



Gutachten der Sachverständigenkommission  
für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung:  
**Erwerbs- und Sorgearbeit gemeinsam neu gestalten**

## Themenblatt 12:

# Kommunen

Die im Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung herausgearbeiteten Handlungsempfehlungen adressieren nicht nur die Bundesregierung, sondern geben auch Impulse und Anregungen für die Kommunen. Die Bedeutung des Zweiten Gleichstellungsberichts für die Kommunen ergibt sich zum einen durch ihre Rolle als Arbeitgeber. Zum anderen ergibt sie sich durch die Rolle als Anbieter und Förderer öffentlicher Dienstleistungen vor allem im Bereich der sozialen Infrastruktur.

## **Kommunen als Teil des öffentlichen Dienstes und als Arbeitgeber**

### **Flexible Arbeitszeiten und -orte im öffentlichen Dienst**

Der anstehende Generationswechsel im öffentlichen Dienst bietet große Chancen für die Gleichstellung. Sie können aber nur genutzt werden, wenn auch dort ein Wandel der Arbeits- und Führungskulturen angestoßen wird (vgl. Themenblatt 4: Gleichstellung in Betrieben).

- » Zu häufig wird Gleichstellung auf Vereinbarkeit mit familiären Aufgaben reduziert und Teilzeitarbeit reduziert auf ein Angebot für weibliche Arbeitskräfte, anstatt den Zusammenhang zu einem lebensphasenorientierten Konzept von Arbeitszeit herzustellen und das Erwerb-und-Sorge-Modell für alle Menschen in gleicher Weise zu ermöglichen.

Innovative Modelle der Arbeitsorganisation wie Tandemlösungen zur Stellenteilung scheitern im öffentlichen Dienst häufig daran, dass jeweils nur genau eine Planstelle zur Verfügung steht, die sich zwei Beschäftigte dann allenfalls zu zweit mit jeweils 50 % teilen können.

- » Die Sachverständigenkommission empfiehlt daher eine Prüfung der Möglichkeit, auch im öffentlichen Dienst Tandemlösungen für (z. B.) zweimal 75 % zu ermöglichen.

### **Entgelttransparenz herstellen**

Der Verdienstabstand im öffentlichen Dienst ist mit 6 Prozent zwar wesentlich geringer als in der Privatwirtschaft, die Kommunen können jedoch hier als Arbeitgeber eine Vorbildfunktion übernehmen und Transparenz über Entgeltstrukturen schaffen:

- » Die Sachverständigenkommission empfiehlt, dass Arbeitgeber und Tarifparteien in regelmäßigen mehrjährigen Abständen betriebliche Prüfverfahren (Entgeltaudivs) durchführen.

In diesem Zusammenhang wären Analysen des Frauen- und Männeranteils für jede Entgeltgruppe oder Position zu erstellen, ebenso Analysen des angewandten Systems zur Arbeitsbewertung und beruflichen Einstufung; zudem wären detaillierte Angaben zum Entgelt und zu geschlechtsbezogenen Entgeltunterschieden zu machen. Das Audit sollte nicht nur das feste Grundgehalt, sondern auch Leistungs- und Erschwerniszulagen sowie andere Entgeltbestandteile wie Sachleistungen und Bonuszahlungen erfassen.

- » Die Sachverständigenkommission empfiehlt zudem, für den Betriebs- oder Personalrat ein erzwingbares Mitbestimmungsrecht über das Auditverfahren und ein eigenständiges Recht auf Referenzwerte vergleichbarer Arbeitsplätze festzuschreiben.

## **Mehr Frauen in Führungspositionen öffentlicher Unternehmen**

Die zunehmend privatrechtliche Organisation öffentlicher Unternehmen stellt die Effektivität des Gleichstellungsrechts vor Herausforderungen. Viele Gleichstellungsgesetze beziehen öffentliche Unternehmen nicht unmittelbar in ihren Geltungsbereich ein. Die geringen Frauenanteile in Führungspositionen öffentlicher Unternehmen sind ein Zeichen für die schwache Wirksamkeit einer solchen Norm.

- » Die Sachverständigenkommission empfiehlt, dass alle privatrechtlichen Unternehmen mit (Mehrheits-) Beteiligung der öffentlichen Hand explizit in den unmittelbaren Geltungsbereich des jeweiligen Gleichstellungsgesetzes aufgenommen werden.

## **Gleichstellungsgesetze evaluieren**

Im öffentlichen Dienst gibt es bereits verbindliche Gleichstellungsgesetze, die einen institutionellen Rahmen und Mindeststandards für eine gleichstellungsorientierte Gestaltung der Erwerbsarbeit setzen.

