

Frauendiskriminierung mit anderen Mitteln

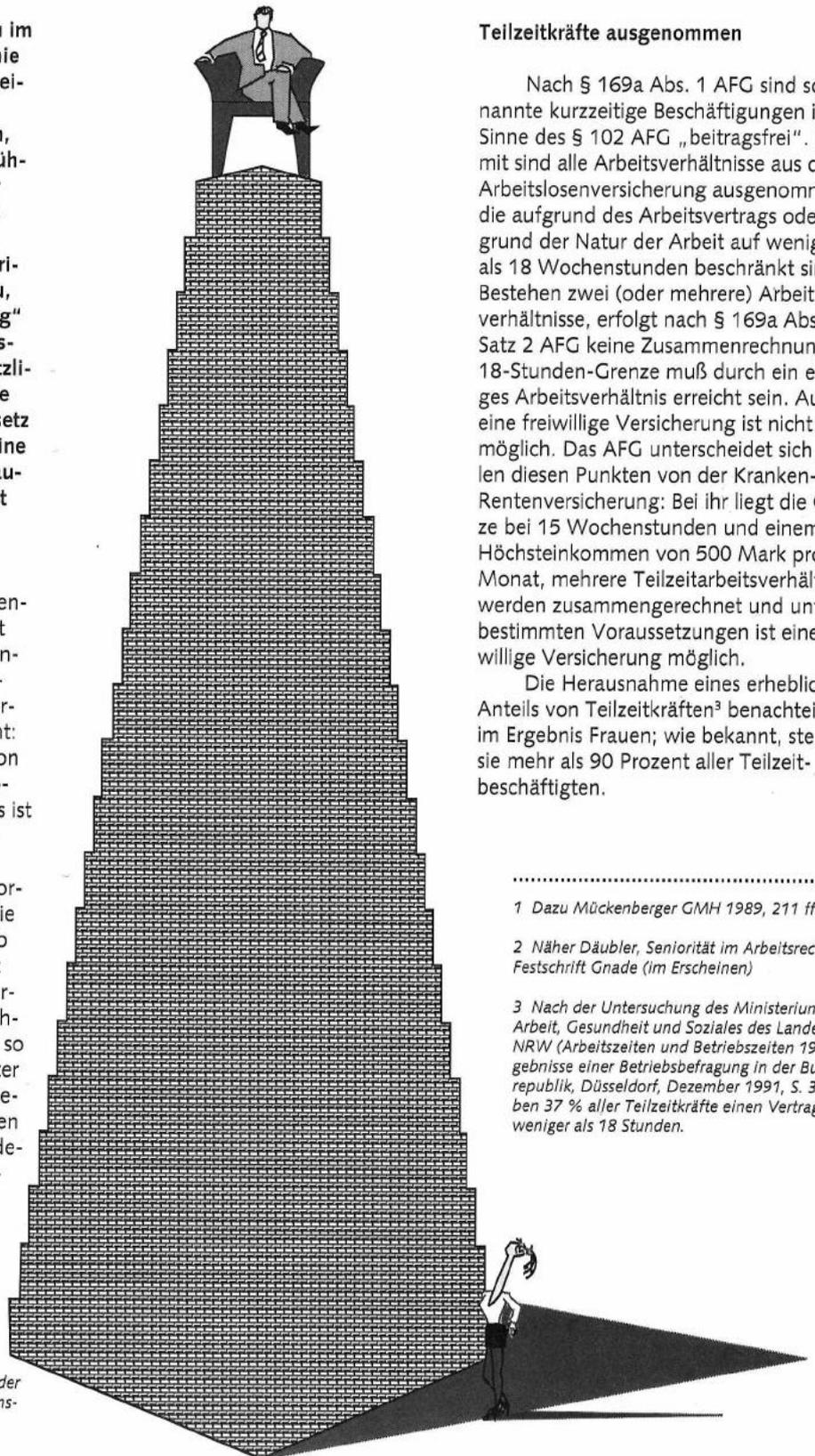
Wolfgang Däubler

Wer über die Diskriminierung der Frau im Erwerbsleben redet, denkt in erster Linie an das „Beschäftigungssystem“. Ungleiches Lohn für gleichwertige Arbeit, schlechtere Chancen bei Bewerbungen, minimale Chancen beim Aufstieg in Führungspositionen - diese Problemfelder sind zumindest benannt. Der folgende Beitrag hingegen focussiert einen Bereich, der bislang ein Schattendasein fristet: Die Stellung der arbeitslosen Frau, die nicht nur durch die „Fortschreibung“ der Benachteiligungen aus der Erwerbsarbeit geprägt ist, sondern durch zusätzliche Elemente von Ungleichheit, wie sie insbesondere im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) festgeschrieben sind. Freilich: Eine gesetzgeberische Mehrheit für eine frauenspezifische Novellierung des AFG ist nicht in Sicht.

Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung stellen nicht auf die Arbeit bei einem Arbeitgeber ab. Die „Ausgrenzungsfunktion“, die das Normalarbeitsverhältnis gegenüber allen diskontinuierlich Erwerbstätigen hat¹, greift hier nicht: Es gibt keine „Senioritätsrechte“, die von der Dauer der Betriebszugehörigkeit abhängen². Der Wechsel des Arbeitgebers ist für die Sozialversicherung ohne Bedeutung.

Dennoch gibt es auch hier ein „Normalmodell“ von Beschäftigung. Es ist die „versicherungspflichtige“ Tätigkeit, also eine abhängige Erwerbsarbeit, die kraft Gesetzes zur Leistung von Beiträgen verpflichtet. Wer „nicht versicherungspflichtig“ ist, wird nicht erfaßt, ist - wie man so schön sagt - im Falle von Krankheit, Alter usw. auf individuelle Selbsthilfe angewiesen. Bei der Abgrenzung des versicherten Personenkreises ergeben sich insbesondere im Bereich des AFG einige Merkwürdigkeiten.

Prof. Dr. Wolfgang Däubler ist Arbeitsrechtler an der Universität Bremen und Vertrauensdozent der Hans-Böckler-Stiftung



Teilzeitkräfte ausgenommen

Nach § 169a Abs. 1 AFG sind sogenannte kurzzeitige Beschäftigungen im Sinne des § 102 AFG „beitragsfrei“. Damit sind alle Arbeitsverhältnisse aus der Arbeitslosenversicherung ausgenommen, die aufgrund der Natur der Arbeit auf weniger als 18 Wochenstunden beschränkt sind. Bestehen zwei (oder mehrere) Arbeitsverhältnisse, erfolgt nach § 169a Abs. 1 Satz 2 AFG keine Zusammenrechnung; die 18-Stunden-Grenze muß durch ein einziges Arbeitsverhältnis erreicht sein. Auch eine freiwillige Versicherung ist nicht möglich. Das AFG unterscheidet sich in allen diesen Punkten von der Kranken- und Rentenversicherung: Bei ihr liegt die Grenze bei 15 Wochenstunden und einem Höchstekommen von 500 Mark pro Monat, mehrere Teilzeitarbeitsverhältnisse werden zusammengerechnet und unter bestimmten Voraussetzungen ist eine freiwillige Versicherung möglich.

Die Herausnahme eines erheblichen Anteils von Teilzeitkräften³ benachteiligt im Ergebnis Frauen; wie bekannt, stellen sie mehr als 90 Prozent aller Teilzeitbeschäftigten.

¹ Dazu Mückenberger GMH 1989, 211 ff.

² Näher Däubler, Seniorität im Arbeitsrecht, Festschrift Gnade (im Erscheinen)

³ Nach der Untersuchung des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW (Arbeitszeiten und Betriebszeiten 1990, Ergebnisse einer Betriebsbefragung in der Bundesrepublik, Düsseldorf, Dezember 1991, S. 38) haben 37 % aller Teilzeitkräfte einen Vertrag mit weniger als 18 Stunden.



„Für den Gesetzgeber sind Hausarbeit und Kindererziehung ebensowenig Arbeit wie Spazierengehen und Skatspielen...“

Nichterwerbsarbeit als juristisches Nullum

Angesichts des gesetzlichen Umgangs mit der Teilzeitarbeit überrascht es nicht, daß erst recht jede Nichterwerbsarbeit keine „beitragspflichtige Beschäftigung“ ist. § 107 AFG enthält lediglich eine Gleichstellung der Zeiten als Wehr- oder Ersatzdienstleistender (Nr. 1), der Zeiten als Straf- und Untersuchungsgefangener (Nr. 6) sowie der Zeiten, in denen bestimmte Sozialleistungen bezogen wurden. Dazu gehören auch die Sonderunterstützung nach dem Mutterschutzgesetz und das Mutterschaftsgeld, wenn durch Schwangerschaft oder Mutterschaft eine die Beitragspflicht begründende Beschäftigung „unterbrochen“ wurde, sowie der Bezug von Erziehungsgeld, soweit durch den Erziehungsurlaub eine versicherungspflichtige Tätigkeit unterbrochen wurde.

