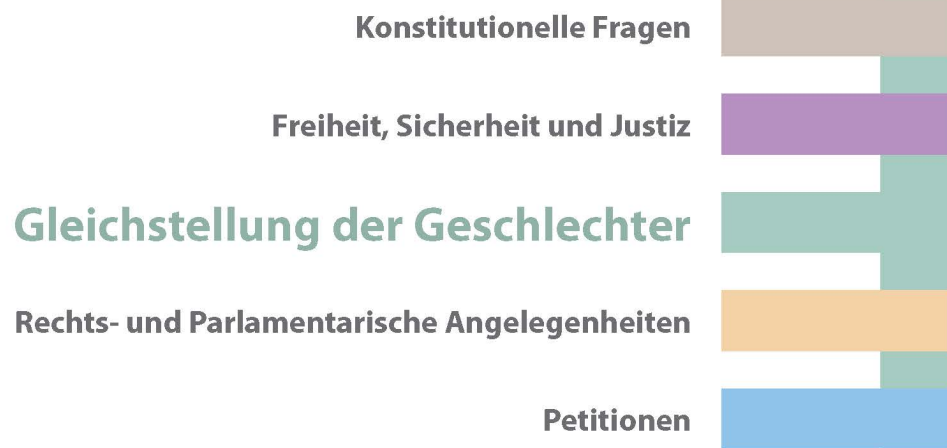


GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE

FACHABTEILUNG **C**
BÜRGERRECHTE UND KONSTITUTIONELLE ANGELEGENHEITEN



Gleichstellungspolitik in Deutschland

EINGEHENDE ANALYSE





GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE
FACHABTEILUNG C: BÜRGERRECHTE UND KONSTITUTIONELLE
ANGELEGENHEITEN

RECHTE DER FRAU UND GLEICHSTELLUNG DER GESCHLECHTER

Gleichstellungspolitik in Deutschland

EINGEHENDE ANALYSE

Abriss

Die vorliegende Studie wurde auf Ersuchen des Ausschusses „Rechte der Frau und Gleichstellung der Geschlechter“ („FEMM-Ausschuss“) erstellt und liefert einen Überblick zur Gleichstellungsgesetzgebung und zur Gleichstellungspolitik in Deutschland, unter besonderer Berücksichtigung jüngster Entwicklungen und Errungenschaften. In der Studie wird auf die Gleichstellung von Frauen und Männern bei der Entscheidungsfindung, der Beschäftigung, hinsichtlich der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, im Hinblick auf Strategien zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen sowie hinsichtlich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit und der damit einhergehenden Rechte eingegangen. Deutschland hat gewisse Fortschritte bei der Gleichstellung der Geschlechter erzielt, insbesondere im Bereich der Beschäftigung. Das Unionsrecht hat als wesentliche Triebfeder für rechtliche Verbesserungen in den Bereichen Gleichbehandlung und Antidiskriminierung gewirkt.

IM AUFTRAG DES AUSSCHUSSES FÜR DIE RECHTE DER FRAU UND DIE GLEICHSTELLUNG DER GESCHLECHTER ERSTELLTES DOKUMENT

AUTORIN

Dr. Elisabeth Botsch
Europäische Akademie Berlin, Deutschland

VERANTWORTLICHER BEAMTER

Ottavio Marzocchi
Fachabteilung C: Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten
Europäisches Parlament
B-1047 Brüssel
E-Mail: poldep-citizens@europarl.europa.eu

SPRACHFASSUNGEN

Original: EN
Übersetzung: DE

ÜBER DEN HERAUSGEBER

Die Fachabteilungen liefern das interne und externe Fachwissen zur Unterstützung der Ausschüsse des EP und anderer parlamentarischer Gremien bei der Ausarbeitung der Rechtsvorschriften und Ausübung einer demokratischen Kontrolle.

Kontakt zur Fachabteilung oder Bestellung des monatlichen Newsletters:
poldep-citizens@europarl.europa.eu

Europäisches Parlament, Manuskript fertiggestellt im April 2015.
Brüssel © Europäische Union, 2015.

Dieses Dokument ist im Internet unter folgender Adresse verfügbar:
<http://www.europarl.europa.eu/studien>

HAFTUNGSAUSSCHLUSS

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung der Verfasserin wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments.

Nachdruck und Übersetzung der Veröffentlichung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

INHALT

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	4
ZUSAMMENFASSUNG	5
1. ALLGEMEINE INFORMATIONEN	7
1.1. Hintergrund	7
1.2. Überblick zur Gleichstellung in Recht und Politik	8
1.2.1. Gleichstellung der Geschlechter: Kernpunkte und jüngste Entwicklungen	8
1.2.2. Gleichstellungsmechanismen	9
1.2.3. Gender Mainstreaming und Gender Budgeting	10
2. BEREICHE DER GLEICHSTELLUNGSPOLITIK	12
2.1. Gleichberechtigte Mitwirkung an der Entscheidungsfindung	12
2.1.1. Entscheidungsfindung in der Politik	12
2.1.2. Entscheidungsfindung in der Wirtschaft	14
2.1.3. Entscheidungsfindung in der Verwaltung	15
2.2. Frauen auf dem Arbeitsmarkt	16
2.2.1. Beschäftigungsquote	17
2.2.2. Atypische und prekäre Beschäftigung	18
2.2.3. Geschlechtsspezifisches Lohngefälle	20
2.2.4. Armut bei älteren Frauen	20
2.3. Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben	21
2.3.1. Mutterschafts-, Vaterschafts- und Elternurlaub	21
2.3.2. Barcelona-Ziele zur Kinderbetreuung und zur Pflege älterer Angehöriger	23
2.4. Bekämpfung geschlechterbezogener Gewalt	24
2.4.1. Häusliche Gewalt	25
2.4.2. Sexuelle Gewalt	26
2.4.3. Sexuelle Belästigung	27
2.4.4. Stalking	27
2.4.5. Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung	27
2.4.6. Prostitution	28
2.5. Sexuelle und reproduktive Gesundheit und damit einhergehende Rechte	29
2.5.1. Abtreibung	30
2.5.2. Pille danach	30
2.5.3. Präimplantationsdiagnostik (PID)	31
2.5.4. Kaiserschnitte und Epiduralanästhesie („PDA“)	31
3. FAZIT	32
QUELLEN	33

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ADS Antidiskriminierungsstelle des Bundes

AGG Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz

BMFSFJ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

CDU Christlich Demokratische Union

DIW Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

EU Europäische Union

FDP Freie Demokratische Partei

FidAR Frauen in die Aufsichtsräte

DDR Deutsche Demokratische Republik

GEI Gender Equality Index (Gleichstellungsindex)

GG Grundgesetz

NRO Nichtregierungsorganisation

PID Präimplantationsdiagnostik

PND Pränataldiagnostik

SPD Sozialdemokratische Partei Deutschlands

StGB Strafgesetzbuch

ZUSAMMENFASSUNG

Verglichen mit anderen EU-Mitgliedstaaten **schneidet Deutschland bei der Gleichstellung von Männern und Frauen mittelmäßig ab**. Im EU-weiten Gender Equality Index (GEI – Gleichstellungsindex) liegt Deutschland unter dem EU-Durchschnitt. Lediglich in den Bereichen „Arbeit“, „Geld“ und „Zeit“ hat Deutschland Ergebnisse über dem EU-Durchschnitt erzielt. In den letzten Jahren wurden besonders im Bereich **Beschäftigung** Anstrengungen unternommen. Die Bundesregierung hat den Schwerpunkt auf **Familienpolitik** gelegt, wohingegen kaum Anstrengungen unternommen worden sind, die **Gleichstellungspolitik** voranzutreiben. Zudem war die Familienpolitik nicht durchgehend gleichstellungsorientiert, sondern hat eine retraditionalisierende Wirkung entfaltet. **Durchgängige Gleichstellungsorientierung („Gender Mainstreaming“)** wurde auf Bundesebene eingeführt, aber nicht wirksam vorangetrieben. Auf Länderebene hing der Fortschritt bei der Gleichstellung vom jeweiligen politischen Willen der 16 Landesregierungen ab.

Bei der **Entscheidungsfindung** in Politik und Wirtschaft sind Frauen unterrepräsentiert. Die meisten politischen Parteien haben Verfahren für die Kandidatenaufstellung eingeführt, insbesondere Geschlechterquoten und sogenannte Reißverschlussverfahren. Bei der Entscheidungsfindung in der Wirtschaft sind Frauen stark unterrepräsentiert. Ein neues **Quotengesetz für die Privatwirtschaft** wurde im Dezember 2014 verabschiedet.

Beim **Bildungserfolg** haben die Frauen mit den Männern gleichgezogen; sie sehen sich jedoch an verschiedenen Punkten ihres Lebensverlaufs nach wie vor mit geschlechtsspezifischen Hindernissen konfrontiert. Die **Beschäftigungsquote** von Frauen ist in den letzten Jahren deutlich angestiegen, aber diese Integration der Frauen in den deutschen Arbeitsmarkt hat vor allem in Form von Arbeitsplätzen mit geringer Stundenzahl und niedriger Entlohnung stattgefunden. **Atypische Beschäftigung** ist weiter auf dem Vormarsch, was zu einer Ausweitung des **Niedriglohnssektors** geführt hat, in dem hauptsächlich Frauen tätig sind. Angesichts der Struktur des deutschen Arbeitsmarkts ist ein erheblicher Anteil der Frauen von **Altersarmut** bedroht. Das **geschlechtsspezifische Lohngefälle** in Deutschland ist hoch und verharnt bei circa 22 %.

Vereinbarkeitspolitik hat sich zu einem wichtigen Feld der Politik entwickelt, da man in jüngster Zeit begonnen hat, dem Wunsch junger Eltern nach Vereinbarkeit von Familie und Beruf verstärkt Rechnung zu tragen. Der Mangel an Kinderbetreuungseinrichtungen stellt in Deutschland nach wie vor ein Problem dar. Ein neues Gesetz zielt auf die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben im Falle der Betreuung von pflegebedürftigen älteren Angehörigen ab.

Das Gewaltschutzgesetz von 2002 markiert einen Paradigmenwechsel beim rechtlichen Schutz für Frauen. Dreh- und Angelpunkt des Gesetzes ist das Prinzip „Wer schlägt, muss gehen“. Zudem hat die Bundesregierung zwei Aktionspläne zur wirksameren Bekämpfung von **häuslicher Gewalt** ausgearbeitet. **Sexuelle Gewalt** wird in Deutschland nicht konsequent verfolgt. Dies liegt an der Definition des Straftatbestands der sexuellen Nötigung und Vergewaltigung in § 177 Strafgesetzbuch. Laut diesem Paragraphen muss ein Täter Gewalt anwenden oder androhen, um juristisch belangt zu werden. Die Bundesregierung hat kürzlich eine diesbezügliche Novellierung angekündigt.

Die Anzahl der **Frauen, die im Rahmen von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung nach Deutschland gebracht wurden**, ist zwischen 2005 und 2010 um 70 % gestiegen. Die derzeitige Bundesregierung hat im Januar 2015 einen Gesetzentwurf vorgelegt, der auf einen besseren Schutz für Frauen und Kinder vor Menschenhandel abzielt. Die meisten Empfehlungen von Sachverständigen blieben dabei jedoch unberücksichtigt.

Das **Prostitutionsgesetz von 2002** zielt auf die Verbesserung der rechtlichen und sozialen Lage von Prostituierten in Deutschland sowie auf die Bekämpfung des entsprechenden kriminellen Umfelds ab. Durch das Gesetz wird Prostitution als legaler Beruf anerkannt, welcher der Sozialversicherungspflicht unterliegt. Es gilt als weiterer Schritt auf dem Weg zur Selbstbestimmung von Frauen, die sich entscheiden, sexuelle Dienstleistungen gegen Bezahlung anzubieten. Die Diskussion unter den Feministinnen ist polarisiert zwischen freiwilliger und selbstbestimmter Prostitution einerseits und Prostitution als Gewalt gegen Frauen andererseits. Das Prostitutionsgesetz ist als ursächlich für den Anstieg des Frauenhandels kritisiert worden. Die Regierungskoalition arbeitet derzeit an einem strengeren Gesetz.

Das deutsche **Gesundheitswesen** gewährleistet einen gleichberechtigten Zugang für Frauen und Männern, doch die Leistungen sind auf die Standardanforderungen von Männern zugeschnitten. Die mit der sexuellen und reproduktiven Gesundheit einhergehenden Rechte betreffen vor allem die Themen Abtreibung, Präimplantationsdiagnostik und Pränataldiagnostik. Nach § 218 Strafgesetzbuch ist **Abtreibung** in Deutschland grundsätzlich rechtswidrig, unter bestimmten Bedingungen jedoch straffrei. Der Schwangerschaftsabbruch wird nicht bestraft, wenn die Schwangere der Beratungspflicht nachkommt. Frauen-NRO in Deutschland fordern die Abschaffung von § 218 StGB, um der Kriminalisierung der Abtreibung in Deutschland ein Ende zu machen.

Die Präimplantationsdiagnostik wird durch das **Präimplantationsdiagnostikgesetz von 2011** geregelt, das äußerst restriktiv ist. **Pränataldiagnostik (PND)** wird als präventive Gesundheitsfürsorge für Schwangere betrachtet. Die Nachfrage nach diesen Leistungen hat unabhängig von Alter und Risiko stetig zugenommen.

Deutschland hat gewisse Fortschritte bei der Gleichstellung der Geschlechter erzielt, insbesondere im Bereich der Beschäftigung. Das **Unionsrecht** hat als wesentliche Triebfeder für rechtliche Verbesserungen in den Bereichen Gleichbehandlung und Antidiskriminierung gewirkt.

1. ALLGEMEINE INFORMATIONEN

WICHTIGSTE ERKENNTNISSE

- Ende der 1960er-Jahre forderten die aufkeimenden feministischen und bürgerrechtlichen Bewegungen einen **soziokulturellen Wandel im Sinne der Selbstbestimmung der Frau**.
- Die 1990 vollzogene **Wiedervereinigung** Deutschlands brachte Herausforderungen zur Herbeiführung der Gleichstellung der Geschlechter in beiden Teilen des Landes mit sich.
- In den letzten Jahren haben die Regierungen den **Schwerpunkt auf eine Familienpolitik** gelegt, die keine konsequente Gleichstellungsorientierung aufweist. Trotz des Drucks seitens der Frauen sowie der Frauenorganisationen und zivilgesellschaftlichen Organisationen hat die **Bundesregierung keine wirksame Gleichstellungspolitik verfolgt. Durchgängige Gleichstellungsorientierung („Gender Mainstreaming“)** wurde auf Bundesebene und auf Länderebene eingeführt, aber nicht konsequent vorangetrieben.

1.1. Hintergrund

Deutschland ist das bevölkerungsreichste Land der Europäischen Union, mit circa 82 Millionen Einwohnern, wovon über die Hälfte Frauen sind. Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland bietet auf den verschiedenen Regierungsebenen Möglichkeiten zur Gestaltung und Umsetzung von Gleichstellungspolitik. Laut Grundgesetz ist Deutschland ein demokratischer und **sozialer Bundesstaat**, der aus dem Bund und den 16 Ländern besteht.

Ende der 1960er-Jahre forderten die aufkeimenden feministischen und bürgerrechtlichen Bewegungen einen **soziokulturellen Wandel im Sinne der Selbstbestimmung der Frau**, was zu tief greifenden Reformen führte, um die Gleichstellung von Frauen und Männern zu verbessern. Insbesondere wurde die für die Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg charakteristische Rollenverteilung infrage gestellt, bei der der Mann der Ernährer und die Frau die fürsorgliche Unterstützerin im Kreis der Familie sein sollte. Bis zum Inkrafttreten des Gleichberechtigungsgesetzes im Jahr 1957 lag der sogenannte „Letztentscheid“ in allen Familienangelegenheiten beim Ehemann. Erst 1977 erhielten verheiratete Frauen in Westdeutschland das Recht, ohne die Erlaubnis ihres Ehemanns eine Erwerbstätigkeit in Vollzeit aufzunehmen. Im selben Jahr trat das neue Scheidungsrecht in Kraft, in dem das Schuldprinzip durch das Zerrüttungsprinzip („Scheitern“) ersetzt wurde. Heutzutage haben sich die Formen und Strukturen von Familien dramatisch verändert, da sich eine breite Palette von Lebensgemeinschaften herausgebildet hat.

