzung der Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros am 26.07.2016 in Berlin	Prof. Dr. Eva Kocher
Vortrag zur Arbeit der Sachverständigenkommission zum Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung auf dem NRW-Dialogforum 2016 „Transformation – Beschleunigung – Gestaltbarkeit“ des Forschungsinstituts für Gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW) am 4.11.2016 in Düsseldorf-Kaarst	Prof. Dr. Ute Klammer

Vortrag zur Arbeit der Sachverständigenkommission zum Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung auf der Auftaktveranstaltung zu den FrauenAktionsTagen Mönchengladbach am 11.11.2016 In Mönchengladbach	Prof. Dr. Ute Klammer
Vortrag für den Paritätischen Gesamtverband Arbeitskreissitzung des Bereichs Frauen am 16.11.2016 in Berlin	Prof. Dr. Eva Kocher
Vortrag auf der Abschlussveranstaltung „Erster Aktionsplan Gleichstellung“ der Stadt Frankfurt am 01.12.2016 in Frankfurt am Main	Prof. Dr. Uta Meier-Gräwe

A. Einführung

I. Vorstellung und Vorgehensweise der Kommission

Die Bundesregierung legt laut Beschluss des Deutschen Bundestages sowie des Bundesrates einmal in jeder Legislaturperiode einen Bericht zur Gleichstellung von Frauen und Männern vor. Dementsprechend beauftragte die Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Manuela Schwesig, im April 2015 eine interdisziplinäre Kommission mit der Erstellung des vorliegenden Gutachtens für den Zweiten Gleichstellungsbericht. Der Sachverständigenkommission gehörten an:

- Prof. Dr. Eva Kocher, Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder), (Vorsitzende)
- Prof. Dr. Thomas Beyer, Technische Hochschule Nürnberg Georg Simon Ohm
- Jun.-Prof. Dr. Eva Blome, Universität Greifswald
- Prof. Dr. Holger Bonin, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn; Universität Kassel
- Prof. Dr. Ute Klammer, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen
- Prof. Dr. Uta Meier-Gräwe, Institut für Wirtschaftslehre des Haushalts und Verbrauchsforschung an der Universität Gießen
- Prof. Helmut Rainer, Ph.D., Ludwig-Maximilians-Universität München und ifo Institut
- Prof. Dr. Stephan Rixen, Universität Bayreuth
- Christina Schildmann, Hans-Böckler-Stiftung
- Prof. Dr. Carsten Wippermann, Katholische Stiftungsfachhochschule München (KSFH), Abtl. Benediktbeuern; DELTA-Institut für Sozial- und Ökologieforschung, Penzberg
- Anne Wizorek, freiberufliche Autorin
- Prof. Dr. Aysel Yollu-Tok, Hochschule München

Der Erste Gleichstellungsbericht enthielt bereits eine umfassende Analyse der Situation der Gleichstellung der Geschlechter in Deutschland. Das vorliegende Gutachten knüpft konkretisierend am Ersten Gleichstellungsbericht und den dort geleisteten Analysen an. Die regelmäßige Gleichstellungsberichterstattung ist ein wichtiges Element im Rahmen wirksamer institutioneller Mechanismen, mit deren Hilfe eine Regierung eine konsistente wie auch ziel- und wirkungsorientierte Gleichstellungspolitik entwickeln und umsetzen kann (siehe D.IV). Aufgabe der Sachverständigenkommission für den Zweiten Gleichstellungsbericht war es laut Berichtsauftrag, vor diesem Hintergrund, „politische Entscheidungen über Maßnahmen zur zukünftigen Gestaltung der Geschlechterverhältnisse und der Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern in der Bundesrepublik Deutschland sachverständig [vorzubereiten]“. Das vorliegende Gutachten konzentriert sich deshalb darauf, Erkenntnisse aus dem Ersten Gleichstellungsbericht durch die Erarbeitung konkreter Handlungsempfehlungen zu operationalisieren. Das Gutachten widmet sich der Frage, welche konkreten Schritte im Hinblick auf weichenstellende Übergänge im Lebensverlauf erforderlich sind, um – entsprechend den Ergebnissen des Ersten Gleichstellungsberichts – die tatsächliche Gleichberechtigung von Frauen und Männern durchzusetzen und bestehende Nachteile zu beseitigen.

Die Sachverständigen wollen mit ihrem Gutachten die Verantwortlichen in Politik und Verwaltung sowie andere Akteurinnen und Akteure in Wirtschaft und Gesellschaft dabei unterstützen, Politik gleichstellungsorientiert und auf Basis von wissenschaftlich geprüftem Wissen zu gestalten. Das Sachverständigengutachten richtet sich insofern an eine breite politisch interessierte Öffentlichkeit und bewegt sich an der Schnittstelle von Wissenschaft und politischem Handeln. Dies bringt besondere Herausforderungen mit sich: Einerseits soll der vorliegende Text wissenschaftlichen Ansprüchen genügen, andererseits bemüht er sich um eine Sprache, die für möglichst viele Leserinnen und Leser verständlich ist. Die Sachverständigenkommission hofft, dass ihr diese Gratwanderung gelungen ist, bittet jedoch um Verständnis dafür, dass bisweilen wissenschaftlich-technische Begriffe im Gutachten vorkommen. Diese werden soweit wie möglich erläutert.

Die zwölf Sachverständigen sind Angehörige unterschiedlicher Fachdisziplinen (Rechtswissenschaft, Ökonomie, Soziologie, Haushalts- und Familienwissenschaften, Literatur- und Kulturwissenschaften) und kommen aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen. Der daraus entstehende interdisziplinäre Arbeitsprozess war für alle Beteiligen gleichermaßen herausfordernd und fruchtbar. Die Sachverständigenkommission hofft, dass die Ergebnisse des Diskussionsprozesses der politischen Praxis Anstoß für wirksame gleichstellungspolitische Maßnahmen geben können.

Für die exzellente und zuverlässige wissenschaftliche Unterstützung sowie Organisation über mehr als eineinhalb Jahre hinweg dankt die Sachverständigenkommission den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Geschäftsstelle am Institut für Sozialpädagogik und Sozialarbeit sehr herzlich, namentlich der Leiterin Dr. Regina Frey, den wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen Debora Gärtner, Katrin Lange, Sophie Rotino und Anne Stahlmann, dem wissenschaftlichen Mitarbeiter Sebastian Scheele, der Sachbearbeiterin Gudrun Hahnenstein sowie der Projektassistentin Jessica Schon.

Das Gutachten wurde Bundesministerin Manuela Schwesig am 17. Januar 2017 überreicht.

II. Gleichstellung der Geschlechter: ein nicht erreichtes Ziel

1. Verwirklichungschancen als Frage des Geschlechts

Eine demokratische und offene Gesellschaft bietet allen Menschen die gleichen Chancen, Vorstellungen und Lebensentwürfe zu entwickeln und zu verwirklichen, die zu ihnen passen. Das heißt nicht, dass Politik und Gesellschaft für jeden individuellen Wunsch Verwirklichungsmöglichkeiten schaffen müssten; die Ressourcen sind schließlich begrenzt. Allerdings: Politik, Wirtschaft und Gesellschaft müssen gewährleisten, dass Verwirklichungschancen sowie Chancen und Risiken im Lebensverlauf unabhängig vom Geschlecht verteilt sind. Dies verlangt auch das Grundgesetz (GG). Art. 3 Abs. 2 GG macht es der Politik zur Aufgabe, die Gleichberechtigung von Frauen und Männern durchzusetzen und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken.

Diese Gedanken begründen die Leitidee von der Gleichstellung der Geschlechter, wie sie die Sachverständigenkommission zur Grundlage des vorliegenden Gutachtens gemacht hat: „Wir streben eine Gesellschaft mit gleichen Verwirklichungschancen von Frauen und Männern an, in der die Chancen und Risiken im Lebensverlauf gleich verteilt sind."

Die Sachverständigenkommission geht dabei davon aus, dass „Geschlecht" nach wie vor ein wichtiger Begriff ist, um ungleiche Verwirklichungschancen und ungleiche Verteilungen von Chancen und Risiken zu beschreiben – und um Maßnahmen zu entwerfen, mit deren Hilfe Wege zu einer gleichberechtigten Gesellschaft beschritten werden können. Vergleichbare Analysen werden in der internationalen wissenschaftlichen Fachdiskussion mithilfe des Begriffs „Gender" durchgeführt; die interdisziplinäre Querschnittsperspektive der Gender Studies bietet hier wichtige Anregungen. „Geschlecht" dient der Kommission also als vergleichsweise offener Orientierungsbegriff; mit seiner Hilfe können Probleme beschrieben und analysiert werden. Er kann aber auch als Kompass bei der Suche nach Problemlösungen dienen.

So können Fragen des Geschlechts sowohl für Frauen als auch für Männer diskutiert werden. Eine Analyse entlang des Begriffs „Geschlecht" umfasst sexuelle Orientierungen (wie heterosexuell, lesbisch, schwul, bisexuell) wie auch Geschlechtsidentitäten (wie Mann, Frau, Trans*, Inter*, „Queer"; zu den Begriffen und Schreibweisen siehe B). Entlang des Begriffs können auch die Probleme thematisiert werden, die mit gesellschaftlichen Erwartungen und Zuschreibungen verbunden sind, die Menschen auf ihr Geschlecht reduzieren (Stereotypen). Denn diese beschränken die Verwirklichungschancen aller Menschen.

Die Sachverständigenkommission betont, dass gleiche Verwirklichungschancen für Frauen und Männer nur erreicht werden können, wenn auch Strukturen erkannt und beseitigt werden, die Männer aufgrund des Geschlechtes an der Verwirklichung ihrer Lebensentwürfe hindern. Zum einen lassen sich Vorstellungen über typische Aufgaben und Eigenschaften von Frauen nur auflösen, wenn entsprechende Vorstellungen über Männer ebenfalls aufgegeben werden. Zum anderen behindert ein Denken, das dieses oder jenes dem einen oder anderen Geschlecht zuordnet und zuschreibt, auch Männer oft dabei, ihr Leben nach eigenen Wünschen zu gestalten. Daraus ergeben sich spezifische Ansprüche an die Gleichstellungspolitik; diese kann wirksamer werden, wenn sie auch Belange, Bedarfe und geschlechtsbezogene Benachteiligungen von Männern in der Gesellschaft identifiziert und beseitigt.

Individuelle Menschen sind aber immer mehr als nur Frau, Mann, Trans*, Inter* oder queer. Um Menschen und gesellschaftlichen Problemen in ihrer Spezifik gerecht werden zu können, bedarf es eines „intersektionalen" Blicks auf soziale Konstellationen. Das bedeutet, dass berücksichtigt wird, wie unterschiedliche soziale Differenzen und Kategorien (z. B. Geschlecht, Alter, Behinderung, Staatsangehörigkeit, soziale Stellung) miteinander verwoben sind.

Geschlecht und andere soziale Unterschiede müssen deshalb in ihren Verwobenheiten („intersections") und Wechselwirkungen analysiert werden. Eine in Westdeutschland geborene, verheiratete, 50-jährige Frau ohne Berufsausbildung; eine in Oberbayern lebende, teilzeitbeschäftigte, 30-jährige Mutter, die sich in ihrer Kirchengemeinde engagiert und sich fragt, wie ihr Glaube mit einem modernen Frauenbild und den Anforderungen

eines modernen Arbeitslebens vereinbart werden kann; ein verheirateter 45-jähriger Mann mit Hochschulabschluss, dessen Eltern aus der Türkei nach Deutschland gekommen waren und dessen Mutter nun pflegebedürftig ist; eine 32-jährige Trans*Person, deren 8- und 10-jährige Kinder nach der Scheidung viele Kilometer entfernt bei der Mutter leben; ein 15-jähriges Mädchen, das im Jahr 2015 aus Syrien geflüchtet ist, sich in seiner sexuellen Orientierung noch nicht sicher ist und Hilfe bei der Bewältigung ihrer Gewalterfahrungen sucht; ein Vater, der in einer Anlagenbaufirma viel „auf Montage“ unterwegs ist und nicht weiß, wie er sich unter diesen Bedingungen ernsthaft um seine Kinder kümmern kann; ein 75-jähriger schwuler Mann, der nach dem Tod seines Lebenspartners, der ihn gepflegt hatte, in eine Senioreneinrichtung umziehen muss und sich nun fragt, ob er offen mit seiner sexuellen Orientierung umgehen soll oder ob das zu Nachteilen bei der Pflege führen könnte; eine zweifache Mutter, die in einer Führungsposition in einem Wirtschaftsunternehmen arbeitet, nach ihrer Scheidung in einer Eingetragenen Lebenspartnerschaft lebt und mit für die Kinder ihrer Lebenspartnerin sorgen möchte; eine 35-jährige alleinerziehende Verkäuferin in einem Discounter, die drei Kinder hat und die für ihre beiden Jüngsten eine Randzeitenbetreuung von guter Qualität während ihrer Spätschicht finden muss: Sie alle kämpfen mit unterschiedlichen Barrieren und Hindernissen für die Verwirklichung ihrer Lebensentwürfe; sie alle haben ein Recht auf gleichen Respekt und gleichwertige Verwirklichungschancen, ohne auf ihr Geschlecht, ihre Herkunft oder ihre Lebenssituation reduziert zu werden. Sie benötigen Verwirklichungschancen dafür, ihren Lebensunterhalt durch Erwerbsarbeit zu verdienen, sich um Kinder, Pflegebedürftige, Nachbarschaft und Ehrenamt zu kümmern, Karriere in einem Unternehmen zu machen, sich selbstständig zu machen, sich gesellschaftlich zu engagieren und im Alter eigenständig finanziell abgesichert zu sein. Sie benötigen dieselben Verwirklichungschancen für bedürfnisgerechte Pflege – sei es als Pflegende, sei es als Gepflegte.

Ziele wie „Geschlechtergerechtigkeit“ oder „Geschlechtergleichstellung“ adressieren also Probleme, mit denen die meisten Menschen in ihrem Leben zu tun haben – und zwar auch diejenigen, die diese Probleme nicht direkt mit Fragen des Geschlechts in Verbindung bringen. Es ist allerdings nicht immer einfach, die Bedeutung von Geschlecht und geschlechtsbezogener Benachteiligung in konkreten sozialen Konstellationen zu erkennen und zu bewerten, insbesondere wenn man die Wechselwirkungen mit anderen gesellschaftlichen Ungleichheitsverhältnissen im Blick behalten möchte. Wenn Personen oder Institutionen „genderkompetent“ handeln sollen, bedarf es entsprechender Informationen, Kenntnisse und Fähigkeiten; dies wird im Folgenden „Genderkompetenz“ genannt.

2. Die Bedeutung von Familie in einer gleichstellungsorientierten Lebensverlaufsperspektive

Das Ziel der Geschlechtergleichstellung ist in Deutschland weiterhin nicht erreicht. Dies zeigt sich z. B. in nicht verwirklichten Lebensplänen und lässt sich statistisch abbilden. Um ungleiche gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Partizipation und diesbezügliche Problemlagen und Fortschritte griffig darstellen zu können, wurden verschiedene Indikatoren entwickelt (siehe B.II.4 und 5). Diese Indikatoren für die ungleiche Verteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit, Einkommen, Vermögen und beruflichen Positionen sind Hinweise auf nicht erreichte Gleichstellung und dafür, dass Verwirklichungschancen ungleich verteilt und vom Geschlecht abhängig sind. In Kapitel B wird dies für eine Fülle an Lebens- und Arbeitsbereichen erläutert.

Das Gutachten wählt für die Beschreibung des Standes der Geschlechtergleichstellung in Deutschland die Perspektive des Lebensverlaufs. Bereits der Erste Gleichstellungsbericht hat gezeigt, dass diese Perspektive erhellende Erkenntnisse liefert, wenn man nicht nur über die Verwirklichungschancen und deren Abhängigkeit von Geschlecht, sondern auch über die Chancen und Risiken im Lebensverlauf nachdenken möchte. Eine Gleichstellungsperspektive verlangt, Maßnahmen in Politik und Wirtschaft danach zu betrachten, wie sie auf das Individuum mit seinen Wünschen und in seinen vielfältigen gesellschaftlichen und persönlichen Bezügen wirken. Lebenslagen und soziale Einbindung von Menschen ändern sich aber über den Lebensverlauf hinweg. Mit einer Lebensverlaufsperspektive erkennt man, dass sich im Leben immer wieder Übergangsphasen ergeben, in denen Entscheidungen zu treffen sind: Berufseinstieg, Weiterbildung und Karriere; Geburt oder Adoption eines Kindes; das Zusammenziehen mit einer Partnerin oder einem Partner; eine Krankheit oder das Entstehen einer Behinderung; der Eintritt eines Pflegefalls in der Familie; die Übernahme ehrenamtlicher Tätigkeiten; eigene Gewalterfahrungen; Flucht und Aus- oder Einwanderung; ein Arbeitsplatzwechsel; die Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit; der Wiedereinstieg nach Elternzeit, die Krankheit oder Pflege von Angehörigen; die Trennung oder Scheidung von einem Partner oder einer Partnerin; der Ruhestand. Welche Entscheidungen an diesen Knotenpunkten getroffen werden, ist nicht nur von persönlichen Präferenzen und den verfügbaren Ressourcen abhängig, sondern von einer Vielzahl weiterer Rahmenbedingungen auf gesellschaftlicher, wirtschaftlicher, individueller und gegebenenfalls familiärer Ebene.

Eine der wichtigsten Übergangssituationen ergibt sich aus der Entscheidung von Menschen, ihr Leben miteinander zu verbinden und füreinander Verantwortung zu übernehmen (zur Bedeutung von „linked lives“ in der Lebensverlaufsperspektive siehe B.III). Denn ab diesem Moment werden Entscheidungen nicht mehr unabhängig voneinander getroffen, häufig werden auch Arbeitsteilungen vereinbart.

Dieses Gutachten verwendet hierbei einen weiten Begriff von Familie; denn relevant für das Prinzip der „verbundenen Leben“ sind alle privaten solidarischen Lebensgemeinschaften: Ehe und Eingetragene Lebenspartnerschaft nach dem Lebenspartnerschaftsgesetz (LPartG); nichteheliche Lebensgemeinschaften unabhängig von der sexuellen Orientierung; alle Lebensgemeinschaften mit Kindern (unter Einbeziehung von Stief-, Pflege- und Adoptivkindern); Regenbogen- und Patchworkfamilien; Wahlfamilien, in denen sich Menschen in selbst definierten Solidaritätsverbünden gegenseitig Beistand bei der Alltagsbewältigung leisten. Die Verwirklichungschancen für ein familiäres Leben mit Kindern können allerdings entlang von Geschlechtsidentitäten und sexueller Orientierung eingeschränkt sein (etwa durch das fehlende Adoptionsrecht für Eingetragene Lebenspartnerschaften).

Die Bedeutung familiärer Einbindungen zeigt sich sehr deutlich an demjenigen Knotenpunkt im Lebenslauf, der eine sehr große Bedeutung für die Gleichstellung der Geschlechter hat, nämlich der Geburt eines Kindes oder der Aufnahme eines Kindes etwa durch Adoption oder Pflegschaft. Es gibt kaum eine Übergangsphase mit gravierenderen gleichstellungspolitischen Implikationen. Empirisch zeigt sich dabei: Je früher Väter Verantwortung in der Betreuung und Erziehung von Kindern übernehmen, desto eher werden sie auf Dauer zu aktiven Vätern und desto nachhaltiger befördert dies die Gleichstellung (siehe B.III.2 und C.V). Und damit wird es auch eher möglich, dass beide Elternteile gleiche Verwirklichungschancen in der Sorgearbeit und in der Erwerbsarbeit bekommen. Denn viele Nachteile, die Eltern in ihrer beruflichen Entwicklung im Lebensverlauf haben, hängen damit zusammen, dass sie die Lebenswelten der Elternschaft, der Erwerbsarbeit, der Pflege eigener Angehöriger und der Selbstsorge während wichtiger Lebensphasen mühsam ausbalancieren müssen. Aufgrund der gesellschaftlichen Geschlechterstereotypen und Arbeitsteilungen treffen die entstehenden Nachteile heute ganz überwiegend diejenigen Frauen und Männer, die in der Familie die Hauptverantwortung für Sorgearbeit übernehmen. Das Ergebnis sind hohe Risiken im weiteren Lebensverlauf in Form geringer Aufstiegschancen, geringer Einkommen und geringer Renten.

3. Barrieren und Hindernisse für gleiche Verwirklichungschancen

Ungleiche Verwirklichungschancen gehen zu einem wichtigen Teil auf Diskriminierungen, Gewalt, strukturelle Benachteiligungen einschließlich finanzieller Anreize und Fehlanreize sowie gesellschaftliche Stereotypen zurück.

a. Diskriminierungen

Mit Diskriminierung bezeichnet man Nachteile, die eine Person erleidet, die einer bestimmten gesellschaftlich definierten Gruppe angehört oder einer gesellschaftlichen Gruppe zugeordnet wird: weil sie z. B. Mann, Frau, Trans* oder Inter* ist; weil sie eine Zuwanderungsgeschichte hat oder einer ethnischen, kulturellen oder religiösen Gruppe zugeordnet wird; weil sie behindert ist; weil sie alt oder jung ist; weil sie hetero-, bi-, homosexuell oder queer ist; weil sie reich oder arm ist; weil sie aus Ost- oder aus Westdeutschland kommt. Diskriminierung, die Menschen wegen solcher Gruppenzugehörigkeiten oder Zuschreibungen widerfährt, beraubt die betroffenen Menschen ihrer Chancen zur Freiheitsentfaltung.

Dennoch geschieht Diskriminierung – aufgrund von Vorurteilen, Rollenerwartungen, Stereotypisierungen und Machtverhältnissen. Gerade Frauen werden dadurch von Macht- und Führungspositionen ferngehalten. Nach der Frauenrechtskonvention der Vereinten Nationen (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, CEDAW) „[verletzt] die Diskriminierung der Frau die Grundsätze der Gleichberechtigung und der Achtung der Menschenwürde, [hindert] die Frauen daran, unter den gleichen Voraussetzungen wie Männer am politischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben ihres Landes teilzunehmen, [hemmt] das Wachstum des Wohlstands von Gesellschaft und Familie und [erschwert] der Frau die volle Entfaltung ihrer Fähigkeiten im Dienste ihres Landes und der Menschheit“.

Geschlechtsbezogene Diskriminierung ist rechtswidrig (siehe Art. 3 Abs. 2 Satz 1 und Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG oder auch Art. 21 Abs. 1 EU-Grundrechte-Charta) – und zwar nicht nur, wenn sie durch den Staat geschieht, sondern auch in gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Zusammenhängen. Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) soll „Benachteiligungen aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität […]

verhindern oder […] beseitigen“ (§ 1 AGG). Art. 3 Abs. 3 GG nennt als rechtswidrige Benachteiligungen darüber hinaus solche aus Gründen der Abstammung, der Rasse, der Sprache, der Heimat und der Herkunft, des Glaubens sowie religiöser oder politischer Anschauungen; Art. 21 EU-Grundrechte-Charta bezieht sich u. a. auf Hautfarbe, soziale Herkunft, genetische Merkmale, Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, Vermögen und Geburt. Ähnliches regeln völkerrechtliche Normen des Menschenrechtsschutzes wie z. B. Art. 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention, Art. 2 Abs. 1 und Art. 26 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte sowie Art. 2 Abs. 2 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.

Diskriminierungen sind also Grund- und Menschenrechtsrechtsverletzungen. Nicht alles, was umgangssprachlich als Diskriminierung bezeichnet wird, ist allerdings rechtswidrig. Diskriminierung im rechtlichen Sinne liegt nur vor, wenn eine konkrete Verantwortlichkeit für eine bestimmte Ungleichbehandlung festgestellt werden kann und wenn der für die benachteiligende Ungleichbehandlung verantwortliche Staat, Arbeitgeber oder Auftraggeber[32] hierfür keine Rechtfertigung in Anspruch nehmen kann. Das AGG verwendet deshalb den Rechtsbegriff der „Benachteiligung“ anstelle des Begriffs der „Diskriminierung“, um sich von umgangssprachlichen Verwendungsweisen abzugrenzen. In diesem Gutachten wird jedoch in Anlehnung an die europarechtliche Terminologie „Diskriminierung“ auch als Rechtsbegriff verwendet.

Das Recht unterscheidet verschiedene Formen der Diskriminierung. Unmittelbare Diskriminierung bezeichnet eine Benachteiligung, die direkt am Geschlecht einer Person ansetzt, z. B. wenn eine Frau nicht für eine Führungsposition in Betracht gezogen wird, weil die Entscheidungsträgerinnen oder Entscheidungsträger davon ausgehen, dass Frauen hierfür ungeeignet sind. Eine unmittelbare Benachteiligung wegen des Geschlechts läge ebenfalls vor, wenn Männer als Erzieher in Kindertagesstätten nicht erwünscht sein sollten. Von einer mittelbaren Diskriminierung wird gesprochen, wenn scheinbar merkmalsneutrale Regelungen, Politiken oder Praktiken in der Praxis ein Geschlecht stärker als das andere treffen (siehe § 3 Abs. 2 AGG). So stellt es eine mittelbare Diskriminierung dar, wenn Teilzeitarbeit im Vergleich zu Vollzeit schlechter bezahlt wird, denn Teilzeitarbeit wird von Frauen häufiger ausgeübt als von Männern. Mittelbare Diskriminierung kann auch vorliegen, wenn sich das Beurteilungswesen in einer Organisation oder einem Unternehmen an einem „männlichen“ Bild von Führung orientiert und sich dies negativ auf die durchschnittliche Leistungsbeurteilung von Frauen auswirkt. Solche „faktischen Diskriminierungen“ (vgl. BVerfGE 109, 64, 90) müssen vermieden werden (zu strukturellen Benachteiligungen siehe A.II.3.c).

b. Gewaltverhältnisse

Auch geschlechtsbezogene (sexualisierte und anderweitig benachteiligende) Belästigungen sind Diskriminierungen (siehe § 3 Abs. 3 und 4 AGG); geschlechtsbezogene Gewalt ist eine besonders schwerwiegende Form des Machtmissbrauchs und der Menschenrechtsverletzung. 37 % der in Deutschland lebenden Frauen haben in ihrem Erwachsenenleben mindestens einmal körperliche und/oder sexualisierte Übergriffe erlebt; etwa jede siebte in Deutschland lebende Frau musste seit ihrem 16. Lebensjahr strafrechtlich relevante sexuelle Gewalt erleiden (siehe D.II). Von unterschiedlichen Formen geschlechtsbezogener Belästigung im öffentlichen und privaten Raum sowie in Arbeitskontexten berichten fast 60 % der Frauen. Auch Männer sind von Gewalt betroffen; sie werden häufiger als Frauen Opfer von Gewalt im außerhäuslichen Bereich durch ihnen unbekannte Personen. Besonders stark von Gewalt betroffen sind Frauen mit Migrationshintergrund, geflüchtete Frauen und obdachlose Frauen sowie – besonders massiv – Frauen mit Behinderungen (genauer unter D.III). Von Gewalt, Drohungen, Stalking, Mobbing und Cybersexismus im Netz (Cyber Harassment, genauer unter D.I.3) sind in sehr hohem Maß jüngere Frauen betroffen.

Wie andere Formen der Diskriminierung dient geschlechtsbezogene Belästigung und Gewalt als Machtinstrument und „Platzanweiser“ vor allem gegenüber Frauen und marginalisierten Gruppen. Erfahrungen mit sexualisierter und geschlechtsbezogener Gewalt haben oft negative Auswirkungen auf die Lebensgestaltung der Betroffenen und damit auf ihre Verwirklichungschancen im Lebensverlauf. Nicht selten sind es solche Angriffe auf die persönliche Autonomie, die zu Brüchen im Lebensweg und in der beruflichen Entwicklung führen (siehe B.III.3 und D.III).

---

[32] Da es sich hier in der Regel nicht um individuelle Personen, sondern um Institutionen bzw. juristische Personen handelt, spricht das Gutachten hier und im Folgenden von „Arbeitgeber“ bzw. „Auftraggeber“.

c. Strukturelle Benachteiligungen

Wenn institutionelle Regeln und Rahmenbedingungen nachteilige Wirkungen für ein Geschlecht mit sich bringen, kann es sich um mittelbare (oder faktische) Diskriminierung in einem rechtlichen Sinne handeln. Eine genaue juristische Prüfung ist allerdings aufwendig, müssen doch rechtfertigende Argumente und Legitimationsstrukturen abgewogen werden. Die Tatsache, dass eine benachteiligende Regelung oder Struktur rechtmäßig ist, heißt aber nicht, dass sie auch gleichstellungspolitisch akzeptabel und gerecht ist. Wenn strukturelle Rahmenbedingungen Verwirklichungschancen beeinträchtigen oder Risiken und Chancen im Lebensverlauf ungleich verteilen, besteht gleichstellungspolitischer Handlungsbedarf. Die Sachverständigenkommission bezeichnet solche Sachverhalte im Folgenden als „strukturelle Benachteiligung".

Wie strukturelle Rahmenbedingungen so zusammenwirken können, dass sich Nachteile aufgrund des Geschlechts ergeben, zeigt sich etwa bei haushaltsnahen Dienstleistungen und häuslicher Betreuung. Eine Folge der stärkeren Erwerbsbeteiligung von Frauen sowie der steigenden Zahl von Hilfe- und Pflegebedürftigen in der alternden Gesellschaft ist eine erhöhte Nachfrage nach diesen Dienstleistungen. Vorhandene Angebote sind jedoch teilweise wenig professionell und schlecht bezahlt. Haushaltsnahe Dienstleistungen und häusliche Betreuung werden häufig irregulär und zu einem nicht unerheblichen Anteil durch transnationale Haushaltsarbeiterinnen und Haushaltsarbeiter erledigt. Die Folge sind Ungleichheitsverhältnisse nach Geschlecht und Migrationshintergrund oder ethnischer Zugehörigkeit.

Was mit strukturellen Benachteiligungen gemeint ist, lässt sich auch am Beispiel der Lebensphase zeigen, in der das gemeinsame Leben mit Kindern zu gestalten ist. Die Handlungsmöglichkeiten von Eltern werden in Deutschland nach wie vor durch eine unzureichende Betreuungsinfrastruktur, starre Arbeitszeitmodelle und staatliche Anreize geprägt und eingeschränkt. Vor allem Mütter landen beim Wiedereinstieg in das Erwerbsleben nach einer Geburt häufig in Minijobs, von denen der Aufstieg in eine sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit häufig nicht gelingt (siehe B.III.2 und C.IX). Ein Problem ist dies u. a. deshalb, weil in einer Gesellschaft, die auf Erwerbsarbeit beruht, wirtschaftliche Unabhängigkeit und Existenzsicherung letztlich einer Absicherung durch Erwerbsarbeit bedürfen.

Unter den hierzulande geltenden Rahmenbedingungen finden jedoch viele Mütter nach der Geburt eines Kindes kaum Wege zurück in eine gleichberechtigte Stellung in der Erwerbsarbeit, auch wenn sie dies wünschen. Trennungen oder Scheidungen sind oft mit hohen wirtschaftlichen und sozialen Risiken behaftet. Weitere beschränkende Rahmenbedingungen in der Erwerbsarbeit betreffen die Realisierung von Arbeitszeitwünschen. Planbare und flexible Arbeitszeiten, wie sie sich Beschäftigte mit Sorgepflichten oft wünschen, stehen häufig in Konflikt mit Praxis und Organisation in den Betrieben und werden auf dem Arbeitsmarkt nicht entsprechend der Nachfrage angeboten.

Letztlich zeigt sich an vielen Stellen: Wirtschaft, Arbeit und Gesellschaft in Deutschland sind so organisiert, dass die eigenständige Existenzsicherung auf einem Vollzeitarbeitsverhältnis aufbaut. Damit sind nicht alle Beschäftigten in gleicher Weise in der Lage, Erwerbsarbeit und Sorgearbeit gemäß ihren Lebensvorstellungen zu gestalten. Diese Strukturen erschweren es Frauen wie Männern, in bestimmten Phasen ihres Lebens im jeweils gewollten Maße sowohl in der Erwerbsarbeit aktiv zu sein als auch für andere und sich selbst zu sorgen und sich gesellschaftlich zu engagieren. Die vorherrschenden Leitbilder und strukturellen Rahmenbedingungen stellen die Gleichstellungspolitik vor schwierige Aufgaben (siehe genauer C.I).

d. Rollenbilder und Geschlechterstereotype

Eine bestimmte Arbeits- und Zeitverteilung kann auch auf unterschiedliche Präferenzen und Entscheidungen der Betroffenen zurückgehen. Zugleich werden individuelle Entscheidungen nicht nur im Paar- und Familienkontext getroffen (siehe B.III), sondern immer auch auf der Grundlage und im Umfeld gesellschaftlicher und institutioneller Rahmenbedingungen. Beides lässt sich kaum voneinander trennen.

Jede strukturelle Benachteiligung ist mit einer ungleichen Verteilung von Anerkennung, Ressourcen und Chancen verbunden. Es kann folglich durchaus rational sein, wenn Menschen einen Weg wählen, der geringeren gesellschaftlichen Widerstand verspricht: beispielsweise wenn junge Männer oder Frauen einen Beruf entlang der gesellschaftlichen Geschlechterstereotype wählen. Denn Geschlechterstereotype und Anreize für rollenkonforme Entscheidungen haben zur Folge, dass nichtstereotypes und nichtrollenkonformes Verhalten großen Verwirklichungsproblemen unterworfen und mit Schwierigkeiten beim Zugang zu gesellschaftlichen Ressourcen verbunden ist.

Dies ist der Hintergrund, vor dem die Frauenrechtekonvention CEDAW in Art. 5 die Vertragsstaaten – darunter auch Deutschland – dazu auffordert, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, „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“. Ähnliches verlangt auch das Grundgesetz – das insofern auch völkerrechtsfreundlich und im Lichte der CEDAW auszulegen ist. Es macht es der Politik zur Aufgabe, zu gewährleisten, dass die Verwirklichung von Entscheidungen nicht vom Geschlecht abhängig ist. Art. 3 Abs. 2 GG richtet sich laut Bundesverfassungsgericht auch gegen die gesellschaftlichen Wirkungen der Geschlechterdifferenz: „Überkommene Rollenverteilungen […] dürfen durch staatliche Maßnahmen nicht verfestigt werden.“ (BVerfGE 85, 191, 206f. (Nachtarbeitsverbot)).

Dieses Gutachten identifiziert in diesem Sinne Strukturen und Regelungen, die problematische Gleichstellungswirkungen haben, prüft Einflussmöglichkeiten des Staates sowie von Politik und Gesellschaft und schlägt Wege zur Reform vor, um zu gleichen Verwirklichungschancen und gleichen Chancen und Risiken im Lebensverlauf beizutragen.

III. Fokus des Gutachtens

Das Gutachten knüpft an die umfassende Analyse der Gleichstellungssituation in Deutschland an, die im Ersten Gleichstellungsbericht geleistet wurde. Insbesondere bedeutet dies, dass sich auch das vorliegende Gutachten an einer Lebensverlaufsperspektive orientiert, um den Stand und mögliche Handlungsansätze für die Gleichstellungspolitik zu untersuchen. In den letzten fünf Jahren haben sich die Erwerbsbiografien und damit auch die Lebensverläufe allerdings weiter ausdifferenziert. Armutsgefährdete Alleinerziehende (vor allem Frauen), (prekäre) Selbstständige, die mit ihrem Unternehmen beständig um das wirtschaftliche Überleben kämpfen, und Menschen, die Angehörige pflegen, werden immer stärker zu Risikogruppen. Das Gutachten nimmt außerdem in den Blick, dass die Folgen der Digitalisierung zunehmend alle Lebens- und Arbeitsbereiche durchdringen.

Das vorliegende Gutachten greift Empfehlungen des Ersten Gleichstellungsberichts auf, um sie weiterzuentwickeln und für die aktuelle gesellschaftliche Situation zu konkretisieren. Dabei war zu berücksichtigen, welche politischen und gesetzlichen Entwicklungen es seither auf maßgeblichen Feldern gegeben hat. Dieses Gutachten soll zwar nicht die Umsetzung der Empfehlungen des Ersten Gleichstellungsberichts systematisch erfassen und auswerten. Es berücksichtigt in seinen Analysen und Empfehlungen aber, dass zwischenzeitlich gleichstellungspolitisch relevante Maßnahmen neu eingeführt wurden, insbesondere das ElterngeldPlus, die Familienpflegezeit, das Pflegeunterstützungsgeld, das Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst (FüPoG) und das Mindestlohngesetz (MiLoG). Erste Schritte zu einem Gesetz für mehr Lohngerechtigkeit zwischen Frauen und Männern sind unternommen worden; zum Zeitpunkt des Abschlusses dieses Gutachtens lag dem Bundestag allerdings noch kein Gesetzentwurf vor. Auch die gleichstellungspolitisch relevanten Befunde der Gesamtevaluation familienpolitischer Leistungen aus dem Jahr 2014 werden im vorliegenden Gutachten berücksichtigt.

In Anknüpfung an die Lebensverlaufsperspektive konzentriert sich das Sachverständigengutachten auf die gleichstellungsorientierte Gestaltung von Erwerbs- und Sorgearbeit. Diese Schwerpunktsetzung wird im folgenden Kapitel B ausführlich begründet und in ein Verhältnis zu weiteren gleichstellungspolitischen Zielen gesetzt.

B. Die gleichstellungsorientierte Gestaltung von Erwerbs- und Sorgearbeit

Um konkrete Handlungsempfehlungen zu entwickeln, baut dieses Gutachten auf der gleichstellungspolitischen Analyse des Ersten Gleichstellungsberichts (Bundesregierung 2011) auf und es fragt: Welche Schritte sind erforderlich, um einer Gesellschaft mit gleichen Verwirklichungschancen von Frauen und Männern, in der die Chancen und Risiken im Lebensverlauf gleich verteilt sind, näherzukommen (siehe A.II)?

Die Lebensverlaufsperspektive richtet den Blick auf das Individuum mit seinen Wünschen und in seinen vielfältigen gesellschaftlichen und familiären[33] Bezügen. Die gleichstellungspolitische Analyse interessiert sich dafür, inwiefern unterschiedliche Verwirklichungschancen und Risiken etwas mit dem Geschlecht zu tun haben (siehe A.II). Im Mittelpunkt stehen hierbei die gesellschaftlich vorherrschenden „Existenzweisen" (Maihofer 1995) von Männern und Frauen, unabhängig von der sexuellen Orientierung; schließlich soll der Zweite Gleichstellungsbericht eine Gleichstellungspolitik für Frauen und Männer unterstützen. Die gleichstellungspolitische Perspektive muss jedoch auch die spezifischen Verwirklichungsprobleme anerkennen, die mit einer Vielfalt von Geschlechteridentitäten einhergehen (ausführlich dazu ADS 2015: 21ff.). Das vorliegende Gutachten bemüht sich deshalb darum – soweit mit den zur Verfügung stehenden Daten und statistischen Erkenntnissen möglich –, die Situation von Personen zu berücksichtigen, die jenseits zweigeschlechtlicher und/oder heterosexueller Normen leben (LSBTIQ*[34]). Bei der Auswertung empirischer Befunde ist auch im Blick zu behalten, dass sich möglicherweise nicht alle als Mann oder Frau kategorisierten Personen tatsächlich jeweils als solche verstehen.

Menschen haben jedoch nicht nur unterschiedliche Geschlechtsidentitäten und sexuelle Orientierungen. Sie verfügen auch über unterschiedliche kulturelle und familiäre Hintergründe, haben unterschiedliche Migrationserfahrungen, leiden unterschiedlich unter Rassismus, leben in unterschiedlichen Familienformen, gehören verschiedenen Generationen und sozioökonomischen Gruppen an und verfügen über ungleiche Ressourcen. Soziale Ungleichheiten, die sich mit Ungleichheiten aufgrund des Geschlechts verschränken, bestehen nicht nur im Hinblick auf diejenigen Diskriminierungsdimensionen, die das Grundgesetz (GG) oder das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) thematisieren (siehe A.II.3.a). So macht es im Erleben von Geschlechterungleichheit auch einen Unterschied, ob Menschen im Osten oder Westen Deutschlands, ob sie vor oder nach der Wiedervereinigung aufgewachsen sind und ob sie heute in den neuen oder den alten Bundesländern leben. Auf die Verwirklichungschancen sowie die Chancen und Risiken der Geschlechter im Lebensverlauf haben die individuelle gesundheitliche Situation und bestehende Behinderungen ebenfalls bedeutenden Einfluss. Alleinerziehende oder Personen, die in ihrem Lebenslauf einschneidende Gewalterfahrungen gemacht haben, sind in ihren Chancen und Risiken in besonderer Weise benachteiligt.

Insofern ist das Geschlecht eine soziale Kategorie, die nicht isoliert von anderen sozialen Kategorien wie ethnischen oder kulturellen Orientierungen, Staatsangehörigkeit oder Klasse gelebt wird. Diese Differenzkategorien müssen gerade in ihren Verwobenheiten und Überkreuzungen analysiert werden. Der Fokus liegt dabei auf dem gleichzeitigen Zusammenwirken sozialer Ungleichheiten; es geht „nicht allein um die Berücksichtigung mehrerer sozialer Kategorien, sondern ebenfalls um die Analyse ihrer Wechselwirkungen" (Walgenbach 2012: 1). Das Anliegen der „intersektionalen Perspektive", „auch Differenzen und Machtverhältnisse innerhalb der Genusgruppen [Frau/Mann] zu erfassen" und Geschlechterverhältnisse im Kontext weiterer Differenz- und Hierarchieverhältnisse zu betrachten, bedeutet eine „Komplexitätsproduktion" (Kerner 2011); deren Anforderungen kann dieses Gutachten nicht umfassend gerecht werden, zumal in Bezug auf die Themen des Gutachtens empirische Evidenz nur beschränkt verfügbar ist. Soweit möglich, wird das Gutachten Intersektionalitäten jedoch reflektieren und die Wirkungen von Handlungsempfehlungen für unterschiedliche Gruppen von Männern und Frauen zu benennen suchen.

---

[33] Zum Begriff der Familie siehe Abschnitt A.II.2.

[34] Die Abkürzung „LSBTIQ*" steht für „Lesbisch, Schwul, Bi, Trans*, Inter*, Queer". Das Sternchen * ist ein Platzhalter und steht für die Offenheit in Bezug auf ganz verschiedene Geschlechtsidentitäten. Im Einzelnen wird der Begriff „Trans*" als weit gefasster Oberbegriff für verschiedene Identitäten verstanden, die mit einem Unbehagen hinsichtlich dem zugewiesenen Geschlecht einhergehen. Dieses Unbehagen kann sich auf vielfältige Weise äußern, temporär oder dauerhaft sein und mit dem dringenden Wunsch nach hormoneller/chirurgischer Behandlung verbunden sein oder nicht (vgl. Franzen/Sauer 2010, S. 7ff.). Der Begriff „Inter*" umfasst intergeschlechtliche Menschen, die mit körperlichen Merkmalen geboren werden, „die medizinisch als ‚geschlechtlich uneindeutig' gelten" (Franzen/Sauer 2010, S. 11).

Die gleichstellungspolitische Analyse von Verwirklichungschancen sowie von Chancen und Risiken zeigt in Anknüpfung an den Ersten Gleichstellungsbericht im Folgenden zunächst gleichstellungspolitische Problemlagen in den Lebensverläufen auf (B.I). Anschließend werden die Barrieren und Rahmenbedingungen in der Gestaltung der Erwerbs- und Sorgearbeit, die diese Problemlagen mitgestalten, skizziert (B.II). Zudem wird aufgezeigt, wie Entscheidungen in Familien und Paarbeziehungen durch gesellschaftliche Rahmenbedingungen beeinflusst werden (B.III). Abschließend wird auf die Ziele eingegangen, die sich hieraus für die in diesem Gutachten behandelten gleichstellungspolitischen Handlungsfelder ergeben (B.IV und B.V).

I. Übergangsphasen und Entscheidungssituationen im Lebensverlauf

Wie der Erste Gleichstellungsbericht gezeigt hat, sind insbesondere die Übergangsphasen Berufseinstieg, Karriere und Aufstieg, Familiengründung, Eintritt eines Pflegefalls, Wiedereinstieg nach einer sorgebedingten Erwerbsarbeitspause, Trennung oder Scheidung sowie der Berufsausstieg wichtige Wendepunkte für die Entwicklungen der Lebensverläufe von Frauen und Männern.

1. Berufseinstieg

Der Erste Gleichstellungsbericht hält fest: „Seit Jahren engen junge Frauen und Männer ihre Berufs- und Studienfachwahl ein, indem sie Berufe mit einem hohen Frauen- bzw. Männeranteil präferieren." (Bundesregierung 2011: 97). Dies gilt nach wie vor (BIBB 2016: 123ff.). 58 % der erwerbstätigen Männer arbeiten in einem männerdominierten Beruf, z. B. als Mechatroniker oder als Maler und Lackierer. Von allen erwerbstätigen Frauen arbeiten 52 % in einem frauendominierten Beruf, z. B. als Erzieherin oder Friseurin (vgl. Hausmann/Kleinert 2014: 4; Busch-Heizmann 2015: 572). Nur etwa 10 % arbeiten jeweils in einem vom anderen Geschlecht dominierten Beruf (Busch-Heizmann 2015).

Als männer- bzw. frauendominiert bezeichnet die Sachverständigenkommission dabei alle Berufe mit einem Anteil an Männern bzw. Frauen von 70 % an allen Beschäftigten (analog zu Busch-Heizmann 2015: 572; Hausmann/Kleinert 2014: 4).[35] Die Berufe der Sozialen Arbeit, Gesundheit und Pflege, Erziehung und Bildung zählen zu den frauendominierten Berufen. Sie werden im Folgenden mit den ebenfalls durch einen sehr hohen Frauenanteil gekennzeichneten haushaltsnahen Dienstleistungen zusammengefasst und deshalb abgekürzt als SAHGE-Berufe (für eine Definition siehe C.IV). Die Abkürzung „SAHGE" ist inspiriert von der mittlerweile eingeführten Abkürzung „MINT" für Berufe in Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik, siehe auch Mergner 2011: 9). Beispielsweise waren im Jahr 2015 bundesweit nur 16 % der Schülerinnen und Schüler nichtakademischer medizinischer Gesundheitsberufe männlich – mit großen Unterschieden zwischen den einzelnen Bundesländern, in denen die Anteile von 11 % in (Bremen) bis 25 % in (Brandenburg) reichten. In technischen Ausbildungsberufen machten die Frauen einen Anteil von bundesweit 11 % aus. Und nur 5 % aller Personen, die mit der Betreuung von Kindern unter 14 Jahren in Tageseinrichtungen zu tun haben, waren Männer (BMFSFJ 2016a: 40f., 42f., 80).

Die Nachteile beginnen bereits beim Berufseinstieg: Für viele SAHGE-Berufe wird in vollzeitschulischen Systemen ausgebildet; im Gegensatz zu den Berufen des dualen Ausbildungssystems wird folglich keine Vergütung bezahlt, sodass es auch an einer vollständigen Einbeziehung in die Sozialversicherung fehlt; ganz im Gegenteil ist in der Regel sogar ein Schulgeld zu zahlen (siehe genauer C.IV).

Berufswahlentscheidungen sind durch gesellschaftliche Norm- und Rollenvorstellungen geprägt und Veränderungen unterworfen, die nicht nur etwas mit persönlichen Präferenzen zu tun haben. Hier wirken einerseits die in Gesellschaft, Schule, Familie und Berufsberatung vermittelten Rollenbilder; andererseits setzen diskriminierende Strukturen auf Arbeitsmärkten Anreize für rollenkonformes Verhalten („horizontale Arbeitsmarktsegmentation"; zu den Wechselwirkungen zwischen Präferenzen und institutionellen Strukturen siehe Kubon-Gilke et al. 2016). Frauen oder Männer, die diese „gläsernen Wände" zu überwinden suchen, begegnen erheblichen Hindernissen und Barrieren (Bundesregierung 2002: 183ff.; EU KOM 2007: 4). Geschlechterstereotype wirken sich beim Berufszugang aus, mit dem Effekt, dass männlich konnotierte Persönlichkeitsmerkmale in männlich dominierten Tätigkeitsbereichen von Vorteil sind, weiblich konnotierte Persönlichkeitsmerkmale in weiblich dominierten Berufen (Weichselbaumer 2004; siehe auch Weichselbaumer 2003 zur Diskriminierung in Bewerbungsverfahren wegen sexueller Orientierung). Trans*Menschen leiden in einem besonders hohen Maß unter

[35] Neben der Grenze von 70 % existiert auch eine Definition für „weiblich dominierte" bzw. „männlich dominierte" Ausbildungsberufe mit jeweils mindestens 80 % Auszubildenden des entsprechenden Geschlechts (BIBB 2016: 123).

Diskriminierung im Erwerbsleben; nach einer EU-Umfrage in Deutschland erleben 30 % von ihnen Diskriminierung bei der Arbeitssuche (ADS 2015: 22; FRA 2014: 16ff.; vgl. auch Franzen/Sauer 2010).

Die geschlechterstereotype Verteilung von Berufen und Tätigkeiten hat darüber hinaus weitreichende Auswirkungen auf Chancen und Risiken im Lebensverlauf (Engelbrech 2005). Frauen gelangen in ihrer beruflichen Laufbahn sehr früh überwiegend in Tätigkeiten und Branchen mit durchschnittlich geringerer Einkommens- und Entwicklungsperspektive. Eine geschlechterhierarchische Bewertung von Tätigkeiten lässt sich bis hin zur betrieblichen Ebene beobachten (Bundesregierung 2002: 163ff.; ADS 2015: 46; Hinz/Gartner 2005; siehe auch C.I.2, C.IV). 3,4 Prozentpunkte des Gender Pay Gap entstehen allein dadurch, dass Frauen in anderen Branchen tätig sind als Männer und dass in weiblich dominierten Branchen geringere Vergütungen gezahlt werden. Zudem arbeiten Frauen häufiger als Männer in kleineren Betrieben; die Betriebsgröße trägt weitere 2,7 Prozentpunkte zur Lohnlücke bei (Boll 2015: 1090). Es gibt außerdem einen empirischen Zusammenhang zwischen dem gewählten Beruf und der Dauer einer späteren Unterbrechung der Erwerbstätigkeit zum Zweck der Betreuung von Kindern oder Angehörigen (Stuth/Hennig 2014); die Unterbrechungsdauer wiederum hat Einfluss auf die spätere Lohn- und Karriereentwicklung.

Rund ein Drittel der Männer und Frauen mit Migrationshintergrund in der Gruppe der 25- bis 55-Jährigen hat keinen Berufsabschluss – dreimal so viel wie bei Menschen ohne Migrationshintergrund (Pimminger 2015a: 19). Der Anteil der Frauen ohne Berufsabschluss ist dabei etwas höher als derjenige der Männer; dies gilt aber genauso für die Gruppe ohne Migrationshintergrund. Untersuchungen zeigen, dass insbesondere Frauen, die ein Kopftuch tragen, bei der Stellensuche deutlicher Diskriminierung ausgesetzt sind (Weichselbaumer 2016). Der UN-Ausschuss gegen jede Form von rassistischer Diskriminierung äußerte sich im Jahre 2015 in Bezug auf Deutschland besorgt vor allem über die ethnisch-religiöse Diskriminierung muslimischer Frauen beim Zugang zu Erwerbsarbeit (UN Doc. CERD/C/DEU/CO/19–22, 15. Mai 2015, Rn. 14).

Diskriminierungen und Stereotypisierungen greifen auch bei der Teilhabe geflüchteter Männer und Frauen am deutschen Arbeitsmarkt. So finden geduldete Männer deutlich schneller Zugang zum Arbeitsmarkt als geduldete Frauen (Schwenken 2017: 17). Geflüchtete Frauen werden zudem unabhängig von ihren Qualifikationen in Richtung weiblich dominierter Berufe – in der Sorgearbeit und in niedrigqualifizierten Dienstleistungsbereichen – beraten (vertiefend dazu D.III).

Im Jahre 2014 haben sich laut Gründungsmonitor der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) 915.000 Personen selbstständig gemacht. 43 % aller Unternehmensgründungen erfolgten durch Frauen; dies war der höchste bislang verzeichnete Frauenanteil (Gather et. al 2017: 35). Erwerbstätige ohne deutsche Staatsbürgerschaft haben insgesamt eine höhere Selbstständigenquote (13 % im Jahr 2012) als Erwerbstätige mit deutscher Staatsbürgerschaft (11 %); der Frauenanteil in beiden Gruppen unterscheidet sich allerdings kaum (Pimminger 2015a: 34).

Männliche Selbstständige sind allerdings generell eher in Branchen mit höherem Entgeltniveau und in MINT-Berufen zu finden, während Frauen eher in Dienstleistungsbranchen mit niedrigem Entgeltniveau und in SAHGE-Berufen tätig sind. Diese Differenzen dürften zum Teil auch den unterschiedlichen Finanzierungsbedarf von Gründerinnen und Gründern erklären. Zwar war 2013 der Anteil der Gründerinnen, die finanzielle Mittel für die Gründung eingesetzt haben, mit 61 % fast genauso groß wie der Anteil der Gründer, der bei 66 % lag. Frauen setzten aber deutlich häufiger kleinere Summen für ihre Gründung ein als Männer. So benötigten fast drei Viertel aller Gründerinnen, die finanzielle Mittel einsetzten, weniger als 5.000 Euro für die Realisierung ihrer Geschäftsidee. Unter den Gründern brauchten dagegen mehr als die Hälfte mehr als 5.000 Euro, etwa ein Viertel benötigte sogar mehr als 25.000 Euro. Nichtsdestotrotz sehen sich Gründerinnen genauso häufig wie Gründer mit Finanzierungsschwierigkeiten konfrontiert: Im Jahre 2013 gaben 19 % der Frauen an, dass dies ein Stolperstein auf ihrem Weg in die Selbstständigkeit gewesen sei. Dabei benannten unabhängig vom Geschlecht ca. 35 % der Befragten bürokratische Hürden und Verzögerungen als größte Herausforderung bei einer Existenzgründung. Zwar haben Gründerinnen etwas häufiger Bedenken, dass ihre fachlichen und kaufmännischen Fähigkeiten für die Selbstständigkeit nicht ausreichen. Doch sind sie mindestens genauso überzeugt davon, dass ihre Geschäftsidee weit genug ausgereift ist, um erfolgreich zu sein (Abel-Koch 2014).

Zu beachten ist, dass Berufseinstiege und Tätigkeitswechsel im Laufe eines Lebens zunehmend häufiger erfolgen. Auch „Erwerbshybridisierung“ (Bögenhold/Fachinger 2015: 208) findet statt; damit ist die gleichzeitige Mehrfachbeschäftigung und Kombination verschiedener Beschäftigungsarten gemeint. Manche pendeln auch als „Grenzgänger des Arbeitsmarkts“ (Fachinger 2014) zwischen abhängiger Beschäftigung, Selbstständigkeit und Arbeitslosigkeit hin und her, ohne einer dieser Statusgruppen über einen längeren und stabilen Zeitraum hinweg anzugehören. Dies betrifft Frauen und Männer unterschiedlich.

2. Karriereentscheidungen und Berufsaufstieg

Bereits der Erste Gleichstellungsbericht beschrieb, welch unterschiedliche Verwirklichungschancen Frauen und Männer im Hinblick auf berufliche Karrieren haben und dass die Aufstiegsmöglichkeiten von Frauen häufig durch sogenannte gläserne Decken beschränkt sind (Bundesregierung 2011: 126ff.). Im Jahre 2014 lag der Anteil von Frauen in Führungspositionen in Deutschland unverändert bei 29 % und damit weiterhin unter dem EU-Durchschnitt (Destatis 2016a). Nach Inkrafttreten des Gesetzes für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst (FüPoG) wuchs der Frauenanteil unter Aufsichtsratsmitgliedern um 3,7 Prozentpunkte auf 25,8 % (BMFSFJ 2016b). Im öffentlichen Dienst lag der Frauenanteil in Führungspositionen (Abteilungsleitungen) bei obersten Landesbehörden 2015 zwischen 13 % in Thüringen und 35 % in Bremen; bei obersten Bundesbehörden betrug er durchschnittlich 33 %. Im Bereich der Justiz besetzten Frauen Leitungsfunktionen (ab Besoldungsgruppe R 3) mit einem Anteil von 13 % in Baden-Württemberg bis 37 % in Berlin; Hochschulprofessuren waren lediglich zu 22 % mit Frauen besetzt (BMFSFJ 2016a: 14–25).

Die Unterschiede in der Karriereentwicklung von Frauen und Männern entstehen durch eine Vielzahl von Einzelentscheidungen im Lebensverlauf. Betriebliche Rahmenbedingungen, die eine Vereinbarkeit von Karriere und Sorgearbeit erschweren, stellen dabei Barrieren für berufliche Karrieren Sorgearbeitender dar; bei diesen handelt es sich überwiegend um Frauen. Karrieren werden aber auch durch stereotype Rollenbilder in Unternehmen und im öffentlichen Dienst beeinflusst, sowohl vonseiten der Beschäftigten selbst als auch vonseiten der Personalentscheiderinnen und Personalentscheider. So belegen Auswertungen von Beurteilungsrichtlinien und -statistiken aus dem öffentlichen Dienst, dass die Verfahren und Kriterien zur Leistungsbeurteilung zum Teil nicht objektiv genug sind, um zu verhindern, dass stereotype Annahmen – z. B. dass Männer entschlussfreudiger oder führungsgeeigneter seien als Frauen – die Bewertung beeinflussen (z. B. Jochmann-Döll/Tondorf 2013; Tondorf/Sauer 2015; genauer siehe C.I.3).

In Bezug auf die berufliche Weiterbildung lässt sich feststellen, dass vollzeiterwerbstätige Männer und Frauen zwar mit ähnlichen Raten teilnehmen. Allerdings: Männer partizipieren stärker an betrieblicher Weiterbildung als Frauen und bekommen die Weiterbildungsteilnahme häufiger von einem Arbeitgeber finanziert. Bei Aufstiegsweiterbildungen wie etwa Meisterkursen ist der Männeranteil überdurchschnittlich hoch, während Frauen überdurchschnittlich an Anpassungsweiterbildungen teilnehmen. In der Konsequenz profitieren Männer, was das Einkommen angeht, deutlich stärker als Frauen von der Teilnahme an Weiterbildung (vgl. Käpplinger/Kubsch 2017; genauer siehe C.II).

Trans*Personen scheinen häufig unterhalb ihrer Qualifikation zu arbeiten. Eine EU-weite Umfrage von 2012 stellte zudem fest, dass viele Befragte wegen ihrer Transgeschlechtlichkeit am Arbeitsplatz negativen Kommentaren oder Verhaltensweisen ausgesetzt waren oder solche gegenüber Arbeitskolleginnen und Arbeitskollegen beobachteten, die als lesbisch, schwul, bisexuell oder transsexuell/-gender wahrgenommen wurden. Viele Trans*Menschen verstecken (immer oder häufig) aktiv ihre Transgeschlechtlichkeit im Arbeitskontext (ADS 2015: 21ff.). Auch die sexuelle Orientierung oder die Geschlechtsidentität sind in Deutschland nicht selten Grund für Diskriminierungserfahrungen (FRA 2014: 16ff.; ADS 2015: 16).

Sowohl Frauen als auch Männer mit Migrationshintergrund arbeiten häufiger unfreiwillig in Teilzeit als Frauen und Männer ohne Migrationshintergrund. Der Anteil der Beschäftigten mit sehr niedrigen Wochenarbeitszeiten ist bei Frauen mit Migrationshintergrund deutlich höher als bei Frauen ohne Migrationshintergrund. Ähnliches gilt für das Einkommen. Rund die Hälfte der Frauen ohne deutsche Staatsbürgerschaft bezog 2013 ein Bruttomonatseinkommen von unter 1.500 Euro. Die Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern sind bei Zuwanderinnen und Zuwanderern nach dem Zuzug größer als vor dem Zuzug nach Deutschland (vgl. Pimminger 2015a: 23ff.).

Barrieren und Hürden bei der beruflichen Entwicklung unterscheiden sich auch in der selbstständigen Erwerbstätigkeit nach Geschlecht. Die Einkommenslücke zwischen Männern und Frauen in der beruflichen Selbstständigkeit ist sogar wesentlich höher als in der abhängigen Beschäftigung; selbst in Branchen, in denen weibliche Selbstständige stärker repräsentiert sind, verdienen selbstständige Männer mehr. Der durchschnittliche Monatsumsatz von Männern, die sich im Vollerwerb selbstständig gemacht haben, lag 2013 bei knapp 18.000 Euro; bei den Frauen waren es nur 4.600 Euro. Zwar ist zu beachten, dass Frauen im Vollerwerb weniger Zeit in ihre Selbstständigkeit investieren, seltener im Team gründen und weniger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigen, was insbesondere mit dem Bildungsabschluss, dem Alter, der Nationalität, Kindern, den Gründungsmotiven sowie mit der Branche korreliert; jedoch zeigt sich auch zwischen Vollerwerbsgründerinnen und Vollerwerbsgründern ein substanzieller Unterschied in den Monatsumsätzen, der sich in einer Größenordnung von

etwa 6.000 Euro bewegt. Gründerinnen brechen ihre Projekte nicht häufiger ab als Gründer und sind im Hinblick auf das langfristige Überleben ihres Vorhabens mindestens genauso erfolgreich. Allerdings verfügen viele selbstständige Frauen über ein Einkommen, das kaum zur materiellen Sicherung der eigenen Existenz und zur Absicherung von Phasen der Einkommenslosigkeit ausreicht (Gather et al. 2017: 75). Auch wenn die materielle Situation im Kontext des Haushalts, in dem eine Frau lebt, zu betrachten ist, steht das gleichstellungspolitische Ziel der eigenständigen Existenzsicherung faktisch infrage (Gather et al. 2017: 95; siehe C.III)

3. Das Leben mit Kindern

Die Entscheidung für die Geburt oder die Aufnahme eines Kindes in den Haushalt ist eine der wichtigsten Weichenstellungen für die weiteren Lebensverläufe von Männern und Frauen; sie bedeutet eine Entscheidung für ein mit anderen eng und in gegenseitiger Verantwortung verbundenes Leben (zum weiten Verständnis von Familie siehe A.II.2).

Ob und wann Menschen eine solche Entscheidung treffen, hängt nicht zuletzt davon ab, welche Entwicklung Paare oder Individuen für sich erwarten. Eine befristete Beschäftigung beispielsweise wirkt sich hierbei für Frauen und für Männer unterschiedlich aus. 9 % aller abhängig Beschäftigten in Deutschland hatten im Jahre 2015 einen befristeten Arbeitsvertrag (Frauen: 10 %, Männer: 9 %, Destatis 2016c). Im ersten Halbjahr 2012 waren 44 % der Neueinstellungen befristet (IAB 2013); besonders häufig wird in Erziehung und Unterricht (76 %) und in der öffentlichen Verwaltung (60 %) befristet eingestellt, also in Branchen, in denen Frauen überdurchschnittlich stark vertreten sind. Die Tatsache, dass damit vor allem junge Frauen mit unsicheren Beschäftigungsverhältnissen zu Beginn ihres Karrierestarts zu kämpfen haben, hat negative Folgen für die Familiengründung: Frauen, die mit einem befristeten Vertrag in das Berufsleben einsteigen, neigen dazu, die Geburt eines ersten Kindes aufzuschieben. Hierdurch bekommen sie in den ersten zehn Jahren nach Eintritt in den Arbeitsmarkt insgesamt weniger Kinder als Frauen, die ihr Arbeitsleben mit einem unbefristeten Vertrag beginnen. Besonders ausgeprägt ist ein solches Muster bei Frauen mit mittlerem beruflichen Qualifikationsgrad. Wenn der Mann von befristeter Beschäftigung betroffen ist, so hat dies auf die Familienplanung von Paaren keinen statistisch signifikanten Einfluss (Auer/Danzer, im Erscheinen).

Wie schon im Ersten Gleichstellungsbericht festgestellt wurde, hat kaum eine Übergangsphase gravierendere gleichstellungspolitische Implikationen als eine Geburt oder die Aufnahme eines Kindes in den Haushalt (siehe Bundesregierung 2011: 44). Zu diesem Zeitpunkt nimmt die private Sorgearbeit im Haushalt deutlich zu und die Arbeitsteilung in der Familie muss neu ausgehandelt werden (siehe B.III.1). Im Ergebnis reduzieren viele Frauen ihre Erwerbstätigkeit auf Teilzeittätigkeiten, sobald Verantwortung für ein Kind übernommen werden muss. Am häufigsten geschieht dies in Form einer 20-Stunden-Woche (siehe auch C.V).

Dafür, wie die Sorgearbeit für Kinder in einer Familie aufgeteilt wird, ist zunächst die Zeit unmittelbar nach Geburt oder Aufnahme des Kindes in die Familie von Bedeutung (vgl. C.V). 96 % der Mütter beantragten 2014 Elterngeld. Der Anteil der Väter, die Elterngeld beantragten, ist deutlich geringer, nimmt jedoch kontinuierlich zu: von 20 % im Jahre 2008 auf ca. 25 % 2010 und 34 % 2014. 87 % der Mütter schöpften jedoch die maximale Bezugsdauer aus, während 79 % der Väter lediglich für zwei Monate Elterngeld beantragten. Vor der Familiengründung verteilen sich die Arbeitszeiten von Frauen und Männern sehr ähnlich. Die Vollzeiterwerbstätigkeit ist dabei die am stärksten verbreitete Arbeitsform. Nach der Gründung einer Familie und dem Ende einer etwaigen Elternzeit ergibt sich ein anderes Bild; dann herrscht in Westdeutschland das Arrangement einer Zuverdiener-Familie vor (zum Zuverdiener-Modell als sozialstaatliche Orientierung siehe B.IV). Während junge, kinderlose Paare sich noch überwiegend an egalitären Modellen der Arbeitsteilung orientieren, erfolgt nach der Geburt oder Aufnahme eines Kindes häufig eine „(Re-)Traditionalisierung“ (Bundesregierung 2011: 188). Danach wird es immer schwieriger, die Arbeitsteilung wieder zu verändern, nicht zuletzt aufgrund von „Gewöhnungsprozessen“ (Wanger/Bauer 2015: 6f.; genauer zu den Aushandlungsprozessen in Paarbeziehungen siehe B.III.1).

Der Einschnitt der Familiengründung tritt im Erwerbsverlauf von Müttern mit Migrationshintergrund sogar noch etwas stärker hervor: Ihre Erwerbstätigenquote liegt deutlich unter jener von Müttern ohne Migrationshintergrund. Der Abstand verringert sich jedoch mit steigendem Alter des jüngsten Kindes (Pimminger 2015a: 17).

Studien über gleichgeschlechtliche Paare legen nahe, dass die Arbeitsteilung in diesen Paarkonstellationen egalitärer angelegt ist als in heterosexuellen Konstellationen (Buschner 2014). Allerdings spielt in lesbischen Partnerschaften für die Arbeitsteilung eine wichtige Rolle, wer die leibliche und wer die soziale Mutter des Kindes ist (Buschner 2015) – mit entsprechenden „traditionalisierenden“ Auswirkungen auf Erwerbstätigkeit, soziale Absicherung und eigenständige wirtschaftliche Sicherheit (Kruppa 2009: 144).

4. Eintritt eines Pflegefalls in der Familie

Wenn ein Pflegefall in der Familie eintritt, besteht Unsicherheit, wie sich die Gesundheit des oder der Betroffenen weiterentwickeln wird. Von den Angehörigen sind schwierige Entscheidungen über die Betreuung und Pflege zu treffen.

Die Analysen des Ersten Gleichstellungsberichts zeigen, dass nicht selten ein großer Teil der Pflege oder jedenfalls der häuslichen Betreuung informell und unbezahlt geleistet wird, und zwar vor allem durch Familienangehörige. Von den im Dezember 2013 insgesamt 2,63 Millionen pflegebedürftigen Menschen in Deutschland wurden 71 % zu Hause gepflegt (Destatis 2015c: 7). Eine Rolle spielen dabei Kostenaspekte: Wer es sich leisten kann, nimmt mehr professionelle Pflege in Anspruch (Bundesregierung 2011: 182f.). Der Anteil an Männern, die in informelle Pflegearrangements eingebunden sind, ist deutlich gestiegen; Männer unterstützen nicht nur; sie machen heute mehr als ein Viertel der Hauptpflegepersonen aus – gegenüber dem Anteil von einem Fünftel im Jahre 1998 (BMG 2011: 27; vgl. Bundesregierung 2011: 182ff.; DZA 2012: 3f.; zur Datenlage Langehennig 2012: 14ff.). Dennoch werden Angehörige nach wie vor ganz überwiegend hauptsächlich von Frauen gepflegt oder betreut – meist durch Ehepartnerinnen, Töchter oder Schwiegertöchter (Wetzstein et al. 2015: 3; vgl. Bundesregierung 2016a: 212). Der Frauenanteil steigt dabei mit dem Pflegeumfang (Wetzstein et al. 2015: 8; BARMER GEK 2015: 199ff.). Die umfangreich pflegenden Erwerbstätigen sind im Durchschnitt 50 Jahre alt (Boll 2015: 1092).

Unabhängig von der nach wie vor erheblichen Geschlechterdisparität ist die Anzahl der Pflegepersonen insgesamt gestiegen. Übernahmen im Jahre 2001 noch 3,8 % aller Männer informelle Pflege, waren es im Jahre 2013 4,9 %; bei den Frauen stieg der Anteil im selben Zeitraum von 6,2 % auf 7,2 % (BARMER GEK 2015: 197). Ein zunehmender Anteil der informell Pflegenden ist erwerbstätig: Im Jahre 2001 waren es noch 51 %, 2012 dann 66 % (Geyer/Schulz 2014: 294; vgl. auch Bestmann et al. 2014: 14; BMG 2011: 31). Auch der Anteil derjenigen, die zusätzlich zur Pflege in Vollzeit erwerbstätig sind, ist gestiegen, und zwar von 31 % im Jahre 2001 auf 38 % im Jahre 2012 (Geyer/Schulz 2014: 297). Informell Pflegende müssen also zunehmend Selbstsorge, Sorge für andere und Erwerbsarbeit in alltagstauglicher Weise ausbalancieren. Für viele stellt sich die Frage, wie sich neben der informellen Sorge der Wunsch nach Erwerbsarbeit erfüllen lässt, ohne dass es zur Überlastungen kommt.

5. Wiedereinstieg nach sorgebedingter Erwerbsunterbrechung

Eine weitere kritische Übergangsphase im Lebensverlauf ist der Wiedereinstieg in die Erwerbsarbeit nach einer sorgebedingten Erwerbsunterbrechung. Bereits der Erste Gleichstellungsbericht hat gezeigt, dass der Zeitpunkt nach dem Ende der Elternzeit eine sehr bedeutsame Schwelle in den Erwerbsarbeitsverläufen von Frauen ist (vgl. Bundesregierung 2011: 190ff.). Je länger die Unterbrechung der Erwerbstätigkeit nach einer sorgearbeitsbedingten Erwerbsarbeitspause ist, desto schwieriger wird eine qualifikationsadäquate und vollzeitnahe Rückkehr in den Beruf. Dieser Zusammenhang, der etwa auf einem wachsenden Verlust an beruflich relevanten Qualifikationen, auf schwächer werdenden beruflichen Netzwerken und Kontakten zum alten beruflichen Umfeld, aber auch auf struktureller Diskriminierung beruhen kann, ist statistisch nachweisbar und beharrlich.

Nach zwei Jahren Erwerbsunterbrechung sind nur 35 % der Mütter in Westdeutschland, aber bereits 55 % der Mütter in Ostdeutschland wieder erwerbstätig; nach drei Jahren sind es in Westdeutschland gut die Hälfte, in Ostdeutschland zwei Drittel. Die Zahlen für Mütter, die von Ostdeutschland nach Westdeutschland umgezogen waren, liegen dazwischen (Grunow/Müller 2012: 21). Mehr als die Hälfte der Mütter geben an, dass sie gerne zu einem früheren Zeitpunkt wieder in das Erwerbsleben zurückkehren würde (IGES 2014). Die Mehrheit der Wiedereinsteigerinnen und Wiedereinsteiger steigt aktuell nicht in Vollzeit ein, sondern in Teilzeit (Wanger 2015): Im Jahre 2012 arbeiteten 70 % der Mütter mit Kindern unter drei Jahren auf Teilzeitbasis, dagegen nur 20 % der Frauen ohne Kinder (Destatis 2013: 42). Der Anteil der erwerbstätigen Mütter nimmt mit steigendem Alter des jüngsten Kindes deutlich zu; erst ab dessen zwölften Lebensjahr sind Mütter wieder genauso häufig erwerbstätig wie Frauen ohne Kinder (BMFSFJ 2014b: 38). 30 % bis 40 % der Frauen, die mindestens drei Jahre pausiert haben, sind für den Job, in den sie zurückkehren, formal überqualifiziert (Boll 2015: 1092).

Der Wiedereinstieg scheint nicht selten ungeplant zu erfolgen; häufig ist Anlass für eine Berufsrückkehr der Wegfall von Unterstützung im Haushalt – wie dies z. B. bei Trennung und Scheidung geschieht (Diener et al. 2013: 3; Diener et al. 2015: 16, 72). 15 % der Wiedereinsteigerinnen sind alleinerziehend und haben nach einer längeren Erwerbsunterbrechung besondere Schwierigkeiten, eine adäquate und auskömmliche Beschäftigung zu finden (BMFSFJ 2010: 25, 28).

Es spricht auch einiges dafür, dass gerade für Frauen der Schritt in die Selbstständigkeit eine Möglichkeit bietet, wieder in die Erwerbsarbeit einzusteigen und dabei zeitlich flexibel sein zu können. Informelle Verantwortlichkeit für familiäre Sorgearbeit scheint für Frauen nicht selten das Motiv für die Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit zu sein. Dafür spricht, dass im Jahre 2013 fast die Hälfte aller Gründerinnen mindestens ein Kind hatte, während nur ein Drittel der Gründer mit Kindern unter 18 Jahren in einem Haushalt lebten (Abel-Koch 2014: 1), und dass 34 % der Gründerinnen und sogar 43 % der Gründerinnen mit Kindern vor Eintritt in die Selbstständigkeit nicht erwerbstätig waren, während dies für nur 21 % der Gründer zutraf (ebd.: 1f.).

6. Trennung oder Scheidung

Die Scheidung einer Ehe oder die Aufhebung einer Eingetragenen Lebenspartnerschaft hat für die betroffenen Haushalte fundamentale wirtschaftliche Folgen. Spätestens ab diesem Zeitpunkt sind die Geschiedenen auf eine eigenständige wirtschaftliche Sicherung angewiesen. Je ungleicher die Rollenverteilung innerhalb der Ehe oder Eingetragenen Lebenspartnerschaft zuvor war, desto schwieriger wird die Bewältigung dieser Übergangssituation für die wirtschaftlich schwächere Partnerin bzw. den wirtschaftlich schwächeren Partner (Bröckel/Andreß 2015; Gärtner 2016). Unterhaltsansprüche schaffen hier seit der Unterhaltsrechtsreform von 2008 nur noch befristet und sehr begrenzt Ausgleich (Lenze 2014).

Nicht nur wirtschaftliche Belastungen sind ein Problem. Zwar ist bei Scheidungen inzwischen das geteilte Sorgerecht zum Regelfall geworden; bei 96 % der Scheidungen im Jahre 2013, bei denen gemeinsame minderjährige Kinder betroffen waren, verblieb das Sorgerecht bei beiden Elternteilen (vgl. bpb et al. 2016: 51). Dies bringt aber die Notwendigkeit mit sich, neue und oft durchaus komplizierte Sorgearrangements vereinbaren zu müssen. Die Aushandlungsprozesse dazu sind häufig konfliktreich. Meist behalten oder erhalten die Kinder ihren Lebensmittelpunkt bei der Mutter; darauf deutet jedenfalls die Tatsache hin, dass 90 % der knapp 1,7 Millionen Alleinerziehenden im Jahre 2014 Frauen waren. Seit 2004 ist der Anteil der alleinerziehenden Väter sogar leicht zurückgegangen (von 12 % im Jahre 2004 auf 10 % im Jahre 2014, vgl. bpb 2016: 47). Die vorherrschenden Sorgearrangements führen zu Nachteilen für Väter, für die es zum Teil schwer wird, sich um ihre Kinder zu kümmern und ausreichend Kontakt zu ihnen zu halten.

Die Zahlen über die finanzielle Situation alleinerziehender Mütter und Väter werfen ein Schlaglicht auf die wirtschaftlichen Risiken, die mit Trennung oder Scheidung verbunden sind. Alleinerziehende werden häufig durch Trennung zu solchen (bpb 2016: 47). Im Jahre 2014 lebten 36 % aller Alleinerziehenden von einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von unter 1.300 Euro. Auch hier ist eine Geschlechterdifferenz festzustellen: 21 % der alleinerziehenden Väter mit Kindern unter 18 Jahren lagen in diesem Einkommensbereich, aber 37 % der alleinerziehenden Mütter (bpb 2016: 53; siehe auch die Hinweise auf den hohen Anteil an Grundsicherungsbezug: Bundesregierung 2011: 145). Das Risiko von Einkommensarmut bei Alleinerziehenden hat sich seit 2005 nochmals um 6,6 % erhöht, während es bei Paaren um mehr als 11 % zurückgegangen ist (Stichnoth 2016); die Armutsrisikoquote Alleinerziehender beträgt inzwischen fast das Dreifache der Gesamtbevölkerung (Hauser 2015: 200; zu den sozialrechtlichen Barrieren, neue Beziehungen einzugehen, durch Regelungen zur Bedarfsgemeinschaft im SGB II siehe Bundesregierung 2011: 62, 73).

7. Pflegebedürftigkeit

Pflegebedürftigkeit ist eine große Herausforderung im Lebensverlauf. Die Pflegebedürftigen müssen einen Umgang mit neu entstehenden Abhängigkeiten finden, dem Verlust von Fähigkeiten und der Veränderung der eigenen Lebensführung. In dieser schwierigen Situation müssen Pflegebedürftige darauf vertrauen können, auf eine qualitativ hochwertige professionelle Pflege und eine verlässliche Infrastruktur zurückgreifen zu können. Dies ist auch für Angehörige und andere informell Pflegende wichtig, um sich z. B. koordinierend in die Betreuungsarrangements einbringen zu können.

Bedürfnisgerechte Pflege beinhaltet die Berücksichtigung von Geschlechteraspekten. Genderkompetenz in der Pflege ist jedoch nicht besonders gut entwickelt; dies gilt auch für interkulturelle Kompetenz sowie Diversitätskompetenz, also beispielsweise Sensibilität für lesbische, schwule, bisexuelle, Trans*-, Inter*- und queere (LSBTIQ*) Pflegebedürftige. Die Ausbildungscurricula für die Pflege bilden diesbezüglich bislang einen Flickenteppich. In den derzeitigen Debatten um die Reform der Pflegeberufe werden Geschlechteraspekte bislang kaum thematisiert.

Zudem benötigt der Wunsch der Pflegebedürftigen, würdevoll und unter Berücksichtigung der eigenen Identität und geschlechtsbezogener Bedürfnisse gepflegt zu werden, angemessene Rahmenbedingungen, etwa was die Personalbemessung angeht. Wenn Pflegefachkräfte in der Alltagspraxis aufgrund von Zeitdruck und Ressourcenmangel nicht ihren eigenen fachlichen und ethischen Überzeugungen entsprechend handeln können, gefährdet dies ihre Motivation und damit den Verbleib im Beruf.

8. Berufsausstieg und Alterssicherung

Nimmt man die Leistungen der gesetzlichen, betrieblichen und privaten Rentenversicherung zusammen, erhielten Frauen im Jahr 2015 im Durchschnitt eine um 53 % niedrigere eigene Rente als Männer. Dieser Gender Pension Gap (siehe auch B.II.4 und C.X) war in Westdeutschland mit 58 % 30 Prozentpunkte größer als in Ostdeutschland (BMAS 2016). Der aktuelle Gender Pension Gap verweist dabei nicht in erster Linie auf heutige Verhältnisse, sondern auf die unterschiedlichen Erwerbsverläufe und Geschlechterarrangements von Frauen und Männern in den vergangenen Jahrzehnten. So spiegelt der kleinere Gender Pension Gap in Ostdeutschland die stärkere Erwerbstätigkeit von Frauen in der DDR wider.

Im Gender Pension Gap drücken sich nicht nur niedrigere Ansprüche an die gesetzliche Rente aus. In ihm spiegelt sich auch, dass Frauen seltener Zugang zu Betriebsrenten haben als Männer. Zudem erwerben sie, wo sie Zugang haben, damit im Durchschnitt niedrigere Ansprüche. Schließlich haben Frauen seltener – und gegebenenfalls geringere – Alterseinkünfte aus der privaten Vorsorge, selbst wenn sie im Rahmen der Riester-Förderung in höherem Maße von den Zulagen für Kinder profitieren. Die zweite Säule (betriebliche Alterssicherungssysteme) und dritte Säule (private Vorsorge) der Alterssicherung tragen somit nicht zur Verringerung des Gender Pension Gaps bei, sondern vergrößern ihn weiter.

Rentnerinnen und Rentner mit Migrationshintergrund sind von Armutsrisiken besonders betroffen, da sie durchschnittlich geringere Rentenansprüche aufgebaut haben als Personen ohne Migrationshintergrund (Brettschneider/Klammer 2016). Der Unterschied zeigt sich allerdings insbesondere bei Männern; bei Frauen mit und ohne Migrationshintergrund sind die Rentenanwartschaften ähnlich gering, insbesondere in Westdeutschland (Frick et al. 2009: 132f.).

II. Gleichstellungsorientierung in der Erwerbs- und Sorgearbeit

In vielen der aufgezeigten Übergangsphasen stehen die Menschen vor der Herausforderung, Erwerbsleben und Familienleben aufeinander abzustimmen und miteinander zu vereinbaren. Dies gelingt oder misslingt Frauen und Männern jedoch auf ganz unterschiedliche Weise, was insbesondere mit der gesellschaftlich geschlechterstereotypen Zuweisung von Sorgearbeit an Frauen zu tun hat. Gleichstellungsbarrieren ergeben sich dabei aus der Art und Weise, wie Erwerbsarbeit und Sorgearbeit gesellschaftlich auf der Basis geschlechtsstereotyper Arbeitsteilung organisiert sind: Sorgearbeit wird vor allem Frauen und Einkommenserzielung vor allem Männern zugewiesen.

1. Organisation der Erwerbsarbeit

Die geschlechterstereotype Verteilung von Erwerbsarbeit zeigt sich zunächst an den unterschiedlichen Raten abhängiger und selbstständiger Beschäftigung, Erwerbsarbeit ist maßgeblich für die wirtschaftliche Eigenständigkeit und Grundlage der wirtschaftlichen Existenzsicherung jeder Person. Sie ist in Deutschland immer noch ganz entscheidend auch vom Geschlecht abhängig; hier hat sich seit dem Ersten Gleichstellungsbericht nichts Wesentliches geändert: 53 % der Frauen im Alter von 15 bis unter 65 Jahren waren 2014 in Deutschland sozialversicherungspflichtig beschäftigt; bei den Männern waren es 59 % (Beschäftigtenquote, BMFSFJ 2016a: 54f.). Rechnet man geringfügig Beschäftigte (in sogenannten Minijobs), Beamtinnen und Beamte sowie Selbstständige ein, lag die Erwerbstätigenquote bei Frauen bei 73 % und bei Männern bei 82 % (Destatis 2016c). In Westdeutschland lag die Erwerbstätigenquote von Frauen im Jahre 1991 bei 54,6 %, bis 2012 stieg sie auf 67,5 %. In Ostdeutschland ging die Erwerbstätigenquote von Frauen kurz nach der Wiedervereinigung deutlich zurück, 2012 lag sie mit 69,1 % leicht über der im Westen (Holst/Wieber 2014).

Die Erwerbsbeteiligung von Frauen (Erwerbsquote) liegt in Gesamtdeutschland noch rund 10 % unter derjenigen der Männer (Pimminger 2015a: 15ff.). Bei den Personen mit Migrationshintergrund ist der Geschlechterunterschied in der Erwerbsbeteiligung noch stärker ausgeprägt. Das dürfte zunächst mit der Qualifikationsstruktur zusammenhängen: Der Anteil Geringqualifizierter ist in dieser Bevölkerungsgruppe besonders hoch (bei Geringqualifizierten ist der Geschlechterunterschied in der Erwerbsbeteiligung auch in anderen Bevölkerungsgruppen besonders ausgeprägt). Darüber hinaus scheinen Migrationserfahrungen als solche die Ungleichheiten

zu verstärken: Bei Personen mit Migrationserfahrung ist die Geschlechterdifferenz in der Erwerbsbeteiligung nach dem Zuzug nach Deutschland größer als vorher. Am größten ist sie mit 18 Prozentpunkten bei Personen mit Universitätsabschluss (ebd.).

Die Erhöhung der Erwerbstätigenquote von Frauen, wie sie in den letzten Jahrzehnten stattgefunden hat, geht vor allem auf einen Anstieg der Teilzeitbeschäftigung zurück (Bundesregierung 2011: 111f.). 45 % der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Frauen waren 2014 in Teilzeit tätig; bei den Männern betrug der Anteil lediglich 9 % (BMFSFJ 2016a: 54f.). In der Altersgruppe von 30 bis unter 55 Jahren hatten 16,5 % der Frauen einen Minijob, wobei der Anteil in den neuen Bundesländern durchweg unter 10 % lag (in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland hingegen betrug der Anteil über 20 %). Das heißt: Auch wenn der Anteil der Frauen an den Erwerbstätigen gestiegen ist, ist ihr Anteil am Erwerbsarbeits*volumen* nicht gleichermaßen gewachsen (knapp 41 % im Jahre 2014, vgl. auch Agentur für Querschnittsziele 2016).

Das gesetzliche Rentenversicherungssystem knüpft in Deutschland trotz einiger Ausgleichstatbestände, die z. B. den Bereich der Kindererziehung betreffen, am Prinzip der beitragsbezogenen Rente und damit am Lebenserwerbsverlauf an. Deshalb hat die Erwerbsbeteiligung gravierende Auswirkungen auf die eigenständige Alterssicherung; dies wurde bereits im Ersten Gleichstellungsbericht ausgeführt (siehe B.I.8). In den niedrigen eigenständigen Rentenanwartschaften von Frauen in Deutschland spiegeln sich gleichzeitig und kumulativ niedrige Erwerbsbeteiligung, hohe Teilzeitraten, niedrige Entgelte, häufige und längere Erwerbsunterbrechungen sowie die Beschäftigung in den nicht sozialversicherungspflichtigen Minijobs (Klenner et al. 2016: 1). Kompensierende Elemente wie die Mütterrenten gleichen die erwerbsbiografisch bedingten Einkommenseinbußen im Alter nicht annähernd aus (Möhring 2014). Für die Personen, die zwischen 1956 und 1965 geboren wurden, wird sich der Abstand zwischen Frauen- und Männerrenten im Westen nur leicht, im Osten allerdings stark verringern. In beiden Fällen geht dieses Ergebnis jedoch auf geringer ausfallende Rentenanwartschaften von Männern und nicht auf steigende Anwartschaften von Frauen zurück. Frauen in Ostdeutschland werden auch in diesen Alterskohorten höhere eigenständige Renten als Frauen in Westdeutschland erzielen.

Die Unterschiede in der Erwerbsbeteiligung haben darüber hinaus gravierende Auswirkungen auf die berufliche Entwicklung. So baut sich die Verdienstlücke (Gender Pay Gap, siehe auch B.II.4) zwischen weiblichen und männlichen Beschäftigten „in einem Prozess sich wechselseitig verstärkender Effekte“ (Boll 2015: 1089) über den Erwerbsverlauf hinweg auf. Eine zentrale Rolle spielen auch hier Erwerbsunterbrechungen und Teilzeitbeschäftigung, die vertikale und horizontale Segregation der Arbeitsmärkte, also die Tatsache, dass Frauen und Männer in unterschiedlichen Branchen tätig sind, und dass Frauen schlechtere Zugangschancen zu Karrieren und Führungspositionen haben. Zudem arbeiten Frauen häufiger als Männer in kleineren Betrieben (siehe Boll 2015: 1089).

Soweit Betriebe familienfreundliche Leistungen anbieten, sind diese oft wenig formalisiert, sodass die Verhandlungslast auf den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern liegt. Familienfreundliche Leistungen und Arbeitszeiten richten sich zudem häufig implizit nur an Frauen und ihre Nutzung wird in der betrieblichen Organisationskultur nicht selten als Desinteresse an einem beruflichen Aufstieg verstanden (vgl. Bernhardt 2015: 1085ff.).

All dies ist Ausdruck dessen, dass die Erwerbsarbeit in Deutschland nach wie vor so organisiert ist, dass sie von einem Idealbild des in Vollzeit erwerbstätigen Arbeitnehmers geprägt ist, dessen Verfügbarkeit für den Beruf nicht durch Verantwortlichkeiten in der Sorgearbeit beschränkt ist. Arbeitgeber bieten planbare flexible Arbeitszeiten, die von Beschäftigten mit Familienpflichten oft gewünscht werden, nicht entsprechend der Nachfrage an (Klenner/Schmidt 2007: 494; Schilling 2008: 51). Das stereotype Bild einer „Führungspersönlichkeit“ erscheint weithin nicht mit Teilzeitarbeit und Erwerbsunterbrechungen vereinbar. Im öffentlichen Dienst zeigt sich dies teils sogar explizit in Personalbeurteilungen (siehe C.I.3.d). Diese Arbeits-, Führungs- und Organisationskulturen bringen Nachteile für alle Personen mit sich, die sich nicht ausschließlich der Erwerbsarbeit widmen. Dies betrifft auch Männer, die aktive Väter sind oder pflegebedürftige Angehörige betreuen.

Ob die Digitalisierung als wichtige Treiberin von Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt hier Änderungen bringen kann, scheint aktuell noch offen. Die Digitalisierung der Arbeit hat viele Facetten: Sie verändert Tätigkeiten, die Arbeitsorganisation, die Arbeitskräftenachfrage, Unternehmensstrukturen und die (internationale) Arbeitsteilung. Durch den technologischen Umbruch werden (Zugangs-)Chancen und berufliche Entwicklungsmöglichkeiten neu verteilt – mit derzeit noch nicht überschaubaren Auswirkungen auf die Geschlechterverhältnisse. Die Möglichkeiten zeit- und raumungebundenen Arbeitens bieten einerseits neue Vereinbarkeitsmöglichkeiten, bergen andererseits aber auch die Gefahr, dass Vereinbarkeitsfragen unsichtbar werden und dass diejenigen, die Verantwortung für unbezahlte Sorgearbeit tragen, durch entgrenzte Arbeit überfordert werden. Durch

die zunehmende auch berufliche Bedeutung der sozialen Medien als Sichtbarkeitsräume für Beschäftigte und als Medien für die persönliche Profilierung erhält „Präsenzkultur“ eine neue Dimension. Selbst wenn physische Präsenz weiterhin wichtig bleibt, ändert sich durch diese Kommunikationsformen die Zusammenarbeit (vgl. ausführlich D.I).

Die Digitalisierung verändert auch Formen der Arbeitsteilung. So werden unter dem Begriff „Plattformisierung“ nicht nur neue Organisationsformen von Verbrauchermärkten (z. B. beim Buchhandel oder bei der Vermittlung von Ferienwohnungen), sondern ebenso neue Formen der Arbeitsteilung und Arbeitsorganisation diskutiert. Durch die Bedeutungszunahme von Plattformen als Vermittlerinnen für Dienstleistungsarbeit verschieben sich Unternehmensrisiken hin zu den soloselbstständig Beschäftigten. Gleichzeitig können Formen der Entbetrieblichung von Erwerbsarbeit aber neue Zugänge für Personengruppen schaffen, die bisher in der Erwerbsarbeit wenig Raum fanden, etwa Alleinerziehende, Frauen mit Migrationshintergrund oder Menschen mit Behinderung (Weltbank 2015). Hier könnten allerdings auch prekäre Arbeitsmärkte entstehen; Gewalt in Form von Cyber Harassment kann zu neuen Ausgrenzungen führen (vgl. EU Parl 2016; siehe auch D.I.3).

2. Organisation der Sorgearbeit

Vereinbarkeitssorgen und Diskriminierungsgefahren haben nicht nur mit der Organisation der Erwerbsarbeit zu tun, sondern rühren auch von der gesellschaftlichen Organisation der Sorgearbeit her. Die Sachverständigenkommission verwendet den Begriff „Sorgearbeit“ (auf Englisch „care“ bzw. „care work“) als Begriffsrahmen für alle Sorgetätigkeiten, unabhängig von Gegenstand und Art der Sorge und unabhängig von der Organisationsform (unbezahlt/bezahlt, informell/formell, privat/professionell, Ehrenamt/Erwerbsarbeit). Care bzw. Sorgearbeit „umfasst Tätigkeiten der Pflege, Zuwendung, Versorgung für sich und andere“ (Rudolph 2015: 105; zur internationalen Debatte vgl. Scheele 2017: 6ff.).

Das Nachdenken über die Organisation von Sorgearbeit ist für die Geschlechtergleichstellung von großer Bedeutung, denn Sorgearbeit ist „auf das engste verflochten mit der gesellschaftlichen Geschlechterordnung“ (Beckmann 2016: 3). Dies lässt sich geschichtlich anhand der Entstehung einer vergeschlechtlichten Sphärentrennung zwischen privat und öffentlich nachzeichnen und zeigt sich strukturell an den vergeschlechtlichten Leitbildern männlich konnotierter Autonomie und weiblich konnotierter Fürsorglichkeit (vgl. Beckmann 2016: 6ff.). Die Vergeschlechtlichung von Sorgearbeit lässt sich auch empirisch an der Lebenswirklichkeit der Gegenwart ablesen. Die auf den ersten Blick sehr unterschiedlichen Tätigkeiten der Sorge für Kinder, der Sorge für pflegebedürftige Personen und der haushaltsnahen Dienstleistungen sind ähnlichen Mechanismen unterworfen: beispielsweise einer Geschichte der Delegation an Frauen, der Unsichtbarkeit und der Abwertung. Der Begriff der „Sorgearbeit“ bietet eine Chance, Sichtbarkeit zu schaffen und der Abwertung entgegenzuwirken.

Die Organisation der Erwerbsarbeit führt dazu, dass diejenigen, die Sorgearbeit übernehmen, ein Vereinbarkeitsproblem haben. Dies gilt zunehmend auch für Väter, insbesondere wenn sie das Sorgerecht nach einer Scheidung mit der Mutter teilen (Henry-Hutmacher/Schmitz 2010). Auch Großeltern werden in arbeitsteilige Arrangements einbezogen und betreuen zunehmend Enkelkinder, während sie gleichzeitig erwerbstätig sind (DZA 2016: 14). Die Hauptlast der unbezahlten Sorgearbeit für Kinder verbleibt allerdings aktuell immer noch bei den Müttern. Die Erwerbstätigenquote bei Vätern mit Kindern unter drei Jahren liegt bei 82 %; diejenige der Mütter mit Kindern unter drei Jahren hingegen bei nur 32 %. Hier bestehen große regionale Unterschiede: von 27 % in Nordrhein-Westfalen bis zu 44 % in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg (BMFSFJ 2016a: 60f.). Nicht nur die informelle Sorge für Kinder (Betreuung und Erziehung) wird überwiegend von Müttern geleistet; es sind auch überwiegend Frauen, die Angehörige informell pflegen. Frauen, deren Biografien bereits längere Erwerbsunterbrechungen aufweisen, sind häufiger auch diejenigen, die im Pflegefall ihre Erwerbstätigkeit erneut aufgeben oder darauf verzichten, wieder in den Beruf zurückzukehren (Boll 2015: 1092).

Auch Tätigkeiten wie die alltägliche Arbeit im Haushalt, werfen Fragen der Vereinbarkeit auf. In einer im Jahre 2015 in Nordrhein-Westfalen durchgeführten Befragung von Berufstägigen mit Sorgeverantwortung nannten diese die Belastung durch den Haushalt als zweitwichtigsten Grund dafür, nicht genügend Zeit für Familie zu haben (MFKJKS NRW 2015: 175).

Insbesondere im ländlichen Raum sind darüber hinaus die Mobilitätsanforderungen, die mit Sorgearbeit verbunden sind, nicht zu unterschätzen (vgl. Rüger/Becker 2011). Frauen sind dort nicht zuletzt wegen ihres höheren Anteils an Sorgearbeit weniger mobil als Männer; zudem machen sich auch bei der Verfügbarkeit und der Nutzung eines PKW Geschlechterdifferenzen bemerkbar (Bundesregierung 2016a: 234). Dies könnte einer der Gründe dafür sein, dass der Gender Pay Gap in ländlichen Regionen in Westdeutschland etwa 10 % höher als in Metropol-Regionen ist (vgl. auch Hirsch et al. 2013).

Die Auswirkungen der Art und Weise, wie Sorgearbeit gesellschaftlich organisiert ist, auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen werden seit langem thematisiert. Dabei sollte nicht aus dem Blick geraten, dass die Organisation von Sorgearbeit das gesamte Leben gravierend beeinflusst. Da die Rahmenbedingungen in der Erwerbsarbeit durch individuelle Haushalte kaum zu beeinflussen sind, droht das Beziehungs- und Familienleben von den Einseitigkeiten der Erwerbsarbeit dominiert zu werden.

3. Sorgearbeit als Beruf: die SAHGE-Berufe

Dass die Herkunft der sozialen, personenbezogenen und haushaltsnahen Dienstleistungen in der informellen Sorgearbeit liegt, ist mitverantwortlich dafür, dass Tätigkeiten in den SAHGE-Berufen historisch nicht wie andere Berufe professionalisiert wurden. Da die Sorgearbeit gesellschaftlich traditionell Frauen zugewiesen ist, wurden in Deutschland auch die entsprechenden Berufe historisch explizit als „Frauenberufe“ institutionalisiert. Im Jahre 2015 waren 87 % der in Pflegediensten und 85 % der in Pflegeheimen Beschäftigten Frauen (Destatis 2015c: 10, 19). Ähnlich sieht es in der Kindererziehung und -betreuung aus (BMFSFJ 2016a: 80).

Für die alternde Gesellschaft steht der Ausbau personenbezogener Dienstleistungen in hoher Qualität dringend an. Nach aktuellen Arbeitsmarktprognosen wird die Gesamtheit der Tätigkeiten in Bildung und Erziehung, in den Gesundheits- und Sozialberufen sowie in der Körperpflege bis 2030 den mit Abstand größten Berufsbereich ausmachen, der ein Viertel bis ein Drittel der Erwerbstätigen erfassen soll (Baethge/Baethge-Kinsky 2017: 17f.). Für über ein Drittel der SAHGE-Berufe besteht bereits erhöhter Fachkräftebedarf (Bußmann 2015).

Die in diesen Berufen geleistete Arbeit wird bis heute gering bewertet und entgolten. Während die monatlichen Bruttoverdienste vollzeitbeschäftigter Fachkräfte bei der Herstellung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeugteilen 2009 im Durchschnitt bei 3.187 Euro lagen, verdienten vollzeitbeschäftigte Fachkräfte in Dienstleistungsbereichen personaler Versorgung (z. B. in Kindertageseinrichtungen, Grundschulen und Pflegeeinrichtungen) monatlich zwischen 517 Euro und 1.278 Euro weniger (Roloff 2011); erhebliche Verdienstdifferenzen bestehen gerade auch zwischen als gleichwertig einzuschätzenden Berufen (Lillemeier 2016: 20ff.). Nach einer Prognose aus dem Jahre 2015 könnte es bis 2020 zu einer weiteren Spreizung dieser Lohnschere kommen: Danach steigen in der Chemie-, Auto- und Elektroindustrie die durchschnittlichen Bruttostundenlöhne von 2012 bis 2020 um rund sechs Euro; für das Gastgewerbe, die Tätigkeiten in privaten Haushalten sowie den Bereichen Erziehung, Unterricht, Gesundheits- und Sozialwesen wird dagegen nur mit einem Anstieg um 1,10 bis 1,50 Euro gerechnet (Böhmer/Weisser 2015). Die geschlechterhierarchische Bewertung von Tätigkeiten beschränkt sich im Übrigen nicht nur auf die Ebene der Berufe. Sie lässt sich auch auf der tariflichen und betrieblichen Ebene beobachten, wo z. B. psychosoziale Fähigkeiten geringer als technische bewertet werden (Bundesregierung 2002: 163ff.; Hinz/Gartner 2005).

Die Gleichstellungsprobleme bei der Vereinbarung von Erwerbs- und Sorgearbeit verschärfen sich an der Schnittstelle von privat organisierter und beruflich prekär organisierter Sorgearbeit. Bei der Organisation der privaten Haushaltsarbeit geht dies z. B. zulasten prekär Beschäftigter, insbesondere von Migrantinnen. Schätzungen zufolge beschäftigen 3,6 Millionen Haushalte in Deutschland Haushaltshilfen; darunter sind mindestens 2,6 Millionen Fälle irregulärer Beschäftigung ohne jeden sozialversicherungsrechtlichen Schutz (Enste 2016). Auch professionelle Sorgearbeit für ältere Menschen wird in Form häuslicher Betreuung und Pflege zum Teil von – häufig zugewanderten – Frauen geleistet, und zwar sowohl stundenweise als auch in Live-in-Konstellationen; die 24-Stunden-Verträge bei letztgenannten bedeuten besonders belastende Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten (siehe C.VII).

4. Indikatoren für Ungleichheit

Ergebnis der gesellschaftlichen Organisation von Erwerbs- und Sorgearbeit ist, dass die wirtschaftliche und soziale Lage von Menschen stark vom Geschlecht abhängt. Der Grad der Ungleichheit lässt sich in stark verdichteten statistischen Kennziffern abbilden. Es gibt inzwischen eine ganze Reihe dieser Indikatoren für den Stand der Gleichstellung, die im Folgenden näher betrachtet werden.

a. Gender Equality Index

Dass Gleichstellung noch nicht verwirklicht ist, gilt in ganz Europa. Nach dem Gender Equality Index, den das Europäische Gleichstellungsinstitut (EIGE) veröffentlicht, liegt Europa aktuell – auf einer Skala von 1 (keine Gleichstellung der Geschlechter) bis 100 (völlige Gleichstellung der Geschlechter) – bei einem Wert von 52,9; für Deutschland beträgt der Wert 55,3 (EIGE 2015: 24). Beim Gender Equality Index werden die Bereiche Arbeit, Geld, Wissen, Zeit, Macht und Gesundheit anhand verschiedener Einzelindikatoren einbezogen.

b. Gender Pay Gap

Der bekannteste Gleichstellungs-Indikator ist sicherlich die Entgeltlücke bzw. der Gender Pay Gap, der auch in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung als zentraler Indikator für Geschlechtergleichstellung dient (Bundesregierung 2016b: 102). Er gibt an, um wieviel Prozent der durchschnittliche Bruttostundenverdienst der erwerbstätigen Frauen niedriger ist als der durchschnittliche Bruttostundenverdienst der erwerbstätigen Männer. Seit dem Ersten Gleichstellungsbericht hat sich an der Lohnlücke nichts Wesentliches geändert: Im Jahre 2015 betrug sie in Deutschland 21 %, mit weiterhin deutlichen Unterschieden zwischen den alten Bundesländern (mit Berlin) mit 23 % und den neuen Bundesländern mit 8 % (Destatis 2016b). Der Gender Pay Gap ist zu Beginn der Erwerbsbiografien statistisch relativ klein, steigt dann sehr stark an und wird im Folgenden auch nicht wieder geringer (BMFSFJ 2015: 20).

Die sogenannte Bereinigung der Entgeltlücke ist ein Versuch einer rein statistischen Erklärung von Entgeltunterschieden. Die bereinigte Entgeltlücke misst den Abstand der durchschnittlichen Bruttostundenlöhne von Frauen und Männern, der verbleibt, wenn man den Einfluss persönlicher Merkmale herausrechnet, die das Niveau der Bruttostundenlöhne systematisch beeinflussen. Das Statistische Bundesamt verwendet für diese Bereinigung 15 lohnrelevante Merkmale, darunter das Ausbildungsniveau, die Berufserfahrung, das Dienstalter, die Berufsgruppe, den Beschäftigungsumfang, die Tarifbindung des Arbeitgebers, die Unternehmensgröße, den Einfluss der öffentlichen Hand auf die Unternehmensführung, den Wirtschaftszweig und die Art des Wohnorts (Ballungsraum oder nicht). Bezöge man Erwerbsunterbrechungen und andere erwerbsbiografische Merkmale ein, ließe sich ein noch größerer Anteil des Entgeltabstands zwischen Frauen und Männern „erklären“ (vgl. Boll 2015: 1089f.). Wenn allerdings behauptet wird, Diskriminierung könne allenfalls für die unerklärte „bereinigte“ Entgeltdifferenz verantwortlich sein, werden Statistik und Recht unzulässig miteinander vermengt. Denn ein statistischer Unterschied zwischen den Durchschnittsverdiensten der Geschlechter sagt nichts über das Ausmaß geschlechtsbezogener Diskriminierung im Einzelfall aus (siehe A.3.a). Außerdem und viel wichtiger: Die für die Bereinigung herangezogenen Merkmale reflektieren strukturelle Ungleichbehandlungen auf den Arbeitsmärkten und können sie deshalb weder rechtfertigen noch legitimieren (ebd.: 1090). Zum Teil weisen die zur Bereinigung verwendeten Merkmale sogar direkt auf Entgeltdiskriminierung hin. So wird ein geringeres Stundenentgelt von Teilzeitbeschäftigten oder von Personen mit Erwerbsunterbrechungen in der Regel gegen das Verbot der mittelbaren Diskriminierung verstoßen (§ 4 Abs. 1 Satz 2 TzBfG).

Die Erklärungen des Gender Pay Gap durch strukturelle Merkmale machen also deutlich: Ungleiche Zugangs- und Realisierungschancen von Erwerbseinkommen für Frauen und Männer sind hartnäckig, widerständig, dauerhaft – und haben langfristige Konsequenzen. Daher sind Politik und Gesetzgeber gefordert, institutionalisierte Rahmenbedingungen und Anreize, die zur Entgeltungleichheit zwischen Frauen und Männern beitragen, zu verändern und Anreize anders zu setzen.

Ein Instrument, das die Entgeltlücke beeinflussen könnte, ist der Mindestlohn. Im Ersten Gleichstellungsbericht wurde auf Erfahrungen aus Großbritannien verwiesen, wo sich kurz nach seiner Einführung der Entgeltunterschied zwischen Männern und Frauen um einen Prozentpunkt verringerte (vgl. Bundesregierung 2011: 157). Seit 2015 gilt in Deutschland ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 Euro je Stunde (ab Januar 2017: 8,84 Euro). Eine Simulationsstudie kam zu dem Ergebnis, dass eine Erhöhung der Bruttostundenlöhne auf 8,50 Euro den Gender Pay Gap bei konstant gehaltener Beschäftigung um 2,5 Prozentpunkte reduzieren könnte (vgl. Boll et al. 2015: 29). In den neuen Bundesländern sank der Gender Pay Gap von 2014 zu 2015 von 9 % auf 8 % (vgl. Destatis 2016b). Ob sich diese Verbesserung durch die Einführung des Mindestlohns verursacht wurde, ist allerdings empirisch noch nicht gesichert

c. Gender Lifetime Earnings Gap

Im Jahre 2016 wurde mit dem Gender Lifetime Earnings Gap erstmals berechnet, wie sich die Gesamterwerbseinkommen im Lebensverlauf bei Frauen und Männern unterscheiden. Dieser Wert beträgt in Deutschland im Durchschnitt 48,8 % (BMFSFJ 2016c). Damit liegt er über dem europäischen Durchschnitt, der im Jahre 2010 41,4 % betrug. Er zeigt an, dass bei Berücksichtigung der geringeren Arbeitsvolumina von Frauen (aufgrund Teilzeitarbeit) und deren geringerer Erwerbstätigenquote (aufgrund sorgearbeitsbedingter Erwerbsarbeitsunterbrechungen) die Einkommensdifferenz noch einmal erheblich höher ist, als es die Differenz der Bruttostundenlöhne (Gender Pay Gap) oder die Differenz der monatlichen Bruttoeinkommen (Gender Overall Earnings Gap) anzeigen. Der Rückstand von Frauen gegenüber Männern im Gesamteinkommen des Lebensverlaufs ist am

unteren Ende der Verteilung der Lebenserwerbseinkommen am höchsten und nimmt mit steigendem Lebenserwerbseinkommen ab: Für die untersten 5 % Frauen und Männer mit dem niedrigsten Lebenserwerbseinkommen liegt die Lücke bei 69 %, für die 5 % mit dem höchsten Lebenserwerbseinkommen bei 34 % (siehe genauer C.I.2).

d. Gender Pension Gap

Ein guter Indikator für die ungleiche gesellschaftliche und wirtschaftliche Bewertung der Leistungen von Frauen und Männern über den Lebensverlauf hinweg ist der Gender Pension Gap (BMFSFJ 2011: 9; Frommert et al. 2013). Demnach bezogen Frauen im Jahre 2015 in Deutschland um 53 % geringere eigene Alterssicherungsleistungen als Männer (siehe B.I.8 und C.X; BMAS 2016). Die große Rentenlücke wird auch im europäischen Vergleich deutlich. Der „Gender Gap in Pensions in the EU“ der EIGE (2015), der auf einer anderen Datenbasis beruht, betrug 2012 im europäischen Durchschnitt 38 %, für Deutschland dagegen 45 %. Dies war der schlechteste Wert unter allen berücksichtigten EU-Ländern.

