



Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend

# Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung

Eine Zusammenfassung



## Sehr geehrte Damen und Herren,

jeden Tag müssen wir unsere Arbeit und unsere Aufgaben in Familie und Ehrenamt so organisieren, dass sie erledigt werden und wir damit zufrieden sind. Wie wir das tun, ist einerseits unsere Privatsache, und Politik sollte sich da nicht einmischen. Auf der anderen Seite haben wir die Bedingungen nicht immer in der Hand, die unsere Entscheidungen beeinflussen. Dazu gehören unter anderem die Öffnungszeiten der Kita, die Verfügbarkeit eines Pflegedienstes, der Verdienst von Frauen und Männern und die Flexibilität der Arbeitszeiten.

Um diese Rahmenbedingungen will sich Politik, insbesondere Gleichstellungspolitik, kümmern. Denn bisher erschweren sie es vor allem Frauen, eine dauerhafte existenzsichernde Erwerbstätigkeit aufzunehmen, während Männer weniger Zeit für die Familie haben. Erwerbsarbeit und – sogenannte Sorgearbeit – unbezahlte Tätigkeiten der Fürsorge für die Familie, Hausarbeit und Ehrenamt (bezeichnet) sind ungleich zwischen den Geschlechtern verteilt. Nicht nur, weil die Menschen es so wollen, sondern auch weil es schwer ist, sie anders zu organisieren. Um das zu ändern, sind wir in den letzten vier Jahren wichtige gleichstellungspolitische Schritte gegangen: mit dem Ausbau der Kindertagesbetreuung, der Einführung des ElterngeldPlus, dem Entgelttransparenzgesetz und der Geschlechterquote für Führungspositionen in börsennotierten Unternehmen.

Der nun vorliegende Zweite Gleichstellungsbericht der Bundesregierung beschreibt weitere Ursachen, woran eine gerechtere Aufgabenteilung zwischen Frauen und Männern häufig scheitert. Er bleibt aber nicht an dieser Stelle stehen, sondern macht Änderungsvorschläge. Der Bericht ist knapp 250 Seiten stark.



Wir haben daraus die grundlegenden Ideen und Empfehlungen aufbereitet und in dieser Broschüre zusammengefasst. Hier finden Sie Ideen, wie Politik dazu beitragen kann, dass Frauen und Männer gleichermaßen die Möglichkeit erhalten, ihr Leben nach ihren Vorstellungen und Wünschen in den jeweiligen Lebensphasen zu gestalten.

Ich wünsche Ihnen viele neue Anregungen und eine spannende Lektüre.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Katarina Barley  
Bundesministerin für Familie, Senioren,  
Frauen und Jugend  
Mitglied des Deutschen Bundestages

# Inhalt

I. Wozu ein Gleichstellungsbericht? .....	7
II. Erwerbs- und Sorgearbeit gemeinsam neu gestalten .....	9
2.1 Einführung .....	9
2.2 Die gleichstellungsorientierte Gestaltung von Erwerbs- und Sorgearbeit .....	11
2.3 Handlungsempfehlungen .....	16
2.4 Aktuelle Herausforderungen in der Gleichstellungspolitik .....	48
III. Die Stellungnahme der Bundesregierung .....	61
3.1 Einleitung .....	61
3.2 Leitbild und Ausrichtung des Gutachtens.....	61
3.3 Erwerbs- und Sorgearbeit.....	62
3.4 Entwicklungen und Strukturen.....	64
IV. Die Sachverständigenkommission und die Geschäftsstelle .....	67
Weiterführende Informationen.....	68



# I.

## Wozu ein Gleichstellungsbericht?

Gleichstellung bedeutet, dass Menschen unabhängig von ihrem Geschlecht die gleichen Möglichkeiten haben, ihre Vorstellungen von einem guten Leben zu verwirklichen. Dazu gehört, die gleichen Möglichkeiten in der beruflichen Entwicklung, an der gesellschaftlichen Teilhabe und in der Familie zu haben. So können Wissen und Erfahrungen von Frauen und Männern gleichermaßen genutzt und ihre Bedürfnisse gerecht berücksichtigt werden. Diese Möglichkeiten zur gleichberechtigten Teilhabe sollen nicht nur theoretisch da sein, sondern auch tatsächlich umgesetzt sein. Dabei geht es nicht nur darum, was verboten oder erlaubt ist. Es gibt auch andere Ursachen für ungleiche Chancen von Frauen und Männern – etwa in der Gesellschaft verbreitete Vorstellungen davon, was Frauen gut können oder wie Männer sich verhalten sollten.

Die Bundesregierung legt in jeder Legislaturperiode einen Bericht vor, der über den Stand der Gleichstellung in Deutschland berichtet. Für diesen Gleichstellungsbericht schreibt eine Kommission von Expertinnen und Experten ein Gutachten, in dem auch Empfehlungen gemacht werden, wie die Gleich-

stellung verbessert werden kann. Die Bundesregierung nimmt zu diesem Gutachten Stellung. Gutachten und Stellungnahme zusammen bilden den Gleichstellungsbericht der Bundesregierung.

Im Mai 2015 hat die Sachverständigenkommission für den Zweiten Gleichstellungsbericht ihre Arbeit aufgenommen. Sie hat sich in Arbeitssitzungen über ihre Erkenntnisse zur Gleichstellung ausgetauscht und zusätzliche Untersuchungen beauftragt. Im Januar 2017 hat sie ihr Gutachten an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend übergeben. Im Anschluss daran hat das Ministerium mit den anderen Ressorts der Bundesregierung eine Stellungnahme zum Gutachten erstellt. Im Juni 2017 hat das Kabinett diese Stellungnahme beschlossen und den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag übergeben.

In dieser Broschüre werden die wichtigsten Punkte aus dem Zweiten Gleichstellungsbericht zusammengefasst und dargestellt, wo man sich weiter zu den einzelnen Themen im Bericht informieren kann.

## Der Zweite Gleichstellungsbericht

besteht aus dem Gutachten einer Sachverständigenkommission und der Stellungnahme der Bundesregierung



Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend

Zweiter Gleichstellungsbericht  
der Bundesregierung

Deutscher Bundestag  
18. Wahlperiode

Unterrichtung  
durch die Bundesregierung

Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung

Inhaltsübersicht

	Seite
<b>Stellungnahme der Bundesregierung</b>	
Inhaltsverzeichnis	3
A. Allgemeiner Teil	3
B. Stellungnahme zu einzelnen Punkten des Gutachtens	5
Anlage: Bilanz des Ersten Gleichstellungsberichtes	7
<b>Gutachten für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung – Erwerbs- und Sorgearbeit gemeinsam neu gestalten</b>	23
Inhaltsverzeichnis	
A. Einführung	59
B. Die gleichstellungsorientierte Gestaltung von Erwerbs- und Sorgearbeit	60
C. Handlungsempfehlungen	76
D. Aktuelle Herausforderungen in der Gleichstellung	83
E. Zusammenfassung	



## II.

### Erwerbs- und Sorgearbeit gemeinsam neu gestalten

*Zusammenfassung des Gutachtens der Sachverständigenkommission*

#### 2.1 Einführung

##### Empfehlungen für gleiche Verwirklichungschancen

Politik, Wirtschaft und Gesellschaft müssen gewährleisten, dass Chancen und Risiken im Lebensverlauf unabhängig vom Geschlecht verteilt sind. Dies verlangt auch das Grundgesetz. Es macht der Politik zur Aufgabe, die Gleichberechtigung von Frauen und Männern durchzusetzen und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken.

Die zu dem Zeitpunkt amtierende Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Manuela Schwesig a. D., beauftragte 2015 eine interdisziplinäre Kommission aus zwölf Sachverständigen mit einem Bericht zur Gleichstellung von Frauen und Männern.

Aufgabe der Sachverständigenkommission sollte sein, **politische Entscheidungen** über Maßnahmen zur zukünftigen Gestaltung der Geschlechterverhältnisse und der Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern in der Bundesrepublik Deutschland **sachverständig vorzubereiten**.

Das Gutachten der Sachverständigenkommission konzentriert sich auf die Frage, welche konkreten Schritte erforderlich sind, um – entsprechend den Ergebnissen des Ersten Gleichstellungsberichts – die tatsächliche Gleichberechtigung von Frauen und Männern durchzusetzen und bestehende Nachteile zu beseitigen.

Gleichstellung ist ein noch nicht erreichtes Ziel. Ungleiche Verwirklichungschancen zwischen Frauen und Männern zeigen sich in vielen Lebensberei-

chen und spiegeln sich in ungleicher gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und politischer Partizipation von Frauen und Männern wider. Die Ungleichheit entsteht auch durch Strukturen, die Frauen und Männer aufgrund des Geschlechts an der Verwirklichung ihrer Lebensentwürfe hindern. Die Sachverständigenkommission beschreibt Diskriminierung, Gewaltverhältnisse, strukturelle Benachteiligungen durch institutionelle Regeln und Rahmenbedingungen mit nachteiligen Wirkungen für ein Geschlecht für Rollenbilder und Geschlechterstereotype als Barrieren und Hindernisse für gleiche Verwirklichungschancen. Insbesondere die gesellschaftliche Organisation von Erwerbs- und Sorgearbeit hat großen Einfluss auf die Gleichstellung.

Die Sachverständigenkommission strebt mit ihrem Gutachten „eine Gesellschaft mit gleichen Verwirklichungschancen von Frauen und Männern an, in der die Chancen und Risiken im Lebensverlauf gleich verteilt sind“.

Dieses Gutachten unter dem Titel „**Erwerbs- und Sorgearbeit gemeinsam neu gestalten**“ wurde Ministerin Schwesig a. D. am 17.01.2017 überreicht. Es wird im Folgenden zusammengefasst. Die Überschriften geben zur besseren Orientierung im Gutachten jeweils die Kapitelnummer an.

## Gleichstellungspolitische Ziele

Aus diesem **Leitbild** ergeben sich konkrete gleichstellungspolitische Zielsetzungen für die Gestaltung der Erwerbs- und Sorgearbeit:

- | Eigenständige wirtschaftliche Sicherung durch gleichberechtigte Integration in die Erwerbsarbeit
- | Eigenständige wirtschaftliche Sicherung durch soziale Absicherung für unbezahlte Sorgearbeit
- | Eigenständige wirtschaftliche Sicherung im Alter
- | Partnerschaftliche Geschlechterverhältnisse und Auflösung von Geschlechterstereotypen
- | Gleiche Verteilung der unbezahlten Sorgearbeit unabhängig vom Geschlecht
- | Vereinbarkeit von gutem Leben, Sorge- und Erwerbsarbeit
- | Qualitativ hochwertige und (auch finanziell) zugängliche Betreuungs- und Pflegeinfrastruktur
- | Gleicher Lohn für gleiche und gleichwertige Arbeit
- | Abbau von Diskriminierung und Schutz vor geschlechtsbezogener Gewalt

Das gesamte Gutachten, verschiedene Themenblätter sowie weitere Informationen – beispielsweise über die Mitglieder der Sachverständigenkommission – finden sich auf der Website der Geschäftsstelle Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung am Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V. unter [www.gleichstellungsbericht.de](http://www.gleichstellungsbericht.de).

## 2.2 Die gleichstellungsorientierte Gestaltung von Erwerbs- und Sorgearbeit

Das Gutachten für den Zweiten Gleichstellungsbericht orientiert sich ebenso wie der Erste Gleichstellungsbericht an der **Lebensverlaufsperspektive**. Mit einer Lebensverlaufsperspektive erkennt man, dass sich im Leben immer wieder Übergangsphasen ergeben, in denen Entscheidungen zu treffen sind. 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. Sie zu gestalten ist Aufgabe einer lebensverlaufsorientierten Gleichstellungspolitik.

Das Geschlecht wird dabei als eine soziale Kategorie verstanden, 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 (intersektionale Perspektive). Soweit möglich, reflektiert das Gutachten **Intersektionalität** und versucht die Wirkungen von Handlungsempfehlungen für unterschiedliche Gruppen von Frauen und Männern zu benennen. Auch bemüht sich das Gutachten darum, die Situation von Personen zu berücksichtigen, die

jenseits zweigeschlechtlicher und/oder heterosexueller Normen leben (LSBTIQ\*).

### Der Gender Care Gap zeigt Ungleichheit in der Sorgearbeit

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 verdichteten statistischen Kennziffern (**Indikatoren**) abbilden. Dazu gehören der Gender Pay Gap, der Gender Lifetime Earnings Gap, der Gender Pension Gap, der Gender Time Gap und der Gender Equality Index. Diese Indikatoren beziehen sich vorwiegend auf Erwerbsarbeit und auf durch Erwerbsarbeit erzielttes Einkommen. Für die ungleiche Verteilung von unbezahlter Sorgearbeit gab es bisher keinen geeigneten Indikator.

Die Sachverständigenkommission hat daher die Berechnung eines Gender Care Gap beauftragt und ihn im Gutachten für den Zweiten Gleichstellungsbericht vorgestellt. Der Gender Care Gap wird berechnet, indem der Unterschied beim täglichen Zeitaufwand für unbezahlte Sorgearbeit von Frauen und Männern zum täglichen Zeitaufwand für unbezahlte Sorgearbeit der Männer ins Verhältnis gesetzt wird. Er wird mit den repräsentativen Daten der Zeitverwendungserhebung des Statistischen Bundesamtes berechnet.

**Der Gender Care Gap beträgt 52,4 Prozent** (bezogen auf die jüngste Zeitverwendungserhebung 2012/2013). Das

heißt, Frauen leisten täglich 52,4 Prozent mehr unbezahlte Sorgearbeit als Männer. Dies entspricht einem Zeitaufwand von täglich einer Stunde und 27 Minuten mehr.

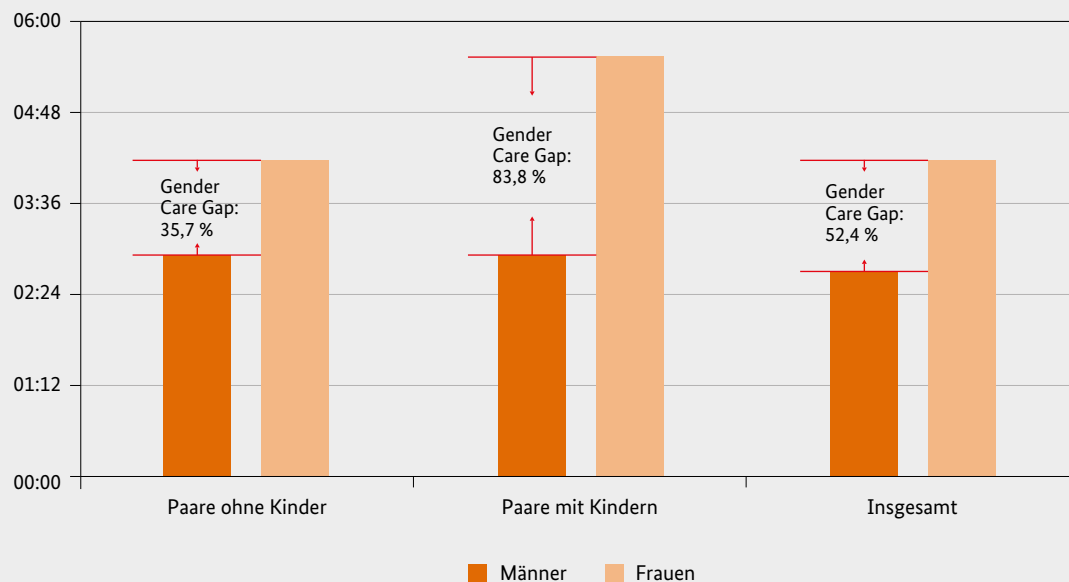
Der Zeitaufwand für unbezahlte Sorgearbeit wird beim Gender Care Gap anhand des Zeitaufwands für folgende Tätigkeiten (jeweils einschließlich der dazugehörigen Wegezeiten) berechnet:

- Tätigkeiten der Haushaltsführung (einschließlich Reparaturarbeiten, Gartenpflege, Sorge für Tiere),

- Pflege und Betreuung von Kindern und Erwachsenen, ehrenamtliches Engagement und
- informelle Hilfen für andere Haushalte.

