

## 6.7 Gleichstellung von Männern und Frauen braucht eine dezidierte Strategie auf Landesebene

*Zu einer gerechten Teilhabe in der Gesellschaft gehört auch, die Gleichstellung der Geschlechter vor allem am Arbeitsmarkt weiter voranzutreiben. Bisher überwiegen die Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern an den verschiedensten Stellen. Betroffen sind die Erwerbsarbeit insgesamt, die Sorgeverpflichtungen, die Arbeitszeiten, die Nutzung der vorhandenen Qualifikationen. Ferner sind die Aufgabenbereiche im Erwerbs- und Privatleben noch immer stark geschlechterstereotyp ausgerichtet. Dabei spielt besonders die Aufteilung der zur Verfügung stehenden Zeiten eine wichtige Rolle. Mit zunehmender Arbeitszeitsouveränität beziehungsweise weiteren Arbeitszeitverkürzungen kann es gelingen, stärker zum sogenannten Erwerb- und Sorge-Modell als Leitbild zu gelangen. Auf Landesebene muss die begonnene Gleichstellungsstrategie weiter konkretisiert und auch finanziell hinterlegt werden.*

Eine der Dimensionen bei der Betrachtung von sozialer Ungleichheit, die es zu beseitigen gilt, ist die noch immer mangelnde Gleichstellung von Männern und Frauen. Lange Jahre war das Thema sehr einseitig von der Frage der besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie besetzt. Mittlerweile setzt sich immer mehr die Erkenntnis durch, dass Gleichstellung über die verschiedenen Lebensbereiche von Frauen und Männern hinweg gedacht und zielgerichtet umgesetzt werden muss. Festzuhalten ist, dass es in diesem Themenfeld fast kein Erkenntnisdefizit mehr gibt, vielmehr braucht es einen langen und teilweise mühsamen Prozess der Umsetzung, um weiter voranzukommen. Die Arbeitskammer hat in ihrem letzten Bericht an die Landesregierung das Thema Gleichstellung schwerpunktartig aus allen möglichen Blickwinkeln beleuchtet.<sup>1</sup> An dieser Stelle sollen daher die wichtigsten Punkte nur kursorisch angesprochen werden.

### Verschiedene Dimensionen der Ungleichheit im Erwerbsleben

- Die **Erwerbsbeteiligung** von Frauen insgesamt und auch im Saarland steigt seit Jahren an. Aktuell sind bundesweit so viele Frauen erwerbstätig wie nie zuvor. Trotzdem zeigen die detaillierten Daten nach wie vor, dass es bezüglich der Erwerbsarbeit noch viele Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen gibt. 2021 waren es im Saarland rund 73 % der Frauen, die erwerbstätig waren beziehungsweise eine Erwerbsarbeit anstrebten (Erwerbsquote). Dieser Wert liegt noch deutlich unter dem der Männer (81 %) und ist außerdem niedriger als bei den Frauen im Bundesgebiet (75 %).<sup>2</sup>
- Werden die **Beschäftigungsformen** im Detail analysiert, so zeigen sich hier weitere Besonderheiten. Arbeitszeiten zwischen Männern und Frauen sind sehr oft anders organisiert, der Beschäftigungsaufwuchs der Frauen in den vergangenen Jahren bewegte sich vor allem im Bereich der Teilzeitarbeit (49 % aller sozialversichert beschäftigten Frauen waren 2023 in Teilzeit). Hinzu kommt eine erhebliche Zahl von ausschließlich in Minijobs beschäftigten Frauen, deren Zahl im Saarland mit rund 34.000 betroffenen Frauen im Juni 2023 vergleichs-

weise hoch war. Solange sich die verschiedenen sozialen Sicherungsmechanismen an dem (männlich konnotierten) Vollzeit-Normalverdienermodell ausrichten, führt diese Arbeitszeitaufteilung automatisch zu Nachteilen für die Teilzeitbeschäftigten – von den Nachteilen in Minijobs gar nicht zu reden.

- Eine weitere ungleiche Verteilung zeigt sich beim innerbetrieblichen Einsatz der mitgebrachten **Qualifikationen**. Frauen haben heutzutage tendenziell bessere und mehr höhere Schul- und Berufsabschlüsse als Männer. Jedoch zeigt die Analyse, dass ihre Qualifikationen nur unterdurchschnittlich in den eigentlich dazu passenden beruflichen Niveaus in der Praxis zum Einsatz kommen. So werden von den Frauen mit Fachhochschul- oder Hochschulabschluss beispielsweise nur 65 % als Spezialistin/Expertin eingesetzt, von den Männern sind dies im Juni 2022 78 %.<sup>3</sup> Diese Beobachtung deckt sich mit dem immer wieder festgestellten unterdurchschnittlichen Anteil der Frauen in Führungspositionen insgesamt. Zusammen mit der zeitlichen Verteilung zeigen sich an diesen Stellen deutliche Potenziale von Frauen am Arbeitsmarkt, die bisher nicht genutzt werden.
- Insgesamt ist die **soziale Absicherung** von Frauen im Sinne einer eigenständigen Existenzsicherung über den Lebensverlauf hinweg oft lückenhaft, da sie noch immer abgeleitet wird von ihrem Familienstand und den damit zusammenhängenden (Sorge-)Verpflichtungen. Die bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen weisen häufig nur halbherzig in die Richtung einer stärkeren Gleichstellung und befördern damit direkt und indirekt das traditionelle Familienmodell. Als Beispiele seien hier nur das Ehegattensplitting oder die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern bzw. Ehepartnerinnen in der Krankenversicherung genannt. Spätestens im Falle sich ändernder familiärer Konstellationen wird diese Schlagseite deutlich – vor allem, wenn es um eine eigene Absicherung der Frauen im Alter geht.

### Ungleiche Verteilung von Erwerbs- und Sorgearbeiten als zentrale Ursache

Unter Care- oder Sorgearbeit versteht man alle Tätigkeiten der Pflege, Zuwendung und Versorgung für sich und andere (durchaus auch im bezahlten Bereich der sozialen Dienstleistungen). Sie ist eine notwendige Basis des Wirtschaftssystems, wird aber als solche häufig gar nicht gesehen oder anerkannt. Nur wenn eigene Grundbedürfnisse befriedigt, Kinder und ältere hilfe- und pflegebedürftige Menschen versorgt sind und ein gewisses Maß an Selbstfürsorge gewährleistet ist, kann Erwerbsarbeit (dauerhaft) ausgeübt werden. Die Coronakrise verdeutlichte mit ihren Schließungen von vielen Institutionen die tatsächliche Bedeutung dieser Arbeit – denn durch den Wegfall der professionellen Unterstützung von Familien standen plötzlich viele Räder still. Davor waren Vereinbarkeitsthemen im betrieblichen Alltag in der Regel kein Thema oder sogar eher stigmatisiert und man tendierte dazu, die Sorgeverpflichtungen im Privatleben unsichtbar zu machen. Wie lange das höhere Bewusstsein für ihre Bedeutung auch im Sinne einer besseren Verteilung unter den Geschlechtern anhält, muss abgewartet werden.

Die bisherige Verteilung zu Ungunsten der Erwerbsarbeit läuft vor allem zu Lasten der Frauen. Hier gibt es seit 2017 den sogenannten Gender-Care-Gap als Maßzahl, der nach neuesten Er-

hebungen besagt, dass Frauen rund 44 % mehr Zeit für Care-Arbeiten aufbringen – je nach Lebensphase noch deutlich mehr. Das sind auf die Woche umgelegt ca. 9 Stunden mehr unbezahlte Arbeit, die von Frauen geleistet wird.<sup>4</sup> Damit hat sich im Zeitverlauf zwar eine kleine Veränderung ergeben (vorher lag der Gender-Care-Gap bei rund 52 %), aber die Ungleichverteilung ist nach wie vor eklatant. Solange dies so ist, ist es müßig, mehr Frauen in Vollzeit zu fordern. Paare in Vollzeit arbeitend (das sogenannte „adult worker model“) zusammen mit Pflegeverpflichtungen – dies ist als Modell in der Realität dauerhaft kaum zu stemmen. Vielmehr braucht es eine stärkere Umverteilung zwischen den Geschlechtern. Notwendig wäre dazu eine gesamtgesellschaftliche und sozialversicherungsrechtliche Umstellung auf ein gleichberechtigtes Sorge- und Erwerbsmodell. Bereits der 2. Gleichstellungsbericht der Bundesregierung aus dem Jahr 2017 schlug ein neues Leitbild als Norm von Beschäftigten mit Sorgeverpflichtungen vor, das sogenannte Erwerb- und Sorge-Modell. Dieses als Basis für die gesetzlichen Rahmenbedingungen macht im Idealfall Sorgearbeit für alle Geschlechter ohne Nachteile möglich. Die nachweislich bestehenden Probleme der Aufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit sollten mithilfe dieses Leitbilds nicht allein im Privaten von den Einzelnen bewältigt werden müssen.

### **Flexible und kürzere Arbeitszeiten als Stellgröße für die Gleichstellung**

Ein direktes Instrument, um die Verteilung von Arbeits- und Sorgezeiten besser in den Griff zu bekommen, sind die Arbeitszeiten. Es leuchtet ein, dass kürzere Arbeitszeiten eine bessere Vereinbarkeit der Lebensbereiche ermöglichen, verursachen sie doch insgesamt größere Freiräume. In der aktuellen Debatte geht es besonders um eine kollektive Arbeitszeitverkürzung (mit und ohne Lohnausgleich), die derzeit auch modellhaft ausprobiert wird.<sup>5</sup> Nicht alles ist problemlos umzusetzen – vor allem nicht, solange der sozialversicherungsrechtliche Rahmen nicht an ein anderes Normalarbeitsmodell angepasst ist. Als Übergang wäre daher eine höhere Arbeitszeitsouveränität im Sinne der Beschäftigten ein sehr geeignetes Instrument. Kernbestandteil dabei ist es, die Arbeitszeiten souverän je nach Lebensphase und anfallender sonstiger Verpflichtungen zu verkürzen oder auszuweiten – bestenfalls mit finanzieller Unterstützung in Pflegephasen. Hierzu gibt es ebenfalls Modellversuche und Projekte, deren Ergebnisse noch ausstehen.<sup>6</sup>

Festzuhalten ist die Bedeutung, die auch den Betrieben und Verwaltungen im Zusammenhang mit Arbeitszeiten, aber auch darüber hinaus zukommt. Sie können jetzt schon sehr viel tun – und tun dies vielfach auch –, um Arbeit im Sinne von Guter Arbeit familienfreundlich aufzustellen. Dies gelingt, indem sie möglichst hohe Arbeitszeitsouveränität in Absprache mit den Beschäftigten beziehungsweise deren Vertretungen (Betriebs-, Personalräte und Mitarbeitervertretungen) ohne Nachteile für die Beschäftigten möglich machen – und zwar bestenfalls für beide Geschlechter, egal, ob es um Kinderbetreuung oder Pflegeverantwortung geht.<sup>7</sup>

### **Gleichstellungsstrategie des Landes vorantreiben**

Die Beobachtung im Laufe der Jahre zeigt, dass sich Gleichstellung trotz der gesicherten Erkenntnislage nicht von selbst einstellt und es auch nicht genügt, „sie immer mitzudenken“. Eine

systematische Gleichstellung wird seit 2020 seitens der Europäischen Union (EU) im Rahmen ihrer Gleichstellungsstrategie verfolgt. Eine solche wurde auch auf Bundesebene aufgesetzt und wird mittlerweile in einigen Bundesländern ebenfalls in die Praxis gebracht – so auch von der saarländischen Landesregierung seit Sommer 2023. Ein eigener, systematischer Gleichstellungsplan, der die für das Land möglichen Aktionen und Maßnahmen in allen Ressorts bündelt, ist geeignet dazu, die lokalen Möglichkeiten noch besser als bisher zu verdeutlichen und gleichzeitig für die noch offenen Stellen zu sensibilisieren. An diesen lässt sich dann systematisch ansetzen – begleitet von einem regelmäßigen Monitoring der erzielten Ergebnisse.

Idealtypisch wäre folgendermaßen vorzugehen:

1. Gleichstellungspolitische Herausforderungen in allen Bereichen des landespolitischen Handelns werden identifiziert – eventuell verknüpft mit einem dazugehörigen Leitbild: Gefordert sind die einzelnen Ministerien der Landesregierung zusammen mit Teilen der Zivilgesellschaft (Verbänden, Gewerkschaften), Herausforderungen zu definieren und nachvollziehbare Ziele und Maßnahmen zu erarbeiten. Spätestens an dieser Stelle wird klar, dass eine Gleichstellungsstrategie eine anspruchsvolle Organisation erfordert, die eine zusätzliche Personalisierung notwendig macht.<sup>8</sup>
2. Die Handlungsfelder müssen klar und transparent festgehalten werden und es werden jeweils Ziele vereinbart, die in einem vorgegebenen Zeitraum zu erfüllen sind (z. B. ein bestimmter Versorgungsgrad mit Kinderbetreuungsplätzen bis zum Jahr 2028). Dazu wird vereinbart, mit welchen Maßnahmen, mit welchen finanziellen Mitteln und welcher infrastrukturellen Unterstützung die einzelnen Themen angegangen werden sollen. Diese Kontrolle würde ebenfalls in die Zuständigkeit einer dafür geeigneten Stabsstelle oder Ähnlichem fallen. Nach Erfahrungen aus anderen Bundesländern ist es sehr empfehlenswert, an dieser Stelle eine wissenschaftliche Begleitung durch ein Institut zu gewährleisten.
3. Ein weiterer zentraler Teil einer Gesamtstrategie ist die konsequente Anwendung eines Gleichstellungschecks bei allen politischen Entscheidungen, die auf Landesebene getroffen werden – inklusive eines sogenannten Gender-Budgetings beim Landeshaushalt. Auch dieses Instrument ist in allen anderen bisher genannten Bundes- und Landesstrategien ein Herzstück.
4. Weiterhin zentral ist die Frage der Gleichverteilung der Geschlechter im Parlament und in den landesweiten Gremien. Dies wäre zu regeln mit einem Paritätsgesetz auf Landesebene bzw. einem Gremiengesetz. Der Vorschlag eines landesweiten Paritätsgesetzes findet sich im aktuellen Regierungsprogramm und wurde im März 2024 erneut in der Öffentlichkeit angekündigt. Hier bedarf es einer sorgfältigen Ausgestaltung, damit ein solches Gesetz nicht – wie schon in anderen Bundesländern – von der anschließenden juristischen Prüfung vor einem Gericht zurückgewiesen wird.

### **Bisheriges Vorgehen der Landesregierung ist ein guter Anfang**

Das Aufsetzen einer Gleichstellungsstrategie im Land ist eine anspruchsvolle Aufgabe, gilt es doch, nicht nur die eigenen Gremien, sondern auch externe Akteure mit einzubeziehen, die alle aktiv mitmachen müssen, wenn die Strategie erfolgreich sein soll. Dementsprechend begann die Landesregierung unter der Federführung des Frauenministeriums im Sommer 2023 mit interministeriellen Arbeitsgruppen, um die Notwendigkeit der Strategie und die weitere Planung breit in allen Ministerien bekannt zu machen. Danach wurde im Herbst der Kreis erweitert auf mögliche externe Mitstreiterinnen (Gewerkschaften, Frauenbeauftragte, Arbeitskammer, Frauenrat und andere mehr) und in diesem Zusammenhang stellte die Landesregierung erste Eckpunkte vor, die in einer Strategie behandelt werden sollen.

Aus den insgesamt sehr breit streuenden, möglichen Inhalten, wie z. B. Fragen der Kinderbetreuung, Fragen der gendersensiblen Bildung und Ausbildung, der Gleichstellung im Erwerbsleben, wurden im ersten Schritt drei konkrete Ziele ausgewählt, die angestrebt werden sollen:

- die Gleichstellung der Geschlechter im Arbeitsleben, dabei werden sowohl die verschiedenen Lebensbereiche als auch die verschiedenen Lebensphasen von Männern und Frauen in den Blick genommen,
- die gleiche Repräsentanz in allen gesellschaftlichen Bereichen,
- die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen.

Geplant ist dazu ein umfangreicher Beteiligungsprozess, in dem im nächsten Schritt als wichtige Akteure auch Betriebe und Unternehmen bzw. deren Interessenverbände mit in die Debatte einbezogen werden sollen. Bisherige Erfahrungen aus anderen Bundesländern belegen die Bedeutung genau dieses Schrittes, sind die Unternehmensverbände doch zentrale Mitspieler auch im Zusammenhang mit den verschiedenen anderen Landesstrategien, wie z. B. der Fachkräftestrategie. An dieser Stelle wird die unmittelbare Verknüpfung von Gleichstellung mit der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformation im Land deutlich.

### **Handlungsfelder, die es zu beachten gibt**

Die bisher gegangenen Schritte auf dem Weg zu einer Gleichstellungsstrategie im Saarland sind ein guter Anfang. Es gilt jetzt, den eingeschlagenen Weg konsequent fortzusetzen, und zwar auch, wenn es trotz knapper Kassen darum geht, Geld für die Operationalisierung und Umsetzung (z. B. über eine gesonderte Stabsstelle oder im Rahmen einer wissenschaftlichen Begleitforschung) der Strategie in die Hand zu nehmen. Der Prozess ist insgesamt zu anspruchsvoll, als dass die einzelnen Bestandteile ohne Mehraufwand zu bewerkstelligen wären. Dabei muss man sich den Fortschritt als einen langen Hürdenlauf vorstellen, der nur bewältigt werden kann, wenn alle Beteiligten gemeinsam vorangehen.

Die Erfahrungen aus dem Bundesland Bremen zeigen außerdem eindeutig,

- dass die Verwaltung neben dem Grundverständnis für das Thema freie Kapazitäten zur Umsetzung braucht,
- dass der Zugang gerade zu Unternehmen schwieriger ist, als vorher aufgrund des Fachkräftemangels anzunehmen war,
- dass es von Anfang an wichtig ist, ein gemeinsames Marketing für die Strategie zu entwickeln und damit die Werbetrommel zu rühren, um die Strategie bekannt zu machen und fest im Bewusstsein zu verankern,
- dass im Rahmen dieser Öffentlichkeitsarbeit daran gedacht werden muss, regelmäßig (jährlich) im Parlament Bericht zu erstatten und das Thema damit voranzutreiben.

Hinzuzufügen ist aus Sicht der Arbeitskammer als gesonderter Punkt außerdem,

- dass es zentral für das Gelingen der Strategie ist, diese mit den anderen Strategien auf Landesebene zu verzahnen. Es muss z. B. bei der Fachkräftestrategie selbstverständlich sein, dass Frauen in den jeweiligen Zusammenhängen (Bildung, Migration, Fachkräfte etc.) gesondert als Personengruppe Beachtung finden und bei der Konzeption geeigneter Maßnahmen aktiv mitgedacht werden. Nur so kann die Gleichstellungsstrategie über einen kleinen Rahmen hinaus wirksam werden.

<sup>1</sup> Arbeitskammer des Saarlandes (2023): Bericht an die Regierung des Saarlandes 2023 (arbeitskammer.de).

<sup>2</sup> Statistisches Bundesamt, Mikrozensus Arbeitsmarkt: Erwerbs-, Erwerbstätigen- und Erwerbslosenquoten nach Altersgruppen, Geschlecht und Ländern, Erstergebnis 2021.

<sup>3</sup> Bericht an die Regierung des Saarlandes 2023, a. a. O., S. 93.

<sup>4</sup> Gender Care Gap 2022: Frauen leisten 43,8% mehr unbezahlte Arbeit als Männer – Statistisches Bundesamt (destatis.de), Abruf vom 28.02.2024.

<sup>5</sup> Seit Anfang Februar 2024 nehmen 45 Unternehmen aus den verschiedensten Branchen und unterschiedlichen Regionen an einem Pilotprojekt zur Vier-Tage-Woche teil. Wissenschaftlich begleitet wird das sechsmonatige Projekt vom Lehrstuhl für Transformation der Arbeitswelt der Uni Münster. Arbeitswelt – 45 Unternehmen führen testweise Vier-Tage-Woche ein (deutschlandfunk.de), Abruf vom 14.03.2024.

<sup>6</sup> Klammer, Ute; Kümmerling, Angelika u. a.: „Mehr Rechte für die einen – mehr Druck für die anderen? Lebensphasenbezogene Zeitoptionen und ihre Auswirkungen auf die betriebsinterne Arbeitsorganisation (ZOB AO)“, Universität Duisburg, Laufzeit 1/2022 – 12/2024, <https://www.uni-due.de/iaq/projektinfo/zobao.php>

<sup>7</sup> Bericht an die Regierung des Saarlandes 2023, a. a. O., S. 178 ff. (Kapitel 6.5).

<sup>8</sup> In Schleswig-Holstein beispielsweise wurde eine Stabsstelle für Gleichstellung bei der Landesregierung eingerichtet, die den Prozess insgesamt auf den Weg brachte und in Zukunft weiter begleitet. In Bremen gibt es eine Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau, die ebenfalls bei der Gleichstellungsstrategie eingebunden ist.