Die 1990 vollzogene **Wiedervereinigung** Deutschlands brachte Herausforderungen zur Herbeiführung der Gleichstellung der Geschlechter in beiden Teilen des Landes mit sich. In der DDR lebten die Menschen in Partnerschaften, die in stärkerem Maße auf Gleichberechtigung beruhten. Kinderbetreuung war eine Leistung des Staates, und die meisten Frauen arbeiteten in Vollzeit. Die Mehrheit der Frauen in Westdeutschland zog dagegen das überarbeitete Modell „Ehemann = Haupternährer“ vor. Zudem wurde die Kinderbetreuung als Familienangelegenheit betrachtet. Es bestehen nach wie vor Unterschiede, aber es ist eine gewisse Konvergenz bei den Entscheidungen und Entscheidungsmöglichkeiten der Frauen zu beobachten.

Der demografische Wandel und die Änderung der Migrationspolitik hin zu einer verstärkten Integration von Einwanderern sind wichtige Herausforderungen, die sich auch auf die Gleichstellung der Geschlechter auswirken. Die **wesentliche Triebfeder für die Fortschritte bei der Gleichstellung** in Deutschland war und ist jedoch die verbindliche Gesetzgebung der **EU** in Sachen Gleichstellung, insbesondere hinsichtlich der Beschäftigung von Frauen.¹

1.2. Überblick zur Gleichstellung in Recht und Politik

1.2.1. Gleichstellung der Geschlechter: Kernpunkte und jüngste Entwicklungen

Verglichen mit anderen EU-Mitgliedstaaten **schneidet Deutschland bei der Gleichstellung von Männern und Frauen mittelmäßig ab**. Im EU-weiten Gender Equality Index (GEI – Gleichstellungsindex) liegt Deutschland unter dem EU-Durchschnitt. Lediglich in den Bereichen „Arbeit“, „Geld“ und „Zeit“ hat Deutschland Ergebnisse über dem EU-Durchschnitt erzielt.² In den letzten Jahren wurden besonders im Bereich Beschäftigung Anstrengungen unternommen. Es bestehen jedoch nach wie vor Hindernisse, beispielsweise bei den Lohnsteuerklassen oder bei der Mitversicherung von Ehegatten. Die vorherigen Bundesregierungen, bis zur letzten Bundestagswahl 2013, legten den **Schwerpunkt hauptsächlich auf Familienpolitik**. Die neue Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Manuela Schwesig (SPD) nimmt nun auch die Gleichstellungspolitik verstärkt ins Visier.

Der deutsche Rechtsrahmen zur Gleichstellung der Geschlechter beruht auf den im **Grundgesetz** ausdrücklich niedergelegten Grundrechten. Laut Artikel 3 GG sind Männer und Frauen gleichberechtigt.³ Im Jahr 1994 wurde dieser Artikel des Grundgesetzes ergänzt um die Bestimmung „Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin“, sodass der Staat nun verpflichtet ist, aktiv gegen Ungleichheit zwischen Frauen und Männern anzugehen. Die Gesetze zur Gewährleistung der Gleichberechtigung und zur Verhinderung von Diskriminierung wurden in Deutschland auf der Grundlage dieser als Grundrecht verankerten Gleichberechtigung ausgearbeitet.

Mit dem **Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG)**⁴, das 2006 in Kraft getreten ist, **werden vier EU-Richtlinien umgesetzt**: die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse, die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie für Beschäftigung und Beruf, die Gleichbehandlungsrichtlinie für den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen sowie die Gleichbehandlungsrichtlinie für den Zugang zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg.⁵ Das Gesetz schützt die Bürgerinnen und Bürger vor Diskriminierung aller Art. Das AAG erstreckt sich auf Diskriminierung in der

¹ Maier (2015): Europäische Politiken zur Gleichstellung – nur noch schöne Worte? In: WSI-Mitteilungen 1/2015, 5-12.

² Siehe <http://eige.europa.eu/content/gender-equality-index#/country/DE>

³ Die aktuelle Fassung des Grundgesetzes ist beispielsweise verfügbar unter: <http://www.constitution.org/cons/germany.txt>

⁴ Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG), verfügbar unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/agg/index.html>

⁵ Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft; Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf; Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen; Richtlinie 2002/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2002 zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen.

Beschäftigung sowie im Sozialrecht, im Privatrecht und im Beamtenrecht. Im Zentrum stehen dabei die Diskriminierung am Arbeitsplatz aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität.

Das **Bundesgleichstellungsgesetz**⁶, das 2001 in Kraft getreten ist, zielt auf die Umsetzung der Gleichstellung der Geschlechter in der Bundesverwaltung, in den Bundesgerichten sowie in Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts des Bundes ab. Damit wurden die im EU-Vertrag von Amsterdam von 1999 niedergelegten Grundsätze der durchgängigen Gleichstellungsorientierung („Gender Mainstreaming“) für die deutsche Bundesverwaltung umgesetzt. Zudem werden durch dieses Gesetz die Ausarbeitung von Gleichstellungsplänen und die Wahl von Gleichstellungsbeauftragten in sämtlichen Verwaltungsstellen vorgeschrieben.⁷ Die Bundesländer folgten dem Beispiel und erließen entsprechende Gleichstellungsgesetze für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich. Das Bundesgleichstellungsgesetz hat **positive Wirkung** gezeigt und für eine gerechtere Verteilung der Stellen in der Verwaltung zwischen Frauen und Männern gesorgt. Der Bund und die Länder haben **leistungsbezogene Quoten** eingeführt, um die Beförderung von Frauen in der Verwaltung zu erleichtern.

Im **privaten Sektor** sind Frauen in Entscheidungspositionen dagegen **stark unterrepräsentiert**. Eine nicht bindende Vereinbarung zur Förderung der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern blieb ohne positive Wirkung. Kürzlich – nämlich im Dezember 2014 – wurde deshalb im Bundestag gegen die Stimmen eines Teils der CDU/CSU-Fraktion eine **gesetzliche Quotenregelung** verabschiedet⁸.

In den letzten Jahren haben unterschiedliche Bundes- und Landesregierungen mit unterschiedlichen parteipolitischen Mehrheiten den Schwerpunkt auf **Familienpolitik** gelegt. Die Anzahl der Kinderbetreuungseinrichtungen ist ausgebaut worden, mancherorts sind Ganztagschulen geschaffen worden, und es ist eine neue Einkommensersatzregelung – das Elterngeld – eingeführt worden. Dagegen sind seit 2010 kaum Anstrengungen unternommen worden, die Gleichstellungspolitik voranzutreiben. Zudem war die Familienpolitik **nicht durchgehend gleichstellungsorientiert**, sondern hat eine retraditionalisierende Wirkung entfaltet, insbesondere bei Familien mit geringem Einkommen. Trotz des Drucks seitens der Frauen sowie der Frauenorganisationen und zivilgesellschaftlichen Organisationen hat die Bundesregierung keine wirksame Gleichstellungspolitik verfolgt.⁹

1.2.2. Gleichstellungsmechanismen

Seit 1995 sind Maßnahmen getroffen worden, die auf die Einrichtung von **institutionellen Mechanismen** zur Förderung von Frauen gemäß den Empfehlungen in Kapitel H der Aktionsplattform von Peking abzielen. Zu diesem Zweck wurden drei strategische Ziele festgelegt: Schaffung und Stärkung von nationalen Mechanismen und sonstigen staatlichen Einrichtungen; Einbeziehung von Geschlechterperspektiven in Gesetzgebung, öffentliche Politik, Programme und Projekte; Erzeugung und Verbreitung von geschlechtsdifferenzierten Daten und Informationen.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ist mit der Koordinierung

⁶ Bundesgleichstellungsgesetz, verfügbar unter: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gleichstellung.did=67816.html>.

⁷ Gleichstellungsdurchsetzungsgesetz (DGleig), verfügbar unter: <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/PRM-13097-Gesetz-zur-Durchsetzung-der-Gl,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>.

⁸ Siehe nachfolgender Abschnitt 2.1.2.

⁹ Siehe Alternativbericht, vorgelegt vom Deutschen Frauenrat, als Reaktion auf den 6. periodischen Staatenbericht der Bundesrepublik an den CEDAW-Vertragsausschuss (Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women – Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau), 2008; verfügbar unter: <http://www.frauenrat.de/deutsch/infopool/nachrichten/informationdetail/article/cedaw-2009.html>

der Gleichstellungspolitik zwischen den verschiedenen Bundesministerien betraut. Nachdem die durchgängige Gleichstellungsorientierung („Gender Mainstreaming“) 1999 als Leitprinzip in die Geschäftsordnungen der Bundesministerien aufgenommen wurde, wurde im Jahr 2000 eine **Interministerielle Arbeitsgruppe (IMA) „Gender Mainstreaming“**, geschaffen, die ihre Arbeit jedoch nach fünf Jahren einstellte. In der Folge wurde das 2003 an der Berliner Humboldt-Universität eingerichtete **GenderKompetenzZentrum** geschlossen. Bereits 2009 kritisierte der CEDAW-Ausschuss der Vereinten Nationen die Kürzungen bei den Koordinierungsstellen und mahnte eine Rückkehr zu Gender-Mainstreaming-Strategien an. Die Bundesregierung verfolgt jedoch nach wie vor keine systematische Gleichstellungspolitik. Die Gleichstellungspolitik beruht lediglich auf Einzelmaßnahmen, die zum Teil im Widerspruch zueinander stehen. Laut dem Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung der Aktionsplattform von Peking ist die Bundesregierung der festen Überzeugung, dass es sich bei der Gleichstellungspolitik um eine ressortübergreifende Aufgabe handelt, die eng mit dem Gender Mainstreaming verwoben ist. In dem Bericht wird eine Vielzahl von Anstrengungen der Bundesregierung aufgelistet – aber keine Strategie dargelegt.¹⁰

Die **Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS)** gewährt unparteiische Unterstützung für Menschen, die Diskriminierung aufgrund von Rassismus, ethnischer Herkunft, Geschlecht, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexueller Ausrichtung erlitten haben. Insbesondere erteilt die Antidiskriminierungsstelle des Bundes Auskunft zu einschlägigen Rechtsansprüchen. Sie skizziert Möglichkeiten für rechtliche Schritte im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz vor Diskriminierung und verweist auf Beratungsangebote anderer Stellen überall in Deutschland.¹¹ Sie befasst sich auch mit Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und mit der Gleichstellung von Frauen und Männern. Gemäß den Gleichstellungsgesetzen des Bundes und der Länder gibt es **Gleichstellungsbeauftragte**, die für sämtliche Fragen im Zusammenhang mit Gleichstellung und Antidiskriminierung auf sämtlichen Regierungs- und Verwaltungsebenen – einschließlich der kommunalen Ebene – zuständig sind.

1.2.3. Gender Mainstreaming und Gender Budgeting

Auf Bundesebene wurde die **durchgängige Gleichstellungsorientierung („Gender Mainstreaming“)** zwar eingeführt, seit 2005 aber nicht mehr wirksam verfolgt.¹² Es gibt keine interministerielle Struktur für das Gender Mainstreaming auf Bundesebene und kein Netzwerk von Ansprechpersonen in allen Bundesministerien mehr. Laut einer vom Europäischen Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE – European Institute for Gender Equality) durchgeführten Erhebung zur Umsetzung der Aktionsplattform von Peking in den EU-Mitgliedstaaten gehört Deutschland zu den 8 EU-Mitgliedstaaten, die in diesem Bereich Rückschritte gemacht haben, obwohl die gesetzliche Umsetzung des Gender Mainstreamings nach wie vor zu den Pflichten der Bundesregierung zählt. Eine solche rechtliche Verpflichtung bleibt jedoch ohne Ergebnisse, wenn es am politischen Willen und an den Strukturen für die wirksame Umsetzung des Gender Mainstreamings mangelt. Im Jahr 2012 war Deutschland eines von drei europäischen Ländern, die über keinerlei Strukturen für die Umsetzung des Gender Mainstreamings verfügten.¹³

¹⁰ BMFSFJ (2014): Peking +20 Umsetzung der Aktionsplattform von Peking Bundesrepublik Deutschland

¹¹ Weitere Informationen sind zu finden unter: http://www.antidiskriminierungsstelle.de/EN/AboutUs/aboutUs_node.html.

¹² Die Bundesregierung gab eine Machbarkeitsstudie zur Umsetzung von Gender Budgeting auf Bundesebene in Auftrag, zeigte sich jedoch zögerlich, derartige Projekte zu fördern. BMFSFJ (2006): Machbarkeitsstudie Gender Budgeting auf Bundesebene, Berlin, 235 Seiten.

¹³ EIGE (European Institute for Gender Equality – Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen; 2014): Effectiveness of institutional mechanisms for the advancement of gender equality (Wirksamkeit institutioneller Mechanismen für die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter). Review of the implementation of the Beijing Platform for Action in the EU member states (Überprüfung der Umsetzung der Aktionsplattform von Peking in den Mitgliedstaaten der EU), Luxemburg.

Was das geschlechtsdifferenzierte Berichtswesen anbelangt, hat die Bundesregierung im Jahr 2011 ihren ersten Gleichstellungsbericht vorgelegt und ist nunmehr durch einen Beschluss des Deutschen Bundestags verpflichtet, mindestens einmal pro Legislaturperiode einen derartigen Bericht zu erstellen.

Auf Länderebene hängt der Fortschritt bei der Gleichstellung vom jeweiligen politischen Willen der 16 Landesregierungen ab, sodass er je nach parteipolitischen Mehrheitsverhältnissen unterschiedlich ausfällt. In manchen Bundesländern ist Gender Mainstreaming mittlerweile eine wirksame Strategie, beispielsweise im Land Berlin, das auch Verfahren für das **Gender Budgeting** eingeführt hat. Unter den deutschen Großstädten haben München, Freiburg und Köln fortschrittliche Verfahren für Gender Mainstreaming und Gender Budgeting entwickelt.

2. BEREICHE DER GLEICHSTELLUNGSPOLITIK

2.1. Gleichberechtigte Mitwirkung an der Entscheidungsfindung

WICHTIGSTE ERKENNTNISSE

- Zwar ist die Gleichstellung von Frauen und Männern durch das Grundgesetz, durch das Bundesgleichstellungsgesetz und durch die einschlägigen Gesetze der Bundesländer garantiert, aber trotzdem sind **Frauen in Entscheidungspositionen** in Deutschland unterrepräsentiert, **sowohl in der Politik als auch in der Wirtschaft**.
- Der **Anteil der in den Deutschen Bundestag und in die Länderparlamente gewählten Frauen** stagniert seit über zehn Jahren bei circa **einem Drittel**. Da die 30%-Marke als „kritische Masse“ gilt, ab der eine wirksame Beeinflussung der Entscheidungsfindung möglich ist, stand die politische Entscheidungsfindung in den letzten Jahren nicht im Zentrum der Aufmerksamkeit.
- Die meisten politischen Parteien haben bei ihren jeweiligen Verfahren für die Kandidatenkür Maßnahmen eingeführt, um den Frauenanteil auf ihren Wahllisten zu steigern. Insbesondere **Geschlechterquoten und Reißverschlussverfahren** haben positive Wirkung entfaltet.
- Bei der **Entscheidungsfindung in der Wirtschaft** sind Frauen stark unterrepräsentiert. Gestützt auf den aktuellen Koalitionsvertrag haben die neue Bundesfrauenministerin und der Bundesjustizminister kürzlich Leitlinien für einen Gesetzentwurf vorgelegt, durch den ab 2016 Quoten in Höhe von mindestens 30 % für Frauen in Aufsichtsräten vorgeschrieben werden. Das Quotengesetz wurde im Dezember 2014 verabschiedet.
- Im **öffentlichen Sektor** beträgt Anteil der weiblichen Beschäftigten über 50 %. Durch Gleichstellungsgesetze auf Bundes- und Länderebene wurden **leistungsbezogene Quoten** eingeführt, um die Beförderung von Frauen zu erleichtern. In der Bundesverwaltung beläuft sich der Frauenanteil in sämtlichen Leitungsfunktionen mittlerweile auf 30 %.