In den Gender Care Gap von 52,4 Prozent fließen alle Altersgruppen (ab 18 Jahren), alle Haushaltsformen und alle Erwerbsumfänge ein. Er kann auch für einzelne Gruppen detailliert berechnet werden. In der Grafik sind der tägliche Zeitaufwand von Männern und Frauen für unbezahlte Sorgearbeit für verschiedene Haushaltsformen und der jeweilige Gender Care Gap abgebildet.

**Täglicher Zeitaufwand von Männern und Frauen für unbezahlte Sorgearbeit insgesamt für verschiedene Haushaltsformen**



Quelle: Klünder 2017, eigene Darstellung

In allen Haushaltsformen übernehmen Frauen mehr unbezahlte Sorgearbeit als Männer. Die Höhe des Gender Care Gap unterscheidet sich dabei zwischen den verschiedenen Haushaltsformen. In Haushalten mit Kindern liegt der Gender Care Gap deutlich über dem Durchschnitt.

## Erwerb-und-Sorge-Modell ermöglichen

Wie Paare oder Familien die Arbeit in ihrem Alltag aufteilen, wird von staatlichen Regelungen, Politik, Recht und gesellschaftlichen Normen stark beeinflusst.

In der Bundesrepublik Deutschland haben sich staatliche Regelungen, Institutionen und Kultur lange am **Familienernährer-Modell** orientiert. Diesem Leitbild gemäß wird Sorgearbeit weitgehend privat, das heißt in Paar- und Familienbeziehungen, organisiert; ein „Alleinverdiener“ lebt hierfür in einer „Versorgerehe“ mit einer „Hausfrau“ zusammen, die die private Sorgearbeit übernimmt. Die Person, die sich der privaten Sorgearbeit widmet – meist sind es Frauen –, gerät dadurch in finanzielle Abhängigkeit von der Partnerin oder vom Partner und ist der Gefahr der Armut im Alter ausgesetzt. Da in diesem Modell davon ausgegangen wird, dass die Sorgearbeit privat geleistet wird und geleistet werden soll, bleibt die öffentliche Infrastruktur unterentwickelt, was alle anderen Lebensmodelle enorm erschwert – darunter leiden beispielsweise Alleinerziehende. Die

meist männlichen Familienernährer müssen hingegen Zeit und Energie ausschließlich in den Beruf fließen lassen, für Sorgearbeit bleibt nur wenig Zeit.

Mit der zunehmend gleichberechtigten Integration von Frauen in die Erwerbstätigkeit hat sich in den letzten Jahrzehnten dieses Modell in Richtung eines **Zuverdiener-Modells** verändert. Demnach folgen Frauen in ihrer Erwerbstätigkeit häufig einem Vierphasenmodell: Berufseinstieg, Elternzeit, anschließende Teilzeitarbeit bis zum Wiedereinstieg in die volle Erwerbsarbeit. 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. Auch ist es schwieriger, mit einer Teilzeitbeschäftigung die eigene Existenz zu sichern und sich beruflich zu entwickeln.

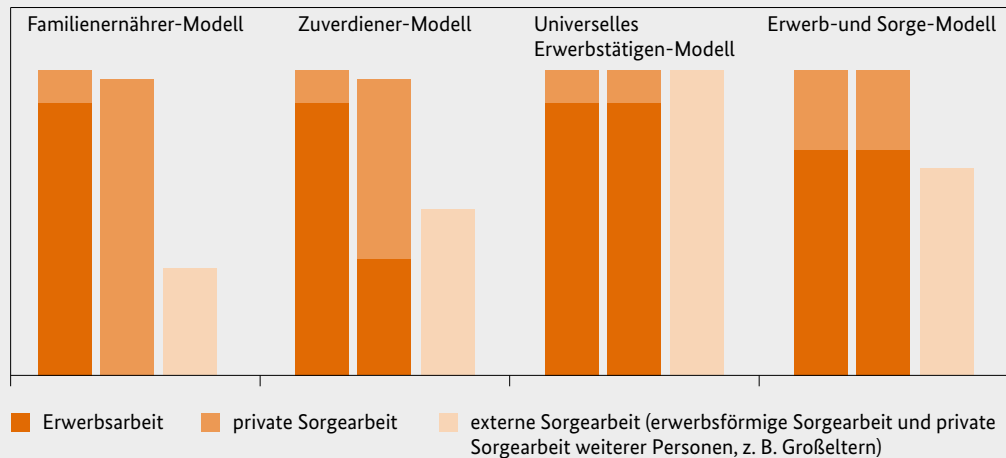
Andere Regelungen, beispielsweise seitens der Europäischen Union, zielen auf ein **universelles Erwerbstätigen-Modell** („adult worker model“) ab: Es sieht für alle Personen lebenslange Vollzeitberufstätigkeit vor – unabhängig von ihrer familiären Situation und ungeachtet jeglicher Sorgearbeit. Zum einen berücksichtigt es nicht die privat bzw. informell



### **Die Sachverständigenkommission trifft sich zur ersten Arbeitssitzung**

*v.l.n.r: Jun.-Prof. Dr. Eva Blome, Prof. Dr. Thomas Beyer, Prof. Dr. Uta Meier-Gräwe, Christina Schildmann, Anne Wizorek, Prof. Dr. Aysel Yollu-Tok, Prof. Dr. Eva Kocher, Prof. Ph.D. Helmut Rainer, Prof. Dr. Carsten Wippermann, Prof. Dr. Stephan Rixen, Prof. Dr. Holger Bonin. Nicht im Bild: Prof. Dr. Ute Klammer*

## Verschiedene Arrangements von Erwerbs- und Sorgearbeit in Paarbeziehungen



geleistete Sorgearbeit und setzt darauf, dass diese auf dem Markt erworben und von Professionellen geleistet werden kann. Die meisten Familien können sich diese aber nicht im nötigen Umfang leisten. Damit bleibt die erwerbsförmige Sorgearbeit systematisch unterbezahlt oder wird sogar in irreguläre Beschäftigung mit häufig problematischen Arbeitsbedingungen verschoben. Hinzu kommt, dass sich Aufgaben der Sorgearbeit nie vollständig über den Markt abdecken lassen; ein gewisser Zeit- sowie Koordinationsbedarf bleibt immer bestehen. Besonders Alleinerziehende und Familien in Zweiverdiener-Arrangements sind dann überfordert. Viele Menschen möchten aber Teile der informellen Sorgearbeit selbst übernehmen. Dies gehört zum Leben dazu. 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. Viele Männer möchten weniger arbeiten, als es ihnen zurzeit möglich ist.

Bereits der Erste Gleichstellungsbericht plädierte für eine „neue Norm des Arbeitnehmers oder der Arbeitnehmerin mit Fürsorgeverpflichtungen“. Im Anschluss daran geht die Sachverständigenkommission für den Zweiten Gleichstellungsbericht 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. Die

Sachverständigenkommission schlägt vor, für diese gleichstellungspolitische Sicht auf Erwerbs- und Sorgearbeitskonstellationen die Bezeichnung „**Erwerb-und-Sorge-Modell**“ zu verwenden. 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.

Hierfür müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die es Menschen möglich machen, gleichberechtigt an der Erwerbsarbeit teilzuhaben, ohne dafür auf private Sorgearbeit verzichten zu müssen. Das Erwerb-und-Sorge-Modell fordert deswegen 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. Stattdessen muss eine institutionelle und politische Rahmung gewährleisten, dass Zweiverdiener-Arrangements ohne Überforderung gelebt werden können. Männern sollte ermöglicht werden, 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.

## 2.3 Handlungsempfehlungen

### Gleichstellung in der abhängigen Erwerbsarbeit

Für eine gleichberechtigte wirtschaftliche Unabhängigkeit und eine eigenständige Existenzsicherung sind der Zugang zur Erwerbsarbeit, gleiche Entwicklungsmöglichkeiten und ein diskriminierungsfreies Arbeitsumfeld entscheidend. Eine gleichstellungsorientierte Gestaltung der abhängigen Erwerbsarbeit ermöglicht es, das Erwerb-und-Sorge-Modell zu leben. Sie 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.

Die Rahmenbedingungen des heute noch vorherrschenden „Normalarbeitsverhältnisses“ erschweren vielen Menschen mit Fürsorgeverpflichtungen ein partnerschaftliches Erwerb-und-Sorge-Arrangement. Die Vorstellung einer 40-Stunden-Arbeitswoche als Normalfall der abhängigen Beschäftigung wird dem Bedürfnis der meisten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht gerecht und bringt Nachteile für all diejenigen, die sich wegen Fürsorgeverpflichtungen nicht ausschließlich der Erwerbsarbeit widmen können oder wollen. Denn die Verantwortung für Sorgearbeit für Kinder, Angehörige oder



## Die Vorsitzende der Sachverständigenkommission, Prof. Dr. Eva Kocher

moderiert eine Diskussion der Sachverständigen zu möglichen Schwerpunkten ihres Gutachtens



auch sich selbst gerät dabei in den Hintergrund. Nicht umsonst wünschen sich Vollzeitbeschäftigte eher kürzere und Teilzeitbeschäftigte eher längere Arbeitszeiten. 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. Teilzeit ist 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 jeweiligen Lebensphasen anzupassen. Häufig wird in den Betrieben „Gleichstellung“ auf „Vereinbarkeit“ reduziert und mehr oder weniger als Angebot für weibliche Beschäftigte gesehen.

Ein lebensphasenorientiertes Konzept von Arbeitszeit und Arbeitsort ermöglicht dagegen ein partnerschaftliches Erwerb- und Sorge-Arrangement für alle Menschen in gleicher Weise. Entsprechende Arbeitszeitkonzepte können einen Wandel betrieblicher Arbeitszeitroutinen herbeiführen und zum Abbau der Diskriminierung von Teilzeitbeschäftigten beitragen. Die Sachverständigenkommission empfiehlt daher die individuellen Ansprüche in einem **Wahlarbeitszeitgesetz** zusammenzuführen und mit einer Pflicht zur Erstellung betrieblicher Arbeitszeitkonzepte unter Einbeziehung von Mitbestimmungsakteurinnen und -akteuren zu verbinden. Ein solches Wahlarbeitszeitgesetz gewährleistet einen Einstieg in betriebliche Arbeitszeitkulturen, die Arbeitszeitsouveränität der Beschäftigten unabhän-

gig von bestimmten vorgegebenen Normmodellen ermöglicht. Ebenso bleibt es auch für Minderheitenwünsche und kommende gesellschaftliche Entwicklungen offen.

**Mobile Arbeit** und **Homeoffice** bieten Chancen, um ein Erwerb-und-Sorge-Modell zu leben. Sie tragen in der Praxis erheblich dazu bei, dass sich die Zeitverwendung verändert. Männer, die von zu Hause aus arbeiten, übernehmen mehr Kinderbetreuung. Frauen, die von zu Hause aus arbeiten, sind mehr Stunden und seltener prekär erwerbstätig. Außerdem werden eingesparte Wegezeiten zu 80 Prozent für die Familie genutzt. Flexible Arbeitszeiten, Arbeitsorte und mobile Arbeit bergen jedoch auch die Gefahr der Entgrenzung, Überforderung und Überlastung, wenn sie mit ständigen Verfügbarkeitserwartungen verbunden sind. Auch besteht die Gefahr, dass sich die ungleiche Verteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit zwischen den Geschlechtern verfestigt. Erwerbs- und Sorgearbeiten können und sollten nicht parallel geleistet werden, auch nicht zu Hause. Mobiles Arbeiten sollte Bestandteil von betrieblichen Arbeitszeitkonzepten und eines neuen Wahlarbeitszeitgesetzes werden. Die Sachverständigenkommission empfiehlt ein Recht auf mobiles Arbeiten, soweit betrieblich durchführbar. Flexible Arbeitszeitmodelle sollten aber von Schutzmaßnahmen begleitet werden.

In Deutschland gibt es mit 21 Prozent einen großen Unterschied in den Bruttostundenverdiensten von Frauen und Männern. Damit gibt es in Deutschland auch im europäischen und globalen Vergleich Nachholbedarf in Sachen **Entgeltgleichheit** – trotz mittlerweile nahezu gleichwertig hoher Berufsqualifikationen von Frauen und Männern. Auf vielen Ebenen bestehen aktuell Intransparenz und Unklarheit. Intransparenz befördert und erhält aber Entgeltungleichheit; sie verstärkt insbesondere Informationsasymmetrien bei Gehaltsverhandlungen. Die Sachverständigenkommission hält zwei Instrumente für zentral: betriebliche Prüfverfahren (sogenannte Entgeltaudivers) einerseits und individuelle Auskunftsansprüche andererseits. Die Sachverständigenkommission empfiehlt deshalb, dass Arbeitgeber und Tarifvertragsparteien in regelmäßigen mehrjährigen Abständen betriebliche Prüfverfahren (Entgeltaudivers) 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. 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.

Entgeltsysteme, die objektiven und diskriminierungsfreien Arbeitsbewertungsverfahren folgen, haben das Potenzial, der Entgeltdiskriminierung entgegenzuwirken und sie abzubauen. Die Sachverständigenkommission empfiehlt, Unternehmen dadurch zu unterstützen, dass diskriminierungsfreie Arbeitsbewertungsverfahren und -systeme sowie betriebliche Prüfverfahren zertifiziert werden. Auch können Tätigkeitsbewertungen entwickelt werden, die eine mögliche mittelbare Diskriminierung vermeiden helfen.

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. Das FüPoG verpflichtet Unternehmen, die entweder börsennotiert oder mitbestimmt sind (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. 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 Tendenz-

unternehmen) 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.

Arbeitgeber und Sozialpartner haben bereits gleichstellungspolitische Maßnahmen und Ziele einer betrieblichen Gleichstellungspolitik entwickelt, die beispielgebend sind: Schulungen zur Reflexion und Veränderung vergeschlechtlicher Rollenverständnisse auf allen Führungsebenen, einschließlich der Information und Sensibilisierung bezüglich Lesben, Schwulen, Bisexuellen, Trans\*, Inter\* und Queer (LSBTIQ\*); gleichstellungsorientierte Weiterbildungsangebote; Vorbeugung vor und Bekämpfung von geschlechtsbezogener Belästigung im kollegialen Umgang; diskriminierungsfreie Gestaltung des Arbeitsumfeldes; Kopplung der Vergütung von Führungskräften an Zielvereinbarungen zu gleichstellungsfördernder Personalpolitik; Einsatz anonymisierter Bewerbungsverfahren und Mentoring-Programme, um Informationslücken von Bewerberinnen und Bewerbern in Aushandlungsprozessen mit Arbeitgebern zu verringern. Gleichstellungsorientiertes Personalmanagement ist außerdem ein wichtiger Baustein betrieblicher Gleichstellungspolitik.

Damit ein Wandel der Arbeitskulturen in Unternehmen und Verwaltungen vollzogen werden kann,

muss die Leitungsebene sichtbar als Vorbild und Rollenmodell wirken. Dies umfasst Führungskulturen, die auf Verfügbarkeitserwartungen verzichten, wenn diese mit Sorgearbeitsverantwortung unvereinbar sind. Führen in Teilzeit, beispielsweise durch eine Tandemlösung, bei der sich zwei Führungskräfte eine Stelle teilen, ist dabei eine von vielen Möglichkeiten.

Durch die Gleichstellungs- bzw. Frauenfördergesetze des Bundes und der Länder sind diese gesetzlich zu Maßnahmen des **gleichstellungsorientierten Personalmanagements** verpflichtet. Der öffentliche Dienst kann eine Vorbildfunktion übernehmen und so einen Wandel der Arbeits- und Führungskulturen anstoßen. Dabei stellt die zunehmend privatrechtliche Organisation öffentlicher Unternehmen die Effektivität des Gleichstellungsrechts vor Herausforderungen. 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 Sachverständigenkommission empfiehlt, dass alle privatrechtlichen Unternehmen mit (Mehrheits-)Beteiligung des Landes (bzw. Bundes) explizit in den unmittelbaren Geltungsbereich des jeweiligen Gleichstellungsgesetzes aufgenommen werden.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt zudem eine Analyse der Gleichstellungsgesetze des Bundes und der Länder auf ihre gleichstellungsorientierte

Wirksamkeit hin. Denn es fehlen systematische und vergleichende Evaluationen, die einen Schluss erlauben, welche gleichstellungsrechtlichen Regelungen im öffentlichen Dienst sich als besonders zielführend erwiesen haben. Hinweise aus der Praxis deuten darauf hin, dass eine Stärkung sowohl der Rolle von Gleichstellungsplänen als auch der von Gleichstellungsbeauftragten hilfreich wäre. Um diesen Anforderungen gerecht werden zu können, benötigen Gleichstellungsbeauftragte unterstützende Rechte in der budgetären Planung, soweit gleichstellungsrechtliche Fragen (auch der Arbeitszeitsouveränität) betroffen sind.

