

Der zweite Gleichstellungsbericht der Bundesregierung – Verwissenschaftlichung und der Versuch der strategischen Bindung regierender Akteure

Berghahn, Sabine

2017

<https://doi.org/10.25595/3567>

Veröffentlichungsversion / published version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Berghahn, Sabine: *Der zweite Gleichstellungsbericht der Bundesregierung – Verwissenschaftlichung und der Versuch der strategischen Bindung regierender Akteure*, in: *Femina politica : Zeitschrift für feministische Politik-Wissenschaft*, Jg. 26 (2017) Nr. 2, 161–167. DOI: <https://doi.org/10.25595/3567>.

Erstmalig hier erschienen / Initial publication here: <https://doi.org/10.3224/feminapolitica.v26i2.16>

Literatur

BMFSFJ, 2015: Kombiniertes siebter und achter Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW). Bundestags-Drucksache Nr. 18/5100, 05.06.2015.

CEDAW, 2017: CEDAW-Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women [2017]: Internet: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1071&Lang=en (5.7.2017).

CEDAW-Allianz zivilgesellschaftlicher Organisationen in Deutschland (Hg.), 2016: Alternativbericht CEDAW. Bezug nehmend auf den kombinierten siebten und achten Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW). Berlin. Internet: www.cedaw-allianz.de (5.7.2017).

Freeman, Marsha A./**Chinkin**, Christine/**Rudolf**, Beate, 2012: The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women: A Commentary (Oxford Commentaries on International Law). Oxford.

Rodenberg, Birte, 2017: Eine neue Allianz für Geschlechtergerechtigkeit – Die Erstellung des CEDAW-Alternativberichts 2016 und die Anhörung der Regierungsdelegation in Genf vor dem Menschenrechts-Ausschuss im Februar 2017. Internet: www.cedaw-allianz.de (5.7.2017).

Vereinte Nationen, 2017: Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau: Abschließende Bemerkungen zum kombinierten siebten und achten periodischen Staatenbericht Deutschlands vom 9. März 2017 (Arbeitsübersetzung: Deutsch), CEDAW/C/DEU/CO/7-8.

Der zweite Gleichstellungsbericht der Bundesregierung – Verwissenschaftlichung und der Versuch der strategischen Bindung regierender Akteure

SABINE BERGHAHN

2005 hatte die erste Große Koalition unter Angela Merkel beschlossen, in jeder Legislaturperiode einen Bericht zur Gleichstellung der Geschlechter vorzulegen. Im Juni 2011 war es so weit für den ersten Gleichstellungsbericht, im Juni 2017 folgte nun der zweite. Beide Berichte bestehen aus einem Gutachten der jeweiligen Sachverständigenkommission und einer Stellungnahme der Bundesregierung. Der erste Gleichstellungsbericht trug den Titel „Neue Wege – gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf“. Der neue Gleichstellungsbericht steht unter dem Motto „Erwerbs- und Sorgearbeit gemeinsam neu gestalten“. Die interdisziplinäre Sachverständigenkommission bestand aus zwölf Expert*innen, einschließlich der Vorsitzenden Eva Kocher, Professorin für Arbeitsrecht an der Europa-Universität Viadrina, Frankfurt an der Oder; zudem wurden Expertisen von Wissenschaftler*innen zu einzelnen Sachthemen erstellt (Sachverständigengutachten 2017, 8ff.).

Die beiden Gleichstellungsberichte: Zahlen, Fakten und Analysen – verbunden mit Veränderungsperspektiven

Beide Sachverständigengutachten bieten strukturelle Basis- und Spezialinformationen unter dem Aspekt der Lebensverlaufsperspektive. So enthielt schon das erste Gutachten von 2011 eine umfassende Analyse zur Situation der Gleichstellung der Geschlechter, indem es sich insbesondere mit Rollenbildern und Recht in Bildung, Erwerbsleben, Zeitverwendung und Alter beschäftigte und die empirischen Eckdaten und Zusammenhänge jeweils herausstellte. Vorherrschende Rollenbilder, die auch das Recht in Form von Regelungsleitbildern widerspiegelt, bilden die Entwicklung vom männlichen Ernährermodell zu dessen modernisierter Form ab. Zwar wird nicht mehr die sogenannte Hausfrauenehe gefördert, doch auch das geschlechtsneutrale Adult-Worker-Modell ist bislang nicht verwirklicht. Zudem ist auch an diesem Modell Kritik zu üben: Es ist undifferenziert, „under-specified“ (Daly 2011), da die Schaffung der Voraussetzungen, dass beide Elternteile einer jeweils existenzsichernden Erwerbsarbeit nachgehen und sich gleichzeitig um Kinder und andere Sorgearbeit kümmern können, konzeptionell vernachlässigt wird. Unberücksichtigt bleiben vergeschlechtlichte und soziale Ungleichheiten sowie jeweils systemtypische strukturelle Unzulänglichkeiten. In Deutschland überwiegt daher das Ernährer-mit-Zuverdienerin-Modell, das weibliche Abhängigkeit vom Partner, von Angehörigen oder vom Sozialstaat konserviert und Frauen die Hauptlast der unbezahlten oder schlecht bezahlten Sorgearbeit überlässt.

Nach Erkenntnissen der Sachverständigenkommission des ersten Berichts, der unter der Leitung von Ute Klammer, Professorin für Sozialpolitik an der Universität Duisburg-Essen, erstellt wurde, besteht ein wesentliches politisches Dilemma darin, dass seit der Abschaffung des Leitbildes der Hausfrauenehe 1976/77 kein neues, den gewandelten Verhältnissen und Wünschen entsprechendes Leitbild für Frauen und Männer in Bezug auf Erwerbsarbeit und Sorgeübernahme entwickelt wurde. Zwar solle Menschen nicht vorgeschrieben werden, wie sie leben und ihre Partnerschaften gestalten sollen. Doch wäre, so der Bericht, ein den Verhältnissen und Herausforderungen der Gesellschaft entsprechendes Leitbild eine Orientierung für die Politik im Hinblick auf den Aus- und Umbau vorhandener Systeme und könnte vielleicht strategische Verbindlichkeit schaffen sowie klientelistische Sonderwege vermeiden, wie z.B. das ursprünglich von der CSU initiierte und inzwischen wieder abgeschaffte Betreuungsgeld.

Im ersten Sachverständigengutachten wurde ein Leitbild vorgeschlagen, das eine erhebliche Bandbreite an Partizipation und Variation vorsieht: Eine Gesellschaft mit Wahlmöglichkeiten ist das Ziel. Frauen und Männer sollen durch gute Ausbildung und Beschäftigungsfähigkeit ihren Lebensunterhalt eigenständig verdienen und sich individuell eine soziale Sicherung aufbauen können. Eine angemessene Infrastruktur soll ihnen bei der Kinderbetreuung und -erziehung sowie der Pflege von Angehörigen helfen. Deshalb sollten Erwerbsverläufe flexibilisiert werden, mitunter

durch Unterbrechung oder vorübergehende Verkürzung der Arbeitszeit (BMFSFJ 2011, 210).

Das zweite Sachverständigengutachten knüpft an dieses Leitbild an. Es sollen Mechanismen konzipiert werden, mit deren Hilfe „eine Regierung eine konsistente wie auch ziel- und wirkungsorientierte Gleichstellungspolitik entwickeln und umsetzen kann“ (Sachverständigengutachten 2017, 16). Gleichwohl richtet sich das Gutachten nicht allein an Regierung und Parlament, sondern auch „an die breite politisch interessierte Öffentlichkeit und bewegt sich an der Schnittstelle von Wissenschaft und politischem Handeln“ (ebd.). Erneut bietet sich ein Reservoir an kritischen Beschreibungen der Geschlechterstrukturen und an statistischen Daten. Diesmal geht die Analyse stärker ins Detail und macht punktuell da weiter, wo das erste Gutachten aufgehört hat. Auf den Gliederungsebenen A-D behandelt das Gutachten Gleichstellung „als nicht erreichtes Ziel“ (A), sodann die gleichstellungsorientierte Gestaltung von Erwerbs- und Sorgearbeit (B) und gibt Handlungsempfehlungen hierfür (C); abschließend erörtert die Kommission aktuelle Herausforderungen in der Gleichstellungspolitik (D). Die zehn thematischen Kapitel, die mit Handlungsempfehlungen (C) verknüpft sind, betreffen die abhängige und selbständige Erwerbsarbeit, einschließlich Berufswahl und Weiterbildung. Anschließend geht es um die Aufwertung der erwerbsförmigen Sorgearbeit, die Rahmenbedingungen und Infrastruktur der privaten Haushaltsführung und der Sorge für Kinder sowie für pflegebedürftige Angehörige. Auch der Wiedereinstieg in den Beruf wird in einem Kapitel behandelt ebenso wie Anreize der Arbeits- und Ressourcenteilung in der Ehe in einem anderen. Am Ende steht das Kapitel Rente und Alterssicherung als ökonomische Bilanz des Lebenslaufs. Im Kapitel Aktuelle Herausforderungen in der Gleichstellungspolitik (D) werden die vier Themen Gestaltung der digitalen Arbeit, die Überwindung von Partnergewalt, Flucht und die Stärkung von Strukturen und Instrumenten für die Durchsetzung der Gleichstellung behandelt. Betont wird immer auch die intersektionale Perspektive.

Gerade die Verknüpfung von Erwerbsarbeit und Sorgearbeit in der Analyse und bei den Handlungsempfehlungen kennzeichnet die Akzentsetzung des Gutachtens, das angestrebte Modell bezeichnet die Sachverständigenkommission als „Erwerb-und-Sorge-Modell“ (ebd., 45). Menschen sollen während ihres Lebensverlaufs beides gleichberechtigt miteinander verbinden können, ohne Nachteile für die eigene ökonomische Absicherung zu erleiden.

Bislang sind die meisten statistischen Kennziffern (Indikatoren) erwerbszentriert und erwerbseinkommensfixiert und daher zur Erfassung der ungleichen Situation von Frauen und Männern nach dem Erwerb-und-Sorge-Modell nicht durchgehend geeignet. Für die ungleiche Verteilung von unbezahlter Sorgearbeit gab es bisher keinen geeigneten Indikator. Deshalb führt das Gutachten nun den Gender Care Gap ein, der mit repräsentativen Daten der jüngsten Zeitverwendungserhebung des Statistischen Bundesamts von 2012/13 berechnet wird. Er beträgt 52,4%, d.h. Frauen leisten täglich durchschnittlich 87 Minuten mehr unbezahlte Sorgearbeit (ebd., 38f.).

SAHGE-Berufe zu ‚Lebensberufen‘ aufwerten und Sorge-Infrastruktur verbessern – beispielhafte Handlungsempfehlungen der Sachverständigen

Bei den Handlungsempfehlungen treffen wir zum Teil auf Bekanntes und von feministischer Seite schon lange Gefordertes wie etwa den Abbau einkommensteuerrechtlicher Anreize zur Spezialisierung auf Erwerbs- oder Sorgearbeit in der Ehe, sprich die schrittweise Modifizierung des Ehegattensplittings in Richtung eines Realsplittings wie bei Geschiedenen (ebd., 123ff.), auf die Überführung der beitragsfreien Mitversicherung in eigenständige, nicht abgeleitete Sozialversicherungsansprüche (ebd., 127ff.) und die Einbindung von Minijobs in Steuer und Sozialversicherung (ebd., 129ff.). Auch die Reform des ehelichen Güterrechts wird gefordert, um mehr Partnerschaftlichkeit bei der Entscheidung über das in der Ehe oder Lebenspartnerschaft erworbene Vermögen zu schaffen (ebd., 131ff.).

Neuer, wenn auch in Fachkreisen durchaus kommuniziert, sind Vorschläge, die erwerbsförmige Sorgearbeit aufzuwerten (ebd., 86ff.). Hierfür wurde als Pendant zur Abkürzung MINT für Berufe in Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik die Abkürzung SAHGE eingeführt; damit werden Berufe der Sozialen Arbeit (SA), Haushaltsnahe Dienstleistungen (H), Berufe der Gesundheit und Pflege (G) sowie Erziehung (E) zusammengefasst. Als Schritte zur Aufwertung sieht die Kommission eine Reform der Berufsprofile, der Aus- und Weiterbildung und der Aufstiegsmöglichkeiten als erforderlich an ebenso wie die Förderung geeigneter Nachfrage und Honorierungsstrukturen für höherqualifizierte Beschäftigte in den entsprechenden Berufen sowie schließlich die Reform der institutionellen Rahmenbedingungen für Pflegeberufe (ebd., 86). Es ist bekannt, dass diese Berufe derzeit „Sackgassenberufe“ (ebd., 86 unter Verweis auf Krüger 1991) sind. Hier möchte die Kommission die nachholende Professionalisierung weiter vorantreiben, so dass diese Berufe für die ausübenden Frauen tatsächlich zu „Lebensberufen“ (ebd., 88) werden und nicht nur wenige Jahre – bis zur maximalen Erschöpfung der Personen – ausgeübt werden. Der europäische Vergleich zeige, dass für Berufe aus dem SAHGE-Spektrum, z.B. Pflegefachkraft, durchaus auf Hochschuleniveau (Bachelorgrad) ausgebildet werde. Auch der Wissenschaftsrat habe dies für Pflege- und Therapieberufe empfohlen (ebd., 89). Ebenso soll die vollzeitschulische Ausbildung von Erzieher*innen und Altenpflegehelfer*innen in ein duales Ausbildungssystem transformiert werden. Denn es fehle die Entlohnung während der Ausbildung, zum Teil müsse sogar Schulgeld gezahlt werden. Im Gegensatz zum ersten Gleichstellungsbericht betrachtet der zweite die duale Ausbildung aber nicht als Königsweg und hält die Durchsetzung der Schulgeldfreiheit von Fachschulausbildungen für wichtiger (ebd., 90).

Die Kommission fordert, dass die Nachfrage nach hochqualifizierten Pflegekräften (mit Hochschulabschluss) gesteigert und verbesserte qualifikations- und gleichstellungsorientierte Personalschlüssel in den Einrichtungen gefördert werden (ebd., 93f.). Da die Entlohnungs- und Arbeitsbedingungen für Pflegeberufe strukturell

erheblich zersplittert sind – 2012 gab es in der Sozialwirtschaft rund 1.430 Tarifverträge und Arbeitsvertragsrichtlinien (ebd., 95) – möchte die Kommission die institutionellen Rahmenbedingungen insbesondere durch eine „Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen in der Pflege“ (ebd., 94) verbessert sehen. Auch soll eine Kommission für die Neuordnung der Arbeit im Bereich der „personenbezogenen Dienstleistungen“ (ebd., 96) eingerichtet werden nach dem Vorbild der Mindestlohnkommission.

Die Rahmenbedingungen und die Infrastruktur der Sorge für Kinder und pflegebedürftige Personen sollen so umgestaltet werden, dass Partner*innenschaftlichkeit und Geschlechtergerechtigkeit gefördert werden: bei den Kindern durch Einführung partnerschaftlicher Aufteilung und Förderung einer Familienarbeitszeit (ebd., 103) sowie eines flexiblen Zeitbudgets für Eltern minderjähriger Kinder, bei Pflegenden durch Freistellung für informell Pflegende durch ein Zeitbudget mit Entgeltersatzleistung (ebd., 113). Generell fordert die Kommission die Abkehr vom „Primat informeller Pflege“ und eine „Hinwendung zu familienfreundlichen gemischten Betreuungsarrangements“ (ebd., 108). Auch die Reform des Mutterschutzes, die Schaffung einer verlängerten parallelen Nutzung der Elternzeit durch beide Eltern und die Ausweitung des Unterhaltsvorschussgesetzes auf Kinder ab dem 12. bis zum 18. Lebensjahr zur Unterstützung von Alleinerziehenden gehören zu den Forderungen der Kommission (ebd., 102ff.). Diese wurden bereits durch die Große Koalition in der 18. Legislaturperiode realisiert.

Möglichst wenig Dissens! Die Stellungnahme der Bundesregierung

Während die Reaktion der Bundesregierung auf den ersten Gleichstellungsbericht eher kurz und reserviert ausfiel, hat sich die Bundesregierung 2017 nunmehr viel Mühe gegeben, möglichst wenig echte Dissenspunkte zu benennen. Allzu vieles wird schlicht wiederholt und im Grundsatz bestätigt, die eigenen Leistungen der Großen Koalition in der Verwirklichung einiger Forderungen beider Berichte werden hervorgehoben, doch für die Zukunft bleibt das meiste unverbindlich. Nicht einmal dort, wo Dissens feststellbar ist, wird die eigene Gegenposition konkret ausgeführt. Allenfalls heißt es: Es sei „weiter zu diskutieren“, wie z.B. die Forderung nach der Einführung einer Zeitbudgetpolitik für Pflegepersonen, um Einkommensverluste durch Ansprüche auf öffentliche Förderung zu kompensieren (BMFSFJ 2017, 19f.). Dissens findet sich insbesondere dort, wo es um die von der Kommission geforderte „Abkehr von einer Pflege in der Familie“ „hin zu einem Pflegesystem, das sich vor allem auf professionelle Angebote stützt“ (BMFSFJ 2017, 21), geht. Dies sei mit den Zielen und Aufgaben der Pflegeversicherung „nicht vereinbar“ (ebd.). Deutlich wird hier sowohl der ideologische als auch der finanzpolitische Vorbehalt, dass Gleichstellungsforderungen nicht systemüberwindend sein dürfen, wenn die Systemparameter zum ‚Eingemachten‘ der regierenden Parteienkonstellation gehören.

Fazit: Was lässt sich durch Gleichstellungsberichte erreichen?

Sie schaffen in erster Linie Wissen, in Form von Zahlen, Fakten und Analysen samt Veränderungsvorschlägen, die auch die Diskussion in der informierten Öffentlichkeit und in den Fachorganisationen und NGOs voranbringen, sodass positiver Druck auf die Politik ausgeübt werden kann. Auf diese Weise könnte die Politikplanung zielorientierter und verbindlicher werden. Der politische Prozess bleibt jedoch entsprechend den Wahlergebnissen und Koalitionsverhandlungen tendenziell wenig berechenbar, d.h. auch offen für Rückschritte. Ohnehin ist der Bindungscharakter selbst bei einer zustimmenden Stellungnahme der Bundesregierung zu Zielen und Vorhaben eher gering. Beispielsweise wird im Sinne der Entgeltgleichheit in beiden Gleichstellungsgutachten gefordert, dass Teilzeitbeschäftigte, die ganz überwiegend Frauen sind, ein Recht bekommen sollten, (wieder) auf Vollzeit aufzustoßen oder zumindest ihre Stundenzahl zu erhöhen, Stichwort: Wahlarbeitszeitgesetz (Sachverständigengutachten 2017, 62). Dies versuchte auch die SPD-Arbeitsministerin Andrea Nahles im Ansatz durchzusetzen. Die Forderung wurde jedoch vom Koalitionspartner CDU/CSU kurz vor Ende der 18. Wahlperiode endgültig abgeblockt. Polit- und Machtstrategisches scheint eben doch an erster Stelle zu stehen.

Literatur

BMFSFJ, 2011: Neue Wege – Gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf. Erster Gleichstellungsbericht mit Sachverständigengutachten. Deutscher Bundestag. Drucksache 17/6240, 16.06.2011. Berlin. Internet: <https://www.bmfsfj.de/blob/93682/516981/ae0ea6450bf4cef0e8685eecd/erster-gleichstellungsbericht-neue-wege-gleiche-chancen-data.pdf> (29.7.2017).

BMFSFJ, 2017: Stellungnahme der Bundesregierung zum Gutachten der Sachverständigenkommission für den Zweiten Gleichstellungsbericht. Internet: <https://www.bmfsfj.de/blob/116924/9b25bd1ea8079998274eadb97cc0e69d/zweiter-gleichstellungsbericht-stellungnahme-data.pdf> (29.7.2017).

Daly, Mary, 2011: What Adult Worker Model? A Critical Look at Recent Social Policy Reform in Europe from a Gender and Family Perspective. In: Social Politics. International Studies in Gender, State & Society. 18 (1) 1-23.

Krüger, Helga, 1991: Doing Gender – Geschlecht als Statuszuweisung im Berufsbildungssystem. In: Brock, Ditmar/Schober, Karen/Hatsche, Brigitte/Meulemann, Heiner/Kühnlein, Gertrud (Hg.): Übergänge in den Beruf. Zwischenbilanz zum Forschungsstand. München, 139-169.

Sachverständigengutachten, 2017: Gutachten für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. Internet: www.gleichstellungsbericht.de/gutachten2gleichstellungsbericht.pdf (29.7.2017).