Von diesen Ausnahmen abgesehen folgt der Gesetzgeber einem verbreiteten Vorurteil: Hausarbeit und Kindererziehung sind ebenso wenig „Arbeit“ wie Spazierengehen oder Skatspielen. Auch wer über Jahre hinweg kranke Familienangehörige pflegt oder eine zeitraubende ehrenamtliche Tätigkeit ausübt, hat von der Arbeitslosenversicherung nichts zu erwarten. Sie ist enger, rigider und frauenfeindlicher als

die Rentenversicherung, die seit 1992 die Kindererziehungszeiten des § 96 SGB VI kennt (pro Kind gelten die Beiträge für 3 Jahre als bezahlt) und die auch Pflegezeiten und ehrenamtliche Tätigkeiten unter bestimmten Voraussetzungen berücksichtigt. Die totale Orientierung der Arbeitslosenversicherung auf die Erwerbsarbeit grenzt Frauen aus.

Zeitlicher „Mindesteinstieg“ in das Beschäftigungssystem

Auch wer mindestens 18 Stunden pro Woche arbeitet, erhält nur dann Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung, wenn er/sie innerhalb einer „Rahmenfrist“ eine bestimmte „Anwartschaftszeit“ zurückgelegt hat. Arbeitslosengeld bekommt man beispielsweise nur dann, wenn man in den letzten 3 Jahren mindestens 360 Kalendertage „in einer die Beitragspflicht begründenden Beschäftigung“ gestanden hat. Zwei Jahre muß man gear-

beitet haben, um bei Fortbildungsmaßnahmen Unterhaltsgeld gemäß § 46 AFG zu erhalten. Allerdings wird hier die Rahmenfrist großzügig gehandhabt: Sie verlängert sich pro Kind um 5 Jahre, „soweit wegen der Betreuung und Erziehung keine Erwerbstätigkeit ausgeübt wurde“, und sie fällt ganz weg, wenn die betreffende Person zur Sicherung des Lebensunterhalts eine Beschäftigung aufnehmen muß und bislang überwiegend wegen der Betreuung und Erziehung eines Kindes keine Erwerbstätigkeit ausgeübt hat.

Die gesetzliche Regelung benachteiligt Personen mit diskontinuierlicher Erwerbsbiographie: „Familienphasen“ mit vorübergehender Unterbrechung der Arbeit oder mit einer Reduzierung auf weniger als 18 Stunden lassen allenfalls die Anwartschaft auf ein Unterhaltsgeld unberührt, die Gewährung von Arbeitslosengeld scheidet in der Regel aus. Es überrascht daher auch nicht, daß nur 59,9 Prozent aller arbeitslosen Frauen, jedoch 68,13 Prozent aller arbeitslosen Männer Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Eingliederungsgeld erhalten.⁴ Auch machen Frauen den größten Teil der sogenannten stillen Reserve aus, also derjenigen Arbeitslosen, die keine Ansprüche auf Leistungen des Arbeitsamts haben, für sich keine Chancen auf dem Arbeitsmarkt

sehen und die deshalb den regelmäßigen Gang zum Arbeitsamt unterlassen: Nach eher konservativen Schätzungen handelt es sich um über 700 000 Frauen.⁵

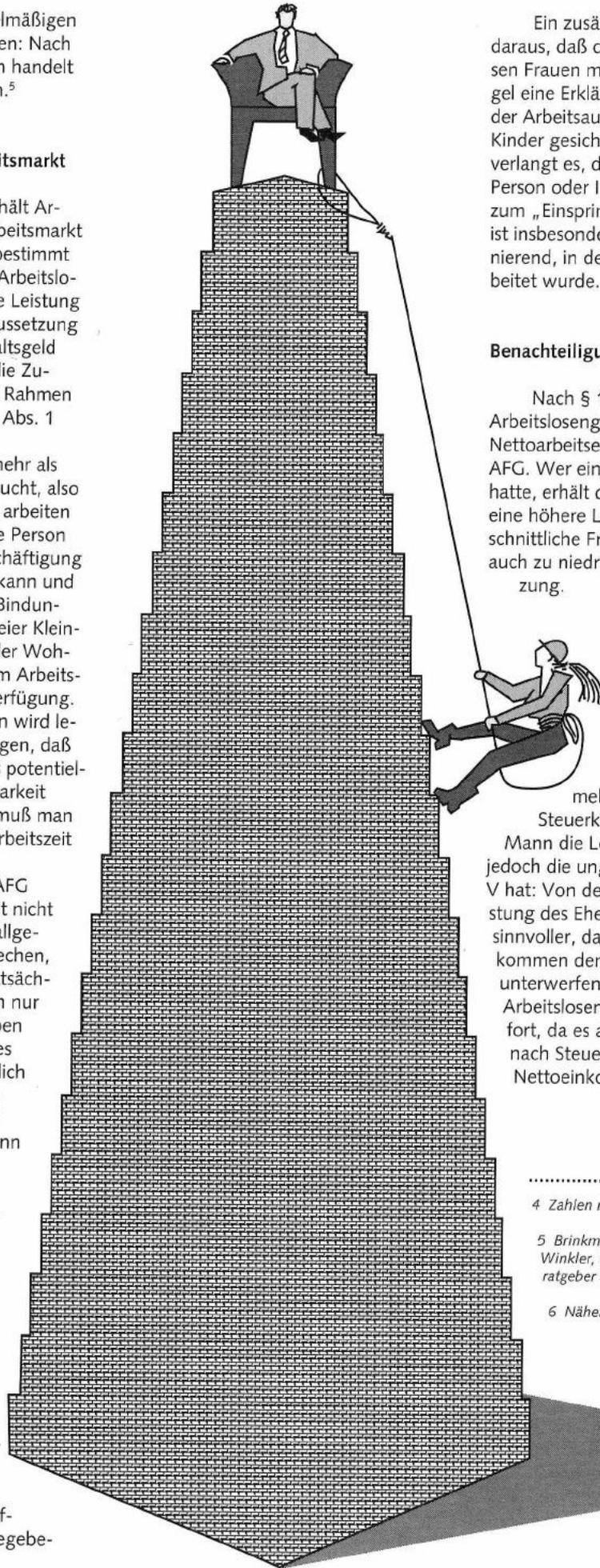
Die Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt

Nach § 100 Abs. 1 AFG erhält Arbeitslosengeld nur, wer dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht. Dasselbe bestimmt § 134 Abs. 1 Nr. 1 AFG für die Arbeitslosenhilfe. Die eine wie die andere Leistung ist wiederum regelmäßige Voraussetzung für die Gewährung von Unterhaltsgeld nach § 46 Abs. 1 AFG und für die Zuweisung eines Arbeitsplatzes im Rahmen einer AB-Maßnahme nach § 93 Abs. 1 AFG.

„Verfügbar“ ist nur, wer mehr als eine kurzzeitige Beschäftigung sucht, also mindestens 18 Wochenstunden arbeiten will. Weiter muß die betreffende Person bereit sein, jede zumutbare Beschäftigung anzunehmen, die sie „ausüben kann und darf“. Wer aufgrund familiärer Bindungen, etwa wegen der Pflege zweier Kleinkinder, keine Arbeit außerhalb der Wohnung annehmen kann, steht dem Arbeitsmarkt grundsätzlich nicht zur Verfügung. Der Familiensituation von Frauen wird lediglich dadurch Rechnung getragen, daß bestimmte Einschränkungen des potentiellen Arbeitseinsatzes die Verfügbarkeit nicht generell aufheben. Dabei muß man zwischen Dauer und Lage der Arbeitszeit unterscheiden.

Nach § 103 Abs. 1 Satz 2 AFG braucht die Dauer der Arbeitszeit nicht den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarkts zu entsprechen, „wenn der Arbeitslose wegen tatsächlicher oder rechtlicher Bindungen nur eine Teilzeitbeschäftigung ausüben kann.“ Eine Frau, die wegen ihres Haushalts und ihrer Kinder lediglich 18 Stunden pro Woche arbeiten will, steht daher auch dann dem Arbeitsmarkt zur Verfügung, wenn gar keine Teilzeitarbeit nachgefragt wird.

Restriktiver sind die Vorgaben in bezug auf die zeitliche Lage der Arbeit. Wer wegen häuslicher Bindungen nur zu bestimmten Arbeitszeiten arbeiten kann oder will (etwa nur abends nach 17 Uhr), steht nach § 103 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 AFG dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung. Eine Ausnahme gilt lediglich dann, wenn sich die Beschränkung auf bestimmte Tageszeiten mit der Betreuung „aufsichtsbedürftiger Kinder oder pflegebedürftiger Personen“ rechtfertigt.



Ein zusätzliches Problem ergibt sich daraus, daß das Arbeitsamt von arbeitslosen Frauen mit kleinen Kindern in der Regel eine Erklärung verlangt, wie im Falle der Arbeitsaufnahme die Betreuung der Kinder gesichert wäre. Gegebenenfalls verlangt es, daß die Bescheinigung einer Person oder Institution vorgelegt wird, die zum „Einspringen“ bereit ist.⁶ Diese Praxis ist insbesondere in den Fällen diskriminierend, in denen vorher trotz Kind gearbeitet wurde.

Benachteiligungen bei der Leistungshöhe

Nach § 111 Abs. 1 AFG beträgt das Arbeitslosengeld 68 bzw. 63 Prozent des Nettoarbeitsentgelts im Sinne des § 112 AFG. Wer eine besser vergütete Stellung hatte, erhält deshalb automatisch auch eine höhere Leistung. Niedrigere durchschnittliche Frauenlöhne führen deshalb auch zu niedrigerer Arbeitslosenunterstützung.

Dieser „Grundtatbestand“ verstärkt sich dadurch, daß § 111 Abs. 2 AFG die konkreten Leistungssätze von der Steuerklasse abhängig macht. Verheiratete, bei denen - wie in der Regel - der Mann mehr verdient, pflegen die Steuerklassen so zu wählen, daß der Mann die Lohnsteuerklasse III, die Frau jedoch die ungünstigere Lohnsteuerklasse V hat: Von der steuerlichen Gesamtbelastung des Ehepaars her gesehen ist es sinnvoller, das kleinere der beiden Einkommen der höheren Besteuerung zu unterwerfen. Bei der Berechnung des Arbeitslosengeldes setzt sich dies nun fort, da es auf der Grundlage eines nach Steuerklassen standardisierten Nettoeinkommens errechnet wird. Da-

4 Zahlen nach ANBA 1991, 103 und 120

5 Brinkmann u.a. MittAB 1987, 387; weiter Winkler, in: Lucke-Berghahn (Hrsg.), Rechtsratgeber Frauen, Reinbek 1990, S. 186

6 Näher Winkler, a.a.O., S. 198



Foto: Reinhold Sippel

„...Familienphasen...“

mit wird die sowieso schon schlechtere Ausgangssituation der Frauen zusätzlich vertieft.⁷

Weiterbildung und ABM

Von realer Gleichberechtigung kann auch bei Weiterbildungs- und AB-Maßnahmen nicht die Rede sein. Ende Januar 1991 befanden sich beispielsweise 359 000 Personen in Maßnahmen beruflicher Weiterbildung, wovon 38 Prozent Frauen waren.⁸ Gleichzeitig belief sich der Anteil der Frauen an allen Arbeitslosen auf knapp 50 Prozent⁹. Bei AB-Maßnahmen war das Verhältnis im April 1989 sogar 3:1 zugunsten der Männer.¹⁰

Abhilfe durch die Gerichte?

Lassen sich die aufgezeigten Diskriminierungen auf dem Rechtsweg beseitigen? Die Schwierigkeit liegt darin, daß nicht jede Benachteiligung von Frauen zugleich eine Diskriminierung im Rechtssinne ist. So wäre es etwa von vornherein aussichtslos, wollte man die Ausklammerung der Nicht-Erwerbsarbeit aus der Sozialversicherung als Verstoß gegen den Gleichberechtigungsgrundsatz rügen. Auch innerhalb des Sektors der Erwerbsarbeit besteht die Schwierigkeit, daß eine Regelung, die nicht direkt am Geschlecht anknüpft, nur dann eine unzulässige Diskriminierung darstellt, wenn sie sich nicht auf ernsthafte Gründe nationaler Sozialpolitik stützen läßt. Das Abstellen auf die Dauer der Beschäftigung dürfte daher - solange die Versorgung von Arbeitslosen nach dem Versicherungsprinzip organisiert ist - grundsätzlich legitim sein: Nur wer in nennenswertem Umfang Beiträge geleistet hat, soll auch Leistungen von der Versicherungsgemeinschaft erhalten.¹¹

Anders liegen die Dinge nur bei der Ausgrenzung der Teilzeitkräfte. Insoweit hat die Rechtsprechung bereits Maßstäbe

gesetzt, vor denen das AFG wohl kaum Bestand haben kann. Wenn etwa der Europäische Gerichtshof den Standpunkt vertritt, der Ausschluß von Teilzeitkräften aus der betrieblichen Altersversorgung sei grundsätzlich rechtswidrig¹² und wenn er dasselbe in jüngerer Zeit für das sogenannte soziale Minimum ausgeführt hat, das nach niederländischem Recht bei Arbeitsunfähigkeit bezahlt wird und das allein bei Teilzeitkräften gemindert wurde¹³, so ist nicht einzusehen, warum die Herausnahme derselben Personengruppe aus der Arbeitslosenversicherung gerechtfertigt sein sollte.¹⁴ Auch die Erstreckung der Lohnfortzahlung auf „kleine“ Teilzeitkräfte mit weniger als 10 Wochenstunden weist in dieselbe Richtung.¹⁵

Korrektur durch den Gesetzgeber?

Die Gesundheits- und Frauenministerkonferenz hat auf ihrer Sitzung vom 7. November 1991 eine frauenspezifische Novellierung des AFG gefordert. Dabei werden die hier genannten Problempunkte aufgegriffen: Kindererziehungs- und Pflegezeiten sollen genau wie in der Rentenversicherung berücksichtigt werden, allenfalls ganz geringfügige Beschäftigungen sollen aus der Versicherungspflicht ausgenommen bleiben, die Rahmenfristen sollen auch beim Arbeitslosengeld erweitert werden. Auch hätte der Gesetzgeber klarzustellen, daß die Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt nicht davon abhängen darf, daß der oder die Arbeitslose eine Betreuungsperson für Kinder oder pflegebedürftige Angehörige benennt. Entsprechendes hatte der Bundesrat bereits in seiner Stellungnahme zu einer geplanten AFG-Änderung am 19.4.1991 vorgeschla-

gen¹⁶. Besonderes Interesse verdient der gleichfalls schon im Bundesrat befürwortete Gedanke¹⁷, Frauen an Weiterbildungs- und AB-Maßnahmen zumindest im Umfang ihres Anteils an den Arbeitslosen zu berücksichtigen.

Damit ist zum ersten Mal für einen relevanten Bereich eine Quote beschlossen worden. Dabei ist die Ausgangssituation ungleich günstiger als in Parteien, im öffentlichen Dienst oder in der gewerblichen Wirtschaft: Die Zahl der zu vergebenen Plätze ist nicht in gleicher Weise limitiert, die vorhandenen Stellen sind alle nur vorübergehend besetzt, so daß zumindest durch Zuwarten ein Einstieg möglich ist. Anders als bei Aufstiegspositionen im Betrieb existieren zwischen den Interessenten auch keine Beziehungen, aus denen sich bestimmte Einschätzungen und Erwartungen ergeben, die dann durch die Umsetzung einer Quote zunichte gemacht werden.

Perspektiven

Die Probleme sind erkannt. Selbst auf Ministeriebene wird man aktiv. Dies ist mehr als ein erster Schritt, aber noch lange kein Durchbruch: Das AFG kann nur im Bundestag verändert werden. Dort herrschen - wie man weiß - andere Mehrheitsverhältnisse als im Bundesrat. Ohne lange und geduldige Arbeit und ohne öffentlichen Druck wird sich dort schwerlich etwas bewegen¹⁸. •

7 Bieback, Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS) 1990, 1, 23; Jaeger, Neue Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht (NZA) 1990, 13; Winkler, a.a.O., S. 200

8 ANBA 1991, 109

9 ANBA 1991, 136 und 955

10 Winkler, a.a.O., S. 186

11 Zum Parallelproblem der Rechte, die von der Dauer der Betriebszugehörigkeit abhängen und bei denen eine Rechtfertigung schwerer fällt, siehe Pfarr-Bertelsmann, Diskriminierung im Erwerbsleben, Baden-Baden 1989, S. 402 ff.

12 EuGH NZA 1986, 599

13 EuGH NZA 1991, 59

14 Ebenso Bieback ZIAS 1990, 1, 17

15 EuGH DB 1989, 1574 und nunmehr in Vollzug dieser Entscheidung BAG DB 1992, 330

16 BT-Drucksache 12/413, S. 8

17 BT-Drucksache 12/413, S. 5

18 Weitere Einzelheiten bei Däubler, Gleichberechtigung und Arbeitsförderungsgesetz. Bestandsaufnahme und Novellierungsvorschläge, Hannover (Niedersächsisches Frauenministerium) 1991