Im öffentlichen Dienst, in dem berufliche Aufstiege und Karrieren stärker als in der Privatwirtschaft formalisiert sind, kommt der Personalbeurteilung eine Schlüsselrolle zu. Teilzeittätigkeit, Telearbeit, Eltern- und Pflegezeit werden häufig negativ gewertet, auch wenn dies sachlich nicht gerechtfertigt ist. Beurteilungskriterien sollten konkretisiert werden, um Transparenz zu schaffen und Beurteilende sowie Beurteilte sollten geschult werden, insbesondere hinsichtlich ihrer Genderkompetenz und über Diskriminierungsrisiken. In weichenstellenden Phasen einer Beurteilungsrunde sollten Gleichstellungsbeauftragte und Personalrat beteiligt werden, insbesondere bei der Definition der Beurteilungskriterien und bei Besprechungen von Beurteilerinnen und Beurteilern.

## Berufswahl und berufliche Weiterbildung

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 unter anderem in geringeren Entgelten, schlechterer eigenständiger Absicherung und geringen Anteilen in Führungspositionen aus. Viele Chancen und Risiken sind statistisch eng mit dem erlernten Beruf verknüpft. Die Berufswahl entscheidet 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.

Daher 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. Sie 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. Wesentlich für die Umsetzung ist, dass Gender- und Diversitätskompetenz einschließlich interkultureller Kompetenz zur Schlüsselqualifikation aller am Berufswahlprozess beteiligten Fachkräfte wird.

Eine Hürde für **Weiterbildung** ist fehlendes Wissen darüber, welche Möglichkeiten der Finanzierung und der Freistellung es gibt; auch die Weiterbildungsinhalte sind oft wenig bekannt. 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**“. Die Sach-



**Die Geschäftsstelle für den Zweiten Gleichstellungsbericht**  
*unter Leitung von Dr. Regina Frey (vorn) unterstützt die Gutachtenerstellung*

verständigenkommission 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.

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. 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.

Frauen sind vor allem in der betrieblichen Weiterbildung deutlich unterrepräsentiert, und zwar sowohl hinsichtlich der Teilnahmequoten als auch des zeitlichen Umfangs der Weiterbildung. Frauen müssen Angebote der betrieblichen Weiterbildung häufiger in ihrer Freizeit wahrnehmen und werden im Schnitt in geringerem Maße finanziell unterstützt. Die Sachverständigenkommission empfiehlt, dass Frauen von Unternehmen und Betrieben stärker in gezielte Aufstiegsförderungskonzepte eingebunden werden. Besonders für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), in denen ein hoher Anteil an Frauen arbeitet, empfiehlt die Sachverständigen-

kommission eine (staatliche) (Anschub-)Förderung regionaler Weiterbildungsverbände durch die Bundesagentur für Arbeit. Denn gerade diesen Unternehmen fällt es oft schwer, geeignete betriebliche Weiterbildungsmaßnahmen anzubieten oder zu fördern.

**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. 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. Die Sachverständigenkommission empfiehlt als wichtigen Schritt, Altersgrenzen für Zulassungen zu Ausbildungsgängen, zu Unterstützungen und Stipendien aufzuheben. Hiermit soll die Möglichkeit verbessert werden, auch nach einer Phase der Erwerbstätigkeit Abschlüsse zu erwerben: zum Beispiel 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 Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz-/BAföG-Niveau sichert. Diese Förderung sollte an eine Prüfung des Weiterbildungsbedarfs und der Erfolgsaussichten gebunden werden. Um Zugangshürden abzubauen, sollte 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.

In Deutschland haben (qualifizierte) Frauen in prekären Beschäftigungspositionen insbesondere von Förderprogrammen wie Weiterbildungsgutscheinen und Bildungsprämien profitiert. Es wird deshalb empfohlen, diese Programme beizubehalten und zielgruppenspezifisch auszuweiten.

### Gleichstellung in der selbstständigen Erwerbsarbeit

Selbstständige Erwerbsarbeit kann einerseits die Organisation privater Sorgearbeit wegen teilweise höherer zeitlicher Flexibilität erleichtern und so zum Beispiel eine Option für den Wiedereinstieg

sein. Andererseits ermöglicht (Solo-)Selbstständigkeit nicht selten (insbesondere langfristig) keine eigenständige Existenz- und Alterssicherung. Auch gibt es hier eine Einkommenslücke zwischen Frauen und Männern, die deutlich höher ist als in der abhängigen Beschäftigung; selbst in den Branchen, in denen Frauen stärker repräsentiert sind.

Grundvoraussetzung gleicher Verwirklichungschancen auf eine eigenständige Existenzsicherung durch selbstständige Erwerbsarbeit ist ein gleichberechtigter Zugang zu Gründungsmöglichkeiten, insbesondere zu Kapital. Die Sachverständigenkommission empfiehlt, dass der **Zugang zu Kapital, Kompetenzen und Netzwerken** insbesondere für Frauen optimiert werden sollte. Dies sollte die Förderpolitik der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) einbeziehen. Weiterhin sollte bei Entwicklung und Ausbau von Coachingangeboten dieser Aspekt mitgedacht werden. Die Sachverständigenkommission empfiehlt die Anpassung gesetzlicher Regelungen zum Gründungszuschuss bzw. der Geschäftsanweisungen der Bundesagentur für Arbeit. Hierbei sollte das der BA bislang eingeräumte Ermessen spezifiziert werden; die ermessenssteuernden Vorschriften, die allgemein auf die Gleichstellung von Frauen und Männern abzielen, sollten die besondere Situation von Gründerinnen hervorheben. Die Gründungsfinanzierung sollte stärker dazu beitragen, auftragsschwache Zeiten zu überbrücken. Ferner sollten bestehende (Kredit-) Programme so umgestaltet werden, dass im Falle des Eintretens





### Rückkopplung mit der Zivilgesellschaft

*Die Sachverständigen beteiligen Verbände und Vereine bei der Gutachtenerstellung (hier bei einer Fachtagung am 29. September 2016)*

ökonomisch riskanter Ereignisse im Lebenslauf – wie Mutterschaft, Krankheit oder Pflege von Angehörigen – Risiken minimiert werden können.

Um Risiken und Chancen der selbstständigen Erwerbsarbeit gleichberechtigter zu gestalten, ist eine **soziale Mindestsicherung** unabdingbare Voraussetzung. Um die prekäre soziale Sicherung Soloselbstständiger, insbesondere soloselbstständiger Frauen, zu verbessern, empfiehlt die Sachverständigenkommission, die bisherigen Ansätze der pflichtigen oder

freiwilligen Einbindung Soloselbstständiger in einzelne Sozialversicherungszweige (insbesondere Arbeitsförderung und Arbeitssicherung) zu einer umfassenden Versicherungspflicht auszubauen, die sich auf die Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung bezieht. Entsprechend der bisherigen punktuellen Einbindung (Solo-)Selbstständiger in die Sozialversicherung sollte eine Mindestbeitragsbemessungsgrundlage definiert werden, anhand derer die Beiträge berechnet werden. Der Bundesgesetzgeber sollte prüfen, ob analog zu

Mindestlohnbestimmungen für abhängig Beschäftigte entsprechende bereichsspezifische Mindestvergütungsregelungen für Selbstständige sinnvoll sind.

Die Geburt eines Kindes ist für Selbstständige meist ein unternehmerisches Risiko. Generell bleiben die auf Bundesebene gesetzgeberisch Verantwortlichen weiterhin aufgerufen, zu prüfen, ob hinreichend Leistungen gewährleistet sind, um die Mutterschaft selbstständiger Frauen abzusichern. Problematisch ist ferner, dass selbstständige Frauen zum Großteil Alleinunternehmerinnen sind und es somit in der (Vor-)Geburts- und Wöchnerinnenzeit an Vertretungslösungen mangelt. Die Sachverständigenkommission empfiehlt die pflichtige Einbindung unter anderem in die Krankenversicherung. Dies ermöglicht die Zahlung von Kranken- und Mutterschaftsgeld. Durch die Anpassung des Versicherungsvertragsgesetzes (VVG) sollte künftig sichergestellt werden, dass auch eine privat versicherte Selbstständige, die Mutter geworden ist, Krankentagegeld beanspruchen kann. Der Entwurf für eine Reform des Mutterschutzgesetzes vom 28.06.2016 bezieht die Kategorie der – wegen ihrer wirtschaftlichen Unselbstständigkeit – arbeitnehmerähnlichen Person in den Anwendungsbereich mit 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.

## Berufe der Sorgearbeit aufwerten

Der Arbeitsmarkt ist bis heute stark nach Geschlecht getrennt. Diese Segregation von Branchen und Berufen ist historisch gewachsen und spiegelt tradierte Geschlechterstereotype und eine strukturelle Unterbewertung von Sorgearbeit wider. Die Sachverständigenkommission empfiehlt die Erarbeitung einer kohärenten Strategie zur Aufwertung der erwerbsförmigen Sorgearbeit. Diese Aufwertung 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.

Sorgearbeit findet in unterschiedlichen Berufen statt. Um sie auch begrifflich sichtbar zu machen, hat die Sachverständigenkommission die **Abkürzung „SAHGE“** entwickelt: Sie umfasst **Soziale Arbeit**, **Haushaltsnahe Dienstleistungen**, **Gesundheit** und **Pflege** sowie **Erziehung**. Die gesellschaftliche Bedeutung, welche die in großer 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 Arbeitsbeziehungen etc. Viele SAHGE-Berufe sind

immer noch „Sackgassenberufe“. Bis heute sind diese Berufe nicht vollständig darauf ausgerichtet, dass die Beschäftigten darauf ein tragfähiges eigenes Berufsleben aufbauen, von deren Ausübung sie den Lebensunterhalt dauerhaft und existenzsichernd bestreiten können. Die SAHGE-Berufe sollen zu echten „**Lebensberufen**“ werden, in denen die Beschäftigten dauerhaft gut arbeiten und sich entwickeln können.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt eine **Reform der Berufsprofile, der Aus- und Weiterbildung und der Aufstiegsmöglichkeiten** in den SAHGE-Berufen. Eckpunkte eines neuen Leitbilds für die Aus- und Weiterbildung in SAHGE-Berufen sollten niedrige Einstiegshürden und Durchlässigkeit in Richtung Höherqualifizierung bzw. Hochschulstudium sein. Weiterhin bedarf es eines Systems mit einer kostenfreien, gut zugänglichen Erstausbildung und einem transparenten, modularen, gut geförderten System der Weiterbildung.

■ Die Ausbildung für Berufe in der Kinderbetreuung und -erziehung findet in Fachschulen statt und ist in der Regel entweder gar nicht oder nur im dritten Jahr vergütet. Als erster Schritt zu einer existenzsichernden Ausbildung sollte die Vergütung in der berufsbegleitenden Ausbildung flächendeckend angeboten werden. Eine einheitlichere Ausbildung über Bundesländergrenzen könnte Zugangshürden senken, Pla-

nungssicherheit bei Wohnortwechseln schaffen und Ausbildungsqualität sichern.

■ Für die Pflegeberufe sieht der Entwurf eines Pflegeberufereformgesetzes vom 09.03.2016 Schulgeldfreiheit sowie eine Vergütung in der Ausbildung zur Pflegefachkraft vor. Die Sachverständigenkommission empfiehlt, über die darin vorgesehenen Voraussetzungen hinaus weitere geregelte Zugänge zur Pflegeausbildung zu schaffen. Sie hält es für geboten, den Berufsaufstieg zur Pflegefachkraft zu ermöglichen. Um mögliche Abwanderung aus der Altenpflege zu verhindern, sollten zeitgleich zur Reform der Pflegeausbildung die Arbeitsbedingungen in der Altenpflege deutlich verbessert werden, damit der Beruf attraktiver wird. Die Sachverständigenkommission hält insbesondere eine materielle Aufwertung der Altenpflegeberufe für dringend erforderlich.

■ Reformbedarf besteht auch bei den hauswirtschaftlichen Berufen. Für bestimmte Zielgruppen fehlt es 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 liefert eine gute

Grundlage für die Entwicklung solcher Optionen. Daher empfiehlt die Sachverständigenkommission, die Nutzung des dgh-Rahmencurriculums in der Aus- und Weiterbildung der hauswirtschaftlichen Berufe zu verankern.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt, **geeignete Nachfrage- und Honorierungsstrukturen für höherqualifizierte Beschäftigte** zu fördern.

- Der Ausbau der Betreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren sowie der hohe Anteil an Kindern nicht deutscher Herkunftssprachen lassen besonders Weiterbildungsbedarfe im Bereich der frühkindlichen Bildung entstehen. In den Berufen im Erziehungswesen ist der Weiterbildungsmarkt jedoch unübersichtlich und unstrukturiert, es mangelt an struktureller und inhaltlicher Koordination. Weiterbildungsengagement sollte verlässlicher zu finanzieller Anerkennung führen und sichtbar Karriereschritte begünstigen, auch um den Beruf der Erzieherin oder des Erziehers attraktiv zu machen und somit Abwanderungstendenzen entgegenzuwirken.
- In der Pflege wird die Zeit, die Pflegekräften zur Verfügung steht, immer knapper, während die Anforderungen an ihre Arbeit weiter steigen. Eine zu hohe Arbeitslast aufgrund unzureichender Personalausstattung vermindert die Attraktivität des Pflegeberufs. Bis 2020 soll ein neues Personalbemessungssystem für Pflegeeinrichtungen erarbei-

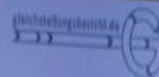
tet werden – dies ist eine gleichstellungspolitische Chance. Die Sachverständigenkommission empfiehlt, dies zu einer sachgerechten, qualifizierungs- und gleichstellungsorientierten Verbesserung der Personalausstattung zu nutzen. Sie empfiehlt darüber hinaus Gewerkschaften und Arbeitgeber, Tarifverträge nach dem Vorbild des Tarifvertrags der Berliner Charité über Gesundheitsschutz und Mindestbesetzungsregeln abzuschließen.

- Haushaltsnahe Dienstleistungen sind bis heute von Minijobs, prekärer Soloselbstständigkeit und irregulärer Arbeit gekennzeichnet. Mit Einführung eines nachfrageorientierten Gutscheinsystems könnte flächendeckend eine Transformation dieser Jobs in reguläre Dienstleistungsarbeitsplätze erfolgen.

Die **institutionellen Rahmenbedingungen für Pflegeberufe** sollten reformiert werden: 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. Die Gründe sind struktureller Natur. Für den Pflegektor fällt in besonderem Maße eine strukturelle Zersplitterung auf. Die (Teil-)Finanzierung der Pflegekosten durch die Pflegeversicherung bedingt einen hohen Kostendruck bei den Einrichtungen. Dies wirkt sich auf die Arbeitsbedingungen aus und Beschäftigte geraten unter Druck. Die Arbeitsbeziehungen sind durch fragmentierte Verhand-

**Präsentation der Ergebnisse des Gutachtens**

*durch die Vorsitzende der Sachverständigenkommission Prof. Dr. Eva Kocher*



# Gleichstellung der Geschlechter – ein nicht erreichtes Ziel

Zum Gutachten der Sachverständigenkommission  
für den Zweiten Gleichstellungsbericht der BReg

Dr. Eva Kocher, Vorsitzende der  
Sachverständigenkommission

Sachöffentliche Veranstaltung der Kommission  
September 2016

gleichstellungsbericht.de

Pa



lungsarenen und Regelungsstrukturen geprägt. Eine Allgemeinverbindlicherklärung bestehender Tarifverträge des öffentlichen Dienstes könnte die Verhandlungsposition der Beschäftigten stärken. Weiterhin empfiehlt die Sachverständigenkommission die Einrichtung einer „Kommission für die Neuordnung der Arbeit im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen“. 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. Der Wettbewerbsdruck in der Pflegebranche, der regelmäßig auf die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer abgewälzt wird, sollte reduziert werden.

