



Sandra Lewalter

Innovative Gleichstellungspolitik erfordert konsistente Lebenslaufpolitik – Der Erste Gleichstellungsbericht der Bundesregierung



Einleitung

Gegenwärtig haben Gleichstellungsthemen Konjunktur. Dies trifft zumindest für die Quote für Frauen in Aufsichtsräten deutscher Unternehmen zu. Eine aktu-

elle Veröffentlichung könnte dabei helfen, Aufmerksamkeit auf weitere Gleichstellungsthemen zu lenken: Der Erste Gleichstellungsbericht der Bundesregierung.¹ Am 25. Januar 2011 hat die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMSFSJ) eingesetzte Sachverständigenkommission ihr gelungenes Gutachten für den Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung „Neue Wege – Gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf“ übergeben.² Dieses Gutachten beschreibt und analysiert die gegenwärtige faktische und rechtliche Gleichstellungssituation in der Bundesrepublik Deutschland mit Hilfe der Lebensverlaufsperspektive und ermöglicht dadurch einen innovativen Blick auf bekannte gleichstellungsrelevante Themen wie Erwerbstätigkeit, Bildung und soziale Sicherung. Dadurch werden Gleichstellungsdefizite deutlich, die das Gutachten nutzt, um der derzeitigen Bundesregierung konkrete und eindeutige Handlungsempfehlungen mit auf den Weg zu geben wie z.B. die Abschaffung der Mini-Jobs oder die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns.

Die Erstellung des Gutachtens für den Ersten Gleichstellungsbericht ist ferner ein gutes Beispiel für die in diesen Tagen viel geforderte Transparenz und Beteiligung der interessierten (Fach-)Öffentlichkeit. Die Kommission hat die Erarbeitung des Gutachtens als Dialogprozess begriffen und im Verlauf der zweijährigen Arbeitszeit immer wieder den Austausch mit Vertreterinnen und Vertretern aus Verbänden, Institutionen, Gewerkschaften sowie der Politik und der Verwaltung organisiert und Anregungen für ihre Arbeit aufgenommen.³

Vorgeschichte und Berichtsauftrag

Die Große Koalition zwischen CDU/CSU und SPD hatte in ihrem Koalitionsvertrag vom 11.11.2005 vereinbart, einmal in jeder Legislaturperiode einen „Bericht zur Gleichstellung von Frauen und Männern“ vorzulegen, der Fortschritte aber auch Defizite offen legt sowie die sich daraus ergebenden Konsequenzen aufzeigt.⁴ Drei Jahre später war es dann soweit: Am 23. Juni 2008 beauftragte die damalige Ministerin Ursula von der Leyen eine interdisziplinär zusammengesetzte Sachverständigenkommission mit der Erstellung des Ersten Gleichstellungsberichtes.⁵ Die Sachverständigenkommission hatte den Auftrag, politischen Handlungsbedarf in unterschiedlichen Lebensphasen und insbesondere an Übergängen im Lebenslauf zu identifizieren. Dadurch sollten Zukunftsfelder für eine innovative Gleichstellungspolitik für Frauen und Männer ermittelt und analysiert werden. Ein besonderes Augenmerk sollte darauf gerichtet sein, „an welchen ‚Knotenpunkten‘ Frauen und Männer Entscheidungen treffen, die ihre berufliche und privat-familiäre Situation nachhaltig beeinflussen; wie und unter welchen Bedingungen Übergänge im Lebensverlauf erfolgen und unter welchen sozialen, ökonomischen, institutionellen und rechtlichen Bedingungen Optionen realisiert werden können.“⁶

Der Berichtsauftrag beinhaltete zudem die Aufforderung, auf Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse Handlungsempfehlungen zu formulieren, die Frauen und Männern in allen Phasen ihres Lebens gleiche Chancen ermöglichen.⁷

Die Lebensverlaufsperspektive: eine Innovation für die Gleichstellungspolitik

In Anlehnung an den Siebten Familienbericht⁸ war der Gleichstellungskommission vom BMSFSJ vorgegeben worden, ihre Untersuchungen mit Bezug auf die Lebensverlaufsperspektive vorzunehmen. Um bestehende Ungleichheiten im Geschlechterverhältnis aufzuspüren ist es notwendig, nicht nur Momentaufnahmen zu betrachten, sondern den gesamten Lebensverlauf zu berücksichtigen. Diese Längsschnittperspektive ermöglicht es,



langfristige Auswirkungen von geschlechtstypischen Bildungs-, Erwerbs- und Familienentscheidungen und die damit einhergehende geschlechtsspezifische Verteilung von Zeit und Geld zu verdeutlichen, insbesondere an den Übergängen im Leben, also von der Ausbildung in den Beruf, bei der Familiengründung und beim Eintritt in die Rentenphase. Frauen und Männer treffen Lebensentscheidungen vor dem Hintergrund sehr unterschiedlich verteilter Risiken und Chancen, deren Folgen sie oft im Entscheidungszeitpunkt nicht überblicken. Durch die Untersuchung von Wirkungsketten und Abfolgedynamiken lässt sich mit der Lebensverlaufsperspektive zeigen, ob bestimmte Arbeitszeitformen wie z.B. Minijobs nur vorübergehend in einer bestimmten Lebenssituation gewählt oder akzeptiert werden oder ob es sich dabei um eine Art Vorentscheidung für ein bestimmtes Erwerbsmuster mit einem spezifischen Entwicklungsverlauf handelt, der sich für Frauen insbesondere bei der finanziellen Sicherung im Alter als sehr negativ erweisen kann, weil zum Beispiel der Wiedereinstieg in eine Vollzeittätigkeit nicht gelingt.

Frauen und Männer werden dabei als „Managerinnen“ und „Manager“ begriffen, die in ihrem Leben aufgrund der immer noch bestehenden Geschlechterstereotypen und traditionellen Geschlechterrollen sehr unterschiedlichen Anforderungen und Bedingungen begegnen. Eine moderne Gleichstellungspolitik nutzt die Lebensverlaufsperspektive um spezifischen gleichstellungspolitischen Handlungsbedarf insbesondere bei den Übergängen im Leben von Frauen und Männer zu ermitteln, um beide Geschlechter bei der gleichberechtigten Teilhabe zu unterstützen. Jedoch bedürfen Frauen der staatlichen Unterstützung eher im Erwerbsleben, und Männer vor allem bei der Übernahme von Familien- und Sorgearbeit.

Das Leitbild der Sachverständigenkommission: Bekanntnis zur individuellen Existenzsicherung

Bevor im nächsten Abschnitt der Inhalt des Berichts geschildert wird, lohnt es sich an dieser Stelle auf das Leitbild der Gleichstellungskommission näher einzugehen. Die Kommission betont, dass es bei einem Leitbild nicht darum geht, bestimmte Lebensformen vorzuschreiben, sondern um die Absicherung der Pluralität von Lebensformen, die letztendlich der individuellen Entscheidungsfreiheit dient. Das Leitbild der Kommission wird hier aufgrund seiner Bedeutung im vollen

Wortlaut wiedergegeben:

„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.“⁹

Dieses Leitbild verdeutlicht, dass nach Ansicht der Kommission die Beschäftigungsfähigkeit beider Geschlechter und eine eigenständige, individuelle Existenzsicherung durch Erwerbstätigkeit die Grundlage für die Inanspruchnahme tatsächlicher Wahlfreiheit darstellt. Ohne ausreichende Existenzsicherung für beide Geschlechter verkommt Wahlfreiheit zu einem rein theoretischen Versprechen, welches vor allem von Frauen nicht eingelöst werden kann. Nach dem Leitbild der Sachverständigenkommission geht es nicht mehr um die Frage „Hausfrauen-Ehe oder Zweiverdienst-Ehe“, sondern darum, dass beide Geschlechter gleichermaßen im Verlauf ihres Lebens sowohl Zeiten für Erwerbstätigkeit als auch Zeiten für Familie ohne Nachteil für ihre weitere Entwicklung nutzen können. Sorge- und Erwerbstätigkeit werden damit als Phasen im Leben beider Geschlechter begriffen und nicht als Bereiche, die jeweils nur einem Geschlecht zugewiesen werden.



Inhalte und zentrale Ergebnisse des Sachverständigengutachtens: Inkonsistente und widersprüchliche deutsche Gleichstellungspolitik

Der Schwerpunkt des Berichts bilden die Themenbereiche Bildung und Erwerbsarbeit und die damit eng zusammenhängenden Themen, wie Zeitverwendung und Alterssicherung. Der Bericht ist insgesamt in fünf Themenfelder gegliedert:

- Rollenbilder im Recht
- Bildung
- Erwerbsleben
- Zeitverwendung
- Alter und Bilanzierung des Lebensverlaufs

In der Einleitung des Berichts wird erklärt, dass zentrale Themen wie Gesundheitsversorgung und Gewalt eine eigenständige und umfassende Analyse erfordern und die Kommission deshalb vorschlägt diese wichtigen Themen in zukünftigen Berichten gesondert zu behandeln. Ähnliches gilt auch für Geschlechterfragen und Migration/Integration. Damit zusammenhängende Fragestellungen konnten in dem vorliegenden Gutachten nur am Rande berücksichtigt werden.

Das zentrale Ergebnis des Sachverständigengutachtens ist, dass es der deutschen Gleichstellungspolitik an Konsistenz fehlt: Es werden in den unterschiedlichen Politikbereichen widersprüchliche Anreize gesetzt und die notwendige Unterstützung wird an wichtigen Entscheidungspunkten von Frauen und Männern nicht fortgesetzt.¹⁰ Zum Beispiel sind Frauen besser ausgebildet als je zuvor, zugleich gibt es im Steuer-, Sozial- und Arbeitsrecht starke Anreize für Frauen nicht oder nur sehr eingeschränkt erwerbstätig zu sein. Das Ehegattensplitting z.B. hat für Ehepaare seinen größten finanziellen Vorteil, wenn ein Ehegatte voll erwerbstätig ist und der andere die unbezahlte Familien- und Pflegearbeit übernimmt.¹¹ Aufgrund der immer noch herrschenden Rollenverteilung zwischen den Geschlechtern führt dies in der Regel zu einem vollerwerbstätigen Ehemann und einer höchstens teilzeitbeschäftigten Ehefrau. Die (kostenfreie) Mitversicherung von Ehefrauen in der gesetzlichen Krankenversicherung der Ehemänner verstärkt zudem den Anreiz nicht selbst erwerbstätig zu sein. Auf der anderen Seite spricht das neue Unterhaltsrecht seit der Reform aus dem Jahre 2008 eine klare Sprache: Nach der Scheidung sind die Verheirateten für die Sicherung ihrer materiellen Existenz selbst verantwortlich; nach

der Scheidung besteht in der Regel die Pflicht zur Erwerbstätigkeit.¹²

Daraus ergeben sich insbesondere für Frauen und ihre Lebensentscheidungen widersprüchliche Anforderungen: In der Bildungsphase werden junge Frauen ermutigt, sich für die Erwerbstätigkeit zu qualifizieren und ihre Potentiale auszuschöpfen. Für die Dauer einer Ehe setzt der Staat für die Ehefrauen den Anreiz nicht oder nur geringfügig beschäftigt zu sein, während er nach der Ehe die Ehefrauen in der Pflicht nimmt, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen.¹³

Diese widersprüchlichen Anreizsysteme sind in vielen Fällen verschiedenen Rollenbildern im Recht geschuldet. In einem eigenen Kapitel werden diese rechtlich fixierten Geschlechterbilder untersucht. Es wird aufgezeigt, dass bei der Gestaltung von Gesetzen von unterschiedlichen Rollenbildern und Verhaltenserwartungen ausgegangen wurde. Lange Zeit bestand in Westdeutschland als Leitbild für gesetzliche Regelungen das Bild des männlichen Alleinverdieners und der höchsten dazu verdienenden Ehefrau, während in der DDR das Leitbild der „werktätigen Mutter“ vorherrschte.¹⁴ Erst in neuerer Zeit gibt es Rechtsentwicklungen, die vom Bild einer für beide Geschlechter gleichermaßen eigenständigen Existenzsicherung unter Berücksichtigung notwendiger Kinder- und Pflegearbeit geprägt scheinen, wie z.B. die Anrechnung von Unterbrechungszeiten auf die Rente oder die Elternzeit mit dem einkommensabhängigen Elterngeld.¹⁵ Allerdings ist das Elterngeld auch ein Beispiel dafür, dass für eine bestimmte Zeit staatliche Hilfe angeboten wird und diese dann aber wieder abbricht. Denn nach dem einen Jahr Elternzeit stehen die Eltern vor dem Problem, dass es für Kinder unter drei Jahren kein ausreichendes Betreuungsangebot gibt, was wiederum dazu führt, dass Mütter kleiner Kinder in Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Ländern kaum erwerbstätig sind.¹⁶

