

08.10.2012

Stellungnahme anlässlich der Anhörung im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages zum Thema „Gleichstellung der Geschlechter“ am 15.10.2012, bezogen auf die Fragen 3, 8, 9, 10 und 1.

1. Konsistentes Leitbild der Gleichstellungspolitik rechtlich verankern – Eigenständige Existenzsicherung in den Mittelpunkt rücken (Frage 3)

Das Gutachten der Sachverständigenkommission im Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung hat überzeugend herausgearbeitet, dass ein konsistentes Leitbild der Gleichstellungspolitik derzeit fehlt. Entscheidend ist dabei unter anderem die Rolle des Rechts. Geschlechtsneutrale Formulierungen im Familien-, Sozial- und Steuerrecht allein eröffnen noch keine gleichen ökonomischen Chancen und fördern nicht zwingend eine partnerschaftliche Arbeitsteilung in Ehen und Paarbeziehungen. An den Schnittstellen von Familienrecht, Sozialrecht und Steuerrecht zeigt sich, dass gleichstellungspolitisch widersprüchliche Signale gesendet werden. Diese Signale bewegen sich zwischen Elementen, welche dem traditionellen Leitbild des männlichen Ernährermodells folgen und Anreize für eine arbeitsteilige Partnerschaft bzw. Ehe setzen; sowie Leistungen nach dem Prinzip der individuellen Existenzsicherung (zum Beispiel Lohnersatzleistungen) und Forderungen nach Eigenverantwortung nach Scheitern von Ehen (zum Beispiel im Rahmen der Unterhaltsrechtsreform 2008).

Das männliche Ernährermodell, dies haben der Erste Gleichstellungsbericht und der 7. Familienbericht der Bundesregierung gezeigt, ist kein Zukunftsmodell. Die überwiegende Übernahme der unbezahlten Sorgearbeit in Privathaushalten führt zu erheblichen Nachteilen für Frauen im Lebensverlauf. Die wirtschaftlichen Folgen dieses Modells im Falle des Scheiterns werden weder öffentlich noch privat adäquat abgesichert – die Kosten tragen die betroffenen Frauen also selbst. Das Versprechen der privaten Absicherung der unbezahlten

Sorgearbeit durch Unterhalt und ehebasierte abgeleitete soziale Sicherungselemente war schon immer trügerisch. Bereits vor der Unterhaltsrechtsreform im Jahr 2008 trugen überwiegend Frauen die negativen wirtschaftlichen Folgen von Trennung und Scheidung. Seit der Unterhaltsrechtsreform gilt das Versprechen der nahehelichen Solidarität nur noch sehr stark eingeschränkt. Umso wichtiger ist deshalb aus gleichstellungspolitischen Gründen die Verankerung eines neuen Leitbildes der Existenzsicherung.

Die Hauptrichtung von Reformen muss deshalb sein, Frauen wie Männer unabhängig von ihrem Familienstand darin zu unterstützen, für sich selbst sorgen zu können und im Lebensverlauf nachhaltig – und das heißt individuell – von privatem Unterhalt oder Grundsicherungsleistungen unabhängig zu sein. In diesem Sinne weist der Erste Gleichstellungsbericht darauf hin, dass der Blick auf Gestaltungsfreiheit für Frauen und Männer und die Absicherung von Übergängen im Lebensverlauf und Phasen der Sorgearbeit durch individuelle an der jeweiligen Tätigkeit orientierte Leistungen gewährt werden sollte (S. 80). Es geht also nicht um ein „adult worker model“, welches Sorgearbeit ausblendet und so neue Ungleichheiten produziert, sondern um eigenständige Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit und individuelle, tätigkeitsbezogene Sicherungselemente zur Absicherung von Sorgearbeit.

Dies erfordert ein Umdenken in vielen Bereichen und die Bereitschaft, rechtsgebiets- sowie ressortübergreifend zu agieren. Das Zusammenwirken rechtlicher Regelungen muss in den Mittelpunkt des Interesses gerückt und mittelbare Wirkungen vermeintlich geschlechtsneutraler Regelungen beachtet werden. Hierzu bietet das Gutachten der Sachverständigenkommission im Ersten Gleichstellungsbericht eine umfassende Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen.

Besonders wichtig ist im Zusammenhang der Leitbilddiskussion der Hinweis, dass das Zurückziehen der Politik auf Konzepte wie „Wahlfreiheit“ oder „Rollenpluralität“ zu kurz greift. Der Begriff der „Wahlfreiheit“, führt das Sachverständigengutachten im Ersten Gleichstellungsbericht (S. 77) überzeugend aus, wird beschränkt auf die vermeintlichen Alternativen „Selbst Betreuen“ oder „Betreuen lassen“ und läuft im Ergebnis auf die Festlegung auf die traditionelle Rollenverteilung der arbeitsteiligen Ehe zurück. Auch „Rollenpluralität“ ist als Leitbild ungeeignet, solange die Entscheidung für bestimmte Rollen durch rechtliche Rahmenbedingungen nahegelegt und die Alternativen mit hohen Kosten und erheblichem Organisationsaufwand verbunden sind. Eine Folge so verstandener Pluralisierung der Rollenbilder können zunehmende Ungleichheiten innerhalb der Gruppe der Frauen sein. Während gut ausgebildeten Frauen die Möglichkeit haben, eine eigenständige

Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit aufzubauen und sogar Familie und Beruf zu vereinbaren, ist für Frauen in prekärer Beschäftigung oder arbeitslose Frauen beides nicht möglich. Es besteht also die Gefahr, dass modernisierte Rollenbilder nur von wenigen privilegierten Frauen (und Männern) gelebt werden können.

2. Eigenständige Existenzsicherung stärken (Fragen 8, 9, 10)

Das Sachverständigengutachten im Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung hat gezeigt, dass die sozialversicherungsrechtliche Privilegierung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse im Zusammenspiel mit Regelungen des Steuerrechts und des übrigen Sozialrechts als Gleichstellungshindernis für Frauen wirkt. Besonders für verheiratete Frauen, welche die Familienmitversicherung in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung nutzen können und in der Lohnsteuerklasse V eine deutliche Senkung ihres monatlichen Nettoeinkommens erfahren würden, bilden abgaben- und steuerfreie „Mini-Jobs“ eine Falle der nicht-existenzsichernden Einkommen und fehlender sozialer Absicherung (Arbeitslosenversicherung, Rentenversicherung).

Darüber hinaus besteht in der Praxis ein erhebliches Missbrauchspotenzial und das Problem, dass Frauen auf nicht-existenzsichernde kurze Teilzeit verwiesen werden. Arbeitsrechtliche Standards werden „Mini-JobberInnen“ häufig vorenthalten, Arbeitszeiten sind zu lang und Stundenlöhne damit zu niedrig. Der „Mini-Job“ in Kombination mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende wird zudem in einigen Branchen als „Kombilohnmodell“ missbraucht. Gerade Frauen im SGB II-Bezug laufen Gefahr, in einen nicht-existenzsichernden „Mini-Job“ vermittelt zu werden, um die Hilfebedürftigkeit der Bedarfsgemeinschaft zu beenden. Der Anteil von Migrantinnen in „Mini-Jobs“ ist überproportional hoch. Ein gesetzlicher Mindestlohn würde aufgrund dieses in den derzeitigen Regelungen verankerten hohen Missbrauchspotenzials gerade „Mini-Jobberinnen“ zugutekommen.

Die Idee des unbürokratischen „Hinzuverdienstes“ in geringfügiger Beschäftigung hat sich in der Praxis nicht bewährt. Heute geht es darum, Erwachsene in der Haupterwerbsphase vor Abgabenprivilegierung zu schützen und dem Modell der eigenständigen Existenzsicherung auch innerhalb von Ehen und in bzw. nach der Familienphase Rechnung zu tragen. Es bestehen im derzeitigen System der geringfügigen Beschäftigung keine Möglichkeiten, Nachteile im Sinne der Frage 9 „für Frauen abzumildern“, wenn die Anreizwirkungen in die gegenteilige Richtung durch die bestehenden Regeln erhalten oder durch eine Anhebung der „Mini-Job“-Grenze sogar noch ausgeweitet werden.

Die Abgabenprivilegierung kleiner Teilzeit sollte deshalb grundsätzlich beendet werden. Es bestehen inzwischen keine Hindernisse mehr, kleine und kleinste Teilzeit (wie z.B. im Privathaushalt) versicherungspflichtig auszugestalten (die Verwaltung könnte weiterhin durch die „Mini-Job-Zentrale“ bei der Knappschaft übernommen werden). § 8 SGB IV sollte in Zukunft auf Personen außerhalb der aktiven Erwerbsphase (RentnerInnen) beschränkt werden.

Die Lohnsteuerklassenkombination III/V sollte abgeschafft werden (es verbleiben bei Verzicht auf die zu empfehlende gleichzeitige Einführung einer Individualbesteuerung immer noch die Wahlmöglichkeiten IV/IV und IV/IV mit Faktor). Die hohen Abzüge in der Lohnsteuerklasse V sind unzumutbar, sie lassen außerdem den Lohnabstand zu geringfügiger Beschäftigung geringer erscheinen lassen, als er real ist und führen zu Nachteilen beim Bezug von ALG I und Elterngeld.

Die Zumutbarkeitsregelungen im SGB II (§ 10 SGB II) schließen im Moment die Zumutbarkeit von geringfügiger Beschäftigung nicht aus – bis die Abschaffung der „Mini-Jobs“ erreicht ist, sollten diese Regelungen konkretisiert werden (zumutbar sind nur Tariflöhne bzw. gesetzliche Mindestlöhne, zumutbare Stundenanzahl etc.).

Auch das Ehegattensplitting setzt ökonomische Anreize für eine arbeitsteilige Ehe und fördert vor allem Einverdiensten mit hohem Einkommen. Die Kosten für das Ehegattensplitting (also die darauf zurückzuführenden Steuermindereinnahmen, inklusive Solidaritätszuschlag) belaufen sich nach aktuellen Berechnungen des DIW auf ca. 27 Milliarden Euro – das sind „10 Prozent der Einkommensteuer und 1,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts“.¹ Diese Form der Besteuerung von Ehepaaren, welche Einverdiensten in hohem Maße privilegiert, ist auch im internationalen Vergleich ein Sonderweg und sollte durch eine Form der Individualbesteuerung mit der Berücksichtigung von Unterhaltsverpflichtungen in Höhe des steuerlichen Existenzminimums ersetzt werden.

3. Politische Prioritätensetzung und Handlungsoptionen (Frage 1)

Aus rechtspolitischer Perspektive kann keine Priorität der Handlungsempfehlungen im Abschnitt „Rollenbilder und Recht“ (S. 80-81) des Ersten Gleichstellungsberichtes genannt werden, weil die dort getroffenen Empfehlungen ineinandergreifen. Die anfangs skizzierten widersprüchlichen Signale im Bereich der Politik der Existenzsicherung sind aber zumindest

¹ Bach, Stefan / Geyer, Johannes / Haan, Peter / Wrohlich, Katharina (2011): Reform des Ehegattensplittings: Nur eine reine Individualbesteuerung erhöht die Erwerbsanreize deutlich, in: DIW Wochenbericht Nr. 41, 2011, S. 13-19 (19).

teilweise auf die Reformprojekte der letzten Jahre zurückzuführen. Die Unterhaltsrechtsreform im Jahr 2008 stellt die Anforderung der finanziellen Eigenständigkeit beider Partner nach der Scheidung, während für bestehende Ehen unverändert Anreize für das Gegenteil gesetzt werden. Die politische Auseinandersetzung mit diesem Widerspruch ist überfällig. Die Reform von ehebasierten Sicherungselementen, welche während des Bestehens der Ehe Anreize für eine traditionelle Arbeitsteilung setzen (Ehegattensplitting, Lohnsteuerklassenkombination III/V, Mitversicherung des Ehegatten § 10 SGB V, Privilegierung der geringfügigen Beschäftigung) und die Einführung individueller Sicherungselemente für Phasen der Sorgearbeit, sowie Übergänge im Lebensverlauf (S. 80), sollte deshalb in den nächsten Jahren Priorität haben. Dieses umfangreiche Reformprojekt kann aber nicht allein stehen, auch im Bereich des SGB II, beim Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur und im Familienrecht sind Änderungen notwendig. Der Übergang zu einem neuen Leitbild der individuellen Existenzsicherung erfordert außerdem die Auseinandersetzung mit der Frage, wie Übergangsregelungen für die Menschen gestaltet werden können, welche wichtige Lebensentscheidungen für eine traditionelle Arbeitsteilung innerhalb der bestehenden Rahmenbedingungen getroffen haben und diese aufgrund ihres Alters nicht mehr rückgängig machen können (Beispiel Witwenrente).

Gesetzliche Leitbilder wie das des männlichen Ernährermodells werden erst mit dem Blick auf das Zusammenspiel verschiedener Rechtsbereiche sichtbar. Bereits daraus ergeben sich besondere Anforderungen für die Verankerung der Gleichstellungsperspektive als Querschnittsaufgabe im (rechts)politischen Alltag. Die mittelbaren Auswirkungen von Reformvorhaben auf Frauen und Männer, die sich aufgrund der unterschiedlichen Lebens- und Einkommens- und Erwerbssituationen ergeben, werden im Rahmen der gleichstellungspolitischen Gesetzesfolgenabschätzung bei Gesetzentwürfen noch zu selten in den Blick genommen. Für die Gesetzgebungspraxis ist deshalb generell zu empfehlen, der gleichstellungsorientierten Gesetzesfolgenabschätzung einen größeren Stellenwert einzuräumen und dabei unterschiedliche Lebenslagen innerhalb der Gruppen „Frauen“ und „Männer“ mitzudenken. Die Entscheidungen für wichtige Reformen werden scheinbar leider häufig ohne eine entsprechend vertiefte Auseinandersetzung getroffen. Ein aktuelles Beispiel dafür ist der Entwurf eines Gesetzes zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung (BT-Drs. 17/10773).