## Rahmenbedingungen und Infrastruktur der Sorge für Kinder

Viele Frauen und Männer können unter den gegebenen Rahmenbedingungen und der gegebenen Infrastruktur für die Sorge für Kinder ihre Erwerbsarbeitswünsche nicht realisieren. Insbesondere für die Vereinbarkeit von informeller Sorgearbeit mit einer Erwerbsarbeit, die eine eigenständige wirtschaftliche Sicherung gewährleisten soll, ist eine bedarfsgerechte Kinderbetreuungsinfrastruktur essenziell. Zugleich ist die Förderung qualitativ guter institutioneller Kinderbetreuung einer der effektivsten Wege, um Chancengleichheit für Kinder mit unter-

schiedlichem sozioökonomischen Hintergrund herzustellen.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt daher, die **Betreuungsinfrastruktur in Kindertageseinrichtungen und Ganztagschulen** weiter zu verbessern. In den letzten Jahren ist diesbezüglich viel erreicht worden. Jedoch hängen die Rahmenbedingungen und die Verfügbarkeit des Angebotes gegenwärtig sehr stark vom Wohnort ab. Die Sachverständigenkommission empfiehlt 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. 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 zu berücksichtigen.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt darüber hinaus, den **Ausbau einer bedarfsgerechten Ganztagsbetreuungsinfrastruktur in Schulen** verstärkt voranzutreiben. Trotz des Ausbaus in den letzten Jahren zeigt sich im Primarbereich nach wie vor ein deutlicher Nachfrageüberschuss nach Ganztagsplätzen: Während 67 Prozent aller Eltern eine Ganztagsbetreuung für ihr Grundschulkind wün-

schen, werden lediglich 39 Prozent der Grundschulkinder in Horten und Ganztagschulen betreut. Dabei variiert die Teilnahmequote an ganztätigen Angeboten zwischen den Ländern erheblich. Durch die föderale Vielfalt der Ausbaukonzepte hat sich eine zerklüftete Ganztags(schul)landschaft gebildet. Die Sachverständigenkommission empfiehlt deshalb eine Angleichung insbesondere der länderspezifischen Definitionen als Bestandteil verlässlicher, bedarfsgerechter Infrastruktur.

Bisher nehmen Väter rund um die Geburt häufig Erholungsurlaub. Dass die Mutterschutzfrist auch die Funktion hat, die Beziehung zwischen der Mutter und ihrem Kind zu schützen, legt die Einführung einer gleichwertigen Leistung für Väter bzw. den zweiten Elternteil nahe, denn viele Väter wünschen sich heute eine intensive Beziehung zu ihrem Kind. Daher sollte eine bezahlte Freistellung nach der Geburt eines Kindes auch für den Vater (oder bei gleichgeschlechtlichen Paaren die Co-Mutter bzw. den Co-Vater) eingeführt werden. Die Sachverständigenkommission schlägt deshalb – in Anlehnung an Regelungen in anderen europäischen Ländern – 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 sogenannten Partnermonate

im Rahmen des Elterngeldbezugs geprüft werden. 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 könnten je vier Monate an den jeweiligen Elternteil gebunden sein und sechs Monate frei verteilbar. Langfristig könnte eine Drittelung das Ziel sein.

Das aktuell gültige Mutterschutzgesetz (MuSchG) sieht für die Zeit des Mutterschutzes eine Fortzahlung des Arbeitsentgeltes zu 100 Prozent vor. Der Arbeitgeberzuschuss dazu wird seit 2006 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 bei Beschäftigungsverboten in der Praxis Fehlanreize setzt; Ärztinnen und Ärzte stellen häufiger und schneller die Voraussetzungen für individuelle Beschäftigungsverbote fest. Um diese Fehlanreize zu beseitigen, empfiehlt die Sachverständigenkommission, die solidarische Kostenersatzung durch das Umlageverfahren (U2) auf Fallgestaltungen, in denen Arbeitgeber das Arbeitsverhältnis anpassen und gestalten, zu erweitern.

In einer Lebensverlaufsperspektive zeigt sich: Die Elternzeit stellt eine entscheidende Weichenstellung für zukünftige innerfamiliäre Arrangements dar. Die im Ersten Gleichstellungsbericht empfohlene Flexibilisierung von Elternzeit und Elterngeld ist mit dem ElterngeldPlus seit 2015 teilweise umgesetzt. Die neue Regelung, die explizit Mütter und Väter bezüglich Erwerbstätigkeit und Sorgearbeit adressiert und Wahlmöglichkeiten vergrößert, könnte sich also positiv auf die Gleichstellung auswirken. 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. Die bestehenden Geldleistungen während der Elternzeit sollten nach mehrheitlicher Auffassung der Sachverständigenkommission um eine finanzielle Leistung zur Unterstützung der „**Familienarbeitszeit**“ ergänzt werden. Wenn beide Elternteile in der Elternzeit einer reduzierten Vollzeittätigkeit innerhalb eines bestimmten Arbeitsmarktkorridors (z. B. 80 Prozent bis 90 Prozent der jeweils üblichen Arbeitszeit) nachgehen, sollten sie pro Person bis zu 24 Monate lang eine pauschale Leistung („Familiengeld“) erhalten können. Dies käme insbesondere den Arbeitszeitwünschen vieler Frauen entgegen. Statt nicht existenzsichernder Teilzeit würde damit die eigenständige existenzsichernde Beschäftigung beider Elternteile gefördert. Die Familienarbeitszeit wäre

ein Anreiz für Väter, ihren Wunsch nach einer Reduzierung der Arbeitszeit umzusetzen. Inwieweit mit der vorgeschlagenen Leistung die angestrebten gleichstellungspolitischen Ziele tatsächlich erreicht werden, wäre in Zukunft zu evaluieren. Tarifliche und betriebliche Flankierungen für eine Familienarbeitszeit sind in jedem Fall erforderlich. Bei der Konkretisierung und Umsetzung sollte zudem darauf geachtet werden, dass der Leistungsbezug auf eine für Eltern einfache und verständliche Weise mit bereits bestehenden Leistungen, insbesondere mit dem ElterngeldPlus, verknüpft wird. Die Sachverständigenkommission empfiehlt insbesondere, die Begrifflichkeiten sowie die Anspruchsvoraussetzungen zu harmonisieren, um die Komplexität zu reduzieren.

Um Elterngeld beanspruchen zu können, müssen Ausländerinnen und Ausländer unter anderem einen dauerhaften Aufenthaltsstatus in Deutschland haben sowie zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt sein. Die Sachverständigenkommission empfiehlt zu prüfen, inwieweit diese und vergleichbare Beschränkungen in anderen Sozialleistungsgesetzen gerechtfertigt sind.

Über die Elternzeit hinaus bedarf es weiterer Möglichkeiten, flexibel für Kinder da sein zu können. 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. Die Sachverständi-



genkommission 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). Da es tageweise nutzbar wäre und keine längeren Erwerbsunterbrechungen entstehen, wäre es – auch für Väter – niedrigschwellig nutzbar. Von einem Zeitbudget würden auch Alleinerziehende profitieren, die ihr Betreuungsarrangement nicht auf einen Partner stützen können.

**Alleinerziehende** haben unter allen Haushaltstypen das höchste Risiko der Einkommensarmut. Offensichtliche Problemlagen, bei denen gesetzgeberischer Handlungsbedarf nicht von der Hand zu weisen ist, bestehen bei der Ausgestaltung der Unterhaltsvorschlusleistungen und beim Zusammenspiel von Sozialleistungen im Niedrigeinkommensbereich. Ungeachtet etwaiger sonstiger Reformnotwendigkeiten im Bereich des Unterhaltsrechts begrüßt die Sachverständigenkommission daher die Pläne, ab dem Jahre 2017 die Altersgrenze für Unterhaltsvorschlusleistungen auf 18 Jahre anzuheben und die zeitliche Begrenzung der Bezugsdauer auf 72 Monate aufzuheben. Sie hält es darüber hinaus für sinnvoll, bei der Berechnung des Unterhaltsvorschlusses den Kindergeldabzug auf das halbe Kindergeld zu beschränken.

Von dem komplexen und wenig konsistenten Zusammenspiel von Sozialleistungen im unteren Einkommensbereich sind insbesondere alleinerzie-

hende Frauen betroffen. Die unterschiedlichen Anrechnungsvorschriften im Zusammenwirken von Grundsicherungsleistungen, privaten Unterhaltszahlungen, Unterhaltsvorschlusleistungen, Kinderzuschlag und Wohngeld haben sowohl Einfluss auf die Einkommenssituation als auch auf die Arbeitsaufnahme vieler alleinerziehender Frauen und wirken sich nachteilig auf ihre Teilhabechancen aus. Die Sachverständigenkommission empfiehlt, die Anrechnungsvorschriften im Zusammenspiel unterschiedlicher relevanter Sozialleistungen zu überprüfen und zu reformieren.

### Rahmenbedingungen und Infrastruktur der Sorge für pflegebedürftige Personen

Pflegebedürftigkeit verändert nicht nur das Leben der pflegebedürftigen Person fundamental, sondern auch das ihrer Angehörigen und derer, die im direkten sozialen Umfeld Verantwortung übernehmen. Auch unter dem Gesichtspunkt der Gleichstellung ist dies in verschiedener Hinsicht folgenreich. Pflegebedürftige benötigen eine qualitativ hochwertige – das heißt auch eine genderkompetente, diversitätskompetente und interkulturell kompetente – Pflegeinfrastruktur. Die informell Pflegenden – nach wie vor überwiegend Frauen – sind auf Rahmenbedingungen angewiesen, die die eigene Existenzsicherung aktuell und im Alter garantieren. Professionelle und informelle Pflege sind unmittelbar miteinander verbunden: Wenn keine professionelle Pflege verfügbar ist, kompensieren dies meist die informell Pflegenden.



## Übergabe des Gutachtens

an Bundesministerin Manuela Schwesig a. D.

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.

Für geschlechtergerechte Pflegeinfrastrukturen empfiehlt die Sachverständigenkommission, **Genderaspekte bei der Planung und Finanzierung** zu berücksichtigen. Bislang fehlt es bei der Planung pflegerelevanter Infrastrukturen an einer standardmäßigen Ermittlung, Bewertung und Gewichtung

von Genderaspekten. Dazu müssen die zuständigen Normgeber auf Bundes- und Landesebene die relevanten (Planungs-)Gesetze ändern. Auch in der Finanzierung der Pflegeinfrastrukturen sollten Genderaspekte berücksichtigt werden. Der Bundesgesetzgeber müsste dafür entsprechende Vorgaben in das Vergütungsrecht der sozialen Pflegeversicherung aufnehmen. Die für eine interkulturelle, genderkompetente sowie diversitätskompetente Pflege notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen sollten in die Regelfinanzierung der Einrichtungen integriert werden. **Geschlechtergerechte Pflegeangebote im Sozialraum** sollten gefördert werden. Hierbei ist vor allem an die Weiterentwicklung von Versorgungsstrukturen und Versorgungskonzepten zu denken.



Die Sachverständigenkommission empfiehlt eine Orientierung am „skandinavischen Weg“ mit einem höheren öffentlichen Finanzierungsanteil, um eine qualitativ hochwertige und für alle zugängliche Pflegeinfrastruktur zu ermöglichen. Professionelle Unterstützungsangebote sollten deutlich gestärkt werden, um **gemischte Betreuungsarrangements** zu ermöglichen, die sich durch eine verbesserte und auf die konkreten Bedürfnisse von Pflegenden und Gepflegten abgestimmte Kombinationsmöglichkeit der unterschiedlichen Elemente auszeichnen. Die konsistente Gestaltung gemischter Betreuungsarrangements ist eine zentrale Bedingung dafür, dass insbesondere Frauen neben der informellen Sorgearbeit eine realistische Chance haben, ihre Erwerbsarbeitsbiografie zu

entwickeln und auch im Falle auftretender Pflegebedarfe von Angehörigen fortzusetzen. 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. Der Vorrang der informellen Pflege sollte gesetzlich nicht weiter verfestigt werden. Die Rahmenbedingungen für die Pflege sollten sich konsistent am Erwerb-und-Sorge-Modell orientieren. Die guten Ansätze einer flexiblen Alltagsunterstützung im Pflegeversicherungsrecht sollten daher deutlich ausgebaut werden. Der durch Rechtsansprüche abgesicherte Ausbau gemischter Betreuungsarrangements könnte Teil einer neu zugeschnittenen,

genderkompetenten, Frauen und Männer ansprechenden Pflegeberatung sein.

Genderkompetente Pflege bedeutet einen sensiblen und reflektierten Umgang mit geschlechtsbezogenen Bedürfnissen der Gepflegten. Geschlecht beeinflusst den Umgang zwischen Pflegenden und Gepflegten. Damit kompetent umzugehen und das Berufsverständnis entsprechend auszubauen, macht gute Pflege nicht unwesentlich aus. 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. Genderkompetenz, Diversitätskompetenz und interkulturelle Kompetenz sollten verpflichtend in den Curricula verankert werden. Die Vermittlung von Genderkompetenz, interkultureller und Diversitätskompetenz sollte auch in die geplante „Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für den Pflegeberuf“ integriert werden.

Die fachlichen Qualitätsansprüche und der Wunsch, unter Berücksichtigung der eigenen Identität und geschlechtsbezogener Bedürfnisse würdevoll gepflegt zu werden, erfordern angemessene Rahmenbedingungen. Wenn in der Alltagspraxis 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. Voraus-

setzung für eine qualitativ hochwertige, auch genderkompetente Pflege ist ein angemessener **Personalschlüssel**. Die mit dem Pflegestärkungsgesetz II seit dem 01.01.2016 geltenden neuen Vorgaben zur Personalbemessung in der sozialen Pflegeversicherung sind hierbei zu nutzen. Auch wäre zu prüfen, ob die landesrechtlichen Regelungen Personalrichtwerte vorgeben sollten.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt, die **Situation informell Pflegender** zu verbessern. In den letzten Jahren sind verschiedene Möglichkeiten der Arbeitsreduktion und Freistellung für pflegende Angehörige geschaffen worden. Diese Möglichkeiten im Pflegezeit- und im Familienpflegezeitgesetz sollten zusammengeführt und transparenter sowie übersichtlicher ausgestaltet werden. Auch müssen die **Möglichkeiten zur Freistellung von der Erwerbsarbeit** weiter ausgebaut werden. Die Tarifparteien sind ebenso aufgerufen, die Freistellungsoptionen auszubauen und den sozialen Schutz für informell Pflegende zu verbessern. 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. Für Zeiten der informellen Pflege bedarf es einer Entgeltersatzleistung: Die Sachverständigenkommission schlägt ein aus Steuermitteln finanziertes **flexibles Zeitbudget** von insgesamt 120 Tagen vor, mit Entgeltersatzleistungen in der Höhe analog zum Elterngeld. Die vorgeschlagene Höhe entspricht etwa einem halben Jahr Vollzeitätig-

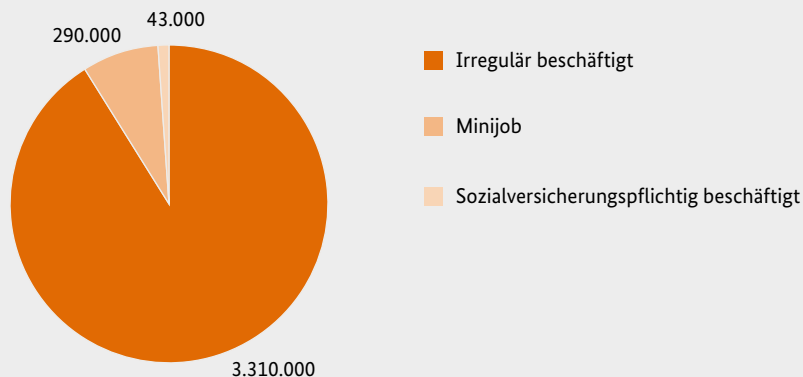
keit und damit dem zeitlichen Umfang der Freistellungsmöglichkeit nach dem Pflegezeitgesetz. Während dort jedoch das Entgelt entfällt, bietet die vorgeschlagene Entgeltersatzleistung eine real wahrnehmbare Finanzierungsmöglichkeit. Die Beschäftigten brauchen die Sicherheit, dass aus der praktizierten Pflegeverantwortung keine beruflichen und finanziellen Nachteile entstehen.

## Rahmenbedingungen und Infrastruktur der privaten Haushaltsführung

Gute Rahmenbedingungen und eine gute Infrastruktur von haushaltsnahen Dienstleistungen tragen zur

Entlastung der privaten Haushalte bei und helfen dabei, die Arbeit zwischen den Geschlechtern gerechter aufzuteilen. Außerdem sind sie wichtig für den arbeitsrechtlichen Schutz der Beschäftigten in diesem Bereich. Daher sollte die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Haushaltsarbeiterinnen und Haushaltsarbeitern gefördert werden; dabei muss gute Arbeit sowohl für die Beschäftigten als auch für die Haushalte gewährleistet werden. Gegenwärtig ist in Deutschland der ganz überwiegende Teil der Haushaltsarbeiterinnen und Haushaltsarbeiter irregulär beschäftigt („Schwarzarbeit“); ein kleiner Teil arbeitet in Minijobs, ein noch kleinerer Teil sozialversicherungspflichtig.

**Gesamt Haushaltsarbeiterinnen und -arbeiter in Privathaushalten**



Haushaltsnahe Dienstleistungen umfassen sowohl sachbezogene als auch personenbezogene Dienstleistungen wie die alltägliche Betreuung und Unterstützung von Kindern und pflegebedürftigen Familienmitgliedern. Mittlerweile ist ein großer heterogener Markt für diese Dienstleistungen entstanden, der durch sehr heterogene Strukturen von Anbietern geprägt ist. Manche Anbieter verstehen sich bloß als Vermittler, manche als Arbeitgeber; meist handelt es sich um Online-Plattformen. Je nach Konstellation gehen die Beschäftigten und die Haushalte teils erhebliche Risiken ein. Gerade bei Entsendung aus dem Ausland können Anbieter kaum ihrer Arbeitgeberverantwortung gerecht werden. Insbesondere bei der Betreuung pflegebedürftiger Menschen durch Hausangestellte, die im selben Haushalt leben („Live-in“-Arrangement), sind die Arbeitsbedingungen in der Regel problematisch: Sie sind von geringen Entgelten, überlangen Arbeitszeiten, fehlender sozialer Sicherung, unzureichendem Arbeitsschutz und der Gefahr körperlicher Übergriffe gekennzeichnet. Zudem entstehen dadurch Ungleichheiten nach Geschlecht, ethnischer und nationaler oder sozialer Herkunft. In den Herkunftsländern entsteht häufig eine Versorgungslücke, die dort entweder durch Großeltern, andere Verwandte oder mit transnationalen Haushaltsarbeiterinnen und Haushaltsarbeitern aus wiederum anderen Ländern gefüllt wird – soweit dies finanziell möglich ist. Dadurch bilden sich zwischen den Volkswirtschaften und den Gesellschaften globale Versorgungsketten („global care chains“).

Die Sachverständigenkommission empfiehlt daher, die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung unter Einschaltung von Dienstleistungsunternehmen zu fördern, damit gute Arbeitsbedingungen entstehen und die Aufwertung von Tätigkeiten sowie die Qualität und Nachhaltigkeit der Dienstleistungen gesichert werden können. Auch empfiehlt die Kommission die Regelung von **arbeitsrechtlichen Mindeststandards** unter Bezug auf das Übereinkommen „Menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte“ der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Dies gilt insbesondere für Live-in-Arbeitskräfte, die in der 24-Stunden-Pflege bzw. 24-Stunden-Betreuung im Haushalt tätig sind.

Über die Regulierung von Mindeststandards hinaus ist es wichtig, Privathaushalte durch Informationen und Anreizmodelle zu unterstützen. Haushalte benötigen Informationen über die Qualität von Beschäftigungsverhältnissen als Entscheidungshilfe. Voraussetzung dafür ist die Entwicklung von einheitlichen **Qualitätsstandards für haushaltsnahe Dienstleistungen**. Die Sachverständigenkommission empfiehlt, je ein Zertifikat für haushaltsnahe Dienstleistungen im engeren Sinne und für die häusliche Betreuung zu entwickeln. Um die Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen zu fördern und den Haushalten Wege aus der irregulären Beschäftigung anzubieten, empfiehlt die Sachverständigenkommission 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). Diese Gutscheine können bei zertifizierten öffentlichen oder privaten Dienstleistungsbetrieben eingelöst werden. Ergänzend könnte nach französischem Vorbild („universeller Dienstleistungsscheck“) Arbeitgebern die Möglichkeit gegeben werden, steuervergünstigt entsprechende Gutscheine einzukaufen und als betriebliche Familienförderung anzubieten. Die Einführung eines Gutscheinsystems verspricht nicht nur den Menschen die Bewältigung ihres Alltags zu erleichtern und zu einer geschlechtergerechten Arbeitsteilung beizutragen, sondern schafft zudem sozial abgesicherte, krisensichere Vollzeit Arbeitsplätze.

### 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. 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.

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. Wiedereinstiegsprojekte wie das Bundesprogramm „Perspektive Wiedereinstieg“ setzen hier an. Die Sachverständigenkommission empfiehlt die gesetzliche Verankerung eines Anspruchs auf Teilnahme an Angeboten des Programms „Perspektive Wiedereinstieg“ für Wiedereinsteigerinnen und Wiedereinsteiger. 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. Was die arbeitsförderungsrechtlichen Grundlagen für Weiterbildungsmaßnahmen betrifft, ist gerade im Hinblick auf langfristig absehbare Pflegeaufgaben größere Flexibilität gefordert. Ein Rechtsanspruch auf Förderung beruflicher Weiterbildung oder die Wiedereinführung des Unterhaltsgelds ist daher zu begrüßen.

Für einen gelingenden Wiedereinstieg sind Stärkung und Ausbau der Rückkehrrechte einschließlich entsprechender Arbeitgeberunterstützung von zentraler Bedeutung. Um einen effektiven Wieder-

einstieg, wie ihn für die Elternzeit auch die EU-Richtlinie 2010/18/EU zum Ziel hat, zu ermöglichen, ist ein Recht auf den gleichen oder zumindest einen gleichwertigen Arbeitsplatz bei Rückkehr sowie der Erhalt erworbener Rechte und der Kündigungsschutz während der gesamten Elternzeit und (Familien-)Pflegezeit zu gewährleisten. Rückstufungen im öffentlichen Dienst aufgrund einer mehrjährigen Unterbrechung der Erwerbsarbeit sind mittelbar diskriminierend und zu reformieren.

Als ebenso wichtig wie die Gewährleistung gleicher Bedingungen bei der Rückkehr erweist sich in der Praxis die Möglichkeit eines stufenweisen Wiedereinstiegs unter veränderten Bedingungen. 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. 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.

## Anreize bei der Ressourcen- und Arbeitsteilung in Ehe und eingetragener Lebenspartnerschaft

Gleichstellung bedeutet für die Sachverständigenkommission, eine Gesellschaft mit gleichen Verwirklichungschancen von Frauen und Männern anzustreben. Gleiche Verwirklichungschancen setzen eine eigenständige wirtschaftliche Sicherung voraus. Viele Paare artikulieren heute ein Beziehungsideal der egalitären Arbeitsteilung. Im Anschluss an die Familiengründung ist jedoch bei vielen eine Retrationalisierung zu beobachten. Dazu tragen auch rechtliche Rahmenbedingungen bei wie die Ehegattenbesteuerung, die beitragsfreie Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung in Ehen und eingetragenen Lebenspartnerschaften wie auch die rechtliche Sonderstellung von Minijobs. Auch der gesetzliche Güterstand im Ehegüterrecht entspricht nicht dem partnerschaftlichen Beziehungsideal der meisten Menschen. Die Sachverständigenkommission empfiehlt, diese Regelungen anzupassen: Sie sollen dazu beitragen, dass alle Menschen unabhängig vom Geschlecht eine eigenständige soziale Sicherung haben und während ihres Lebensverlaufs Erwerbs- und Sorgearbeit verbinden können.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt als ersten Schritt zur gleichstellungsorientierten Weiterentwicklung des **Einkommensteuerrechts**, die **Lohnsteuerklasse V zu streichen** und generell das Faktorverfahren mit der Lohnsteuerklassenkombi-





nation IV/IV anzuwenden. Diese Reform, für die das Splittingverfahren nicht angetastet werden müsste, brächte die laufenden Einkommensteuerabzüge für gemeinsam veranlagte 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.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt als zweiten Schritt die Weiterentwicklung des Ehegattensplittings zu einem „**Realsplitting**“, um den Splittingvorteil nach oben zu begrenzen und dabei die Möglichkeit der gemeinsamen Veranlagung für Ehepaare und eingetragene Lebenspartnerinnen und Lebenspartner zu erhalten. Die von den meisten Ehepaaren und Lebenspartnerschaften praktizierte Zusammenveranlagung in der Einkommensteuer („Ehegattensplitting“) behandelt das Paar so, als hätten die Partner jeweils genau die Hälfte des gemeinsamen Einkommens erzielt. Sind die Einkommen in Wirklichkeit unterschiedlich hoch, entsteht wegen des progressiven Steuertarifs ein

finanzieller Vorteil gegenüber einer Einzelbesteuerung, der Splittingvorteil. Dieser Splittingvorteil ist am größten, wenn eine Person in hohem Umfang erwerbstätig ist und die andere überhaupt nicht. Nimmt Letztere eine Erwerbstätigkeit auf, schrumpft der Splittingvorteil. Das zusätzliche Einkommen für das Paar ergibt sich also aus dem zusätzlichen Verdienst abzüglich des eingebüßten Splittingvorteils. Dies kann eine Hürde sein bei der (Wieder-)Aufnahme einer Erwerbstätigkeit.

Bei dem Realsplitting 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 Höherverdienenden auf den weniger Verdienenden übertragen werden, soweit dessen persönliche steuerliche Leistungsfähigkeit nicht zur Sicherung des eigenen Unterhalts ausreicht.

Auch die **beitragsfreie Familien(mit)versicherung** kann zusammen mit anderen Faktoren (wie Minijobs) die traditionelle Rollenverteilung in der Ehe verfestigen und das Leben des Erwerb-und-Sorge-Modells erschweren. In der Kranken- und Pflegeversicherung sind nicht erwerbstätige Ehepartnerinnen bzw. -partner und eingetragene Lebenspartnerinnen bzw. partner beitragsfrei mitversichert. Durch die

Mitversicherung entsteht eine finanzielle Hürde, wenn diese Person eine Erwerbstätigkeit aufnehmen möchte. Sie muss dann von ihrem Entgelt Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung abführen, ohne dadurch zusätzliche Leistungen zu erhalten. Für Personen, die in einer Ehe oder einer eingetragenen Lebenspartnerschaft Erziehungs- oder Pflegeverantwortung unter Verzicht auf Erwerbsarbeit realisieren, sollte der Bundesgesetzgeber einen **eigenständigen Zugang** zur Kranken- und Pflegeversicherung schaffen. Die Absicherung der Kinder über die Familie muss erhalten bleiben. Der eigenständige und öffentlich finanzierte Versicherterstatus für Zeiten, in denen Eheleute und eingetragene Lebenspartnerinnen und Lebenspartner und ihnen gleichstehende Personen Erziehungs- und Pflegeverantwortung übernehmen, sollte zeitlich begrenzt sein. Als Orientierungsgröße für diese Begrenzung 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. Gleichzeitig empfiehlt die Sachverständigenkommission, die Familienversicherung auf Angehörige sogenannter **Wahlfamilien** zu erweitern; sie versteht darunter selbst definierte Solidaritätsverbände, in denen Menschen sich klar identifizierbaren, wechselseitigen Beistand bei der Alltagsbewältigung leisten.

Einen weiteren Anreizmechanismus, der gleichen Verwirklichungschancen von Frauen und Männern entgegensteht, stellen **Minijobs** dar. Geringfügige Beschäftigungen bis maximal 450 Euro, sogenannte Minijobs, sind bei Steuer und Sozialversicherung privilegiert. Sie führen in Verbindung mit dem Ehegattensplitting und der beitragsfreien Mitversicherung in der Kranken- und Pflegeversicherung zu einer Spezialisierung auf Erwerbsarbeit oder Sorgearbeit innerhalb der Ehe oder eingetragenen Lebenspartnerschaft und sind ungeeignet für die eigenständige wirtschaftliche Sicherung und den Aufbau eigenständiger Rentenansprüche beider Partner. Minijobs „pur“ werden mehrheitlich von Frauen ausgeübt. Minijobs entwickeln sich beruflich häufig zur Sackgasse, sie bieten kaum Aufstiegschancen. Aufgrund der steuerlichen und sozialversicherungsrechtlichen Privilegierung lohnt sich eine Erhöhung der Arbeitszeit meist nicht.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt, das Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung steuerlich wie anderes Erwerbseinkommen zu behandeln. In einem zweiten Schritt empfiehlt die Sachverständigenkommission, die Sonderstellung von Minijobs oberhalb einer niedrig anzusetzenden Bagatteleinkommensgrenze auch im Hinblick auf die Sozialversicherungspflicht aufzugeben. Die Sozialversicherungspflicht soll sich dabei auf alle Zweige der Sozialversicherung erstrecken. Durch den steuerlichen Grundfreibetrag bleiben niedrige Einkommen (beispielsweise von Studierenden oder Rentne-

rinnen und Rentnern) – auch solche in Minijob-Höhe – bereits nach geltendem Recht steuerfrei. Die Besteuerung des Einkommens und die Sozialversicherungspflicht von Minijobs reduzieren die Unterschiede zwischen einem Minijob und einer abhängigen Teilzeitbeschäftigung deutlich. Dadurch wird es attraktiver, die Arbeitszeit aufzustocken und mehr eigenes Einkommen zu verdienen. Dies entspricht den Wünschen vieler Minijobberinnen und Minijobber.

Die Heirat bzw. die Eintragung der Lebenspartnerschaft wirkt sich unmittelbar auf die vermögensrechtliche Beziehung der Partnerinnen und Partner zueinander aus. Der Güterstand der Zugewinngemeinschaft tritt als gesetzlicher Regelfall ein, wenn das Paar – wie in den meisten Fällen – keinen Ehevertrag schließt. In diesem Güterstand besteht während der Ehe Gütertrennung, nach Scheidung oder Tod findet ein Ausgleich des während der Partnerschaft erwirtschafteten Zugewinns statt. Die Sachverständigenkommission empfiehlt, die Errungenschaftsgemeinschaft als gesetzlichen Güterstand einzuführen. In der Errungenschaftsgemeinschaft erlangen beide Eheleute oder Lebenspartner und -partnerinnen bereits während der Ehe oder der eingetragenen Lebenspartnerschaft Eigentum an den erworbenen Vermögenswerten, an den sogenannten Errungenschaften. Auch die Person, die über kein oder das geringere Einkommen verfügt, ist in der Errungenschaftsgemeinschaft bereits während der Ehe oder eingetragenen Lebenspart-

nerschaft gleichberechtigte Inhaberin bzw. Inhaber an dem Vermögen. Sie hat somit eine stärkere Verhandlungsposition hinsichtlich der Verwendung des Vermögens inne. Der Wert der Familien- und Sorgearbeit würde bei der Errungenschaftsgemeinschaft bereits während der Partnerschaft und nicht erst nach deren Ende anerkannt.