5. Ein Indikator für Ungleichheit in der Sorgearbeit: Der Gender Care Gap

Die Ungleichheit in wirtschaftlicher Hinsicht steht in engem Zusammenhang damit, wie Frauen und Männer in Deutschland ihre Zeit verwenden.

a. Gender Time Gap

Der Gender Time Gap, der sich auf die wöchentliche Erwerbsarbeitszeit bezieht, macht die unterschiedliche Zeitverwendung von Frauen und Männer zum Teil sichtbar. Im Durchschnitt betrug der Unterschied zwischen den üblichen wöchentlichen Erwerbsarbeitszeiten abhängig beschäftigter Frauen und Männer im Jahre 2015 in Deutschland 8,2 Stunden (21 %). Dieser Wert lag deutlich über dem EU-28-Schnitt von 5,8 Stunden (IAQ 2016, Datenquelle European Labour Force). Wenn man bezahlte und unbezahlte Arbeit zusammennimmt, arbeiten Frauen über 18 Jahre mehr als Männer, nämlich durchschnittlich 45,5 Stunden pro Woche (davon etwa 16 Stunden Erwerbsarbeit), während Männer im Schnitt auf 44,5 Stunden kommen (davon etwa 25 Stunden Erwerbsarbeit) (Destatis 2015a; vgl. auch Meier-Gräwe/Klünder 2015, Datenquelle Zeitverwendungserhebung 2012/13).

Die Indikatoren für die wirtschaftlichen Ungleichheiten, insbesondere der Gender Pension Gap und der Gender Pay Gap, sind Ausdruck einer Ausgrenzung von Sorgearbeit aus der Ökonomie. Gesellschaftliches Leben und wirtschaftliches Wachstum sind aber ohne die lebensnotwendigen Tätigkeiten der Sorgearbeit nicht möglich (Madörin, nach Klünder 2017: 4). Selbst bei einer eher vorsichtigen Bewertung allein der unbezahlten Arbeit in der Haushaltsarbeit lag deren Bruttowertschöpfung 2013 mit 987 Milliarden Euro deutlich über der Bruttowertschöpfung im produzierenden Gewerbe mit 769 Milliarden Euro (Schwarz/Schwahn 2016). Wirtschaftliche und gesellschaftliche Zusammenhänge können nur verstanden werden, wenn auch die unbezahlte Arbeit einbezogen wird (Stiegler 2013: 177). Statt den Blick auf die Marktökonomie zu verengen und die Versorgungs- bzw. Care-Ökonomie auszublenden, sollte stärker das Ganze der Ökonomie in den Blick genommen werden (vgl. Meier-Gräwe 2015: 9; Scheele 2017: 7).

b. Gender Care Gap

Die Sachverständigenkommission schlägt deshalb vor, künftig systematisch den Blick auf die Differenzen in der gesamten Zeitverwendung zu richten. Eine Möglichkeit der griffigen Zusammenfassung der Empirie zur unbezahlten Sorgearbeit bietet der Gender Care Gap, der im Auftrag der Kommission erstmals errechnet wurde (für Details zum Folgenden vgl. Klünder 2017). Die Kommission schlägt vor, den Gender Care Gap künftig regelmäßig zu berechnen. Er betrug 2012/2013 52,4 %.[36]

Der Gender Care Gap erfasst den relativen Unterschied in der täglich für Care-Arbeit verwendeten Zeit zwischen Männern und Frauen. Er gibt an, um wieviel Prozent die Zeit, die Frauen im Durchschnitt pro Tag für Care-Arbeit aufwenden, die durchschnittliche Dauer der täglichen Care-Arbeit von Männern übersteigt. Als Datengrundlage zur Berechnung des Gender Care Gap dienen die Daten der dritten repräsentativen Zeitverwendungserhebung, die 2012 bis 2013 vom Statistischen Bundesamt durchgeführt wurde. Insgesamt wurden über

[36] Der Gender Care Gap zeigt sozusagen – analog zum Begriff „Gender Pay Gap“ – den „Gender Unpaid Gap“ auf (vgl. König et al. 2015).

5.000 Haushalte und mehr als 11.000 Personen ab zehn Jahren an drei Tagen – an zwei Wochentagen und an einem Tag am Wochenende – zu ihren täglichen Aktivitäten freiwillig schriftlich befragt. In der folgenden Analyse werden Personen ab 18 Jahren betrachtet.

Im Gegensatz zur oben vorgestellten Definition von Sorgearbeit, die sowohl bezahlte als auch unbezahlte Sorgearbeit erfasst (siehe B.II.2), analysiert der Gender Care Gap lediglich die unbezahlte Sorgearbeit. Inwieweit die Haushalte weitere haushalts- und personenbezogene Dienstleistungen einkaufen oder z. B. in öffentlichen Einrichtungen nutzen, wird nicht analysiert. Der hier angewandte Begriff „Care“ stützt sich auf die vom Statistischen Bundesamt verwendeten Kategorien für die Aktivitäten der unbezahlten Arbeit (in Anlehnung an das „Satellitensystem Haushaltsproduktion“). Für die unbezahlte Arbeit werden beim Gender Care Gap die Tätigkeiten der Haushaltsführung (einschließlich Reparaturarbeiten, Gartenpflege, Sorge für Tiere), Pflege und Betreuung von Kindern und Erwachsenen sowie ehrenamtliches Engagement und informelle Hilfen für andere Haushalte einbezogen – jeweils einschließlich der dazugehörigen Wegezeiten.

Im Ergebnis zeigt sich, dass erwachsene Frauen in Deutschland im Durchschnitt täglich 87 Minuten mehr Care-Arbeit verrichten als Männer, was einem Gender Care Gap von 52,4 % entspricht; Frauen wenden also gut anderthalbmal so viel Zeit für Care-Arbeit auf wie Männer. Der größte Gender Care Gap (110,6 %) zeigt sich im Alter von 34 Jahren: Frauen leisten dann durchschnittlich 5 Stunden und 18 Minuten Care-Arbeit täglich, Männer dagegen nur 2 Stunden und 31 Minuten. In dieser „Rush Hour des Lebens“ bündeln sich zentrale Lebensereignisse und -entscheidungen wie Beruf, Wahl einer Partnerin oder eines Partners und Verantwortlichkeit für Kinder und Eltern (vgl. Bertram/Deuflhard 2015). Männern wenden mit zunehmendem Alter mehr Zeit für Care-Arbeit auf, Frauen dagegen etwas weniger. Dennoch bleibt der Gender Care Gap deutlich positiv. Unabhängig vom Alter wenden alleinlebende Frauen täglich mehr Zeit für Care-Tätigkeiten auf als alleinlebende Männer. In Paarhaushalten mit Kindern fällt − vor allem aufgrund der Kinderbetreuung − die meiste Care-Arbeit an. Mütter verrichten in dieser Konstellation täglich 2 Stunden und 30 Minuten mehr Care-Arbeit als Väter, sodass der gesamte Gender Care Gap für Personen in Paarhaushalten mit Kindern 83,3 % beträgt.

Eine detaillierte Analyse der Care-Arbeit differenziert zwischen direkter Care-Arbeit mit und an anderen Personen (Kinderbetreuung im Haushalt sowie Unterstützung, Pflege und Betreuung von erwachsenen Haushaltsmitgliedern) und unterstützender Care-Arbeit (alle haushälterischen Tätigkeiten, Ehrenamt und Unterstützung für andere Haushalte). Bei der direkten Care-Arbeit ist der Gender Care Gap noch deutlicher ausgeprägt: Frauen sind mehr als doppelt so viel in die direkte Care-Arbeit involviert wie Männer (108,3 %). Bei der unterstützenden Care-Arbeit beträgt der Gender Care Gap dagegen lediglich 47,4 %. Ähnliches gilt für Personen, die in Paarhaushalten mit Kindern leben: Hier wenden Mütter mehr als doppelt so viel Zeit für die Kinderbetreuung und die Unterstützung von erwachsenen Haushaltsmitgliedern auf wie Väter (110,4 %); sie leisten auch 72,7 % mehr an unterstützender Care-Arbeit.

III. In Paarbeziehungen und Familien verbundene Leben („linked lives“)

Die Entscheidungen in Übergangsphasen und an Knotenpunkten sind von einer Vielzahl gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und individueller bzw. familiärer Rahmenbedingungen abhängig. Dazu gehört insbesondere der individuelle soziale Kontext. Die Lebensverlaufsperspektive verweist zudem auf das Konzept der verbundenen Leben („linked lives“), wonach wesentliche Lebensentscheidungen nicht individuell isoliert, sondern eingebettet in soziale Beziehungen mit anderen Menschen getroffen werden (vgl. Bundesregierung 2011: 31, 42f.).

Die sozialen Kontexte der Haushalte fallen sehr unterschiedlich aus. So zeigt die Statistik, dass Kindererziehung zu 69 % in Ehen, zu 20 % durch Alleinerziehende und zu 10 % in nichtehelichen gemischtgeschlechtlichen sowie Eingetragenen und nicht eingetragenen gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaften stattfindet (Destatis 2015b: 115, eigene Berechnung).

Die Lebensweisen der Menschen in Deutschland haben sich in den letzten Jahrzehnten geändert: Waren 1996 noch 74 % der 40- bis 85-Jährigen verheiratet, sind es 2014 nur noch knapp 68 %; andere Lebensweisen nehmen zu (DZA 2016: 30). Bei den unter 30-Jährigen ist das Leben ohne Partner oder Partnerin (alleinlebend oder bei den Eltern) die mit Abstand vorherrschende Lebensform; dabei gewinnt in der Altersklasse 25 bis 29 Jahre die nichteheliche Lebensgemeinschaft zwar deutlich an Bedeutung, verbleibt aber in einer Minderheitenposition. Gleichgeschlechtliche Partnerschaften einschließlich der Eingetragenen Lebenspartnerschaften machen einen Anteil von 0,1 % an allen Familien mit Kindern aus. Ab der Altersklasse 35 bis 39 Jahre ist die Ehe die häufigste Lebensform für westdeutsche Frauen und Männer sowie ostdeutsche Frauen. Während annähernd zwei Drittel der westdeutschen Frauen in diesem Alter verheiratet sind, gilt dies nur für knapp 40 % der ostdeutschen Männer (Konietzka/Kreyenfeld 2015: 1101f.).

2015 lebten in Deutschland insgesamt 5,2 Millionen Kinder bei unverheirateten Eltern, davon 3,8 Millionen bei Alleinerziehenden (Destatis 2015b). In Ostdeutschland kamen 58 % der Kinder im Jahre 2014 nichtehelich zur Welt, gegenüber 29 % in Westdeutschland (iwd 2016). Zwischen den Jahren 1996 und 2012 ging in Westdeutschland der Anteil verheirateter Frauen, in deren Haushalt Kinder unter 18 Jahren leben, von 85 % auf 76 % zurück. Im Osten sank der entsprechende Anteil sogar von 75 % auf 57 %. Dazu gegenläufig ist der Anteil von Frauen mit Kindern in nichtehelichen Lebensgemeinschaften im Osten von 11 % auf 18 % gestiegen. Ein noch größeres Gewicht haben in Ostdeutschland alleinerziehende Mütter. Im Jahre 2012 waren 25 % aller ostdeutschen Frauen mit minderjährigen Kindern alleinerziehend (Westdeutschland: 18 %). 10 % der Westdeutschen und 12 % der Ostdeutschen mit Kindern unter 18 Jahren leben in einer Familie, ohne biologisch verwandt zu sein (Konietzka/Kreyenfeld 2015: 1101f.). Bei den gleichgeschlechtlichen Partnerschaften sind es vor allem Frauenpaare, bei denen Kinder im Haushalt leben (Buschner 2015: 1104).

1. Aushandlungsprozesse in Paarbeziehungen

Die gesellschaftliche Verteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit hängt ganz wesentlich von der Arbeitsteilung in Familien und insbesondere in Paarbeziehungen ab. Entscheidungen über solche Arbeitsteilungen sind das Ergebnis komplexer Aushandlungsprozesse; Partnerinnen und Partner verhandeln sie mal explizit, mal eher implizit. Geschlechterhierarchische Traditionen der Rollenteilung sind heute sowohl rechtlich als auch gesellschaftlich hinterfragbar: „Die Ehegatten regeln die Haushaltsführung im gegenseitigen Einvernehmen.“ Und: „Beide Ehegatten sind berechtigt, erwerbstätig zu sein. Bei der Wahl und Ausübung einer Erwerbstätigkeit haben sie auf die Belange des anderen Ehegatten und der Familie die gebotene Rücksicht zu nehmen.“ (§ 1356 Abs. 1 bzw. Abs. 2 BGB; für die Eingetragene Lebenspartnerschaft gibt es allerdings kein entsprechendes gesetzliches Leitbild für den gemeinsamen Haushalt).

Entscheidungen über Erwerbs- und Zeitkonstellationen in Paarbeziehungen sind somit grundsätzlich entscheidungsoffen. Damit gehen auch Unsicherheiten und Verunsicherungen einher. Wer sich heute für eine Paarbeziehung und für Kinder entscheidet, dem stehen mehr Möglichkeiten zur Verfügung als früheren Generationen – auch weil mehr Orientierungsmuster für familiäre Arbeitszeitarrangements existieren (Bertram/Deuflhard 2015).

Die Vorstellung, dass in einer Ehe Partnerin und Partner jeweils hälftig an den Einkünften und Ausgaben partizipieren, deckt sich nicht unbedingt mit der gelebten Realität. Bei gemischtgeschlechtlichen Paaren tragen die Partnerinnen und Partner meist zunächst auf ganz unterschiedliche Art und Weise zum Haushaltsvermögen bei. Nur bei knapp der Hälfte (45 %) der Paare ohne Kinder sind beide in Vollzeit erwerbstätig (Zweiverdiener-Arrangement). 14 % der Paare ohne Kinder praktizieren ein Alleinernährer-Arrangement, in dem der Mann in Vollzeit beschäftigt und die Frau nicht erwerbstätig ist; in diesem Fall übernimmt die Frau den überwiegenden Teil der privaten Sorgearbeit. Vollzeiterwerbstätigkeit des Mannes und Teilzeitbeschäftigung der Frau (Zuverdiener-Arrangement) praktizieren 22 % (zum Ganzen Wanger/Bauer 2015: 7f.). Leben Kinder unter 16 Jahren im Haushalt, ändert sich bei der Mehrheit der heterosexuellen Paare die Arbeitsteilung: Der Anteil der Paare mit Kindern unter 16 Jahren, bei denen beide vollzeiterwerbstätig sind, macht nur 22,2 % aus; bei 45,4 % dieser Paare arbeiten die Mütter in Teilzeit, bei 20 % ist die Frau nicht erwerbstätig (Wanger/Bauer 2015: 7f.). Die Partnerinnen und Partner gleichgeschlechtlicher Gemeinschaften scheinen die Aufgaben meist egalitär zu verteilen (Buschner 2015: 1106f.; vgl. aber die Angaben oben B.I.3. zur Elternschaft).

Dabei gehen fast 90 % der Menschen (fälschlicherweise) davon aus, dass während einer Ehe oder Eingetragenen Lebenspartnerschaft alles, was während der Partnerschaft erworben wird, beiden gleichermaßen und gemeinsam gehört (BMFSFJ 2014a). Es gibt wenige Daten dazu, wie Verheiratete oder Verpartnerte ihre Ressourcenverwaltung tatsächlich praktizieren. Studien deuten allerdings darauf hin, dass die Partnerinnen und Partner ihre Ressourcen keineswegs zur Verwendung „in einen Topf werfen“; vielmehr sieht es danach aus, als wirkten beim Ausgabeverhalten familieninterne Entscheidungsstrukturen und ökonomische Verhandlungspositionen (Beblo 2012: 193; Beblo/Beninger 2013; siehe auch Rees 2017) Das geltende Güterrecht in Deutschland unterstützt in solchen Entscheidungsprozessen jedenfalls denjenigen Partner oder diejenige Partnerin, der oder die selbst wirtschaftliche Ressourcen (insbesondere durch Erwerbsarbeit) erworben hat (siehe C.IX.4).

Was asymmetrische Arbeitsteilungen für die wirtschaftliche Selbstständigkeit der betroffenen Frauen und Männer bedeuten, wurde bereits erläutert (B.II): Die Nachteile eines auch nur vorübergehenden Ausstiegs aus der Erwerbsarbeit oder einer länger andauernden Teilzeitbeschäftigung lassen sich über den Lebensverlauf hinweg kaum kompensieren. Die Entscheidungsspielräume der betroffenen Personen reduzieren sich damit auf längere Sicht erheblich. Diese Reduktion kann auch den Einfluss der betreffenden Person auf die Entscheidungsprozesse in der Partnerschaft vermindern.

Die zeit- und ressourcenbezogenen Aushandlungsprozesse in Paarbeziehungen finden in einem komplexen Wirkungsgeflecht statt. So spielt in Regenbogen- und Patchworkfamilien die Frage, wie der getrennt lebende (bzw. biologische) Elternteil in die Erziehung eingebunden ist, eine große Rolle dafür, wie stark sich der Co-Vater bzw. die Co-Mutter in einer etwaigen Stieffamilie beteiligt (Buschner 2015: 1107). Zu den wichtigsten Faktoren für die Frage, wer mehr Erwerbsarbeit leistet und wer sich stärker auf Sorgearbeit konzentriert, gehört aber die Ressourcenausstattung der Partnerinnen und Partner (zum Ganzen Boll 2017). So zeigt sich, dass Mütter, die vor der Geburt ein höheres Einkommen als ihr Partner hatten, mit einer höheren Rate wieder in den Beruf einsteigen (Hoherz 2014).

Für die Ergebnisse der Aushandlungsprozesse innerhalb von Paaren über die Verwendung von Zeit und Einkommen im Haushalt spielt eine Rolle, wie stark sich die eigenen Einkommenspotenziale der beiden Verhandelnden voneinander unterscheiden. Wird eine potenzielle Instabilität von Partnerschaften in Betracht gezogen, spielt auch die jeweilige individuelle Rückfallposition nach Ende der Partnerschaft eine wichtige Rolle (Boll 2017: 25, 60). Persönliche Wertvorstellungen stellen folglich nur einen von mehreren Faktoren in einem Kontext dar, der es erforderlich macht, auch ökonomische Kalküle zu berücksichtigen (vgl. Peukert 2015).

Von großer Bedeutung für die erzielten Aushandlungsergebnisse sind auch Effekte der Einübung und Gewöhnung (Kubon-Gilke et al. 2016). Durch die Einübung von Rollen entstehen bei der Partnerin oder dem Partner, die oder der sich in der informellen Sorgearbeit – also marktfern – spezialisiert, Spezialisierungsvorteile durch wachsende Routine in der Haushaltsproduktion; zugleich leiden ihre oder seine Chancen auf dem Arbeitsmarkt (Boll 2017). Dazu passt die Beobachtung, dass mehr als jede zweite Mutter (58 %) in Deutschland auch dann noch Teilzeit arbeitet, wenn das jüngste Kind bereits das Teenageralter erreicht hat (im europäischen Durchschnitt beträgt dieser Anteil lediglich 32 % (vgl. Pfahl et al. 2015)). Spezialisierung kann auch helfen zu erklären, warum die Übernahme von Sorgearbeit, etwa die Betreuung von Kindern, mit einer geringeren Beteiligung an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen einhergeht; was sich insbesondere bei Frauen zwischen 30 und 40 Jahren beobachten lässt. (Frey/Flörcken 2011: 23).

Mit der Geburt bzw. Aufnahme eines Kindes in die Familie werden also entscheidende Weichen gestellt: Je früher Väter Verantwortung in der Betreuung und Erziehung von Kindern übernehmen, desto nachhaltiger lässt sich eine partnerschaftliche Arbeitsteilung zwischen den Eltern verwirklichen (vgl. C.V). So kehren die Partnerinnen von Vätern, die mehr als drei Monate Elterngeld beziehen, mehr als dreimal so häufig nach einem Jahr zurück in den Beruf als Frauen, deren Partner lediglich zwei Monate Elterngeld beziehen; sie arbeiten zudem doppelt so häufig in Vollzeit (40 % gegenüber 21 %). Andererseits reduzieren 42 % der Väter mit einem Elterngeldbezug von drei und mehr Monaten im Anschluss daran ihre Arbeitszeit; bei den übrigen Vätern tut dies nur jeder vierte (Pfahl et. al. 2014).

2. Institutionelle, gesellschaftliche und ökonomische Rahmenbedingungen

Die Kalküle und persönlichen Wertvorstellungen, die in partnerschaftlichen Aushandlungsprozessen wirken, sind abhängig von gesellschaftlichen, ökonomischen und institutionellen Rahmenbedingungen.

Welche Bedeutung gesellschaftlichen Rollenbildern zukommt, legte bereits der Erste Gleichstellungsbericht dar (für die Pflege siehe z. B. Bundesregierung 2011: 68, 79, 158, 213ff.). Geschlechterstereotype Rollenbilder können z. B. erklären, warum Frauen, die mehr verdienen als ihr Partner, deutlich mehr an Hausarbeit und familiärer Sorgearbeit übernehmen als dieser (Wieber/Holst 2015). Und wenn Männer Aufgaben im Haushalt übernehmen, so müssen sie weitgehend den Qualitätsanforderungen genügen, die Frauen festlegen (Henry-Hutmacher/Schmitz 2010: 14). Verinnerlichte und kulturell verankerte gesellschaftliche Rollenbilder können zum Teil auch die immer noch erheblichen Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland erklären (Wanger/Bauer 2015: 7); im Unterschied zur Mehrheit der Frauen in Westdeutschland scheinen Frauen in Ostdeutschland das Alleinernährer-Arrangement abzulehnen (Matysiak/Steinmetz 2008). Wie institutionelle und gesellschaftliche Rahmenbedingungen persönliche Orientierungen prägen können, zeigt sich beispielsweise an der Erwerbsbeteiligung von Müttern, die in Ostdeutschland aufgewachsen sind und heute ihren Lebensmittelpunkt in Westdeutschland haben. Je länger diese Mütter vor der Geburt ihres Kindes in Westdeutschland gelebt haben, umso mehr gleicht die Dauer der Erwerbsunterbrechung nach der Geburt der von westdeutschen Müttern – ein Hinweis auf fortschreitende „kulturelle Adaption“ (Grunow/Müller 2012: 26).

Die ökonomischen Verhandlungspositionen der Partnerinnen und Partner hängen wiederum nicht nur vom jeweiligen Einkommenspotenzial ab. Auch die öffentliche Kinderbetreuungs- oder Pflegeinfrastruktur, betriebliche Arbeitszeitroutinen sowie steuerliche und sozialversicherungsrechtliche ökonomische Anreize beeinflussen die Aushandlungsprozesse in Paarbeziehungen und Familien (ausführlich zum Ganzen Boll 2017).

Leistungen für Eltern, die ihre Kinder nicht in eine öffentlich geförderte Kindertageseinrichtung geben (Betreuungsgeld), werden aktuell nur noch in Bayern und Sachsen bezahlt, nachdem das Bundesverfassungsgericht entschieden hat, dass der Bund hierfür nicht zuständig ist (NJW 2015, 2399; vgl. dazu auch Rixen 2015: 3139f.). Diese Leistung kann sich nachteilig insbesondere auf solche Kinder auswirken, die in bildungsarmen und sozial benachteiligten Familien aufwachsen, wenn sie zur Folge hat, dass diese Angebote frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung, die für diese Zielgruppe besonders wichtig wären, seltener in Anspruch nehmen (Fuchs-Rechlin et al. 2014). Ein Betreuungsgeld fördert darüber hinaus Alleinverdiener-Arrangements – mit sämtlichen wirtschaftlichen Nachteilen, die damit für die nicht erwerbstätige Person verbunden sind. Schon der Erste Gleichstellungsbericht empfahl aus gleichstellungspolitischer Sicht, auf diese Leistung zu verzichten (Bundesregierung 2011: 76f., 81).

Das in Deutschland bestehende Steuer- und Abgabensystem wirkt einer gleichberechtigten Arbeitsteilung zwischen Eheleuten und Eingetragenen Lebenspartnerinnen und Lebenspartnern derzeit ebenfalls entgegen. Die Schere zwischen Brutto und Netto ist in Deutschland im internationalen Vergleich für die Partnerin oder den Partner mit dem zweiten, d. h. niedrigeren, Einkommen besonders hoch; Grund dafür ist das Prinzip des Ehegattensplittings und der Verlust der finanziellen Vorteile aus der beitragsfreien Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung, wenn beide Eheleute oder beide Eingetragenen Lebenspartnerinnen und Lebenspartner sozialversicherungspflichtig erwerbstätig sind (Stichnoth 2016: 17).

Problematische Wirkungen entfaltet auch die Behandlung von Einkommen aus geringfügig entlohnter Erwerbstätigkeit in den sogenannten Minijobs. Hierdurch entsteht an der Einkommensobergrenze von 450 Euro eine nur schwer zu überwindende Beschäftigungshürde. Wegen der Steuer- und Beitragsbelastung, die bei Überschreiten dieser Grenze greift, rechnet es sich für Minijobberinnen und Minijobber, die sich in der Position der Zweitverdienerin bzw. des Zweitverdieners im Haushalt befinden, häufig kaum, in eine sozialversicherungspflichtige Teilzeittätigkeit zu wechseln. Sie sind daher deutlich weniger Stunden erwerbstätig, als sie es eigentlich wünschen, und bleiben oft in Tätigkeiten mit geringen beruflichen Entwicklungsperspektiven hängen. Zusammengenommen fördern Ehegattensplitting, die beitragsfreie Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung und Minijobs das Arrangement der Zuverdiener-Familie, in der ein Partner oder eine Partnerin relativ wenig zum Erwerbseinkommen des Haushalts beiträgt und sich auf die Sorgearbeit konzentriert. Damit verbunden ist eine langfristige Schwächung der beruflichen Karriereperspektiven, womit über den Lebensverlauf hinweg erhebliche Einkommensrisiken verbunden sind (Bonin et al. 2013; Prognos 2014: 391, genauer in C.X.1–3).

Große Bedeutung für die Arbeitsteilung in Paarbeziehungen kommt auch den Rahmenbedingungen zu, die Arbeitgeber schaffen. So wird die Nutzung von Elternzeit und Elterngeld durch Väter entscheidend von der Arbeitszeitflexibilität beeinflusst, die der Betrieb oder die Dienststelle ermöglichen (vgl. Pfahl et al. 2014). Wenn familienfreundliche Regelungen in Betrieben auf traditionellen Geschlechterrollenbildern gründen und ihre Inanspruchnahme beispielsweise der beruflichen Karriere schadet, wirkt dies als „Traditionalisierungsfalle“ (Bernhardt 2015: 1085ff.; zum Begriff siehe Rüling 2007).

3. Das Gegenteil von Partnerschaftlichkeit: Gewalt in Paarbeziehungen

Gleichstellungspolitik muss ermöglichen, dass Entscheidungen über Arbeitsteilungen in Paarbeziehungen und Familien auch bei Konflikten auf partnerschaftliche Weise erfolgen können. Sie muss insbesondere verhindern, dass Entscheidungen in Paarbeziehungen und Familien durch Gewalt beeinflusst werden.

Dass Paar- und Familienleben gewaltfrei stattfinden, ist keineswegs selbstverständlich. Sowohl internationale als auch auf Deutschland bezogene Studien zeigen, dass Frauen, die physische, sexuelle und/oder psychische Gewalterfahrungen machen, diese in den meisten Fällen durch ihre Partner im häuslichen Bereich erleiden. Etwa jede vierte Frau in Deutschland hat in ihrem Erwachsenenleben mindestens einmal körperliche und/oder sexualisierte Übergriffe durch einen Beziehungspartner erlebt (BMFSFJ 2004). Männer erfahren etwa gleich oft wie Frauen mindestens einmal in ihrem Leben Gewalt durch Bezugspersonen; sie sind allerdings seltener von schwerer, bedrohlicher und wiederholter Gewalt betroffen (siehe vertiefend D.II). Entscheidungssituationen und Übergangsphasen scheinen dabei besonders anfällig für Gewalt zu sein. Phasen des beruflichen Ein- und Aufstiegs oder Phasen der Trennung und Scheidung können mit dem Beginn von Gewalt durch den Partner oder die Partnerin einhergehen. In Befragungen geben Frauen aber auch die Heirat, den Einzug in eine gemeinsame Wohnung, Schwangerschaft und Familiengründung als besonders gewaltanfällige Übergänge an (BMFSFJ 2004: 262ff.).

IV. Erwerbs- und Sorgearbeit unabhängig vom Geschlecht für alle ermöglichen

Staatliche Regelungen, Politik, Recht und gesellschaftliche Normen folgen meist – impliziten oder expliziten – Leitbildern von Geschlecht und Arbeitsteilungen (vgl. z. B. BMFSFJ 2008; Bundesregierung 2011: 53ff.; Wersig 2012). Leitbilder für die familiäre Arbeitsteilung und die Organisation der Sorgearbeit prägen Gesellschaften häufig so stark, dass sie in der Wissenschaft als maßgebende Kategorie für die Charakterisierung wohlfahrtsstaatlicher Modelle dienen (siehe z. B. Esping-Andersen 1990; Fraser 1994; Leitner et al. 2004; Berghahn 2006; Berghahn/Wersig 2013).

In der Bundesrepublik Deutschland haben sich staatliche Regelungen, Institutionen und kulturelle Orientierungen lange am Familienernährer-Modell orientiert; es war auch Grundlage des erwerbsarbeitszentrierten normativen Leitbildes des sogenannten Normalarbeitsverhältnisses. Diesem Leitbild gemäß wird Sorgearbeit weitgehend privat, d. h. in Paar- und Familienbeziehungen organisiert; ein „Alleinverdiener" lebt hierfür in einer „Versorgerehe" mit einer „Hausfrau" zusammen, die die private Sorgearbeit übernimmt. Diese Konstellation hat jedoch ihren Preis: Sie weist die unbezahlte Sorgearbeit Frauen zu, was es ihnen erschwert, eine berufliche Karriere zu verfolgen; sie geraten in finanzielle Abhängigkeit. Da ein Großteil der Sorgearbeit von der Familie geleistet wird, bleibt die öffentliche Infrastruktur unterentwickelt. Von den meist männlichen sogenannten Familienernährern wird hingegen verlangt, Zeit und Energie ausschließlich in den Beruf fließen zu lassen – der Kontakt zur Familie kann kaum vertieft werden, für Sorgearbeit bleibt wenig Zeit (siehe hierzu die Ausführungen zum Gender Care Gap in B.II.5).

Mit der zunehmend gleichberechtigten Integration von Frauen in die Erwerbstätigkeit hat sich in den letzten Jahrzehnten ein Zuverdiener-Modell als Leitmodell herausgebildet (vgl. Bundesregierung 2011: 43). Demnach folgt die weibliche Erwerbstätigkeit häufig einem Vierphasenmodell: vom Berufseinstieg über die Elternzeit, über eine anschließende Teilzeitarbeit bis zum Wiedereinstieg in die volle Erwerbsarbeit (Schiek 1994). Weite Teile der bundesdeutschen Gesellschaft leben heute in einem solchen Arrangement. Aus gleichstellungspolitischer Sicht bedeutet dies jedoch lediglich eine Variation des Familienernährer-Modells. So ändert sich für den meist männlichen Familienernährer wenig, ihm bleibt weiterhin wenig Zeit für die Familie. Die meist weibliche Zuverdienerin trägt hingegen die Last, Teilzeiterwerbsarbeit und familiäre Sorgearbeit vereinbaren zu müssen; zudem erreicht sie in Teilzeit kaum eine eigenständige Existenzsicherung und berufliche Entwicklungsmöglichkeiten (vgl. Bundesregierung 2011: 115ff., 188ff.). Der Anteil des Zuverdiener-Arrangements ist seit Mitte der 1990er Jahre von ca. 50 % auf 70 % gestiegen, was deutlich macht, wie häufig es inzwischen als Paararrangement gewählt wird. Der Anteil erwerbstätiger Elternpaare, in denen beide Elternteile Vollzeit arbeiten (Zweiverdiener-Arrangement), ist seither um rund 20 Prozentpunkte zurückgegangen (Keller/Haustein 2013: 1088). Das Zuverdiener-Arrangement hat in Westdeutschland auf Kosten des Alleinernährer-Arrangements, in Ostdeutschland auf Kosten des Zweiverdiener-Arrangements an Gewicht gewonnen.

Die Europäische Union hat zum Teil ein universelles Erwerbstätigenmodell verfolgt („adult worker model"): Es sieht für alle Personen lebenslange Vollzeiterwerbstätigkeit vor, unabhängig von ihrer familiären Situation (Dienel 2004). Bezogen auf Paarbeziehungen wird dieses Modell auch Zweiverdiener-Modell („dual earner model") genannt.

Die impliziten und expliziten Vorstellungen und Normen, die heute in Deutschland mit Vollzeitarbeit verbunden sind, verlangen Paaren und Familien im Zweiverdiener-Arrangement aber enorme Opfer ab und sind mit hohen Kosten verbunden. Denn ein universelles Erwerbstätigenmodell ist bei gleichzeitig unzureichenden Infrastrukturen für personenbezogene Dienstleistungen „reproduktionsvergessen" (Döge 2002: 12; vgl. Scheele 2017: 6ff.). Es berücksichtigt nicht die informell geleistete Sorgearbeit und vertraut letztlich darauf, dass Sorgearbeit marktförmig und professionalisiert geleistet werden kann. Mangels geeigneter Finanzierungsmodelle wird die erwerbsförmige Sorgearbeit faktisch auf prekär verrichtete Dienstleistungen reduziert.

Aufgaben der Sorgearbeit lassen sich aber nie vollständig über den Markt abdecken; sie bleiben mit Zeit- sowie Koordinationsbedarf verbunden. Außerdem möchten viele Menschen in Deutschland informelle Sorgearbeit selbst übernehmen. Da sie zum Leben dazugehört, muss es möglich sein, sie nicht ausschließlich als Dienstleistung zu beziehen. Bereits der Erste Gleichstellungsbericht thematisierte die Schwierigkeiten von „Doppelkarrierepaaren" (Bundesregierung 2011: 129f.) und stellte fest, dass Frauen häufig kürzer und Männer häufig länger als gewollt arbeiten (ebd.: 43). Dies gilt nach wie vor: Über die Hälfte aller abhängig Beschäftigten strebt eine Änderung ihrer wöchentlichen Erwerbsarbeitszeit um mindestens fünf Stunden pro Woche an. Fast 18 % der Frauen (und 8 % der Männer) möchten eine Verlängerung um mindestens fünf Stunden pro Woche, knapp 44 % der Männer (und fast 36 % der Frauen) eine entsprechende Verkürzung (Seifert/Holst et al. 2016: 303f.; zu Arbeitszeitwünschen siehe auch C.V). Die 15- bis 25-jährigen Mädchen und jungen Frauen erwarten heute,

dass sie nicht nur gleichberechtigt im Berufsleben tätig werden können, sondern auch, dass der Beruf das Private nicht vollständig dominiert (Albert et al. 2016). Und über 80 % der Väter finden schon heute, dass sie nicht ausreichend Zeit mit den Kindern verbringen (Henry-Hutmacher/Schmitz 2010: 14).

Diese empirischen Beobachtungen sind möglicherweise Ausdruck einer mangelhaften gesellschaftlichen Organisation von Sorgearbeit (vgl. Jürgens 2010), die vor allem Alleinerziehende sowie Paare und Familien in Zweiverdiener-Arrangements überfordert. Dazu passt, dass zwar fast zwei Drittel der Eltern der Aussage zustimmen, es sei am besten, wenn Männer und Frauen in gleichem Umfang erwerbstätig sind und sich in gleichem Maß um Familie und Haushalt kümmern, während sich zugleich nur ein Drittel auch eine symmetrische Aufteilung der Erwerbsarbeit, also ein Zweiverdiener-Arrangement, vorstellen (Wanger/Bauer 2015: 9f.). Im privaten Alltag bleibt zu wenig Qualitätszeit; familienunterstützende Hilfen – inklusive der Beschäftigung von Personal im Haushalt – können nur wenige organisieren und erst recht finanzieren (Thiessen 2016; Possinger 2013: 248ff.).

Entsprechend zielt das Memorandum „Familie und Arbeitswelt – Die neue Vereinbarkeit“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und der Spitzenverbände der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen aus dem Jahre 2015 auf eine ausbalancierte Rollenverteilung ab; berufliche und familiäre Verantwortung sollen gleichwertig nebeneinander stehen, Väter im gleichen Maß wie Mütter adressiert werden und vollzeitnahe Arbeitszeitmuster unabhängig vom Geschlecht keine Ausnahme mehr sein. Die Europäische Kommission betont mittlerweile ebenfalls die entscheidende Rolle, die eine stärkere Übernahme von unbezahlter Sorgearbeit durch Männer für die Gleichstellung der Geschlechter spielen kann (EU KOM 2016; siehe auch Rat der EU 2016). Und auch die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2016 benennt die ungleiche Verteilung von Pflege- und Sorgearbeit als wesentliches Gleichstellungsproblem in Deutschland; Ziel müsse eine partnerschaftliche Aufgabenteilung bei der Familienarbeit sein.

Bereits der Erste Gleichstellungsbericht plädierte für eine „neue Norm des Arbeitnehmers oder der Arbeitnehmerin mit Fürsorgeverpflichtungen“ (Bundesregierung 2011: 140). Im Anschluss daran geht die Sachverständigenkommission davon aus, dass eine gleichstellungsorientierte Gestaltung der Erwerbs- und Sorgearbeit allen Menschen unabhängig vom Geschlecht ermöglichen muss, während ihres Lebensverlaufs Erwerbs- und Sorgearbeit gleichberechtigt zu verbinden. Diese Sichtweise bringt das „earner-carer model“ auf den Punkt (z. B. zu Schweden vgl. Duvander/Ferrarini 2013; zur Schweiz, hierbei mit der paarbezogenen Formulierung „Dual Earner/Dual Carer Model“ vgl. EBG 2012: 7ff.). Danach soll es allen Menschen je nach den Anforderungen im Lebensverlauf möglich sein, neben der Erwerbsarbeit auch private Sorgearbeit zu leisten; gleichzeitig muss informelle Sorgearbeit jederzeit zusammen mit Erwerbsarbeit gelebt werden können. Eine griffige deutsche Übersetzung des „earner-carer model“ hat sich noch nicht etabliert; genutzt werden beispielsweise die Bezeichnungen „Verdiener-Pfleger-Modell“ (Minas 2012) und „Erwerbs-Fürsorge-Bürger“ (Kulawik 2005: 9). Die Sachverständigenkommission verwendet den Begriff „Erwerb-und-Sorge-Modell“. Dieses Modell fordert von der Politik, den bestehenden Problemen der Aufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit zu begegnen und die gesellschaftliche Organisation der Sorgearbeit nicht im Privaten zu individualisieren, sondern durch eine institutionelle und politische Rahmung zu gewährleisten, dass Zweiverdiener-Arrangements ohne Überforderung gelebt werden können.

Je nach konkreter Ausgestaltung einzelner Maßnahmen kann es hierbei zu Zielkonflikten kommen. Denn jede Unterstützung für informell geleistete unbezahlte Sorgearbeit droht einen Anreiz dafür zu setzen, dass Frauen und Männer den eingeübten Rollenmodellen folgen, und kann Frauen folglich weiterhin in ökonomische Sackgassen führen. Daher ist bei jeder Anerkennung und ökonomischen Absicherung privater Sorgearbeit die Gefahr einer geschlechterstereotypisierenden Arbeitsteilung zu berücksichtigen. Dieser kann beispielsweise begegnet werden, indem die Perspektive von Männern beharrlich einbezogen und gleichberechtigt berücksichtigt wird. Männer werden zunehmend mit widersprüchlichen Rollenerwartungen zwischen moderner Väterlichkeit und traditioneller Männlichkeit konfrontiert (Possinger 2013). Es stellt ein wichtiges Ziel der gleichstellungsorientierten Gestaltung von Erwerbs- und Sorgearbeit dar, Männern zu ermöglichen, dass sie informelle Sorgearbeit leisten können, ohne dabei stereotypisierender Abwehr zu begegnen und in – vielen Frauen altbekannte – ökonomische Sackgassen zu geraten. Das Erwerb-und-Sorge-Modell muss unabhängig vom Geschlecht gelebt werden können.

Aufgabe von Gleichstellungspolitik ist nicht, Menschen das Erwerb-und-Sorge-Modell vorzuschreiben. Es ist aber verfassungsrechtlicher Auftrag, auch dieses Lebensmodell zu ermöglichen und insbesondere Rahmenbedingungen zu schaffen, die es Menschen möglich machen, gleichberechtigt an der Erwerbsarbeit teilzuhaben, ohne dafür auf private Sorgearbeit verzichten zu müssen.

V. Gleichstellungspolitische Ziele

Aus dem gleichstellungspolitischen Leitbild – gleiche Verwirklichungschancen unabhängig vom Geschlecht und mit einer entsprechenden Verteilung von Chancen und Risiken im Lebensverlauf – ergeben sich konkrete gleichstellungspolitische Zielsetzungen für die Gestaltung der Erwerbs- und Sorgearbeit. Gleichstellung setzt demnach voraus: die Möglichkeit einer gleichberechtigten und partnerschaftlichen Teilhabe an der Erwerbsarbeit für alle, insbesondere auch für Frauen; die Möglichkeit einer gleichen und partnerschaftlichen Beteiligung von Männern an Aufgaben der privaten Sorgearbeit; die Möglichkeit, Erwerbs- und Sorgearbeit im Lebensverlauf zu verbinden (Erwerb-und-Sorge-Modell).

Der Gleichstellungspolitik stellt sich damit die Aufgabe, auf unterschiedlichen Handlungsfeldern eine Vielfalt gleichstellungspolitischer Ziele zu verbinden (vgl. Pimminger 2015b):

Eigenständige wirtschaftliche Sicherung durch gleichberechtigte Integration in die Erwerbsarbeit

Dieses Ziel setzt die gleichwertige Integration in das Erwerbsleben unabhängig vom Geschlecht voraus und hat Konsequenzen für die Gleichbehandlung und Gleichstellung der Geschlechter beim Zugang zur abhängigen und selbstständigen Erwerbsarbeit (siehe C.I, C.III, C.IX und D.III.3), beim beruflichen Aufstieg in Führungspositionen (siehe C.I.3) und bei der Weiterbildung und beruflichen Entwicklung (siehe C.II). Es erfordert außerdem eine Aufwertung weiblich dominierter Tätigkeiten in SAHGE-Berufen und die Verbesserung der Entwicklungsmöglichkeiten in diesen Berufsfeldern (siehe C.IV).

Eigenständige wirtschaftliche Sicherung durch soziale Absicherung für unbezahlte Sorgearbeit

Für Phasen der Unterbrechung oder Verringerung der Erwerbsarbeit bei unbezahlter Sorgearbeit – insbesondere im Rahmen arbeitsteiliger Betreuungssettings für Kinder, aber auch für pflegebedürftige Personen – ist eine soziale Absicherung der Risiken, die mit dieser Sorgearbeit verbunden sind, erforderlich (siehe C.I.1.c, C.V.2 und 3, C.VI.2.b). Hierfür bedarf es auch eigenständiger Zugänge zur Sozialversicherung (siehe C.III.2.b, C.IV, C.IX und C.X).

Eigenständige wirtschaftliche Sicherung im Alter

Zur Stärkung der wirtschaftlichen Selbstständigkeit von Sorgearbeitenden sind hinreichende eigenständige Ansprüche auf Alterssicherung erforderlich; bei niedrigen Rentenansprüchen sollte ein nachsorgender sozialer Ausgleich greifen (siehe C.X).

Partnerschaftliche Geschlechterverhältnisse und Auflösung von Geschlechterstereotypen

Zwischen Diskriminierung und Geschlechterstereotypen besteht ein enger Zusammenhang: Solange tatsächliche Verwirklichungschancen in der Erwerbsarbeit sich an einem stereotyp männlichen Bild von Normalität und Führung orientieren, wird eine berufliche Karriere für Personen, die informelle Verantwortung für Sorgearbeit übernehmen oder übernommen haben, mit hohen Barrieren verbunden sein. Ähnliches gilt für die Übernahme privater Sorgearbeit; solange die Sorgearbeit mit einem stereotyp weiblichen Bild verbunden wird, bleiben die Verwirklichungschancen aller Menschen beschränkt. Insgesamt muss es ein wichtiges gleichstellungspolitisches Ziel bleiben, dass die Verwirklichungschancen in der Erwerbs- und Sorgearbeit nicht von Geschlechterstereotypen abhängen, sondern auf den individuellen Fähigkeiten gründen (siehe C.I, C.IV, C.V und C.VI).

Gleiche Verteilung der unbezahlten Sorgearbeit unabhängig vom Geschlecht

Die Förderung einer stärkeren Übernahme von Sorgearbeit durch Männer ist ein wichtiges gleichstellungspolitisches Ziel. Dies gilt auch für die gleiche Partizipation von Männern in SAHGE-Berufen und entsprechende berufliche Tätigkeiten (siehe C.IV).

Vereinbarkeit von gutem Leben, Sorge- und Erwerbsarbeit

Wenn es allen Menschen möglich werden soll, Erwerbs- und Sorgearbeit im Lebensverlauf zu verbinden, muss Erwerbsarbeit grundsätzlich so gestaltet sein, dass die Sorgearbeit mitgedacht ist – auch und gerade für Männer. Strukturen im Erwerbsleben müssen Elternschaft und Sorge für pflegebedürftige Personen von Beginn an berücksichtigen und berufliche Entwicklung und Karriere unabhängig davon ermöglichen. Dies gilt sowohl für die abhängige als auch für die selbstständige Erwerbstätigkeit (siehe C.I und C.III). Insbesondere muss eine

berufliche Karriere auch für Personen möglich sein, die informelle Verantwortung für Sorgearbeit übernehmen oder übernommen haben.

Dieses Ziel hat insbesondere Konsequenzen für die Arbeitszeitgestaltung; sie muss lebenslauforientiert Flexibilität und Arbeitszeitsouveränität ermöglichen sowie Überforderung und Gesundheitsgefahren begegnen. Wenn Erwerbs- und Sorgearbeit nach individuellen und familiären Bedürfnissen gestaltet werden kann, bietet dies auch Chancen, Zeit für Selbstsorge, Freizeit und Muße gleichberechtigt im Lebensverlauf und zwischen den Geschlechtern zu verteilen. Dies setzt voraus, dass Vorstellungen von beruflicher Kompetenz nicht länger mit einem bestimmten Vollzeitmodell verbunden sind, sondern dass sie auch Führen in Teilzeit und darüber hinaus eine Vielfalt an Vollzeitmodellen einschließen (siehe C.I.1).

Zu den Erwerbsarbeitsstrukturen, die die Vereinbarkeit von gutem Leben, Sorge- und Erwerbsarbeit ermöglichen, gehört auch die Flexibilität beim Wechsel zwischen Erwerbsarbeit und unbezahlter Sorgearbeit. Insbesondere der Wiedereinstieg nach sorgearbeitsbedingten Erwerbsunterbrechungen muss ohne Nachteile möglich sein (siehe C.VIII).

Qualitativ hochwertige und (auch finanziell) zugängliche Betreuungs- und Pflegeinfrastruktur

Um das Erwerb-und-Sorge-Modell für Eltern zu ermöglichen, bedarf es der Grundlage einer breiten Infrastruktur mit qualitativ hochwertigen und bedarfsgerechten Angeboten, die flexibel und allen zugänglich sind, und zwar sowohl für die Betreuung und Erziehung von Kindern als auch für die Sorge für pflegebedürftige Personen. Insbesondere für die Pflege müssen professionelle Pflegeleistungen und informelle Pflegeverantwortung stärker differenziert werden; ein wichtiges gleichstellungspolitisches Ziel ist hier die Entwicklung arbeitsteiliger Betreuungssettings, in denen sich informell und professionell Pflegende ergänzen. Auch Angebote für entlastende professionelle haushaltsnahe Dienstleistungen müssen so gestaltet sein, dass die Haushalte diese in Anspruch nehmen können, ohne auf prekäre und gesundheitsschädliche Beschäftigung angewiesen zu sein (siehe C.V und C.VI).

Gleicher Lohn für gleiche und gleichwertige Arbeit

Für gleiche sowie gleichwertige Tätigkeiten von Frauen und Männern muss gleiches Entgelt bezahlt werden. Dies schließt gleiche Bezahlung für gleichwertige Tätigkeiten an Arbeitsplätzen ein, die überwiegend weiblich oder überwiegend männlich konnotiert sind (siehe C.I.2). Dies gilt auch auf einer gesellschaftlichen Ebene; insbesondere Auf- und Neubewertungen für die SAHGE-Berufe sind ein wichtiges gleichstellungspolitisches Ziel (siehe C.VI).

Abbau von Diskriminierung und Schutz vor geschlechtsbezogener Gewalt

Grundvoraussetzung gleicher Verwirklichungschancen ist, dass der Zugang zur Erwerbsarbeit, die Möglichkeiten der Übernahme von Sorgearbeit, berufliche Aufstiegs- und Entwicklungschancen, das Entgelt und die Arbeitsbedingungen, die Verwirklichung der Vereinbarkeit von Erwerbs- und Sorgearbeit mit gutem Leben sowie die eigenständige wirtschaftliche Sicherung unabhängig vom Geschlecht gewährleistet sind (siehe C.I). Der Abbau fortbestehender Diskriminierung ist also ein zentrales gleichstellungspolitisches Ziel. Für die selbstständige Erwerbsarbeit setzt dies beispielsweise voraus, dass der Zugang zu Kapital diskriminierungsfrei gewährleistet ist (siehe C.III.1).

Partnerschaftlichkeit ist unmöglich, wo Diskriminierung und geschlechtsbezogene Gewalt stattfinden. Der Schutz vor geschlechtsbezogener Gewalt ist Grundvoraussetzung, um Verwirklichungschancen tatsächlich zu nutzen und Aushandlungsprozesse in Familien und Paarbeziehungen partnerschaftlich zu bewältigen (siehe D.II).

Literaturverzeichnis Kapitel B

Abel-Koch, Jennifer (2014): Gründerinnen holen auf – Selbstständigkeit als Weg in die Erwerbstätigkeit. KfW Research – Fokus Volkswirtschaft 71, Frankfurt am Main: KfW, https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-Nr.-71-September-2014.pdf (Abruf: 21.10.2016).

ADS – Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2015): Gleiche Rechte – gegen Diskriminierung aufgrund des Geschlechts. Bericht der unabhängigen Expert_innenkommission der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Berlin, http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Handlungsempfehlungen_Kommission_Geschlecht.html (Abruf: 19.10.2016).

Agentur für Querschnittsziele im ESF (2016): Entwicklung der Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern 2009–2014 in Prozent, Berlin, http://www.esf-querschnittsziele.de/fileadmin/DATEN/Gleichstellung/erwerbstaetigkeit_2009-2014.pdf (Abruf: 07.09.2016).

Albert, Mathias/Hurrelmann, Klaus/Quenzel, Gudrun/TNS Infratest Sozialforschung (2016): 17. Shell Jugendstudie. Jugend 2015, Hamburg: Deutsche Shell Holding GmbH.

Auer, Wolfgang/Danzer, Natalia (im Erscheinen): Fixed-Term Employment and Fertility: Evidence from German Micro Data. CESifo Economic Studies, https://www.cesifo-group.de/ifoHome/publications/docbase/details.html?docId=19171916 (Abruf: 25.10.2016).

Baethge, Martin/Baethge-Kinsky, Volker (2017): Entwicklung des Arbeitsmarktes unter geschlechtsspezifischen Aspekten. Expertise im Rahmen des Zweiten Gleichstellungsberichts der Bundesregierung, Veröffentlichung in Vorbereitung, http://www.gleichstellungsbericht.de.

BARMER GEK (2015): BARMER GEK Pflegereport 2015. Schwerpunkt: Pflegen zu Hause. Erarbeitet von Heinz Rothgang/Thomas Kalwitzki/Rolf Müller/Rebecca Runte/Rainer Unger. Schriftenreihe zur Gesundheitsanalyse 36, Berlin, http://presse.barmer-gek.de/barmer/web/Portale/Presseportal/Subportal/Presseinformationen/Aktuelle-Pressemitteilungen/151117-Pflegereport/PDF-BARMER-GEK-Pflegereport-2015,property=Data.pdf (Abruf: 25.11.2015).

Beblo, Miriam (2012): Der Einfluss institutioneller Rahmenbedingungen auf die Arbeitsteilung von Paaren. In: Hans, Bertram/Bujard, Martin (Hg.): Zeit, Geld, Infrastruktur – zur Zukunft der Familienpolitik. Soziale Welt – Sonderband 19, Baden-Baden: Nomos, S. 193–208.

Beblo, Miriam/Beninger, Denis (2013): Wie teilen Paare wirklich? Ergebnisse einer experimentellen Studie zu Geldaufteilung und Geldverwendung. In: Spangenberg, Ulrike/Wersig, Maria (Hg.): Geschlechtergerechtigkeit steuern. Perspektivenwechsel im Steuerrecht. HWR Berlin Forschung 54/55, Berlin: edition sigma, S. 113–129, https://www.wiso.uni-hamburg.de/fileadmin/sozialoekonomie/vwl/amg/Beblo_Publikationen/Wie_teilen_Paare_wirklich_-_Beblo__Beninger_-_2013.pdf (Abruf: 26.10.2016).

Beckmann, Sabine (2016): Sorgearbeit (Care) und Gender. Expertise zum Siebten Altenbericht der Bundesregierung. Expertisen zum Siebten Altenbericht der Bundesregierung. Herausgegeben von Jenny Block, Christine Hagen und Frank Berner, Berlin: DZA – Deutsches Zentrum für Altersfragen, https://www.siebter-altenbericht.de/expertisen-zum-siebten-altenbericht.html (Abruf: 15.11.2016).

Berghahn, Sabine (2006): Ergebnisse des Forschungsprojekts „Ernährermodell“. Kurzfassung. Unter Mitarbeit von Annegret Künzel, Petra Rostock, Maria Wersig, Antje Asmus und Julia Reinelt, Berlin: Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft, http://web.fu-berlin.de/ernaehrermodell/kurzfassungmitlogo.pdf (Abruf: 25.10.2016).

Berghahn, Sabine/Wersig, Maria (Hg.) (2013): Gesicherte Existenz? Gleichberechtigung und männliches Ernährermodell in Deutschland, Baden-Baden: Nomos.

Bernhardt, Janine (2015): Familienpolitische Leistungen in Betrieben und ihre Rolle für die Aufteilung von Erwerbs- und Familienarbeit. In: *Neue Zeitschrift für Familienrecht (NZFam)* 2 (23), S. 1085–1088.

Bertram, Hans/Deuflhard, Carolin (2015): Die überforderte Generation. Arbeit und Familie in der Wissensgesellschaft, Leverkusen: Barbara Budrich.

Bestmann, Beate/Wüstholz, Elisabeth/Verheyen, Frank (2014): Pflegen: Belastung und sozialer Zusammenhalt. Eine Befragung zur Situation von pflegenden Angehörigen. WINEG Wissen 04, Hamburg: WINEG – Wissenschaftliches Institut der TK für Nutzen und Effizienz im Gesundheitswesen, https://www.tk.de/centaurus/servlet/contentblob/699766/Datei/140122/Bestmann-Pflegen-Belastung-und-sozialer-Zusammenhalt-2014.pdf (Abruf: 30.11.2016).

BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (2016): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2016. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, Bonn, https://www.bibb.de/dokumente/pdf/bibb_datenreport_2016.pdf (Abruf: 25.10.2016).

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2016 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2016), http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2016/2016-10-31_BMAS_Alterssicherungsbericht_2016.pdf (Abruf: 28.11.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2004): Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland. Im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Projektleitung: Ursula Müller, Monika Schröttle, Berlin, http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/publikationen,did=20560.html (Abruf: 01.06.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2008): Dokumentation der Tagung „Eigenverantwortung, private und öffentliche Solidarität – Rollenleitbilder im Familien- und Sozialrecht im Europäischen Vergleich“. Forschungsreihe Band 3. In Zusammenarbeit mit: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht. Villa Vigoni, Como, Italien, 04.–06.10.2007, Baden-Baden: Nomos, http://www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BMFSFJ/FR-Band-3-Villa-vigoni-rollenleitbilder-im-familien-und-sozialrecht-forschungsband_113530.html (Abruf: 04.04.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2010): Perspektive Wiedereinstieg. Ziele, Motive und Erfahrungen von Frauen vor, während und nach dem beruflichen Wiedereinstieg. Sinus Sociovision, 4. Aufl. Erarbeitet von Katja Wippermann/Carsten Wippermann, Berlin, http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Perspektive-Wiedereinstieg-Ziele-Motive-Erfahrungen,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf (Abruf: 29.11.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2011): Gender Pension Gap. Entwicklung eines Indikators für faire Einkommensperspektiven von Frauen und Männern, Berlin, http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/gender-pension-gap,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf (Abruf: 07.09.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2012): Ausgeübte Erwerbstätigkeit von Müttern. Erwerbstätigkeit, Erwerbsumfang und Erwerbsvolumen 2010. Dossier, Berlin, http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationsliste,did=185782.html (Abruf: 11.08.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2014a): Partnerschaft und Ehe – Entscheidungen im Lebensverlauf. Einstellungen, Motive, Kenntnisse des rechtlichen Rahmens. Sinus Sociovision. Projektleitung und Autor: Carsten Wippermann. Unter Mitarbeit von Silke Borgstedt und Heike Möller-Slawinski, Berlin, http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Partnerschaft-und-Ehe,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf (Abruf: 27.10.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2014b): Dossier Müttererwerbstätigkeit. Erwerbstätigkeit, Erwerbsumfang und Erwerbsvolumen 2012, Berlin, https://www.bmfsfj.de/blob/94262/14f3ce302d2517061d2aefc9e85b77da/muettererwerbstaetigkeit-dossier-data.pdf (Abruf: 20.10.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2015): Transparenz für mehr Entgeltgleichheit. Einflüsse auf den Gender Pay Gap (Berufswahl, Arbeitsmarkt, Partnerschaft, Rollenstereotype) und Perspektiven der Bevölkerung für Lohngerechtigkeit zwischen Frauen und Männern. Erarbeitet von Carsten Wippermann, Berlin, https://www.bmfsfj.de/blob/95400/82d8c89547a7c9e83dff8d26410c6348/transparenz-fuer-mehr-entgeltgleichheit-data.pdf (Abruf: 17.11.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2016a): 3. Atlas zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland, Berlin.

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2016b): Die Quote wirkt. Interaktives Datentool, https://www.bmfsfj.de/quote/(Abruf: 21.10.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2016c): Berufsspezifische Lebenserwerbseinkommen von Frauen und Männern in Deutschland. Untersuchung des Hamburgischen WeltWirtschaftsInstituts im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Erarbeitet von Christina Boll/Malte Jahn/Johannes Puckelwald.

BMG – Bundesministerium für Gesundheit (2011): Abschlussbericht zur Studie „Wirkungen des Pflege-Weiterentwicklungsgesetzes“. Bericht zu den Repräsentativerhebungen im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit. Von TNS Infratest Sozialforschung, München, Berlin: Bundesministerium für Gesundheit, http://www.tns-infratest.com/SoFo/_pdf/2011_Abschlussbericht_Wirkungen_des_Pflege-Weiterentwicklungsgesetzes.pdf (Abruf: 16.08.2016).

Bögenhold, Dieter/Fachinger, Uwe (2015): Editorial. In: Sozialer Fortschritt 64 (9-10), S. 207–209.

Böhmer, Michael/Weisser, Johannes (2015): Lohneinkommensentwicklungen 2020. Eine Vorausberechnung der Einkommensentwicklung in Branchen, Haushalten und Einkommensgruppen für Deutschland, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/lohneinkommensentwicklungen-2020/ (Abruf: 25.10.2016).

Boll, Christina (2015): Entstehung des Gender Pay Gaps im Lebensverlauf. In: *Neue Zeitschrift für Familienrecht (NZFam)* 2 (23), S. 1089–1093.

Boll, Christina (2017): Die Arbeitsteilung im Paar – Theorien, Wirkungszusammenhänge, Einflussfaktoren und exemplarische empirische Evidenz. Expertise im Rahmen des Zweiten Gleichstellungsberichts der Bundesregierung, Veröffentlichung in Vorbereitung, http://www.gleichstellungsbericht.de/.

Boll, Christina/Hüning, Hendrik/Leppin, Julian/Puckelwald, Johannes (2015): Potenzielle Auswirkungen des Mindestlohnes auf den Gender Pay Gap in Deutschland – eine Simulationsstudie. HWWI Policy Paper 89, http://www.hwwi.org/uploads/tx_wilpubdb/HWWI_Policy_Paper_89_final.pdf (Abruf: 17.11.2016).

Bonin, Holger/Fichtl, Anita/Rainer, Helmut/Spieß, C. Katharina/Stichnoth, Holger/Wrohlich, Katharina (2013): Zentrale Resultate der Gesamtevaluation familienbezogener Leistungen. In: *DIW Wochenbericht* 80 (40), S. 3–13, http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.428680.de/13-40-1.pdf (Abruf: 27.10.2016).

bpb – Bundeszentrale für politische Bildung (2016): Datenreport 2016. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn: Statistisches Bundesamt; Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Datenreport/Downloads/Datenreport2016.pdf?__blob=publicationFile (Abruf: 15.09.2016).

Brettschneider, Antonio/Klammer, Ute (2016): Lebenswege in die Altersarmut. Biografische Analysen und sozialpolitische Perspektiven. Sozialpolitische Schriften 94, Berlin: Duncker & Humblot.

Bröckel, Miriam/Andreß, Hans-Jürgen (2015): The Economic Consequences of Divorce in Germany: What Has Changed since the Turn of the Millennium? In: *Comparative Population Studies* 40 (3), S. 277–312, http://www.comparativepopulationstudies.de/index.php/CPoS/article/view/182 (Abruf: 13.10.2016).

Bundesregierung (2002): Bericht der Bundesregierung zur Berufs- und Einkommenssituation von Frauen und Männern. BT-Drucksache 14/8952, Berlin, http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/14/089/1408952.pdf (Abruf: 25.10.2016).

Bundesregierung (2011): Neue Wege – Gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf. Erster Gleichstellungsbericht. BT-Drucksache 17/6240, Berlin, http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Erster-Gleichstellungsbericht-Neue-Wege-Gleiche-Chancen,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf (Abruf: 23.06.2015).

Bundesregierung (2016a): Siebter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland. Sorge und Mitverantwortung in der Kommune – Aufbau und Sicherung zukunftsfähiger Gemeinschaften. Und Stellungnahme der Bundesregierung. BT-Drucksache 18/10210, Berlin, http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/102/1810210.pdf (Abruf: 15.11.2016).

Bundesregierung (2016b): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016. Entwurf, Stand 30. Mai 2016, Berlin, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Nachhaltigkeit/0-Buehne/2016-05-31-download-nachhaltigkeitsstrategie-entwurf.html (Abruf: 18.11.2016).

Bundestagsfraktionen CDU/CSU, FDP (2012): Geschlechtergerechtigkeit im Lebensverlauf. Antrag der Abgeordneten Dorothee Bär, Markus Grübel, Nadine Schön (St. Wendel), Peter Altmaier, Ingrid Fischbach, Norbert Geis, Thomas Jarzombek, Ewa Klamt, Katharina Landgraf, Stefan Müller (Erlangen), Michaela Noll, Eckhard Pols, Erwin Rüddel, Dr. Peter Tauber, Marcus Weinberg (Hamburg), Elisabeth Winkelmeier-Becker, Volker Kauder, Gerda Hasselfeldt und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Miriam Gruß, Nicole Bracht-Bendt, Florian Bernschneider, Sibylle Laurischk, Jörg von Polheim, Patrick Meinhardt, Michael Kauch, Rainer Brüderle und der Fraktion der FDP. BT-Drucksache 17/8879, Berlin, http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/088/1708879.pdf (Abruf: 15.09.2016).

Busch-Heizmann, Anne (2015): Frauenberufe, Männerberufe und die „Drehtür". Ausmaß und Implikationen für West- und Ostdeutschland. In: *WSI Mitteilungen* 67 (08), S. 571–582, http://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen_62503_62553.htm (Abruf: 25.10.2016).

Buschner, Andrea (2015): Rechtliche und soziale Elternschaft in Regenbogenfamilien. In: *Neue Zeitschrift für Familienrecht (NZFam)* 2 (23), S. 1103–1107.

Bußmann, Sebastian (2015): Fachkräfteengpässe in Unternehmen. Geschlechterunterschiede in Engpassberufen, Köln: IW – Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V., http://www.kofa.de/fileadmin/Dateiliste/Publikationen/Studien/Fachkraefteengpaesse_in_Unternehmen_2015_Die_Altersstruktur_in_Engpassberufen.pdf (Abruf: 20.09.2016).

Destatis – Statistisches Bundesamt (2013): Geburtentrends und Familiensituation in Deutschland. Erarbeitet von Olga Pötzsch/Julia Weinmann/Thomas Haustein, Wiesbaden, https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/HaushalteMikrozensus/Geburtentrends.html (Abruf: 25.10.2016).

Destatis – Statistisches Bundesamt (2015a): Wie die Zeit vergeht. Ergebnisse zur Zeitverwendung in Deutschland 2012/2013, Wiesbaden, https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2015/zeitverwendung/Pressebroschuere_zeitverwendung.pdf?__blob=publicationFile (Abruf: 14.09.2016).

Destatis – Statistisches Bundesamt (2015b): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Haushalte und Familien: Ergebnisse des Mikrozensus. 2014, Wiesbaden, https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/HaushalteMikrozensus/HaushalteFamilien2010300147004.pdf (Abruf: 02.10.2015).

Destatis – Statistisches Bundesamt (2015c): Pflegestatistik 2013. Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung. Deutschlandergebnisse, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Gesundheit/Pflege/PflegeDeutschlandergebnisse5224001139004.pdf?__blob=publicationFile (Abruf: 14.09.2016).

Destatis – Statistisches Bundesamt (2016a): Frauenanteil in Führungsetagen unverändert bei 29 %. Pressemitteilung, 07.03.2016, https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/03/PD16_075_122.html (Abruf: 13.09.2016).

Destatis – Statistisches Bundesamt (2016b): Verdienstunterschied zwischen Frauen und Männern in Deutschland bei 21 %. Pressemitteilung Nr. 097 vom 16.03.2016, Wiesbaden, https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/03/PD16_097_621.html (Abruf: 25.10.2016).

Destatis – Statistisches Bundesamt (2016c): Arbeitsmarkt auf einen Blick. Deutschland und Europa, Wiesbaden, https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetige/BroeschuereArbeitsmarktBlick.html (Abruf: 25.10.2016).

Dienel, Christiane (2004): Eltern, Kinder und Erwerbsarbeit. Die EU als familienpolitischer Akteur. In: Leitner, Sigrid/Ostner, Ilona/Schratzenstaller, Margit (Hg.): Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnis im Umbruch. Was kommt nach dem Ernährermodell? Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien 7/2003, Wiesbaden: VS, S. 285–307.

Diener, Katharina/Götz, Susanne/Schreyer, Franziska/Stephan, Gesine (2013): Lange Erwerbsunterbrechungen von Frauen: Beruflicher Wiedereinstieg mit Hürden. IAB-Kurzbericht 24/2013, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, http://doku.iab.de/kurzber/2013/kb2413.pdf (Abruf: 28.11.2016).

Diener, Katharina/Götz, Susanne/Schreyer, Franziska/Stephan, Gesine/Lenhart, Julia/Nisic, Natascha/Stöhr, Julia (2015): Rückkehr ins Berufsleben nach familienbedingter Unterbrechung. Befunde der Evaluation der zweiten Förderperiode des ESF-Programms „Perspektive Wiedereinstieg“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. IAB-Forschungsbericht 7/2015, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, http://doku.iab.de/forschungsbericht/2015/fb0715.pdf (Abruf: 28.11.2016).

Döge, Peter (2002): Managing Gender. Gender Mainstreaming als Gestaltung von Geschlechterverhältnissen. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* (B 33–34), S. 9–16, http://www.bpb.de/apuz/26766/managing-gender?p=all (Abruf: 15.09.2016).

Duvander, Ann-Zofie/Ferrarini, Tommy (2013): Sweden’s Family Policy under Change: Past, Present, Future, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, http://library.fes.de/pdf-files/id/10232.pdf (Abruf: 15.09.2016).

DZA – Deutsches Zentrum für Altersfragen (2012): Männer in der Pflege älterer Angehöriger. *Informationsdienst Altersfragen* 39 (4), https://www.dza.de/fileadmin/dza/pdf/Heft_04_2012_Juli_August_2012_gekuerzt_PW.pdf (Abruf: 28.11.2016).

DZA – Deutsches Zentrum für Altersfragen (2016): Deutscher Alterssurvey 2014. Zentrale Befunde, Berlin, https://www.dza.de/fileadmin/dza/pdf/DEAS2014_Kurzfassung.pdf (Abruf: 24.10.2016).

EBG – Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (2012): Absicherung unbezahlter Care-Arbeit von Frauen und Männern. Anpassungsbedarf des Sozialstaats in Zeiten sich ändernder Arbeitsteilung, Bern, http://www.ebg.admin.ch/themen/00008/00465/index.html?lang=de (Abruf: 02.05.2016).

EIGE – Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen (2015): Gender gap in pensions in the EU. Research note to the Latvian Presidency, Vilnius, http://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/MH0415087ENN_Web.pdf (Abruf: 15.09.2016).

Engelbrech, Gerhard (2005): Mindereinkommen von Frauen. Analysen zu Berufsstart und den ersten Berufsjahren. In: *WSI Mitteilungen* 57 (11), S. 624–630, http://www.boeckler.de/wsimit_2005_11_engelbrecht.pdf (Abruf: 25.10.2005).

Enste, Dominik (2016): Arbeitsplatz Privathaushalt. IW-Kurzberichte 45, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft Köln, http://www.iwkoeln.de/studien/iw-kurzberichte/beitrag/dominik-enste-arbeitsplatz-privathaushalt-295664 (Abruf: 26.10.2016).

Esping-Andersen, Gøsta (1990): The three worlds of welfare capitalism, Princeton, N.J: Princeton University Press.

EU KOM – Europäische Kommission (2007): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Bekämpfung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles. 18.07.2007. KOM(2007)424, Brüssel, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:52007DC0424 (Abruf: 25.10.2015).

EU KOM – Europäische Kommission (2016): Strategisches Engagement für die Gleichstellung der Geschlechter (2016–2019), Brüssel, http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/document/files/strategic_engagement_de.pdf (Abruf: 29.11.2016).

EU Parl – Europäisches Parlament (2016): Gleichstellung der Geschlechter und Stärkung von Frauen im digitalen Zeitalter. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 28. April 2016 zur Gleichstellung der Geschlechter und Stärkung von Frauen im digitalen Zeitalter (2015/2007(INI)), P8_TA(2016)0204, Brüssel, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0204+0+DOC+PDF+V0//DE (Abruf: 25.10.2016).

Fachinger, Uwe (2014): Selbständige als Grenzgänger des Arbeitsmarkes. Fragen der sozialen Sicherung. In: Gather, Claudia/Biermann, Ingrid/Schürmann, Lena/Ulbricht, Susan/Zipprian, Heinz (Hg.): Die Vielfalt der Selbständigkeit. Sozialwissenschaftliche Beiträge zu einer Erwerbsform im Wandel. HWR Berlin Forschung 58/59, Berlin: edition sigma, S. 111–134.

FRA – Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2014): LGBT-Erhebung in der EU. Erhebung unter Lesben, Schwulen, Bisexuellen und Transgender-Personen in der Europäischen Union. Ergebnisse auf einen Blick, Wien, http://fra.europa.eu/sites/default/files/eu-lgbt-survey-results-at-a-glance_de.pdf (Abruf: 19.10.2016).

Franzen, Jannik/Sauer, Arn (2010): Benachteiligung von Trans*Personen, insbesondere im Arbeitsleben. Expertise im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes, http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Expertisen/Expertise_Benachteiligung_von_Trans_personen.pdf?__blob=publicationFile (Abruf: 08.10.2015).

Fraser, Nancy (1994): After the Family Wage: Gender Equity and Social Welfare. In: *Political Theory* 22 (4), S. 591–618.

Frey, Regina/Flörcken, Talke (2011): Gender-Aspekte in der betrieblichen Weiterbildung, Berlin: Agentur für Gleichstellung im ESF, http://www.esf-gleichstellung.de/fileadmin/data/Downloads/Aktuelles/expertise_betriebliche_weiterbildung.pdf (Abruf: 15.09.2016).

Frick, Joachim R./Grabka, Markus M./Groh-Samberg, Olaf/Hertel, Florian R./Tucci, Ingrid (2009): Alterssicherung von Personen mit Migrationshintergrund. Endbericht zum Auftrag des BMAS, Projektgruppe „Soziale Sicherheit und Migration“, Berlin: DIW Berlin, http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/forschungsbericht-f398.pdf?__blob=publicationFile (Abruf: 11.08.2016).

Frommert, Dina/Heien, Thorsten/Loose, Brigitte L. (2013): Auswirkungen von Kindererziehung auf Erwerbsbiografien und Alterseinkommen von Frauen. In: *WSI Mitteilungen* (5), S. 338–349, http://www.boeckler.de/wsimit_2013_05_frommert.pdf (Abruf: 25.10.2016).

Fuchs-Rechlin, Kirsten/Kaufhold, Gundula/Thuilot, Mareike/Webs, Tanja (2014): Kommunale Bedarfserhebungen. Der regionalspezifische Betreuungsbedarf U3 und seine Bedingungsfaktoren. Kapitel 8: Der Einfluss des Betreuungsgeldes auf die Betreuungsentscheidung von Eltern, Dortmund: TU Dortmund; DJI, http://aktiv-gegen-armut.de/fileadmin/user_upload/IB_Aktiv_Gegen_Armut/Kinderarmut/Betreuungsgeld_DJI-Studie_07_14.pdf (Abruf: 16.11.2016).

Gärtner, Debora (2016): Die ökonomische Situation nach Trennung oder Scheidung in Deutschland und Österreich im Vergleich. Kurzexpertise der Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa, Frankfurt am Main: ISS – Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V., http://www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.de/uploads/tx_aebgppublications/2016_Kex_Scheidung_DE.pdf (Abruf: 25.10.2016).

Gather, Claudia/Biermann, Ingrid/Bliemeister, Patricia/Langowski, Judith/Schürmann, Lena/Trenkmann, Jeannette (2017): (Solo-)Selbstständigkeit als gleichstellungspolitische Herausforderung. Expertise für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Veröffentlichung in Vorbereitung, http://www.gleichstellungsbericht.de.

Geyer, Johannes/Schulz, Erika (2014): Who cares? Die Bedeutung der informellen Pflege durch Erwerbstätige in Deutschland. In: *DIW Wochenbericht* 81 (14), S. 294–301, http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.441657.de/14-14-2.pdf (Abruf: 30.11.2016).

Grunow, Daniela/Müller, Dana (2012): Kulturelle und strukturelle Faktoren bei der Rückkehr in den Beruf: ostdeutsche, westdeutsche und ost-west-mobile Mütter im Vergleich. IAB-Discussion Paper 2/2012, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, http://doku.iab.de/discussionpapers/2012/dp0212.pdf (Abruf: 27.10.2015).

Hauser, Richard (2015): Alleinerziehende kommen zu kurz. Zunehmende Betroffenheit von Armut – Vorschläge zur Milderung des Problems. In: *Soziale Sicherheit* 64 (5), S. 193–200.

Hausmann, Ann-Christin/Kleinert, Corinna (2014): Männer- und Frauendomänen kaum verändert. IAB-Kurzbericht 9, Nürnberg: IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, http://doku.iab.de/kurzber/2014/kb0914.pdf (Abruf: 16.11.2016).

Henry-Huthmacher/Schmitz, Marcus (2010): Väter zwischen Karriere und Familie. Zukunftsforum Politik, Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, http://www.kas.de/wf/doc/kas_18701-544-1-30.pdf?100303160059 (Abruf: 25.10.2016).

Hinz, Thomas/Gartner, Hermann (2005): Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern in Branchen, Berufen und Betrieben. IAB Discussion Paper 4/2005, http://doku.iab.de/discussionpapers/2005/dp0405.pdf (Abruf: 27.10.2016).

Hirsch, Boris/König, Marion/Möller, Joachim (2013): Is There a Gap in the Gap? Regional Differences in the Gender Pay Gap. In: *Scottish Journal of Political Economy* 60 (4), S. 412–439.

Hoherz, Stefanie (2014): Maternity Leave in the Context of Couples: The impact of both partners' characteristics and employment experiences on mothers' re-entry into the labour markets. SOEP papers on multidisciplinary panel data research 647, Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.462369.de/diw_sp0647.pdf (Abruf: 23.10.2015).

Holst, Elke/Wieber, Anna (2014): Bei der Erwerbstätigkeit der Frauen liegt Ostdeutschland vorn. In: *DIW Wochenbericht* (40), S. 967–976, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.483778.de/14-40-5.pdf (Abruf: 25.10.2016).

IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (2013): Befristete Beschäftigung – Aktuelle Zahlen aus dem Betriebspanel 2012, Nürnberg, http://doku.iab.de/aktuell/2013/befristung_2012.pdf (Abruf: 25.10.2016).

IAQ – Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen (2016): Gender Time Gap in Deutschland. Frauen zahlen den Preis für ein funktionierendes Familienleben, Duisburg, http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsbedingungen/Datensammlung/PDF-Dateien/abbV20_Grafik_Monat_08_2016.pdf (Abruf: 25.10.2016).

IGES Institut (2014): Einfluss ehe- und familienbezogener Maßnahmen und Leistungen auf die Erwerbsbeteiligung von Müttern. Ergänzende Auswertungen der für die Evaluation ehe- und familienbezogener Leistungen in der Alterssicherung erhobenen Befragungsdaten, Berlin, http://www.iges.com/e6/e1621/e10211/e8885/e9429/e9431/e9433/attr_objs9434/IGES_Auswertungen_Evaluation_ehe-undfamilienbez_Leistungen_Alterssicherung_WEB_ger.pdf (Abruf: 30.11.2016).

iwd – Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2016): Unehelich – na und?, https://www.iwd.de/artikel/unehelich-na-und-291746/, zuletzt aktualisiert am 18.07.2016 (Abruf: 25.10.2016).

Jochmann-Döll, Andrea/Tondorf, Karin (2013): Nach Leistung, Eignung und Befähigung? Beurteilung von Frauen und Männern im Polizeivollzugsdienst. Arbeitspapier 276, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, http://www.boeckler.de/pdf/p_arbp_276.pdf (Abruf: 20.09.2016).

Jürgens, Kerstin (2010): Deutschland in der Reproduktionskrise. In: *Leviathan* 38 (4), S. 559–587.

Käpplinger, Bernd/Kubsch Eva (2017): Gleichberechtigung und partnerschaftliche Weiterbildung. Expertise für die Sachverständigenkommission für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Veröffentlichung in Vorbereitung, www.gleichstellungsbericht.de.

Keller, Matthias/Haustein, Thomas (2013): Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Ergebnisse des Mikrozensus 2011. In: *Wirtschaft und Statistik*, S. 1079–1099.

Kerner, Ina (2011): Komplexitätsproduktion. Über Intersektionalität. In: Binder, Beate/Jähnert, Gabriele/Kerner, Ina/Kilian, Eveline/Nickel, Hildegard Maria (Hg.): Travelling Gender Studies. Grenzüberschreitende Wissens- und Institutionentransfers, Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 184–202.

Klenner, Christina/Schmidt, Tanja (2007): Familienfreundlicher Betrieb – Einflussfaktoren aus Beschäftigtensicht. In: *WSI Mitteilungen* 59 (9), S. 494–501, http://www.boeckler.de/wsimit_2007_09_klenner.pdf (Abruf: 25.10.2016).

Klenner, Christina/Sopp, Peter/Wagner, Alexandra (2016): Große Rentenlücke zwischen Männern und Frauen. Ergebnisse aus dem WSI GenderDatenPortal. WSI Report 29, http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_29_2016.pdf (Abruf: 11.08.2016).

Klünder, Nina (2017): Differenzierte Ermittlung des Gender Care Gap auf Basis der repräsentativen Zeitverwendungsdaten 2012/13. Expertise im Rahmen des Zweiten Gleichstellungsberichts der Bundesregierung, Veröffentlichung in Vorbereitung, http://www.gleichstellungsbericht.de/.

Konietzka, Dirk/Kreyenfeld, Michaela (2015): Wandel der Familienformen. In: *Neue Zeitschrift für Familienrecht* (2), S. 1100–1102.

König, Barbara/Menge, Jonathan/Schildmann, Christina (2015): Der gender pay gap – die *große* Lücke ist unbezahlt! Inside the gap 1/3. Equal Society Brief 1, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, http://library.fes.de/pdf-files/dialog/11286-20150513.pdf (Abruf: 18.11.2015).

Kruppa, Doreen (2009): „… dass ich durchaus hin- und hergerissen bin, ob nicht ‘n anderes Modell her sollte, mit einer Lebensgemeinschaft mit ‘nem Mann und ‘ner Frau…“ – Heteronormativität am Beispiel gleichgeschlechtlicher Paare. In: Villa, Paula-Irene/Thiessen, Barbara (Hg.): Mütter – Väter: Diskurse, Medien, Praxen. Forum Frauen- und Geschlechterforschung 24, Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 143–161.

Kubon-Gilke, Gisela/Sesselmeier, Werner/Yollu-Tok, Aysel (2016): Verhaltensökonomie. (K)ein Thema für die lebensverlauforientierte Sozialpolitik? WISO Diskurs 20/2016, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12861.pdf (Abruf: 29.11.2016).

Kulawik, Teresa (2005): Wohlfahrtsstaaten und Geschlechterregime im internationalen Vergleich. Gender Politik Online, Berlin: Freie Universität, http://www.fu-berlin.de/sites/gpo/systemvergleich/__konomie_und_Sozialpolitik/Wohlfahrtsstaatliche_Konzepte__Kinderbetreuungskulturen_und_Geschlechterarrangements_in_Europa/kulawik.pdf (Abruf: 20.09.2016).

Langehennig, Manfred (2012): In der Angehörigenpflege seinen „Mann“ stehen – Einblicke in die gender-konstruierte Sorge-Arbeit pflegender Männer. In: Langehennig, Manfred/Betz, Detlef/Dosch, Erna (Hg.): Männer in der Angehörigenpflege. Weinheim, Basel: Beltz Juventa, S. 13–44.

Leitner, Sigrid/Ostner, Ilona/Schratzenstaller, Margit (Hg.) (2004): Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnis im Umbruch. Was kommt nach dem Ernährermodell? Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien 7/2003, Wiesbaden: VS.

Lenze, Anne (2014): Alleinerziehende unter Druck. Rechtliche Rahmenbedingungen, finanzielle Lage und Reformbedarf, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Alleinerziehende_unter_Druck.pdf (Abruf: 14.09.2016).

Lillemeier, Sarah (2016): Der „Comparable Worth“-Index als Instrument zur Analyse des Gender Pay Gap. Arbeitsanforderungen und Belastungen in Frauen- und Männerberufen. Working Paper 205, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_wp_205.pdf (Abruf: 16.11.2016).

Maihofer, Andrea (1995): Geschlecht als Existenzweise. Macht, Moral, Recht und Geschlechterdifferenz, Frankfurt am Main: Ulrike Helmer Verlag.

Matysiak, Anna/Steinmetz, Stephanie (2008): Finding Their Way? Female Employment Patterns in West Germany, East Germany, and Poland. In: *European Sociological Review* 24 (3), S. 331–345, http://esr.oxfordjournals.org/content/24/3/331.abstract (Abruf: 30.11.2016).

Meier-Gräwe, Uta (2015): Die Arbeit des Alltags – Warum wir sie gesellschaftlich neu organisieren und geschlechtergerecht verteilen müssen. In: Meier-Gräwe, Uta (Hg.): Die Arbeit des Alltags. Gesellschaftliche Organisation und Umverteilung, Wiesbaden: Springer VS, S. 1–36.

Meier-Gräwe, Uta/Klünder, Nina (2015): Ausgewählte Ergebnisse der Zeitbudgeterhebungen 1991/92, 2001/02 und 2012/13. Eine Studie im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung, 2. aktualisierte Auflage, Gießen: Justus-Liebig-Universität, https://www.boell.de/sites/default/files/neu-e-paper_1511_zeitbudgeterhebungen_kluender_2aktualisierteausgabe.pdf (Abruf: 15.09.2016).

Mergner, Ulrich (2011): Seien wir SAGE! Wie kann die gesellschaftliche Anerkennung der Disziplinen und Professionen im Bereich der „sozialen Dienstleistungen“ erhöht werden? In: *Bayerische Sozialnachrichten* (4), S. 3–9, https://www.lagoefw.de/fileadmin/redakteure/Sozialnachrichten/Archiv_Ausgaben/2011_04_BSN.pdf (Abruf: 05.09.2016).

MFKJKS NRW – Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (2015): Familienbericht Nordrhein-Westfalen. Familien gestalten Zukunft, Düsseldorf, https://www.mfkjks.nrw/sites/default/files/asset/document/familienbericht_langfassung.pdf (Abruf: 26.10.2016).

Minas, Renate (2012): Familienfreundliche Politik in Schweden: Bestandteile und Auswirkungen. Vortrag auf der Veranstaltung „Familienfreundliche Politik – Ein Blick nach Schweden und nach Thüringen“ der Friedrich-Ebert-Stiftung am 24.10.2012, Erfurt: Friedrich-Ebert-Stiftung Thüringen, www.fes-thueringen.de/pdfs/Renate-Minas_Familienpolitik-Schweden.pdf (Abruf: 04.04.2016).

Möhring, Katja (2014): Der Einfluss von Kindererziehungszeiten und Mütterrenten auf das Alterseinkommen von Müttern in Europa. In: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 83 (2), S. 139–155, http://dx.doi.org/10.3790/vjh.83.2.139 (Abruf: 19.10.2016).

Peukert, Almut (2015): Aushandlungen von Paaren zur Elternzeit. Arbeitsteilung unter neuen Vorzeichen? Wiesbaden: Springer VS.

Pfahl, Svenja/Reuyß, Stefan/Hobler, Dietmar/Weeber, Sonja (2014): Nachhaltige Effekte der Elterngeldnutzung durch Väter. Gleichstellungspolitische Auswirkungen der Inanspruchnahme von Elterngeldmonaten durch erwerbstätige Väter auf betrieblicher und partnerschaftlicher Ebene, Berlin: SowiTra, http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2012-572-3-3.pdf (Abruf: 27.10.2015).

Pfahl, Svenja/Hobler, Dietmar/Weeber, Sonja/Horvath, Sandra (2015): Arbeitszeiten in Europa – Teilzeitquoten nach Alter des Kindes im Zeitverlauf. EU-Vergleich: Mütter in Deutschland arbeiten

deutlich häufiger Teilzeit, Väter aber nicht. WSI GenderDatenPortal, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, http://media.boeckler.de/Sites/A/Online-Archiv/17517 (Abruf: 02.12.2016).

Pimminger, Irene (2015a): Existenzsichernde Beschäftigung von Frauen und Männern mit und ohne Migrationshintergrund, Berlin: Agentur für Querschnittsziele im ESF, http://www.esf-querschnittsziele.de/fileadmin/DATEN/Publikationen/expertise_existenzsicherung_301115.pdf (Abruf: 14.09.2016).

Pimminger, Irene (2015b): Gleichstellungspolitischer Referenzrahmen für den Arbeitsschwerpunkt „Zukunft der sozialen Sicherung – Familienpolitik", Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, http://library.fes.de/pdf-files/dialog/12362.pdf (Abruf: 20.09.2016).

Possinger, Johanna (2013): Vaterschaft im Spannungsfeld von Erwerbs- und Familienleben. „Neuen Vätern" auf der Spur, Heidelberg: Springer VS.

Prognos (2014): Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland. Endbericht. Auftraggeber: Bundesministerium für Finanzen und Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, erarbeitet von Michael Böhmer/Oliver Ehrentraut/Andreas Heimer/Melanie Henkel/Nina Ohlmeier/Katharina Poschmann/Sabrine Schmutz/Johannes Weisser, Basel, http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/gesamtevaluation-endbericht,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf (Abruf: 24.11.2015).

Rat der EU – Rat der Europäischen Union (2016): Schlussfolgerungen des Rates zur Gleichstellung der Geschlechter. Pressemitteilung, 16.06.2016, http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/6/47244642661_de.pdf (Abruf: 29.11.2016).

Rees, Ray (2017): Ökonomische Perspektiven auf die Einkommensbesteuerung von Paaren und die Wahl der Steuerklasse: Eine Literaturübersicht. Expertise im Auftrag der Sachverständigenkommission für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Veröffentlichung in Vorbereitung, http://www.gleichstellungsbericht.de/.

Rixen, Stephan (2015): Verfassungsgemäße Familienförderung nach dem Urteil zum Betreuungsgeld. In: *Neue Juristische Wochenschrift* 68 (43), S. 3136–3140.

Roloff, Juliane (2011): Frauen und Einkommen – Warum verdienen Frauen weniger als Männer? In: Berghahn, Sabine/Schultz, Ulrike (Hg.): Rechtshandbuch für Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte. Recht von A-Z für Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte in der Öffentlichen Verwaltung, in Unternehmen und in Beratungsstellen. Hamburg: Verlag Dashöfer.

Rudolph, Clarissa (2015): Geschlechterverhältnisse in der Politik. Eine genderorientierte Einführung in Grundfragen der Politikwissenschaft, Opladen, Toronto: Barbara Budrich.

Rüger, Heiko/Becker, Katharina (2011): Berufsmobilität, Geschlecht und Lebensform. Berufsbedingte räumliche Mobilität und die Folgen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und partnerschaftlicher Arbeitsteilung. In: Klammer, Ute/Motz, Markus (Hg.): Neue Wege – Gleiche Chancen. Expertisen zum Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Wiesbaden: VS, S. 363–396.

Rüling, Anneli (2007): Jenseits der Traditionalisierungsfallen. Wie Eltern sich Familien- und Erwerbsarbeit teilen. Politik der Geschlechterverhältnisse 37, Frankfurt am Main: Campus.

Scheele, Sebastian (2017): Expertise Gender und Sozialraumorientierung in der Pflege. Expertise im Auftrag der Sachverständigenkommission für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Veröffentlichung in Vorbereitung, http://www.gleichstellungsbericht.de/.

Schiek, Dagmar (1994): „Vereinbarkeit von Beruf und Familie" – vereinbar mit der arbeitsmarktlichen Gleichstellung von Frauen? In: *Kritische Justiz* 27 (4), S. 511–531, http://www.kj.nomos.de/fileadmin/kj/doc/1994/19944Schiek_S_511.pdf (Abruf: 25.10.2016).

Schilling, Elisabeth (2008): Projekt „Glückliches Leben". Zum Zusammenhang von Zeitnutzung und Glück bei berufstätigen Eltern. In: *Arbeit. Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik* 17 (1), S. 51–65.

Schwarz, Norbert/Schwahn, Florian (2016): Entwicklung der unbezahlten Arbeit privater Haushalte. In: *Wista Wirtschaft und Statistik* (2), S. 35–51, https://www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/2016/02/UnbezahlteArbeit_022016.html (Abruf: 26.10.2016).

Schwenken, Helen (2017): Integration von Flüchtlingen unter einer Gleichstellungsperspektive – Bestandsaufnahme und Forschungsbedarf. Expertise für die Sachverständigenkommission für den Zweiten Bundesgleichstellungsbericht der Bundesregierung, Veröffentlichung in Vorbereitung, http://www.gleichstellungsbericht.de.

Seifert, Hartmut/Holst, Elke/Matiaske, Wenzel/Tobsch, Verena (2016): Arbeitszeitwünsche und ihre kurzfristige Realisierung. In: *WSI Mitteilungen* (4), S. 300–308, http://www.boeckler.de/wsimit_2016_04_seifert.pdf (Abruf: 27.10.2016).

Stichnoth, Holger (2016): Verteilungswirkungen ehe- und familienbezogener Leistungen und Maßnahmen, Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung, http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/familienbezogene_leistungen.pdf (Abruf: 15.09.2016).

Stiegler, Barbara (2013): Gender und Care oder: die gesellschaftlichen Potenziale der Fürsorgearbeit. In: Jansen, Mechtild M./Röming, Angelika/Rohde, Marianne (Hg.): Männer – Frauen – Zukunft. Ein Genderhandbuch, München: Olzog, S. 171–188.

Stuth, Stefan/Hennig, Marina (2014): Ist der Beruf entscheidend? Zum Einfluss beruflicher Eigenschaften auf die Dauer familienbedingter Nichterwerbsphasen von Frauen. Discussion Paper P 2014–006, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin, https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2014/p14-006.pdf (Abruf: 27.10.2016).

Thiessen, Barbara (2016): Putzen, Trösten, Pflegen, Kochen: Care-Krise und Geschlechterungleichheit. Impuls auf der Tagung „Haushalt fair teilen. Gleichstellungsorientierte Steuerung öffentlicher Finanzen“. Zweite Münchner Frauenkonferenz 06.–07.10.2016, München.

Tondorf, Karin/Sauer, Arn (2015): Leistungsbeurteilung – frei von Diskriminierung? Eine Analyse der Regelungen und Praxis der Beurteilung von Beamtinnen und Beamten im Umweltbundesamt. In: *Gleichstellung in der Praxis* (3), S. 31–34.

Walgenbach, Katharina (2012): Intersektionalität – eine Einführung, Hagen: FernUniversität, http://portal-intersektionalitaet.de/uploads/media/Walgenbach-Einfuehrung.pdf (Abruf: 20.09.2016).

Wanger, Susanne/Bauer, Frank (2015): Erwerbs- und Arbeitszeitmuster in Paarbeziehungen. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen der Enquetekommission V zur Zukunft der Familienpolitik in Nordrhein-Westfalen zum Thema „Zeitpolitik“ am 24. August 2015. IAB-Stellungnahme, http://doku.iab.de/stellungnahme/2015/sn0315.pdf (Abruf: 25.10.2016).

Weichselbaumer, Doris (2003): Sexual Orientation Discrimination in Hiring. In: *Labour Economics* 10 (6), S. 629–642.

Weichselbaumer, Doris (2004): Is it Sex or Personality? The Impact of Sex-Stereotypes on Discrimination in Applicant Selection. In: *Eastern Economic Journal* 30(2), S. 159–186.

Weichselbaumer, Doris (2016): Discrimination against Female Migrants Wearing Headscarves. IZA Discussion Papers 10217, Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), http://ftp.iza.org/dp10217.pdf (Abruf: 30.11.2016).

Weltbank (2015): The Global Opportunity in Online Outsourcing. Erarbeitet von Sioi Chee Kuek/Cecilia Paradi-Guilford/Toks Fayomi/Saori Imaizumi/Panos Ipeirotis/Patricia Pina/Manpreet Singh, ACS14228, http://documents.worldbank.org/curated/en/138371468000900555/pdf/ACS14228-ESW-white-cover-P149016-Box391478B-PUBLIC-World-Bank-Global-OO-Study-WB-Rpt-FinalS.pdf (Abruf: 25.10.2016).

Wersig, Maria (2012): Der unsichtbare Mehrwert: Unbezahlte Arbeit und ihr Lohn. In: Foljanty, Lena/Lembke, Ulrike (Hg.): Feministische Rechtswissenschaft. Ein Studienbuch, 2. Aufl., Baden-Baden: Nomos, S. 173–196.

Wetzstein, Matthias/Rommel, Alexander/Lange, Cornelia (2015): Pflegende Angehörige – Deutschlands größter Pflegedienst. GBE kompakt 3/2015, Berlin: Robert Koch-Institut, http://www.rki.de/DE/Content/Gesundheitsmonitoring/Gesundheitsberichterstattung/GBEDownloadsK/2015_3_pflegende_angehoerige.pdf (Abruf: 09.12.2015).

Wieber, Anna/Holst, Elke (2015): Gender Identity and Womens' Supply of Labor and Non-market Work. Panel data evidence for Germany, Berlin: DIW, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.518956.de/dp1517.pdf (Abruf: 25.10.2016).

C. Handlungsempfehlungen

In diesem Kapitel werden in Anknüpfung an den Ersten Gleichstellungsbericht Handlungsempfehlungen konkretisiert, die sich an der Leitidee gleicher Verwirklichungschancen unabhängig vom Geschlecht und den daraus abgeleiteten gleichstellungspolitischen Zielen orientieren. Dabei dient die gleichstellungsorientierte gemeinsame Gestaltung von Erwerbsarbeit und Sorgearbeit als Leitidee. Denn Gleichstellung setzt nicht nur die Möglichkeit einer gleichberechtigten Teilnahme an der Erwerbsarbeit für alle voraus, sondern auch die Möglichkeit, Erwerbs- und Sorgearbeit unabhängig vom Geschlecht partnerschaftlich aufzuteilen.

Die tatsächlichen Verwirklichungschancen und damit auch die Risiken und Chancen in Lebensläufen von Frauen und Männern gestalten sich sehr unterschiedlich. Indikatoren für nicht verwirklichte Gleichstellung zeigen dies auf (siehe B.II.4). Übergangsphasen wie der Berufseinstieg oder die Geburt eines Kindes bilden hierbei oft entscheidende Knotenpunkte. Karrieren in der Erwerbsarbeit sind ebenso wie persönliche Entwicklungen im Familienleben und in den sozialen Beziehungen im individuellen Lebensverlauf pfadabhängig und dynamisch: Einmal getroffene Entscheidungen wirken sich langfristig in die Zukunft aus; Erwartungen über die Zukunft beeinflussen Entscheidungen heute. Gleichstellungspolitische Maßnahmen wirken in Übergangsphasen besonders stark, da vielfach gerade dann über die Verteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit entschieden wird.

Der folgende Teil des Gutachtens zeigt, welche konkreten Maßnahmen und Schritte in Deutschland derzeit notwendig erscheinen, um dem Leitbild von gleichen Verwirklichungschancen mit einer geschlechtergerechten Verteilung von Risiken und Chancen im Lebensverlauf näher zu kommen.

Dabei werden zunächst Handlungsempfehlungen für eine gleichstellungsorientierte Organisation der abhängigen Erwerbsarbeit gegeben (C.I). Sie zeigen, welche Schritte Politik, Sozialpartner und Arbeitgeber in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst im Bereich der abhängigen Erwerbsarbeit unternehmen können, um die eigenständige wirtschaftliche Sicherung unabhängig vom Geschlecht voranzubringen, Diskriminierung abzubauen und die Verwirklichungschancen eines Erwerb-Sorge-Modells zu verbessern. Daran anschließend werden Empfehlungen abgegeben, was in Berufsberatung und Arbeitsmarktpolitik, in Betrieben und Dienststellen für eine gleichstellungsorientierte Berufswahl und Weiterbildung getan werden könnte (C.II) und wie der Zugang zu Kapital und sozialer Sicherung in der selbstständigen Erwerbsarbeit gleichstellungsorientiert gestaltet werden könnte (C.III).

Ein besonderes Augenmerk gilt der Organisation der erwerbsförmigen Sorgearbeit insbesondere bei SAHGE-Berufen, in denen bessere berufliche Entwicklungsmöglichkeiten dem Ziel der gleichen Verwirklichungschancen dienen (C.IV). Hierbei wird der Blick sowohl auf Berufsbilder und Ausbildung als auch auf Nachfrage- und Finanzierungssysteme sowie institutionelle Strukturen gerichtet.

Sorgearbeit bedarf gleichstellungsförderlicher Rahmenbedingungen. Dazu zählen eine qualitativ hochwertige und zugängliche Betreuungs- und Infrastruktur, aber auch flexibel wahrnehmbare Rechte und soziale Leistungen, die Vereinbarkeit von gutem Leben, Sorge- und Erwerbsarbeit ermöglichen. Das Gutachten gibt dazu Handlungsempfehlungen mit Bezug auf die Sorge für Kinder (C.V), auf die Sorge für pflegebedürftige Personen (C.VI) und auf die private Haushaltsführung (C.VII) ab.

Damit die gleichstellungspolitischen Ziele erreicht werden, müssen auch rechtlich verankerte Fehlanreize, die ihnen entgegenwirken, abgebaut werden. Dies betrifft insbesondere finanzielle Anreize, die eine asymmetrische Arbeits- und Ressourcenverteilung in Ehen und Eingetragenen Lebenspartnerschaften fördern und dadurch die eigenständige wirtschaftliche Existenzsicherung Sorgearbeitender gefährden (C.IX).

Der letzte Abschnitt dieses Kapitels (C.X) umfasst Handlungsempfehlungen, die dem Ziel der eigenständigen und existenzsichernden Sicherung im Alter dienen.

I. Gleichstellung in der abhängigen Erwerbsarbeit

Für eine gleichberechtigte wirtschaftliche Unabhängigkeit und Existenzsicherung sind der Zugang zur Erwerbsarbeit, gleiche Entwicklungsmöglichkeiten und ein diskriminierungsfreies Arbeitsumfeld entscheidend. Um das Erwerb-und-Sorge-Modell zu ermöglichen, bedarf es darüber hinaus einer umfassend gleichstellungsorientierten Gestaltung der abhängigen Erwerbsarbeit. Denn bei Karriere und Berufsaufstieg bestehen weiterhin erhebliche Schieflagen (siehe B.I.2); die Organisation der Erwerbsarbeit weist bei den Verwirklichungschancen der Geschlechter Barrieren auf (siehe B.II.1). Dieser Abschnitt enthält Handlungsempfehlungen im Hinblick auf die abhängige Erwerbsarbeit in der Privatwirtschaft sowie im öffentlichen Dienst. Fragen der Gleichstellung in der selbstständigen Erwerbsarbeit werden später in Abschnitt C.III behandelt.

Bereits der Erste Gleichstellungsbericht identifizierte geschlechterhierarchische Strukturen auf Arbeitsmärkten und in Unternehmen, in Betrieben und Dienststellen, ungleiche Entgelte und Einkommen sowie geschlechterstereotype Verteilungen von Arbeitstätigkeiten und Arbeitszeiten zwischen Männern und Frauen als hohe Barrieren, um gleiche Verwirklichungschancen mit einer geschlechtergerechten Verteilung von Risiken und Chancen im Lebensverlauf herzustellen (vgl. Bundesregierung 2011: 109ff.). Die Ursachen für diese Barrieren sind ebenso vielfältig wie die Wechselwirkungen zwischen Betriebsstrukturen und -kulturen, finanziellen Anreizen, Rechtsansprüchen und geschlechterstereotypen Rollenzuschreibungen und -erwartungen. Der Erste Gleichstellungsbericht hat in diesem Zusammenhang bereits eine Reihe an Handlungsempfehlungen ausgesprochen. Mit dem am 1. Mai 2015 in Kraft getretenen Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst (FüPoG) sowie dem Bemühen um ein Gesetz für mehr Lohngerechtigkeit zwischen Frauen und Männern in der Legislaturperiode 2013–2017 sind seither erste Schritte unternommen worden.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt für die Förderung der Gleichstellung in der abhängigen Erwerbsarbeit:

- die Einführung eines Wahlarbeitszeitgesetzes (sowie flankierend flexible Arbeitszeiten mit Gesundheitsschutz und Grenzmanagement)
- eine öffentliche Debatte über die Vorstellungen von „Vollzeit“
- die Förderung von Entgelttransparenz insbesondere durch gesetzlich verpflichtende betriebliche Entgeltaudits und Auskunftsansprüche (sowie flankierend Berichterstattung und Verbesserungen im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG))
- Maßnahmen der betrieblichen Gleichstellungspolitik und deren Flankierung durch gesetzliche Pflichten zu Berichterstattung und Gleichstellungsaktionsplänen (sowie ergänzend Erweiterung des Anwendungsbereichs des FüPoG und Unterstützung freiwilliger Instrumente, u. a. eines Code of Ethics für Personalberatungen)
- diskriminierungsfreie und gleichstellungsorientierte Personalbeurteilung im öffentlichen Dienst

Vorbemerkung

Eine gleichstellungsorientierte Gestaltung der abhängigen Erwerbsarbeit erfasst sehr viele Handlungsbereiche und stellt Anforderungen an alle wirtschafts- und sozialpolitischen Akteurinnen und Akteure, die Arbeitsmärkte gestalten, an Verbände, Tarifpartner, an Arbeitgeber, an Betriebs- und Personalräte, Gleichstellungsbeauftragte, Schwerbehindertenvertretungen und viele andere. Gleichstellung in der abhängigen Erwerbsarbeit stellt insbesondere Anforderungen an die Führungskräfte in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst und verlangt die Entwicklung geeigneter institutioneller Strukturen und Verfahrensweisen.

Im öffentlichen Dienst gibt es bereits verbindliche Gleichstellungsgesetze, die einen institutionellen Rahmen und Mindeststandards für eine gleichstellungsorientierte Gestaltung der Erwerbsarbeit setzen. Was die Privatwirtschaft angeht, hat die Politik in der Vergangenheit überwiegend auf das Instrument der freiwilligen Selbstverpflichtungen vertraut. So wurde 2001 statt eines Gesetzes eine freiwillige „Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft“ abgeschlossen. Teilbereiche betrieblicher Gleichstellungspolitik wurden allerdings in den vergangenen 15 Jahren nach und nach gesetzlich geregelt und gerahmt. So hat das seit 2006 geltende Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) in Umsetzung europäischen Rechts einen gesetzlichen Diskriminierungsschutz geschaffen. Außerdem wurden gleichstellungsförderliche individuelle Rechtsansprüche geschaffen, unter anderem und vor allem der Rechtsanspruch auf Reduzierung der Arbeitszeit (z. B. § 8 TzBfG). Verbindliche Vorgaben zur Erhöhung des Frauenanteils in Führungspositionen macht das Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst (FüPoG) von 2015. Zur Durchsetzung des Verbots der Entgeltdiskriminierung werden inzwischen verbindliche gesetzliche Einzelmaßnahmen von europäischer Seite empfohlen (vgl. EU KOM 2014); für Deutschland soll hierfür bis zum Sommer 2017 ein Gesetz für mehr Lohngerechtigkeit zwischen Frauen und Männern verabschiedet werden.

Vor diesem Hintergrund erscheint es der Sachverständigenkommission zum aktuellen Zeitpunkt sinnvoll, den gleichstellungspolitischen Rahmen weiter durch Einzelmaßnahmen zu gestalten, statt – wie im Jahre 2001 durch eine Expertinnengruppe vorgeschlagen (vgl. Pfarr 2001) – ein zusätzliches umfassendes Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft aufzustellen.

Im Folgenden wird nur ein kleiner Teil der Fragen behandelt, die eine gleichstellungsorientierte Gestaltung der abhängigen Erwerbsarbeit aufwirft. Der Schwerpunkt liegt auf Handlungsempfehlungen zu Arbeitszeit, mobilem Arbeiten, Entgeltgleichheit und zur Förderung betrieblicher Gleichstellungsmaßnahmen. Von der Umsetzung dieser Maßnahmen verspricht sich die Sachverständigenkommission strukturelle gleichstellungspolitische Wirkungen, die es ermöglichen sollen, ein Erwerb-und-Sorge-Modell im Lebensverlauf zu realisieren.

Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes hat Fragen der Wirksamkeit des Diskriminierungsschutzes untersuchen lassen (vgl. ADS 2015; Büro für Recht und Wissenschaft 2016). Die Sachverständigenkommission verweist auf die Ergebnisse dieser Untersuchungen, was die Fragen des Zugangs zur Erwerbsarbeit, der sexualisierten und geschlechtsbezogenen Belästigung und Gewalt sowie Fragen des diskriminierungsfreien Umgangs mit Geschlechtervielfalt, insbesondere im Hinblick auf Trans*Menschen und Inter*Menschen, angeht. Auf die Frage des Cyber Harassment geht die Sachverständigenkommission in Abschnitt D.I.3 ein. Abschnitte C.V, C.VI, C.VII und C.VIII behandeln konkrete Regelungen zur Ermöglichung des Erwerb-und-Sorge-Modells in Bezug auf Elternschaft, Pflege, haushaltsnahe Dienstleistungen und Wiedereinstieg.

1. Arbeitszeit und mobiles Arbeiten

a. Wahlarbeitszeitgesetz

Bereits im Ersten Gleichstellungsbericht wurde eine Weiterentwicklung sozialversicherungspflichtiger Teilzeitarbeit im Rahmen eines Gesetzes zu Wahlarbeitszeiten vorgeschlagen (vgl. Bundesregierung 2011: 155). Trotz der vorhandenen betrieblichen Modelle für flexible Arbeitszeiten und des gesetzlichen Anspruchs auf Arbeitszeitreduzierung ist die Lebensphasenorientierung in der Arbeitszeitgestaltung in Deutschland bislang kaum vorangekommen. Die Rechtslage ist unübersichtlich und unzureichend (vgl. Wank 2011; Kocher et al. 2013). Insbesondere ist Teilzeitarbeit gegenwärtig noch häufig eine „Falle“, da es keinen Rechtsanspruch darauf gibt, eine Reduktion der Arbeitszeit zu befristen und/oder wieder auf Vollzeitarbeit zu erhöhen und allgemeiner die Arbeitszeit flexibel an die Phasen des Lebenslaufs anzupassen. Es ist mindestens ein Recht auf befristete Teilzeit und eine Beweislastumkehr[37] beim Anspruch auf Arbeitszeiterhöhung erforderlich, wie es im Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode 2013–2017 vorgesehen ist (siehe CDU/CSU/SPD 2013: 50). Darüber hinaus empfiehlt die Sachverständigenkommission die Einführung eines allgemeinen Rechts auf eine Anpassung der Arbeitszeitverteilung über den Tag und die Woche.

Die Aufsplitterung in zahlreiche individuelle Rechtsansprüche ist nicht nur zu intransparent, um einen gleichstellungsorientierten Wandel der Arbeitskulturen einleiten zu können. Die Fokussierung auf individuelle Rechtsansprüche geht auch an der Notwendigkeit eines strukturellen Wandels der betrieblichen Routinen vorbei. Da Einzelanliegen bei betrieblichen Planungen häufig nicht mitgedacht werden, werden Einzelne, die von ihren individuellen Rechten Gebrauch machen – häufig betrifft dies Beschäftigte nach sorgebedingten Auszeiten – zu „Störfällen“ in den Betriebsabläufen. Es bedarf deshalb eines Zusammenführens der individuellen Ansprüche mit der Arbeitszeitplanung eines Betriebes unter Einbeziehung von Mitbestimmungsakteurinnen und -akteuren.

Gleichstellungsorientierte Gestaltung eines allgemeinen Anpassungsrechts

Die Sachverständigenkommission empfiehlt deshalb, die bestehenden Ansprüche auf Teilzeitarbeit (insbesondere § 8 TzBfG) zu einem Wahlarbeitszeitgesetz weiterzuentwickeln und mit einer Pflicht zur Erstellung betrieblicher Wahlarbeitszeitkonzepte zu verbinden. Hierfür ist zunächst ein allgemeines individuelles Recht von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auf Bestimmung von Arbeitszeitdauer und Arbeitszeitlage zu schaffen, das unter dem Vorbehalt betrieblicher Gründe steht. Für die Festlegung, welche dieser Gründe dem Anspruch entgegengehalten werden können, sollte das Gesetz auf von den Betrieben zu entwickelnde Wahlarbeitszeitkonzepte verweisen, die zwingend gleichstellungspolitischen Anforderungen genügen müssen. Arbeitgeber, die

[37] Der Arbeitgeber sollte nachweisen müssen, dass es keine Möglichkeit gibt, die Arbeitszeit der oder des Beschäftigten (wieder) zu erhöhen.

kein solches Konzept entwickeln, hätten in der Konsequenz nur eingeschränkte Ablehnungsrechte gegenüber individuellen Arbeitszeitwünschen (vgl. zum Ganzen djb 2015 und 2016).

Ein gleichstellungsorientierter Wandel betrieblicher Arbeitszeitroutinen kann langfristig der bestehenden (teilweise rechtswidrigen) Diskriminierung von Teilzeitbeschäftigten entgegenwirken. Denn Teilzeitbeschäftigung zeitigt heute gravierende Nachteile beim Stundenentgelt, bei der beruflichen Entwicklung und bei Karriere- und Aufstiegsmöglichkeiten. Auch im öffentlichen Dienst ist die Inanspruchnahme familiengerechter Arbeitszeiten üblicherweise nicht karriereförderlich. Mit einer Verallgemeinerung und weiteren Verbreitung flexibler Arbeitszeitoptionen entsteht in Betrieben und Gesellschaft ein Bewusstsein dafür, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auch mit veränderten Anwesenheits- und Verfügbarkeitserwartungen im Beruf Leistung bringen und Führungsverantwortung übernehmen können. Für Alleinerziehende sind flexiblere Arbeitszeiten besonders bedeutsam: Fast jede vierte erwerbstätige alleinerziehende Mutter würde gern mehr Stunden in der Woche arbeiten (vgl. Prognos 2015: 12).

Ein solches Wahlarbeitszeitgesetz gewährleistete einen Einstieg in betriebliche Arbeitszeitkulturen, die Arbeitszeitsouveränität der Beschäftigten unabhängig von bestimmten vorgegebenen Normmodellen und bliebe damit auch für Minderheitenwünsche und kommende gesellschaftliche Entwicklungen offen. Heute sind selbstbestimmte Arbeitszeiten dagegen eher die Ausnahme: Zwar bieten ca. 60 % der Unternehmen flexible Gestaltungen der Arbeitszeit an (vgl. Hipp et al. 2015). Jedoch können nur 38 % der Beschäftigten über Beginn und Ende ihres Arbeitstags selbst entscheiden; jeder bzw. jede siebte Beschäftigte muss sich mit der Arbeitszeit häufig an kurzfristige Änderungen anpassen (vgl. BAuA 2016: 10). Barrieren für die Nutzung von Teilzeitoptionen bestehen vor allem bei Hochqualifizierten; aber auch „am unteren Ende der Hierarchie gibt es insgesamt wenig Aufmerksamkeit für die Zeitbedürfnisse der Beschäftigten“ (Klenner/Lott 2016: 21ff.). Die Chance, flexible Arbeitszeitoptionen vorzufinden, sollte künftig aber durchgehend gegeben sein.

Zu betonen ist insbesondere, dass mit dem vorgeschlagenen Wahlarbeitszeitgesetz auch Variationen der Arbeitszeitlage und Ausweitungen der Arbeitszeit ermöglicht würden. Nicht nur für Alleinerziehende ist Erwerbsarbeit oft nur möglich, wenn betriebliche Routinen flexibel genug sind, um auf die Anforderungen der privaten Organisation unbezahlter Sorgearbeit Rücksicht nehmen zu können. Ein Wahlarbeitszeitgesetz erkennt an, dass die Ermöglichung eines Erwerb-und-Sorge-Modells nicht für alle Personen und nicht in allen Arbeitsorganisationen das Gleiche bedeutet; Lösungen nach dem Motto „One size fits all“ sind daher gleichstellungspolitisch nicht unbedingt hilfreich (vgl. Fallstudien von Weßler-Possberg 2013).

Ein Wahlarbeitszeitgesetz mit den hier vorgeschlagenen Inhalten bedeutet in der Sache lediglich einen kleinen Schritt im Vergleich zum geltenden Recht, das ja bereits eine Vielzahl einzelner Rechtsansprüche sowie betrieblicher Mitbestimmungsrechte bezüglich der Arbeitszeit enthält. Zudem verlangt die Rechtsprechung von Arbeitgebern bereits, die Grundrechte von Eltern zu berücksichtigen (vgl. Kocher et al. 2013: 71). Mit Einführung eines Wahlarbeitszeitgesetzes erweitern sich nicht nur bestehende Rechte. Diese werden auch neu zusammengeführt und mit gleichstellungspolitischen Zielsetzungen verbunden. Für eine gleichstellungsorientierte Gestaltung der abhängigen Erwerbsarbeit hat dieser Schritt weitreichende Bedeutung: Ein Wahlarbeitszeitgesetz verankert ein Leitbild sorgearbeitsgerechter Arbeitszeiten für alle Beschäftigten und somit auch für Väter und Männer. Im Anschluss wird auch eine Ratifizierung des Abkommens Nr. 156 der International Labour Organization (ILO) über „Arbeitnehmer mit Familienpflichten“ möglich.

Mobiles Arbeiten und Arbeit im Homeoffice in einem Wahlarbeitszeitgesetz

Aktuelle Zahlen zeigen, dass die Angebote der Arbeitgeber, mobiles Arbeiten und Homeoffice zu verwirklichen, in Deutschland hinter den betrieblichen und technischen Möglichkeiten zurückbleiben. Entgegen den Trends in anderen hochentwickelten Volkswirtschaften geht hierzulande der Anteil der abhängig Beschäftigten, die auch von zu Hause aus arbeiten, sogar zurück: Er ist von knapp 10 % 2008 auf aktuell 7,4 % gesunken (vgl. Brenke 2016). Rund 50 % der Beschäftigten würden aber gerne zeitweise von zu Hause oder einem anderen Ort als dem Büro aus arbeiten (vgl. BMFSFJ 2015b: 21; siehe auch Hipp et al. 2015).

Mobile Arbeit, d. h. Arbeiten von unterwegs oder ortsunabhängiges Arbeiten, und Arbeit im Homeoffice, d. h. Arbeiten ausschließlich von zu Hause aus, bergen die Gefahr, dass Sorgearbeitsfragen in den Hintergrund rükken und sich die ungleiche Verteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit zwischen den Geschlechtern verfestigt. Wichtig ist deshalb, mobile Arbeit bzw. Homeoffice nicht vor allem mit der Präsenz im eigenen Haushalt zu assoziieren. Erwerbs- und Sorgearbeiten können (und sollten) nicht parallel geleistet werden, auch nicht zu Hause.

Mobile Arbeit und Homeoffice bieten jedoch auch Chancen, um ein Erwerb-und-Sorge-Modell zu leben: Sie tragen nachweislich dazu bei, dass sich die Zeitverwendung verändert. So übernehmen Männer, die zu Hause Erwerbsarbeit leisten, mehr Sorgearbeit im Rahmen der Kinderbetreuung. Frauen, die von zu Hause aus arbeiten, sind dagegen mehr Stunden erwerbstätig und seltener prekär beschäftigt (vgl. Boll 2017: 50). Mobilitätszeit, die durch Homeoffice eingespart wird, wird von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu 80 % als Familienzeit genutzt (vgl. BMFSFJ 2015b: 25).

Die Sachverständigenkommission empfiehlt die Einbeziehung von mobiler Arbeit und Arbeit im Homeoffice in ein gleichstellungsorientiertes Wahlarbeitszeitgesetz. Dieses sollte ein Recht auf Bestimmung des Arbeitsorts enthalten, d. h. einen Rechtsanspruch auf mobiles Arbeiten und auf Arbeiten im Homeoffice, dem der Arbeitgeber – ebenso wie beim Recht auf Arbeitszeitvariation – betriebliche Gründe entgegensetzen müsste.

Gleichstellungsorientierung in der Arbeitszeitgestaltung

Flexible Arbeitszeitangebote offen zu gestalten, also nicht an bestimmte Bedingungen (beispielsweise Elternschaft oder Pflegeverantwortung) zu knüpfen, ist eine Voraussetzung dafür, damit eine geschlechterstereotype Wahrnehmung von Teilzeitmöglichkeiten nicht zur „Falle“ für Frauen wird. Sonderregelungen für bestimmte Nutzergruppen können dagegen diejenigen, die spezielle Vereinbarkeitslösungen in Anspruch nehmen (müssen), stigmatisieren (vgl. Botsch et al. 2007; Rudman et al. 2013; Stone/Ackerly Hernandez 2013).

Wenn heute Angebote zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf in der betrieblichen Praxis fast ausschließlich von Frauen wahrgenommen und damit traditionelle Familienbilder und Geschlechterstereotype verfestigt werden, sind dafür auch die betrieblichen Bedingungen verantwortlich. Die Nutzung von Elternzeit und Elterngeld durch Väter wird z. B. entscheidend dadurch beeinflusst, welche Arbeitszeitflexibilität der Betrieb oder die Dienststelle ermöglichen (vgl. Pfahl et al. 2014); das Angebot flexibler Arbeitszeiten seitens des Arbeitgebers kann zu einer passgenaueren Abstimmung der Arbeitszeiten zwischen Eltern führen und somit auch zu mehr Familienzeit (vgl. Boll 2017: 49f.). Dennoch unterstützen betriebliche Arbeitszeitroutinen heute eher noch die sich bei vielen Paaren nach der Geburt eines Kindes einstellende Retraditionalisierung der Arbeitsteilung in der Paarbeziehung (ebd.: 44f.).

Geschlechtsbezogene Regelungen und traditionelle Geschlechterrollenbilder in den Betrieben wirken bis in die Familien hinein und bestimmen mit über die Arbeitsteilung zwischen Eltern (vgl. Bernhardt 2015: 1085ff.; Rudman/Mescher 2013; Stone/Ackerly Hernandez 2013; Klenner/Lott 2016). In der abhängigen Erwerbsarbeit wird die Nutzung von Arbeitszeitoptionen bis heute oft nur in als weiblich angesehenen Tätigkeitsbereichen akzeptiert; es wird also ein Zusammenhang zwischen der zuerkannten Legitimität der Nutzung von Arbeitszeitoptionen und der geschlechtsbezogenen Segregation von Tätigkeitsbereichen und Positionen hergestellt (vgl. Klenner/Lott 2016: 45ff.). Diese Rahmenbedingungen und betrieblichen Diskurse haben viel mit einer allgemeinen Geringschätzung von Sorgearbeit zu tun, aber auch mit imaginierten und realen Diskriminierungsgefahren bei Teilzeitbeschäftigung (ebd.: 52ff., 73ff.). Die Sachverständigenkommission hält es deshalb für unabdingbar, betriebliche Wahlarbeitszeiten mit Gleichstellungszielen zu verknüpfen.

Gesundheits- und Entgrenzungsschutz

Flexible Arbeitszeiten und Arbeitsorte bergen Gefahren der Entgrenzung, der Überforderung und Überlastung, vor allem, wenn damit verknüpft wird, dass Unternehmen eine Präsenzkultur durch eine Ergebniskultur ersetzen (vgl. Ahlers 2016). Sie müssen daher mit wirksamen Maßnahmen zum Gesundheits- und Entgrenzungsschutz verbunden werden. Dies gilt auch und gerade für die mobile Arbeit, die eine besonders starke Tendenz zu Entgrenzung in sich trägt: Jeder Moment kann hier zu einer potenziellen Arbeitssituation werden. Bereits heute klagt über die Hälfte der Beschäftigten über häufigen Termin- und Leistungsdruck; von 22 % wird erwartet, dass sie in der Freizeit für dienstliche Angelegenheiten erreichbar sind (vgl. BAuA 2016: 11). Wenn Zeitsouveränität ein Erwerb-und-Sorge-Modell ermöglichen soll, ist dies aber mit Erwartungen ständiger Verfügbarkeit unvereinbar.

Angesichts der Gefahren vor allem der mobilen Arbeit empfiehlt die Sachverständigenkommission die Übernahme neuer Verantwortlichkeiten durch Arbeitgeber, um die Beschäftigten in der Wahrnehmung von Zeitautonomie zu unterstützen. Am wichtigsten ist dabei eine gleichstellungsorientierte Personalplanung, die alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als Erwerbs- und Sorgearbeitende begreift. Dazu gehört, allen Beschäftigten die Inanspruchnahme von flexiblen Arbeitszeiten zu ermöglichen und Arbeitsverdichtung zu vermeiden, indem ausreichend Personalkapazitäten vorgehalten werden. Andernfalls kann es, wenn Arbeitszeitrechte wahrgenommen werden, zu Konflikten mit Kolleginnen und Kollegen zu kommen, die mit Mehraufgaben belastet

werden (vgl. Klenner/Lott 2016: 52ff.). Welche Gefahren hier drohen, zeigen Erfahrungen aus dem öffentlichen Dienst. Hier ist die notwendige Entlastung bei Arbeitszeitverkürzung zwar oft gesetzlich geregelt (vgl. § 16 Abs. 2 BGleiG); in der Praxis jedoch reichen die Budgets häufig nicht aus, um für personellen oder technischen Ausgleich zu sorgen. Zu den geeigneten Maßnahmen zum Schutz vor Entgrenzung zählen Regeln, Besprechungen nicht in den Abendstunden abzuhalten oder zu bestimmten Uhrzeiten den Zugang zu den Unternehmensrechnern zu sperren. Die Sachverständigenkommission empfiehlt insofern auch, bestehende Betriebsvereinbarungen (und tarifliche Regelungen) zu mobilem Arbeiten und Homeoffice auszuwerten und gute Lösungen auf die tarifliche (oder gesetzliche) Ebene zu heben.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt darüber hinaus die Regelung von Mindeststandards zum Schutz von Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten im Arbeitszeitgesetz (ArbZG). Dies betrifft insbesondere die lückenlose Erfassung und Dokumentation der geleisteten Arbeitszeit, die zeitliche Begrenzung von Rufbereitschaft und „ständiger Erreichbarkeit“ sowie die Anforderung, dass in arbeitszeitrechtlich geschützten Zeiträumen (Erholungszeit) keine dienstliche Kontaktaufnahme vorgenommen werden darf, also das sogenannte Recht auf Nichterreichbarkeit (vgl. Pfeiffer 2015; siehe auch Krause 2016).

Angesichts der Entwicklungen auf dem Gebiet der Digitalisierung wird das gleichstellungspolitische Augenmerk künftig verstärkt darauf liegen müssen, einerseits Zeitsouveränität zu ermöglichen und andererseits Schutz vor Verfügbarkeitserwartungen zu gewährleisten. Dabei darf die Verantwortung der Beschäftigten nicht außer Acht gelassen werden (vgl. Bundesregierung 2011: 195; siehe auch Rexroth-Straßner 2015). Ein solches „Grenzmanagement“ bringt sowohl in abhängigen wie auch in selbstständigen Beschäftigungsverhältnissen hohe Anforderungen an die Kommunikations- und Organisationsfähigkeit mit sich. Dem wird zukünftig bereits das Ausbildungssystem Rechnung tragen müssen.

Kleine und mittlere Unternehmen

Ein Wahlarbeitszeitgesetz, das die Grenzen betrieblicher Machbarkeit grundsätzlich akzeptiert, ist auch in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) umsetzbar. Aufgrund ihrer flacheren Hierarchien und des weniger formalisierten Personalmanagements haben KMU sogar grundsätzlich besonders gute Voraussetzungen, um ihren Beschäftigten Zeitsouveränität zu ermöglichen. Bereits heute gelingt es in kleinen und sehr großen Betrieben am besten, Arbeitszeitveränderungen zu verwirklichen (vgl. Seifert et al. 2016; Beschäftigte im Handwerk sowie in kleinen Betrieben haben jedoch wenig Einfluss auf ihre tägliche Arbeitszeit vgl. BAuA 2016: 55).

Die Einführung flexibler und transparenter Arbeitszeitmodelle erfordert allerdings Ressourcen und Kenntnisse im Personalmanagement, über die KMU oft nicht ausreichend verfügen. Die kommunalen und regionalen Organisationen der Wirtschaftsförderung (die Industrie- und Handels- bzw. Handwerkskammern) können hier unterstützend wirken, indem sie Informations-, Austausch- und Beratungsmöglichkeiten zur Einführung lebensverlaufsorientierter Arbeitszeitmodelle anbieten. Hierfür bedarf es finanzieller Unterstützung durch den Bund und die Länder. Bisher fehlt es noch an geeigneten Fördermitteln der Mikrofinanzierung für Honorare, Reisekosten, u. Ä. (vgl. Mahler-Walther 2017).

b. Öffentliche Debatte über die Vorstellungen von „Vollzeit“

Das bloße Vorhandensein von gleichstellungsorientiert gestalteten flexiblen Arbeitszeitoptionen ist noch kein Garant für Geschlechtergerechtigkeit. Damit ein Wahlarbeitszeitgesetz die mit einem Wandel der Arbeitskulturen in Unternehmen, Verwaltungen und anderen Organisationen verbundenen gleichstellungspolitischen Ziele erreichen kann, ist eine Reihe weiterer begleitender Maßnahmen unbedingt erforderlich. Denn die Barrieren für einen Wandel der geschlechterhierarchischen Arbeitsteilung und die Hindernisse für eine stärkere Beteiligung der Männer an der Sorgearbeit sind nicht nur betrieblicher, sondern auch gesellschaftlicher Art (vgl. Lott/Klenner 2016).

Bereits der Erste Gleichstellungsbericht hat den Ausbau des Segments einer „kurzen Vollzeit“ mit 30 bis 35 Wochenstunden empfohlen; gerade im Kontext der Vereinbarkeit von Familie und Führungstätigkeit für beide Geschlechter könne dies (bei entsprechend vorhandenen öffentlichen Betreuungsinfrastrukturen) zur Stärkung der Geschlechtergerechtigkeit beitragen und ein effektives Instrument moderner Personalpolitik sein (vgl. Bundesregierung 2011: 195). Nach wie vor sind aber gesellschaftliche Vorstellungen von Normalität in der Erwerbsarbeit fast durchgehend an einem Arbeitsverhältnis mit einer 40-Stunden-Woche orientiert, in Führungspositio-

nen häufig verbunden mit Überstunden. Obwohl Teilzeitarbeit in heutigen familiären Zuverdiener-Arrangements[38] gängig ist, wird sie in der politischen und wissenschaftlichen Debatte immer noch häufig pauschal als atypische Beschäftigung bezeichnet.[39] Normalitätsvorstellungen, die sich allein auf eine herkömmliche Vollzeiterwerbstätigkeit beziehen, stellen jedoch Barrieren für Personen dar, die partnerschaftliche Erwerb-und-Sorge-Arrangements leben wollen.

Die Sachverständigenkommission hält deshalb eine öffentliche Debatte für erforderlich, die gesellschaftliche Vorstellungen über „normale Vollzeitarbeit" mit Blick darauf hinterfragt, ob sie Erwerbs- und Sorgearbeit im Leben jedes Menschen vorsehen und ermöglichen. Eine gleichstellungsförderliche Gestaltung der Erwerbsarbeit setzt Vorstellungen von einer Vielfalt möglicher Normalitäten voraus, insbesondere bei der Arbeitszeitgestaltung. Solche Debatten können in Zusammenhang mit Kampagnen zur Sichtbarkeit von Rollenvorbildern gefördert werden (siehe z. B. das Programm „Erfolgsfaktor Familie", die „Charta für familienbewusste Arbeitszeiten" oder das Memorandum „Familie und Arbeitswelt – Die NEUE Vereinbarkeit").

c. Ziehungsrechte: flankierende soziale Leistungen

Lebensphasenorientierte Arbeitszeiten bringen nicht selten zumindest vorübergehend Reduzierungen der Arbeitszeit mit sich; daran dürfte voraussichtlich auch eine veränderte Vollzeitnorm wenig ändern. Finanzielle Gründe können zudem dazu führen, dass Arbeitszeiten nicht wie gewünscht reduziert werden können. Auch Arbeitszeitkonten bieten nur denjenigen eine Finanzierung von Arbeitszeitreduktionen, die es sich zeitlich leisten können. Dies trifft meistens gerade nicht auf diejenigen zu, die Verantwortung für unbezahlte Sorgearbeit in der Familie übernommen haben (vgl. Kocher et al. 2013: 263ff.). Tatsächlich werden erarbeitete Wertguthaben auf Arbeitszeitkonten nur zu einem äußerst geringen Anteil für unbezahlte Sorgearbeit genutzt (4 % bei Männern, 10 % bei Frauen, vgl. Seifert et al. 2013: 139).

Es gilt deshalb darüber nachzudenken, wie das Steuer- und das Sozial(versicherungs)system eine neue Arbeitszeitnorm sowie lebensphasenorientierte Reduktionen der Arbeitszeit flankieren und finanzieren können. Finanzielle Absicherungen kommen darüber hinaus auch als Entgeltersatz in Betracht. Der Erste Gleichstellungsbericht hatte vorgeschlagen, Ziehungsrechte einzuführen: „Ziehungsrechte sind zeitbezogene Optionsrechte Beschäftigter mit Blick auf die für Lebenslagen und biografische Verläufe spezifischen Zeitbedarfe. [...] Mit Ziehungsrechten soll eine neue ‚Regel' in das Verhältnis zwischen Arbeitszeit und sonstiger Lebensführung (insbesondere Care) gebracht werden." (Mückenberger 2016: 27; vgl. auch Mückenberger 2007; Jurczyk 2015). Ziehungsrechte beziehen sich auf ein Gesamtzeitbudget für Sorgearbeit, für Weiterbildung wie für Selbstsorge, mit entsprechend differenzierten Vorschlägen für Finanzierungsmodi und soziale Absicherung. Ansprüche auf einen bestimmten Umfang an erwerbsarbeitsfreier Zeit in der Erwerbsphase würden damit sozialpolitisch auf Grundsicherungsniveau abgefedert oder auf Langzeitkonten angespart (vgl. Bundesregierung 2011: 195; in Anknüpfung an Supiot 2001: 56f.; Mückenberger 2007: 199). Ein konsistentes Gesamtkonzept derartiger Ziehungsrechte zu konzipieren, ist sehr anspruchsvoll. Es gibt noch zahlreiche offene Gestaltungsfragen, die bis zur Entwicklung umsetzungsfähiger Szenarien zu klären sind (vgl. Kocher 2013; Jurczyk 2015: 280; Mückenberger 2016: 29f.). Ein derartiger Systemwechsel wird hier nicht empfohlen.

Die Sachverständigenkommission verwendet die Idee der Ziehungsrechte im Folgenden als mögliche Leitidee für die die öffentliche Finanzierung von Arbeitszeitreduzierungen oder Erwerbsunterbrechungen. Danach wäre nicht jede Erwerbsunterbrechung oder Arbeitszeitreduzierung mit Steuermitteln oder durch Sozialversicherungsleistungen zu fördern bzw. zu finanzieren. Legitim erscheint eine öffentliche Finanzierung jedoch insbesondere dort, wo Einkommensverluste zu kompensieren sind, die auf gesellschaftlich notwendige Sorge für andere Personen zurückgehen, wie im Fall des Elterngeldes (siehe C.V.3). Welche Fälle es im Einzelnen sind, für die flankierende soziale Leistungen gewährt werden sollten, und welche Umsetzungsmodelle hierfür denkbar sind, wird an anderen Stellen in diesem Gutachten ausgeführt (siehe C.V.2, 3 und C.VI.2.b).

2. Entgeltgleichheit und geschlechtergerechte Bewertung von Tätigkeiten

Indikatoren zu den Einkommens- und Entgeltunterschieden zwischen Männern und Frauen zeigen, dass Deutschland im europäischen und globalen Vergleich einen enormen Nachholbedarf in Sachen Entgeltgleichheit hat (siehe B.II.4 und B.II.5) – trotz mittlerweile nahezu gleichwertig hoher Berufsqualifikationen von

---

[38] Zum Begriff siehe B.III.1.

[39] Das Statistische Bundesamt allerdings klassifiziert (unbefristete) Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse mit einer vereinbarten Wochenarbeitszeit von über 20 Stunden zu Recht nicht als „atypisch" (vgl. Destatis 2016f.).

Frauen und Männern. Soweit Fortschritte zu erkennen sind, stimmen diese kaum optimistisch: Schreibt man die Entwicklung von 1970 bis 2016 fort, wäre erst in etwa 120 Jahren ein Gender Pay Gap von nahe null in Westdeutschland erreicht – falls nicht politische Korrekturen die Entwicklung beschleunigen. Und auch dies gilt nur bei einer optimistischen Prognose, denn seit den 1990er Jahren schließt sich in Westdeutschland die Entgeltlücke langsamer und in Ostdeutschland ist (bei grundsätzlich besserer Ausgangslage als in Westdeutschland) in den letzten zehn Jahren sogar eine Vergrößerung der Entgeltungleichheit festzustellen (von 6 % auf 8 % in den Jahren 2006 bis 2015, vgl. Destatis 2016e).

a. Entgelttransparenz auf betrieblicher Ebene

Auf vielen Ebenen bestehen aktuell Intransparenz und Unklarheit. Intransparenz befördert und erhält aber Entgeltungleichheit; sie verstärkt insbesondere Informationsasymmetrien bei Gehaltsverhandlungen. Aktuell ist es den Beschäftigten meist nicht möglich, ihr Gehalt vergleichend einzuschätzen. Vor allem fehlt es an konkreten und belastbaren Referenzwerten, welche die Beschäftigten z. B. in Gehaltsverhandlungen strategisch und argumentativ verwenden könnten; hilfreich wären Daten über Referenzeinkommen von Berufsgruppen, Funktionen, Positionen und von Gruppen im Betrieb mit ähnlichen Tätigkeiten; eine Offenlegung individueller Einkommen erscheint hierfür nicht erforderlich (vgl. BMFSFJ 2015c: 82). Auch die Europäische Kommission empfiehlt den EU-Mitgliedstaaten, Transparenz und Berichterstattung durch Arbeitgeber zu institutionalisieren (vgl. EU KOM 2014).

In Erfüllung der Koalitionsvereinbarung 2013–2017 soll noch in der 18. Legislaturperiode ein Gesetz für mehr Lohngerechtigkeit zwischen Frauen und Männern verabschiedet werden. Zum Zeitpunkt des Abschlusses der Arbeiten an diesem Gutachten lag dem Bundestag noch kein entsprechender Gesetzentwurf vor. Die Sachverständigenkommission ist aber der Meinung, dass ein solches Gesetz von großer Bedeutung für eine effektivere Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgebots sein kann. Sie hält in diesem Rahmen zwei Instrumente für zentral: betriebliche Prüfverfahren (sogenannte Entgeltaudits) einerseits und individuelle Auskunftsansprüche andererseits.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt deshalb, dass Arbeitgeber und Tarifvertragsparteien in regelmäßigen mehrjährigen Abständen betriebliche Prüfverfahren (Entgeltaudits) durchführen. In diesem Zusammenhang wären Analysen des Frauen- und Männeranteils für jede Entgeltgruppe oder Position zu erstellen, ebenso Analysen des angewandten Systems zur Arbeitsbewertung und beruflichen Einstufung; zudem wären detaillierte Angaben zum Entgelt und zu geschlechtsbezogenen Entgeltunterschieden zu machen. Das Audit sollte nicht nur das feste Grundgehalt, sondern auch Leistungs- und Erschwerniszulagen sowie andere Entgeltbestandteile wie Sachleistungen und Bonuszahlungen erfassen (vgl. BMFSFJ 2014b). Geeignete Prüfverfahren sind bereits entwickelt worden. In der Praxis sind sie zwar erprobt, werden jedoch über Pilotprojekte hinaus kaum angenommen. Deshalb sollten entsprechende Entgeltaudits gesetzlich verpflichtend werden. Nur so kann auch gewährleistet werden, dass nur solche Verfahren eingesetzt werden, die tatsächlich geeignet sind, ungleiche Entgelte bei gleichwertiger Arbeit aufzudecken.

Darüber hinaus empfiehlt die Sachverständigenkommission die Schaffung eines individuellen Rechts der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf Vergleichsinformationen in Bezug auf eine Referenzgruppe mit vergleichbaren Arbeitsplätzen, wobei die Anonymität innerhalb der Referenzgruppe sicherzustellen wäre. Die gesetzliche Regelung ist nach Ablauf von spätestens vier Jahren nach Einführung zu evaluieren.

Eine Ausnahme von diesen gesetzlichen Verpflichtungen sollte allenfalls für Betriebe mit enger persönlicher Zusammenarbeit sowie geringer Finanzausstattung und Verwaltungskapazität gelten, bei denen gute Gründe dafür sprechen, anzunehmen, dass Audits kein geeignetes Instrument sind, um Erkenntnisse über die angewandten Regeln für Entgeltfindung zu liefern (zum Verständnis solcher Kleinbetriebe von bis zu zehn Beschäftigten siehe BVerfGE 97, 169; vgl. z. B. auch die Kleinbetriebsklausel in § 13 Abs. 1 Satz 2 LGG Berlin). Für diese Betriebe ist die Entwicklung funktionaler Äquivalente zu prüfen.

Entgelt-Audits und Auskunftsansprüche sind auch in Betrieben mit Tarifbindung erforderlich. 2015 waren 89 % der Betriebe mit 200 und mehr Beschäftigten tarifgebunden oder orientierten sich an einem Tarifvertrag (eigene Berechnungen auf Grundlage des IAB-Betriebspanels 2015). Beschäftigte profitieren von Tarifbindung unterschiedlich: Männer erhalten in tarifgebundenen Betrieben ein im Schnitt um 6,6 % höheres Bruttostundenentgelt als in nicht tarifgebundenen Betrieben; bei Frauen beläuft sich die Differenz auf 9,2 % (vgl. Bispinck/Amlinger 2015: 7). Forschungen und Analysen über die tarifliche Bewertung frauendominierter Tätigkeiten zeigen jedoch seit Jahrzehnten immer wieder, dass auch Tarifverträge Einfallstore für ungerechtfertigte Unterschiede enthalten (Rohmert/Rutenfranz 1975; BMFSFJ 2014b). Zum Teil geht dies auf jahrzehntealte Bewertungen

zurück, die noch nicht beseitigt wurden; zum Teil hat dies aber mit fortbestehender Geringschätzung frauendominierter Tätigkeiten zu tun. Zum Teil haben Rationalisierung, Automatisierung, neue Arbeitsorganisation u. Ä. in vielen Betrieben die Tätigkeitszuschnitte so verändert, dass diese in den bestehenden Tarifverträgen nicht mehr zutreffend eingeordnet sind; dies kann gerade frauendominierte Tätigkeiten betreffen (zur Arbeitsmarktprognose siehe B.II.1). Die rechtliche Angemessenheitsvermutung von Tarifverträgen (§ 310 Abs. 4 Satz 1 BGB; siehe BAGE 148, 139) gilt entsprechend auch nur, soweit Tarifverträge die strukturelle Unterlegenheit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Verhältnis zum Arbeitgeber ausgleichen, nicht jedoch für die „Verteilungsgerechtigkeit in der Gruppe". „Die Gleichbehandlungsgebote der Verfassung sind […] fundamentale Handlungsanleitungen an jeden Normgeber" (BAG, Urteil vom 04.04.2000 – 3 AZR 729/98; ebenso die ständige Rechtsprechung des EuGH für das Recht der EU, siehe z. B. EuGH, Urteil vom 27.06.1990 – C-33/89 (Kowalska)).

Im Einzelnen empfiehlt die Sachverständigenkommission, für den Betriebs- oder Personalrat ein erzwingbares Mitbestimmungsrecht über das Auditverfahren und ein eigenständiges Recht auf Referenzwerte vergleichbarer Arbeitsplätze festzuschreiben. Die Ergebnisse der Audits sollten über § 45 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) hinaus allen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern berichtet, der Antidiskriminierungsstelle des Bundes mitgeteilt und auf Anfrage den jeweils zuständigen Tarifparteien zur Verfügung gestellt werden. Die Tarifvertragsparteien benötigen Instrumente, um im Rahmen von Tarifverhandlungen und -abschlüssen überprüfen und dokumentieren zu können, inwieweit die Vereinbarungen konkret dazu beitragen, die Entgeltlücke zwischen den Geschlechtern zu schließen; sie sollten hierfür anhand verbindlicher Selbstverpflichtungen Verfahrensschritte entwickeln.

Diese Maßnahmen würden den Unternehmensleitungen sowie den Arbeitnehmervertretungen wertvolle Informationen über betriebliche Problembereiche der Entgelt(un)gleichheit zur Verfügung stellen und damit auch anzeigen, wo Ansatzpunkte für Veränderungen bestehen. Entgeltsysteme auf betrieblicher oder tariflicher Ebene beeinflussen direkt oder indirekt die Entstehung, Beförderung und Dynamik von Entgeltungleichheit. Ihnen kommt aber auch das Potenzial zu, der Entgeltdiskriminierung entgegenzuwirken und diese abzubauen.

Es gibt zahlreiche empirische Indikatoren für die Annahme, dass Entgeltsysteme in vielfacher Form mittelbar diskriminierende Strukturen enthalten. In der aktuellen Praxis spiegeln bzw. reproduzieren Entgeltsysteme die geschlechterhierarchische Bewertung von Tätigkeiten – auch dann, wenn sie formal nicht nach dem Geschlecht differenzieren. So werden beispielsweise Tätigkeiten, die faktisch überwiegend Frauen zugewiesen sind, gegenüber männlich dominierten Tätigkeiten häufig unterbewertet; „hierzu tragen die (partielle) Ausblendung oder Gering(er)bewertung von spezifisch ‚weiblich' konnotierten Kompetenzen und Tätigkeiten wie Emotions- und Interaktionsarbeit in Entgeltsystemen bei" (ADS 2015: 45f.; vgl. Lillemeier 2016: 9ff.). Wie sich diese und andere strukturell und mittelbar diskriminierenden Annahmen über „Frauenarbeit" und „Männerarbeit" sowie geschlechterstereotype Tätigkeitszuweisungen und damit einhergehende Bewertungen bzw. Entwertungen auf das Entgelt auswirken, zeigen z. B. die Entgeltungleichheiten zulasten von schwulen, lesbischen und Trans*Personen (vgl. Badgett et al. 2007: 12ff.; Weichselbaumer 2002); so konnte z. B. gezeigt werden, dass Transfrauen nach einer Transition durchschnittlich 20 % weniger als vorher verdienen (vgl. Köhler 2015: 55f.).

Über ein Entgeltaudit erfahren Beschäftigte darüber hinaus, wie bei ihrem eigenen Arbeitgeber, in ihrer Abteilung, ihrer Position und auf ihrer Hierarchiestufe der Stand der Entgeltgleichheit ist bzw. wie groß die jeweilige Entgeltlücke ist. Erfährt eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter, dass sie bzw. er weniger verdient als der Durchschnitt in gleicher Position, können Zufriedenheit, Motivation und Engagement allerdings zunächst sinken (vgl. Card et al. 2012). Wer hingegen erfährt, dass der eigene Verdienst über dem Durchschnitt liegt, wird nicht automatisch zufriedener. Dies ist jedoch kein ausreichendes Argument gegen größere Transparenz. Nur wo begründete Unzufriedenheit und geeignete Verfahren zur Klärung bestehen, kann Ungerechtigkeit beseitigt werden. Transparenz erhöht im Gegenzug generell Motivation und Engagement, weil Ziele klarer werden, realistisch eingeschätzt werden können und den Wettbewerb beleben. Geringere relative Bezahlung kann auch signalisieren, dass es vorteilhaft ist, am Arbeitsmarkt nach einem passenderen Job zu suchen; Transparenz kann so auch zu einer Fluktuation von Beschäftigten in Positionen mit höheren Gehältern führen (vgl. Rege/Solli 2014). In einer marktwirtschaftlichen Gesellschaft ist dieser Wettbewerb Motor von Innovation und Entwicklung.

Der individuelle Auskunftsanspruch ist eine wichtige Ergänzung des betrieblichen Entgeltaudits, denn nur auf diese Weise können realistische Referenzwerte erlangt werden, die Informationsasymmetrien in Gehaltsverhandlungen vermindern können. Auch lassen sich nur so problematische Entgeltstrukturen jenseits von Mann-Frau-Vergleichen aufdecken, z. B. Ungleichbehandlungen von Trans*Personen oder aufgrund sexueller Orientierung.

b. Flankierende Maßnahmen: Zertifikate und Berichterstattung

Transparenz wirkt nur produktiv, wenn Möglichkeiten bestehen, auf erkannte Ungerechtigkeiten und diskriminierende Strukturen angemessen zu reagieren. Wichtig sind vor allem Möglichkeiten, Bewertungen im Sinne einer objektiven Bewertung von Arbeit nach standardisierten, überprüfbaren und möglichst zertifizierten Verfahren zu korrigieren (vgl. ADS 2015: 48). Entgeltsysteme, die objektiven und diskriminierungsfreien Arbeitsbewertungsverfahren folgen, haben das Potenzial, der Entgeltdiskriminierung entgegenzuwirken und sie abzubauen. Die Politik kann Unternehmen dabei unterstützen, diskriminierungsfreie Arbeitsbewertungsverfahren einzuführen und diese geschlechtergerecht anzuwenden. Diese Verfahren sollten die Erfahrungen von Unternehmen berücksichtigen, die bereits mit Instrumenten zur Selbstevaluation arbeiten. So existiert gegenwärtig mit „Logib-D“ ein Instrument für die strukturelle Entgeltanalyse (allerdings wertet es die Bedeutung von Humankapital anders als das EU-Recht). Darüber hinaus wird das Instrument „eg-check“ angeboten, das zwar stärker auf Arbeitsbewertung und rechtliche Maßstäbe der Entgeltgleichheit konzentriert ist, aber schwieriger zu handhaben ist (vgl. Jochmann-Döll/Tondorf 2010; zum Vergleich beider Instrumente vgl. Lillemeier 2012). Mit dem „Comparable Worth Index“ liegt nun auch ein Vorschlag vor, wie die Entgelte gleichwertiger Berufsgruppen verglichen werden könnten (vgl. Lillemeier 2016; siehe auch das „Job Evaluation Tool“ der ILO).

Die Sachverständigenkommission empfiehlt, Unternehmen dadurch zu unterstützen, dass diskriminierungsfreie Arbeitsbewertungsverfahren und -systeme sowie betriebliche Prüfverfahren zertifiziert werden. In diesem Zusammenhang können Empfehlungen für Tätigkeitsbewertungen entwickelt werden, die vermeiden helfen, dass Kriterien verwendet werden, die mittelbar diskriminierend wirken können (z. B. Produktivität und Anwesenheit/Auszeiten/Arbeitszeit).

Für die Entwicklung dieser und weiterer Instrumente bedarf es eines sachverständigen institutionalisierten Gremiums. Da der Gender Pay Gap Ergebnis eines komplexen Zusammenspiels unterschiedlicher Ungleichheiten am Arbeitsmarkt ist, bedarf es auch einer kontinuierlichen und institutionalisierten Beobachtung. Hierfür sollte bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes eine ständige Kommission zur Entgeltgleichheit eingesetzt und ausgestattet werden; deren Aufgabe bestünde darin, Zertifizierungen zu entwickeln und die Entwicklung der Entgeltgleichheit zu beobachten. Sie sollte auch regelmäßig Indikatoren erheben, die beziffern, inwieweit sich die Verdienste bei gleichwertiger Arbeit entlang von Geschlecht unterscheiden (Comparable Worth Index). Darüber hinaus sollte diese Kommission den Aufbau einer Struktur geeigneter Beratungs- und Ansprechstellen auf regionaler Ebene fördern. In der Kommission sollten sowohl die Sozialpartner als auch gleichstellungspolitische Verbände vertreten sein.

Auch das Statistische Bundesamt ist mit der regelmäßigen Veröffentlichung des Gender Pay Gap ein wichtiger Akteur bei der Herstellung größerer Transparenz geworden. Es verwendet mit den Bezeichnungen „bereinigte“ und „unbereinigte“ Entgeltlücke allerdings Begriffe, die zwar der statistischen Methodologie entsprechen, in der öffentlichen Kommunikation jedoch missverständliche Vorstellungen fördern (siehe B.II.4). Realitätsnäher wären Bezeichnungen wie „ursächlich noch unerklärte Lücke im Bruttostundenlohn“ (statt „bereinigte Lohnlücke“) und „reale Lücke im Bruttostundenlohn“ (statt „unbereinigte Lohnlücke“).

Die Sachverständigenkommission empfiehlt, dass das Statistische Bundesamt in seiner jährlichen Berichterstattung, neben der Lücke im Bruttostundenlohn (Gender Pay Gap) und den Differenzen in der Zeitverwendung (Gender Care Gap), auch die geschlechtsbezogene Lücke in den Altersbezügen (Gender Pension Gap) und im monatlichen Verdienst (Gender Overall Earnings Gap) berücksichtigt (zu den Indikatoren siehe B.II.4 und B.II.5). Diese drei Indikatoren zusammen sollten jährlich am Equal Pay Day veröffentlicht werden.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt darüber hinaus, dass das Statistische Bundesamt darauf hinarbeitet, die Methodik zur Indikatorenberechnung zu verbessern, um den Gender Pay Gap, den Gender Overall Earnings Gap und den Gender Pension Gap möglichst differenziert ausweisen zu können. Nur so wird es künftig möglich sein, die Intersektionalität der Geschlechtsdiskriminierung in diesem Bereich genauer erfassen und mit geeigneten Maßnahmen adressieren zu können. Dazu sollte der Einfluss der erklärenden Faktoren ausgewiesen werden, denn sie liefern konkrete Ansatzpunkte für politische Maßnahmen und deren Priorisierung. Beim Gender Pay Gap sollten neben den bereits verwendeten Merkmalen und Kriterien (siehe B.II.4) weitere, Lebensverlauf und Berufsbiografien betreffende Merkmale aufgenommen werden, einschließlich der Ausbildungsform (dual/vollzeitschulisch) und den Phasen familienbedingter Erwerbsunterbrechung/-reduktion und des Wiedereinstiegs (vgl. Boll 2015: 1089f.).

c. Verbesserung der Rechtsdurchsetzung

Die unmittelbare oder mittelbare Geschlechtsdiskriminierung durch Bezahlung ungleichen Entgelts für gleiche oder gleichwertige Arbeit ist bereits nach geltendem Recht (insbesondere Art. 157 AEUV) verboten. Dieser Rechtsanspruch hat zu einer besseren Verwirklichung des Entgeltgleichheitsprinzips bislang wenig beitragen können. Dies sollte Anlass dafür sein, die Rechtsdurchsetzung so zu verbessern, dass Rechte wirksam geltend gemacht werden können und Anstöße für Veränderungen geben können. Eine Klarstellung der Rechtslage und die Herstellung von Rechtssicherheit wäre hierfür ein erster Schritt: Die Sachverständigenkommission empfiehlt entsprechend aktuellen politischen Planungen, das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) durch das Einfügen eines expliziten Verbots der Entgeltdiskriminierung klarzustellen und zu ergänzen. In diesem Zusammenhang ist entsprechend Vorschlägen der Europäischen Union auch der Begriff der gleichwertigen Arbeit zu präzisieren (vgl. EU KOM 2014). Gegen Barrieren beim Rechtsschutz kann eine Verbandsklage gegen intransparente Entgeltsysteme und zur Durchsetzung von Entgeltaudits helfen.

Entgeltgleichheitsklagen scheitern häufig daran, dass Informationen über die Entgelte vergleichbarer Tätigkeiten fehlen. Die Einführung eines Entgeltaudits mit der dadurch erreichten betrieblichen Transparenz wäre deshalb ein qualitativer Sprung zu einer effektiveren Rechtsdurchsetzung. Das setzt voraus, dass die Ergebnisse des Entgeltaudits bei einem gerichtlichen Rechtsdurchsetzungsverfahren verwendet werden können. Hierfür müsste gesetzlich klargestellt werden, dass es als Indiz für eine Diskriminierung (§ 22 AGG) anzuerkennen ist, wenn diese Ergebnisse auf der jeweiligen Hierarchiestufe ein höheres Durchschnittsentgelt angeben, als es die Klägerin oder der Kläger erhält. Die Sachverständigenkommission empfiehlt eine Verpflichtung der Arbeitgeber, die entsprechenden Unterlagen vorzulegen. Ähnliches sollte für die Auskünfte über Referenzwerte für vergleichbare Arbeitsplätze gelten.

3. Förderung betrieblicher Gleichstellungspolitik

a. Empfehlungen zum Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst (FüPoG)

Bereits der Erste Gleichstellungsbericht forderte die Einführung einer Geschlechterquote für Aufsichtsräte (vgl. Bundesregierung 2011: 243). Mit dem Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst (FüPoG) ist der gesetzliche Rahmen für die Förderung betrieblicher Gleichstellungspolitik um ein wichtiges Element ergänzt worden. Durch verbindliche Vorgaben für die Erhöhung des Frauenanteils an weiteren Führungspositionen (z. B. § 96 Abs. 2 und 3 AktG[40]) geht das Gesetz über die Empfehlung des Ersten Gleichstellungsberichts hinaus.

Im November 2016 veröffentlichte der Verein „Frauen in die Aufsichtsräte“ eine Bilanz zur festen Geschlechterquote von mindestens 30 % in Aufsichtsräten: Demnach ist der Frauenanteil in den Aufsichtsräten der betreffenden Unternehmen zwischen Januar 2015 und November 2016 um 6,2 Prozentpunkte auf 27,5 % gestiegen (vgl. FidAR 2016: 11). Erfasst wurden dabei jedoch lediglich die 106 Unternehmen, für die das FüPoG die feste Quote vorsieht; dieser Teil des Gesetzes gilt nur für Aufsichtsräte von Unternehmen, die börsennotiert sind und der paritätischen Mitbestimmung unterliegen (die paritätische Mitbestimmung betrifft Unternehmen mit in der Regel mehr als 2.000 inländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern).

Allerdings: In den Vorständen der 30 DAX-Unternehmen (von denen nicht alle die besagten Voraussetzungen erfüllen) stagniert der Frauenanteil aktuell bei unter einem Zehntel: Anfang Juni 2016 waren 9,4 % der Posten in Vorständen und Geschäftsführungen mit Frauen besetzt, Anfang 2016 lag der Anteil bei 9,6 % (vgl. DIW Berlin 2016). Allgemein sinkt der Frauenanteil in der obersten Führungsebene mit steigender Betriebsgröße. Selbst auf der zweiten Führungsebene (soweit sie existiert) wurde 2014 in Unternehmen der Privatwirtschaft ein Frauenanteil von nur 39 % festgestellt (vgl. BMFSFJ 2016a: 30).

Das FüPoG verpflichtet Unternehmen, die entweder börsennotiert oder mitbestimmt sind (mit in der Regel mehr als 500 inländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern) – also etwa 3.500 Unternehmen – dazu, sich für den Frauenanteil in Aufsichtsräten, Vorständen und den beiden Managementebenen unterhalb des Vorstands Zielgrößen zu geben und über diese zu berichten (z. B. § 76 Abs. 4 und § 111 Abs. 5 AktG[41]). Eine Mindestzielgröße ist nicht vorgesehen; liegt aber der Frauenanteil in einer Führungsebene unter 30 %, so dürfen die

---

[40] Entsprechende Vorschriften wurden durch das FüPoG im MontanMitbG, MitbG, DrittelbetG, SE-AusführungsG, GmbHG, GenossenschaftsG, SCE-AusführungsG und Versicherungsaufsichtsgesetz eingeführt.

[41] Siehe vorige Fußnote.

Zielgrößen nicht hinter dem tatsächlichen Status quo zurückbleiben. Viele Unternehmen haben sich (gesetzeskonform) Planziele gesetzt, die nicht über den (niedrigen) Status quo hinausgehen; andere haben für den Frauenanteil im Vorstand und gehobenen Management die Zielgröße Null festgelegt (vgl. BMFSFJ 2016b), was faktisch der beabsichtigten Wirkung des Gesetzes entgegenläuft. Ob dieser Teil des FüPoG effektiv werden kann, wird die im Gesetz vorgeschriebene Evaluation zeigen müssen (siehe auch C.I.3.c).

Die Sachverständigenkommission empfiehlt die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der festen 30-Prozent-Quote im FüPoG: Einbezogen werden sollten alle mitbestimmten Unternehmen sowie alle börsennotierten Unternehmen unabhängig von der Mitbestimmung (also z. B. auch Tendenzunternehmen) sowie Familienunternehmen mit über 5.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Darüber hinaus sollten für den Frauenanteil auf den beiden Führungsebenen unterhalb des Vorstands Planziele verlangt werden, die oberhalb des jeweiligen Status quo liegen.

In Aufsichtsräten vertreten zu sein, bedeutet nicht zwingend, auf Unternehmensführung, Strategieentwicklung und Personalpolitik Einfluss nehmen zu können. Hier sind Aufsichtsratsausschüsse entscheidend. Doch in wichtigen Ausschüssen von Aufsichtsräten (z. B. in Nominierungs- oder Personalausschüssen) sind Frauen deutlich unterrepräsentiert (vgl. FidAR 2016: 15f.). Unternehmen sind frei in der Gestaltung der Ausschüsse; es gibt keine gesetzlichen Vorgaben zu Anzahl, Funktion, Bezeichnung und Besetzung von Ausschüssen. Deshalb wäre es nicht sinnvoll, einen Mindestanteil des unterrepräsentierten Geschlechts in Ausschüssen vorzuschreiben. Die Sachverständigenkommission empfiehlt aber, Unternehmen zu Transparenz und Berichterstattung bezüglich der Geschlechterverteilung bei der Besetzung von Ausschüssen eines Aufsichtsrats zu verpflichten.

b. Empfehlungen an Arbeitgeber und Sozialpartner zur Entwicklung intersektionaler und diversitätskompetenter betrieblicher Gleichstellungspolitiken

Mit dem FüPoG sind Unternehmen verpflichtet, einen Mindestanteil an Frauen in Führungspositionen zu erreichen. Dies verlangt, realistisch betrachtet, dass Unternehmen effektiv gleichstellungsorientiert handeln.

Viele Arbeitgeber und Sozialpartner haben dazu in der Vergangenheit bereits Maßnahmen und Best Practices entwickelt, Erfahrungen gesammelt und von betriebswirtschaftlich positiven Effekten profitiert (siehe z. B. BMFSFJ 2016f.; zum öffentlichen Dienst siehe C.I.3.d). Beispiele für Maßnahmen und Ziele einer betrieblichen Gleichstellungspolitik können z. B. sein (siehe auch ADS 2015; Gerlmaier et al. 2016): Schulungen zur Reflexion und Veränderung vergeschlechtlichter Rollenverständnisse auf allen Führungsebenen, einschließlich der Information und Sensibilisierung bezüglich Lesben, Schwulen, Bisexuellen, Trans*, Inter* und Queer (LSBTIQ*); gleichstellungsorientierte Weiterbildungsangebote (siehe dazu C.II.2.c); Vorbeugung vor und Bekämpfung von geschlechtsbezogener Belästigung im kollegialen Umgang (siehe dazu D.I.3); diskriminierungsfreie Gestaltung des Arbeitsumfeldes; Kopplung der Vergütung von Führungskräften an Zielvereinbarungen zu gleichstellungsfördernder Personalpolitik; Einsatz anonymisierter Bewerbungsverfahren (vgl. ADS 2015: 32); Mentoring-Programme, um Informationslücken von Bewerberinnen und Bewerbern in Aushandlungsprozessen mit Arbeitgebern zu verringern.

Für den Erfolg entsprechender Maßnahmen ist von zentraler Bedeutung, wie sehr sie zu einem selbstverständlichen Teil der Unternehmenskultur werden (vgl. BMFSFJ 2016f.). Um struktureller Diskriminierung, insbesondere von sorgearbeitsorientierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, bewusst entgegenwirken zu können, bedarf es eines entsprechenden Verhaltens aller Beschäftigten und Führungskräfte (im Sinne eines „debiasing“). Hier kommt Leitbildern eine große Bedeutung zu. Die Sichtbarmachung von Rollenvorbildern kann ein Element von Strategien dazu sein (siehe z. B. die Kampagne „Der Teilzeitmann“, initiiert vom Dachverband der Schweizer Männer- und Väterorganisationen). Jedenfalls muss aktive Elternschaft oder die Übernahme von Pflegeverantwortung für Angehörige auch in Unternehmen, Betrieben und Dienststellen sichtbar und mit Karrieren vereinbar sein (können). Auch Geschlechterstereotypisierungen über vermeintlich selbstverständlich „weibliche“ und „männliche“ Eigenschaften erschweren Karrieren in vielerlei Hinsicht (vgl. Klenner/Lott 2016: 68 ff.).

Zur Etablierung einer neuen Arbeits- und Führungskultur gehört, dass die Leitungsebene hör- und sichtbar als Vorbild und Rollenmodell wirkt („demonstrable leadership support“, Coffman/Hagey 2010: 8). Nicht nur ein positives Bild von Frauen in Führungspositionen (vgl. Bührmann 2014) und die Förderung moderner Führungskulturen (vgl. Bultemeier/Marrs 2016: 8), auch die Etablierung von Organisationsmodellen, die auf Verfügbarkeitserwartungen verzichten, soweit diese mit Sorgearbeitsverantwortung unvereinbar sind, können Katalysatoren für die Geschlechtergleichstellung sein. Führen in Teilzeit, beispielsweise durch eine Tandemlösung, bei der sich zwei Führungskräfte eine Stelle teilen, ist dabei eine von vielen Möglichkeiten; wo sie angeboten wird, findet sie zunehmend Zuspruch bei den Beschäftigten; Onlineplattformen (wie tandemploy.de) können unterstützen.

Ausgestaltung und Umsetzung eines gleichstellungsorientierten Personalmanagements sollte zunächst primär eine unternehmerische (Leitungs-)Entscheidung sein; ein wirksames gleichstellungsorientiertes Personalmanagement setzt voraus, dass die übergeordnete Verantwortung dafür bei der Unternehmensleitung selbst liegt. Deren Aufgabe ist es, Zielvorstellungen in der unternehmensinternen Kommunikation klar zu kommunizieren, vorgegebene Gleichstellungsziele zu kontrollieren und gegebenenfalls auch einzufordern. Dabei kann es hilfreich sein, wenn eine hinreichend unabhängige Beschwerdestelle eingerichtet ist (zur Praxis vgl. Büro für Recht und Wissenschaft 2016: 81ff.) oder betriebliche Gleichstellungsbeauftragte etabliert sind, die entweder von unterstützender bzw. beratender Funktion oder als Interessenvertretung ausgestaltet sein können. In jedem Fall aber müssen geeignete Controlling-Instrumente zur Gleichstellung etabliert sein und insbesondere maßgebliche Kennziffern und Daten geschlechtsdifferenziert erfasst werden. Die Effektivität derartiger Konzepte wird gefördert, wenn die Unternehmensgrundsätze insgesamt entsprechend gleichstellungsorientiert ausgerichtet sind. Zur Selbsteinschätzung der Unternehmen kann z. B. das Instrument „Kulturscore“ von Nutzen sein. Durch dieses lässt sich feststellen, inwieweit ein Unternehmen bereits eine gleichstellungsorientierte Arbeitszeitkultur auch informell lebt, Vorbilder präsentiert und die Übernahme familiärer Verantwortung unternehmensintern wertschätzt (vgl. BMFSFJ 2016f: 19ff.).

Die Sachverständigenkommission empfiehlt allen privaten und öffentlichen Arbeitgebern, ihr Personalmanagement an solchen Grundsätzen auszurichten. Mithilfe von Daten zum gleichstellungsorientierten Personalmanagement können Arbeitgeber innerhalb der Organisation angepasste Maßnahmen selbst entwickeln. Maßnahmen zur Prävention von Diskriminierung sind nach § 12 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) ohnehin bereits heute verpflichtend (vgl. Wenckebach/Kocher 2013). Das AGG mit seinem intersektionalen Ansatz könnte insofern Ausgangspunkt dafür sein, langfristig Grundsätze einer betrieblichen Gleichstellungspolitik zu entwickeln, die intersektional konzipiert und von einem Bewusstsein dafür getragen ist, welche Maßnahmen und Mechanismen welche Gruppen von Frauen und Männer adressieren und fördern. Teilweise werden dafür positive Maßnahmen im Sinne des § 5 AGG angebracht sein. Solche Mechanismen sollten in Betriebsvereinbarungen und Tarifverträgen geregelt werden. Sozialpartner können darüber hinaus durch die gemeinsame Erarbeitung von Zielvorstellungen und Maßnahmen einen Rahmen setzen (siehe z. B. BAVC/IG BCE 2016). Die Politik kann innovative Modelle durch Förderung und Sichtbarmachung unterstützen.

c. Rahmenvorgaben, Anreize und Soft Law

Evaluation bestehender gesetzlicher und freiwilliger Instrumente

Das Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst (FüPoG) sieht in Art. 23 Abs. 2 und 3 eine Evaluation nach Ablauf von drei Jahren vor. Konkretere Empfehlungen für eine etwaige Verbesserung des Gesetzes werden diese Evaluation berücksichtigen müssen. Hierzu empfiehlt die Sachverständigenkommission, dass die Evaluation in den Mittelpunkt rückt, inwieweit das Gesetz gleichstellungsorientierte Ziele effektiv erreicht. Zu prüfen ist dabei auch, ob und inwieweit die bisher wenig präzise Definition des Anwendungsbereichs der „beiden Führungsebenen unterhalb des Vorstands“ (z. B. § 76 Abs. 4 Satz 1 AktG) strategische Ausweichreaktionen befördert. Auch die Sanktionen bei Nichterfüllung der Quote, insbesondere die Nichtigkeit der Aufsichtsratswahl („leerer Stuhl“), sind in den Blick zu nehmen.

Das Gesetz macht unmittelbar verbindliche Vorgaben lediglich zum Frauenanteil in Aufsichtsräten und Vorständen bzw. auf den beiden Managementebenen unterhalb des Vorstands. Die zu erwartenden gleichstellungspolitischen Wirkungen gehen allerdings darüber hinaus (vgl. Bundesregierung 2015a: 42, 51f.). In der Evaluation ist deshalb auch der Frage nachzugehen, ob tatsächlich „Kaskadeneffekte“ entstehen, d. h. ob bzw. wie die

Quoten auf Führungsebenen sich darüber hinaus auswirken, insbesondere auf Beförderungschancen, Weiterbildungsbeteiligung und Gender Pay Gap bzw. auf untere Unternehmensebenen. Von Interesse ist auch, welche Effekte sich für mögliche Veränderungen der Arbeits(zeit)- und Führungskultur ergeben.

Das FüPoG bietet insgesamt einen neuen gesetzlichen Rahmen für bestehende freiwillige Vereinbarungen. Dies gilt insbesondere für die Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft aus dem Jahre 2001. Sie enthält Empfehlungen für die gleichstellungsorientierte Organisation von Betrieben und Unternehmen und wurde zwischen 2003 und 2013 insgesamt fünfmal gemeinsam von der Bundesregierung und den Arbeitgeber- und Unternehmensverbänden bilanziert. In Wissenschaft und Politik wird zwar überwiegend davon ausgegangen, dass die Vereinbarung sich als nicht ausreichend wirksam erwiesen hat. Mangels einheitlicher Vorgaben für die Bilanzierungen fehlt es aber bislang an Erkenntnissen darüber, welche Instrumente, Maßnahmen und Rahmenbedingungen besonders geeignet sind, um die gleichstellungsorientierten Ziele der Vereinbarung zu fördern (vgl. Lange 2017). Die Sachverständigenkommission empfiehlt, das Bezugssystem des FüPoG als Chance zu nutzen, eine systematische Bilanzierung und Wirksamkeitsanalyse dieser Vereinbarung zu entwikkeln.

Dies gilt auch für weitere Vereinbarungen, Anreize und Initiativen, die im neuen rechtlichen Umfeld evaluiert und überarbeitet werden könnten und sollten, wie die seit 2002 bestehende Initiative „Neue Qualität der Arbeit“, die „Charta für familienbewusste Arbeitszeiten“ von 2011, die von 2009–2014 laufende Bundesinitiative „Gleichstellung von Frauen in der Wirtschaft“ sowie das Selbstaudit-Tool „Total E-Quality“-Prädikat (siehe ausführlich Lange 2017). Hierzu bedarf es zunächst verbindlicher Kriterien und Verfahren für das Monitoring; nur so kann die Wirksamkeit von Instrumenten betrieblicher Gleichstellungspolitik bewertet werden. Von Interesse wäre insbesondere, ob und inwiefern zertifizierte Unternehmen größere Erfolge in der Geschlechtergleichstellung aufweisen als nicht zertifizierte Unternehmen. Dabei ist insbesondere zu analysieren und zu evaluieren, welche Gruppen von Frauen oder Männern (entlang Migrationshintergrund, sexueller Orientierung, Behinderung, Religionszugehörigkeit, Alter, sozialer Stellung) angesprochen werden und die mit den Initiativen verbundenen Maßnahmen und Instrumente tatsächlich nutzen können.

Bei Entwicklung und Anwendung entsprechender Instrumente kann die Politik unterstützen und Anreize setzen. Die Sachverständigenkommission empfiehlt die Förderung geeigneter Analyseinstrumente, um Betriebe, Unternehmen und Dienststellen bei der Entwicklung eigener Gleichstellungskonzepte zu unterstützen. Solche Instrumente sollten so ausgestaltet sein, dass sie sich als Ausgangspunkt für die Entwicklung von Indikatoren und Kennzahlen eines gleichstellungsorientierten Personalmanagements eignen. Solche Indikatoren sind beispielsweise erforderlich, um künftig die Auftragsvergabe effektiver an die Förderung von Gleichstellung knüpfen zu können. Das öffentliche Vergaberecht sowohl des Bundes (§ 128 Abs. 2 Satz 1 und 3 GWB n. F.) als auch der Länder (z. B. § 13 Berliner LGG; Baer/Ölcum 2008) bietet hierfür Möglichkeiten. Eine bessere Zusammenarbeit von Wirtschaftsförderung und Gleichstellung setzt allerdings in jedem Fall mindestens die Beteiligung von (kommunalen) Gleichstellungsbeauftragten bei der Entwicklung von Förderprogrammen und Ausschreibungen voraus.

Grundvoraussetzung für eine solchermaßen systematische Weiterentwicklung betrieblicher Gleichstellungspolitiken ist es, dass über die Gleichstellungssituation in Betrieben größere Transparenz hergestellt wird. Die Sachverständigenkommission empfiehlt deshalb die Einführung einer Pflicht von Arbeitgebern der Privatwirtschaft, über Indikatoren der Geschlechtergleichstellung zu berichten sowie einen Gleichstellungsaktionsplan zu erstellen. Die Berichterstattung sollte an die Entgeltberichterstattung auf Grundlage von Entgeltaudits (siehe C.I.2.a) anknüpfen und diese integrieren; sie wäre die Grundlage für differenziertere statistische Auswertungen durch das Statistische Bundesamt. Die Regelung könnte sich am französischen Recht orientieren. Die Umsetzungskontrolle könnte u. a. in der betrieblichen Mitbestimmung verankert sein; die Aufwertung der Aufgabenstellung des Betriebsrats in der Gleichstellung (§ 80 Abs. 1 Nr. 2a BetrVG) zu einem echten Mitbestimmungsrecht wäre hierfür eine wichtige Maßnahme. Für kleinere Betriebe mit enger persönlicher Zusammenarbeit sowie geringer Finanzausstattung und Verwaltungskapazität (siehe C.I.1.a) kann sich die Berichterstattung auf Maßnahmen und Programme des gleichstellungsorientierten Personalmanagements beschränken.

Weitere Anreiz- und Förderinstrumente

Um es Unternehmen zu ermöglichen, sich auf einer zentralen Plattform gegenüber Bewerberinnen und Bewerbern sowie der Öffentlichkeit in ihrer intersektionalen und diversitätskompetenten Gleichstellungskultur zu profilieren, ist die Einrichtung einer öffentlichen Unternehmensplattform durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)

zu empfehlen, eventuell verlinkt mit dem „German Gender Index“ der Börse Hannover. Auf einer solchen Plattform können Unternehmen auf freiwilliger Basis ihre Zielvorgaben für den Frauenanteil auf den (verschiedenen) Hierarchiestufen angeben. Ergänzend können private und öffentliche Unternehmen nach festzulegenden Kriterien in Form eines Rankings gesondert ausgezeichnet werden („naming and shaming“). Die Entwicklung eines solchen Rankings sollte die Erfahrungen mit dem Selbstaudit-Tool und Prädikat „Total E-Quality“ berücksichtigen.

Als Grundlage für die Entwicklung weiterer politischer und ökonomischer Anreize sollten geeignete und unabhängige jährliche Messungen und Dokumentationen zur Analyse der Geschlechtervielfalt in Aufsichtsräten, Vorständen und oberen Führungsetagen in privaten und öffentlichen Unternehmen öffentlich gefördert werden. Um darüber hinaus das Lernen der Betriebe und Unternehmen miteinander zu begünstigen, können das BMFSFJ und das BMWi Onlineplattformen fördern, auf denen sich Unternehmen zu Fragen des gleichstellungsorientierten Personalmanagements austauschen und vernetzen können (z. B. betreffs Personalsuche, Nutzung von Personalberatungen, Personalentwicklungsplänen, Talentmanagement, Vergütung und Instrumenten).

Die bestehenden freiwilligen Vereinbarungen und Initiativen richten sich direkt an Arbeitgeber. Aber auch Personalberatungen nehmen eine Schlüsselrolle ein, insbesondere in Prozessen zur Besetzung von Aufsichtsrats-, Vorstands- und weiteren Führungspositionen (vgl. Wippermann 2012; zur Haftung siehe Büro für Recht und Wissenschaft 2016: 70). Für diesen Bereich ist ein Code of Ethics (Ethikkodex/-richtlinie) zu Fragen der Gleichstellung und des Diskriminierungsschutzes zu empfehlen. Wegen seiner strategischen Bedeutung sollte ein solcher Kodex zwischen Bundesregierung und den Personalberatungsbranchenverbänden ausgehandelt werden, eventuell unter Beteiligung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA). Verfahren und Umsetzungsinstrumente sollten sich am Deutschen Corporate Governance Kodex orientieren, insbesondere bei der Verankerung von Berichtspflichten.

Effektiver Diskriminierungsschutz

Neben Anreizen und Förderungen bedarf es effektiver rechtlicher Instrumente für Personen, die von Diskriminierung betroffen sind. Ein wirksamer Diskriminierungsschutz ist Mindestvoraussetzung für glaubwürdige Gleichstellungspolitik.

Für eine effektive Durchsetzung des Diskriminierungsschutzes, wie er im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) geregelt ist, bestehen aktuell jedoch Hindernisse und Barrieren. Sowohl ein Auskunftsanspruch für abgelehnte Bewerberinnen und Bewerber als auch eine Verlängerung der Frist des § 15 Abs. 4 AGG von zwei auf sechs Monate erscheinen sinnvoll, um hier Abhilfe zu schaffen. Im Falle struktureller Diskriminierung, insbesondere im Fall von Verstößen gegen die Präventions- und Gewährleistungspflicht des § 12 AGG, ist über § 17 AGG hinaus eine (Verbands-)Klagemöglichkeit geeignet, wirksame Handlungsmöglichkeiten anzubieten (zum Ganzen Büro für Recht und Wissenschaft 2016). Ein weiteres Problemfeld – die Schaffung wirksamerer Regelungen gegen geschlechtsbezogene Belästigung – wird wegen seiner großen Bedeutung an anderer Stelle dieses Gutachtens behandelt (siehe D.I.3).

d. Besonderheiten im öffentlichen Dienst

Gleichstellungsgesetze

Der öffentliche Dienst ist durch die Gleichstellungs-/Frauenfördergesetze des Bundes und der Länder bereits seit langem gesetzlich zu Maßnahmen des gleichstellungsorientierten Personalmanagements verpflichtet (u. a. zu Öffentlichkeit, Transparenz, Kontrolle und Mitwirkung der Gleichstellungsbeauftragten). Verfahrenssicherungen für die verfassungsrechtlich vorgeschriebene Bestenauslese unterstützen ebenfalls Geschlechtergleichstellung. Vor dem Hintergrund dieses gesetzlichen Rahmens ist die gleichstellungspolitische Situation im öffentlichen Dienst zumindest teilweise deutlich besser als in der Privatwirtschaft (siehe z. B. den geringeren Gender Pay Gap: Der Verdienstabstand ist mit 6 % im öffentlichen Dienst geringer als in der Privatwirtschaft (vgl. Destatis 2016d)).

Der anstehende Generationswechsel im öffentlichen Dienst bietet große Chancen für die Gleichstellung. Sie können aber nur genutzt werden, wenn auch dort ein Wandel der Arbeits- und Führungskulturen angestoßen wird. Dafür sind Maßnahmen zum Abbau von Geschlechterrollenstereotypen sowie die Förderung und Sichtbarmachung von (insbesondere männlichen) Rollenvorbildern von besonderer Bedeutung. Zu häufig wird Gleichstellung auf Vereinbarkeit mit familiären Aufgaben reduziert und Teilzeitarbeit zu stark als Angebot für weibliche Arbeitskräfte gesehen, anstatt den Zusammenhang zu einem lebensphasenorientierten Konzept von

Arbeitszeit herzustellen und das Erwerb-und-Sorge-Modell für alle Menschen in gleicher Weise zu ermöglichen (siehe C.I.1).

Innovative Modelle der Arbeitsorganisation wie Tandemlösungen zur Stellenteilung scheitern im öffentlichen Dienst häufig daran, dass jeweils nur genau eine Planstelle zur Verfügung steht, die sich zwei Beschäftigte dann allenfalls zu zweit mit jeweils 50 % teilen können. Die Sachverständigenkommission empfiehlt daher eine Prüfung der Möglichkeit, auch im öffentlichen Dienst Tandemlösungen für (z. B.) zweimal 75 % zu ermöglichen.

Das Wissen um die strukturellen Probleme, die gezielte Gleichstellung erforderlich machen, droht zum Teil verloren zu gehen. So wurde in dem im Jahre 2015 reformierten Thüringer Gleichstellungsgesetz ein symmetrisches und formales Verständnis von Unterrepräsentation verankert, das verfassungsrechtlich und gleichstellungspolitisch problematisch erscheint. Ein solches formales Verständnis könnte es z. B. bei der Vergabe einer Stelle in einer rein männlich besetzten EDV-Abteilung erlauben, Männer deshalb bevorzugt zu berücksichtigen, weil in der entsprechenden Tarifgruppe auf Landesebene mehrheitlich Frauen beschäftigt sind. Dies geht nicht nur gleichstellungspolitisch fehl, sondern ist auch verfassungsrechtlich problematisch. Denn nicht überall dort, wo ein Geschlecht in der Minderheit ist, ist dies Ausdruck struktureller gesellschaftlicher Benachteiligung. Das Verfassungsrecht erlaubt positive Maßnahmen zum Nachteil eines Geschlechts jedoch lediglich zum Ausgleich schwerwiegender Benachteiligungen, die aufgrund gesellschaftlicher Strukturen bestehen (vgl. Eckertz-Höfer 2015).

Die zunehmend privatrechtliche Organisation öffentlicher Unternehmen stellt die Effektivität des Gleichstellungsrechts zusätzlich vor Herausforderungen. Frauen sind in Führungspositionen öffentlicher Unternehmen deutlich stärker unterrepräsentiert als in den von Verwaltungen (vgl. Schimeta 2012: 5). Viele Gleichstellungsgesetze beziehen öffentliche Unternehmen nicht unmittelbar in ihren Geltungsbereich ein, sondern fordern nur, dass ein staatlicher Mehrheitseigentümer auf die Umsetzung der Gesetzesziele hinwirkt. Die geringen Frauenanteile in Führungspositionen öffentlicher Unternehmen sind ein Zeichen für die schwache Wirksamkeit einer solchen Norm. Die Sachverständigenkommission empfiehlt, dass alle privatrechtlichen Unternehmen mit (Mehrheits-)Beteiligung des Landes (bzw. Bundes) explizit in den unmittelbaren Geltungsbereich des jeweiligen Gleichstellungsgesetzes aufgenommen werden (ebd.: 48; vgl. § 1a LGG Berlin). Das Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst (FüPoG) hat die entsprechende Änderung im Bundesgremienbesetzungsgesetz (BGremBG) veranlasst; letzteres verankert nun für die Besetzung von Aufsichtsgremien, in denen dem Bund mindestens drei Sitze zustehen, eine Geschlechterquote von mindestens 30 % für alle Neubesetzungen dieser Sitze.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt insgesamt dringend eine Analyse der Gleichstellungsgesetze des Bundes und der Länder auf ihre gleichstellungsorientierte Wirksamkeit hin. Denn es fehlen systematische und vergleichende Evaluationen, die einen Schluss erlaubten, welche gleichstellungsrechtlichen Regelungen im öffentlichen Dienst sich als besonders zielführend erwiesen haben (Beitrag auf dem Fachforum „Gleichstellungsorientiertes Personalmanagement“). Hinweise aus der Praxis deuten darauf hin, dass eine Stärkung sowohl der Rolle von Gleichstellungsplänen als auch der Stellung der Gleichstellungsbeauftragten hilfreich wäre (betreffs Kündigungsschutz, Klagerechten, Freistellung von anderen Aktivitäten bzw. Bereitstellung von Ressourcen, Zeit und Personal). Ein besonderes Augenmerk sollte dabei auf den Anforderungen liegen, die eine lebensphasen- und gleichstellungsorientierte Arbeitszeitgestaltung auch an die Arbeitgeber im öffentlichen Dienst stellt (siehe C.I.1). Um diesen Anforderungen gerecht werden zu können, benötigen Gleichstellungsbeauftragte unterstützende Rechte in der budgetären Planung, soweit gleichstellungsrechtliche Fragen (auch der Arbeitszeitsouveränität) betroffen sind.

Personalbeurteilungen

Im öffentlichen Dienst, in dem berufliche Aufstiege und Karrieren wegen Art. 33 Abs. 2 GG stärker als in der Privatwirtschaft formalisiert sind, kommt den Personalbeurteilungen eine gleichstellungspolitische Schlüsselrolle zu; sie spielen für den beruflichen Aufstieg (sowie für die Teilnahme an entsprechenden Weiterbildungen) eine zentrale Rolle. Der Erste Gleichstellungsbericht empfahl in diesem Zusammenhang bereits, Vorgesetzte für geschlechtergerechte dienstliche Beurteilungen zu schulen und zu sensibilisieren sowie in der Leistungsbewertung von Führungskräften zu berücksichtigen, inwieweit diese Gleichstellung fördern konnten (vgl. Bundesregierung 2011: 129, 149, 253).

In einigen Bundesländern und Behörden ist dies bereits umgesetzt. Exemplarische Studien zu Beispielen aus dem Polizeivollzugsdienst und dem Umweltbundesamt bestätigten aber auch, dass Frauen und Teilzeitbeschäftigte bei der Beurteilung nach wie vor mehrheitlich schlechter abschneiden als Männer und Vollzeitbeschäftigte,

und zwar sowohl bei den Durchschnittsnoten als auch bei der prozentualen Verteilung der Prädikate (vgl. Jochmann-Döll/Tondorf 2013; Jochmann-Döll 2014; Tondorf/Sauer 2015; die Studien stellen aber auch Abweichungen von diesem Trend fest, z. B. in Brandenburg).

Ein Problem ist nicht nur, dass Teilzeittätigkeit, Telearbeit, Eltern- und Pflegezeit häufig auch dann als Faktoren mit signifikant negativem Einfluss gewertet werden, wenn dies sachlich nicht gerechtfertigt ist. Ein Problem sind auch Beurteilungsmerkmale, die von den Beurteilenden nur subjektiv eingeschätzt und/oder beobachtet werden können; damit sind Merkmale gemeint, die sich nicht auf Ergebnisse der Leistung beziehen, sondern auf Eigenschaften der Person, wie z. B. Entschlusskraft oder Kreativität, oder auf Verhaltensmerkmale, wie z. B. Sozial- oder Führungsverhalten. Denn diese Eigenschaften und Verhaltensmerkmale sind anfällig für den bewussten und/oder unbewussten Einfluss subjektiver Faktoren der Geschlechterstereotypisierung, individueller (Vor-)Urteile und anderer leistungsfremder Aspekte (vgl. Jochmann-Döll 2014). Die Bewertung dieser Merkmale ist darüber hinaus abhängig von der jeweiligen Beobachtungsintensivität und -qualität (vgl. Jochmann-Döll/Tondorf 2013: 89ff.).

Da Frauen und Teilzeitbeschäftigte nach wie vor bei Karrieren und in Führungspositionen des öffentlichen Dienstes deutlich unterrepräsentiert sind (siehe B.I.2), empfiehlt die Sachverständigenkommission deshalb, Beurteilungsrichtlinien gleichstellungsorientiert zu überprüfen und die angewandten Kriterien durch Konkretisierung zu objektivieren, größere Transparenz zu schaffen (u. a. durch Verwendung von nicht mehr als fünf Bewertungsstufen) und Beurteilende sowie Beurteilte zu schulen, insbesondere hinsichtlich ihrer Genderkompetenz und über Diskriminierungsrisiken. Eine wichtige Voraussetzung der Objektivierung ist, dass die zu beurteilenden Tätigkeiten beschrieben sind. Bei der dienstlichen Beurteilung dürfen der Umfang der Arbeitszeit (beispielsweise Teilzeitbeschäftigung) und der Arbeitsort (beispielsweise Arbeit im Homeoffice) keinen Eingang in die Leistungsbewertung finden.

Um eine effektive Umsetzung zu erreichen, sollte eine Beteiligung der Gleich-stellungsbeauftragten und des Personalrats in weichenstellenden Phasen einer Beurteilungsrunde vorgesehen sein, insbesondere bei der Definition der Beurteilungskriterien und bei Besprechungen von Beurteilerinnen und Beurteilern (vgl. Jochmann-Döll/Tondorf 2013: 158ff.). Darüber hinaus sollte es für die dienstliche Beurteilung von Führungskräften eine Rolle spielen, inwieweit diese sich erfolgreich um Gleichstellung bemüht haben; dies ist auch in entsprechende Zielvereinbarungen aufzunehmen. Diese Mindestanforderungen sollten – über die Regelungen, die in einzelnen Ländergesetzen bereits bestehen, hinaus – in alle einschlägigen Gesetze und Richtlinien aufgenommen werden.

II. Berufswahl und berufliche Weiterbildung

Die horizontale Segregation des Arbeitsmarktes, also die geschlechterstereotype Verteilung von Berufen und Tätigkeiten, hat eine ungleiche Verteilung von Chancen und Risiken im Lebensverlauf zur Folge: Bestimmte Gruppen, zumeist Frauen, haben Nachteile bei der beruflichen Entwicklung; dies drückt sich u. a. in geringeren Entgelten, schlechterer eigenständiger Absicherung und geringen Anteilen in Führungspositionen aus (siehe B.I und B.II). Viele Chancen und Risiken sind statistisch eng mit dem erlernten Beruf verknüpft. Die Berufswahl entscheidet also mit darüber, welche Chancen und Risiken eine Person im Lebensverlauf erhält oder nicht erhält. Entwicklungsmöglichkeiten, Aufstiege und die zukünftige individuelle Beschäftigungsfähigkeit hängen stark von den Möglichkeiten beruflicher Weiterbildung ab. Angesichts von Digitalisierung (siehe D.I), längeren Lebensarbeitszeiten und diskontinuierlichen Erwerbsbiografien wird der Zugang zu hochwertiger Weiterbildung, die sich im Lebensverlauf auszahlt, zu einer wichtigen Ressource. Er entscheidet maßgeblich mit über berufliche Chancen. Zukünftige Verwirklichungschancen von Frauen und Männern, insbesondere eine eigenständige Existenzsicherung, hängen also direkt mit der Berufswahl und den Möglichkeiten beruflicher Weiterbildung zusammen.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt für die geschlechtergerechte Gestaltung von Berufswahl und beruflicher Weiterbildung:

- gleichstellungsorientierte Berufsberatung und -orientierung
- „Qualitätsoffensive Weiterbildung“ als Anlaufstelle
- familienfreundliche und gleichstellungsorientierte Gestaltung öffentlicher und betrieblicher Weiterbildungsangebote (und flankierend die Förderung regionaler Weiterbildungsverbünde)
- gleichstellungsorientierte Finanzierung von Weiterbildung durch Verbesserung der Erwachsenenbildungsförderung, Erweiterung der Anspruchsberechtigung nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) III sowie Schaffung persönlicher Weiterbildungsbudgets

Vorbemerkung

Männer profitieren im Vergleich zu Frauen monetär deutlich stärker von Weiterbildungsteilnahmen (vgl. B.I.2): Männer nehmen häufiger an betrieblicher Weiterbildung teil, bei Frauen ist Weiterbildung hingegen eher „Privatsache" – die Kosten dafür müssen sie also häufiger privat tragen. Männer nehmen öfter an Aufstiegsweiterbildungen teil, während Frauen überdurchschnittlich oft Anpassungsweiterbildungen besuchen. Letztlich zeigt sich, dass die Teilnahme an Weiterbildung bei Frauen einen geringeren Effekt auf das Entgelt hat als bei Männern.

Die Weiterbildungsteilnahme von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit Migrationshintergrund fällt wiederum noch geringer aus; hier sind Frauen doppelt benachteiligt, was die Wahrscheinlichkeit einer Teilnahme an beruflicher und betrieblicher Weiterbildung betrifft (Käpplinger/Kubsch 2017). Beim Migrationshintergrund wirken sich mindestens zwei Aspekte entscheidend auch auf die Weiterbildungsbeteiligung aus: Zum einen führen diskriminierende Strukturen im Bildungssystem zu unterschiedlichen Schulabschlüssen, denn Teilhabe im Bildungssystem wird entlang ethnischer Unterschiede sowie sozialer Herkunft (Solga 2011) ermöglicht bzw. verwehrt – mit Auswirkungen auf den Eintritt in den Arbeitsmarkt und die weiteren beruflichen Chancen. Zum anderen führen diskriminierende Strukturen am Arbeitsmarkt dazu, dass Menschen aufgrund ethnischer Zuschreibung unterschiedlich dotierte Jobs bekommen (ADS 2012), wodurch ihnen mittelbar unterschiedlich oft betriebliche Weiterbildungen angeboten werden.

Auch Trans*Personen wird durch diskriminierende Strukturen Teilhabe verwehrt. So wird ihnen der Zugang zu Weiterbildungsmaßnahmen erschwert und sie werden bei Beförderungen und Karrierechancen nicht berücksichtigt (Franzen/Sauer 2010: 37). Für Trans*Personen nach einer Transition werden mitunter vorherige Berufsqualifikationen nicht anerkannt, insbesondere wenn das Arbeitsumfeld geschlechtlich segregiert gestaltet ist (Franzen/Sauer 2010: 44).

1. Gleichstellungsorientierte Berufsberatung und -orientierung

Um Gleichstellungszielen gerecht werden zu können, ist eine genderkompetente, diversitäts- und interkulturell kompetente Berufsberatung erforderlich. Die Beratung muss für Stereotype sensibel sein und auf entsprechende Muster der Berufswahl aufmerksam machen. Damit nicht Zuschreibungen und Rollenbilder, sondern individuelle Fähigkeiten und Interessen bei der Berufsberatung und -entscheidung ausschlaggebend werden, sind in Schule, Ausbildung und Arbeitsmarkt die individuellen Fähigkeiten unabhängig von Geschlecht und Herkunft zu berücksichtigen und zu fördern. In der Berufsberatung und Berufsorientierung muss die gleichstellungspolitische Zielsetzung zur durchgängigen Leitlinie werden, die über eine bloße Handlungsempfehlung oder Geschäftsanweisung hinausgeht.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt daher zunächst eine gesetzliche Konkretisierung einer gender- und diversitätskompetenten Berufsberatung und Berufsorientierung, die auch auf Verdienstmöglichkeiten und deren Bedeutung für den gesamten Lebensverlauf eingeht. Aktuelle Pläne, dies als gesetzliche Zielsetzung bei der Berufsberatung der Bundesagentur für Arbeit (BA) festzuschreiben, sollten vorangetrieben werden. Als Ziel der Berufsberatung und Berufsorientierung soll auch die Erweiterung des Berufswahlspektrums verankert werden, mit dem Ziel, dass die Berufswahl anhand der Fähigkeiten und Interessen erfolgt und unbewusst wirkende Stereotype im Beratungsprozess hinterfragt werden können. Die Sachverständigenkommission empfiehlt weiterhin, für die Beratung der Arbeitgeber gesetzlich zu verankern, dass diese auch über auf Geschlecht und Herkunft bezogene Nachteile am Ausbildungs- und Arbeitsmarkt informiert werden. Auf diesem Weg sollen Arbeitgeber, insbesondere kleine Unternehmen, erreicht und für die Anwendung gleichstellungsorientierter Grundsätze gewonnen werden (vgl. C.I.3.b).

Wesentlich für die Umsetzung ist, dass Gender- und Diversitätskompetenz einschließlich interkultureller Kompetenz zur Schlüsselqualifikation aller am Berufswahlprozess beteiligten Fachkräfte werden, d. h. der Akteurinnen und Akteure, die in der Berufsberatung und Berufsausbildung tätig sind, sowie der Lehrerinnen und Lehrer. Die Sachverständigenkommission erachtet es als notwendig, dass hierfür adäquate didaktische und methodische Ansätze entwickelt werden. Bestehende Instrumente, Materialien und Medien (einschließlich digitaler Instrumente) sollen daraufhin überprüft, überarbeitet und weiterentwickelt werden.

2. Organisation von Weiterbildung

a. „Qualitätsoffensive Weiterbildung“ als Anlaufstelle

Eine Hürde für Weiterbildung ist fehlendes Wissen darüber, welche Möglichkeiten der Finanzierung, der Freistellung und der Inhalte von Weiterbildungen existieren. Dies ist zu einem erheblichen Anteil der Unübersichtlichkeit der Weiterbildungslandschaft geschuldet. Es empfiehlt sich daher eine stärkere Bündelung und übergreifende strategische Ausrichtung der über 200 Weiterbildungsförderprogramme von Bund und Ländern unter dem Dach einer „Qualitätsoffensive Weiterbildung“.

Hierfür kann die Bundesagentur für Arbeit (BA) bei entsprechender Kompetenz- und Ressourcenerweiterung einen geeigneten organisatorischen Rahmen bieten. Hierbei sollten die regionalen Selbstverwaltungsorgane so gestärkt werden, dass sie die Infrastrukturverantwortung für Weiterbildung wahrnehmen können; dies sollte im Zuge eines kooperativen und politisch moderierten Prozesses geschehen. In diesen sollten die privaten und öffentlichen Finanzierungsträger, repräsentiert durch Kammern, Tarifpartner und Sozialleistungsträger, und Weiterbildungseinrichtungen involviert sein. Hierbei ist insbesondere die Vernetzung und Verknüpfung der Angebote von Beratungseinrichtungen für Migrantinnen und Migranten zu stärken. Es sollten gemeinsame Kriterien für Zulassung und Organisation entwickelt werden, ein wichtiges Instrument hierbei sind Rahmenverträge.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt auch einen gesetzlichen Anspruch auf Weiterbildungsberatung und Kompetenzfeststellung (als leistungsunabhängiges Angebot) im SGB II und III, womit zum einen der Aufbau flächendeckender Anlaufstellen gestärkt, zum anderen Beratungshemmnisse abgebaut würden.

b. Familienfreundliche öffentliche Weiterbildungsangebote

Vor allem Teilzeitbeschäftigte nutzen berufliche Weiterbildungsangebote seltener; zudem sinkt mit der Zahl der Kinder die Teilnahmequote von Frauen, während sie bei Männern mit der Kinderanzahl steigt (Frey/Flörcken 2011): Beides sind wichtige Gründe für eine geringere Beteiligung von Frauen an Weiterbildung. Frauen mit Migrationshintergrund wiederum arbeiten häufiger Teilzeit als Frauen ohne Migrationshintergrund.

Lebenslaufsituationen würden besser berücksichtigt, wenn Maßnahmen zu unterschiedlichen Zeitfenstern und in unterschiedlicher Dauer angeboten würden. Mindestens für öffentlich geförderte Weiterbildung sollten gleichstellungspolitische Standards in diesem Sinne eingeführt werden. Parallel könnte die Bundesagentur für Arbeit (BA) Weiterbildungsträgern, die neue Konzepte familienfreundlicher Weiterbildungsangebote entwikkeln, eine Anschubfinanzierung anbieten. Dies wäre ein wichtiger Schritt, um eine Vereinbarkeit von Weiterbildung mit Sorgearbeit in allen Lebensphasen für Frauen und Männer zu gewährleisten.

c. Gleichstellungsorientierte betriebliche Weiterbildungsangebote

Frauen sind vor allem in der betrieblichen Weiterbildung deutlich unterrepräsentiert, und zwar sowohl hinsichtlich der Teilnahmequoten als auch bei den Maßnahmestunden. Frauen müssen Angebote der betrieblichen Weiterbildung häufiger in ihrer Freizeit wahrnehmen und werden im Schnitt in geringerem Maße finanziell unterstützt. In nahezu allen Branchen partizipieren Männer anteilig häufiger an betrieblicher Weiterbildung als Frauen, auch in weiblich dominierten. In den größten Unternehmen mit eigenen Weiterbildungsangeboten finden sich die größten Disparitäten zwischen Männern und Frauen. Dass Frauen Weiterbildung vergleichsweise häufiger privat organisieren und weniger an betrieblicher Weiterbildung beteiligt sind, spiegelt die Tatsache wider, dass sich Weiterbildung für Frauen oft nicht monetär auszahlt bzw. ihre Karriere häufig nicht befördert (Käpplinger/Kubsch 2017).

Das Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst (FüPoG) bezieht sich auf den Frauenanteil in Aufsichtsräten bzw. auf den obersten Managementebenen; dies macht die Entwicklung einer betrieblichen Gleichstellungspolitik in Unternehmen und im öffentlichen Dienst erforderlich (siehe genauer C.I.3). Für die Förderung der Karrieren von Frauen in Unternehmen sind geeignete Weiterbildungen von besonderer Bedeutung. Die Sachverständigenkommission empfiehlt, dass Frauen von Unternehmen und Betrieben stärker in gezielte Aufstiegsförderungskonzepte eingebunden werden.

d. Förderung regionaler Weiterbildungsverbünde

Ein hoher Anteil an Frauen arbeitet in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU). Gerade diesen Unternehmen fällt es aber oft schwer, geeignete betriebliche Weiterbildungsmaßnahmen anzubieten oder zu fördern. Daher empfiehlt die Sachverständigenkommission eine (staatliche) (Anschub-)Förderung regionaler Weiterbildungsverbünde durch die Bundesagentur für Arbeit; als Vorbild könnten die Ausbildungsverbünde dienen.

3. Finanzierung von Weiterbildung

a. Erwachsenenbildungsförderung

Bildungsmöglichkeiten im Erwachsenenalter sollten, als Anschluss- und Aufstiegsqualifikation oder als ein Nachholen erster Abschlüsse (im Sinne einer „zweiten Chance“), unabhängig vom Geschlecht allen zugänglich sein. Fort- und Weiterbildung kann zum einen durch persönliche Weiterbildung und Aufstiegsfortbildung erfolgen: z. B. durch ein Studium oder durch eine Aufstiegsfortbildung. Die Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) wird allerdings nur für ein Studium an einer Hochschule oder den Besuch einer weiterführenden Schule geleistet und ist an die Altersgrenze von 30 Jahren (bzw. 35 Jahren bei einem Masterstudium) gebunden. Eine berufliche Aufstiegsfortbildung und der Erwerb des Meistertitels werden mit einer steuerfinanzierten Leistung nach dem AFBG (mit dem sogenannten Meister-BAföG) gefördert. Hier ist eine Förderung bis zu drei Jahren – in Teilzeit bis zu vier Jahren – möglich. Die geförderte Person darf maximal einen Bachelor-Abschluss besitzen. Der Förderbetrag ist an das BAföG angelehnt, bietet also eher eine Grundsicherung als einen Entgeltersatz.

Insbesondere für die Fort- und Weiterbildung außerhalb des arbeitsmarktpolitischen Rahmens sind Reformen bezüglich der Berufe, für die in vollzeitschulischen Systemen ausgebildet wird, erforderlich. Bereits der Erste Gleichstellungsbericht empfahl, das BAföG und das AFBG zu einem Rahmen für lebenslanges Lernen im Sinne einer Erwachsenenbildungsförderung auszubauen. Die Sachverständigenkommission empfiehlt als wichtigen Schritt hierfür, Altersgrenzen für Zulassungen zu Ausbildungsgängen, zu Unterstützungen und Stipendien aufzuheben; damit soll die Möglichkeit verbessert werden, auch nach einer Phase der Erwerbstätigkeit Abschlüsse zu erwerben: z. B. den Bachelor im Anschluss an eine Berufsausbildung oder den Master im Anschluss an eine Phase der Sorgearbeit oder Erwerbstätigkeit. Für die weiterführende Ausbildung in einem akademischen Beruf ist eine Aufhebung der bisherigen Höchstaltersgrenzen im BAföG erforderlich, verbunden mit der Einführung einer Familienkomponente beim BAföG-Satz, die über den bisherigen monatlichen Kinderzuschlag von 130 Euro pro Kind hinausgeht.

Ein Berufswechsel oder ein Studium nach oder während einer Berufstätigkeit kann bei Personen über 35 Jahren aktuell nur durch arbeitsförderungsrechtliche Leistungen unterstützt werden. Die Sachverständigenkommission empfiehlt darüber hinaus eine Leistung, die im Sinne einer Grundsicherung für Weiterbildung den Lebensunterhalt auf AFBG-/BAföG-Niveau sichert. Diese Förderung sollte an eine Prüfung des Weiterbildungsbedarfs und der Erfolgsaussichten gebunden werden. Um Zugangshürden abzubauen, sollten die Bedürftigkeitsprüfung im Vergleich zum SGB II und zum BAföG gelockert und Freibeträge vorgesehen werden. Diese Ausbildungsförderung für Erwachsene müsste insbesondere die Weiterqualifikation zum Master ermöglichen. Das Hochschulbildungssystem sieht längst das Masterstudium auch nach und während einer Berufstätigkeit vor. Diesen Wandel hat die Ausbildungsförderung bisher noch nicht aufgegriffen; hier müsste für Teilzeitweiterbildung neben einer Berufstätigkeit auch eine Teilsicherung geschaffen werden.

b. Anspruchsberechtigung im Rechtskreis des SGB III erweitern

Bildungsmöglichkeiten im Erwachsenenalter umfassen auch geförderte Fort- und Weiterbildung im arbeitsförderungsrechtlichen Rahmen des Sozialgesetzbuches (SGB) III. Ein Anspruch gegen Sozialversicherungsträger auf Sicherung des Lebensunterhalts, der sich am vorherigen Einkommen und an der relativen Lebensstandardsicherung orientiert, besteht heute nur, wenn die Weiterbildung durch (drohende) Arbeitslosigkeit indiziert ist. In diesem Fall wird Arbeitslosengeld gezahlt, auch wenn der oder die Arbeitssuchende wegen der Weiterbildung dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung steht (§§ 136, 144 SGB III) – falls die konkrete Weiterbildung von der Bundesagentur gefördert wird. Der Anspruch darauf liegt jedoch im Ermessen der Behörde. Voraussetzung ist, dass die Weiterbildung die Vermittlungschancen verbessert. Insbesondere bei Personen, die über keinen Berufsabschluss verfügen oder die ihren gelernten Beruf aufgrund einer anderweitigen Beschäftigung in an- oder ungelernter Tätigkeit von mehr als vier Jahren voraussichtlich nicht mehr ausüben können, wird die Notwendigkeit

der Weiterbildung vermutet (§ 81 Abs. 2 SGB III). Hierzu zählen auch Personen, die nicht über einen Berufsabschluss verfügen, für den nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren festgelegt ist.

Damit sind insbesondere für prekär arbeitende Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (die nicht zwingend gering qualifiziert sein müssen) keine arbeitsförderungsrechtlichen Instrumente für Weiterbildung, zur Anhebung des Qualifikationsniveaus und zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit (Aufstiegsqualifizierung) vorhanden. Für Selbstständige beispielsweise bedeutet eine kostenpflichtige Weiterbildung aber neben einer finanziellen Belastung einen gleichzeitigen Verdienstausfall, der oft nicht geleistet werden kann, insbesondere im Niedrigeinkommensbereich (Gather et al. 2017). Das entspricht aber nicht der Dynamik von Arbeitsmärkten; die Möglichkeit, neue Fähigkeiten zu erwerben, wird immer wichtiger. Die Sachverständigenkommission empfiehlt eine Regelung, die für alle Erwerbspersonen eine Weiterbildung bis zu einem bestimmten Bildungsgrad ermöglicht (beispielsweise bis zum Bachelor/Meister, d. h. bis Niveau 6 des Deutschen Qualifikationsrahmens, oder gar bis zum Master, d. h. bis Niveau 7 des Deutschen Qualifikationsrahmens). Eine Beratungspflicht oder ein Kompetenzfeststellungsverfahren würden hierbei unterstützend wirken; als Anlaufstelle könnte die „Qualitätsoffensive Weiterbildung“ dienen, die eine gender- und diversitätskompetente sowie interkulturell kompetente Beratung anbietet. Eine solche Leistung könnte ein funktionales Äquivalent für die Ausdehnung der Leistungen des AFBG bzw. BAföG darstellen.

c. Persönliche Weiterbildungsbudgets einrichten

Nach einer Reform der Bildungskarenz und Bildungsteilzeit konnte in Österreich ein deutlich anderer Personenkreis erreicht werden als mit klassischen Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik. Insbesondere der Frauenanteil an der Bildungskarenz ist seither bemerkenswert: In Kombination mit dem Weiterbildungsgeld betrug er im Jahre 2014 58 % und erfasste zu einem großen Anteil (ca. 20 %) Frauen aus dem Bereich Gesundheit und Sozialwesen (Titelbach 2016). In Deutschland haben (qualifizierte) Frauen in prekären Beschäftigungspositionen insbesondere von Förderprogrammen wie Weiterbildungsgutscheinen und Bildungsprämien profitiert. Diese nutzen auf diese Weise persönliche Entwicklungsmöglichkeiten, auch ohne die (eigentlich wünschenswerte) Einbindung in eine betriebliche Karriere- und Aufstiegsförderung (siehe C.II.2.c). Weiterbildungsgutscheine haben sich in manchen Berufen so als ein nicht intendiertes, aber wirkungsvolles Instrument der Frauenförderung erwiesen (Käpplinger/Kubsch 2017). Es wird deshalb empfohlen, diese Programme beizubehalten und zielgruppenspezifisch auszuweiten. Für die Ausweitung wäre zu überlegen, inwieweit Weiterbildungsgutscheine und Bildungsprämien in ein persönliches Weiterbildungsbudget eingebunden werden können (vgl. Schmid 2012) – ein Budget, das den Vorteil hat, dass Weiterbildung jederzeit im Erwerbsverlauf realisiert werden kann.

III. Gleichstellung in der selbstständigen Erwerbsarbeit

Die Frage der tatsächlichen Verwirklichungschancen von Frauen und Männern im Lebensverlauf stellt sich in Bezug auf die selbstständige Erwerbsarbeit in einer besonderen und ambivalenten Weise: Einerseits kann private Sorgearbeit bei beruflicher Selbstständigkeit leichter organisierbar sein, da diese Beschäftigungsform häufig eine höhere zeitliche Flexibilität bietet. So ist sie gerade für Personen mit Sorgeverpflichtungen eine Option für den Wiedereinstieg (siehe C.VIII). Andererseits steht (Solo-)Selbstständigkeit nicht selten dem gleichstellungspolitischen Ziel einer (insbesondere langfristigen) eigenständigen Existenz- und Alterssicherung entgegen (siehe C.X). Da die Chancen und Risiken der Selbstständigkeit abhängig von Geschlecht (und hier wiederum differenziert nach Alter und Erfahrungen mit Migration) ungleich verteilt sind (siehe auch B.I.1), greift die Sachverständigenkommission das Thema im vorliegenden Abschnitt auf.

Die Sachverständigenkommission hält im Bereich der selbstständigen Erwerbsarbeit zwei Handlungsempfehlungen für zentral:

- Optimierung des Zugangs zu Kapital, Kompetenzen und Netzwerken für alle Selbstständigen
- Verbesserung der sozialen Sicherung von Soloselbstständigen, insbesondere von weiblichen Selbstständigen, durch eine konsequente Einbindung in die Sozialversicherungssysteme; hierzu gehören u. a. auch die Erstreckung des Mutterschutzes auf weibliche Selbstständige sowie die Behebung von Defiziten der derzeitigen Elterngeld-Regelung

Vorbemerkung

Im Bereich der selbstständigen Erwerbsarbeit bestehen gleichstellungspolitische Schieflagen (siehe B.I). Bereits im Ersten Gleichstellungsbericht ist für das Problem der Alterssicherung die besondere Situation Selbstständiger angesprochen worden (vgl. Bundesregierung 2011: 226). Damit wurde ein wichtiges Problemfeld benannt, das unter Gleichstellungsaspekten nähere Betrachtung verdient.

Generell sind die Motive, eine selbstständige Erwerbsarbeit aufzunehmen, sehr unterschiedlich. Selbstständigkeit kann, insbesondere wenn sie mit der planvoll angelegten Gründung eines Unternehmens einhergeht, attraktiv sein, weil sie Männern wie Frauen hohe Selbstwirksamkeit und Verantwortung ermöglicht und zugleich die Aussicht auf ein dem eigenen Einsatz adäquates, hohes Einkommen eröffnet. Selbstständigkeit, die dies auf Dauer bietet, wird für Frauen und Männer zur Chance, den eigenen Lebensentwurf in beruflicher Hinsicht erfolgreich zu entfalten. Das ist allerdings nur eine Seite der Selbstständigkeit. Selbstständigkeit, insbesondere in Form der Soloselbstständigkeit, wird nicht selten erst dann gewählt, wenn keine realistischen Aussichten bestehen, eine abhängige Beschäftigung aufzunehmen, die den eigenen (Einkommens-)Vorstellungen entspricht und zu den persönlichen Lebensumständen (etwa Verantwortung für Sorgearbeit) passt. Selbstständigkeit ist in diesen Fällen eine Option, die nicht wirklich gewollt ist, sondern als Option gegen drohende Arbeitslosigkeit eher in Kauf genommen wird (sogenannte destandardisierte Existenzgründungen; vgl. Gather et al. 2017: 42).

Selbstständige Erwerbsarbeit ist häufig nur eine Episode im Lebensverlauf. Die Abfolge von abhängiger Beschäftigung und selbstständiger Tätigkeit wird üblicher. Beide Formen der Arbeit können ineinander übergehen und kaum noch unterscheidbar sein („Erwerbshybridisierung“); die klare Dichotomie zwischen abhängiger und unabhängiger Erwerbsarbeit verflüssigt sich. Gerade in ihren neuen Formen bringt Selbstständigkeit „den Anschein von Freiheit mit sich, lässt aber auch die verstärkte Kontrolle der Selbstständigen zu“ (Gather et al. 2017: 30). Unter Gleichstellungsgesichtspunkten fallen zudem Charakteristika selbstständiger Arbeit auf, die Männer und Frauen unterschiedlich betreffen (zum Folgenden ebd.: 25, 39, 62ff., 66, 75, 76ff., 94ff., 96ff., 101ff., 108ff.; siehe auch, zum Teil in wörtlicher Anlehnung, den sogenannten KfW-Gründungsmonitor, vgl. Abel-Koch 2014).

Dem Schritt in die Selbstständigkeit liegen empirisch unklare Mischungsverhältnisse von Push- und Pull-Motiven zugrunde. Gerade für Mütter stellt er oft eine Möglichkeit zur Rückkehr in die Erwerbstätigkeit dar, bei der sich Familie und Beruf vereinbaren lassen – was umgekehrt den Rückschluss erlaubt, dass sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen, die diese Vereinbarkeit gestatten, vermisst werden (siehe ausführlich C.I). Es spricht einiges dafür, dass institutionell vermittelte (geschlechtsbezogen ungleiche) Verwirklichungschancen und im Lebensverlauf getroffene Entscheidungen – z. B. bei der Berufswahl oder bezüglich Elternschaft – oft so zusammenwirken, dass gerade Frauen entweder von einer Gründung abgehalten werden oder diese wählen (müssen). Ob bzw. in welchem Maße bei Frauen eine gegen die Gründungsbereitschaft sprechende höhere Risikoaversion besteht, ist umstritten. Zwar ist dies empirisch noch nicht zu Genüge erforscht, aber es gibt Befunde dafür, dass die Zurückhaltung von Frauen insbesondere bei kapitalintensiven Gründungen einem ökonomisch rationalen Kalkül entspricht. Dieses Kalkül wird darauf zurückgeführt, dass weibliche Lebensverläufe durch Erwerbsunterbrechungen und Teilzeitarbeit gekennzeichnet sind, die zumeist geringere Entlohnung und somit eingeschränkte Investitionsmöglichkeiten und eine geringere Bereitschaft zur Kreditaufnahme bedeuten (vgl. Gather et al. 2017: 62).

Beide Varianten der Selbstständigkeit – Selbstständigkeit als gewollte oder als in Kauf genommene Option – betreffen Männer und Frauen nicht in gleichem Umfang. Die Gründungen von Frauen unterscheiden sich statistisch in vielfacher Hinsicht von den Gründungen von Männern. So lebten 2013 deutlich mehr Gründerinnen als Gründer mit mindestens einer Person unter 18 Jahren im Haushalt. Gründerinnen waren vor der Selbstständigkeit häufiger als Gründer nicht erwerbstätig; für Gründerinnen mit Kindern trifft dies in besonderem Maße zu. Seltener als bei Männern ist es bei Frauen die innovative Geschäftsidee, die ihre Entscheidung zur Selbstständigkeit antreibt, öfter dagegen der Mangel an attraktiven Erwerbsalternativen (Abel-Koch 2014; siehe auch B.I.5).

Auf solche Motivlagen deuten auch die Arbeitszeiten selbstständiger Männer und Frauen hin. Grundsätzlich gibt es hier kaum Unterschiede zwischen Männern und Frauen; Unterschiede zeigen sich nur bei soloselbstständigen Frauen, die im Haupterwerb mit 40 Wochenstunden zehn Stunden unter der mittleren Arbeitszeit der Männer liegen. Männer in höheren Altersklassen sind überproportional häufig im Zuerwerb tätig, während die selbstständigen Frauen im Zuerwerb deutlich jünger sind. Das könnte dahingehend gedeutet werden, dass selbstständige Männer zusätzlich zur Alterssicherung hinzuverdienen, während der Zuerwerb für selbstständige junge Frauen, namentlich junge Mütter, häufiger eine Gelegenheitsstruktur darstellt (Gather et al. 2017: 25).

Eine gleichstellungsorientierte Gestaltung der selbstständigen Erwerbsarbeit wirft also eine Vielzahl an Fragen auf. Männer sind häufiger als Frauen im Haupterwerb selbstständig und haben häufiger Beschäftigte. Sie sind eher in gut entlohnten Wirtschaftszweigen bzw. MINT-Berufen (abgekürzt für Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik) zu finden, während Frauen häufig in Dienstleistungsbranchen, dem Bildungssektor und in Gesundheitsberufen tätig sind. Dies mag zum Teil auch den unterschiedlichen Finanzierungsbedarf von Gründerinnen und Gründern erklären (siehe B.I.1).

Die Einkommenslücke zwischen Männern und Frauen ist in der Selbstständigkeit deutlich höher als in der abhängigen Beschäftigung; selbst in Branchen, in denen weibliche Selbstständige stärker repräsentiert sind, verdienen Männer mehr (näher hierzu siehe B.I.2). Auch wenn die materielle Situation im Kontext des gesamten Haushalts, in dem Frauen leben, zu betrachten ist (siehe B.I.2), stellt diese Einkommenslücke für Selbstständige das gleichstellungspolitische Ziel der eigenständigen Existenzsicherung in Frage (Gather et al. 2017: 95).

Die Handlungsfelder, aus denen diese Ungleichgewichte resultieren, sind komplex. Allerdings: Grundvoraussetzung gleicher Verwirklichungschancen auf eine eigenständige Existenzsicherung durch selbstständige Erwerbsarbeit ist ein gleichberechtigter Zugang zu Gründungsmöglichkeiten, insbesondere zu Kapital. Und um Risiken und Chancen der selbstständigen Erwerbsarbeit gleichberechtigter zu gestalten, ist eine soziale Mindestsicherung unabdingbare Voraussetzung. Die Sachverständigenkommission hat sich bei der Entwicklung von Handlungsempfehlungen im Bereich der Selbstständigkeit deshalb auf diese beiden Handlungsbereiche konzentriert.

1. Zugang zu Kapital, Kompetenzen und Netzwerken optimieren

Es erscheint zweifelhaft, dass die derzeitige Förderinfrastruktur auf die nach Geschlecht differenzierten Gründe für eine Zurückhaltung namentlich bei kapitalintensiven Gründungen hinreichend eingeht (und hierbei auch die Berufswahl sowie Benachteiligungen bei vorheriger Erwerbsarbeit genügend berücksichtigt); dasselbe gilt für die Frage, ob sie den Anforderungsprofilen der Tätigkeitsbereiche gerecht wird, in denen selbstständige Frauen überwiegend arbeiten. Zudem ist die Förderlandschaft auf die Anfangsphase der Gründung fokussiert; Gründungen von Frauen, die in aller Regel ohne kapitalintensiven Start auskommen, sind jedoch eher auf eine Förderung angewiesen, die bei einer bereits laufenden Geschäftstätigkeit auftragsschwache Zeiten überbrücken oder in einer bereits laufenden Geschäftstätigkeit Aufträge vorfinanzieren kann (ebd.: 46ff.).

Die Sachverständigenkommission empfiehlt, dass der Zugang zu Kapital, Kompetenzen und Netzwerken insbesondere für Frauen, die Gründerinnen werden wollen, optimiert werden sollte. Hierbei sollte zum einen die bisherige Förderpolitik der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) überprüft und daraufhin befragt werden, inwiefern die Vergabe der Fördermittel tatsächlich geeignet ist, um die spezifischen Gründungsideen, die allen bisherigen Erfahrungen nach von Frauen realisiert werden, effektiv zu fördern. Außerdem sollten Coaching-Angebote entwickelt bzw. ausgebaut werden, um Kompetenzen zu bilden und zu stärken, die einen langfristig erfolgreichen Einsatz des Kapitals ermöglichen. Dazu gehört auch die Fähigkeit, für den erfolgreichen Unternehmensaufbau relevante Netzwerke zu schaffen und sich in bislang von Männern dominierte Netzwerke einzubringen und einbinden zu lassen.

Möglicherweise eignet sich bei der Vermittlung solcher Kompetenzen auch die Bundesagentur für Arbeit (BA) im Zuge der Vergabe von Gründungszuschüssen (§§ 93f. SGB III); mit einem spezifischer ausgerichteten Coaching könnte sie diese Zuschüsse noch stärker als bisher flankieren. Gegenstand des Coachings sollte auch die Sensibilisierung für Themen des Gesundheits- und Entgrenzungsschutzes sein (siehe C.I.1.a). Schließlich sollte die BA ihre aktive Arbeitsmarktpolitik auch insofern weiterentwickeln, dass – sofern die Betreffenden dies wünschen – auch Coaching angeboten wird, das aus der Soloselbstständigkeit herausführt oder auf deren Vermeidung abzielt.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Sachverständigenkommission die Anpassung gesetzlicher Regelungen zum Gründungszuschuss (§§ 93, 94 SGB III) bzw. der Geschäftsanweisungen der Bundesagentur für Arbeit (BA). Hierbei sollte das der BA bislang eingeräumte Ermessen spezifiziert werden; die ermessenssteuernden Vorschriften, die allgemein auf die Gleichstellung von Männern und Frauen abzielen (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 Satz 4 und § 8 SGB III), sollten die besondere Situation von Gründerinnen hervorheben. Auch sollten zentrale Begriffe des Normprogramms, wie etwa die Tragfähigkeit der Existenzgründung (vgl. § 93 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 SGB III), spezifischer gefasst werden. Die Situation von Frauen, die Gründerinnen werden wollen, könnte so in den Stellungnahmen der fachkundigen Institutionen, die die Tragfähigkeit der Existenzgründung bewerten (Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, berufsständische Kammern, Fachverbände und Kreditinstitute), besser bewertet werden.

Generell muss die Gründungsfinanzierung anders profiliert werden: als Zugang zu Finanzmitteln, die nicht notwendigerweise zu Beginn des Gründungsvorhabens anfallen, sondern die effektiv dazu beitragen, auftragsschwache Zeiten zu überbrücken oder Aufträge in einer bereits laufenden Geschäftstätigkeit vorzufinanzieren. Ferner sollten bestehende (Kredit-)Programme so umgestaltet werden, dass im Falle des Eintretens ökonomisch riskanter Ereignisse im Lebenslauf – wie Mutterschaft, Krankheit und Pflege von Angehörigen – Risiken minimiert werden können, beispielsweise indem Kreditzahlungen für einen bestimmten Zeitraum ausgesetzt oder Förderlaufzeiten entsprechend verlängert werden können.

2. Soziale Sicherung für (Solo-)Selbstständige verbessern

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Problemlage weist die soziale Sicherung namentlich selbstständiger Frauen Schwächen auf. Hierbei stehen zentrale Aspekte der sozialen Sicherung, die an regelmäßiges Einkommen gebunden sind bzw. typischerweise nur abhängig Beschäftigten zugutekommen – Kranken- und Pflegeversicherung, Mutterschutz, Alterssicherung, Absicherung bei Auftragslosigkeit – gleichermaßen in Frage (vgl. Gather et al. 2017: 76ff.):

a. Soziale Sicherung für Soloselbstständige

In einigen Berufsgruppen besteht für Selbstständige Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), die für kammerfähige freie Berufe durch die Versorgung in einer berufsständischen Versorgungseinrichtung substituiert wird. Es ist nicht bekannt, wie es um diejenigen Branchen bestellt ist, in denen vorrangig Frauen selbstständig tätig sind. Generell fehlt es an Daten darüber, ob und inwieweit (Solo-)Selbstständige soziale Risiken tatsächlich absichern. Zahlen aus dem Jahre 2010 zeigen, dass 65 % der Soloselbstständigen nicht in der GRV abgesichert sind und dass 2009 32 % als Altersvorsorge nur über eine private Lebensversicherung verfügten (ebd.: 92). Während bei Alter und Krankheit zumindest die Möglichkeit einer Absicherung besteht, gestaltet sich die Absicherung von Auftragslosigkeit rechtlich wie materiell schwierig. Eine freiwillige Weiterversicherung in der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung über einen Festbetrag kommt nur für diejenigen in Betracht, die 24 Monate vor Aufnahme der selbstständigen Tätigkeit mindestens zwölf Monate sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren. Nur eine kleine Minderheit der Soloselbstständigen nutzt diese Möglichkeit.

Um die prekäre soziale Sicherung Soloselbstständiger, insbesondere soloselbstständiger Frauen zu verbessern, empfiehlt die Sachverständigenkommission, die bisherigen Ansätze zur pflichtigen (vgl. § 2 SGB VI) oder freiwilligen (vgl. § 4 und § 7 SGB VI; siehe auch § 4 SGB VI und § 28a SGB III) Einbindung Soloselbstständiger in einzelne Sozialversicherungszweige (insbesondere Arbeitsförderung und Arbeitssicherung) zu einer umfassenden Versicherungspflicht für Selbstständige auszubauen, die sich auf die Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung bezieht (in diesem Zusammenhang wäre das Verhältnis von gesetzlicher Rentenversicherung und Versorgungswerken der freien Berufe zu klären).[42] Diese Versicherungspflicht sollte für alle Personen angeordnet werden, die im Rahmen ihrer selbstständigen Tätigkeit regelmäßig keine versicherungspflichtigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 9 SGB VI). Entsprechend dem Vorbild der bisherigen punktuellen Einbindung (Solo-)Selbstständiger in die Sozialversicherung sollte eine Mindest-Beitragsbemessungsgrundlage definiert werden, anhand derer die Beiträge berechnet werden (vgl. die auf Selbstständige bezogenen Regelungen des § 165 SGB VI und des § 345b SGB III (zu § 28a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB III)). Außerdem ist zu prüfen, inwiefern bei einer hinreichend verlässlichen Eigenvorsorge eine Befreiung von der Versicherungspflicht möglich sein soll. Um die Einbindung in die Zweige der Sozialversicherung abzurunden, sollte der Bundesgesetzgeber prüfen, ob analog zu Mindestlohnbestimmungen für abhängig Beschäftigte entsprechende bereichsspezifische Mindestvergütungsregelungen für Selbstständige sinnvoll sind (vgl. Gather et al. 2017: 115f.; siehe auch DJT 2016).

Ferner sollte der Bundesgesetzgeber prüfen, ob Selbstständige, die wirtschaftlich stark von einem (öffentlichen) Auftraggeber abhängen, in die Vertretungsgremien eingebunden werden können, die bislang die Interessen abhängig Beschäftigter vertreten (Betriebsräte, Personalräte) (Gather et al. 2017: 117); hierbei müsste die besondere Situation selbstständig erwerbstätiger Frauen berücksichtigt werden.

---

[42] Als konzeptionelles Vorbild könnte auch die sogenannte Handwerker-Versicherung (§ 2 Satz 1 Nr. 8 und § 6 Abs. 1 Nr. 4 SGB VI) dienen.

b. Soziale Sicherung bei Mutterschaft und Elternschaft Selbstständiger

Die Geburt eines Kindes ist für Selbstständige meist ein unternehmerisches Risiko. Allerdings erfahren selbstständig erwerbstätige Frauen nach der Geburt eines Kindes statistisch geringere Einkommensverluste als abhängig beschäftigte Frauen, weil sie im Schnitt bereits nach zwei Jahren wieder an das Einkommensniveau anschließen können, auf dem sie sich vor der Geburt bewegt haben.

Generell bleiben die auf Bundesebene gesetzgeberisch Verantwortlichen weiterhin aufgerufen, zu prüfen, ob hinreichend Leistungen gewährleistet sind, um die Mutterschaft selbstständiger Frauen abzusichern. So ist die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) „der Auffassung, dass nach wie vor Handlungsbedarf zur Umsetzung der Richtlinie 2010/41/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2010 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von selbstständig tätigen Männern und Frauen besteht und bittet die Bundesregierung Schritte für eine zügige Umsetzung einzuleiten. Dazu bittet die GFMK die Bundesregierung als erstes, die völlig unzureichende Datenlage zu verbessern. Daten über selbstständige Frauen im Kontext der Mutterschaft müssen genauer ermittelt und ausgewertet werden“ (BMFSFJ 2016i: 12, Beschluss Nr. 2 zu TOP 5.3).

In der Tat ergibt sich aus Art. 8 (amtliche Überschrift: „Mutterschaftsleistungen“, englisch: „Maternity benefits“) der EU-Richtlinie 2010/41/EU[43] eine dauerhafte Pflicht zur Beobachtung des Umsetzungsbedarfs und gegebenenfalls Nachbesserung; diese muss auch gegebenenfalls veränderten Realitäten und deren Bewertung Rechnung tragen. Ungeachtet der Auffassung der Bundesregierung, Umsetzungsbedarf bestehe nicht,[44] verdienen die Stimmen, die auf einen möglichen Umsetzungsbedarf hinweisen, Beachtung (siehe etwa Schulze Buschoff 2016: 5f.; Knigge 2013). Denn Selbstständige haben keinen Anspruch auf Mutterschaftsleistungen. Die privaten Krankenversicherungen (PKV) bieten Leistungen während der Mutterschutzfristen (soweit bekannt) nicht an. Selbstständig tätige Frauen, die in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) versichert sind, können einen Anspruch auf Mutterschaftsgeld indirekt dadurch erwerben, dass sie ihre Versicherungsleistung auf das Krankengeld erstrecken.

Zukünftig findet das Mutterschutzgesetz auch auf arbeitnehmerähnliche Personen und damit auf einen Teil der Soloselbstständigen Anwendung; dies gilt allerdings nicht für das Mutterschaftsgeld und den Mutterschutzlohn (Bundesregierung 2016e: 9, § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 MuSchGE). Mit dem Elterngeld wiederum wird zwar auch Selbstständigen ein Ausgleich für das nach der Geburt wegfallende Einkommen gewährt; es ersetzt allerdings – anders als die Mutterschaftsleistungen – prinzipiell nur 65 % bis 67 % des Einkommens, bei geringem Verdienst bis zu 100 %. Außerdem wird es anders als das Mutterschaftsgeld (Bundesregierung 2016e: 19, § 18) nicht bereits vor der Geburt gewährt. Bei der Höhe des Elterngeldes setzt sich das insgesamt niedrige Einkommensniveau fort. Selbstständige Frauen arbeiten häufiger als abhängig beschäftigte Frauen neben der Elternzeit weiter (Gather et al. 2017: 107)

Problematisch ist ferner, dass selbstständige Frauen zum Großteil Alleinunternehmerinnen sind und es somit in der (Vor-)Geburts- und Wöchnerinnenzeit an Vertretungslösungen mangelt. Regelungen zu entsprechenden Vertretungslösungen gibt es lediglich in der Landwirtschaft (durch Betriebshelfer und Betriebshelferinnen).

Die Sachverständigenkommission empfiehlt die pflichtige Einbindung u. a. in die Krankenversicherung (grundsätzlich, aber mit Ausnahmen, in die GKV, siehe C.III.2.a). Dies ermöglicht die Zahlung von Kranken- und Mutterschaftsgeld. Die Finanzierung des Mutterschaftsgeldes müsste so ausgestaltet werden, dass Selbstständige nicht schlechter gestellt werden als Angestellte; hierbei sollten die Regelungen des Mutterschutzgesetzes mit den Regelungen des SGB V zum Mutterschaftsgeld und Krankengeld abgestimmt werden. Durch eine Anpassung des Versicherungsvertragsgesetzes (VVG) sollte künftig sichergestellt werden, dass auch eine – nach

---

[43] Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbstständige Erwerbstätigkeit ausüben, vom 7. Juli 2010 (ABl. EU 2010, L 180/1).

[44] Stellungnahme des BMFSFJ vom 13.06.2016 zu den Beschlüssen der 25. Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder: „Aus Sicht der Bundesregierung folgt aus der Richtlinie 2010/41/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2010 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von selbstständig tätigen Männern und Frauen neben den bereits bestehenden umfangreichen sozialen Absicherungsmöglichkeiten keine weitere Umsetzungsnotwendigkeit.“ (BMFSFJ 2016i).

den allgemeinen Regeln zur Abgrenzung von der gesetzlichen und privaten Krankenversicherung – privat versicherte Selbstständige, die Mutter geworden ist, Krankentagegeld beanspruchen kann; entsprechende politische Planungen sollten unter Berücksichtigung des Prinzips der Sozialverträglichkeit zügig umgesetzt werden.[45]

Das Argument, für Art. 8 der Richtlinie fehle es an einer Rechtsgrundlage im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), spricht nicht gegen die Umsetzung (zur Diskussion vgl. Gather et al. 2017: 98f.). Art. 157 Abs. 3 AEUV bezieht sich auf die „Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen". Dies ist in einem weiten Sinne zu verstehen und meint gerade nicht nur die abhängige Beschäftigung; dies belegen andere Sprachfassungen des AEUV (etwa auf Englisch: „in matters of employment and occupation"; auf Französisch: „en matière d'emploi et de travail"; auf Niederländisch: „in werkgelegenheid en beroep").

Eine integrierte Betrachtung abhängiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit wird auch den Problemen besser gerecht, die sich aus den in manchen Erwerbsbiografien – gerade von Frauen – fließenden Übergängen zwischen abhängiger und selbstständiger Erwerbsarbeit ergeben („Erwerbshybridisierung", siehe Vorbemerkung zu C.III). Im Interesse der selbstständigen Frauen, in deren Leben Mutterschaft relevant werden kann, empfiehlt die Sachverständigenkommission die erneute Prüfung des aus Art. 8 der Richtlinie 2010/41/EU resultierenden gesamten Anpassungsbedarfs – und zwar über die Frage des Mutterschaftsgeldes hinaus. Dazu zählt auch die Frage, ob alternativ oder kumulativ zum Mutterschaftsgeld Leistungen zur Sicherstellung des Unternehmens (etwa zur Finanzierung von Vertretungslösungen) zu gewähren sind (Gather et al. 2017: 100, 111). Prüfbedarf besteht zudem bezüglich der Gewährleistung eines hinreichenden Einkommens insbesondere selbstständiger Mütter (vgl. Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie). Geprüft werden sollte außerdem, inwiefern der Bemessungszeitraum für die Elterngeldberechnung bei Selbstständigen – regelmäßig wird das Jahr vor der Geburt des Kindes berücksichtigt (§ 2b Abs. 2 BEEG) – deren ökonomischer Situation gerecht wird.[46]

Der Entwurf für eine Reform des Mutterschutzgesetzes (vgl. Bundesregierung 2016e, § 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 MuSchGE) bezieht die Kategorie der – wegen ihrer wirtschaftlichen Unselbstständigkeit – arbeitnehmerähnlichen Person in den Anwendungsbereich ein. Es sollte geprüft werden, ob dies nicht ein konzeptioneller Kompass sein kann und ob der soziale Schutz Selbstständiger nicht generell in diese Richtung fortentwickelt werden könnte.

---

[45] Siehe die Ankündigung der Parlamentarischen Staatssekretärin im Bundesgesundheitsministerium Widmann-Mauz; vgl. Deutsches Ärzteblatt 2016.

[46] Vgl. zu denkbaren Problemen exemplarisch BSG, Urteil vom 27.10.2016, Az. B 10 EG 5/15 R.

IV. Aufwertung der erwerbsförmigen Sorgearbeit

Der Arbeitsmarkt wird bis heute durch eine starke Trennung (Segregation) der Branchen und Berufe nach Geschlecht strukturiert. Diese ist historisch gewachsen und spiegelt tradierte Geschlechterstereotype und eine strukturelle Unterbewertung von Sorgearbeit wider. Aus Gleichstellungsperspektive ist nicht nur diese Ungleichbewertung von Arbeit problematisch. Ein solchermaßen segregierter Arbeitsmarkt verstärkt auch die vorhandenen (Fehl-)Anreize für eine spezialisierte Arbeitsteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit (vgl. C.IX).

Eine Aufwertung der erwerbsförmigen Sorgearbeit trägt zum einen dazu bei, dass die in diesen Berufen Beschäftigten, zumeist Frauen, leichter eine eigenständige Existenz- und Alterssicherung aufbauen können. Zum anderen ermöglicht diese Aufwertung eine bessere Verfügbarkeit von erwerbsförmiger Sorgearbeit für Betreuende und Pflegende und befördert insofern auch eine gleichstellungsorientierte Gestaltung der Erwerbs- und Sorgearbeit.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt für die Aufwertung der erwerbsförmigen Sorgearbeit:

- Reform der Berufsprofile, der Aus- und Weiterbildung und der Aufstiegsmöglichkeiten
- Förderung geeigneter Nachfrage- und Honorierungsstrukturen für höherqualifizierte Beschäftigte in den entsprechenden Berufen
- Reform der institutionellen Rahmenbedingungen für Pflegeberufe

Begriffsdefinition: SAHGE-Berufe

Der Begriff „SAGE-Berufe“ wurde von Ulrich Mergner in die Fachdiskussion eingebracht und als „Dachmarke“ aufgegriffen, um ein Pendant zum Begriff der „MINT-Berufe“ zu schaffen (Mergner 2011). Grundsätzlich schließt sich die Sachverständigenkommission diesem Vorschlag an. Sie erweitert ihn jedoch um die haushaltsnahen Dienstleistungsberufe. Deshalb verwendet dieses Gutachten den Begriff „SAHGE-Berufe“. Er trägt dem Umstand Rechnung, dass eine gute hauswirtschaftliche Grundversorgung essentielle Voraussetzung für erfolgreiches therapeutisches, pflegerisches und pädagogisches Handeln ist. Auch die haushaltsnahen Dienstleistungen durchlaufen einen tiefgreifenden Wandel vom reinen Versorgungs- zum Mitwirkungsauftrag (Betreuung, Begleitung, Aktivierung) und folgen damit dem Trend der Gesamtwirtschaft zu höheren Anforderungen an die berufliche Qualifikation; auch dies rechtfertigt eine integrierte Perspektive auf personen- und haushaltsnahe Dienstleistungen und Berufe im Begriff „SAHGE-Berufe“.

SA: Soziale Arbeit

H: Haushaltsnahe Dienstleistungen

G: Gesundheit und Pflege

E: Erziehung

Vorbemerkung

Die SAHGE-Berufe haben aktuell einen Arbeitsmarktanteil von rund 18 %. 80 % der hier Beschäftigten sind weiblich (BA Statistik 2016b). Trotz der großen gesellschaftlichen Bedeutung dieser Berufe prägt nach wie vor überwiegend das Bild vom männlichen Facharbeiter die Konzepte von Ausbildung und Beruflichkeit in Deutschland. Gleichstellungsbemühungen für die Erwerbsarbeit laufen leer, wenn sie die geschlechtsbezogene horizontale Spaltung der Arbeitsmärkte nicht berücksichtigen, also die Tatsache, dass Arbeitsplätze und Berufe in industriellen Sektoren weitgehend männlich konnotiert, höher bewertet, besser bezahlt und mit weitaus besseren Entwicklungs- und Aufstiegschancen verbunden sind als Arbeitsplätze und Berufe in personenbezogenen und sozialen Dienstleistungsberufen. Der ökonomische Beitrag der SAHGE-Berufe zur Volkswirtschaft wird (immer noch) chronisch unterschätzt und in ökonomischen Theorien nicht ausreichend abgebildet (Scheele 2017); er wird nur in der feministischen Theorie angemessen berücksichtigt. In den letzten Jahren hat sich zur Aufwertung sozialer Berufe eine Bewegung entwickelt (vgl. Care Revolution Netzwerk). 2013 veröffentlichten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler das Manifest „Care.Macht.Mehr“ (Brückner et al. 2013).

Viele SAHGE-Berufe in Kinderbetreuung und -erziehung, Alten- und Krankenpflege, (Behinderten-)Betreuung und Haushaltsführung sind immer noch „Sackgassenberufe“ (Krüger 1991). Zum Teil werden sie als externalisierte Funktionen von Privathaushalten angesehen. Sie sind nach wie vor überwiegend als Assistentinnen- und

Helferinnenberufe konzipiert, deren Verwertungs- und Aufstiegschancen der gesellschaftlichen Bedeutung erwerbsförmiger Sorgearbeit in keiner Weise entsprechen, denn nach aktuellen Arbeitsmarktprognosen wird künftig ein Drittel bis ein Viertel aller Erwerbstätigen in diesen Bereichen tätig sein. Demgegenüber werden die Arbeitskräfte, die in den produktionsbezogenen Berufshauptfeldern tätig sind, 2030 voraussichtlich nur noch einen Anteil von knapp 19 % stellen (Vgl. Baethge/Baethge-Kinsky 2017: 16ff.).

Die gesellschaftliche Bedeutung, welche die in überwältigender Mehrheit von Frauen geleisteten SAHGE-Tätigkeiten für den Erfolg der Volkswirtschaft und das Funktionieren der Gesellschaft haben, ist bislang nicht in die dafür nötigen Strukturen übersetzt worden (in das Ausbildungssystem, das Entlohnungssystem, das System der Arbeitsbeziehung etc.). So zeigt sich z. B. für die Tariflohnentwicklung in Westdeutschland nach Branchen, „dass gegenwärtig in der Metallindustrie als einem industriellen Kernsektor, in dem zugleich überwiegend Männer beschäftigt sind, wie auch in dem gemischt geschlechtlich besetzten Banken- und Versicherungsbereich deutlich höhere Tariflöhne erzielt werden als in den durch öffentliche oder quasiöffentliche Beschäftigung gekennzeichneten und frauendominierten Gesundheits- und Sozialbereichen. Diese Differenz hat sich im Zeitverlauf tendenziell verstärkt.“ (Bispinck 2013: 209)

Die niedrigere Bewertung und Geringschätzung der Tätigkeiten in sozialen und Dienstleistungsberufen ist Ausdruck geschlechtsbezogener struktureller Diskriminierung, die sich sowohl im Branchen- und Berufsvergleich (vgl. Lillemeier 2016: 20 ff.) erkennen lässt als auch auf betrieblicher Ebene (ADS-Kommission 2015: 45) sowie in den Besoldungsstrukturen des öffentlichen Dienstes. So konnte z. B. gezeigt werden, dass die Wahl einer niedrigeren Besoldungsstufe für Grundschullehrkräfte im Vergleich zu Gymnasiallehrkräften auf geschlechterstereotypen Abwertungen sorgearbeitsähnlicher Tätigkeiten gründet (Kocher et al. 2016[47]). Auf strukturelle Benachteiligungen bei grundsätzlich gleichwertigen Tätigkeiten gehen viele Probleme in personenbezogenen und sozialen Dienstleistungsberufen zurück.

Die Ausgestaltung dieser Berufe ist in doppelter Weise gleichstellungspolitisch relevant. Zum einen ist ein qualitativ hochwertiges Angebot an professionell geleisteter Kinderbetreuung und Altenpflege eine wichtige Voraussetzung dafür, dass Frauen und Männer mit privater Sorgeverantwortung ihrem Beruf nachgehen können (siehe dazu C.V, C.VI und C.VII). Zum anderen – und dies soll im vorliegenden Abschnitt im Mittelpunkt stehen – geht es hier um einen Sektor, in dem der Frauenanteil ausgesprochen hoch ist (frauendominierte Berufe, siehe B.I.1).

So arbeiten im Bereich der frühkindlichen Betreuung gut 95 % Erzieherinnen und nur knapp 5 % Erzieher (Destatis 2016g). In der Pflege ist der Frauenanteil nicht ganz so hoch, liegt aber immer noch erheblich über dem der Männer: Im ambulanten Dienst liegt der Frauenanteil an den Beschäftigten bei knapp 88 % und in der stationären Versorgung bei 85 %. In den Berufsfeldern Gesundheit, Pflege und Erziehung arbeiten insgesamt 4,2 Millionen Beschäftigte (Helmrich et al. 2016: 10). Pflegefachkräfte sowie Erzieherinnen und Erzieher sind deutlich weniger zufrieden mit ihrem Einkommen und artikulieren höhere physische Arbeitsbelastungen als der Durchschnitt der Erwerbstätigen (ebd.:11).

Rahmenbedingungen, Finanzierungsstrukturen und Dienstleistungsmärkte sind für die unterschiedlichen SAHGE-Berufe und Tätigkeiten differenziert zu betrachten. Gemeinsam ist ihnen die Heterogenität der Anbieterstrukturen; dies führt zu sehr unterschiedlichen Arbeitsbedingungen und Einkommen innerhalb eines Berufsfeldes. Im folgenden Abschnitt werden insbesondere Altenpflegeberufe, Berufe im Bereich Erziehung sowie hauswirtschaftliche Berufe betrachtet. Dort sind zum einen viele Menschen beschäftigt, zum anderen weisen diese Berufe durch ihre vollzeitschulische Ausbildung und die Struktur der Betriebe und Unternehmen (z. B. die Art der Träger) besondere Merkmale auf. Hier sieht die Sachverständigenkommission strukturelle Veränderungen als besonders dringend an.

Die Kinderbetreuung und -erziehung wurde in den vergangenen Jahren stark ausgebaut (insbesondere im Zusammenhang mit der Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz ab dem vollendeten ersten Lebensjahr (SGB VIII)). Damit ging und geht ein erheblicher Bedarf an Beschäftigten einher. In der Kinderbetreuung und -erziehung arbeiten über eine halbe Million Beschäftigte (das hauswirtschaftliche und technische Personal nicht mitgerechnet), davon rund 35 % in Vollzeit, der Rest in Teilzeit. 17 % der Beschäftigten haben ein wöchentliches Arbeitsvolumen zwischen 32 und 38,5 Stunden, 28 % arbeiten 21 bis 32 Stunden in der Woche. 15 % der Erzieherinnen und Erzieher haben eine wöchentliche Arbeitszeit von zehn bis 21 Stunden und weitere gut 4 % arbeiten weniger als zehn Stunden (Destatis 2016g). Die weite Verbreitung von Teilzeitarbeit

---

[47] Die Wahl der Besoldungsstufe ist dabei grundsätzlich getrennt von der Gestaltung der Arbeitsbedingungen zu betrachten, die sich für die Lehrkräfte in unterschiedlichen Schulformen ebenfalls unterscheidet.

in den Erziehungsberufen ist dabei vermutlich angebotsbedingt, da mehr als die Hälfte der Tagesbetreuungseinrichtungen bereits vor 16:30 Uhr schließt (Ostendorf 2016: 24).

Die Arbeitsmärkte im Bereich Kinderbetreuung und -erziehung sowie Altenpflege sind durch eine Dominanz kirchlicher Träger gekennzeichnet. Gut ein Drittel aller Kindertagesstätten wird heute von evangelischen und katholischen Wohlfahrtsverbänden betrieben, gut ein Sechstel von nichtchristlichen Wohlfahrtsverbänden und ein weiteres Drittel von öffentlichen Trägern. Das verbleibende knappe Sechstel wird von anderen freien Trägern (darunter auch Elterninitiativen und Kinderläden) betrieben, unter denen die gewerblich-privaten Anbieter etwa 2 % ausmachen (Destatis 2016g). Betriebstagestätten werden meist von betriebsfremden Trägern an einem Firmenstandort unterhalten.[48]

Auch die Pflegedienstleistungen sind einem noch andauernden grundlegenden Wandel unterworfen. Laut Pflegestatistik 2013 (Destatis 2015c) gibt es in Deutschland 2,6 Millionen Pflegebedürftige (Tendenz steigend), davon werden mehr als zwei Drittel zu Hause versorgt. Seit 1995 in Deutschland die Pflegeversicherung eingeführt wurde, gibt es einen institutionellen und finanziellen Rahmen sowohl für die informelle Pflege durch Familienangehörige als auch für die formelle Pflege über professionelle Dienste. Insbesondere die ambulante Pflege wurde seitdem nach dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ ausgebaut, um die private Sorge als kostengünstigstes Pflegearrangement zu unterstützen (Auth 2013: 412f.; zur Kritik siehe auch C.VI). In diesem Zusammenhang wurde der Wettbewerb zwischen gemeinnützigen und privaten Anbietern durch eine Gleichstellung gefördert. Der Mechanismus der Pflegeversicherung sieht nach Schwere der Pflegebedürftigkeit gestaffelte Leistungen vor, die allerdings nicht notwendig den vollen Bedarf der Pflegebedürftigen abdecken; die Pflegeversicherung ist als „Teilkaskoversicherung“ konzipiert (vgl. Heintze 2015).

Insgesamt arbeiten in der ambulanten und stationären Pflege gut eine Million Beschäftigte, von denen die große Mehrheit in Teilzeit beschäftigt ist (Destatis 2015c). Ein großer Anteil der Stellen in der Altenpflege ist befristet (Bispinck et al. 2012: 15). Teilzeitbeschäftigung bringt geringere Möglichkeiten der eigenständigen Existenzsicherung mit sich; die befristete Beschäftigung wiederum schafft Unsicherheit für die zukünftige eigenständige Existenzsicherung.

Ungeachtet der zunehmenden Relevanz dieses Berufssegments war in den letzten Jahrzehnten für einige Bereiche sogar ein Trend zur weiteren Entwertung auszumachen. Anzeichen dafür ist, dass sich die Zusammensetzung der Qualifikationsprofile in den Pflegeberufen verändert hat: Die Zahl der Altenpflegehelferinnen und -helfer ist in den vergangenen Jahren deutlich stärker gestiegen als die Zahl der examinierten Altenpflegerinnen und -pfleger (Destatis 2015c). Auch diese Entwicklung widerspricht künftigen Anforderungen. So wird prognostiziert, dass der Bedarf an Geringqualifizierten im Dienstleistungsbereich personaler Versorgung bis 2030 stark zurückgehen wird, nämlich um 28 % (Baethge/Baethge-Kinsky 2017). Schon jetzt ist die Nachfrage nach Arbeitskräften in der Altenpflege deutlich höher als das Angebot: Es gibt in allen Bundesländern erhebliche Fachkräfteengpässe, und eine offene Stelle bleibt durchschnittlich 130 Tage unbesetzt. Damit ist die Vakanzzeit in der Altenpflege um 56,2 % länger als im Bundesdurchschnitt aller Berufe (Kesselheim et al. 2013).

Die Sachverständigenkommission empfiehlt die Erarbeitung einer kohärenten Strategie zur Aufwertung der erwerbsförmigen Sorgearbeit, insbesondere bezogen auf die nachfolgenden Themenbereiche.

1. Berufsprofile, Aus- und Weiterbildung, Aufstiegsmöglichkeiten

a. Neues Leitbild für die Aus- und Weiterbildung in SAHGE-Berufen

Das implizite Leitbild der Berufe in der Kinderbetreuung und -erziehung sowie in der Pflege war bisher das eines Berufs, den Frauen nur für kurze Zeit – möglicherweise bis zur Ehe – ausüben; es war nicht das eines „Lebensberufs“, in dem sich die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer beruflich weiterentwickeln kann. Diese Berufe galten lange Zeit als etwas, das Frauen sozusagen per Geschlecht in die Wiege gelegt wurde; ihnen wurde und wird damit die eigentliche „Beruflichkeit“ abgesprochen. Dieses implizite Leitbild spiegelt sich im Aus- und Weiterbildungssystem der SAHGE-Berufe wider. Es widerspricht inzwischen sowohl dem professionellen Selbstverständnis derjenigen, die in diesen Berufen arbeiten, als auch den Bedarfen einer Gesellschaft, die auf qualifizierte und qualitativ hochwertige Erziehung und Pflege angewiesen ist – und es entspricht in keiner Weise dem gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Beitrag dieser Berufe.

---

[48] Für den Bereich der stationären Pflege existieren für Deutschland keine Zahlen dazu, wie sich die Einrichtungen auf konfessionelle und nichtkonfessionell Träger verteilen.

Die bestehenden Ungleichheiten sind wesentlich auch darauf zurückzuführen, dass eine Professionalisierung der personenbezogenen und haushaltsnahen Dienstleistungen historisch erst spät stattgefunden hat. Bis heute fehlt es hier weitgehend an einheitlichen Qualifikationsprofilen und einer bundesweiten Standardisierung. Die beruflichen Wege in personenbezogenen Dienstleistungen und in industriellen (männlich konnotierten) Berufsfeldern entwickeln sich bereits mit Beginn der Ausbildung in Deutschland auseinander: Die Ausbildung für (frauendominierte) Berufe im Bereich der Gesundheits- und Sozialberufe erfolgt zumeist als vollzeitschulische Ausbildung und ist häufig an (privaten) Berufsfachschulen organisiert. Diese Ausbildungen unterliegen anderen Regularien als die nach dem Berufsbildungsgesetz (BBiG) und der Handwerksordnung (HwO) organisierte duale Berufsausbildung. Dadurch ergeben sich Ungleichheiten in Bezug auf Finanzierung, Weiterbildungs- und Karrieremöglichkeiten. Bereits der Erste Gleichstellungsbericht bemängelte die traditionell gewachsene strukturelle Zweiteilung des Berufsbildungssystems in einen dualen und einen vollzeitschulischen Zweig und forderte eine Harmonisierung mit dem Ziel der Gleichstellung (Bundesregierung 2011: 87, 92f., 101, 120f.).

Die Segregation des Aus- und Weiterbildungssystems ist in einem gewissen Maße dysfunktional. Sie entspricht nicht der gesellschaftlichen Bedeutung der Berufssektoren. Und sie zementiert berufliche Geschlechterbilder, Geschlechterstereotypen und Hierarchien. Die Sachverständigenkommission empfiehlt deshalb ein neues Leitbild für die Aus- und Weiterbildung in SAHGE-Berufen. Eine solches Leitbild müsste mehrere Funktionen erfüllen: Es bietet einen Rahmen für die Konzeption geschlechtergerechter Berufsbilder, die sich an Frauen wie Männer richten; es dient der symbolischen Aufwertung der entsprechenden Arbeitsmarktsegmente (als Grundlage für eine materielle Aufwertung); es bietet Leitplanken für die Weiterentwicklung der Aus- und Weiterbildungssysteme in SAHGE-Berufen, also Kriterien, an denen mögliche Reformschritte zu messen wären.

Der europäische Vergleich zeigt, dass die SAHGE-Berufe in den meisten Ländern – im Unterschied zu Deutschland – hochschulisch ausgebildet werden. In Dänemark, Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden, Polen, Schweden und Spanien beispielsweise erfolgt die Qualifizierung zur Pflegefachkraft an Hochschulen und endet mit dem Bachelorgrad. Zum Teil kann die Fachkraftausbildung daneben auch an Berufsschulen (in den Niederlanden) oder an Gesundheits- und Krankenpflegeschulen (in Österreich) absolviert werden (vgl. Waldhausen et al. 2014). Beim Vergleich ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich die Berufsausbildungssysteme in diesen Ländern teils stark vom deutschen System unterscheiden.

Auch der deutsche Wissenschaftsrat spricht sich dafür aus, das Fachpersonal, das in komplexen Aufgabenbereichen der Pflege- und der Therapieberufe sowie der Geburtshilfe tätig ist, künftig an Hochschulen auszubilden. Er hat vorrangig die Gesundheitsfachberufe der Gesundheits- und Krankenpflegerinnen und -pfleger, Physiotherapeutinnen und -therapeuten, Ergotherapeutinnen und -therapeuten, Logopädinnen und Logopäden sowie Hebammen und Entbindungspfleger betrachtet; insofern empfiehlt er, die hochschulischen Qualifizierungsangebote auszubauen (Wissenschaftsrat 2012). Angesichts der äußerst komplexen Tätigkeiten schließt sich die Sachverständigenkommission dieser Empfehlung an.

Ein neues Leitbild für die Aus- und Weiterbildung in SAHGE-Berufen sollte sich aus Sicht der Sachverständigenkommission an gleichstellungspolitischen Zielen orientieren. Niedrige Einstiegshürden und Durchlässigkeit in Richtung Höherqualifizierung bzw. Hochschulstudium müssen Eckpunkte darstellen. Im Kern bedarf es eines Systems mit einer kostenfreien, gut zugänglichen Erstausbildung und einem transparenten, modularen, gut geförderten System der Weiterbildung. Die Sachverständigenkommission empfiehlt insofern keine generelle Akademisierung der SAHGE-Berufe; es soll weiterhin um berufliche Optionen für eine breite Gruppe an Frauen und Männern gehen. Allerdings beinhaltet jede Aufwertungsstrategie mit entsprechender Durchlässigkeit auch ein gewisses Maß an Akademisierung. Es gilt, die Sackgassenkonstruktionen in den SAHGE-Berufen aufzulösen und sie zu „Lebensberufen“ weiterzuentwickeln.

Ziel ist außerdem, den Männeranteil in den Erziehungs- und Pflegeberufen zu erhöhen. Angesichts des für diese Berufe absehbaren Fachkräftemangels und des voraussichtlichen Wegfalls von Tätigkeiten in der Fertigung, wie er als Folge der Digitalisierung der Arbeitswelt prognostiziert wird, gilt es, dieses Arbeitsmarktsegment auch für Männer attraktiver zu machen. Dies ist eine notwendige Voraussetzung dafür, die stark nach Branchen segmentierte Spaltung des Arbeitsmarktes in frauen- und männerdominierte Berufe zu überwinden.

b. Reform vollzeitschulischer Ausbildungen

Die vollzeitschulische Ausbildung (z. B. zur Erzieherin oder zum Erzieher, zur Altenpflegehelferin oder zum Altenpflegehelfer) weist deutliche Nachteile im Vergleich zur Ausbildung im dualen System auf. Dazu gehört die fehlende Entlohnung während der Ausbildung; zum Teil wird sogar Schulgeld erhoben. Insbesondere für Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger stellt das eine große Zugangshürde dar. Die Entgeltlücke beginnt also

bereits in der Ausbildung. Auch sind die meisten SAHGE-Ausbildungen nicht in den Schutzbereich der Arbeitslosenversicherung einbezogen. Im dualen Ausbildungssystem besteht zudem die Möglichkeit, aus bestimmten Gründen die Ausbildungszeit insgesamt oder die tägliche oder wöchentliche Ausbildungszeit im Betrieb zu reduzieren (Teilzeitausbildung). Für die vollzeitschulischen Ausbildungen beispielsweise zur Erzieherin oder zum Erzieher und zur Altenpflegehelferin oder zum Altenpflegehelfer liegt die Zuständigkeit bei den Bundesländern; die einzelnen Schulen (Berufsfachschulen, Fachschulen) können die Ausbildungen weiter ausgestalten. Die Regelungen unterscheiden sich deshalb zwischen den Bundesländern und innerhalb eines Bundeslandes. Die Möglichkeit einer Teilzeitausbildung ist dabei nicht durchgehend gewährleistet. Die Sachverständigenkommission empfiehlt daher eine Anpassung in Richtung des dualen Ausbildungssystems.

Der Erste Gleichstellungsbericht empfahl, das in einen dualen und einen schulischen Zweig geteilte Berufsbildungssystem zusammenzuführen und zu vereinheitlichen, um bundeseinheitliche Standards in der Berufsausbildung zu schaffen (Bundesregierung 2011: 101). Die Sachverständigenkommission hält dieses Ziel grundsätzlich für richtig; gegen die tatsächliche Zusammenführung der dualen und der schulischen Berufsbildung in einem einheitlichen System sprechen aber mehrere Gründe. Erstens wäre eine solch grundlegende Reform derart aufwendig, dass ihre Realisierung unwahrscheinlich erscheint. Zweitens ist auch die duale Berufsausbildung aufgrund der sinkenden Zahl der Ausbildungsbetriebe wie der Interessentinnen und Interessenten unter Druck (BA Statistik 2016a). Drittens zeigen die Verdienstaussichten bei denjenigen sozialen Berufen, für die im dualen System ausgebildet wird (z. B. für Zahn- und Tiermedizinische sowie Medizinische Fachangestellte), dass die Dualisierung der Ausbildung nicht der Königsweg für die Gleichstellung ist; so verdient beispielsweise eine medizinische Fachangestellte weniger als eine Altenpflegerin (vgl. BA 2016a und 2016b).

Die Sachverständigenkommission empfiehlt dennoch, einige Merkmale der Ausbildungen anzugleichen bzw. zu harmonisieren. Jedenfalls die Ausbildungen zur Erzieherin oder zum Erzieher und zur Altenpflegehelferin oder zum Altenpflegehelfer sollten in folgenden Aspekten an das duale Berufsausbildungssystem angenähert werden: Kostenfreiheit der Ausbildung und Ausbildungsvergütung; Möglichkeiten zur Verkürzung der Ausbildung; Möglichkeit zur Teilzeitausbildung. Eine solche Reform machte die Berufsausbildungen attraktiver und senkte die Zugangshürden (insbesondere für Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger).

Um die Attraktivität der SAHGE-Berufe für Berufsanfängerinnen und -anfänger zu steigern, sind Vergütung und Schulgeldfreiheit während der Ausbildung von besonderer Bedeutung. In einer Studie des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Entgeltgleichheit sprechen sich über 85 % der Befragten dafür aus, dass alle Ausbildungen vergütet sein sollten. 24 Ausbildungsgänge der 29 SAHGE-Berufe werden jedoch nicht vergütet (BMFSFJ 2015c). Sie sind nach Landes- oder Bundesrecht außerhalb von Berufsbildungsgesetz (BBiG) und Handwerksordnung (HwO) geregelt und werden ausschließlich im vollzeitschulischen Berufsbildungssystem ausgebildet. An öffentlichen Schulen wird der schulische Teil der Ausbildungen kostenfrei angeboten. Der Anteil privater Ausbildungsstätten ist jedoch stetig gestiegen (2013: Berufsfachschulen 42 %, Fachschulen 34 %[49], Schulen des Gesundheitswesens 74 %, vgl. Destatis 2014: 113). Einige Länder übernehmen die Kosten der Ausbildung an privaten Ausbildungsstätten teilweise oder vollständig. Schulgeldfreiheit ist aber noch nicht in allen Ländern und für alle Ausbildungsgänge gewährleistet. Der Entwurf eines Pflegeberufereformgesetzes, das dem Bundestag zum Zeitpunkt des Abschlusses dieses Gutachtens vorlag, sieht Schulgeldfreiheit sowie eine Vergütung in der Ausbildung zur Pflegefachkraft vor (Bundesregierung 2016c).

Erzieherinnen und Erzieher

Bisher herrschen in den Fachschulen zwei Ausbildungsmodelle für Erzieherinnen und Erzieher vor. Erstens das sogenannte additive Ausbildungsmodell, das in der Regel eine zweijährige, überwiegend fachtheoretische Ausbildung an einer Fachschule mit einem anschließenden einjährigen Berufspraktikum in einer sozialpädagogischen Einrichtung vorsieht; das einjährige Berufspraktikum wird vergütet. Zweitens das integrative Ausbildungsmodell, in dem die Praxisphasen in die dreijährige Fachschulausbildung integriert sind (vgl. Autorengruppe Fachkräftebarometer 2014); in diesem Ausbildungsmodell erhalten die Fachschülerinnen und Fachschüler keinerlei Vergütung.

In den letzten Jahren wurde innerhalb der berufsbegleitenden Ausbildungen ein weiteres Ausbildungsmodell etabliert. Es zeichnet sich u. a. dadurch aus, dass die Fachschülerinnen und Fachschüler neben ihrem schulischen Unterricht in einer sozialpädagogischen Einrichtung angestellt sind. In einigen Bundesländern werden

[49] Unter den Fachakademien (Bayern) hatten die privaten Schulträger 2013 sogar einen Anteil von knapp 67 %.

solche berufsbegleitenden Ausbildungsgänge für Erzieherinnen und Erzieher auch Teilzeitausbildung oder praxisintegrierte Ausbildung (PIA) genannt. In der Regel arbeiten die Fachschülerinnen und Fachschüler dann an zwei bis drei Tagen in der Woche in einer sozialpädagogischen Praxisstelle und besuchen an zwei bis drei Tagen in der Woche die Fachschule (teilweise auch samstags). Die Fachschülerinnen und Fachschüler werden für ihre praktische Tätigkeit vergütet bzw. beziehen sie ein Ausbildungsgehalt. Der Anteil der berufsbegleitenden Ausbildungsgänge stieg im Zeitraum von 2009/2010 bis 2014/2015 von 9 % auf 18 % (Koordinationsstelle Chance Quereinstieg o. J.).

Als erster Schritt zu einer vergüteten Ausbildung könnte Fachschülerinnen und Fachschülern, die sich berufsbegleitend zur Erzieherin oder zum Erzieher ausbilden lassen, flächendeckend eine existenzsichernde Ausbildungsvergütung angeboten werden. Hier bietet sich eine Ausweitung des Modellprogramms „Quereinstieg – Männer und Frauen in Kitas“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) an. Auf diese Weise könnten gerade Berufswechslerinnen und Berufswechsler für eine vergütete, erwachsenengerechte und geschlechtersensible Ausbildung zum Erzieher oder zur Erzieherin gewonnen werden.

Aufgrund der Zuständigkeit der Bundesländer für die Ausbildung von Erzieherinnen und Erzieher koexistieren sehr unterschiedliche Regelungen und Modelle nebeneinander. Eine einheitlichere Ausbildung könnte Zugangshürden senken, Planungssicherheit bei Wohnortwechseln schaffen und Ausbildungsqualität sichern.

Für das Ziel einer stärkeren Harmonisierung wird empfohlen zu evaluieren, wie sich unterschiedliche Ausbildungsmodelle und Rahmenbedingungen (z. B. Zulassungsbedingungen, Personalkraftanrechnungsmodelle) auf die Ausbildungsqualität auswirken. Hier liegen bisher kaum belastbare Daten vor. Die Daten aus der Evaluation könnten als Grundlage für einen verstärkten inhaltlichen Austausch zwischen (und mit) den Bundesländern dienen. Auf dieser Basis könnte eine Angleichung der Arbeits- und Vergütungsbedingungen diskutiert und in Angriff genommen werden.

Darüber hinaus sollten die Fachschulen und Fachakademien für Sozialpädagogik und Kindertageseinrichtungen beim Aufbau einer gut abgestimmten, gemeinsam ausgearbeiteten und verbindlich geregelten Lernortkooperation unterstützt werden; die Bundesländer mit der Kultusministerkonferenz (KMK) und möglicherweise auch der Bund mit der Bundesagentur für Arbeit (BA) könnten z. B. Fortbildungsangebote und finanzielle wie zeitliche Ressourcen anbieten bzw. fördern.

Um die Durchlässigkeit zwischen Ausbildung und Studium für den Bereich der Erziehungsberufe zu verbessern, wird zudem empfohlen, die Anrechnung beruflich erworbener Kompetenzen auf Studienleistungen zu erleichtern und auszuweiten. Insbesondere sollte auch (älteren) Quereinstiegsinteressierten die Ausbildung zur Erzieherin oder zum Erzieher ermöglicht werden; wenn diese eine Berufsausbildung, aber keine einschlägigen pädagogischen Erfahrungen aufweisen, sollten nicht (unbezahlte) pädagogische Praxiserfahrungen als Voraussetzung der Ausbildung verlangt werden.

(Alten-)Pflegeberufe

Am 18. März 2016 ging der Entwurf eines Pflegeberufereformgesetzes (PflBRefG) in die erste Lesung im Bundestag (siehe Bundesregierung 2016c). Ziel dieses Entwurfs ist eine umfassende Neuordnung der Ausbildung in der Pflege: Auszubildende in Pflegeberufen sollen sich nicht mehr am Anfang ihrer Ausbildung entscheiden müssen, ob sie in die Krankenpflege, Kinderkrankenpflege oder Altenpflege gehen. Ab 2018 ist eine einheitliche Ausbildung für alle Pflegefachberufe vorgesehen (die sogenannte Generalistik). Die neue Pflegeausbildung ist eine dreijährige Fachkraftausbildung mit Unterricht an Pflegeschulen sowie praktischer Ausbildung. Bei der praktischen Ausbildung können die Auszubildenden einen Schwerpunkt wie beispielsweise Altenpflege wählen, der auf dem Abschlusszeugnis als Vertiefungseinsatz ausgewiesen wird. Wer die neue Ausbildung machen möchte, muss über einen Mittleren Schulabschluss oder eine zehnjährige allgemeine Schulbildung verfügen. Möglich ist die Ausbildung auch für diejenigen, die einen Hauptschulabschluss haben, wenn sie über weitere Qualifikationen verfügen. Das kann beispielsweise eine erfolgreich abgeschlossene, mindestens zweijährige Ausbildung oder eine einjährige Ausbildung in der Pflegeassistenz sein.

Darüber hinaus empfiehlt die Sachverständigenkommission, weitere geregelte Zugänge zur Pflegeausbildung zu schaffen. Angesichts der wachsenden Anzahl der Altenpflegehelferinnen und Altenpflegehelfer hält die Sachverständigenkommission es für dringend geboten, den Berufsaufstieg zur Pflegefachkraft zu ermöglichen. Ein- und Umstiege in den Pflegeberuf sollten auch auf der Grundlage vorhandener Schnittstellenkompetenzen aus hauswirtschaftlichen Berufen ermöglicht werden (und vice versa). Dazu gehört etwa die Anrechnung be-

stimmter praktischer Vorerfahrungen und von Modulen im assistierenden Betreuungsbereich und der Alltagsbegleitung, wie sie beispielsweise im Rahmencurriculum „Qualifizierung für haushaltsbezogene Dienstleistungen“ beschrieben sind (dgh 2013).

Die unternommene Reform in Richtung einer Generalistik macht Ausbildungs- und Berufswege durchlässiger und ermöglicht mehr Berufsoptionen im Lebensverlauf; sie ist insofern zu begrüßen. Auch die vorgesehene Kostenfreiheit in der Pflegeausbildung ist ein längst überfälliger Schritt. Allerdings weist die Sachverständigenkommission darauf hin, dass die Ausbildungsreform zu einer starken Abwanderung aus der Altenpflege führen und sich der Fachkräftemangel dadurch verschärfen könnte.

Daher ist es notwendig, zeitgleich zur Reform der Pflegeausbildung die Arbeitsbedingungen in der Altenpflege deutlich zu verbessern, damit der Beruf attraktiver wird und Altenpflegekräfte dauerhaft darin verbleiben können. Die Sachverständigenkommission hält insbesondere eine materielle Aufwertung der Altenpflegeberufe für dringend erforderlich. Aktuell ist der Einkommensunterschied zwischen Krankenpflegerinnen und Krankenpflegern einerseits und Altenpflegerinnen und Altenpflegern andererseits erheblich: Erstere verdienen deutlich mehr als letztere (vgl. Helmrich et al. 2016: 77f.).

Der aktuelle Gesetzentwurf für das PflBRefG schafft die Voraussetzungen für ein berufsqualifizierendes Pflegestudium, das unmittelbar eine Berufstätigkeit in der Pflege ermöglicht. Es ist jedoch darauf zu achten, dass dieses Modell Aufstiegsbiografien in der Pflege nur ergänzt, nicht ersetzt. Die Aufstiegsmöglichkeiten für Beschäftigte ohne akademische Ausbildung sollten nicht geschlossen, sondern vielmehr verbessert werden.

Hauswirtschaftliche Berufe

Ein vergleichbarer Reformbedarf besteht bei den hauswirtschaftlichen Berufen. Sie sind zwar bereits im dualen Berufsbildungssystem organisiert. Für bestimmte Zielgruppen fehlt es jedoch bisher an Ausbildungswegen zur Haushaltshilfe, die niedrigschwellig und modularisiert sind, tatsächlich anschlussfähige Perspektiven für einen Berufsabschluss in einem Ausbildungsberuf eröffnen oder Umstiege in andere hauswirtschaftliche Dienstleistungsbereiche ermöglichen. Das Rahmencurriculum „Qualifizierung für haushaltsbezogene Dienstleistungen“ der Deutschen Gesellschaft für Hauswirtschaft („dgh-Rahmen-Curriculum“) liefert eine gute Grundlage für die Entwicklung solcher Optionen (dgh 2013). Die Sachverständigenkommission empfiehlt, die Nutzung des dgh-Rahmen-Curriculums in der Aus- und Weiterbildung der hauswirtschaftlichen Berufe zu verankern und das Curriculum für die Förderung von Ausbildungen und Umschulungen durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) festzuschreiben.

Eine solche Professionalisierung haushaltsnaher Dienstleistungsberufe ist auch aus Sicht der privaten Haushalte als Nachfrager wichtig. Die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen kann die Verwirklichung des Erwerb-und-Sorge-Modells und im Alter die selbstständige Lebensführung unterstützen. Dies setzt aber voraus, dass entsprechende Leistungen in der nötigen Qualität und Verlässlichkeit zur Verfügung stehen.

c. Reform der Weiterbildung und ihrer Finanzierung

Welche Reformnotwendigkeiten sich bei der Weiterbildung im Allgemeinen aus gleichstellungspolitischer Perspektive ergeben, wurde bereits in Abschnitt C.II beschrieben. Nachfolgend wird auf diejenigen Aspekte eingegangen, die Weiterbildung spezifisch in SAHGE-Berufen betreffen. Branchenspezifische Nachteile bestehen z. B. darin, dass Weiterbildung oft vorausgesetzt, aber nicht finanziert wird; die Weiterbildungslandschaft ist unübersichtlich; höhere Qualifikation wird finanziell oft nicht honoriert.

Grundlegend für die folgenden Empfehlungen sind die oben beschriebenen Eckpunkte eines neuen Leitbildes für die Aus- und Weiterbildung in SAHGE-Berufen (siehe C.IV.1.a). Im bisherigen unsystematischen Weiterbildungssystem für SAHGE-Berufe drückt sich einerseits die implizite Vorstellung aus, es handele sich um Tätigkeiten lediglich für den temporären Nebenverdienst; andererseits setzt es die Zersplitterung der Erstausbildungslandschaft dieser Berufe fort.

Die Reform der Weiterbildung in den SAHGE-Berufen muss viele Ansprüche erfüllen. Ziel ist ein Weiterbildungssystem mit klar aufeinander aufbauenden, geförderten Optionen, die zu Abschlüssen führen, wie sie auf dem Arbeitsmarkt nachgefragt und honoriert werden (siehe C.IV.2). Für die Berufe des dualen Ausbildungssystems besteht eine solche Aufstiegsqualifizierung (z. B. zum Meister oder Fachwirt); für die SAHGE-Berufe gilt dies bislang nur für einzelne Berufe. Zudem sollte die Vereinbarkeit von Weiterbildung und Sorgearbeit im Lebensverlauf gewährleistet sein.

Weiterbildungsgutscheine haben sich als Instrument erwiesen, das überdurchschnittlich oft von Frauen in sozialen Berufen in Anspruch genommen wird – auch in Ermangelung betrieblicher oder sonstiger anderer Finanzierungsmöglichkeiten. Die Sachverständigenkommission empfiehlt, diese Fördermöglichkeiten vorübergehend auszuweiten; den Aufbau einer strukturierten Weiterbildungsförderung können sie allerdings nicht ersetzen, weshalb sie nicht zur Dauerlösung werden dürfen. Auch eine verbesserte Erwachsenenbildungsförderung kann eine wichtige Rolle bei der Aufwertung der Berufe spielen (siehe auch C.II.3.a).

Die Zahl der Studiengänge im Bereich der Erziehungsberufe ist im Zuge der Akademisierung angestiegen; immer mehr Studiengänge sind berufsbegleitend in Teilzeit oder mit Fernstudienanteilen konzipiert. Als Zugangsvoraussetzungen werden häufig berufliche Vorkenntnisse – ein Abschluss als Erzieherin oder Erzieher mit staatlicher Anerkennung – oder die allgemeine, fachgebundene oder Fachhochschulreife verlangt. Erzieherinnen ohne Fachhochschulreife müssen hochschulinterne Zugangsprüfungen bestehen (Helmrich et al. 2016: 30).

Für den Bereich der Pflege empfiehlt die Sachverständigenkommission, Qualifikationsanforderungen entlang von Konzepten für Berufslaufbahnen auszugestalten, in denen Aus- und Fortbildung systematisch miteinander verzahnt und Übergänge in affine Studiengänge möglich sind (vgl. auch: Helmrich et al. 2016: 29f.). Für den Sprung von der Altenpflegehelferin oder vom Altenpflegehelfer zur Pflegefachkraft fehlt bislang eine konsistente Förderung; dies hängt mit der Definition der Anspruchsberechtigten im Rechtskreis des SGB III zusammen (siehe dazu auch C.II).

Die Arbeit in sozialen Berufen wird von den Beschäftigten oftmals als sehr erfüllend wahrgenommen; allerdings ist sie mit hohen gesundheitlichen Belastungen und körperlichen Verschleißerscheinungen verbunden. Deshalb sollten die Beschäftigten in diesen Berufen umschulen können, wenn absehbar ist, dass sie den Beruf auf Dauer nicht mehr ausüben werden können. Bislang ermöglicht das Sozialgesetzbuch (SGB) III, Personen in sogenannten Mangelberufen, denen Arbeitslosigkeit nicht konkret droht, keine Umschulungsförderung. Die Sachverständigenkommission empfiehlt daher, die Möglichkeiten einer Umschulungsförderung zur Vermeidung künftiger Berufsunfähigkeit im Rahmen des SGB III zu prüfen.

2. Förderung geeigneter Nachfrage- und Honorierungsstrukturen für höherqualifizierte Beschäftigte

a. Berufe im Erziehungswesen

Viele Erzieherinnen und Erzieher identifizieren sich stark mit ihrer Aufgabe und sind mit ihrer Arbeitssituation aufgrund der hohen Identifikation mit ihrer Aufgabe zufrieden. Die Tätigkeit bringt aber allgemein hohe körperliche und psychische Anforderungen mit sich (Fuchs/Trischler 2008). Für eine stabile und lange Erwerbsbiografie ist bedenklich, dass nur ein kleiner Teil der Beschäftigten davon ausgeht, unter den gegebenen Umständen bis zum Rentenalter als Erzieher oder Erzieherin tätig sein zu können (Blank/Schulz 2015). Als Gründe für die negative Prognose werden u. a. Lärm, Gruppengrößen, belastende Arbeitsaufgaben und Arbeitsprozesse genannt (Brandl/Stelzl 2013: 64f.). Mit zunehmendem Alter steigt der Trend zur Abwanderung. Besonders die männlichen Beschäftigten wenden sich anderen Berufen zu. So zeigt eine auf dem Mikrozensus basierende Analyse aus dem Jahr 2010, dass 42 % der Männer mit einer einschlägigen Ausbildung bzw. einer vergangenen Tätigkeit im Erziehungsberuf zum Befragungszeitpunkt nicht mehr als Erzieher oder Kinderpfleger beschäftigt waren; bei den Frauen waren es etwa 33 % (Fuchs-Rechlin 2010). Grund für die Abwanderungstendenzen dürften auch die unterdurchschnittlichen Entgelte und die geringen Aufstiegsmöglichkeiten sein.

Der Ausbau der Betreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren sowie der hohe Anteil an Kindern nichtdeutscher Herkunftssprache lassen besondere Weiterbildungsbedarfe im Bereich der frühkindlichen Bildung entstehen. Der Weiterbildungsmarkt ist jedoch unübersichtlich und unstrukturiert. Zugangsvoraussetzungen, Abschlüsse, Dauer und Umfang sowie Inhalte variieren stark. Es mangelt an struktureller und inhaltlicher Koordination; in der Folge führt das häufig hohe (auch finanzielle) Weiterbildungsengagement der Erzieherinnen und Erzieher sowie der Träger kaum zu systematischer Anerkennung der erworbenen Qualifikationen und beruflichem Aufstieg. Die Sachverständigenkommission empfiehlt, dafür Sorge zu tragen, dass Weiterbildungsinvestitionen verlässlicher zu finanzieller Anerkennung führen und sichtbar Karriereschritte begünstigen.

b. Berufe in der Pflege

In der Pflege hat sich folgende Dynamik entwickelt: Die Zeit, die Pflegekräften zur Verfügung steht, wird immer knapper, während die Anforderungen an Pflegearbeit immer weiter steigen und höhere Qualitätsstandards entwickelt werden (Nowak 2011). Gleichzeitig gibt es zurzeit wenig Nachfrage nach hochqualifizierten Pflege-

kräften, also den Absolventen und Absolventinnen von Studiengängen (dies ergab eine Auswertung von Stellenanzeigen im Jahr 2015: Helmrich et al. 2016: 69). Auch in dieser Hinsicht wirken die derzeit für die Pflege geltenden institutionellen Rahmenbedingungen hemmend (siehe C.IV.3).

Einer der Gründe für die mangelnde Attraktivität des Pflegeberufs ist, dass die individuelle Arbeitslast aufgrund unzureichender Personalausstattung als zu hoch empfunden wird. Nach dem neuen § 113c SGB XI (in der Fassung des Pflegestärkungsgesetzes II) soll bis 2020 ein neues Personalbemessungssystem für Pflegeeinrichtungen erarbeitet werden. Dies ist eine gleichstellungspolitische Chance. Die Sachverständigenkommission empfiehlt den hieran Beteiligten (vgl. § 113 SGB XI), dies zu einer sachgerechten, qualifizierungs- und gleichstellungsorientierten Verbesserung der Personalausstattung zu nutzen. Keinesfalls darf es zu einer Absenkung von Standards, die in einzelnen Ländern bereits gelten, kommen.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt darüber hinaus Gewerkschaften und Arbeitgebern, Tarifverträge nach dem Vorbild des Tarifvertrags der Berliner Charité über Gesundheitsschutz und Mindestbesetzungsregelungen (ver.di Landesbezirk Berlin-Brandenburg 2016) abzuschließen. In diesem Tarifvertrag sind Personalmindeststandards festgelegt; zudem sieht er einen paritätisch besetzten Gesundheitsausschuss, der die Umsetzung des Tarifvertrags überwachen soll, und eine vierteljährlich tagende Clearingstelle zur Bearbeitung von Konfliktfällen vor.

c. Haushaltsnahe Dienstleistungen

Haushaltsnahe Dienstleistungen werden ungeachtet einer stetig steigenden Nachfrage vonseiten verschiedener Bevölkerungsgruppen vor allem von un- und angelernten (meist weiblichen) Arbeitskräften erbracht. Zwar zeichnet sich bei qualifizierten Führungskräften ebenso wie bei Service- und Assistenzkräften auf allen Qualifikationsstufen ein zunehmender Weiterbildungsbedarf ab; die Hauswirtschaft folgt damit einem gesamtwirtschaftlichen Trend. Dennoch kennzeichnen Minijobs, prekäre Soloselbstständigkeit und irreguläre Arbeit ohne Zahlung von Sozialversicherungsabgaben und Steuern dieses Dienstleistungssegment im Kern bis heute.

Mit Einführung eines nachfrageorientierten Gutscheinsystems könnte flächendeckend eine Transformation dieser Jobs in reguläre Dienstleistungsarbeitsplätze erfolgen (siehe genauer C.VII.3).

3. Reform der institutionellen Rahmenbedingungen für Pflegeberufe

Immer mehr Menschen arbeiten in Deutschland in den Bereichen Pflege, Bildung, Erziehung, Soziales und Hauswirtschaft. Trotz des sich abzeichnenden und an vielen Stellen sogar schon akuten Fachkräftemangels gelingt es in den SAHGE-Berufen nicht, in ausreichendem Maße höhere Löhne und bessere Arbeitsbedingungen durchzusetzen. „Normale“ Marktmechanismen von Angebot und Nachfrage funktionieren hier nicht; das gilt insbesondere für den Bereich der Pflege.

Die Gründe, warum es im Bereich der personenbezogenen und sozialen Dienstleistungen für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer so schwer ist, eine bessere Entlohnung und bessere Arbeitsbedingungen (z. B. hinsichtlich der Personalschlüssel) durchzusetzen, sind struktureller Natur. So werden Erzieherinnen und Erzieher abhängig vom Träger der Einrichtung, in der sie beschäftigt sind, sehr unterschiedlich bezahlt. Zwar galt lange Zeit das öffentliche Tarifrecht für die Bezahlung von Erzieherinnen und Erziehern als eine Art „Leitwährung“ (vgl. GEW 2016). Die Orientierung an den Tarifverträgen des öffentlichen Dienstes schwindet jedoch, und die Einkommensschere geht immer weiter auseinander (ebd.). Regional zeigen sich hier teils deutliche Unterschiede.

Die strukturelle Zersplitterung fällt für den Pflegesektor in besonderem Maße auf. Die (Teil-)Finanzierung der Pflegekosten durch die Pflegeversicherung bedingt einen hohen Kostendruck bei den Einrichtungen. Da die Personalkosten einen hohen Anteil an den Gesamtkosten ausmachen, dienen sie nahezu als einzige Möglichkeit, Kosten einzusparen. Knappe finanzielle Ressourcen einerseits und die Konzeption der sozialen Pflegeversicherung als bloße Teilleistungsversicherung andererseits setzen insbesondere die Leistungserbringerinnen und Leistungserbringer in der Altenhilfe unter Kostendruck. Dies wirkt sich auf die Arbeitsbedingungen aus und Beschäftigte geraten unter Druck. Der Drittkostenvergleich bei der Pflegesatzverhandlung (§ 84 Abs. 2 Satz 8 SGB XI) setzt eine Abwärtsspirale in Gang (Stadler 2013).

a. Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen in der Pflege

Die Interessenorganisationen der Arbeitsbeziehungen in der Pflege sind nicht mit denen in der Industrie zu vergleichen. In der Altenpflege wurden im Zuge der Einführung der Pflegeversicherung private, freigemeinnützige und öffentliche Anbieter einander gleichgestellt; sie konkurrieren nun auf „Quasi-Märkten“ miteinander – Märkten also, die einer spezifischen staatlichen Regulierung unterliegen (Blank/Schulz 2015: 17).

Das System der Arbeitsbeziehungen in der Altenpflege ist durch horizontal, vertikal und regional fragmentierte Verhandlungsarenen geprägt. Ursache für diese Zersplitterung ist u. a. das Nebeneinander verschiedener (kulturell heterogener) Arbeitgeber- und Dienstgeberorganisationen einerseits und Gewerkschaften und Dienstnehmerorganisationen andererseits. Zudem besteht eine Fragmentierung zwischen Wohlfahrtsverbänden und ihren Arbeitgeber- bzw. Dienstgeberorganisationen. Und drittens finden sich auf regionaler Ebene unterschiedliche institutionelle Systeme für die Aushandlung von Standards für Beschäftigungsverhältnisse (Evans 2016a). Weil kirchliche Träger große Bedeutung für diesen Arbeitsmarkt haben und im Bereich privat-gewerblicher Anbieter tarifliche Strukturen weitgehend fehlen, konkurrieren zudem unterschiedliche arbeitsrechtliche Regime: In der Altenhilfe werden Entgelte und Arbeitsvertragsbedingungen sowohl nach dem „Ersten Weg“ (allein durch Individualverträge) als auch nach dem „Zweiten Weg“ (gemäß Tarifautonomie und Tarifvertrag) und nach dem „Dritten Weg“ (durch Beschluss von Arbeitsvertragsrichtlinien in kirchlichen arbeitsrechtlichen Kommissionen) vereinbart (Evans 2016a: 3).

2012 gab es in der Sozialwirtschaft rund 1.430 Tarifabschlüsse und Arbeitsvertragsrichtlinien, darunter 218 Rahmentarifverträge, 253 Entgeltvereinbarungen, 840 Vereinbarungen zu speziellen Fragen, und ferner eine große Zahl von Notfalltarifverträgen (Evans 2016b: 25). Die Mehrzahl der Beschäftigungsverhältnisse in der Pflegebranche unterliegt aber keiner unmittelbaren Tarifbindung (Auth 2013: 415; vgl. Blank/Schulz 2015: 25f.); „[d]as traditionelle deutsche Beschäftigungsmodell mit flächendeckenden Branchentarifverträgen [ist] in der Altenpflege niemals angekommen“ (Auth 2013: 417). Dementsprechend gab es im Bereich der Pflege auch noch keine Tarifforderungen, Tarifverhandlungen oder gar Arbeitskämpfe mit dem Ziel einer Aufwertung, wie sie im Bereich der Erziehung 2015 stattfanden (WSI 2016). Als Konsequenz zeigt sich in der Altenpflege zwar nach wie vor eine nicht unerhebliche Varianz auch bei der Höhe der tariflichen Vergütungen, insbesondere nach Regionen (Ost/West) und zwischen den Bundesländern (Auth 2013: 417; Bogai et al. 2015). Die Median-Bruttoentgelte bleiben in der Altenpflege allerdings insgesamt, also nicht nur bei den Berufen der Pflegehilfe, ganz erheblich hinter den Median-Bruttoentgelten der Gesamtheit aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zurück (Bogai et al. 2015: 24f.). Der besondere Mindestlohn für die Pflege (geregelt in §§ 10ff. des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) und in der Zweiten Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für die Pflegebranche (2. PflegeArbbV)) konnte daran nicht wesentlich etwas ändern. Die Vergütungen bei privaten Pflegediensten liegen oft sogar noch unter den Entgelten, die im öffentlichen Dienst gewährleistet sind (Blank/Schulz 2015: 25). Nach wie vor übernehmen jedoch die (kirchlichen) Arbeitsvertragsrichtlinien, die Entgelte der tarifschließenden Wohlfahrtspflege und andere Individualverträge zu einem sehr großen Teil die tarifvertraglichen Regelungen des öffentlichen Dienstes oder sind diesen angenähert.

Die größte strukturelle Hürde zur Aufwertung von Pflegeberufen ist, dass funktionstüchtige sozialpartnerschaftliche Strukturen in diesem Bereich nur schwach ausgeprägt sind. Aus gleichstellungspolitischer Perspektive ist es in zweierlei Hinsicht wichtig, die institutionellen Rahmenbedingungen für die Aushandlung besserer Löhne und Arbeitsbedingungen voranzubringen. Zum einen geht es darum, strukturelle Hebel und Mechanismen für die Aufwertung dieser bis heute frauendominierten Branche zu schaffen. Zum anderen muss in diesem Bereich ein Fachkräftemangel verhindert werden, denn ein solcher würde den vorsichtigen Abschied vom „familienbasierten Pflegesystem“ in Deutschland (Heintze 2012) erheblich gefährden und die Pflege älterer Angehöriger wieder in erster Linie in den Aufgabenbereich unentgeltlich pflegender Frauen verweisen. Angesichts der wachsenden Zahl pflegebedürftiger Angehöriger handelt es sich um eine sehr reale Gefahr.

Eine Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) bestehender Tarifverträge des öffentlichen Dienstes – oder von Abschlüssen tarifschließender Anbieter wie der Wohlfahrtspflege, die jenen angenähert sind – könnte Abhilfe schaffen. Die kirchen(verfassungs)rechtliche Diskussion kann an dieser Stelle nicht vertieft werden; festzustellen ist aber, dass die Einordnung der großen konfessionellen Wohlfahrtsverbände in das kirchliche Arbeitsrecht die laufenden Bemühungen um einen allgemeinverbindlichen Tarifvertrag für die Pflege bereits innerhalb der freigemeinnützigen Träger hemmt (zum Ganzen Beyer 2015). Durch das Tarifautonomiestärkungsgesetz 2014 wurde die Allgemeinverbindlicherklärung bereits erleichtert. § 5 Abs. 1 TVG verzichtet seither auf die Voraussetzung einer 50-Prozent-Abdeckung durch den Tarifvertrag. An die Stelle des 50-Prozent-Quorums tritt ein „konkretisiertes öffentliches Interesse“ (vgl. § 5 Abs. 1 TVG), das in der Regel vorliegt, wenn der Tarifvertrag in seinem Geltungsbereich für die Gestaltung der Arbeitsbedingungen überwiegende Bedeutung erlangt hat oder

wenn eine Allgemeinverbindlicherklärung erforderlich ist, um die Wirksamkeit der tarifvertraglichen Normsetzung gegen die Folgen wirtschaftlicher Fehlentwicklungen abzusichern. Angesichts der derzeit fragmentierten Regelungsstruktur in der Pflege empfiehlt die Sachverständigenkommission die Nutzung dieser Norm für die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen in diesen Sektoren. Die Notwendigkeit, eine „bedrängte tarifliche Ordnung zu stützen und damit in diesen Bereichen angemessene Arbeitsbedingungen zu gewährleisten", die durch die Gesetzesänderung erfasst werden sollte (Bundesregierung 2014: 54), dürfte hier gegeben sein. Nach der gesetzlichen Abkehr vom 50-Prozent-Quorum ist für die Frage der „überwiegenden Bedeutung" die tatsächliche Bedeutung im jeweiligen Berufsfeld entscheidend, nicht mehr die mitgliedschaftliche Tarifbindung. Für die Nutzung im Bereich der Pflege ist insofern auch relevant, dass die Arbeitsvertragsrichtlinien kirchlicher Träger sich ganz überwiegend an den tariflichen Standards des öffentlichen Dienstes orientieren. Angesichts der Unklarheiten, die in der Rechtspraxis in Bezug auf die Voraussetzungen des § 5 TVG entstanden sind, wäre zu empfehlen, die Möglichkeiten der Allgemeinverbindlicherklärung diesbezüglich gesetzlich klarzustellen.

Gleichzeitig sind die staatlichen Rahmenbedingungen in den Blick zu nehmen. Der Grundsatz „ambulant vor stationär" wirkt dem Aufbau eines umfassenden Pflegesystems nach skandinavischem Vorbild entgegen. Die Sachverständigenkommission empfiehlt hier ein Umdenken (siehe C.VI).

b. Einrichtung einer „Kommission für die Neuordnung der Arbeit im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen"

Wie beschrieben behindern die stark fragmentierten Verhandlungsarenen im Bereich der Pflege eine Weiterentwicklung und Harmonisierung der Entgelte. Die Sachverständigenkommission empfiehlt dazu den Aufbau eines konzertierten Branchendialogs, in dem alle Beteiligten vertreten sind.

Weiterhin empfiehlt die Sachverständigenkommission die Einrichtung einer „Kommission für die Neuordnung der Arbeit im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen" (z. B. nach dem Vorbild der Mindestlohnkommission). Hier können Fragen der Aus- und Weiterbildung, der Förderung geeigneter Nachfragestrukturen und die institutionellen Rahmenbedingungen erörtert und Vorschläge für Reformen gemacht werden. Entwicklung und Verbreitung von Qualitätsstandards sollen dabei zur Qualitätsentwicklung beitragen. Es gilt, ein qualitativ hochwertiges, zukunftsfähiges Fort- und Weiterbildungssystem aufzubauen.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt, die Standards für die Fort- und Weiterbildung auf Bundesebene zusammenzufassen und beispielsweise, in Anlehnung an die Darstellung der anderen Wirtschaftsbereiche, in den Adult Education Survey des Bundes aufzunehmen.

c. Reduzierung des Wettbewerbsdrucks in der Pflegebranche

Mit der Einführung der Sozialen Pflegeversicherung (SGB XI) 1995 wurde bewusst eine Ökonomisierung der Leistungserbringung in der Sozialen Arbeit in Gang gesetzt; der Primat der Ökonomie in der Sozialen Arbeit wird vom Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, wenn er stationäre wie ambulante Pflegeeinrichtungen vor allen fachlichen Kriterien als „selbstständig wirtschaftende Einrichtungen" charakterisiert (§ 71 Abs. 1 und 2 SGB XI). Begleitend erfolgte die Gleichstellung bzw. die Forcierung des Markteintritts privat-gewerblicher Anbieter gegenüber gemeinnützigen Einrichtungsträgern, insbesondere gegenüber der Freien Wohlfahrtspflege. Als weitere Elemente des Systems lassen sich nennen: Wirtschaftlichkeitsgebot und Wirtschaftlichkeitsprüfung; Drittvergleich bei den Kosten im Rahmen der Pflegesatzvereinbarung; Abkehr von der bedarfsdeckungsorientierten Refinanzierung hin zum Instrument der Leistungsvereinbarung, also einem Vertragsverhältnis auf Gegenseitigkeit mit ausdrücklicher Zuweisung des Unternehmerrisikos an den Einrichtungsträger. Ein isoliert herbeigeführter Anbieterwettbewerb in der Pflegebranche geht angesichts der nur „quasi-marktlichen" gesetzlichen Vorgaben und des strukturell hohen Personalkostenanteils regelmäßig mit einer Überwälzung des Kostendrucks auf die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einher (Beyer 2014: 17). Dies drückt sich in geringen oder kaum steigenden Entgelten aus; da sie einen großen Anteil an den Beschäftigten stellen, betrifft dies überwiegend Frauen. Dies sollte der Gesetzgeber bei weiteren Reformschritten im Rahmen des SGB XI stärker berücksichtigen.

4. Statistik

Im Dezember 2000 trat das Dienstleistungsstatistikgesetz (DlStatG) in Kraft. Dieses Gesetz dient der Darstellung der Wirtschaftsstruktur im Dienstleistungsbereich, erfasst aber nur unternehmensorientierte Dienstleistungen gegen Entgelt (rechtsanwaltliche Leistungen, Wirtschaftsberatung u. Ä.). Personenbezogene Dienstleistungen und deren Berufe waren und sind damit von dieser Datenerfassung ausgenommen. Obwohl die wirtschaftliche Bedeutung des Pflege- und Erziehungssektors und die Zahl der in diesen Wirtschaftsbereichen Tätigen zugenommen haben, wurde der Erfassungsbereich des DlStatG noch nicht ausgeweitet. Dadurch existieren für diese wachsenden Branchen, in denen überwiegend Frauen beschäftigt sind, nur wenige Informationen. Die Sachverständigenkommission empfiehlt eine entsprechende Ausweitung aus intersektionaler Perspektive.

5. Kampagne zur Aufwertung der sozialen Dienstleistungen

Die Sachverständigenkommission empfiehlt eine Kampagne zur Aufwertung der sozialen Dienstleistungen unter Nutzung unterschiedlicher neuer Medien. Gegenstand der Debatte sollte ein neues Verständnis von „Produktivität“ sein. Weiterhin empfiehlt die Sachverständigenkommission, einen größeren Anteil des erwirtschafteten Bruttoinlandsprodukts in gute Dienstleistungsarbeit (Haushalt, Erziehung, Betreuung und Pflege) zu investieren. Als Bestandteil der Kampagne könnte anhand von Kosten-Nutzen-Analysen gezeigt werden, dass die Kosten der Auf- und Neubewertung von Dienstleistungsarbeit wesentlich niedriger sind als die gesellschaftlichen Folgekosten des Verbleibs auf dem Pfad der Billigdienstleistungsökonomie (Meier-Gräwe 2015a; Gumpert et al. 2016).

V. Rahmenbedingungen und Infrastruktur der Sorge für Kinder

Für die Verwirklichungschancen der Geschlechter ist die Frage nach den Rahmenbedingungen und der Infrastruktur der Sorge für Kinder zentral (hierzu siehe B.I.3 und B.II.2) Die Sachverständigenkommission greift im vorliegenden Kapitel die wesentlichen Faktoren auf, die die informelle elterliche Betreuung von Kindern im Sinne der Gleichstellung beeinflussen.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt für mehr Gleichstellung im Bereich der Sorge für Kinder:

- bedarfsgerechte Qualitätsverbesserung der Betreuungsinfrastruktur in Kindertageseinrichtungen und Ganztagsschulen
- Überprüfung der Auswirkungen der U2-Umlage, Einführung einer Vaterschaftsfreistellung nach Geburt eines Kindes, Ausbau der Partnermonate
- Unterstützung und Flankierung einer partnerschaftlichen Aufteilung familiärer Sorgearbeit durch Förderung einer Familienarbeitszeit
- Stärkung Alleinerziehender durch eine Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes

Eine wichtige Rahmenbedingung für die Betreuung und Erziehung von Kindern stellt auch die Aufwertung der erwerbsförmigen Sorgearbeit dar. Diese wird in Abschnitt C.IV näher behandelt.

Vorbemerkung

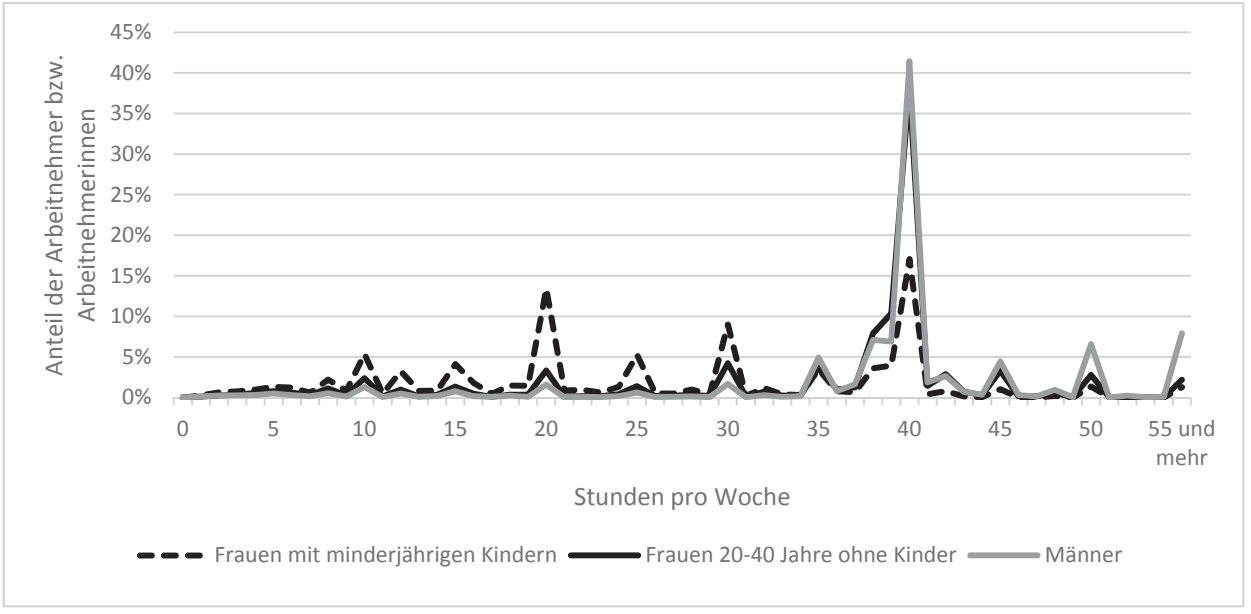
Die Verteilung der normalen Erwerbsarbeitszeiten von Frauen ohne Kinder und Männern sind inzwischen sehr ähnlich (siehe Abbildung 1, Seite 154). Die Vollzeiterwerbstätigkeit stellt hier die am stärksten verbreitete Arbeitsform dar.

Dagegen ergibt sich nach der Geburt oder Aufnahme eines Kindes, jedenfalls in heterosexuellen Partnerschaften, häufig ein anderes Bild, nämlich das einer Zuverdiener-Partnerschaft. Erwerbstätige Väter wechseln wegen familiärer Verpflichtungen selten in die Teilzeit. Dagegen reduzieren viele Frauen ihre Erwerbstätigkeit auf Teilzeittätigkeiten, sobald Verantwortung für ein Kind übernommen werden muss. Die dabei am häufigsten genutzte Arbeitsform ist die 20-Stunden-Woche. Weitere bei Müttern häufig auftretende Arbeitszeitarrangements sind 10- oder 15-Stunden-Wochen. Es kommen aber auch Teilzeitarrangements mit größerem Stundenumfang vor. Das Zuverdiener-Arrangement wirkt sich oft langfristig negativ auf die Karriereperspektiven von Müttern aus, es schlägt sich in Einkommensnachteilen im Lebensverlauf und in geringeren Rentenansprüchen nieder.

Vergleicht man die gewünschten und die tatsächlichen Arbeitszeiten von Frauen mit Kindern (siehe Abbildung 2, Seite 154), zeigt sich, dass sich viele teilzeiterwerbstätige Mütter mit geringerem Stundenumfang ein Beschäftigungsverhältnis im Umfang von 30 bis 35 Wochenstunden wünschen. Den Wunsch, in diesem Korridor zu arbeiten, äußern auch viele Frauen, deren tatsächliche Erwerbsarbeitszeiten darüber liegen.

Abbildung 1

Verteilung der (normalen)* Erwerbsarbeitszeiten

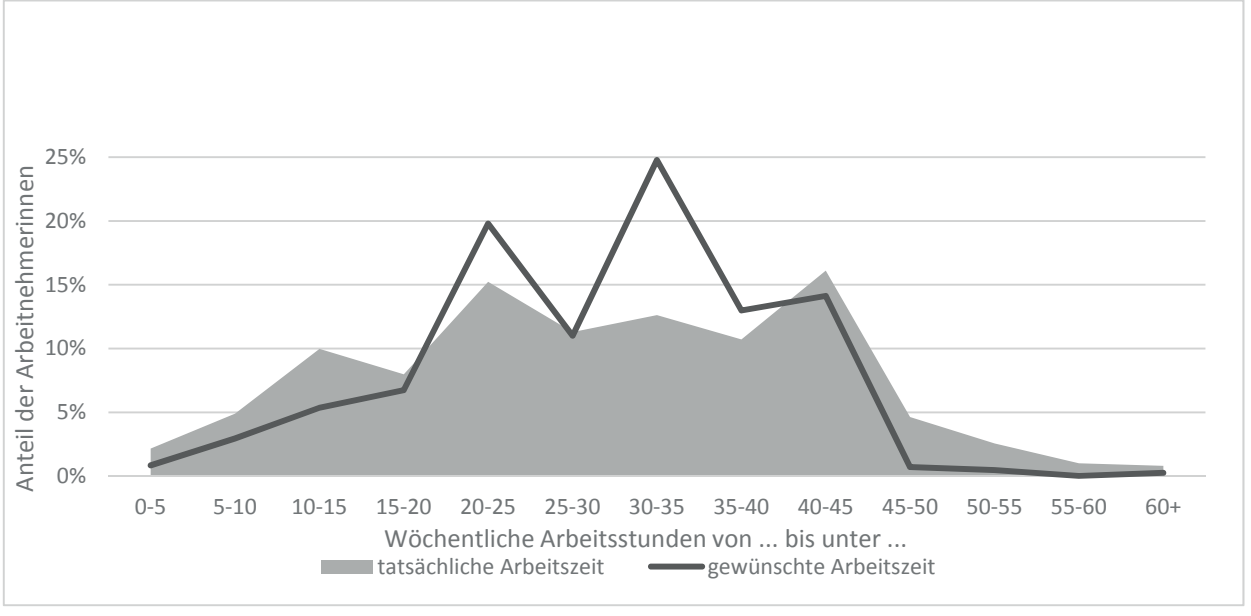


Quelle: Mikrozensus 2011; Berechnungen des Fraunhofer-Instituts für Angewandte Informationstechnik (FIT) im Auftrag der Sachverständigenkommission. Für einen Vergleich mit den Daten aus dem Mikrozensus 2008 vgl. BMFSFJ 2012c: 32, Abbildung 2.12.

*= Die „normalen" Erwerbsarbeitszeiten im Sinne des Mikrozensus entsprechen den Arbeitsstunden, die typischerweise tatsächlich über einen längeren Zeitraum hinweg wöchentlich geleistet werden.

Abbildung 2

Verteilung der gewünschten und tatsächlichen Erwerbsarbeitszeiten von Frauen mit Kindern

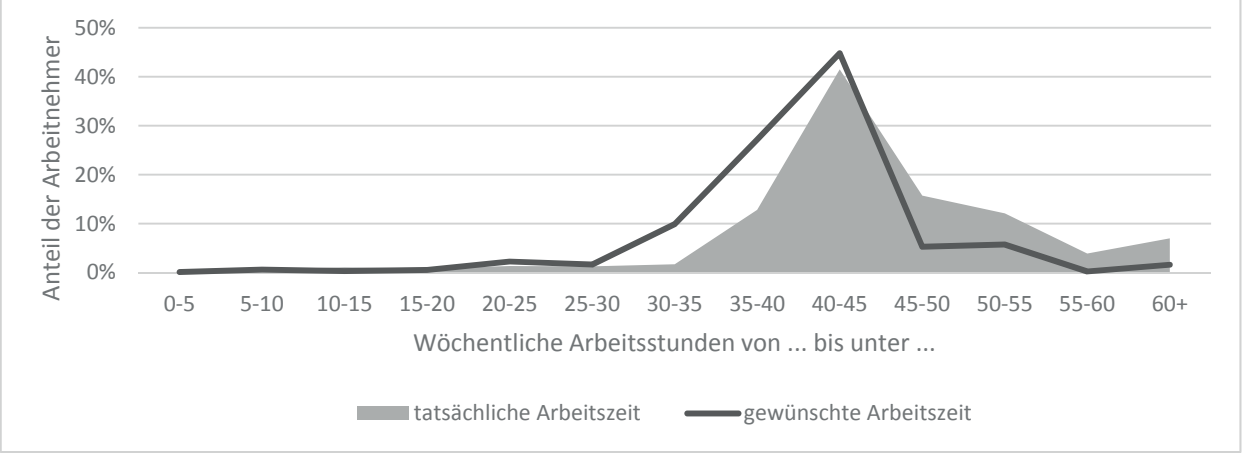


Quelle: SOEP 2014; Berechnungen des Fraunhofer-Instituts für Angewandte Informationstechnik (FIT) im Auftrag der Sachverständigenkommission. Für einen Vergleich mit den Daten aus dem SOEP 2009 vgl. BMFSFJ 2012c: 33, Abbildung 2.13.

Ein Vergleich gewünschter und tatsächlicher Arbeitszeit von Männern mit Kindern zeigt, dass vollzeiterwerbstätige Väter ihre Erwerbsarbeitszeit etwas einschränken wollen (siehe Abbildung 3, Seite 155).

Abbildung 3

Verteilung der gewünschten und tatsächlichen Erwerbsarbeitszeiten von Männern mit Kindern



Quelle: SOEP 2014; Berechnungen des Fraunhofer-Instituts für Angewandte Informationstechnik (FIT) im Auftrag der Sachverständigenkommission. Für einen Vergleich mit den Daten aus dem SOEP 2009 vgl. BMFSFJ 2012c: 34, Abbildung 2.15.

Viele Frauen und Männer mit Kindern können also unter den gegebenen Rahmenbedingungen ihre Erwerbsarbeitswünsche nicht realisieren: Mütter würden gerne länger arbeiten, Väter eher kürzer. Zwar unterscheiden sich nach wie vor die Arbeitszeitwünsche zwischen Frauen und Männern – der Unterschied zwischen den Geschlechtern ist hier jedoch deutlich kleiner als bei den tatsächlichen Erwerbsarbeitszeiten.

1. Infrastruktur für Kinderbetreuung weiter verbessern

Bereits der Erste Gleichstellungsbericht betont, dass eine „Kinderbetreuungsinfrastruktur, die den Bedarf der Familien nach ausreichenden, qualitativ und finanziell angemessenen Betreuungsangeboten gewährleistet, […] nicht nur aus familienpolitischer, sondern auch aus gleichstellungspolitischer Sicht unverzichtbar und ohne Alternative“ ist (Bundesregierung 2011: 81). Zugleich ist die Förderung qualitativ guter institutioneller Kinderbetreuung einer der effektivsten Wege, um Chancengleichheit für Kinder mit unterschiedlichem sozioökonomischem Hintergrund herzustellen (vgl. Spieß 2013).

Insbesondere für die Vereinbarkeit von informeller Sorgearbeit mit einer Erwerbsarbeit, die eine eigenständige wirtschaftliche Sicherung gewährleisten soll, ist eine bedarfsgerechte Kinderbetreuungsinfrastruktur essentiell. Dies gilt gerade auch für Väter: 84 % der Väter mit Kindern unter sechs Jahren sehen in der Kindertageseinrichtung eine elementar wichtige Unterstützung ihrer Erwerbstätigkeit (BMFSFJ 2017: 76). Die Vereinbarkeitsfrage ist nicht nur in den ersten Lebensjahren des Kindes von Bedeutung. So nimmt der Anteil der erwerbstätigen Mütter zwar mit steigendem Alter des jüngsten Kindes deutlich zu, ist aber erst ab dem zwölften Lebensjahr des jüngsten Kindes auf dem Niveau der Frauen ohne Kinder (in Ostdeutschland liegt die Erwerbstätigenquote von Müttern mit 68 % insgesamt etwas höher als in Westdeutschland mit 64 % und die Unterschiede sind ausgeprägter, je jünger die Kinder sind; siehe BMFSFJ 2012a: 24f). Zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist vor allem die Kinderbetreuungsinfrastruktur bis zum zwölften Lebensjahr des jüngsten Kindes zu stärken.

In den letzten Jahren ist diesbezüglich viel erreicht worden. Im August 2013 wurde bundesweit der allgemeine Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab dem ersten und bis zum dritten Geburtstag eingeführt. Damit wurde ein familien- und gleichstellungspolitischer Meilenstein erreicht: Seither haben auch Kleinkinder – für Kindergartenkinder gilt dies bereits seit 1996 – einen uneingeschränkten Anspruch auf Betreuung und Förderung in einer Kindertageseinrichtung oder in der Tagespflege. Dem Rechtsanspruch ging ein massiver Ausbau der Kleinkinderbetreuung voraus; die Zahl der verfügbaren Krippenplätze ist um ein Vielfaches angestiegen. Bundesweit wuchs der Anteil der Kinder im Alter von unter drei Jahren in einer Kindertagesbetreuung von 14 % im Jahre 2006 auf 33 % im Jahre 2015. Besonders stark war der Anstieg in den westlichen Bundesländern, wo die Betreuungsquote der unter Dreijährigen in diesem Zeitraum von 8 % auf 28 % wuchs (Alt et al. 2017: 4). In den östlichen Bundesländern, in denen die Betreuungsquote der unter Dreijährigen bereits im Jahre 2006 bei 39 % lag, gab es bis zum Jahre 2015 einen weiteren Zuwachs bis auf 52 %.

Erhebliche Unterschiede bei den Betreuungsquoten der unter Dreijährigen bestehen derzeit darüber hinaus auf regionaler Ebene. Auf Ebene der Bundesländer variiert die Betreuungsquote zwischen 26 % und 58 %, auf Kreisebene sogar zwischen 13 % und 61 % (vgl. BMFSFJ 2016a: 64f.). Die Rahmenbedingungen der Vereinbarkeit von Erwerbs- und Sorgearbeit für Kinder und die Verfügbarkeit des Angebotes an Kindertageseinrichtungen hängen also gegenwärtig sehr stark vom Wohnort ab. Die Betreuungsquote selbst gibt zudem keine Auskunft über potenziell ungedeckte Bedarfe der Eltern; auch bei einer hohen Betreuungsquote könnte die Nachfrage größer als das Angebot sein.

Während beim quantitativen Ausbau der Betreuungsinfrastruktur im Bereich der Kindertageseinrichtungen große Fortschritte erzielt werden konnten, ist für zukünftiges Handeln die Sicherstellung eines bedarfsgerechten Betreuungsangebots zentral. 45 % der Eltern mit Kindern unter zwei Jahren geben den Wunsch nach flexiblen Betreuungsmöglichkeiten in Randzeiten (am Wochenende, am Abend) an (BMFSFJ 2015a: 66–67). Fehlende Randzeitenbetreuung stellt in manchen Berufen (z. B. im Gesundheitsbereich und in der Gastronomie) ein Erwerbsarbeitshindernis dar (vgl. Asmus 2016). Auch unter erwerbstätigen Vätern wünschen sich viele neben einer verlässlichen täglichen Betreuung von Montag bis Freitag zusätzlich Flexibilität jenseits der Kernzeiten und kurzfristige Reagibilität (vgl. BMFSFJ 2017: 77). Die Sachverständigenkommission empfiehlt deshalb mit Nachdruck, die Anstrengungen zur Ausweitung der Verfügbarkeit von Kinderbetreuung auch für flexible Bedarfe der Eltern erheblich zu verstärken und die dafür notwendigen Ressourcen auf der Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen bereitzustellen.

Auch die Qualität der Kindertagesbetreuung kann das Erwerbsverhalten von Eltern mit Kleinkindern beeinflussen (Schober/Spieß 2014). Der Personalschlüssel, also die Fachkraft-Kind-Relation, „ist – neben dem Qualifikationsniveau des pädagogisch tätigen Personals – ein wichtiges Kriterium zur Beurteilung der Qualität der Erziehung sowie der Bildung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen“ (Destatis 2015a: 4; zur Erläuterung der Indikatoren Personalschlüssel und Fachkraft-Kind-Relation vgl. Viernickel/Schwarz 2009: 7ff.). Diesen Zusammenhang weisen zahlreiche internationale Studien nach (vgl. Viernickel/Schwarz 2009: 13ff.). Auch die pädagogisch Tätigen selbst geben an, dass sich die pädagogische Qualität in Kindertageseinrichtungen insbesondere durch Maßnahmen, die ihnen mehr (zeitliche) Ressourcen eröffnen würden, steigern ließe (vgl. BMFSFJ 2015d: 33). Im 14. Kinder- und Jugendbericht wird ausgeführt, dass bessere Fachkraft-Kind-Relationen zudem die Anreize zur Inanspruchnahme eines Betreuungsplatzes bei etwas mehr als einem Drittel der Eltern erhöhen würden (vgl. BMFSFJ 2013: 113).

Es gibt unterschiedliche Empfehlungen für gute Betreuungsrelationen. So empfiehlt die Bertelsmann-Stiftung eine Fachkraft für „höchstens 3 unter Dreijährige oder 7,5 Kindergartenkinder“ (Bertelsmann Stiftung 2016). Um dieses Ziel umzusetzen, würden aktuell bundesweit 107.000 zusätzliche Fachkräfte gebraucht, was 4,8 Milliarden Euro jährlich mehr kosten würde (ebd.) Andere empfehlen nach Alter und Betreuungsdauer differenzierte Mindeststandards und bilanzieren, dass die festgeschriebenen Mindeststandards in allen Bundesländern den aus wissenschaftlicher Sicht anzuratenden Mindestanforderungen bestenfalls nur für bestimmte Altersgruppen entsprechen (vgl. Viernickel/Schwarz 2009: 22ff.) Da die bestehenden Personalschlüssel teilweise erheblich von einem pädagogisch sinnvollen Betreuungsverhältnis abweichen, sieht die Sachverständigenkommission hier Handlungsbedarf zur Qualitätssteigerung in Kindertageseinrichtungen. Dies wäre bei einem geplanten Qualitätsentwicklungsgesetz für die Kindertagesbetreuung (vgl. BMFSFJ 2016j) zu berücksichtigen.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt darüber hinaus, den Ausbau einer bedarfsgerechten Ganztagsbetreuungsinfrastruktur in Schulen verstärkt voranzutreiben. Denn auch in Bezug auf die ganztägige Betreuung von Schülerinnen und Schülern spielen Quantität und Qualität der Betreuungsangebote eine wichtige gleichstellungspolitische Rolle. Mit dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ wurden in den Jahren 2003 bis 2009 rund 175.000 zusätzliche Ganztagsplätze pro Jahr geschaffen: Im Schuljahr 2012/2013 ging fast jedes dritte Schulkind (32 %) ganztags zur Schule, 2002 waren es nur knapp 10 % der Schulkinder (Klemm 2014: 16f.). Im Primarbereich zeigt sich dennoch nach wie vor ein deutlicher Nachfrageüberschuss nach Ganztagschulplätzen: Während 67 % aller Eltern eine Ganztagsbetreuung für ihr Grundschulkind wünschen, werden lediglich 39 % der Grundschulkinder in Horten oder Ganztagsschulen betreut (Alt et al. 2017: 67). Dabei variiert die Teilnahmequote an ganztägigen Angeboten zwischen den Ländern erheblich: Während in Ostdeutschland 78 % der Grundschulkinder ganztägig betreut werden, gilt dies in Westdeutschland nur für knapp jedes dritte Kind. In Westdeutschland ist der Anteil der Eltern, die sich eine Ganztagsbetreuung für ihr Kind wünschen, fast doppelt so hoch wie der Anteil der Kinder, die einen Hort oder eine Ganztagsschule besuchen. Jede fünfte befragte Familie schätzt das Angebot an Betreuungsplätzen in Horten und Ganztagsschulen als nicht ausreichend ein. Auch lassen derzeit Familien ihr Kind in einer Mittagsbetreuung betreuen, die einen Platz in einer Ganztagsschule oder einem Hort vorziehen würden (Alt et al. 2017: 2). 13 % der Kinder, die ganztags eine

Kindertageseinrichtung besucht haben, erhalten nach der Einschulung keine außerunterrichtliche Betreuung; für weitere 14 % endet die Betreuung spätestens um 14 Uhr. Für einige Familien mag diese Umstellung bei der Betreuungszeit gewünscht sein. Da aber 18 % aller Familien angeben, im Zuge der Einschulung Probleme mit der Organisation der Betreuung gehabt zu haben, gibt es hier eine deutliche Diskrepanz zwischen dem Angebot an Betreuungsplätzen im Primarbereich und den von den Eltern geäußerten Bedarfen (Alt et al. 2017: 6).

