



Kommentar

zum Unabhängigen Evaluierungsbericht des Deutschen Instituts für Menschenrechte zur Umsetzung ausgewählter OSZE-Verpflichtungen zu Menschenrechten und Demokratie in Deutschland anlässlich des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016

Der Deutsche Frauenrat bedankt für die Möglichkeit, o. g. Evaluierungsbericht kommentieren zu können. Als größte frauenpolitische Interessenvertretung setzen wir uns seit vielen Jahren dafür ein, dass die Verpflichtung, Frauenrechte als Menschenrechte zu schützen, in die gesellschaftliche Praxis umgesetzt und überwacht wird.

Unser Kommentar beschränkt sich auf ausgewählte Kapitel des Berichts:

1. Lohngerechtigkeit (Kapitel C II)

Die Ausführungen in diesem Berichtsteil sind richtig. An einigen Stellen könnten sie grundsätzlich etwas ausführlicher sein. Doch die Entgeltlücke in Deutschland ist inzwischen soweit wissenschaftlich erklärt und gleichstellungspolitisch durchdrungen, dass auch eine übersichtliche Beschreibung von Problemen, rechtlicher Lage und Projekten ausreicht, um die Handlungsnotwendigkeit für Politik und Wirtschaft in einem solchen Bericht zu verdeutlichen. Auch das Fazit ist grundsätzlich richtig:

- Es genügt nicht, mit Maßnahmen für mehr Sensibilisierung bei Betroffenen und Arbeitgebern zu sorgen.
- Es ist nicht zu erwarten, dass dies in absehbarer Zeit zur Beseitigung der Entgeltlücke führt.
- Sensibilisierung und freiwillige Vereinbarungen ersetzen verpflichtende, gesetzgeberische Maßnahmen nicht.
- Die Berichtspflicht im vorliegenden Gesetzentwurf zur Entgelt-Transparenz beschränkt sich unzureichender Weise auf Großbetriebe und setzt weiterhin auf die Individualklage.
- Strukturelle Ungleichheiten in den Erwerbsbiographien von Frauen und Männern müssen abgebaut werden.
- Als wesentliche Voraussetzung sind dazu Kinderbetreuung und Pflegeunterstützung erforderlich.

Der Deutsche Frauenrat bewegt sich grundsätzlich ebenfalls auf diesen Handlungslinien. Er nimmt aber auch weitere Aspekte in den Blick, die bisher in der Frauen- und Gleichstellungspolitik der Bundesregierung ausgeklammert wurden, unter anderem weil damit weitreichende Debatten und Veränderungen in zentralen politischen Bereichen der Steuerpolitik, der Beschäftigungspolitik, der Familien- und Pflegepolitik verbunden sind. Vier weitere Punkte sollten deshalb den vorliegenden Bericht ergänzen.

Ehegattenbesteuerung und Minijob benachteiligen verheiratete Frauen in ihren Verdienstmöglichkeiten

Die Ehegattenbesteuerung mit ihrer negativen Anreiz-Wirkung auf Frauenerwerbstätigkeit und die geringfügig entlohnte Beschäftigung haben insbesondere in ihrer gemeinsamen Wirkung auf die Akzeptanz von Niedriglohnpolitik von und für Frauen deren strukturelle Nachteile im Arbeitsmarkt verfestigt, teilweise in den vergangenen Jahren sogar begründet:

- Der Minijob hätte ohne die Kombination mit der Übertragungsmöglichkeit des Steuervorteils auf den Hauptverdiener nicht den „Siegesszug“ bei verheirateten Frauen antreten können. Von den etwa fünf Millionen Minijobs als Hauptbeschäftigung sind mehr als drei Millionen von verheirateten Frauen besetzt.
- Der Minijob bewegt sich im unteren Niedriglohnbereich, auch bei vorhandenen Qualifikationen und vergleichbaren Arbeitsanforderungen. Frauen nehmen das hin, weil die ökonomischen Vorteile der o.g. Kombination das befördern.
- Dort wo viele Frauen arbeiten und die Betriebe zudem einen hohen Flexibilitätsbedarf haben, ist der Minijob vielfach zum durchgängigen Personalkonzept geworden, z.B. im Handel, in der Gastronomie, im Reinigungsgewerbe oder in Arztpraxen. Sozialversicherte Teil- oder Vollzeit wird dort meist nicht mehr angeboten. Die Branchen haben zudem ihren Verdrängungswettbewerb zu Lasten der Löhne ihrer Beschäftigten, der Frauen, geführt, wobei der Minijob die Akzeptanz der Frauen sicherte.

Beide Regelungen sind gesetzlich festgelegt. Der Gesetzgeber könnte also für bessere Bedingungen struktureller Gerechtigkeit sorgen, ohne auf eine gesellschaftliche Debatte setzen und die vorherige Veränderung der öffentlichen Meinung erst abwarten zu müssen. Aus ordnungs- und wettbewerbspolitischen Gründen ist eine Neuregelung des Minijobs ohnehin überfällig.

Der Deutsche Frauenrat fordert deshalb seit langem eine Reform der Ehegattenbesteuerung mit sofortiger Streichung der Lohnsteuerklasse fünf sowie die Sozialversicherungspflicht auch für die sogenannte kleine Teilzeit. Diese Veränderungen würden dafür sorgen, dass sachlich ungerechtfertigte Niedriglohnpolitik nicht länger hingenommen wird.

Dieser Bereich wird aber derzeit politisch ausgeblendet. Eine Reform der Ehegattenbesteuerung und die Umwandlung von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Teilzeit seien nicht durchsetzbar, so lautet die Begründung in der Regel. Womit dann auch gleich das strukturelle Ungleichgewicht für Frauen im Arbeitsmarkt dokumentiert wird. Die Widerstände kommen von Arbeitgebern, die mit Niedriglohn ihre Umsätze generieren, von männlichen Beschäftigten und Ehemännern, die ihre Besserstellung in Gefahr sehen oder von FamilienpolitikerInnen, die sich eine geschlechtsspezifische Arbeitsteilung von Beruf und Familie besser vorstellen können als eine partnerschaftlich gleichverteilte Vereinbarkeit.

Subsidiarität der häuslichen Pflege sorgt für Belastung von Frauen und setzt eine Konkurrenz zu professioneller Pfl egetätigkeit

In Bezug auf die Bedeutung von Kinderbetreuung für die Möglichkeiten von Frauen, eine gut bezahlte Erwerbsarbeit mit ihren Familienpflichten vereinbaren zu können, ist die Politik inzwischen auf einem guten Wege. Nicht so bei der häuslichen Pflege.

Die Pflegeversicherung basiert immer noch auf dem Grundsatz der Subsidiarität. Sie soll der pflegenden Familie eine Unterstützung und Entlastung von und bei der Pflege anbieten. Die Verantwortung bleibt aber beim größten Pflegedienst der Nation, den pflegenden weiblichen Angehörigen, die dann auch die Konsequenzen von Teilzeit und Berufsaufgabe, aber auch von Überforderung, Erschöpfung und entsprechend abnehmender Leistungsfähigkeit im Beruf tragen müssen.

Da die Subsidiarität in der Pflegeversicherung einen erheblichen Teil der Pflegekosten den Pflegebedürftigen selbst oder der Familie überlässt, ist die Entscheidung, Pflegeaufgaben selbst zu übernehmen, nicht in jedem Fall freiwillig. Die Belastungen häuslicher Pflege verringern aber die Möglichkeit zu gutem Verdienst für Frauen und stellen so eine strukturelle Benachteiligung für sie dar.

Gleichzeitig ist diese Situation dafür verantwortlich, dass die professionelle Pflege gesellschaftlich und auch direkt finanziell zu gering bewertet wird – ein einfach nachzuvollziehendes Ergebnis von Konkurrenz.

Dafür, dass Pflege zum ganz überwiegenden Teil in Deutschland immer noch unbezahlt erbracht wird, ist der Gesetzgeber verantwortlich. Der Deutsche Frauenrat fordert deshalb seit langem eine Reform der Pflegeversicherung, die Frauen vor allem *von* der Pflege entlastet, der Grundsatz der Subsidiarität also aufgehoben wird. Dadurch könnte zum einen ein höherer professioneller Anteil entstehen und zum anderen wären Frauen von dieser familiären Verpflichtung entlastet. Für diese Forderung stehen zusätzlich zum Gesichtspunkt der beschriebenen Lohnkonkurrenz durch unbezahlte Arbeit auch Qualitätsanforderungen.

Teilzeit ist keine hinreichende Begründung für niedrigen Lohn

Auch der vorliegende Bericht lässt bedauerlicherweise eine Kritik missen, dass Teilzeitarbeit allein kein Grund für geringere Bezahlung ist. So heißt es auf Seite 52: „Da es überwiegend Frauen sind, die wegen Kindererziehung oder der Pflege Angehöriger die Erwerbstätigkeit unterbrechen oder in Teilzeit arbeiten, erleiden sie tiefe und dauerhafte Einschnitte im Einkommensverlauf.“

Obwohl die Produktivität von Teilzeitbeschäftigten im Vergleich zu Vollzeitbeschäftigten i.d.R. sogar höher ist, wird Teilzeit als Grund für geringere Bezahlung angeführt. Währenddessen untersagt schon das Teilzeit- und Befristungsgesetz eine Benachteiligung von Teilzeitbeschäftigten. Das wird in der Entlohnungspraxis jedoch nicht eingehalten, auch wenn es keinen sachlichen Grund für eine geringere Bezahlung gibt.

Der Gesetzgeber hat hier bereits eine Vorschrift zur Gleichbehandlung geschaffen. Aber Arbeitsrechte werden oft nicht umgesetzt, so auch hier. Der Deutsche Frauenrat fordert deshalb seit langem, dass der Gesetzgeber zu den gesetzlichen Vorgaben auch Vorkehrungen schaffen muss, damit Arbeitsrechte wie dieses auch eingehalten und umgesetzt werden.

Der Text hat an anderer Stelle bereits moniert, dass die in Deutschland verfügbaren individuellen Klagemöglichkeiten zwar grundsätzlich richtig sind, aber in lebendigen Arbeitsverhältnissen in der Regel nicht genutzt werden. Der Deutsche Frauenrat fordert deshalb seit langem ein Verbandsklagerecht, mit dem die Wahrscheinlichkeit deutlich steigen würde, dass Lohndumping und Lohndiskriminierung auch beklagt und beendet werden. Auch bei diskriminierten Teilzeitbeschäftigten kann damit eine Verbesserung erzielt werden.

Modellprojekte genügen nicht, Gesetze müssen flächendeckend wirken

Grundsätzlich ist noch anzumerken, dass die von der Bundesregierung initiierten und finanzierten Projekte und Programme eine gute Sache sind, aber eine zukunftsorientierte und politisch motivierte Ausrichtung der Gleichstellungspolitik nicht ersetzen können. Der Deutsche Frauenrat erwartet deshalb von der Bundesregierung, ihre Richtungskompetenz für mehr Gleichstellung, hier insbesondere Lohngerechtigkeit, auch in Gesetzen zu realisieren.

2. Frauen, Frieden, Sicherheit: Umsetzung der VN Sicherheitsratsresolution 1325 durch Deutschland (Kapitel C III)

Der Deutsche Frauenrat, aktives Mitglied im Bündnis 1325, schließt sich hier im vollen Umfang dem Kommentar an, den der Deutsche Juristinnenbund und der Frauensicherheitsrat zu diesem Evaluierungsbericht abgegeben haben.

Mit Blick auf die darin erwähnte Situation geflüchteter Frauen in Deutschland, möchten wir jedoch einen Aspekt ergänzen:

Sicherlich hat der Schutz geflüchteter Frauen und Mädchen vor jeder Form von Gewalt oberste Priorität. Doch dürfen wir diese nicht nur als „besonders verletzbare Gruppe“ und als Opfer betrachten. Vielmehr müssen wir sie als Überlebende und (Über-)Lebenstüchtige respektieren. Als stark, ausdauernd und verantwortlich – für sich selbst und für ihre Kinder, als Sorgende und Expertinnen ihres Lebens. In diesen Rollen müssen wir sie unterstützen. Es geht also neben dem Schutz vor allem auch um Empowerment, d.h. darum, geflüchteten Frauen so rasch wie möglich auch eine aktive gesellschaftliche und politische Teilhabe zu ermöglichen. Im Sinne der UNSR 1325 müsste es Teil des Nationalen Aktionsplans sein, geflüchtete Frauen hier in Deutschland gezielt als aktive Mitgestalterinnen (zukünftiger) Friedensprozesse und des demokratischen Aufbaus ihrer Gesellschaften nach Konflikten zu unterstützen, aufzubauen – auszubilden in Sachen Frauenrechte, Gleichberechtigung und Geschlechterdemokratie. Viele dieser potenziellen „Agentinnen des Wandels“ bringen bereits gesellschaftspolitische Erfahrungen und Praxis mit. Hieran muss angeknüpft werden.

Der Ausschuss für die Rechte der Frau und Gleichstellung der Geschlechter (FEMM) des Europäischen Parlaments hat Ende 2015 einen ausführlichen Bericht zur Lage geflüchteter Frauen und Asylbewerberinnen vorgelegt.¹ Darin wird u. a. die Forderung erhoben: *“To give women leaders who were persecuted in their countries of origin and are now refugees assurances that they can carry on their political and social activities in favour of women’s rights and gender equality in safety in the EU.”*

Dieser Aspekt muss in den Aktivitäten der Bundesregierung zur Umsetzung der UNSR 1325 unseres Erachtens viel stärker mit berücksichtigt werden.

Berlin, 12. August 2016



Susanne Kahl-Passoth
Stellvertretende Vorsitzende
s.kahl-passoth@frauenrat.de



Hannelore Buls
Mitglied des Vorstands
h.buls@frauenrat.de



Ulrike Helwerth
Referentin für Internationale Gleichstellungspolitik
u.helwerth@frauenrat.de

¹ Draft report on the situation of women refugees and asylum seekers in the EU (2015/0000(INI)) vom 16.11.2015:
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONGML%2bCOMPARL%2bPE-571.702%2b01%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fEN>