Die Zugewinnngemeinschaft soll als Wahlgüterstand erhalten bleiben, das heißt, Paare können sie mithilfe eines Ehevertrags weiterhin vereinbaren, wie bisher auch die Gütertrennung oder die Gütergemeinschaft. Die Kommission plädiert auch dafür, die Zugewinnngemeinschaft sachgerechter in „Gütertrennung mit Ausgleich des Zugewinns“ umzubenennen. 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. Sehr vielen Paaren sind diese vermögensrechtlichen Beziehungen nicht bewusst. Der Staat sollte die finanzielle Allgemeinbildung („financial literacy“) verbessern, damit die Menschen über die vermögensrechtlichen Folgen einer Ehe oder eingetragenen Lebenspartnerschaft besser Bescheid wissen. Der Gesetzgeber sollte bei Ehe- und Lebenspartnerschaftsverträgen zudem eine verpflichtende vorherige Information und Beratung für beide Seiten einführen.

## Rente und Alterssicherung

Frauen beziehen deutlich geringere Renten als Männer. Sie erhielten 2015 im Durchschnitt um 53 Prozent niedrigere eigenständige Alterssicherungsleistungen als Männer (Gender Pension Gap). Der Gender Pension Gap zeigt die Auswirkungen der geschlechterstereotypen Arbeitsteilung bei der Orientierung des Alterssicherungssystems allein auf Erwerbsarbeit. Die Höhe der eigenen Alterssicherungsleistungen bilanziert damit den Lebensverlauf.

Die geringeren eigenen Alterssicherungsleistungen von Frauen haben viele Ursachen. Ganz wesentlich sind die Unterschiede bei der Erwerbstätigkeit: die geringere Erwerbsbeteiligung über den Lebensverlauf, die häufigeren und längeren sorgebedingten Erwerbsunterbrechungen, (sorgebedingte) Teilzeitarbeit und geringere Entgelte.

Niedrige eigenständige Altersrenten bedeuten dabei nicht automatisch auch, dass die Personen arm oder bedürftig sind. Sie können entweder mit von höheren Altersrenten anderer Personen im Haushalt leben oder Hinterbliebenenrenten beziehen (abgeleitete Ansprüche). Diese Absicherung ist jedoch keine eigenständige wirtschaftliche Sicherung im Alter. Sie kann unter bestimmten Umständen, zum Beispiel bei Wiederheirat, wegfallen.

Die Alterssicherung in Deutschland besteht aus drei Säulen. Die erste Säule bilden die gesetzlichen Alterssicherungssysteme, insbesondere die gesetzliche Rentenversicherung. Die zweite Säule bilden die betrieblichen Alterssicherungssysteme und die dritte Säule ist die private Vorsorge. Der Gender Pension Gap bezieht sich auf alle drei Säulen. Die Unterschiede bei den Ansprüchen aus der zweiten und dritten Säule verstärken dabei den Unterschied aus der ersten Säule nochmals. Frauen haben also nicht nur geringere gesetzliche Renten als Männer, sondern auch weitaus geringere Ansprüche aus betrieblichen Renten und aus privater Vorsorge.

Ein gleichstellungspolitisches Ziel der Sachverständigenkommission ist eine **eigenständige wirtschaftliche Sicherung im Alter**. Erwerbs- und Sorgearbeit sollen auch in der späteren Alterssicherung eine hinreichende eigenständige Existenzsicherung bieten. Die Sachverständigenkommission empfiehlt die folgenden Maßnahmen, damit Frauen und Männer ein Erwerb-und-Sorge-Modell mit Blick auf die Existenzsicherung im Alter leben können.

**Sorgearbeit** sollte in der Alterssicherung systematisch einheitlich honoriert werden und zu eigenständigen Ansprüchen führen. In der ersten Säule, der gesetzlichen Alterssicherung, werden bereits Kindererziehungszeiten angerechnet. Die Sachverständigenkommission begrüßt die Verbesserung der Anrechnung von Kindererziehung für vor 1992 geborene Kinder. Weiterhin empfiehlt sie eine

Prüfung, ob diese Leistung sachgerecht(er) aus Steuermitteln finanziert werden sollte. Auch eine Verbesserung der Anrechnung von Pflegezeiten in der gesetzlichen Alterssicherung sollte geprüft werden. Dabei sollte auch die Pflege von nicht verwandten Personen, zum Beispiel Nachbarinnen und Nachbarn oder Freundinnen und Freunden, zu einer Erhöhung der Rentenanwartschaften führen. Die beiden Arten von Sorgearbeit, Kindererziehung und Pflege, sollten die gleiche gesellschaftliche Wertschätzung erhalten. Folglich sollten Rentenanwartschaften für Pflege wie denen aus Erwerbstätigkeit während des Rentenbezugs und nach Erreichen des gesetzlichen Rentenalters gleichgestellt werden. Es sollten Beratungsstrukturen aufgebaut werden, damit pflegende Angehörige die Neuregelungen zum Aufbau von Rentenanwartschaften nutzen können.

Das Ziel, eine existenzsichernde Altersvorsorge für Frauen und Männer zu ermöglichen, muss in erster Linie auf dem Arbeitsmarkt bzw. während der Erwerbsphase verfolgt werden. Altersvorsorge ist eine kontinuierlich über den Lebensverlauf zu leistende, gegebenenfalls zu unterstützende, individuelle und gesellschaftliche Aufgabe. Dies muss Frauen und Männern gleichermaßen möglich sein. Die Sachverständigenkommission empfiehlt deshalb, die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) zu einer **universellen Versicherung mit einem Mindestsicherungsziel** auszubauen. Dabei sollten alle Bürgerinnen und Bürger auf alle Einkommen Beiträge in

die GRV einzahlen, auch bisher nicht versicherungspflichtige Selbstständige. Jede bezahlte Arbeitsstunde sollte sozialversicherungspflichtig sein. Und es sollte eine Mindestbeitragspflicht während der gesamten Erwerbsfähigkeitsphase eingeführt werden. So sollen alle Bürgerinnen und Bürger in Deutschland im Alter eigenständige, existenzsichernde Ansprüche auf Alterssicherung bekommen. Selbstständige benötigen gegebenenfalls in der Gründungsphase Unterstützung bei der Absicherung. Hier wäre zu klären, wie eine solche Unterstützung aussehen könnte. Sozialleistungssysteme, die heute Risiken des Einkommensausfalls wie Arbeitslosigkeit, Krankheit, Ausbildung, Kindererziehung oder Pflege absichern, sollten gegebenenfalls den Mindestbeitrag tragen. Eine durchgängige Versicherungspflicht mit angemessener Honorierung von Sorgearbeit könnte dabei die Legitimität des Alterssicherungssystems stärken.

Abgeleitete Renten stellen weiterhin für viele Frauen eine wichtige Ressource im Alter dar. Etwa ein Drittel ihrer Alterssicherungsleistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung bekommen Frauen als Hinterbliebenenleistungen, die aus den Rentenanwartschaften des verstorbenen Ehepartners abgeleitet sind. Dabei bilden Hinterbliebenenleistungen weder die Lebensleistung der Frauen ab noch stehen sie ihnen bedingungslos zu. Abgeleitete Ansprüche können zum Beispiel bei Wiederverheiratung wegfallen.

Für eine eigenständige wirtschaftliche Sicherung im Alter sollten abgeleitete Formen der Alterssicherung zugunsten eigenständiger Formen der Alterssicherung umgestaltet werden. Die Sachverständigenkommission empfiehlt, ein **permanentes Anwartschaftssplitting** als Regelmodell für Ansprüche einzuführen, die in Ehe und eingetragenen Lebenspartnerschaften erworben werden. Im Gegenzug sollte die abgeleitete Hinterbliebenenrente zurückgefahren werden. Um negative Auswirkungen im Alter bei bestehenden Ehen oder eingetragenen Lebenspartnerschaften zu vermeiden, sollte das Regelmodell für neue Ehen und eingetragene Lebenspartnerschaften eingeführt werden. Dabei sollte das Anwartschaftssplitting, das als kontinuierlicher Versorgungsausgleich gestaltet sein sollte, nicht auf die gesetzliche Rentenversicherung beschränkt werden, sondern zum Beispiel auch auf Betriebsrentenansprüche angewendet werden. Zusätzlich sollten Anreize geschaffen werden, die geteilten Anwartschaften durch freiwillige Beiträge aufzustocken und so die späteren Rentenzahlungen für beide Personen zu erhöhen.

Die Handlungsempfehlungen der Sachverständigenkommission zielen darauf, während der Erwerbsphase eine eigenständige existenzsichernde Alterssicherung aufzubauen. Dies soll mit einer universellen Versicherung mit Mindestsicherungsziel erreicht werden. Ein **nachsorgender sozialer Ausgleich** ist dann gerechtfertigt und sinnvoll, wenn, trotz einer Versicherungspflicht während



**Das Gutachten geht nun in die Ministerien der Bundesregierung.**

*Dort wird eine Stellungnahme dazu erstellt und abgestimmt.*

der Erwerbsphase, die erworbenen Ansprüche im Alter das soziokulturelle Minimum nicht erreichen. Beim gegenwärtigen Modell der Alterssicherung bergen isolierte Regelungen zum nachsorgenden sozialen Ausgleich auch Gefahren. Dazu gehören gleichstellungspolitisch ungeeignete Schwerpunktsetzungen. Deshalb sollten Vorschläge zum nachsorgenden sozialen Ausgleich, wie eine „Leistungsrente“, sorgfältig auf mögliche geschlechterdifferenzierte Anreiz- und Verteilungswirkungen hin überprüft werden.

Die bisher vorgestellten Handlungsempfehlungen beziehen sich insbesondere auf die erste Säule – die gesetzliche Alterssicherung –, die für die meisten Menschen den Großteil der Alterssicherung ausmacht. Doch die beiden anderen Säulen, die betriebliche Alterssicherung und die private Vorsorge, tragen stärker zum Gender Pension Gap bei als die erste Säule. Die politisch gewollte Verschiebung von gesetzlicher auf betriebliche und private Altersvorsorge verstärkt somit den Gender Pension Gap. Frauen erhalten deutlich seltener und dabei auch geringere Betriebsrenten. Dies liegt auch daran, dass Betriebsrenten stark auf männerdominierte Branchen und größere Betriebe konzentriert sind. Die Sachverständigenkommission empfiehlt, Arbeitgeber in Arbeitsmarktsegmenten mit hohem Frauenanteil zu einem vermehrten Angebot von Betriebsrenten anzuregen. Die Tarifparteien, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften sollten das unterstützen. Die Anrechnung eigener Einkommen

auf einen eventuellen Grundsicherungsanspruch kann dazu führen, dass durch eigene Vorsorge erworbene Ansprüche im Alter wieder verloren gehen. Deshalb empfiehlt die Sachverständigenkommission die Einführung von Freibeträgen in der Grundsicherung im Alter. So kann der Aufbau eigener Altersvorsorgeansprüche gefördert werden. Weiterhin sollen Vorsorge-Basisprodukte entwickelt werden, um die Zugangshürden zu privater Vorsorge zu senken.

## 2.4 Aktuelle Herausforderungen in der Gleichstellungspolitik

Der Sachverständigenkommission diene die gleichstellungsorientierte Gestaltung von Erwerbs- und Sorgearbeit als roter Faden. Im Abschnitt D greift die Sachverständigenkommission gleichstellungspolitisch aktuelle Herausforderungen der Gleichstellungspolitik auf, die quer zu diesem roten Faden laufen.

### Gleichstellungsorientierte Gestaltung der digitalen Arbeit

Der technologische Umbruch verteilt (Zugangs-) Chancen und Entwicklungsmöglichkeiten von Frauen und Männern neu. Damit stellt sich die Frage, wie bei fortschreitender Digitalisierung eine geschlechtergerechte Verteilung von Chancen und Risiken gewährleistet werden kann. Mit „Digitalisie-



“ sind hier verschiedene gleichzeitig verlaufende Entwicklungen gemeint, die sich nicht nur auf Märkte, sondern auch auf die Gesellschaft auswirken. Zu diesen Entwicklungen zählen immer leistungsfähigere IT-Systeme, steigende Internetnutzung, besser entwickelte Robotik und Sensorik, neue Produktionstechniken und die wachsende Bedeutung von Big Data, die Verfügbarkeit von Informationen und die Veränderung von Kommunikation. Damit gehen auch flexiblere und vielfältigere Möglichkeiten von Arbeit, Automatisierbarkeit routinierter Dienstleistungstätigkeiten sowie die Veränderung beruflicher Anforderungen und Arbeitsinhalte bis hin zum Verschwinden von Berufen einher. Digitalisierung verändert damit nicht nur private und gesellschaftliche Kommunikationsprozesse, sie führt auch zu wesentlichen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, die auch Auswirkungen auf die Geschlechterverhältnisse haben.

Durch **mobiles Arbeiten** ist zum einen unabhängiges, zeitversetztes Lernen und Arbeiten möglich geworden, das für die Beschäftigten erweiterte Spielräume für die Balancierung zwischen Erwerbs- und Sorgearbeit geschaffen hat. Zum anderen sind mit der zeitlichen und räumlichen Entgrenzung gesundheitliche Risiken durch ständige Erreichbarkeit und Überlastung sowie die Gefahr der Verfestigung einer ungleichen Verteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit verbunden. Daher sind gesetzliche, tarifliche und betriebliche Maßnahmen erforder-

lich, die mobiles Arbeiten so garantieren und gewährleisten, dass Entgrenzung verhindert und ungleiche Verteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit nicht befördert werden.

Mögliche Effekte der Digitalisierung auf die Geschlechterverhältnisse in der Arbeitswelt sind bislang wenig erforscht und haben in der sozial- und arbeitsmarktpolitischen Debatte kaum eine Rolle gespielt. Auch Gremien und Programme, die sich bislang mit Digitalisierung befassen, haben bisher überwiegend die Auswirkungen auf die Geschlechterverhältnisse außen vor gelassen. Die Sachverständigenkommission empfiehlt deshalb ein **Gender-Mainstreaming für alle Gremien**, die sich mit der Zukunft und der Digitalisierung der Arbeit befassen. Damit Verschiebungen auf dem Arbeitsmarkt in ihren Auswirkungen auf die Beschäftigungsmöglichkeiten und Qualifizierungsbedarfe sowie auf Verwirklichungschancen und Ungleichheitsdynamiken frühzeitig erfasst werden, empfiehlt die Sachverständigenkommission die durchgehende Integration von Geschlechterkompetenz in die Arbeitsmarktforschung durch ein interdisziplinäres Sachverständigengremium.

Digitale Technologien reduzieren die Transaktionskosten für die Vermittlung von Dienstleistungen drastisch. Deshalb bieten immer mehr Unternehmen Dienstleistungen über digitale Plattformen an. Dieser Trend wird auch „**Plattformisierung**“ genannt. Damit ist zum einen die Verlagerung von

Branchen auf Plattformen gemeint, zum anderen die Verschiebung von Tätigkeiten in Betrieben durch festangestellte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf die Cloud oder Crowd durch freie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter („**Crowdsourcing**“). Plattformunternehmen basieren meist auf der Soloselbstständigkeit der Erwerbstätigen, die die Dienstleistungen erbringen. Soloselbstständige müssen selbst für ihre soziale Absicherung sorgen, obwohl sie mit ihrer Tätigkeit als Plattformarbeiterinnen und -arbeiter nur geringe Erlöse erzielen. Digitalisierte Arbeitsaufträge müssen unter hohem Zeitdruck ausgeführt werden, um einen einigermaßen auskömmlichen Verdienst zu erzielen. Ein neuer prekärer Markt entsteht. Hinzu kommt, dass das Plattformunternehmen nicht nur vermitteln, sondern über Zugangsbarrieren und Reputationsmechanismen auch über die Qualität der angebotenen Dienstleistungen bestimmen. Trotzdem übernehmen sie keine Verantwortung als Arbeitgeber. Die Sachverständigenkommission empfiehlt 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 Einführung einer umfassenden Sozialversicherungspflicht für Soloselbstständige kann eine prekäre selbstständige Erwerbstätigkeit vermeiden. Selbstständige Crowdworkerinnen und Crowdworker benötigen einen gesetzlichen Mindestschutz für

Entgelt, Arbeitserholung, Arbeitsschutz und Vertragsbeendigung. Die Sachverständigenkommission empfiehlt daher 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.

