

# NEUE WEGE – GLEICHE CHANCEN

## GLEICHSTELLUNG VON FRAUEN UND MÄNNERN IM LEBENSVERLAUF

---

GUTACHTEN DER SACHVERSTÄNDIGENKOMMISSION AN DAS  
BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND  
JUGEND FÜR DEN ERSTEN GLEICHSTELLUNGSBERICHT DER  
BUNDESREGIERUNG



WWW.GLEICHSTELLUNGSBERICHT.DE



**ZENTRALE ERGEBNISSE UND  
HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN**

# Inhaltsverzeichnis

|       |                                                                |    |
|-------|----------------------------------------------------------------|----|
| 1.1   | Berichtsauftrag .....                                          | 3  |
| 1.2   | Das Leitbild der Kommission .....                              | 3  |
| 1.3   | Die wichtigsten Ergebnisse der Analyse .....                   | 4  |
| 1.3.1 | Rollenbilder und Recht .....                                   | 4  |
| 1.3.2 | Bildung .....                                                  | 5  |
| 1.3.3 | Erwerbsleben .....                                             | 6  |
| 1.3.4 | Zeitverwendung .....                                           | 8  |
| 1.3.5 | Alter und Bilanzierung des Lebensverlaufs .....                | 10 |
| 1.4   | Die Vorschläge der Kommission zur Gleichstellungspolitik ..... | 11 |
| 1.4.1 | Mehr Konsistenz in der Lebenslaufpolitik erforderlich .....    | 11 |
| 1.4.2 | Die Empfehlungen im Einzelnen .....                            | 12 |
| 1.5   | Fazit .....                                                    | 18 |

## Zusammensetzung der Kommission

Im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005 wurde vereinbart, einmal in jeder Legislaturperiode einen Bericht zur Gleichstellung von Frauen und Männern vorzulegen. Am 23. Juni 2008 übergab die damalige Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Frau Dr. Ursula von der Leyen, den Auftrag zur Erstellung des Ersten Gleichstellungsberichtes an die interdisziplinär zusammengesetzte Sachverständigenkommission. Dieser gehörten an:

- **Prof. Dr. Ute Klammer** (Vorsitz), Universität Duisburg-Essen
- **Prof. Dr. Gerhard Bosch** (ab Februar 2010), Universität Duisburg-Essen
- **Prof. Dr. Cornelia Helfferich**, Evangelische Hochschule Freiburg
- **Prof. Dr. Tobias Helms** (bis November 2010), Philipps-Universität Marburg
- **Prof. Dr. Uta Meier-Gräwe**, Justus-Liebig-Universität Gießen
- **Prof. Dr. Paul Nolte**, Freie Universität Berlin
- **Prof. Dr. Marion Schick** (Vorsitzende und Mitglied bis Februar 2010), seit Februar 2010 Ministerin für Kultus, Jugend und Sport des Landes Baden-Württemberg
- **Prof. Dr. Margarete Schuler-Harms**, Helmut-Schmidt-Universität / Universität der Bundeswehr Hamburg
- **Prof. Dr. Martina Stangel-Meseke**, BiTS Business and Information Technology School gGmbH Iserlohn

Der Erste Gleichstellungsbericht der Bundesregierung wurde unter der Vorgabe „Gleichstellungspolitik in der Lebensverlaufsperspektive“ und als Pendant zum Siebten Familienbericht erarbeitet und soll somit die Grundlage für eine abgestimmte Familien- und Gleichstellungspolitik liefern. Zur Unterstützung ihrer Berichtsarbeit hat die Kommission Expertisen von ausgewiesenen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern eingeholt und ist mit Veranstaltungen, Hearings und Fachgesprächen in den Austausch mit Vertreterinnen und Vertretern aus Politik, Ministerien, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft getreten.

Im Januar 2011 wurde der vorliegende Bericht an die Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Frau Dr. Kristina Schröder, übergeben.

## 1.1 BERICHTSAUFTRAG

Die Sachverständigenkommission der Bundesregierung für den Ersten Gleichstellungsbericht hatte den Auftrag, politischen Handlungsbedarf in unterschiedlichen Lebensphasen und an den Übergängen im Lebenslauf zu identifizieren. Als Grundlage für eine innovative Gleichstellungspolitik für Frauen und Männer sollten Zukunftsfelder für die Gleichstellungspolitik bestimmt und analysiert werden. Geprüft werden sollte auch, ob und durch welche Maßnahmen Veränderungsimpulse in diesen Zukunftsfeldern zu setzen sind.

Die Kommission wurde daher beauftragt, die Situation von Männern und Frauen in unterschiedlichen Lebensphasen zu untersuchen und „Knotenpunkte“ in ihrem Leben zu identifizieren, an denen sie Entscheidungen treffen, die sich auf ihre berufliche und privat-familiäre Situation nachhaltig auswirken. Weiterhin ging es darum, herauszuarbeiten, wie und unter welchen Bedingungen Übergänge im Lebensverlauf erfolgen sowie unter welchen sozialen, ökonomischen, institutionellen und rechtlichen Bedingungen individuelle Wahlmöglichkeiten realisiert werden können. Darauf aufbauend sollten Handlungsempfehlungen formuliert werden, die Frauen und Männern in allen Phasen ihres Lebens gleiche Chancen ermöglichen.

Die bereits im Kommissionsauftrag formulierte Lebensverlaufsperspektive ist von der Kommission als wichtiges Leitbild im vorliegenden Bericht verankert. Sie war in den letzten Jahren explizit oder implizit Ausgangspunkt zahlreicher Reformen in der Bildungs-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik und ist beispielsweise auch Grundlage der Europäischen Beschäftigungsstrategie oder des Gleichstellungsberichts der Internationalen Arbeitsorganisation. Zentrales Merkmal der Lebensverlaufsperspektive ist, dass sie sich nicht mehr alleine auf kurzfristige Effekte konzentriert. Vielmehr untersucht sie die kumulativen Wirkungen von Entscheidungen auf den gesamten Lebensverlauf. Die Lebensverlaufsperspektive ermöglicht somit einen Blick „aufs Ganze“. Interventionen in einzelnen Lebensphasen werden nicht mehr isoliert betrachtet, sondern in ihren längerfristigen Auswirkungen auf weitere Lebensphasen. Sie kennzeichnet den Wandel hin zu einem nachhaltigen, auf langfristige und dauerhafte Wirkungen angelegten Politikverständnis. Das Ziel ist dabei eine Gleichstellungspolitik aus einem Guss durch eine Abstimmung der für die einzelnen Lebensabschnitte zuständigen Akteure und Fachressorts.

In diesem Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung musste sich die Kommission angesichts der Fülle der Themen auf einige Bereiche konzentrieren. Im Zentrum des Berichts stehen die Themen der Gleichstellung in der Bildung und in der Erwerbsarbeit, da Bildung und Beschäftigung die Erwerbs- und Lebensläufe entscheidend prägen und auch Schlüssel für die Teilhabe in anderen gesellschaftlichen Bereichen sind. Damit eng verbunden sind die Rollenbilder im Recht,

die Zeitverwendung von Männern und Frauen im Spannungsfeld von Erwerbs- und Sorgearbeit sowie die soziale Sicherung im Alter, die die ungleichen Chancen vor allem im Erwerbsbereich über den Lebensverlauf bilanziert. Weitere im Kontext der Gleichstellung zentrale Bereiche wie z.B. Gesundheitsversorgung oder Gewalt konnten in diesem Bericht nicht behandelt werden. Sie erfordern angesichts ihrer hohen Bedeutung und thematischen Tiefe eine eigenständige umfassende Analyse, die die unterschiedliche Perspektive der Geschlechter im Lebensverlauf berücksichtigt. Die Kommission spricht sich dafür aus, diese Themen in künftigen Berichtsaufträgen vertieft zu beleuchten. Dasselbe gilt für Gleichstellungsfragen im Themenfeld Migration und Integration, die im Bericht zwar als Querschnittsthemen behandelt werden, jedoch ebenfalls einer eingehenderen Untersuchung bedürfen, als es im vorliegenden Bericht möglich war.

## 1.2 DAS LEITBILD DER KOMMISSION

Die Kommission war sich einig, dass sich Lebensformen nicht vorschreiben lassen. Die vorfindbare und auch künftige Pluralität von Lebensformen ist Ausdruck unterschiedlicher Präferenzen und der in einem freiheitlich orientierten Gemeinwesen selbstverständlichen Entscheidungsfreiheit. Sichergestellt werden muss aber, dass die notwendigen individuellen Ressourcen sowie die erforderlichen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und Anerkennungsstrukturen geschaffen werden, um tatsächliche Wahlmöglichkeiten herzustellen.

Die Kommission hat „gleiche Chancen“ daher als „gleiche Verwirklichungschancen“ nach dem Ansatz des Wirtschaftsnobelpreisträgers Amartya Sen präzisiert. Sens Ansatz der Verwirklichungschancen skizziert in allgemeiner Form die Bedingungen, die gegeben sein müssen, damit Individuen nicht nur formale, sondern auch tatsächliche Wahlmöglichkeiten haben. Es wäre daher unzureichend, nur von formalen Gleichstellungszielen auszugehen. Vielmehr müssen die Individuen mit den Fähigkeiten und Ressourcen ausgestattet werden, die es ihnen ermöglichen, diese Ziele zu erreichen. Neue Wahlmöglichkeiten werden vermutlich erst dann in großer Zahl genutzt, wenn neue Rollenmuster und daraus entstehende Tätigkeiten gesellschaftlich anerkannt und wertgeschätzt werden. Erst mit einer positiven gesellschaftlichen Anerkennung und Wertschätzung gewinnen neue Rollen von Männern und Frauen mit einer veränderten Verteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit in der Gesellschaft Vorbildcharakter.

Als Grundlage für eine zukunftsorientierte und über den Lebensverlauf konsistente Gleichstellungspolitik für Frauen und Männer wurden in diesem Bericht einzelne Zukunftsfelder für die Gleichstellungspolitik analysiert. Daraufhin hat die Kommission geprüft, ob und welche Maßnahmen zu ergreifen sind. Hierfür wurde folgendes Leitbild erarbeitet, an dem sich



die Neuausrichtung der Institutionen langfristig orientieren und auf das die Politik schrittweise hinarbeiten sollte.

*„Wir streben eine Gesellschaft mit Wahlmöglichkeiten an. Die Beschäftigungsfähigkeit von Männern und Frauen wird durch eine gute Ausbildung gesichert. Sie werden befähigt, für ihren Lebensunterhalt selbst zu sorgen und auch eine eigene soziale Sicherung aufzubauen. Die beruflichen Qualifikationen und Kompetenzen von Frauen und Männern werden gleichermaßen geschätzt und entgolten. Durch eine angemessene Infrastruktur für Kinderbetreuung, schulische Erziehung und Pflege sowie flexible Arbeitszeiten in den Unternehmen wird die Vereinbarkeit für Beruf und Familie gewährleistet. Die Erwerbsverläufe werden durch Optionen auf eine Unterbrechung der Erwerbstätigkeit oder eine vorübergehende und reversible Verkürzung der Arbeitszeit flexibilisiert. Die Gesellschaft unterstützt die Wahrnehmung dieser Optionen zur Kindererziehung und -betreuung, Pflege und Weiterbildung. Es werden besondere Anreize gesetzt, damit die Optionen in den gesellschaftlich gewünschten Feldern sowohl von Frauen als auch von Männern genutzt werden. Die Nutzung dieser Optionen darf nicht zu Nachteilen in der Alterssicherung führen.“*

Bei der Neuausrichtung von Institutionen auf dieses Leitbild hin ist darauf zu achten, Nachteile für Personen zu vermeiden, die ihr Leben im Rahmen der alten Institutionen und im Vertrauen auf deren Weiterbestehen geplant haben. Insbesondere, wenn sie keine Chance haben, aus eigener Kraft eventuelle Nachteile aus institutionellen Veränderungen zu kompensieren, haben sie ein Anrecht auf Verlässlichkeit und Bestandschutz. Dies gilt insbesondere für die Alterssicherung, die man nicht nachträglich aufbauen kann. Gelebte Lebensläufe verdienen auch die gleiche gesellschaftliche Wertschätzung und Anerkennung wie neue Lebensmuster.