Durch die föderale Vielfalt der Ausbaukonzepte hat sich „in Deutschland eine zerklüftete Ganztags(schul)landschaft gebildet", eine „schier unübersichtliche Fülle an ‚ganztägigen' Angeboten für Kinder der Primarstufe, die jeweils für sich beanspruchen, ein über den ‚ganzen Tag' erstreckendes Angebot der Bildung, Betreuung und Erziehung zu gewährleisten" (Alt et al. 2017: 49, 18). In der bundeseinheitlichen Definition, die von der Kultusministerkonferenz als „Minimalkonsens" verwendet wird, wird bereits bei einem Angebot von sieben Zeitstunden an drei Tagen die Woche von „Ganztagsschule" gesprochen. Es gibt „eine enorme zeitliche Spanne von ‚Ganztag'„ und selbst innerhalb eines Bundeslandes kann die Zeitspanne verlässlicher Betreuung sehr unterschiedlich ausfallen. Es sollte daher darauf hingearbeitet werden, dass „die Vereinbarkeit von Familie und Beruf mit Blick auf die Ganztagsschule nicht eine Frage des Wohnortes ist" (zum Ganzen Alt et al. 2017: 49). Die Sachverständigenkommission empfiehlt deshalb eine Angleichung insbesondere der länderspezifischen Definitionen als Bestandteil verlässlicher, bedarfsgerechter Infrastruktur.

2. Rahmenbedingungen vor und nach der Geburt eines Kindes verbessern

Wie sich Paare nach der Geburt eines Kindes die Aufgaben teilen, wird in einem hohen Maß von institutionellen Rahmenbedingungen beeinflusst. Schon durch die Ausgestaltung des Mutterschutzes ergeben sich dabei erste grundlegende Geschlechterasymmetrien. Das deutsche Mutterschutzgesetz (MuSchG) ist seit seiner Einführung im Jahr 1952 in seiner Grundstruktur weitgehend unverändert geblieben. Aktuell (2016, Inkrafttreten geplant für den 1.1.2017) findet erstmals eine große Reform statt, die Systematik und Struktur des Mutterschutzgesetzes verändert. Sie bringt nicht nur eine konzeptionelle Angleichung an das allgemeine Arbeitsschutzrecht mit sich, sondern soll auch die Zielsetzung des Diskriminierungsschutzes sowie eine weitergehende Ermöglichung der Beschäftigung während der Schwangerschaft, nach der Entbindung und in der Stillzeit verankern (vgl. Bundesregierung 2016e).

a. Fehlanreize bei der Finanzierung des Mutterschutzes beseitigen (U2-Umlage)

Das aktuell gültige Mutterschutzgesetz sieht eine sechswöchige Schutzfrist vor der Entbindung (§ 3 Abs. 2 MuSchG a. F.) und eine (in der Regel) sechswöchige Schutzfrist nach der Entbindung eines Kindes vor (§ 6 Abs. 1 MuSchG a. F.). Während der Zeit des Mutterschutzes wird das Arbeitsentgelt zu 100 % weiterbezahlt (§ 11 MuSchG a. F.). Nachdem das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) eine Aufteilung der finanziellen Lasten zwischen allen Unternehmen verlangte (BVerfGE 109, 64), werden seit 2006 der Arbeitgeberzuschuss zum Mutterschaftsgeld (für die Zeit der Schutzfristen) wie auch das Arbeitsentgelt bei Beschäftigungsverboten außerhalb der Schutzfristen (künftig „Mutterschutzlohn") über die sogenannte U2-Umlage gemäß Aufwandsausgleichsgesetz (AAG) in einem Ausgleichs- und Umlageverfahren finanziert, um ungleiche Belastungen von Unternehmen mit unterschiedlich hohem Frauenanteil zu vermeiden.

Seitdem ist zu beobachten, dass die Entlastung der Arbeitgeber durch den vollen Kostenausgleich für den (künftig Mutterschutzlohn genannten) Entgeltersatz bei Beschäftigungsverboten in der Praxis Fehlanreize setzt; Ärztinnen und Ärzte stellen häufiger und schneller die Voraussetzungen für individuelle Beschäftigungsverbote fest: Das Beschäftigungsverbot ist zum „Mittel der Wahl" geworden. Diese Entwicklung führt dazu, dass Erwerbsunterbrechungen von Müttern vor der Geburt im Gegenzug länger werden, während familienpolitische Leistungen wie das Elterngeld elternschaftsbedingte Erwerbsunterbrechungen nach der Geburt verkürzt haben.

Um die bestehenden Fehlanreize für Beschäftigungsverbote zu beseitigen, empfiehlt die Sachverständigenkommission, die solidarische Kostenerstattung durch das Umlageverfahren (U2) auf Fallgestaltungen, in denen Arbeitgeber das Arbeitsverhältnis anpassen und gestalten, zu erweitern. Der organisatorische Aufwand der Arbeitgeber, die nicht freistellen, sondern gestaltend anpassen, sollte „belohnt" werden können.

Im Sinne eines konsistenten Systems bei privatrechtlichen Beschäftigten sowie Bundes- und Landesbeamtinnen sind auch die Länder aufgefordert, neue Vorgaben zum Mutterschutz in eigener Zuständigkeit umzusetzen. Darüber hinaus sind geeignete Formen für einen wirksamen Mutterschutz Selbstständiger zu entwickeln (siehe C.III.2.b zur Selbstständigkeit).

c. Einführung einer Vaterschaftsfreistellung nach der Geburt eines Kindes und Ausbau der Partnermonate

Die Mutterschutzfrist erfüllt zum einen die Funktion des Gesundheitsschutzes der Mutter. Zum anderen schützt sie die „besondere Beziehung zwischen der Mutter und ihrem Kind während der Zeit nach der Entbindung“ (vgl. EuGH, Urteil vom 30.09.2010, C-104/09 (Roca Álvarez), Rn 26 f und EuGH, Urteil vom 12.07.1984, Rs. 184/83 (Hofmann), Slg. 1984, Rn 25). Diese zweite Funktion legt die Einführung einer gleichwertigen Leistung für Väter bzw. den zweiten Elternteil nahe. Bisher nehmen Väter rund um die Geburt häufig Erholungsurlaub. Stattdessen sollte eine bezahlte Freistellung nach der Geburt eines Kindes auch für den Vater oder die Co-Mutter bzw. den Co-Vater eingeführt werden.

Viele Väter wünschen sich heute eine intensive Beziehung zu ihrem Kind. Dies zeigt etwa der inzwischen hohe Anteil der Väter, die Elternzeit nehmen (siehe B.I.3). Die Möglichkeit einer besseren frühen Vater-Kind-Bindung könnte, wie die auch international vorliegende Evidenz zeigt (z. B. DeLuccie 1996; Rege/Solli 2010; Pfahl et al. 2014; Bünning 2015), mittel- und langfristig dazu führen, dass Väter sich vermehrt in die Betreuung und Erziehung von Kindern einbringen.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Sachverständigenkommission als neue Leistung eine Vaterschaftsfreistellung. Da die Mutterschaftsfreistellung als mutterschutzrechtliche Schutzfrist auch die – auf Schwangerschaft und Geburt bezogene – Funktion des Gesundheitsschutzes erfüllt, bietet es sich nicht an, einen einzigen übergreifenden Begriff für beide Elternteile zu finden. Dennoch sollte die Vaterschaftsfreistellung dem nicht gebärenden Elternteil unabhängig vom Geschlecht zustehen, also auch einer Eingetragenen Lebenspartnerin der Mutter, die das Kind zur Welt bringt.

Freistellungen für Väter nach der Geburt existieren auch in anderen europäischen Ländern.[50] So gibt es in Belgien eine verpflichtende Vaterschaftsfreistellung von drei Tagen, bei dem die Arbeitgeber das Entgelt zu 100 % fortbezahlen. Danach besteht ein Anspruch auf sieben weitere Tage Vaterschaftsfreistellung innerhalb der ersten 30 Tage nach der Geburt eines Kindes, bei dem 82 % des Einkommens von der Krankenversicherung bezahlt werden (vgl. Ray 2008: 5f.). In Dänemark besteht ein Anspruch auf zwei Wochen Vaterschaftsfreistellung, die während der 14-wöchigen Mutterschaftsfreistellung in Anspruch genommen werden kann. Der Entgeltersatz liegt dabei zwischen 50 % und 90 % und ist nach oben gedeckelt (vgl. ebd.: 9f.). In Frankreich haben Väter einen Anspruch auf elf zusammenhängende Tage Vaterschaftsfreistellung sowie drei weitere Tage; dabei zahlt ihnen die Krankenkasse eine Geldleistung in voller Höhe des vorherigen Gehalts (vgl. ebd.: 12). In Schweden beträgt die Vaterschaftsfreistellung zehn Arbeitstage in den ersten zwei Monaten nach der Geburt, wobei die Lohnersatzrate 80 % beträgt (vgl. ebd.: 27f.).

Für Deutschland schlägt die Sachverständigenkommission die Einführung einer zweiwöchigen „Vaterschaftsfreistellung“ vor, die innerhalb der ersten 30 Tage nach der Geburt eines Kindes in Anspruch genommen werden kann.

Zur Stärkung der Väterbeteiligung bei der unbezahlten Sorgearbeit für kleine Kinder sollte des Weiteren die Ausgestaltung der so genannten „Partnermonate“ (nach § 4 Abs. 4 BEEG) im Rahmen des Elterngeldbezugs überprüft werden. Wie die Statistiken zum Elterngeldbezug deutlich machen, hat sich im Zuge der Reformierung des Elterngeldes die Beteiligung der Väter an der Elternzeit deutlich erhöht, jedoch beschränkt sich deren Dauer in der weit überwiegenden Zahl der Fälle bisher auf die beiden nicht übertragbaren Partnermonate (vgl. B.I.3). Längere sorgearbeitsbedingte Erwerbsunterbrechungen von Vätern sind vielfach immer noch erklärungsbedürftig und gegenüber dem Arbeitgeber schwer durchsetzbar. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Sachverständigenkommission längerfristig eine Neuverteilung des Elterngeldanspruchs durch einen Ausbau der Partnermonate. Mittelfristig könnte dies eine Verteilung von vier/vier/sechs Monaten bedeuten, d. h. je vier Monate wären an den jeweiligen Elternteil gebunden, sechs Monate frei verteilbar. Langfristig könnte eine Drittelung das Ziel sein, bei der jeweils fünf Monate an den jeweiligen Elternteil gebunden und vier Monate frei zwischen den Eltern aufteilbar wären.

---

[50] Die aufgeführten Länder kennen auch die bezahlte Elternzeit, d. h. es existieren dort sowohl die Vaterschaftsfreistellung unmittelbar nach der Geburt als auch eine spätere Elternzeit (teils mit für den Vater reservierten Zeiten; zur begrifflichen Unterscheidung siehe International Network on Leave Policies and Research 2016). Für einen internationalen Überblick über Vaterschaftsfreistellungen vgl. ebd.; mit breiterer Perspektive auf Vaterschaftsfreistellungen, Mutterschaftsfreistellungen sowie Elternzeitregelungen vgl. Dearing (2016) sowie Adler/Lenz (2016).

3. Volle Nutzung der Elternzeit und partnerschaftliche Aufteilung der Sorgearbeit durch Förderung einer Familienarbeitszeit ermöglichen

In einer Lebensverlaufsperspektive zeigt sich: Die Elternzeit stellt eine entscheidende Weichenstellung für zukünftige innerfamiliäre Arrangements dar, insbesondere für die elterliche Aufteilung der Erwerbs- und Sorgearbeit. Im Ersten Gleichstellungsbericht wurde zur Ermöglichung einer partnerschaftlichen Teilung von Erwerbs- und Sorgearbeit eine „Flexibilisierung von Elternzeit und Elterngeld“ (Bundesregierung 2011: 155) empfohlen. Mit dem ElterngeldPlus ist dies ist seit 2015 teilweise umgesetzt. Neben der Möglichkeit, Elterngeld „doppelt so lang und halb so hoch“ zu beziehen, und neben wählbaren flexiblen Mischformen enthält das ElterngeldPlus auch den sogenannten Partnerschaftsbonus: Wenn beide Eltern parallel in Teilzeit zwischen 25 und 30 Stunden arbeiten und sich um die Kinder kümmern, erhalten sie jeweils vier zusätzliche Monate ElterngeldPlus (§ 4 Abs. 4 BEEG). Auf diese Weise fördert das ElterngeldPlus eine stärker partnerschaftliche Aufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit in der frühen Phase der Elternschaft. Allerdings hat die Vielfalt familienpolitischer Leistungen nach der Geburt mittlerweile eine nicht unproblematische Komplexität erreicht.

ElterngeldPlus und Partnerschaftsbonus werden seit ihrer Einführung zunehmend genutzt. Der Anteil der Eltern, die ElterngeldPlus beantragt haben, ist seit 2015 von 13,8 % auf 18,3 % gestiegen (Destatis 2016b); dabei nehmen Männer überdurchschnittlich häufig die Partnerschaftsbonus-Monate wahr (27,8 % aller Elterngeldbezieher im Gegensatz zu nur 3,7 % aller Elterngeldbezieherinnen). Studien für die Zeit vor der Änderung zeigen, dass Väter, die ihre Arbeitszeit in der Elternzeit deutlich reduzieren, dies häufig anschließend fortführen und sich längerfristig für Teilzeit und familienfreundliche flexible Arbeitszeitmodelle interessieren (Hobler/Pfahl 2015: 68ff.). Die neue Regelung, die explizit Mütter und Väter bezüglich Erwerbstätigkeit und Sorgearbeit adressiert und Wahlmöglichkeiten vergrößert, könnte sich also positiv auf die Geschlechtergleichstellung auswirken Ebenso ermöglichen die neuen Kombinationsmöglichkeiten von Erwerbseinkommen und Elterngeld mehr Müttern und Vätern, den Elterngeldbetrag voll auszuschöpfen, ohne die eigenständige Existenzsicherung zu gefährden.

Nach wie vor können nur diejenigen Eltern die volle Elternzeit nutzen, die es sich finanziell leisten können. Um effektiv einen gleitenden Übergang in eine existenzsichernde Erwerbsarbeit, die ökonomische Selbstständigkeit für beide Elternteile ermöglicht, zu unterstützen, bedarf es weiterer familienpolitischer Hilfestellungen. Diese müssen so ausgestaltet sein, dass sie – angesichts der Retraditionalisierung der Geschlechterarrangements nach der Geburt eines Kindes, die in vielen Fällen nicht den Arbeitszeitwünschen von Vätern und insbesondere Müttern entspricht (siehe B.IV) – zu einer partnerschaftlichen Teilung von Erwerbs- und Sorgearbeit zwischen den Elternteilen beitragen können.

a. Familienarbeitszeit

Die bestehenden Geldleistungen während der Elternzeit sollten nach mehrheitlicher Auffassung der Sachverständigenkommission um eine finanzielle Leistung zur Unterstützung einer „Familienarbeitszeit“ ergänzt werden. Wenn beide Elternteile in der Elternzeit einer reduzierten Vollzeittätigkeit innerhalb eines bestimmten Arbeitszeitkorridors nachgehen, sollten sie pro Person bis zu 24 Monate lang eine pauschale Leistung („Familiengeld“) erhalten können (bis das Kind acht Jahre alt ist, § 15 Abs. 2 Satz 2 BEEG).

Der Arbeitszeitkorridor sollte so gewählt sein, dass die Mindestarbeitszeit deutlich über dem Teilzeitniveau liegt, in dem viele Mütter im Zuverdiener-Arrangement feststecken. Angemessen erscheint es deshalb, die Leistung unter die Voraussetzung zu stellen, dass beide Elternteile in einem Korridor von 80 % bis 90 % der jeweils üblichen Arbeitszeit erwerbstätig sind (so auch BMFSFJ 2016b: 7ff.). Die Höchstarbeitszeit wiederum sollte unter dem Vollzeitniveau liegen, das es vielen Vätern unmöglich macht, gleichberechtigt Zeit für die Familie zu nutzen.

Da die Leistung daran gebunden wäre, dass beide Elternteile in einem Umfang Erwerbsarbeit leisten, der Zeit für unbezahlte Sorgearbeit lässt, kann hierdurch die partnerschaftliche Aufteilung der Erwerbs- und Familienarbeit gemäß des von der Kommission skizzierten Erwerb-und-Sorge-Modells unterstützt und gefördert werden. Dies käme insbesondere den Arbeitszeitwünschen vieler Frauen entgegen. Statt nicht existenzsichernder Teilzeit würde damit die eigenständige existenzsichernde Beschäftigung beider Elternteile gefördert.

Der Vorschlag folgt also der gleichstellungspolitischen Erkenntnis, dass der Schlüssel zu einer höheren Erwerbsbeteiligung der Mütter in einer Arbeitszeitreduktion der Väter liegt. Die Familienarbeitszeit wäre also ein Anreiz für Väter, ihren Wunsch nach einer Reduzierung der Arbeitszeit umzusetzen. Für Mütter wäre sie ein Anreiz, die Arbeitszeit noch während der Elternzeit zu erhöhen, wodurch ihre gleichberechtigte Teilhabe an Erwerbsarbeit und existenzsichernder Beschäftigung gefördert würde. Eine unterstützende Geldleistung in

Form eines gesetzlich verbrieften Anspruchs verbesserte ihre Verhandlungsposition innerhalb der Partnerschaft für die Realisierung eines entsprechenden familiären Arbeitszeitarrangements (siehe B.III).

Volkswirtschaftlich kann sich eine solche Leistung durchaus rechnen: Sie verspricht höhere Einkommen und daraus resultierend höhere Steuerzahlungen und eine geringere Sozialleistungsbedürftigkeit von Frauen im Lebensverlauf (Meier-Gräwe 2015a). Die Sachverständigenkommission spricht sich dabei gegen eine Entgeltersatzleistung und für eine Pauschalleistung aus, die mit einem vergleichsweise geringen Verwaltungsaufwand verbunden wäre. Für eine solche Pauschalleistung spricht insbesondere die verteilungspolitische Wirkung (vgl. Müller et al. 2015: 24f., 32f.). Der Anreizeffekt einer Pauschalleistung wäre für Familien mit niedrigem Einkommen deutlicher größer als für Familien mit höheren Einkommen: Auch Bezieherinnen und Beziehern kleiner Einkommen würde es möglich werden, reduzierte Vollzeitmodelle zu realisieren.

Aktuell ist der Anteil der Familien mit entsprechenden familiären Arbeitszeitarrangements sehr gering, insbesondere aufgrund der geringen Teilzeitanteile bei männlichen Beschäftigten (vgl. Müller et al. 2015). Die Erfahrungen mit Elternzeit, Elterngeld, ElterngeldPlus und den Partnermonaten zeigten jedoch, dass Angebote, die mehr Familienzeit ermöglichen und mit einer Geldleistung kombiniert sind, zu einer wachsenden Inanspruchnahme führen (Meier-Gräwe 2015a). So war der Anstieg der Elternzeitmonate von Vätern bei Schaffung der Partnermonate in diesem Umfang nicht vorauszusehen. Dafür, dass ein solcher Schneeballeffekt auch bei der Familienarbeitszeit entstehen könnte, spricht u. a. die Tatsache, dass Männer und Frauen milieuübergreifend den Wunsch äußern, die Familienernährerstellung in der Familie gleichberechtigt zu teilen (BMFSFJ 2017).

Inwieweit mit der vorgeschlagenen Leistung des Familiengeldes die angestrebten gleichstellungspolitischen Ziele erreicht werden, wäre zu evaluieren. Zu untersuchen wäre, wie viele Personen und welche Bevölkerungsgruppen von unterschiedlichen Leistungen Gebrauch machen, welche Hindernisse eventuell bestehen und wie sich das Verhältnis von gewünschter und verwirklichter Arbeitszeit entwickelt. Hierbei wären Einwände zu beachten, die zwei Mitglieder der Sachverständigenkommission geäußert haben: Sie verweisen darauf, dass die finanzielle Förderung eines bestimmten, engen Arbeitszeitkorridors für beide Partner neue Schwellen am Arbeitsmarkt erzeugen könnte, die den bestehenden Lebensrealitäten und Handlungsoptionen vieler Menschen nicht gerecht würden. Da aktuell nur wenige Eltern das geförderte spezifische Arbeitszeitmodell realisieren können, könnte die Leistung zu mehr horizontaler Ungleichheit führen.

Die Wirksamkeit der Leistung hängt jedenfalls auch davon ab, dass beide Elternteile entsprechende Arbeitszeitmodelle im Betrieb tatsächlich umsetzen können. Bisher jedoch haben sich Arbeitszeitmodelle, die die partnerschaftliche Teilung von Erwerbs- und Sorgearbeit ermöglichen, auf den Arbeitsmärkten (noch) nicht durchgesetzt. Ein entsprechender Leistungsanspruch unterstützt allerdings auch bei Verhandlungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit ihren Arbeitgebern, was eine Anpassung der Arbeitszeit betrifft – die Leistung hat daher auch eine hohe symbolische und legitimierende Bedeutung. Wie die Erfahrungen mit den Partnermonaten bei der Elternzeit gezeigt haben, ist ein staatlicher Anspruch mit finanzieller Förderung insbesondere für Väter wichtig, um ihr Anliegen gegenüber Vorgesetzten wirksam zu begründen.

Tarifliche und betriebliche Flankierungen für eine Familienarbeitszeit sind in jedem Fall erforderlich. Die in diesem Gutachten vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen zur Wahlarbeitszeit (siehe C.I.1.a) und zum Wiedereinstiegsmanagement (siehe C.VIII.3) wirkten hier unterstützend. Darüber hinaus wäre zu überlegen, ob Arbeitgeber bei der Einrichtung von Arbeitsplätzen, die lange Teilzeit bzw. kurze Vollzeit bieten, zum Ausgleich eventueller Mehrkosten finanziell unterstützt werden sollten; auch Modellversuche könnten dazu beitragen, Umsetzungswege zum Ausbau dieses Arbeitszeitsegments zu erproben.

Bei der Konkretisierung und Umsetzung der vorgeschlagenen Familienarbeitszeit sollte daher darauf geachtet werden, dass der Leistungsbezug auf eine für Eltern einfache und verständliche Weise mit bereits bestehenden Leistungen, insbesondere mit dem ElterngeldPlus, verknüpft wird – eine Verzahnung dieser Leistung erscheint unbedingt erforderlich. Die Sachverständigenkommission empfiehlt insbesondere, die Begrifflichkeiten der unterschiedlichen Leistungen sowie die Anspruchsvoraussetzungen (Umfang des Korridors, Leistungshöhen) zu harmonisieren, um die Komplexität zu reduzieren.

b. Aufenthaltsstatus und Elterngeld

Um Elterngeld beanspruchen zu können, müssen Ausländerinnen und Ausländer u.a. einen dauerhaften Aufenthaltsstatus in Deutschland haben sowie zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt sein (vgl. im Einzelnen § 1 Abs. 7 BEEG). Die Sachverständigenkommission empfiehlt zu prüfen, inwieweit diese und vergleichbare Beschränkungen in anderen Sozialleistungsgesetzen gerechtfertigt sind.

4. Einführung eines flexiblen Zeitbudgets für Eltern minderjähriger Kinder

Über die Elternzeit hinaus bedarf es weiterer Möglichkeiten, flexibel für Kinder da sein zu können. Das geltende Recht kennt diesbezüglich nur das „Krankengeld bei Erkrankung des Kindes“ (§ 45 SGB V), das mit zehn Tagen pro Jahr allerdings häufig den Bedarfen nicht gerecht wird. Auch hängen akute Sorgebedürfnisse nicht immer mit einer Krankheit des Kindes zusammen. Es gibt immer wieder Situationen, in denen Zeitflexibilität der Eltern gefragt ist: Arztbesuche, Einschulungen, Schulfeste oder wenn eine Person erkrankt, die das Kind gewöhnlich betreut. Ohnehin übersteigen Schulferien, Schließzeiten von Kindertagesstätten etc. den jährlichen Urlaubsanspruch von Eltern deutlich.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt daher die Einführung eines flexiblen Zeitbudgets (z. B. von insgesamt 120 Tagen für jedes Kind für die Dauer der Minderjährigkeit), gekoppelt mit einer echten Entgeltersatzleistung (z. B. in der Höhe des Elterngeldes). Das flexible Zeitbudget würde das Krankengeld, das bei Erkrankung des Kindes gewährt wird, ergänzen, und käme gleichzeitig einem Ziehungsrecht (siehe C.I.1.c) nahe. Da es tageweise nutzbar wäre und keine längeren Erwerbsunterbrechungen entstehen, wäre es – auch für Väter – niederschwellig nutzbar. Für Eltern würde das flexible Zeitbudget die Hürde senken, einer Erwerbsarbeit in Vollzeit oder in reduzierter Vollzeit nachzugehen, indem die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert und Wiedereinstiege erleichtert würden. Von einem Zeitbudget würden auch Alleinerziehende profitieren, die ihr Betreuungsarrangement nicht auf einen Partner stützen können.

Es spricht einiges dafür, das Zeitbudget nicht auf Eltern zu begrenzen, sondern alternativ für andere dem Kind nahestehende Personen (Großeltern, Nachbarn) nutzbar zu machen. Insofern kann auf die schwedische Freistellungsregelung bei Krankheit eines Kindes verwiesen werden: Dort können sich im Rahmen des vorgesehenen Zeitbudgets auch Personen zum Zweck der Betreuung des Kindes von der Arbeit freistellen lassen, die nicht mit dem Kind verwandt sind; sie erhalten in diesem Fall eine Entgeltersatzleistung in Höhe von 80 % des Einkommens.

5. Stärkung Alleinerziehender durch eine Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes

Über die letzten Jahrzehnte ist der Anteil der Ehen, die mit einer Scheidung enden, deutlich gestiegen. Scheidungen wirken sich auf Frauen und Männer unterschiedlich aus (vgl. Bröckel/Andreß 2015). Dies gilt insbesondere, wenn minderjährige Kinder zu versorgen sind und Mütter alleinerziehend werden. Zwar ist inzwischen bei Scheidungen das gemeinsame Sorgerecht zum Regelfall geworden und es haben sich vielfältige Modelle entwickelt, in denen sich beide Eltern (mit unterschiedlichen Anteilen und Zeitarrangements) um die Kinder kümmern. In den meisten Fällen jedoch haben die Kinder nach der Scheidung ihren Lebensmittelpunkt bei der Mutter (siehe genauer B.I.6).

Alleinerziehende haben unter allen Haushaltstypen das höchste Risiko der Einkommensarmut. Sofern Kinder involviert sind, stellen Trennung und Scheidung nach wie vor ein erhebliches Problemfeld dar, was die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an Erwerbstätigkeit, Einkommen und sozialer Sicherung betrifft. Die besonderen Einkommensrisiken alleinerziehender Frauen sind zwar multifaktoriell bedingt und können an dieser Stelle nicht umfassend erörtert werden. Offensichtliche Problemlagen, bei denen gesetzgeberischer Handlungsbedarf nicht von der Hand zu weisen ist, bestehen jedoch auf den beiden folgenden Feldern: bei der Ausgestaltung der Unterhaltsvorschussleistungen; beim Zusammenspiel relevanter Sozialleistungen im Niedrigeinkommensbereich.

a. Erweiterung der Unterhaltsvorschussleistungen

Etwa die Hälfte aller Alleinerziehenden erhält für ihre Kinder keinen Unterhalt. Von denjenigen, die Unterhaltszahlungen bekommen, erhält wiederum nur die Hälfte Zahlungen, die mindestens dem Mindestunterhalt entsprechen (Hartmann 2014: 14). Ein Großteil der Alleinerziehenden erhält also keinen oder nicht ausreichenden Unterhalt für ihre Kinder (Gärtner 2016). Alleinerziehende können für ihre Kinder Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz beantragen, soweit gegenüber dem anderen Elternteil keine Unterhaltsansprüche für die Kinder bestehen oder diese nicht oder nur teilweise erfüllt werden. Der staatliche Unterhaltsvorschuss richtet sich nach dem Mindestunterhalt nach § 1612a Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 oder 2 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) und beträgt je nach Alter des Kindes pro Kind bis 194 Euro im Monat (Stand: 1. Januar 2016). Nach der zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Gutachtens geltenden Rechtslage wird der Unterhaltsvorschuss nur für maximal 72 Monate und maximal bis Vollendung des zwölften Lebensjahres des Kindes gezahlt – ohne dass hierfür eine sachliche Begründung vorliegt. Dadurch entsteht erstens eine nicht begründbare Ungleichbehandlung innerhalb der Gruppe der Alleinerziehenden. Zweitens kommt es für viele Alleinerziehende (in aller Regel Frauen) zu

einem abrupten, nicht beeinflussbaren Rückgang des verfügbaren Einkommens und zu einem Anstieg des Armutsrisikos, wenn die Leistungshöchstdauer (72 Monate) erreicht wird oder ein Kind die Altersgrenze überschreitet. Im Jahre 2014 ging die Beendigung des Leistungsbezugs des Unterhaltsvorschusses zu über einem Drittel darauf zurück, dass entweder das Kind das zwölfte Lebensjahr vollendet hatte oder die Höchstbezugsdauer ausgeschöpft worden war – und nicht darauf, dass der unterhaltspflichtige Elternteil die Zahlungen aufgenommen hatte (Wersig 2016: 12).

Ungeachtet etwaiger sonstiger Reformnotwendigkeiten im Bereich des Unterhaltsrechts[51] begrüßt die Sachverständigenkommission daher die Pläne, ab dem Jahre 2017 die Altersgrenze auf 18 Jahre anzuheben und die zeitliche Begrenzung der Bezugsdauer von 72 Monaten aufzuheben (vgl. BMFSFJ 2016g). Sie hält es darüber hinaus für sinnvoll, bei der Berechnung des Unterhaltsvorschusses den Kindergeldabzug auf das halbe Kindergeld zu beschränken (entsprechend der alten, bis 2008 geltenden Rechtslage).

b. Überprüfung und Reform der Anrechnungsvorschriften im Zusammenspiel unterschiedlicher relevanter Sozialleistungen

Von dem komplexen und wenig konsistenten Zusammenspiel von Sozialleistungen im unteren Einkommensbereich sind insbesondere alleinerziehende Frauen betroffen. Rund zwei Fünftel der Alleinerziehenden sind auf Grundsicherungsleistungen angewiesen; davon sind 94 % Frauen. Besonders betroffen sind Alleinerziehende mit mehreren minderjährigen Kindern und Ausländerinnen (vgl. Hauser 2015: 197).

Alleinerziehende in der Grundsicherung (SGB II) treffen auf ein kompliziertes Geflecht von Anrechnungsvorschriften, das kaum nachvollziehbar ist und zu fragwürdigen Anreizeffekten führt. So müssen Alleinerziehende, die Unterhaltsvorschuss für ihre Kinder beziehen, ein erheblich höheres Arbeitseinkommen erzielen, um die Grundsicherung zu verlassen, als solche, die keinen Unterhaltsvorschuss beziehen. Insgesamt dürften die unterschiedlichen Anrechnungsvorschriften im Zusammenwirken von Grundsicherungsleistungen, privaten Unterhaltszahlungen, Unterhaltsvorschussleistungen, Kinderzuschlag nach § 6a Bundeskindergeldgesetz (BKGG) und Wohngeld, die selbst für Fachleute kaum nachvollziehbar sind (für eine Übersicht vgl. Hauser 2015: 199), nicht nur die Einkommenssituation, sondern auch die Arbeitsaufnahme vieler alleinerziehender Frauen und damit ihre Teilhabechancen nachteilig beeinflussen.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt vor diesem Hintergrund eine grundlegende Überprüfung der Anrechnungsvorschriften insbesondere hinsichtlich möglicher Erschwernisse bei einer Arbeitsaufnahme und der Überwindung von Leistungsabhängigkeit.

VI. Rahmenbedingungen und Infrastruktur der Sorge für pflegebedürftige Personen

Pflegebedürftigkeit verändert das Leben der pflegebedürftigen Person, ihrer Angehörigen und derer, die im direkten sozialen Umfeld Verantwortung zu übernehmen bereit sind, fundamental. Unter dem Gesichtspunkt der Gleichstellung ist dies in verschiedener Hinsicht folgenreich. Pflegebedürftige benötigen eine qualitativ hochwertige – und das heißt auch genderkompetente, interkulturell kompetente und diversitätskompetente – Pflegeinfrastruktur. Die informell Pflegenden – nach wie vor überwiegend Frauen – sind auf Rahmenbedingungen angewiesen, die die eigene Existenzsicherung aktuell und im Alter garantieren (siehe B.I.5 und B.II.2). Das bedeutet im Sinne des Erwerb-und-Sorge-Modells (siehe B.IV), dass neben der Erwerbstätigkeit Raum für informelle Sorgearbeit sein muss, während informelle Sorgearbeitsverantwortung die Teilhabe an Erwerbsarbeit nicht verunmöglichen darf.

Professionelle und informelle Pflege sind unmittelbar miteinander verbunden: Wenn keine professionelle Pflege verfügbar ist, kompensieren dies meist die informell Pflegenden. Im Vordergrund des vorliegenden Abschnitts steht daher die Frage, welche Infrastruktur und welche Rahmenbedingungen dazu beitragen, dass Sorgearbeit für pflegebedürftige Personen gleichstellungsorientiert geleistet werden kann.

---

[51] Dies betrifft v. a. aktuelle Diskussionen zu steuerrechtlichen Fragen sowie zu einer Reformierung von Betreuungs- und Barunterhalt insbesondere beim Wechselmodell.

Für geschlechtergerechte Pflegeinfrastrukturen empfiehlt die Sachverständigenkommission:

- Berücksichtigung von Genderaspekten bei der Planung und Finanzierung von Pflegeinfrastrukturen
- geschlechtergerechte Pflegeangebote im Sozialraum
- Abkehr vom Primat informeller Pflege und Hinwendung zu familienfreundlichen gemischten Betreuungsarrangements
- weitere Stärkung der Kompetenzen professionell Pflegender
- unterstützende Maßnahmen für professionell Pflegende, insbesondere bei der Personalbemessung

Um die Situation informell Pflegender zu verbessern, empfiehlt die Sachverständigenkommission:

- Freistellungsoptionen für informell Pflegende
- Finanzierung der Freistellungsoptionen durch ein Zeitbudget mit Entgeltersatzleistung

Eine wichtige Rahmenbedingung ist auch die Aufwertung der erwerbsförmigen Sorgearbeit; dies wurde schwerpunktmäßig in Abschnitt C.IV behandelt. Für die Anrechnung informell geleisteter Pflege in der Alterssicherung siehe Abschnitt C.X.

Vorbemerkung

Wie in Kapitel B bereits ausgeführt (vgl. B.I.4 und B.II.2) stellt die Organisation der informellen Sorgearbeit, auch was die Pflege betrifft, eine zentrale gleichstellungspolitische Herausforderung dar. Schon der Erste Gleichstellungsbericht hat auf wesentliche Probleme, die sich aus Gleichstellungsperspektive bei der Pflege naher Angehöriger stellen, hingewiesen. So hat er auf die rollenfixierenden, auch durch das positive Recht vermittelten Muster hingewiesen, die Pflege als weibliche Tätigkeit konnotieren und so vor allem Frauen Verwirklichungschancen auf eine Gestaltung ihrer Biografie im Sinne des Erwerb-und-Sorge-Modells nehmen (vgl. Bundesregierung 2011: 68, 79, 158, 213ff.). „Es muss […] davon ausgegangen werden, dass familiäre Pflege für die Pflegenden ungeachtet der Existenz der Pflegeversicherung nicht selten einem Mangel an realisierbaren Alternativen entspricht und gerade Frauen mit niedrigen Qualifikationen und ohnehin geringen Chancen auf dem Arbeitsmarkt hierdurch weiter in ihrer beruflichen Entwicklung und in ihren Möglichkeiten einer dauerhaften eigenständigen Existenzsicherung eingeschränkt werden“ (ebd.: 184). Der Erste Gleichstellungsbericht mahnte daher ein „geschlechtergerechtes Sozialrecht“ (ebd.: 227) an, das den Risiken reduzierter Teilhabe der im häuslichen Kontext informell Pflegenden insbesondere dadurch entgegenwirken soll, dass zeitlich entlastende, flexible Mischformen (ebd.: 227) häuslicher und außerhäuslicher (professioneller) Pflege etabliert werden. Überdies forderte der Bericht für das Arbeitsleben Gesetzgeber, Tarifvertrags- und Betriebsparteien auf, die nötige Flexibilität zu ermöglichen (ebd.: 158, 227), damit die „Sorgeverantwortung für die Pflege naher Angehöriger“ (ebd.: 68) besser realisiert werden könne. Das bisherige Setting der zeitlichen und finanziellen Unterstützungsoptionen müsse entsprechend den Regelungen, die aus dem Bereich der Kindererziehung bekannt sind, weiterentwickelt und rechtlich abgesichert werden (ebd.: 216f.). Außerdem sei die soziale Absicherung von Personen, die „Sorgearbeit für Pflegebedürftige“ (ebd.: 245) leisten, vor allem in der gesetzlichen Rentenversicherung, ähnlich der Anrechnung von Kindererziehungszeiten, zu verbessern (ebd.).

Dieser Befund ist aus Sicht der Sachverständigenkommission im Wesentlichen weiterhin richtig. Allerdings ist die Problembeschreibung um einige Aspekte zu ergänzen, wie insbesondere das von der Sachverständigenkommission durchgeführte Fachforum „Genderaspekte bedürfnisgerechter Pflege alter Menschen – Reformbedarf und Reformideen in der Diskussion“ gezeigt hat. Es wurde deutlich, dass das Bewusstsein für die Geschlechterperspektive auf allen Ebenen des Pflegesystems nach wie vor defizitär ist. Das gilt zunächst für die Frage, wie ausgeprägt im Feld der Pflege die Sensibilität für geschlechtsbezogene Bedürfnisse der Gepflegten ist. Im Bereich der professionellen Pflege ist für den reflektierten Umgang mit geschlechtsbezogenen Bedürfnissen der Gepflegten – die sich mit anderen persönlichkeitskonstituierenden Aspekten (z. B. Alter, kulturelle Prägungen, Gewalterfahrungen, Schmerzempfinden und -artikulation) vermengen – derzeit wenig Raum. Auf der Ebene der Ausbildung mangelt es an Bewusstsein für Genderaspekte und die Notwendigkeit entsprechender Handlungskompetenzen; dies setzt sich im Pflegealltag der Dienste und Einrichtungen, der vielfach von Geschlechterstereotypen beherrscht erscheint, fort. Damit werden etwaige Muster des Verdrängens und der Selbstabwertung aufseiten der Gepflegten verstärkt; diese gestatten sich häufig nicht, vorhandene geschlechtsbezogene Bedürfnisse bei der Pflege (z. B. den Wunsch nach gleichgeschlechtlichen Pflegepersonen) zu artikulieren und stellen sich stattdessen als vermeintlich „geschlechtslose Wesen“ dar. Entsprechend bleibt das Thema auch bei den informell Pflegenden, die bei der Entwicklung ihrer Kompetenzen im gegenwärtigen Pflegesystem ohnehin kaum Unterstützung finden, unsichtbar.

Professionell wie informell Pflegende müssen ihren Alltag im Sinne eines Erwerb-und-Sorge-Modells ausbalancieren können, wobei nicht zuletzt Überbelastungen im Bereich der informellen Pflegearbeit zu vermeiden sind. Gerade informell Pflegende sind mit der Frage konfrontiert, wie sich neben der unbezahlten Sorgearbeit der Wunsch nach Erwerbsarbeit erfüllen lässt.

Vor diesem Hintergrund gilt es zu klären, wie sich die Strukturen des Pflegesystems so verändern lassen, dass die Genderkompetenz in der Pflege zunimmt und das Bewusstsein für die Relevanz von Geschlecht im Pflegealltag gestärkt wird. Zudem sollen die Chancen, informelle Pflegearbeit als eine Form der Sorgearbeit mit der Erwerbsarbeit zu vereinbaren, für Frauen wie Männer verbessert und zwischen ihnen möglichst gleich verteilt werden. Nicht zuletzt sollte der Blick auf die besonderen Probleme bei der Pflege in Privathaushalten gerichtet werden; zu den belastenden Arbeitsbedingungen in Live-in-Konstellationen (d. h., dass die Pflegenden im Arbeitgeberhaushalt wohnen) und bei der häufig von Migrantinnen geleisteten 24-Stunden-Pflege sowie zu den damit verbundenen globalen Versorgungsketten siehe auch Abschnitt C.VII.

1. Geschlechtergerechte Pflegeinfrastrukturen schaffen

a. Berücksichtigung von Genderaspekten bei Planung und Finanzierung

Bislang fehlt es bei der Planung pflegerelevanter Infrastrukturen (einschließlich mobilitätssichernder Infrastruktur) an einer standardmäßigen Ermittlung, Bewertung und Gewichtung von Genderaspekten. Dazu müssen die zuständigen Normgeber auf Bundes- und Landesebene die relevanten (Planungs-)Gesetze (z. B. das Raumordnungsgesetz, das Baugesetzbuch, das Landesplanungsgesetz oder die Landespflegegesetze) ändern; diese liefern den jeweiligen Planungsverantwortlichen nicht zuletzt auf kommunaler Ebene Vorgaben, wie Genderaspekte bei der pflegerelevanten Bauleitplanung und bei der kommunalen, regionalen oder landesweiten Sozial- und Gesundheitsinfrastrukturplanung zu berücksichtigen sind. Damit lässt sich beispielsweise sicherstellen, dass Unterstützungsangebote in einem Stadtviertel oder Quartier so zügig und unkompliziert erreichbar sind, dass Frauen und Männer, die neben Beruf und Familie Pflegeverantwortung wahrnehmen, keine unverhältnismäßig langen Wege zurücklegen müssen. Insbesondere ist auf die besonderen Herausforderungen für die Pflegeinfrastruktur im ländlichen Raum einzugehen. Dafür können internationale Erfahrungen Anregungen liefern (z. B. aus dem ländlich geprägten Schweden, vgl. BMVI 2015).

Auch im Finanzierungsrecht zu Pflege und Betreuung insbesondere alter Menschen ist das Thema Geschlecht de facto unsichtbar. Da es um in Rechtsform kommunizierte finanzielle Anreize geht, müssen beispielsweise durch den Bundesgesetzgeber (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) entsprechende Vorgaben in das Vergütungsrecht der sozialen Pflegeversicherung (SGB XI) aufgenommen werden. Diese sollten es den Partnern der Versorgungsverträge (Träger der Einrichtungen, Pflegekassen) zur Pflicht machen, beim Leistungsspektrum Genderaspekten bei Pflege und Betreuung in Einrichtungen Rechnung zu tragen und dementsprechend „einzupreisen“. Solche Vorgaben könnten im Recht der sozialen Pflegeversicherung umgesetzt werden (siehe etwa §§ 82, 84, 85, 89 SGB XI) und wären in den Vereinbarungen zwischen Anbietern und Pflegekassen zu konkretisieren.

Unzureichende Ressourcen hemmen eine interkulturelle, gender- sowie diversitätskompetente Pflege in den Einrichtungen. Deshalb sollten die dafür notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen in die Regelfinanzierung integriert werden (vgl. Zanier 2015). Darauf abgestimmte Mechanismen der Qualitätskontrolle gewährleisteten, dass die vertraglichen Vorgaben nicht reine Rhetorik blieben, sondern mit nachweisbaren und vergütungsrelevanten Wirkungen (Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität) implementiert würden (vgl. beispielhaft die entsprechend zu erweiternden §§ 72 ff. und § 84 Abs. 5 SGB XI). Vergleichbare Regelungen sollten getroffen werden: im zivilrechtlichen „Heimrecht“ (etwa durch eine Ergänzung des § 7 Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz (WBVG)); durch die Einrichtungen- und Wohnqualitätsgesetze, die für die Aufsicht über die Einrichtungen, zum Teil auch über die ambulanten Pflegeanbieter, relevant sind (Landes-“Heim“-Gesetze); im Sozialhilferecht (SGB XII, wegen der Sozialhilfeträger als ergänzender Kostenträger). Im Vergütungsrecht könnten zudem finanzielle Anreize dafür gesetzt werden, dass Einrichtungen auf eine Diversifizierung des Personals achten und u. a. die Ausbildung männlicher Pflegekräfte fördern.

b. Geschlechtergerechte Pflegeangebote im Sozialraum

Die Sachverständigenkommission empfiehlt, dass Bund, Länder, Kommunen, Kranken- und Pflegekassen die Konzeptionierung und Implementierung geschlechtergerechter Pflegeangebote im Sozialraum fördern. Hierbei ist vor allem an die Weiterentwicklung von Versorgungstrukturen und Versorgungskonzepten (§ 45c SGB XI)

zu denken (die nicht nur auf demenzkranke Pflegebedürftige bezogen sein sollte). Außerdem sollte das Förderrecht der Länder entsprechend ergänzt werden (vgl. beispielhaft etwa §§ 11ff. Alten- und Pflegegesetz NRW). Wird der Gedanke der Sozialraumorientierung nicht theoretisch überhöht, sondern auf seinen alltagsdienlichen Kern zurückgeführt, geht es um eine auf lokale oder regionale Räume bezogene Angebotsentwicklung und -vernetzung, in der die Betreuungsinfrastruktur auf den Alltag und die Lebenswelten der Gepflegten abgestimmt wird. Die konzeptionellen und praktischen Anstrengungen, pflegebezogene Sozialraumorientierung in der kommunalen Praxis – etwa bei der Altenhilfe oder bei der Einbindung von Wohnungsbaugesellschaften, Pflegediensten und stationären Einrichtungen – umzusetzen, sind erfreulicherweise enorm (zu Beispielen siehe Scheele 2017: 16ff.). Bei der Koordinierung pflegerelevanter Angebote dürfen Genderaspekte nicht unter den Tisch fallen, denn sie prägen – oft stillschweigend – Selbstverständnisse, handlungsleitende Strukturen und Handlungen individueller sowie institutioneller Akteure. Hier bieten sich (informelle) Kooperationen und Absprachen an, um für Modellprojekte unterschiedliche Finanzierungstöpfe zusammenzuführen. Nicht zuletzt sollten Beträge aus den umfänglichen Fördertöpfen zur Städtebauförderung für Projekte mit Gender-Schwerpunkt zur Verfügung gestellt werden. Die schon jetzt bei der Städtebauförderung relevante Idee der Sozialraumorientierung könnte so spezifiziert werden (siehe hierzu etwa BMUB o. J., 2014, 2016).

c. Vom Primat informeller Pflege zu familienfreundlichen gemischten Betreuungsarrangements

Generell erscheint ein Unterstützungssetting, etwa nach dem Vorbild Schwedens, wünschenswert, das professionelle Unterstützungsangebote deutlich stärkt und den Anteil der öffentlichen Finanzierung maßgeblich erhöht. Das schwedische Beispiel zeigt: Die konsistente Gestaltung gemischter Betreuungsarrangements ist eine zentrale Bedingung dafür, dass insbesondere Frauen neben der informellen Sorgearbeit in der Pflege eine realistische Chance haben, ihre Erwerbsarbeitsbiographie zu entwickeln und auch im Falle auftretender Pflegebedarfe von Angehörigen fortzusetzen (zusammenfassend zu Schweden Backes et al. 2011: 60ff. oder Theobald 2014). Gemischte Betreuungsarrangements sind ambulante und (teil-)stationäre Unterstützungsangebote, die kurzfristig und quartiersnah verfügbar sind und bedarfsgerecht sowie schnittstellensensibel kombiniert werden können. Gemischte Pflegearrangements tragen der Unterscheidung zwischen professionellen Pflegeleistungen und informeller Pflegeverantwortung Rechnung: Für die meisten Pflegehandlungen ist eine Ausbildung erforderlich, sodass Laien ohne professionelle Unterstützung und Ergänzung überfordert sind. Sie sind jedoch in der Lage, „die Pflegebedürftigen fürsorglich zu begleiten, sich um sie zu kümmern und die Verantwortung für das Funktionieren vernetzter Pflege- und Betreuungsangebote zu tragen“ (Stiegler/Engelmann 2011: 3). Zwar werden in der Pflege schon jetzt häufig unterschiedliche Elemente kombiniert, insbesondere die Angebote eines ambulanten Pflegedienstes mit den individuellen Pflegeressourcen. Gemischte Betreuungsarrangements zeichnen sich jedoch durch eine verbesserte und auf die konkreten Bedürfnisse von Pflegenden und Gepflegten stärker als bislang abgestimmte Kombinierbarkeit der unterschiedlichen Elemente aus.

Der vergleichende Blick nach Skandinavien rät an, die Entwicklung des gegenwärtigen familienbasierten Pflegesystems zu einem servicebasierten Pflegesystem einzuleiten (Heintze 2015: 15). Der „skandinavische Weg“ bedeutet einen höheren öffentlichen Finanzierungsanteil, um eine qualitativ hochwertige und für alle zugängliche Pflegeinfrastruktur zu ermöglichen (vgl. ebd.). Hiesige Rahmenbedingungen für die Pflege orientieren sich bislang an inkonsistenten Leitbildern – einige am Familienernährer-Modell, andere am Erwachsenen-Erwerbstätigen-Modell (Blenk-Knocke/Hohnerlein 2009: 271f.; vgl. Scheele 2017: 9ff.) –, noch nicht jedoch am Erwerb-und-Sorge-Modell (siehe B.IV). Der Siebte Altenbericht bilanziert: „Allen Veränderungen im Erwerbsbereich zum Trotz wurde eine Neuorganisation von Care bisher vernachlässigt.“ (Bundesregierung 2016a: 210) Verschiedene Modelle und Reformvorschläge formulieren für den deutschen Kontext Schritte in Richtung einer solchen gleichstellungspolitisch gebotenen Neuorganisation (vgl. Scheele 2017: 32–45).

Wer die Gleichstellung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt fördern will, muss die guten Ansätze einer flexiblen Alltagsunterstützung, die das Pflegeversicherungsrecht bereits heute kennt, deutlich ausbauen. Hier sind gemischte Betreuungsarrangements erforderlich. Die Sachverständigenkommission empfiehlt, solche gemischten Betreuungsarrangements, in denen sich informell und professionell Pflegende ergänzen, zu entwickeln, idealerweise unter Federführung der sozialen Pflegeversicherung. Auch in diesem Zusammenhang sollten die derzeit schon bestehenden Möglichkeiten, Modellprojekte zu fördern, ausgebaut werden. Zu berücksichtigen ist, dass angesichts des demografischen Wandels mit einer zunehmenden Anzahl hochaltriger Gepflegter bei steigernder Personalknappheit zu rechnen ist. Gemischte Betreuungsarrangements dürften daher vielfach faktisch alternativlos sein. Zudem sind sie, wie dargelegt, für die Arbeitsmarktchancen informell pflegender Frauen unabdingbar.

Damit gemischte Betreuungsarrangements tatsächlich in diesem Sinne wirken können, ist mittel- und langfristig eine Abkehr vom Primat informeller Pflege erforderlich, das sich hinter der derzeit positivrechtlich abgesicherten Forderung „ambulant vor stationär“ verbirgt (vgl. § 3 SGB XI). Allzu oft bedeutet dieser Grundsatz de facto, dass an die Stelle professioneller Pflege informelle – also familieninterne und das heißt durch Frauen in den Familien verrichtete – Pflege tritt. Der Vorrang der informellen Pflege sollte gesetzlich nicht weiter verfestigt werden (zur diesbezüglichen Kritik am Entwurf für das Dritte Pflegestärkungsgesetz (PSG III) siehe Deutscher Frauenrat 2016). Zwar hat der Anteil der Männer, die sich an der Pflege Angehöriger beteiligen, in den letzten Jahrzehnten deutlich zugenommen; aber nach wie vor sind meist Frauen die Hauptverantwortlichen in der informellen Pflege (zu empirischen Daten siehe B.I.4). Die Familienverantwortung in der Pflege soll durch die Abkehr vom Primat der informellen Pflege nicht in Frage gestellt werden; vielmehr soll durch den rechtsanspruchsgesicherten Ausbau gemischter Betreuungsarrangements die langfristige Wahrnehmung der Familienverantwortung ermöglicht werden.

Ansatzpunkte hierfür können die im PSG III (vgl. Entwurf Bundesregierung 2016g, geplantes Inkrafttreten 1. Januar 2017) neu profilierten, kommunal gesteuerten Pflegestützpunkte sowie der mit dem PSG II erfolgte Ausbau niedrigschwelliger Betreuungsangebote sein. Der durch Rechtsansprüche abgesicherte Ausbau gemischter Betreuungsarrangements könnte Teil einer neu zugeschnittenen, genderkompetenten, Frauen und Männer ansprechenden Pflegeberatung sein. Diese sollte weniger allgemeine Information vorhalten, als vielmehr stärker auf die Lebenssituation der informell Pflegenden und die spezifische Kombination konkreter Angebote fokussieren.

d. Weitere Stärkung der Kompetenzen professionell Pflegender

Wird die Persönlichkeit eines oder einer Gepflegten bei der professionalisierten Pflege respektiert, kann bei den informell Pflegenden ein Entlastungseffekt eintreten: als Freiheit, möglichst ohne Selbstvorwürfe (Schuldgefühle) an die eigene (Erwerbs-)Biografie zu denken und sie zu entwickeln – trotz fortbestehender Pflegeverantwortung, die das eigene Leben aber nicht restlos dominiert. Das setzt professionelles Personal voraus, das auch beim Umgang mit geschlechtsbezogenen Bedürfnissen hinreichend kompetent ist. Denn körpervermittelte Selbstverhältnisse, einschließlich kultureller und/oder religiöser Prägungen, sind für alle Gepflegten ein nicht immer explizit gemachtes, aber doch präsentes Thema. Es beeinflusst den Umgang mit Pflegenden, so wie umgekehrt deren Selbstbilder den Umgang mit Gepflegten mitbestimmen. Damit kompetent umzugehen und das Berufsverständnis entsprechend auszubauen, macht gute Pflege – jenseits „handwerklich“ korrekter Pflegeverrichtungen – nicht unwesentlich aus, weil es die professionelle Beziehung zu den Gepflegten prägt.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt, die Kompetenz des Pflegepersonals diesbezüglich weiter zu stärken. In Rahmenlehrplänen der Bundesländer und in Ausbildungsplänen von Betrieben und Einrichtungen sind Genderaspekte teilweise bereits enthalten. Jedoch gleicht die Situation einem Flickenteppich. Unklar ist zudem, ob die Verankerung in den Curricula derart gestaltet ist, dass die Vermittlung gelingt und handlungsprägend wirksam werden kann. Interkulturelle und Genderkompetenz sollten verpflichtend in den Curricula verankert werden, unter Einbeziehung von Wissensvermittlung, aber ebenso reflexiver Elemente. Orientierung bieten bereits vorliegende fachliche Empfehlungen. So stellt das „Servicenetzwerk Altenpflegeausbildung“ Handlungsempfehlungen für eine geschlechtergerechte und geschlechtssensible Altenpflegeausbildung zusammen, beispielsweise für die Ausbildungskonzeption und die Umsetzung in den Lernorten Schule und Betrieb (Hörmann et al. 2010). Für Pflegestudiengänge empfiehlt die Handreichung „Geschlechtergerechte Akkreditierung und Qualitätssicherung“, Geschlechterfragen als Querschnittsthema in die einzelne Module einzubeziehen; als Lehrinhalte werden beispielsweise genannt: Genderaspekte in der Berufsgeschichte der Pflege, bei Führungsaufgaben im Pflegebereich, in Kommunikationsprozessen und Pflegeinterventionen, in der Gesundheitsförderung und Pflegeberatung und in einer lebensweltbezogenen Pflege, die geschlechtsbezogene Ungleichheiten im Lebensverlauf berücksichtigt (Hilgemann et al. 2012: 141f.).

Analoges gilt für die interkulturelle Kompetenz (im Fachdiskurs häufig genutzter Begriff: Kultursensibilität) und die Diversitätskompetenz; so werden mit unterschiedlichen Perspektiven Qualitätsansprüche an Pflege, die der Vielfalt der Menschen entspricht, benannt; sie dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden. Auch kultursensible Pflege wird in den Curricula derzeit „meist nur peripher und mit unterschiedlicher Intensität und inhaltlicher Ausrichtung behandelt“ (Tezcan-Güntekin et al. 2015: 6). Für eine Angleichung der Qualität sollte das Thema – inklusive einer Definition von Umfang, Inhalten und reflexiven Lernmethoden – in die Rahmenlehrpläne der Länder aufgenommen werden (ebd.: 29). Als Orientierung wird auf das „Handbuch für eine kul-

tursensible Altenpflegeausbildung“ (BMFSFJ 2005) verwiesen. Auch zur fachlichen Berücksichtigung der Situation und der Bedürfnisse von LSBTIQ*-Pflegebedürftigen liegen erste Erfahrungen und Empfehlungen vor (siehe beispielsweise Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales Berlin 2015).

Die derzeitige Reform der Pflegeberufe böte für die Vermittlung von Genderkompetenz, interkultureller und Diversitätskompetenz einen guten Anlass; leider thematisiert der auf Bundesebene beratene Entwurf eines Pflegeberufereformgesetzes (PflBRefG) Genderkompetenz in der Pflege bisher mit keinem einzigen Wort (vgl. Bundesregierung 2016c).[52] Dies sollte in der geplanten „Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für den Pflegeberuf“ nachgeholt und in der Aus- und Weiterbildung sowie durch regelmäßige Schulungen in den Einrichtungen und Diensten konsequent umgesetzt werden (siehe hierzu auch C.IV.1).

Die fachlichen Qualitätsansprüche und der Wunsch, unter Berücksichtigung der eigenen Identität und geschlechtsbezogener Bedürfnisse würdevoll gepflegt zu werden, erfordern angemessene Rahmenbedingungen (siehe vertiefend C.IV.3). Wenn in der Alltagspraxis indessen Zeitdruck und Ressourcenmangel dazu führen, dass Pflegefachkräfte ihren eigenen fachlichen und ethischen Überzeugungen nicht gerecht werden können, gefährdet dies ihre hohe Motivation und ihren Verbleib im Beruf.

e. Sorge um professionell Pflegende, insbesondere bei der Personalbemessung

Entlastung informell Pflegender durch professionell Pflegende kann nur gelingen, wenn sie nicht auf Kosten professionell Pflegender geschieht. Deshalb muss es im Pflegealltag regelmäßige Gelegenheiten zum fachlich angeleiteten Austausch geben, in denen geschlechterbezogene Pflegeerfahrungen gemeinsam besprochen, diskutiert und handlungsorientiert reflektiert werden können (Supervision). Insbesondere Mehrfachbelastungen der professionell Pflegenden (bislang in aller Regel Frauen) durch eine von Sorge geprägte Erwerbsarbeit und durch die außerhalb der Erwerbsarbeit situierte private Sorgearbeit ist Rechnung zu tragen; insofern trifft u. a. aus Gründen des Arbeitsschutzes auch die Arbeitgeber eine Fürsorgepflicht.

Voraussetzung dafür, dass Raum für eine differenzierte Pflege bleibt, die auch genderkompetent ist, ist, dass der Personalschlüssel für Fach- und Hilfskräfte dementsprechend bemessen ist (zur Personalbemessung siehe auch C.IV.2.b). Die neuen Vorgaben zur Personalbemessung in der sozialen Pflegeversicherung sind hierbei zu nutzen (vgl. § 113c SGB XI; siehe C.IV). Auch wäre zu prüfen, ob die landesrechtlichen Regelungen[53] – die grundsätzlich nur Mindestfachkraftquoten festlegen,[54] nicht aber nach der Zahl der Klientinnen und Klienten gestaffelte Personalschlüssel – anders als bisher Personalrichtwerte vorgeben sollten. Jenseits der Regelungen des staatlichen Rechts sind hier die Tarifvertragsparteien bzw. im kirchlichen Bereich die Vertretungen der Dienstgeber und Dienstnehmer und Dienstnehmerinnen aufgerufen, über staatliche Vorgaben hinausgehende oder sie ergänzende Personalschlüssel zu verhandeln, die genderkompetentes Handeln im Pflegealltag ermöglichen.

2. Freistellung für informell Pflegende

a. Freistellungsoptionen

In den letzten Jahren sind verschiedene Möglichkeiten der Arbeitsreduktion und Freistellung für informell Pflegende geschaffen worden.[55] Die Sachverständigenkommission empfiehlt dem Bundesgesetzgeber, das Pflegezeit- und das Familienpflegezeitgesetz (PflegeZG und FPfZG) zusammenzuführen und transparenter sowie übersichtlicher auszugestalten (zur derzeitigen Komplexität im Überblick Karb 2015). Bislang werden Pflegezeit und Familienpflegezeit nur in geringem Umfang in Anspruch genommen (vgl. Bundesregierung 2016b;

---

52 Auch in der am 30. Mai 2016 durchgeführten öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf spielte die Geschlechterdimension keine Rolle (siehe https://www.bundestag.de/ausschuesse18/a14/anhoerungen/pflbrefg-inhalt/420494).

53 Zum Teil gilt noch die (Bundes-)Heimpersonalversordnung (HeimPersV).

54 Beispiel: § 5 Abs. 1 Einrichtungenpersonalverordnung (EpersVO) Mecklenburg-Vorpommern.

55 So besteht mit der Neufassung des Familienpflegezeitgesetzes (FPfZG) vom 6. Dezmeber 2011 (BGBI. I: 2564) durch das Gesetz zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf vom 23. Dezember 2014 (BGBI. I: 2462) seit Anfang 2015 die Möglichkeit, die Arbeitszeit für einen Zeitraum von bis zu 24 Monaten auf bis zu 15 Stunden pro Woche zu reduzieren, um nahe Angehörige zu pflegen. Des Weiteren existiert die 2008 im Rahmen des Pflege-Weiterentwicklungsgesetzes im Pflegezeitgesetz (PflegeZG) eingeführte kurzzeitige Arbeitsverhinderung von bis zu zehn Arbeitstagen und die Möglichkeit, sich bis zu sechs Monate vollständig freistellen zu lassen.

knapp 70.000 Personen nach einer Umfrage von TNS Emnid; vgl. BMFSFJ 2016h). Auch müssen die Möglichkeiten zur Freistellung von der Erwerbsarbeit weiter ausgebaut werden (zu Arbeitszeitoptionen generell siehe C.I.1). Die zunehmend nötig werdende Sorgearbeit für Pflegebedürftige wird voraussichtlich nur gelingen, wenn es weitergehend möglich wird, ohne Nachteile die Erwerbsarbeit zugunsten der informellen Sorgearbeit phasenweise zurückzustellen. Eine Synchronisierung der Vorschriften zur Pflege mit jenen zur Kindererziehung sollte in Angriff genommen werden; denn bei beidem geht es gleichermaßen um Sorgearbeit, die grundsätzlich einheitlichen Regeln unterliegen sollte (bezogen auf die Anrechnung in der Alterssicherung siehe C.X.2).

Auch die Tarifparteien sind aufgerufen, in Abstimmung mit den zu reformierenden Bestimmungen des Pflegezeit- und Familienpflegezeitgesetzes die Freistellungsoptionen auszubauen und den sozialen Schutz für informell Pflegende zu verbessern. Insbesondere der öffentliche Dienst hat hier eine Vorbildfunktion. Die einschlägigen Vorschriften zum „Sonderurlaub“ (vgl. § 28 TVöD) – ein missverständlicher Begriff, der dem Beamtenrecht entstammt[56] – sollten für die Pflege spezifiziert werden; auch terminologisch sollte klargestellt werden, dass es nicht um „Urlaub“ geht. Freistellungen zugunsten pflegebedürftiger Angehöriger dürfen überdies keine Nachteile etwa bei Eingruppierungen oder bei der Anrechnung auf die Stufenlaufzeiten haben (siehe auch C.VIII zu Wiedereinstiegen). Die Tarif- und Betriebsparteien sind zudem aufgerufen zu prüfen, ob – wie es vereinzelt bereits heute praktiziert wird – arbeitsplatznahe Betreuungseinrichtungen für pflegebedürftige Angehörige geschaffen werden können (Bundesregierung 2011: 216, Fn. 137); dies dient gleichermaßen der Effizienz der Erwerbsarbeit aus Unternehmensperspektive wie der individuellen Balance von Erwerbs- und Sorgearbeit seitens der Beschäftigten. Vom Bundesgesetzgeber geschaffene steuerliche Vorteile für in dieser Hinsicht engagierte Unternehmen können ein zusätzlicher Impuls sein.

Die Effektivität der Reformen im Bereich der Pflege bedarf der Absicherung. Gesetzgeberische Aktivitäten sollten durch klare gleichstellungspolitische Zieldefinitionen, durch entsprechende Folgenabschätzungen sowie die Evaluation der Zielvorgaben und Folgenprognosen begleitet werden. Denn Infrastrukturen und Rahmenbedingungen der Pflege sind wichtige Weichensteller für die Vereinbarkeit von Sorge- und Erwerbsarbeit und eine zentrale Möglichkeitsbedingung für mehr Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt. Das verlangt nach einer realitätsgerechten Effektivitätskontrolle aller Gleichstellungsbemühungen im Bereich der Pflege.

b. Finanzierung der Freistellungsoptionen durch ein Zeitbudget mit Entgeltersatzleistung

Für Zeiten der informellen Pflege bedarf es einer Entgeltersatzleistung. Da die Sorgearbeitsnotwendigkeiten in der Pflege kaum pauschalierbar sind, muss diese flexibel wahrnehmbar sein. Die Sachverständigenkommission schlägt ein aus Steuermitteln finanziertes flexibles Zeitbudget in Höhe von insgesamt 120 Tagen vor (mit Entgeltersatzleistungen in der Höhe analog zum Elterngeld) für pflegende Angehörige; es sollte zusätzlich zum akuten Kurzzeitbudget von bis zu zehn Tagen (Pflegeunterstützungsgeld, § 44a Abs. 3 SGB XI)[57] zur Verfügung stehen und in frei wählbaren Einheiten über mehrere Jahre verteilt in Anspruch genommen werden können. Die vorgeschlagene Höhe des Budgets (120 Tage) ähnelt der Idee eines 1000-Stunden-Budgets (Stiegler/Engelmann 2011); sie entspricht etwa einem halben Jahr Vollzeittätigkeit und damit dem Umfang der Freistellungsmöglichkeit nach dem Pflegezeitgesetz. Während in der Pflegezeit jedoch das Entgelt entfällt und die Familienpflegezeit auf einer (mittels Arbeitszeitkonto zeitlich versetzt finanzierten) Arbeitszeitreduktion der Beschäftigten basiert, bietet die vorgeschlagene Entgeltersatzleistung eine real wahrnehmbare Finanzierungsmöglichkeit. Die Beschäftigten brauchen die Sicherheit, dass aus der praktizierten Pflegeverantwortung keine beruflichen oder finanziellen Nachteile entstehen (vgl. ebd.: 2). Insofern gewährleistet dieses Budget erhöhte Nutzbarkeit von Pflegezeiten.

Die Logik eines derartigen Zeitbudgets entstammt den zeitpolitischen Diskussionen rund um das Konzept der Ziehungsrechte (vgl. dazu auch C.I.1.c). Das 120-Tage-Pflegebudget lehnt sich an die auf Tage bezogene Logik bereits bestehender Instrumente an. Jedoch lassen sich solche Arbeitszeitoptionen für Pflegende durchaus als erster Schritt in Richtung jener „atmenden Lebensläufe“ verstehen, die mit den Ziehungsrechten ermöglicht werden sollen (vgl. Deutsche Gesellschaft für Zeitpolitik 2016).

---

[56] Vgl. etwa (zur Pflege) § 21 (amtlicher Titel: „Sonderurlaub aus persönlichen Anlässen“) Sonderurlaubsverordnung (SUrlV) vom 1. Juni 2016 (BGBl. I S. 1284).

[57] Dieses Kurzzeitbudget gilt „nach [dem] Wortlaut für den Akutfall“ und kann „entgegen der Einschätzung des Gesetzgebers […] ggf. auch mehrfach pro nahen Angehörigen in Anspruch genommen“ (Karb 2015: 429) werden.

VII. Rahmenbedingungen und Infrastruktur der privaten Haushaltsführung

Eine gute Infrastruktur der privaten Haushaltsführung ist sowohl für die Integration der Beschäftigten in existenzsichernde Arbeitsverhältnisse als auch für die gleichstellungsorientierte Organisation von Erwerbs- und Sorgearbeit von Bedeutung. Ein großer Teil der Sorgearbeit wird hierzulande in privaten Haushalten geleistet, sowohl von Haushaltsangehörigen als auch durch Dienstleisterinnen und Dienstleister. Private Haushalte haben im Jahre 2013 für die unbezahlte Arbeit 35 % mehr an Zeit aufgewendet als für die bezahlte Erwerbsarbeit. Diese Arbeit wird überwiegend durch Frauen geleistet: Der Gender Care Gap zeigt auf, dass Frauen über 50 % mehr an unbezahlter Arbeit leisten als Männer (siehe auch B.II.5). Der vorliegende Abschnitt befasst sich mit der Frage, welche Vorkehrungen dazu führen können, dass diese Arbeit zwischen den Geschlechtern gerechter verteilt wird. Die Entlastung privater Haushalte von sachbezogenen Haushaltstätigkeiten wie Putzen, Kochen, Waschen und Alltagsorganisation, aber auch von personenbezogenen Betreuungsleistungen ist hierfür ein wichtiger Mechanismus. Dabei muss darauf geachtet werden, dass nicht erneut Ungleichheiten nach Geschlecht, durch Migration oder soziale und kulturelle Herkunft entstehen.

Die Sachverständigenkommission meint, dass diese Ziele durch Förderung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von Haushaltsarbeiterinnen und Haushaltsarbeitern, eingebunden in das Berufsprofil eines qualifizierten und qualifizierenden Dienstleistungsberufs (siehe C.IV), erreicht werden können.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt für eine verbesserte Infrastruktur der privaten Haushaltsführung:

- Regelung arbeitsrechtlicher Mindeststandards
- Entwicklung von Standards und Zertifizierung guter haushaltsnaher Dienstleistungsarbeit
- Einführung öffentlich geförderter Gutscheine für haushaltsnahe Dienstleistungen

Darüber hinaus ist die Aufwertung der erwerbsförmigen Sorgearbeit (vgl. C.IV) ein entscheidender Beitrag für eine professionelle Unterstützung der privaten Haushaltsführung.

1. Mindeststandards guter Arbeit

Haushaltsnahe Dienstleistungen umfassen sowohl sachbezogene als auch personenbezogene Dienstleistungen wie die alltägliche Betreuung und Unterstützung von Kindern oder pflegebedürftigen Familienmitgliedern. Nicht eingeschlossen sind hier pädagogische und medizinische Leistungen sowie spezialisierte Handwerkerleistungen. In der Praxis ist für haushaltsnahe Dienstleistungen mittlerweile ein großer Markt entstanden, geprägt durch sehr heterogene Strukturen von Anbietern, die sich zum Teil als Vermittler, zum Teil als Arbeitgeber verstehen. Teils handelt es sich bei den Dienstleistern um Online-Plattformen (siehe auch D.I.2).

Dienstleistungsunternehmen spielen heute eine zentrale Rolle in der Organisation und Vermittlung haushaltsnaher und personenbezogener Dienstleistungen. Sach- und personenbezogene Dienstleistungen in Haushalten werden aktuell in unterschiedlichen vertraglichen Gestaltungen ausgeübt. In einigen Konstellationen übernehmen die Haushalte die Arbeitgeberverantwortung; falls dies innerhalb irregulärer Beschäftigungsverhältnisse geschieht, tragen die Beschäftigten die Risiken ihrer sozialen Sicherung vollständig selbst; auch die Haushalte müssen mit einem erheblichen Haftungsrisiko rechnen. Beides entfällt nur teilweise, wenn Haushalte soloselbstständige Haushaltsarbeiterinnen und Haushaltsarbeiter (bzw. Betreuerinnen und Betreuer) beauftragen; auch in dieser Konstellation übernehmen die Beschäftigten erhebliche Risiken für ihren Gesundheitsschutz und die soziale Sicherung. Auch eine dritte Konstellation, in der die Haushaltsarbeiterinnen und Haushaltsarbeiter bei dritten Dienstleistern beschäftigt sind, kommt vor. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn jene aus dem Ausland entsandt werden; die ausländischen Dienstleister sind jedoch in der Regel nicht in der Lage, über die Entfernung der Arbeitgeberverantwortung gerecht zu werden. Auch die soziale Sicherung bleibt in vielen Fällen prekär.

Hier bestehen große sozialpolitische Probleme. Es fällt auf, dass sich die Anbieterinnen und Anbieter bei allgemeinen Grundsätzen der arbeitsorganisatorischen Gestaltung kaum voneinander abheben; die Beschäftigungsverhältnisse unterscheiden sich fast nur noch in der vertraglichen Risikoverteilung: Im Falle soloselbstständiger Beschäftigung tragen die Haushaltsarbeiterinnen und Haushaltsarbeiter ihre sozialen Risiken alleine.

Obwohl 3,6 Millionen Haushalte Haushaltsarbeiterinnen und Haushaltsarbeiter beschäftigen (siehe B.II.3), gibt es derzeit gerade einmal 43.000 sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse in Privathaushalten; 290.000 Personen sind mit einem Minijob in Privathaushalten tätig. Für knapp drei Viertel ist dies die einzige Beschäf-

tigung. Nur etwa jede und jeder Siebte wählt die Option, den vollen Beitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung zu zahlen (Enste 2016: 2). Zwar befinden sich längst nicht alle Minijobberinnen und irregulär Beschäftigte in prekären Lebenslagen; dies ist z. B. nicht der Fall, wenn sie in intakten Ehen oder Eingetragenen Lebenspartnerschaften leben und ihr Partner oder ihre Partnerin das Haushaltseinkommen überwiegend erwirtschaftet. Das Beschäftigungsmodell der Minijobs wird dann durch die beitragsfreie Mitversicherung in der Krankenkasse sowie andere Anreizmodelle im Steuer- und Sozialversicherungsrecht öffentlich gefördert (zur Kritik siehe C.IX.1–3). Die soziale Sicherheit dieser Beschäftigten ist jedoch vom intakten Bestehen der Ehe oder Eingetragenen Lebenspartnerschaft abhängig. Besonders gefährdet ist die Gruppe der Live-in-Beschäftigten, die häufig auf sich allein gestellt die Verantwortung für betreuungs- oder pflegebedürftige Personen übernehmen. Diese Betreuung pflegebedürftiger Menschen wird oft von Migrantinnen geleistet, die im Haushalt der pflegebedürftigen Person leben, um eine 24-Stunden-Betreuung zu gewährleisten.

Besonders gravierende sozialpolitische Fragen ergeben sich, wenn Privathaushalte im irregulären Arbeitsmarkt die Dienste transnationaler Haushaltsarbeiterinnen nutzen. Die prekären Bedingungen des Arbeitsmarktes „Privathaushalt“ führen zu neuen Ungleichheitsverhältnissen nach Geschlecht und ethnischer und nationaler Zugehörigkeit. In den Herkunftsländern entsteht häufig eine Versorgungslücke, die dort entweder durch Großeltern, andere Verwandte oder mit transnationalen Haushaltsarbeiterinnen aus wiederum anderen Ländern gefüllt wird – soweit die Einkommenssituation es zulässt. Zwischen den Volkswirtschaften und Gesellschaften (nicht notwendig auch zwischen den einzelnen privaten Haushalten) bilden sich globale Versorgungsketten („global care chains“, Hochschild 2000; Lutz/Palenga-Möllenbeck 2016).

Die Unsichtbarkeit der Arbeit in privaten Haushalten sowie die schwierige Arbeitsmarktsituation von Migrantinnen und Migranten tragen dazu bei, dass diese Beschäftigungsverhältnisse in der Regel von hoher Prekarität geprägt sind: geringe Entgelte, überlange Arbeitszeiten, keine sozialversicherungsrechtliche Absicherung, kein ausreichender Arbeitsschutz, Gefahr körperlicher Übergriffe. Die gleichstellungspolitischen Ziele der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Integration von Haushaltsarbeiterinnen und Haushaltsarbeitern können deshalb am besten in der Beschäftigungsform der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung unter Einschaltung von Dienstleistungsunternehmen erreicht werden. Die Sachverständigenkommission empfiehlt, diese Beschäftigungsform zu fördern, um auf dieser Grundlage gute Arbeitsbedingungen, die Aufwertung von Tätigkeiten sowie die Qualität und Nachhaltigkeit der Dienstleistungen zu sichern. Von der empfohlenen Maßnahme wird zudem auch die Einbindung in ein durchlässiges Aus- und Weiterbildungssystem erwartet, das zu qualifizierten Berufsprofilen führt (siehe C.IV.1).

Die Ratifikation des Übereinkommens 189 „Menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte“ der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO-Übereinkommen) durch die Bundesrepublik Deutschland im Jahre 2013 wurde nicht als Anlass genutzt, spezifische gesetzgeberische Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungssituationen zu unternehmen.

Die Regelung von Mindeststandards ist insbesondere für Live-in-Arbeitskräfte erforderlich (die oft in 24-Stunden-Konstellationen arbeiten). Hier ist der Gesetzgeber in der Pflicht, seiner verfassungsrechtlichen Schutzpflicht für Haushaltsarbeiterinnen und Haushaltsarbeiter insbesondere bei der 24-Stunden-Pflege/-Betreuung im Haushalt wirksam nachzukommen. Die Einschätzung, Arbeitszeitgrenzen müssten nach § 18 Abs. 1 Satz 3 Arbeitszeitgesetz (ArbZG) nicht gewährleistet werden, weil Angestellte in der häuslichen Betreuung mit den betreuten Personen wie in einem Familienverbund zusammenlebten und gemeinsam wirtschafteten (Bundesregierung 2012), verkennt, dass es hier anders als in der gesetzlichen Norm nur um temporäre Wohnsituationen geht, in denen die wirtschaftlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen überwiegend einseitig – durch Betreute, Familien, Auftraggeber oder Vermittler – gestaltet werden (vgl. Kocher 2014).

Zur Erreichung dieses Ziels sind gesetzliche Maßnahmen erforderlich. Denn die Rechtsprechung akzeptiert zunehmend, dass diese Tätigkeiten sowohl in abhängiger als auch in selbstständiger Form ausgeübt werden können (BSG, Urteil vom 28.9.2011 – B 12 R 17/09; vgl. auch BAG, Urteil vom 11.8.2015 – 9 AZR 98/14); somit bietet sie keine Orientierungssicherheit bei der Gewährleistung sozialen Schutzes. Regulierungsaktivitäten sollten den Anlass dafür bieten, die Entwicklungen der Arbeitsmärkte für haushaltsnahe Dienstleistungen (einschließlich der häuslichen Betreuung) stärker durch die Politik zu beobachten und zu bewerten. Denn hier haben sich von Politik und Gesellschaft unbesehen ganz unterschiedliche Modelle entwickelt. Während einige Dienstleister die Übernahme jeder eigenen sozialen Verantwortung, zum Teil sogar für die Qualität der Dienstleistung, ablehnen (siehe Stiftung Warentest 2014), entwickeln andere Anbieter Unterstützungsmodelle einschließlich Aus- und Weiterbildung, Gruppenversicherungen, Beratungen sowie Konfliktlösungsmodelle.

2. Zertifizierung guter haushaltsnaher Dienstleistungsarbeit

Über die Regulierung von Mindeststandards hinaus erscheint es wichtig, Kommunen und Privathaushalte dabei zu unterstützen, rationalisierungsresistente und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in diesem Dienstleistungsbereich zu nutzen. Die Haushalte benötigen hierfür als Entscheidungshilfe Informationen über die Qualität von Beschäftigungsverhältnissen. Ergänzend sollten Anreizmodelle gute Arbeit in diesem Bereich unterstützen (Hensel/Kocher 2016).

Voraussetzung dafür ist die Entwicklung von Qualitätsstandards für haushaltsnahe Dienstleistungen und für die häusliche Betreuung. Diese sollten Standards nicht nur für die Qualität von Information, Beratung und Vermittlung (DIN SPEC 77003 von 2015) enthalten, sondern auch für die Qualität der Dienstleistung und insbesondere für die Qualität der Beschäftigung. Die Sachverständigenkommission empfiehlt, aufbauend auf den Empfehlungen, die es für die häusliche Krankenpflege in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und für die ambulante Pflege in der Pflegeversicherung gibt, je ein Zertifikat für haushaltsnahe Dienstleistungen im engeren Sinne und für die häusliche Betreuung zu entwickeln. Eine rechtzeitige Einbindung einerseits der im jeweiligen Bereich zuständigen Tarifvertragsparteien und andererseits des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) erscheint sinnvoll. Entsprechende unabhängige und einheitliche Zertifikate oder Gütesiegel sollten Standards für gute und nachhaltige Beschäftigung über die arbeits- und sozialrechtlichen Mindeststandards hinaus gewährleisten und mit kontinuierlichen Berichtspflichten verbunden sein. In erster Linie ist dabei auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung abzustellen. Darüber hinaus wäre zu prüfen, ob Modelle der selbstständigen Beschäftigung vergleichbar förderungswürdig sein können, wenn sie z. B. in Beratungs-, Versicherungs- und Weiterbildungsstrukturen vermittelnder Dienstleistungsunternehmen eingebunden ist. Bei dieser Prüfung wäre allerdings die Notwendigkeit gleicher Wettbewerbsbedingungen von sozialversicherungspflichtiger und selbstständiger Beschäftigung zu berücksichtigen, um nicht Modelle der Umgehung sozialen Schutzes zu ermöglichen. Ein entsprechendes Gütesiegel müsste über die bestehenden Mindeststandards der Selbstverpflichtungen und Verhaltenskodizes von Unternehmensverbänden der haushaltsnahen Dienstleistungswirtschaft und der häuslichen Betreuung jedenfalls deutlich hinausgehen. Ein wichtiges Element guter Beschäftigung wäre dabei die Erfüllung von Standards in der Aus- und Weiterbildung (genauer C.IV.1). Entsprechende Modelle sollten wissenschaftlich entwickelt und begleitet werden.

3. Förderung der Nachfragestrukturen durch Gutscheine für haushaltsnahe Dienstleistungen

Bereits heute gibt es Instrumente, die den Haushalten Wege aus der irregulären Beschäftigung nahelegen und dafür Anreize setzen. Hier ist zum einen das Haushaltsscheckverfahren zu nennen (§ 28a Abs. 7 und 8 SGB IV). Es bietet privaten Haushalten, die Arbeitgeber in Minijob-Konstellationen sind, eine einfache Möglichkeit der sozialversicherungsrechtlichen Anmeldung und Abrechnung an (einschließlich der Umlagen für Mutterschutz und Unfallversicherung). Seit Einführung dieser indirekten Förderung haben entsprechende Minijobs erkennbar zugenommen. Dies ist aber keine Beschäftigungsform, die gesellschaftliche Integration, eine qualifizierte Berufsperspektive und gleiche Teilhabechancen unabhängig vom Geschlecht am Arbeitsmarkt ermöglicht.

Darüber hinaus dient die Steuererleichterung nach § 35a Einkommenssteuergesetz (EStG) der Eindämmung irregulärer Arbeit. Die Ermäßigung führt bei Minijobs (wo sie maximal 510 Euro im Steuerjahr beträgt) quasi zu einer Erstattung der Sozialbeiträge, die von Arbeitgeberseite an die Minijob-Zentrale zu zahlen sind. Bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im Haushalt können bis zu einer Grenze von maximal 4000 Euro bis zu 20 % der Ausgaben abgesetzt werden (vgl. § 35a Abs. 1 Satz 1 EStG). Die Förderung dieser Beschäftigungsform hat jedoch bislang kaum steuernde Wirkung, denn überwiegend wird das Minijob-Modell gewählt. Die Steuererleichterung dient bislang vorrangig dem Ziel der Verhinderung irregulärer Beschäftigung[58]; hierbei hat sie durchaus Erfolge erzielt. Ihre gleichstellungspolitischen Wirkungen sind äußerst begrenzt: Die Steuererleichterung trägt nicht zur Förderung einer höheren Qualität der Beschäftigung bei und bietet vor allem eine Unterstützung für Haushalte mit überdurchschnittlich hohen Einkommen; nur diese können von einer Steuererleichterung profitieren. Ein Großteil der Haushalte mit mittleren oder gar geringen Einkommen kann folglich auf diese Entlastung von der Arbeit des Alltags nicht zurückgreifen (Bundesregierung 2011).

---

[58] Im Sinne des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (SchwarzArbG) vom 23. Juli 2004.

Die Entlastungsfunktionen haushaltsnaher Dienstleistungen sollten auch Haushalten mit mittleren oder geringen Einkommen zur Verfügung stehen. Ihnen sollte daher unmittelbare finanzielle Unterstützung für die Inanspruchnahme zertifizierter haushaltsnaher Dienstleistungen angeboten werden. Denn wie bereits im Ersten Gleichstellungsbericht festgestellt, sind haushaltsnahe Dienstleistungen ein wichtiges Instrument, um Menschen die Bewältigung ihres Alltags zu erleichtern. „Die Überwindung von geschlechtersegregierten Alltags- und Lebenszeiten setzt einen Ausbau von passgenauen und qualitativ hochwertigen familienrelevanten Human- und Sachdienstleistungen voraus." (Bundesregierung 2011: 195). Ohne eine weitere Entlastung von der „Arbeit des Alltags" (Meier-Gräwe 2015b) werden entweder ganzheitliche Lebenspläne mit Kindern aufgegeben oder weibliche Bildungs- und Qualifikationspotenziale nicht optimal genutzt (siehe B.I.3–5 und B.II.2–3).

Für die Finanzierung ist zu berücksichtigen, dass bereits heute in unterschiedlichen Sozialversicherungszweigen Leistungen zur Unterstützung der Haushaltsführung angeboten werden (z. B. häusliche Krankenpflege und Haushaltshilfen nach §§ 37, 38 SGB V, Haushaltshilfe nach § 54 SGB IX, Leistungen für Alltagsbetreuung nach § 45a Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 SGB XI). Die Sachverständigenkommission schlägt vor, darüber hinaus Angebote jedenfalls für solche Lebensphasen oder Situationen zu machen, in denen die Entlastung gleichstellungspolitisch besondere Wirksamkeit verspricht. Dies sind insbesondere Phasen der Familiengründung (Geburt oder Aufnahme eines Kindes), des Eintritts von Pflegebedarf in der Familie sowie Phasen des beruflichen Wiedereinstiegs. In Betracht käme auch die Unterstützung für „bestimmte Gruppen, insbesondere älterer Menschen, die, ohne pflegebedürftig zu sein, einen Hilfebedarf im Bereich der Grundpflege und hauswirtschaftlichen Versorgung haben" (§ 45a SGB XI a. F.) und dementsprechend auf „Angebote zur Unterstützung im Alltag" (§ 45a SGB XI n. F.) angewiesen sind. Ebenfalls wäre an die Zielgruppen der Alleinerziehenden, der Eltern mit behinderten Kindern sowie der einkommensschwachen Haushalte zu denken.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt konkret die Einführung subventionierter Gutscheine nach belgischem Vorbild (etwa zunächst mit einer Zuschussfinanzierung von bis zu 20 Gutscheinen pro Monat im Wert von je neun Euro pro Dienstleistungsstunde). Die staatliche Förderung über subventionierte Gutscheine wäre mit der Auflage verbunden, dass Dienstleistungsgutscheine ausschließlich bei zertifizierten öffentlichen oder privaten Dienstleistungsbetrieben eingelöst werden können. Ergänzend könnte nach französischem Vorbild („CESU préfinancé: chèque emploi service universel", universeller Dienstleistungsscheck) Arbeitgebern die Möglichkeit gegeben werden, steuervergünstigt entsprechende Gutscheine einzukaufen und als betriebliche Familienförderung anzubieten. Auch das EU-Parlament hält die Vorbilder aus Belgien und Frankreich für bemerkenswert und empfiehlt sie allen Mitgliedstaaten (EU Parl 2016).

Diese Nachfragestärkung hätte erhebliche Wirkungen für die Entwicklung des Arbeitsmarktes für qualifizierende berufliche Tätigkeiten, insbesondere auch für transnationale Haushaltsarbeiterinnen und Haushaltsarbeiter. Wenn es in Deutschland gelänge, den Anteil der regulär Beschäftigten in Privathaushalten auf das Niveau anderer westeuropäischer Länder anzuheben, könnten mehrere 100.000 Menschen zu einer abgesicherten Beschäftigung kommen (siehe Monitor Familienforschung des BMFSFJ (2008), der ein Potenzial von etwa 300.000 Arbeitsplätzen ausmachte). Auch in Belgien hat sich die informelle Beschäftigung in Privathaushalten nach Einführung des Gutscheinverfahrens nachweisbar verringert; durch die Einführung des Gutscheinsystems wurden dort zwischen 2004 und 2013 ungefähr 95.000 Vollzeitarbeitsplätze geschaffen. Zugleich sind mehr als 4.000 Dienstleistungsunternehmen entstanden; bestehende Betriebe konnten sich konsolidieren (Kompetenzzentrum PQHD o. J.). Das Programm eignet sich also auch als Strukturförderpaket in diesem Marktsegment (in Analogie zur sogenannten Abwrackprämie oder der aktuellen Kaufprämie für E- oder Hybridautos). Es trägt zur regionalen Wirtschaftsförderung durch die Stärkung von klein- und mittelständischen Dienstleistungsunternehmen bei (die oft von Frauen geführt werden) und schafft gute Arbeitsplätze in krisensicheren Dienstleistungsfeldern für Personen mit unterschiedlichen Bildungs- und Qualifikationsvoraussetzungen. Dies hat weitere direkte und indirekte Wertschöpfungspotenziale mit beträchtlichen Earn-back-Effekten, wie das Beispiel Belgien zeigt (ebd.). Steuern und Sozialabgaben werden von sozialversicherungspflichtig angestellten Beschäftigten gezahlt; die unterstützten Personen können ihr eigenes Erwerbsvolumen ausweiten und sich auf diesem Wege substantielle Erwerbsbiografien aufbauen, was wiederum zu erheblichen Einsparungen in den öffentlichen Sozial- und Gesundheitshaushalten führt.

Entsprechende Modelle sollten wissenschaftlich entwickelt und begleitet werden. In einem zweiten Schritt könnte nach Prüfung der Kosten-Nutzen-Relationen das Gutscheinmodell für alle Privathaushalte geöffnet werden. Durch Deckelung des Werts der Gutscheine (bzw. der geförderten Arbeitsstunden und Stundenlöhne) ließe sich vermeiden, dass finanziell Bessergestellte, die aufwendigere Leistungen in Anspruch nehmen, von der Förderung stärker profitierten.

VIII. Der Wiedereinstieg in die Erwerbsarbeit

Lebensverläufe können geprägt sein von Phasen, in denen Sorge- und Erwerbsarbeit sich abwechseln oder ineinandergreifen. Gleichstellungspolitik sollte deshalb auf eine Abschaffung oder Verringerung der Barrieren für den Wiedereinstieg in die Erwerbsarbeit abzielen, damit eine nachhaltige eigenständige Existenzsicherung bei einem Wechsel zwischen solchen Phasen gewährleistet bleibt (hierzu auch B.I.5).

Die Sachverständigenkommission empfiehlt für einen leichteren Wiedereinstieg in die Erwerbsarbeit :

- arbeitsförderungsrechtliche Unterstützung durch Information, Beratung und Weiterbildung, die verpflichtende Institutionalisierung der Angebote des Programms „Perspektive Wiedereinstieg“ sowie sozialleistungsunabhängige Beratungs- und Informationsangebote
- Rechte auf Rückkehr und bei Rückkehr in den Betrieb oder die Dienststelle; Erwerbsarbeitsunterbrechungen im öffentlichen Dienst sollen künftig nicht mehr automatisch zu Rückstufungen führen
- arbeitsrechtlichen Anspruch auf ein „betriebliches Wiedereinstiegsmanagement“

Vorbemerkung

§ 20 Sozialgesetzbuch (SGB) III benennt den Wiedereinstieg nach einer familienbedingten Erwerbsunterbrechung als „Berufsrückkehr“. Dieses Verständnis von Berufsrückkehr ist restriktiver als der Begriff des Wiedereinstiegs, den die Sachverständigenkommission in diesem Gutachten verwendet. So setzt § 20 SGB III voraus, dass die Erwerbsunterbrechung aufgrund der Sorge für ein minderjähriges Kind (bis 15 Jahre) oder für eine pflegebedürftige Person geschieht, die Rückkehr in den Beruf innerhalb eines Jahres nach Wegfall der Aufsichtspflicht oder Pflegebedürftigkeit geplant ist und sich die Auszeit nicht auf die Elternzeit bezieht. Aus gleichstellungspolitischer Sicht muss die Problematik der Erwerbsunterbrechung aus sorgearbeitsbedingten Gründe aber darüber hinaus thematisiert werden. Sorgearbeit ist nicht auf die in § 20 SGB III erwähnten Tatbestände beschränkt und kann sich über einen längeren Zeitraum erstrecken. Für die betroffenen Eltern wirft auch die Zeit unmittelbar im Anschluss an die Elternzeit Fragen nach dem gleichberechtigten Wiedereinstieg auf. Und zuletzt ist zu beachten, dass auch dann, wenn ein vollständiger Ausstieg vermieden werden kann (wie es häufig bei der Pflege und immer häufiger auch in der Elternzeit gelingt), Wiedereinstiegsprobleme nach Ende einer sorge- oder pflegebedingten Arbeitszeitanpassung auftreten können.

Schon der Erste Gleichstellungsbericht thematisierte die Schwierigkeiten dieser Übergangsphase: „Bei fehlenden Rahmenbedingungen [kann sich] der berufliche Wiedereinstieg von Frauen nach einer Familienphase leicht als Retraditionalisierungsfalle erweisen“ (Bundesregierung 2011: 191). Welche Bedeutung das Gelingen solcher Wiedereinstiege auch heute noch für die Gleichstellung der Geschlechter hat, wurde bereits in Abschnitt B.I.5 skizziert. Aus Sicht der Sachverständigenkommission ist das Gelingen eines Wiedereinstiegs gleichstellungspolitisch daran zu messen, inwiefern trotz sorgearbeitsbedingter Erwerbsarbeitspausen eine langfristige soziale Sicherung, eigenständige Existenzsicherung und beruflicher Aufstieg unabhängig vom Geschlecht gewährleistet sind. Hier bestand nach wie vor Handlungsbedarf. Nach einer neueren Studie mussten sich zwei Drittel der befragten Fach- und Führungskräfte nach ihrer Rückkehr mit schlechteren Bedingungen abfinden (Ziegler et al. 2015). Erklärtes Ziel gleichstellungsorientierter Maßnahmen muss deshalb sein: einen gelungenen Wiedereinstieg zu ermöglichen; Wiedereinstiege in Sackgassen wie Minijobs zu vermeiden; präventiv zu erreichen, dass Beschäftigte in späteren Phasen der Sorgearbeit nicht von einem (Wieder-)Ausstieg, sondern von Arbeitszeitanpassungen Gebrauch machen (können).

1. Arbeitsförderungsrechtliche Unterstützung durch Information, Beratung und Weiterbildung

Viele Wiedereinsteigerinnen und Wiedereinsteiger benötigen nach einer längeren Unterbrechung Weiterbildungs- und Fortbildungsmaßnahmen, um wieder auf den aktuellen technischen und fachlichen Stand ihrer Tätigkeit bzw. ihres Berufs zu kommen. Dies gilt insbesondere nach langjährigem Berufsausstieg. Verpflichtungen gegen den Arbeitgeber laufen ins Leere, wenn geeignete Angebote fehlen. Wiedereinstiegsprojekte wie das Bundesprogramm „Perspektive Wiedereinstieg“ setzen hier an; das Programm wird vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und der Bundesagentur für Arbeit (BA) getragen, es bietet neben Beratung ein Unterstützungsmanagement durch begleitendes Coaching an und vermittelt Weiterbildungsmaßnahmen der BA. Dass diejenigen, die an dem Programm teilgenommen haben, drei Jahre nach dem Wiedereinstieg häufiger in Vollzeit oder vollzeitnah beschäftigt sind als Vergleichsgruppen (häufig in Teilzeit), zeigt seine Wirksamkeit auf (Diener/Götz et al. 2015: 64ff.).

Für ein Funktionieren der Beratungs- und Weiterbildungsangebote bedarf es guter Infrastrukturen für diese Leistungen. Die verschiedenen Angebote müssen ineinandergreifen und dürfen nicht isoliert voneinander bestehen. Die Sachverständigenkommission empfiehlt deshalb die gesetzliche Verankerung eines Anspruchs auf Teilnahme an Angeboten des Programms „Perspektive Wiedereinstieg“ für Wiedereinsteigerinnen und Wiedereinsteiger. Eine wichtige Rolle für die Effektivität des Programms spielt zudem, inwiefern es den Agenturen vor Ort gelingt, orientiert an bestehenden Kooperationen, weitere lokale Netzwerke unterschiedlicher Akteurinnen und Akteuren einschließlich der Unternehmen zu bilden.

Teilweise fehlen für Personen, die nach einer sorgearbeitsbedingten Erwerbslosigkeit den Wiedereinstieg meistern wollen, aber nicht sozialleistungsberechtigt sind, unterstützende arbeitsförderungsrechtliche Leistungen wie beispielsweise Beratungsangebote, sofern die Angebote der lokalen Wiedereinstiegsberaterinnen und Wiedereinstiegsberater die Nachfrage nicht decken. Dies betrifft vor allem verheiratete und verpartnerte Frauen, die in einer Bedarfsgemeinschaft (§§ 9 Abs. 2 Satz 1 und 7 Abs. 3 SGB II) leben.

Neben strukturellen Maßnahmen und Angeboten spielen Rollenbilder und partnerschaftliche Aushandlungsprozesse eine entscheidende Rolle für einen gelingenden Wiedereinstieg. In diesem Zusammenhang bedarf es geeigneter Beratungsangebote von Informationsstellen, die eine Lotsenfunktion innehaben. Die bestehenden Beratungsangebote des Bundesprogramms „Perspektive Wiedereinstieg“ und der Agenturen für Arbeit sowohl für Arbeitgeber als auch für Beschäftigte sind mit einer Lotsenfunktion auszustatten.

Um Hemmnisse abzubauen, wäre es zudem hilfreich, wenn eine lebensphasenbegleitende Beratung durch leistungsunabhängige Informationsstellen angeboten würde. Für die besonderen Beratungs- und Informationsbedarfe Alleinerziehender und von Eltern von Kindern mit Behinderung empfiehlt die Sachverständigenkommission spezialisierte (leistungs-)unabhängige Informationsstellen (Meier-Gräwe et al. 2014: 27ff., 32).

Was die arbeitsförderungsrechtlichen Grundlagen für Weiterbildungsmaßnahmen betrifft, so ist hervorzuheben, dass nach § 81 Abs. 2 Satz 2 SGB III Zeiten der Kindererziehung und der Pflege Angehöriger Beschäftigungszeiten gleichstehen; so können Personen mit einem Abschluss in einem Beruf, den sie über mehrere Jahre nicht ausgeübt haben, einen neuen Berufsabschluss erwerben. Als problematisch erweist es sich jedoch, wenn die notwendige Berufsunterbrechung von vier Jahren starr ausgelegt wird. Hier ist, gerade auch in Hinblick auf langfristig absehbare Pflegeaufgaben, größere Flexibilität gefordert. Ein Rechtsanspruch auf Förderung beruflicher Weiterbildung (siehe C.II.3) oder die Wiedereinführung des Unterhaltsgelds ist zu begrüßen.

Nicht nur der Wiedereinstieg, auch eine etwaige Qualifizierung, die durch eine längere Erwerbsunterbrechung notwendig wurde, ist meist nur in Teilzeit zu bewältigen. Besonders für Alleinerziehende und für Personen, die informell Pflegearbeit leisten, stellen die Anwesenheitszeiten in der Berufsausbildung eine zum Teil unüberwindbare Hürde dar. Die Ermöglichung von Teilzeitberufsausbildungen ist folglich wesentlich für viele Wiedereinsteigende (siehe genauer C.II.2).

2. Rechte auf und bei Rückkehr in den Betrieb oder die Dienststelle

Für einen gelingenden Wiedereinstieg sind Stärkung und Ausbau der Rückkehrrechte einschließlich entsprechender Arbeitgeberunterstützung von zentraler Bedeutung. Je länger die Unterbrechung der Erwerbstätigkeit nach einer sorgearbeitsbedingten Erwerbsarbeitspause dauert, desto schwieriger wird aber ein qualifikationsadäquater und vollzeitnaher Wiedereinstieg.

Um das Recht auf einen effektiven Wiedereinstieg, wie ihn für die Elternzeit auch die EU-Richtlinie 2010/18/EU zum Ziel hat, zu konkretisieren, sind ein Recht auf den gleichen oder zumindest einen gleichwertigen Arbeitsplatz bei Rückkehr, der Erhalt erworbener Rechte sowie der Kündigungsschutz während der gesamten Elternzeit (§ 18 BEEG) und (Familien-)Pflegezeit (§ 5 Abs. 1 PflegeZG) geboten (§§ 2 FPfZG i. V. m. 5 Abs. 1 PflegeZG). Ein spezielles Benachteiligungs- bzw. Diskriminierungsverbot ergibt sich aus § 15 Abs. 2 Satz 6 Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) (BAG, Urteil vom 12.04.2016, Az. 6 AZR 731/13).

Reformbedürftig sind folglich z. B. § 17 Abs. 3 Satz 3 Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst (TVöD)[59] und die entsprechenden Normen in anderen Tarifverträgen des öffentlichen Dienstes. Diese Bestimmung führt dazu, dass Betroffene nach einer mehrjährigen Unterbrechung der Erwerbstätigkeit automatisch zurückgestuft werden. Dahinter steht offenbar die Annahme, dass die nötigen beruflichen Kompetenzen in dieser Zeit abnehmen.

---

[59] „Bei einer Unterbrechung von mehr als drei Jahren, bei Elternzeit von mehr als fünf Jahren, erfolgt eine Zuordnung zu der Stufe, die der vor der Unterbrechung erreichten Stufe vorangeht, jedoch nicht niedriger als bei einer Neueinstellung; […].“

Die Regelung ist zwar geschlechtsneutral formuliert und bezieht sich auf alle Arten von Unterbrechungszeiten. In der Realität findet sie aber in erster Linie bei Unterbrechungen wegen privater Sorgearbeit Anwendung und betrifft damit überwiegend Frauen, die informell Kinder betreuen oder Angehörige pflegen. Hier handelt es sich um eine mittelbare Diskriminierung von Frauen, die jedenfalls in der allgemeinen Fassung des § 17 Abs. 3 Satz 3 TVöD nicht gerechtfertigt ist. Denn tatsächliche Arbeitsleistung führt keineswegs zwingend dazu, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Erfahrungswissen erwerben, durch das sie ihre Arbeit besser verrichten als Kolleginnen und Kollegen, die in derselben Zeit informelle Sorgearbeit geleistet und familiäre Organisationsaufgaben übernommen haben. Darüber hinaus besteht europarechtlich ein Widerspruch zwischen der Rückstufungsnorm und § 2 Nr. 6 Rahmenvereinbarung zur Elternurlaubsrichtlinie 2010/18/EG; das Bundesarbeitsgericht hatte dieses Problem bereits im Blick, hat es im Ergebnis aber noch nicht entschieden (BAGE 137, 80). Zudem steht die Rückstufung in Widerspruch zu höherrangigem Gesetzesrecht: Das Benachteiligungsverbot des § 15 Abs. 2 Satz 6 BEEG verbietet Regelungen, die dazu führen, dass sich Elternzeit nachteilig auf die arbeitsrechtliche Stellung auswirkt. In der Elternzeit müssen deshalb nicht nur bereits zurückgelegte Bewährungszeiten erhalten bleiben (BAG, Urteil vom 12.4.2016, Az. 6 AZR 731/13); auch bereits erworbene Entgeltstufen dürfen nicht verloren gehen. Dies ergibt sich auch aus § 18 Abs. 1 Nr. 5 Bundesgleichstellungsgesetz (BGleiG): Demnach dürfen Beurlaubungen für Familien- oder Pflegeaufgaben nicht die Einstellung sowie die berufliche Entwicklung einschließlich des beruflichen Aufstiegs beeinträchtigen und sich insbesondere nicht nachteilig auf die dienstliche Beurteilung auswirken; bei der Anrechnung von Wartezeiten für eine Beförderung sind sie zu berücksichtigen (Abs. 3). Ebenfalls spricht die hier implizit thematisierte ungleiche Behandlung von Beamtinnen sowie Beamten, die nämlich während einer Freistellung sogar befördert werden können, gegen die Annahme einer ‚automatischen' Dequalifizierung.

3. Betriebliches Wiedereinstiegsmanagement

Als ebenso wichtig wie die Gewährleistung gleicher Bedingungen bei der Rückkehr erweist sich in der Praxis die Möglichkeit eines stufenweisen Wiedereinstiegs unter veränderten Bedingungen. Hierfür sind Rechte erforderlich, die es ermöglichen, die eigene Erwerbsarbeit an die veränderten Realitäten eines Lebens mit Kind oder mit einem oder einer pflegebedürftigen Angehörigen anzupassen. Wahlarbeitszeiten, wie sie durch ein Wahlarbeitszeitgesetz, das auch ein Recht auf Rückkehr zur Vollzeit zum Gegenstand hätte, angestoßen würden (siehe C.I.1.a), stellen insofern wichtige Rahmenbedingungen dar.

Für den Wiedereinstieg sind Kontakthalteprogramme während Eltern- oder Pflegezeiten und darüber hinaus ein Rechtsanspruch auf Weiterbildung während Eltern- oder Pflegezeiten sowie die Möglichkeit geänderter Arrangements bezüglich Arbeitszeiten oder -ort unabdingbar. Diese Anforderungen sind auch Gegenstand des § 6 Rahmenvereinbarung zur Elternzeitrichtlinie 2010/18/EU (Kocher et al. 2013: 173ff.; siehe auch Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12.05.2016 zur Umsetzung der Richtlinie 2010/18/EU, 2015/2097(INI), Nr. 14 und 17). Sie bedarf einer effektiven Umsetzung.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt die Einführung eines arbeitsrechtlichen Anspruchs auf ein betriebliches Wiedereinstiegsmanagement, flankiert durch betriebsrätliche Mitbestimmung sowie Kündigungsschutz der betroffenen Beschäftigten während der Verhandlungen im Sinne eines wirksamen Schutzes vor Maßregelung (vgl. § 612a BGB). Diese Rechte sollte durch eine arbeitsförderungsrechtliche Beratungsleistung für Arbeitgeber und Beschäftigte unterstützt werden. Eine entsprechende beratende Funktion der Erziehungsgeldstelle (§ 16 Abs. 1 Satz 5 BErzGG a.F.) wurde zwar 2004 gestrichen. Dies wurde damals allerdings damit begründet, dass die Anspruchsvoraussetzungen erheblich vereinfacht worden waren (vgl. Bundesregierung 2004: 96). Seither ist nicht nur die arbeitsrechtliche Rechtslage komplexer geworden. Auch lassen es die gleichstellungspolitischen Anforderungen an Arbeitgeber und Beschäftigte, was die Neugestaltung von Beschäftigungsverhältnissen nach der Elternzeit (betriebliches Wiedereinstiegsmanagement) betrifft, erforderlich erscheinen, Beratung auf mögliche betriebsorganisatorische Gestaltungen und Möglichkeiten der betrieblichen Konfliktmoderation zu erstrecken (siehe auch Kocher et al. 2013: 332ff.). Dies bietet die Chance, Wiedereinstiege nachhaltiger zu machen. Denn aktuell beenden viele Betroffene den Versuch, in den Beruf zurückzukehren, nach einiger Zeit wieder. So ergab die Auswertung von Erwerbsbiografien mit Personaldaten eines großen deutschen Unternehmens, dass ungefähr ein Fünftel der Mütter, die nach dem Ende der Elternzeit in das Arbeitsverhältnis zurückgekehrt waren, ein Jahr danach nicht mehr im Beruf waren (Fitzenberger et al. 2015). Um Qualifikationen und Berufserfahrung von Frauen langfristig und nachhaltig nutzen zu können, liegt es auch im Interesse von Arbeitgebern, die Berufsorientierung von Müttern zu fördern.

Ähnliche Probleme des Wiedereinstiegs stellen sich gegenwärtig bei der Pflege: Auch hier sehen Pflegezeitgesetz (PflegeZG) und Familienpflegezeitgesetz (FPfZG) aktuell lediglich die Möglichkeit der Arbeitszeitreduzierung oder einer „Auszeit“ während einer Pflegephase vor (§ 3 Abs. 1 PflegeZG, § 2 Abs. 1 FPfZG), enthalten aber keine Regelungen für eine Anpassung von Beschäftigungsverhältnissen in der Wiedereinstiegssituation.

IX. Anreize bei der Ressourcen- und Arbeitsteilung in Ehe und Eingetragener Lebenspartnerschaft

Dem Ziel der gleichen Verwirklichungschancen stehen Regelungen entgegen, die eine asymmetrische Arbeitsteilung in Ehen und Eingetragenen Lebenspartnerschaften fördern. Die Sachverständigenkommission greift im Folgenden Fehlanreize auf, die aus ihrer Sicht einseitig das Familienernährer-Modell oder das Zuverdiener-Modell stützen und andere, egalitär ausgerichtete, Lebensmodelle erschweren. Entsprechende Fehlanreize finden sich: in der Ehe- und Lebenspartnerschaftsbesteuerung; in der beitragsfreien Mitversicherung von Ehegatten und Eingetragenen Lebenspartnerinnen und Lebenspartnern; bei den steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Ausnahmeregelungen für Minijobs; im Güterrecht der Ehe und Eingetragenen Lebenspartnerschaft.

Viele Paare artikulieren heute ein Beziehungsideal der egalitären Arbeitsteilung. Im Anschluss an die Familiengründung ist jedoch bei vielen eine Retraditionalisierung zu beobachten: In erster Linie sind es die Mütter, die ihre berufliche Karriere unterbrechen, ihre Erwerbsarbeit einschränken und die Sorgearbeit im Haushalt übernehmen; die Väter konzentrieren sich auf die Erwerbsarbeit. Zwar streben Eltern dieses Modell der intrafamilialen Arbeitsteilung oft nur für eine vorübergehende Lebensphase, in der die Kinder noch klein sind, an. In der gelebten Wirklichkeit verfestigt es sich jedoch vielfach, es prägt sich die Zuverdienst-Ehe aus. In dieser Konstellation arbeiten Frauen – oft in geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnissen – Teilzeit, tragen nur einen kleineren Teil zum Haushaltseinkommen bei und sind auf Einkommensübertragungen, also Unterhaltsleistungen, ihres in Vollzeit verdienenden Partners angewiesen. Was für verheiratete Mütter gilt, scheint, jedenfalls zum Teil, auch für Mütter in Eingetragenen Lebenspartnerschaften zu gelten (siehe BI.3).

Zu dieser Entwicklung im Lebensverlauf tragen nicht nur Schwierigkeiten beim beruflichen Wiedereinstieg nach einer sorgebedingten Erwerbsunterbrechung bei, die mit arbeitszeitlichen und arbeitsorganisatorischen betrieblichen Strukturen, mit Qualifizierungs- und Qualifikationsproblemen und Defiziten bei der Betreuungsinfrastruktur zusammenhängen (näher C.VIII). Vielmehr enthalten das Einkommensteuer- und das Sozialversicherungsrecht für Verheiratete und – sofern rechtlich gleichgestellt – Eingetragene Lebenspartnerinnen und Lebenspartner Anreize für eine innerfamiliale Arbeitsteilung, bei der ein Elternteil hauptsächlich Erwerbsarbeit, der andere hauptsächlich Sorgearbeit leistet. Dies führt zu institutionellen Inkonsistenzen. Denn auf der anderen Seite zielt der Ausbau der öffentlich finanzierten Kindertagesbetreuung auf eine gleichberechtigte Teilhabe von Eltern im Erwerbsleben ab und im Regelungskreis der sozialen Grundsicherung (SGB II) wird in Bedarfsgemeinschaften die vollumfängliche Erwerbsbeteiligung aller Erwerbsfähigen erwartet.

Einkommensteuer- und Ehegüterrecht beeinflussen auch die Ressourcenverteilung innerhalb von Ehen und Eingetragenen Lebenspartnerschaften. So wird bei der Einkommensteuer in der Steuerklassenkombination III/V die Wirkung des Ehegattensplittings nicht gleichmäßig auf die gemeinsam veranlagenden Personen verteilt. Damit fällt das laufende Nettoeinkommen für den Partner oder die Partnerin in Steuerklasse V, gemessen am Beitrag zum Erwerbseinkommen des Paares vor Steuern, relativ gering aus. Im gesetzlichen Ehegüterrecht führt die Gütertrennung in der sogenannten Zugewinngemeinschaft dazu, dass in Ehen und Eingetragenen Lebenspartnerschaften, in denen auch nur vorübergehend eine asymmetrische Arbeitsteilung besteht, lediglich die vermögende Person oder die Person mit dem höheren Erwerbseinkommen wirtschaftliche Verfügungsgewalt über den gemeinsam erarbeiteten ehelichen Zugewinn erhält. Institutionell vermittelte Ressourcenzuweisungen dieser Art beeinflussen die Entscheidungs- und Verhandlungsmacht bei Paaren in einer Weise, die partnerschaftlichen Lösungen abträglich sein kann.

Bereits der Erste Gleichstellungsbericht stellte fest: Recht setzt oder unterstützt Rollenbilder, die auf das Entscheidungsverhalten von Männern und Frauen einwirken und damit Risiken und nachteilige Folgen im Lebensverlauf vor allem für Frauen begründen, aus denen sich gleichstellungspolitischer Handlungsbedarf ableitet (Bundesregierung 2011: 234). Da die institutionellen Anreize für verheiratete Zweitverdienende (typischerweise Frauen), auf Dauer nicht oder nur in geringem Umfang erwerbstätig zu sein, deren Handlungsoptionen im Lebensverlauf einschränken und längerfristig hohe Risiken in Übergangssituationen nach sich ziehen, wurde empfohlen, diese Anreize abzubauen (Bundesregierung 2011: 154). Um gleiche Teilhabechancen unabhängig vom Geschlecht im Erwerbsleben zu schaffen, wurden als vordringliche Maßnahmen genannt: die Ehegattenbesteuerung durch Wechsel zum Modus der Individualbesteuerung grundsätzlich umzustellen; die Sonder-

stellung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse – sogenannte Minijobs – abzuschaffen; die beitragsfreie Mitversicherung nicht erwerbstätiger Ehepartnerinnen oder Ehepartner in der gesetzlichen Krankenversicherung auf zeitlich begrenzte Phasen der Sorgearbeit zu beschränken.

Diese Empfehlungen wurden bislang nicht umgesetzt. Anreize zur Spezialisierung auf Erwerbs- und Sorgearbeit in der Ehe bestehen vielmehr unverändert fort. Die Sachverständigenkommission spricht sich mit Nachdruck dafür aus, die im Ersten Gleichstellungsbericht empfohlenen Maßnahmen zum Abbau der besagten gleichstellungspolitisch problematischen Anreize als regulatorische Endziele weiter zu verfolgen. Eine unvermittelte Abkehr von institutionellen Regelungen, die seit langem unverändert bestehen, dürfte jedoch erhebliche soziale Härten mit sich bringen: Viele Paare haben in der Vergangenheit auf Grundlage dieser Regelungen Entscheidungen über die innerfamiliale Arbeitsteilung getroffen; da individuelle Erwerbsverläufe in der Zukunft stark von der bisherigen Berufskarriere abhängen, werden sich diese Entscheidungen nur langsam korrigieren lassen. Darum empfiehlt die Sachverständigenkommission eine schrittweise Rückführung der im Einkommensteuer- und Sozialversicherungsrecht vorhandenen Anreize zur Spezialisierung auf Erwerbs- und Sorgearbeit. Wenn die Weiterentwicklung des regulatorischen Rahmens in Richtung des gleichstellungspolitisch angestrebten Endzustands allmählich vonstattengeht, können Anpassungshärten vermieden und Hürden, die beim Anstoß des Veränderungsprozesses zu überwinden sind, gesenkt werden. Zudem lassen sich die gleichstellungspolitischen Wirkungen, die jeder einzelne Schritt auslöst, prozessbegleitend beobachten. Dies schafft eine empirische Grundlage für gegebenenfalls erforderliche Nachjustierungen.

1. Abbau einkommensteuerrechtlicher Anreize zur Spezialisierung auf Erwerbs- und Sorgearbeit in der Ehe

Für Eheleute und Eingetragene Lebenspartnerinnen und Lebenspartner weicht das deutsche Einkommensteuerrecht teilweise vom Grundprinzip der Individualbesteuerung ab. Bei Wahl der gemeinsamen Veranlagung bemisst der Splittingtarif die Steuer auf Basis des hälftigen zu versteuernden Gesamteinkommens. Hierdurch ist die Einkommensteuer oft niedriger als bei einer getrennten Veranlagung. Im Ergebnis unterliegt bei gemeinsam veranlagenden Paaren das Einkommen des oder der Zweitverdienenden demselben Grenzsteuersatz wie das Einkommen des oder der Erstverdienenden. Weil der progressive Einkommensteuertarif in Deutschland mit Ausnahme sehr hoher Einkommen durch steigende Grenzsteuersätze gekennzeichnet ist, fördern die gemeinsame Veranlagung und das Splittingsystem die geschlechtsbezogene Arbeitsteilung zwischen Erwerbs- und Sorgearbeit. Zudem erhalten Eltern (zumeist Mütter), die wieder in das Erwerbsleben einsteigen, einen Anreiz, eine nicht steuerpflichtige geringfügige Beschäftigung im Minijob anzunehmen, da ihr Einkommen damit steuerfrei bleibt.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt im Einkommenssteuerrecht folgende Schritte:

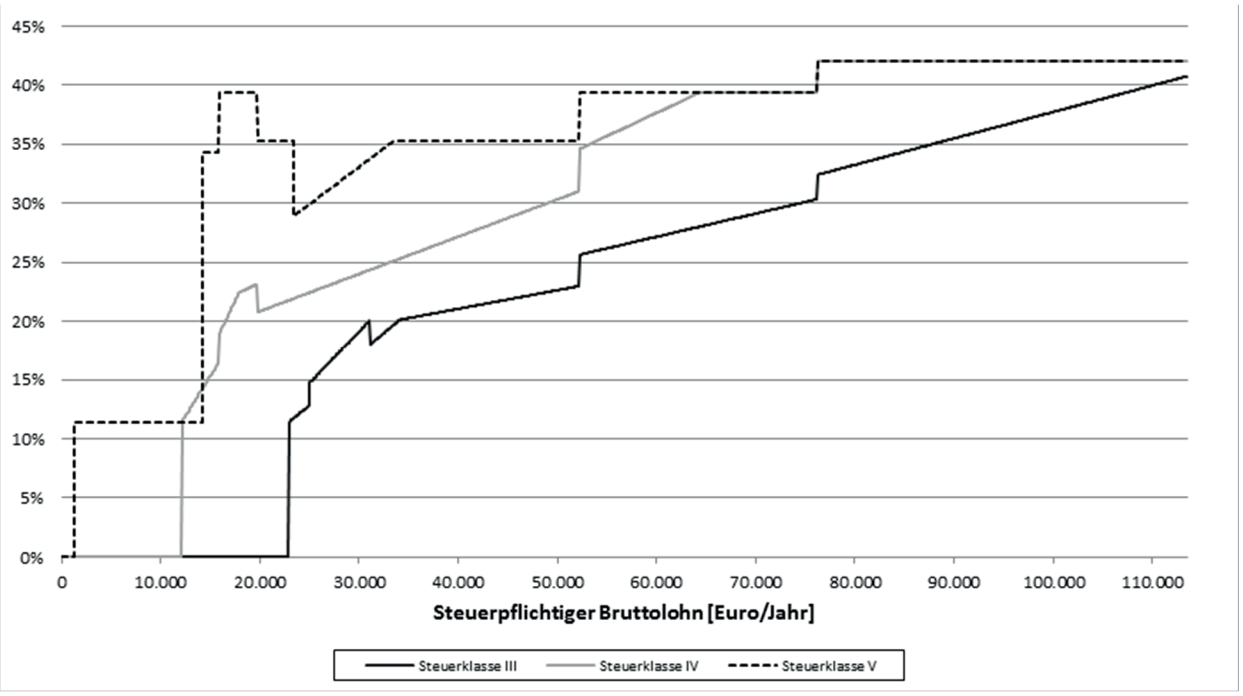
- Streichung der Lohnsteuerklasse V
- Weiterentwicklung zu einem Realsplitting

a. Streichung der Lohnsteuerklasse V

Die Sachverständigenkommission empfiehlt als ersten Schritt zur gleichstellungsorientierten Weiterentwicklung des Einkommensteuerrechts, die Lohnsteuerklasse V zu streichen und generell das Faktorverfahren mit der Lohnsteuerklassenkombination IV/IV anzuwenden. Diese Reform, für die das Splittingverfahren nicht angetastet werden müsste, brächte die laufenden Einkommensteuerabzüge für gemeinsam veranlagende Paare, bei denen beide ein steuerpflichtiges Erwerbseinkommen erzielen, in eine bessere Relation zum eigenen Bruttoeinkommen. Damit würde der Gewinn an wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, den das zweite Erwerbseinkommen dem Haushalt bringt – auch wenn es niedriger als das Ersteinkommen ist –, für die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler klarer erkennbar.

Abbildung 4

Steuersatz auf einen zusätzlichen Euro nach Jahresbruttoeinkommen in den Steuerklassen III, IV und V (Steuertarif 2017)*



Quelle: Fraunhofer-Institut für Angewandte Informationstechnik (FIT)

* effektiver Grenzsteuersatz unter Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen und Pauschalabzüge

Derzeit entscheiden sich Paare mit stark unterschiedlich hohen Einkommen meist für die Lohnsteuerklassenkombination III/V. Der Person in der Lohnsteuerklasse III werden dann alle Vorteile der gemeinsamen Veranlagung zugerechnet, als wäre sie der Alleinverdiener oder die Alleinverdienerin im Haushalt. Für die Person in der Lohnsteuerklasse V dagegen wird die Lohnsteuer ohne die Vorteile der gemeinsamen Veranlagung, insbesondere ohne den eigenen Grundfreibetrag, berechnet.

Wie die Abbildung 4 (Seite 178) veranschaulicht, ist im Ergebnis der laufende Lohnsteuerabzug auf jeden zusätzlich verdienten Euro in Steuerklasse III relativ niedrig, in Steuerklasse V mangels Grundfreibetrag dagegen relativ hoch. Die laufenden Steuerabzüge in der Steuerklasse V sind über einen weiten Bruttoeinkommensbereich höher als in der Steuerklasse IV; in dieser wird der laufende Steuerabzug unter der Annahme ermittelt, dass sich das Einkommen auf beide gemeinsam veranlagenden Personen hälftig verteilt, wie es später auch im Jahressteuerausgleich durch Anwendung des Splittingprinzips geschieht. Die hohen laufenden Abzüge in der Steuerklasse V können den Eindruck erwecken, als ob sich der Hinzuverdienst für die Person mit dem niedrigeren zweiten Einkommen kaum lohnt, während die Erwerbstätigkeit für die Person in Steuerklasse III mit dem höheren Einkommen sehr attraktiv erscheint.

Frauen machen einen Anteil von 90 % in der Lohnsteuerklasse V aus (BMF 2015: 41). Die mit Teilzeit und Gender Pay Gap verbundenen Nachteile gegenüber dem Ehemann beim Bruttoerwerbseinkommen erhöhen sich somit in laufenden Nettogrößen weiter. Dies kann wiederum eine Benachteiligung von Frauen bei Sozialleistungen nach sich ziehen, bei denen die Höhe der Leistung an das Nettoeinkommen geknüpft ist, etwa beim Arbeitslosengeld. Zudem erschwert die Wahl der Lohnsteuerklasse V, von einer geringfügig entlohnten Beschäftigung im Minijob in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu wechseln, weil damit knapp oberhalb der 450-Euro-Einkommensschwelle hohe zusätzliche Steuerabzüge verbunden sind.

Das Faktorverfahren mit Steuerklassenkombination IV/IV ist deutlich geschlechtergerechter als die Steuerklassenkombination III/V. Gemeinsam Veranlagende können es seit 2010 nutzen. Von dieser Möglichkeit machten 2015 allerdings lediglich 75.577 Personen Gebrauch (Bundesregierung 2015b: 6). Das Faktorverfahren nähert den monatlichen Lohnsteuerabzug der tatsächlichen Jahressteuerschuld von gemeinsam veranlagten Paaren an. Zudem orientieren sich die laufenden Steuerabzüge stärker an der Einkommensrelation der Partner. Dazu wirkt

der steuermindernde Splittingeffekt bereits beim monatlichen Abzug der Lohnsteuer, was durch Eintragung eines Faktors auf der Lohnsteuerkarte durch das Finanzamt erreicht wird. Zudem werden beim Faktorverfahren, anders als bei Steuerklassenkombination III/V, die steuerentlastenden Vorschriften (insbesondere der Grundfreibetrag und der Kinderfreibetrag) bei jedem Ehegatten gleich angerechnet. Dies stärkt die relative Nettoeinkommensposition von Zweitverdienenden. Die Summe der monatlichen Lohnsteuerabzüge entspricht im Regelfall der tatsächlichen Jahressteuerlast, die anhand der später abzugebenden Einkommensteuererklärung ermittelt wird; deshalb ist der Partner oder die Partnerin mit dem geringeren zu versteuernden Erwerbseinkommen auch nicht wie im Status quo darauf angewiesen, eventuell zu viel gezahlte Lohnsteuer gegenüber dem Partner oder der Partnerin geltend zu machen.

Ein möglicher Grund für die bislang geringe Inanspruchnahme des Faktorverfahrens ist, dass nur wenige Berechtigte diese Möglichkeit kennen. Außerdem ist das Verfahren im Vergleich zur Steuerklassenkombination III/V aufwendiger in der Beantragung. Zudem dürfte es auf viele Haushalte unattraktiv wirken, wenn sich ihr laufendes Monatseinkommen verringert, obwohl die Jahressteuerlast identisch bleibt. Die von der Sachverständigenkommission empfohlene Abschaffung der Lohnsteuerklasse V würde bewirken, dass die Steuerklassenkombination IV/IV mit Faktor für Paare mit unterschiedlich hohen Erwerbseinkommen der Regelfall würde. Da das laufende monatliche Haushaltsnettoeinkommen im Vergleich höher ausfällt, ist sie normalerweise attraktiver als die Alternative der Steuerklassenkombination IV/IV ohne Faktor.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt ein einfaches Verfahren, bei dem der Faktor bei gemeinsam veranlagenden Paaren anhand der Daten aus der letzten Einkommensteuererklärung von den Finanzämtern berechnet und automatisch auf der Lohnsteuerkarte eingetragen wird. Um auch Veränderungen der Erwerbs- und Einkommenskonstellationen von Ehepaaren oder Eingetragenen Lebenspartnerschaften gerecht werden zu können, sollte es möglich sein, den zur Berechnung der laufenden Lohnsteuerabzüge genutzten Faktor auf Antrag der Steuerpflichtigen anzupassen.

Die tatsächlichen Einkommensteuerbelastungen von Eheleuten und Eingetragenen Lebenspartnerinnen und Lebenspartnern ergeben sich aus der Kombination von zu versteuerndem Haushaltsjahreseinkommen, Splittingverfahren und Steuertarif; diese ließe die Abschaffung der Steuerklasse V unverändert. Dennoch erwartet die Sachverständigenkommission von der Maßnahme gleichstellungspolitisch bedeutsame Effekte. Unmittelbar ergibt sich vor allem für Frauen eine bessere eigenständige Absicherung bei Lohnersatzleistungen, die an das persönliche monatliche Nettoeinkommen anknüpfen. Zudem legen verhaltensökonomische Studien nahe, dass die unmittelbar erkennbare Steuerlast die Entscheidungen von Menschen beeinflussen kann, auch wenn die wahre Steuerlast bei einer umfassenden Betrachtung eigentlich eine andere ist. Der Anteil der Person mit dem niedrigeren Erwerbseinkommen am monatlichen Nettoeinkommen des Haushalts steigt durch Anwendung der Steuerklassenkombination IV/IV mit Faktor; dies wird auf den Gehaltsabrechnungen der gemeinsam Veranlagenden direkt sichtbar, was die Aushandlungsposition von Zweitverdienenden (zumeist Ehefrauen) gegenüber Erstverdienenden (zumeist Ehemännern) in Bezug auf die Ressourcen des Haushalts stärken kann.

Zudem können die niedrigeren laufenden Steuerabzüge vom niedrigeren zweiten Einkommen einen positiven Impuls geben, wenn es für Paare darum geht zu entscheiden, ob die steuerpflichtige Erwerbstätigkeit der weniger verdienenden Person ausgeweitet wird. So kann die Abschaffung der Steuerklasse V einen Beitrag dazu leisten, die eigenständige wirtschaftliche Existenzsicherung beider gemeinsam veranlagender Personen zu fördern. Im Ergebnis könnte diese institutionell vermittelte Stärkung der Erwerbswünsche insbesondere die berufliche Karriereentwicklung von Müttern nach geburtenbedingten Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit fördern.

b. Weiterentwicklung zu einem Realsplitting

Als zweiten Schritt einer gleichstellungsorientierten Weiterentwicklung der Einkommensbesteuerung empfiehlt die Sachverständigenkommission, zu einem sogenannten Realsplitting überzugehen und dabei die Möglichkeit der gemeinsamen Veranlagung für Ehepaare und Eingetragene Lebenspartnerinnen und Lebenspartner zu erhalten. Bei diesem Verfahren würde wie bisher zunächst für beide Personen das zu versteuernde Einkommen einzeln ermittelt. Steuerliche Absetz- und Abzugsbeträge werden gegenüber Ledigen weiterhin generell verdoppelt und können zwischen den gemeinsam Veranlagten so übertragen werden, dass sie unverändert wirksam bleiben. Darüber hinaus darf ohne gesonderten Nachweis ein Unterhaltsbetrag vom höher Verdienenden auf den weniger Verdienenden übertragen werden, soweit dessen persönliche steuerliche Leistungsfähigkeit nicht zur Sicherung des eigenen Unterhalts ausreicht.

Das zu versteuernde Einkommen, das sich für beide Personen nach den vorgenommenen Übertragungen ergibt, wird dann dem allgemeinen Einkommensteuertarif unterworfen, also wie bei Ledigen behandelt. Durch die

damit vorgenommene individuelle Berechnung der Einkommensteuer sorgt das Realsplitting-Verfahren im Ergebnis für eine Kappung der bisherigen bestehenden Splittingvorteile. Die einkommensteuerliche Grenzbelastung der Partnerin oder des Partners mit dem niedrigeren Einkommen wird im Vergleich zum bestehenden Splittingverfahren verringert. Dies setzt einen Anreiz, die Erwerbstätigkeit auszuweiten, und kann für die einkommensschwächere Partnerin oder den einkommensschwächeren Partner die Position Verhandlungsposition in der Ehe oder Eingetragenen Lebenspartnerschaft stärken.

Die Kappung des Splittingvorteils wird allerdings nur wirksam, wenn die Differenz der zu versteuernden Einkommen der gemeinsam veranlagenden Eheleute oder Eingetragenen Lebenspartnerinnen und Lebenspartner ohne die Unterhaltsübertragung größer ist als das Doppelte des maximalen Übertragungsbetrags. So ergibt sich nur für einen Teil der Ehen und Eingetragenen Lebenspartnerschaften eine höhere Steuerbelastung als unter dem geltenden Einkommensteuerrecht. Da bei den übrigen der Splittingvorteil im Ergebnis unverändert erhalten bleibt, sollte weiterhin ein Faktorverfahren integriert werden. Der Faktor muss hier dafür sorgen, dass die Verminderungen der Steuerschuld, die sich in Folge des Unterhaltsübertrags ergeben, auf die gemeinsam Veranlagten aufgeteilt werden. Damit wird eine – unter Gleichstellungsaspekten problematische – übermäßige laufende Entlastung der übertragenden Person vermieden.

Das Realsplitting trägt der verfassungsrechtlichen Vorgabe, den Aufwand zur Erfüllung der gegenseitigen Einstandspflichten in Ehe und Eingetragener Partnerschaft steuerfrei zu stellen, Rechnung; abzuleiten ist diese Vorgabe aus dem Gebot des Art. 6 Abs. 1 Grundgesetz (GG) zum Schutz der Ehe und dem Grundsatz der Besteuerung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Der Höchstwert des Unterhaltsübertrags muss daher mindestens so hoch angesetzt werden wie der Grundfreibetrag für Ledige bei der Einkommensteuer. Dies entspräche derzeit 8.822 Euro pro Jahr. Grundsätzlich wäre aber auch ein höherer Unterhaltsbetrag möglich. Orientiert man sich etwa an dem Unterhaltsbetrag bei Geschiedenen oder dauerhaft getrennt Lebenden, der derzeit als Sonderausgabe maximal absetzbar ist, kommt man auf 13.805 Euro pro Jahr. Wie sehr die Anreize für eine gleichmäßigere Aufteilung von Erwerbsarbeit bei Ehen und Eingetragenen Partnerschaften durch die Einführung eines Realsplittings gestärkt werden, hängt davon ab, auf welchem Niveau der maximal zulässige Unterhaltsübertrag festgesetzt wird bzw. wie stark der Splittingfaktor gekappt wird.

Simulationsrechnungen im Rahmen der Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland, bezogen auf den Rechtsstand im Jahr 2010, erbrachten folgendes Ergebnis: Durch den Übergang vom Splitting zum Realsplitting mit einem maximalen Unterhaltsübertrag von 13.805 Euro könnte die Partizipationsrate von Frauen am Arbeitsmarkt um 0,4 Prozentpunkte und deren durchschnittliche Arbeitsstundenzahl geringfügig zunehmen, sodass das Arbeitsangebot um rund 40.000 Vollzeitäquivalente stiege (Bonin et al. 2013: 111). Das Arbeitsangebot der Männer bliebe praktisch unverändert: In Folge ihrer etablierten Erwerbsrolle reagieren sie viel weniger stark als Frauen auf Veränderungen des eigenen (Netto-)Stundenlohns und damit auf die für sie – durch Übergang vom Splitting zum Realsplitting – tendenziell steigende Grenzsteuerbelastung. Um größere Wirkungen zu erzielen, müsste der zulässige Unterhaltsübertrag geringer angesetzt werden. Anhaltspunkte für die mögliche Obergrenze der zu erreichenden Effekte liefern Rechenergebnisse der Gesamtevaluation für den Fall der vollständigen Ablösung des Splittingverfahrens durch eine Individualbesteuerung. In diesem Grenzfall nähme die Partizipationsrate am Arbeitsmarkt von Frauen um immerhin 2,3 Prozentpunkte und ihre durchschnittliche Arbeitsstundenzahl um 0,3 % zu, sodass das Arbeitsangebot um rund 243.000 Vollzeitäquivalente stiege. Im Gegenzug reduzierte sich das Arbeitsangebot von Männern um nur 20.000 Vollzeitäquivalente (Bonin et al. 2013: 108).

Die stärkere Gleichstellungswirkung auf die Erwerbsentscheidungen spricht dafür, beim Realsplitting den Höchstwert für den Unterhaltsübertrag längerfristig so niedrig anzusetzen, wie es die verfassungsmäßigen Vorgaben zum Schutz der Einstandspflichten in der Ehe und in Eingetragenen Lebenspartnerschaften zulassen. Für den Übergang empfiehlt die Sachverständigenkommission aber den Einstieg mit einem maximalen Unterhaltsübertrag, der deutlich über dem Grundfreibetrag läge; anschließend sollte er nach einem vorhersehbaren, gesetzlich fixierten Schema über einen längeren Zeitraum abgeschmolzen werden. Auf diese Weise kann ein sanfter Systemwechsel gelingen, bei dem die anfänglichen finanziellen Belastungen begrenzt sind, und der Paaren die notwendige Zeit gibt, sich mit ihren Entscheidungen über die Aufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit an die neuen einkommensteuerrechtlichen Strukturen anzupassen.

2. Beitragsfreie Mitversicherung

Schon im Ersten Gleichstellungsbericht (vgl. Bundesregierung 2011: 75, 81) wurde darauf hingewiesen, dass die beitragsfreie Familien(mit)versicherung zusammen mit anderen Faktoren (z. B. Minijobs) die traditionelle Rollenverteilung in der Ehe verfestigen kann und daher die Entwicklung eines Partnerschaftsmodells behindert, in dem Erwerbs- und Sorgearbeit gleichermaßen eine wichtige biografische Rolle spielen. Im Ersten Gleichstellungsbericht wurde deshalb empfohlen (vgl. Bundesregierung 2011: 80, 154, 241): die „beitragsfreie Ehegattenmitversicherung“ (ebd.: 80, 241) durch eine zeitlich begrenzte, eigenständige soziale Sicherung im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung für näher definierte Phasen ausschließlicher Sorgetätigkeit (gegebenenfalls einschließlich anderer gesellschaftlich wichtiger Tätigkeiten) zu ersetzen; die daraus resultierenden finanziellen Lasten ähnlich den Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung öffentlich zu finanzieren. Die Sachverständigenkommission schließt sich dieser Forderung im Wesentlichen an und führt sie wie folgt weiter.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt in Bezug auf die beitragsfreie Mitversicherung:

- Einführung eines eigenständigen Zugangs zur Kranken- und Pflegeversicherung
- zeitliche Begrenzung der beitragsfreien Versicherung
- Ausweitung der beitragsfreien Versicherung auf Angehörige von Wahlfamilien

Am 1. September 2016 waren in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) 71.531.021 Personen versichert (Männer: 34.173.936; Frauen: 37.357.085). Davon waren 16.088.576 mitversicherte Familienangehörige. Der größte Teil von ihnen sind Kinder, nämlich 12.620.168 (das entspricht gut 78 % der mitversicherten Familienangehörigen), wobei zu den Kindern auch Stiefkinder, Enkel und Pflegekinder zählen (§ 10 Abs. 4 SGB V). Zu den Kindern gehören nicht nur unter 18-Jährige, sondern auch nicht erwerbstätige unter 23-Jährige und in Ausbildung befindliche oder in Freiwilligendiensten tätige unter 25-Jährige (§ 10 Abs. 2 SGB V). Abzüglich der weiblichen Kinder (im Sinne der vorgenannten Definition) sind 3.140.440 Frauen in der GKV mitversichert. Abzüglich der männlichen Kinder (i. S. der vorgenannten Definition) sind 327.968 Männer in der GKV mitversichert. Wegen des weitgehenden Gleichlaufs der Regelungen über den Versicherungsstatus (siehe insbesondere §§ 20, 25 SGB XI) sind die Zahlen zur sozialen Pflegeversicherung nahezu deckungsgleich mit den Zahlen der GKV (BMG 2016).

a. Eigenständiger Zugang zur Kranken- und Pflegeversicherung

Für Personen, die in einer Ehe oder einer Eingetragenen Lebenspartnerschaft Erziehungs- oder Pflegeverantwortung unter Verzicht auf Erwerbsarbeit realisieren, sollte der Bundesgesetzgeber (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) die bisherige Regelung zur Familienversicherung in der gesetzlichen Kranken- und der sozialen Pflegeversicherung (§ 10 SGB V; § 25 SGB XI) durch einen eigenständigen Zugang zur Kranken- und Pflegeversicherung ersetzen.

Die bisherige Absicherung der Kinder muss erhalten bleiben (vgl. zum Begriff des „Kindes“, der teilweise deutlich über das 18. Lebensjahr hinausgeht, § 10 Abs. 2 SGB V).

b. Zeitliche Begrenzung der beitragsfreien Versicherung

Der eigenständige Versichertenstatus kraft Familienversicherung (siehe IX.2.c) für Eheleute und Eingetragene Lebenspartnerinnen und Lebenspartner und ihnen gleichstehende Personen sollte zeitlich begrenzt sein. Als Orientierungsgröße kann in der Regel die Zeit bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres eines Kindes gelten – ein Zeitraum, der aus besonderen Gründen, etwa bei erhöhtem Pflegebedarf infolge einer Behinderung des Kindes, verlängert werden kann. Die zeitliche Begrenzung vermeidet negative Anreize, die langfristig von der Aufnahme einer Erwerbsarbeit abhalten könnten. Kinder von GKV-Versicherten erhielten wie bislang einen eigenständigen Zugang zur GKV, der nicht durch die Drei-Jahres-Frist begrenzt wird (zur bisherigen Altersgrenze vgl. § 10 Abs. 2 SGB V).

c. Ausweitung der beitragsfreien Versicherung auf Angehörige von Wahlfamilien

Schon heute handelt es sich, sowohl terminologisch als auch empirisch (siehe Anfang des Abschnitts C.IX.2), im Wesentlichen um eine Familien- bzw. eine Kindermitversicherung – und nicht um eine Ehegattenmitversicherung; von diesem Befund ausgehend sollte die Familien(mit)versicherung auf andere, dauerhaft angelegte

Paarkonstellationen, in denen Erziehungsverantwortung getragen wird und die auch von Art. 6 Abs. 1 GG geschützt sind, erstreckt werden.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt, die Familienversicherung auf Angehörige sogenannter Wahlfamilien zu erweitern; sie versteht darunter selbst definierte Solidaritätsverbünde, in denen Menschen sich klar identifizierbaren, wechselseitigen Beistand bei der Alltagsbewältigung leisten. Beispielsweise kennt das österreichische Sozialversicherungsrecht, dessen Regelung zur Angehörigenversicherung der deutschen weitgehend ähnelt, punktuelle Erweiterungen z. B. für Geschwister und nichteheliche Lebenspartnerinnen und Lebenspartner, die auf einen längeren Zeitraum des Zusammenlebens und die gemeinsame Haushaltsführung abstellen (vgl. § 123 Abs. 7, 7a österreichisches Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (ASVG)).

Die Sachverständigenkommission weist darauf hin, dass das Ziel eines eigenständigen Zugangs zur Familienversicherung im Detail auf unterschiedliche Weise erreicht werden kann; dabei ist die Diskussion über die Zukunft der Krankenversicherung (über das Verhältnis privater und gesetzlicher Krankenversicherung (PKV/GKV) und über die sogenannte Bürgerversicherung) zu berücksichtigen. Der Zugang zur GKV und zur Pflegeversicherung könnte z. B. als Versicherungspflicht ausgestaltet werden, von der etwa ab einem bestimmten Einkommen oder bei Nachweis eines äquivalenten Schutzes in einem anderen Sicherungssystem Ausnahmen zulässig sind. Sofern der Versichertenstatus in der GKV bzw. in der sozialen Pflegeversicherung nach anderen Regeln begründet wird (etwa aufgrund einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung), sind diese Zugänge vorrangig zu behandeln.

Die gesamtgesellschaftliche finanzielle Verantwortung für eine neue, erweiterte Familienversicherung lässt sich auf verschiedene Weise zum Ausdruck bringen: etwa dadurch, dass die (zeitlich begrenzte) Familienversicherung (für Ehen, Eingetragene Lebenspartnerschaften sowie gleichgestellte Angehörige von Wahlfamilien) wie bisher beitragsfrei ist (vgl. § 3 Satz 3 SGB V); dies könnte mit einem aus Steuermitteln finanzierten Bundeszuschuss kombiniert werden. Auf diese – an bewährten Regelungsinstrumenten anknüpfende – Weise ließe sich das Ziel einer neu profilierten Familien(mit)versicherung erreichen, die mehr als bisher geschlechtergerecht ist.

3. Minijobs

Einen weiteren Anreizmechanismus, der gleichen Verwirklichungschancen von Frauen und Männern entgegensteht, stellen Minijobs dar. Sie führen zu einer Spezialisierung auf Erwerbsarbeit oder Sorgearbeit innerhalb der Ehe oder Eingetragenen Lebenspartnerschaft; dies hat in einer Lebensverlaufsperspektive negative Folgen insbesondere für die Alterssicherung derjenigen, die aufgrund von Sorgeverpflichtungen einen Minijob ausüben (siehe C.X).

Die Sachverständigenkommission empfiehlt in Bezug auf das arbeitsmarktpolitische Instrument des Minijobs:

- Besteuerung von Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung
- Einführung einer Sozialversicherungspflicht für geringfügige Beschäftigung

Vorbemerkung

Die besondere Form einer geringfügig entlohnten abhängigen Beschäftigung im sogenannten Minijob wurde mit den Zielen entwickelt, für sozialversicherungsrechtlich bereits abgesicherte Erwerbstätige eine Möglichkeit des unbürokratischen Hinzuverdienstes zu schaffen; für Frauen nach familienbedingter Erwerbsunterbrechung und für Langzeitarbeitslose sollten Minijobs eine Brücke zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bauen können. Minijobs sind heute eine bedeutsame Größe am deutschen Arbeitsmarkt. Zum Jahresende 2015 lag der Anteil geringfügig entlohnter Beschäftigter in Relation zur Gesamtzahl der Erwerbstätigen bei 16 % (Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn See; Minijob-Zentrale 2016). Zu diesem Zeitpunkt gab es 6,69 Millionen geringfügig entlohnte Beschäftigte im gewerblichen Bereich und 296.000 über das Haushaltsscheck-Verfahren gemeldete Beschäftigte in Privathaushalten. Geringfügig entlohnte Beschäftigung wird mehrheitlich von Frauen ausgeübt. Im gewerblichen Bereich waren am 31. Dezember 2015 61 % der geringfügig entlohnten Beschäftigten Frauen, von den in Privathaushalten mit einem Minijob Beschäftigten waren es sogar 90 %.

Gemäß einer repräsentativen Befragung aus dem Jahre 2011 arbeiteten 61 % der Minijobberinnen im Alter von 20 bis 64 Jahren ausschließlich im Minijob, 20 % arbeiteten primär in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis. Mehr als 40 % aller Frauen, die ausschließlich in einem Minijob tätig waren, arbeiteten im Handel oder im Gesundheits- und Sozialwesen (BMFSFJ 2012b: 12).

Geringfügig entlohnte Beschäftigung ist steuer- und sozialversicherungspflichtig privilegiert. Wer einen oder mehrere Minijobs ausübt und mit dem Gesamteinkommen aus geringfügig entlohnter Beschäftigung unter einer Grenze von 450 Euro monatlich bleibt, entrichtet auf dieses Einkommen keine Einkommensteuer. Die Freistellung ist unabhängig davon, ob im Haushalt noch weiteres steuerpflichtiges Einkommen anfällt. Seit dem 1. Januar 2013 sind geringfügig entlohnte Beschäftigte, die einen Minijob neu beginnen, zwar grundsätzlich versicherungspflichtig, was die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) betrifft. Nach wie vor aber machen viele Beschäftigte im Minijob von der Möglichkeit Gebrauch, sich von der Versicherungspflicht befreien zu lassen und verzichten so auf die Möglichkeit, in geringem Umfang zusätzliche Rentenansprüche zu erwerben. Ende 2015 waren lediglich 18 % der geringfügig entlohnten Beschäftigten im gewerblichen Bereich und 14 % der Beschäftigten im Minijob in Privathaushalten rentenversicherungspflichtig beschäftigt (Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn See; Minijob-Zentrale 2016).

Für die Unternehmen bringt der Einsatz geringfügig entlohnter Beschäftigter Vorteile, obwohl Minijobs teurer als sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erscheinen. Anstelle der Arbeitgeberbeiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungen von rund 20 % für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte werden bei Minijobs pauschal 30 % abgeführt; davon entfallen 15 % auf die Rentenversicherung, 13 % auf die Krankenversicherung und 2 % dienen der pauschalen Abgeltung der Einkommensteuer. Dafür aber entfällt bei Minijobs der Aufwand für die Arbeitnehmerbeiträge zu den Sozialversicherungen, die als Teil der Personalkosten zu den gewinnmindernden Betriebsausgaben zählen. Die Unternehmen nutzen Minijobs auch als Flexibilisierungsinstrument, um Auslastungsspitzen, etwa in Randzeiten, an Wochenenden oder wegen schwankender Auftragslage, aufzufangen. Insbesondere im Vergleich zur Bezahlung von Überstunden regulär Beschäftigter kann der Einsatz von Minijobs Betriebskostenvorteile bringen. Arbeitsrechtlich sind Beschäftigte im Minijob dem Grunde nach ähnlich geschützt wie sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Das Teilzeit- und Befristungsgesetz sieht auch für diese Beschäftigungsform ein Diskriminierungsverbot vor. Allerdings werden tarif- und arbeitsrechtliche Ansprüche wie z. B. Urlaubsgeld und Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall bei geringfügiger Beschäftigung teilweise unterlaufen. Nach einer repräsentativen Umfrage erhalten 79 % der Frauen in geringfügiger Beschäftigung kein Urlaubsgeld und 53 % keine Lohnfortzahlung im Krankheitsfall (11 % sind sich darüber nicht sicher) (BMFSFJ 2012b: 59; Pimminger 2015: 32).

Durch die öffentliche Förderung der geringfügigen Beschäftigung hat sich in Deutschland ein großer Markt für kleine Beschäftigungsverhältnisse mit schlechten Aufstiegsmöglichkeiten entwickelt, häufig mit vereinbarten wöchentlichen Arbeitszeiten von um die zehn Stunden. Aus der Perspektive der Geschlechtergleichstellung im Lebensverlauf ist die Sonderstellung dieser Minijobs problematisch. Sie entfaltet nicht die gewünschte Brükkenfunktion, sondern schafft vor allem für verheiratete Mütter eine hohe Barriere, nach familienbedingten Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit wieder eine eigenständig existenzsichernde Beschäftigung zu erreichen (BMFSFJ 2012b). Die Möglichkeit, mit einer geringfügig entlohnten Beschäftigung wieder in den Arbeitsmarkt einzusteigen, erscheint wegen der geringen Arbeitszeit und der Steuer- und Beitragsvorteile für viele Haushalte zwar auf den ersten Blick attraktiv. Im Ergebnis entstehen jedoch rasch starke Klebeeffekte, sodass viele Mütter nach der Entscheidung für einen Minijob auf Dauer in eine berufliche Sackgasse geraten. Eine Ausweitung der Wochenarbeitszeit auf um die 20 Stunden, wie sie sich viele Minijobberinnen später wünschen, rechnet sich für Eheleute und Eingetragene Lebenspartner und Lebenspartnerinnen häufig nicht. Wenn eine Erhöhung der Arbeitszeit zur vollen Sozialversicherungspflicht führt, bleibt der Zuwachs beim Nettoeinkommen im Verhältnis zu den mehr geleisteten Arbeitsstunden oft gering. Der eigene Krankenversicherungsbeitrag hat dabei den Charakter einer zusätzlichen finanziellen Belastung; denn solange im Minijob eine Mitversicherung über den Partner oder die Partnerin gewährleistet ist, verändert sich der Versicherungsschutz für den Haushalt trotz der Beitragszahlung infolge der Sozialversicherungspflicht nicht.

Dass sich geringfügige Beschäftigung im Lebensverlauf verheirateter Frauen häufig verfestigt, hat aber nicht nur finanzielle Gründe, sondern liegt auch an der Art der Tätigkeiten, die diesen Frauen als Minijobs angeboten werden. Viele Frauen können als geringfügig Beschäftigte nur Tätigkeiten nachgehen, die abseits ihrer eigentlichen beruflichen Qualifikation liegen. Damit verbunden ist das Risiko der Dequalifizierung; die Chancen, in den alten Beruf zurückzukehren und eine reguläre Beschäftigung aufzunehmen, sinken mit zunehmender Dauer der Beschäftigung im Minijob. Diese Hürden sind noch höher, wenn Frauen mit ihrem Minijob in ein durch irreguläre Beschäftigung geprägtes Arbeitsumfeld geraten (siehe C.VII).

Minijobs hemmen somit insbesondere Frauen, die ihre Erwerbstätigkeit für die Familie vorübergehend unterbrechen, auf Dauer in ihrer beruflichen Karriere und erschweren die oft gewünschte Rückkehr in den Arbeitsmarkt über eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Teilzeit. Sie tragen im Ergebnis dazu bei, dass viele Frauen in die über den weiteren Lebensverlauf riskante Position der Zweitverdienerin in der Ehe rücken. Darum empfiehlt die Sachverständigenkommission mit Nachdruck, die derzeitige Minijobpolitik zu überprüfen und die bestehende staatliche Förderung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse deutlich zurückzufahren.

a. Besteuerung von Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung

Als ersten Schritt, um die Sonderbehandlung von Minijobs zu reduzieren, empfiehlt die Sachverständigenkommission, Einkommen aus geringfügig entlohnter und aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung steuerlich grundsätzlich gleich zu behandeln.

Im Fall geringfügig entlohnter Beschäftigung würde danach die bisherige pauschale Versteuerung durch den Arbeitgeber in Höhe von 2 % des Einkommens beseitigt und dafür das Minijob-Einkommen bei der Einkommensteuer mit veranlagt. Für Ledige, die ausschließlich ein Einkommen aus geringfügig entlohnter Beschäftigung erzielen, ergäben sich daraus praktisch keine Veränderung gegenüber dem Status quo, weil das Jahreseinkommen im Minijob unterhalb des Grundfreibetrags bei der Einkommensteuer liegt. Somit veränderten sich die Bedingungen etwa für Alleinerziehende oder Studierende kaum. Ebenfalls unberührt blieben die Verhältnisse für solche Ehen und Eingetragenen Lebenspartnerschaften, deren gemeinsam veranlagtes Einkommen einschließlich des Einkommens aus geringfügiger Beschäftigung niedriger ist als der doppelte Grundfreibetrag. So blieben beispielsweise Rentnerhaushalte, die durch einen Minijob Zusatzeinkünfte erwirtschaften, in vielen Fällen weiterhin steuerfrei.

Die Reform hat hingegen Folgen für Haushalte, die schon einkommensteuerpflichtiges Einkommen erzielen oder die in Folge der Hinzurechnung des Minijob-Einkommens zu ihrem übrigen Einkommen einkommensteuerpflichtig würden. Damit würde es zum einen unattraktiver, zusätzlich zu einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung einen geringfügigen Nebenjob auszuüben – ein Tätigkeitsmuster, das derzeit bei Männern häufiger vorkommt als bei Frauen. Für diese Gruppe entstünde somit ein Anreiz, die Zeit, die mit Erwerbsarbeit verbracht wird, zu verringern. Zum anderen baute die Maßnahme die hohe steuerliche Grenzbelastung ab, die sich ergibt, wenn eine Partnerin oder ein Partner von einer ausschließlich geringfügig entlohnten Beschäftigung auf eine reguläre sozialversicherungspflichtige Stelle mit mehr als 450 Euro Monatseinkommen wechselt. Dies schwächte die Klebeeffekte von Minijobs ab, die nach den vorhandenen empirischen Befunden derzeit vor allem bei verheirateten Frauen wirken (BMFSFJ 2012b). Beide Effekte könnten helfen, dass gemeinsam veranlagende Paare die Erwerbsarbeit gleichmäßiger als bisher untereinander aufteilen.

b. Einführung einer Sozialversicherungspflicht für geringfügige Beschäftigung

In einem zweiten Schritt empfiehlt die Sachverständigenkommission, die Sonderstellung von Minijobs oberhalb einer niedrig anzusetzenden Bagatelleinkommensgrenze (wie z. B. von Bosch/Weinkopf 2017 vorgeschlagen) auch im Hinblick auf die Sozialversicherungspflicht aufzugeben. Die Sozialversicherungspflicht soll sich dabei auf alle Zweige der Sozialversicherung erstrecken. In der Konsequenz müssten auch die sogenannten Midijobs im Einkommensbereich zwischen 450 Euro und 850 Euro wegfallen (bei diesen steigen aktuell die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung beginnend bei 4 % allmählich bis auf das reguläre Niveau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung von gut 20 % an). Eine solche gleitende Zunahme der Arbeitnehmerbeiträge ist aus Sicht der Sachverständigenkommission nicht zu empfehlen. Zwar stärkt die verringerte Abgabenbelastung die Anreize, überhaupt eine gering entlohnte Beschäftigung aufzunehmen. Jedoch entstehen im Bereich der Gleitzone hohe Grenzbelastungen auf zusätzlich erzieltes Einkommen, weil der steigende Beitragssatz nicht allein auf das Zusatzeinkommen, sondern auf das gesamte Einkommen angewendet wird. Dies behindert eine Ausweitung der Arbeitszeit. Wie relevant dieser Fehlanreiz ist, zeigt sich daran, dass die Möglichkeit des Midijobs in der Praxis so gut wie nicht genutzt wird.

Auszunehmen wären lediglich geringfügige Beschäftigungsverhältnisse von besonderer gesellschaftlicher Bedeutung wie etwa Tätigkeiten im Ehrenamt und karitatives Engagement.

Bei der vorgeschlagenen Reform müssen Beschäftigte und Arbeitgeber auch bei geringfügigem Beschäftigungsumfang und geringfügig entlohnten Tätigkeiten vom ersten Euro an paritätisch die vollen Beiträge zur gesetzlichen Renten- und Arbeitslosenversicherung zahlen. Hieraus entstehen zusätzliche Versicherungsansprüche, die in der Höhe beitragsbezogen sind. Darüber hinaus müssen bei nicht privat Krankenversicherten die regulären Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung abgeführt werden.

Um zu verhindern, dass über die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung ein voller Kranken- und Pflegeversicherungsschutz sehr günstig erworben werden kann, muss es hierbei allerdings eine Pflicht zur eigenen gesetzlichen Versicherung zu einem Mindestbeitrag geben. Ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigte müssten die Differenz zwischen den Beiträgen, die auf das erzielte Einkommen geleistet wurden, und dem Mindestbeitrag aus anderen Quellen aufbringen. Bei Hilfeempfängerinnen oder Hilfeempfängern würden die Beiträge durch einen steigenden Sozialtransfer aufgefangen.

Je niedriger bei einer solchen Reform die Bagatellgrenze angesetzt wird, desto mehr ebnen sich die Unterschiede zwischen geringfügiger und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, die heute für die Entscheidungen im Lebensverlauf von Paaren relevant sind, ein und umso mehr verbessern sich die Chancen von Frauen auf eine von ihrem Partner bzw. ihrer Partnerin unabhängige Existenzsicherung durch Erwerbstätigkeit. Die Sachverständigenkommission empfiehlt für diesen zweiten Schritt zum Abbau der öffentlichen Förderung von Minijobs, die Bagatellgrenze für geringfügige Beschäftigung allmählich abzusenken, beginnend beim aktuellen Ausgangswert von 450 Euro, um Härten im Übergangsprozess abzumildern.

4. Güterstandsrecht in Ehe und Eingetragener Lebenspartnerschaft

Im Jahre 1957 machte das Gleichberechtigungsgesetz einen großen Schritt in Richtung der Gleichberechtigung in der Ehe: Damals wurde die bis dahin bestehende eheliche Verwaltungs- und Nutznießungsgemeinschaft mit ausschließlichem Verwaltungs- und Nutzungsrecht des Ehemannes durch den gesetzlichen Güterstand der „Zugewinngemeinschaft“ abgelöst (Meder 2012; Berghahn 2011: 15). Seit 2005 gilt auch für die Eingetragene Lebenspartnerschaft nach dem Lebenspartnerschaftsgesetz die Zugewinngemeinschaft als gesetzlicher Güterstand (§ 6 LPartG). Im Jahre 2011 schlug der Erste Gleichstellungsbericht hingegen vor, den „[gesetzlichen] Güterstand der Zugewinngemeinschaft durch das in Europa vorherrschende Modell der Errungenschaftsgemeinschaft [zu ersetzen].“ (Bundesregierung 2011: 240).

Die diesbezüglichen Überlegungen aus dem Ersten Gleichstellungsbericht erscheinen nach wie vor aktuell. Die emanzipatorischen Hoffnungen und Vorstellungen, die ursprünglich mit der Zugewinngemeinschaft verbunden waren, haben sich nur teilweise verwirklicht. Angesichts der Individualisierung von Lebensverläufen bedarf es heute für die Ehe und die Eingetragene Lebenspartnerschaft eines Modells, das über wechselhafte Lebenswege und unterschiedliche Arbeitsteilungsmodelle hinweg die gemeinsame Verantwortlichkeit der Partnerinnen und Partner fördert und so partnerschaftliche Entscheidungen unterstützt. Immer mehr Paare sichern das Familieneinkommen der Familie mit im Lebensverlauf wechselnden Rollen, etwa als Ernährer oder Ernährerin, und dies mit schwankenden Anteilen (vgl. Klammer et al. 2010). Daher ist die Förderung partnerschaftlicher Vermögensentscheidungen in Ehe und Eingetragener Lebenspartnerschaft von besonderer Dringlichkeit. Diese Lebens-, Wirtschafts- und Verantwortungsgemeinschaften auf Lebenszeit (BVerfGE 81, 1; siehe § 1353 Abs. 1 BGB; §§ 1 und 2 LPartG) verlangen nach einem Güterrecht, das auch dann partnerschaftliche Entscheidungen befördert, wenn die ehelichen Rahmenbedingungen sich – geplant oder unverhofft – verändern. Denn verfassungsrechtliches Leitbild der Ehe ist das einer Lebensgemeinschaft als gleichberechtigter Partnerschaft (BVerfGE 103, 89; BVerfGE 105, 1).

Die Grundidee der gleichberechtigten Teilhabe, wirtschaftlichen Solidarität und wechselseitigen Verantwortung füreinander erfährt hohe Zustimmung in der Gesellschaft. Allerdings nehmen fast 90 % derer, die (meist überwiegend konfliktfrei) im gesetzlichen Güterstand der Zugewinngemeinschaft leben, fälschlicherweise an, dass alles, was während einer Ehe erworben wird, beiden gleichermaßen und gemeinsam gehöre (Wippermann 2013; BMFSFJ 2014a). Dies entspricht zwar einem verfassungsrechtlichen Leitbild der Ehe als „Gemeinschaft des Erwerbs und Verbrauchs“ (BVerfGE 133, 377). Es entspricht aber nicht dem gesetzlichen Regelfall des ehelichen Güterrechts in Deutschland. Der gesetzliche Güterstand der Zugewinngemeinschaft sieht zwar vor, dass beide – unabhängig davon, ob sie durch Erwerbsarbeit unmittelbar Einkommen erzielen oder durch Haus- und Sorgearbeit mittelbar dazu beitragen – ein Recht auf den gemeinsam erarbeiteten Zugewinn haben. Dieses Recht verwirklicht sich jedoch erst bei Scheidung oder Tod eines Ehegatten. Während der Ehe hingegen besteht Gütertrennung, d. h.: Nur derjenige Ehegatte oder diejenige Ehegattin, der oder die ein Gut erworben hat, kann darüber verfügen. Dasselbe gilt für die Eingetragene Lebenspartnerschaft.

Die Praxis hat gezeigt, dass die momentane Regelung zu Machtungleichgewichten in der Ehe und Eingetragenen Lebenspartnerschaft führen oder sie verstärken kann. Der Gesetzgeber sollte stattdessen ein Leitmodell vorsehen, das unabhängig von den wirtschaftlichen Verhältnissen eine partnerschaftliche Entscheidungsfindung unterstützt.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt in Bezug auf das Güterstandsrecht:

- Einführung des gesetzlichen Güterstands der Errungenschaftsgemeinschaft
- Informationspolitik betreffend: Umbenennung des Güterstands der Zugewinngemeinschaft; frühzeitige Vermittlung von Informationen über die Folgen von Ehe und Eingetragener Lebenspartnerschaft; Einbeziehung ehe- und familienrechtlicher Fragen in Programmen zur Förderung der finanziellen Allgemeinbildung von („financial literacy")
- Untersuchung der Praxis der Eheverträge und eine Beratungspflicht vor Vereinbarung einer Gütertrennung

Dem ehelichen Güterrecht kommen in einer konfliktfreien Partnerschaft keine Steuerungs- und Anreizwirkungen zu; dies zeigt sich auch in der verbreiteten Unkenntnis des eigenen Güterrechts in konfliktfreien Ehen und Eingetragenen Lebenspartnerschaften. Aufgabe des Ehegüterrechts ist es aber, partnerschaftliche Entscheidungen in Paarbeziehungen so zu unterstützen, dass sich wirtschaftliche und soziale Ungleichgewichte in Konfliktsituationen so wenig wie möglich auf die Entscheidungsfindung auswirken können.

a. Einführung der Errungenschaftsgemeinschaft als gesetzlichen Güterstand

Die Sachverständigenkommission empfiehlt, die Errungenschaftsgemeinschaft als gesetzlichen Güterstand – und nicht nur als Wahlgüterstand – einzuführen. Die Mehrheit der Menschen trifft bei Schließung der Ehe oder Eingetragenen Lebenspartnerschaft keine bewusste Entscheidung über einen Güterstand; die Einführung eines neuen Wahlgüterstands hätte deshalb in der Praxis keine Auswirkungen. Der Empfehlung der Sachverständigenkommission zufolge könnte die Gütertrennung mit Zugewinnausgleich neben Gütertrennung und Gütergemeinschaft durch Ehe- oder Lebenspartnerschaftsvertrag vereinbart, also gewählt werden.

Diese Empfehlung gründet in den praktischen Erfahrungen der vergangenen 60 Jahre mit der Zugewinngemeinschaft.

Ökonomische Eigenständigkeit während der Ehe oder Eingetragenen Lebenspartnerschaft

Die Juristinnen der Frauenbewegung wollten durch die Zugewinngemeinschaft größtmögliche Autonomie der Frau in der Ehe gewährleisten und insbesondere die ökonomische Eigenständigkeit verheirateter Frauen unterstützen (Welskop-Deffaa 2016; Helms 2010: 40ff.). Dieses Ziel muss heute nicht mehr gleichermaßen hervorgehoben werden. Denn heute ist es in der Regel möglich und gesellschaftlich akzeptiert, Familie mit beiderseitiger wirtschaftlicher Unabhängigkeit auch ohne Eheschließung zu leben. In einer Errungenschaftsgemeinschaft würde die ökonomische Eigenständigkeit nur unwesentlich eingeschränkt; denn die Sachverständigenkommission empfiehlt hierbei das Prinzip der konkurrierenden Verwaltung, das es beiden Ehegatten ermöglicht, grundsätzlich auch jeweils alleine über das Gesamtgut zu verfügen (so auch Dauner-Lieb 2013: 60).

Der wesentliche Unterschied zum geltenden Recht bestünde darin, dass „der Anspruch auf gleiche Teilhabe am gemeinsam Erwirtschafteten" (BVerfGE 105, 1) und damit die Anerkennung des Werts der Familien- und Sorgearbeit nicht erst nach Ende der Ehe verwirklicht würde; er schlüge sich sofort und bereits während der Ehe in Vermögenswerten nieder. Dies hat insbesondere Auswirkungen, wenn die vermögensmäßig schwächere Person in der Ehe oder Eingetragenen Lebenspartnerschaft einen Kredit aufnehmen möchte (z. B. um eine selbstständige berufliche Tätigkeit oder eine Fort- oder Weiterbildung zu beginnen). Nach geltendem Recht verfügt sie hierfür nicht über Sicherungsvermögen; in einer Errungenschaftsgemeinschaft hingegen könnte das hälftige Eigentum am gemeinsam erarbeiteten Zugewinn als Sicherungsgrundlage eines Kredits dienen.

Gläubiger (insbesondere Kreditgeber) verlangen zwar meist bereits heute die Unterschrift beider Eheleute beim Abschluss von Verträgen. Dadurch wird die Zugewinngemeinschaft faktisch konterkariert und eine Risikoverteilung praktiziert, wie sie der Errungenschaftsgemeinschaft entspricht. Für den Rechtsverkehr brächte ein verändertes Güterrecht deshalb auch keine gravierenden Veränderungen mit sich. Nach geltendem Recht ist jedoch die freiwillige aktive Mitwirkung des oder der jeweils anderen Ehegatten oder Ehegattin erforderlich. In einer Errungenschaftsgemeinschaft hätte hingegen jeder Ehegatte und jede Ehegattin ein Recht auf Mitwirkung des bzw. der anderen. Entsprechendes gilt für Eingetragene Lebenspartnerschaften.

Im Normalfall der konfliktfreien Ehe oder Eingetragenen Lebenspartnerschaft, in der Entscheidungen in partnerschaftlicher Weise gemeinsam getroffen werden, wird sich dieser Unterschied zwischen Zugewinn- und Er-

rungenschaftsgemeinschaft kaum auswirken. In einer Krise oder Konfliktsituation hingegen schafft die Zugewinngemeinschaft ungleiche Machtverhältnisse, die der Leitidee von Gemeinschaftlichkeit und der Gleichwertigkeit aller in der Partnerschaft geleisteten Beiträge entgegenlaufen. Auch ökonomische Studien zeigen: Die Frage, wer in einer Familie oder Paarbeziehung über wirtschaftliche Ressourcen, Eigentum, Einkommen und Entscheidungszuständigkeit verfügt, beeinflusst, wer über die Verwendung von Gütern entscheidet; Ressourcenpositionen beeinflussen die Verhandlungsmacht im Haushalt und in der Paarbeziehung (Beblo/Beninger 2013; Boll 2017; siehe B).

Sicherung des Zugewinnvermögens durch Eigentums- und Informationsrechte

Besonders stark wirkt sich die (Ver-)Handlungsmacht, die mit der Güterzuständigkeit verbunden ist, in Situationen der ehelichen Krise aus. Die Bereitschaft zur nachehelichen Solidarität ist gesellschaftlich ohnehin gering (BMFSFJ 2014a). Der Zugewinnausgleich verlagert die vermögensrechtliche Kompensation der während der Ehe oder Eingetragenen Lebenspartnerschaft geleisteten Beiträge damit auf einen Zeitpunkt am Ende der Beziehung, zu dem die Legitimität dieser Kompensation zum Teil nicht mehr verstanden und akzeptiert wird. Das geltende Recht bietet in dieser Situation zu viele Anreize und Möglichkeiten der Verzögerung und Umgehung.

Ein wichtiger Aspekt ist dabei der Stichtag für die Berechnung des Zugewinns. Der 2009 eingeführte Stichtag der Trennung hat zwar die Umgehungs- und Manipulationsmöglichkeiten des früheren Rechts deutlich eingedämmt. Er kann aber dennoch nicht verhindern, dass vor diesem Zeitpunkt Vermögen beiseitegeschafft und dem Zugewinnausgleich entzogen wird. Der geltende Zugewinnausgleich setzt damit auf ein Vertrauensprinzip, das während einer Trennung häufig nicht mehr funktioniert.

Vor der Trennung wird rechtlich aktuell nur ein äußerst unzureichendes Auskunftsrecht über den Stand des Zugewinns zugestanden; eine Auskunftspflicht über den Bestand von Konten, die vor dem Stichtag des Zugewinnausgleichs aufgelöst wurden, wird z. B. nicht anerkannt (BGH, Urteil vom 25.6.1976, Az. IV ZR 125/75). Eine Errungenschaftsgemeinschaft müsste ausdrücklich mit einem umfassenden Informations- und Auskunftsrecht ausgestattet werden.

Zur Praktikabilität der Errungenschaftsgemeinschaft

In der EU ist die Errungenschaftsgemeinschaft in 18 Ländern gesetzlicher Güterstand. Dies ist ein Indiz dafür, dass es sich bei der Errungenschaftsgemeinschaft um ein praktikables Modell handelt (siehe auch zu den Prinzipien für ein europäisches Ehegüterrecht Boele-Woelki/Martiny 2014; rechtsvergleichender Überblick: Rotino 2017).

Wie notwendig und praktikabel ein Güterstand der Errungenschaftsgemeinschaft wäre, zeigt auch die Rechtsprechung zum sogenannten Nebengüterrecht. Bei der Abwicklung gemeinsamer Konten, gemeinsamen Eigentums an Immobilien und Kraftfahrzeugen sowie unternehmerischer Kooperations- und ähnlicher Verträge zwischen Ehegatten und zwischen Eingetragenen Lebenspartnerinnen oder Lebenspartnern hat die Rechtsprechung bereits Regeln zur Sicherung und Auseinandersetzung des Vermögens entwickelt, die weitgehend dem Grundgedanken einer Errungenschaftsgemeinschaft entsprechen. An diese Regeln könnte die gesetzliche Neuerung anknüpfen. Ein gesetzlicher Güterstand vermiede die Komplexitäten des bestehenden Nebengüterrechts, denn dieses ist durch Schwächen geprägt, die typisch sind für das Richterrecht: vergleichsweise unzulängliche Systematik; wenig Transparenz; (wegen großer richterlicher Ermessensspielräume) ein hohes Maß an Rechtsunsicherheit.

Die Errungenschaftsgemeinschaft wäre auch in der Lage, den Rechtsverkehr vor Vermögensverschiebungen innerhalb der Ehe oder Eingetragenen Lebenspartnerschaft besser zu schützen. Kreditgeber und wirtschaftliche Akteure sind zwar schon heute in der Lage, durch die Mithaftung des anderen Partners oder der anderen Partnerin eine Situation ähnlich der Errungenschaftsgemeinschaft herzustellen. Andere Gläubiger und Gläubigerinnen wie z. B. unterhaltsberechtigte Kinder aus früheren Ehen sind hierzu jedoch nicht in der Lage. Die Errungenschaftsgemeinschaft könnte auch hier größere wirtschaftliche Gerechtigkeit bringen.

Die Einführung des Güterstands der Errungenschaftsgemeinschaft erfordert eine Reihe von Folgeentscheidungen, insbesondere zur Frage, welche Güter dem Zugewinn zuzurechnen sind (vgl. Meder 2012). Die Sachverständigenkommission empfiehlt deshalb eine vorbereitende rechts- und sozialwissenschaftliche Untersuchung.

b. Transparenz über güterstandsrechtliche und andere Regelungen in Ehe und Eingetragener Lebenspartnerschaft

In jedem Fall bedarf es einer Änderung der Bezeichnung des (hier als Wahlgüterstand empfohlenen) Güterstands der Zugewinngemeinschaft. Denn diese Bezeichnung erzeugt die falsche Assoziation, dass während der Ehe Gütergemeinschaft bestünde. Um Orientierungssicherheit zu schaffen, empfiehlt die Sachverständigenkommission die Umbenennung des Güterstands der „Zugewinngemeinschaft" in „Gütertrennung mit Ausgleich des Zugewinns" (siehe Gesetzentwurf Bundesregierung 1952).

Darüber hinaus sollten die Parteien in angemessener Zeit vor dem Eingehen einer Ehe oder Eingetragenen Lebenspartnerschaft darüber informiert werden, welche rechtlichen Veränderungen dies für sie mit sich bringt. Vorbilder für eine solche verpflichtende (schriftliche) Information mit den zentralen Vertragselementen könnten Informationspflichten aus dem Verbraucherschutz sein.

Die Sachverständigenkommission tritt für eine allgemeine Verbesserung der finanziellen Allgemeinbildung („financial literacy") ein – am besten bereits in Schule und Ausbildung. Dazu gehört, dass Menschen über die vermögensrechtlichen Folgen einer Ehe oder Eingetragenen Lebenspartnerschaft Bescheid wissen.

c. Die Praxis der Eheverträge und Lebenspartnerschaftsverträge

Besondere Probleme können Verträge, in denen Gütertrennung vereinbart wird, aufwerfen (BGHZ 158, 81ff.; BVerfGE 103, 89ff.). Ein solcher Ehe- oder Lebenspartnerschaftsvertrag kann diejenige Partnerin oder denjenigen Partner, der oder die über geringeres Vermögen und geringere Einkünfte verfügt, aber keine finanziellen Beiträge zur Ehe oder Lebenspartnerschaft leistet, vermögensrechtlich ganz erheblich schwächen (Meder 2012: 152ff.). Es wäre empirisch von großem Interesse, wenn genauer untersucht würde, in welcher Zahl, mit welchen Motiven und in welchen Konstellationen solche Verträge geschlossen werden. Denn „der Staat hat […] der Freiheit der Ehegatten, mit Hilfe von Verträgen die ehelichen Beziehungen und wechselseitigen Rechte und Pflichten zu gestalten, dort Grenzen zu setzen, wo der Vertrag nicht Ausdruck und Ergebnis gleichberechtigter Lebenspartnerschaft ist, sondern eine auf ungleichen Verhandlungspositionen basierende einseitige Dominanz eines Ehepartners widerspiegelt" (BVerfGE 103, 89).

Die notarielle Information ermöglicht keine hinreichende Einschätzung der Risiken für die jeweils schwächere Seite. Deshalb sollte der Gesetzgeber bei Ehe- und Lebenspartnerschaftsverträgen eine vorherige Information und Beratung für beide Seiten einführen.

X. Rente und Alterssicherung: Bilanz des Lebenslaufs

Auch im Alter benötigen Frauen und Männer für ihre Verwirklichungschancen eine eigenständige Existenzsicherung. Diese sollte über die Rente bzw. die Alterssicherung gewährleistet werden. Der vorliegende Abschnitt beschäftigt sich mit den gleichstellungspolitischen Folgen der unterschiedlichen Erwerbs- und Lebensverläufe von Frauen und Männern für die Nacherwerbsphase, d. h. für das Rentenalter. Für die gleichstellungspolitische Bewertung spielen dabei sowohl die Höhe der Renten oder Pensionen eine Rolle als auch die Frage, ob Männer und Frauen eigenständige oder abgeleitete Ansprüche auf Alterssicherung haben, die unter bestimmten Umständen wieder verloren werden können.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt in Bezug auf Rente und Alterssicherung:

- Einführung einer durchgängigen Rentenversicherungspflicht
- Verbesserung der Anrechnung von Pflegezeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung
- Verlagerung von der abgeleiteten hin zur eigenständigen Sicherung, insbesondere Einführung eines Anwartschaftssplittings bei Ehepartnerinnen und Ehepartnern sowie Eingetragenen Lebenspartnerinnen und Lebenspartnern als Regelmodell
- nachsorgender sozialer Ausgleich bei niedrigen Rentenansprüchen
- Verbesserung des Zugangs von Frauen zur betrieblichen und privaten Alterssicherung

Vorbemerkung

Wie in Kapitel B aufgezeigt, beziehen Frauen in Deutschland trotz gewisser Angleichungsprozesse in den letzten Jahren immer noch deutlich geringere Renten als Männer. In der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), die sich als einziges Sozialleistungssystem explizit an einer Lebensverlaufsperspektive orientiert, bezogen Rentnerinnen Ende 2015 im Durchschnitt in den alten Bundesländern um 46 %, in den neuen Bundesländern um 22 % niedrigere eigenständige Versichertenrenten als Rentner (Deutsche Rentenversicherung Bund 2016a: 35–36, bezogen auf den Rentenbestand, also alle Rentnerinnen und Rentner des Bezugszeitpunkts; berücksichtigt wurden Renten aufgrund von Alter oder verminderter Erwerbsfähigkeit). Noch größer fällt der sogenannte Gender Pension Gap aus, wenn alle eigenständigen Alterssicherungseinkommen über die verschiedenen Säulen der Alterssicherung hinweg betrachtet werden. Der Gender Pension Gap, wie er vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) ursprünglich entwickelt wurde, bezieht sich auf die eigenständigen Alterssicherungs*einkommen* von Frauen und Männern (vgl. BMFSFJ 2011). Aus Gründen der Vergleichbarkeit in der Sozialberichterstattung wurde er indessen auf die Lücke zwischen eigenständigen Alterssicherungs*leistungen* umgestellt. Diese Definition wird auch hier verwendet. Bezogen darauf, weist der aktuelle Alterssicherungsbericht von 2016 (BMAS 2016) für 2015 eine Lücke in den eigenständigen Alterssicherungsleistungen von 53 % aus, d. h.: Frauen erhielten 2015 im Durchschnitt um 53 % niedrigere eigene Alterssicherungsleistungen als Männer. Dabei lag der Unterschied in Westdeutschland mit 58 % deutlich höher als in Ostdeutschland mit 28 % (ebd.).

Die geringere Höhe der Frauenrenten ist multifaktoriell bedingt. Angesichts der Rentenformel in der GRV haben vor allem folgende Faktoren Einfluss auf die niedrigeren gesetzlichen Renten von Frauen: deren über den Lebensverlauf geringere Erwerbsbeteiligung; das höhere Ausmaß an sorgebedingten Erwerbsunterbrechungen von Frauen; das – ebenfalls vor allem sorgebedingt – höhere Ausmaß von Teilzeitarbeit bei Frauen; unterschiedliche Stundenlöhne von Frauen und Männern. In der Kombination führen diese Faktoren dazu, dass Frauen im Vergleich zu Männern sowohl eine niedrigere Zahl an Versicherungsjahren (Zeitfaktor) als auch weniger Entgeltpunkte, d. h. geringere Ansprüche pro Versicherungsjahr (Entgeltfaktor) erreichen. Tabelle 1 (Seite 189) verdeutlicht dies für diejenigen, die 2015 in Rente gegangen sind:

Tabelle 1

Durchschnittliche Rentenzahlbeträge, Versicherungsjahre und Entgeltpunkte von Männern und Frauen in der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenzugang, Altersrenten am 31.12.2015)

Gebiet	Durchschnittlicher Rentenzahlbetrag pro Monat in Euro		Durchschnittliche Versicherungszeit in Jahren*		Durchschnittliche Entgeltpunkte pro Versicherungsjahr	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
West	1.014	583	41,4	30,1	1,02	0,73
Ost	973	860	44,4	43,8	0,92	0,82

Quelle: Auswertungen der Statistik der Deutschen Rentenversicherung (Juli 2016), vgl. Deutsche Rentenversicherung Bund (2016a)

* Beitragszeiten und beitragsfreie Zeiten bei Rentenberechnung nach Sozialgesetzbuch (SGB) VI

Zu den unterschiedlich hohen Rentenansprüchen von Frauen und Männern in der GRV – als bedeutsamstem Alterssicherungssystem der ersten Säule – kommen Geschlechterunterschiede beim Zugang zu Einkommen aus betrieblichen Alterssicherungssystemen (zweite Säule) und aus der privaten Vorsorge (dritte Säule) hinzu.

Die Zahl derjenigen, die Ansprüche aus der betrieblichen Altersversorgung aufbauen, ist gestiegen: Der Anteil der 25- bis 65-jährigen Beschäftigten, die aktuell eine Anwartschaft auf eine betriebliche Zusatzversorgung aufbauen, liegt für Männer wie für Frauen bei über 50 %. Diese Steigerung geht allerdings auf Ansprüche zurück, die Beschäftigte durch Entgeltumwandlung (die sogenannte Eichel-Förderung) selbst aufbauen (zu 28 %) oder die vom Arbeitgeber und von den Beschäftigten gemeinsam finanziert werden (zu 44 %) (Zahlen bezogen auf die Finanzierungsform der betrieblichen Alterssicherungssysteme 2011, BMAS 2012). Über den Stand und die voraussichtliche Entwicklung der Anwartschaftshöhe nach Geschlecht geben die Zahlen keine detaillierte

Auskunft. Es gibt aber Hinweise, dass die betriebliche Alterssicherung die Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern im Alter in Deutschland seit jeher verstärkt. Denn sie knüpft noch stärker als die Renten der GRV an die Dauer der Erwerbsarbeit und die Höhe des erzielten Einkommens an; zudem ist ihr Vorkommen auf männerdominierte Branchen und größere Betriebe, in denen Frauen unterrepräsentiert sind, konzentriert. Statistiken zeigen regelmäßig, dass ein wesentlich geringerer Anteil von Frauen als von Männern Ansprüche auf eine betriebliche Rente hat; zudem bleibt die Höhe der an Frauen gezahlten Betriebsrenten deutlich hinter den an Männer gezahlten Renten zurück (ausführlich Bundesregierung 2011).

Die staatliche Förderung privater Vorsorge durch die sogenannte Riester-Rente trägt in gewissem Maße der Tatsache Rechnung, dass Niedrigeinkommensbeziehern und Niedrigeinkommensbezieherinnen sowie Müttern die ökonomischen Möglichkeiten für private Vorsorge fehlen: Beide Gruppen werden in Relation zu ihrem zu leistenden Eigenanteil überdurchschnittlich durch die staatlichen Zulagen gefördert. Im Jahre 2014 waren von den fast 14,8 Millionen Empfängerinnen und Empfängern von Zulagen für Riester-Verträge 64 % Frauen (eigene Berechnungen nach Bundesregierung 2016f: 15; für frühere Zahlen siehe Deutsche Rentenversicherung Bund 2016a: 76). Bis 2016 stieg die Zahl der abgeschlossenen Riester-Verträge auf rund 16,7 Millionen. Damit hat etwa die Hälfte der Förderberechtigten einen entsprechenden Vertrag abgeschlossen, von denen allerdings etwa ein Fünftel ruht (Bundesregierung 2016f, Zahlen der BaFin). Die seit 2006 gesetzlich vorgegebenen Unisex-Tarife[60] bei den Riester-Verträgen können sicherstellen, dass Frauen im Rahmen der politisch gewollten Verlagerung von der GRV auf die betriebliche und private Vorsorge nicht zusätzliche Einbußen aufgrund ihrer statistisch längeren Lebenserwartung und Rentenbezugsdauer in Kauf nehmen müssen. Durch den deutlich höheren Anteil von Frauen mit Kinderzulagen sind bei ihnen die durchschnittlichen Gesamtzulagen höher als bei Männern, ihre Verträge werden also vergleichsweise stärker gefördert. Diese „Begünstigung“ im Rahmen der staatlichen Förderung privater Vorsorge als dritter Säule der Alterssicherung ist allerdings vor dem Hintergrund des geringeren Zugangs zu Betriebsrenten als zweiter Säule zu sehen. Frauen sind durch die beschlossene Absenkung des Rentenniveaus in der GRV seit 2001 und die politisch gewollte Verschiebung von der ersten Säule zur zweiten und dritten insgesamt überproportional negativ betroffen; Elemente des sozialen Ausgleichs, z. B. für Kindererziehung und Pflege, sind fast ausschließlich in der ersten Säule zu finden.

Niedrige eigenständige Altersrenten lassen zunächst (wie niedrige Erwerbseinkommen auch) keinen direkten Rückschluss auf Bedürftigkeit oder Armut der Person zu. Denn zum einen ist Armut auf Haushaltsebene zu messen; zum anderen stehen alleinlebenden Frauen, wenn sie verwitwet sind, häufig noch Hinterbliebenenrenten zur Verfügung, sodass teilweise mehrere Renten kumulieren. Dennoch sind Frauen im Alter deutlich häufiger als Männer von Bedürftigkeit betroffen. Dies zeigt sich daran, dass sie seit Einführung der bedarfsgeprüften Grundsicherung im Alter (nach SGB XII) durchgängig stärker auf Grundsicherungsleistungen angewiesen sind. Allerdings haben sich die Grundsicherungsquoten von Frauen und Männern aufgrund der steigenden Grundsicherungsbedürftigkeit von Männern in den letzten Jahren angenähert: Im März 2015 erhielten 3,3 % der Frauen gegenüber 2,8 % der Männer ab 65 Jahren Grundsicherungsleistungen (Zahlen der Grundsicherungsstatistik, vgl. Destatis 2015b).

Mit der Ausdifferenzierung der Lebensformen, Familien- und Erwerbsverläufe geht auch eine Ausdifferenzierung der Situation von Frauen und Männern im Alter einher. Nicht immer verläuft die Linie zwischen im Alter gut abgesicherten Personen und solchen mit prekären Alterseinkommen entlang der Kategorie „Geschlecht“. Unter dem Vorzeichen ansonsten gleichbleibender institutioneller Rahmenbedingungen lassen sich dennoch einige übergreifende Entwicklungstrends identifizieren, die sich teils positiv, teils negativ auf die Alterssicherungsansprüche zukünftiger Rentnerinnen auswirken dürften (siehe Tabelle 2, S. 191).

---

[60] Vgl. Art. 4 und 5 Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen; Art. 5 Abs. 2 wurde durch EuGH 1.3.2011 – C-236/09 (Test-Achats) für unwirksam erklärt.

Tabelle 2

Allgemeine Entwicklungstrends und ihre voraussichtliche Auswirkung auf die Alterssicherungsansprüche von Frauen

Negativ	Positiv
Trend zu kürzeren Arbeitszeiten	bessere Ausbildung
hoher Frauenanteil bei Minijobs	kürzere Erwerbsunterbrechungen
niedrige Löhne in frauendominierten Branchen	verbesserte Anrechnung von Kindererziehungszeiten (und Pflegezeiten) in der GRV
sinkendes Rentenniveau	späterer Renteneintritt
weniger betriebliche Alterssicherung in frauendominierten Branchen	verbesserte Arbeitsmarktlage
Versorgung durch (Ehe-/Lebens-)Partner oder Partnerin wird unsicherer	Förderung von Müttern durch die Riester-Rente
	Einführung des gesetzlichen Mindestlohns / Aufwertung weiblich konnotierter Tätigkeiten / Entgeltgleichheit (Equal Pay)

Quelle: Zusammenstellung in Anlehnung an Loose (2016)

Projektionen zur zukünftigen Entwicklung weisen insgesamt darauf hin, dass sich die Entwicklung der vergangenen Jahre fortsetzen und der Gender Pension Gap sich weiter verringern dürfte. Überwiegend beruht dies erstens auf den in der Tabelle benannten positiven Entwicklungstrends bei Frauen – vor allem auf deren stärkerer Erwerbsintegration (insbesondere in Westdeutschland, während ihre Erwerbsintegration in Ostdeutschland bereits auf höherem Niveau liegt, für Zahlen siehe B.II.1); zweitens sind zunehmend Verbesserungen bei der Anrechnung von Sorgezeiten, insbesondere bei der Anrechnung von Zeiten für Kindererziehung, wirksam. Daneben verringert sich die geschlechtsbezogene Rentenlücke auch aufgrund einer Verschlechterung bei den Rentenansprüchen von Männern, die zunehmend (ebenfalls) von diskontinuierlichen Erwerbsbiografien und niedrigen Einkommen betroffen sind. So kamen Männer, die 2004 in Rente gingen, pro Jahr anrechenbarer rentenrechtlicher Zeiten noch auf 1,06 Entgeltpunkte (Frauen: 0,79), während es zehn Jahre später nur noch 0,99 Entgeltpunkte (Frauen: 0,77) waren (Rentenversicherungsberichte BMAS 2005, 2015). Dabei wird die Kategorie „Geschlecht“ von anderen Ungleichheitsdimensionen überlagert. Besonders betroffen sind Migrantinnen und Migranten, die häufig keine armutsvermeidenden Rentenansprüche aufbauen können (Brettschneider/Klammer 2016); während Männer mit Migrationshintergrund deutlich niedrigere Renten als Männer ohne Migrationshintergrund beziehen, besteht zwischen Frauen mit und ohne Migrationshintergrund kein so deutlicher Unterschied (Frick et al. 2009: 132f.).

Der Erste Gleichstellungsbericht arbeitete bereits die gleichstellungspolitische Bedeutung der Stärkung der ersten Säule der Alterssicherung heraus und sprach eine Reihe von Handlungsempfehlungen aus (Bundesregierung 2011: 201ff.). Trotz des 2014 in Kraft getretenen Rentenversicherungs-Leistungsverbesserungsgesetzes, des sogenannten Rentenpakets, sind diese Empfehlungen zum großen Teil nach wie vor sachgerecht. Daher werden sie nachfolgend aufgegriffen und teilweise neu akzentuiert. Ergänzt werden die vorliegenden Handlungsempfehlungen durch die vertiefte Betrachtung der Alterssicherung selbstständiger Frauen und Männer in Abschnitt C.III.2.

1. Prävention vor Nachsorge

Für die geringen Rentenanwartschaften von Frauen ist ein Zusammenwirken unterschiedlicher Ursachenkomplexe verantwortlich. Mütterrenten sind deshalb allein kaum geeignet, die entstehenden Einkommenseinbußen im Alter zu kompensieren (Möhring 2014). Wie die Ursachenanalyse gezeigt hat, muss das Ziel, eine existenzsichernde Altersvorsorge beider Geschlechter zu ermöglichen, zuvorderst auf dem Arbeitsmarkt bzw. während der Erwerbsphase verfolgt werden. Insofern kommen gleichstellungspolitischen Forderungen, die sich auf die geschlechtergerechte Entlohnung (siehe C.I.2), auf Mindestlöhne, auf den Ausbau langer Teilzeit/kurzer Vollzeit (siehe C.I.1, C.V.3), auf die Abschaffung von Steuer- und Beitragsprivilegien bei Minijobs (siehe C.IX.3) oder auf die Erleichterung des Wiedereinstiegs nach Sorgearbeitsphasen (siehe C.VIII) beziehen, auch eine zentrale Bedeutung für die Verbesserung der Altersvorsorgefähigkeit von Frauen und für den Abbau des Gender Pension Gap zu.

Für das Ziel, Männern wie Frauen den Aufbau armutsvermeidender eigenständiger Rentenansprüche zu ermöglichen, sollte die GRV als zentrale Säule der deutschen Alterssicherung gestärkt und zu einer universellen Versicherung mit Mindestsicherungsziel ausgebaut werden. Zukünftig sollten also alle Bürgerinnen und Bürger auf alle Einkommen Beiträge in die GRV einzahlen. Dies schließt z. B. die bisher nicht versicherungspflichtigen Selbstständigen ein, deren Alterssicherung gegenwärtig oft lückenhaft ist und die vermehrt von Altersarmut betroffen und auf Grundsicherung im Alter angewiesen sind (vgl. Brettschneider/Klammer 2016). Insofern wird auch dem Wandel der Arbeitswelt durch Digitalisierung entsprochen, die bereits jetzt zur Folge hat, dass sich abhängige und selbstständige Beschäftigung zunehmend verflechten sowie neue Formen selbstständiger Arbeit entstehen (siehe D.I; siehe auch ausführlich Riedel/Welskop-Deffaa 2016). Selbstständige Tätigkeiten stellen für beide Geschlechter zunehmend nur eine Episode im (Erwerbs-)Lebensverlauf dar. Dabei geben Frauen häufiger als Männer bereits vor der Vollendung des 44. Lebensjahres die Selbständigkeit wieder auf, überwiegend wechseln sie in abhängige Beschäftigung, familienbedingte Erwerbsunterbrechungen oder Arbeitslosigkeit (Suprinovič et al. 2016: 37f.). Eine durchgängige Versicherungspflicht kann – unabhängig vom Geschlecht – dazu beitragen, nicht nachhaltige Erwerbsverhältnisse aufzudecken und Defizite beim Aufbau armutsvermeidender Alterssicherungsansprüche dort zu identifizieren, wo sie entstehen. Dabei ist gegebenenfalls zu klären, ob und wie Selbstständige in der Gründungsphase bei der Aufbringung der Alterssicherungsbeiträge unterstützt werden können.

Vieles spricht dafür, die Vorleistungsbezogenheit der GRV grundsätzlich beizubehalten. Dem Mindestsicherungsziel der eigenständigen Existenzsicherung im Alter entspricht deshalb eine Mindestbeitragspflicht während der gesamten Erwerbsfähigkeitsphase. Jede bezahlte Arbeitsstunde sollte daher sozialversicherungspflichtig sein. Diejenigen Sozialleistungssysteme, die heute die Risiken des Einkommensausfalls wegen Arbeitslosigkeit, Krankheit, Ausbildung, Kindererziehung oder Pflege absichern, sollten gegebenenfalls auch den Mindestbeitrag tragen. Niedrige (Stunden-)Löhne müssten durch die Einführung einer Mindestbemessungsgrundlage für Rentenbeiträge auf Arbeitsentgelt (Steffen 2014) kompensiert werden (siehe ausführlich Brettschneider/Klammer 2016). Diese Empfehlungen der Sachverständigenkommission basieren auf der Auffassung, dass Altersvorsorge eine kontinuierlich über den Lebensverlauf zu leistende (und gegebenenfalls zu unterstützende) individuelle und gesellschaftliche Aufgabe darstellt. Zudem liegt ihr die Überlegung zugrunde, dass eine durchgängige Versicherungspflicht bei angemessener Honorierung gesellschaftlich wichtiger Tätigkeiten wie insbesondere Sorgearbeit dazu beitragen kann, die Legitimitätsprobleme des bestehenden Alterssicherungssystems anzugehen; diese entstehen dadurch, dass zunehmend sowohl Personen mit langen Beitragszeiten als auch solche, die keine oder nur wenige Beiträge eingezahlt haben, im Alter gleichermaßen auf die Grundsicherung im Alter verwiesen werden.

2. Honorierung von Sorgearbeit systematisieren

Seit Vorliegen des Ersten Gleichstellungsberichts haben neue gesetzliche Regelungen die Rechte informell Pflegender auf Freistellungen oder Reduzierungen der Arbeitszeit verbessert; erste Schritte für die Finanzierung solcher Zeiten sind unternommen worden (siehe C.VI). Ersten Studien zufolge fällt die Inanspruchnahme der Pflegezeit sowie der Familienpflegezeit zwar bisher gering aus (siehe C.VI.2.a); die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten. Jedoch begrüßt die Kommission grundsätzlich entsprechende Zeitrechte als Beitrag zur Etablierung des Erwerb-und-Sorge-Modells, das Männern und Frauen (mehr) Möglichkeiten eröffnet, Erwerbs- und Sorgearbeit zu vereinbaren.

Allerdings ist die finanzielle Anrechnung von Sorgearbeit in der GRV unsystematisch und Sorgearbeit für Pflegebedürftige wird im Vergleich zu Sorgearbeit für Kinder immer noch wesentlich geringer in der Rente angerechnet. Dieser Befund des Ersten Gleichstellungsberichts gilt unvermindert. Zwischenzeitlich (ab Juli 2014) wurde der Wert der Kindererziehung für die Rente weiter gestärkt, nämlich durch die sogenannte Mütterrente in Form einer verbesserten Anrechnung von Kindererziehung für vor 1992 geborene Kinder. Die Sachverständigenkommission begrüßt diese Maßnahme. Zu prüfen wäre jedoch, ob diese Leistung nicht sachgerecht(er) aus Steuermittel zu finanzieren wäre. Bezüglich der Anrechnung von unbezahlter Sorge für Pflegebedürftige sieht die Sachverständigenkommission weiteren Handlungsbedarf.

Pflegezeit zählt als Beitragszeit und wird auf die Wartezeiten angerechnet; dies ist deshalb wertvoll, da für die Leistungen aus der GRV Mindestversicherungszeiten gelten. Bei der Berechnung der Beiträge, die von der Pflegekasse für nicht erwerbsmäßig Pflegende gezahlten werden, werden gegenwärtig (2016) – je nach Pflegestufe der gepflegten Person – Verdienste von ca. 700 bis maximal ca. 2.100 Euro monatlich zugrunde gelegt. Selbst bei Versorgung eines oder einer Schwerstpflegebedürftigen mit Pflegestufe III erwächst hieraus pro Jahr maximal ein monatlicher Rentenanspruch von 20,83 Euro (West) bzw. 18,30 Euro (Ost). Ab Januar 2017, mit Inkrafttreten des Pflegestärkungsgesetzes II (PSG II) wird der Rentenanspruch, der aus Pflegearbeit erwächst, je nach Pflegegrad, Pflegeleistung und Region zwischen 5,18 Euro und 27,43 Euro pro Monat liegen (Stand zweites Halbjahr 2016, vgl. Deutsche Rentenversicherung Bund 2016b: 5).

Die Zahlung von Renten-Pflichtbeiträgen für pflegende Angehörige durch die Pflegekassen ist an zahlreiche Voraussetzungen gebunden. Ab 2017 gelten nach den Regelungen des PSG II folgende Bedingungen: Der oder die Pflegebedürftige muss einen Pflegegrad von 2 bis 5 haben; die Pflege muss in häuslicher Umgebung stattfinden; sie muss mindestens zehn Stunden pro Woche verteilt auf mindestens zwei Tage in Anspruch nehmen. Die Höhe der Beiträge richtet sich zudem nach der Wahl von Pflegegeld-, Pflegesachleistung oder Kombinationsleistung (§ 166 SGB VI n. F.). Weiterhin werden keine Beiträge für Personen gezahlt, die mehr als 30 Stunden erwerbstätig sind – anders als im Fall der Sorge für Kinder während der ersten drei Jahre, wo auch im Falle einer vollzeitnahen oder Vollzeiterwerbstätigkeit der Eltern Beiträge voll gezahlt werden.

Angesichts der Unterschiede in der Behandlung informeller Sorgearbeit in der gesetzlichen Alterssicherung, konkret der im Vergleich zur Kindererziehung geringeren Honorierung von Pflegetätigkeiten, empfiehlt die Sachverständigenkommission, zu prüfen, wie die Anrechnung von Pflegezeiten so verbessert werden kann, dass eine gleiche gesellschaftliche Wertschätzung für beide Arten von Sorgetätigkeiten zum Ausdruck kommt. Dies schließt eine stärker additive Anrechnung von Pflegetätigkeiten bei Kombination mit Erwerbstätigkeit und/oder Rentenbezug ein. Zudem ist vor dem Hintergrund des demografischen Wandels die Beschränkung auf die Pflege naher Angehörige zu überprüfen; private, nicht erwerbsmäßige Pflege sollte auch dann zur Erhöhung von Rentenanwartschaften führen, wenn nicht verwandte Personen, z. B. Nachbarinnen und Nachbarn oder Freundinnen und Freunde, gepflegt werden.

Sobald eine Pflegeperson das Rentenalter erreicht hat, wird aktuell die Zahlung der Pflichtbeiträge eingestellt, unabhängig davon, wie lange die häusliche Pflegesituation noch andauert. Dies ist problematisch, denn Pflegetätigkeiten verteilen sich anders über den Lebensverlauf als Erwerbstätigkeit; gerade Frauen pflegen häufig auch nach Erreichen des Rentenalters. Nach Daten der GRV hatten von den Personen, die in den Jahren 2000 bis 2012 in Rente gingen, je nach Jahrgang nur 2 % bis 3 % Rentenansprüche aus Pflegetätigkeiten erworben (Barmer GEK 2015: 109).

Im Falle einer Umsetzung der aktuellen Flexirenten-Vorschläge der Regierungskoalition (vgl. Bundesregierung 2016d) entstünde zukünftig die Möglichkeit, neben dem Rentenbezug parallel zusätzliche Rentenanwartschaften aus Erwerbstätigkeit zu erwerben. Diese Möglichkeit bestünde dann prinzipiell auch für Pflegetätigkeiten, die jenseits des Erreichens der Altersgrenze geleistet werden. Hierbei sind allerdings besondere Bedingungen zu berücksichtigen. Bisher führt der Bezug einer Vollrente wegen Alters zur Versicherungsfreiheit in der GRV (§ 5 Abs. 4 SGB VI) – nach geltendem Recht unabhängig vom Alter, nach dem vorliegenden Entwurf des Flexirentengesetzes künftig erst ab Vollendung der Regelaltersgrenze. Pflegepersonen wären daher ab dem Bezug einer Altersvollrente nicht (mehr) versicherungspflichtig und könnten dementsprechend keine Rentenanwartschaften mehr erwerben. Wenn künftig Teilrenten in beliebiger Höhe (ab mindestens 10 %) gewählt werden können, würde es ausreichen, auf einen minimalen Anteil der Rente zu „verzichten“, um – beispielsweise mit einer Teilrente von 99 % – als Pflegeperson weiter versicherungspflichtig zu sein und Rentenanwartschaften zu erwerben. Langfristig ist anzustreben, dass grundsätzlich auch nach dem Erreichen des gesetzlichen Rentenalters und dem Beginn des Rentenbezugs weitere Rentenansprüche für Pflege (und Erwerbstätigkeit) erworben

werden können. Die Sachverständigenkommission spricht sich jedenfalls für die Etablierung von Beratungsstrukturen aus, die sicherstellen, dass pflegende Angehörige die Neuregelungen kennen und gegebenenfalls zum Aufbau von Rentenanwartschaften nutzen können.

3. Verlagerung von der abgeleiteten zur eigenständigen Sicherung

Auch noch über ein Jahrhundert nach ihrer Einführung stellen abgeleitete Renten für Frauen eine wichtige Ressource im Alter dar; noch immer entfällt etwa ein Drittel des von der GRV an Frauen gezahlten Rentenvolumens auf Hinterbliebenenleistungen, die aus den Rentenanwartschaften des verstorbenen Ehepartners oder der verstorbenen Ehepartnerin abgeleitet sind. Die Leistungen der Hinterbliebenenrente für Witwer spielen quantitativ aufgrund der deutlich geringeren Anzahl männlicher Hinterbliebener und aufgrund ihrer höheren eigenständigen Renten immer noch eine nachgeordnete Rolle (Bundesregierung 2011: 206). Der Erste Gleichstellungsbericht beschäftigte sich bereits ausführlich mit der Problematik von Hinterbliebenenrenten; er verwies darauf, dass diese die Lebensleistung von Frauen nicht abbilden und zudem die weiteren Handlungsoptionen von Witwen (gegebenenfalls auch Witwern) beschränken, da sie im Unterschied zu eigenständigen Renten z. B. nach einer Übergangszeit bei einer erneuten Eheschließung entfallen können, (vgl. Bundesregierung 2011: 226f.). Das Ziel, abgeleitete Formen der Alterssicherung zugunsten eigenständiger Formen der Alterssicherung umzugestalten, bleibt folglich unvermindert relevant.

Bereits seit dem 1. Januar 2002 können Ehepaare statt einer Witwen- oder Witwerrente aus der gesetzlichen Rentenversicherung ein sogenanntes Rentensplitting wählen. Haben beide Eheleute jeweils mindestens 25 Jahre mit rentenrechtlichen Zeiten zurückgelegt, können so die während der Ehezeit erworbenen Rentenanwartschaften – vergleichbar mit dem Versorgungsausgleich im Falle einer Ehescheidung – partnerschaftlich aufgeteilt werden. Im Unterschied zum Versorgungsausgleich werden in das Rentensplitting nur Anwartschaften in der gesetzlichen Rentenversicherung einbezogen, nicht z. B. Anwartschaften auf eine betriebliche Altersversorgung oder private Renten- oder Lebensversicherungen (vgl. STMAS o. J.; die Möglichkeit des Rentensplittings besteht nur für Ehen, die vor dem 1. Januar 2002 geschlossen wurden, nur, sofern beide Eheleute nach dem 1. Januar 1962 geboren wurden). Seit dem 1. Januar 2005 gibt es eine entsprechende Splittingoption für Eingetragene Lebenspartnerschaften. Paare, die das Rentensplitting wählen, müssen dies in einer gemeinschaftlichen Erklärung festlegen. Dem Optionsmodell zufolge wird das Rentensplitting in folgenden Fällen durchgeführt: wenn beide erstmals Anspruch auf eine Altersvollrente aus der GRV haben; wenn erstmalig ein Partner oder eine Partnerin einen Altersvollrentenanspruch und der andere die Regelaltersgrenze erreicht hat; wenn ein Partner oder eine Partnerin verstirbt, bevor diese Voraussetzungen vorliegen. Im Gegenzug entfallen abgeleitete Hinterbliebenenrenten (§ 120a SGB VI).

Als einen Beitrag zur Stärkung eigenständiger Rentenansprüche von Frauen empfiehlt die Sachverständigenkommission, ein permanentes Anwartschaftssplittings für in Ehe und Eingetragener Lebenspartnerschaft erworbene Ansprüche als Regelmodell einzuführen. Die Möglichkeit eines Splittings der Anwartschaften, die in der Ehe und Eingetragenen Lebenspartnerschaft erworben wurden, hat bisher als freiwillige Option kaum Wirkung entfaltet. Aus Gleichstellungsperspektive scheint das Anwartschaftssplitting gegenüber der konventionellen Absicherung über abgeleitete Ansprüche aus Hinterbliebenenrenten jedoch zeitgemäßer, da es mit dem Aufbau eigenständiger Rentenansprüche korrespondiert. Unabhängig von der innerfamiliären Arbeitsteilung bauen hier beide in gleichem Ausmaß Rentenanwartschaften auf. Zwar führt die Teilung der Anwartschaften nicht zu einem höheren Haushaltseinkommen im Alter und bei Verwitwung eines Partners oder einer Partnerin liegt das Versorgungsniveau der überlebenden Person in der Regel niedriger als bei heutiger Berechnung. Jedoch bleiben wie im Scheidungsfall die Anwartschaften erhalten, die sich aus der Übertragung von Entgeltpunkten vom Erst- auf den Zweitverdienenden ergeben: Eine auf dem Wege des Rentensplittings erworbene Gutschrift führt zu einem eigenständigen Rentenanspruch des begünstigten Partners oder der begünstigten Partnerin, während die Rente der anderen Person entsprechend gemindert wird. Die hierdurch auf eine Person übertragenen Rentenansprüche sind eigenständige Ansprüche, die auch bei einer Wiederheirat nicht entfallen. Der Übergang zu einem Anwartschaftssplitting trägt dazu bei, dass Ansprüche bei Vorliegen von eigenem Einkommen nicht mehr entfallen. Im Falle einer Scheidung würden hiermit zudem unerwartete und ungeplante Auswirkungen, die heute oft mit dem verpflichtenden Versorgungsausgleich einhergehen, vermieden, da ein permanentes Anwartschaftssplitting den Versorgungsausgleich auf bestehende Ehen und Eingetragene Partnerschaften ausdehnt.

Vorgeschlagen wird daher, den bisher nur als Option vorgesehenen Ansatz zum Regelmodell zu machen. Dies korrespondiert mit der Empfehlung der Sachverständigenkommission, die Errungenschaftsgemeinschaft als gesetzlichen Güterstand in Ehe und Eingetragener Lebenspartnerschaft vorzusehen (siehe C.IX.4.a); auch bei die-

ser wird der Zugewinn, der während der Partnerschaft erwirtschaftet wurde, laufend auf beide Personen aufgeteilt. Das Anwartschaftssplitting sollte in Form eines kontinuierlichen Versorgungsausgleichs innerhalb der Ehe oder Eingetragenen Lebenspartnerschaft durchgeführt und nicht auf die GRV beschränkt werden, sondern z. B. auch Betriebsrentenansprüche einbeziehen. Angesichts der Verteilungswirkungen sind allerdings Vertrauensschutz- und Übergangsregelungen zu berücksichtigen, sodass die Einführung des Splittings als Regelmodell auf neue Ehen und Eingetragene Lebenspartnerschaften begrenzt werden sollte.

Parallel dazu sollten Anreize geschaffen werden, die geteilten Anwartschaften durch freiwillige Aufstockungsbeiträge weiter aufzufüllen. Im Gegenzug sollte – unter Berücksichtigung von Übergangsfristen und Vertrauensschutzregelungen – die vom Partner oder der Partnerin abgeleitete Hinterbliebenenrente zurückgefahren werden.

4. Nachsorgender sozialer Ausgleich bei niedrigen Rentenansprüchen

Elemente des nachsorgenden sozialen Ausgleichs sind dann gerechtfertigt und sinnvoll, wenn trotz einer verbreiterten und durchgängigen Versicherungspflicht während der Erwerbsphase die erworbenen Ansprüche im Alter das soziokulturelle Minimum nicht erreichen. Fehlt eine vorgelagerte allgemeine Versicherungspflicht (wie es in Deutschland gegenwärtig der Fall ist), bergen isolierte Regelungen zur Kompensation jedoch auch die Gefahr – insbesondere unter Gleichstellungsaspekten – ungeeignete Schwerpunkte zu setzen; darunter kann die Legitimation des Gesamtsystems der gesetzlichen Versicherung leiden.

Mit der Möglichkeit des abschlagsfreien vorgezogenen Rentenzugangs nach 45 Beitragsjahren wurden Begünstigungen für besonders langjährig Versicherte eingeführt, die von der Beitragsäquivalenz abweichen. Sie stellen Frauen in ganz erheblichem Maße schlechter als Männer. Denn diese erfüllen zu einem sehr viel kleineren Anteil die Zugangsvoraussetzungen für den abschlagsfreien Vorruhestand, müssen diesen aber ungeachtet niedriger eigener Ansprüche über erhöhte Beitragszahlungen mitfinanzieren. Aus gleichstellungspolitischer Perspektive ist eine solche Leistung derzeit bedenklich. Aus dem gleichen Grund muss auch der Vorschlag, bei langjähriger rentenversicherungspflichtiger Erwerbstätigkeit eine „Lebensleistungsrente“ zu garantieren, sorgfältig auf mögliche geschlechterdifferenzierte Anreiz- und Verteilungswirkungen hin überprüft werden.

5. Verbesserung des Zugangs von Frauen zur betrieblichen und privaten Alterssicherung

Betriebsrenten sind, wie dargestellt, stark auf männerdominierte Branchen und größere Betriebe konzentriert. Um eine geschlechtergerechte betriebliche Alterssicherung zu ermöglichen, sollten Arbeitgeber in den Arbeitsmarktsegmenten mit hohem Frauenanteil zu einem vermehrten Angebot von Betriebsrenten angeregt werden. Hierzu sollten die Tarifparteien einen Beitrag leisten. Zudem sollten die Möglichkeiten und Kompetenzen von Frauen, den vorhandenen gesetzlichen Anspruch auf Entgeltumwandlung durchzusetzen, gestärkt werden. Dies schließt eine verbesserte und zielgruppengerechte Information über dieses Instrument der betrieblich finanzierten oder zumindest betrieblich organisierten Altersvorsorge ein.

Problematisch sind hingegen Anreize zum Aufbau der betrieblichen Alterssicherung, die darauf beruhen, dass weitere Anteile des Erwerbseinkommens (GRV-)beitragsfrei gestellt werden, wenn sie zum Aufbau von Ansprüchen in der zweiten (oder dritten) Säule eingesetzt werden: In diesem Fall stehen dem Aufbau von (oft rein arbeitnehmerfinanzierten) Vorsorgeformen verminderte Ansprüche in der (paritätisch finanzierten) ersten Säule gegenüber.

Gerade Frauen erwerben häufig (allenfalls) geringe Betriebsrentenansprüche und verfügen über wenige Ressourcen für die private Vorsorge. Daher wirkt sich die gegenwärtige Anrechnung eigener Einkommen auf einen eventuellen Grundsicherungsanspruch häufig so aus, dass die durch eigene Vorsorge erworbenen Ansprüche im Alter wieder verloren gehen, wenn die eigene Rente oder das Haushaltseinkommen nicht reicht, um die Grundsicherungsschwelle zu überspringen. Hier empfiehlt die Sachverständigenkommission die Einführung von Freibeträgen in der Grundsicherung, um den Aufbau eigener Altersvorsorgeansprüche zu fördern.

Die Vereinfachung der verwirrenden Vielfalt (riesterfähiger) Vorsorgeprodukte sowie die Entwicklung von Vorsorge-Basisprodukten, wie es sie etwa in Schweden gibt, hälfen, Zugangshürden zu senken. Bei der Entwicklung von Angeboten zur Stärkung finanzieller Allgemeinbildung („financial literacy“), um die Vorsorgefähigkeit und -bereitschaft in der zweiten und dritten Säule der Alterssicherung zu verbessern, ist zu berücksichtigen, dass diese sprachlich und inhaltlich geschlechtergerecht erfolgen.

Literaturverzeichnis Kapitel C

Abel-Koch, Jennifer (2014): Gründerinnen holen auf – Selbstständigkeit als Weg in die Erwerbstätigkeit. KfW Research – Fokus Volkswirtschaft 71, Frankfurt am Main: KfW, https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-Nr.-71-September-2014.pdf (Abruf: 21.10.2016).

Adler, Marina A./Lenz, Karl (2016): Väter und Familienpolitik im internationalen Vergleich. In: *DJI Impulse* (1), S. 32–38.

ADS – Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2012): Wechselwirkung zwischen Diskriminierung und Integration. Analyse bestehender Forschungsstände. Expertise des Zentrums für Türkeistudien und Integrationsforschung (ZfTI) im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Berlin, http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Expertisen/Expertise_Wechselwirkung_zw_Diskr_u_Integration.pdf?__blob=publicationFile (Abruf: 02.10.2015).

ADS – Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2015): Gleiche Rechte – gegen Diskriminierung aufgrund des Geschlechts. Bericht der unabhängigen Expert_innenkommission der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Berlin, http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Handlungsempfehlungen_Kommission_Geschlecht.html (Abruf: 19.10.2016).

Ahlers, Elke (2016): Leistung(sdruck), Arbeitssystem und Gesundheit. Eine quantitativ empirische Auswertung der WSI-Betriebsrätebefragungen zu ergebnisorientierten Arbeitssystemen, Berlin: Duncker & Humblot.

