

Arbeitspolitik und Geschlechtergleichheit: Bilanz und Reformperspektiven politischer Regulierung der Gleichstellung in der Privatwirtschaft

Ein Strukturmerkmal des Arbeitsmarkts in der Bundesrepublik ist – ähnlich wie in anderen europäischen Staaten – die Geschlechtersegregation. Trotz europarechtlicher Spielräume wurde bisher auf eine gesetzliche Intervention zur Durchsetzung der beruflichen Gleichstellung von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft weitgehend verzichtet und auf korporatistische Regulierung durch Tarif- und Betriebsparteien gesetzt. Auch die jüngste Initiative der sozialdemokratisch geführten Bundesregierung folgt dieser „Konsensstrategie“. Weitgehend unbestritten ist in der geschlechterbezogenen Arbeitsforschung, dass es der stärkeren politischen Steuerung zur Durchsetzung des Gleichstellungsziels bedarf. Wie diese jedoch aussehen soll, wird kontrovers gesehen.

Der Artikel untersucht die Effektivität der bisherigen Gleichbehandlungspolitik und votiert für ihre grundlegende Revision. Ausgehend von aktuellen empirischen Befunden zur Geschlechtersegregation auf dem Arbeitsmarkt werden erstens Defizite auf gesetzlicher Ebene sowie die Reichweite der korporatistischen Regulierung analysiert. Es zeigen sich Schwächen staatlicher Intervention, die freiwillige Regulierung durch Tarif- und Betriebsparteien versagt. Zweitens diskutiert der Beitrag im Hinblick auf die Frage nach Reformalternativen kritisch einen neuen arbeitspolitischen Ansatz zur Steuerung der Chancengleichheit, der innerhalb gesetzlicher Vorgaben dem „konsensuellen Verfahren“ auf Tarif- und Betriebsebene den Vorrang gibt. Abschließend werden Kernelemente einer effektiven Gleichbehandlungspolitik herausgearbeitet.

1. Einleitung

Ein prägendes Strukturmerkmal des Arbeitsmarkts in der Bundesrepublik Deutschland ist – ähnlich wie in anderen europäischen Staaten – die Geschlechtersegregation. Eine niedrigere Frauenerwerbstätigkeit in Ost- und Westdeutschland, ein hoher Teilzeitanteil, starke Einkommensdifferenzen zwischen Frauen und Männern sowie die vorrangige Beschäftigung von Frauen in den unteren Ebenen der Betriebs-hierarchie sind die zentralen Kennzeichen. Das gesellschaftliche Grundmodell ist nach wie vor durch Geschlechterhierarchie und Benachteiligung von Frauen geprägt: Die Diskriminierung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt resultiert aus

der tradierten Rollenteilung zwischen den Geschlechtern, unzureichenden Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie benachteiligenden Einstellungen gegenüber erwerbstätigen Frauen. Auch tarifvertragliche Regelungen tragen zur Entgeltdiskriminierung von Frauen bei.

Bedeutsam für die Bundesrepublik ist, dass trotz europarechtlicher Spielräume bisher auf eine gesetzliche Intervention im Rahmen der beruflichen Gleichstellung von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft weitgehend verzichtet wurde. Die politische Regulierung der Gleichstellung ist noch immer vorrangig der freiwilligen Initiative der Tarif- und Betriebsparteien im System der industriellen Beziehun-

gen überlassen. Das wollte die rot-grüne Bundesregierung ändern: Im Koalitionsvertrag von 1998 wurde ein „effektives Gleichberechtigungsgesetz“ mit verbindlichen Regelungen für die Privatwirtschaft als zentrales Reformprojekt avisiert, im Juni 2001 jedoch wieder verworfen.

In der Debatte um die Durchsetzung der Geschlechtergleichstellung auf dem Arbeitsmarkt werden unterschiedliche Ansätze politischer Regulierung sichtbar. Ziel des Artikels ist eine Bilanzierung der bisherigen gleichstellungspolitischen Regulierung in der Privatwirtschaft mit dem Blick auf Reformperspektiven. Zunächst werde ich auf den Reformbedarf anhand empirischer Befunde sowie auf gesetzliche Defizite eingehen und die Frage behandeln, wie die gleichstellungspolitische Regulierung durch Tarif- und Betriebsparteien in den 90er Jahren zu bewerten ist. Zweitens wird der neue arbeitspolitische Ansatz der ‚institutionalisierten Selbstregulierung‘ für den Bereich der Geschlechtergleichstellung analysiert, bei dem stärker auf ein „konsensuelles“ Verfahren auf Tarif- und Betriebsebene gesetzt wird (Pfarr 1999). Anschließend werden alternative arbeitspolitische Reformperspektiven dargelegt.

2. Reformbedarf: Empirische Befunde, gesetzliche und betriebliche Defizite

1. Die Beschäftigungsungleichgewichte zwischen Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt sind noch immer massiv: Nach Ergebnissen des Mikrozensus waren im Jahr 2001 in Westdeutschland lediglich 59% aller Frauen im Alter zwischen 15 und 65 Jahren erwerbstätig (Männer: 74,4%), in Ostdeutschland lag die Erwerbstätigenquote der Frauen ebenfalls bei nur 57,9%, bei den Männern betrug sie 65,8% (Statistisches Bundesamt 2002).