## 1.3 DIE WICHTIGSTEN ERGEBNISSE DER ANALYSE

### 1.3.1 Rollenbilder und Recht

Recht prägt, stützt, verstärkt oder mildert Rollenbilder ab. Rollenerwartungen beeinflussen Entscheidungen von Frauen und Männern. Sie können rollenkonformes Verhalten unterstützen und rollenabweichendes Verhalten erschweren. Prägen Rollenbilder die Handlungsoptionen für Frauen und Männer in unterschiedlicher Weise, so ist dies von gleichstellungspolitischem Belang.



Durch Recht gesetzte oder unterstützte Rollenbilder wirken auf das Entscheidungsverhalten in den unterschiedlichen Phasen und an verschiedenen Knotenpunkten des menschlichen Lebens ein. Wenn rollenkonformes Verhalten in einer Lebensphase Risiken oder gar nachteilige Folgen im weiteren Lebensverlauf begründet und solche Folgen für ein Geschlecht überwiegen, so ergibt sich hieraus gleichstellungspolitischer Handlungsbedarf. Die Herstellung konsistenten Rechts und die Abstimmung von Rollenerwartungen über den Lebensverlauf unter einer Gleichstellungsperspektive sind bedeutende Aufgaben der Gleichstellungspolitik als Rechtspolitik.

Gleichstellungspolitik als Rechtspolitik darf dabei nicht allein auf die parlamentarische Gesetzgebung bezogen werden. Auch Rechtsprechung und Verwaltung legen bei der Auslegung und Anwendung des geschriebenen Rechts unter Umständen Rollenzuschreibungen und Rollenerwartungen zugrunde und prägen sie aus.

In der frühen Bundesrepublik Deutschland (BRD) und in der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) unterschieden sich die Rollenbilder von Frauen und die Verhaltenserwartungen an Frauen im Recht beträchtlich. In der frühen BRD verstand das Bundesverfassungsgericht „Gleichberechtigung“ zunächst als Gleichwertigkeit von Männern und Frauen bei Anerkennung ihrer Andersartigkeit und formulierte im Verhältnis von Frauen und Männern zunächst das Prinzip der Arbeitsteilung. Obwohl das Gleichberechtigungsgebot später als Gebot rechtlicher Gleichheit interpretiert wurde, gingen die Leit- und Rollenvorstellungen im Recht der frühen BRD aus von der Andersartigkeit von Männern und Frauen, von der Trennung von Erwerbs- und häuslicher Sphäre und von einem auf Ehelichkeit und Rollenteilung gegründeten, asymmetrischen Partnerschaftsmodell. Rollenerwartungen waren dabei mit der Erwartung stabiler Statusverhältnisse und -beziehungen verknüpft.

Im Recht der DDR wurden Ehe und Familie sowie männliche und weibliche Lebensverläufe ebenfalls mit Hilfe des Rechts, wenn auch in anderer Weise, institutionalisiert. Während in der frühen Bundesrepublik die auf Rollenteilung basierende Ehe und eheliche Familie Leitbild blieben, etablierte die DDR einen „historisch neuen Familientyp“ und richtete den weiblichen Lebensverlauf am Leitbild der „werk tätigen Mutter“ aus. Gleichwohl blieb Familienarbeit auch rechtlich Frauensache. Hier offenbarte sich hinter dem Leitbild der „werk tätigen Mutter“ das tradierte Leitbild der „sorgenden Hausfrau“.

Nach wie vor bleibt die Ehe in der gesamten Bundesrepublik Deutschland eine wichtige Form partnerschaftlichen Zusammenlebens von Frauen und Männern. Als inkonsistent erweisen sich aber Regelungen, die während der Ehezeit an das (Leit-)Bild der auf Lebenszeit begründeten

arbeitsteiligen Ehe anknüpfen. Die Funktionsbedingung dieses Leitbildes, dass die Haus- und Sorgearbeit übernehmende Frau auch nach der Scheidung der Ehe auf finanzielle Versorgung zählen kann, findet in der Realität und auch im geltenden Recht keine Entsprechung mehr. Verheiratete Frauen und Männer sind nun im Grundsatz nach Scheidung einer Ehe auf die Sicherung der eigenen materiellen Existenz verwiesen. Das Recht regelt nicht mehr nacheheliche Statussicherung, sondern die Obliegenheit zur – gegebenenfalls sogar im Verhältnis zur eigenen beruflichen Qualifikation geringwertigen – Erwerbstätigkeit. Die Folgen dieser Inkonsistenz treffen Frauen erheblich stärker als Männer.

Im Sozial- und Steuerrecht wird das Rollenbild der „sorgenden Frau, die zu Hause bleibt“, zugunsten einer stärkeren Berücksichtigung der Vereinbarkeit von Sorge- und Erwerbstätigkeit modifiziert. Sorgezeiten sind weiterhin vorgesehen und zunehmend in Verbindung mit Erwerbsarbeit besser berücksichtigt. Sie werden aber als „Phasen“ im Lebensverlauf (Elternzeit, rentenrechtliche Kindererziehungszeit, Idee der halbjährigen Pflegezeit) oder als Unterbrechungszeiten (kurze Zeiten der Krankenpflege von Kindern oder der Pflege von Angehörigen) arbeits- und sozialrechtlich abgesichert. Neue, noch vereinzelt und unsystematisch aufgenommene Regelungen betonen die Sorgeverantwortung des Mannes (Partnerschaftsmonate beim Elterngeld) oder auch die Option einer gemeinschaftlich wahrgenommenen elterlichen Sorge (Elternzeit, Elterngeld bei allerdings zu geringer Bezugszeit). Hinter solchen Rechtsentwicklungen scheint das Bild einer eigenständigen Existenzsicherung unter Berücksichtigung der Sorgearbeit unabhängig von Geschlecht und Familienstand auf.

### 1.3.2 Bildung

Bildung ist ein Schlüssel für Verwirklichungschancen. Eine unzureichende schulische und berufliche Ausbildung ist nicht nur eine Hürde beim Eintritt ins Erwerbssystem. Sie erschwert auch den Übergang in eine unterhaltssichernde Beschäftigung, den beruflichen Aufstieg sowie den Zugang zu erfolgreichem lebenslangen Lernen. Die Lebenslauforschung hat eindrucksvoll gezeigt, dass sich die Nachteile eines schlechten Starts ins Erwerbsleben aufgrund unzureichender Bildung in späteren Lebensphasen nur schwer aufholen lassen. Darüber hinaus ist eine gute Bildung auch der Schlüssel zum Verständnis gesellschaftlicher Zusammenhänge und Voraussetzung einer erfolgreichen Teilhabe in unterschiedlichen Bereichen und Funktionen, sei es in ehrenamtlichen Tätigkeiten oder in der Politik. Beides gilt für Frauen und Männer gleichermaßen.

In kaum einem gesellschaftlichen Bereich haben Frauen in den letzten 40 Jahren so aufholen können wie in der Bildung. Mädchen und junge Frauen waren die Gewinner der Bildungsexpansion seit den 1970er Jahren. Heute erreichen sie im Durchschnitt höhere und bessere schulische Bildungsab-



schlüsse als junge Männer. Durch die Expansion von Dienstleistungsbranchen mit traditionell hohen Frauenanteilen haben sich auch die Chancen auf einen erfolgreichen Berufseinstieg verbessert. Allerdings sind viele dieser Dienstleistungsberufe immer noch als „Zuverdienerinnen“-Berufe konzipiert, vor allem im Bereich personenbezogener und sozialer Dienste. Hinzu kommt, dass die Berufswahl immer noch wesentlich geschlechtsspezifisch erfolgt, was sich für Frauen bezogen auf spätere Verdienst- und Karrierechancen nachteilig auswirkt. Zudem reduziert Mutterschaft während der Ausbildung die Abschluss- und Berufseinstiegschancen.

Für die Gleichstellungspolitik wird eine differenzierte Betrachtung der unterschiedlichen Gruppen von Frauen und Männern immer wichtiger. Bei beiden Geschlechtern finden sich Bildungsgewinner und -verlierer. So sind die Bildungsbiografien von männlichen Jugendlichen aus bildungsfernen Familien besonders häufig durch Schwierigkeiten bei schulischen Übergängen und beim Übergang in die Ausbildung gekennzeichnet. Sie haben häufiger keinen oder einen niedrigeren Schulabschluss als junge Frauen. Hinzu kamen in den letzten Jahren Nachteile beim Einstieg in den Beruf, da sich die Zahl der Ausbildungsplätze in den männlich dominierten gewerblich-technischen Berufen verringerte. Bei den jungen Frauen erreichen Hauptschulabsolventinnen seltener einen beruflichen Abschluss. Frauen sind zwar häufiger studienberechtigt als Männer, aber im Anschluss studieren sie seltener als studienberechtigte Männer. Dies alles gilt insbesondere für junge Frauen mit Migrationshintergrund.

Für eine Gleichstellungspolitik, die langfristig negative Auswirkungen von Bruchstellen in den Bildungsverläufen von jungen Frauen und Männern verhindern will, sind folgende Ergebnisse zentral:

- ▶ Als nachteilig für die Gleichstellung erweist sich die traditionell gewachsene strukturelle Zweiteilung des Berufsbildungssystems in einen dualen und einen vollzeitschulischen Zweig. Die vollzeitschulische Ausbildung in den personenbezogenen Dienstleistungen zementiert mit uneinheitlichen Qualifikationsprofilen und fehlenden bundesweiten Standardisierungen den geringeren Professionalisierungsgrad vieler typischer Frauenberufe. Die Professionalisierung und Aufwertung dieser Berufe wie auch deren bessere Bezahlung ist überfällig. Denn ihre historische Abwertung als nicht professionalisierbare „Arbeit aus Liebe“ benachteiligt Frauen und Männer, welche diese Berufe, für die ein wachsender Bedarf besteht, ergreifen wollen.
- ▶ Die Schwierigkeiten von Jungen in Schulen beruhen, wie die Genderforschung zeigt, vor allem auf vom Alter und von der sozialen Schicht abhängigen Inszenierungen einer bildungsfernen, mit Bildungsanstrengungen nicht verträglichen Männlichkeit. Auf Mädchen hat eine Stilisierung von Fachkulturen (z.B. bei naturwissenschaftlich-techni-

schen Fächern, Informatik, Mathematik) als „männlich“ eine abschreckende Wirkung.

- ▶ Frauen und Männer reproduzieren mit ihrer Fächerwahl in den Schulen sowie der Berufs- und Studienfachwahl beharrlich Trennungslinien der Geschlechter. Seit Jahren ist eine Einengung der Berufs- und Studienfachwahl von jungen Frauen und Männern auf ein enges geschlechtsspezifisches Spektrum zu beobachten.
- ▶ Elternschaft während der Ausbildung erzeugt einen Bruch. Dies trifft vor allem Frauen und zwar in allen Ausbildungsgängen und -phasen. Junge Frauen, die während der Berufsausbildung ein Kind betreuen, haben trotz gesetzlich verankerter Möglichkeiten der Teilzeitausbildung ein hohes Risiko, die Ausbildung abzubrechen. Junge, niedrig qualifizierte Mütter mit Migrationshintergrund finden oft erst gar nicht den Weg zum Abschluss einer Erstqualifikation. Ebenso sind studierende Mütter und Akademikerinnen mit Kind gegenüber kinderlosen Frauen in der Bildungsbiografie und bei der Berufseinmündung benachteiligt.
- ▶ Weiterbildung im Erwachsenenalter bietet nicht nur Chancen für eine Entzerrung von Bildungsphasen (etwa infolge einer Erwerbstätigkeit zwischen Bachelor- und Masterstudium) und für einen beruflichen Aufstieg. Sie kann auch eine notwendige zweite Chance sein, wenn Bildungsmöglichkeiten in jüngeren Jahren nicht genutzt werden konnten oder die Bildungslaufbahn wegen einer Familiengründung unterbrochen wurde. Bislang sind Frauen bei der betrieblichen Weiterbildung, die für Beschäftigungsstabilität und Aufstieg maßgeblich ist, benachteiligt. So wird zum Beispiel das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz von 1996, das sogenannte „Meister-BAföG“, das die Teilnahme an Aufstiegsfortbildungen finanziell fördert, nur zu einem Drittel von Frauen genutzt.

