

12.09.11**Empfehlungen
der Ausschüsse**FJ - AS - FS - Kzu **Punkt ...** der 886. Sitzung des Bundesrates am 23. September 2011

Erster Gleichstellungsbericht
Neue Wege - Gleiche Chancen
Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf
und
Stellungnahme der Bundesregierung

A

Der **federführende Ausschuss für Frauen und Jugend (FJ)**,
der **Ausschuss für Arbeit- und Sozialpolitik (AS)** und
der **Ausschuss für Familie und Senioren (FS)**

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Bericht wie folgt Stellung zu nehmen:

1. HauptempfehlungFJ
AS
FS(bei
Annahme
entfällt
Ziffer 2)

- a) Der Bundesrat begrüßt den von der Bundesregierung vorgelegten Ersten Gleichstellungsbericht, in dem bestehende gleichstellungspolitische Handlungsbedarfe für Frauen und Männern identifiziert werden. Er teilt die Auffassung der Bundesregierung, dass die Beantwortung gleichstellungspolitischer Fragen zu einer wesentlichen Zukunftsherausforderung für Deutschland geworden ist.

- b) Die Komplexität der Aufgabe, gleichstellungspolitische Rahmenbedingungen in den unterschiedlichen Politikfeldern an sich verändernde Rollenmuster und die Ausgestaltung der sozialen Beziehungen von Frauen und Männern anzupassen und zu modernisieren, die insbesondere durch die im Gutachten gewählte Lebensverlaufsperspektive deutlich wird, bedarf auch aus Sicht des Bundesrates einer abgestimmten Strategie. Der Bundesrat begrüßt die Absicht der Bundesregierung, hierzu einen Rahmenplan für eine konsistente Lebensverlaufspolitik vorzulegen.
- c) Der Bundesrat erachtet die Verständigung auf ein Leitbild, wie es im Gutachten der Sachverständigenkommission vorgeschlagen wird, als Grundlage für diesen Rahmenplan als unerlässlich. Im Zentrum dieses Leitbildes muss stehen, dass Phasen von Bildung, Erwerbs- und Sorgearbeit so in den Lebensverlauf integriert werden können, dass ein Wechsel zwischen ihnen keine Nachteile mit sich bringt. Gemeinsam von Frauen und Männern getroffene Entscheidungen dürfen nicht länger zu systematisch zwischen den Geschlechtern ungleich verteilten Chancen und Risiken im Lebensverlauf führen.
- d) Der Bundesrat betrachtet mit Sorge, dass die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme nur sehr wenige Ansätze erkennen lässt, wie sie die im Gutachten konstatierten gravierenden Fehlanreize im Sozial-, Arbeits-, Unterhalts-, Versorgungs- und Steuerrecht, die eine tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland behindern, abbauen will.
- e) Aus Sicht des Bundesrates ist besonderer Handlungsbedarf der Bundesregierung auch in den Bereichen Recht, Erwerbsleben und Alterssicherung zu konstatieren. Der Bundesrat bekräftigt grundsätzlich die diesbezüglichen Empfehlungen der Gutachterkommission.

- f) Zentralen rechtlichen Regelungen im Familien- und Steuerrecht liegt bis heute ein traditionelles Rollenverständnis zugrunde. Durch das Setzen von Fehlanreizen werden diese Regelungen neuen individuellen und partnerschaftlichen Rollenbildern nicht gerecht und erschweren deren Verbreitung. Individualisierte Lebensverläufe und neue Formen partnerschaftlicher Lebensführung erfordern eine Ausrichtung an eine jeweils eigenständige Existenzsicherung von Frauen und Männern. Vorrangig erforderlich sind:
- die Umstellung der Ehegattenbesteuerung auf ein Modell der Individualbesteuerung unter Wahrung eines angemessenen Vertrauensschutzes,
 - die Schaffung einer grundsätzlich eigenständigen Krankenversicherung für Frauen und Männer im Rahmen einer umfassenden Reform der gesetzlichen Krankenversicherung hin zu einer Bürgerversicherung und
 - die Überarbeitung der Regelungen zur Konstruktion von Bedarfsgemeinschaften in der Grundsicherung.
- g) Die Erwerbsbiographien von Frauen und Männern unterscheiden sich nach wie vor durch stärkere Diskontinuitäten auf Seiten der Frauen durch Erwerbsunterbrechungen und/oder Teilzeitbeschäftigungen wegen der Übernahme von Fürsorgetätigkeiten. Unterschiede in Dauer und Umfang der Erwerbstätigkeit sind ein Grund für die niedrigeren durchschnittlichen Bruttostundenverdienste für Frauen in Deutschland in Höhe von 23 Prozent; der Einkommensabstand kann sich im Lebensverlauf auf bis zu 58 Prozent akkumulieren.

Zur Stärkung einer eigenständigen beruflichen Entwicklung für beide Geschlechter hält der Bundesrat es für erforderlich, dass

- gezielte Anreize gesetzt werden, nach Zeiten der Übernahme von Fürsorgetätigkeiten möglichst bald wieder vollzeitnahe Erwerbsarbeit aufzunehmen, statt Anreize für lange Erwerbsunterbrechungen durch Begünstigung von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen zu setzen,
 - ein Steuersystem etabliert wird, das nicht die Einschränkung der Erwerbstätigkeit eines Partners gezielt fördert und eine einseitige Benachteiligung in der Höhe der Lohnersatzleistungen künftig verhindert,
 - ein gesetzlicher Mindestlohn eingeführt wird,
 - Maßnahmen zur Überwindung der Entgeltungleichheit umgesetzt werden und
 - die Position von Frauen in der privaten Wirtschaft durch eine gesetzliche Regelung verbessert wird, die unter anderem eine gesetzliche Quote für die Besetzung von Aufsichtsräten und das Ausschöpfen der Möglichkeiten des Vergaberechts, öffentliche Aufträge mit Auflagen für betriebliche Maßnahmen zur Gleichstellung zu verbinden, umfasst.
- h) Erwerbsunterbrechungen, Minderungen des Erwerbsumfangs und das Erreichen unterschiedlicher Karrierestufen sind wesentlich dafür verantwortlich, dass nur wenige Frauen im Alter über ausreichend eigene Rentenansprüche verfügen. Eine Verbesserung dieser Situation wird vor allem durch die Umsetzung der Maßnahmen erreicht, die die Kontinuität von Erwerbstätigkeit im Lebensverlauf stärken. Dies muss durch sozialpolitische Verbesserungen ergänzt werden, die den Aufbau eigen-

ständiger Sicherungsansprüche stärken, indem:

- die Benachteiligung der Sorgearbeit für Pflegebedürftige im Vergleich zur Sorgearbeit in der Kindererziehung beendet wird und
 - geleistete Pflegezeiten eine allgemein bessere Anrechnung erfahren.
- i) Im Rahmen dieser Änderungen hält der Bundesrat Übergangsregelungen zur Sicherung von Ansprüchen für ältere Frauen und Männer, die sich für ein traditionelles Rollenmodell entschieden haben, für erforderlich.

FJ 2. Hilfsempfehlung

(entfällt
bei
Annahme
von
Ziffer 1)

- a) Der Bundesrat begrüßt, dass die Bundesregierung mit dem Gutachenauftrag an eine interdisziplinär besetzte Sachverständigenkommission als Teil des "Ersten Gleichstellungsberichts" des Bundes einen perspektivisch neuen Weg zur Verwirklichung des verfassungsrechtlichen Gleichstellungsauftrags eröffnet hat. Das Gutachten benennt Maßnahmen, um konkrete Veränderungsimpulse zu setzen und stellt deutlich in den Vordergrund, dass Gleichstellungspolitik konstitutives Element einer zukunftsorientierten Innovationspolitik ist. Ausdrücklich wird hervorgehoben, dass die Gleichstellung der Geschlechter ein hohes wirtschaftliches Potenzial darstellt. Das Gutachten konstatiert: die Kosten einer Nichtgleichstellung übersteigen die der Gleichstellung bei weitem. Bislang liegen erhebliche finanzielle Investitionen etwa in die Bildung von Frauen brach oder werden in unterwertige Beschäftigung fehlgeleitet. Eine zunehmende Erwerbsarbeit von Frauen würde hingegen vielfältige ökonomische Vorteile bieten: hierzu gehören die Schaffung zusätzlicher Beschäftigungsverhältnisse, die Stabilisierung der Sozialsysteme unter gleichzeitiger Verringerung von abgeleiteten Sozialansprüchen, vermehrte Steuereinnahmen und die Steigerung der Kaufkraft.

Das Gutachten verdeutlicht auch, welche Institutionen und Regularien die Lebensverläufe von Frauen und Männern nachhaltig beeinflussen. Im Vordergrund steht damit das Miteinander von Faktoren, die einen Einfluss auf unterschiedliche Phasen in Lebensverläufen haben, nicht mehr die alleinige Sicht auf einzelne Lebensabschnitte. Die Lebensverlaufsperspektive macht das unterschiedliche Ausmaß an Handlungsspielräumen und Ressourcen deutlich, die Frauen und Männern über den gesamten Lebensverlauf hinweg zur Verfügung stehen und lässt dadurch die im Schnitt geringeren Verwirklichungschancen von Frauen biografisch sichtbar werden.

Das Gutachten nimmt die unterschiedlichen Rollenerwartungen an Frauen und Männer in den Blick. Gerade wenn Kinder geboren werden, wird die geschlechtsspezifische Rollenzuschreibung relevant. Nach wie vor sind hierzulande besonders starke normative Erwartungen und Verhaltensmuster an Mutter- und Vaterschaft gebunden. Frauen unterbrechen immer noch häufiger ihre Erwerbstätigkeit aus familiären Gründen als Männer, unabhängig von ihren guten Bildungsabschlüssen. Dies führt häufig zu gravierenden Nachteilen im Erwerbsleben und der sozialen Sicherung, die lebenslang nicht mehr kompensiert werden können. Auch ist dies einer der Gründe dafür, dass Frauen weniger häufig in Führungspositionen aufsteigen. Dies entspricht weder bestehenden Lebensentwürfen noch ist es aus volkswirtschaftlicher Sicht sinnvoll.

Die von den Sachverständigen vorgenommene Analyse verdeutlicht, dass die Politik insgesamt und die einzelnen Politikfelder keinen einheitlichen Ansatz verfolgen. Vielmehr werden mit fragmentierten Maßnahmen teilweise widersprüchliche Anreize für Entscheidungen gesetzt. Solche Inkohärenzen können klar aufgezeigt werden, zum Beispiel:

- Nach der Elterngeldphase sind weder flächendeckend Kinderbetreuung noch flexible Arbeitszeiten so gewährleistet, dass eine tatsächliche Wahlfreiheit auch hinsichtlich des Arbeitszeitvolumens für Frauen und Männer besteht.

- Die Regeln im Einkommensteuer- und Sozialrecht, welche an das Rechtsinstitut der Ehe anknüpfen, spiegeln sich im nahehelichen Versorgungs- und Unterhaltsrecht nicht wieder und erhöhen das Armutsrisiko vor allem von Frauen.

Der Verfassungsauftrag aus Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes gebietet, eine ganzheitlich ausgerichtete Politik für Frauen und Männer zu formulieren. Ein konsistenter Politikansatz ermöglicht die Konzentration auf das Erreichen formulierter Ziele sowie die konsequente Beseitigung bestehender Nachteile und struktureller Fehlsteuerungen. Deswegen wird vom Bundesrat begrüßt, dass die Kommission ein Leitbild entwickelt und dieses ihren Empfehlungen zugrundegelegt hat.

Eine moderne Politik, die einem zukunftsfähigen Gesellschaftsbild entspricht, ist verstärkt auch ein Element einer zukunftsorientierten Wirtschafts- und Innovationspolitik. Wirtschaftliche und gesellschaftliche Potenziale von Frauen und Männern sind so bedeutend, dass sie bestmöglich auszuschöpfen sind. Ein Abbau von Anreizen für asymmetrische Rollenverteilung ist auch mit Blick auf den zu erwartenden Fachkräftemangel notwendig. So benennt die Bundesagentur für Arbeit in der Perspektive 2025 "Fachkräfte für Deutschland" die verstärkte Partizipation von Frauen im Erwerbsbereich als wesentliches Handlungsfeld gegen den Fachkräftemangel. Allein die Erhöhung von 2 Prozentpunkten bei der Erwerbstätigenquote von Frauen, die Anhebung des Anteils von in Vollzeit arbeitenden Frauen um 10 Prozent und die Steigerung der durchschnittlichen Wochenstundenzahl von Frauen von bisher 18,5 auf 25 Stunden würde in der Summe ein Potenzial von bis zu 2,1 Millionen Vollzeitäquivalenten wecken.

Einige der von der Kommission aufgezeigten Handlungsempfehlungen sind bereits vom Bund aufgegriffen worden - beispielsweise die Perspektive Wiedereinstieg, mehr Männer in Kindertagesstätten, Boy's Day und "Komm, mach MINT" -. Gleichwohl besteht noch erheblicher Handlungsbedarf, damit sich eine noch stärker am Grundsatz der gleichen Verwirklichungschancen von Frauen und Männern ausgerichtete konsistente Politik in der Realität abbildet.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, orientiert an dem formulierten Leitbild der Wahlfreiheit, weitere Initiativen, vor allem im Arbeits-, Familien-, Sozial- Unterhalts-, Versorgungs- und Steuerrecht, zu ergreifen, um die Gleichstellung von Frauen und Männern zu verwirklichen und als gesellschaftliche Chance nachdrücklich aufzugreifen. Die von der Sachverständigenkommission aufgezeigten Handlungsempfehlungen können hierbei wichtige Impulse für die Ermittlung des zukünftigen gleichstellungspolitischen Handlungsbedarfes liefern.

- b) Wesentliche Analysen und Aussagen des Sachverständigengutachtens betreffen aufgrund der föderalen Struktur die originären Kompetenzen der Länder und Kommunen. Insoweit begrüßt der Bundesrat, dass die Bundesregierung, vertreten durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, frühzeitig die Diskussion mit den Länderressorts für Gleichstellung gesucht hat. Gerade in den oben genannten Bereichen ist aber vorrangig die Gesetzgebungskompetenz des Bundes berührt.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die Ergebnisse des Sachverständigengutachtens in den vorgesehenen Rahmenplan zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern im Lebensverlauf unter Beteiligung der Länder einfließen zu lassen. Mit dem Rahmenplan sollen Vorschläge zur Vermeidung von Anreizen für asymmetrische Rollenteilung formuliert werden.

- c) Das Gutachten der Sachverständigenkommission ist Teil des "Ersten Gleichstellungsberichts" der Bundesregierung und thematisch fokussiert. Der Bundesrat hält die kontinuierliche Fortschreibung des Gleichstellungsberichts zu einem Schwerpunktthema in jeder Legislaturperiode zur Etablierung eines nationalen Berichtswesens für ein unbedingt zu verfolgendes Ziel. Er bittet die Bundesregierung, entsprechend zu verfahren und die hierfür notwendigen Voraussetzungen zu schaffen.

B

3. Der **Ausschuss für Kulturfragen**

empfiehlt dem Bundesrat, von dem Bericht Kenntnis zu nehmen.

*