Betrachtet man die verschiedenen Beschäftigungsformen, so zeigen sich die stark unterschiedlichen Erwerbsmuster von Frauen und Männern: 1998 waren von den abhängig erwerbstätigen Frauen lediglich 45,7% in einem „Normalarbeitsverhältnis“ beschäftigt (abhän-

gige, unbefristete Vollzeitbeschäftigung), im Vergleich zu 67,3% der Männer. Der Anteil der teilzeitbeschäftigten Frauen an den abhängig erwerbstätigen Frauen lag im gleichen Jahr bei 26,1%, bei den Männern betrug er 2,6% (Schmid/Oschimansky 2000, 50).¹

Bedeutsam für die Entwicklung der Erwerbsbeteiligung in den 90er Jahren ist darüber hinaus die starke Ausweitung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, die vor allem eine Zunahme dieser Beschäftigungsformen für Frauen mit sich brachte. So waren 1992 nach den Ergebnissen des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik rund 2 Mio. aller ausschließlich geringfügig Beschäftigten Frauen, 1999 lag ihre Zahl bei etwa 3,1 Mio. (Männer: von ca. 960.000 auf ca. 1,6 Mio.; ISG 1997; 1999). Da gleichzeitig in den 90er Jahren die Zahl der vollzeitbeschäftigten Frauen sank, zeichnet sich eine Verschiebung der Frauenbeschäftigung zur kurzzeitigen, geringfügigen Teilzeitarbeit ab (Ochs 2000, 96–97).

Auch geschlechtsspezifische Lohnunterschiede bestehen weiterhin: Eine abhängig beschäftigte Frau in Vollzeit erreichte in Westdeutschland 1997 durchschnittlich nur knapp 75% des Jahresbruttoeinkommens eines vollwerbstätigen Mannes, in Ostdeutschland knapp 94%.² Der Einkommensabstand verringerte sich dabei zwischen 1977 und 1997 im Westen lediglich um 2,8 Prozentpunkte (Berufs- und Einkommensbericht 2002, 87).

Was die Arbeitslosigkeit betrifft, sind nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit Frauen in Ostdeutschland mehr als zehn Jahre nach dem Beschäftigungseinbruch durch die Wende nach wie vor stärker von Erwerbslosigkeit betroffen: Ihre Arbeitslosenquote lag gemessen an allen zivilen Erwerbspersonen im Jahr 2001 bei 18,8% (Männer 15,9%), in Westdeutschland lag sie bei Frauen und Männern mit je 7,7% gleich hoch (BA 2002, 8). Langzeitarbeitslos waren im Jahresdurchschnitt 2001 41,4% der ostdeutschen arbeitslosen Frauen im Vergleich zu 27,6% der Männer.³

2. Kennzeichnend für die politische Steuerung der arbeitsrechtlichen Gleichstellung von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft auf der Gesetzesebene ist die ausschließliche Konzent-

ration auf den Bereich der Antidiskriminierung im Rahmen individualrechtlicher Regelungen. Das individuelle Diskriminierungsverbot des § 611a BGB hat die systematischen Diskriminierungen von Frauen bei Einstellungen, Beförderungen oder Kündigungen nicht wirksam verhindert.⁴ Ebenso hat die Umsetzung der EU-Richtlinie zur Lohngleichheit in innerdeutsches Recht zur Beseitigung der Lohnunterschiede kaum beitragen können, da eine Überprüfung der mittelbaren Entgeltdiskriminierung durch kollektivvertragliche Regelungen nicht generell gewährleistet wird.

Während schon die EU-Gleichbehandlungsrichtlinie von 1976 Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit ausdrücklich erlaubt⁵, existieren bundesgesetzliche Regelungen zum Ausgleich struktureller Benachteiligungen qua Geschlecht bislang nur für den Öffentlichen Dienst im Rahmen des Gleichberechtigungsgesetzes für die Beschäftigten des Bundesdienstes sowie durch die Landesgleichstellungsgesetze. Rund 12 Millionen in der Privatwirtschaft erwerbstätige Frauen – das sind rd. drei Viertel aller erwerbstätigen Frauen⁶ – sind bisher von gesetzlichen Maßnahmen zur aktiven Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt ausgeschlossen.

3. Die freiwillige Regulierung der Geschlechtergleichstellung im System industrieller Beziehungen durch Tarif- und Betriebsparteien hat bisher nicht zum Ziel geführt. Nur in vergleichsweise wenigen Unternehmen werden Konzepte zur Chancengleichheit verfolgt: Lediglich 2% der privatwirtschaftlichen Betriebe in der Bundesrepublik haben nach Angaben des IAB-Betriebspanels⁷ betriebliche Gleichstellungsmaßnahmen vereinbart (West: 1,5%; Ost: 2,8%). Von den in der Privatwirtschaft beschäftigten Frauen arbeiten lediglich 9,8% in Betrieben mit betrieblichen Gleichstellungsmaßnahmen (West: 9,9%; Ost: 9,6%), wobei keine Daten darüber vorhanden sind, welcher Art diese Regelungen sind. Detaillierte statistische Daten über tarifvertragliche Regelungen sind ebenfalls nicht vorhanden.

Auch die Qualität der Gleichstellungskonzeptionen durch die Tarif- und Betriebsparteien ist noch immer unzureichend. Analysiert man

die vorliegenden Tarifverträge für die 90er Jahre, so zeigt sich, dass Maßnahmen zur aktiven beruflichen Förderung von Frauen vielfach auf der Ebene unverbindlicher Absichtserklärungen bleiben.⁸ Über eine Empfehlung, dass Frauen und Männer bei der Stellenvergabe „gleichberechtigt zu berücksichtigen“ sind sowie der „Förderung der beruflichen Leistung von Frauen“ im Bereich der Weiterbildung gehen nahezu sämtliche Tarifbestimmungen nicht hinaus. Auch die Betriebsvereinbarungen zur Chancengleichheit geben häufig lediglich eine Art Orientierungsmaßstab vor: Bestimmungen wie Richtwerte oder Quotierungsvorschriften, die Frauen den direkten Zugang zu weitgehend verschlossenen Teilarbeitsmärkten eröffnen und verbindlich vorgeben, in welchen Zeiträumen die Frauenanteile in verschiedenen Hierarchiestufen oder an den Ausbildungsplätzen erhöht werden sollen, fehlen vielfach.