### 1.3.3 Erwerbsleben

Zunehmend wollen gut qualifizierte Frauen ihren Lebensunterhalt selbst verdienen. Dieser Intention steht aber die ernüchternde, durch vorliegende Analysen belegte Tatsache gegenüber, dass eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen trotz eines Umbruchs im deutschen Erwerbssystem nach wie vor nicht realisiert ist.

Auf der einen Seite fördern der Ausbau von Ganztagschulen und Kindertagesstätten sowie das Elterngeld eine gleichwertige Teilhabe im Erwerbsleben. Auf der anderen Seite aber setzen das Ehegattensplitting, die abgeleiteten Sozialversicherungen sowie die Minijobs starke Anreize für verheiratete Frauen, nicht oder nur in geringfügiger Beschäftigung tätig zu sein. Typische Frauenberufe sind in der Regel schlecht bezahlt und bieten geringe Aufstiegschancen. Das nach wie vor durch Rollen- und Geschlechterstereotype geprägte Frauen- und Familienbild in Deutschland

erschwert weibliche Erwerbseinstiege und mindert Karrierechancen von Frauen in erheblichem Maße. In Führungspositionen sind Frauen deutlich unterrepräsentiert. Gleichzeitig steigen die Risiken, bei Scheidung oder Arbeitslosigkeit des Partners mit schlechten Ausgangsbedingungen auf den Arbeitsmarkt verwiesen zu werden. Frauen können sich heute immer weniger darauf verlassen, dass sie als Hausfrauen oder Zuverdienerinnen über den gesamten Lebensverlauf sozial abgesichert sind. Sie sind zugleich aber in ihrem Handlungsspielraum eingeschränkt, da Erwerbs- und Arbeitszeitwünsche vielfach wegen unzureichender Infrastruktur der Kinderbetreuung oder rigider Arbeitszeitstrukturen nicht realisiert werden können. Erwerbsunterbrechungen, die bei Frauen mit Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen verbreitet sind, führen trotz der geleisteten, gesellschaftlich wichtigen Sorgearbeit zu erheblichen Nachteilen im weiteren Erwerbsleben.

Aus der Auswertung der empirischen Daten und zahlreichen Untersuchungen zum Stand und zur Entwicklung der Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern zeichnen sich folgende für die Gleichstellungspolitik in Deutschland zentrale Trends ab:

- ▶ Zwar ist die Erwerbstätigenquote von Frauen in (West-)Deutschland in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen, kaum jedoch – wie in fast allen anderen europäischen Ländern – ihre Erwerbsbeteiligung gemessen in Vollzeitäquivalenten. Die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen hat sich überwiegend auf der Basis einer steigenden Zahl kleiner Arbeitsverhältnisse und einer Umverteilung des Erwerbsvolumens unter Frauen vollzogen. Durch diese Fragmentierung weiblicher Beschäftigungsverhältnisse ist ein Großteil der Frauen trotz eigener Erwerbstätigkeit von einer eigenständigen Existenzsicherung noch weit entfernt.
- ▶ Der Unterschied in den Stundenlöhnen zwischen Männern und Frauen ist mit etwa 23 % so hoch wie in kaum einem anderen europäischen Land. Frauen haben ein mehr als doppelt so hohes Risiko wie Männer, niedrig entlohnt zu werden. Der Anteil der gering bezahlten Frauen lag 2007 bei 29,3 % gegenüber 13,8 % bei Männern. Aufgrund der höheren Betroffenheit sind mehr als zwei Drittel aller Niedriglöhner in Deutschland Frauen. Frauen sind zudem besonders von Niedrigstlöhnen mit Stundenlöhnen unter 5 oder 6 Euro betroffen. Zusätzlich sind die Chancen, aus dem Niedriglohnsektor in eine besser bezahlte Tätigkeit aufzusteigen, für Frauen signifikant geringer als für Männer. Nur ein Teil dieser Geschlechterdifferenz bei den Löhnen lässt sich durch Unterschiede bei den Ausstattungsmerkmalen, wie z.B. Qualifikationen, Berufserfahrung oder Branchenzugehörigkeit, erklären. Nach wie vor umfasst die Lohnlücke auch einen – schwer zu quantifizierenden – Anteil an Diskriminierung. Der Grundsatz „gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit“ ist bisher nicht flächendeckend umgesetzt.
- ▶ Teilzeitarbeit als weibliche Domäne hat sich inzwischen stark ausdifferenziert und ist unterschiedlich zu bewerten. Sozialversicherungspflichtige Teilzeit wird von vielen Frauen (bisher selten von Männern) gewünscht und stellt sich für bestimmte Lebensphasen als geeignetes Vereinbarkeitsinstrument dar – insbesondere, wenn sie mit Rückkehr Optionen auf eine Vollzeittätigkeit verbunden ist. Als besondere erwerbsbiografische „Falle“ für Frauen zeigt sich dagegen das politisch geförderte Segment der Minijobs. Kurzfristig mag die Aufnahme eines Minijobs wegen der Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenkasse über den Ehepartner und des Erhalts des Einkommensvorteils infolge des Ehegattensplittings vorteilhaft sein. In der Lebensverlaufsperspektive erweisen sich Minijobs jedoch häufig als Sackgasse, da der Übergang in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung schwierig ist. Zudem ist eine eigenständige Existenzsicherung in der Erwerbs- und Nacherwerbsphase auf der Basis einer geringfügigen Beschäftigung, die zudem zu über 85 % nur mit einem Niedriglohn entgolten wird, unmöglich.
- ▶ Viele der in den letzten Jahren entstandenen zusätzlichen Arbeitsplätze im Bereich sozialer und personenbezogener Dienstleistungen sind als Helferinnen-, Assistentinnen- und Zuverdienerinnen-Stellen konzipiert. Sie sind aufgrund herkömmlicher Arbeitsplatzbewertungen tendenziell mit schlechten Verdienstmöglichkeiten ausgestattet. Hinzu kommt, dass die Entlohnung gerade in Dienstleistungsbranchen mit hohen Frauenanteilen in den letzten 15 Jahren zunehmend von der allgemeinen Einkommensentwicklung abgekoppelt wurde. Gründe hierfür sind die abnehmende Tarifbindung und die abnehmende Zahl von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen, durch die Tariflöhne auch auf nicht tarifgebundene Unternehmen ausgedehnt werden können.
- ▶ Die Erwerbsbiografien von Frauen sind immer noch stärker von Diskontinuitäten geprägt als diejenigen von Männern, obgleich es hier inzwischen zu einer Annäherung gekommen ist. Erwerbsunterbrechungen und Teilzeitphasen hinterlassen „Narben“ in weiblichen Erwerbsverläufen, die sich in verminderten Einkommens- und Karrierechancen niederschlagen und im restlichen Erwerbsverlauf negativ nachwirken. Da Arbeitgeber meist in Verbindung mit Fürsorgeaufgaben stehende „Ausstiege“ von Frauen entsprechend traditioneller Rollenmodelle erwarten, investieren sie weniger in die Weiterbildung und Entwicklung weiblicher Beschäftigter. Solche Rollen- und Geschlechterstereotype behindern auch die berufliche Entwicklung der Frauen, die nie Kinder bekommen oder mit Kindern ihre Erwerbstätigkeit nicht unterbrechen.
- ▶ Erwerbsentscheidungen von Frauen und Männern werden nicht losgelöst von partnerschaftlichen und familiären Bindungen getroffen („linked lives“). Dabei setzen die gegenwärtigen institutionellen Bedingungen nach wie vor starke Anreize zu einer ungleichen Verteilung



von Erwerbs- und Sorgearbeit zwischen verheirateten Partnern. So kommt es im Eheverlauf mehrheitlich zu einer Re-Traditionalisierung der familiären Arrangements, mit der Folge, dass Frauen beruflich zurückstecken und dabei die Möglichkeiten, eigenes Einkommen zu erzielen, einbüßen. Die hiermit verbundenen Schwierigkeiten zeigen sich insbesondere dann, wenn es infolge von Arbeitslosigkeit oder Scheidung im Rechtskreis des SGB II und/oder durch das reformierte Unterhaltsrecht zu einer Konfrontation mit einer gänzlich anderen Erwerbslogik kommt und Frauen zu „Familienernährerinnen“ werden. Die Inkonsistenz zwischen den verschiedenen sozialstaatlichen Regelungsbereichen trägt mit dazu bei, dass Frauen diesen Rollenwechsel oft nur schwer bewältigen können.

- Ernüchternd fällt die Bestandsaufnahme zum Thema „Frauen in Führungspositionen“ aus. Dies betrifft sowohl die Leitungsebene als auch die Zusammensetzung von Aufsichtsräten und Vorstandspositionen. Zwar ist in der Privatwirtschaft der Frauenanteil in der ersten und zweiten Führungsebene von 1995 bis 2010 kontinuierlich gestiegen (von 8,2 % auf 19,6 %), aber der Anteil weiblicher Topmanager bei großen Unternehmen mit mehr als 20 Millionen Euro Umsatz stieg lediglich von 3,2 % auf 5,9 %. Bei Aktiengesellschaften mit Notierung in einem der DAX-Indizes liegt er sogar nur bei 3,2 %. Obwohl die mangelnde Repräsentanz von Frauen in Führungspositionen vielfältig empirisch untersucht wurde und Studien sogar eine positive Relation zwischen der Besetzung von Managementpositionen durch Frauen und organisationaler Leistungsfähigkeit nachweisen, stagniert die Entwicklung. Auch die seit neun Jahren existierende freiwillige Vereinbarung der Bundesregierung und mit den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft hat zu keiner Veränderung der Geschlechterverteilung in Führungspositionen geführt.
- In den vergangenen Jahren hat das Thema „Familienfreundlichkeit“ für viele Unternehmen an Gewicht gewonnen. Im Zuge des sich abzeichnenden Fachkräftemangels bieten immer mehr Unternehmen flexible Arbeitszeitformen und andere potenziell vereinbarkeitsförderliche Maßnahmen an. Dieser positive Trend wird allerdings durch eine zunehmende Arbeitsdichte infolge ausgedünnter Personaldecken und durch steigende Anforderungen an die zeitliche Flexibilität der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen durch ausgedehnte Servicezeiten konterkariert. Flexible Arbeitszeitmodelle haben zwar in vielen Bereichen eine familienfeindliche „Anwesenheitskultur“ aufweichen können. Gleichzeitig ist jedoch vor allem im Führungskräftebereich unterstützt durch neue Medien (Diensthandy, Smartphone) eine neue „Verfügbarkeitskultur“ entstanden, durch die eine Grenzziehung zwischen beruflicher und privater Sphäre kaum noch möglich ist. Die Möglichkeiten eines lebensereignisorientierten, langfristig angelegten

Personalmanagements werden bisher nicht systematisch genutzt. Vor allem gegenüber wenig qualifizierten Beschäftigtengruppen dominieren kurzfristig orientierte Personalstrategien.

Die skizzierten Rahmenbedingungen, die einer gleichberechtigten Teilhabe von Frauen an der Erwerbsarbeit und den Möglichkeiten einer partnerschaftlich geteilten Verbindung von Erwerbs- und Sorgearbeit über den Lebensverlauf im Weg stehen, behindern individuelle Verwirklichungschancen. Sie stellen auch eine volkswirtschaftlich bedenkliche Vergeudung von Ressourcen dar, die vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und des sich abzeichnenden Fachkräftemangels nicht tragfähig ist.

### 1.3.4 Zeitverwendung

Die Aufteilung der Zeit unter den Geschlechtern ist ein geeigneter Indikator für unterschiedliche Lebens- und Erwerbsverläufe von Frauen und Männern. Im Alltag ebenso wie im biografischen Verlauf zeigen sich in Deutschland deutliche geschlechtsspezifische Zeitverwendungsmuster für verschiedene Formen von gesellschaftlich notwendiger Arbeit. Hierzu zählt die Kommission die Erwerbsarbeit, aber auch die unbezahlte Haus- und generative Sorgearbeit, Hilfeleistungen für Verwandte und Bekannte sowie gemeinnützige und ehrenamtliche Tätigkeiten.