Alt, Christian/Hüsken, Katrin/Lange, Jens (2017): Ganztagsschulen in der Primarstufe – Betreuungswünsche zwischen Vielfalt und Knappheit. Expertise für die Sachverständigenkommission für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Veröffentlichung in Vorbereitung, http://www.gleichstellungsbericht.de.

Asmus, Antje (2016): Zwischenbericht des Verbandes alleinerziehender Mütter und Väter, Bundesverband e. V. (VAMV) für die Evaluation des Modellprojektes zur Wirksamkeit von ergänzender Kinderbetreuung, Notfallbetreuung und Beratung von Einelternfamilien in Deutschland. Auftraggeberin: Walter Blüchert Stiftung, Berlin: Verband alleinerziehender Mütter und Väter.

Auth, Diana (2013): Ökonomisierung der Pflege, Formalisierung und Prekarisierung von Pflegearbeit. In: *WSI Mitteilungen* 66 (6), S. 412–422, http://www.boeckler.de/wsimit_2013_06_auth.pdf (Abruf: 25.11.2016).

Autorengruppe Fachkräftebarometer (2014): Fachkräftebarometer Frühe Bildung 2014. Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte, München, http://www.forschungsverbund.tu-dortmund.de/fileadmin/Files/WiFF/Fachkraeftebarometer_Fruehe_Bildung_2014_final.pdf (Abruf: 30.11.2016).

BA – Bundesagentur für Arbeit (2016a): Altenpfleger/in. Berufenet Steckbrief, https://berufenet.arbeitsagentur.de/berufenet/bkb/9065.pdf (Abruf: 30.11.2016).

BA – Bundesagentur für Arbeit (2016b): Medizinische/r Fachangestellte/r. Berufenet Steckbrief, https://berufenet.arbeitsagentur.de/berufenet/bkb/33212.pdf (Abruf: 30.11.2016).

BA Statistik – Bundesagentur für Arbeit Statistik (2016a): Arbeitsmarkt in Zahlen – Statistik zum Ausbildungsstellenmarkt. Bewerber für Berufsausbildungsstellen und Berufsausbildungsstellen – Zeitreihe. Deutschland Zeitreihe, https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Ausbildungsstellenmarkt/zu-den-Daten/zu-den-Daten-Nav.html (Abruf: 30.11.2016).

BA Statistik – Bundesagentur für Arbeit Statistik (2016b): Sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte nach der ausgeübten Tätigkeit der Klassifikation der Berufe (KldB 2010). Deutschland. 31. März 2016. Arbeitsmarkt in Zahlen – Beschäftigungsstatistik, https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201603/iiia6/beschaeftigung-sozbe-bo-heft/bo-heft-d-0-201603-xlsx.xlsx (Abruf: 30.11.2016).

Backes, Gertrud M./Wolfinger, Martina/Amrhein, Ludwig (2011): Geschlechterpolitik zu Pflege/Care. Anregungen aus europäischen Ländern. WISO Diskurs, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Badgett, M. V. Lee/Lau, Holning/Sears, Brad/Ho, Deborah (2007): Bias in the Workplace: Consistent Evidence of Sexual Orientation and Gender Identity Discrimination, Los Angeles: The Williams Institute on Sexual Orientation Law and Public Policy, UCLA School of Law, http://williamsinstitute.law.ucla.edu/wp-content/uploads/Badgett-Sears-Lau-Ho-Bias-in-the-Workplace-Jun-2007.pdf (Abruf: 27.10.2016).

Baer, Susanne/Ölcum, Ipek (2008): Diskriminierungsschutz im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe. Im Auftrag der Landesstelle für Gleichbehandlung und gegen Diskriminierung (Antidiskriminierungsstelle), Berlin, http://docplayer.org/16638655-Gutachten-diskriminierungsschutz-im-rahmen-der-oeffentlichen-auftragsvergabe.html (Abruf: 21.06.2016).

Baethge, Martin/Baethge-Kinsky, Volker (2017): Entwicklung des Arbeitsmarktes unter geschlechtsspezifischen Aspekten. Expertise im Rahmen des Zweiten Gleichstellungsberichts der Bundesregierung, Veröffentlichung in Vorbereitung, http://www.gleichstellungsbericht.de.

BARMER GEK (2015): BARMER GEK Pflegereport 2015. Schwerpunkt: Pflegen zu Hause. Erarbeitet von Heinz Rothgang/Thomas Kalwitzki/Rolf Müller/Rebecca Runte/Rainer Unger, Schriftenreihe zur Gesundheitsanalyse 36, Berlin, http://presse.barmer-gek.de/barmer/web/Portale/Presseportal/Subportal/Presseinformationen/Aktuelle-Pressemitteilungen/151117-Pflegereport/PDF-BARMER-GEK-Pflegereport-2015,property=Data.pdf (Abruf: 25.11.2015).

BAuA – Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (2016): Arbeitszeitreport Deutschland 2016, Dortmund; Berlin; Dresden, https://www.baua.de/de/Publikationen/Fachbeitraege/F2398.html (Abruf: 18.11.2016).

Beblo, Miriam/Beninger, Denis (2013): Wie teilen Paare wirklich? Ergebnisse einer experimentellen Studie zu Geldaufteilung und Geldverwendung. In: Spangenberg, Ulrike/Wersig, Maria (Hg.): Geschlechtergerechtigkeit steuern. Perspektivenwechsel im Steuerrecht. HWR Berlin Forschung 54/55, Berlin: edition sigma, S. 113–129, https://www.wiso.uni-hamburg.de/fileadmin/sozialoekonomie/vwl/amg/Beblo_Publikationen/Wie_teilen_Paare_wirklich_-_Beblo__Beninger_-_2013.pdf (Abruf: 26.10.2016).

Berghahn, Sabine: Der Ritt auf der Schnecke. Rechtliche Gleichstellung in der Bundesrepublik Deutschland, Aktualisierung 2011. Gender Politik Online, Berlin: Freie Universität Berlin, http://www.fu-berlin.de/sites/gpo/pol_sys/gleichstellung/Der_Ritt_auf_der_Schnecke/Ritt-Schnecke-Vollstaendig.pdf (Abruf: 14.10.2016).

Bernhardt, Janine (2015): Familienpolitische Leistungen in Betrieben und ihre Rolle für die Aufteilung von Erwerbs- und Familienarbeit. In: *Neue Zeitschrift für Familienrecht (NZFam)* 2 (23), S. 1085–1088.

Bertelsmann Stiftung (2016): Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme. Frühkindliche Bildung: Kita-Qualität steigt, doch die Unterschiede zwischen den Bundesländern bleiben enorm, Gütersloh, http://www.laendermonitor.de/laendermonitor/aktuell/index.html (Abruf: 18.08.2016).

Beyer, Thomas (2014): Freie Wohlfahrtspflege. Akteur der Sozialwirtschaft und der Zivilgesellschaft. In: *Sozialwirtschaft* 24 (5), S. 17–20.

Beyer, Thomas (2015): Bestrebungen für einen allgemein-verbindlichen Tarifvertrag „Soziales“ – Ein Zwischenbericht. In: Oxenknecht-Witzsch, Renate (Hg.): Arbeitsverhältnisse in der Kirche – Anspruch und Wirklichkeit. Dokumentation der 18. Fachtagung 2015. Eichstätter Schriften zum kirchlichen Arbeitsrecht 1, Köln: Ketteler, S. 57–63.

Bispinck, Reinhard/Dribbusch, Heiner/Öz, Fikret/Stoll, Evelyn (2012): Einkommens- und Arbeitsbedingungen in Pflegeberufen. Eine Analyse auf Basis der WSI-Lohnspiegel-Datenbank. Arbeitspapier 07/2012, Düsseldorf, http://www.boeckler.de/pdf/ta_lohnspiegel_pflegeberufe_2012.pdf (Abruf: 07.12.2016).

Bispinck, Reinhard (2013): Tarifvergütungen für berufsfachlich qualifizierte Beschäftigte. In: *WSI Mitteilungen* (3), S. 201–209.

Bispinck, Reinhard/Amlinger, Marc (2015): Tarif lohnt sich für Frauen doppelt. In: *Böckler impuls* (4), S. 7, http://www.boeckler.de/impuls_2015_04_6-7.pdf (Abruf: 18.11.2016).

Blank, Florian/Schulz, Susanne Eva (2015): Soziale Sicherung unter dem Brennglas. Altersarmut und Alterssicherung bei Beschäftigten im deutschen Sozialsektor. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, http://library.fes.de/pdf-files/wiso/11144.pdf (Abruf: 30.11.2016).

Blenk-Knocke, Edda/Hohnerlein, Eva Maria (2009): Schlussfolgerungen. In: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.): Rollenleitbilder und -realitäten in Europa. Rechtliche, ökonomische und kulturelle Dimensionen. Dokumentation des Workshops, 20.–22. Oktober 2008, Baden-Baden: Nomos, S. 255–271, http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/FR-Band_208-Rollenleitbilder-und-realit_C3_A4ten,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf (Abruf: 04.04.2016).

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2005): Rentenversicherungsbericht 2005. Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 SGB VI, Berlin, http://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/rentenversicherungsbericht-2005.html (Abruf: 03.11.2016).

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2012): Alterssicherungsbericht 2012. Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2012 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI, Berlin, http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/alterssicherungsbericht-2012.pdf (Abruf: 03.11.2016).

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015): Rentenversicherungsbericht 2015. Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 Abs. 1 und 3 SGB VI, Berlin, http://www.bmas.de/DE/Themen/Rente/Rentenversicherungsbericht/rentenversicherungsbericht.html (Abruf: 03.11.2016).

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2016 gemäß § 154 abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2016), http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2016/2016-10-31_BMAS_Alterssicherungsbericht_2016.pdf (Abruf: 28.11.2016).

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2015): Datensammlung zur Steuerpolitik. Ausgabe 2015, Berlin, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2016-04-04-datensammlung-zur-steuerpolitik-2015.html (Abruf: 27.10.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2005): Handbuch für eine kultursensible Altenpflegeausbildung. Erarbeitet von Barbara Hellige/Dorothee Michaelis, Berlin, http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/volltextsuche,did=68012.html (Abruf: 15.08.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2008): Monitor Familienforschung. Gutscheine: Gezielte Förderung für Familien. Ausgabe Nr. 12, Berlin, https://www.bmfsfj.de/newsletter/bmfsfj/themen/familie/76170?view=DEFAULT (Abruf: 26.10.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2010): Perspektive Wiedereinstieg. Ziele, Motive und Erfahrungen von Frauen vor, während und nach dem beruflichen Wiedereinstieg. Sinus Sociovision. 4. Aufl. Erarbeitet von Katja Wippermann/Carsten Wippermann, Berlin, http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Perspektive-Wiedereinstieg-Ziele-Motive-Erfahrungen,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf (Abruf: 29.11.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2011): Zeit für Verantwortung im Lebensverlauf – Politische und rechtliche Handlungsstrategien. Dokumentation der Tagung am 29.11.2010 im Deutschen Bundestag, Paul-Löbe-Haus. In Zusammenarbeit mit: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, Berlin, http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Zeit-fuer-Verantwortung-im-Lebensverlauf,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf (Abruf: 02.03.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2012a): Ausgeübte Erwerbstätigkeit von Müttern. Erwerbstätigkeit, Erwerbsumfang und Erwerbsvolumen 2010. Dossier, Berlin, http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationsliste,did=185782.html (Abruf: 11.08.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2012b): Frauen im Minijob, Motive und (Fehl-)Anreize für die Aufnahme geringfügiger Beschäftigung im Lebensverlauf. Erarbeitet von Carsten Wippermann, Berlin, https://www.bmfsfj.de/blob/jump/93862/frauen-im-minijob-data.pdf (Abruf: 27.10.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2012c): Achter Familienbericht. Zeit für Familie – Familienzeitpolitik als Chance einer nachhaltigen Familienpolitik. Drucksache 17/9000, Berlin, http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/publikationen,did=186954.html (Abruf: 21.03.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2013): 14. Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, Berlin, http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/volltextsuche,did=196138.html (Abruf: 18.08.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2014a): Partnerschaft und Ehe – Entscheidungen im Lebensverlauf. Einstellungen, Motive, Kenntnisse des rechtlichen Rahmens. Sinus Sociovision. Projektleitung und Autor: Carsten Wippermann. Unter Mitarbeit von Silke Borgstedt und Heike Möller-Slawinski, Berlin, http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Partnerschaft-und-Ehe,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf (Abruf: 27.10.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2014b): Der Entgeltgleichheit einen Schritt näher. Die EVA-Liste zur Evaluierung von Arbeitsbewertungsverfahren. Erarbeitet von Sarah Lillemeier (WSI), Berlin, https://www.bmfsfj.de/blob/93496/42674186c0c89f29fec1c1397fb4f195/der-entgeltgleichheit-einen-schritt-naeher-die-eva-liste-data.pdf (Abruf: 21.10.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2015a): 25 Jahre Deutsche Einheit. Gleichstellung und Geschlechtergerechtigkeit in Ostdeutschland und Westdeutschland. Erarbeitet von Carsten Wippermann (DELTA-Institut für Sozial- und Ökologieforschung GmbH), Berlin, https://www.bmfsfj.de/blob/83624/8018cef974d4ecaa075ab3f46051a479/jahresbericht-einheit-gleichstellung-data.pdf (Abruf: 30.09.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2015b): Digitalisierung – Chancen und Herausforderungen für die partnerschaftliche Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Expertise der Roland Berger GmbH im Rahmen des Unternehmensprogramms Erfolgsfaktor Familie, Berlin, https://www.bmfsfj.de/blob/75934/433b3a05df543f87bd2cce88ae6c7cf6/digitalisierung-chancen-und-herausforderungen-data.pdf (Abruf: 27.10.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2015c): Transparenz für mehr Entgeltgleichheit. Einflüsse auf den Gender Pay Gap (Berufswahl, Arbeitsmarkt, Partnerschaft, Rollenstereotype) und Perspektiven der Bevölkerung für Lohngerechtigkeit zwischen Frauen und Männern. Erarbeitet von Carsten Wippermann, Berlin, https://www.bmfsfj.de/blob/95400/82d8c89547a7c9e83dff8d26410c6348/transparenz-fuer-mehr-entgeltgleichheit-data.pdf (Abruf: 17.11.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2015d): Fünfter Bericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes (KiföG-Bericht 2015). Bericht der Bundesregierung 2015 über den Stand des Ausbaus der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren für das Berichtsjahr 2014 und Bilanzierung des Ausbaus durch das Kinderförderungsgesetz, Berlin, http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/publikationen,did=214056.html (Abruf: 18.08.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2016a): 3. Atlas zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland, Berlin.

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2016b): Die Familienarbeitszeit – mehr Zeit für Familie und Beruf, mehr wirtschaftliche Stabilität. Pressekonferenz zur Familienarbeitszeit, Berlin, 18. Juli 2016, https://www.bmfsfj.de/blob/jump/106820/reader-familienarbeitszeit-data.pdf (Abruf: 13.10.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2016c): ElterngeldPlus und flexiblere Elternzeit, Berlin, http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/familie,did=209870.html, zuletzt aktualisiert am 01.07.2016 (Abruf: 25.08.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2016d): Elterngeld, ElterngeldPlus und Elternzeit. Das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz, 18. Aufl., Berlin, https://www.bmfsfj.de/blob/jump/93614/elterngeld-elterngeldplus-und-elternzeit-data.pdf (Abruf: 13.10.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2016f): Renditepotenziale der NEUEN Vereinbarkeit. Studie der Roland Berger GmbH, Berlin, https://www.bmfsfj.de/blob/108996/c0196b21e5eeff2f62c6679e86969ba2/renditepotenziale-der-neuen-vereinbarkeit-langfassung-data.pdf (Abruf: 28.11.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2016g): Bundeskabinett beschließt Ausweitung des Unterhaltsvorschusses. Aktuelle Meldung 16.11.2016, https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/bundeskabinett-beschliesst-ausweitung-des-unterhaltsvorschusses/112536 (Abruf: 29.11.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2016h): Wege zur Pflege. Aktuelles. Befragung zur Inanspruchnahme der Freistellungen nach dem Pflege- und Familienpflegezeitgesetz, http://www.wege-zur-pflege.de/aktuelles.html (Abruf: 15.11.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2016i): Stellungnahme zu den Beschlüssen der 25. Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (25. GFMK) am 02./03.07.2015 in Berlin, Berlin, https://www.gleichstellungsministerkonferenz.de/documents/2016-06-13_Stellungnahme_Bund_GFMK_2015.pdf (Abruf: 21.10.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2016j): Frühe Bildung – Mehr Qualität für alle Kinder. Bund und Länder wollen Qualität in der Kindertagesbetreuung weiterentwickeln und Finanzierung sichern. Pressemitteilung, 15.11.2016, Berlin, https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/presse/pressemitteilungen/fruehe-bildung---mehr-qualitaet-fuer-alle-kinder/112488 (Abruf: 28.11.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2016k): Berufsspezifische Lebenserwerbseinkommen von Frauen und Männern in Deutschland. Untersuchung des Hamburgischen WeltWirtschaftsInstituts im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Erarbeitet von Christina Boll/Malte Jahn/Johannes Puckelwald, Berlin.

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2017): Männer-Perspektiven – Auf dem Weg zu mehr Gleichstellung? Erarbeitet von Carsten Wippermann, Berlin.

BMG – Bundesministerium für Gesundheit (2016): Gesetzliche Krankenversicherung: Mitglieder, mitversicherte Angehörige und Krankenstand. Monatswerte Januar-September 2016, http://www.bmg.bund.de/fileadmin/dateien/Downloads/Statistiken/GKV/Mitglieder_Versicherte/KM1_Januar_bis_September_2016.pdf (Abruf: 24.10.2016).

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (o. J.): Städtebauförderung des Bundes und der Länder, http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Home/home_node.html (Abruf: 28.11.2016).

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2014): Statusbericht Soziale Stadt 2014. Berichtszeitraum 2009–2014. Bearbeitung: Bundestransferstelle Soziale Stadt beim Deutschen Institut für Urbanistik (difu), Berlin, http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/SozialeStadt/StatusberichtProgrammSozialeStadt2014.html (Abruf: 15.08.2016).

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016): Städtebauförderung 2016. Anwenderhinweise zu den Förderprogrammen, Berlin, http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pools/Broschueren/staedtebaufoerderung_2016_anwender_bf.pdf (Abruf: 15.08.2016).

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2015): Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen Schwedens, Norditaliens, Österreichs und der Schweiz. Ergebnisbericht. BMVI-Online-Publikation, Nr. 02/2015, Berlin, http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVI/BMVIOnline/2015/BMVI_Online_02_15.html?nn=406100 (Abruf: 15.02.2016).

Boele-Woelki, Katharina/Martiny, Dieter (2014): Die CEFL und die Prinzipien zum europäischen Familienrecht betreffend vermögensrechtliche Beziehungen zwischen Ehegatten. Der Weg zu einem europäischen Ehegüterrecht. In: *Zeitschrift für europäisches Privatrecht,* (3), S. 608–625.

Bogai, Dieter/Carstensen, Jeanette/Seibert, Holger/Wiethölter, Doris/Hell, Stefan/Ludewig, Oliver (2015): Viel Varianz. Was man in den Pflegeberufen in Deutschland verdient. Studie im Auftrag des Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Patientinnen und Patienten sowie Bevollmächtigten für Pflege, Berlin: Der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Patientinnen und Patienten sowie Bevollmächtigter für Pflege; IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, http://www.patientenbeauftragter.de/images/pdf/2015-01-27_Studie_zu_den_Entgelten_der_Pflegeberufe.pdf (Abruf: 25.11.2016).

Boll, Christina (2015): Entstehung des Gender Pay Gaps im Lebensverlauf. In: *Neue Zeitschrift für Familienrecht (NZFam)* 2, S. 1089–1093.

Boll, Christina (2017): Die Arbeitsteilung im Paar – Theorien, Wirkungszusammenhänge, Einflussfaktoren und exemplarische empirische Evidenz. Expertise im Rahmen des Zweiten Gleichstellungsberichts der Bundesregierung, Veröffentlichung in Vorbereitung, http://www.gleichstellungsbericht.de/.

Bonin, Holger/Clauss, Markus/Gerlach, Irene/Laß, Inga/Mancini, Anna Laura/Nehrkorn-Ludwig, Marc-André et al. (2013): Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland. Endbericht. Gutachten für die Prognos AG, Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/ZEW_Endbericht_Zentrale_Leistungen2013.pdf (Abruf: 16.11.2016).

Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia (2017): Minijobs. Expertise im Auftrag der Sachverständigenkommission für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Veröffentlichung in Vorbereitung, http://www.gleichstellungsbericht.de/.

Botsch, Elisabeth/Lindecke, Christiane/Wagner, Alexandra (2007): Familienfreundlicher Betrieb. Einführung, Akzeptanz und Nutzung von familienfreundlichen Maßnahmen. Eine empirische Untersuchung, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, http://www.boeckler.de/pdf/p_edition_hbs_193.pdf (Abruf: 27.10.2016).

Brandl, Sebastian/Stelzl, Bernhard (2013): Arbeitsbedingungen und Belastungen im öffentlichen Dienst. Ein Überblick zum Forschungsstand und Forschungsbedarf. Arbeitspapier 290, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, http://www.boeckler.de/pdf/p_arbp_290.pdf (Abruf: 30.11.2016).

Brenke, Karl (2016): Home Office: Möglichkeiten werden bei weitem nicht ausgeschöpft. In: *DIW Wochenbericht* (5), S. 95–105, http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.526038.de/16-5-1.pdf (Abruf: 03.05.2016).

Brettschneider, Antonio/Klammer, Ute (2016): Lebenswege in die Altersarmut. Biografische Analysen und sozialpolitische Perspektiven. Sozialpolitische Schriften 94, Berlin: Duncker & Humblot.

Bröckel, Miriam/Andreß, Hans-Jürgen (2015): The Economic Consequences of Divorce in Germany: What Has Changed since the Turn of the Millennium? In: *Comparative Population Studies* 40 (3), S. 277–312, http://www.comparativepopulationstudies.de/index.php/CPoS/article/view/182 (Abruf: 13.10.2016).

Brückner, Margrit/Gather, Claudia/Jurczyk, Karin/Luck, Frank/Pühl, Katharina/Rerrich, Maria S./Thiessen, Barbara (2013): Von der Care-Krise zur Care-Gerechtigkeit. Care-Manifest, http://care-macht-mehr.com/ (Abruf: 30.11.2016).

Bührmann, Andrea D. (2014): Geschlechtergerechtigkeit und Geschlechterkonstruktionen: Die mediale Darstellung von Frauen in Top-Führungspositionen. In: *WSI Mitteilungen* (2), S. 97–104, http://www.boeckler.de/wsimit_2014_02_buehrmann.pdf (Abruf: 27.10.2016).

Bultemeier, Anja/Marrs, Kira (2016): Gestaltungsszenarien für eine gendergerechte Arbeitswelt von morgen. In: Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e. V. (ISF) (Hg.): Frauen in der digitalen Arbeitswelt von morgen. Handlungsbroschüre, München, S. 6–9.

Bundesregierung (1952): Entwurf eines Gesetzes über die Gleichberechtigung von Mann und Frau auf dem Gebiete des bürgerlichen Rechts und über die Wiederherstellung der Rechtseinheit auf dem Gebiete des Familienrechts (Familienrechtsgesetz). BT-Drs. 01/3802, Bonn, http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/01/038/0103802.pdf (Abruf: 30.11.2016).

Bundesregierung (2004): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht über die Auswirkungen der §§ 15 und 16 Bundeserziehungsgeldgesetz. 17.06.2004. Drucksache 15/3400, Berlin: Deutscher Bundestag, http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/15/034/1503400.pdf.

Bundesregierung (2011): Neue Wege – Gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf. Erster Gleichstellungsbericht. BT-Drucksache 17/6240, Berlin, http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Erster-Gleichstellungsbericht-Neue-Wege-Gleiche-Chancen,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf (Abruf: 23.06.2015).

Bundesregierung (2012): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Klaus Ernst, Kathrin Senger-Schäfer, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Arbeitnehmerrechte ausländischer Pflegehilfskräfte im grauen Pflegemarkt. 18.01.2012. BT-Drucksache 17/8373, Berlin: Deutscher Bundestag, http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/083/1708373.pdf (Abruf: 26.10.2016).

Bundesregierung (2014): Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie. (Tarifautonomiestärkungsgesetz). BT-Drucksache 18/1558, Berlin, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/015/1801558.pdf (Abruf: 30.11.2016).

Bundesregierung (2015a): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst. BT-Drucksache 18/3784, Berlin, http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/037/1803784.pdf (Abruf: 14.09.2016).

Bundesregierung (2015b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Lisa Paus, Ulle Schauws, Katja Dörner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/6995 – Gleichstellungspolitische Maßnahmen der Bundesregierung im Einkommensteuer- und Lohnsteuerverfahren. 28.12.2015. BT-Drucksache 18/7170, Berlin, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/071/1807170.pdf (Abruf: 27.10.2016).

Bundesregierung (2016a): Siebter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland. Sorge und Mitverantwortung in der Kommune – Aufbau und Sicherung zukunftsfähiger Gemeinschaften. Und Stellungnahme der Bundesregierung. BT-Drucksache 18/10210, Berlin, http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/102/1810210.pdf (Abruf: 15.11.2016).

Bundesregierung (2016b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Elisabeth Scharfenberg, Kordula Schulz-Asche, Maria Klein-Schmeink, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/7160 – Stand der Umsetzung des Gesetzes zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf. BT-Drucksache 18/7322, Berlin, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/073/1807322.pdf (Abruf: 20.10.2016).

Bundesregierung (2016c): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Pflegeberufe (Pflegeberufereformgesetz – PflBRefG). BT-Drucksache 18/7823, Berlin, http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/078/1807823.pdf (Abruf: 18.11.2016).

Bundesregierung (2016d): Bundestag beschließt Flexirente. Selbstbestimmter in den Ruhestand, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/09/2016-09-14-flexirente.html, zuletzt aktualisiert am 21.10.2016 (Abruf: 14.11.2016).

Bundesregierung (2016e): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Mutterschutzrechts. 28.06.2016. BT-Drucksache 18/8963, Berlin: Deutscher Bundestag, http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/089/1808963.pdf (Abruf: 21.10.2016).

Bundesregierung (2016f): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Kurth, Nicole Maisch, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Aktuelle Daten zur Riester Rente. 15.08.2016. BT-Drucksache 18/9398, Berlin: Deutscher Bundestag, http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/093/1809398.pdf (Abruf: 18.11.2016).

Bundesregierung (2016g): Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Stärkung der pflegerischen Versorgung und zur Änderung weiterer Vorschriften (Drittes Pflegestärkungsgesetz – PSG III). Drucksache 410/16, Berlin: Bundesrat, https://www.bundesrat.de/bv.html?id=0410-16 (Abruf: 16.11.2016).

Bünning, Mareike (2015): What Happens after the ‚Daddy Months'? Fathers' Involvement in Paid Work Childcare and Housework after Taking Parental Leave in Germany. In: *European Sociological Review* 31 (6), S. 738–748, http://esr.oxfordjournals.org/content/31/6/738 (Abruf: 12.10.2016).

Büro für Recht und Wissenschaft (2016): Evaluation des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes. Mit wissenschaftlicher Begleitung von Prof. Dr. Christiane Brors. Erarbeitet von Sabine Berghahn/Vera Egenberger/Micha Klapp/Alexander Klose/Doris Liebscher/Linda Supik/Alexander Tischbirek, Berlin: ADS – Antidiskriminierungsstelle des Bundes, http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/AGG/AGG_Evaluation.html (Abruf: 21.10.2016).

Card, David/Mas, Alexandre/Moretti, Enrico/Saez, Emmanuel (2012): Inequality at Work: The Effect of Peer Salaries on Job Satisfaction. In: *American Economic Review* 102 (6), S. 2981–3003.

Care Revolution Netzwerk (o. J.): Care Revolution. Her mit dem guten Leben! Für alle weltweit!, http://care-revolution.org/ (Abruf: 30.11.2016).

CDU/CSU/SPD (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf (Abruf: 16.11.2016).

Coffman, Julie/Hagey, Ross (2010): Flexible work models: How to bring sustainability to a 24/7 world, http://www.bain.com/Images/BAIN_BRIEF_Flexible_work_models.pdf (Abruf: 21.06.2016).

Dauner-Lieb, Barbara (2013): Anforderungen an ein Konzept für einen Güterstand der Errungenschaftsgemeinschaft in Deutschland – Thesen und offene Fragen. In: Brudermüller, Gerd/Dauner-Lieb, Barbara/Meder, Stephan (Hg.): Wer hat Angst vor der Errungenschaftsgemeinschaft? Auf dem Weg zu einem partnerschaftlichen Güterrecht – Schlussfolgerungen aus dem 1. Gleichstellungsbericht. Beiträge zu Grundfragen des Rechts 11, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 47–65.

Dearing, Helene (2016): Designing gender-equalizing parental leave schemes – What can we learn from recent empirical evidence from Europe? In: *Zeitschrift für Familienforschung* 28 (1), S. 38–64.

DeLuccie, Mary (1996): Predictors of Paternal Involvement and Satisfaction. In: *Psychological Reports* 79, S. 1351–1359.

Destatis – Statistisches Bundesamt (2014): Bildung und Kultur: Private Schulen: Schuljahr 2013/2014. Fachserie 11, Reihe 1.1, 2013/14, Wiesbaden, https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/Schulen/PrivateSchulen.html (Abruf: 30.11.2016).

Destatis – Statistisches Bundesamt (2015a): Der Personalschlüssel in Kindertageseinrichtungen. Methodische Grundlagen und aktuelle Ergebnisse, Wiesbaden, https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Soziales/KinderJugendhilfe/KindertageseinrichtungenPersonalschluessel.html (Abruf: 17.08.2016).

Destatis – Statistisches Bundesamt (2015b): März 2015: 512 000 Personen beziehen Grundsicherung im Alter. Pressemitteilung vom 12.08.2015 – 292/15. Korrektur der Pressemitteilung 280/15, 06.08.2015, https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/08/PD15_292_221pdf.pdf (Abruf: 30.11.2016).

Destatis – Statistisches Bundesamt (2015c): Pflegestatistik 2013. Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung. Deutschlandergebnisse, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Gesundheit/Pflege/PflegeDeutschlandergebnisse5224001139004.pdf?__blob=publicationFile (Abruf: 14.09.2016).

Destatis – Statistisches Bundesamt (2016a): Väterbeteiligung beim Elterngeld steigt weiter an. Pressemitteilung, 21.06.2016, https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/06/PD16_212_22922.html (Abruf: 05.07.2016).

Destatis – Statistisches Bundesamt (2016b): Elterngeld: Leistungsbezüge nach Bundesländern, https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Elterngeld/Tabellen/Tabellen_LeistungsbezuegeElterngeldPlus2015.html (Abruf: 13.10.2016).

Destatis – Statistisches Bundesamt (2016d): Gender Pay Gap, https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/QualitaetArbeit/Dimension1/1_5_GenderPayGap.html (Abruf: 14.09.2016).

Destatis – Statistisches Bundesamt (2016e): Verdienstunterschied zwischen Frauen und Männern in Deutschland bei 21 %. Pressemitteilung Nr. 097 vom 16.03.2016, https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/03/PD16_097_621.html (Abruf: 25.10.2016).

Destatis – Statistisches Bundesamt (2016f): Atypische Beschäftigung in Abgrenzung vom Normalarbeitsverhältnis, https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Arbeitsmarkt/Methoden/AtypischeBeschaeftigung.html (Abruf: 18.11.2016).

Destatis – Statistisches Bundesamt (2016g): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2016, Wiesbaden, https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Soziales/KinderJugendhilfe/TageseinrichtungenKindertagespflege.html (Abruf: 23.11.2016).

Deutsche Gesellschaft für Zeitpolitik (2016): Zeitpolitisches Magazin, Ausgabe 28: Mit Zeit jonglieren oder: Atmende Lebensläufe, http://www.zeitpolitik.de/pdfs/zpm_28_0716.pdf (Abruf: 17.08.2016).

Deutsche Rentenversicherung Bund (2016a): Rentenversicherung in Zahlen 2016, Berlin, http://www.deutsche-rentenversicherung.de/cae/servlet/contentblob/238692/publicationFile/61815/01_rv_in_zahlen_2013.pdf (Abruf: 18.11.2016).

Deutsche Rentenversicherung Bund (2016b): Mehr Rente für Pflege. Ab 2017 werden Rentenbeiträge für pflegende Angehörige nach Pflegegrad statt Pflegestufe gezahlt. In: *zukunft jetzt – Das Magazin der Deutschen Rentenversicherung* (3), S. 4–5, http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Schwaben/de/Inhalt/5_Services/03_Broschueren_Magazine/02_zeitschriften/zukunft_jetzt/03_2016/zj_3_2016_download.pdf (Abruf: 30.11.2016).

Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn See; Minijob-Zentrale (2016): Aktuelle Entwicklungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung. IV. Quartal 2015, Essen, https://www.minijob-zentrale.de/DE/Service/03_service_rechte_navigation/DownloadCenter/6_Berichte_und_Statistiken/table_Quartalsberichte_2015.html?nn=123858 (Abruf: 27.10.2016).

Deutscher Frauenrat (2016): Stellungnahme des Deutschen Frauenrats zur Öffentlichen Anhörung am 17. Oktober 2016 zum Gesetzentwurf Drittes Pflegestärkungsgesetz – PSG III, https://www.frauenrat.de/fileadmin/user_upload/infopool/stellungnahmen/2016/StN_Gesetzentwurf_PSG_III-2016.pdf (Abruf: 26.10.2016).

Deutsches Ärzteblatt (2016): Mutterschaftsgeld bald auch für selbstständige Privatversicherte. 13.09.2016, http://www.aerzteblatt.de/nachrichten/70467 (Abruf: 27.10.2016).

dgh – Deutsche Gesellschaft für Hauswirtschaft e. V. (2013): Curriculum Haushaltsbezogene Dienstleistungen. Dienstleistungsqualität sichern – Kundenzufriedenheit steigern – Berufsperspektiven eröffnen, Osnabrück, http://dghev.de/files/dgh_Curriculum_haushaltsnahe_Dienstleistungen.pdf (Abruf: 30.11.2016).

Diener, Katharina/Götz, Susanne/Schreyer, Franziska/Stephan, Gesine/Lenhart, Julia/Nisic, Natascha/Stöhr, Julia (2015): Rückkehr ins Berufsleben nach familienbedingter Unterbrechung. Befunde der Evaluation der zweiten Förderperiode des ESF-Programms „Perspektive Wiedereinstieg“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. IAB-Forschungsbericht 7/2015, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, http://doku.iab.de/forschungsbericht/2015/fb0715.pdf (Abruf: 28.11.2016).

DIW Berlin (2016): DAX-30-Unternehmen erreichen erstmals 30 Prozent Frauenanteil in Aufsichtsräten – In den Vorständen hingegen herrscht Stagnation. Pressemitteilung, 10.06.2016, Berlin, http://www.diw.de/de/diw_01.c.536128.de/themen_nachrichten/dax_30_unternehmen_erreichen_erstmals_30_prozent_frauenanteil_in_aufsichtsraeten_in_den_vorstaenden_hingegen_herrscht_stagnation.html (Abruf: 21.06.2016).

djb – Deutscher Juristinnenbund e. V. (2015): Konzept für ein Wahlarbeitszeitgesetz. In: *djbZ – Zeitschrift des Deutschen Juristinnenbundes e. V.* 2015 (3), S. 121–128, http://www.djb.de/publikationen/zeitschrift/djbZ-2015-3/ (Abruf: 09.10.2015).

djb – Deutscher Juristinnenbund e. V. (2016): Konzeption eines Wahlarbeitszeitgesetzes, https://www.djb.de/themen/wahlarbeitszeit/wazg-konzept/ (Abruf: 03.05.2016).

DJT – Deutscher Juristentag e. V. (2016): 71. Deutscher Juristentag. Beschlüsse. Essen 2016, Bonn, http://www.djt.de/fileadmin/downloads/71/Beschluesse_gesamt.pdf (Abruf: 28.10.2016).

Eckertz-Höfer, Marion (2015): Schriftliche Stellungnahme zu Artikel 2 und Artikel 1, Deutscher Bundestag, Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst am Montag, 23. Februar 2015. Ausschussdrucksache 18(13)43m, Berlin, https://www.bundestag.de/blob/361166/5540eeadcf0a7bdaca258dbfa31191c2/18-13-43m-data.pdf (Abruf: 21.10.2016).

Enste, Dominik (2016): Arbeitsplatz Privathaushalt. IW-Kurzberichte 45, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft Köln, http://www.iwkoeln.de/studien/iw-kurzberichte/beitrag/dominik-enste-arbeitsplatz-privathaushalt-295664 (Abruf: 26.10.2016).

EU KOM – Europäische Kommission (2014): Empfehlung der Kommission vom 7. März 2014 zur Stärkung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Frauen und Männer durch Transparenz. 2014/124/EU, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014H0124&from=DE (Abruf: 21.10.2016).

EU Parl – Europäisches Parlament (2016): Weibliche Hausangestellte und weibliches Pflegepersonal in der EU. P8_TA(2016)0203, Brüssel, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2bP8-TA-2016-0203%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fDE&language=DE (Abruf: 26.10.2016).

Evans, Michaela (2016a): Über den Schatten springen! Arbeitsbeziehungen und Care-Arbeit. WISO direkt 09, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12537.pdf (Abruf: 25.11.2016).

Evans, Michaela (2016b): Arbeitsbeziehungen der Care-Arbeit im Wandel. WISO-Diskurs 23/2016 Friedrich-Ebert-Stiftung, http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12940.pdf (Abruf: 07.12.2016).

FidAR – Frauen in die Aufsichtsräte e. V. (2016): Women-on-Board-Index 100 (WoB 100). Studie zum Frauenanteil in Führungspositionen der rund 100 börsennotierten und voll mitbestimmten Unternehmen in Deutschland, http://www.fidar.de/webmedia/documents/wob-index-100/2016-11/161102_Studie_WoB-Index_100_VII_end.pdf (Abruf: 28.11.2016).

Fitzenberger, Bernd/Steffes, Susanne/Strittmatter, Anthony (2015): Return-to-job during and after parental leave. In: *The International Journal of Human Resource Management*, S. 1–29.

Franzen, Jannik/Sauer, Arn (2010): Benachteiligung von Trans*Personen, insbesondere im Arbeitsleben. Expertise im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes, http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Expertisen/Expertise_Benachteiligung_von_Trans_personen.pdf?__blob=publicationFile (Abruf: 08.10.2015).

Frey, Regina/Flörcken, Talke (2011): Gender-Aspekte in der betrieblichen Weiterbildung, Berlin: Agentur für Gleichstellung im ESF, http://www.esf-gleichstellung.de/fileadmin/data/Downloads/Aktuelles/expertise_betriebliche_weiterbildung.pdf (Abruf: 15.09.2016).

Frick, Joachim R./Grabka, Markus M./Groh-Samberg, Olaf/Hertel, Florian R./Tucci, Ingrid (2009): Alterssicherung von Personen mit Migrationshintergrund. Endbericht zum Auftrag des BMAS, Projektgruppe „Soziale Sicherheit und Migration“, DIW Berlin: Berlin, http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/forschungsbericht-f398.pdf?__blob=publicationFile (Abruf: 11.08.2016).

Fuchs, Tatjana/Trischler, Falko (2008): Arbeitsqualität aus Sicht von Erzieherinnen und Erziehern. Ergebnisse aus der Erhebung zum DGB-Index Gute Arbeit INIFES – Internationales Institut für Empirische Sozialforschung, http://inifes.de/_docs/arbeitspapier_erzieherinnen_24112008.pdf (Abruf: 30.11.).

Fuchs-Rechlin, Kirsten (2010): Die berufliche, familiäre und ökonomische Situation von Erzieherinnen und Kinderpflegerinnen. Sonderauswertung des Mikrozensus. Im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung der GEW, Frankfurt (Main): Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft – Hauptvorstand, https://www.gew.de/aktuelles/detailseite/neuigkeiten/vom-traumjob-erzieherin-kann-noch-keine-rede-sein/ (Abruf: 30.11.2016).

Gärtner, Debora (2016): Die ökonomische Situation nach Trennung oder Scheidung in Deutschland und Österreich im Vergleich. Kurzexpertise der Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa, Frankfurt am Main: ISS – Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V., http://www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.de/uploads/tx_aebgppublications/2016_Kex_Scheidung_DE.pdf (Abruf: 25.10.2016).

Gather, Claudia/Biermann, Ingrid/Bliemeister, Patricia/Langowski, Judith/Schürmann, Lena/Trenkmann, Jeannette (2017): (Solo-)Selbstständigkeit als gleichstellungspolitische Herausforderung. Expertise für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Veröffentlichung in Vorbereitung, http://www.gleichstellungsbericht.de.

Gerlmaier, Anja/Gül, Katrin/Hellert, Ulrike/Kämpf, Tobias/Latniak, Erich (Hg.) (2016): Praxishandbuch lebensphasenorientiertes Personalmanagement. Fachkräftepotenziale in technischen Entwicklungsbereichen erschließen und fördern, Heidelberg: Springer Gabler.

GEW – Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft – Hauptvorstand (2016): Tariflohn für alle. Für eine gerechte und sichere Bezahlung bei freien Trägern der Kindertagesbetreuung, https://www.gew.de/tariflohn-fuer-alle/worum-geht-es/ (Abruf: 30.11.2016).

Gumpert, Heike/Möller, Elke/Stiegler, Barbara (2016): Aufwertung macht Geschichte. Die Kampagne der Gewerkschaft ÖTV zur Aufwertung von Frauenarbeit (1990–2001). Ein Beitrag zur aktuellen Diskussion, Berlin; Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, http://library.fes.de/pdf-files/dialog/12564.pdf (Abruf: 25.11.2016).

Hartmann, Bastian (2014): Unterhaltsansprüche und deren Wirklichkeit: Wie groß ist das Problem nicht gezahlten Kindesunterhalts?. SOEPpapers 660, Berlin: DIW, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.466460.de/diw_sp0660.pdf (Abruf: 02.12.2016).

Hauser, Richard (2015): Alleinerziehende kommen zu kurz. Zunehmende Betroffenheit von Armut – Vorschläge zur Milderung des Problems. In: *Soziale Sicherheit* 64 (5), S. 193–200.

Heintze, Cornelia (2012): Auf der Highroad – der skandinavische Weg zu einem zeitgemäßen Pflegesystem. Ein Vergleich zwischen fünf nordischen Ländern und Deutschland. (Kurzfassung), Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, http://library.fes.de/pdf-files/wiso/09243-20120730.pdf (Abruf: 03.11.2015).

Heintze, Cornelia (2015): Auf der Highroad – der skandinavische Weg zu einem zeitgemäßen Pflegesystem. Ein Vergleich zwischen fünf nordischen Ländern und Deutschland, 2., aktualisierte und inhaltlich überarbeitete Aufl., Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, http://library.fes.de/pdf-files/wiso/11337.pdf (Abruf: 15.12.2015).

Helmrich, Robert/Güntürk-Kuhl, Betül/Hall, Anja/Koscheck, Stefan/Leppelmeier, Ingrid/Maier, Tobias/Tiemann, Michael (2016): Attraktivität und Zukunftsaussichten in den Berufsfeldern Pflege und Erziehung. Working Paper Forschungsförderung 011, Hans-Böckler-Stiftung, http://www.boeckler.de/pdf/p_fofoe_WP_011_2016.pdf (Abruf: 30.11.2016).

Helms, Tobias (2010): Wandel der Geschlechterrollenbilder und vermögensrechtliche Scheidungsfolgen. In: Bernreuther, Jörn/Freitag, Robert/Leible, Stefan/Sippel, Harald/Wanitzek, Ulrike (Hg.): Festschrift für Ulrich Spellenberg zum 70. Geburtstag, Berlin: De Gruyter, S. 27–42.

Hensel, Isabell/Kocher, Eva (2016): Herausforderungen des Arbeitsrechts durch digitale Plattformen – ein neuer Koordinationsmodus von Erwerbsarbeit. In: *NZA Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht* 33 (16), S. 984–990.

Hilgemann, Meike/Kortendiek, Beate/Knauf, Anne (2012): Geschlechtergerechte Akkreditierung und Qualitätssicherung – Eine Handreichung. Analysen, Handlungsempfehlungen & Gender Curricula, 3. Aufl., Studien Netzwerk Frauenforschung NRW 14, Essen: Koordinations- und Forschungsstelle Netzwerk Frauen- und Geschlechterforschung NRW, http://www.netzwerk-fgf.nrw.de/fileadmin/media/media-fgf/download/publikationen/Studie-14_Geschlechtergerechte_Akkreditierung.pdf (Abruf: 04.10.2016).

Hipp, Lena/Bernhardt, Janine/Allmendinger, Jutta (2015): The Role of Institutions in Comparative Labor Market Research: The Example of Nonstandard Employment. In: *Socio Economic Review* 13 (2), S. 351–377, http://ser.oxfordjournals.org/content/13/2/351.full.pdf+html (Abruf: 26.10.2016).

Hobler, Dietmar/Pfahl, Svenja (2015): Einflussfaktoren auf die Arbeitszeitdauer von Vätern nach den Elterngeldmonaten. Expertise, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, http://library.fes.de/pdf-files/dialog/12118.pdf (Abruf: 05.10.2016).

Hochschild, Arlie Russell (2000): Global care chains and emotional surplus value. In: Giddens, Anthony/Hutton, Will (Hg.): On the edge. Living with global capitalism. London: Jonathan Cape, S. 130–146.

Hörmann, Martina/Voß-Wortmann, Maren/Blumenauer, Heike (2010): Handlungsempfehlungen für eine geschlechtergerechte und geschlechtssensible Altenpflegeausbildung, Servicenetzwerk Altenpflegeausbildung.

International Network on Leave Policies and Research (2016): Statutory Paternity Leave: April 2016, http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/overviews_2016/Statutory_Paternity_Leave.pdf (Abruf: 17.08.2016).

Jochmann-Döll, Andrea (2014): Gendergerechte Beurteilungen – Hinweise und Empfehlungen für eine gleichstellungsförderliche Gestaltung von Regelungen und Praxis, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, http://www.boeckler.de/pdf/p_fofoe_gender.pdf (Abruf: 21.10.2016).

Jochmann-Döll, Andrea/Tondorf, Karin (2010): Entgeltgleichheit prüfen mit eg-check.de. Ein Prüfinstrumentarium. Arbeitspapier 214, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, http://www.boeckler.de/pdf/p_arbp_214.pdf (Abruf: 27.10.2016).

Jochmann-Döll, Andrea/Tondorf, Karin (2013): Nach Leistung, Eignung und Befähigung? Beurteilung von Frauen und Männern im Polizeivollzugsdienst. Arbeitspapier 276, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, http://www.boeckler.de/pdf/p_arbp_276.pdf (Abruf: 20.09.2016).

Jurczyk, Karin (2015): Zeit für Care: Fürsorgliche Praxis in „atmenden" Lebensläufen. In: Hoffmann, Reiner/Bogedan, Claudia (Hg.): Arbeit der Zukunft. Möglichkeiten nutzen – Grenzen setzen, Frankfurt am Main: Campus, S. 260–288.

Käpplinger, Bernd/Kubsch Eva (2017): Gleichberechtigung und partnerschaftliche Weiterbildung. Expertise für die Sachverständigenkommission für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Veröffentlichung in Vorbereitung, www.gleichstellungsbericht.de.

Karb, Svenja (2015): Das Pflegezeit- und Familienpflegezeitgesetz 2015. In: *Zeitschrift für Tarif-, Arbeits- und Sozialrecht des öffentlichen Dienstes (ZTR)* (8), S. 427–438.

Kesselheim, Harald/Schildmann, Christina/Schmidt, Severin/Steffen, Margret/Stiegler, Barbara/Wallrafen-Dreisow, Helmut (2013): Pflege zwischen Familie, Markt und Staat. Wie Pflegearbeit in Zukunft organisiert werden kann. Positionspapier im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10414.pdf (Abruf: 03.11.2015).

Klammer, Ute/Klenner, Christina/Pfahl, Svenja (2010): Frauen als Ernährerinnen der Familie: Politische und rechtliche Herausforderungen. Policy Paper. Arbeitsgruppe Familienernährerinnen. http://www.familienernaehrerin.de/material/publikationen/wissenschaft/frauen-als-ernaehrerinnen.pdf (Abruf: 21.10.2016).

Klemm, Klaus (2014): Ganztagsschulen in Deutschland: Die Ausbaudynamik ist erlahmt, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Presse/imported/downloads/xcms_bst_dms_40015_40016_2.pdf (Abruf: 30.09.2016).

Klenner, Christina/Lott, Yvonne (2016): Arbeitszeitoptionen im Lebensverlauf. Bedingungen und Barrieren ihrer Nutzung im Betrieb. WSI Study 004, Düsseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung, http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_studies_4_2016.pdf (Abruf: 26.10.2016).

Knigge, Kirsten (2013): Mutterschaftsleistungen für Selbstständige. Umsetzung der Richtlinie 2010/41/EU. In: *Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht* 12 (1), S. 24–30.

Kocher, Eva (2013): Das Recht auf eine selbstbestimmte Erwerbsbiografie. Eine prozedurale Betrachtung von Anpassungs- und Finanzierungsansprüchen für Übergangssituationen. In: *Leviathan* 41 (3), S. 457–478.

Kocher, Eva (2014): Die Ungleichbehandlung von Hausangestellten in der 24-Stunden-Pflege gegenüber anderen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern – eine Frage des Verfassungsrechts. In: Scheiwe, Kirsten/Krawietz, Johanna (Hg.): (K)Eine Arbeit wie jede andere? Die Regulierung von Arbeit im Privathaushalt. Juristische Zeitgeschichte / Abteilung 2 20, Berlin: De Gruyter, S. 85–107.

Kocher, Eva/Groskreutz, Henning/Nassibi, Ghazaleh/Paschke, Christian/Schulz, Susanne/Welti, Felix/Wenckebach, Johanna/Zimmer, Barbara (Hg.) (2013): Das Recht auf eine selbstbestimmte Erwerbsbiografie. Arbeits- und sozialrechtliche Regulierung für Übergänge im Lebenslauf: Ein Beitrag zu einem Sozialen Recht der Arbeit. Schriften der Hans-Böckler-Stiftung 76, Baden-Baden: Nomos.

Kocher, Eva/Porsche, Stefanie/Wenckebach, Johanna (2016): Mittelbare Geschlechtsdiskriminierung bei der Besoldung von Grundschullehrkräften. HSI-Working Paper Nr. 06, Frankfurt (Main): Hugo Sinzheimer Institut für Arbeitsrecht, http://www.hugo-sinzheimer-institut.de/fileadmin/user_data_hsi/Veroeffentlichungen/Working_Paper/06_2016/HSI-Working-Paper_Nr._06.pdf (Abruf: 30.11.2016).

Köhler, Richard (2015): Die Situation transgeschlechtlichen Menschen im Zugang zur Arbeit und im Arbeitsverhältnis. In: Dokumentation der Fachtagung „Die rechtliche Situation von Trans* und intergeschlechtlichen Menschen in Deutschland und Europa“. ADS – Antidiskriminierungsstelle des Bundes, S. 53–68, http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Dokumentationen/Dokumentation_Fachtagung_Geschlecht.html (Abruf: 28.10.2016).

Kompetenzzentrum PQHD (o. J.): PQHD – Kompetenzzentrum zur „Professionalisierung und Qualitätssicherung haushaltsnaher Dienstleistungen“ (PQHD), Gießen: Justus-Liebig-Universität, https://www.uni-giessen.de/fbz/fb09/institute/wdh/wpf/Forschung/laufendeprojekte/Komp (Abruf: 20.09.2016).

Koordinationsstelle Chance Quereinstieg (o. J.): Anteil männlicher Beschäftigter in den Bundesländern, http://www.chance-quereinstieg.de/formatierungsseite/uebersicht/imagemap/#c240 (Abruf: 30.11.2016).

Krause, Rüdiger (2016): Digitalisierung der Arbeitswelt – Herausforderungen und Regelungsbedarf. Gutachten B zum 71. Deutschen Juristentag, München: C.H. Beck.

Krüger, Helga (1991): Doing Gender – Geschlecht als Statuszuweisung im Berufsbildungssystem. In: Brock, Ditmar/Schober, Karen/Hatsche, Brigitte/Meulemann, Heiner/Kühnlein, Gertrud (Hg.): Übergänge in den Beruf. Zwischenbilanz zum Forschungsstand, München: Deutsches Jugendinstitut, S. 139–169.

Lange, Katrin (2017): Die „Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft“ und ihre Bilanzierung. Expertise im Rahmen des Zweiten Gleichstellungsberichts der Bundesregierung, Veröffentlichung in Vorbereitung, http://www.gleichstellungsbericht.de/.

Lillemeier, Sarah (2012): Instrumente zur betrieblichen Prüfung der Entgeltgleichheit zwischen Frau und Mann. In: Rust, Ursula/Lange, Joachim (Hg.): CEDAW vor dem Zwischenbericht 2011. Handlungsspielräume und -erfordernisse der UN-Frauenrechtskonvention. Loccumer Protokolle 36/11, Rehburg-Loccum: Evangelische Akademie Loccum, S. 67–74.

Lillemeier, Sarah (2016): Der „Comparable Worth“-Index als Instrument zur Analyse des Gender Pay Gap. Arbeitsanforderungen und Belastungen in Frauen- und Männerberufen. Working Paper 205, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_wp_205.pdf (Abruf: 16.11.2016).

Loose, Brigitte L. (2016): Alterssicherung von Frauen. Daten. Entwicklungen. Perspektiven. Vortrag auf der Konferenz „Zusammenhalten für zukunftsfeste Renten – Gerechte Alterssicherung für alle“, Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN am 14.10.2016, Berlin.

Lott, Yvonne/Klenner, Christina (2016): Ideal Workers and Ideal Parents. Working-time norms and the acceptance of part-time and parental leave at the workplace in Germany. Working Paper 204, Düsseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung, http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_wp_204.pdf (Abruf: 26.10.2016).

Lutz, Helma/Palenga-Möllenbeck, Ewa (2016): Global Care Chains. In: Triandafyllidou, Anna (Hg.): Routledge Handbook of Immigration and Refugee Studies. Routledge International Handbooks, New York: Routledge, S. 139–144.

Mahler-Walther, Kathrin (2017): Wie können kleine und mittlere Unternehmen bei der Ermöglichung von Zeitsouveränität für ihre Beschäftigten unterstützt werden? Expertise im Rahmen des Zweiten Gleichstellungsberichts der Bundesregierung, Veröffentlichung in Vorbereitung, http://www.gleichstellungsbericht.de/.

Meder, Stephan (2012): Individualisierung von Lebensverläufen und Verantwortungskooperation. Herausforderungen eines geschlechtergerechten Ehe-, Partnerschafts- und Familienrechts. In: *Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften* (53), S. 139–169, http://www.uni-muenster.de/Ejournals/index.php/jcsw/article/view/155/pdf (Abruf: 18.09.2015).

Meier-Gräwe, Uta (2015a): Kosten-Nutzen-Analyse der Lohnersatzleistung Familienarbeitszeit. Biographische Fallverläufe. Unveröffentlichte Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

Meier-Gräwe, Uta (Hg.) (2015b): Die Arbeit des Alltags. Gesellschaftliche Organisation und Umverteilung, Wiesbaden: Springer VS.

Meier-Gräwe, Uta/Buck, Katharina/Kriege-Steffen, Astrid (2014): Wiedereinstieg mit besonderen Herausforderungen, Düsseldorf: Bundesverband für körper- und mehrfachbehinderte Menschen e. V., http://www.bafza.de/fileadmin/de.bafza/content.de/downloads/Abt4/403/Perspektive_Wiedereinstieg/barrierefreie_pdf_-_bvkm_Wiedereinstieg_mit_besonderen_Herausforderungen.pdf (Abruf: 13.10.2016).

Mergner, Ulrich (2011): Seien wir SAGE! Wie kann die gesellschaftliche Anerkennung der Disziplinen und Professionen im Bereich der „sozialen Dienstleistungen“ erhöht werden? In: *Bayerische Sozialnachrichten* (4), S. 3–9, https://www.lagoefw.de/fileadmin/redakteure/Sozialnachrichten/Archiv_Ausgaben/2011_04_BSN.pdf (Abruf: 05.09.2016).

Möhring, Katja (2014): Der Einfluss von Kindererziehungszeiten und Mütterrenten auf das Alterseinkommen von Müttern in Europa. In: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 83 (2), S. 139–155, http://dx.doi.org/10.3790/vjh.83.2.139 (Abruf: 19.10.2016).

Mückenberger, Ulrich (2007): Ziehungsrechte – Ein zeitpolitischer Weg zur „Freiheit in der Arbeit". In: *WSI Mitteilungen* (4), S. 195–201, http://www.boeckler.de/wsimit_2007_04_muckenberger.pdf (Abruf: 18.11.2016).

Mückenberger, Ulrich (2016): Ziehungsrechte für Care in der Arbeit. In: Zeitpolitisches Magazin, Ausgabe 28: Mit Zeit jonglieren oder: Atmende Lebensläufe. Deutsche Gesellschaft für Zeitpolitik, S. 27–31, http://www.zeitpolitik.de/pdfs/zpm_28_0716.pdf (Abruf: 17.08.2016).

Müller, Kai-Uwe/Neumann, Michael/Wrohlich, Katharina (2015): Familienarbeitszeit Reloaded: Vereinfachung durch pauschalierte Leistung und Flexibilisierung durch Arbeitszeitkorridor. Endbericht. Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Politikberatung kompakt 105, Berlin: DIW, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.518981.de/15-46.pdf (Abruf: 25.08.2016).

Nowak, Iris (2011): Fürsorgliche Praxis als prekäre Lohnarbeit. Fragen zu den Erfahrungen der Beschäftigten. In: *Das Argument* 53 (292), S. 381–391.

Ostendorf, Helga (2016): Bildungschancen von Erzieher_innen. Durchlässigkeit in die Sackgasse?, Berlin; Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, http://library.fes.de/pdf-files/studienfoerderung/12496.pdf (Abruf: 25.11.2016).

Pfahl, Svenja/Reuyß, Stefan/Hobler, Dietmar/Weeber, Sonja (2014): Nachhaltige Effekte der Elterngeldnutzung durch Väter. Gleichstellungspolitische Auswirkungen der Inanspruchnahme von Elterngeldmonaten durch erwerbstätige Väter auf betrieblicher und partnerschaftlicher Ebene, Berlin: SowiTra, http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2012-572-3-3.pdf (Abruf: 27.10.2015).

Pfarr, Heide M. (Hg.) (2001): Ein Gesetz zur Gleichstellung der Geschlechter in der Privatwirtschaft, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, http://www.boeckler.de/pdf/p_edition_057.pdf (Abruf: 21.10.2015).

Pfeiffer, Sabine (2015): Schriftliche Stellungnahme zum öffentlichen Fachgespräch des Ausschusses Digitale Agenda am Mittwoch, dem 30. September 2015, http://www.bundestag.de/blob/389692/4700320897bb1fc031a6cb27af2ce293/a-drs-18-24-70-data.pdf (Abruf: 21.10.2016).

Pimminger, Irene (2015): Existenzsichernde Beschäftigung von Frauen und Männern mit und ohne Migrationshintergrund, Berlin: Agentur für Querschnittsziele im ESF, http://www.esf-querschnittsziele.de/fileadmin/DATEN/Publikationen/expertise_existenzsicherung_301115.pdf (Abruf: 14.09.2016).

Prognos (2015): Im Blickpunkt: Alleinerziehende wirksam unterstützen, https://www.prognos.com/uploads/tx_atwpubdb/150309_Prognos_Blickpunkt_Alleinerziehende_lang.pdf (Abruf: 21.10.2016).

Ray, Rebecca (2008): A Detailed Look at Parental Leave Policies in 21 OECD Countries, Washington, D.C.: Center for Economic and Policy Research, http://cepr.net/documents/publications/parental-app_2008_09.pdf (Abruf: 22.08.2016).

Rege, Mari/Solli, Ingeborg F. (2010): The Impact of Paternity Leave on Long-Term Father Involvement. CESifo Working Paper Series 3130, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1649344 (Abruf: 25.08.2016).

Rege, Mari/Solli, Ingeborg F. (2014): Lagging Behind the Joneses: The Impact of Relative Earnings on Job Separation. Mimeo, http://www.uis.no/getfile.php/Forskning/Vedlegg/09%20%C3%98konomi/JonesesRegeSolli2014.pdf (Abruf: 21.10.2016).

Rexroth-Straßner, Miriam (2015): Abgrenzung der Lebensbereiche – Auswirkungen und Erlernbarkeit von Boundary Management. Inauguraldissertation, Heidelberg, http://archiv.ub.uni-heidelberg.de/volltextserver/20070/2/160104_dissertation-rexroth_final.pdf.

Riedel, Christel/Welskop-Deffaa, Eva M. (2016): Heute die Rente von morgen sichern. In: *djbZ – Zeitschrift des Deutschen Juristinnenbundes e. V.* (2), S. 75–78.

Rohmert, Walter/Rutenfranz, Josef (1975): Arbeitswissenschaftliche Beurteilung der Belastung und Beanspruchung an unterschiedlichen industriellen Arbeitsplätzen, Bonn: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Referat Öffentlichkeitsarbeit.

Rotino, I. Sophie (2017): Der gesetzliche Güterstand im europäischen Vergleich. Arbeitspapier für die Sachverständigenkommission zum Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Veröffentlichung in Vorbereitung, http:\\www.gleichstellungsbericht.de.

Rudman, Laurie A./Mescher, Kris (2013): Penalizing Men Who Request a Family Leave: Is Flexibility Stigma a Femininity Stigma? In: *Journal of Social Issues* 69 (2), S. 322–340 (Abruf: 27.10.2016).

Scheele, Sebastian (2017): Expertise Gender und Sozialraumorientierung in der Pflege. Expertise im Auftrag der Sachverständigenkommission für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Veröffentlichung in Vorbereitung, http://www.gleichstellungsbericht.de/.

Schimeta, Julia (2012): Einsam an der Spitze: Frauen in Führungspositionen im öffentlichen Sektor, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, http://www.fes.de/forumpug/inhalt/documents/Expertise_Internet_.pdf (Abruf: 21.06.2016).

Schmid, Günther (2012): Von der Arbeitslosen- zur Arbeitsversicherung. In: *Leviathan* 40 (2), S. 248–270, http://www.guentherschmid.eu/pdf/aufsaetze/Schmid%20Leviathan.pdf (Abruf: 26.10.2016).

Schober, Pia S./Spieß, C. Katharina (2014): Die Kita-Qualität ist für das Erwerbsverhalten von Müttern mit Kleinkindern relevant – Zusammenhang eindeutiger in Ostdeutschland. In: *DIW Wochenbericht* (21/2014), S. 463–471, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.465058.de/14-21.pdf (Abruf: 25.08.2016).

Schulze Buschoff, Karin (2016): Solo-Selbständigkeit in Deutschland. Aktuelle Reformoptionen. WSI Policy Brief 4, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_pb_4_2016.pdf (Abruf: 21.10.2016).

Seifert, Hartmut/Holst, Elke/Matiaske, Wenzel/Tobsch, Verena (2016): Arbeitszeitwünsche und ihre kurzfristige Realisierung. In: *WSI Mitteilungen* (4), S. 300–308, http://www.boeckler.de/wsimit_2016_04_seifert.pdf (Abruf: 27.10.2016).

Seifert, Hartmut/Kümmerling, Angelika/Riedmann, Arnold (2013): Langzeitkonten – überschätzte Erwartungen einer biografieorientierten Zeitpolitik? In: *WSI Mitteilungen* (2), S. 133–143 (Abruf: 27.10.2016).

Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales Berlin (2015). Leitlinien der Berliner Seniorenpolitik. Leitlinie Ältere Lesben, Schwule, Bisexuelle, trans- und intergeschlechtliche Menschen (LSBTI), https://www.berlin.de/sen/soziales/themen/seniorinnen-und-senioren/leitlinien-seniorenpolitik/lsbti/, zuletzt aktualisiert am Mai 2015 (Abruf: 16.11.2016).

Solga, Heike (2011): Bildungsarmut und Ausbildungslosigkeit in der Bildungs- und Wissensgesellschaft. In: Becker, Rolf (Hg.): Lehrbuch der Bildungssoziologie. 2., überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden: VS Verlag, S. 411–448.

Spieß, C. Katharina (2013): Es geht um mehr als um die Anzahl der Kita-Plätze. Der Ausbau der öffentlichen Betreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren verringert frühe soziale Ungleichheiten nicht automatisch – eine sehr gute pädagogische Qualität für alle muss hinzukommen. In: *DJI Impulse* (101), S. 19–21, www.dji.de/fileadmin/user_upload/bulletin/d_bull_d/bull101_d/DJIB_101.pdf (Abruf: 25.08.2016).

Stadler, Wolfgang (2013): Strategien zur Reform der freien Wohlfahrtspflege. In: *ARCHIV für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit* 44 (2), S. 76–86.

Steffen, Johannes (2014): Wenn der Mindestlohn fürs Alter nicht reicht. Plädoyer für eine Mindestbemessungsgrundlage für Rentenbeiträge auf Arbeitsentgelt. Portal Sozialpolitik, http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2014/2014-01-00%20Mindestbemessungsgrundlage_PS.pdf (Abruf: 11.08.2016).

Stiegler, Barbara/Engelmann, Dirk (2011): Zeit und Geld für pflegende Angehörige. Eckpunkte für eine geschlechtergerechte Gestaltung der Vereinbarkeit von Beruf und Pflege, WISO direkt – Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, http://library.fes.de/pdf-files/wiso/08192.pdf (Abruf: 03.11.2015).

Stiftung Warentest (2014): Mehr Gloria als Glanz. Testbericht über Putzdienstvermittler. In: test (11), S. 71–73, https://www.test.de/Putzdienste-Die-leeren-Versprechen-der-Online-Vermittler-4767070-0/ (Abruf: 26.10.2016).

STMAS – Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (o. J.): Sozial-Fibel: Rentensplitting, http://www.stmas.bayern.de/fibel/sf_r037.php (Abruf: 20.12.2016).

Stone, Pamela/Ackerly Hernandez, Lisa (2013): The All-or-Nothing Workplace: Flexibility Stigma and „Opting Out" Among Professional-Managerial Women. In: *Journal of Social Issues* 69 (2), S. 235–256.

Supiot, Alain (2001): Beyond Employment. Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe, Oxford: Oxford University Press.

Suprinovič, Olga/Schneck, Stefan/Kay, Rosemarie (2016): Unternehmer, immer Unternehmer? Selbstständigkeit im Erwerbsverlauf. IfM-Materialien 248, Bonn: Institut für Mittelstandsforschung Bonn, http://www.ifm-bonn.org//uploads/tx_ifmstudies/IfM-Materialien-248_2016.pdf (Abruf: 18.11.2016).

Tezcan-Güntekin, Hürren/Breckenkamp, Jürgen/Razum, Oliver (2015): Pflege und Pflegeerwartungen in der Einwanderungsgesellschaft. Expertise im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Berlin: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Artikel/Integrationsgipfel/Integrationsgipfel-2015/2015-11-16-svr-studie.html (Abruf: 01.03.2016).

Theobald, Hildegard (2014): Care Policies and the Intersection of Inequalities in Care Work: Germany and Sweden Compared. In: Aulenbacher, Brigitte/Riegraf, Birgit/Theobald, Hildegard (Hg.): Sorge: Arbeit, Verhältnisse, Regime. Soziale Welt – Sonderband 20, Baden-Baden: Nomos, S. 345–362.

Titelbach, Robert (2016): Bildungskarenz und Bildungsteilzeit in Österreich. Workshop „Bildung, Qualifizierung und Weiterbildung". Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin, 17.02.2016.

Tondorf, Karin/Sauer, Arn (2015): Leistungsbeurteilung – frei von Diskriminierung? Eine Analyse der Regelungen und Praxis der Beurteilung von Beamtinnen und Beamten im Umweltbundesamt. In: *Gleichstellung in der Praxis* (3), S. 31–34.

ver.di Landesbezirk Berlin-Brandenburg (2016): Charité. Urabstimmung bei der Charité endet mit eindeutigem Ergebnis: ver.di stimmt Tarifvertrag Gesundheitsschutz und Mindestbesetzung zu. Pressemitteilung, 28.04.2016, Berlin, https://bb.verdi.de/presse/pressemitteilungen/++co++4ac3ee60-0d3a-11e6-8c40-525400438ccf (Abruf: 25.11.2016).

Viernickel, Susanne/Schwarz, Stefanie (2009): Schlüssel zu guter Bildung, Erziehung und Betreuung. Wissenschaftliche Parameter zur Bestimmung der pädagogischen Fachkraft-Kind-Relation. Expertise, 2. korrigierte Auflage, Berlin: Der Paritätische Gesamtverband; Diakonie Deutschland; Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, http://www.der-paritaetische.de/uploads/tx_pdforder/expertise_gute_betreuung_web2_02.pdf (Abruf: 17.08.2016).

Waldhausen, Anna/Sittermann-Brandsen, Birgit/Matarea-Türk, Letitia (2014): (Alten)Pflegeausbildungen in Europa. Ein Vergleich von Pflegeausbildungen und der Arbeit in der Altenpflege in ausgewählten Ländern der EU. Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa, Frankfurt am Main: Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V., http://www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.de/uploads/tx_aebgppublications/PflegeEU_Aug2014_01.pdf (Abruf: 25.11.2016).

Wank, Rolf (2011): Arbeitsrechtliche Normen zur Familienfreundlichkeit und Gleichstellung. In: Klammer, Ute/Motz, Markus (Hg.): Neue Wege – Gleiche Chancen. Expertisen zum Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Wiesbaden: VS Verlag, S. 125–164.

Weichselbaumer, Doris (2002): It's here if you 're queer*. Arbeitsmarktdiskriminierung aufgrund sexueller Orientierung. In: *Kurswechsel* (1), S. 57–65 (Abruf: 27.10.2016).

Welskop-Deffaa, Eva M. (2016): Lebens*fair*läufe gemeinsam gestalten: Überlegungen zum Reformbedarf des Ehegüterrechts in zehn Punkten. Stellungnahme zum Fachgespräch Ehegüterrecht der Sachverständigenkommission für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, 08.09.2016, Berlin, bisher unveröffentlicht.

Wenckebach, Johanna/Kocher, Eva (2013): § 12 AGG als Grundlage für Ansprüche auf angemessene Vorkehrungen. In: *Soziales Recht* (1), S. 17–28 (Abruf: 21.10.2016).

Wersig, Maria (2016): Alleinerziehende besser unterstützen. Reformbedarf im Unterhaltsvorschussgesetz, Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung, https://www.boell.de/sites/default/files/web_190917_e-paper_wersig_refomunterhaltsrecht_v101.pdf (Abruf: 04.10.2016).

Weßler-Poßberg, Dagmar (2013): Betriebliche Angebote zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Spannungsverhältnis von Geschlecht und Qualifikation. Fallstudien zur Umsetzung, Nutzung und Wirkung der Instrumente betrieblicher Familienpolitik in Organisationen der privaten Wirtschaft und des öffentlichen Sektors, https://duepublico.uni-duisburg-essen.de/servlets/DerivateServlet/Derivate-34848/Dissertation_Wessler-Possberg.pdf (Abruf: 20.09.2016).

Wippermann, Carsten (2012): Personalberatungen – Gatekeeper oder Türöffnende für mehr Frauen in Führungspositionen? In: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.): Aktionärinnen fordern Gleichberechtigung – 2012. Ziele, Strategien und Maßnahmen für mehr Frauen in Führungspositionen, Berlin, S. 86–106.

Wippermann, Carsten (2013): Partnerschaft und Ehe im Lebensverlauf – Die Rechtsfolgen von Heirat und Scheidung in der empirischen Sozialforschung. In: Brudermüller, Gerd/Dauner-Lieb, Barbara/Meder, Stephan (Hg.): Wer hat Angst vor der Errungenschaftsgemeinschaft? Auf dem Weg zu einem partnerschaftlichen Güterrecht – Schlussfolgerungen aus dem 1. Gleichstellungsbericht. Beiträge zu Grundfragen des Rechts 11, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 23–40.

Wissenschaftsrat (2012): Empfehlungen zu hochschulischen Qualifikationen für das Gesundheitswesen, Berlin, http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/2411-12.pdf (Abruf: 25.11.2016).

WSI (2016): Ein außergewöhnliches Streikjahr – Zwei Millionen Streiktage, ganz unterschiedliche Arbeitskämpfe fielen zusammen. WSI-Arbeitskampfbilanz 2015, Düsseldorf, http://www.boeckler.de/pdf/pm_ta_2016_03_03.pdf (Abruf: 25.11.2016).

Zanier, Gabriella (2015): Altern in der Migrationsgesellschaft: Neue Ansätze in der Pflege – kultursensible (Alten-)Pflege und Interkulturelle Öffnung. Kurzdossier „Migration und Pflege“, Bundeszentrale für politische Bildung, http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/211007/altern-in-der-migrationsgesellschaft?p=all (Abruf: 06.10.2016).

Ziegler, Yvonne/Graml, Regine/Weissenrieder, Caprice Oona (2015): Karriereperspektiven berufstätiger Mütter. 1. Frankfurter Karrierestudie, Göttingen: Cuvillier.

D. Aktuelle Herausforderungen in der Gleichstellungspolitik

Das vorliegende Gutachten kann nicht alle gleichstellungspolitischen Problemlagen gleichermaßen vertieft behandeln. Wie in Kapitel B dargestellt, diente der Sachverständigenkommission die gleichstellungsorientierte Gestaltung von Erwerbs- und Sorgearbeit als roter Faden. Im vorliegenden Abschnitt nun greift die Sachverständigenkommission gleichstellungspolitisch wichtige Themen auf, die quer zu diesem roten Faden laufen.

Die Digitalisierung der Arbeitswelt ist eine aktuelle gesellschaftliche Herausforderung, die als Querschnittsthema im Bereich Gleichstellung der Geschlechter gefasst werden kann. Sie birgt Risiken und Chancen für die Arbeitsmarktentwicklung und somit für die Verwirklichungschancen der Geschlechter. Die Sachverständigenkommission greift einige Facetten dieses kontrovers diskutierten Themas auf – auch da die Kategorie Geschlecht in den Debatten um Digitalisierung bisher oft zu kurz kam (D.I).

Sexualisierte und geschlechtsbezogene Gewalt ist ein maßgeblicher Hinderungsgrund für die Gleichstellung der Geschlechter, gerade auch für die geschlechtergerechte Verwirklichung von Chancen im Bereich Erwerbs- und Sorgearbeit. Diesem Thema schenkt Abschnitt D.II besondere Aufmerksamkeit, wobei die Sachverständigenkommission eine Vertiefung der dort benannten Problemlagen in zukünftigen Gleichstellungsberichten empfiehlt.

Migration und Flucht sind sowohl für Einwanderinnen und Einwanderer als auch für die Aufnahmegesellschaft mit Herausforderungen verbunden. Diese haben aufgrund der jüngsten Fluchtbewegungen stark an Bedeutung gewonnen. Die Sachverständigenkommission hat sich deswegen erst im Verlauf ihres Arbeitsprozesses dieses Themas angenommen. Sie hat hierzu ein Fachforum veranstaltet und eine Expertise erstellen lassen. Abschnitt D.III geht auf die gleichstellungspolitischen Herausforderungen durch Flucht, Migration und Integration ein – jedoch ohne den Anspruch, die Probleme umfassend zu behandeln.

Zu den benannten Handlungsfeldern werden im Folgenden der Stand des gleichstellungspolitischen Wissens umrissen und erste gleichstellungspolitische Handlungsempfehlungen formuliert. Es gilt, diese Empfehlungen in zukünftigen Gutachten und Gleichstellungsberichten zu überprüfen und weiter auszubauen. Dafür ist eine Verbesserung der Datengrundlagen erforderlich.

Geeignete institutionelle Rahmenbedingungen und institutionelle Mechanismen sind die Grundvoraussetzung dafür, dass die von der Sachverständigenkommission empfohlenen Maßnahmen wirksam werden können. Die Sachverständigenkommission befasst sich deshalb abschließend mit der systematischen Weiterentwicklung dieser institutionellen Rahmenbedingungen und Mechanismen und formuliert dafür konkrete Handlungsempfehlungen (D.IV).

I. Gleichstellungsorientierte Gestaltung der digitalen Arbeit

Im Ersten Gleichstellungsbericht war Digitalisierung noch kein Thema; zum Zeitpunkt seiner Erstellung nahm die öffentliche Diskussion über die Auswirkungen der Digitalisierung erst langsam Fahrt auf. Inzwischen ist aber offensichtlich, dass eine gleichstellungspolitische Perspektive auf Digitalisierung nötig ist. Der technologische Umbruch verteilt (Zugangs-)Chancen und Entwicklungsmöglichkeiten von Frauen und Männern neu. Damit stellen sich notwendigerweise Fragen danach, wie auch bei fortschreitender Digitalisierung eine geschlechtergerechte Verteilung von Chancen und Risiken gewährleistet werden kann.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt in Bezug auf digitale Arbeit :

- Ermöglichung und Regulierung von mobilem Arbeiten
- Regulierung und Anreizsteuerung bei digitalen Plattformen
- Entwicklung wirksamer Instrumente gegen Cyber Harassment
- genderkompetentes Arbeitsmarktmonitoring

Vorbemerkung

Die Digitalisierung verändert nicht nur private und gesellschaftliche Kommunikationsprozesse; sie ist auch eine wichtige Treiberin von Veränderungen des Arbeitsmarkts und der Bedingungen, unter denen Menschen arbeiten. Digitalisierung ist kein eindimensionaler Prozess. Man versteht darunter die Gleichzeitigkeit verschiedener Entwicklungen. Dazu zählen z. B. immer leistungsfähigere IT-Systeme, steigende weltweite Internetnutzung, immer besser entwickelte Robotik und Sensorik, das Entstehen cyberphysischer Systeme, die die virtuelle Welt

mit der Welt der Objekte vereinen, die Einführung des 3D-Drucks als neue Produktionstechnik sowie die wachsende Bedeutung von Big Data (siehe auch BMAS 2016b; B.II.1). Auf der individuellen Ebene bedeutet Digitalisierung u. a.: niedrigere Kommunikationsbarrieren, die Möglichkeit, an jedem Ort und zu jeder Zeit zu arbeiten, ständige Erreichbarkeit über digitale Endgeräte; Automatisierbarkeit routinisierter Dienstleistungstätigkeiten sowie die Veränderung beruflicher Anforderungen und Arbeitsinhalte bis hin zum Verschwinden von Berufen.

Digitalisierung verändert Tätigkeiten, die Nachfrage und das Angebot an Arbeitskräften sowie die Organisation und die Strukturen in den Unternehmen. Welche Effekte diese Veränderungen auf die Geschlechterverhältnisse haben, ist bislang wenig erforscht und spielte lange Zeit weder in den kommunikationspolitischen noch in den sozial- und arbeitsmarktpolitischen Debatten eine Rolle. Erst seit Kurzem befassen sich Wissenschaft, Politik und Sozialpartner auch mit genderrelevanten Aspekten der Digitalisierung (vgl. den „Dialogprozess Arbeit 4.0“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, BMAS 2016b). Für eine geschlechtergerechtere Gestaltung der Arbeitswelt könnte sie viele positive Effekte mit sich bringen. Der Wegfall von körperlich sehr anstrengenden oder monotonen Tätigkeiten macht Berufe in der Fertigung für Frauen möglicherweise zugänglicher. Die Entkopplung der Arbeit von konkreten Orten ermöglicht eine neue Balance von Erwerbs- und Sorgearbeit. Erwartete Produktivitätssprünge könnten eine Debatte über Arbeitszeitverkürzungen wieder aufleben lassen. In Unternehmen eröffnet der digitalisierungsbedingte organisatorische Wandel neue Möglichkeiten. Gleichzeitig ergeben sich aus gleichstellungspolitischer Perspektive jedoch auch zahlreiche Gestaltungsaufgaben.

1. Ermöglichung und Regulierung von mobilem Arbeiten

Die technologische Entwicklung hat die Möglichkeiten für mobiles Arbeiten verbessert (siehe C.I.1.a). Ein von der Arbeitsstätte unabhängiges, zeitversetztes (asynchrones) oder zeitgleiches (synchrones) Lernen und Arbeiten mit Anderen jenseits klassischer Bürostunden verspricht für die Unternehmen höhere Produktivität, mehr Transparenz der Arbeitsabläufe und geringere Miet- und Energiekosten. Die Beschäftigten wiederum erhoffen sich vor allem erweiterte Spielräume für eine ausgewogene Balance zwischen Erwerbs- und Sorgearbeit. Das gilt vor allem für Frauen, die unbezahlte Haus- sowie Sorgearbeit für Kinder und pflegebedürftige Angehörige leisten und mitunter in mobiler Arbeit und Homeoffice den Königsweg zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie sehen (siehe C.I.1.a).

Die räumliche und zeitliche Entgrenzung birgt aber neben neuen Chancen auch Risiken, wie etwa gesundheitliche Risiken durch ständige Erreichbarkeit und Überlastung. Deshalb sind gesetzliche, tarifliche und betriebliche Maßnahmen erforderlich, die mobiles Arbeiten so garantieren und gewährleisten, dass die Gefahren der Entgrenzung von Arbeit, die Gleichstellung zu erschweren drohen, gemindert werden (zu Rechtsfragen siehe Schlottfeldt 2015). Welche Anforderungen dies an Gesetzgeber, Arbeitgeber und Tarifparteien stellt, wurde schon in Abschnitt C.I.1.a genauer erläutert.

2. Regulierung und Anreizsteuerung bei digitalen Plattformen

Digitale Technologien reduzieren die Transaktionskosten für die Vermittlung von Dienstleistungen drastisch. Deshalb bieten immer mehr Unternehmen Dienstleistungen über digitale Plattformen an. Der Begriff der „Plattformisierung“ fasst mehrere unterschiedliche Prozesse zusammen. Gemeint ist damit zum einen der Umbruch in bestimmten Branchen (z. B. des Buchhandels, der Personenbeförderung oder der Vermittlung personenbezogener Dienstleistungen), deren Geschäftsmodelle sich auf Plattformen verlagern also die „Amazonisierung der Arbeitswelt“ (Benner 2015). Zum anderen werden unter „Plattformisierung“ auch neue Formen der Arbeitsteilung und Arbeitsorganisation verstanden, bei der Tätigkeiten aus den Betrieben in die Cloud oder in die Crowd verlagert werden, also statt von festangestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von freien Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erledigt werden, die ihre Aufträge über eine Plattform akquirieren. Das sogenannte Crowdsourcing (Howe 2006), also die Auslagerung von Aufgaben und Projekten aus dem Unternehmen an Internetnutzerinnen und Internutzer ist Teil von Unternehmensstrategien zur Flexibilisierung (vgl. Leimeister/Zogaj 2013).

Plattformunternehmen basieren in der Regel auf der Soloselbstständigkeit der Erwerbstätigen, welche die Dienstleistungen erbringen; Soloselbstständige müssen eigenständig für ihre soziale Absicherung aufkommen, obwohl sie mit ihrer Tätigkeit als Plattformarbeiterinnen und Plattformarbeiter sehr oft nur geringe Erlöse erzielen. Hinzu kommt, dass digitalisierte Arbeitsaufträge z. T. fragmentarisiert sind und häufig unter hohem Zeitdruck ausgeführt werden, um einen einigermaßen auskömmlichen Verdienst zu erzielen. Obwohl Plattformunternehmen häufig nicht nur vermitteln, sondern – etwa über Zugangsbarrieren und Reputationsmechanismen – über die Qualität und Art der angebotenen Dienstleistungen bestimmen, übernehmen sie keine Verantwortung

als Arbeitgeber der vermittelten Arbeitskräfte (Hensel/Kocher 2016). Statt in der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Konstellation finden sich Plattformarbeitskräfte in der Dreieckskonstellation Auftraggeber-Plattformvermittler-Auftragnehmer; das herkömmliche abhängige Beschäftigungsverhältnis gibt es in dieser Konstellation nicht.

a. Crowdworking

Crowdworking ist in Deutschland derzeit (noch) kein Massenphänomen (ZEW 2015). Bis 2014 waren die Möglichkeiten des Crowdworkings in Deutschland nur 3 % der Unternehmen überhaupt bekannt (ebd.). Jedoch lassen Entwicklungen in anderen Ländern (insbesondere den USA) vermuten, dass sich hier ein relevanter Arbeitsmarkt entwickeln könnte; die Weltbank erwartet für 2016 4,4 Milliarden Dollar Umsatz im Bereich Online-Freelancing, bis 2020 sogar 15 bis 20 Milliarden Dollar. Auch in Deutschland sind es längst nicht mehr nur internetaffine Konzerne und Start-ups, die auf Crowdworkerinnen und Crowdworker zugreifen. Selbst konservative Mittelständler oder große Autokonzerne haben begonnen, mit der Arbeit aus der Crowd zu experimentieren, ebenso staatliche Institutionen. Crowdworking bewegt sich somit gerade von einem „randständigen Taschengeldphänomen“ in den Mainstream (BMAS 2016a: 21).

In Deutschland wird Crowdworking bislang weit überwiegend nebenberuflich praktiziert. Umfrageergebnissen zufolge ist ein Großteil der Crowdworker und Crowdworkerinnen, die über sogenannte Microtask-Plattformen Arbeitsleistungen erbringen, zwischen 20 und 29 Jahren, ledig und mehrheitlich männlich (ZEW 2015); allerdings könnte sich dies ändern. So arbeiten auf der größten Crowdworking-Plattform der USA – „Mechanical Turk“ – mehrheitlich Frauen (Irani 2015). Hier könnte ein prekärer Arbeitsmarkt entstehen, der von Frauen als individuelle Vereinbarkeitslösung genutzt wird, was zu einer Verfestigung traditioneller Arbeitsteilungsmuster zwischen den Geschlechtern führen könnte.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt deshalb eine bessere Regulierung von Plattformen in Hinblick auf die gleichstellungspolitischen Probleme, die diese mit sich bringen. Dies betrifft insbesondere die Frage des Zugangs zu Plattformen, die Auswahl der für Dienstleistungen Vermittelten und die Gestaltung digitaler Reputationsmechanismen. Die digitale Vermittlung von Personen erfolgt zwar auf den ersten Blick geschlechtsneutral. Jedoch können beim Zugang zu Tätigkeiten über Crowdworking-Plattformen Geschlechterstereotype eine Rolle spielen. Bei einer Befragung von Plattformunternehmen zeigte sich, dass diese den Zugang zu und die Verteilung von Aufgaben anhand verschiedener Kriterien steuern, wie etwa Erfahrung, Verfügung über technische Geräte, spezifische Qualifikationen und Dauer der Beschäftigung (vgl. Daniel Schönefeld beim Fachforum „Digitalisierung der Arbeitswelt und Geschlechtergerechtigkeit“). Es bleibt zu prüfen, inwieweit dabei unterschiedliche Teilnahmechancen entlang von Geschlecht bestehen. Auch wenn Algorithmen Plattformarbeit zuteilen, ist Geschlechtsdiskriminierung als Ergebnis nicht ausgeschlossen. Deswegen empfiehlt die Sachverständigenkommission genauer zu untersuchen, ob die von Plattformbetreibern verwendeten Algorithmen den Anforderungen des Diskriminierungsschutzes entsprechen. Zudem sollte geklärt werden, inwieweit es einer Anpassung der §§ 6 Abs. 3, 19ff. Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) – bezogen auf den Diskriminierungsschutz für Selbstständige und in zivilrechtlichen Verträgen – bedarf, um den spezifischen Gefahren digitaler Auswahlprozesse begegnen zu können. Entsprechend ist auch eine Konkretisierung des bereits bestehenden Verbots unangemessener Benachteiligung in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen von Plattformbetreibern notwendig (zum geltenden Recht siehe Däubler 2015: § 9 IV 2 b Rn. 448g ff.; vgl. Hensel/Kocher 2016).

Die hier beschriebenen Entwicklungen lassen mittel- und langfristig einen Anstieg der Zahl prekär beschäftigter Soloselbstständiger erwarten. Auch selbstständige Crowdworkerinnen und Crowdworker benötigen „einen gesetzlichen Mindestschutz, etwa für Entgelt, Arbeitserholung, Arbeitsschutz sowie Vertragsbeendigung“ (DJT 2016: 12). Hierfür wurde z. B. vorgeschlagen, das Heimarbeitsgesetz so zu modernisieren, dass es Formen häuslicher Arbeit wie die Übernahme von Mikro- oder Makrotasks am Desktop oder Notebook einbeziehen kann (Krause 2016: B, 106f.). Um prekäre selbstständige Erwerbstätigkeit zu vermeiden, empfiehlt die Sachverständigenkommission eine umfassende Sozialversicherungspflicht für Soloselbstständige (siehe C.III.2 und C.X). Bedeutsam für die Verbesserung der Qualität der Beschäftigung sind Möglichkeiten von Crowdworkerinnen und Crowdworkern, sich auszutauschen, sich zu beschweren und zu solidarisieren (Krause 2016: B, 107; Cohen 2015: 303ff.). Die Frage, wie in solchen Prozessen Diskriminierungsfreiheit und Gleichberechtigung garantiert werden können, sollte dabei nicht aus dem Blick geraten.

Was die künftige Verbesserung der Rechtssicherheit in diesem Bereich betrifft, verweist die Sachverständigenkommission auf Beschlüsse des 71. Deutschen Juristentags, die eine Umkehr der Beweislast bei der Frage der wirtschaftlichen Abhängigkeit empfehlen. Als selbstständige Plattformarbeiterinnen und Plattformarbeiter gälten dann nur diejenigen, die wirtschaftlich unabhängig sind (vgl. auch Krause 2016: B, 106f.; siehe auch C.VII.1).

b. Plattformisierung sozialer und haushaltsnaher Dienstleistungen

Gleichstellungspolitisch von besonderer Relevanz sind Plattformen, die soziale und haushaltsnahe Dienstleistungen vermitteln. Ein zugängliches und transparentes Angebot dieser Dienstleistungen könnte Haushalte entlasten und zu einer besseren Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Sorgearbeit beitragen. Insbesondere in Situationen des Wiedereinstiegs nach sorgearbeitsbedingten Erwerbsunterbrechungen ist ein qualitativ hochwertiges und für alle zugängliches Angebot von großer gleichstellungspolitischer Bedeutung (siehe C.VIII).

Zugleich aber droht die Durchsetzung des Modells der Soloselbstständigkeit in diesem Bereich den sozialpolitischen Schutz auf einen neuen Tiefpunkt zu senken. Zwar werben Online-Plattformen im Reinigungssektor damit, legale Jobs anstelle irregulärer Beschäftigung zu schaffen; dennoch bleibt die Soloselbstständigkeit unter den derzeit geltenden Bedingungen aus gleichstellungspolitischer und intersektionaler Perspektive außerordentlich problematisch (siehe C.III und C.VII). Nicht nur müssen die zu etwa 80 % migrantischen und ganz überwiegend weiblichen Reinigungskräfte ihre Alterssicherung und Krankenversicherung vollständig selbst finanzieren. Sie wenden außerdem viel unbezahlte Zeit für die gesamte Organisation ihrer Erwerbsarbeit auf. Für Unterstützungsleistungen der vermittelnden Plattform, etwa bei der Gewährleistung einer Haftpflichtversicherung oder der Erstellung von Rechnungen, werden häufig Gebühren fällig, die den Erlös der Vermittelten schmälern. Des Weiteren sind oft Kontrollen und Autonomiebeschränkungen indirekt über die Auftraggeberinnen und Auftraggeber etabliert: Permanente Ratings verheißen Qualität (ohne dass dieses Versprechen immer eingelöst wird, siehe Stiftung Warentest 2014); schlechte Reputationswerte bedeuten aber für Beschäftigte, dass sie möglicherweise keine neuen Aufträge erhalten. Zeitintensive Vermittlungsanstrengungen werden für die Unternehmen überflüssig, wenn sie den Kundinnen und Kunden direkte Einsicht in den Kalender der Reinigungskraft und die Platzierung gewünschter Termine ermöglichen (vgl. Mahrt 2016). Hier fügt sich eine attraktive Geschäftsidee im Zeitalter der Digitalisierung nahtlos in eine – historisch betrachtet – lange Kette prekarisierter und atypischer Beschäftigungsverhältnisse im Reinigungssektor ein.

Wenn das Ziel einer Aufwertung von SAHGE-Tätigkeiten (siehe C.IV) nachhaltig und langfristig erfolgreich vorangebracht werden soll, bedarf es geeigneter Maßnahmen, die auch digitale Plattformen in diesem Bereich erfassen. Die hierzu vorgeschlagenen Maßnahmen einer Zertifizierung und eines Gutscheinsystems (siehe C.VII) könnten die Arbeitsbedingungen für die über Plattformen vermittelten Beschäftigten verbessern. Sie könnten darüber hinaus auch Transparenz bezüglich der unterschiedlichen Qualität von Plattformunternehmen schaffen und zu ihrer Verbesserung beitragen. Darüber hinaus müssen Wettbewerbsvorteile minimiert werden, die beim Geschäftsmodell Soloselbstständigkeit durch die Externalisierung von Kosten (Sozialversicherung, Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall etc.) entstehen. So kann die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in diesem Bereich mehr Chancen bekommen.

Eine spezifische Anforderung an die digitale Organisation sozialer und haushaltsnaher Dienstleistungen ist die Information der Beschäftigten und der auftraggebenden Haushalte. Die Sachverständigenkommission empfiehlt den digitalen Plattformen im Sinne des Verbraucherschutzes, sowohl die Beschäftigten als auch die Haushalte, in denen sie arbeiten, besser über die jeweiligen Rechte und Pflichten zu informieren.

3. Wirksame Instrumente gegen Cyber Harassment

Das Internet ist schon heute für einige – und in Zukunft wahrscheinlich für deutlich mehr – Menschen ein Arbeitsraum; dazu zählen nicht nur Plattformarbeiterinnen und Plattformarbeiter, sondern beispielsweise auch Journalistinnen und Journalisten. Aus diesem Grund ist es gleichstellungspolitisch notwendig, die Aufmerksamkeit auf das Phänomen der Gewalt im Netz (Cyber Harassment) zu richten. Cyber Harassment ist mittlerweile Bestandteil des digitalen Arbeitsalltags und eine gezielte Strategie, um Menschen aus digitalen Räumen zu verdrängen und Teilhabe zu verhindern. Nicht wenige Menschen, deren Arbeitsplatz sich im Netz befindet, sind dem Risiko von Gewalt und wirtschaftlichen Einbußen durch Hasskommentare und gezielte Hasskampagnen ausgesetzt. Die Konsequenzen solcher Angriffe können sehr lange nachwirken. Rufschädigende Äußerungen und Rechtsverletzungen existieren im Netz oft weiter und werden so Teil des digitalen Profils einer Person. Dies kann sich negativ auswirken, etwa wenn im Rahmen der Arbeitsplatzsuche mit Online-Suchmaschinen zu einer Person recherchiert wird und die angezeigten Ergebnisse nicht kontextualisiert sind.

Menschen sind insbesondere aufgrund ihres Geschlechts, ihrer Geschlechtsidentität oder ihrer sexuellen Orientierung von Gewalt, Drohungen, Stalking, Mobbing und Cybersexismus im Netz betroffen (vgl. z. B. EU Parl 2016). Eine Studie der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) aus dem Jahr 2014 zeigte, dass 11 % der 42.000 befragten Frauen in den 28 EU-Mitgliedsstaaten bereits eine Form von Gewalt im Internet erfahren hatten (FRA 2014: 13). Der Anteil bei den 18- bis 29-Jährigen lag sogar bei 23 %. Wie andere Formen der geschlechtsbezogenen Belästigung[61] stellt auch Cyber Harassment ein gravierendes gleichstellungspolitisches Problem dar, denn es dient als Machtinstrument und „Platzanweiser" vor allem gegenüber Frauen und marginalisierten Gruppen (vgl. ADS 2015: 8). Es kann schwerwiegende Folgen für die Gesundheit und die berufliche Entwicklung der Betroffenen haben. Die psychischen und physischen Konsequenzen aus Cyber Harassment werden derzeit in ihrer Schärfe in Politik und Gesellschaft noch nicht ausreichend ernst genommen.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt Maßnahmen, die auf eine Gestaltung der digitalen Kommunikationskultur abzielen, in der Cyber Harassment zügig begegnet und dadurch nachhaltiger verhindert werden kann. So sollte u. a. gewährleistet sein, dass digitale Äußerungen (und gegebenenfalls die dazu gehörenden Accounts) schnell gelöscht und die Betroffenen unterstützt werden, falls weitere rechtliche Schritte notwendig sind. Verantwortung sollten dabei in erster Linie diejenigen übernehmen, die Plattformen bereitstellen, die für Cyber Harassment missbraucht werden.

Vor allem in Bereichen, in denen persönlich identifizierbare Freiberufliche oder Selbstständige im Netz tätig sind, wie etwa dem Online-Journalismus, ergibt sich auch eine Aufgabe für deren Arbeitgeber und Auftraggeber. Hier gilt es, die Instrumente des Arbeitsschutzes und des Antidiskriminierungsrechts zu nutzen, um Schäden zu verhindern und notwendige Standards zu schaffen, die Arbeitsplätze sicher gestalten. Gewerkschaften und Betriebsräte sollten diese Gestaltung und die von Cyber Harassment Betroffenen unterstützen.

Zu einer guten Praxis von Unternehmen, die gegen geschlechtsbezogene und rassistische Belästigung vorgehen, gehören wirksame Instrumente gegen Cyber Harassment. Es bedarf insbesondere einer unmissverständlichen Haltung der Leitung, klarer Regeln für die Beschäftigten, eindeutiger Zuständigkeiten und transparenter Verfahrensregeln, damit Betroffene durch das Betriebsklima gestärkt erkennen, dass sie im Fall von Belästigungen unterstützt werden (ADS 2015: 9; zur Haftung für Dritte nach dem geltenden AGG siehe Büro für Recht und Wissenschaft 2016: 67ff.). Für diejenigen, die als „community manager" mit der präventiven Beseitigung beleidigender und verletzender Postings befasst sind, bedarf es arbeitsschutzrechtlicher Maßnahmen. Um solche Standards künftig verbindlich zu implementieren (ebd.: 11), sollten die bestehenden gesetzlichen Arbeitgeberpflichten zur Prävention von Diskriminierung (§ 12 AGG) für geschlechtsbezogene Belästigung durch Fallgruppen konkretisiert werden; Arbeitgeber müssten auch geeignete Instrumente gegen Cyber Harassment entwickeln.

Es bedarf mindestens einer Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben für das Verbot von geschlechtsbezogener Belästigung auch beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (Art. 2 c) und d) der Richtlinie 2004/113/EG). Im Hinblick auf Ausmaß und Folgen von Cyber Harassment sollte auch eine Verantwortlichkeit der Auftraggeber soloselbstständiger Beschäftigter eingeführt werden, die insbesondere eine Präventions- und Gewährleistungsverpflichtung gemäß § 12 AGG enthalten muss (siehe auch Büro für Recht und Wissenschaft 2016: 20f.). Die Sachverständigenkommission unterstützt insofern den Vorschlag der AGG-Evaluation, den Anwendungsbereich des AGG generell auf die Auftraggeber Soloselbstständiger auszudehnen (ebd.: 48).

Für eine größere Effektivität und Wirksamkeit des Schutzes vor Cyber Harassment bietet es sich an, an den Empfehlungen für eine Effektivierung des Schutzes vor geschlechtsbezogener Belästigung und Diskriminierung im AGG anzuknüpfen. Gerade bei Verletzungen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts, die mit Diskriminierungen in Zusammenhang stehen, ist es von größter Bedeutung klarzustellen, dass eine Entschädigung abschreckende Wirkung haben muss (ADS 2015) und dass die Geltendmachung von Ansprüchen nicht durch die aktuell unverhältnismäßig kurze Geltendmachungsfrist beschränkt wird. Diese Frist sollte, jedenfalls für die hier behandelten Fälle, sechs Monate betragen (vgl. ADS 2015: 12; Büro für Recht und Wissenschaft 2016: 91). Hilfreich wäre auch eine Prozessstandschaft für Antidiskriminierungsverbände entsprechend § 63 SGB IX sowie die Klarstellung, dass die Unterlassung wirksamer Maßnahmen gegen Cyber Harassment Klagerechte für Betriebsräte und Gewerkschaften gemäß § 17 Abs. 2 AGG nach sich zieht.

---

[61] § 3 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) unterscheidet hierbei zwischen der diskriminierenden (§ 3 Abs. 3) und der sexualisierten (§ 3 Abs. 4) Belästigung.

Unterstützend empfiehlt die Sachverständigenkommission einen Beschwerdeweg, der niedrigere Barrieren aufweist als eine gerichtliche Klage und über den auch Klärungsprozesse über notwendige organisatorische und digitale Mechanismen zur Prävention gegen Cyber Harassement eingeleitet werden können. Hierfür sollte bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes eine Ombudsstelle eingerichtet werden, die Beschwerden entgegennehmen und untersuchen kann, die in Konflikten moderieren, aber auch (vorbehaltlich gerichtlicher Kontrolle) bindend Schadensersatz zusprechen kann (ADS 2015: 13).

Derzeit scheitern Betroffene mit ihren Anzeigebemühungen oft schon an fehlenden Zuständigkeiten und mangelnder Expertise zum speziellen Charakter von Cyber Harassment. Deshalb müssen Polizei und Justiz technisch ausgerüstet und für Gewalttaten im Netz sensibilisiert und weitergebildet werden. Leider gibt es für Deutschland bislang keine ausreichenden Daten zum Ausmaß von Cyber Harassment und zu dessen konkreten geschlechtsbezogenen Auswirkungen. Es bedarf also neben einer Evaluation der strafrechtlichen Vorschriften auch einer Änderung dieser Datenlage.

4. Genderkompetentes Arbeitsmarktmonitoring

Für viele Gremien und Regierungsprogramme, die sich bislang mit Digitalisierung befassen, sind Geschlechterverhältnisse ein blinder Fleck (z. B. Digitale Agenda 2014–2017, Nationaler IT-Gipfel, Hightech-Forum der Bundesregierung, Projekt „QuBe – Qualifikation und Beruf in der Zukunft“). Deshalb empfiehlt die Sachverständigenkommission ein Gender Mainstreaming aller Gremien, die sich mit der Zukunft und der Digitalisierung der Arbeit befassen.

Ausgelöst durch die digitale Transformation des Arbeitsmarktes werden in den kommenden Jahren erhebliche Verschiebungen zu verzeichnen sein, welche die Geschlechterverhältnisse absehbar, aber schwer kalkulierbar betreffen (Projektionen dazu siehe BIBB/IAB, Wolter et al. 2015). Die Digitalisierung verändert die beruflichen Anforderungen, Strukturen und Wertigkeiten in sämtlichen Branchen; dies betrifft männliche und weibliche Arbeitskräfte aufgrund der horizontalen Geschlechtersegregation der Arbeitsmärkte in unterschiedlicher Weise (siehe B.II.1).

Damit Verschiebungen auf dem Arbeitsmarkt in ihren Auswirkungen auf die Beschäftigungsmöglichkeiten, Qualifizierungsbedarfe und Verwirklichungschancen frühzeitig erfasst und Ungleichheitsdynamiken besonders in den Blick genommen werden, empfiehlt die Sachverständigenkommission die durchgehende Integration von Geschlechterkompetenz in die Arbeitsmarktforschung. Ein Kreis von Sachverständigen mit Vertreterinnen und Vertretern u. a. aus der Politik, der Sozialpartnerschaft, dem Ausbildungssystem, aus Betrieben und aus der Forschung sollte regelmäßig – beispielsweise unter dem Dach des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) oder der Bundesagentur für Arbeit (BA) – zusammenkommen, um einschlägige Prognosen zu sichten, zu bewerten und daraus Handlungsempfehlungen für die Akteurinnen und Akteure zu entwickeln. Das Sachverständigengremium sollte unterschiedliche wissenschaftliche Disziplinen einbeziehen, z. B. Arbeits- und Industriesoziologie, Psychologie, Ökonomie, Organisationswissenschaft und Rechtswissenschaft.

Auch in anderen Bereichen der neuerdings intensiven institutionellen Befassung mit Digitalisierung fehlt eine durchgehende gleichstellungspolitische Orientierung. So sollte beispielsweise bei der Vergabe finanzieller Mittel für Professuren und Lehrstühle zur Digitalisierung[62] die Gleichstellungsperspektive präsent sein, sowohl was die Besetzung der Professuren als auch die inhaltliche Ausrichtung der Lehrstühle angeht.

II. Überwindung von Partnerschaftsgewalt

Die Bundesregierung betont in ihrer Stellungnahme zum Gutachten für den Ersten Gleichstellungsbericht, dass ein Leben frei von Gewalt eine Grundvoraussetzung ist für gleiche Chancen im Lebensverlauf für Frauen und Männer sowie für die „erfolgreiche Teilnahme an Bildung, Beschäftigung, am gesellschaftlichen, sozialen, kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Leben“ (Bundesregierung 2011a: 9). Die Sachverständigenkommission zum Zweiten Gleichstellungsbericht hat daher zum Thema „Gewalt in Paarbeziehungen“ eine Expertise in Auftrag gegeben (Schröttle 2017). Auf diese Expertise sowie auf die erwähnten Studien stützen sich die folgenden Ausführungen und Handlungsempfehlungen.

---

[62] So wurden im Jahre 2016 in Berlin 50 und in Bayern 20 neue Professuren im Bereich Digitalisierung geschaffen.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt in Bezug auf die Überwindung von Partnerschaftsgewalt:

- Intensivierung der Prävention von Partnerschaftsgewalt auf den Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen
- Sicherstellung von zeitnahem Schutz und fachlicher Unterstützung für von Partnerschaftsgewalt betroffene Personen auf den Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen
- regelmäßiges Monitoring von Gewalt und Maßnahmen zum Gewaltschutz auf den Ebenen von Bund und Ländern, das national und international zusammengeführt und im Hinblick auf verbesserte Intervention, Unterstützung und Prävention ausgewertet wird

Vorbemerkung

Ein Rückgang der Gewalt in heterosexuellen Paarbeziehungen war in den letzten Jahren nicht zu verzeichnen – vielmehr ist ein leichter Anstieg zu beobachten. Zu Gewalt unter lesbischen Frauen und schwulen Männern in Paarbeziehungen sowie gegenüber Trans*Personen und Inter*Personen gibt es für Deutschland keine repräsentativen Daten. Deshalb konzentrieren sich sowohl die von der Sachverständigenkommission vergebene Expertise als auch der vorliegende Abschnitt auf Partnerschaftsgewalt im heterosexuellen Kontext.

Jungen und Männer erleben körperliche Gewalt überwiegend in ihrer Kindheit im familiären Kontext sowie in ihrer Jugend und im jüngeren Alter im öffentlichen Raum durch andere Männer. Frauen erfahren ab der späteren Jugend bis zu einem Alter von etwa 40 Jahren besonders Gewalt durch ihre Partner. Gewalt gegen Frauen, „insbesondere auch durch [...] Partner und Expartner, ist Ausdruck fortbestehender Ungleichheiten und Hierarchien im Geschlechterverhältnis und ein maßgeblicher Hinderungsgrund für die volle Gleichstellung der Geschlechter auf allen gesellschaftlichen Ebenen“ (Schröttle 2017). Ungleiche Geschlechterverhältnisse und strukturelle Diskriminierung von Frauen sind die zentralen gesellschaftlichen Faktoren, die Gewalt gegen Frauen durch Männer befördern.

Bestimmte Phasen im Lebensverlauf, wie Heirat, der Einzug in eine gemeinsame Wohnung, Schwangerschaft und Familiengründung, bergen ein erhöhtes Gewaltrisiko. Ebenso können Phasen des beruflichen Ein- und Aufstiegs oder Phasen der Trennung und Scheidung mit dem Beginn von Partnerschaftsgewalt einhergehen (BMFSFJ 2004b: 262ff.). Von sexualisierter Gewalt sind Frauen und Mädchen in allen Lebensphasen weitaus öfter betroffen als Männer und Jungen. Die erste Repräsentativuntersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland zeigte, dass etwa jede vierte Frau in ihrem Erwachsenenleben mindestens einmal körperliche und/oder sexualisierte Übergriffe durch einen Beziehungspartner erlebt hat (BMFSFJ 2004b). Die Zahl erhöht sich auf 37 %, wenn Gewaltübergriffe durch andere Täter oder Täterinnen im öffentlichen, halböffentlichen und privaten Bereich einbezogen werden (ebd.). Strafrechtlich relevante sexualisierte Gewalt ab dem 16. Lebensjahr mussten 13 % der Frauen erfahren. 34 % aller Frauen haben im weiteren Sinne sexualisierte Gewalt erlebt, wenn ungewollte sexualisierte Handlungen und Formen schwerer oder bedrohlicher sexualisierter Belästigung einbezogen werden. Unterschiedliche Formen sexualisierter Belästigung im öffentlichen und privaten Raum sowie in Arbeitskontexten haben insgesamt 58 % der Frauen in ihrem Erwachsenenleben erfahren (ebd.: 11). Auch die aktuelle europäische Prävalenzstudie der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte zu Gewalt in Paarbeziehungen kommt zu ähnlich hohen Gewaltprävalenzen für Deutschland (FRA 2014).

Zu Gewalt gegen Männer in Paarbeziehungen liegen für Deutschland keine repräsentativen Daten vor. Vorhandene Studien lege nahe, dass Männer etwa gleich häufig wie Frauen mindestens einmal in ihrem Leben Gewalt durch Bezugspersonen erleben (BMFSFJ 2004a). Jedoch werden Männer häufiger im außerhäuslichen Bereich durch ihnen unbekannte Personen Opfer von Gewalt und sind seltener von schwerer, bedrohlicher und wiederholter Gewalt betroffen (Schröttle 2017: 3). Frauen als Gewalttäterinnen wenden im Vergleich zu Gewalttätern in Paarbeziehungen seltener schwere Gewalt an und ihre Gewalthandlungen sind häufig Widerstandshandlungen oder Reaktionen auf vorher erlebte körperliche oder sexualisierte Gewalt durch einen Partner. Die Hypothese der Geschlechtersymmetrie bei Gewalt in Paarbeziehungen erweist sich daher vor dem Hintergrund unterschiedlicher Muster und Schweregrade von Gewalt im Paarkontext als unrichtig (Schröttle 2017: 3). Der Studie der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zufolge ist Gewalt, insbesondere häusliche Gewalt, eines der größten Gesundheitsrisiken für Frauen und Kinder weltweit (WHO 2005). Sowohl Männer als auch Frauen erleiden Gewalt überwiegend durch männliche Personen.

Einige Bevölkerungsgruppen sind besonders häufig von Gewalt betroffen. Die vorhandenen Daten in Deutschland zeigen dies insbesondere für Frauen. So sind Frauen mit Migrationshintergrund öfter von schwerer Gewalt durch ihre Partner betroffen (BMFSFJ 2008a). Auffällig oft von Gewalt betroffen sind geflüchtete Frauen und

obdachlose Frauen (BMFSFJ 2004b). Besondere Gewalterfahrungen machen auch Frauen mit Behinderungen: Sie werden zwei- bis viermal häufiger Opfer von Partnerschaftsgewalt als Frauen im Bevölkerungsdurchschnitt (BMFSFJ 2013; 2015). Sie erleben auch außerhalb der Paarbeziehung in höherem Maße Gewalt und Diskriminierung. Auch behinderte Männer sind überdurchschnittlich stark von Gewalterfahrungen betroffen, wobei sie Gewalt überwiegend im öffentlichen Raum und in Institutionen und weniger in Familienbeziehungen erleben müssen (BMAS 2013).

Im Alter kann körperliche und psychische Gewalt im Kontext von häuslicher Pflege und Pflege in Institutionen häufiger auftreten. Dasselbe gilt auch für Menschen mit Behinderungen, die in Betreuungs- und Pflegeeinrichtungen untergebracht sind (BMAS 2013; BMFSFJ 2013; 2014).

Bezüglich des Zusammenhangs von Arbeit, sozioökonomischer Situation und Gewalt gegen Frauen stellen einige Untersuchungen aus dem US-amerikanischen Raum Zusammenhänge zwischen Entgeltungleichheit und häuslicher Gewalt in heterosexuellen Paarbeziehungen fest (Aizer 2010). Viele Studien zeigen auf, dass eine Machtdiskrepanz in heterosexuellen Paarbeziehungen Gewalt durch männliche Beziehungspartner begünstigen kann. Einige beobachten dies, wenn die Frau einen im Vergleich zum Partner erhöhten Status hat oder in beruflicher und ökonomischer Hinsicht gleichzieht (siehe auch Riger/Staggs 2004; BMFSFJ 2008b; Kaukinen 2004). Studien für Deutschland machen hingegen ein erhöhtes Risiko, Opfer von Partnerschaftsgewalt zu werden, für Frauen mit geringer Bildung und schlechten Arbeitsmarktpotenzialen aus (Heiskanen/Piispa 1998; Fougeyrollas-Schwebel 2005; Bhattacharya et al. 2009). Eine Studie mit Zahlen zu Großbritannien stellt einen Zusammenhang zwischen steigender männlicher Arbeitslosigkeit und sinkender häuslicher Gewalt einerseits und steigender weiblicher Arbeitslosigkeit und steigender häuslicher Gewalt andererseits her (Anderberg et al. 2013). Insgesamt kann festgehalten werden, dass eine verbesserte und unabhängige ökonomische Situation von Frauen das Risiko, von häuslicher Gewalt betroffen zu werden, tendenziell verringern kann.

Eine deutsche Repräsentativuntersuchung zu Gewalt gegen Frauen stellt zwar keinen direkten Zusammenhang zwischen sozioökonomischer Schicht und Bildung einerseits und Gewaltprävalenz in Partnerschaften andererseits fest, zeigt aber, dass es sozial und ökonomisch benachteiligten Frauen besonders schwerfällt, gewalttätige Beziehungen zu beenden oder gewalttätige Situationen zu verlassen (BMFSFJ 2004b). Ähnliche Dynamiken könnten die erhöhte Dauer und Intensität der Gewalt in Paarbeziehungen etwa von Migrantinnen und von Frauen mit Behinderungen erklären (BMFSFJ 2008a; 2008b; 2013). Diese Beobachtungen unterstreichen die fundamentale Bedeutung der eigenständigen Existenzsicherung von Frauen, wie sie im vorliegenden Gutachten befürwortet wird.

1. Intensivierung von Präventionsmaßnahmen

Studien zeigen übereinstimmend, dass Frauen mit fortgesetzten Gewalterfahrungen in der Kindheit auch als Erwachsene in besonderem Maße von Gewalt betroffen sind und ein besonders hohes Risiko tragen, Opfer männlicher Partnerschaftsgewalt zu werden (Schröttle/Vogt 2016). Die deutsche Gewaltprävalenzstudie stellt für diese Frauen ein zwei- bis vierfach erhöhtes Risiko fest und zeigt zudem die erheblichen gesundheitlichen (psychischen/physischen) Folgeprobleme von kumulierter Gewalt im Lebensverlauf auf.

Häusliche Gewalt beeinträchtigt die Arbeitssituation von Frauen, wenn die psychischen und gesundheitlichen Folgen von Gewalt zu Leistungsbeeinträchtigungen und Krankschreibungen führen. Außerdem können gewalttätige Beziehungspartner unmittelbar destruktiv auf das Arbeitsverhältnis der Partnerin einwirken (vgl. u. a. Swanberg et al. 2005: 18; Brzank 2012: 55). Auch können prekäre makroökonomische Situationen Gewalt in Paarbeziehungen begünstigen. Studien für die USA und Griechenland (Renzetti 2009; Kay 2011; Svarna 2014) stellten einen Zusammenhang zwischen der Zunahme häuslicher Gewalt und ökonomischen Krisen, die mit sozialem Stress und erhöhter Arbeitslosigkeit verbunden sind, fest. Eine prekäre Lebenssituation erschwert es, eine gewalttätige Beziehung zu beenden; zugleich werden im Rahmen von Austeritätsprogrammen Unterstützungsleistungen und Schutzmaßnahmen für gewaltbetroffene Frauen abgebaut. Es entsteht ein negativer Kreislauf, der die sozioökonomische und gesundheitliche Situation der Betroffenen verschlechtert. Dies umfasst nicht nur die Partnerin oder den Partner, sondern auch etwaige Kinder, die Gewalt in der Paarbeziehung mittelbar oder unmittelbar miterleben. Gleichstellungspolitik sollte sich dieser negativen Folgen bewusst sein; dies kann z. B. bedeuten, Gewaltpräventionsmaßnahmen mit Berufsförderungsmaßnahmen zu verknüpfen.

Die vorangegangenen Ausführungen verdeutlichen, dass das hohe Ausmaß an Gewalt gegen Frauen „nur durch eine Veränderung der Werthaltungen und geschlechtsbezogenen Rollenvorstellungen und Identitäten möglich ist, aber auch durch die Sichtbarmachung und Änderung der Machtdynamiken im Geschlechterverhältnis auf der Mikro-, Meso- und Makroebene“ (Schröttle 2017: 14). Die Sachverständigenkommission empfiehlt daher

generelle Präventionsmaßnahmen in Schulen und Bildungseinrichtungen, gezielte Unterstützungsmaßnahmen für Kinder, die in Situationen häuslicher Gewalt leben oder gelebt haben, sowie die Fortführung und Intensivierung von kontinuierlicher Öffentlichkeitsarbeit und von Kampagnen gegen sexualisierte und häusliche Gewalt. Dazu gehört auch die gezielte Förderung von Beratung und Unterstützung aller Beteiligten in Trennungs- und Scheidungssituationen und das Ergreifen von Maßnahmen zum verbesserten Schutz von gewaltbetroffenen Frauen und deren Kindern durch Polizei und Justiz. Das Fort- und Weiterbildungsangebot für Berufsgruppen, die mit gewaltbetroffenen Menschen arbeiten, sollte flächendeckend ausgebaut werden.

2. Ausbau der Hilfesysteme

Mithilfe des 2002 in Kraft getretenen Gesetzes zum zivilrechtlichen Schutz vor Gewalttaten und Nachstellungen (Gewaltschutzgesetz/GewSchG) sind rechtliche Interventionen und Schutzmaßnahmen bei häuslicher Gewalt möglich. So können Schutzmaßnahmen bei häuslicher Gewalt und Stalking angeordnet werden. Auch die Einrichtung von Sonderzuständigkeiten bei Polizei und Staatsanwaltschaften hat zu verbesserten Interventionsbedingungen geführt (Schröttle 2017: 12). Allerdings berichten sowohl Gewaltschutzeinrichtungen als auch betroffene Frauen von Problemen bei der Umsetzung (Kavemann et al. 2012). Die Arbeit von Frauenhäusern, Frauennotrufen und Beratungsstellen für gewaltbetroffene Frauen ist weder langfristig institutionell gesichert, noch ist eine ausreichende räumliche sowie personelle Ausstattung gewährleistet.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt darauf hinzuarbeiten, dass jede akut von Gewalt gefährdete oder betroffene Frau (mit ihren Kindern) wohnortnah umgehend Schutz erhalten kann. Dazu gehört der zeitnahe und barrierefreie Zugang zu einer Beratungsstelle für die Klärung von Handlungsmöglichkeiten. Die (Stellen-)Kapazitäten für die Beratung gewaltbetroffener Frauen in Frauenberatungsstellen, Frauennotrufen und bei flexiblen und mobilen Beratungsangeboten im ländlichen Raum sind daher auszuweiten. Ebenso müssen Wohnkapazitäten und ambulante Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen vor oder nach einem Frauenhausaufenthalt (oder als Alternative dazu bei weniger bedrohlicher Gewalt) ausgeweitet werden.

In Anbetracht der besonderen Gewaltbetroffenheit von Frauen mit Behinderungen sind geeignete spezifische Präventions- und Interventionsmaßnahmen zu entwickeln. Dabei ist darauf zu achten, dass Barrieren zu Hilfseinrichtungen abgebaut werden (angemessene Vorkehrungen für Barrierefreiheit, Schröttle/Glammeier 2013: 244). Eine flächendeckende Bereitstellung von Unterstützungsinfrastruktur ist auch für die Bewältigung psychosozialer multipler Problemlagen zu fördern, die häufig einen längeren Frauenhausaufenthalt und höhere Kapazitäten für Beratung und Begleitung erfordern.

Zeitnahe Therapiemöglichkeiten sind bereitzustellen; zudem sollte jede Person, die Gewalterfahrungen gemacht hat, die Möglichkeit haben, diese aufzuarbeiten und ihre Rechte als Opfer wahrzunehmen. Für Institutionen und Einrichtungen, die mit Opfern von Gewalt in Berührung kommen (z. B. Polizei, Justiz und Beratungsstellen) sollten Trainings mit dem Ziel, Vor- und Fehlurteilen über Geschlecht, häusliche Gewalt und Behinderung abzubauen, entwickelt und durchgeführt werden (siehe auch Hague et al. 2008). Betroffene Frauen sollten in die Entwicklung von Konzepten und in Entscheidungen zur Mittelverteilung für Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung von Frauen mit Gewalterfahrungen einbezogen werden (ebd.).

3. Regelmäßiges Monitoring der Maßnahmen

Das Ausmaß an Gewalt gegen Frauen in Deutschland wurde durch große und bevölkerungsweit durchgeführte quantitative Studien in den letzten Jahren recht gut erforscht. Es fehlen jedoch aktuelle differenzierte Daten zur Gewalt gegen Frauen sowie repräsentative Vergleichsdaten zur Gewalt gegen Männer. Ebenfalls fehlen konsistente Zeitreihendaten, die für langfristig orientierte Monitoringprozesse relevant wären (Schröttle 2017: 2).

Ein großes Problem bei der Erhebung von Daten zu Gewaltvorkommen ist es, Dunkelfelder aufzudecken und Interviewpartnerinnen und Interviewpartner der Zielgruppen zu finden, die über selbst erlebte Gewalt in engen sozialen Beziehungen offen berichten. Die Scham, über das Erlebte zu sprechen, und psychologische Verdrängungsmechanismen erschweren dies. Interviewsettings, die Schulung der Interviewerinnen und Interviewer sowie eine zielgruppensensible Befragung (z. B. in Gebärdensprache oder Leichter Sprache) spielen für die Datenqualität eine große Rolle. Administrative Daten sind nur bedingt aussagekräftig, denn viele Fälle von Partnerschaftsgewalt werden nicht zur Anzeige gebracht. Eine aktuelle europäische Studie ergab, dass nur jedes siebte weibliche Opfer häusliche Gewalt zur Anzeige brachte. Nur eine von drei Frauen nahm institutionelle Hilfe (Polizei, Gerichte, medizinische Betreuung, Frauenhäuser oder Beratung) in Anspruch (FRA 2014), bei sexualisierter Gewalt geschieht dies noch seltener.

Bedarf gibt es auch an empirischen Analysen, die intersektionale Ansätze in die methodische Durchführung und Auswertung von Studien einbeziehen, die geschlechtervergleichende Aspekte in den Blick nehmen und die die soziale Konstruktion von Geschlecht, Behinderung, Migration in Zusammenhang mit der Entstehung und Aufrechterhaltung von Gewalt im Geschlechterverhältnis setzen (Schröttle/Glammeier 2013: 235). Der Mangel an repräsentativen Daten zur Gewalt gegen lesbische Frauen, schwule Männer, Trans*Personen und Inter*Personen in Paarbeziehungen rührt u. a. daher, dass sich in Repräsentativstudien nur wenige Personen diesen Kategorien zuordnen; um systematische quantitative Untersuchungen zu ermöglichen, müssten besonders geschichtete Stichproben mit hinreichenden Fallzahlen realisiert werden (Schröttle 2017: 5).

Die Sachverständigenkommission empfiehlt gemäß dem Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (der sogenannten Istanbul-Konvention) eine systematische und kontinuierliche Datensammlung zur Gewalt gegen Frauen und zur Wirksamkeit von Intervention, Prävention und Unterstützung. Hierzu sollte auch die Polizeiliche Kriminalstatistik (PSK) regelmäßig zur Verfügung gestellt und ausgewertet werden. Zudem sollten wissenschaftliche Methoden und Instrumente weiterentwickelt werden, mit denen sich vertiefende Erkenntnisse über das Phänomen und seine Entwicklung über die Zeit gewinnen lassen. Mit quantitativen und qualitativen Studien sollten auch die Voraussetzungen und Ansatzpunkte einer wirkungsvollen Prävention untersucht werden. Dazu zählt auch die Durchführung empirisch fundierter Analysen, die Gewalt, Geschlecht, Behinderung und Migration in ihrer Verwobenheit in den Blick nehmen.

III. Flucht

Derzeit befinden sich über 65 Millionen Menschen auf der Flucht oder wurden vertrieben.[63] 2015 wurden in Deutschland ca. 477.000 und von Januar bis Oktober 2016 bereits ca. 694.000 Asylanträge gestellt (BAMF 2016). Das Verlassen des Herkunftslandes, die Flucht mit ihren verschiedenen Stationen und insbesondere die Ankunft in einem anderen Land stellen eine einschneidende Übergangsphase im Lebensverlauf geflüchteter Menschen dar. Mit der jüngsten Aufnahme einer großen Zahl Geflüchteter in Deutschland sind neue Herausforderungen auch und gerade in gleichstellungspolitischer Hinsicht verbunden. Aufgrund der Aktualität des Themas hat die Sachverständigenkommission eine Expertise zum Thema „Integration von Flüchtlingen unter einer Gleichstellungsperspektive – Bestandsaufnahme und Forschungsbedarf“ (Schwenken 2017) beauftragt, auf die der folgende Abschnitt stark Bezug nimmt.

Die Sachverständigenkommission ist sich bewusst, dass Flucht, Migration und Integration gerade in Bezug auf Geschlechterverhältnisse eine große Herausforderung für alle Beteiligten darstellen. Für Geflüchtete, aber auch für die Aufnahmegesellschaft bedeuten sie einen wechselseitigen Lernprozess und erfordern den Umgang mit gesellschaftlicher Veränderung. In diesem Gutachten können nicht alle Facetten dessen beleuchtet werden. Es fokussiert auf Gewaltprävention für Geflüchtete und deren Integration in den Arbeitsmarkt.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt im Bereich Flucht, Migration und Integration:

- Generierung von Wissen und öffentliche Kommunikation zum Handlungsfeld Flucht und Geschlecht
- Ausbau von Maßnahmen zum Gewaltschutz für geflüchtete Menschen
- gleichstellungsorientierte Förderung und Gestaltung der Arbeitsmarktintegration
- Entwicklung und verbindliche Regelung von Gleichstellungsstandards und Gewaltschutzkonzepten für Erstaufnahmeeinrichtungen und weiteren Institutionen

Vorbemerkung

Kriege und bewaffnete Konflikte, die wirtschaftliche und politische Destabilisierung von Regionen und lebensbedrohliche Armut können ebenso Fluchtgründe sein wie (drohende) Verfolgung oder Gewalt aufgrund der sexuellen Orientierung oder der Geschlechtsidentität. Frauen fliehen grundsätzlich aus den gleichen Gründen wie Männer, aber vergleichsweise häufiger wegen sexualisierter und geschlechtsbezogener Gewalt. Menschen

[63] Die meisten Menschen flüchten in ihre Nachbarstaaten. 86 % der Geflüchteten werden in sogenannten Entwicklungsländern aufgenommen. Die fünf Hauptaufnahmeländer waren im Jahre 2015 die Türkei, Pakistan, der Libanon, der Iran und Äthiopien (UNHCR 2016: 2).

erleben zudem während ihrer Flucht häufig geschlechtsbezogene Formen von Gewalt und Diskriminierung (Schwenken 2017: 4; Linke et al. 2016).

Für eine umfassende Betrachtung von Geschlecht und Flucht müssen alle Stationen des Fluchtprozesses berücksichtigt werden. Dafür ist das Konzept des „Gewaltkontinuums“ empfehlenswert (Krause 2015; Ferris 1990). Demnach greifen beispielsweise „konflikt-, verfolgungs- und fluchtspezifische Gewaltformen (z. B. in Lagern) mit anderen geschlechtsbezogenen Diskriminierungen und Gewaltformen (z. B. häusliche Gewalt, Kinder- und Zwangsheiraten, Ressourcenzugang für Frauen) ineinander“ (Schwenken 2017: 22). So verstärken sich verschiedene Formen von Gewalt und Diskriminierung gegenseitig.

Es gibt sehr viele Projekte und Programme zur Unterstützung geflüchteter Menschen, die sich derzeit meist noch in der Entwicklungs- und Startphase befinden. Geschlecht und geschlechtsbezogene Gewalterfahrungen werden von diesen nicht durchweg in den Blick genommen. Somit könnten die besonderen Bedarfe bestimmter Zielgruppen nicht angemessen Berücksichtigung finden.

Kommen zu der einschneidenden Übergangserfahrung Flucht weitere Übergangsprobleme (etwa Berufseinstieg, Trennung von der Familie), stellt dies die Betroffenen vor Herausforderungen von besonderer Qualität und Intensität. Für eine gelingende gesellschaftliche Teilhabe geflüchteter Menschen ist eine stärkere gleichstellungspolitische Perspektivierung des Handlungsfeldes dringend geboten. Dies betrifft das Erlernen der deutschen Sprache, das Wohnen in einer eigenen Wohnung und ganz besonders die Integration in den Arbeitsmarkt (Burkhardt 2016: 94). Bisher ist zu beobachten, dass geduldete Männer deutlich stärker und schneller am deutschen Arbeitsmarkt teilhaben als geduldete Frauen (Schwenken 2017: 17). Ziel sollte jedoch sein, dass alle Menschen ein Leben mit eigenständiger Existenzsicherung führen können.

1. Generierung von Wissen und öffentliche Kommunikation

Die Förderung eines gesellschaftlichen Klimas, das alle geflüchteten Menschen wertschätzt, ist auch aus gleichstellungspolitischer Sicht wichtig, da die Prinzipien von Gleichheit, Freiheit und Demokratie nur so glaubhaft vertreten werden können.

Die Gruppe der Geflüchteten ist heterogen. Das betrifft auch die Geschlechtsidentitäten und die Einstellung zum Thema Gleichstellung. Dieser Heterogenität wird im öffentlichen Diskurs kaum Rechnung getragen. Oftmals kommt es zur Reproduktion stereotyper Bilder und zu verallgemeinernden Zuschreibungen. Kontextgenaue Studien zur geschlechtsbezogenen Situation geflüchteter Frauen und Männer sowie Verschränkungen mit anderen sozialen Faktoren können dem entgegenwirken.

Um zu einer gleichstellungsorientierten Einschätzung und Verbesserung der Situation Geflüchteter zu gelangen, ist eine Grundvoraussetzung, dass das statistische Wissen und Datenmaterial geschlechterdifferent sowie intersektional unter Berücksichtigung des Flüchtlingsstatus erfasst und aufbereitet wird. Forschungslücken zum Thema Flucht und Geschlecht sollten geschlossen werden: Dies betrifft die Fluchtursachen, die Integrationserwartungen und den Bildungshintergrund geflüchteter Frauen und Männer ebenso wie die Bedeutung der sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität vor, während und nach der Flucht. Mit massendatenbasierten Studien ist es schwierig, die komplexe und oft widersprüchliche Mehrdimensionalität von Geschlechterverhältnissen zu fassen. Es fehlt an größeren Forschungsprojekten, in denen quantitative und qualitative Herangehensweisen kombiniert werden. Ferner mangelt es an Forschung, die eine Langzeit- und Generationenperspektive bezüglich der Integration geflüchteter Menschen einnimmt und die zugleich den Blick auf Geschlecht richtet (Schwenken 2017: 82ff.).

Aufgrund der hohen Rate von Traumatisierten unter den geflüchteten Menschen sollte diese Forschung spezifische ethische Standards wie beispielsweise die ethischen Richtlinien („Ethical Guidelines“) des Oxford Refugee Studies Center einhalten (vgl. Schwenken 2017: 21). Inwiefern ethische Standards verbindlich geregelt werden und welche Institutionen für deren Einhaltung zuständig sein könnten, muss an den Hochschulen und Forschungseinrichtungen in Deutschland noch eingehender diskutiert werden; das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), der Wissenschaftsrat und die Deutsche Forschungsgesellschaft (DFG) könnten hierbei unterstützen.

Auch sollten partizipative Forschungsansätze ausgebaut werden. Selbstorganisationen von Geflüchteten und von Migrantinnen und Migranten sollten bei der Generierung von Wissen unterstützt und in die Entwicklung von Forschungsdesigns einbezogen werden.

Gewonnene Forschungsdaten und -erkenntnisse zu den vielfältigen Selbstverständnissen von Geflüchteten sollten systematisch an Zielgruppen außerhalb der Fachöffentlichkeit kommuniziert werden; dabei sollte die Reproduktion geschlechtsbezogener Stereotype (etwa der „unterdrückten Frau“ oder des „gewalttätigen Mannes“) vermieden werden. Die Sachverständigenkommission empfiehlt auch wissenschaftliche Projekte sowie eine zivilgesellschaftliche Debatte, die zu einer kritischen Reflexion von Rollen und Positionen innerhalb einer Einwanderungsgesellschaft anregen. Bislang sind solche Ansätze in Förderlinien nicht enthalten (vgl. Schwenken 2017: 78).

Die Bundesregierung und öffentliche Stellen sollten als kommunikatives Vorbild wirken. So sollte z. B. durchgehend „bei der Thematisierung patriarchaler Praktiken darauf geachtet werden, diese nicht pauschal auf ‚Kulturen‘ zurückzuführen, denn dieses nimmt die individuellen Positionen und gesellschaftlichen Auseinandersetzungen in den jeweiligen communities nicht wahr und erschwert sozialen Wandel“ (Schwenken 2017: 82).

Die Sachverständigenkommission empfiehlt außerdem, die gleichstellungspolitischen Aspekte von Flucht in zukünftigen Berichten als Querschnittsperspektive zu betrachten.

2. Maßnahmen zum Gewaltschutz

Es gibt zwei Möglichkeiten der rechtlichen Berücksichtigung geschlechtsbezogener Fluchtursachen: im Rahmen der Anerkennung als asylberechtigt nach Art. 16a Grundgesetz (GG) oder im Rahmen der Anerkennung internationalen Schutzes, insbesondere der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) bzw. des subsidiären Schutzes (vgl. §§ 3-4 Asylgesetz (AsylG)). Der Anwendungsbereich des verfassungsrechtlichen Rechts auf Asyl ist aufgrund der Einschränkungen durch den Asylkompromiss von 1993 (Drittstaatenlösung und sogenannte sichere Herkunftsstaaten) sehr gering. In der GFK findet sich Geschlecht nicht in der Liste der Fluchtgründe. In der Auslegung wurde es jedoch der Kategorie „soziale Gruppe“ zugeordnet, und mit der Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU (QRL) wurde diese Zuordnung verbindliches Recht. Im Jahre 2013 entschied der Europäische Gerichtshof, dass auch homo- und bisexuelle Personen sowie Transgenderpersonen unter die Kategorie „soziale Gruppe“ subsumiert werden, wenn sie geschlechtsbezogener Verfolgung oder Gewalt ausgesetzt sind (NVwZ 2014: 132; siehe auch Markard/Adamietz 2011). Wesentliche Voraussetzung, um geschlechtsbezogene Verfolgung rechtlich anerkennen zu können, ist die Erkenntnis, dass Verfolgung auch von nichtstaatlichen Akteurinnen oder Akteure ausgehen kann (Art. 6 QRL bzw. § 3c Nr. 3 AsylG). Bei Frauen, die nach der QRL nicht als verfolgt gelten, denen aber aufgrund der Trennung von ihrer Familie, des Verlusts ihres Lebenszusammenhangs, wegen Krankheit, Schwangerschaft oder der Versorgung kleiner Kinder die Existenzgrundlage im Herkunftsland fehlt, sollte besonders gründlich geprüft werden, ob die Gefahr einer unmenschlichen Behandlung (Art. 3 EMRK; § 4 Abs. 1 AsylG; vgl. Art. 2 lit. f, g QRL) oder die Gefahr für Leib und Leben (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, nationales Abschiebehindernis) greift (so Dorothee Frings beim Fachforum „Geschlecht, Flucht, Integration“).

Die Diskussion über sichere Herkunftsstaaten ist aus einer Gleichstellungsperspektive noch nicht abgeschlossen und sollte wieder aufgenommen werden; die Anerkennung möglicher geschlechtsbedingter Fluchtursachen wird dadurch, dass bestimmte Länder als sicher definiert werden, erschwert. Gerade aus Gleichstellungsperspektive ist die Beachtung europäischer und internationaler menschenrechtlicher Vorgaben zentral, da sie geschlechtsbezogene Fluchtursachen anerkennen. Die spezifischen Lebenslagen von Frauen sollten im Rahmen des subsidiären Schutzes und bei der Prüfung von Abschiebehindernissen besonders berücksichtigt werden.

Für diejenigen Fälle, bei denen der Familiennachzug angewandt wird, ist davon auszugehen, dass zukünftig vermehrt Kinder und Frauen nach Deutschland kommen werden (Schwenken 2017: 26f.). Im Fall von Einschränkungen des Familiennachzuges wiederum wird die Mittelmeerfluchtroute zukünftig stärker auch von Frauen und Kindern genutzt werden. Solchen geschlechtsbezogenen Implikationen der Grenz- und Asylpolitiken gilt es entgegenzuwirken.

Wird der Herkunftsstaat als sicher eingestuft, durchlaufen die Betroffenen ein Schnellverfahren (§§ 30a i. V. m. 29a AsylG). Bislang fehlen flächendeckende Identifizierungsmechanismen für Schutzbedürftigkeit. Besonders im Rahmen von Schnellverfahren ist eine Prüfung nur schwer möglich. Unionsrechtliche Vorgaben zur Schutzbedürftigkeit Antragstellender sind bislang nicht umgesetzt worden. Dies gilt sowohl für die Feststellung der Schutzbedürftigkeit, ob also ein Antragsteller oder eine Antragstellerin bei der Aufnahme besondere Bedürfnisse hat, als auch für die Verfahrensgarantie, einer festgestellten Schutzbedürftigkeit besonders Rechnung zu tragen (vgl. dazu Pro Asyl 2016).

Bei gesundheitlichen Beeinträchtigungen durch die Flucht sollte das Dublin-Verfahren ausgesetzt werden: Schwer traumatisierte oder auf andere Weise Geschädigte sollten ähnlich wie Minderjährige ein Recht auf ein Ende der Flucht und einen besonderen Schutzanspruch (Art. 24, 25 EU-Verfahrensrichtlinie) erhalten. In diesen Fällen könnte jenseits der Zuerkennung des internationalen Schutzes ein Bleiberecht aus humanitären Gründen geschaffen werden (so Dorothee Frings beim Fachforum „Geschlecht, Flucht, Integration"). Das deutsche Aufenthaltsrecht und Asylrecht stellen hierfür bislang rechtliche Schranken dar.

Was minderjährige Flüchtlinge angeht, sind nicht nur Mädchen von Verfolgung betroffen. Jungen können etwa vor einer Zwangsrekrutierung als Kindersoldaten fliehen und dann stark traumatisiert sein (UNHCR/UNFPA 2016: 5). Ebenso sind auch Jungen von sexualisierter Gewalt als Mittel der Macht und Erniedrigung in kriegerischen Auseinandersetzungen betroffen (Linke et al. 2016). Auch Zwangsheiraten treffen Jungen (wenn auch in deutlich geringerem Ausmaß Maße und vor dem Hintergrund patriarchaler Gesellschaften anders als Mädchen). Auch während der Flucht erleben unbegleitete Kinder und Jugendliche beiderlei Geschlechts bedrohliche Situationen und sexualisierte Gewalt (Schwenken 2017). Die Sachverständigenkommission empfiehlt, diesen Umständen verstärkt Aufmerksamkeit zu schenken.

3. Gleichstellungsorientierte Arbeitsmarktintegration

Gleichstellungsorientierte arbeitsmarktorientierte Projekte wie Sprach- und Integrationskurse sollten Geschlecht als eine inhaltliche wie auch strukturelle Frage behandeln. Die Berücksichtigung von Geschlecht erschöpft sich bislang häufig in der Durchführung von Frauenprojekten. Um die Reproduktion von Geschlechterstereotypen bei Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration Geflüchteter zu vermeiden, sollten genderkompetente Schulungsmaterialen entwickelt und genderkompetente Fortbildungen für das damit befasste Personal angeboten werden. Denn es besteht die Tendenz, geflüchtete Frauen (jeder Altersgruppe) aufgrund von Geschlechterstereotypen zu frauendominierten Berufen in der Sorgearbeit und in niedrigqualifizierten Dienstleistungsbereichen zu raten (Schwenken 2017: 80). Dies widerspricht dem Anliegen, SAHGE-Berufe verstärkt auch für Männer attraktiv zu machen. Geschlechterstereotype Berufsberatung und Arbeitsvermittlung aber ist nämlich nicht nur auf Wünsche der Beratenen zurückzuführen, sondern auch auf Stereotype bei Beratenden und Förderstrukturen. Eine höhere interkulturelle und Genderkompetenz bei den Beraterinnen und Beratern könnte etwa dazu führen, das Berufsspektrum der Geflüchteten zu erweitern. Dies würde insbesondere geflüchteten Frauen mit höheren Bildungsabschlüssen zugutekommen (Schwenken 2017; siehe auch C.II).

Für die Bundesagentur für Arbeit (BA) gilt es, die individuellen Lebenslagen geflüchteter Männer und Frauen zu berücksichtigen und den Fokus auf den Lebensverlauf zu legen. Vor allem die berufliche Ausbildung ist eine wichtige Weichenstellung. Hierbei gilt es, geflüchtete Frauen bei der Entscheidung, eine Ausbildung zu beginnen, und bei der Wahl eines Ausbildungsberufes geschlechtersensibel zu unterstützen.

Unter geflüchteten Frauen besteht generell ein hoher Wunsch nach Integration auf dem Arbeitsmarkt. Der Frauenanteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit Fluchterfahrung ist jedoch gering (bei aus nichteuropäischen Ländern Geflüchteten nur ca. ein Fünftel, vgl. BA 2016: 13). Auch ist der Anteil von Frauen unter den Teilnehmenden von Integrationskursen im Vergleich zu Männern geringer.

In arbeitsmarktbezogenen Programmen schafft die Anerkennung vorhandener Schul-, Berufs- und Hochschulabschlüsse Probleme; bei einem Hochschulabschluss wird z. B. oft nur die Hochschulzulassung anerkannt. Geflüchtete werden deshalb in Absehung ihrer Qualifikationen häufig in anderen Berufen tätig oder machen eine weitere Ausbildung.

Der Zugang geflüchteter Frauen zu Programmen und Maßnahmen hängt von vielen Faktoren ab. Insbesondere bei frühen Integrationsmaßnahmen (z. B. bezogen auf den Arbeitsmarkt und Sprachkurse) sind nicht nur der formale Status und der Stand des Asylverfahrens entscheidend, sondern auch, wie die Behörden die Bleibeperspektive einschätzen (Schwenken 2017). So fördert das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) bundesweit rund 430 Jugendmigrationsdienste, die 12- bis 27-jährige Menschen mit Migrationshintergrund und geflüchtete Menschen mit guter Bleibeperspektive bei ihrer schulischen, beruflichen, sozialen und sprachlichen Integration – schwerpunktmäßig zum Übergang von der Schule in den Beruf – beraten und begleiten. Auch das Programm „Stark im Beruf – Mütter mit Migrationshintergrund steigen ein" des BMFSFJ und des Europäischen Sozialfonds (ESF) fördert die Erwerbsaufnahme von Müttern mit Migrationshintergrund, von Asylberechtigten und geflüchteten Müttern nur, wenn diese eine gute Bleibeperspektive haben. Problematisch sind diese Beschränkungen erstens, weil dieser Begriff kein Rechtsbegriff ist und von Ländern und Kommunen zu unterschiedlich eingeschätzt wird und folglich für die Betroffenen nicht nachvollziehbar wird, wer, warum und wann Zugang zu Programmen erhält (Schwenken 2017: 8). Zweitens werden auf diese

Weise auch Geflüchtete von Unterstützungsleistungen ausgeschlossen, die trotz fehlender oder unklarer Bleibeperspektive das Land auf absehbare Zeit tatsächlich nicht verlassen werden. So werden Schutz und gesellschaftliche Teilhabe durch das „Labeln“ bestimmter Personengruppen exklusiv (vgl. ebd.).

Für Frauen in der Familienphase ist Kinderbetreuung oft der Schlüssel zur Teilhabe am Arbeitsmarkt. Möglichkeiten zur Kinderbetreuung wurden inzwischen zwar allgemein ausgeweitet, es fehlt jedoch weiterhin an bedarfsgerechter Kinderbetreuung während Sprachkursen und Berufsfördermaßnahmen. Coaching oder niedrigschwellige Beratungsangebote (Heidi Holzhauser beim Fachforum „Geschlecht, Flucht, Integration“; so auch GFMK 2016: 21) sollten insbesondere für geflüchtete Frauen mit (kleinen) Kindern ausgebaut werden.

Fehlende Sprachkenntnisse der geflüchteten Menschen gelten als gravierendes Hemmnis für ihre Teilhabe am Arbeitsmarkt. Eine berufsorientierte Sprachförderung, bei der sprachliche und fachliche Kenntnisse miteinander verzahnt vermittelt werden, kann helfen, diese Hürde zu überwinden. Angesichts des Personalmangels bei der Unterrichtung von Deutsch als Fremdsprache – bedingt auch durch schlechte Verdienstmöglichkeiten – wird eine möglichst niedrigschwellige Offensive zur Akquirierung entsprechender Lehrkräfte empfohlen, ohne dabei Qualitätsstandards zu senken.

Projekte werden häufig nur finanziert, wenn die Zielgruppe für „besondere schutzbedürftig“ erachtet wird. Diese Bedingung ist anfällig für die Bildung eines Stereotyps der „verletzlichen geflüchteten Frau“, das deren Vulnerabilität betont. Zudem besteht die Gefahr, dass andere Zielgruppen kaum oder nicht berücksichtigt werden. Beispielsweise gibt es bislang nur wenige geschlechterkompetente Projekte für geflüchtete Jungen und Männer (Schwenken 2017: 77).

Bislang werden öffentliche Projekte für Geflüchtete (auch frauenspezifische) vor allem im städtischen Raum durchgeführt, während in ländlichen Regionen hier eine deutliche Lücke erkennbar ist (Schwenken 2017: 78). Bei Angeboten im ländlichen Raum sollte die Lösung von Mobilitätsfragen in die Projektkonzeption einfließen.

Generell sollten sich die beteiligten Institutionen, wie das BAMF, die BA und andere Mittelgeber um eine Verstetigung und Professionalisierung von Projekten und Maßnahmen bemühen. Denn die Integrationseffekte dürften günstiger und nachhaltiger ausfallen, wenn Projekte nicht isoliert, sondern in lokale Strukturen eingebunden sind. Kooperationsbeziehungen in Programmen für geflüchtete Menschen sollten gefördert und bei der Mittelvergabe positiv berücksichtigt werden.

4. Standards für Gewaltschutzkonzepte und Gleichstellung

Der Schutz vor und die umfassende Versorgung bei Gewalt sind grundlegende Voraussetzungen für die Inanspruchnahme weiterer Rechte – wie das Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Bildung und auf gesellschaftliche Teilhabe – von Geflüchteten (so Heike Rabe beim Fachforum „Geschlecht, Flucht, Integration“). Deshalb gilt es, die Vorgaben bestehender Gewaltschutzkonzepte zu Räumlichkeiten, Personal und Verfahren verbindlich auf alle Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte anzuwenden und ihre Umsetzung durch regelmäßige Überprüfung abzusichern (so Heike Rabe beim Fachforum „Geschlecht, Flucht, Integration“). Des Weiteren sind unions- und völkerrechtliche Vorgaben wie Art. 52, 53 Istanbul-Konvention und Art. 18 Abs. 4 EU-Aufnahmerichtlinie 2013/13/EU umzusetzen, die Deutschland zu geeigneten Maßnahmen verpflichten, um Übergriffe und geschlechtsbezogene Gewalt einschließlich sexualisierter Übergriffe in Unterbringungszentren zu verhindern.

Das Recht auf Intimsphäre ist für Frauen und Mädchen von großer Bedeutung. Dies gilt auch und besonders für diejenigen, die im Familienverbund einreisen. Bei der Konzipierung der Unterkünfte muss beachtet werden, dass Frauen unter den geflüchteten Menschen derzeit deutlich in der Minderheit sind. Viele von ihnen sind jünger als 30 Jahre, haben kleine Kinder oder können schwanger sein. Um geflüchtete Frauen zu unterstützen, sollten Frauenräume, Austauschmöglichkeiten außerhalb der Familie, Übersetzungshilfen und Kinderbetreuung bereitgestellt werden (GFMK 2016: 31ff.). Häufig stellt die Kostenübernahme medizinischer Behandlungen ein Problem dar; diese sowie der Zugang zu medizinisch geschultem Personal sollten gewährleistet werden (so Heike Rabe beim Fachforum „Geschlecht, Flucht, Integration“).

Die Bundesländer sollten die Anzahl der speziellen Gemeinschaftsunterkünfte für Frauen und Kinder erhöhen. Was den Umgang mit (sexualisierter) Gewalt angeht, sollten zudem die Interventionsmöglichkeiten und das Beschwerdemanagement in den Unterkünften ausgebaut werden.

Zu beachten ist auch, dass ein Wohnortwechsel oft der einzige Weg ist, um einer gewalttätigen Situation zu entkommen. Die derzeitige behördliche Praxis wird dem kurzfristigen Schutzbedarf gewaltbetroffener geflüchteter Menschen nicht gerecht (so Heike Rabe beim Fachforum „Geschlecht, Flucht, Integration“; GFMK 2016:

31ff.). Die Sachverständigenkommission empfiehlt daher, jedenfalls in diesen Fällen die rechtliche Einschränkung der Bewegungsfreiheit (Residenzpflicht, Wohnsitzauflagen) aufzuheben oder Personen, die akut von geschlechtsbezogener Gewalt getroffen sind, schnell und unbürokratisch in andere Unterkünfte zu übersiedeln. Hierfür ist sicherzustellen, dass die Zuständigen schnell rechtssichere Entscheidungen treffen können (so auch die Vorschläge des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Rabe 2015: 23f.). Dabei gilt es, auch der spezifischen Schutzbedürftigkeit von LSBTIQ* Rechnung zu tragen und entsprechende Angebote auszubauen.

Das BMFSFJ hat gemeinsam mit UNICEF und weiteren Partnern im Rahmen der „Initiative zum Schutz von Frauen und Kindern in Flüchtlingsunterkünften“ Mindeststandards zum besseren Schutz vor Gewalt in Unterkünften für Geflüchtete entwickelt. Dazu zählen bauliche Schutzmaßnahmen wie abschließbare Wohneinheiten und nach Geschlechtern getrennte Sanitäranlagen, aber auch niedrigschwellige Integrationsangebote, kinderfreundliche Räume, psychosoziale Hilfe und Betreuung von Kindern, Jugendlichen und Frauen sowie die Schulung des in den Einrichtungen tätigen Personals.

Um einen barrierefreien Zugang zu Informationen und Unterstützungsangeboten zu schaffen, sollten nicht nur kostenfreie Dienste von Dolmetscherinnen und Dolmetschern in Anspruch genommen werden können. Es gilt außerdem, mehr Beratung von Geflüchteten durch Geflüchtete zu etablieren. Da es Frauen häufig leichter fällt, mit Frauen über ihre spezifischen Problemlagen zu sprechen, sollte geflüchteten Frauen die Möglichkeit geboten werden, Beratung ausschließlich durch Frauen in Anspruch zu nehmen. Zu unterstützen sind Initiativen des BMFSFJ, Beratungs- und Schutzangebote für Frauen mehrsprachig zur Verfügung zu stellen und somit auch geflüchteten Menschen zugänglich zu machen (z. B. Beispiel die Hilfetelefone „Gewalt gegen Frauen“ und „Schwangere in Not“).

Eine genderkompetente Beratung bezieht das familiäre Umfeld ein und beachtet die spezifischen Problematiken der durch Flucht auseinander gerissenen Familien und der Familienzusammenführung. Die Beratung sollte offen, auf Wünsche und Potenziale hin ausgerichtet sein und ohne Stereotype auskommen (Maren Gag beim Fachforum „Geschlecht, Flucht, Integration“).

Während der Integrationskurse und darüber hinaus sollte eine gute Infrastruktur für die Betreuung von Kindern (so auch eine Forderung der GFMK 2016: 21ff.) gewährleistet sein. Zudem sollten Unterstützungs- und Integrationsangebote bereitgestellt werden, an denen Frauen gemeinsam mit ihren Kindern teilnehmen können; diese ermöglichen auch, dass traumatisierte Kinder im Bedarfsfall nicht länger von ihrer primären Bezugsperson getrennt werden.

§ 11 Abs. 3 Integrationskursverordnung (IntV) enthält eine Regelung zu Praktika, die begleitend zu den Integrationskursen angeboten werden sollen. Bisher jedoch wird von einem kombinierten Spracherwerb mit Lern- und Anwendungsphasen wenig Gebrauch gemacht. Gerade für Menschen ohne oder mit wenig Schulerfahrung in der Kindheit (davon sind weltweit wesentlich mehr Frauen als Männer betroffen) ist reines „Buchlernen“ aber nicht zielführend. Die nach der IntV vorgesehene Kooperation zwischen Arbeitsagentur und Sprachkursträgern (§ 11 Abs. 3 IntV) sollte daher ausgebaut werden (so Dorothee Frings beim Fachforum „Geschlecht, Flucht, Integration“).

Konzeptionell ist es wichtig, Projekte zu entwickeln und zu fördern, die gezielt mit Jungen und Männern zu arbeiten. Auch diese sorgen sich um zurückgelassene Familienangehörige oder haben während der Flucht Gewalterfahrungen gemacht. Eine ausdrückliche Perspektive auf die Problemlagen geflüchteter Männer hat einen gleichstellungspolitischen Mehrwert und gewaltpräventive Wirkungen. Jede Person individuell und mit ihrem spezifischen Hintergrund und ihren Erfahrungen ernst zu nehmen, kann vorschnellen Kategorisierungen, Stigmatisierungen und Marginalisierung entgegenwirken und Ansatzpunkte für alternative und umfassende Problemlösungen eröffnen. Wo Frauen oder Männer bei Hilfsangeboten für geflüchtete Menschen unterrepräsentiert sind, ist zu hinterfragen, ob dies angemessen ist; falls nicht, sollte die unterrepräsentierte Gruppe einbezogen werden (Schwenken 2017: 78). Um beantworten zu können, was die unterrepräsentierte Gruppe braucht, um teilzunehmen, kann ein aufsuchender Ansatz erfolgversprechend sein – auch wenn er mit erheblichem Aufwand verbunden ist.

Die dargestellten Empfehlungen sollten in die Entwicklung von Standards für Träger und Institutionen einfließen, um eine genderkompetente Integration geflüchteter Menschen zu gewährleisten, einerseits durch entsprechende Programminhalte, andererseits durch geschulte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Das Einhalten dieser Standards sollte als Querschnittsaufgabe in die Arbeitsstandards und das Qualitätsmanagement der jeweiligen Trägerinstitution Eingang finden. Standards für die genderkompetente Unterstützung von geflüchteten Men-

schen sollten gleichstellungsorientierte Vorgaben zur Konzipierung, zur Mittelvergabe, zur Durchführung und zur Evaluation von Programmen und Maßnahmen umfassen. Eine regelmäßige Bewertung der Arbeit der Träger, z. B. über Zielvereinbarungen mit Zuwendungsgebern, ist zu empfehlen.

IV. Stärkung von Strukturen und Instrumenten für die Durchsetzung von Gleichstellung

Institutionelle Mechanismen und Strukturen zur Umsetzung des verfassungsgemäßen Gleichstellungsauftrages sind die Voraussetzung dafür, eine konsistente ziel- und wirkungsorientierte Gleichstellungspolitik auf der Grundlage gleichstellungspolitischer Handlungsbedarfe zu verwirklichen. Dies gilt nicht nur für die Bundesebene, sondern auch für Länder und Kommunen sowie für Verbände.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt in Bezug auf institutionelle Mechanismen und Strukturen der Gleichstellungspolitik:

- Gleichstellungsaktionspläne und -strategien mit konkreten Zielvorgaben für die Verwirklichungschancen der Geschlechter
- gleichstellungsorientierte Haushaltspolitik
- gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung
- Etablierung einer wissenschaftlichen Beratungs-, Service- und Transfereinrichtung für die Gleichstellungspolitik

Vorbemerkung

Bereits im Ersten Gleichstellungsbericht waren Empfehlungen zu verschiedenen Bausteinen für institutionelle Mechanismen der Gleichstellungspolitik enthalten. So wurden Legislaturperioden übergreifende stabile Strukturen und Strategien für Gleichstellungspolitik vorgeschlagen (Bundesregierung 2011a: 32). Auch die Etablierung eines nationalen Berichtswesens wurde benannt, wie es in anderen Politikfeldern vorhanden ist (ebd.: 30). Ein unterstützendes Gender Budgeting (gleichstellungsorientierte Haushaltsführung) und die konsistente Anwendung einer geschlechtergerechten Gesetzesfolgenabschätzung wurden vorgeschlagen, Gleichstellungsrahmenpläne als wichtiges Instrument zur Harmonisierung von Gleichstellungsmaßnahmen genannt (ebd.: 34). Zudem wurde die Gründung eines neuen Forschungszentrums zur Gleichstellung – als Zusammenschluss von Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft – vorgeschlagen, um einschlägige Forschung und Politikentwicklung in breiterem Maße weiterzuführen (ebd.: 35).

Das vorliegende Gutachten gibt eine Reihe von Empfehlungen zur Stärkung von Strukturen der Gleichstellungspolitik. So wird z. B. im Hinblick auf das Handlungsfeld Berufswahl und berufliche Weiterbildung empfohlen, die „Qualitätsoffensive Weiterbildung“ als neue Anlaufstelle unter dem Dach der Bundesagentur für Arbeit (BA) zu schaffen (siehe C.II.a). Außerdem empfiehlt die Sachverständigenkommission die Gründung einer „Kommission für die Neuordnung der Arbeit im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen“ (siehe C.IV.3.b). Auch sollte in Zukunft ein Sachverständigengremium dafür sorgen, dass das Arbeitsmarktmonitoring in Deutschland deutlicher gleichstellungsorientiert gestaltet wird (D.I.4). Zudem verdeutlicht das vorliegende Gutachten, dass in einigen Themenbereichen noch Wissenslücken bestehen. So empfiehlt die Sachverständigenkommission die regelmäßige Berechnung nicht nur der geschlechtsbezogenen Entgeltlücke (Gender Pay Gap), sondern auch der geschlechtsbezogenen Lücke in den Altersbezügen (Gender Pension Gap) und in den Monatseinkommen (Gender Overall Earnings Gap) sowie der geschlechtsbezogenen Unterschiede in der Zeitverwendung (Gender Care Gap) durch das Statistische Bundesamt. Dieses sollte zudem die Methodik zur Berechnung der verschiedenen Indikatoren verbessern, um die Intersektionalität der Geschlechtsdiskriminierung präziser erfassen zu können. Dies verbessert die Voraussetzungen für die Entwicklung geeigneter und adressatengerechter Maßnahmen (siehe genauer C.I.2.b).

Im vorliegenden Gutachten findet sich eine Reihe von Verweisen auf gleichstellungspolitisch erforderliche Datenerhebungen und Forschungsbedarfe. Dies trifft insbesondere auf die Interdependenzen von Differenzkategorien zu: Erhebungen dazu sind erforderlich, um die Verwirklichungschancen von Frauen und Männern verschiedener sozialer Gruppen in ihrer Verwobenheit zu verstehen und um Regierungshandeln evidenzbasiert und differenziert auf die tatsächlichen Problemlagen hin zuschneiden zu können. Auch in den Themenbereichen Digitalisierung und Flucht wird die Dimension Geschlecht bisher zu wenig fachlich beleuchtet (hierzu genauer D.I und D. III).

Gleichstellung von Frauen und Männern sollte bei Akteurinnen und Akteuren der öffentlichen Hand deutlicher als bisher als Leitprinzip verankert werden. So wird Gleichstellung in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien zwar als durchgängiges Leitprinzip bezeichnet, das bei allen politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen der Bundesministerien gefördert werden soll (vgl. Bundesregierung 2011b: 6). Es gibt aber Hinweise darauf, dass dieses Leitprinzip noch stärker als bisher handlungsleitend werden könnte (vgl. Geppert/Lewalter 2012).

Nachfolgend werden Instrumente, Maßnahmen und Strukturen beschrieben, die Gleichstellung weiter stützen können. Gleichstellungspolitik sollte dabei im Sinne eines Steuerungszyklus gestaltet werden: Auf Basis einer Analyse der Situation (z. B. durch die Gleichstellungsberichte in jeder Legislaturperiode) können gleichstellungspolitische Aktionspläne mit konkreten Zielen (siehe IV.1) ausgearbeitet werden. Durch die regelhafte Anwendung von Umsetzungsinstrumenten wie einer geschlechtergerechten Haushaltspolitik (siehe IV.2) und eine geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung (siehe IV.3) kann gewährleistet werden, dass Gleichstellung als Leitprinzip durchgängig verwirklicht wird. Die Umsetzung sollte begleitet werden z. B. durch Beratung und Monitoring sowie die Evaluierung von Maßnahmen. Dies kann durch eine Struktur für den Wissenstransfer (siehe IV.4) unterstützt werden.

1. Gleichstellungsaktionspläne und -strategien

Aktionspläne und Strategien für die Gleichstellung der Geschlechter sind übliche Instrumente für die Umsetzung und Entwicklung von Gleichstellungspolitik. Auf der Ebene der Bundesländer und der Städte und Kommunen gibt es sie teilweise bereits (vgl. z. B. Abgeordnetenhaus von Berlin 2014). Auch hatten im Jahr 2012 zwei Drittel der Mitgliedstaaten der Europäischen Union einen Aktionsplan für die Gleichstellung, der von der Regierung oder dem Parlament angenommen wurde (EIGE 2014: 35). Die Bundesregierung hat sich im letzten Jahr für eine Strategie der EU-Kommission für die Gleichstellung von Frauen und Männern ausgesprochen; eine solche Strategie sollte auch konkrete Ziele, Maßnahmen und Indikatoren enthalten, für die eine Beobachtung (Monitoring) der Umsetzung greift (Bundesregierung 2015). Dieser Forderung schließt sich die Sachverständigenkommission an und empfiehlt darüber hinaus die Einführung des Instruments „Aktionsplan“ auf Bundesebene, in dem verbindliche gleichstellungspolitische Ziele für die jeweilige Legislaturperiode festgelegt und mit Maßnahmen unterlegt werden. Damit dieser Aktionsplan wirksam werden kann, muss in ihm bereits die Koordinierungsstruktur für die Umsetzung verbindlich geregelt werden; auch bedarf es der entsprechenden personellen und finanziellen Ausstattung der Stelle, die federführend für die Erstellung und Begleitung des Aktionsplans zuständig ist.

Die im vorliegenden Gutachten erarbeiteten Erkenntnisse könnten Impulse für die Formulierung verbindlicher Gleichstellungsaktionspläne geben.

2. Schritte zu einer geschlechtergerechten Haushaltspolitik

Ein Verfahren, das sich weltweit als gleichstellungspolitisches Instrument etabliert hat, ist die gleichstellungsorientierte Haushaltspolitik – das sogenannte „Gender Budgeting“ (IMF 2016). Ein Gender Budgeting ist in Deutschland deshalb angezeigt, da der Bundeshaushalt als Gesetz verabschiedet wird und hier die gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung (siehe unten IV.3) anzuwenden ist. Gender Budgeting wird in Deutschland bereits teilweise auf kommunaler Ebene, auf Länderebene, aber auch bei der Umsetzung von Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) im Verantwortungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) realisiert (vgl. Agentur für Gleichstellung im ESF 2013). Eine gleichstellungsorientierte Haushaltsführung für den Bundeshaushalt als Ganzes fehlt und sollte als finanzpolitisches Instrument des Leitprinzips Gleichstellung schrittweise eingeführt werden.

Wie diese Empfehlung in Deutschland konkret umgesetzt werden könnte, beschreibt z. B. eine Machbarkeitsstudie von Färber et al. (BMFSFJ 2006; VENRO 2015). Ebenfalls kann die Umsetzung von Gender Budgeting im Rahmen einer wirkungsorientierten Haushaltssteuerung, wie sie in Österreich erfolgt, hierfür Impulse geben. Auch eine Reihe anderer europäischer Ländern wendet bereits Gender Budgeting an und könnte als Vorbild für Deutschland dienen. Auf dem Weg zu einem Gender Budgeting könnte ein „Gender-Check“ nach Vorbild des „Jugend-Checks“ einführt werden. Die Entwicklung eines „Jugend-Checks“ ist eine Forderung aus dem Koalitionsvertrag, die in dieser Legislaturperiode realisiert werden soll; es geht darum, alle Maßnahmen auf ihre Vereinbarkeit mit den Interessen der jungen Generation hin zu überprüfen.

Auf dem Weg zum Gender Budgeting ist es wichtig, den beteiligten Akteurinnen und Akteuren zu zeigen, dass dies nicht unbedingt einen Produkthaushalt voraussetzt und auch mit einer kameralistischen Haushaltsführung möglich ist (BMFSFJ 2006; vgl. auch IMF 2016).

3. Stärkung der gleichstellungsorientierten Gesetzesfolgenabschätzung

Laut § 45 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) wird die Maßgabe des Leitprinzips Gleichstellung u. a. so umgesetzt, dass das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) bei Gesetzgebungsverfahren zu beteiligen ist, um zu prüfen, ob Auswirkungen von gleichstellungspolitischer Bedeutung zu erwarten sind (Bundesregierung 2011b: 33, 65). Eine regelhafte verbindliche Anwendung der gleichstellungsorientierten Gesetzesfolgenabschätzung kann mögliche negative Gleichstellungseffekte in Gesetzesvorhaben von vorneherein ausschließen (vgl. auch Lewalter 2013). Das BMFSFJ hat zu diesem Zweck eine „Arbeitshilfe geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung“ veröffentlicht (BMFSFJ 2007; Lewalter 2013).

Die Sachverständigenkommission empfiehlt, die Anwendung dieser Arbeitshilfe verbindlich zu regeln und zu überprüfen sowie verbindliche Standards für diesen Prüfprozess zu definieren. Dazu gehört eine verbindliche Relevanzprüfung. Falls ein Gesetzesvorhaben keine Relevanz für die Lebenswirklichkeit von Frauen und Männern haben sollte, wäre dies jeweils detailliert zu begründen und im Rahmen der Frühabstimmung von Gesetzesvorhaben zu überprüfen.

Die Durchführung der Gesetzesfolgenabschätzung sollte durch das zuständige Fachressort erfolgen; für diese Aufgabe sollten fachliche Unterstützung und die Möglichkeit der Kompetenzentwicklung im Ressort bereitgestellt werden. Die Federführung für die sachgerechte Anwendung des Instruments der gleichstellungsorientierten Gesetzesfolgenabstimmung sollte beim Bundesministerium des Innern (BMI) oder beim Bundeskanzleramt liegen. In diesen Ressorts muss daher besondere Fachkompetenz für die vorzunehmenden Relevanzprüfungen und Folgenabschätzungen aufgebaut werden, auf die gegebenenfalls andere Ressorts zugreifen können sollten.

4. Schaffung einer Einrichtung für den Transfer von Wissen über Gleichstellung

Die Institutionalisierung einer gleichstellungspolitischen Berichterstattung erfolgte mit der Entscheidung der Bundesregierung, in jeder Legislaturperiode einen Gleichstellungsbericht vorzulegen. Die Gleichstellungsberichte leisten Analysen und Empfehlungen für bestimmte inhaltliche Schwerpunkte und zu einem bestimmten Zeitpunkt. Sie können größere Wirksamkeit erlangen, wenn sie in einen institutionalisierten Prozess eingebunden sind. Das vorliegende Fachwissen zu Gleichstellungsfragen kann insgesamt breiter und umfassender sowie nachhaltiger genutzt werden, wenn es eine Struktur für den Transfer von Wissen sowie für begleitende Beratung für die Verwaltung gibt, wie dies in vielen anderen Politikfeldern bereits die Regel ist (z. B. durch nachgeordnete Behörden). Ähnliche Strukturen gab und gibt es bereits auf internationaler und EU-Ebene (z. B. European Institute for Gender Equality, EIGE) sowie auf der Ebene der EU-Strukturfonds („Agentur für Gleichstellung im Europäischen Sozialfonds“). Die Arbeit der vom BMAS eingerichteten Unterstützungsstruktur, die gezielt die Verwaltung des Europäischen Sozialfonds sowie Programmverantwortliche beriet und schulte (Agentur für Gleichstellung 2014), wurde positiv evaluiert (Bundesregierung 2016: 135–137).

Es geht dabei nicht darum, als Struktur ein eigenes Forschungsinstitut zu etablieren; die zu schaffende Einrichtung sollte vielmehr eine Schnittstelle zwischen Forschung und Anwendung sein, die den Transfer von Wissen ermöglicht. Eine weitere Aufgabe dieser Transferinstitution sollte die Unterstützung des Monitorings zur Gleichstellung mithilfe von Indikatoren sein: Diese sind wichtige Instrumente, um den Stand der Gleichstellung zu erfassen und Handlungsbedarfe zu identifizieren (siehe hierzu auch B.II.4 und B.II.5). So könnte etwa die Weiterentwicklung des Gender Equality Index (GEI) des EIGE zur Erfassung der Gleichstellungssituation in Deutschland erfolgen. Damit könnte diese Struktur auch Impulse aus der europäischen und internationalen Gleichstellungspolitik aufgreifen und für die nationale Politik fruchtbar machen.

Literaturverzeichnis Kapitel D

Abgeordnetenhaus von Berlin (2014): Das gleichstellungspolitische Rahmenprogramm (GPR) für die 17. Legislaturperiode. Strategien für ein geschlechtergerechtes Berlin. Drucksache 17/1609, Berlin, http://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-1609.pdf (Abruf: 23.11.2016).

ADS – Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2015): Gleiche Rechte – gegen Diskriminierung aufgrund des Geschlechts. Bericht der unabhängigen Expert_innenkommission der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Berlin, http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Handlungsempfehlungen_Kommission_Geschlecht.html (Abruf: 19.10.2016).

Agentur für Gleichstellung im ESF (2013): Gender Budgeting im ESF-Bund. Bericht über das Förderjahr 2012. Erarbeitet von Regina Frey/Benno Savioli, Berlin, http://www.esf-gleichstellung.de/fileadmin/data/Downloads/Aktuelles/gender-budgeting-bericht-2012_agentur_gleichstellung_esf.pdf (Abruf: 23.11.2016).

Agentur für Gleichstellung im Europäischen Sozialfonds (2014): Gender Mainstreaming im Europäischen Sozialfonds. Ziele, Methoden, Perspektiven, Berlin, http://www.esf-gleichstellung.de/fileadmin/data/Downloads/Aktuelles/abschlusspublikation_agentur_gleichstellung_esf.pdf (Abruf: 23.11.2016).

Aizer, Anna (2010): The Gender Wage Gap and Domestic Violence. In: *American Economic Review* 100 (4), S. 1847–1859.

Anderberg, Dan/Rainer, Helmut/Wadswort, Jonathan/Wilson, Tanya (2013): Unemployment and Domestic Violence: Theory and Evidence. Discussion Paper Series 7515, Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), http://ftp.iza.org/dp7515.pdf (Abruf: 18.11.2016).

BA – Bundesagentur für Arbeit (2016): Arbeitsmarkt kompakt: Fluchtmigration, Nürnberg, https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Statistische-Analysen/Statistische-Sonderberichte/Generische-Publikationen/Fluchtmigration.pdf (Abruf: 18.11.2016).

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016): Aktuelle Zahlen zu Asyl. Tabellen, Diagramme, Erläuterungen. Ausgabe Oktober 2016, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-oktober-2016.pdf?__blob=publicationFile (Abruf: 18.11.2016).

Benner, Christiane (Hg.) (2015): Crowdwork – zurück in die Zukunft? Perspektiven digitaler Arbeit, Frankfurt (Main): Bund Verlag.

Bhattacharya, Manasi/Bedi, Arjun S./Chhachhi, Amrita (2009): Marital Violence and Women's Employment and Property Status: Evidence from North Indian Villages. Discussion Paper Series No. 4361, Bonn: IZA, http://ftp.iza.org/dp4361.pdf (Abruf: 19.10.2016).

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013): Lebenssituation und Belastung von Männern mit Behinderungen und Beeinträchtigungen in Deutschland – Haushaltsbefragung. Abschlussbericht. Erarbeitet von Ludger Jungnitz/Ralf Puchert/Nora Schrimpf/Monika Schröttle/Daniel Mecke/Claudia Hornberg. Forschungsbericht Sozialforschung 435, Bielefeld; Berlin; München, http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb435.pdf?__blob=publicationFile (Abruf: 20.09.2016).

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016a): Foresight-Studie „Digitale Arbeitswelt". Autoren: Wenke Apt/Marc Bovenschulte/Ernst A. Hartmann/Steffen Wischmann, Institut für Innovation und Technik. Forschungsberichte 463, Berlin, http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/f463-digitale-arbeitswelt.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Abruf: 28.10.2016).

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016b): Weißbuch Arbeiten 4.0. Arbeit weiter denken, Berlin, http://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/a883-weissbuch.html (Abruf: 02.12.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2004a): Gewalt gegen Männer in Deutschland. Personale Gewaltwiderfahrnisse von Männern in Deutschland. Pilotstudie. Erarbeitet von Ralf Puchert/Ludger Jungnitz/Willi Walter, Dissens e.V.; Hans-Joachim Lenz, GEFOWE; Henry Puhe, SOKO-Institut GmbH, Berlin, http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/studie-gewalt-maenner-langfassung,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf (Abruf: 07.10.2015).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2004b): Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland. Projektleitung: Ursula Müller/Monika Schröttle. Unter Mitarbeit von Sandra Glammeier und Chistra Oppenheimer, http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/publikationen,did=20560.html (Abruf: 01.06.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2006): Machbarkeitsstudie Gender Budgeting auf Bundesebene. Erarbeitet von Christine Färber/Dieter Dohmen/Renée Parlar/Manfred Köhnen/Birgitt A. Cleuvers, Berlin, https://www.bmfsfj.de/blob/jump/84346/machbarkeitsstudie-gender-budgeting-pdf-data.pdf (Abruf: 24.10.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2007): Arbeitshilfe Geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung. „Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften“, Berlin, https://www.bmfsfj.de/blob/jump/84192/gender-mainstreaming-arbeitshilfe-ggo-data.pdf (Abruf: 24.10.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2008a): Gesundheit – Gewalt – Migration. Eine vergleichende Sekundäranalyse zur gesundheitlichen und Gewaltsituation von Frauen mit und ohne Migrationshintergrund in Deutschland. Enddokumentation 17. Dezember 2007. Projektleitung: Monika Schröttle. Unter Mitarbeit von Nadia Khelaifat, Berlin, http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/gesundheit-gewalt-migration-langfassung-studie,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf (Abruf: 07.10.2015).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2008b): Gewalt gegen Frauen in Paarbeziehungen. Eine sekundäranalytische Auswertung zur Differenzierung von Schweregraden, Mustern, Risikofaktoren und Unterstützung nach erlebter Gewalt. Enddokumentation November 2008. Projektleitung: Monika Schröttle. Unter Mitarbeit von Nicole Ansorge, Berlin, https://www.frauen-gegen-gewalt.de/tl_files/downloads/studien/Studie_Gewalt_gegen_Frauen_in_Paarbeziehungen.pdf (Abruf: 07.10.2015).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2013): Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Behinderungen und Beeinträchtigungen in Deutschland. Ergebnisse der quantitativen Befragung - Endbericht. Projektleitung: Monika Schröttle/Claudia Hornberg. Erarbeitet von Monika Schröttle/Sandra Glammeier/Brigitte Sellach/Claudia Hornberg/Barbara Kavemann/Henry Puhe/Julia Zinsmeister, https://www.bmfsfj.de/blob/jump/94204/lebenssituation-und-belastungen-von-frauen-mit-behinderungen-kurzfassung-data.pdf (Abruf: 27.10.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren Frauen und Jugend (2014): Gewalterfahrungen von in Einrichtungen lebenden Frauen mit Behinderungen. Ausmaß – Risikofaktoren - Prävention. Studie im Auftrag des BMFSFJ. Projektleitung: Monika Schröttle/Cornelia Hornberg. Unter Mitarbeit von Nadja Neder, Daniel Mecke, Olga Elli, Kathrin Vogt, Christina Prediger und Kathrin Borchert, Berlin, https://www.bmfsfj.de/blob/jump/93972/gewalterfahrungen-von-in-einrichtungen-lebenden-frauen-mit-behinderungen-data.pdf (Abruf: 27.10.2016).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren Frauen und Jugend (2015): Diskriminierungs- und Gewalterfahrungen im Leben gehörloser Frauen. Ursachen, Risikofaktoren und Prävention. Endbericht. Erarbeitet von Sabine Fries/Monika Schröttle. Unter Mitarbeit von Ulrike Gotthardt, Barbara Kavemann und Julia Habermann, Berlin, https://www.bmfsfj.de/blob/jump/93542/diskriminierungs-und-gewalterfahrungen-im-leben-gehoerloser-frauen-endbericht-data.pdf (Abruf: 27.10.2016).

Brzank, Petra (2012): Wege aus der Partnergewalt. Frauen auf der Suche nach Hilfe, Wiesbaden: Springer VS.

Bundesregierung (2011a): Neue Wege – Gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf. Erster Gleichstellungsbericht. BT-Drucksache 17/6240, Berlin, http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Erster-Gleichstellungsbericht-Neue-Wege-Gleiche-Chancen,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf (Abruf: 23.06.2015).

Bundesregierung (2011b): Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Berlin: Bundesministerium des Innern, http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Moderne-Verwaltung/Verwaltungsorganisation/GGO/ggo_node.html (Abruf: 25.08.2016).

Bundesregierung (2015): Gleichstellung von Frauen und Männern in der EU nach 2015. Beitrag der Bundesregierung zur öffentlichen Konsultation der Europäischen Kommission, http://ec.europa.eu/justice/newsroom/gender-equality/files/bundesregierung_de.pdf (Abruf: 17.11.2016).

Bundesregierung (2016): Unterrichtung des Deutschen Bundestages über die für die Europäische Kommission zu erstellenden Berichte über die durch die Strukturfonds geleisteten Beiträge zur Verwirklichung der Chancengleichheit von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt. Unterrichtung durch die Bundesregierung. BT-Drucksache 18/9630, Berlin, http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/096/1809630.pdf (Abruf: 30.11.2016).

Burkhardt, Günter (2016): „Warum brauchen Menschen Schutz“. Interview mit Günter Burkhardt, Geschäftsführer von Pro Asyl. Interviewerin Irina Bohn. In: *Demokratie gegen Menschenfeindlichkeit - Gute Flüchtlinge, schlechte Flüchtlinge* (1), S. 89–97.

Büro für Recht und Wissenschaft (2016): Evaluation des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes. Mit wissenschaftlicher Begleitung von Prof. Dr. Christiane Brors. Erarbeitet von Sabine Berghahn/Vera Egenberger/Micha Klapp/Alexander Klose/Doris Liebscher/Linda Supik/Alexander Tischbirek, Berlin: ADS – Antidiskriminierungsstelle des Bundes, http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/AGG/AGG_Evaluation.html (Abruf: 21.10.2016).

Cohen, Larry (2015): United States of Crowd Workers. Wie sich Crowdarbeiter organisieren lassen. In: Benner, Christiane (Hg.): Crowdwork – zurück in die Zukunft? Perspektiven digitaler Arbeit, Frankfurt (Main): Bund Verlag, S. 303–322.

Däubler, Wolfgang (2015): Internet und Arbeitsrecht. Web 2.0, Social Media und Crowdwork. Recht aktuell, Frankfurt am Main: Bund-Verlag.

DJT – Deutscher Juristentag e. V. (2016): 71. Deutscher Juristentag. Beschlüsse. Essen 2016, Bonn, http://www.djt.de/fileadmin/downloads/71/Beschluesse_gesamt.pdf (Abruf: 28.10.2016).

EIGE – Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen (2014): Effectiveness of Institutional Mechanisms for the Advancement of Gender Equality. Review of the implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States, http://eige.europa.eu/node/365 (Abruf: 24.10.2016).

EU Parl – Europäisches Parlament (2016): Entschließung des Europäischen Parlaments vom 28. April 2016 zur Gleichstellung der Geschlechter und Stärkung von Frauen im digitalen Zeitalter. P8_TA(2016)0402, Brüssel, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2016-0204&language=DE&ring=A8-2016-0048 (Abruf: 28.10.2016).

Ferris, Elisabeth G. (1990): Refugee Women and Violence, http://repository.forcedmigration.org/pdf/?pid=fmo:628 (Abruf: 27.10.2016).

Fougeyrollas-Schwebel, Dominique (2005): Violence against women in France: The context, findings and impact of the Enveff survey, Genf: UN Division for the Advancement of Women, http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/vaw-stat-2005/docs/expert-papers/fougeyrollas.pdf (Abruf: 27.10.2016).

FRA – Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2014): Gewalt gegen Frauen: eine EU-weite Erhebung. Ergebnisse auf einen Blick, Luxemburg, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14_de.pdf (Abruf: 28.10.2016).

Geppert, Jochen/Lewalter, Sandra (2012): Politikfeld Gleichstellung: Institutionalisierungsschritte und Strategien auf Bundesebene. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Erfolgreiche Geschlechterpolitik. Ansprüche – Entwicklungen – Ergebnisse, Bonn (WISO-Diskurs), S. 5–17, http://library.fes.de/pdf-files/wiso/08830-20120116.pdf (Abruf: 24.10.2016).

GFMK – 26. Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (2016): Beschlüsse der 26. Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK), Hannover: Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, https://www.gleichstellungsministerkonferenz.de/documents/Beschluesse_der_26-_GFMK_-_extern.pdf (Abruf: 27.10.2016).

Hague, Gill/Thiara, Ravi/Mullender, Audrey/Magowan, Pauline (2008): Making the links. Disabled Women and domestic violence. Final report, http://wwda.org.au/wp-content/uploads/2013/12/hague1.pdf.

Heiskanen, Markku/Piispa, Minna (1998): Faith, Hope, Battering. A Survey Of Men's Violence against Women in Finland, Helsinki: Statistics Finland, http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/gender/VAW2/surveys/Finland/FIN_VAW_Publication.pdf (Abruf: 27.10.2016).

Hensel, Isabell/Kocher, Eva (2016): Herausforderungen des Arbeitsrechts durch digitale Plattformen – ein neuer Koordinationsmodus von Erwerbsarbeit. In: *NZA Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht* 33 (16), S. 984–990.

Howe, Jeff (2006): The Rise of Crowdsourcing, Wired, http://www.wired.com/wired/archive/14.06/crowds_pr.html, zuletzt aktualisiert am 06.01.2006 (Abruf: 28.10.2016).

IMF – Internationaler Währungsfonds (2016): Europe: A Survey of Gender Budgeting Efforts. Erarbeitet von Sheila Quinn, IMF Working Paper WP/16/155, https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16155.pdf (Abruf: 24.10.2016).

Irani, Lily (2015): Difference and Dependence Among Digital Workers: The Case of Amazon Mechanical Turk. In: *South Atlantic Quarterly* 114 (1), S. 225–234.

Kaukinen, Catherine (2004): Status Compatibility, Physical Violence, and Emotional Abuse in Intimate Relationships. In: *Journal of Marriage and Family* 66 (2), S. 452–471.

Kavemann, Barbara/Helfferich, Cornelia/Rixen, Stephan (2012): Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, Freiburg; Berlin; Bayreuth: Bundesministerium für Familie, Senioren Frauen und Jugend.

Kay, Mary (2011): „Mary Kay Truth About Abuse“ Survey. National Findings from Third Survey of Domestic Violence Shelters in the United States, http://www.ncdsv.org/images/marykay_truthaboutabusesurvey_2011.pdf (Abruf: 20.09.2016).

Krause, Rüdiger (2016): Digitalisierung der Arbeitswelt – Herausforderungen und Regelungsbedarf. Gutachten B zum 71. Deutschen Juristentag, München: C.H. Beck.

Krause, Ulrike (2015): A Continuum of Violence? Linking Sexual and Gender-Based Violence During Conflict, Flight, and Encampment. In: *Refugee Survey Quarterly* 24 (4), S. 1–19.

Leimeister, Jan Marco/Zogaj, Shkodran (2013): Neue Arbeitsorganisation durch Crowdsourcing. Eine Literaturstudie. Arbeitspapier 287, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, www.boeckler.de/pdf/p_arbp_287.pdf (Abruf: 28.10.2016).

Lewalter, Sandra (2013): Gender in der Verwaltungswissenschaft konkret: Gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung. Discussion Paper 20, Berlin: Harriet Taylor Mill-Institut für Ökonomie und Geschlechterforschung, http://www.harriet-taylor-mill.de/images/docs/discuss/DiscPap20.pdf (Abruf: 24.10.2016).

Linke, Thorsten/Hashemi, Farid/Voß, Heinz-Jürgen (2016): Sexualisierte Gewalt, Traumatisierung und Flucht. In: *Sexuologie – Zeitschrift für Sexualmedizin, Sexualtherapie und Sexualwissenschaft* 23 (1/2), http://heinzjuergenvoss.de/Linke_Hashemi_Voss_Sexualisierte_Gewalt_Flucht.pdf (Abruf: 27.10.2016).

Mahrt, Katharina (2016): „In 60 Sekunden zu Ihrer Putzkraft". Online-Reinigungsplattformen und die logistische Transformation von Prekarisierung. Unveröffentlichte Modulabschlussarbeit am Institut für Europäische Ethnologie der Humboldt-Universität zu Berlin.

Markard, Nora/Adamietz, Laura (2011): Keep it in the Closet? Flüchtlingsanerkennung wegen Homosexualität auf dem Prüfstand. In: *KJ – Kritische Justiz* 44 (3), S. 294–302.

Pro Asyl (2016): Das Konzept der „sicheren Herkunftsstaaten" und seine Geschichte. Hintergrund, https://www.proasyl.de/hintergrund/das-konzept-der-sicheren-herkunftsstaaten-und-seine-geschichte/ (Abruf: 27.10.2016).

Rabe, Heike (2015): Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften. Policy Paper 32, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Policy_Paper/Policy_Paper_32_Effektiver_Schutz_vor_geschlechtsspezifischer_Gewalt.pdf (Abruf: 09.10.2015).

Renzetti, Claire M. (2009): Economic Stress and Domestic ViolenceCRVAW Faculty Research Reports and Papers, http://uknowledge.uky.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=crvaw_reports (Abruf: 20.09.2016).

Riger, Stephanie/Staggs, Susan (2004): The Impact of Intimate Partner Violence on Women's Labor Force Participation. Submitted to the National Institut of Justice, https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/207143.pdf (Abruf: 27.10.2016).

Schlottfeldt, Christian (2015): „Vernetzte Mobilarbeit": Rechtsfragen und Handlungsempfehlungen. In: *Zeitschrift für Personalvertretungsrecht* (3), S. 88–95.

Schröttle, Monika (2017): Gewalt in Paarbeziehungen. Expertise für die Sachverständigenkommission zum Zweiten Gleichstellungsbericht, Veröffentlichung in Vorbereitung, http://www.gleichstellungsbericht.de/.

Schröttle, Monika/Glammeier, Sandra (2013): Intimate Partner Violence Disabled Women as a Part of Widespread Victimization and Discrimination over the Lifetime: Evidence from a German Representative Study. In: *International Journal of Conflict and Violence* 7 (2), S. 232–248.

Schröttle, Monika/Vogt, Kathrin (2016): Women as victims and perpetrators of violence. Empirical results from national and international quantitative violence research. In: Kury, Helmut (Hg.): Women and children as victims and offenders. Background, prevention, reintegration, Bd. 1, Heidelberg; New York: Springer.

Schwenken, Helen (2017): Integration von Flüchtlingen unter einer Gleichstellungsperspektive – Bestandsaufnahme und Forschungsbedarf. Expertise für die Sachverständigenkommission für den Zweiten Bundesgleichstellungsbericht der Bundesregierung, Veröffentlichung in Vorbereitung, http://www.gleichstellungsbericht.de.

Stiftung Warentest (2014): Mehr Gloria als Glanz. Testbericht über Putzdienstvermittler. In: *test* (11), S. 71–73, https://www.test.de/Putzdienste-Die-leeren-Versprechen-der-Online-Vermittler-4767070-0/ (Abruf: 26.10.2016).

Svarna, Foteini (2014): Financial Crisis and Domestic Violence – The Case of Greece. In: *The Women's International Perspective*, http://thewip.net/2014/05/29/financial-crisis-and-domestic-violence-the-case-of-greece/.

Swanberg, Jennifer E./Logan, T. K./Macke, Caroline (2005): Intimate partner violence, employment and the workplace. Consequences and Future Directions. In: *Trauma, Violence and Abuse* 4 (X), S. 1–16.

UNHCR – Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (2016): Global Trends 2015, Genf, http://www.unhcr.de/service/zahlen-und-statistiken.html (Abruf: 27.10.2016).

UNHCR/UNFPA – Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen/Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen/Women's Refugee Commission (2016): Initial Assessment Report: Protection Risks for Women and Girls in the European Refugee and Migrant Crisis. Greece and the former Yugoslav Republic of Macedonia, http://www.unhcr.org/569f8f419.pdf (Abruf: 27.10.2016).

VENRO – Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen (2015): Geschlechtergerechte Mittelverteilung im Entwicklungshaushalt. Ein Lobby-Leitfaden für Gender Budgeting, http://venro.org/uploads/tx_igpublikationen/Studie_GenderBudgeting.pdf (Abruf: 24.10.2016).

WHO – World Health Organization (2005): WHO Multi-country Study on Women's Health and Domestic Violence against Women. Initial results on prevalence, health outcomes and women's responses, http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/43310/1/9241593512_eng.pdf (Abruf: 17.11.2016).

Wolter, Marc Ingo/Mönnig, Anke/Hummel, Markus/Schneemann, Christian/Weber, Enzo/Zika, Gerd et al. (2015): Industrie 4.0 und die Folgen für Arbeitsmarkt und Wirtschaft. Szenario-Rechnungen im Rahmen der BIBB-IAB-Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen. IAB-Forschungsbericht 8/2015, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, http://doku.iab.de/forschungsbericht/2015/fb0815.pdf (Abruf: 02.12.2016).

ZEW – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2015): Befragung zum sozioökonomischen Hintergrund und zu den Motiven von Crowdworkern. Endbericht zur Kurzexpertise Nr. 56 an das BMAS. Erarbeitet von Irene Bertschek/Jörg Ohnemus/Steffen Viete, Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, http://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/Forschungsberichte/fb-462-endbericht-crowdworking.html (Abruf: 30.11.2016)

E. Zusammenfassung

Die Gleichstellung der Geschlechter ist ein wichtiges gesamtgesellschaftliches Projekt, um wesentliche Menschenrechte zu verwirklichen. Das Grundgesetz der Bundesrepublik gibt der Politik ein starkes Mandat für die Herstellung gleicher Verwirklichungschancen unabhängig vom Geschlecht. Internationale Verpflichtungen liefern den Orientierungsrahmen für Geschlechtergleichstellung. Dementsprechend ist Gleichstellung auch Leitprinzip der Bundesregierung.

Das vorliegende Gutachten macht deutlich, was bisher gleichstellungspolitisch erreicht wurde und wo Hindernisse, Barrieren und zukünftige Herausforderungen liegen. Ihm liegt für die Gleichstellung der Geschlechter als Leitidee die Vorstellung einer Gesellschaft mit gleichen Verwirklichungschancen von Frauen und Männern zugrunde, in der die Chancen und Risiken im Lebensverlauf gleich verteilt sind. Die Kategorie Geschlecht ist nach wie vor wichtig, um bestehende ungleiche Verwirklichungschancen und die ungleiche Verteilung von Chancen und Risiken zu beschreiben – und um Maßnahmen zu entwerfen, mit deren Hilfe Wege zu einer gleichberechtigteren Gesellschaft beschritten werden können. Eine zentrale Rolle spielt dabei das gleichstellungspolitische Ziel, Erwerbs- und Sorgearbeit im Leben jedes Menschen zu ermöglichen.

Das Gutachten stützt sich auf eine Vielzahl an wissenschaftlichen Erkenntnissen, die ungleiche Verwirklichungschancen nachweisen. Diese betreffen nicht nur Macht und Einfluss, die Verteilung materieller Ressourcen wie Bezahlung, Vermögen oder Rentenansprüche. Auch die bezahlte und unbezahlte Arbeit ist weiterhin ungleich zwischen den Geschlechtern verteilt. Der im Auftrag der Sachverständigenkommission entwickelte und mit diesem Gutachten erstmals vorgestellte Gender Care Gap ist ein geeigneter Indikator, um auch hier Schieflagen benennen und künftig intersektional besser analysieren zu können.

Die Sachverständigenkommission für den Zweiten Gleichstellungsbericht ist der Auffassung, dass die Geschlechtergleichstellung durch einen neuen Fokus auf die Gestaltung der Sorgearbeit gestärkt werden könnte. Eine lebensverlaufsorientierte konsistente und gleichstellungsorientierte Gestaltung von Erwerbs- und Sorgearbeit unterstützt alle Menschen bei einer partnerschaftlichen Gestaltung ihres Alltags im familiären Zusammenleben. Sie baut gleichzeitig strukturelle Diskriminierung und Fehlanreize ab. Daher bildet die gleichstellungsorientierte Gestaltung von Erwerbs- und Sorgearbeit und die Ermöglichung des Erwerb-und-Sorge-Modells einen roten Faden dieses Gutachtens.

Welche Schritte sind geeignet, um den benannten Ungleichheitsverhältnissen zu begegnen? Die Sachverständigenkommission legt in diesem Gutachten einen Schwerpunkt auf konkretisierte Handlungsempfehlungen. Sie hat zehn Handlungsbereiche identifiziert, für die – vor dem Hintergrund des Leitbilds und des beschriebenen roten Fadens – Empfehlungen formuliert werden:

Abhängige Erwerbsarbeit

Im Hinblick auf die abhängige Erwerbsarbeit hält die Sachverständigenkommission Veränderungen der Vorstellungen davon, was „Vollzeit“ ist, für hilfreich. Darüber hinaus empfiehlt sie die Einführung eines Wahlarbeitszeitgesetzes, das die Arbeitszeitlage und mobile Arbeit sowie Homeoffice erfassen sollte und von Maßnahmen zum Gesundheits- und Entgrenzungsschutz flankiert sein muss (C.I.1). Unterstützende Entgeltersatzleistungen werden vor allem für die Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Personen empfohlen (C.V und C.VI).

Darüber hinaus empfiehlt die Sachverständigenkommission eine Reihe von Maßnahmen zur Herstellung größerer Entgelttransparenz, vor allem auf der betrieblichen Ebene einerseits und bei der statistischen Berichterstattung andererseits (C.I.2).

Um betriebliche intersektionale und diversitätskompetente Gleichstellungspolitiken zu fördern, hält die Sachverständigenkommission Folgendes für sinnvoll: den Anwendungsbereich des Gesetzes für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst (FüPoG) auszudehnen; bestehende freiwillige Instrumente in diesem neuen Regelungsumfeld systematisch zu bilanzieren und auf ihre Wirksamkeit hin zu analysieren. Arbeitgeber der Privatwirtschaft sollten dazu verpflichtet werden, über Geschlechtergleichstellung zu berichten und einen Gleichstellungsaktionsplan zu erstellen. Wirksamkeitsanalysen sind auch zu den Gleichstellungsgesetzen des öffentlichen Dienstes zu empfehlen; für diesen Bereich weist die Sachverständigenkommission auch auf konkrete gleichstellungspolitische Fragen der Personalbeurteilung hin, die in entsprechenden Richtlinien zu verankern wären (C.I.3).

Berufsberatung und berufliche Weiterbildung

Um Berufswahlentscheidungen zu ermöglichen, die individuellen Fähigkeiten besser gerecht werden und weniger durch Geschlechterstereotype geprägt sind, bedarf es genderkompetenter Berufsberatung und -orientierung (C.II.1).

Fort- und Weiterbildungen sollen gleichstellungsorientiert gestaltet werden, indem deren Transparenz durch eine „Qualitätsoffensive Weiterbildung“ als Anlaufstelle erhöht wird und indem öffentliche und betriebliche Weiterbildungsangebote familienfreundlich gestaltet werden (C.II.2).

Zu einer geschlechtergerechten Finanzierung von Weiterbildung gehören die Verbesserung der Erwachsenenbildungsförderung, die Erweiterung der Anspruchsberechtigung nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) III und die Schaffung persönlicher Weiterbildungsbudgets (C.II.3).

Selbstständige Erwerbsarbeit

Bei der selbstständigen Erwerbsarbeit scheint es der Sachverständigenkommission zentral, den Zugang zu Kapital, Kompetenzen und Netzwerken für alle Selbstständigen zu optimieren und hierbei den Besonderheiten der Lebenslage gründender und selbstständig tätiger Frauen gerecht zu werden. Auch muss die soziale Sicherung für (Solo-)Selbstständige, insbesondere für weibliche, durch eine konsequente Einbindung in die Sozialversicherungssysteme verbessert werden; hierzu gehören u. a. die Erstreckung des Mutterschutzes auf weibliche Selbstständige sowie die Behebung von Defiziten der derzeitigen Elterngeld-Regelung (C.III).

Erwerbsförmige Sorgearbeit

Für eine gleichstellungsorientierte Gestaltung der erwerbsförmigen Sorgearbeit kommt es vor allem auf eine geschlechtergerechte Neubewertung und Aufwertung frauendominierter und berufsförmig organisierter Dienstleistungstätigkeiten an. Für entsprechende Berufsbilder und Weiterbildungen empfiehlt die Sachverständigenkommission niedrige Einstiegshürden und hohe Durchlässigkeit in Richtung Höherqualifizierung und Hochschulstudium. Hierfür sind eine kostenfreie, gut zugängliche Erstausbildung und ein transparentes, modulares, gut gefördertes System der Weiterbildung erforderlich. So sind z. B. die Ausbildungen zur Erzieherin oder zum Erzieher sowie zur Altenpflegehelferin oder zum Altenpflegehelfer in Hinblick auf Kostenfreiheit, Ausbildungsvergütung, Möglichkeiten der Teilzeitausbildung und Verkürzung der Ausbildung soweit möglich an das duale Berufsausbildungssystem anzupassen (C.IV.1). In all diesen Berufsfeldern bedarf es zudem geeigneter Nachfrage- und Honorierungsstrukturen für höher qualifizierte Beschäftigte; insbesondere sollten Abrechnungssysteme so angepasst werden, dass sich Fortbildung auch finanziell auszahlt (C.IV.2). Eine Neubewertung und Aufwertung von Pflegeberufen erfordert nach Meinung der Sachverständigenkommission darüber hinaus einen neuen institutionellen Rahmen und entsprechende Regulierung. Insbesondere sollten hier die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Allgemeinverbindlicherklärung genutzt werden. Eine Institutionalisierung der Aufwertungsanstrengungen in einer „Kommission für die Neuordnung der Arbeit im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen“ könnte langfristig gleichstellungsförderlich wirken (C.IV.3).

Sorge für Kinder

Zur Unterstützung der privaten Sorge für Kinder ist eine bedarfsgerechte Qualitätsverbesserung der Betreuungsinfrastruktur in Kindertagesstätten und Ganztagsschulen notwendig (C.V.1). Um auch die unbezahlte elterliche Betreuung von Kindern im Sinne einer besseren Gleichstellung zu beeinflussen, schlägt die Sachverständigenkommission vor, die Auswirkungen der U2-Umlage im Bereich des Mutterschutzes zu überprüfen und für einen zweiten Elternteil eine „Vaterschaftsfreistellung“ nach Geburt des Kindes einzuführen (C.V.2). Die anschließende Elternzeit sollte über den Elterngeldbezug hinaus durch eine Leistung für Familienarbeitszeit finanziell flankiert werden, um eine partnerschaftliche Aufteilung familiärer Sorgearbeit zu fördern (C.V.3); über die Elternzeit hinaus bedarf es eines Budgets für weitere zeitliche Flexibilität zusätzlich zum Kinderkrankengeld (C.V.4). Für die Verbesserung der wirtschaftlichen Situation Alleinerziehender wäre die Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes ein erster Schritt (C.V).

Sorge für pflegebedürftige Personen

Auch die Bedingungen, unter denen die Pflege gesundheitlich eingeschränkter oder anderer betreuungsbedürftiger, insbesondere alter Menschen geleistet wird, sollen in Richtung einer besseren Gleichstellung beeinflusst werden. Die Sachverständigenkommission gibt konkrete Empfehlungen zur Schaffung geschlechtergerechter

Pflegeinfrastrukturen und zur Sorge um professionell Pflegende, insbesondere bei der Personalbemessung (C.VI.1).

Für informell Pflegende empfiehlt die Sachverständigenkommission den Ausbau von Freistellungsmöglichkeiten bezüglich Erwerbsarbeit in Form eines flexiblen Pflegezeitbudgets mit entsprechender Entgeltersatzleistung (C.VI.2).

Private Haushaltsführung

Gleichstellungspolitische Ziele der wirksamen Entlastung von Haushalten sowie der Aufwertung haushaltsnaher und personenbezogener Dienstleistungen können nach Meinung der Sachverständigenkommission am besten durch Förderung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von Haushaltsarbeiterinnen und Haushaltsarbeitern erreicht werden, die in das Berufsprofil eines qualifizierten und qualifizierenden Dienstleistungsberufs eingebunden ist. Die Sachverständigenkommission empfiehlt deshalb eine transparente Regelung von Mindeststandards guter Arbeit (C.VII.1), die Entwicklung von Standards und einer Zertifizierung guter haushaltsnaher Dienstleistungsarbeit (C.VII.2) sowie die Einführung öffentlich geförderter Gutscheine für haushaltsnahe Dienstleistungen (C.VII.3).

Wiedereinstieg

Ein Wiedereinstieg nach einer sorgearbeitsbedingten Erwerbsunterbrechung ist immer noch häufig entscheidend für die langfristige wirtschaftliche Sicherheit. Aus der Perspektive der Gleichstellung empfiehlt die Sachverständigenkommission, hierfür die Angebote des Programms „Perspektive Wiedereinstieg“ und sozialleistungsunabhängige Beratungs- und Informationsangebote verpflichtend zu institutionalisieren (C.VIII.1), einen wirksamen Benachteiligungsschutz (C.VIII.2) sowie einen arbeitsrechtlichen Anspruch auf ein betriebliches Wiedereinstiegsmanagement (C.VIII.3).

(Fehl)anreize in Paarbeziehungen

Die Aushandlungsprozesse in Paarbeziehungen in Bezug auf Arbeitsteilung sind beeinflusst durch steuer- und sozialversicherungsrechtliche Regelungen, die zum Teil starke Anreize zur Spezialisierung auf Erwerbs- oder Sorgearbeit, jedenfalls in Ehen und Eingetragenen Lebenspartnerschaften, setzen. Zum Abbau dieser Anreize empfiehlt die Sachverständigenkommission, die Lohnsteuerklasse V zu streichen und die steuerrechtliche Behandlung von Ehen und Eingetragenen Lebenspartnerschaften zu einem Realsplitting weiterzuentwickeln (C.IX.1). Für die beitragsfreie Mitversicherung von Ehegatten und Ehegattinnen sowie Eingetragenen Lebenspartnerinnen und Lebenspartnern schlägt die Sachverständigenkommission vor, diese auf alle Personen zu erstrecken, die Erziehungs- oder Pflegeverantwortung unter Verzicht auf Erwerbsarbeit übernommen haben, sie aber zeitlich zu begrenzen (C.IX.2). Die Förderung von Minijobs sollte durch eine grundsätzliche Besteuerung von Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung sowie die Einführung einer Sozialversicherungspflicht oberhalb einer niedrig anzusetzenden Bagatelleinkommensgrenze abgebaut werden (C.IX.3). Um eine gerechtere Verteilung des Vermögens, das in Ehen und Eingetragenen Lebenspartnerschaften gemeinsam erwirtschaftet wird, zu erzielen, empfiehlt die Sachverständigenkommission, die Errungenschaftsgemeinschaft als gesetzlichen Güterstand einzuführen; zudem soll Wissen über die Rechtsfolgen von Ehe und eingetragener Lebenspartnerschaft vermittelt werden (C.IX.4).

Rente und Alterssicherung

Um die Nachteile einer fehlenden ökonomischen Bewertung von unbezahlter Sorgearbeit und die Nachteile durch gesellschaftliche und Arbeitsmarktdiskriminierung zumindest teilweise zu kompensieren, bedarf es bei der Alterssicherung einer durchgängigen Versicherungspflicht (C.X.1) und einer verbesserten Anrechnung von Pflegezeiten (C.X.2). Die Sachverständigenkommission empfiehlt darüber hinaus, die wirtschaftliche Eigenständigkeit von Sorgearbeitenden dadurch zu stärken, dass abgeleitete Rentenansprüche zunehmend durch eigenständige Ansprüche abgelöst werden (C.X.3). Erforderlich erscheint zudem ein nachsorgender sozialer Ausgleich bei niedrigen Rentenansprüchen (C.X.4), ebenso ein besserer Zugang zur betrieblichen und privaten Alterssicherung in Arbeitsmarktbereichen mit hohem Frauenanteil und für Personen mit geringen finanziellen Ressourcen (C.X.5).

Das Gutachten konnte die Vielzahl aktueller gleichstellungspolitischer Themen und Bereiche nicht in Gänze adressieren und vertiefend bearbeiten. Vier gleichstellungspolitisch wichtige Themen, die quer zum roten Faden des Gutachtens liegen, hat die Sachverständigenkommission jedoch herausgegriffen, da sie zukünftige Herausforderungen darstellen oder besonders grundlegend für das Anliegen gleiche Verwirklichungschancen sind:

Digitalisierung

Digitalisierung wird bisher leider häufig geschlechtsblind diskutiert. Die Sachverständigenkommission ist der Meinung, dass hier Regelungen erforderlich sind, die mobile Arbeit gleichstellungsorientiert ermöglichen und Plattformen insbesondere im Bereich sozialer und haushaltsnaher Dienstleistungen besser regulieren. Besondere Gefahren für Gesundheit und Selbstbestimmung bringt Cyber Harassment mit sich; hier bedarf es wirksamerer Schutzmechanismen. Ein genderkompetentes Arbeitsmarktmonitoring muss auch die Transformationen des Arbeitsmarkts durch die Digitalisierung berücksichtigen (D.I).

Gewalt in Paarbeziehungen

Die gesellschaftlichen und gleichstellungspolitischen Probleme sexualisierter und geschlechtsbezogener Gewalt sind keineswegs neu, jedoch weiterhin virulent. Freiheit von Gewalt anderer ist eine wesentliche Grundlage für gleiche Verwirklichungschancen unabhängig vom Geschlecht und für partnerschaftliche Gestaltung von Erwerbs- und Sorgearbeit. Das Gutachten gibt neuere Daten zum Vorkommen von Partnerschaftsgewalt wieder und geht darauf ein, worauf bei einer wirksamen Gestaltung von Präventionsmaßnahmen, beim Ausbau der Hilfesysteme sowie beim Monitoring geachtet werden muss (D.II).

Flucht und Migration

Auch Flucht und Migration haben gleichstellungspolitische Dimensionen. Das Verlassen des Herkunftslandes, die Flucht mit ihren verschiedenen Stationen und insbesondere die Ankunft im neuen Land stellen einen einschneidenden Übergang im Lebensverlauf einer geflüchteten Person dar. Die Sachverständigenkommission hält es für wichtig, bei der Generierung von Wissen und in der öffentlichen Kommunikation die Heterogenität und Individualität der betroffenen Personen im Blick zu behalten. Es werden rechtliche Maßnahmen zum Gewaltschutz, die Entwicklung und Einhaltung von Standards für Gewaltschutzkonzepte sowie Maßnahmen zur gleichstellungsorientierten Arbeitsmarktintegration empfohlen (D.III).

Einige weitere Themen ziehen sich durch unterschiedliche Handlungsbereiche und werden nachfolgend noch einmal kompakt benannt:

Wissen, Kommunikations- und Organisationsfähigkeit

Das Gutachten stellt an verschiedenen Stellen fest, welche spezifischen Herausforderungen neuere Entwicklungen für Bildung, Ausbildung und öffentliche Kommunikation aufwerfen. Die Verbesserung der finanziellen Allgemeinbildung („financial literacy“) ist sowohl in Bezug auf die finanziellen und rechtlichen Folgen der Ehe und Eingetragenen Lebenspartnerschaft (C.IX.4) als auch hinsichtlich der Alterssicherung (C.X) ein wichtiges gleichstellungspolitisches Ziel. Eine finanzielle Allgemeinbildung muss Menschen unabhängig vom Geschlecht in die Lage versetzen, die langfristigen Folgen von Entscheidungen im Lebensverlauf einschätzen zu können. Auch die Digitalisierung bringt Herausforderungen mit sich, die spezifische Kenntnisse und Fähigkeiten erfordern (D.I); das Management der immer flüssiger werdenden Grenzen zwischen Erwerbsarbeit und Familie bringt Anforderungen an Kommunikations- und Organisationsfähigkeit mit sich, denen zukünftig bereits das Ausbildungssystem Rechnung tragen muss (C.I.1).

Schutz vor Diskriminierung

Voraussetzung wirksamer Gleichstellungspolitik ist ein effektiver Diskriminierungsschutz. Das Gutachten enthält daher Empfehlungen zu notwendigen Änderungen des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG). Die Sachverständigenkommission empfiehlt diesbezüglich: insbesondere die Einfügung eines konkretisierten Verbots der Entgeltdiskriminierung (C.I.2); einen Auskunftsanspruch für abgelehnte Bewerberinnen und Bewerber; eine Verlängerung der Geltendmachungsfrist des § 15 Abs. 4 AGG auf mindestens sechs Monate; geeignete Verbandsklagerechte (C.I.3). Insbesondere die Möglichkeiten digitalisierter Arbeit machen es zudem erforderlich, den Schutz vor geschlechtsbezogener Belästigung in Form von Cyber Harassment zu verbessern, u. a. durch eine Konkretisierung der Arbeitgeberpflichten zur Prävention von Diskriminierung sowie durch die Regelung einer Verantwortlichkeit der Auftraggeber von Soloselbstständigen (D.I.3).

Abschließend

Die Sachverständigenkommission geht in diesem Gutachten davon aus, dass Gleichstellungspolitik die Belange und Bedürfnisse von Männern aktiv im Blick behalten muss. Ein wichtiges Ziel der gleichstellungsorientierten Gestaltung von Erwerbs- und Sorgearbeit ist, Männern zu ermöglichen, verstärkt private Sorgearbeit zu leisten. Hierzu muss Erwerbsarbeit so gestaltet werden, dass Sorgearbeit aller Beschäftigten – ob Frauen oder Männer – mitgedacht ist (C.I.1). Für die SAHGE-Berufe sowie die Tätigkeiten in der erwerbsförmigen Sorgearbeit sind Auf- und Neubewertungen wichtige gleichstellungspolitische Ziele – auch um eine stärkere Integration von Männern in diese Berufsfelder zu erreichen (C.IV). Zur Stärkung der Väterbeteiligung bei der unbezahlten Sorgearbeit für kleine Kinder empfiehlt die Sachverständigenkommission als neue Leistung eine zweiwöchige Vaterschaftsfreistellung, die innerhalb der ersten 30 Tage nach der Geburt eines Kindes in Anspruch genommen werden kann. Auch sollte die Ausgestaltung der sogenannten Partnermonate im Rahmen des Elterngeldbezugs überprüft werden (C.V.2). Grundsätzlich sollte Gleichstellungspolitik aber nicht spezifische Belange von Frauen oder Männern adressieren. Vielmehr geht eine Gleichstellungspolitik, die bessere Möglichkeiten für die Verwirklichung eines Erwerb-und-Sorge-Modells schafft, davon aus, dass Menschen unabhängig vom Geschlecht davon profitieren, wenn sie die Freiheit bekommen, sich nicht für die Rolle der Ernährerin bzw. des Ernährers oder für die Rolle der bzw. des Sorgenden entscheiden zu müssen. Erwerbs- und Sorgearbeit muss allen Menschen jederzeit im Lebensverlauf möglich sein.

Es bedarf geeigneter Strukturen und Instrumente, um Gleichstellungspolitik erfolgreich und nachhaltig als Querschnittsaufgabe zu verankern (D.IV). Das Gutachten enthält eine Reihe einzelner struktureller Empfehlungen. Sie umfassen die konsequent intersektional differenzierte Erhebung und Auswertung statistischer Daten (D.IV). Es werden Strukturen wie ein genderkompetentes Arbeitsmarktmonitoring (D.I.4), eine „Qualitätsoffensive Weiterbildung“ (C.II.2.a), eine „Kommission zur Entgeltgleichheit“ (C.I.2) sowie eine „Kommission für die Neuordnung der Arbeit im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen“ (C.IV.3.b) empfohlen. Zur Weiterentwicklung und zum systematischen Ausbau wirksamer gleichstellungspolitischer Vorkehrungen und institutioneller Mechanismen empfiehlt die Sachverständigenkommission: die Erarbeitung von Gleichstellungs-Aktionsplänen; gleichstellungsorientierte Haushaltspolitiken (Gender Budgeting); gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgeabschätzungen sowie eine Einrichtung für den Transfer von wissenschaftlichem Wissen über Gleichstellung (D.IV.4).

Die Sachverständigenkommission möchte mit ihrem Gutachten einen Beitrag zur tatsächlichen Gleichberechtigung der Geschlechter leisten, indem sie Erreichtes aufzeigt, auf vorhandene Lücken hinweist und mögliche Schritte für eine wirksame gleichstellungsorientierte Gestaltung benennt. Sie hofft, dass Gesellschaft, Politik und Wirtschaft die konkreten Impulse dieses Gutachtens aufgreifen werden.

Notizen

Impressum

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung;
sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

Herausgeber:
Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend
Referat Öffentlichkeitsarbeit
11018 Berlin
www.bmfsfj.de

Zertifikat seit 2003
audit berufundfamilie

Bezugsstelle:
Publikationsversand der Bundesregierung
Postfach 48 10 09
18132 Rostock
Tel.: 030 182722721
Fax: 030 18102722721
Gebärdentelefon: gebaerdentelefon@sip.bundesregierung.de
E-Mail: publikationen@bundesregierung.de
www.bmfsfj.de

Für weitere Fragen nutzen Sie unser
Servicetelefon: 030 20179130
Montag–Donnerstag: 9–18 Uhr
Fax: 030 18555-4400
E-Mail: info@bmfsfjservice.bund.de

Einheitliche Behördennummer: 115*

Artikelnummer: 4BR199
Stand: Oktober 2018, 2. Auflage
Gestaltung Umschlag: www.zweiband.de
Druck: MKL Druck GmbH & Co. KG

* Für allgemeine Fragen an alle Ämter und Behörden steht Ihnen auch die einheitliche Behördenrufnummer 115 zur Verfügung. In den teilnehmenden Regionen erreichen Sie die 115 von Montag bis Freitag zwischen 8.00 und 18.00 Uhr. Die 115 ist sowohl aus dem Festnetz als auch aus vielen Mobilfunknetzen zum Ortstarif und damit kostenlos über Flatrates erreichbar. Gehörlose haben die Möglichkeit, über die SIP-Adresse 115@gebaerdentelefon.d115.de Informationen zu erhalten. Ob in Ihrer Region die 115 erreichbar ist und weitere Informationen zur einheitlichen Behördenrufnummer finden Sie unter http://www.d115.de

Engagement Familie Ältere Menschen Gleichstellung Kinder und Jugend