- » Die Sachverständigenkommission empfiehlt jedoch insgesamt dringend eine Analyse der Gleichstellungsgesetze auf ihre gleichstellungsorientierte Wirksamkeit hin. Denn es fehlen systematische und vergleichende Evaluationen, die einen Schluss erlaubten, welche gleichstellungsrechtlichen Regelungen im öffentlichen Dienst sich als besonders zielführend erwiesen haben.

Hinweise aus der Praxis deuten darauf hin, dass eine Stärkung sowohl der Rolle von Gleichstellungsplänen als auch der Stellung der Gleichstellungsbeauftragten hilfreich wäre.

## **Diskriminierungsfreie und gleichstellungsorientierte Personalbeurteilung**

Im öffentlichen Dienst, in dem berufliche Aufstiege und Karrieren stärker als in der Privatwirtschaft formalisiert sind, kommt der Personalbeurteilung eine Schlüsselrolle zu.

- » Teilzeittätigkeit, Telearbeit, Eltern- und Pflegezeiten werden häufig negativ gewertet, auch wenn dies sachlich nicht gerechtfertigt ist.

Problematisch sind Beurteilungsmerkmale, die von den Beurteilenden nur subjektiv eingeschätzt werden und sich auf Eigenschaften der Person beziehen. Sie sind anfällig für den unbewussten Einfluss von Geschlechterstereotypen, individuelle (Vor-)Urteile und andere leistungsfremde Aspekte. Mindestanforderungen an Beurteilungskriterien und -verfahren sollten in einschlägige Gesetze und Richtlinien aufgenommen werden. Vorschläge der Sachverständigenkommission:

- » Beurteilungskriterien sollten konkretisiert werden, um Transparenz zu schaffen.
- » Beurteilende sowie Beurteilte sollten geschult werden, insbesondere hinsichtlich ihrer Genderkompetenz und über Diskriminierungsrisiken.
- » Gleichstellungsbeauftragte und Personalrat sollten in weichenstellenden Phasen einer Beurteilungsrunde beteiligt werden, insbesondere bei der Definition der Beurteilungskriterien und bei Besprechungen von Beurteilerinnen und Beurteilern.
- » Für die dienstliche Beurteilung von Führungskräften sollte es eine Rolle spielen, inwieweit sich diese erfolgreich um Gleichstellung bemüht haben.

## **Wiedereinstieg in die Erwerbsarbeit**

Lebensverläufe können geprägt sein von Phasen, in denen Sorge- und Erwerbsarbeit sich abwechseln oder ineinandergreifen. Gleichstellungspolitik sollte deshalb auf eine Auflösung der Barrieren für den Wiedereinstieg in die Erwerbsarbeit abzielen, damit eine nachhaltige eigenständige Existenzsicherung bei einem Wechsel zwischen solchen Phasen gewährleistet bleibt.

Um das Recht auf einen effektiven Wiedereinstieg, wie ihn für die Elternzeit auch die EU-Richtlinie 2010/18/EU zum Ziel hat, zu konkretisieren, sind auch die Tarifpartner gefragt.

- » Reformbedürftig sind nach Auffassung der Sachverständigenkommission z. B. § 17 Abs. 3 Satz 3 Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst (TVöD) und entsprechenden Normen in anderen Tarifverträgen des öffentlichen Dienstes, die ebenfalls Hinzurechnungszeiten für Zeiten einer ununterbrochenen Tätigkeit regeln.

## Kommunen als politische Ebene und Anbieter öffentlicher Dienstleister

### Aufwertung der erwerbsförmigen Sorgearbeit

Kommunen bieten öffentliche Dienstleistungen vor allem in der sozialen Infrastruktur an oder fördern freie Träger solcher Einrichtungen. Eine sichere Infrastruktur für Sorgearbeit mit qualifizierten Kräften aus den Berufen der Sozialen Arbeit, Hausarbeit, Gesundheit und Pflege sowie der Kindererziehung und -betreuung ermöglicht es, Erwerbs- und Sorgearbeit partnerschaftlich aufzuteilen. Die Herkunft der sozialen, personenbezogenen und haushaltsnahen Dienstleistungen liegt historisch in der privaten, unbezahlten und Frauen zugeschriebenen Sorgearbeit. Bis heute sind diese Berufe nicht vollständig darauf ausgerichtet, dass die Beschäftigten darauf ein tragfähiges eigenes Berufsleben aufbauen, von deren Ausübung sie den Lebensunterhalt dauerhaft und existenzsichernd bestreiten können.

- » Die Sachverständigenkommission empfiehlt daher die Erarbeitung einer zusammenhängenden Strategie zur Aufwertung der erwerbsförmigen Sorgearbeit (vgl. Themenblatt 3).

### Überwindung von Partnerschaftsgewalt

Die gesellschaftlichen und gleichstellungspolitischen Probleme sexualisierter und geschlechtsbezogener Gewalt sind keineswegs neu, jedoch in Deutschland weiterhin virulent. Freiheit von Gewalt anderer ist eine wesentliche Grundlage für gleiche Verwirklichungschancen unabhängig vom Geschlecht und für partnerschaftliche Gestaltung von Erwerbs- und Sorgearbeit.

- » Die Sachverständigenkommission empfiehlt darauf hinzuwirken, dass jede akut von Gewalt gefährdete oder betroffene Frau (mit ihren Kindern) wohnortnah umgehend Schutz erhalten kann.

Dazu gehört der zeitnahe und barrierefreie Zugang zu einer Beratungsstelle für die Klärung von Handlungsmöglichkeiten. Die (Stellen-)Kapazitäten für die Beratung gewaltbetroffener Frauen in Frauenberatungsstellen, Frauennotrufen und bei flexiblen und mobilen Beratungsangeboten auch im ländlichen Raum sind daher auszuweiten. Ebenso müssen Wohnkapazitäten und ambulante Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen vor oder nach einem Frauenhausaufenthalt (oder als Alternative dazu bei weniger bedrohlicher Gewalt) ausgeweitet werden.

### Flucht und Gleichstellung

Für eine gelingende gesellschaftliche Teilhabe geflüchteter Menschen ist eine stärkere gleichstellungspolitische Perspektivierung des Handlungsfeldes dringend geboten.

- » Bisher ist zu beobachten, dass geduldete Männer deutlich stärker und schneller am deutschen Arbeitsmarkt teilhaben als geduldete Frauen.

Ziel sollte jedoch sein, dass alle Menschen ein Leben mit eigenständiger Existenzsicherung führen können. Die Sachverständigenkommission hat dazu Vorschläge entwickelt, die im Jahr 2016, dem Jahr der Finalisierung des Gutachtens, die Richtschnur für Lösungen aufzeigen.

- » Alle Geflüchteten sollten Zugang zu Programmen und Maßnahmen erhalten.
- » Für Geflüchtete in der Familienphase sollte eine bedarfsgerechte Kinderbetreuung während der Teilnahme an Maßnahmen sichergestellt sein.
- » Um die Reproduktion von Geschlechterstereotypen bei Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration Geflüchteter zu vermeiden, sollten genderkompetente Schulungsmaterialien entwickelt und genderkompetente Fortbildungen für das damit befasste Personal angeboten werden.
- » Generell sollten sich die beteiligten Institutionen, wie das Bundesamt für Migration und Flüchtling, die Bundesagentur für Arbeit und andere Mittelgeber um eine Verstärkung und Professionalisierung von Projekten und Maßnahmen bemühen. Denn die Integrationseffekte dürften günstiger und nachhaltiger ausfallen, wenn Projekte nicht isoliert, sondern in lokale Strukturen eingebunden sind.

### **Zum Weiterlesen:**

---

Sachverständigenkommission zum Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung (2017):  
Erwerbs- und Sorgearbeit gemeinsam neu gestalten. Gutachten für den Zweiten Gleichstellungsbericht  
der Bundesregierung. Online verfügbar unter  
[www.gleichstellungsbericht.de/gutachten2gleichstellungsbericht.pdf](http://www.gleichstellungsbericht.de/gutachten2gleichstellungsbericht.pdf)

- Zu diesem Themenblatt siehe besonders die Kapitel C.I, C.IV, C.V, C.VI, C.VIII, D.II, D.III

#### **Themenblatt verfasst von der Geschäftsstelle Zweiter Gleichstellungsbericht**

Kontakt /V.i.S.d.P.:

Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V.  
Geschäftsstelle Zweiter Gleichstellungsbericht  
der Bundesregierung

Brachvogelstraße 1; 10961 Berlin

[www.gleichstellungsbericht.de](http://www.gleichstellungsbericht.de)

[gleichstellungsbericht@iss-ffm.de](mailto:gleichstellungsbericht@iss-ffm.de)



Gemeinnütziger e. V.

Gefördert vom:



Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend