

Kirsten Scheiwe

Geht die Gleichstellungspolitik im „Regelungsgestrüpp“ des Arbeits- und Sozialrechts unter?¹

Die Komplexität der Regelungen durch Rechtsnormen und Rechtsprechung nimmt im Sozial- und Arbeitsrecht zu; von Deregulierung kann kaum die Rede sein, sondern von Re-Regulierung, von An- und Umbaumaßnahmen, um die Rechtsnormen veränderten wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen mehr oder weniger gelungen anzupassen. Was geschieht in diesem Prozess mit Regelungen zum Abbau der Benachteiligung von Frauen?

Das Problem: das „Absinken“ der Gleichstellungsziele bei zunehmender Komplexität

Wenn die Komplexität zunimmt und die Gesetzgeberin mit Gesetzen mehrere normative Ziele gleichzeitig verfolgt (wie dies in der Regel der Fall ist), so besteht die Gefahr, dass das Ziel des Abbaus der Benachteiligung von Frauen allein deshalb an Bedeutung verliert, weil es nur „eines unter anderen“ ist und dann quasi nebenbei und gar nicht unbedingt beabsichtigt „absinkt“. Das kann daran liegen, dass bei Zielkonflikten andere Ziele vorrangig sind. Die Vernachlässigung von Gleichstellungszielen kann auch auf Dysfunktionalitäten und nicht intendierte Effekte zurückzuführen sein, die sich verstärken aufgrund zunehmender Interdependenzen zwischen verschiedenen Teilbereichen und wegen der Schwierigkeit, die tatsächlichen Auswirkungen von Gesetzen vor auszusehen. Möglicherweise schlagen die Akteure Umgehungsstrategien ein und setzen die Regelungen nicht so um, wie vom Gesetzgeber gewollt.

Hinzu kommt, dass auch bei Betonung der Bedeutung von Gleichstellungspolitik an prominenter Stelle durch den Gesetzgeber dieses Ziel dann nicht voll zum Tragen kommen kann, wenn Benachteiligungen von Frauen in Grundkonstruktionen der arbeits- und sozialrechtlichen Sicherungsstrukturen angelegt sind und diese „Basismodelle“ nicht reformiert, sondern beibehalten und lediglich „kleine“ Reformen aufgesetzt werden, die zwar in Teilregelungen Verbesserungen enthalten, jedoch keine durchschlagende Wirkung entfalten können, sondern möglicherweise durch gegenläufige Tendenzen sogar wieder aufgehoben werden. So kann beispielsweise die Aufwertung von Kindererziehungszeiten im Rentenrecht gegen die strukturelle Benachteiligung durch das Modell des „Standardrentners“ (45 Jahre Vollzeitarbeit bei durchschnittlichem Verdienst)

nichts Grundlegendes ausrichten. Es wäre also zugleich eine Neuorientierung in Grundfragen erforderlich, damit Teilschritte positive Wirkungen entfalten können und nicht durch andere Tendenzen konterkariert werden.

Wenn die Regelungen immer komplexer werden, steigen zusätzlich auch die Informationskosten für diejenigen, die durch die Regeln eigentlich begünstigt werden sollen, dies aber möglicherweise gar nicht wissen. Wenn Machtungleichgewichte und Informationsasymmetrien bestehen, gehen die höheren Informationskosten in der Regel zu Lasten der Schwächeren. So überblickt selbst eine Juristin nicht ohne weiteres alle geschlechtsspezifischen Aspekte oder Frauenfördermöglichkeiten des Arbeitsförderungsrechts, wenn sie nicht auf diesem Gebiet spezialisiert ist.

Kann die Bedeutung von Gleichstellungsregelungen unter diesen Bedingungen überhaupt gehalten und aufgewertet werden? Dies soll durch die Untersuchung einiger Entwicklungen im Sozial- und Arbeitsrecht weiter geklärt werden.

Beispiel Nr. 1: Die Neuregelung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse

Das bekannteste Beispiel für die Abwertung von Gleichstellungspolitik in der jüngsten Zeit ist wohl die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigten zum 1.4.1999. Es gab mehrere normative Ziele: keine Lohnkostenerhöhungen wegen der internationalen Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft, Ausweitung der Beitragseinnahmen der Sozialversicherungsträger, Renten- und Krankenversicherung, möglichst ohne Ausgabensteigerungen, Abbau von Schwarzarbeit und Konkurrenzvorteilen für Firmen mit überwiegend geringfügig Beschäftigten und – last aber eben doch least – Verbesserung der sozialen Absicherung geringfügig Beschäftigter, unter ihnen zahlreicher Frauen. Der Ausgang und die Gewichtung der Ziele ist bekannt: „keine Erhöhung der Lohnkosten“ hat gewonnen; die Einnahmen der Sozialversicherungskassen (Rentenversicherung und Krankenversicherung) sind ebenfalls gestiegen, während den Beitragszahlungen in der Krankenversicherung keine neuen Leistungen gegenüberstehen und nicht vorher in der gesetzlichen Krankenkasse Versicherte ausgeschlossen bleiben. Auch den pauschalen Rentenversi-

¹ Überarbeitete Fassung eines Vortrags auf dem 33. Kongress des Deutschen Juristinnenbundes (djbb) vom 16.-18.9.1999 in Mag-

deburg.

cherungsbeiträgen stehen nur eingeschränkte Leistungen gegenüber (kein Anspruch auf Reha-Leistungen, auf Erwerbsminderungsrenten, auf Rente nach Mindesteinkommen, eingeschränkte Anrechnung als Versicherungszeiten), wenn nicht die Option der freiwilligen Höherversicherung gewählt wird – ein „Zwei-Klassen-System“ von sozialem Schutz. Auch die Steuerrechtssystematik hat gelitten, nachdem § 3 Nr. 39 EStG das Einkommen geringfügig Beschäftigter unter bestimmten Voraussetzungen steuerfrei stellt; auch bei Zusammenveranlagung von Ehepartnern wird das Einkommen unterhalb der Geringfügigkeitsgrenze nicht als Einkommen angerechnet – nicht sehr systematisch, aber ganz pragmatisch, damit es für Arbeitgeber nicht zu teuer wird und für die betroffenen Beschäftigten etwas mehr übrig bleibt. Die problematischen Ungleichbehandlungen verschiedener Gruppen sind verfassungsrechtlich bedenklich.² Gleichstellungspolitik und der Aufbau einer eigenständigen sozialen Absicherung von Frauen waren zwar Teil der Verhandlungsmasse und der Rhetorik der sozialen Absicherung in dem Reformprozess; sie sind jedoch deutlich anderen Zielen untergeordnet, ja geopfert worden. Es schließt sich die Frage an, ob dies die Entwicklungstendenz ist, mit der wir auch bei weiteren Anpassungsreformen der sozialen Sicherung zu rechnen haben. Die nächste anstehende große Reform ist die Reform der Hinterbliebenenrenten.

Beispiel Nr. 2: Frauenförderung im Arbeitsförderungsrecht – ein Schritt vorwärts, ein oder zwei Schritte zurück?

Was geschah bei der Reform des Arbeitsförderungsrechts und der Verabschiedung des SGB III? Seit 1993 sollen Frauen entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen gefördert werden. § 8 des am 1.1.1998 in Kraft getretenen SGB III hat das Ziel der Frauenförderung an zentraler Stelle als „Soll-Bestimmung“ festgeschrieben, auch wenn keine „harten“ Quoten vorgesehen sind. Dabei sollen auch die Lebensverhältnisse von Frauen (Männern) berücksichtigt werden, die Kinder betreuen und erziehen oder Pflegetätigkeiten übernommen haben (§ 8 Abs.3 SGB III). Ergänzend ist seit 1998 die Einrichtung von hauptamtlichen Frauenbeauftragten auf allen drei Ebenen der Arbeitsverwaltung vorgesehen (§ 397 SGB III)³, und aufgrund der Berichtspflicht sind jährliche Eingliederungsbilanzen vorzulegen (§ 6 SGB III). Frauenförderung wurde als hochrangiges Ziel verankert und durch die Einrichtung von Frauenbeauftragten sowie die Berichtspflicht institu-

tionell abgesichert. Wie ordnen sich diese positiven Teilschritte in den Gesamtreformprozess des SGB III ein? Vor die Erörterung weiterer Reformen aus diesem schwer überschaubaren Bereich sei eine Gesamteinschätzung gestellt: aus dem Gesetz wird der Wille deutlich, auch strukturell benachteiligende Faktoren abzubauen (etwa die Segregation der Arbeitsmärkte) und den Besonderheiten typisch weiblicher Erwerbsverläufe im Rahmen von Maßnahmen Rechnung zu tragen und hier kompensatorisch einzugreifen. Aber trotz einer Reihe positiver einzelner Maßnahmen scheint das Ziel nur sehr schwer oder kaum erreichbar zu sein, weil dem gewisse Grundorientierungen im Wege stehen (wie etwa die strikte Ausrichtung am Leistungsprinzip). Dies führte auch zu Veränderungen, die die Rechtssituation arbeitsloser Frauen verschlechtern haben.⁴

Konkreter: unter die positiven Regelungen fallen neben der Vorgabe des Ziels der Frauenförderung entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen etwa die veränderten Bestimmungen für die Berechnung der Rahmenfrist für die Anwartschaftszeit für Arbeitslosengeld (§§ 123, 124 SGB III), nach der Zeiten der Pflege durch eine Arbeitslose ohne Befristung und Zeiten der Kinderbetreuung bis zum vollendeten dritten Lebensjahr des Kindes, maximal für einen Zeitraum von fünf Jahren (§ 18 Abs.2 S.1 SGB III), nicht mehr in die Rahmenfrist von drei Jahren eingerechnet werden, innerhalb derer zwölf Monate einer versicherungspflichtigen Tätigkeit vorgelegen haben müssen, um anspruchsberechtigt auf Arbeitslosengeld zu sein. Auch im Rahmen der Definition der Langzeitarbeitslosigkeit (§ 18 Abs.1 SGB III) bleiben Unterbrechungszeiten wegen Kinderbetreuung oder Pflege ohne negative Auswirkungen. Langzeitarbeitslosigkeit ist Voraussetzung für verschiedene Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktförderung. Diese Nichtanrechnung ist positiv, weil dadurch vermieden wird, dass Pflege- und Kindererziehungszeiten zum Anwartschaftsverlust führen können, weil die Rahmenfrist überschritten wurde. Positiv war auch die Einführung von Trainingsmaßnahmen für Berufsrückkehrerinnen (§§ 48ff. SGB III), aber nur eingeschränkt, denn eine Zugangssperre für Rückkehrwillige besteht darin, dass Trainingsmaßnahmen nur den BezieherInnen von Arbeitslosengeld oder -hilfe offen stehen. Positiv ist die Übernahme von Kinderbetreuungskosten bis zu 120 DM pro Monat – aber der Betrag ist zu niedrig, und außer durch diese Geldleistung werden die komplexeren Probleme rückkehrwilliger Mütter (insbesondere von Alleinerziehenden) nicht berücksichtigt. Mit einer kleinen

2 Statt aller anderen Boecken, NZA 1999, 393ff.

3 Vgl. den Runderlass Nr. 44/97 der BfA zu den Aufgaben und Zuständigkeiten der Frauenbeauftragten in *Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit* (ANBA) 45. Jg. Nr. 10, S.1405-1419.

4 Vgl. dazu Lorenz, Beauftragte für Frauenbelange am Landesarbeitsamt Hessen, in STREIT Nr.1/1998, S.21ff. sowie die Kommentierung des § 8 SGB III von Fuchsloch in Gagel, *SGB III – Arbeitsförderung*, Kommentar, 4. Aufl. München 1999.

Geldleistung ist es nicht getan; vielmehr müssten Wiedereingliederungsmaßnahmen an der Lebenssituation insgesamt anknüpfen und sinnvollerweise durch koordinierte Maßnahmen von Arbeitsamt und Jugendamt unterstützt werden.

Nun zu gravierenden Verschlechterungen: zeitgleich mit den erwähnten Neuregelungen für die Berechnung der Rahmenfristen wurde eine frühere Ausgleichsregelung gestrichen. In § 107 AFG war vorgesehen, dass Zeiten des Bezugs von Mutterschaftsgeld und von Erziehungsgeld dann einer beitragspflichtigen Beschäftigung gleichgestellt wurden, wenn dadurch die beitragspflichtige Beschäftigung oder der Bezug einer Lohnersatzleistung (Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe) unterbrochen wurde. Für diese Personengruppe konnte der Mutterschafts- oder Elternurlaub also Anwartschaften auf Leistungsbezug von Lohnersatzleistungen begründen. Diese Regelung entfiel ab 1.1.1998; Kindererziehungszeiten stehen einer beitragsbegründenden Beschäftigung nicht mehr gleich. Dies hat auch Auswirkungen auf die Dauer des Leistungsbezugs.

§ 2 Abs. 4 BErzGG, der eine gesetzliche Fiktion der „Verfügbarkeit“ für eine mehr als kurzzeitige Beschäftigung von arbeitslosenhilfeberechtigten ErziehungsgeldbezieherInnen während des Erziehungsurlaubs enthielt, wurde zum 1.1.1998 aufgehoben. Wer sich also während des Erziehungsurlaubs nicht arbeitssuchend meldet und für eine mehr als 15stündige Erwerbstätigkeit nicht zur Verfügung steht, hat keinen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe mehr. Weil Kinderbetreuungszeiten bis zum vollendeten dritten Lebensjahr keine Anwartschaften auf Lohnersatzleistungen nach dem SGB III begründen und die Fiktion der Verfügbarkeit nach § 2 Abs. 4 BErzGG für die Arbeitslosenhilfe entfallen ist, kann ein vor Beginn des Erziehungsurlaubs grundsätzlich bestehender Anspruch auf Arbeitslosenhilfe ganz erlöschen, wenn sich die Mutter nicht innerhalb von drei Jahren wieder arbeitssuchend meldet – dies ist die Konsequenz der Regelung des § 196 Abs. 1 S. 1 Nr. 2, S. 2 Nr. 3 SGB III, die den meisten nicht bekannt ist – eine subtile Verschlechterung.

Die Änderung erfolgte unter Berufung auf das in letzter Zeit so oft zitierte Versicherungsprinzip: nur Zeiten, für die Beiträge aufgrund einer versicherungspflichtigen Beschäftigung gezahlt werden, begründen danach Anwartschaften auf Lohnersatzleistungen. Beiträge zur Arbeitslosenversicherung werden jedoch während des Erziehungsurlaubs vom Staat nicht gezahlt (im Gegensatz zur Rentenversicherung). Zum Vergleich: während des Wehr- und Ersatzdienstes werden dagegen Beiträge für Wehr- oder Zivildienstleistende gezahlt; und das 1. SGB

III-Änderungsgesetz hat auch noch dafür gesorgt, dass bereits der zehnmonatige Wehrdienst für den Erwerb einer Anwartschaftszeit als ausreichend angesehen wird (sonst sind 12 Monate Beitragszeiten erforderlich). Diese Ungleichbehandlung ist sachlich nicht gerechtfertigt und diskriminierend. Die Benachteiligung von Müttern durch den Wegfall von § 107 Abs. 5b AFG ist für den Zeitraum des gesetzlich vorgeschriebenen Mutterschutzes aufgrund von Artikel 6 Abs. 4 GG verfassungsrechtlich problematisch, und der Wegfall der Fiktion der Verfügbarkeit während des Erziehungsurlaubes durch Streichung von § 2 Abs. 4 BErzGG steht im Widerspruch zu den Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht im sog. „Mütterurteil“ vom 7.7.1992⁵ an die Aufwertung von Erziehungstätigkeit aufgestellt hat. Erziehungszeiten sollten daher in der Arbeitslosenversicherung als anwartschaftsbegründende Beitragszeiten in demselben Umfang anerkannt werden, wie in der Rentenversicherung. Wenn an dem strikten Versicherungsprinzip festgehalten wird, so müsste der Bund für diesen Zeitraum Beiträge zur Arbeitslosenversicherung leisten.

Das Fazit: eine Verbesserung (Erweiterung der Rahmenfrist) erfolgte gleichzeitig mit einer Ver-

5 BVerfGE 87,1.

schlechterung für eine Teilgruppe (keine anwartschaftsbegründende Anrechnung mehr; Wegfall der Fiktion der Verfügbarkeit während des Erziehungsurlaubs) unter Berufung auf das Versicherungsprinzip; und dies erfolgte vor dem Hintergrund einer strukturellen Ungleichbehandlung von Erziehungs- und Pflegezeiten einerseits und Wehr- und Ersatzdienst andererseits. Ob die erweiterte Rahmenfrist des § 124 SGB III die Verschlechterungen kompensieren kann, erscheint fraglich; die begünstigten Personengruppen sind auch nicht identisch. Es verdeutlicht das Problem: bleiben strukturelle Benachteiligungen bestehen, so können partielle Verbesserungen möglicherweise keine durchgreifende Wirkung entfalten oder durch andere, gegenläufige Maßnahmen konterkariert werden.

Ein ähnlicher Eindruck entsteht bei einem Blick auf die Gesamtbilanz der Maßnahmen der Arbeitsförderung im Rahmen des SGB III unter geschlechtsspezifischen Aspekten.⁶ In einigen Bereichen wurde das Ziel, Frauen entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen zu fördern, erreicht (in der beruflichen Weiterbildung liegt er in alten und neuen Bundesländern und bei ABM in den neuen Bundesländern sogar etwas höher), aber bei den Arbeitsvermittlungen ist er viel zu niedrig. Der Frauenanteil bei den Arbeitsvermittlungen von Arbeitslosen betrug 1998 in den alten Ländern 34,8%, ihr Arbeitslosenanteil dagegen 43,5%. In den neuen Ländern, in denen 54% der Arbeitslosen Frauen sind, war der Frauenanteil an den Vermittlungen 1997 sogar auf 40,1% abgesunken. Auch bei den Lohnkostenzuschüssen, also bei Eingliederungsmaßnahmen in den ersten Arbeitsmarkt (Eingliederungszuschuss nach § 217ff., Einstellungszuschuss bei Neugründungen, §§ 225ff., Eingliederungsvertrag, §§ 229f. SGB III) lag der Frauenanteil erheblich unter ihrem Anteil an den Arbeitslosen.⁷

Beispiel Nr.3: Erst ausgliedern, und dann wieder eingliedern?

Maßnahmen der Wiedereingliederung von Frauen in den Arbeitsmarkt sind in den letzten Jahren sozialpolitisch aufgewertet worden. Zur Bewältigung der Probleme aufgrund längerer Unterbrechungszeiten von Müttern soll auch die am 1.1.1998 in Kraft getretene Definition von „Berufsrückkehrern“ in § 20 SGB III beitragen, die im Rahmen der aktiven

Arbeitsmarktförderung besonders förderungswürdig sind. Darunter fallen auch Frauen (Männer), die ihre Erwerbstätigkeit wegen Kinderbetreuung oder Pflege unterbrochen haben. Die positiv zu bewertenden Hilfen für Berufsrückkehrerinnen, die als eine der Problemgruppen figurieren, konnten nicht verhindern, dass Frauen nach dem Erziehungsurlaub in den neuen Bundesländern einem besonderen Arbeitslosigkeitsrisiko ausgesetzt waren. Dort waren nach einer vom IAB durchgeführten Untersuchung 1995 über ein Viertel der befragten Berufsrückkehrerinnen (28%) arbeitssuchend oder arbeitslos. Hinter der Prominenz des Konzeptes der Wiedereingliederung verbirgt sich der weitgehende Konsens über die vorausgehende Ausgliederung von Müttern durch Unterbrechungen. Sinnvoller als Wiedereingliederung im Anschluss an den Ausschluss wären Maßnahmen, welche die Parallelität von Kindern und Erwerbstätigkeit fördern. Wir sind jedoch hier erneut mit dieser „Schaukelpolitik“ von Regelungen konfrontiert, bei der strukturelle Benachteiligungen und einzelne kompensatorische Maßnahmen gegeneinander arbeiten.

Bisher fehlte auch ein Rechtsanspruch auf Elternzeit (es galt nur die „weiche“ Regelung des §15 Abs. 4 BerzGG, die nicht oft genutzt wurde), noch verstärkt durch unzureichende Kinderbetreuungseinrichtungen und Hortplätze. Dieses strukturelle Defizit mit mittel- und langfristigen Folgen ist durch Arbeitsförderungsmaßnahmen kaum kompensierbar. Durch die Änderung des Bundeserziehungsgeldgesetzes, die zum 1. Januar 2001 in Kraft tritt und für Geburten ab 2001 gilt, wird es zumindest einen Rechtsanspruch für Eltern auf Teilzeitarbeit bis zu 30 Stunden pro Woche geben, wenn auch nur mit gewissen Einschränkungen (der Rechtsanspruch gilt nicht für Kleinbetriebe mit bis zu 15 Beschäftigten, und es dürfen keine dringenden betrieblichen Gründe entgegenstehen).

Traditionelle benachteiligende Strukturmerkmale, die im Zusammenwirken von Arbeits-, Sozial- und Steuerrecht etabliert werden, sind nach wie vor das sogenannte „Normalarbeitsverhältnis“, das lebenslange kontinuierliche Vollzeitarbeit auf dem Niveau des Durchschnittsverdienstes voraussetzt, wie es beispielsweise im Idealtypus des „Standardrentners“ immer noch weiterlebt und in der fehlenden Reformwilligkeit bei der Aufwertung von Teilzeitarbeit sicht-

6 Vgl. den Bericht der BfA „Handlungsfelder der Bundesanstalt für Arbeit vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen und Tendenzen der Erwerbsbeteiligung von Frauen sowie des neuen Rahmens für die aktive Arbeitsförderung von Frauen durch das SGB III, in: Amtliche Nachrichten der BfA (ANBA) Nr.9/1998, S.993-1019.

7 Der Frauenanteil an den Arbeitslosen betrug 1998 in den alten Bundesländern 43,5%, in den neuen Bundesländern 54%. Bei Einstellungszuschüssen bei Neugründungen lag der Frauenanteil

bei nur 37,4% (alte BL) bzw. 22,1% (neue BL), bei Eingliederungsverträgen bei 26,1% (alte BL), in den neuen BL mit 65,2% jedoch über dem Frauenanteil an den Arbeitslosen (es handelt sich aber um geringe absolute Zahlen: nur 58 Frauen wurden hier durch Eingliederungsvertrag gefördert; also ein marginales Förderinstrument); bei Eingliederungszuschüssen betrug der Frauenanteil 33,4% (alte BL) bzw. 50,5% (neue BL). Alle Angaben nach: Bundesanstalt für Arbeit, Geschäftsbericht 1998, S.16.

bar wird.⁸ Weiterhin sind dies steuerrechtliche und leistungsrechtliche Anknüpfungen an der Förderung der „Einverdienerehe“, die eine partnerschaftliche Arbeitsteilung benachteiligen (besonders für geringverdienende und weniger qualifizierte Frauen) und die falsche Anreize, nämlich Anreize zur „Ausgliederung“ von Frauen aus dem Arbeitsmarkt (zumindest in bestimmten Lebensphasen) setzen, mit mittel- und langfristigen Konsequenzen, die nicht ohne weiteres reversibel sind. Erforderlich wären stattdessen bessere arbeits- und sozialrechtliche Absicherungen von Übergängen und von „langer“ Teilzeitarbeit, Vereinbarkeitsregeln, reversible Möglichkeiten von Arbeitszeitreduzierungen und von Rückkehr in Vollzeitarbeit, die keine „Einbahnstraßen“ und „Sackgasen“ darstellen.

Ein Fazit: Kein Grund zum Optimismus

Die Beispiele verdeutlichen die Gefahr des schleichenden Absinkens der Gleichstellungspolitik im „Regelungsgestrüpp“ des Arbeits- und Sozialrechts aufgrund der zunehmenden Komplexität bei gleichzeitiger Beibehaltung einiger überkommener Grundmodelle der sozialen Sicherung, die Frauen benachteiligen. Dadurch können andere positive Teilschritte und Maßnahmen konterkariert werden, die nicht voll durchschlagen können. Wie kann der Gefahr eines Bedeutungsverlustes von Gleichstellungspolitik unter diesen Bedingungen begegnet werden? Dazu müssten einige der strukturell Frauen benachteiligenden Grundmodelle revidiert werden, die eine asymmetrische Arbeitsteilung zu Lasten von Frauen festschreiben. Es stellt sich die Frage nach einem Modell von Arbeits- und Sozialschutz jenseits der traditionellen Annahmen. Das arbeits- und sozialrechtliche Sicherungsmodell, komplementiert durch Steuerrecht, verstärkt zugleich die Spaltungen zwischen „insidern“ und „outsidern“ des Arbeitsmarktes und setzt bekanntlich die Zuweisung zahlreicher unbezahlter sozialer Dienstleistungen an (Ehe-)Frauen und ihre Absicherung über einen „Versorger“-Ehemann voraus. Unzureichende Infrastrukturen, Pflege- und Betreuungseinrichtungen tragen ein übriges zu diesen Spaltungen und zur tendenziellen Verdrän-

gung von Frauen vom Arbeitsmarkt bei. Reformen der sozialen Sicherung berücksichtigen die Interessen(vertretungen) von Frauen unzureichend, die Arbeitsmarkt„insider“ dominieren das Feld. Und diese Spaltungen setzen sich auf der Ebene der politischen Verhandlungssysteme fort: so ist es skandalös, dass Frauen im „Bündnis für Arbeit“ völlig unterrepräsentiert sind (Arbeitslosenvereinigungen und andere Organisationen sozialer Arbeit übrigens auch)⁹ und dass immer nur von Transformationen von Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkten die Rede ist, aber wichtige nicht marktförmige soziale Versorgungsleistungen nicht einbezogen werden.

Ein Weg zur Gegensteuerung bei zunehmenden Dysfunktionalitäten und nicht beabsichtigten Effekten in komplexen Regulierungssystemen wäre die Einbeziehung aller relevanten Teilbereiche und Akteure; außerdem müssten die rechtlichen Grundbegriffe und Modelle vereinfacht und kohärent ausgestaltet werden und zusätzlich Kooperation und Koordination verbessert werden. Wenn „AußenseiterInnen“ bei Verhandlungen über Arbeit und soziale Sicherung unzureichend repräsentiert sind, gehen Vereinbarungen meist zu Lasten dieser Gruppen. Beispiele dafür gibt es genug. Dies sollte Anlass sein, auch über die mögliche Verstärkung der Repräsentanz durch Verfahren (gerichtlich und außergerichtlich) nachzudenken als einen möglichen Schritt, um dem schleichenden Absinken der Gleichstellungspolitik entgegenzuwirken. Skepsis erscheint jedoch angebracht: bleiben die Grundmodelle die alten, so scheint ein Bedeutungsverlust von Gleichstellungspolitik im zunehmenden „Regelungsgestrüpp“ des Arbeits- und Sozialrechts trotz aller Bemühungen um partielle positive Maßnahmen die Konsequenz zu sein. Solange Rechtsänderungen nur als kurzfristige und viel zu wenig durchdachte Reparaturmaßnahmen einzelner Teile des Systems vorgenommen werden, ohne dabei Wechselwirkungen und längerfristige Perspektiven im Blick zu haben, werden grundlegende frauenbenachteiligende Strukturmerkmale auch bei partiellen Umorientierungen beibehalten, obwohl Gleichstellungspolitik als „Querschnittsaufgabe“ doch vordergründig stärker betont wird.

8 Dies zeigt sich nicht nur hinsichtlich der Elternteilzeit, sondern z.Bsp. auch bei den Kontroversen um den Zugang zur Altersteilzeit (s. Rust, *Betriebsberater* 1999, 954ff.), bei dem Teilzeitbeschäftigte immer noch benachteiligt sind (das Bundeskabinett hat am 15.3.2000 einen Gesetzentwurf beschlossen, mit dem dies geändert werden soll). „Das Sozialrecht hält ähnlich wie das Arbeitsrecht an der Norm der vollen Verfügbarkeit der Arbeitskräfte fest und verschließt sich innovativen Arbeitsteilungslösungen. Eine Alternative könnte subventionierte Arbeitszeitreduzierung auch für jüngere Jahrgänge sein. Dies könnte die Chance bieten, einen neuen Teilzeitarbeitsmarkt auch für qualifizierte Tätigkeiten zu öffnen.“ (ibid., S. 955).

9 Von den 15 TeilnehmerInnen der Spitzengespräche ist Ministerin Fischer die einzige Teilnehmerin; in der Steuerungsgruppe

sind es 2 von 20, in der „benchmarking-Gruppe“ ist es eine von 10; es wird auf der höchsten Ebene maximal ein Anteil von 10% erreicht. In den untergeordneten Arbeitsgruppen sind einige wenige mehr: maximal ein Drittel in der AG Aus- und Weiterbildung, im übrigen deutlich weniger. In dem Programm der Bundesregierung „Frau und Beruf – Aufbruch in der Gleichstellungspolitik“ ist als eine geplante gesetzliche Maßnahme die Änderung des Bundesgremienbesetzungsgesetzes angekündigt, weil 1997 nur 12.7% Frauen in den Gremien vertreten waren, die der Politikberatung dienen; dies soll verbessert werden. Es lebe die Rhetorik – die Unterrepräsentanz im „Bündnis für Arbeit“ ist noch drastischer.