Die beiden großen deutschen Zeitbudgeterhebungen aus den Jahren 1991/1992 und 2001/2002 sowie Umfragen zu den Arbeitszeitwünschen auch in anderen Ländern geben Auskunft über die typischen Zeitverwendungsmuster beider Geschlechtergruppen und ermöglichen einen Vergleich. Die wichtigsten Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

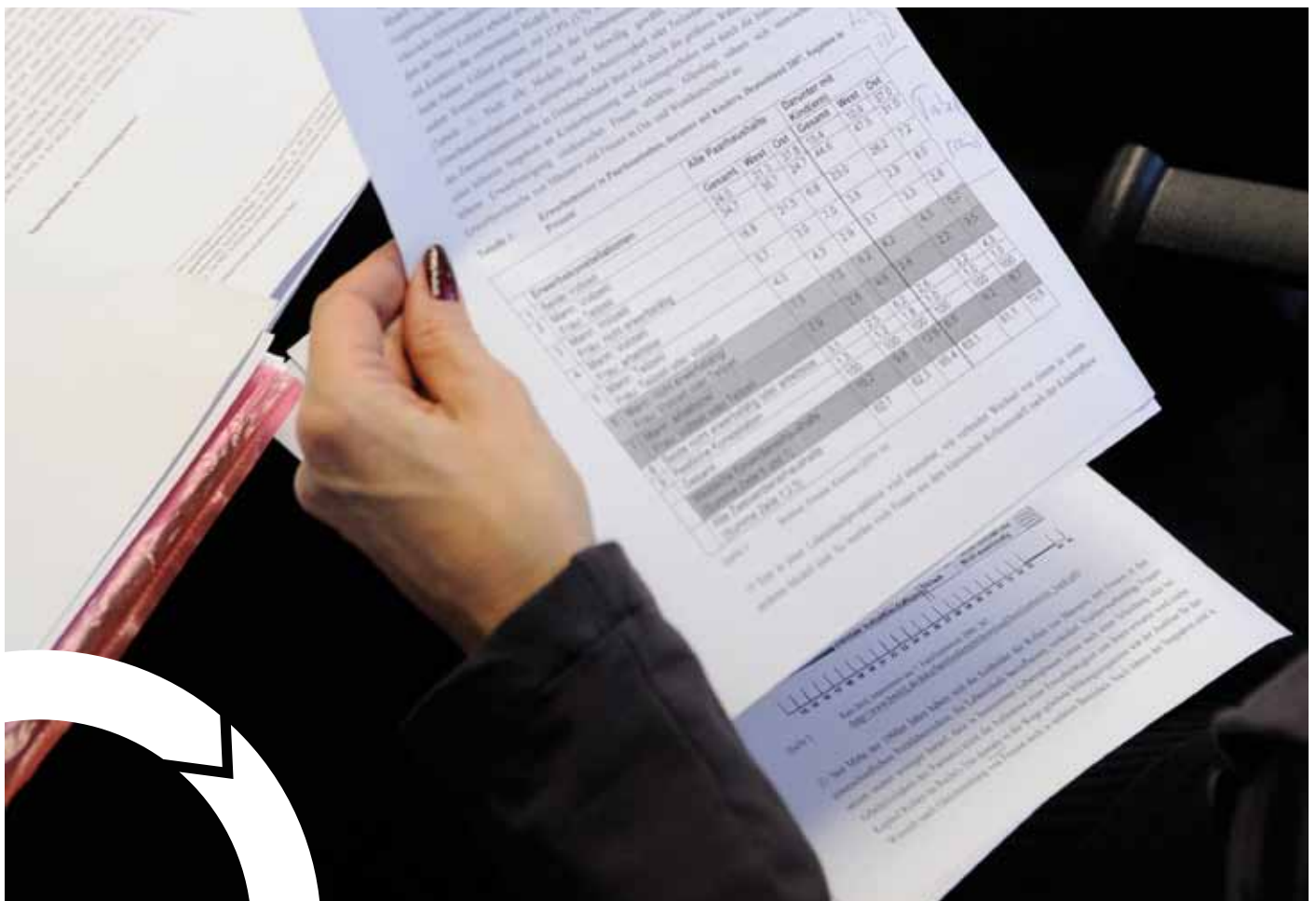
- Obwohl sich die Gesamtarbeitszeit zwischen Männern und Frauen in Deutschland angenähert hat, dominiert nach wie vor bei den Männern die haushaltsexterne Erwerbsarbeit, bei den Frauen dagegen die haushaltsinterne Haus- und Sorgearbeit. Beim Übergang zur Elternschaft verlagern sich die verschiedenen Handlungsfelder der Haus- und Sorgetätigkeiten auf die Mütter: Qualitative Studien in Paarhaushalten mit Kindern verweisen ebenfalls auf dauerhafte Muster der häuslichen Arbeitsteilung und Zeitbindungen – trotz der zunehmenden Erwerbsbeteiligung von Müttern. Haus- und Sorgearbeit ist nicht nur für Kinder, sondern in der alternden Gesellschaft zunehmend auch für pflegebedürftige Angehörige zu leisten. Solche Erfordernisse ergeben sich oft bereits in einer Lebensphase, in der Frauen und Männer noch beruflich aktiv sind („Sandwich-Generation“).
- Frauen in Paarhaushalten mit Kindern sind in Deutschland im Ländervergleich überdurchschnittlich intensiv durch unbezahlte Haus- und Sorgearbeit gebunden. Das trifft auch auf gut qualifizierte Mütter zu.

Der Einfluss von Ehe, Partnerschaften und Kindern auf den Umfang der Erwerbsarbeitszeiten von Frauen hat sich in den letzten Jahren sogar noch verstärkt. Frauen mit Kindern sind zwar heute häufiger erwerbstätig als vor zehn Jahren, sie investieren aber deutlich weniger Stunden pro Woche in eine Erwerbstätigkeit. Im europäischen Vergleich fällt zudem auf, dass es kein anderes europäisches Land gibt, in dem die Teilzeit arbeitenden Frauen, vor allem aufgrund des hohen Anteils von Minijobs, mit durchschnittlich 18,2 Wochenstunden so kurze Arbeitszeiten haben wie in Westdeutschland.

- Die starken Unterschiede der Arbeitszeiten zwischen den Geschlechtern bilden allerdings nicht die Wunschvorstellungen von Müttern und Vätern ab. Eltern artikulieren ein deutliches Interesse daran, ihre Arbeitszeit einander anzunähern. Die Väter wollen ihre Wochenarbeitszeit vor allem durch den Abbau von Überstunden verringern. Ein großer Teil der Erwerbstätigen kann seine eigentlich präferierte Arbeitszeit nicht realisieren. Tendenziell wünschen sich Frauen in Teilzeitarbeitsplätzen eher längere Arbeitszeiten und Männer, deren tat-

sächliche Arbeitszeit häufig aufgrund von Überstunden über dem Volumen der tariflichen Vollzeitarbeit liegt, kürzere Arbeitszeiten. Hätten Frauen und Männer die Wahl, würde ihr Arbeitszeitvolumen deutlich näher beieinander liegen, als es faktisch der Fall ist.

- Partner- und kinderlose Frauen gehören zu den räumlich mobilsten Erwerbstätigen in Deutschland. Sobald dagegen ein Paar Kinder hat, werden erwerbstätige Mütter mit Kindern immobiler, während die Väter weiterhin lange Wegezeiten oder beruflich bedingte Abwesenheiten in Kauf nehmen. Erwerbspositionen, die erhebliche Abwesenheits- bzw. Wegezeiten erfordern, sind im Falle einer Mutterschaft deutlich erschwert. Berufliche Mobilitätsanforderungen können Entscheidungen in der Lebensplanung von Frauen und Männern beeinflussen, zum Teil auch gegen eine gewünschte Elternschaft.
- Ein größer werdender Teil der älteren Menschen sucht sich nach der Verrichtung neuer Betätigungsfelder und leistet nicht zuletzt durch freiwilliges Engagement und unbezahlte Sorgearbeit auch in dieser Lebensphase einen wichtigen Beitrag für die Gesellschaft. Dazu gehört





u. a. auch die Betreuung von Enkelkindern, die durch die verlängerte gemeinsame Lebenszeit der Generationen innerhalb der Familie heute an Bedeutung gewinnt. Aufgrund größerer räumlicher Distanzen zwischen Großeltern, Eltern und Kindern, aber auch durch die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen sind solche Unterstützungsleistungen künftig schwerer zu leisten. Für die wachsende Zahl von kinderlosen Frauen und Männern wird ihre soziale Einbindung im Alter wesentlich davon abhängen, wie es ihnen gelingt, soziale Beziehungen auch jenseits von Partner- und Elternschaft zu kreieren.

- Frauen engagieren sich weniger als Männer in ehrenamtlichen Tätigkeiten, haben weniger ehrenamtliche Leitungsfunktionen inne und richten ihr Engagement stärker an der Familienphase orientiert und im sozialen Bereich aus, da sie es mit ihrer hohen Zeitbindung durch Haus- und Sorgearbeit verknüpfen. Frühe biografische Erfahrungen mit freiwilligem Engagement sorgen unabhängig vom Geschlecht für eine Fortsetzung oder Wiederaufnahme im Lebensverlauf bis ins Alter.

Insgesamt werden im Lebenslauf die Erwerbsphase und die Verrentung als extremes Nacheinander von Zeitnot und Zeitwohlstand erlebt. Die Befunde zur Zeitverwendung zeigen, dass es nicht allein um die Frage der Vereinbarkeit von Beruf, Kindern und Pflege geht. Notwendig ist eine ganzheitliche Perspektive entlang des Lebensverlaufs. Ein sinnerfüllter Ausgleich zwischen Erwerbsarbeit und anderen Tätigkeiten (Work-Life-Balance) kann nur gelingen, wenn wichtige Lebensentscheidungen wie Elternschaft nicht an Zeitnot scheitern und neben Erwerbs- und Familienarbeit auch andere Formen von sinnstiftender Arbeit (z.B. Ehrenamt) integrierbar sind, und zwar für beide Geschlechter.

### 1.3.5 Alter und Bilanzierung des Lebensverlaufs

Angesichts der gestiegenen und weiter steigenden Lebenserwartung stellt die Nacherwerbsphase für die meisten Menschen in Deutschland heute eine beträchtliche Spanne des eigenen Lebens dar. Dies gilt aufgrund der längeren Lebenserwartung insbesondere für Frauen: Bei Erreichen des 65. Lebensjahres dürfen sie statistisch noch auf 20,4 Lebensjahre hoffen, bei Männern sind es 17,1 Jahre. Frauen und Männer, die das 80. Lebensjahr vollendet haben, haben statistisch noch weitere 9 (Frauen) bzw. 7,7 (Männer) Lebensjahre als „Hochaltrige“ vor sich.

Als einziges Sozialleistungssystem knüpft die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) explizit an der Lebensverlaufsperspektive an. Betrachtet man die Rentenansprüche von Frauen und Männern, so zeigt sich, dass Frauen in Westdeutschland heute nur die Hälfte der Männerrenten erreichen, in Ostdeutschland sind es zwei Drittel. In kumulierter Form spiegeln sich hier die fortbestehenden geschlechtsspezifischen Ungleichheiten aus dem Erwerbsleben. Damit wirken Erwerbsunterbrechungen und -einschränkun-

gen sowie niedrige Löhne, also die Faktoren, durch die sich die Erwerbsverläufe von Frauen vor allem von denen von Männern unterscheiden, unmittelbar ins Rentenalter nach.

Die heute älteren Frauen sind (trotz langjähriger Erwerbsunterbrechungen) im Alter größtenteils noch über den Haushaltszusammenhang (Ehemann) oder als Witwe durch abgeleitete Rentenansprüche hinreichend abgesichert. Obgleich die Anrechnung der überwiegend von Frauen geleisteten Fürsorgearbeit in der gesetzlichen Rente mehrfach verbessert wurde, bleibt ein Mangel an Konsistenz bestehen. So wurden zwar die Kindererziehungszeiten von Frauen, deren Kinder ab 1992 geboren wurden, verbessert, nicht jedoch für vor 1992 geborene Kinder. Hinzu kommt eine deutliche Benachteiligung der Sorgearbeit für Pflegebedürftige im Vergleich zur Sorgearbeit für Kinder. Während die eigenständigen Rentenansprüche westdeutscher Frauen durch die gestiegene Erwerbstätigkeit zunehmen, zeichnen sich in Ostdeutschland Verschlechterungen für die finanzielle Absicherung von Frauen (und Männern) künftiger Rentnerinnen- bzw. Rentner-Generationen ab.