Gleichstellungspolitisch besonders relevant sind Plattformen, die soziale und haushaltsnahe Dienstleistungen vermitteln. Dort müssen die Beschäftigten nicht nur für ihre Alterssicherung und Krankenversicherung selbst aufkommen, sondern wenden zusätzlich viel unbezahlte Arbeit für die gesamte Organisation ihrer Arbeit auf. Insbesondere in der Reinigungsbranche sind migrantische Frauen ganz überwiegend tätig. Es sollte verhindert werden, dass Plattformen Kosten wie Sozialversicherung, Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall etc. durch das Geschäftsmodell Soloselbstständigkeit umgehen können.

Die Sachverständigenkommission schlägt die Vergabe von Zertifikaten und Gütesiegeln an Plattformen vor, damit Qualitätsstandards für gute und nachhaltige Beschäftigung über die arbeits- und sozialrechtlichen Mindeststandards hinaus gesichert werden können. Darüber hinaus kann neben der Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Plattformarbeiterinnen und -arbeiter ein subventioniertes Gutscheinsystem für haushaltsnahe Dienstleistungen gewährleisten, dass auch Haushalte mit

mittleren und geringen Einkommen von Entlastungen im Alltag profitieren können.

Das Internet ist für viele Menschen ein Arbeitsraum geworden. Dies gilt nicht nur für Plattformarbeiterinnen und -arbeiter, sondern auch für Journalistinnen und Journalisten und andere Berufsgruppen. Die Gruppe dieser Menschen ist dem Risiko von Gewalt im Netz (Cyber Harassment) und wirtschaftlichen Einbußen durch Hasskommentare und Hasskampagnen ganz besonders ausgesetzt. **Cyber Harassment** wird mitunter als gezielte Strategie verwendet, um Menschen aus digitalen Räumen zu verdrängen. Angriffe dieser Art wirken oft sehr lange nach. Menschen sind häufig wegen ihres Geschlechts, ihrer Geschlechtsidentität oder ihrer sexuellen Orientierung von Gewalt, Drohungen, Stalking, Mobbing und Cybersexismus im Netz betroffen. Wie andere Formen der geschlechtsbezogenen Belästigung stellt auch Cyber Harassment ein gravierendes gleichstellungspolitisches Problem dar, es dient als Machtinstrument und „Platzanweiser“ vor allem gegenüber Frauen und ausgegrenzten Gruppen. Die Sachverständigenkommission empfiehlt daher Maßnahmen, die auf eine Verbesserung der digitalen Kommunikationskultur abzielen. So sollte unter anderem gewährleistet sein, dass digitale Äußerungen (und gegebenenfalls die dazugehörigen Accounts) schnell gelöscht werden können und die Betroffenen Unterstützung erhalten, falls weitere rechtliche Schritte notwendig sind. Verantwortung sollten dabei in erster Linie diejenigen

übernehmen, die Plattformen bereitstellen, die für Cyber Harassment missbraucht werden. Für Personen, 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, sollten die bestehenden gesetzlichen Arbeitgeberpflichten zur Prävention von Diskriminierung für geschlechtsbezogene Belästigung durch Fallgruppen konkretisiert werden. Arbeitgeber sollten geeignete Instrumente gegen Cyber Harassment entwickeln und Auftraggeber solselbstständiger Beschäftigter in Fällen von Cyber Harassment verantwortlich gemacht werden können. Die Sachverständigenkommission befürwortet die Ausdehnung des Anwendungsbereichs des AGG auf die Auftraggeber Soloselbstständiger. 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 Harassment eingeleitet werden können. Hierfür sollte bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes eine Ombudsstelle eingerichtet werden, die Beschwerden entgegennehmen und untersuchen sowie in Konflikten moderieren, aber auch (vorbehaltlich gerichtlicher Kontrolle) bindend Schadensersatz zusprechen kann.

## Überwindung von Partnerschaftsgewalt

Ein Leben frei von Gewalt ist eine Grundvoraussetzung 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. Besonders Gewalt gegen Frauen, begangen durch Partner und Expartner, ist Ausdruck fortbestehender Ungleichheiten und Hierarchien im Geschlechterverhältnis. Gleichzeitig sind ungleiche Geschlechterverhältnisse und strukturelle Diskriminierung von Frauen diejenigen zentralen gesellschaftlichen Faktoren, die Gewalt gegen Frauen durch Männer befördern. 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 späten Jugend bis zu einem Alter von etwa 40 Jahren besonders Gewalt durch ihre Partner. Zu Gewalt unter lesbischen Frauen und schwulen Männern in Partnerschaften sowie gegenüber Trans\*Personen und Inter\*Personen gibt es für Deutschland bislang keine repräsentativen Daten.

In den letzten Jahren war ein leichter Anstieg der Gewalt in heterosexuellen Partnerschaften zu beobachten. Von sexualisierter Gewalt sind Frauen und Mädchen in allen Lebensphasen weitaus öfter betroffen als Männer und Jungen. Etwa jede vierte Frau hat in ihrem Erwachsenenalter mindestens

einmal körperliche und/oder sexualisierte Übergriffe durch einen Beziehungspartner erlebt. Zu Gewalt gegen Männer in Partnerschaften liegen für Deutschland keine repräsentativen Daten vor. Vorhandene Studien legen nahe, dass Männer etwa gleich häufig wie Frauen mindestens einmal in ihrem Leben Gewalt durch Bezugspersonen erleben. Jedoch werden Männer häufiger im außerhäuslichen Bereich durch ihnen unbekannte Personen Opfer von Gewalt und sind seltener von schwerer, bedrohlicher und wiederholter Gewalt betroffen. Frauen als Gewalttäterinnen wenden im Vergleich zu Gewalttätern in Partnerschaften seltener schwere Gewalt an und ihre Gewalthandlungen sind häufig Widerstandshandlungen oder Reaktionen auf vorher erlebte körperliche oder sexualisierte Gewalt durch einen Partner.

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. Auffällig oft von Gewalt betroffen sind geflüchtete Frauen und obdachlose Frauen. Besondere Gewalterfahrungen machen auch Frauen mit Behinderungen: Sie werden zwei- bis viermal häufiger Opfer von Partnerschaftsgewalt als Frauen im Bevölkerungsdurchschnitt. Sie erleben auch außerhalb der Partnerschaft in höherem Maße Gewalt und Diskriminierung. Auch behinderte Männer sind überdurchschnittlich stark von Gewalterfahrungen

**Bundesministerin Dr. Katarina Barley**

*legt den Zweiten Gleichstellungsbericht im Kabinett vor.*



betroffen, wobei sie Gewalt überwiegend im öffentlichen Raum und in Institutionen und weniger in Familienbeziehungen erleben müssen. 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.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt 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.

Seitdem das Gewaltschutzgesetz 2002 in Kraft getreten ist, können **Schutzmaßnahmen** bei häuslicher Gewalt und Stalking angeordnet werden. Auch die Einrichtung von Sonderzuständigkeiten bei Polizei und Staatsanwaltschaften hat zu verbesserten

Interventionsbedingungen geführt. Gleichwohl berichten sowohl Gewaltschutzeinrichtungen als auch betroffene Frauen von Problemen bei der Umsetzung. 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 hinzuwirken, 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. Zeitnahe Therapiemöglichkeiten sind bereitzustellen. Zudem sollte jede Person, die Gewalterfahrungen gemacht hat, die Möglichkeit haben, diese aufzuarbeiten und ihre Rechte als Opfer wahrzunehmen. In Anbetracht der besonderen Gewaltbetroffenheit von Frauen mit Behinderungen sind geeignete spezifische Präventions- und Interventionsmaßnahmen zu entwickeln.

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. Die Sachverständigenkommission empfiehlt gemäß dem Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt eine **systematische und kontinuierliche Datensammlung zur Gewalt gegen Frauen** und zur Wirksamkeit von Intervention, Prävention und Unterstützung. Dazu zählt auch die Durchführung empirisch fundierter Analysen, die Gewalt, Geschlecht, Behinderung und Migration in ihrer Verwobenheit in den Blick nehmen.

## Flucht

Es gibt viele unterschiedliche Gründe, warum Menschen aus ihrer Heimat fliehen. Sie reichen von Kriegen, bewaffneten Konflikten und Armut bis hin zu drohender 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. Auch während der Flucht erleben viele Menschen geschlechtsbezogene Formen von Gewalt und Diskriminierung.

Geflüchtete Menschen haben sehr unterschiedliche ökonomische, soziale und kulturelle Hintergründe. Diese Verschiedenartigkeit wird in der Öffentlichkeit wenig wahrgenommen. Studien zur Situation von geflüchteten Frauen und Männern können Verallgemeinerungen und stereotypen Zuschreibungen entgegenwirken. Aber auch um die Situation geflüchteter Menschen zu verbessern, bedarf es umfassend aufbereiteten **statistischen Wissens und Datenmaterials**. Studien können Aufschluss geben über die Fluchtursachen, die Integrationserwartungen und den Bildungshintergrund sowie die Bedeutung der sexuellen Orientierung und der Geschlechtsidentität vor, während und nach der Flucht. Aufgrund der hohen Rate von Traumatisierten unter den geflüchteten Menschen sollte die Forschung spezifische ethische Standards wie beispielsweise die ethischen Richtlinien des Oxford Refugee Studies Center einhalten. Selbstorganisationen von Geflüchteten und Migrantinnen und Migranten sollten bei der Schaffung von Wissen unterstützt und einbezogen werden. Die Sachverständigenkommission empfiehlt außerdem, die gleichstellungspolitischen Aspekte von Flucht in zukünftigen Berichten als Querschnittsperspektive zu betrachten.

Flucht kann auch wegen der Verfolgung aufgrund des Geschlechts, der sexuellen Orientierung oder der Geschlechtsidentität verursacht worden sein. **Geschlechtsbezogene Fluchtursachen** können entweder nach nationalem Recht, nach Artikel 16a des Grundgesetzes, oder nach internationalem Recht,

nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), einen Asylgrund darstellen. Wenn eine Person aus einem „sicheren Herkunftsstaat“ geflohen ist, also aus einem Staat, der gesetzlich als sicher definiert wird, wird vermutet, dass keine Verfolgungsgefahr vorliegt, und die betroffene Person durchläuft ein Schnellverfahren. Kann diese Vermutung nicht widerlegt werden, so wird der Asylantrag als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt. Dadurch wird die Anerkennung geschlechtsbedingter Fluchtursachen erschwert. Eine weitere Einschränkung des Rechts auf Asyl ist die Drittstaatenregelung. Reist eine geflüchtete Person über einen sicheren Drittstaat ein, so muss der Asylantrag in diesem Land gestellt werden. Alle Staaten der Europäischen Union sowie Norwegen und die Schweiz gelten als sichere Drittstaaten. Schwer traumatisierten Geflüchteten und Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen durch die Flucht sollte ähnlich wie Minderjährigen ein **Recht auf Ende der Flucht** zugestanden werden. Von der Abschiebung in den sicheren Drittstaat sollte abgesehen werden. In solchen Fällen könnte ein Bleiberecht aus humanitären Gründen gewährt werden. Zusätzlich verlangen europäische Regelungen, dass besonders schutzbedürftige Personen identifiziert und ausreichend versorgt werden. Zu dieser Personengruppe gehören unter anderem Minderjährige, Menschen mit Behinderungen oder schweren Erkrankungen, ältere Menschen, Schwangere, Menschen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige Formen psychischer, physischer oder sexueller

Gewalt erlitten haben. Die Gesundheit dieser Menschen soll dadurch wiederhergestellt und Benachteiligungen sollen ausgeglichen sowie die besonderen Bedürfnisse der Personen berücksichtigt werden. Es bedarf flächendeckender Mechanismen, wie die besondere Schutzbedürftigkeit von Asylsuchenden festgestellt werden kann. Die Sachverständigenkommission empfiehlt die Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben dazu.

**Gleichstellungs- und arbeitsmarktorientierte Sprach- und Integrationskurse** sollten Geschlecht als eine inhaltliche wie auch strukturelle Frage behandeln. Auf diese Weise können Geschlechterstereotype abgebaut werden. Sowohl Frauen als auch Männer sind von Geschlechterstereotypen betroffen: Frauen wird oft zu frauendominierten Berufen in der Sorgearbeit und in gering qualifizierten Dienstleistungsbereichen und Männern zu männerdominierten technikhohen Berufen geraten. Daher empfiehlt die Sachverständigenkommission die Verwendung von genderkompetenten Schulungsmaterialien, das Geschlechterstereotype vermeidet und ein Bewusstsein für vorhandene Geschlechterstereotype auf dem Arbeitsmarkt schafft, sowie Fortbildungen für Berufsberaterinnen und -berater, wie geschlechterbezogene Aspekte in der Beratung mit berücksichtigt werden können.

Ob und in welchem Umfang Programme und Maßnahmen von geflüchteten Frauen in Anspruch genommen werden, hängt von vielen unterschiedli-



chen Faktoren ab. Dazu gehört der formale Status des Asylverfahrens, die sogenannte Bleibeperspektive, sowie das Vorhandensein einer Kinderbetreuung während der Kurszeiten. Unterstützungsangebote und Informationen erreichen ihre Zielgruppen nur, wenn der Zugang dazu barrierefrei ist. Dazu können kostenfreie Übersetzungsdienste beitragen wie auch die Beratung von und durch Geflüchtete.

Ein Leben frei von Gewalt ist eine grundlegende Voraussetzung für einen guten Start in das neue Leben in Deutschland und um gesellschaftliche Teilhabe, Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Bildung zu ermöglichen. Daher ist es unerlässlich, dass

bestehende **Gewaltschutzkonzepte** zu Räumlichkeiten, Personal und Verfahren verbindlich auf alle Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte angewendet werden und ihre Umsetzung regelmäßig überprüft wird. Lesbische, schwule, bi, trans\*, inter\*, queere Personen (LSBTIQ\*) sind besonders gravierenden Diskriminierungen ausgesetzt. Einrichtungen sollten dieser erhöhten Schutzbedürftigkeit besonders Beachtung schenken.

Oft ist ein Wohnsitzwechsel die einzige Möglichkeit, einer gewalttätigen Situation zu entkommen. Dafür sollten die Residenzpflicht oder Wohnsitzauflagen aufgehoben werden können.



**Im Deutschen Bundestag gab es eine Regierungsbefragung zum Zweiten Gleichstellungsbericht**

*Auch im Bundesrat wurde der Bericht behandelt.*

## Strukturen und Instrumente für die Durchsetzung von Gleichstellung

Institutionelle Mechanismen und Strukturen zur Umsetzung des Verfassungsauftrages der Gleichstellung sind die Voraussetzung für eine konsistente ziel- und wirkungsorientierte Gleichstellungspolitik. Das Gutachten enthält in den einzelnen thematischen Kapiteln eine Reihe von Empfehlungen zur Schaffung und Stärkung von Strukturen der Gleichstellungspolitik; ebenso wird auf gleichstellungspolitisch erforderliche Datenerhebungen und Forschungsbedarfe hingewiesen. Über diese themenspezifischen Maßnahmen hinaus empfiehlt die Sachverständigenkommission aber auch, Gleichstellung bei Akteurinnen und Akteuren der öffentlichen Hand deutlicher als bisher als Leitprinzip zu verankern. Dies ist auch in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien so vorgesehen.

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 ausgearbeitet werden. Durch die regelhafte Anwendung von Umsetzungsinstrumenten wie einer geschlechtergerechten Haushaltspolitik und eine geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung kann gewährleistet werden, dass Gleichstellung als Leitprinzip durchgängig verwirklicht wird.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt die Einführung des Instrumentes „**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 Koordinationsstruktur 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.

Ein Verfahren, das sich weltweit als gleichstellungspolitisches Instrument etabliert hat, ist die **gleichstellungsorientierte Haushaltspolitik (Gender Budgeting)**. Eine gleichstellungsorientierte Haushaltsführung für den Bundeshaushalt als Ganzes fehlt und sollte als finanzpolitisches Instrument des Leitprinzips Gleichstellung schrittweise eingeführt werden.