Im Vergleich zu ihrem Bevölkerungsanteil sind **Frauen in Entscheidungspositionen in Deutschland unterrepräsentiert, sowohl in der Politik als auch in der Wirtschaft**, – obwohl die Gleichstellung von Frauen und Männern durch das Grundgesetz, durch das Bundesgleichstellungsgesetz sowie durch die einschlägigen Gesetze der Länder garantiert ist und obwohl die Chancengleichheit für Männer und Frauen zu den wesentlichen Zielen der Gleichstellungspolitik zählt.¹⁴ Der Frauenanteil in Spitzenpositionen der Wirtschaft ist nach wie vor ein vordringliches Problem, im Gegensatz zur Mitwirkung der Frauen an der Entscheidungsfindung in der Politik.

2.1.1. Entscheidungsfindung in der Politik

Der Anteil der in den Deutschen Bundestag und in die Länderparlamente gewählten Frauen stagniert seit über zehn Jahren bei circa einem Drittel (32 % im Jahr 2010). Die 30%-Marke gilt als „kritische Masse“, ab der eine wirksame Beeinflussung

¹⁴ BMFSFJ (2013): 2. Atlas zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland, Berlin, S. 133

der Entscheidungsfindung möglich ist.¹⁵ Das erklärt möglicherweise, warum die politische Entscheidungsfindung in den letzten Jahren nicht im Zentrum der Aufmerksamkeit stand. In sämtlichen anderen Entscheidungsfindungsbereichen ist der Frauenanteil niedriger. Deshalb kommt den Volksvertretungen eine wesentliche Rolle bei der Herbeiführung der Gleichstellung zu. Hier spiegelt sich möglicherweise ein gesellschaftlicher Wandel wider, da diese Führungspositionen ja durch Wahlen besetzt worden sind.

In jüngster Zeit – nämlich mit der Bundestagswahl vom 22. September 2013 – ist der Frauenanteil im Deutschen Bundestag von 32,9 % auf **36,5 %** gestiegen.¹⁶ Als Erklärung für diesen Erfolg werden die gleichstellungsorientierten **Verfahren für die Kandidatenkür** der politischen Parteien angeführt. Die meisten Parteien setzen sich für ein ausgewogenes Verhältnis von Frauen und Männern auf ihren Kandidatenlisten für politische Wahlen ein. Alle wichtigen Parteien haben entsprechende Maßnahmen eingeführt. So hat beispielsweise die Partei Bündnis 90/Die Grünen weitreichende Bestimmungen zur Frauenförderung in ihre Satzung aufgenommen und eine interne **Quote** von 50 % für Frauen eingeführt.¹⁷ Die Linke hat sich in ihrer Parteisatzung für eine 50-%-Quote für Frauen entschieden und den ersten oder zweiten Listenplatz sowie sämtliche folgenden ungeraden Plätze für Frauen reserviert, sofern genügend Kandidatinnen zur Verfügung stehen.¹⁸ Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) hat auf sämtlichen Organisationsebenen eine 40-%-Quote für Frauen eingerichtet.¹⁹ Allerdings standen bei der letzten Bundestagswahl nur auf 9 der 16 Landeslisten (pro Bundesland gibt es jeweils eine Liste) tatsächlich 40 % Kandidatinnen. Die Christlich Demokratische Union (CDU) hat sich ein sogenanntes „Quorum“ auferlegt, das auf eine Frauenbeteiligung von einem Drittel bei sämtlichen Parteiämtern und öffentlichen Mandaten abzielt.²⁰ Erreicht hat die CDU dieses Ziel allerdings nur bei 10 ihrer 15 Landeslisten. Ihre bayerische Schwesterpartei CSU, die mit der CDU im Bundestag eine Fraktionsgemeinschaft bildet, hat eine 40-%-Quote für Parteiämter eingeführt, allerdings ohne Maßnahmen zur Steigerung des Anteils weiblicher Kandidaten.²¹

In der **Bundesregierung ist fast ein Drittel der Führungspositionen mit Frauen besetzt** (32,1 % im September 2014 gegenüber 29 % im Jahr 2012). Fast alle Ministerien haben ihren Frauenanteil im Laufe des Jahres 2014 erhöht. Es gibt jedoch erhebliche Unterschiede je nach Hierarchiestufe: Auf der Ebene der Bundesministerien beläuft sich der Frauenanteil auf 40 %.²² Am höchsten ist der Frauenanteil bei den parlamentarischen Staatssekretären (41,2 %).²³

¹⁵ BMFSFJ (2010): Atlas zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland, S. 7; BMFSFJ (2013): 2. Atlas zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland, S. 8.

¹⁶ Zwei Bundestagsfraktionen, nämlich Bündnis 90/Die Grünen sowie Die Linke, zählen sogar mehr Frauen als Männer (34 Frauen gegenüber 29 Männern bzw. 36 Frauen gegenüber 28 Männern). Die Sozialdemokraten verfügen über 32 weibliche und 111 männliche Bundestagsabgeordnete; bei den Christdemokraten sind es 78 Frauen und 233 Männer. Verfügbar unter: http://www.bundestag.de/bundestag/abgeordnete18/mbd_zahlen/frauen_maenner/260128.

¹⁷ Zudem werden die Plätze auf den Wahllisten abwechselnd vergeben, wobei der erste Platz und alle folgenden ungeraden Plätze für Frauen vorbehalten sind. Jedes Jahr wird eine Bundesfrauenkonferenz ausgerichtet, an der sämtliche Frauen teilnehmen können, um mit der Öffentlichkeit zu kommunizieren und Gleichstellungsziele voranzutreiben. Bündnis 90/Die Grünen (2012): Grüne Regeln. Satzung des Bundesverbandes, S. 62-68.

¹⁸ Die Linke verfolgt nach eigenem Bekunden als eines ihrer Leitbilder die Geschlechterdemokratie und fordert eine aktive Förderung der politischen Teilhabe der Frauen innerhalb der Partei. Die Partei ist bestrebt, jegliche Diskriminierung von Frauen bei der politischen Arbeit zu verhindern. Die Linke (2014): Bundessatzung, S. 10-11.

¹⁹ SPD (2014): Organisationsstatut, Wahlordnung, Schiedsordnung, Finanzordnung der sozialdemokratischen Partei Deutschlands, S. 18, 26, 31, 46, 48.

²⁰ CDU (2007): Statutenbroschüre der CDU Deutschlands, Berlin, S. 11-12.

²¹ Chojacka/Lukoschat (2013): Deutschlandreport, S. 3-6.

²² Bundeskanzlerin Angela Merkel und 5 der 15 Bundesminister sind Frauen, nämlich die Bundesverteidigungsministerin (BMVg), die Bundesministerin für Bildung und Forschung (BMBF), die Bundesministerin für Umwelt und Bau (BMUB), die Bundesministerin für Arbeit und Soziales (BMAS) sowie die Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Bundesregierung 2014, verfügbar unter: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/Bundeskabinett_PDF.pdf?blob=publicationFile&v=19

²³ Fallois von/Höfeler (2014): FRAUEN-MACHT-REGIERUNG II. Eine Studie über den Anteil von Frauen in Führungspositionen der Bundesregierung (Kienbaum), S. 10-16, 37.

Auf **kommunaler Ebene ist der Anteil der weiblichen Mandatsträger gering**. Entsprechende Ranglisten zur Wahlbeteiligung von Frauen haben eine gesellschaftliche Diskussion angestoßen, wie sich die Anzahl der Frauen in Gemeinderäten steigern lässt. Infolge dessen haben die Bundesregierung, Landesregierungen und Frauenorganisationen eine ganze Reihe von **Programmen** durchgeführt, um den **Frauenanteil** unter den Kandidaten auf den Wahllisten zu erhöhen. Gegenüber 2008 ist in einer Reihe von Gemeinderäten eine Steigerung des Frauenanteils gelungen. Im Jahr 2011 belief sich der durchschnittliche Frauenanteil in Gemeinderäten auf 26,1 %, wobei die bundesweite Spanne von 18,7 % bis 41,9 % reichte.²⁴

2.1.2. Entscheidungsfindung in der Wirtschaft

Bei der Entscheidungsfindung in der Wirtschaft sind Frauen in der Privatwirtschaft ebenso wie in den Unternehmen im Eigentum der öffentlichen Hand nach wie vor deutlich unterrepräsentiert. Eine Vielzahl von Studien über Frauen in Führungspositionen, die unter anderem von der Europäischen Kommission, dem Statistischen Bundesamt, dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) und der Hans-Böckler-Stiftung durchgeführt wurden, belegen die seit vielen Jahren unzureichende Teilhabe von Frauen an der Entscheidungsfindung in der Wirtschaft. Die derzeitige Lage ist gekennzeichnet durch einen äußerst schwachen Anteil von Frauen in den Führungspositionen deutscher Unternehmen. Laut dem kürzlich veröffentlichten Women-on-Board-Index beläuft sich der Anteil der **Frauen in Aufsichtsräten und Vorständen auf 18,9 %**. **Nur 5,8 % der Vorstandsmitglieder sind Frauen.** Bei den 160 im DAX, MDAX oder TecDAX gelisteten Unternehmen in Deutschland ist der Frauenanteil in den Aufsichtsräten in jüngster Zeit angestiegen. In manchen Unternehmen wurden erstmalig Frauen in die Führungsgremien berufen. Der Frauenanteil in den Vorständen ist allerdings sogar zurückgegangen, sodass insgesamt eine Verlangsamung der Entwicklung festzustellen ist.²⁵

Die erste **Initiative für ein Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft** in Deutschland wurde durch die Mehrheit des Bundestags **im Jahr 2001 abgelehnt**. Die Bundesregierung und die Dachverbände der deutschen Wirtschaft unterzeichneten in der Folge eine nicht bindende **Vereinbarung** zur Förderung der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern. Diese Vereinbarung blieb jedoch **ohne positive Wirkung** hinsichtlich einer gerechteren Teilhabe der Frauen an der Entscheidungsfindung in der Wirtschaft.²⁶ Zahlreiche Initiativen haben sich für verbindliche Regelungen eingesetzt, um die geschlechtsspezifische Zusammensetzung der Führungsgremien von Unternehmen zu ändern. Positive Erfahrungen in diesem Bereich, insbesondere in Norwegen, haben Aktionärinnen und Aktionäre motiviert, **Geschlechterquoten** zu verlangen, um den Frauenanteil in den Aufsichtsräten und Vorständen zu steigern. In der „Berliner Erklärung“ von 2011 wird eine **verbindliche gesetzliche Regelung** von mindestens **30 % Frauen** in den Aufsichtsräten von börsennotierten, mitbestimmungspflichtigen und öffentlichen Unternehmen gefordert. Bei der Erklärung handelt es sich um eine parteiübergreifende Initiative von weiblichen Mitgliedern des Deutschen Bundestags. Dabei spielten nicht nur Abgeordnete der politischen Parteien eine aktive Rolle, die bereits in der Vergangenheit feste Frauenquoten gefordert hatten, sondern auch von jenen Parteien, die derartige gesetzliche Quoten zuvor bekämpft hatten (CDU, CSU, FDP). Zudem stellte sich ein breites parteiübergreifendes gesellschaftliches Bündnis hinter die Initiative und bekräftigte dies mit der Aussage: „Wir [...] wollen [...] den dauernden Verstoß gegen Art. 3 Absatz 2 GG nicht länger hinnehmen.“²⁷

²⁴ BMFSFJ (2013), 2. Atlas zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland, S. 10-11.

²⁵ BMFSFJ (2014): Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung, S. 5.

²⁶ BMFSFJ (2011): Vierte Bilanz der Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft.

²⁷ Berliner Erklärung 2011, verfügbar unter: <http://www.berlinererklaerung.de/>

Die frühere Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Kristina Schröder (CDU), lehnte diese Forderungen ab und schlug stattdessen die Einführung flexibler Quoten vor, welche die Unternehmen selbst festlegen sollten. Vertreter der Wirtschaft führten an, dass der wichtigste Faktor für sie die Qualifikation sei. Ihrer Ansicht nach würden Quoten die Bedürfnisse der Aufsichtsräte und Vorstände untergraben. Sie bevorzugten daher flexible Quoten, die allerdings von den Parteien Bündnis 90/Die Grünen, SPD, Die Linke und Teilen der CDU sowie von Frauenorganisationen und Gleichstellungsstellen abgelehnt wurden.

Nach der Wahl zum Deutschen Bundestag vom September 2013 wurde eine neue Bundesregierung gebildet, in der nun Manuela Schwesig (SPD) das Amt der Frauenministerin bekleidet. Gestützt auf den aktuellen Koalitionsvertrag haben sie und der Bundesjustizminister kürzlich Leitlinien für einen Gesetzentwurf vorgelegt, durch den ab 2016 Quoten von mindestens **30 % für Frauen in Aufsichtsräten** vorgeschrieben werden. Diese **gesetzliche Quotenregelung wurde schließlich im Dezember 2014 vom Bundestag verabschiedet**, gegen den entschiedenen Widerstand von Teilen der CDU/CSU-Fraktion. Zudem sollen das Bundesgleichstellungsgesetz von 2001 und das Bundesgremienbesetzungsgesetz²⁸ **novelliert werden, um die Gleichstellung zu fördern, einschließlich öffentlicher Unternehmen und Bundeseinrichtungen.**²⁹

Die Quotendiskussion wurde vor allem durch zwei zivilgesellschaftliche Initiativen vorangetrieben. Der Deutsche Juristinnenbund nahm an über 60 Hauptversammlungen teil, um zu fragen, in welcher Weise die Unternehmen beabsichtigen, ihre Selbstverpflichtung zur Gleichstellung (die 2010 im Arbeitsprogramm der Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex bekannt gegeben wurde) umzusetzen.³⁰

Die Initiative Frauen in die Aufsichtsräte (FidAR) erstellt seit 2011 den Women-on-Board-Index. Dieses Ranking liefert Jahr für Jahr Daten zum Frauenanteil in Aufsichtsräten und Vorständen, um für Transparenz zu sorgen und Orientierung zu bieten. Es hat vor allem dazu beigetragen, die Diskussion in die Öffentlichkeit zu tragen.³¹

2.1.3. Entscheidungsfindung in der Verwaltung

In Deutschland sind 5,7 Millionen Menschen im öffentlichen Sektor beschäftigt. Davon sind über 50 % Frauen (2002: 50 %; 2011: 3 Millionen oder 53 %). Es ist allerdings eine **deutliche Trennung zwischen weiblichen und männlichen Tätigkeiten oder Berufen** festzustellen. Der Frauenanteil im Lehrerberuf, in Kindertagesstätten, in Krankenhäusern oder in der Sozialarbeit beläuft sich auf 70 % oder mehr, wohingegen Frauen in der Polizei, in den Streitkräften oder im Verkehrswesen nach wie vor erheblich unterrepräsentiert sind. Bei den jüngeren Altersgruppen ist die horizontale Geschlechtersegregation offenbar sogar noch ausgeprägter. Als Beschäftigte in öffentlichen Unternehmen haben Frauen ebenfalls aufgeholt. Bei den 14 764 Unternehmen im Eigentum der öffentlichen Hand, die es in Deutschland im Jahr 2009 gab, waren 48 % der Beschäftigten Frauen.³²

Das **Bundesgleichstellungsgesetz**, das 2001 in Kraft getreten ist, zielt auf die Umsetzung der Gleichstellung der Geschlechter in der **Bundesverwaltung**, in den Bundesgerichten sowie in Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts des Bundes ab. Damit wurden die im EU-Vertrag von Amsterdam von 1999 niedergelegten Grundsätze der **durchgängigen Gleichstellungsorientierung („Gender**

²⁸ Bundesgremienbesetzungsgesetz

²⁹ BMFSFJ, Im Fokus Nr. 52, 25. März 2014

³⁰ Verfügbar unter: http://www.djb.de/Themen/Projekt_HV/

³¹ Verfügbar unter: <http://www.fidar.de/wob-index/uebersicht.html>

³² Schimeta (2012): Einsam an der Spitze, S. 11-14.