Hinzu kommt, dass für die Zukunft insgesamt mit einem deutlichen Anstieg der Altersarmut zu rechnen ist. Dieser ist im Wesentlichen auf drei Faktoren zurückzuführen: Erstens werden die Reformmaßnahmen der letzten Jahre im Bereich der GRV zu einer deutlichen Verringerung des Rentenniveaus beitragen und dabei auch den „Wert“ der vor allem Frauen zugutekommenden Anrechnung von Fürsorgearbeit reduzieren. Zweitens trägt die gestiegene Ungleichheit der Erwerbs- und sonstigen Einkommen zu einer erhöhten Armut im Alter bei. Drittens spielen schließlich auch veränderte Lebensformen, also vermehrte Scheidungen sowie Alleinlebende und Alleinerziehende, hier eine Rolle.

Die Wohlstandsposition verheirateter Frauen im Alter ist insofern heute noch stark von den Rentenansprüchen des Ehemannes abhängig. Witwenrenten sind als abgeleitete Renten „Renten zweiter Klasse“. Hier honoriert die GRV nicht etwa die im Lebensverlauf geleistete unbezahlte Arbeit der Frauen, sondern verweist sie über den Tod ihres Mannes hinaus auf dessen Erwerbsbiografie. Zudem schränkt die Hinterbliebenenrente weitere eigene Verwirklichungschancen der Verwitweten zum Beispiel hinsichtlich einer Wiederheirat ein, da durch diese die Hinterbliebenenrente entfallen würde.

Die politisch gewollte Verlagerung der Alterssicherung von der ersten auf die zweite und dritte Säule der Alterssicherung verstärkt die Ungleichheit zwischen Frauen und Männern im Alter. Im Rahmen der betrieblichen Alterssicherung – der sogenannten zweiten Säule – haben Frauen seltener und deutlich niedrigere Ansprüche als Männer, da diese noch stärker als

die Renten der GRV an die Dauer der Erwerbsarbeit und die Höhe des erzielten Einkommens anknüpfen und zudem auf typische Männerbranchen und größere Betriebe, in denen Frauen unterrepräsentiert sind, konzentriert sind. Frauen haben zudem weniger Möglichkeiten, im Rahmen der privaten Vorsorge (dritte Säule) für das Alter vorzusorgen.

## 1.4 DIE VORSCHLÄGE DER KOMMISSION ZUR GLEICHSTELLUNGSPOLITIK

### 1.4.1 Mehr Konsistenz in der Lebenslaufpolitik erforderlich

Die Analyse zeigte, dass es der Gleichstellungspolitik in Deutschland unter dem Fokus Lebensverlaufsperspektive trotz erheblicher Fortschritte in den letzten Jahren an einem gemeinsamen Leitbild mangelt und Interventionen in unterschiedlichen Lebensphasen unverbunden nebeneinander stehen. Der Mangel an Konsistenz führt dazu, dass gleichzeitig Anreize für ganz unterschiedliche Lebensmodelle gesetzt werden oder dass oft die Unterstützung in der einen Lebensphase in der nächsten abbricht oder in eine andere Richtung weist. Diese Brüche, die einer unvollendeten Baustelle mit vielen Sackgassen gleichen, sind in Deutschland an vielen Stellen zu finden:

- ▶ Vorschulische Erziehung wird als zentrales Instrument der Verringerung sozialer Ungleichheiten gefördert, gleichzeitig werden aber für sozial schwache Familien attraktive Anreize gesetzt, ihre Kinder nicht an vorschulischer Erziehung teilnehmen zu lassen.
- ▶ Frauen werden besser ausgebildet als je zuvor, gleichzeitig werden aber Anreize gesetzt, dass sie ihre Potenziale im Beschäftigungssystem nicht ausreichend nutzen.
- ▶ Der Verknappung des Arbeitsangebots infolge der demografischen Entwicklung soll durch eine längere Lebensarbeitszeit (Anhebung des Rentenalters und Abschaffung des Vorruhestands) und eine Erleichterung der Zuwanderung begegnet werden, gleichzeitig werden im Steuer-, Sozial- und Arbeitsrecht aber starke Anreize zur Begrenzung des Arbeitsangebots von Frauen gesetzt.
- ▶ Nach Abschluss der Elterngeldphase sind weder Kinderbetreuung noch flexible Arbeitszeiten garantiert. Oder: In der Erwerbstätigkeit kann man von Vollzeit auf Teilzeit wechseln, hat dann aber keine adäquaten Rückkehrrechte auf Vollzeit.
- ▶ Für verheiratete Paare, in denen ein Partner ein gutes Erwerbseinkommen erwirtschaftet, werden Anreize für die Wahl eines Allein- oder Zuverdienermodells gesetzt. Bei Arbeitslosigkeit gilt im Bereich des SGB II hingegen die Erwartung an eine vollumfängliche Erwerbsbeteiligung aller Erwerbsfähigen in der Bedarfsgemeinschaft. Damit werden auch solche Frauen auf den Arbeitsmarkt verwiesen, deren Erwerbsmöglichkeiten nach langen Jahren der Erwerbsunterbrechung stark eingeschränkt sind.

Angesichts solcher Brüche muss man konstatieren, dass in der Gleichstellungspolitik in Deutschland unter der Lebensverlaufsperspektive bislang kein konsistenter Politikansatz zu erkennen ist.

Solche Inkohärenzen sind nicht überraschend und auch für viele andere Länder typisch. Gleichstellungspolitik unter einer Lebensverlaufsperspektive ist ein Querschnittsthema. In den ausdifferenzierten modernen Gesellschaften haben sich spezialisierte Politikbereiche herausgebildet, die jeweils für bestimmte „Situationen“ oder „Lebensphasen“ zuständig sind. Diese einzelnen Politikbereiche sind historisch gewachsen, wobei bei ihrer Entstehung Gleichstellung nicht immer das gleiche Gewicht hatte. Dadurch ergeben sich Inkonsistenzen und Brüche bei Übergängen. Eine übergreifende Lebenslaufpolitik wird durch die fachliche Verengung in den Teilpolitiken erschwert, die sich aus der Spezialisierung und Eigenlogik in allen Systemen ergeben, die der oder die Einzelne in unterschiedlichen Lebensphasen durchläuft. Hierfür lassen sich viele Beispiele finden. Dass Kinderbetreuung und Elterngeld unmittelbar gleichstellungspolitische Bedeutung haben, ist schnell nachvollziehbar und wird von allen Akteuren und Akteurinnen in den zuständigen Politikfeldern auch so gesehen. In anderen für Beschäftigung und Karrieren zuständigen Systemen dominieren Effizienzkriterien. Es ist nur mühsam vermittelbar, dass Gleichstellung etwa auch in Entscheidungsgremien der Wirtschaft oder in der Forschung kein Gegensatz zu Effizienz und Innovationsfähigkeit ist, sondern innovative Gesellschaften sich durch die Ausschöpfung aller Begabungspotenziale auszeichnen.

Gleichstellung wird häufig nur als Kostenfaktor gesehen. Natürlich entstehen Kosten durch die gleiche Bezahlung von Frauen oder die Schaffung einer gesellschaftlichen Infrastruktur für Kinderbetreuung und Pflege, die bislang unbezahlt in Haushalten erledigt wurden. Es wird aber übersehen, welch hohes wirtschaftliches Potenzial in einer Gleichstellung der Geschlechter liegt. Bislang liegen hohe Investitionen in die Bildung von Frauen, die die Gesellschaft aufgebracht hat, brach oder sind in unterwertige Beschäftigung fehlgeleitet. Gleichzeitig entstehen durch die Erwerbstätigkeit von Frauen nicht nur neue wirtschaftliche Nachfragen, sondern auch neue Beschäftigungsverhältnisse, vor allem im Dienstleistungsbereich. Die Finanzierung der Sozial- und Steuersysteme wird stabilisiert, wenn Frauen vollwertige Beitragszahlerinnen werden und nicht nur abgeleitete Ansprüche nutzen. Durch eine Nutzung aller Talente unserer Gesellschaft werden Unternehmen leistungsfähiger und flexibler. Die Kosten der Nicht-Gleichstellung übersteigen die der Gleichstellung bei weitem. Gleichstellung entspricht daher nicht nur den veränderten Präferenzen der meisten Frauen und Männer, sondern ist gleichzeitig auch ein unverzichtbarer Bestandteil einer modernen Innovationspolitik.



Bei der Entwicklung einer konsistenten Lebenslaufpolitik sollten die Erfahrungen aus Nachbarländern wie vor allem den Niederlanden und Belgien mit lebenslaufbezogenen Politikansätzen, aber auch den skandinavischen Ländern mit ihrer ausgebauten Dienstleistungsinfrastruktur einbezogen werden. Dabei ist darauf zu achten, dass gemäß dem Leitbild der Kommission eine Erweiterung von Möglichkeiten zur Neuverteilung von Zeit und Geld über den Lebensverlauf nicht zu einer weiteren Individualisierung von Risiken führt, sondern mit gesellschaftlicher Unterstützung von Phasen der Sorgearbeit und anderen gesellschaftlich wichtigen Tätigkeiten flankiert wird.

### 1.4.2 Die Empfehlungen im Einzelnen

Notwendig ist eine konsistente Gleichstellungspolitik über den Lebensverlauf, die von einem Leitbild gleicher Verwirklichungschancen von Männern und Frauen im Bildungs- und Beschäftigungssystem ausgeht, aber auch Raum für gesellschaftlich notwendige unbezahlte Sorgearbeit, Bildungsphasen und Eigenzeit lässt, Wahlmöglichkeiten für unterschiedliche Präferenzen und in unterschiedlichen Lebensphasen bietet und gleichzeitig sicherstellt, dass Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit für gesellschaftlich anerkannte Tätigkeiten wie z.B. Sorgearbeit langfristig nicht zu Nachteilen führen. Interventionen und Anreize in den unterschiedlichen Phasen des Lebensverlaufs sind aufeinander abzustimmen, so dass sie sich wechselseitig verstärken. An diesem Leitbild, das in Kapitel 2 und Abschnitt 8.2 ausformuliert wird, orientieren sich die folgenden Empfehlungen der Kommission.

#### Recht: Rollenbilder modernisieren und Recht am Leitbild der Gleichberechtigung konsistent ausrichten

Die Rechtsordnung sollte Übergänge im Lebensverlauf sowie die zur Gestaltung erforderlichen Anpassungsprozesse innerhalb der Lebensgemeinschaften von Frauen und Männern unterstützen. Die vielfältigen, von Rollenbildern gelösten Erfordernisse und Möglichkeiten individueller und partnerschaftlicher Lebensgestaltung erfordern eine flexible, möglichst nah an den jeweils wahrgenommenen Funktionen und Tätigkeiten ansetzende Regulierung, wie sie etwa für die Kindererziehung bereits mit der Elternzeit oder der rentenrechtlichen Kindererziehungszeit teilweise verwirklicht wurde. Im Familienrecht gilt es, die Potenziale für eine gleichberechtigte Partnerschaft und Elternschaft und für eine geteilte elterliche Sorgearbeit zu stärken. Arbeits-, Sozial- und Einkommensteuerrecht sind am Erwerbsmodell auszurichten, das gleiche Teilhabe von Frauen und Männern am Erwerbsleben verwirklicht. Das Erfordernis der Haus- und Sorgearbeit ist im weiblichen wie auch im männlichen Erwerbsverlauf zu berücksichtigen. Zu schützen ist aber auch das Vertrauen älterer Frauen und Männer, die ihr Leben nach einem rechtlich und gesellschaftlich etablierten Rollenmodell gestaltet haben.

Im Einzelnen schlägt die Kommission dazu Folgendes vor:

- ▶ Der gesetzliche Güterstand der Zugewinnngemeinschaft sollte durch das in Europa vorherrschende Modell der Errungenschaftsgemeinschaft ersetzt werden. Als ersten Schritt könnte es sich empfehlen, die Errungenschaftsgemeinschaft als Wahlgüterstand und eine verpflichtende Aufklärung über die verschiedenen Güterstände bei der Eheschließung vorzusehen.
- ▶ Im Recht der elterlichen Sorge ist eine kindeswohlorientierte Angleichung der Sorgeverantwortung von Müttern und Vätern von gleichstellungspolitischer Bedeutung. Bei der Neuordnung des Sorgerechts nichtehelicher Väter sind unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Formen nichtehelicher Vaterschaft die Potenziale für eine gemeinsame elterliche Sorge zu stärken.
- ▶ Regelungen des Sozial- und Einkommensteuerrechts, die an die Ehe anknüpfen, traditionell aber ein asymmetrisches Rollenmodell begünstigen, bedürfen einer grundsätzlichen Reform. Die beitragsfreie Ehegattenmitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung sollte durch eine eigenständige soziale Sicherung ersetzt werden, wobei für definierte Phasen der Sorgearbeit – ähnlich wie bei den Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung – die Gemeinschaft einzustehen hätte. Bei der Ehegattenbesteuerung sollte grundsätzlich auf den in Europa weit verbreiteten Modus der Individualbesteuerung umgestellt werden.
- ▶ Regelungen, die vor allem Frauen daran hindern, neue Lebenspartnerschaften einzugehen, sollten zurückgebaut werden. Die Regelungen über die Bedarfsgemeinschaft im Recht der Grundsicherung bedürfen unter dem Blickwinkel des Gleichstellungsrechts einer grundlegenden Überarbeitung.
- ▶ Maßnahmen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik sind am gemäß dem Leitbild der Kommission modifizierten Erwerbsmodell auszurichten. Bei der Konkretisierung und Anwendung der Regeln über zumutbare Arbeit ist eine Orientierung am Rollenbild der asymmetrisch arbeitsteiligen Partnerschaft zu vermeiden.
- ▶ Die Sorgearbeit berücksichtigenden Komponenten des Sozial- und Steuerrechts sollten für die Pflege konsequent fortentwickelt und so ausgestaltet werden, dass die mit Einkommenseinbußen verbundenen Phasen der Sorgearbeit eine ausreichende soziale Absicherung (einschließlich einer Krankenversicherung während der Sorgetätigkeit) erfahren und dass eine eigenständige Alterssicherung im Lebensverlauf möglich bleibt. Bei der rechtlichen Ausgestaltung ist darauf zu achten, dass beide Geschlechter vergleichbare Erwerbs- und Sorgechancen erhalten und dass die Übergänge zwischen Erwerbsarbeit und Sorgetätigkeit nicht verschärft und erschwert werden.
- ▶ Im Unterhaltsrecht sind für langjährige Ehen, in denen die Eheleute (insbesondere die Frauen) unter anderen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für eine traditionelle Aufgabenteilung optiert

haben, angemessene, der Billigkeit entsprechende unterhaltsrechtliche Lösungen zu finden. Diese Aufgabe erfordert Einzelfallentscheidungen am Maßstab der Billigkeit und ist deshalb der Rechtsprechung aufgegeben. Im Recht der Alterssicherung bleibt die Hinterbliebenenrente für Eheleute älterer Jahrgänge wegen ihrer Anknüpfung an einen bereits zurückliegenden Lebens- und Erwerbsverlauf (noch) unverzichtbar.

### **Bildung: Abwärtsspiralen verhindern und Wahlmöglichkeiten in allen Lebensphasen fördern**

Ziel ist es, für Männer und Frauen gleich gute Chancen im Bildungssystem zu schaffen, um Abwärtsspiralen mit negativen kumulativen Folgen zu verhindern. Frauen und Männer sollen in gleichem Maß aus dem Spektrum der Bildungsmöglichkeiten wählen, frühe Bildungsphasen nutzen und sich später weiterqualifizieren können. Wenn sie Bildungschancen in der Jugend verpassen, müssen Abschlüsse auch im Erwachsenenalter nachgeholt werden können. Auch sind Benachteiligungen im Bildungssystem aufgrund von Elternschaft zu verhindern.

Im Einzelnen schlägt die Kommission vor:

- ▶ Gender Mainstreaming und eine geschlechtsbewusste Pädagogik sollten in der Bildungspolitik und in den Bildungseinrichtungen zur Durchsetzung gleicher Bildungschancen übergreifend und systematisch verankert werden. Dazu gehören eine nachhaltige Vermittlung von Gender-Kompetenz in der Ausbildung pädagogischer Fachkräfte und eine Verankerung von Gendertrainings in der Berufs- und Ausbildungsberatung. Weiterhin ist ein ausgewogeneres Geschlechterverhältnis bei pädagogischem Fachpersonal (insbesondere mit Blick auf Männer im Bereich der frühkindlichen Bildung) notwendig, und für männliche Jugendliche, insbesondere aus bildungsfernem Elternhaus, wird die Erprobung pädagogischer Konzepte empfohlen, die auch in nicht-formalen Bildungsprozessen an nichtschulischen Stärken ansetzen und so einen (späteren) Abschluss ermöglichen.
- ▶ Um das Ergreifen eines geschlechts-atypischen Berufs zu fördern, sind Aktivitäten der Arbeitsagenturen (die informieren und beraten), der Unternehmen (die sich frühzeitig in Bildungseinrichtungen präsentieren), und der Medien (die die Wahrnehmung von Berufen in





der Öffentlichkeit prägen) notwendig. Konkrete Maßnahmen, die als Vorschläge oder als Best-Practice existieren (z.B. Gendertrainings für Berufs- und Ausbildungsberatung, Programme wie „Girls' Day“ oder der ab 2011 bundesweit eingeführte „Boys' Day“, „Neue Wege für Jungs“ oder der nationale Pakt „Komm mach MINT“, Mentoringprogramme und die Revision der Präsentation von Berufen in Informationsmaterialien) sollten weiterentwickelt und verstetigt werden, um das gesellschaftliche Bild von Frau und Mann im Erwerbsleben zu verändern. Bildungseinrichtungen und Unternehmen sind zur Teilnahme an Maßnahmen wie „Girls' Day“ oder Maßnahmen im Rahmen der MINT-Initiative zu motivieren.

- ▶ Die Vereinbarkeit von Aus- und Weiterbildung und Familie muss aus Sicht der Kommission verbessert werden. Dazu gehören Förderprogramme zur Umsetzung des rechtlich verankerten Anspruchs auf Teilzeitausbildung (insbesondere eine verwaltungstechnisch koordinierte Leistungsgewährung) für Mütter in Berufsausbildung wie auch niedrigschwellige Angebote der Erstqualifikation für niedrig qualifizierte Mütter mit Migrationshintergrund und Teilzeitangebote im Hochschulstudium. Es muss zudem sichergestellt werden, dass der Unterhalt, etwa im Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG), nicht nur bei Vollzeit-, sondern auch bei Teilzeitausbildungen gefördert wird.
- ▶ Das in einen dualen und einen schulischen Zweig geteilte Berufsbildungssystem sollte mit dem Ziel, bundeseinheitliche Standards in der Berufsausbildung zu schaffen und die Professionalisierung und Aufwertung der personenbezogenen Dienstleistungsberufe zu fördern, zusammengeführt und vereinheitlicht werden. Damit können Nachteile von Frauen, die in den schulischen Ausbildungen stark vertreten sind, abgebaut werden.
- ▶ Das BAföG und das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) sind zu einem Rahmen für lebenslanges Lernen zu entwickeln. Die Kommission schlägt vor, diese Instrumente zu einem „Erwachsenen-BAföG“ auszubauen, wie es von der Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ konzipiert wurde. Damit sollen gleiche Chancen für Männer und Frauen eröffnet werden, sich weiter zu qualifizieren, schulische und berufliche Abschlüsse auch im Erwachsenenalter nachzuholen und Nachteile diskontinuierlicher Erwerbs- und Bildungsverläufe zu korrigieren. Ebenso gilt es, die Chancen für eine Entzerrung von Bildungsphasen zu verbessern. Bei der Förderung beruflicher Aufstiegsfortbildung müssen vollzeitschulische Berufsausbildungen, die nicht nach dem Berufsbildungsgesetz oder der Handwerksordnung anerkannt sind, als „vergleichbar“ anerkannt werden, da sonst Frauen aus „Frauenberufen“ im Dienstleistungsbereich der Zugang versagt bleibt. Durch die Aufhebung der bisherigen Altersgrenzen im BAföG sollte es möglich sein, zu

gleichen Bedingungen – wie sie für ein Studium direkt nach der Schulzeit gelten – ein Bachelorstudium auch im Anschluss an eine duale oder vollzeitschulische Berufsausbildung oder ein Masterstudium im Anschluss an eine Phase der Sorgearbeit oder Erwerbstätigkeit zu absolvieren.

### **Erwerbsleben: Fehlanreize beseitigen, Entgeltgleichheit und Aufstiegschancen schaffen**

Vorrangiges Ziel muss es sein, die Voraussetzungen für gleiche Teilhabechancen von Frauen und Männern im Erwerbsleben zu schaffen. Um dieses Ziel zu erreichen, sind folgende zentrale Problemfelder anzugehen:

- ▶ Es müssen (Fehl-)Anreize für lange Erwerbsunterbrechungen und eine Fragmentierung von typischen Frauentätigkeiten in nicht nachhaltige Minijobs beseitigt werden.
- ▶ Es sollte sichergestellt werden, dass Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit oder vorübergehende Verkürzungen der Arbeitszeit aufgrund von Sorgearbeit reversibel sind und nicht zu langfristigen Einkommensnachteilen führen.
- ▶ Für die Umsetzung des Grundsatzes der Entgeltgleichheit für Männer und Frauen muss die geschlechtsspezifische Lohnlücke verringert werden.
- ▶ Der Anteil von Frauen in Führungspositionen muss erhöht werden.

Im Einzelnen schlägt die Kommission folgende Maßnahmen vor:

- ▶ Mit Nachdruck spricht sich die Kommission für die Abschaffung der Sonderstellung von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen aus. Für Unternehmen und Beschäftigte werden Fehlanreize gesetzt, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in wenig zukunftssträchtige Minijobs aufzuteilen. Die Entscheidung für eine längere Ausübung einer geringfügigen Beschäftigung betrifft vor allem Frauen und ist mit langfristigen biografischen Nachteilen verbunden. Wünsche nach einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit können nicht realisiert und eine eigenständige soziale Sicherung kann nicht aufgebaut werden. Durch die geringen Aufstiegschancen werden individuelle Entwicklungsmöglichkeiten beschnitten. Hinzu kommt, dass die Kosten dieser Beschäftigungsverhältnisse, vor allem die geringe eigenständige Alterssicherung, sozialisiert und in die Zukunft verlagert werden. Ziel muss es daher sein, alle Erwerbsverhältnisse sozialversicherungspflichtig zu machen.
- ▶ Weiterhin schlägt die Kommission vor, die bestehenden Anreize für eine Einschränkung der Erwerbstätigkeit von (verheirateten) Frauen zu beseitigen. Dazu gehört beispielsweise die hohe Grenzsteuerbelastung in der Lohnsteuerklasse V. Da die ungleiche Besteuerung in der Lohnsteuerklassenkombination III/V zudem auch negative Auswirkungen auf den Bezug von Lohnersatzleistungen wie etwa Arbeitslo-

sen- und Elterngeld hat, spricht sich die Kommission dafür aus, die Lohnsteuerklassenkombination III/IV durch die Lohnsteuerklassenkombination IV/IV mit Faktor zu ersetzen. Bei der Ehegattenbesteuerung sollte grundsätzlich auf den in Europa weit verbreiteten Modus der Individualbesteuerung umgestellt werden.

- ▶ Auch jenseits des Minijob-Segments reichen viele Erwerbstätigkeiten aufgrund ihrer „Ertragsschwäche“ auch bei einer Vollzeittätigkeit nicht zur Existenzsicherung, geschweige denn zum Aufbau ausreichender Alterssicherungsansprüche aus. Zahlreiche frauendominierte Tätigkeiten im unteren Einkommensbereich werden von Tarifverträgen nicht erreicht. Die Kommission schlägt daher die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns vor, damit auch für Haushalte ohne Zugang zu einem klassischen „Familienlohn“ eine Existenzsicherung ohne aufstockende Grundsicherungsleistungen möglich ist. Die britischen Erfahrungen zeigen, dass mit einem Mindestlohn die Entgeltungleichheit in den unteren Einkommenssegmenten verringert werden kann und hiervon vor allem Frauen profitieren. Mit Mindestlöhnen werden allerdings nur Lohnuntergrenzen gesetzt. Damit ist nicht gewährleistet, dass qualifizierte Frauen für ihre Qualifikationen auch angemessen entlohnt werden. Wo möglich, sollten die Tarifpartner die Möglichkeit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen stärker nutzen.
- ▶ Zur Erreichung der Entgeltgleichheit wird die Anwendung geschlechtergerechter Arbeitsbewertungsverfahren empfohlen. Hierzu bedarf es der Weiterentwicklung von Instrumenten zur Messung von Lohnungleichheit im Betrieb (wie „Logib-D“ und „eg-check.de“). Privatwirtschaftliche Unternehmen und öffentliche Einrichtungen sollten dazu angehalten werden, die Entgeltgleichheit im Betrieb zu überprüfen und eventuelle Ungleichheiten abzubauen. Ebenso ist ein ausdrücklicher Anspruch auf gleiches Entgelt für gleichwertige Tätigkeiten im AGG rechtlich zu verankern.
- ▶ Die Möglichkeiten des Vergaberechts, bei der Vergabe und Gestaltung öffentlicher Aufträge in Bund und Ländern betriebliche Maßnahmen zur Gleichstellung von Männern und Frauen und zur Vereinbarkeit von Sorgearbeit und Erwerbstätigkeit zu berücksichtigen, sind zu ermitteln und auszuschöpfen.
- ▶ Die Kinderbetreuungsmöglichkeiten sind quantitativ und qualitativ weiter auszubauen. Betreuungsangebote für Kinder setzen vielfach implizit noch eine allenfalls teilzeiterwerbstätige Mutter voraus. Betreuungszeiten von Kindereinrichtungen müssen vom Angebot her den ganzen Tag abdecken, umgekehrt aber auch – den flexiblen Arbeitsanforderungen der Mütter und Väter folgend – eine größere Flexibilität der Inanspruchnahme anbieten. Soll die angestrebte Betreuungsquote für unter Dreijährige 2013 (35 %) erreicht werden, muss das bisherige Ausbautempo des Kinderbetreuungsangebots für

unter Dreijährige gesteigert werden. Zudem muss überprüft werden, ob die Quote von 35 % dem tatsächlichen Bedarf entspricht oder gegebenenfalls angepasst werden muss. Auch Ganztagschulen mit bezahlbarer Mittagessenversorgung und Hausaufgabenunterstützung sowie Horte und andere Freizeitangebote sind erforderlich, um die mehrheitlich von Eltern gewünschten Erwerbskonstellationen zu ermöglichen.

- ▶ Familiäre Pflege bedarf nicht nur flexiblerer Erwerbsmöglichkeiten für Pflegenden, sondern auch einer besseren Verzahnung von familiärer und professioneller Pflege. Hierzu gehören auch Mischformen zwischen häuslicher/ambulanter und stationärer Versorgung. Ein geschlechtergerechtes Sozialrecht muss vor dem Hintergrund der gesetzlich bevorzugten häuslichen Pflege und der hiermit verbundenen physischen und psychischen Belastungen der überwiegend weiblichen Pflegepersonen die Leistungsansprüche so ausgestalten, dass Teilhabersiken für die Pflegenden möglichst vermieden oder mindestens so weit wie möglich abgemildert werden. Von großer Bedeutung ist die bisher oft fehlende Unterstützung von Beschäftigten mit Pflegeverantwortung durch die Betriebe. Die Kommission fordert die Betriebe auf, die Bedürfnisse von Pflegenden stärker als bisher im Rahmen einer lebensereignisorientierten Personalpolitik zu berücksichtigen.
- ▶ Die Kommission empfiehlt, das Elterngeld weiterzuentwickeln. Insbesondere die Verlängerung der Partnermonate sowie die Möglichkeit, dass beide Elternteile Elterngeld gleichzeitig in Anspruch nehmen und mit Teilzeit kombinieren können, sind sinnvolle Ansatzpunkte. Hierdurch werden partnerschaftliche Arrangements der Aufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit in der Familie unterstützt.
- ▶ Unternehmen sollten Maßnahmen einsetzen, die gleiche Chancen für den Erwerbsverlauf von Frauen und Männern im Unternehmen ermöglichen. Es muss sichergestellt werden, dass die Einführung potenziell familienfreundlicher Maßnahmen nicht durch neue Formen der indirekten Steuerung und eine neue „Verfügbarkeitskultur“ konterkariert wird. Durch ein lebensereignisorientiertes Personalmanagement können Unternehmen die Leistungsfähigkeit und -bereitschaft aller Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in der Zeitspanne zwischen dem Eintreten und Ausscheiden aus dem Unternehmen fördern. Dazu sind gezielte Personalentwicklungsmaßnahmen für unterschiedliche Lebensphasen und Lebensereignisse der Beschäftigten notwendig, wie etwa Weiterbildungsangebote während der Eltern- und Pflegezeit oder Traineeprogramme für den Wiedereinstieg. Auch sollten in den Unternehmen auf allen Hierarchieebenen Schulungen zur Reflexion und Veränderung des Rollenverständnisses von Frauen und Männern angeboten werden, um so zu einem dem 21. Jahrhundert angepassten Frauen-, Männer- und Familienbild beizutragen. Im öffentlichen Dienst besteht ein besonderer Bedarf, Vorgesetzte im Hinblick auf



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

- Mit Blick auf den seit Jahren stagnierenden Anteil von Frauen in Topmanagement-Positionen in Deutschland spricht sich die Kommission dafür aus, eine Geschlechterquote für Aufsichtsräte einzuführen. Die Nichteinhaltung der Quotenregelung sollte, nach einer hinreichenden Übergangsphase, effektiv sanktioniert werden. Da eine Mindestanteilsregelung für Aufsichtsräte allein nicht ausreichend ist, empfiehlt die Kommission dem Gesetzgeber dringend, auch Modelle für Mindestanteilsregelungen von Frauen in Führungspositionen zu prüfen. Quoten können auch zeitlich begrenzt vorgesehen werden, bis eine kritische Masse des jeweils unterrepräsentierten Geschlechts in Führungspositionen erreicht ist. In kleinen Unternehmen könnten Verbundprojekte zur Verbesserung der Chancen für die Besetzung von Führungspositionen gefördert werden. Best-Practice-Beispiele von Unternehmen vermögen zu helfen, die Akzeptanz von Quotenregelungen zu verbessern.
- Die Konstruktion von fiktiver Hilfebedürftigkeit bzw. Nicht-Hilfebedürftigkeit innerhalb einer SGB-II-Bedarfsgemeinschaft ist aus Gleichstellungssicht fragwürdig. Partnerinnen (statistisch seltener auch Partner) von Erwerbstätigen, die aufgrund der Anrechnung des Einkommens oder Vermögens ihres Partners (ihrer Partnerin) als nicht hilfebedürftig gelten, haben rechtlich und tatsächlich kaum Zugang zu Förderleistungen nach dem SGB II oder SGB III. Zudem schränkt die Ausdehnung der Einstandspflicht auf die Kinder des nicht verheirateten Partners bzw. der Partnerin die Möglichkeiten von alleinerziehenden Leistungsbeziehern und Leistungsbezieherinnen ein, mit einem neuen Partner bzw. einer neuen Partnerin zusammenzuleben. Die Regelungen der Bedarfsgemeinschaft sind so zu reformieren, dass weder zukünftige Arbeitsmarktchancen noch Lebenspartnerschaften behindert werden.
- Erwerbsunterbrechungen und Arbeitszeitreduzierungen bei Kindererziehenden sind deutlich besser abgesichert als solche von Pflegenden. Hier empfiehlt die Kommission eine Angleichung durch eine Besserstellung der Pflegenden. Vor dem Hintergrund der Auflösung der starren Altersstrukturierung und der unterschiedlichen Lebensverläufe von Männern und Frauen sollten dabei auch Pflegetätigkeiten jenseits des gesetzlichen Rentenalters noch zu einer Verbesserung der Rentenanwartschaften führen. Es ist zu evaluieren, inwieweit mit dem Gesetz über die Pflegezeit (PflegeZG) das Ziel der Vereinbarkeit von Beruf und familiärer Pflege erreicht wird. Hierzu sollten regelmäßig geschlechtsspezifische Daten, z.B. zur Inanspruchnahme von Pflegezeit und hiermit verbundenen Problemen, erhoben werden.

### **Zeitverwendung: Flexibilität ermöglichen und unterschiedliche Formen von Arbeit stärken**

Ziel ist es, beiden Geschlechtern zu ermöglichen, neben der Erwerbsarbeit auch andere gesellschaftlich notwendige und wertvolle Formen von Arbeit (Hausarbeit, Sorgearbeit, freiwilliges Engagement, Nachbarschaftshilfe) in ihren Alltag und entlang ihres Lebenslaufs zu integrieren. Dieses Erfordernis betrifft vor allem die Familiengründungsphase, aber auch die mittlere Lebensphase, in der Betreuungs- und Pflegeleistungen für bedürftige ältere Familienangehörige, Verwandte und Freunde anfallen – voraussichtlich mit steigender Tendenz.

Im Einzelnen schlägt die Kommission vor:

- Die Möglichkeiten der Beschäftigten, die Arbeitszeit zu verringern und wieder auf einen Vollzeitarbeitsplatz zurückzukehren, sind zu verbessern. Solche Optionen sollten in einem Gesetz über Wahlarbeitszeiten zusammengefasst werden, das neben dem Wunsch auf Teilzeitarbeit auch die Möglichkeiten einer Rückkehr zu Vollzeitarbeit oder vollzeithäufiger Tätigkeit ermöglicht. Gerade im Kontext der Vereinbarkeit von Familie und Führungstätigkeit für beide Geschlechter könnte eine kurze Vollzeit im Bereich von 30 bis 35 Wochenstunden ein Beitrag zur Stärkung der Geschlechtergerechtigkeit sein. Die Tarifpartner und die Unternehmen sollten familienfreundliche „Arbeitszeitoptionsmodelle“ entwickeln, die den Bedürfnissen der Beschäftigten und den Besonderheiten der Branche und der Betriebe Rechnung tragen.
- Die Kompetenz beider Geschlechter, zeitliche Anforderungen in bestimmten Lebenssituationen und ihre kurz-, mittel- und langfristigen Folgen einschätzen zu können, gilt es, bereits in Schule und Berufsschule altersgerecht zu vermitteln. Dazu gehört einerseits die Stärkung der Reflexions- und Abgrenzungsfähigkeit gegenüber zeitlichen Zumutungen der Arbeitswelt, die sich mit den Erfordernissen von Fürsorgeaufgaben in bestimmten Lebensphasen nicht vereinbaren lassen, sowie andererseits die Fähigkeit zur Entwicklung von Aushandlungsstrategien mit relevanten Akteuren (Lebenspartner, Arbeitgeber, Kita, Schule, Behörden etc.).
- Um mehr Zeitsouveränität im Alltag und entlang des Lebenslaufs für Frauen und Männer herzustellen, bedarf es schließlich eines neuen Zeitbewusstseins lokaler Entscheidungsträger. Mit einer wirkungsvollen Vernetzung und Abstimmung verschiedener Träger und familienrelevanter Zeittaktgeber im Wohn- und Lebensumfeld und durch die Stärkung sozialer Netze vor Ort steht und fällt ein gelingender Alltag zwischen Beruf und Familie in unterschiedlichen Lebensphasen.
- Auf kommunaler Ebene wird empfohlen, Mehrgenerationenhäuser als Kommunikations- und Dienstleistungsdrehscheibe in den Pflichtkatalog örtlicher Infrastrukturentwicklung aufzunehmen. Durch ein stärkeres Miteinander der Generationen vor Ort und auch jenseits des

unmittelbaren Familien- und Verwandtschaftszusammenhangs könnte das Ungleichgewicht von „Zeitnot“ von Müttern und Vätern in der Erwerbsphase und von „Zeitwohlstand“ nach der Verrentung durch gegenseitige Hilfe vermindert werden. Die Verwirklichungschancen verbessern sich mit der Unterstützung von professionellen und ehrenamtlichen Diensten. Mehrgenerationenhäuser können auch eine niedrigschwellige Anlaufstelle für Frauen und Männer sein, die von Erwerbslosigkeit betroffen sind und der passgenauen Unterstützung im Alltag und beim beruflichen Wiedereinstieg bedürfen.

- Zur effektiven Förderung von freiwilligem Engagement bedarf es Initiativen, die schon früh im Lebensverlauf das freiwillige Engagement aktivieren und stärken. Eine Orientierung auf einzelne Lebensphasen ist hier nicht ausreichend. Ergänzend müssen Strukturen geschaffen werden, die die Fortführung und Wiederaufnahme von freiwilligem Engagement im Lebensverlauf ermöglichen und dabei die unterschiedlichen Möglichkeiten und Interessen von Frauen und Männern berücksichtigen.

#### **Alter: Honorierung der Pflegearbeit verbessern und Alterssicherung armutsfest machen**

Die Lebensformen und -entwürfe der Menschen in Deutschland sind insgesamt vielfältiger geworden. Dies wird auch das Leben im Alter in absehbarer Zukunft weiter verändern. Auf ältere Frauen und Männer könnte häufiger als bisher das Problem zukommen, über keine ausreichende partnerschaftliche oder familiäre Unterstützung zu verfügen und damit stärker noch als heute auf Unterstützung von außen sowie auf eine eigenständige finanzielle Absicherung, die auch im Alter trägt, angewiesen zu sein. Vor diesem Hintergrund stellt sich aus der Gleichstellungsperspektive zum einen die Frage, wie Frauen und Männer im Alter finanziell gestellt sind. Zum anderen sind Aspekte der Pflege im Alter von besonderer geschlechterpolitischer Relevanz.

Im Einzelnen schlägt die Kommission vor:

- Unter Berücksichtigung von Vertrauensschutzregelungen in der GRV für die rentennahen Jahrgänge gilt es, für jüngere Frauen (und





Männer) abgeleitete Sicherungsansprüche abzubauen und im Gegenzug eigenständige Sicherungsansprüche aufzubauen. Die Kommission empfiehlt daher, das seit der Rentenreform 2001 mögliche freiwillige Splitting der während der Ehe erworbenen Rentenanwartschaften zum Regelfall zu machen. Dies schließt an die Empfehlung der Kommission an, den Güterstand der „Errungenschaftsgemeinschaft“ als gesetzlichen Güterstand einzuführen.

- Die Benachteiligung der Sorgearbeit für Pflegebedürftige im Vergleich zur Sorgearbeit für Kinder in der GRV ist nicht zu rechtfertigen. Eine bessere Anrechnung von Pflegezeiten auf die Rentenansprüche – auch für Nichterwerbstätige und Pflegendе, die das Rentenalter bereits erreicht haben – ist im demografischen Wandel dringend geboten. Die Kommission empfiehlt daher, die rentenrechtliche Honorierung von Pflegearbeit zu verbessern und die Schiefelage zwischen der Bewertung von Sorgearbeit für Kinder und für Pflegearbeit zu beseitigen. Analoge Regelungen zur rentensteigernden Anrechnung von Kindererziehungs- und Pflegezeiten sind auch für solche Personengruppen zu schaffen, die nicht zu den abhängig Beschäftigten gehören. Die Anrechnung sollte – angelehnt an die additive Anrechnung von Kindererziehungszeiten – unabhängig von Erwerbsstatus und Alter der pflegenden Person sein.
- Die entscheidenden Stellschrauben für den Aufbau armutsvermeidender Rentenansprüche liegen im Erwerbssystem. Ein zentraler Ansatzpunkt bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung im Alter ist daher Sicherungsansprüche Beendigung der Förderung geringfügiger Beschäftigung sowie eine Stützung ertragsschwacher Erwerbsformen durch Mindestlöhne. Die Verlängerung der Lebensarbeitszeit kann Altersarmut von Frauen und Männern nur dann reduzieren, wenn sich die Arbeitsmarktlage weiter bessert und zudem die Arbeitskraft nachhaltiger genutzt wird, als dies heute in vielen Bereichen und Tätigkeiten der Fall ist.
- Soziale Ausgleichsmechanismen in der Alterssicherung sind vor allem im Rahmen der Sozialversicherungen möglich. Daher ist aus der Gleichstellungsperspektive eine starke erste Säule der Alterssicherung von zentraler Bedeutung. Aufgrund des Wandels und der Erosion von „Normalarbeitsverhältnissen“ kann nicht mehr allein der durchgängig vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmer Maßstab für die Erzielung eines armutsvermeidenden Rentenanspruchs sein. Vielmehr muss für Männer wie Frauen eine sozialversicherungsrechtliche Absicherung von bisher nicht versicherten Erwerbsformen und Lebensphasen erfolgen. Hierzu bedarf es einer Erweiterung der Versicherungspflicht in der GRV, so dass jeder und jede über den Lebensverlauf zumindest eigenständige Alterssicherungsansprüche in Höhe des soziokulturellen Minimums (gegenwärtig definiert durch die Höhe der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) aufbauen kann. Für Personen

mit besonders schwachen Versicherungsverläufen empfiehlt sich eine Flankierung durch mindestsichernde Ausgleichselemente. Dies würde nicht nur helfen, Altersarmut bei Frauen (und zunehmend auch bei Männern) mit diskontinuierlichen Erwerbsbiografien zu vermeiden, sondern könnte auch das allgemeine Bewusstsein bezüglich der langfristigen Risiken und Kosten entsprechender Erwerbsverläufe verbessern. Es würde Free-Rider-Verhalten – also die bewusste Ausnutzung sozialer Leistungen unter Vermeidung der Kosten eigener Altersvorsorge – erschweren sowie die Akzeptanz für die kollektive Unterstützung der dennoch Bedürftigen stärken. Die Kommission empfiehlt der Regierung daher mit Nachdruck, diese bisher ungelösten Probleme im Alterssicherungssystem anzugehen.

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

## 1.5 FAZIT

Notwendig ist eine konsistente Gleichstellungspolitik über den Lebensverlauf, die von einem Leitbild gleicher Verwirklichungschancen von Männern und Frauen im Bildungs- und Beschäftigungssystem ausgeht, aber auch Raum für gesellschaftlich notwendige unbezahlte Sorgearbeit, Bildungsphasen und Eigenzeit lässt, Wahlmöglichkeiten für unterschiedliche Präferenzen und in unterschiedlichen Lebensphasen bietet und gleichzeitig sicherstellt, dass Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit für gesellschaftlich anerkannte Tätigkeiten wie z.B. Sorgearbeit langfristig nicht zu Nachteilen führen.

Das bedeutet, dass Frauen und Männer gleiche tatsächliche – und nicht nur formale – Wahlmöglichkeiten benötigen, um ihr Leben zu gestalten. Eine Politik, die auf eine wirkliche Chancengleichheit abzielt, muss Fehlanreize verhindern und darauf achten, dass Entscheidungen keine kurz- und langfristigen negativen Folgen auf bestimmte Bevölkerungsgruppen oder ein Geschlecht haben.

Die Kommission kommt zu dem Ergebnis, dass es der Gleichstellungspolitik in Deutschland trotz erheblicher Fortschritte in den letzten Jahren an einem gemeinsamen Leitbild mangelt und Interventionen in unterschiedlichen Lebensphasen und verschiedenen Übergängen im Lebensverlauf unverbunden nebeneinander stehen. Der Mangel an Konsistenz führt dazu, dass gleichzeitig Anreize für ganz unterschiedliche Lebensmodelle gesetzt werden oder dass oft die in einer Lebensphase gewährte Unterstützung in der nächsten abbricht oder in eine andere Richtung weist.

So werden Frauen besser ausgebildet als je zuvor, gleichzeitig werden aber starke Anreize gesetzt, dass sie ihre Potenziale im Erwerbssystem nicht ausreichend nutzen. Dies erschwert nicht nur eine eigenständige Existenzsicherung im Erwerbsalter, sondern auch den Aufbau einer eigenen, armutsfesten Alterssicherung. Als wenig zukunftsweisend sieht die Kommission dabei insbesondere die starke Förderung von Minijobs, die in Deutschland besonders ausgeprägte Ertragsschwäche vieler typischer Frauenarbeitsplätze und die geringe Zahl von Frauen in Führungsfunktionen an.

Die Kommission empfiehlt daher neben einem Ausbau der Betreuungsangebote für Kinder, die besonderen Anreize für geringfügige Arbeit im Arbeits-, Sozial- und Steuerrecht zu beseitigen. Angesichts des hohen Anteils gering bezahlter Frauen hält sie einen Mindestlohn für unverzichtbar. Gleichzeitig fordert sie eine Geschlechterquote für Aufsichtsräte und (zumindest vorübergehend) Mindestanteilsregelungen für Frauen in Führungspositionen sowie verbesserte Weiterbildungsmöglichkeiten auch im Erwachsenenalter.

Gleichstellung erfordert auch eine flexiblere Arbeitswelt mit mehr Arbeitszeioptionen. Die Beschäftigten sollen mehr Optionen erhalten, ihre Arbeitszeit zu ändern oder die Erwerbstätigkeit zu unterbrechen. Die Kommission schlägt vor, diese Optionen in einem neuen Gesetz zu Wahlarbeitszeiten zu verankern.

Schließlich muss geschlechtsspezifische Diskriminierung abgebaut werden. Die Kommission hat hier Vorschläge u. a. zu einer geschlechterbewussten Pädagogik und zu einem Abbau der Diskriminierung bei der Bezahlung, Weiterbildung und Beförderung von Frauen in öffentlichen und privaten Unternehmen vorgelegt.

Dabei kann tatsächliche Gleichstellung durch eine neue rechtliche und institutionelle Rahmung alleine nicht hergestellt werden. Es bedarf eines Umdenkens in der Arbeitswelt und der Entwicklung einer Unternehmenskultur, die sich am Leitbild der/des Erwerbstätigen mit (potenziellen) Fürsorgeverpflichtungen und anderen lebensweltlichen Zeitbedarfen im Lebensverlauf orientiert und entsprechende Erwerbs- und Lebensverläufe von Frauen und Männern wertschätzt.

Vorrangig geht es in der Gleichstellungspolitik um die Unterstützung neuer Lebensentwürfe von Frauen und Männern. Gleichzeitig ist sie aber auch ein unverzichtbarer Bestandteil einer modernen Innovationspolitik. Denn durch eine Nutzung aller Talente unserer Gesellschaft werden Unternehmen leistungsfähiger und flexibler. Gleichzeitig führt die Erwerbstätigkeit von Frauen nicht nur zu zusätzlicher wirtschaftlicher Nachfrage, sondern es entstehen auch neue Beschäftigungsverhältnisse, vor allem im Dienstleistungsbereich. Wenn zudem Frauen vollwertige Beitragszahler werden und nicht nur abgeleitete Ansprüche nutzen, werden die Sozialsysteme stabilisiert. Die Kosten der gegenwärtigen Nicht-Gleichstellung übersteigen die einer zukunftsweisenden Gleichstellungspolitik bei weitem.



## IMPRESSUM

Herausgeber:

Sachverständigenkommission zur Erstellung  
des Ersten Gleichstellungsberichtes der Bundesregierung

Vorsitzende Prof. Dr. Ute Klammer (V.i.S.d.P.)

Universität Duisburg-Essen

Fakultät für Bildungswissenschaften

Institut für Soziale Arbeit und Sozialpolitik

Berliner Platz 6-8, 45127 Essen

Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e.V.

Geschäftsstelle Gleichstellungsbericht

Dr. Markus Motz

Hansastr. 27 c, 80686 München

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

Stand: Januar 2011

Gestaltung: neues handeln GmbH

Fotos: Ruprecht Stempell, Köln

Druck: RMP Rautenberg Media & Print Verlag KG, Troisdorf



Gefördert vom:



Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend