

## AUS DEM ARCHIV

Kirsten Scheiwe:

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

Aus STREIT 4/2000, S. 147-151 (Auszug)

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 gelingen 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 vorauszusehen. 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 Sicherung strukturell 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.

(...)

#### Ein Fazit: Kein Grund zum Optimismus

(...) 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 Verdrängung 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)<sup>9</sup> 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;

9 (...) 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.

außerdem müssten die rechtlichen Grundbegriffe und Modelle vereinfacht und kohärent ausgestaltet werden und zusätzlich Kooperationen 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.