Um eine eigenständige Existenzsicherung unabhängig vom Geschlecht zu erreichen, bedarf es einer gleichberechtigten Teilhabe von Frauen am Erwerbsleben und von Männern an der Sorgearbeit, sei es für Kinder oder ältere Familienangehörige. Das Gutachten sagt sehr klar, dass dies trotz einiger Fortschritte nach wie vor nicht realisiert ist: Der Großteil der Frauen ist von einer eigenständigen Existenzsicherung weit entfernt. Dies liegt trotz der großen Bildungserfolge von Frauen oft daran, dass sie häufig in Teilzeit arbeiten oder prekär



beschäftigt sind, was wiederum mit der ungleichen Verteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit zu tun hat. Dies zeigt sich an der unterschiedlichen Zeitverwendung der Geschlechter: Bei Männern dominiert immer noch die haushaltsexterne Erwerbsarbeit und bei den Frauen die haushaltsinterne Haus- und Sorgearbeit, wobei sich dieser Effekt noch verstärkt, wenn Kinder im Haushalt sind.¹⁷ Da es zwar Angebote gibt, von Vollzeit- auf Teilzeitarbeit zu reduzieren, aber keinen Anspruch darauf von Teilzeit wieder auf Vollzeit zu erhöhen, sind die von Frauen in der Familienphase getroffenen Entscheidungen oft prägend für ihren weiteren Lebensverlauf. Die deutsche Sonderform der „Minijobs“ erscheint für verheiratete Frauen kurzfristig attraktiv, ist aber aufgrund der Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt zumeist alternativlos und erweist sich dann als biographische Sackgasse.¹⁸ Denn viele Unternehmen haben die Möglichkeit genutzt anstatt sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeitsplätze anzubieten, ihre Beschäftigungsangebote auf Minijobs umzustellen, wobei Niedriglöhne und Arbeitsrechtsverletzungen weit verbreitet sind.¹⁹

Die Handlungsempfehlungen der Sachverständigenkommission

Der Auftrag der Sachverständigenkommission bestand darin, Handlungsempfehlungen zu formulieren, so dass Frauen und Männer gleichermaßen in allen Phasen ihres Lebens gleiche Chancen offen stehen. Unter Chancen werden in diesem Bericht in Anlehnung an den Befähigungsansatz („capability approach“) des Wirtschaftsnobelpreisträgers Amartya Sen Verwirklichungschancen verstanden. Dieser Begriff betont, dass rein formale Chancen und Rechte nicht ausreichen, um Chancengleichheit zu verwirklichen, sondern dass ausreichend ökonomische und materielle Ressourcen vorhanden sein müssen, die dann erst Individuen befähigen zwischen verschiedenen Optionen zu wählen und sich frei zu entscheiden. Aus der Gleichstellungsperspektive ist es entscheidend, dass die vorhandenen Ressourcen für beide Geschlechter gleichermaßen zur Verfügung stehen und damit tatsächliche Wahlfreiheit ermöglicht wird.²⁰

Um diesem Ziel näher zu kommen, ist nach Auffassung der Kommission dringend erforderlich, den Mangel an Konsistenz in der gegenwärtigen Gleichstellungspolitik zu beseitigen.²¹ Dafür ist es zum einen notwendig,

die vorhandenen Rollenbilder im Recht zu modernisieren und systematisch am Leitbild der Gleichberechtigung der Geschlechter auszurichten. Die Kommission schlägt deshalb u.a. vor, alle Regelungen des Sozial- und Einkommenssteuerrechts aufgrund des dort eingeschriebenen asymmetrischen Rollenmodells zu reformieren, z.B. durch die Abschaffung des Ehegattensplittings und die Einführung der Individualbesteuerung. Ferner soll die beitragsfreie Ehegattenmitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung in eine eigenständige soziale Sicherung umgewandelt werden.²²

Um im Erwerbsleben mehr gleichberechtigte Teilhabe der Geschlechter zu erreichen, empfiehlt die Kommission die Anreize für Nichterwerbstätigkeit von Frauen umfassend zu beseitigen. Mit Nachdruck setzt sich die Kommission daher zum Beispiel für die Abschaffung der Subventionierung von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen ein. Denn durch die staatliche Förderung dieses Arbeitsmarktsegmentes werden Kosten sozialisiert und in die Zukunft verlagert, die vor allem bei Frauen zu langfristigen biographischen Nachteilen führt.²³

Aber auch jenseits der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse führen die traditionell schlecht bezahlten frauendominierten Tätigkeiten dazu, dass Frauen trotz Vollzeittätigkeit ihre Existenz nicht sichern, geschweige denn für eine ausreichende Alterssicherung sorgen können. Aus diesem Grund empfiehlt die Kommission die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns. Sie schlägt ferner vor, die Kinderbetreuungseinrichtungen auszubauen, flexiblere Möglichkeiten für Erwerbsreduzierungen sowie -unterbrechungen für beide Geschlechter zu entwickeln, die jedoch nicht zu Nachteilen im weiteren Erwerbsleben führen dürfen. Dazu gehört auch, dass nicht nur kinderbedingte Ausfallzeiten möglich sind, sondern auch in einer immer älter werdenden Gesellschaft Optionen für Pflege von Familienangehörigen entwickelt werden.²⁴

Aufgrund des nach wie vor marginalen Frauenanteils bei Führungspositionen in der deutschen Wirtschaft weist die Kommission auf die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung zur Quotierung von Aufsichtsräten hin. Die Kommission betont aber auch, dass es ferner erforderlich ist, die bestehende Unternehmenskultur, die eine „Verfügbarkeitskultur“ ist mit einem „lebensreifeorientierten Personalmanagement“ zu verändern.²⁵

Um Erwerbs- und Familienarbeit besser als bisher vereinbaren zu können, schlägt die Kommission zu-



dem vor, ein Gesetz zu Wahlarbeitszeiten zu erlassen, welches den Beschäftigten ermöglicht, ihre Arbeitszeit ihrer Lebensphase (z.B. Familiengründung) anzupassen, die Erwerbstätigkeit zu reduzieren oder zu unterbrechen; mit dem gesicherten Anspruch wieder auf einen Vollzeitarbeitsplatz zurückkehren zu können.²⁶

Die Rente gilt als Bilanzierung des Erwerbslebens und die dortigen geschlechtsspezifischen Nachteile kumulieren sich in der Rentenzeit. Aufgrund dessen hat die Kommission folgende Vorschläge formuliert: Es sollen alle abgeleiteten Sicherungsformen in der gesetzlichen Rentenversicherung durch eigenständige Sicherungsansprüche ersetzt werden. Das freiwillige Splitting von Rentenanwartschaften ist zum Regelfall zu machen. Alle Voraussetzungen für Altersarmut auf dem Arbeitsmarkt sind abzuschaffen, wie z.B. die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse oder die Entgeltungleichheit der Geschlechter. Ferner ist die Anrechnung von Pflegezeiten auf die Rentenansprüche zu verbessern.²⁷

Die Stellungnahme der Bundesregierung:

Seit der Veröffentlichung des Gutachtens der Sachverständigenkommission für den Ersten Gleichstellungsbericht im Januar 2011 wurde die Stellungnahme der Bundesregierung dazu mit Spannung erwartet. Am 14. Juni 2011 hat das Bundeskabinett nun die vom BMFSFJ erarbeitete Stellungnahme beschlossen.²⁸ Offiziell bilden das Sachverständigengutachten und die Stellungnahme der Bundesregierung zusammen den Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesrepublik Deutschland.

Die Stellungnahme beginnt mit einem historischen Hinweis darauf, dass der Erste Gleichstellungsbericht in Deutschland 100 Jahre nach dem ersten Internationalen Frauentag im Jahre 1911 vorgelegt wird. In der Presseerklärung spricht der Parlamentarische Staatssekretär Herman Kues von einem Meilenstein der deutschen Gleichstellungspolitik. Inwiefern dem Gleichstellungsbericht jedoch tatsächlich historische Bedeutung zukommen wird, wird in erster Linie daran gemessen werden, ob die Bundesregierung in den nächsten Jahren die von der Sachverständigenkommission analysierten Gleichstellungsdefizite effektiv beseitigt. Die Kommission hat dafür – wie oben dargelegt – sehr konkrete Handlungsempfehlungen formuliert, wie z.B. die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns.

Der Stellungnahme ist nur bedingt zu entnehmen, mit welchen Maßnahmen und Strategien die Bundesregierung auf die gleichstellungspolitischen Handlungsbedarfe zu reagieren gedenkt.

Nachdem die Bundesregierung in der Stellungnahme ausführlich den Berichtsauftrag und die Lebensverlaufsperspektive erläutert, kommt ein Kernabschnitt der Stellungnahme, der als politisches Statement und damit – nicht unerwartet – vage formuliert ist:

„Die Sachverständigenkommission hat in ihren Gutachten exemplarisch Regelungen aus Bereichen des Sozial-, Steuer- und Zivilrechts untersucht und aus dieser Analyse gleichstellungspolitische Implikationen abgeleitet. Die Bundesregierung teilt nicht alle daraus erwachsenen einzelnen Schlussfolgerungen, sie wird aber den im Koalitionsvertrag vereinbarten 'Rahmenplan zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern in allen Phasen des Lebensverlaufs' nutzen, um den gleichstellungspolitischen Handlungsbedarf auch in diesen Feldern zu identifizieren.“²⁹

Dieser Abschnitt lässt im Dunkeln, welche Handlungsempfehlungen der Kommission geteilt werden und welche nicht. Die Stellungnahme vermeidet es so, sich zu einer der Handlungsempfehlungen der Kommission direkt und eindeutig zu äußern. Wenn man die Politik der derzeitigen Bundesregierung betrachtet, dann wäre es mehr als verwunderlich, wenn z.B. die Forderungen nach Einführung eines Mindestlohnes oder der Abschaffung von Mini-Jobs zum Abbau von geschlechtsspezifischen Nachteilen auf dem Arbeitsmarkt erfüllt würden. Hinzu kommt, dass das BMFSFJ für diese Handlungsbereiche nicht die entsprechende Federführungskompetenz für die Gesetzgebung besitzt, sondern andere Ministerien für diese Themen zuständig sind, die zum Teil für eine gleichstellungsorientierte Veränderung ihrer Politiken erst gewonnen werden müssten.

Der Rest der Stellungnahme wird hauptsächlich dazu genutzt, die gegenwärtigen Programme und Maßnahmen des BMFSFJ darzustellen. Dies vermittelt den Eindruck, die Bundesregierung würde davon ausgehen, mit ihren bisherigen Maßnahmen zumindest zum Teil die Handlungsempfehlungen der Kommission schon umgesetzt zu haben. Auch wenn diese Darstellung als Tätigkeitsbilanz des für Gleichstellung zuständigen BMFSFJ im politischen Geschäft legitim sein mag, vermisst man doch in der gesamten Stellungnahme das konkrete Eingehen auf einzelne Ergebnisse und Handlungsempfehlungen des Gutachtens.



Der zitierte Abschnitt ist aber in einer anderen Hinsicht interessant. Die Bundesregierung bezieht sich hier auf den im letzten Koalitionsvertrag vereinbarten „Rahmenplan zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern in allen Phasen des Lebensverlaufs“.³⁰ Gleichstellungspolitische Rahmenpläne liefern die Möglichkeit, Ziele und Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter ressortübergreifend für die gesamte Regierung festzulegen.³¹ Viele europäische Nachbarländer wie Dänemark, Holland oder Luxemburg sowie die Europäische Union bedienen sich seit Jahren dieser Möglichkeit; national hat das Land Berlin mit seinem Gleichstellungspolitischen Rahmenplan von sich Reden gemacht.³²

Die Ergebnisse und Handlungsempfehlungen des Gutachtens zum Ersten Gleichstellungsbericht bieten den passenden Anlass, diese mit einem gleichstellungspolitischen Rahmenplan auf Bundesebene umzusetzen. Eine konsistente und gleichstellungsorientierte Lebenslaufpolitik erfordert ein politikfeld- und ressortübergreifendes Vorgehen, welches durch das BMFSFJ mit Hilfe eines Rahmenplans koordiniert und gesteuert werden könnte.

Die Gestaltung und Durchführung eines gleichstellungspolitischen Rahmenplans könnte genutzt werden, um der Gleichstellungspolitik auf Bundesebene neuen Schwung zu verleihen und die vom Gutachten geforderte Konsistenz der deutschen Gleichstellungspolitik herzustellen. Denn das BMFSFJ hat zwar in den letzten Jahren viele Einzelmaßnahmen und Programme ins Leben gerufen und durchgeführt, aber seitdem es um die gleichstellungspolitische Strategie des Gender Mainstreaming ruhig geworden ist, gibt es keine erkennbare kohärente Koordination des Politikfelds Gleichstellung mehr. Denn wie jedes Politikfeld benötigt auch das Politikfeld Gleichstellung nicht nur Inhalte, sondern auch eine Strategie zur Umsetzung dieser Inhalte. Offiziell ist das gleichstellungspolitische Leitprinzip der Bundesregierung immer noch Gender Mainstreaming; zumindest steht es so in der aktuellen Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien. Danach soll die Gleichstellung von Frauen und Männern bei allen politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen der Bundesministerien in ihren Bereichen gefördert werden.³³ Durch Gender Mainstreaming sollte erreicht werden, dass Gleichstellungsfragen von allen Fachministerien als Teil der üblichen Fachfragen begriffen werden und die Bearbeitung und Umsetzung gleichstellungsrele-

vanter Aspekte nicht mehr nur allein Sache des BMFSFJ ist. Denn Gleichstellung ist eine Querschnittsaufgabe, die zu ihrer effektiven Umsetzung in allen Politikfeldern berücksichtigt werden muss, sei es in der Arbeitsmarkt-, Steuer- oder in der Gesundheitspolitik. Um die Umsetzung von Gender Mainstreaming in der Bundesverwaltung ist es jedoch schon vor dem letzten Regierungswechsel still geworden.³⁴ Es ist daher kein Zufall, dass sich in der Stellungnahme der Bundesregierung zum Sachverständigengutachten kein einziger Bezug auf Gender Mainstreaming und seine Umsetzung findet. Die Entwicklung eines gleichstellungspolitischen Rahmenplans auf Bundesebene wäre eine Möglichkeit, diese strategische Lücke der deutschen Gleichstellungspolitik zu schließen. Zudem könnte damit eine innovative und konsistente Gleichstellungspolitik umgesetzt werden, die Frauen und Männer eine gleichberechtigte Teilhabe in der Gesellschaft ermöglicht.

Erfreulich ist, dass sich die Bundesregierung mit der Stellungnahme zu der von der Sachverständigenkommission entwickelten Lebenslaufpolitik als einen fruchtbaren Ansatz für die Weiterentwicklung der Gleichstellungspolitik in Deutschland bekennt und Grundlagen für eine konsistente Gleichstellungspolitik formuliert: *„Es geht um eine konsistente Gleichstellungspolitik in Lebensverlaufsperspektiven, die das Ziel verfolgt, Übergänge als Ressource und Instrument biografischer Verwirklichungschancen auszugestalten. Eine solche dynamische (nicht statusorientierte) Politik entwickelt Maßnahmen, die Übergänge erleichtern, Entscheidungen im Lebensverlauf mit ihren Langfristwirkungen unterstützen und für Frauen und Männer Optionsräume innovativ erweitert. Dieser Leitgedanke gilt auch für vordergründig nicht gleichstellungsrelevante Vorhaben.“*³⁵

Ferner begrüßt die Bundesregierung das von der Kommission entwickelte Leitbild und sieht eine besondere Herausforderung darin, dies für eine vielfältige und nachhaltige Gleichstellungspolitik zu nutzen.³⁶

Fazit und Ausblick

Die meisten Erkenntnisse des Ersten Gleichstellungsberichtes sind nicht neu. Sie finden sich in vielen wissenschaftlichen Veröffentlichungen der letzten Jahre der Frauen- und Gleichstellungsforschung. Die Leistung der Sachverständigenkommission besteht darin, die vorhandenen Erkenntnisse mit der Lebensverlaufspers-



spektive verbunden zu haben. Dadurch ist es möglich, Lebensverläufe von Frauen und Männern zu vergleichen, die unterschiedlichen Lebensentscheidungen der Geschlechter und ihre langfristigen, oft asymmetrischen Folgen aufzuzeigen und damit konkrete Ansatzpunkte für eine aktive Lebensverlaufs- und Gleichstellungspolitik identifiziert zu haben. Persönliche Entscheidungen von Frauen und Männern sowie staatliche Interventionen und Unterstützungen werden nicht mehr isoliert, sondern in ihrem Zusammenhang betrachtet und anhand ihrer Wirkungen für die Förderung von Gleichstellung beurteilt.

Dieses Gutachten liefert eine wissenschaftlich fundierte, leicht verständliche Aufbereitung vorhandener Erkenntnisse, die aufgrund der offiziellen Beauftragung durch die Bundesregierung eine gute Grundlage für die Diskussion über die Weiterentwicklung der bundesdeutschen Gleichstellungspolitik darstellt.

Welche konkreten politischen Maßnahmen der Erste Gleichstellungsbericht zur Folge haben wird, lässt sich derzeit – trotz Stellungnahme – kaum sagen. Da sich die meisten Handlungsempfehlungen nicht mit der Politik der derzeitigen Koalition aus CDU/CSU und FPD-Fraktion decken, werden sie in dieser Legislaturperiode wohl kaum umgesetzt werden. Die interessierte Öffentlichkeit tut gut daran, die Ankündigung der Bundesregierung, einen gleichstellungspolitischen Rahmenplan zu entwerfen, aufmerksam zu verfolgen. Dies scheint zurzeit die einzige gute Möglichkeit zu sein, eine konsistente, ressortübergreifende Gleichstellungspolitik voranzutreiben, an der es Deutschland derzeit mangelt. Ferner sollte die Bundesregierung beim Wort genommen und ein weiterer Gleichstellungsbericht eingefordert werden, der sich mit Fragen von Migration und Integration, Gesundheit und Gewalt beschäftigt.

Vom ersten Internationalen Frauentag bis zum Ersten Gleichstellungsbericht hat es in Deutschland 100 Jahre gedauert. Trotz einiger positiver Entwicklungen in der deutschen Gleichstellungspolitik ist dies kein angemessenes Tempo, um die drängenden Gleichstellungsfragen unserer Zeit zu beantworten. Wenn aus dem Ersten Gleichstellungsbericht ein Meilenstein werden soll, dann ist es nun an der Politik, glaubwürdig und mit Nachdruck die Handlungsempfehlungen der Kommission umzusetzen.

Endnoten

1. Der Erste Gleichstellungsbericht ist nicht mit dem Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Bundesgleichstellungsgesetz zu verwechseln, der umgangssprachlich auch Gleichstellungsbericht genannt wird. Der Zweite Erfahrungsbericht wurde am 16.12.2010 veröffentlicht (Bundestagsdrucksache 17/4307) und findet sich unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/043/1704307.pdf>; (zuletzt aufgerufen am 27.5.2011).
2. „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, Januar 2011, download <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/Erster-Gleichstellungsbericht-Gutachten,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>; (zuletzt aufgerufen am 27.7.2011).
3. Siehe dazu die Liste der Veranstaltung der Kommission sowie der von der Kommission bestellten Expertisen bei Ebd., S. IXff.
4. Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD „Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit“ vom 11.11.2005, Kapitel VI.5
5. Der damaligen Kommission gehörten folgende Personen an: Prof. Dr. Cornelia Helfferich, Prof. Dr. Tobias Helms, Prof. Dr. Ute Klammer, Prof. Dr. Uta Meier-Gräwe, Prof. Dr. Paul Nolte, Prof. Dr. Marion Schick, Prof. Dr. Margarete Schuler-Harms, Prof. Dr. Martina Stangel-Meseke. Im Februar 2010 verließ die Vorsitzende Marion Schick wegen eines Ministerpostens in Baden-Württemberg die Kommission und Ute Klammer übernahm den Vorsitz; Prof. Dr. Gerhard Bosch ergänzt seit Februar 2010 die Kommission.
6. „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, Januar 2011, S. 23.
7. Ebd., S. 13.
8. 7. Familienbericht – Familien zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit, Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik, Hrsg. Vom BMFSFJ, Juni 2006, siehe dazu unter <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Flyer-7.Familienbericht,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>; (zuletzt aufgerufen am 9.6.2011).
9. Ebd., S. 211.



10. Ebd., S. 217.
11. Ebd., S. 41ff.
12. Siehe dazu Sabine Berghahn: Der Ritt auf der Schnecke – Rechtliche Gleichstellung in der Bundesrepublik Deutschland (Aktualisierung 2011), S. 14ff.; Download unter http://web.fu-berlin.de/gpo/pdf/berghahn/Ritt_auf_der_Schnecke.pdf; zuletzt aufgerufen am 27.7.2011.
13. Ebd., S. 48ff.
14. Ebd., S. 38ff.
15. Ebd., S. 52ff.
16. Ebd., S. 101ff.
17. Ebd., S. 152ff.
18. Ebd., S. 135.
19. Ebd., S. 91f.
20. Ebd., S. 30ff.
21. Ebd., S. 217.
22. Ebd., S. 63f.
23. Ebd., S. 135.
24. Ebd., S. 135ff.
25. Ebd., S. 138.
26. Ebd., S. 173.
27. Ebd., S. 202ff.
28. BMFSFJ: Stellungnahme der Bundesregierung zum Gutachten der Sachverständigenkommission, Juni 2011, Download unter <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/Erster-Gleichstellungsbericht-Stellungnahme,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>; (zuletzt aufgerufen am 26.7.2011).
29. Ebd., S.VII.
30. Siehe „Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. – Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP“ vom 26.Oktober 2009, S. 73.
31. Siehe ausführlich dazu bei Jochen Geppert: Gleichstellungspolitische Programme – Ein Rahmen für die Querschnittspolitik Gleichstellung, in: Gleichstellung in der Praxis (GiP) 2009, S. 15.
32. Siehe dazu unter <http://www.berlin.de/sen/gender/>; zuletzt aufgerufen am 25.7.2011.
33. Siehe § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung (GGO).
34. Siehe dazu bei Sandra Lewalter/Jochen Geppert/Susanne Baer: „Leitprinzip Gleichstellung? – 10 Jahre Gender Mainstreaming in der deutschen Bundesverwaltung, in: Gender – Zeitschrift für Geschlecht, Kultur und Gesellschaft, S. 125-139.
35. Ebd., S. V.
36. Ebd., S. VI.