Eine regelhafte verbindliche Anwendung der **gleichstellungsorientierten Gesetzesfolgenabschätzung** kann mögliche negative Gleichstellungseffekte von Gesetzesvorhaben von vorneherein ausschließen. Die Sachverständigenkommission empfiehlt, die Anwendung der „Arbeitshilfe geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung“ verbindlich zu regeln und zu überprüfen sowie verbindliche Standards für diesen Prüfprozess zu definieren.

Um das vorliegende Fachwissen zu Gleichstellungsfragen breiter und nachhaltiger nutzen zu können, sollte eine **Struktur für den Transfer von Wissen sowie für begleitende Beratung für die Verwaltung** eingerichtet werden, wie dies in vielen anderen Politikfeldern bereits die Regel ist. Die zu schaffende Beratungs-, Service- und Transfereinrichtung für die Gleichstellungspolitik sollte eine Schnittstelle zwischen Forschung und Anwendung sein, die den Transfer von Wissen ermöglicht. Eine weitere Auf-

gabe 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. Dabei könnte diese Struktur auch Impulse aus der europäischen und internationalen Gleichstellungspolitik aufgreifen und für die nationale Politik fruchtbar machen.

Deutscher Bundestag  
Legislative Period

# Zweiter Gleichstellungsbericht Bundesregierung

Drucksache 18/12840  
21.06.2017

Bundesregierung

## Drucksache als Diskussionsgrundlage

Die Empfehlungen des Zweiten Gleichstellungsberichtes sind Impulse zur Weiterentwicklung der Gleichstellungspolitik

# III.

## Die Stellungnahme der Bundesregierung

### Zusammenfassung

#### 3.1 Einleitung

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

Die Bundesregierung dankt der Sachverständigenkommission für die Erarbeitung des Gutachtens und der Geschäftsstelle, die diese Arbeit fachlich und organisatorisch unterstützt hat.

#### 3.2 Leitbild und Ausrichtung des Gutachtens

In ihrer Stellungnahme zum Gutachten hebt die Bundesregierung Aspekte aus dem Gutachten hervor, die sie für die Weiterentwicklung der Gleichstellungspolitik nutzen will. Darüber hinaus weist die Bundesregierung 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.

Wir leben in einer Gesellschaft, in der Frauen und Männer sowie Paare und Familien aus vielfältigen Lebensmodellen wählen können. Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Sachverständigen für den Zweiten Gleichstellungsbericht, dass Frauen und Männer neben der Möglichkeit zur Wahl auch realistische Möglichkeiten haben müssen, diese Wahl zu verwirklichen. Daher begrüßt die Bundesregierung die Leitidee der Sachverständigenkommission für den Zweiten Gleichstellungsbericht,

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 Sachverständigenkommission schlägt einen neuen Indikator zur Zeitverwendung von Frauen und Männern vor. Mit dem sogenannten Gender Care Gap wird der prozentuale Unterschied der durchschnittlichen täglichen Zeitverwendung von Frauen und Männern für unbezahlte Sorgearbeit ausgewiesen. Der Gender Care Gap zeigt, dass Frauen eineinhalb Mal so viel unbezahlte Sorgearbeit wie Männer ausüben. Politik sollte Rahmenbedingungen dafür schaffen, dass eine partnerschaftliche Verteilung dieser Arbeit für Frauen und Männer gleichermaßen attraktiv ist.

Es ist nicht Aufgabe der Gleichstellungspolitik, den Menschen ein bestimmtes Lebensmodell vorzugeben – sie sollte es aber ermöglichen, Lebensmodelle zu wählen und diese zu leben. 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. Politik sollte nach Ansicht der Bundesregierung Frauen wie Männer dabei unterstützen, dass sie im Lebensverlauf gleichermaßen neben der Erwerbsarbeit auch private Sorgearbeit ausüben können. Der Schlüssel zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt ist partnerschaftliche Teilung der Sorgearbeit. Daher begrüßt die Bundesregierung, dass die Sachverständigenkommission auch im Zweiten Gleichstellungsbericht zeitpolitische Maßnahmen empfiehlt.

### 3.3 Erwerbs- und Sorgearbeit

Die Bundesregierung teilt das Ziel, eine gleichmäßige Aufteilung der Aufgaben in Familie und Beruf anzustreben, und 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. Dazu sollten sowohl arbeitszeitrechtliche Regelungen als auch flankierende Leistungen gehören, die Einkommensausfälle so weit 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.

Infrastrukturen für Pflege und Kinderbetreuung haben mehrere gleichstellungspolitische Dimensionen. Sie beeinflussen zum einen, inwieweit Eltern und pflegende Angehörige die Möglichkeit eigenständiger Existenzsicherung haben. Zum anderen wurden diese sozialen Berufe bei ihrer Entstehung als Berufe konzipiert, die Frauen nur für eine gewisse Zeit und nicht mit dem Ziel einer dauerhaften eigenständigen Existenzsicherung ausüben. Dieser Ursprung ist heute immer noch mit geringer Entlohnung und fehlenden Aufstiegschancen in diesen Berufen verbunden. Daher ist die Aufwertung der sozialen Berufe wie die in der Kindererziehung und in der Pflege ein wichtiges Anliegen der Bundesregierung. Sie zielt auf attraktivere Arbeitsbedingungen in diesen Berufen ab. Hinsichtlich des Ausbaus der Kinderbetreuungsinfrastruktur teilt die Bundesregierung sowohl die Einschätzung der Sachverständigenkommission, dass viel erreicht worden ist, als auch die Feststellung, dass weiterer Entwicklungsbedarf besteht, um das Potenzial qualitativ hochwertiger Kindertagesbetreuung voll ausschöpfen zu können. Sie verweist dabei auf die Eckpunkte für ein Qualitätsentwicklungsgesetz, die im Mai 2017 von der Jugend- und Familienministerkonferenz der Länder beschlossen wurde.

Um pflegende Angehörige zu entlasten und zu unterstützen, wird die Bundesregierung einerseits prüfen, wie zugunsten dieser Familien weitere Spielräume für mehr Zeitsouveränität geschaffen werden können. Die Bundesregierung teilt die Auffassung der

Sachverständigenkommission, dass Maßnahmen, die die Beteiligung von Männern an der Pflege ermöglichen, weiter politisch unterstützt werden sollten.

Auch für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern im Erwerbsleben enthält das Gutachten der Sachverständigenkommission eine Vielzahl von Empfehlungen. Einige beziehen sich auf in dieser Legislaturperiode verabschiedete Regelungen und empfehlen deren Fortentwicklung. 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 zur Weiterentwicklung der Förderung von Frauen, die nach längeren Erwerbunterbrechungen wieder in den Beruf einsteigen.

Die von der Sachverständigenkommission ausgewiesenen Unterschiede bei den Bruttostundenverdiensten, den Gesamterwerbseinkommen im Lebensverlauf und den eigenständigen Alterssicherungsleistungen 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.

Damit steht die Gleichstellungspolitik der Bundesregierung in einer Linie mit gleichstellungspolitischen Zielsetzungen, die sich die internationale Staatengemeinschaft oder die Europäische Union gesetzt haben. Die eigenständige Existenzsicherung für Frauen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Verbesserungen der Qualität der Arbeit standen unter anderem im Fokus der deutschen G-7 (2015) und G-20-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 Mitgliedstaaten 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 Gleichstellung der Geschlechter und das Empowerment von Frauen zu erreichen. Die Staatengemeinschaft setzt sich darin zum Ziel, 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.

### 3.4 Entwicklungen und Strukturen

Die Bundesregierung sieht einen engen Zusammenhang zwischen der Überwindung von Partnerschaftsgewalt und der Erreichung gleicher Verwirklichungschancen im Lebensverlauf. Sie stimmt mit der Sachverständigenkommission überein, dass die Überwindung von Partnerschaftsgewalt eine der aktuellen Herausforderungen der Gleichstellungspolitik ist. Die Bundesregierung begrüßt daher, dass die Sachverständigenkommission erstmals das Thema Partnerschaftsgewalt in den Gleichstellungsbericht aufnimmt, und spricht sich dafür aus, die unterschiedlichen und spezifischen Gewalterfahrungen von Frauen und Männern regelmäßig in die Gleichstellungsberichterstattung aufzunehmen. Mit der noch in diesem Jahr geplanten Ratifizierung des Europarats-Übereinkommens 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.



Die Sachverständigenkommission richtet ihre Empfehlungen im Hauptkapitel an der Leitidee aus, gleiche Verwirklichungschancen für Frauen und Männer zu schaffen. 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 ausspricht.

Die Bundesregierung teilt dabei 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.

Weitere gleichstellungspolitische Herausforderungen sind der Schutz und die Integration von in Deutschland schutzsuchenden Menschen. Damit verbunden sind praktische Fragen wie die der Unterbringung, der Gestaltung der Integrationsmaßnahmen und der Anbindung an den deutschen Arbeitsmarkt, aber 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, Frei-

heit 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.

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, um daran anknüpfend Empfehlungen für geeignete Rahmenbedingungen für mehr Partnerschaftlichkeit, eigenständige Existenzsicherung und gleichzeitige Übernahme von Sorgearbeit durch Frauen und Männer herauszuarbeiten.

Die einmal in jeder Legislaturperiode vorzulegenden 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 an 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.

Viele Empfehlungen aus dem Ersten Gleichstellungsbericht wurden bereits umgesetzt. Eine Bilanz der Bundesregierung zur Wirkung und Umsetzung des Ersten Gleichstellungsberichtes 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.

# IV.

## Die Sachverständigenkommission und die Geschäftsstelle

Die Sachverständigenkommission, die ehrenamtlich und unabhängig gearbeitet hat, setzte sich aus den folgenden zwölf Mitgliedern zusammen:

- Prof. Dr. Eva Kocher (Vorsitz), Universität Frankfurt (Oder)
- Prof. Dr. Thomas Beyer, Technische Hochschule Nürnberg
- Jun.-Prof. Dr. Eva Blome, Universität Greifswald
- Prof. Dr. Holger Bonin, Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) und Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)
- Prof. Dr. Ute Klammer, Universität Duisburg-Essen
- Prof. Dr. Uta Meier-Gräwe, Justus-Liebig-Universität Gießen
- Prof. Dr. Helmut Rainer, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München
- Prof. Dr. Stephan Rixen, Universität Bayreuth
- Christina Schildmann, Hans-Böckler-Stiftung
- Prof. Dr. Carsten Wippermann, Katholische Stiftungsfachhochschule München, Abt. Benediktbeuern; Delta-Institut für Sozial- und Ökologieforschung
- Anne Wizorek, Autorin, Beraterin für digitale Medien
- Prof. Dr. Aysel Yollu-Tok, Hochschule für angewandte Wissenschaften München

Eine ausführliche Vorstellung der Sachverständigen finden Sie im Gutachten.

Für die wissenschaftliche und organisatorische Unterstützung der Sachverständigenkommission wurde beim Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V. die „Geschäftsstelle Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung“ eingerichtet. Sie arbeitet unter Leitung von Dr. Regina Frey an den Standorten Berlin und Frankfurt a. M.

Anfragen zum Gutachten oder zu Vorträgen der Sachverständigen richten Sie bitte an die Geschäftsstelle:

Geschäftsstelle für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung

Brachvogelstr. 1

10961 Berlin

Telefon: 030 616717 9-0

E-Mail: [gleichstellungsbericht@iss-ffm.de](mailto:gleichstellungsbericht@iss-ffm.de)

[www.gleichstellungsbericht.de](http://www.gleichstellungsbericht.de)

## Weiterführende Informationen

Der Zweite Gleichstellungsbericht sowie auch der Erste Gleichstellungsbericht können unter [www.gleichstellungsbericht.de](http://www.gleichstellungsbericht.de) heruntergeladen werden.

Auf der Website finden Sie auch ausführliche Informationen zur Gleichstellungsberichterstattung der Bundesregierung, über Veranstaltungen zum Zweiten Gleichstellungsbericht sowie über die Mitglieder der Sachverständigenkommission.

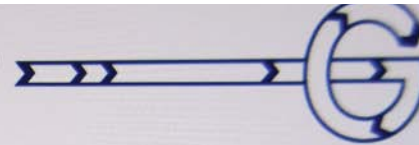
Die Geschäftsstelle Zweiter Gleichstellungsbericht hat zu ausgewählten Themen des Gutachtens Themenblätter erarbeitet:

- Themenblatt 1: Erwerbs- und Sorgearbeit
- Themenblatt 2: Ziele und Indikatoren
- Themenblatt 3: Aufwertung der Sorgearbeit
- Themenblatt 4: Gleichstellung in Betrieben
- Themenblatt 5: Finanzielle Unabhängigkeit und Partnerschaftlichkeit ermöglichen
- Themenblatt 6: Männer und Gleichstellung
- Themenblatt 7: Gleichstellung und Pflege
- Themenblatt 8: Strukturen und Instrumente zur Umsetzung von Gleichstellung
- Themenblatt 9: Aktuelle Herausforderung Digitalisierung
- Themenblatt 10: Aktuelle Herausforderung Flucht
- Themenblatt 11: Alterssicherung

Die Sachverständigenkommission hat folgende Expertisen beauftragt, die in die Erstellung des Gutachtens eingeflossen sind:

- Ganztagschulen in der Primarstufe (Christian Alt, Katrin Hüsken, Jens Lange)
- Entwicklung des Arbeitsmarktes unter geschlechtsspezifischen Aspekten (Martin Baethge, Volker Baethge-Kinsky)
- Die Arbeitsteilung im Paar (Christina Boll)
- Gleichstellung marginaler Beschäftigung – Vorschlag zur Reform der Minijobs (Gerhard Bosch, Claudia Weinkopf)
- (Solo-)Selbstständigkeit als gleichstellungspolitische Herausforderung (Claudia Gather, Lena Schürmann, Jeannette Trenkmann)
- Gleichberechtigung und partnerschaftliche Weiterbildung (Bernd Käßlinger, Eva Kubsch)
- Differenzierte Ermittlung des Gender Care Gap auf Basis der repräsentativen Zeitverwendungsdaten 2012/2013 (Nina Klünder)

## Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung



Leichte Sprache

English

Impressum

Datenschutz



[www.gleichstellungsbericht.de](http://www.gleichstellungsbericht.de)

*Hier finden Sie den Bericht, Themenblätter und Expertisen.*

- 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 (Katrin Lange)
  - Wie können kleine und mittlere Unternehmen bei der Ermöglichung von Zeitsouveränität für ihre Beschäftigten unterstützt werden? (Kathrin Mahler Walther)
  - Economic Perspectives on the Income Taxation of Couples and the Choice of Tax Unit (Ray Rees)
  - Gender und Sozialraumorientierung in der Pflege (Sebastian Scheele)
  - Gewalt in Partnerschaften (Monika Schröttle)
  - Integration von Flüchtlingen unter einer Gleichstellungsperspektive – Bestandsaufnahme und Forschungsbedarf (Helen Schwenken)
  - Das Ehegattensplitting (Ulrike Spangenberg)
- Die Themenblätter und Expertisen stehen auf [www.gleichstellungsbericht.de](http://www.gleichstellungsbericht.de) zum Download zur Verfügung.

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](http://www.bmfsfj.de)



**Bezugsstelle:**

Publikationsversand der Bundesregierung  
Postfach 48 10 09  
18132 Rostock  
Tel.: 030 182722721  
Fax: 030 18102722721  
Gebärdentelefon: [gebaerdentelefon@sip.bundesregierung.de](mailto:gebaerdentelefon@sip.bundesregierung.de)  
E-Mail: [publikationen@bundesregierung.de](mailto:publikationen@bundesregierung.de)  
[www.bmfsfj.de](http://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](mailto:info@bmfsfjservice.bund.de)

Einheitliche Behördennummer: 115\*

**Artikelnummer:** 4BR201

**Stand:** November 2017, 1. Auflage

**Gestaltung:** [www.avitamin.de](http://www.avitamin.de)

**Bildnachweis:** Seite 8, 47, 60, 69: BMFSFJ; Seite 14, 17, 22, 25, 29, 34, 35, 41: Geschäftsstelle  
Zweiter Gleichstellungsbericht/Katrin Lange; Seite 3, 53: Bundesregierung/Steffen Kugler;  
Seite 57: Bundesregierung/Guido Bergmann

**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](mailto: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>