Mainstreaming“) für die deutsche Bundesverwaltung umgesetzt. Zudem werden durch dieses Gesetz die Ausarbeitung von **Gleichstellungsplänen** und die Wahl von **Gleichstellungsbeauftragten** in sämtlichen Verwaltungsstellen vorgeschrieben.³³ Die Bundesländer folgten dem Beispiel und erließen entsprechende Gleichstellungsgesetze für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich. Das Bundesgleichstellungsgesetz hat **positive Wirkung** gezeigt und für eine gerechtere Verteilung der Stellen in der Verwaltung zwischen Frauen und Männern gesorgt.

Durch Gleichstellungsgesetze auf Bundes- und Länderebene wurden **leistungsbezogene Quoten** eingeführt, um die Beförderung von Frauen in der Verwaltung zu erleichtern. Bei gleicher Qualifikation, Kompetenz und beruflicher Leistung müssen Frauen bevorzugt werden, wenn sie unterrepräsentiert sind. Deshalb gibt es im öffentlichen Sektor mehr Frauen in Entscheidungspositionen als im privaten Sektor.³⁴ **In der Bundesverwaltung beläuft sich der Frauenanteil in sämtlichen Leitungsfunktionen mittlerweile auf 30 %.**³⁵ Bei den obersten Bundesbehörden ist der Frauenanteil nach wie vor niedriger (23 %), und die vertikale Geschlechtersegregation ist offenbar besonders ausgeprägt. Bei der Lage in den Bundesministerien ist derzeit eine positive Entwicklung zu verzeichnen. Unter den Abteilungsleitern sind Frauen am deutlichsten unterrepräsentiert (23,6 %). Bei der nächstniedrigeren Führungsebene (Referatsleitung) ist der Frauenanteil deutlich höher (32,2 %), was auf die größere Anzahl von Führungspositionen auf dieser Ebene zurückzuführen ist.³⁶ Zwischen den einzelnen Bundesministerien sind dabei Unterschiede festzustellen. Wenn die zuständige Ministerin eine Frau ist, steigt der Frauenanteil auf Führungspositionen im öffentlichen Dienst offenbar. Im Vergleich zu 2012 gibt es einen **klaren Trend zur Steigerung der Teilhabe von Frauen an der Entscheidungsfindung in der Verwaltung.**³⁷

2.2. Frauen auf dem Arbeitsmarkt

WICHTIGSTE ERKENNTNISSE

- Die Gleichstellung zwischen Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt ist gesetzlich garantiert. Die **faktische Gleichstellung** zwischen Frauen und Männern bei der Erwerbstätigkeit ist in Deutschland jedoch **noch nicht verwirklicht**, und es bestehen auf dem Arbeitsmarkt nach wie vor **starke geschlechtsspezifische Unterschiede**.
- Beim **Bildungserfolg** haben die Frauen mit den Männern gleichgezogen. Sie sehen sich jedoch an verschiedenen Punkten ihres Lebensverlaufs nach wie vor mit geschlechtsspezifischen **Hindernissen** konfrontiert, vor allem bei der Berufswahl, beim Karriereeinstieg, bei Familiengründung und Geburt sowie im Rentenalter.
- Die **Beschäftigungsquote von Frauen** ist in den letzten Jahren **deutlich angestiegen**, aber diese Integration der Frauen in den deutschen Arbeitsmarkt hat

³³ Gleichstellungsdurchsetzungsgesetz, DGLG.

³⁴ Laut den Ergebnissen des Mikrozensus 2007 beläuft sich der Frauenanteil auf 33 %; 45 % in Ostdeutschland und 29 % in Westdeutschland. Kleinert (2011), S. 1-2.

³⁵ Zweiter Erfahrungsbericht zur Umsetzung des Bundesgleichstellungsgesetzes 2009, verfügbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/320/32090.html>.

³⁶ Fallois von/Höfeler 2014: S. 10-16, 37.

³⁷ Fachleute haben jedoch darauf hingewiesen, dass Frauen trotz der leistungsbezogenen Quoten nach wie vor in Entscheidungspositionen unterrepräsentiert sind. Laut einem Bericht, in dem die Situation von Frauen in der Verwaltung des Bundeslands Nordrhein-Westfalen untersucht wird, erzielen die Quoten nicht die mit dem Gleichstellungsgesetz angestrebte Wirkung. Das liegt offenbar daran, dass für das Auswahlverfahren die Beurteilungskriterien zur Ermittlung des am besten qualifizierten Kandidaten so festgelegt werden, dass die Berufung einer weiblichen Kandidatin gemäß der leistungsbezogenen Quote umgangen wird. Papier (2014): Rechtsgutachten, S. 32-36.

vor allem in Form von Arbeitsplätzen **mit geringer Stundenzahl und niedriger Entlohnung** stattgefunden.

- Der Anstieg des Frauenanteils auf dem Arbeitsmarkt geht einher mit einem **Wandel des Erwerbsverhaltens von Müttern**, von der betreuenden zur berufstätigen Mutter. Somit verbreitet sich das **modernisierte Ernährermodell** in beiden Teilen Deutschlands.
- **Atypische Beschäftigung** ist in Deutschland weiter auf dem Vormarsch, was zu einer Ausweitung des **Niedriglohnssektors** geführt hat, in dem hauptsächlich Frauen tätig sind.
- Deutschland ist durch eines der stärksten und hartnäckigsten geschlechtsspezifischen Lohngefälle in der EU gekennzeichnet, das sich auf circa 22 % beläuft.
- Angesichts der Struktur des deutschen Arbeitsmarkts ist ein erheblicher Anteil der Frauen von **Altersarmut bedroht**.

Die Gleichstellung von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt beruht auf dem in Artikel 3 Grundgesetz niedergelegten Grundrecht der Gleichberechtigung sowie auf dem Betriebsverfassungsgesetz, das Geschlechterdiskriminierung verbietet.³⁸ Mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) von 2006 werden die einschlägigen EU-Richtlinien umgesetzt (siehe oben). Es zielt auf die Beseitigung von **unmittelbarer und mittelbarer Diskriminierung** ab. Zudem ist die Rechtsprechung maßgeblich für weitere Entwicklungen in diesem Bereich. Die faktische Gleichstellung zwischen Frauen und Männern bei der Erwerbstätigkeit ist in Deutschland jedoch noch nicht verwirklicht. Obwohl die **Frauen mit den Männern beim Bildungserfolg gleichgezogen haben und sogar besser abschneiden als Männer, gelingt es ihnen nicht, dies in entsprechende Erfolge auf dem Arbeitsmarkt umzumünzen**. Die **Beschäftigungsquote von Frauen ist in den letzten Jahren deutlich angestiegen**, aber diese Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt hat vor allem **in Form von Arbeitsplätzen mit geringer Stundenzahl und niedriger Entlohnung** stattgefunden. Der Frauenanteil an der Erwerbstätigkeit insgesamt ist nicht angestiegen, sondern sogar leicht zurückgegangen. Auch bei der Beschäftigung von Männern gibt es einen Trend zur Fragmentierung, aber es bestehen auf dem Arbeitsmarkt **nach wie vor starke geschlechtsspezifische Unterschiede**.³⁹

Der demografische Wandel und seine Folgen für die Arbeitskräfte wirken sich auch auf das weibliche Arbeitskraftpotenzial aus, da die Unternehmen neue qualifizierte Personalressourcen erschließen müssen. Somit ist die Geschlechtergleichstellung bei der Beschäftigung zu einer wichtigen Trumpfkarte für die wirtschaftliche Entwicklung und zu einem Ziel der Beschäftigungspolitik geworden.

2.2.1. Beschäftigungsquote

Heute sind in Deutschland mehr Frauen erwerbstätig als je zuvor. Die frühen 1990er-Jahre markieren einen Wendepunkt hinsichtlich der Erwerbsbeteiligung der Frauen. Seit der Wiedervereinigung Deutschlands ist bei der **Frauenbeschäftigung** in Westdeutschland ein

³⁸ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, verfügbar unter:

In § 75 Betriebsverfassungsgesetz ist niedergelegt, dass jede unterschiedliche Behandlung von Personen wegen ihrer Abstammung, Religion, Nationalität, Herkunft, politischen oder gewerkschaftlichen Betätigung oder Einstellung oder wegen ihres Geschlechts oder ihrer sexuellen Identität unterbleiben muss. Verfügbar unter: www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/betrvg/gesamt.pdf

³⁹ Siehe BMFSFJ (2011): Neue Wege – Gleiche Chancen, S. 88-94.

konstanter und starker Anstieg zu verzeichnen.⁴⁰ Zwischen 1991 und 2012 stieg die Beschäftigungsquote bei Frauen um 12,9 Prozentpunkte, von 54,6 % auf 67,5 %. In Ostdeutschland sank die Beschäftigungsquote bei Frauen infolge der Wiedervereinigung zeitweilig, um dann wieder anzusteigen, und lag im Jahr 2012 mit 69,1 % knapp über der entsprechenden westdeutschen Quote. Während die Anzahl der weiblichen Erwerbstätigen in den letzten 20 Jahren praktisch konstant gestiegen ist, lag die Anzahl der männlichen Beschäftigten im Jahr 2013 nur knapp über dem Stand der frühen 1990er-Jahre. Bei den Frauen wurde diese Entwicklung unterstützt durch ein **höheres Qualifikationsniveau** jüngerer Menschen, die an die Stelle weniger qualifizierter Jahrgänge traten, die allmählich aus dem Arbeitsmarkt ausschieden.

Die Beschäftigung von Frauen und Männern ab 55 ist in beiden Teilen Deutschlands im Zeitraum bis 2012 besonders angestiegen. Dies wird auf die **Rentenreformen** zurückgeführt, mit denen das **reguläre Renteneintrittsalter von 65 auf 67 Jahre angehoben worden ist**, sowie auf eine Verschiebung bei der Arbeitsmarktpolitik, die nun Abzüge bei der Frühverrentung vorsieht, um die weitere Verwendung der Frühverrentung als allgemeines Werkzeug zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu unterbinden. Die Erwerbsbeteiligung von Frauen über 55 ist jedoch nach wie vor deutlich niedriger als bei Männern derselben Altersgruppe.

Triebfeder für den Anstieg der Beschäftigungsquote bei Frauen in Westdeutschland ist in den letzten Jahren insbesondere ein **Wandel des Erwerbsverhaltens von Müttern**. Während Mütter kleiner Kinder in der Vergangenheit eine lange Berufspause einzulegen pflegten, fallen diese **Pausen heutzutage kürzer aus, und die Mehrheit der erwerbstätigen Mütter kehrt am Ende der dreijährigen Elternzeit an ihren Arbeitsplatz zurück**. Insbesondere kehren hochqualifizierte Frauen schneller ins Erwerbsleben zurück als geringer qualifizierte Frauen.

Diese Entwicklungen sind mit einem erheblichen gesellschaftlichen Wandel verbunden, der sich auf die Lebensweise von Paaren mit Kindern auswirkt. Seit der Wiedervereinigung Deutschlands **verbreitet sich das modernisierte Ernährermodell**⁴¹ – Vater vollzeitbeschäftigt, Mutter teilzeitbeschäftigt – in beiden Teilen Deutschlands. In Westdeutschland hat das traditionelle Familienmodell mit dem Vater als alleinigem Ernährer an Bedeutung verloren. Derzeit leben 30,7 % der Zwei-Eltern-Haushalte nach diesem Modell, während es 1996 noch 44,8 % waren. In Ostdeutschland ist die Lage anders. In über der Hälfte der Haushalte mit zwei berufstätigen Eltern arbeiten beide Eltern in Vollzeit – d. h. nach dem gleichgestellten Familienmodell –, während es 1996 noch fast drei Viertel waren. Somit verbreitet sich das modernisierte Ernährermodell in beiden Teilen Deutschlands.

2.2.2. Atypische und prekäre Beschäftigung

Trotz positiver Entwicklungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt waren im Jahr 2013 insgesamt 45,3 % der Arbeitsverträge in Deutschland Teilzeitverträge, geringfügige Teilzeitverträge („Minijobs“) oder Leiharbeit. Der Anteil der Teilzeitbeschäftigung belief sich

⁴⁰ Zu den nachstehenden Ausführungen siehe: BMFSFJ (2011): Neue Wege – Gleiche Chancen; Holst/Wieber (2014): Eastern Germany ahead in employment of Women, in: DIW Economic Bulletin 11.2014.

⁴¹ Das modernisierte Ernährermodell ist eine Variation des traditionellen Ernährermodells. Letzteres beruht auf einer strikten Arbeitsteilung innerhalb des Paares, wobei der Vater durch Erwerbstätigkeit die finanziellen Ressourcen für die Familie beschafft, während die Mutter die unbezahlte Betreuungsarbeit für die Familienangehörigen leistet. Beim modernisierten Ernährermodell leistet die Mutter die Betreuungsarbeit für die Familienangehörigen und erwirtschaftet zudem durch Teilzeiterwerbstätigkeit oder durch geringfügige Teilzeiterwerbstätigkeit einen gewissen Beitrag zum Familieneinkommen, das nach wie vor hauptsächlich durch den Vater verdient wird. Beim gleichgestellten Familienmodell sind dagegen beide Eltern in Vollzeit oder fast in Vollzeit berufstätig.

auf 20,2 %.⁴² Während Frauen bei der Erwerbsquote aufgeholt haben, hat sich an der **ungleichen Verteilung von Teilzeit- und Vollzeitarbeit zwischen Frauen und Männern** kaum etwas geändert. Im Jahr 2013 war fast die Hälfte der erwerbstätigen Frauen in Teilzeit beschäftigt, wohingegen es bei den Männern nur jeder neunte war. Das ist ein wichtiger Grund dafür, warum bei einer Betrachtung des **Stundenvolumens der geleisteten Arbeit** der Frauenanteil stabil geblieben ist. Im Jahr 2013 wurden knapp 40 % der Gesamtanzahl der geleisteten Arbeitsstunden von Frauen erbracht. Im Jahr 2013 waren Frauen im Durchschnitt 30,1 Stunden pro Woche erwerbstätig, während Männer durchschnittlich 39,5 Stunden pro Woche arbeiteten.⁴³

Die vor 10 Jahren umgesetzten **Hartz-Arbeitsmarktreformen** zielten auf die Aktivierung von Kurz- und Langzeitarbeitslosen durch ein neues Arsenal entsprechender behördlicher Maßnahmen ab. Es handelte sich um eine tief greifende Änderung am deutschen Arbeitslosen- und Sozialhilfesystem, die sich auch auf die Geschlechtergleichstellung auswirkte.⁴⁴ Die **Förderung von flexibler und zeitweiliger Beschäftigung hat zu einer Ausweitung des Niedriglohnssektors geführt, in dem hauptsächlich Frauen tätig sind.**⁴⁵ Im Jahr 2014 waren über zwei Drittel aller Niedriglohnempfänger Frauen. Es bestehen jedoch erhebliche Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland.⁴⁶ Der rasche Anstieg der Niedriglohnbeschäftigung ist nicht nur auf die Arbeitsmarktreformen zurückzuführen, sondern auch auf die hohen Arbeitslosenquoten nach der Wiedervereinigung Deutschlands.