Darüber hinaus beschränkten sich sog. Frauenförder- oder Chancengleichheitsprogramme häufig auf Regelungen zu Elternurlaub und Teilzeitarbeit, die weder für Frauen attraktiv sind, die sich für eine berufliche Karriere interessieren, noch für alleinerziehende Frauen oder gar für Männer. Regelungen zur Arbeitszeitreduzierung für höhere Hierarchieebenen waren bisher auch in Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen eine Seltenheit.⁹

4. Auch die im Juli 2001 getroffene Vereinbarung der Bundesregierung mit den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft folgt dem Prinzip der Freiwilligkeit (Vereinbarung 2001). Im Kern ist sie lediglich eine Absichtserklärung der Spitzenverbände, ihren Mitgliedsunternehmen Maßnahmen gleichstellungsbezogener Personalpolitik zu empfehlen. Die rechtlich unverbindliche Vereinbarung enthält darüber hinaus weder eine Bestandsaufnahme gleichstellungspolitischer Regulierung in den Unternehmen, noch überprüfbare Kriterien für eine effiziente Gleichstellungspolitik und Sanktionen für einzelne Unternehmen, wenn keine oder unwirksame Maßnahmen ergriffen wurden. Die schriftliche Bestätigung der Freiwilligkeit von Gleichstellungsmaßnahmen lässt eine effektive Steuerungskraft vermissen (Laskowski 2001, 508).

3. Konsenspolitik als Gleichberechtigungsstrategie?

In die Diskussion um gesetzliche Handlungsansätze zur Gleichstellung der Geschlechter in der privaten Wirtschaft wurde in jüngster Zeit ein neuer arbeitspolitischer Ansatz eingebracht, der stärker auf die sog. institutionalisierte Selbstregulierung bzw. verhandeltes Recht setzt. Kern dieses Vorschlags ist es, die arbeitsrechtlichen Akteure in einer ersten Gesetzesstufe von zwei Jahren lediglich zu gleichstellungspolitischen Maßnahmen in den Bereichen Personalstruktur, Qualifizierung, Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit etc. zu verpflichten. Die inhaltliche Ausgestaltung soll jedoch „konsensuell“ auf Tarifvertrags- und Betriebsebene ausgehandelt werden. Vorgegeben wird nur eine Analyse der Beschäftigtenstruktur sowie eine Koordinierungsstelle. Werden diese Mindeststandards nicht erfüllt, so soll eine 2. Gesetzesstufe folgen, die stärkere Vorgaben macht und u.a. eine betriebliche Gleichstellungsbeauftragte vorsieht. Sanktionen greifen nach dem Konzept, wenn die gesetzlichen Verpflichtungen nicht erfüllt werden (Pfarr 1999; Expertinnenkommission 2001, 11). Begründet wird dieses Regelungsmuster für den Bereich der Gleichstellung in Betrieben damit, dass die arbeitsrechtlichen Akteure aufgrund der Unterschiedlichkeit der Branchen und Unternehmen am besten geeignet seien, betrieblich angepasste Gleichstellungsmaßnahmen zu erarbeiten (Pfarr 1999, 620). Die Steuerung durch Eingriffe auf makropolitische Ebene ist in diesem Konzept stark zurückgenommen und bezieht sich insbesondere auf die Vorgabe formaler Voraussetzungen, die Regulierung erfolgt somit im Wesentlichen durch Aushandlungsprozesse im mikropolitischen Bereich der Gleichstellung sowie auf der Meso-Ebene.

So vielversprechend der Ansatz erscheint, dass die arbeitsrechtlichen Akteure die Gleichstellung in den Unternehmen zunächst weitgehend autonom regeln, ergeben sich gleichwohl zentrale Einwände, wenn man die Grundstruktur des Vorschlags betrachtet:

Erstens kann entsprechend der gesetzlichen Vorgaben, wenn die formalen Voraussetzungen

erfüllt sind, in den ersten zwei Jahren jeder beliebige Gleichstellungsplan erstellt werden. Die Gefahr besteht somit, dass „heiße Luft“ produziert wird, da der Gesetzgeber nicht regelt, was unter effektiver Gleichstellungspolitik zu verstehen ist. Durch die weitgehend freie Aushandlung der Gleichstellungsmaßnahmen kann ferner die Qualität der Maßnahmen in den einzelnen Unternehmen bundesweit sehr unterschiedlich ausfallen. Die Gleichbehandlungspolitik ist damit insbesondere von den jeweiligen betrieblichen Machtverhältnissen abhängig.

Zweitens erscheint grundsätzlich fraglich, ob die traditionellen Akteure – wie für die ersten zwei Jahre des Gesetzes vorgesehen – geeignet sind, arbeitsrechtlichen Innovationen zum Durchbruch zu verhelfen, die den Arbeitnehmerinnen neue Teilhaberechte einräumen. Wie Bednarz-Braun in ihrer Untersuchung betrieblicher Interessenkonstellationen zeigt, sind Arbeitgeber, Betriebsräte und Gewerkschaften für die innerbetriebliche Durchsetzung der Gleichberechtigung problematische Akteure. So verweist Bednarz-Braun (2000, 256) darauf, dass zum einen die Arbeitgeberseite mit Blick auf kurzfristige ökonomische Rationalität an Arbeitskräften mit einem Höchstmaß an Flexibilität interessiert sei. Schwangerschaft, Mutterschaft und die Zuständigkeit für reproduktive Aufgaben werden so unter betriebswirtschaftlichem Kalkül als ungünstige Merkmale bewertet, die sich daraus ergebende Diskriminierung von Frauen gilt damit als rational begründete personalpolitische Entscheidung (ebd.). Zum anderen ist auch bei Arbeitnehmervertretungen und Gewerkschaften unklar, ob bei ihnen ein hinreichendes Interesse an der Durchsetzung verhandelten Rechts im Bereich der Frauengleichstellung vorhanden ist. Empirische Analysen betrieblicher Interessenpolitik weisen bei Arbeitnehmervertretungen einen starken Widerstand gegen Maßnahmen zur Chancengleichheit nach (Bednarz-Braun/Bruhns 1997, 216; Bednarz-Braun 2000, 171). Auch für die gewerkschaftliche Interessenpolitik ist die Orientierung am Normalarbeitsverhältnis immer noch handlungsleitend. Das hohe Ausmaß der Entgeltdiskriminierung

durch die mittelbare Diskriminierung aufgrund tarifvertraglicher Regulierung zeigt ebenso die zentrale Problematik korporatistischer Ausahlungsprozesse.¹⁰

Drittens bleibt bei dem Vorschlag unklar, was geschieht, wenn Unternehmen und Arbeitnehmervertretung in den ersten zwei Jahren untätig bleiben oder die gesetzlichen Vorgaben nicht vollständig erfüllen. D.h. konkret, es bleibt offen, wer dies kontrolliert und wer bestimmt, dass die stärkeren Gleichstellungsvorgaben der 2. Stufe des Gesetzes folgen.

4. Anforderungen an ein effektives Gleichberechtigungsgesetz in der Privatwirtschaft

Die mangelnde korporatistische Regulierung durch Betriebs- und Tarifparteien, die steuerpolitisch paradoxe Verpflichtung der Unternehmen zu freiwilligen Gleichstellungsmaßnahmen von Seiten des Gesetzgebers sowie die absehbaren Probleme verhandelten Rechts lassen ein Gesetz mit klaren inhaltlichen Vorgaben zur Durchsetzung der Geschlechtergleichstellung in Unternehmen notwendig erscheinen. Dabei sind die zentralen Dimensionen der Ausgrenzung und Benachteiligung von Frauen, wie die mangelhaften Chancen bei Einstellung und Beförderung, die schlechten Zugangsbedingungen zu Aus-, Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie die mittelbare Lohn- und Gehaltsdiskriminierung zu berücksichtigen.

Dies erfordert erstens kompensatorische Maßnahmen zum Ausgleich der strukturellen Benachteiligung von Frauen und eine wirksame Ausgestaltung des individuellen Diskriminierungsverbots. Zur Regulierung auf der betrieblichen Ebene erscheint es zweitens sinnvoll, betriebliche Instanzen zu schaffen, die eine Neuinterpretation des arbeitnehmerbezogenen Interessenbegriffs vornehmen und die Interessenunterschiede der männlichen und der weiblichen Beschäftigten zum Gegenstand betrieblicher Personalpolitik machen. Drittens effektiveren Sanktionen und auf staatlicher Ebene institutionalisierte Kontrollinstanzen die Umset-

zung der Gleichstellungsvorgaben. Folgende Kernelemente eines arbeitsrechtlichen Gleichberechtigungsgesetzes erscheinen daher wesentlich:

1. Verbindliche Gleichstellungspläne mit Quotierungsvorschriften

Um den Zugang zu bisher weitgehend verschlossenen Teilarbeitsmärkten zu eröffnen, sind Maßnahmen zur Beseitigung der Unterrepräsentanz von Frauen notwendig. Dies kann v.a. durch eine Quotierungsregelung bei Einstellung und Beförderung realisiert werden. Möglich ist dazu eine gesetzliche Vorgabe, die auf der betrieblichen Ebene genügend Flexibilität erlaubt, gleichwohl aber gesetzliche Mindeststandards festlegt. So können Unternehmen selbständig Zielvorgaben zur Erhöhung des Frauenanteils in den höheren Hierarchiestufen innerhalb eines Gleichstellungsplans entwickeln, gleichzeitig aber wird vorgesehen, dass mindestens die Hälfte der Stellen an Frauen zu vergeben ist. Diese Form der Zielquote wurde im hessischen Gleichberechtigungsgesetz verankert und durch Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH-Urteil v. 28.3.2000) als europarechtskonform bestätigt. Mit einer Ausbildungsplatzquote könnten Frauen im Fall von Unterrepräsentanz je Ausbildungsgang mindestens zur Hälfte berücksichtigt werden. Um die Einhaltung des Gleichstellungsplans sicherzustellen, sind bei Verstößen gegen die Vorgaben auch finanzielle Sanktionen zu veranlassen.

2. Regelungen für eine transparente und diskriminierungsfreie Personalauswahl bei Einstellung und Beförderung

Eine transparente und diskriminierungsfreie Personalauswahl kann durch die Festlegung diskriminierungsfreier Beurteilungs- und Auswahlkriterien gefördert werden. Kriterien, die Frauen bei der Personalauswahl unmittelbar oder mittelbar diskriminieren, wie u.a. Schwangerschaft, Familienstand, Kinderwunsch oder

Gewährleistung der Kinderbetreuung, Einkommenslage des Partners/der Partnerin, Dauer der Betriebszugehörigkeit und Teilzeitbeschäftigung dürfen daher bei der Auswahlentscheidung nicht angewendet werden. Weitere Verbesserungen können durch die Festlegung eines Anforderungsprofils der zu besetzenden Stelle durch die entsprechenden Verantwortlichen des Unternehmens im Einvernehmen mit der Gleichstellungsbeauftragten erzielt werden sowie durch Regelungen zur gleichberechtigten Teilnahme von Frauen und Männern an Bewerbungsgesprächen.

3. Schaffung von betrieblichen Gleichstellungsbeauftragten

Um die mikropolitischen Entscheidungsprozesse im Verfahren der Personalauswahl überprüfen zu können, ist es notwendig, eine neue betriebliche Instanz zu schaffen. Für die eigenständige Einrichtung von Gleichstellungsbeauftragten unabhängig vom Betriebsrat spricht zum einen, dass über die bisher beteiligten betrieblichen Akteure hinaus eine weitere Instanz gleichstellungsorientierte Interessenpolitik vertritt, die auch eine Interessenvertretung in solchen Betrieben gewährleistet, in denen kein Betriebsrat existiert. Weiter spricht für dieses Modell, dass die Interessenvertretung von Frauen im Betrieb auch bei Vorhandensein eines Betriebsrats durch eine eigene Infrastruktur weiter gestärkt wird.

Für eine wirkungsvolle Interessenvertretung sind klar definierte Regelungen für das Amt der Gleichstellungsbeauftragten (Staffelung der Anzahl von Beauftragten nach Betriebsgröße, verbindliche Freistellungs- sowie Stellvertretungsregelungen) und eine umfassende Aufgabenbeschreibung zentral. Neben präzisen Informationsrechten sind effektive Mitbestimmungsrechte für einen hohen Umsetzungserfolg von entscheidender Bedeutung. Hierzu gehört auch ein eigenes Konfliktlösungsverfahren mit einer geschlechterparitätisch besetzten Einigungsstelle. Eine Klagebefugnis der Gleichstellungsbeauftragten vor den Arbeitsgerichten erscheint ebenfalls als sinnvolles Mittel.

4. Effiziente Sanktionen und Kontrollmöglichkeiten

Entscheidend für den Umsetzungserfolg gleichstellungsorientierter Personalpolitik sind auch Sanktionen und Kontrollrechte. Gibt es keine Rückkopplung des personalpolitischen Geschehens auf der betrieblichen Ebene mit Sanktionen, so besteht kaum ein Handlungsanreiz. Empfehlenswert sind hierzu

a) eine Verbesserung der Individualrechte bei Diskriminierung aufgrund des Geschlechts (u.a. durch einen Mindestschadensersatz, einen Einstellungsanspruch für die bestqualifizierte BewerberIn und einen Auskunftsanspruch bei vermuteter Diskriminierung) sowie

b) ein Verbandsklagerecht, das der Stärkung des individuellen rechtlichen Schutzes der betroffenen Arbeitnehmerin dient. Im Schweizer Antidiskriminierungsrecht wurde 1996 eigens eine Verbandsklage u.a. für Frauenverbände eingeräumt (Freivogel 2000; Pfarr/Kocher 1999, 365). Im Rahmen eines Verbandsklagerechts – wie es auch die Neufassung der EU-Gleichbehandlungsrichtlinie vorsieht¹¹ – sollten daher Gewerkschaften und Frauenverbände das Recht erhalten, individuelle Ansprüche Betroffener gerichtlich geltend zu machen. Außerdem sollte bei Verletzung des Gleichberechtigungsgesetzes durch ein Abmahnverfahren analog zum Wettbewerbsrecht erreicht werden können, dass die Maßnahme unterlassen oder die gesetzliche Vorgabe erfüllt wird.

5. Schaffung einer Bundes-Gleichstellungskommission

Die Überwachung gleichstellungspolitischer Regelungen sowie die Informations- und Beratungsarbeit in Fragen der Gleichberechtigung sind in der Bundesrepublik kaum vorhanden. Es fehlt eine zentrale Stelle, die solche Aufgaben gegenüber Unternehmen oder auch einzelnen Betroffenen wahrnimmt. Um die Durchsetzung gleichstellungspolitischer Maßnahmen auf der mikropolitischen Ebene nicht allein dem bisherigen Rechtsweg zu überlassen, bietet sich in Anlehnung an internationale Vor-

bilder (USA, Großbritannien, Österreich) die Schaffung unabhängiger überbetrieblicher Instanzen an. In Österreich bspw. kann die Gleichstellungskommission auf Bundesebene Verfahren bei Diskriminierung durchführen (siehe Sporrer 1999). Nun schreibt auch die neue EU-Gleichbehandlungsrichtlinie Stellen vor, die Personen bei ihrer Beschwerde wegen Diskriminierung unterstützen, unabhängige Untersuchungen zum Thema Diskriminierung durchführen und Empfehlungen zu ihrer Beseitigung vorlegen. (Gemeinsamer Entwurf 2002, 16).

Als Aufgaben könnten einer solchen Bundeseinrichtung sowohl die Überprüfung allgemeiner gleichstellungspolitischer Regelungen als auch die Beratung von Unternehmen und einzelnen Betroffenen übertragen werden. Für eine Einrichtung als unabhängige staatliche Stelle mit ausreichend qualifiziertem Personal spricht hierbei, dass so die empirisch nachweisbaren Probleme in tripartistisch zusammengesetzten Kommissionen (hochrangige Partei- oder Regierungsmitglieder, Repräsentanten der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände), die sich durch die Interessenpolitik der Beteiligten ergeben, vermieden werden können.¹² Analog zu den Möglichkeiten der Gewerbeaufsichtsämter beim Mutterschutz wäre der Kommission ferner das Recht einzuräumen, Untersuchungen in den Betrieben durchzuführen. Um der Gleichstellungskommission wirksame Mittel der Rechtsdurchsetzung zu gewähren, sollte sie auch die Möglichkeit erhalten, Unternehmen bei Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes Auflagen zu machen sowie Bußgelder aufzuerlegen.

6. Kopplung der öffentlichen Auftragsvergabe an Frauenfördermaßnahmen

Eine weitere sinnvolle Steuerungsmöglichkeit auf der makropolitischen Ebene ergibt sich im Rahmen der Vergabe öffentlicher Aufträge. In Anlehnung an die in den USA praktizierte Rechtskonstruktion kann eine bundesgesetzliche Grundlage dafür geschaffen werden, die Vergabe von Aufträgen der öffentlichen Hand grundsätzlich an frauenfördernde Maß-

nahmen zu binden. Der Abschluss von Verträgen über Leistungen durch Bundes-, Landes- oder Kommunalbehörden ist dann nur unter der Auflage zulässig, dass der Vertragspartner die Vorschriften des Gesetzes einhält. Hierbei handelt es sich um eine wettbewerbsneutrale Vorbedingung, da *alle* Unternehmen dies für das Angebot zu berücksichtigen haben.¹³

Zur Überprüfung der gleichstellungsbezogenen Auftragsvergabe sollten Kontrollrechte vorgesehen werden¹⁴, wie ein jederzeitiges Zugangs- und Kontrollrecht im Betrieb und das Recht, Nachweise zu verlangen, z.B. in Form von Personalstatistiken oder Betriebsvereinbarungen. Ein Rücktrittsrecht, bei dem Leistungen zurückverlangt werden können, Vertragsstrafen sowie ggf. ein Ausschluss aus künftigen öffentlichen Auftragsverfahren sind hierbei wirksame Sanktionen.

7. Vorschriften zur Beseitigung mittelbarer Entgeltdiskriminierung in Tarifverträgen

Aufgrund der fehlenden Initiativen im Rahmen korporatistischer Aushandlungsprozesse besteht die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regulierung, die sicherstellt, dass der Grundsatz der Lohngleichheit bei gleichwertiger Arbeit umgesetzt wird. Wegen des strukturellen Charakters der Entgeltdiskriminierung erscheinen Regelungen erforderlich, welche die Überprüfung von Tarifverträgen und betrieblichen Regelungen auf Diskriminierung bei gleichwertiger Arbeit ermöglichen. Als Beispiel hierfür lässt sich die kanadische Provinz Ontario anführen (Winter 2001, 15): Arbeitgeber und Tarifvertragsparteien sind dort verpflichtet, innerhalb bestimmter Fristen im Rahmen eines ‚Equity Pay Plan‘ die Bewertung sämtlicher Tätigkeiten, in denen überwiegend Frauen arbeiten, mit Hilfe geschlechtsneutraler Verfahren der Arbeitsbewertung zu evaluieren.¹⁵

5. Schlussbemerkung

Kann eine liberal-feministische Frauenförderung tatsächlich helfen, Schritt für Schritt zur

Auflösung eines hierarchisierten Geschlechterverhältnisses zu führen, fragt die us-amerikanische Soziologin Nancy Fraser (2001, 58). Will man diese Frage beantworten, ist es notwendig, sich über die Reichweite der politischen Steuerung der Chancengleichheit zu verständigen. Der skizzierte Ansatz einer gleichstellungspolitischen Regulierung in der Privatwirtschaft sichert Frauen neue Antidiskriminierungs- und Teilhaberechte auf dem Arbeitsmarkt. Eine Veränderung der Grundstruktur des Normarbeitsverhältnisses wird damit noch nicht erreicht.

Gleichwohl kann die Antwort lauten, dass die dargestellte arbeitspolitische Regulierung hierzu einen wichtigen Beitrag leisten kann. Unverzichtbar sind gleichzeitig Politikansätze, die auf eine grundlegende Neudefinition des Normarbeitsverhältnisses und auf die Gleichverteilung von Erwerbs- und Erziehungsarbeit zwischen den Geschlechtern zielen. Erst mit einer Vielzahl gleichstellungspolitischer Regulierungen besteht die Chance, die hierarchisierten Geschlechterverhältnisse aufzulösen.

ANMERKUNGEN

- 1 Daten zu den Teilzeitbeschäftigten ohne geringfügig Beschäftigte.
- 2 1997 ist laut Bericht das aktuellste Erhebungsjahr der IAB-Beschäftigtenstichprobe, die hier zugrunde liegt und im Vergleich zu anderen Statistiken die größte Erfassungsgenauigkeit aufweist (Berufs- und Einkommensbericht 2002, 3).
- 3 Bundesanstalt für Arbeit (BA 2002a) und eigene Berechnungen.
- 4 Siehe hierzu die ausführliche Kritik am Diskriminierungsverbot bei Pfarr 1995 und Schiek 1995. Zwar wurden beim Diskriminierungsverbot nach § 611a BGB aufgrund einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH-Urteil vom 22.4.1997) rechtliche Verbesserungen u.a. beim Schadensersatz vorgenommen. Ein wirksamer individueller Rechtsschutz ist jedoch insbesondere aufgrund fehlender Auskunftsansprüche und unzureichender Sanktionsregelungen, wie z.B. dem fehlenden Einstellungsanspruch der bestqualifizierten BewerberIn bei Diskriminierung, noch immer nicht gewährleistet.
- 5 Siehe Artikel 2 Abs. 4, Richtlinie des Rates (1976).
- 6 Statistisches Bundesamt (2000), Ergebnisse des Mikrozensus/ interne Arbeitstabelle – Erwerbstätige und eigene Berechnungen.
- 7 Folgende Daten für die Privatwirtschaft nachrichtlich durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, da in der Publikation der Ergebnisse des Betriebspanels eine Differenzierung zwischen Öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft nicht vorgenommen wurde (BA 2001, 1331).
- 8 Siehe hierzu die Dokumentation von ausgewählten Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen (DGB 1998).
- 9 Vgl. auch die Ergebnisse einer früheren Studie von Brumlop/Hornung 1994. Unlängst hat der Gesetzgeber in die Gestaltung der Arbeitszeitpolitik eingegriffen, indem er einen Rechtsanspruch auf Elternteilzeit sowie auf Teilzeitarbeit über alle Hierarchieebenen verankert hat (Drittes Gesetz zur Änderung des Bundeserziehungsgeldgesetzes 2000, Gesetz über Teilzeitarbeit 2000).
- 10 Empirische Analysen zur Effektivität verhandelten Rechts auf europäischer Ebene im Rahmen des „Neuen Sozialdialogs“ zeigen in diesem Zusammenhang, dass die beteiligten Akteure sich vornehmlich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigen; dies war nach Einschätzung von Keller/ Sörries sowohl bei der EU-Elternurlaubsrichtlinie wie auch bei der Richtlinie über die Teilzeitarbeit der Fall (Keller/ Sörries 1998, 719–720). Zur Entgeltdiskriminierung in Tarifverträgen siehe Winter unter Mitarbeit von Krell 1997.
- 11 Siehe Gemeinsamer Entwurf des Rates und des Europäischen Parlaments 2002, 15. Die Veröffentlichung der Richtlinie im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften lag bis Redaktionsschluss noch nicht vor.
- 12 Siehe hierzu Bednarz-Braun zur Bewertung der britischen Equal Opportunity Commission (Bednarz-Braun 2000, 80–83). Besonders interessant ist in diesem Zusammenhang die Beobachtung, dass frauenpolitische Inhalte in den Hintergrund gerieten und Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter in vielen beschäftigungspolitischen Fragen übereinstimmten (ebd. 80).
- 13 Rust weist darauf hin, dass die entsprechenden EU-Richtlinien bereits Vorbedingungen enthalten, z.B. für Bauaufträge. Hier ist die Angabe erforderlich, dass den Verpflichtungen hinsichtlich der Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen bei der Ausarbeitung des Angebots Rechnung getragen worden ist. Weitere Vorbedingungen seien möglich (Rust 1998, 8).
- 14 Zu den folgenden Regelungen siehe Degen 1996, 8.
- 15 Hierbei sind in dem Lohngleichheitsplan sämtliche weiblich und männlich besetzte Tätigkeitskategorien aufzuführen und jede Phase der Bewertung, einschließlich der Beschreibung der Tätigkeiten und des Bewertungssystems, festzuhalten. Die Resultate der Vergleiche und der Angleichungsprozess sind im Anschluss zu dokumentieren (Winter 2001, 15).

LITERATURVERZEICHNIS

- BA* (Bundesanstalt für Arbeit) (2001). Gendermainstreaming. Chancengleichheit für Frauen und Männer auf dem Arbeitsmarkt, in: Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste, 20/2001, Nürnberg.
- BA* (Bundesanstalt für Arbeit) (2002). Arbeitsmarkt in Zahlen – Aktuelle Daten. Jahreszahlen 2001 und Zeitreihen, Nürnberg.
- BA* (Bundesanstalt für Arbeit) (2002a), Arbeitslose, Arbeitslosenquoten, Bestand an Langzeitarbeitslosen, interne Tabellen, Nürnberg.
- Bednarz-Braun, Iris* (2000). Gleichstellung im Konflikt mit Personalpolitik. Praxis, Theorie beruflicher Geschlechterkonkurrenz im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Deutschland, Opladen.
- Bednarz-Braun, Iris/Kirsten Bruhns* (1997). Personalpolitik und Frauenförderung im öffentlichen Dienst. Gleichberechtigungsgesetze zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Weinheim.
- Berufs- und Einkommensbericht* (2002). Bericht der Bundesregierung zur Berufs- und Einkommenssituation von Frauen und Männern, BT-Drs. 14/ 8952 vom 25.4.2002.
- Brumlop, Eva/Ursula Hornung* (1994). Betriebliche Frauenförderung. Aufbrechen von Arbeitsmarktbarrieren oder Verfestigung traditioneller Rollenmuster, in: Petra Beckmann/Gerhard Engelbrecht (Hg.): Arbeitsmarkt für Frauen 2000. Ein Schritt vor oder ein Schritt zurück?, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 179, Nürnberg.
- Degen, Barbara* (1989). Betriebsverfassungsreform und Frauen, in: Streit 4/89, 144–150.
- Degen, Barbara* (1996). Staatliche Wirtschaftsförderung und Artikel 3 Abs.2 GG, in: Streit, 1/96, 3–8.
- DGB* (Hg.) (1998). Gleichstellung in Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen, Düsseldorf.
- Drittes Gesetz zur Änderung des Bundeserziehungsgeldgesetzes* (2000), in: Bundesgesetzblatt, Jg. 2000, Teil I, Nr. 46 vom 26.10.2000.
- EuGH* (1997). Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 22.4.1997, Rs. C-180/95, Nils Draehmpaehl gegen Urania Immobilienservice OHG.
- EuGH* (2000). Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 28.3.2000, Rs. C – 158/97, Georg Badeck u.a./ Land Hessen, in: BT-Drs. 14/ 5003. Vierter Bericht der Bundesregierung über die Förderung der Frauen im Bundesdienst – Berichtszeitraum 1995 bis 1998 vom 15.12. 2000, 90.
- Expertinnenkommission* (2001). Entwurf eines Gleichstellungsgesetzes für die Privatwirtschaft, in: Deutscher Frauenrat (Hg.): Informationen für die Frau, Heft 5, 8–12.
- Fraser, Nancy* (2001). Von der Umverteilung zur Anerkennung? Dilemmata der Gerechtigkeit in „post-sozialistischer“ Zeit, in: Nancy Fraser: Die halbierte Gerechtigkeit. Schlüsselbegriffe des post-industriellen Sozialstaats, Frankfurt a. Main, 23–66.
- Freivogel, Elisabeth* (2000). Tragweite der materiell-rechtlichen Bestimmungen des schweizerischen Gleichstellungsgesetzes unter besonderer Berücksichtigung der Verbandsklage. Stellungnahme zur Anhörung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend „Betriebliche Gleichstellungspolitik in industriellen Ländern – Vorbilder für Deutschland“, 7.4.2000, Berlin.
- Gemeinsamer Entwurf* (2002). Gemeinsamer Entwurf des Europäischen Parlaments und des Rates nach Billigung durch den Vermittlungsausschuss des Artikels 251 Abs. 4 EG-Vertrag, PE-CONS 3624/ 02 vom 24.5.2002.
- Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge und zur Änderung und Aufhebung arbeitsrechtlicher Bestimmungen (2000), in: Bundesgesetzblatt, Jg. 2000, Teil I Nr. 59 vom 28.12.2000.
- ISG* (Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik) (1997). Sozialversicherungsfreie Beschäftigung, 2. Wiederholungsuntersuchung, Köln.
- ISG* (Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik) (1999). Geringfügig Beschäftigte nach der Regelung des „630-DM-Gesetzes“, Köln u.a.
- Keller, Berndt/ Bernd Sörries* (1998). Der neue soziale Dialog auf europäischer Ebene: Erfahrungen und Perspektiven, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 4, 715–725.
- Koalitionsvertrag* (1998). Aufbruch und Erneuerung, Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/ Die Grünen, Bonn.
- Laskowski, Silke* (2001). Kein Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 11, 504–508.
- Pfarr, Heide* (1995). Das Zweite Gleichberechtigungsgesetz, in: Recht der Arbeit, Heft 4, 204–211.
- Pfarr, Heide* (1999). Eckpunkte zu einem Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft, in: Kritische Justiz, Heft 4, 621–624.
- Pfarr, Heide/Eva Kocher* (1999). Kollektivklagen im Arbeitsrecht. Arbeitnehmerschutz und Gleichberechtigung durch Verfahren, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht, Heft 16, 358–365.
- Ochs, Christiane* (2000). Erwerbstätigkeit, in: Ute Klammer/Christina Klenner u. a.: WSI – FrauenDatenReport, Berlin, 43–111.
- Richtlinie des Rates* (1976). Richtlinie 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 (76/207/EWG), Abl. EG Nr. L39/40 v. 14.2.76.
- Rust, Ursula* (1998). Die Kopplung öffentlicher Auftragsvergabe an betriebliche Frauenfördermaßnahmen: Rechtliche Möglichkeiten. Stellungnahme zur Anhörung des Frauenministeriums Nordrhein-Westfalen zum Thema „Mehr Chancengleichheit im Beruf – Freiwilligkeit versus Auflagen für eine betriebliche Frauenförderpolitik“, 23.10.98, 1–7.
- Schiek, Dagmar* (1995). Die Schnecke Fortschritt kriecht rückwärts: Das Zweite Gleichberechtigungsgesetz, in: Streit, Heft 1, 3–13.

- Schmid, Günther/Heidi Oschmiansky* (2000). Wandel der Erwerbsformen. Berlin und die Bundesrepublik im Vergleich, Discussion Paper FS I 00 – 204, Wissenschaftszentrum für Sozialforschung, Berlin.
- Sporrer, Anna* (1999). Die österreichische Gleichbehandlungskommission, in: Streit, Heft 2, 72–76.
- Statistisches Bundesamt* (2000). Ergebnisse des Mikrozensus/interne Arbeitstabelle: Erwerbstätige, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* (2002). Bevölkerung, Erwerbstätige und Erwerbstätigenquoten im Alter von 15 bis unter 65 Jahre. Früheres Bundesgebiet/Ostdeutschland, Ergebnisse des Mikrozensus: Interne Arbeitstabellen, Wiesbaden.
- Vereinbarung* (2001). Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft (www.bundesregierung.de/dokumente/Artikel/ix_47142.htm).
- Winter, Regine* (2001). Mittelbare Diskriminierung bei gleichwertiger Arbeit, in: Zeitschrift für Tariffrecht, Heft 1, 7–15.
- Winter, Regine* u. Mitarbeit von Gertraude *Krell* (1997). Aufwertung von Frauentätigkeiten. Gutachten i. A. der Gewerkschaft ÖTV, Stuttgart.

AUTORIN

Angelika KOCH, geb. 1965, Dipl.Pol., wissenschaftliche Referentin im Deutschen Bundestag, Lehrbeauftragte an der Universität Bonn. Forschungsschwerpunkte: Arbeits- und Sozialpolitikforschung, insb. Familienpolitik, Alterssicherungspolitik im internationalen Vergleich, Gleichstellungspolitik, EU-Genderpolitik.

Korrespondenz-Adresse: Angelika Koch, Karl-Barth-Str. 63, 53129 Bonn; Deutschland; email: angel.koch@t-online.de