

## **SAMF Jahrestagung 2022**

### **Die geschlechtergerechte Gestaltung des Arbeitsmarktes. Möglichkeiten und Grenzen der Arbeitsmarktpolitik**

Gebeten wurde ich um eine kritische Interpretation der Entwicklung der Politik zur beruflichen Gleichstellung in den vergangenen Jahrzehnten. Selbstverständlich haben Ungleichheiten und Diskriminierungen innerhalb dieses Bereichs sowohl Ursachen wie auch Rückwirkungen aus und in dem Bereich der Sorgearbeit. Mein Blick ist aber der einer Juristin mit dem arbeitsrechtlichen Schwerpunkt Gleichstellung im Erwerbsleben.

#### **Nationale Gleichstellungspolitik für die Erwerbsarbeit – Fehlanzeige**

Die Bundesrepublik hat im Bereich Erwerbsarbeit von sich aus mindestens 50 Jahre lang keinerlei Gleichstellungspolitik entwickelt und umgesetzt. Es gab, zwar mit erheblicher Verspätung, aber immerhin im Ehe- und Familienrecht gleichstellungspolitische Gesetzgebung und es gibt sie bis heute. Die Ablösung des offensichtlich Frauen diskriminierenden Ehe- und Familienrechts in den fünfziger Jahren ist allerdings nur aufgrund eines scharfen Urteils des Bundesverfassungsgerichts durchgesetzt worden. Dieses Urteil gründete auf dem Gleichberechtigungsartikel des Grundgesetzes und entsprach überhaupt nicht der damals herrschenden Meinung in Gesellschaft, Politik und Jurisprudenz; die männliche Vorherrschaft über Frauen und Kinder galt als notwendig und gerecht. Das Eingreifen eines aufgeklärteren Gerichts erklärt aber nicht die Diskrepanz zur bleibenden Wirksamkeit diskriminierender Praxis in der Erwerbsarbeit. Immerhin ist ein frühes Urteil des Bundesarbeitsgerichts zur Lohngleichheit von 1955 und auch dies wurde mit dem Grundgesetz begründet. Jedoch hatten Gerichtsurteile im Bereich Erwerbsarbeit, es waren sehr wenige, nicht eine die Realität verändernde Wirkung.

Eine Gleichstellungspolitik für die Erwerbsarbeit – warum sollte es sie auch geben? Die Lebenswelten von Männern und Frauen wurden ja völlig getrennt gesehen, nicht nur von den politisch Verantwortlichen, sondern durchaus auch von der Bevölkerung in der damaligen Bundesrepublik, also dem Westteil Deutschlands. Bildete es den Lebensinhalt jeder Frau, Gattin und Mutter zu sein, war Erwerbsarbeit nur Übergang oder Hinzuverdienst, während Männer im Normalarbeitsverhältnis gesehen wurden, also lebenslang Vollzeit, bestenfalls unter tariflichem Schutz. Das zeigte sich auch in der völlig unterschiedlichen Erwerbsbeteiligung der Geschlechter. Was sollte da Gleichstellung? Frauen zu Rabenmüttern zu machen, statt ihnen Tipps zu geben, wie sie einen Ehemann ergattern und halten könnten? Diese verhärtete Sicht der unterschiedlichen Lebenswelten der Geschlechter bildete zwar die Realität auch damals keineswegs flächendeckend ab, war aber derart prägend, dass beim Arbeitskräftemangel in den fünfziger und sechziger Jahren nicht einmal ernsthaft erwogen wurde, vor allem mehr Frauen in die Erwerbsarbeit zu bringen. Das hätte ja

vielleicht gesellschaftsverändernde Wirkungen gehabt. Vielmehr wurde die als völlig problemlos eingeschätzte Lösung gewählt, Gastarbeiter ins Land zu holen.

Auch auf die Ermöglichung von Teilzeitarbeit haben sich die Unternehmen nur zögernd eingelassen; für Beamtinnen und Lehrerinnen musste sie gerichtlich erstritten werden. Gleichzeitig wurde diese Art der Beschäftigung vielfältig benachteiligt, gerne auch in Tarifverträgen. Bis in die achtziger Jahre wurde diese Diskriminierung verbissen verteidigt, auch vom Bundesarbeitsgericht.

## **Der Einfluss Europas**

Doch gab es ab Ende der siebziger Jahre einige Gleichstellungsregulierungen für die Erwerbsarbeit. Aber alles, wirklich alles davon wurde durch Europa erzwungen. Der EWG-Vertrag von 1957 hatte schon das Prinzip der Entgeltgleichheit für Männer und Frauen festgeschrieben, selbstverständlich nur aus wirtschaftspolitischen Gründen, um Wettbewerbsvorteile für Meisterdiskriminierer in der Gemeinschaft zu verhindern. 1975 konkretisierte eine Richtlinie dieses Gebot der Entgeltgleichheit, 1976 wurde auch eine Gleichbehandlungsrichtlinie unmittelbar geltendes Recht. Die Bundesrepublik hatte den Richtlinien zugestimmt in der selbstgefälligen Auffassung, sie würde keine Handlungspflicht für Gleichstellungspolitik treffen, hier sei doch alles in bester Ordnung. Diese Ignoranz und/oder Ideologie war so breit abgesichert und renitent, dass die Bundesrepublik von der Kommission vor dem europäischen Gerichtshof verklagt und so zu einer gleichstellungspolitischen Gesetzgebung verurteilt werden musste – allerdings mit sehr eingeschränktem Erfolg. Denn bis heute hat die Bundesrepublik die gleichstellungspolitischen Anforderungen des europäischen Rechts niemals konsequent umgesetzt, in keinem einzigen der entsprechenden gleichstellungspolitischen Gesetze; unverdrossen zuletzt im Entgelttransparenzgesetz von 2016.

## **Nationale Gleichstellungspolitiken – zögerlich und ineffektiv**

Allerdings ist auch seit jenen siebziger Jahren der Widerstand gegen die Rollenzuschreibungen gewachsen, hat sich die Selbstdefinition vieler Frauen geändert, wie auch an der gestiegenen Erwerbsbeteiligung zu sehen ist - beides allerdings nicht gründlich genug, wie ihre Akzeptanz des Verbleibens in Teilzeitarbeit mit dessen desaströsen Folgen belegt. Auch spricht sich mehr und mehr herum, dass die Bedingungen der Erwerbsarbeit erheblich einwirken auf die beruflichen Entscheidungen von Frauen und die Arrangements von Sorgearbeit innerhalb von Paarbeziehungen. Gleichstellungspolitik für die Erwerbsarbeit wurde daher vermehrt nachgefragt. Erhöht wurde dies allerdings zunächst nur für den öffentlichen Dienst, in dem mehr oder weniger effektive, aber immer erbittert bekämpfte Frauenförderpläne und (zuerst auf Landesebene) gar Gleichstellungsgesetze beschlossen wurden. Deren Erfolg ist überschaubar, da kaum je ein notwendiger topdown-Prozess den interessengeleiteten Behördensand im Getriebe bekämpfte.

Doch, es gab einige Verbesserungen, etwa im Bereich Arbeitszeitrecht und Mutter/Elternschutz, zunächst mit erheblichen Diskriminierungsanteilen. Gar eine Quotenregelung in der Betriebsverfassung – schöner Erfolg! Allerdings entscheidend gemindert dadurch, dass sie für Gesamtbetriebsräte und Konzernbetriebsräte nicht gilt, mit den erwartbaren Auswirkungen dort ungebrochener männlicher Dominanz. Umgesetzt wurde 2016 die Quotenregelung für Aufsichtsräte, was wiederum

angesichts deren „Machtfülle“ und der verhältnismäßig geringen Anzahl der betroffenen Unternehmen nicht sehr verwundert, aber doch lehrreich ist für die Effizienz von Regelungen ohne Ausweichmöglichkeiten.

Das endlich doch verabschiedete Verbot der Benachteiligung von Teilzeitbeschäftigten in den achtziger Jahren wurde schließlich gegen hinhaltenden Widerstand durch mehrere Urteile des europäischen Gerichtshofs erzwungen, keineswegs von Gewerkschaften oder in der Politik auch nur von ihnen nahestehenden Parteien gefordert. Mehrfache Nachbesserungen wegen unzureichender Umsetzung des Europarechts brauchten die Gleichbehandlungsgebote im Bürgerlichen Recht; sie fehlen noch im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz und Entgelttransparenzgesetz.

Alle diese Bestimmungen mögen hie und da in Einzelfällen hilfreich gewesen sein, insgesamt sind sie ineffektiv, haben Geschlechtergerechtigkeit in der Erwerbsarbeit kaum vorangebracht. Und das wundert auch nicht, beruhen sie doch auf einen individualisierenden Ansatz. Sie statten nämlich einzelne diskriminierte Individuen mit Ansprüchen und Rechten aus gegenüber dem Unternehmen und der Person, die für die Diskriminierung verantwortlich ist. Die Diskriminierte selbst muss in den Konflikt gehen, um diese ihre Ansprüche und Rechte durchzusetzen, ganz und gar auf eigenes Risiko. In der Erwerbsarbeit sind die Vertragsverhältnisse geprägt von strukturellem Ungleichgewicht der Arbeitsvertragsparteien. Die Durchsetzung der grundgesetzlich garantierten Gleichberechtigung wird also der sozial schwächsten Vertragspartei überbürdet. Das macht wohl keine, die das Arbeitsverhältnis nicht bereits aufgegeben hat. Wenn sie mal das finanzielle und Arbeitsplatzrisiko auf sich nimmt und obsiegt, gilt das Urteil nicht für die Beschäftigten in derselben Lage, ändert also nichts grundsätzlich.

Wollte man eine effektive Gleichbehandlungsgesetzgebung machen, müsste man einen kollektiven Ansatz verfolgen, einen, der auf die Verpflichtung zu einer geschlechtergerechten Unternehmenskultur setzt und die Durchsetzung von den Schultern der Diskriminierten auf sozialstarke inner- und außerbetriebliche Akteur\*innen verlagert. Arbeitgeber müssten gesetzlich zu einer Gleichstellungspolitik in den Unternehmen verpflichtet und diese Verpflichtung durchgesetzt werden. Dazu gibt es bereits einige Ansätze in vorgelegten Richtlinien der europäischen Kommission (und beim Deutschen Juristinnenbund) – die vorherige Bundesregierung widersprach, man wird sehen wie sich die jetzige verhält.

National sind zurzeit Ansätze für eine effektive Gleichbehandlungsgesetzgebung nicht zu sehen, auch nicht im Koalitionsvertrag der Ampel, der die Verbandsklage sogar ausdrücklich ausschließt.

### **Gründe für mangelnde Gleichstellungspolitik**

Nicht allen in der Politik ist die Ineffektivität der Gleichstellungsgesetzgebung unbekannt. Hier half Lobbyismus. Bei jedem Gesetzgebungsvorgang - Gleichstellungsregelungen im bürgerlichen Recht, Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, Entgelttransparenzgesetz - wurde seitens der Wirtschaft das Bürokratiemonster beschworen und mit großem Tamtam vor der jeweils drohenden Klageflut gewarnt. Immer ist diese ausgeblieben, schade, aber vorhersehbar.

Der Widerstand gegen eine berufliche Gleichstellungspolitik ist umso wirksamer, wenn er durch eine unheilige Allianz getragen wird. Der eine Teil dieser Allianz, ich sage es mit solidarischem Bedauern, sind die Gewerkschaften, die doch eigentlich für „gute Arbeit“ stehen und mannhaft die Interessen der Beschäftigten vertreten. Ja, eben mannhaft. Wirtschaft in Form des BdA hat sich immer gegen Gleichstellungspolitik gewehrt aus erklärbaren, allerdings nicht wirklich ökonomischen Gründen. Treten sie als Lobby gemeinsam mit Gewerkschaften auf, hat sich bisher noch keine Regierung, aus welchen Farben auch immer sie zusammengesetzt war, in Sachen Gleichstellung ihren Bedenken und Wünschen widersetzt. Natürlich nicht schwarz, schwarz gelb oder GroKo, aber eben auch nicht Rot-Grün.

Bei einer Innenansicht von Gewerkschaften (ich rede jetzt nicht von Verdi, da gibt es anders gelagerte Dilemmata) zeigt sich die grundsätzliche Haltung zu beruflicher Gleichstellungspolitik immer wieder sehr schön bei Stellungnahmen zu entsprechenden Gesetzesvorhaben. Letztens beim Entgelttransparenzgesetz, für das das Ministerium zunächst einen durchaus effektiven Entwurf vorgelegt hatte. Das läuft so: Die jeweiligen Frauenabteilungen der Gewerkschaften schlagen Zustimmung vor. Das wird dann einkassiert von den machtvollen Abteilungen Tarifpolitik und Betriebsverfassung, und so findet man schnell einen Konsens mit der BDA, um das Gesetzesvorhaben gänzlich zu verhindern oder bis zur Ineffektivität zu verwässern. Auch hier übrigens gerne in schöner Ignoranz von Europarecht

Bei der Wirtschaft liegen die Gründe für die Ablehnung auf der Hand: staatliche Eingriffe mögen sie nur in Form von Subventionen. Aber die Gewerkschaften und ihre betrieblichen Interessenvertretungen? Verteidigung ihres grundrechtlich geschützten Handlungsspielraums gegen welche staatlichen Bevormundungen auch immer? Wie lange Zeit gegenüber dem gesetzlichen Mindestlohn, gerade dieses Jahr wieder, wo dessen dringend erforderliche Erhöhung auch von Gewerkschaften kritisch begleitet wurde. Festes Augenverschließen vor ihrer bedauerlicherweise sinkenden Bedeutung bei der Formulierung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen für die Mehrzahl der Erwerbstätigen? Verteidigung erfolgreich erkämpfter oder jedenfalls abgeschlossener Tarifverträge, obwohl diese mit einigen wenigen Ausnahmen voller geschlechtsbezogener Ungleichbehandlungen stecken? Die Benachteiligungen betreffen jedoch nicht jene Beschäftigten, die in ihrer Mitgliederbasis in der Regel die größte Gruppe bilden und Diskriminierungen nicht erkennen oder deren Fortbestand nicht als Problem sehen. Das zieht sich durch bis in die Betriebsräte, für die ein mangelndes Interesse an Gleichstellungspolitik belegt ist.

Ja, so ist es, aber da gibt es auch ein Dilemma, in dem die Gewerkschaften sich sehen. Spielen wir doch einmal durch, was geschieht, wenn Gewerkschaften einen diskriminierenden Tarifvertrag durch einen diskriminierungsfreien ablösen wollen. Wenn sich der Tarifpartner auf der Wirtschaftsseite überhaupt auf Gespräche darüber einlässt, ist dessen erste Forderung: Kostenneutralität – mit der Folge Umverteilung von Einkommensbestandteilen von den bevorzugten männlichen Beschäftigtengruppen zu denen der Frauen. Da schreit die Mitgliederbasis auf und stoppt, es gibt traurig machende Beispiele. Kollektives Betteln wird das Beharren auf Kostenneutralität sicher nicht beseitigen. Wie aber den notwendigen Druck aufbauen? Gleichstellung der Geschlechter als Streikziel? Je nun. Die IG Metall hat, um einen auch frauenpolitisch bedeutsamen Tarifvertrag zur Arbeitszeit mit Hilfe von

Streikdruck abzuschließen, umfangreiche Vorbereitungen bei den Beschäftigten und auch eine Verbreiterung der Ziele gebraucht. So mussten Männer nichts hergeben; das könnte anders aussehen, befürchten die männlichen Mitglieder, wenn es um Gleichstellung im Entgelt geht.

Gewerkschaften könnten sich durchaus bei gleichstellungspolitischen Forderungen an den Gesetzgeber öfter mal zugänglicher und entschlossener zeigen, ihr grundsätzliches Dilemma aber bliebe nach der geltenden Rechtsordnung bestehen.

Ich weiß nicht, warum Gewerkschaften nicht Schlüsse aus ihrer eigenen Geschichte ziehen. Am erfolgreichsten waren sie in der Bundesrepublik im Wechselspiel und in der gegenseitigen Bezugnahme von Staat und Gewerkschaften. Nicht nur Schutz von Beschäftigten mit dessen positiven, durchaus auch ökonomischen Auswirkungen, sondern auch innovative Verbesserungen in Arbeitsbedingungen und Arbeitsabläufen sind oft Gewerkschaften und ihren Mitgliedern geschuldet; Absicherung und voranschreitende Ermöglichung dieser gewerkschaftlichen Erfolge geschah oft durch staatliche Regulierung. Angesichts der Bedrohungen der Tarifautonomie muss der Gesetzgeber heute dringend Bedingungen schaffen und garantieren, die Gewerkschaften und den betrieblichen Interessenvertretungen dieses segensreiche Wirken weiter ermöglichen.

Und genau das gilt auch für Gleichstellungspolitik. Arbeitgeber, Gewerkschaften und betriebliche Interessenvertretungen könnten gemeinsam auf der Ebene der Unternehmen und Betriebe konkret und detailliert am besten und effektivsten eine Gleichstellungspolitik für eben diese Unternehmen formulieren. Das geht aber nicht auf der Basis von Freiwilligkeit und nach dem heutigen Muster von Geben und Nehmen. Unternehmen dürfen ihre diskriminierende Praxis nicht fortsetzen. Sie dürfen nicht Preise dafür verlangen, dass sie endlich geltendes Recht umsetzen, indem Gleichberechtigung der Geschlechter auch in der Erwerbsarbeit Realität wird. Im Gegenteil: gibt es effektive Verpflichtungen der Unternehmen aufgrund einer staatlichen Gleichstellungsgesetzgebung, wird ihnen für deren Umsetzung daran liegen, die in den Gewerkschaften und den betrieblichen Interessenvertretungen versammelten Kenntnisse, Fähigkeiten und auch Interessenbündelungen wie Akzeptanz abzurufen und zu nutzen. Eine heilige Allianz ist möglich – Basis dafür ist eine kollektivrechtlich ausgerichtete Gesetzgebung für die Erwerbsarbeit mit dem Ziel einer geschlechtergerechten Unternehmenskultur. Für sie gilt es zu streiten.