Insbesondere die Ausweitung der **Minijob-Regelung** („450-Euro-Job“) im Rahmen der Hartz-IV-Reform hat zu einer **Verschlechterung der Lage von Frauen** geführt, da sie zu wenig Lohn zum Leben erhalten. Heute sind 21,1 % aller Beschäftigten in Minijobs tätig.⁴⁷ Die Beschäftigten in diesem Segment haben keinen Anspruch auf reguläre Sozialversicherungsleistungen und sind im Falle von Arbeitslosigkeit sowie im Ruhestand auf Sozialhilfe angewiesen. Seit die Höchststundenzahl von 15 Arbeitsstunden pro Woche aufgehoben wurde, sind die Stundenlöhne für Minijobs dramatisch gesunken. Frauenorganisationen und Gewerkschaften fordern seit Langem die Abschaffung der Minijob-Regelung.⁴⁸ Die derzeitige Bundesregierung hat jedoch keine derartigen Pläne auf der Agenda.

Nach langen, intensiven und kontroversen Diskussionen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft wurde Anfang 2015 durch die derzeitige Regierungskoalition aus CDU/CSU und SPD ein **Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde eingeführt**. Frauenorganisationen, Gewerkschaften und eine Reihe von weiteren Interessenvertretern hatten diese Reform seit Langem gefordert. Nach Einschätzungen von Sachverständigen werden vor allem Frauen von diesem Gesetz profitieren. Die Regelung sieht allerdings eine Reihe von Fällen vor, die vom Mindestlohn ausgenommen sind.

⁴² Siehe WSI-Datenbank „Atypische Beschäftigung“, verfügbar unter: http://www.boeckler.de/wsi_5859.htm

⁴³ Siehe Brenke (2015): Growing importance of Women in the German labor market, in: DIW Economic Bulletin 5.2015.

⁴⁴ See Botsch/Maier (2009): Gender Mainstreaming in Employment Policies in Germany, Berlin.

⁴⁵ Im Dezember 2013 waren 7,65 Millionen bzw. 17,8 % aller Beschäftigten im Niedriglohnssektor tätig, davon 61 % Frauen. Anfrage der Grünen im Bundestag.

⁴⁶ Während der Anteil der geringfügig entlohnten Frauen unter den weiblichen Beschäftigten zwischen 2004 und 2007 in Westdeutschland auf 71,3 % anstieg, waren es in Ostdeutschland deutlich weniger, nämlich nur 57,7 %. Siehe Holst/Wieber (2014).

⁴⁷ Im Vergleich zu 2007 ist der Anteil der Minijobs sogar um 0,6 Prozentpunkte gestiegen. Siehe Böckler Impuls 14/2014, S. 1.

⁴⁸ Deutscher Frauenrat (2010): Minijobs – Wege in die Armut. Kann sich unsere Gesellschaft Minijobs leisten? Positionspapier des Deutschen Frauenrats zu Minijobs, beschlossen auf der Mitgliederversammlung 2010.

2.2.3. Geschlechtsspezifisches Lohngefälle

Deutschland ist durch eines der stärksten und hartnäckigsten geschlechtsspezifischen Lohngefälle in der EU gekennzeichnet, das sich auf circa 22 % beläuft, während der EU-Durchschnitt bei 16,4 % liegt.⁴⁹ **In der Privatwirtschaft ist dieses Lohngefälle wesentlich höher als im öffentlichen Sektor.** Zurückzuführen ist es auf eine anhaltende horizontale und vertikale berufliche Geschlechtersegregation, auf Beschäftigungsunterbrechungen und Arbeitszeitverkürzungen, um Betreuung- bzw. Pflegearbeit für die Familie erbringen zu können, sowie auf unterbewertete Fertigkeiten und Kompetenzen von Frauen, die eine schlecht bezahlte frauenspezifische berufliche Laufbahn beschreiten. Zudem trägt die oben geschilderte Struktur des Arbeitsmarkts dazu bei, die Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern zu erhärten, insbesondere durch die Ausweitung des Niedriglohnsektors. Zusätzlich zur unmittelbaren Lohndiskriminierung ist die unzureichende Bewertung von weiblicher Arbeit offenbar das Hauptproblem, auf welches das geschlechtsspezifische Lohngefälle zurückzuführen ist.

Seit der **Equal Pay Day** – der internationale Aktionstag für Entgeltgleichheit zwischen Männern und Frauen – im Jahr 2008 auf Initiative des Frauennetzwerks *Business and Professional Women (BPW)* eingeführt wurde, wird dem geschlechtsspezifischen Lohngefälle **mehr Aufmerksamkeit** zuteil. Bis heute gibt es jedoch **keine verbindlichen Maßnahmen** zur Verringerung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles oder zur Gewährleistung einer gerechteren Bewertung weiblicher Arbeit. Werkzeuge – wie beispielsweise Logib-D oder Eg-Check – zur Messung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles bei einem Unternehmen müssen entwickelt und eingesetzt werden.⁵⁰ Anlässlich der Eröffnung der Kampagne 2015 zur Bekämpfung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles bestätigte Bundesfrauenministerin Manuela Schwesig, dass derzeit an einem **Geszentwurf zur gleichen Entlohnung von Frauen und Männern** gearbeitet werde, um durch gesetzlich vorgeschriebene Transparenz die Lohndiskriminierung von Frauen zu bekämpfen.⁵¹

2.2.4. Armut bei älteren Frauen

Zwar ist die **Erwerbsbeteiligung älterer Menschen gestiegen**, seit die Rentenreform umgesetzt wurde, mit der das gesetzliche Renteneintrittsalter zwischen 2012 und 2029 schrittweise auf 67 angehoben werden soll, aber die Erwerbsbeteiligung von älteren Frauen ist **nach wie vor niedrig**, sodass auch ihr **Rentenniveau niedrig** ausfallen wird. Dies ist auf die instabile Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt sowie auf den hohen Anteil von Frauen im Niedriglohnsektor zurückzuführen. Faktisch **erhalten Frauen im Durchschnitt nur 40 % so viel Rente wie Männer**. Zudem wird das derzeitige geschlechtsspezifische Lohngefälle höchstwahrscheinlich über die nächsten 20 Jahre zu einem geschlechtsspezifischen Rentengefälle führen.⁵²

Insbesondere der hohe Frauenanteil bei der Teilzeiterwerbstätigkeit und bei der geringfügigen Teilzeiterwerbstätigkeit sowie die horizontale und vertikale Geschlechtersegregation tragen tendenziell zu einer Steigerung des **Armutrisikos** von Frauen auch **im Rentenalter** bei.

⁴⁹ Eurostat, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Gender_pay_gap_statistics

⁵⁰ . BMFSFJ (2011), Neue Wege – Gleiche Chancen. S. 10117, -125. zur unmittelbaren und mittelbaren Lohndiskriminierung: <http://www.frauenrat.de/deutsch/infopool/nachrichten/informationdetail/article/-727fb5a85a.html>; weitere Informationen: <http://www.equalpayday.de>.

⁵¹ <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gleichstellung.did=210602.html>

⁵² Goebel/Grabka (2012): Entwicklung der Altersarmut in Deutschland, DIW Berlin.

2.3. Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben

WICHTIGSTE ERKENNTNISSE

- **Vereinbarkeitspolitik** hat sich zu einem **wichtigen** Feld der Politik in Deutschland entwickelt, da man in jüngster Zeit begonnen hat, dem Wunsch junger Eltern nach Vereinbarkeit von Familie und Beruf verstärkt Rechnung zu tragen.
- Im Januar 2007 wurde eine **neue Einkommensersatzregelung** – das sogenannte Elterngeld – eingeführt, verbunden mit einer Verringerung der Sätze und der Bezugsdauer gegenüber der zuvor geltenden Erziehungsurlaub-/Erziehungsgeldregelung sowie einem Anreiz für Väter, ebenfalls in Elternzeit zu gehen. Das Elterngeld steht für einen **Paradigmenwechsel in der deutschen Familienpolitik**, da damit anerkannt wird, dass Mütter „beschäftigte“ Personen sind, und Väter ermutigt werden, aktiver an der Kinderbetreuung mitzuwirken.
- Die **Elternzeitregelung**, die sich auf **drei Jahre** erstreckt, ist nach wie vor in Kraft. Eltern behalten ihren Arbeitsplatz, erhalten während ihrer Abwesenheit jedoch weder Lohn noch sonstige Leistungen.
- Die derzeitige Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Manuela Schwesig, hat die Einkommensersatzregelung zum sogenannten **Elterngeld Plus** reformiert, das auf Eltern abzielt, die eine ausgewogenere Verteilung von Beruf und Familie zwischen Mutter und Vater anstreben.
- Der **Mangel an Kinderbetreuungseinrichtungen** stellt in Deutschland nach wie vor ein **Problem** dar. Ein erheblicher Anteil von Müttern hat Schwierigkeiten, für Kinder zwischen 1 und 3 Jahren einen Betreuungsplatz zu finden.
- Ein neues Gesetz, das im Januar 2015 in Kraft getreten ist, zielt auf die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben im Falle der **Betreuung von pflegebedürftigen älteren Angehörigen** ab.

2.3.1. Mutterschafts-, Vaterschafts- und Elternurlaub

Im ersten Gleichstellungsbericht, der vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2013) in Auftrag gegeben wurde, wird die Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf analysiert. Es wurden entscheidende Momente im Lebensverlauf von Frauen ermittelt, die Ungleichheit zwischen Frauen und Männern verursachen. Insbesondere die **Familiengründung**, die damit verbundenen **Beschäftigungsunterbrechungen** sowie der **Wiedereinstieg ins Erwerbsleben** erweisen sich als entscheidende Momente im Lebensverlauf von Frauen, die Ungleichheit verursachen.

Laut dem Bericht sind das Bildungsniveau und die berufliche Qualifikation offenbar sowohl bei Männern als auch bei Frauen sehr hoch. Die relevanten Unterschiede ergeben sich jedoch aus dem Familienleben. **Die Betreuung kleiner Kinder ist nach wie vor die Hauptursache für die anhaltende Benachteiligung von Frauen bei der Karriereentwicklung** in Deutschland. Diese negativen Auswirkungen lassen sich im Lebensverlauf nicht mehr aufholen. Daraus ergibt sich, dass Frauen in Entscheidungspositionen tendenziell keine Kinder haben. Im Jahr 2006 hatten 70 % der Frauen auf Führungspositionen in Deutschland keine Kinder. Bis 2008 ist dieser Anteil auf

77 % angestiegen. 25 % der Frauen in Entscheidungspositionen waren alleinstehend. Dieser Anteil ist doppelt so hoch wie bei den männlichen Entscheidungsträgern.⁵³

Vereinbarkeitspolitik hat sich zu einem **wichtigen** Feld der Politik in Deutschland entwickelt, da man in jüngster Zeit begonnen hat, dem Wunsch junger Eltern nach Vereinbarkeit von Familie und Beruf verstärkt Rechnung zu tragen. Im Januar 2007 wurde eine **neue Einkommensersatzregelung für Mütter – das sogenannte Elterngeld –** eingeführt. Das Elterngeld trat an die Stelle des zuvor bestehenden Erziehungsgelds, bei dem – lediglich durch eine Einkommensgrenze gedeckelt – über einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren ab der Geburt pauschale monatliche Leistungen gewährt wurden. Die neue Elterngeldregelung sieht vor, dass Mütter über einen Zeitraum von einem Jahr ab der Geburt monatliche Leistungen in Höhe von zwei Dritteln ihres vorherigen Gehalts bekommen. Das Elterngeld markiert einen **Paradigmenwechsel in der deutschen Familienpolitik**, da anerkannt wird, dass Mütter „beschäftigte“ Personen sind, die während der Dauer der Kinderbetreuung einen Einkommensersatz benötigen. Zugleich wurde die Bezugsdauer für das Elterngeld auf ein Jahr verkürzt, was eine Reaktion auf kritische Anmerkungen darstellt, dass unter der vorherigen Regelung die Frauen zu lange dem Arbeitsmarkt entzogen worden seien. Wenn der **Vater** ebenfalls in Elternzeit geht, verlängert sich die Bezugsdauer des Elterngelds um zusätzliche zwei Monate, auf maximal 14 Monate, um Väter zu ermutigen, aktiver an der Betreuung der Kinder mitzuwirken. Die **Elternzeitregelung**, die sich auf drei Jahre erstreckt, ist nach wie vor in Kraft. Eltern behalten ihren Arbeitsplatz, erhalten während ihrer Abwesenheit jedoch weder Lohn noch sonstige Leistungen.

Laut dem Bewertungsbericht von 2009 führt das Elterngeld dazu, **dass Mütter früher ins Erwerbsleben zurückkehren**. Die Mehrheit der Mütter, die vor der Geburt erwerbstätig waren, kehrt am Ende der dreijährigen Elternzeit an ihren Arbeitsplatz zurück. Hochqualifizierte Mütter kehren früher an den Arbeitsplatz zurück. Allerdings entscheidet sich die Mehrheit der Mütter für **Teilzeit**, um eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erzielen.

Das Elterngeld wirkt sich auf die Verteilung der Zuständigkeiten innerhalb der Familie aus. Infolge der Einkommensersatzregelung **wirken Väter aktiv an der Kinderbetreuung mit** und verbringen mehr Zeit mit ihren Kindern. Seit der Einführung der Regelung **steigt** die Anzahl der Väter, die davon Gebrauch machen, stetig und belief sich im Jahr 2012 auf circa 25 %. Durchschnittlich nehmen die Väter dreieinhalb Monate Elternzeit. Ein Viertel der Väter nimmt sogar noch mehr Elternzeit zugunsten ihrer Familie.⁵⁴

Laut nach Geschlecht aufgeschlüsselten Studien zu **Arbeitszeitwünschen** arbeiten Männer in Zwei-Eltern-Haushalten mit Kindern bis 16 in beiden Teilen Deutschlands circa 43 Stunden pro Woche (2013). Sie wünschen sich allerdings deutlich weniger Arbeitsstunden, als sie tatsächlich arbeiten müssen. Sie möchten nämlich 38,8 Stunden (Westen) bzw. 38,6 Stunden (Osten) arbeiten. Das entspricht in etwa der tariflich vereinbarten Arbeitszeit. **Bei den Müttern bestehen dagegen nach wie vor deutliche Ost-West-Unterschiede**. Im Jahr 2013 waren Mütter in Ostdeutschland mit 34,9 Stunden tatsächlicher Arbeitszeit um mehr als neun Stunden pro Woche länger erwerbstätig als Mütter im Westen (25,5 Stunden). Dieser Unterschied ist auf **unterschiedliche gesellschaftliche Modelle** zurückzuführen. In der DDR pflegten Frauen in Vollzeit zu arbeiten, staatliche Kinderbetreuungseinrichtungen standen zur Verfügung und waren gut ausgebaut. In Westdeutschland wurde die Kinderbetreuung dagegen eher als Privatsache betrachtet, und die Erwerbstätigkeit von Frauen galt lediglich als Zubrot. Bisher ist die gewünschte wöchentliche Arbeitszeit von Müttern im Westen allmählich gestiegen und im Osten gesunken. Jüngsten Studien zufolge möchten junge Eltern die Erwerbstätigkeit und die Kinderbetreuung nun aber gerechter untereinander aufteilen. Es ist allerdings

⁵³ BMFSFJ (2013), 2. Atlas zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland, S. 126-129.

⁵⁴ BMFSFJ (2009): Evaluationsbericht Bundeselterngeld und Elternzeitgesetz 2009, Berlin; DIW (2012): Elterngeld-Monitor, Berlin, im Auftrag des BMFSFJ

festzustellen, dass die Geschlechterrollen nach der Geburt des ersten Kindes zurückfallen in traditionellere Muster.⁵⁵

Die derzeitige Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Manuela Schwesig, hat die Einkommensersatzregelung daher zum sogenannten **Elterngeld Plus** reformiert, das auf Eltern abzielt, die eine ausgewogenere Verteilung von Beruf und Familie zwischen Mutter und Vater anstreben. Es handelt sich um ein **flexibles** Instrument, das es **Eltern ermöglicht, sehr früh in Teilzeit an den Arbeitsplatz zurückzukehren und über einen längeren Zeitraum Elterngeld Plus zu beziehen**. Zudem verlängert sich das Elterngeld Plus um vier Monate, wenn sowohl die Mutter als auch der Vater in Teilzeit (25 bis 30 Stunden pro Woche) an den Arbeitsplatz zurückkehren. Diese Regelung fördert die **Partnerschaft** zwischen den Eltern und unterstützt die Gleichstellung von Frauen und Männern. Zudem erhalten Männer, die zugunsten ihrer Familie eine berufliche Pause einlegen möchten, die dafür erforderliche Flexibilität.⁵⁶

Das Elterngeld Plus wird von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die **alleinerziehende Eltern** vertreten, begrüßt. Partnerschaft zwischen Müttern und Vätern wirkt sich förderlich auf die weitere berufliche Laufbahn von Frauen aus und gewährleistet ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit. Im Falle einer Scheidung oder Trennung wirkt sich eine ausgewogenere Verteilung von Familie und Beruf zwischen Mutter und Vater stärkend auf die Position von alleinerziehenden Müttern aus, die derzeit noch mit zahlreichen Nachteilen zu kämpfen haben. Zugleich kritisieren die Alleinerziehendenorganisationen, dass alleinstehende Eltern nicht in den Genuss der zusätzlichen Monate für Partner kommen.⁵⁷

2.3.2. Barcelona-Ziele zur Kinderbetreuung und zur Pflege älterer Angehöriger

Der **Mangel an Kinderbetreuungseinrichtungen** stellt in Deutschland nach wie vor ein Problem dar. Ein erheblicher Anteil von Müttern hat Schwierigkeiten, für Kinder zwischen 1 und 3 Jahren einen Betreuungsplatz zu finden, obwohl die Bundesregierung den Ausbau der Kinderbetreuungsplätze für Kinder unter 3 bereits im Jahr 2003 auf die Agenda gesetzt hat. Im Gesetz zum Ausbau der Tagesbetreuung aus dem Jahr 2004⁵⁸ wurde ein zusätzlicher Bedarf von 230 000 Plätzen geschätzt, was schwer zu realisieren war. Im Jahr 2013 wurden auf Bundesebene 780 000 Plätze für Kinder unter 3 geplant, womit der Bedarf für 35 % der Kinder unter 3 gedeckt sein sollte. Seit August 2013 besteht für jedes Kind unter 3 ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz. Wenn die Gemeinde die erforderliche Tagesbetreuung nicht stellen kann, können die Eltern den Rechtsweg beschreiten. Faktisch hatten im Jahr 2013 nur 29,3 % aller Kinder dieser Altersgruppe einen Platz. In Ostdeutschland war der Anteil doppelt so hoch wie in Westdeutschland. Zudem bestehen von Land zu Land und von Gemeinde zu Gemeinde erhebliche Unterschiede bei den verfügbaren Plätzen.⁵⁹

Die **Pflege älterer Angehöriger** stellt eine weitere Herausforderung im Lebensverlauf von Frauen dar. Ein neues Gesetz, das im Januar 2015⁶⁰ in Kraft getreten ist, zielt auf die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben in diesem Fall ab. Es sieht eine bezahlte Pflegezeit von bis zu zehn Tagen mit Lohnfortzahlung vor, wenn eine unvorhergesehene Pflege eines Familienangehörigen erforderlich wird. Zudem kann eine unbezahlte Vollzeit- oder Teilzeit-

⁵⁵ BMFSFJ (2011): Neue Wege, S. 98-99.

⁵⁶ Weitere Informationen: <http://www.elterngeld-plus.de/>

⁵⁷ Verband alleinerziehender Mütter und Väter Bundesverband e.V., verfügbar unter: <https://www.vamv.de/>

⁵⁸ Tagesbetreuungsbaugesetz

⁵⁹ Statistisches Bundesamt (2013): Kindertagesbetreuung regional 2013. Ein Vergleich aller 402 Kreise in Deutschland, S. 7-8.

⁶⁰ Pflegezeitgesetz

Pflegezeit von bis zu sechs Monaten genommen werden. Die betroffenen Personen haben Anspruch auf ein zinsloses Darlehen, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten.⁶¹

2.4. Bekämpfung geschlechterbezogener Gewalt

WICHTIGSTE ERKENNTNISSE

- Die Bekämpfung von **Gewalt gegen Frauen** wird seitens der Frauenorganisationen und zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie seitens der Bundesregierung als **dringliche Priorität** betrachtet.
- Das **Gewaltschutzgesetz** vom Januar 2002 markiert einen Paradigmenwechsel beim rechtlichen Schutz für Frauen. Dreh- und Angelpunkt des Gesetzes ist das Prinzip „Wer schlägt, muss gehen“.
- In **zwei Aktionsplänen** zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt gegen Frauen hat die Bundesregierung ein umfassendes Konzept zur wirksameren Bekämpfung derartiger Gewalt vorgelegt. **Im zweiten Aktionsplan** wird besonders darauf eingegangen, dass die Mehrheit der betroffenen Frauen Gewalt in ihrer eigenen Wohnung erfahren musste. Auch auf Migrantinnen wird eingegangen.
- Es wird eine Novellierung hinsichtlich der Definition des Straftatbestands der sexuellen Nötigung und Vergewaltigung in § 177 Strafgesetzbuch⁶² geben.
- Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG), das 2006 in Kraft getreten ist, gewährt rechtlichen Schutz vor allen Formen sexueller Belästigung.
- **Stalking („Nachstellung“)** ist seit einer entsprechenden Novellierung des Strafgesetzbuchs vom 31. März 2006 ein **Straftatbestand**, wobei das neue Gesetz insbesondere auf ein rasches Eingreifen der Polizei und auf den Schutz der Opfer abzielt.
- Zur Umsetzung der EU-Richtlinie 2011/36/EU hat die Bundesregierung am **28. Januar 2015 einen Gesetzentwurf** vorgelegt, der auf einen besseren Schutz für Frauen und Kinder vor **Menschenhandel** abzielt. Darin ist allerdings nur ein Mindestmaß an Anforderungen enthalten.
- Mit dem **Prostitutionsgesetz von 2002** wird selbstständige Prostitution als legale Erwerbstätigkeit eingestuft. Die politische und gesellschaftliche Diskussion ist polarisiert, weil das Prostitutionsgesetz als ursächlich für den Anstieg des Frauenhandels zur sexuellen Ausbeutung in Deutschland betrachtet wird. Die Bundesregierung ist gewillt, das Gesetz zu **novellieren**.

Laut einer kürzlich durchgeführten EU-weiten **Erhebung** über Gewalt gegen Frauen hat in der EU jede dritte Frau seit ihrem 15. Lebensjahr körperliche und/oder sexuelle Gewalt erfahren.⁶³ Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland, die bereits 2004 veröffentlicht wurde, gelangt zu vergleichbaren Ergebnissen. 37 % aller Befragten haben seit ihrem 16. Lebensjahr mindestens einen Fall von körperlichem Angriff oder Gewalt erfahren. Jede siebte Frau hat seit ihrem 16. Lebensjahr mindestens einen Fall von sexueller Gewalt erfahren. 40 % der Befragten haben körperlichen oder sexuellen Missbrauch oder beides erfahren. Unterschiedliche Formen von sexueller Belästigung haben

⁶¹ Weitere Informationen: Bundesregierung, verfügbar unter: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2014/10/2014-10-15-kabinett-vereinbarkeit-familie-pflege-beruf.html>

⁶² Strafgesetzbuch StGB

⁶³ Agentur der Europäischen Union für Grundrechte FRA (2014): Gewalt gegen Frauen: Eine EU-weite Erhebung. Hauptergebnisse, Luxemburg, S. 27-35.

58 % der befragten Frauen erfahren. Circa 25 % sämtlicher in Deutschland ansässigen Frauen haben mindestens einen Fall von körperlichem oder sexuellem Missbrauch oder beides seitens des derzeitigen oder früheren männlichen oder weiblichen Partners erfahren.⁶⁴ Gewalt gegen Frauen ist seit dem Internationalen Jahr der Frau 1975 in den Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion gerückt. Die **Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen** wird deshalb seitens der Frauenorganisationen und zivilgesellschaftlichen Organisationen als **dringliche Priorität** betrachtet.

Die Bundesregierung hat sich des Themas angenommen und sich für die Beseitigung der Tabus eingesetzt, in die es bis dahin eingehüllt war. Das erste deutsche **Frauenhaus** wurde 1976 in Berlin als Pilotprojekt der Bundesregierung und des Berliner Senats eröffnet, gefolgt von einer wachsenden Anzahl von Frauenhäusern überall in Westdeutschland. Die Bundesregierung hat eine Reihe von Studien, Fortbildungsmaterialien und Veröffentlichungen zur **häuslichen Gewalt** finanziert und herausgegeben, auf die sich die laufende Diskussion stützt.

Seit den 1980er- und 1990er-Jahren sind weitere Formen von Gewalt Gegenstand der Diskussion geworden. Unter dem Druck von zivilgesellschaftlichen Organisationen ist **sexuelle Gewalt gegen Frauen** in den Blick der Öffentlichkeit gerückt. Die Bundesregierung hat Pilotprojekte und Studien initiiert, um die Erfahrungen von Frauen als Zeuginnen bei Vergewaltigungsprozessen, sexuellen Missbrauch von Mädchen und Jungen, sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz, Prostitutionstourismus und Frauenhandel, sexuelle Annäherungsversuche im Laufe einer Therapie sowie Gewalt gegen ältere, ausländische oder behinderte Frauen zu erforschen.⁶⁵

2.4.1. Häusliche Gewalt

Häusliche Gewalt gegen Frauen fällt unter die einschlägigen Bestimmungen des **Strafgesetzbuchs**. Im Januar 2002 ist das **Gewaltschutzgesetz** in Kraft getreten, das einen Paradigmenwechsel beim rechtlichen Schutz für Frauen markiert, denen Gewalt angetan wird. Das Gesetz zielt nicht nur auf die betroffenen Frauen ab, sondern auch auf die Täter, denn Dreh- und Angelpunkt des Gesetzes ist das Prinzip „Wer schlägt, muss gehen“. Sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene sind **Schutzmaßnahmen** eingeführt worden, um das **Eingreifen der Polizei** zu erleichtern.

Zudem hat die Bundesregierung **zwei Aktionspläne zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen** ausgearbeitet. Im **ersten Aktionsplan** hat die Bundesregierung ein umfassendes Konzept zur wirksameren Bekämpfung derartiger Gewalt vorgelegt. Den Schwerpunkt bilden dabei **Prävention** und Gesetzgebung, aber auch **Kooperation** zwischen verschiedenen Einrichtungen und Projekten, ferner die bundesweite **Netzwerkbildung** zwischen Betreuungsstellen sowie Sensibilisierungsmaßnahmen.⁶⁶ Ziel ist die Stärkung der Kooperation zwischen staatlichen und nicht staatlichen Einrichtungen sowie die Bildung eines Netzwerks spezialisierter Betreuungsstellen für Gewaltopfer. Im Rahmen des Aktionsplans ist eine erhebliche Anzahl von Interventionsprojekten gegen häusliche Gewalt umgesetzt worden, wie beispielsweise Hotlines und Beratungszentren.

Den Schwerpunkt des **zweiten Aktionsplans der Bundesregierung** bilden Mängel, die durch eine umfassende und repräsentative Studie zur Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland aufgedeckt worden sind.⁶⁷ Dank der Studienergebnisse ist man darauf aufmerksam geworden, dass **sowohl bei körperlicher**

⁶⁴ BMFSFJ (2004): Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland, im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

⁶⁵ BMFSFJ (2005): Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, Berlin, S. 3-4

⁶⁶ BMFSFJ (2005): Aktionsplan, S. 28

⁶⁷ BMFSFJ (2004): Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland, Berlin, 46 Seiten.

als auch bei sexueller Gewalt laut Aussage von circa der Hälfte der Frauen, die seit ihrem 16. Lebensjahr Opfer von Gewalt geworden sind, der jeweilige Angreifer der betreffende männliche **Partner** oder Ex-Partner war. Aus den Studienergebnissen geht ferner hervor, dass laut Aussage von 71 % der Frauen, die körperliche Gewalt erfahren haben, sowie laut Aussage von 69 % der Frauen, denen sexuelle Gewalt angetan wurde, der Angriff in ihrer eigenen Wohnung erfolgte (**häusliche Gewalt**). Ferner können alle Formen von Gewalt weitreichend zu psychischen, psychosozialen und gesundheitlichen Problemen beitragen. Frühzeitige Hilfe, Intervention und Prävention sind erforderlich. Der zweite Aktionsplan zielt daher auf die Steigerung der Wirksamkeit bei der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und beim Schutz von **gefährdeten Frauen** ab.⁶⁸ Auch auf **Migrantinnen** wird eingegangen, die offenbar besonders häufig Opfer von Gewalt werden. Ein weiterer Schwerpunkt sind gefährdete Frauen, beispielsweise in Trennungs- oder Scheidungssituationen.

Deutschland gehört auch zu den Unterzeichnerstaaten des Übereinkommens des Europarats zur „Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen“ – des sogenannten **Übereinkommens von Istanbul**. Die Bundesregierung prüft derzeit die Bedingungen für die Ratifizierung dieses Übereinkommens und insbesondere die zu seiner Umsetzung erforderlichen Gesetzesänderungen.⁶⁹

Frauenorganisationen äußern sich nach wie vor besorgt, dass es den bestehenden Unterstützungseinrichtungen, wie etwa Frauenhäusern und Beratungszentren ohne Unterkünfte, **an nachhaltiger Finanzierung mangle** und dass sie häufig von Kürzungen oder gar von der Schließung bedroht seien.⁷⁰

2.4.2. Sexuelle Gewalt

Sexuelle Gewalt wird in Deutschland nicht konsequent verfolgt. Frauen, die sexuelle Gewalt erfahren, zeigen die Täter häufig nicht bei der Polizei an, und es gibt häufig keine strafrechtlichen Folgen. Studien zufolge beläuft sich der Anteil der vergewaltigten Frauen, die sexuelle Gewalt nicht zur Anzeige bringen, auf schätzungsweise 85 bis 95 %. Im Jahr 2012 kam es nur bei 8,4 % aller angezeigten Fälle von sexueller Gewalt zu einer Verurteilung.⁷¹ Dies liegt an der Definition des Straftatbestands der sexuellen Nötigung und Vergewaltigung in § 177 **Strafgesetzbuch** sowie an der entsprechenden Auslegung seitens des Bundesgerichtshofs. In diesem Paragraphen ist als Bedingung für die Strafbarkeit niedergelegt, dass der Täter die betroffene Person zu einer sexuellen Handlung zwingt. Das impliziert, dass der Täter Gewalt anwendet oder androht oder eine schutzlose Lage des Opfers ausnutzt. Es reicht nicht aus, wenn das Opfer dem potenziellen Täter ein deutliches Nein entgegensetzt. Daraus ergibt sich, dass das Strafgesetzbuch **nicht alle Formen von Vergewaltigung abdeckt und keinen umfassenden Schutz der sexuellen Selbstbestimmung gewährleistet.**⁷²

Der derzeitige Bundesjustizminister Heiko Maas hat seine Bereitschaft bekundet, das

⁶⁸ BMFSFJ (2012): Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen, Berlin, 74 Seiten

⁶⁹ Siehe Deutsches Institut für Menschenrechte, verfügbar unter: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuell/news/meldung/article/konvention-gegen-gewalt-gegen-frauen-tritt-am-1-august-in-kraft-gesetzlicher-aenderungsbedarf.html>

⁷⁰ Siehe: BMFSFJ (2013): Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, Berlin, 329 Seiten.

⁷¹ Grieger/Klemm/Eckardt/Hartmann (2014): „Was Ihnen widerfahren ist, ist in Deutschland nicht strafbar“. Fallanalyse zu bestehenden Schutzlücken in der Anwendung des deutschen Sexualstrafrechts bezüglich erwachsener Betroffener, bff Frauen gegen Gewalt e.V., Berlin, 34 Seiten. Weitere Informationen sind zu finden unter: <http://www.frauen-gegen-gewalt.de/projekt-reformierung-177-947.html>.

⁷² Siehe Institut für Menschenrechte, verfügbar unter: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuell/news/meldung/article/konvention-gegen-gewalt-gegen-frauen-tritt-am-1-august-in-kraft-gesetzlicher-aenderungsbedarf.html>

Strafrecht im Hinblick auf Schutzlücken zu überprüfen. Anlässlich einer Anhörung von Sachverständigen und NRO hat der Rechtsausschuss des Bundestags am 28. Januar 2015 Pläne zur **Novellierung** erörtert. Es ist ins Auge gefasst, diese Novellierung im Zuge der Ratifizierung des Übereinkommens von Istanbul zu vollziehen.

2.4.3. Sexuelle Belästigung

Laut einer repräsentativen Studie haben 58 % aller Befragten sexuelle Belästigung erfahren. In 97 % aller Fälle ging die Belästigung von Männern aus und in nur 2 % der Fälle von Frauen.⁷³ Eine jüngst durchgeführte Studie der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA – Fundamental Rights Agency) bestätigt diese Ergebnisse.⁷⁴ Sexuelle Belästigung findet häufig am Arbeitsplatz oder während der beruflichen Ausbildung statt. Das **Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG)**, das 2006 in Kraft getreten ist, gewährt **Schutz vor allen Formen sexueller Belästigung**. Eine Person, die am Arbeitsplatz sexuelle Belästigung erfährt, ist berechtigt, dies dem Arbeitgeber zu melden, der zur Prüfung der Beschwerde verpflichtet ist. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes berät Personen, die sexuelle Belästigung erfahren.⁷⁵

2.4.4. Stalking

Stalking („Nachstellung“) ist seit einer entsprechenden Novellierung des **Strafgesetzbuchs vom 31. März 2006 ein Straftatbestand**, wobei das neue Gesetz insbesondere auf ein rasches Eingreifen der Polizei und auf den Schutz der Opfer abzielt.⁷⁶ In schweren Fällen kann Stalking mit Haftstrafen von drei Monaten bis fünf Jahren bestraft werden, sofern der Stalker das Leben oder die Gesundheit des Opfers gefährdet. Durch das Gesetz hat eine Schärfung des öffentlichen Bewusstseins für Stalking eingesetzt. Den Beratungsstellen zufolge gibt es jedoch Schwierigkeiten bei der Umsetzung des neuen Gesetzes. Die Polizei schenkt Frauen nach wie vor kein Gehör, wenn sie Vorfälle zur Anzeige bringen, da keine körperliche Gewalt vorliegt.⁷⁷

2.4.5. Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung

Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung ist eine schwerwiegende Verletzung der Menschenrechte. Laut Polizeiangaben ist die Anzahl der Frauen, die im Rahmen von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung nach Deutschland gebracht wurden, **zwischen 2005 und 2010 um 70 % gestiegen**.⁷⁸

Die Europäische Kommission hat die Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels 2012-2016 verabschiedet. Eine der tragenden Säulen dieser Strategie ist die **Richtlinie 2011/36/EU** zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer. Frist für die Umsetzung dieser Richtlinie in einzelstaatliches Recht war der 6. April 2013. Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung ist auch der Gegenstand von § 232 Strafgesetzbuch.⁷⁹

Die Regierungskoalition von CDU/CSU und FDP **legte 2013 einen Gesetzentwurf zur Umsetzung der EU-Richtlinie vor**.⁸⁰ Der Gesetzentwurf stieß auf Kritik seitens der

⁷³ BMFSFJ (2004): Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland, Berlin, S. 14.

⁷⁴ FRA (2014): Gewalt gegen Frauen: Eine EU-weite Erhebung. Hauptergebnisse, Luxemburg

⁷⁵ Verfügbar unter: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gleichstellung,did=73018.html>.

⁷⁶ Strafgesetzbuch § 238, Strafbarkeit von beharrlicher Nachstellung.

⁷⁷ Weitere Informationen unter: <http://www.gegenstalking.de/gegenstalking.html>.

⁷⁸ European Women's Lobby (2013): Women's Watch 2012-2013, Brüssel, S. 23.

⁷⁹ Verfügbar unter: <http://dejure.org/gesetze/StGB/232.html>.

⁸⁰ Gesetzentwurf zur Bekämpfung des Menschenhandels und Überwachung von Prostitutionsstätten (BT-Drs. 17/13706). 17:13706

gesamten parlamentarischen Opposition (SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke), die anführte, dass der wirksame Schutz der Opfer keine ausreichende Berücksichtigung gefunden habe, insbesondere hinsichtlich der Möglichkeit zur Erlangung von dauerhaften Aufenthaltstiteln.⁸¹ Angesichts dieser Kontroversen wurde der Gesetzentwurf **nicht verabschiedet**.

Die derzeitige **Bundesregierung hat am 28. Januar 2015 einen Gesetzentwurf eingebracht**, der auf einen besseren Schutz für Frauen und Kinder vor Menschenhandel abzielt. Die meisten Empfehlungen von Sachverständigen blieben dabei jedoch unberücksichtigt.⁸² Der Bundesjustizminister hob hervor, dass zunächst nur Punkte umgesetzt würden, die zumindest aus strafrechtlicher Sicht „zwingend“ notwendig seien, weil die Frist zur Umsetzung der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel bereits 2013 abgelaufen sei.⁸³

2.4.6. Prostitution

Die Ausübung von Prostitution durch Erwachsene auf freiwilliger Grundlage sowie die Nachfrage nach Prostitution sind in Deutschland seit langem legalisiert. Im Jahr 2002 verabschiedete der Deutsche Bundestag das **Prostitutionsgesetz**, das auf die Verbesserung der rechtlichen und sozialen Lage von Prostituierten in Deutschland sowie auf die Bekämpfung des kriminellen Umfelds abzielt. Durch das Gesetz wird die Prostitution aus dem Bereich der Sittenwidrigkeit gelöst und sie wird als **legaler Beruf anerkannt, welcher der Sozialversicherungspflicht unterliegt**. Es gilt als weiterer Schritt auf dem Weg zur Selbstbestimmung von Frauen, die sich entscheiden, sexuelle Dienstleistungen gegen Bezahlung anzubieten. Frauenorganisationen und deutsche Feministinnen haben dieses Gesetz begrüßt. In anderen europäischen Ländern steht Prostitution dagegen in der einen oder anderen Form unter Strafe. Die European Women's Lobby setzt sich gegen Prostitution in jeglicher Form ein und hat eine Kampagne unter dem Motto *Together for a Europe free from prostitution* („Gemeinsam für ein Europa ohne Prostitution“) gestartet. **Die Diskussion unter den Feministinnen ist polarisiert:** Die einen führen an, dass Prostitution freiwillig und selbstbestimmt sein könne, während die anderen Prostitution als Form der Gewalt gegen Frauen betrachten. In Deutschland ist eine hitzige Debatte zwischen Unterstützern und Ablehnern des Prostitutionsgesetzes im Gange.

Prostitution betrifft nicht nur Frauen, die sie als Erwerbstätigkeit wählen. Eine erhebliche Anzahl von **Prostituierten sind Opfer von Menschenhandel**. In diesem Zusammenhang ist das Prostitutionsgesetz als ursächlich für den Anstieg des Frauenhandels kritisiert worden. Bewertungsberichte im Auftrag des BMFSFJ zeigen auf, dass das Gesetz seine Ziele in der Tat nur zum Teil erreicht hat. Auf jeden Fall besteht die einmütige Einschätzung,

⁸¹ Die Opposition forderte insbesondere ein Bleiberecht für sämtliche Opfer von Menschenhandel, was im Gesetzentwurf nur für Opfer vorgesehen war, die sich bereitfinden, in Strafverfahren als Zeugen auszusagen. NRO kritisierten, dass der Gesetzentwurf der in der EU-Richtlinie niedergelegten Absicht zum Opferschutz nicht entspreche. Frauen aus Drittländern gelten als Ausländer, die rechtswidrig auf deutsches Hoheitsgebiet gelangt sind. Sie müssen Deutschland unverzüglich verlassen. Selbst wenn sie gegen einen Täter aussagen, müssen sie nach dem Gerichtsverfahren in ihr Herkunftsland zurückkehren. NRO, wie beispielsweise Terre des Femmes, fordern unbefristete Aufenthaltstitel, unbürokratische, umfassende und psychologisch fachkundige Unterstützung für Opfer, finanziellen Schutz und angemessene Unterkunft für Opfer, bundesweite Informationsstellen in den jeweiligen Muttersprachen und Frauenhäuser sowie ein unabhängiges Bleiberecht für ausländische verheiratete Frauen. Weitere Informationen: Solwodi, verfügbar unter: <http://www.netzwerk-ebd.de/nachrichten/solwodi-neue-chance-die-eu-richtlinie-zur-verhuetung-und-bekaempfung-des-menschenhandels-umzusetzen/>. Zu NRO-Positionen siehe Terre des Femmes, verfügbar unter: <http://www.frauenrechte.de/online/index.php/themen-und-aktionen/frauenhandel/forderungen>.

⁸² Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel, verfügbar unter: <http://www.kok-gegen-menschenhandel.de/kok-informiert/stellungnahmen-pressemittelungen/stellungnahmen-eintraege/detailansicht-stellungnahmen/artikel/kok-stellungnahme-zum-bmjv-referentenentwurf-zur-umsetzung-der-eu-richtlinie-gegen-menschenhandel.html>

⁸³ Siehe Debatte im Deutschen Bundestag vom 28. Januar 2015; verfügbar unter: http://www.bundestag.de/mobil/kw05_regierungsbefragung/357732.

dass das Gesetz nicht dazu beigetragen hat, den Menschenhandel einzudämmen.

Die **Regierungskoalition arbeitet derzeit an einem strengeren Gesetz**. Ziel ist die **bessere Regulierung der Prostitution** und die Förderung von Ausstiegsmöglichkeiten für Prostituierte.⁸⁴ Anfang Februar 2015 ist die Bundesregierung zu einer **Einigung** gelangt. Prostituierte müssen sich amtlich registrieren lassen, und Bordellbetreiber benötigen eine Lizenz, um die Kontrolle zu stärken. Ferner werden regelmäßige Beratung und die Verwendung von Kondomen bundesweit verpflichtend. Die parlamentarische Opposition hat das als reine Symbolpolitik kritisiert. Die Einschätzungen von Sachverständigen und von NRO, die in Projekten mit Prostituierten arbeiten, sind bisher unbeachtet geblieben.⁸⁵ Bundesministerin Manuela Schwesig wird den Gesetzentwurf im März 2015 vorstellen.⁸⁶

2.5. Sexuelle und reproduktive Gesundheit und damit einhergehende Rechte

WICHTIGSTE ERKENNTNISSE

- Nach dem umstrittenen § 218 Strafgesetzbuch ist **Abtreibung in Deutschland rechtswidrig, unter bestimmten Bedingungen („Schwangerschaftskonfliktberatung“) jedoch straffrei**. Die Abtreibungsquote geht stetig zurück. Die sogenannte „Pille danach“ ist auf Rezept – bzw. ab Frühjahr 2015 rezeptfrei – erhältlich.
- Die **Präimplantationsdiagnostik (PID)** wird durch das Präimplantationsdiagnostikgesetz von 2011 geregelt, das äußerst **restriktiv** ist.
- Die Nachfrage nach **Pränataldiagnostik (PND)** hat unabhängig von Alter und Risiko stetig **zugenommen**.
- Die **Müttersterblichkeit** in Deutschland zählt zu den **niedrigsten** weltweit.
- Der Anteil an **Kaiserschnitten** ist **sehr hoch**. Dafür gibt es offenbar keine medizinische Notwendigkeit, sondern strukturelle, organisatorische oder wirtschaftliche Ursachen.

Von Gesetz wegen haben Frauen und Männer in Deutschland **gleichberechtigten Zugang zum Gesundheitswesen**. Die gesundheitlichen Bedürfnisse von Frauen unterscheiden sich allerdings von denen von Männern. Die Leistungen, die im Gesundheitswesen zur Verfügung stehen, sind jedoch in vielerlei Hinsicht **auf die Standardanforderungen von Männern zugeschnitten**. Obwohl Frauen möglicherweise bis zu einem gewissen Grade von anderen Symptomen und Krankheiten betroffen sind und möglicherweise andere Reaktionen bei gesundheitlichen Problemen aufweisen, spiegeln sich geschlechterbezogene Aspekte in den seitens des deutschen Gesundheitswesens angebotenen Leistungen offenbar kaum wider. Es mangelt der Gesundheitspolitik auf Bundesebene an einer konsequenten geschlechtersensiblen Gesundheitsstrategie.

Die Frauenbewegung und NRO beschäftigen sich schon seit den 1970er-Jahren auf breiter Front mit geschlechtsspezifischen Unterschieden im Gesundheitsbereich und mit ihren

⁸⁴ Siehe Bundesregierung, verfügbar unter: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gleichstellung,did=97962.html>.

⁸⁵ Dorothea Czarnecki, Henny Engels, Barbara Kavemann, Elfriede Steffan, Wiltrud Schenk, Dorothee Törnau Beratung zu Fragen des Menschenhandels: Naile Tanis (2014): Prostitution in Deutschland – Fachliche Betrachtung komplexer Herausforderungen; Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2014): Anhörung zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes, verfügbar unter: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gleichstellung,did=208046.html>; siehe auch: Deutscher Frauenrat, verfügbar unter: <http://www.frauenrat.de/deutsch/infopool/nachrichten/informationdetail/article/kontroverse-anhoerung-zum-neuen-prostitutionsgesetz.html>

⁸⁶ Siehe Die Tageszeitung, 5. Februar 2015.

Auswirkungen auf Frauen. Auf Gemeindeebene ist eine erhebliche Anzahl von **Gesundheitsberatungsstellen für Frauen** eingerichtet worden, die darauf abzielen, Frauen spezifisch zu informieren und bei gesundheitlichen Problemen zu unterstützen.⁸⁷ Sie setzen sich für die Belange von Frauen im deutschen Gesundheitswesen ein.

In diesem Abschnitt geht es vorrangig um Fragen der sexuellen und reproduktiven Gesundheit, da diese bei der aktuellen Diskussion im Vordergrund stehen.

2.5.1. Abtreibung

Nach § 218 Strafgesetzbuch ist **Abtreibung in Deutschland rechtswidrig, unter bestimmten Bedingungen jedoch straffrei.**⁸⁸

Der Schwangerschaftsabbruch wird nicht bestraft, wenn die Schwangere der **Beratungspflicht** nachkommt. Dem Arzt, der den Schwangerschaftsabbruch durchführen soll, muss ein **Beratungsschein** vorgelegt werden, der belegt, dass die Abtreibungswillige eine Beratung bei einer offiziell anerkannten **Beratungsstelle** für ungewollte Schwangerschaften absolviert hat. Der Schwangerschaftsabbruch muss durch einen **Arzt** durchgeführt werden, der an der Beratung nicht mitgewirkt hat, und der Eingriff muss **innerhalb einer Frist von 12 Wochen** ab der Empfängnis erfolgen. Die Kosten für die Abtreibung gemäß dieser Beratungsregelung muss **die Frau selbst tragen**, außer wenn sie sich in einer wirtschaftlich schwierigen Lage befindet.

Im Falle einer medizinischen oder kriminologischen Indikation ist der Schwangerschaftsabbruch nicht rechtswidrig. Nur in diesen Fällen übernimmt die Krankenkasse die Kosten, sofern die Frau krankenversichert ist.⁸⁹

Seit 2004 **geht die Abtreibungsquote stetig zurück**: von 66 pro 10 000 Frauen im Alter zwischen 15 und 49 Jahren im Jahr 2004, über 59 pro 10 000 Frauen im Jahr 2010, auf 56 Frauen pro 10 000 im Jahr 2013. Unter den Frauen, die eine Abtreibung vornehmen ließen, waren 74 % zwischen 18 und 34 Jahre alt; 15 % zwischen 35 und 39 Jahre; 8 % älter als 40 Jahre; und 4 % waren minderjährig. 96 % der Abtreibungen erfolgten gemäß der Beratungsregelung. Im Jahr 2013 belief sich die Zahl der Schwangerschaftsabbrüche auf insgesamt 102 800.⁹⁰

Frauen-NRO und -Netzwerke in Deutschland fordern die Abschaffung von § 218 StGB, um der **Kriminalisierung der Abtreibung in Deutschland ein Ende** zu machen. Zudem führen sie an, dass die Zwangsberatung den Zugang zur Abtreibung sowie den Zugang der Berater zu den betroffenen Frauen erschwere. Die vorgeschriebene Bedenkfrist zwischen Beratung und medizinischem Eingriff habe keine positiven Auswirkungen.⁹¹

2.5.2. Pille danach

Die sogenannte „Pille danach“ ist in Deutschland **erhältlich**, wobei derzeit noch ein **ärztliches Rezept** vorgeschrieben ist. Nach der Zulassung der Pille danach (Ulipristal) im Januar 2015 hat der Bundesgesundheitsminister Hermann Gröhe – der zuvor auf der Aufrechterhaltung der Beratungspflicht und der ärztlichen Verschreibung beharrt hatte –

⁸⁷ Das Feministische Frauengesundheitszentrum e.V. Berlin, eine der ersten Gesundheitsberatungsstellen für Frauen, wurde vor 40 Jahren gegründet. Weitere Information sind zu finden unter: <http://www.ffgz.de/index.htm>.

⁸⁸ § 218 a Abs. 1, § 219 Strafgesetzbuch StGB.

⁸⁹ BMFSFJ, verfügbar unter: http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gleichstellung_did=98262.html.

⁹⁰ Statistisches Bundesamt, Schwangerschaftsabbrüche 2013, verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Gesundheit/Schwangerschaftsabbrueche/Schwangerschaftsabbrueche.html>.

⁹¹ Nationales Netzwerk Frauen und Gesundheit, verfügbar unter: <http://www.nationales-netzwerk-frauengesundheit.de/index.htm>.

bekannt gegeben, dass beide Pillen (Ulipristal und Levonorgestrel) **ab Frühjahr 2015 in Apotheken ohne ärztliches Rezept erhältlich** sein werden.⁹²

2.5.3. Präimplantationsdiagnostik (PID)

Die Präimplantationsdiagnostik wird durch das **Präimplantationsdiagnostikgesetz von 2011** geregelt, das als **äußerst restriktiv** gilt. Das Gesetz sieht eine solche Diagnostik im Falle einer In-vitro-Fertilisation bei Paaren vor, bei denen ein hohes Risiko einer genetisch übertragbaren Krankheit besteht. Die Diskussion im Vorfeld der Verabschiedung dieses Gesetzes wurde sehr kontrovers geführt, da PID als Selektionsinstrument gilt. Eine Reihe von Bundesländern hat spezifische Ethikkommissionen eingerichtet, um die Frage aus moralischer Sicht zu klären. Zudem musste das restriktive Embryonenschutzgesetz, das die Erzeugung von Embryonen regelt und auf den Schutz erzeugter Embryonen vor missbräuchlicher Verwendung abzielt, geändert werden, um die PID zu ermöglichen.⁹³

Pränataldiagnostik (PND) wird als **präventive Gesundheitsfürsorge für Schwangere** betrachtet. Die PND ist allerdings auch verwendet worden, um zu verhindern, dass Frauen Kinder mit Behinderung zur Welt bringen. Als die PND 1976 als Leistung der Krankenversicherung eingeführt wurde, war sie für Frauen mit hohem genetischen Risiko oder älter als 38 Jahre bestimmt. Seither hat die **Nachfrage nach diesen Leistungen unabhängig von Alter und Risiko stetig zugenommen**. Frauenorganisationen sprechen sich gegen selektive Diagnostik aus und fordern eine Trennung der medizinischen Betreuung schwangerer Frauen von der selektiven Diagnostik.⁹⁴

2.5.4. Kaiserschnitte und Epiduralanästhesie („PDA“)

In den Industrieländern ist die **Müttersterblichkeit** generell sehr niedrig, und Deutschland zählt zu den Ländern mit der **niedrigsten** Müttersterblichkeit weltweit, mit unter 5 pro 100 000 Lebendgeburten.⁹⁵ Im Gegensatz dazu ist der **Anteil an Kaiserschnitten sehr hoch**: Im Jahr 2010 erfolgten 31,9 % aller Entbindungen per Kaiserschnitt. NRO haben sich besorgt über diesen Umstand geäußert, da es für einen erheblichen Teil der Kaiserschnitte offenbar keine medizinische Notwendigkeit gebe, sondern strukturelle, organisatorische oder wirtschaftliche Ursachen. In Deutschland gibt es Leitlinien zur Indikation für Kaiserschnitte gemäß den Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation WHO (2008), die jedoch für unzureichend erachtet werden. Es ist eine Kampagne zu diesem Themenkreis gestartet worden, um eine Geburtshilfe zu fördern, die dem Recht der Frauen auf Selbstbestimmung entspricht.⁹⁶

Epiduralanästhesie („PDA“) ist in Krankenhäusern offenbar allgemein verfügbar. Sie wird von Anästhesisten auf Verlangen der Frauen verabreicht. Im Durchschnitt wird sie bei 25 % aller Geburten und 20 % aller Kaiserschnitte verwendet.⁹⁷

⁹² <http://www.tagesschau.de/inland/pille-101.html>.

⁹³ Ärzteblatt, verfügbar unter: <http://www.aerzteblatt.de/nachrichten/49904/Pro-und-Contra-zur-Praeimplantationsdiagnostik>

⁹⁴ Frauenorganisationen fordern eine Trennung zwischen selektiver Diagnostik und Schwangerenvorsorge. Schwangere sollten das Recht haben, ein Kind mit Behinderung zur Welt zu bringen. Siehe <http://www.frauenrat.de/deutsch/infopool/nachrichten/informationdetail/article/therapie-oder-selektion-ndash-fachtagung-zur-praenataldiagnostik.html>.

⁹⁵ Daten vom Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung 2012; verfügbar unter <http://www.bib-demografie.de/SharedDocs/Glossareintraege/DE/M/muettersterblichkeit.html>

⁹⁶ Arbeitskreis Frauengesundheit, verfügbar unter: <http://www.akf-kaiserschnitt-kampagne.de/cms/kaiserschnitt-kampagne/>.

⁹⁷ <http://www.qofeminin.de/schwangerschaft/pda-geburt-d11716c190325.html>.

3. FAZIT

Seit der Wende vom 20. zum 21. Jahrhundert sind in Deutschland **gewisse Fortschritte** bei der Geschlechtergleichstellung erzielt worden. Der **Rechtsrahmen** ist durch Gleichstellungsgesetze des Bundes und der 16 Bundesländer **verbessert worden**. Auf Gemeindeebene haben Großstädte ihre Strukturen zur Förderung der Geschlechtergleichstellung gestärkt. Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz erstreckt sich auf Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität. Es sind institutionelle Mechanismen zur Förderung, Umsetzung und Überwachung der Geschlechtergleichstellung eingerichtet worden. Ihre Ergebnisse sind allerdings vom **politischen Willen** der Regierungen auf den verschiedenen Ebenen des föderalen Systems in Deutschland sowie vom Druck seitens einer aktiven Zivilgesellschaft abhängig.

Die Gleichstellungspolitik auf Bundesebene ist hinter den Erwartungen der Frauen zurückgeblieben. Frauenorganisationen treten für stärkere Fortschritte ein und führen aktiv Kampagnen in diesem Sinne. Der gesellschaftliche Wandel – insbesondere die Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt sowie die Selbstbestimmung und die wirtschaftliche Unabhängigkeit der Frauen – hat sich auf die Lebensweise von Frauen und Männern ausgewirkt. Eine vielfältigere Gesellschaft hat zu vielfältigeren Familienformen mit neuen Bedürfnissen geführt. **Es ist jedoch seit Langem nicht gelungen, mit Gleichstellungspolitik konsequente Verbesserungen zu erzielen.** Zwar ist die Beschäftigungsquote bei Frauen gestiegen, aber es ist bisher nicht angemessen auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie auf das anhaltende geschlechtsspezifische Lohngefälle eingegangen worden.

Das **Unionsrecht hat als wesentliche Triebfeder für rechtliche Verbesserungen** in den Bereichen Gleichbehandlung und Antidiskriminierung gewirkt. Über die letzten dreißig Jahre ist eine EU-Gleichstellungspolitik entwickelt worden, doch seit dem Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 ist eine rückläufige Tendenz zu beobachten. Die Bundesfrauenministerin legt den Schwerpunkt derzeit auf die Herbeiführung von Gleichstellung in Deutschland, aber es werden **eine stärkere Unterstützung und ein Engagement seitens sämtlicher politischen Akteure – einschließlich der europäischen Ebene – erforderlich sein –, um weitere Fortschritte zu erzielen.**

QUELLEN

- Alternativbericht, vorgelegt vom Deutschen Frauenrat, als Reaktion auf den 6. periodischen Staatenbericht der Bundesrepublik an den CEDAW-Vertragsausschuss (Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women – Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau), 2008; verfügbar unter: <http://www.frauenrat.de/deutsch/infopool/nachrichten/informationdetail/article/cedaw-2009.html>
- Grundgesetz verfügbar unter: https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_01/245122
- Berliner Erklärung (2011), verfügbar unter: <http://www.berlinererklaerung.de/>
- BMFSFJ (2004), Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland: Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland, im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 40 Seiten
- BMFSFJ (2005), Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, Berlin, 28 Seiten
- BMFSFJ (2006): Machbarkeitsstudie Gender Budgeting auf Bundesebene, Berlin, 235 Seiten
- BMFSFJ (2009), Evaluationsbericht Bundeselterngeld und Elternzeitgesetz 2009, Berlin
- BMFSFJ (2010), Atlas zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland, Berlin
- BMFSFJ (2011), Vierte Bilanz der Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft, Berlin
- BMFSFJ (2011), 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
- BMFSFJ (2012): Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen, Berlin, 74 Seiten
- BMFSFJ (2013), 2. Atlas zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland, Berlin
- BMFSFJ (2013): Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, Berlin, 329 Seiten
- BMFSFJ (2014), Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung und in den Gerichten des Bundes, Bundesgleichstellungsgesetz, Berlin, 9. Auflage.

- BMFSFJ (2014): Peking +20 Umsetzung der Aktionsplattform von Peking Bundesrepublik Deutschland Antwort der Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland auf den Fragebogen der UNECE zur Umsetzung der Pekinger Erklärung und der Aktionsplattform (1995) und des Ergebnisdokuments der 23. Sondergeneralversammlung (2000), 75 Seiten
- Botsch E./Maier, F. (2009): Gender Mainstreaming in Employment Policies in Germany, Berlin.
- Brenke K. (2015): Growing importance of Women in the German labor market, in: DIW Economic Bulletin 5.2015
- Bundesgleichstellungsgesetz, verfügbar unter: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gleichstellung,did=67816.html>
- Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung 2012; verfügbar unter <http://www.bib-demografie.de/SharedDocs/Glossareintraege/DE/M/muettersterblichkeit.html>
- Bündnis 90/Die Grünen (2012): Grüne Regeln. Satzung des Bundesverbandes
- Czarnecki D./Engels H./Kavemann B./Steffan E./Schenk S./Türnau D./Tanis N. (2014): Prostitution in Deutschland – Fachliche Betrachtung komplexer Herausforderungen, 53 Seiten
- Chojecka J./Lukoschat H. (2013), Deutschlandreport. Eine Analyse der Aufstellung von Kandidatinnen und Kandidaten für die Bundestagswahl 2013 unter Gleichstellungsaspekten
- Deutscher Frauenrat (2010), Minijobs – Wege in die Armut. Kann sich unsere Gesellschaft Minijobs leisten? Positionspapier des Deutschen Frauenrats zu Minijobs, beschlossen auf der Mitgliederversammlung 2010
- DIW (2012), Elterngeld-Monitor, Berlin, im Auftrag des BMFSFJ
- Europäische Kommission (2014), Die Bekämpfung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles in der Europäischen Union, Luxemburg, 24 Seiten
- EIGE (European Institute for Gender Equality – Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen; 2014): Effectiveness of institutional mechanisms for the advancement of gender equality (Wirksamkeit institutioneller Mechanismen für die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter). Review of the implementation of the Beijing Platform for Action in the EU member states (Überprüfung der Umsetzung der Pekinger Aktionsplattform in den EU-Mitgliedstaaten), Luxemburg, 40 Seiten.
- Agentur der Europäischen Union für Grundrechte FRA (2014): Gewalt gegen Frauen: Eine EU-weite Erhebung. Hauptergebnisse, Luxemburg
- European Women’s Lobby (2013): Women’s Watch 2012-2013, Brüssel, 42 Seiten
- Fallois von A./ Höfeler D. (2014), Frauen–Macht–Regierung II, Eine Studie über den Anteil von Frauen in Führungspositionen der Bundesregierung 2014, Kienbaum

- Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG), verfügbar unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/agg/index.html>
- Gleichstellungsdurchsetzungsgesetz (DGleIG), verfügbar unter: <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/PRM-13097-Gesetz-zur-Durchsetzung-der-GI,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>
- Goebel J./Grabka M. (2012), Entwicklung der Altersarmut in Deutschland, DIW Berlin, SOEP Papers on Multidisciplinary Panel Data Research 378
- Grieger K./Klemm C. /Eckardt A./Hartmann A. (2014): „Was Ihnen widerfahren ist, ist in Deutschland nicht strafbar“. Fallanalyse zu bestehenden Schutzlücken in der Anwendung des deutschen Sexualstrafrechts bezüglich erwachsener Betroffener, bff Frauen gegen Gewalt e.V., Berlin, 34 Seiten
- Holst E./Wieber A. (2014), Eastern Germany ahead in employment of Women, in: DIW Economic Bulletin 11.2014.
- Kleinert C (2011), Ostdeutsche Frauen häufiger in Führungspositionen, IAB-Kurzbericht 3/2011
- Maier F. (2015), Europäische Politiken zur Gleichstellung – nur noch schöne Worte? In: WSI-Mitteilungen 1/2015, S. 5-12
- Papier H.-J. (2014), Rechtsgutachten zur Frage der Zulässigkeit von Zielquoten für Frauen in Führungspositionen im öffentlichen Dienst sowie zur Verankerung von Sanktionen bei Nichteinhaltung, im Auftrag des Landes Nordrhein-Westfalen
- Schimeta J.(2012), Einsam an der Spitze: Frauen in Führungspositionen im öffentlichen Sektor, Friedrich-Ebert-Stiftung
- Statistisches Bundesamt (2013), Kindertagesbetreuung regional 2013. Ein Vergleich aller 402 Kreise in Deutschland
- Statistisches Bundesamt, Schwangerschaftsabbrüche 2013, verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Gesundheit/Schwangerschaftsabbrueche/Schwangerschaftsabbrueche.html>

GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE






FACHABTEILUNG

BÜRGERRECHTE UND KONSTITUTIONELLE ANGELEGENHEITEN

Rolle

Die Fachabteilungen sind Forschungsreferate, die Ausschüsse, interparlamentarische Delegationen und andere parlamentarische Einrichtungen beraten.

Politikbereiche

-  Konstitutionelle Fragen
-  Freiheit, Sicherheit und Justiz
-  Gleichstellung der Geschlechter
-  Rechts- und Parlamentarische Angelegenheiten
-  Petitionen

Dokumente

Siehe Website des Europäischen Parlaments:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

BILDNACHWEISE: iStock International Inc.



ISBN: 978-92-823-7217-3
doi:10.2861/067175