

Das deutsche Geschlechterregime revisited: Gleichstellungspolitik im europäischen Vergleich

Silke Bothfeld

**Wohin geht die Geschlechterpolitik der EU? Bilanz
und Perspektiven im Bereich Arbeitsmarkt und
Beschäftigung**

Summer School des Harriet Taylor Mill-Instituts der
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin
16.-23.7.2010 in Berlin

Unser Plan für den Workshop

Ziel: Ist Geschlechterpolitik steuerbar? Welche Möglichkeiten und Grenzen gibt es?

1. Bilden Sie sich eine Meinung über das deutsche Geschlechterregime und seine Steuerbarkeit!
2. Input: Wie ist Politikwandel zu erklären?
Politikwissenschaftliche Grundbegriffe (mein Input)
3. Diskussion: (Wie) ist die deutsche Geschlechterpolitik steuerbar?

4. International vergleichende Perspektive: Varianten von Policy Regimen zur Politik der Entgeltgleichheit

Wandel in der deutschen Familienpolitik – Übergang zu einem neuen Paradigma?

1. Wie würden Sie das deutsche
Geschlechterregime beschreiben?
2. Sind Geschlechterregime überhaupt
politisch zu ‚steuern‘?

Bitte diskutieren Sie diese beiden Fragen 10 min lang
mit Ihrer/Ihrem NachbarIn und formulieren Sie zur
Frage 1 drei Sätze oder Stichwörter und zu Frage 2
eine begründete Position!

Die aktuelle Situation: Übergang zu einem neuen Paradigma?

1. Das deutsche System als typisches 'male breadwinner model (MBWM)'

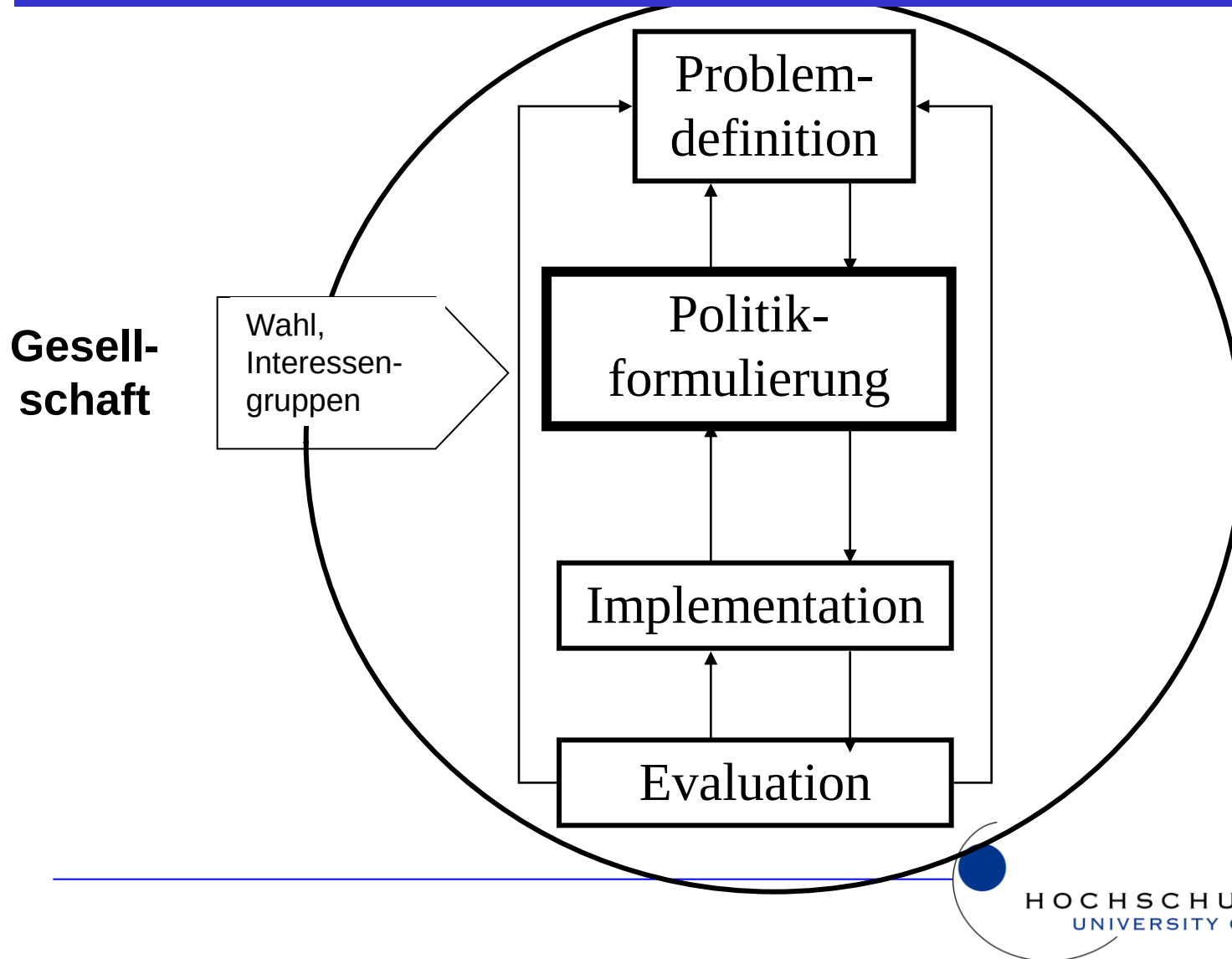
- Institutionelle Rahmenbedingungen begünstigen geschlechterspezifische Arbeitsteilung (Lewis 1992)
- Fraser (1994): Modell der gleichen Anerkennung (von Pflege- und Erwerbsarbeit, Modell der Erwerbstätigkeit, Integrationsmodell)

2. Wie ist der Wandel zu beurteilen?

- Aspekte des Wandels: 1977, 1979, 1985, 2001 (EzG), 2005 (TaG), 2006 AGG und BEEG, nun: Rückbau Elterngeld, KB?
- „Paradigmenwechsel“?
- Persistenz des MBWM? Oder ‚modifiziertes‘ MBWM?
- Übergang zum ‚sozialinvestiven Modell‘?

→ **Meine These: Fragmentierung des Regimes!**

Theoretische Vorüberlegung 1: Das klassische Politikmodell



Theoretische Vorüberlegung 2 - ‚Geschlechter-Regime‘ als Handlungsrahmen für Politik

*Das Geschlechterregime ist eine **formelle und informelle Herrschaftsorganisation politischer Macht** entlang der Geschlechterlinie, die sowohl **Institutionen, Organisationen wie auch Normen und Diskurse** umfasst und das Verhältnis der Geschlechter, den Zugang zu Ressourcen und zu Machtpositionen sowie auch die Wahrnehmungen von und Zuschreibungen an Frauen und Männer reguliert (Rosenberger/ Sauer 2004)*

→ Dimensionen des (Geschlechter-) Regimes: Ideen, Institutionen, Praktiken und Identitäten

Institutionalismus: Wandel in den sozialpolitischen Instrumenten (Policy Regimen)

Institutionelle Regime als Steuerungsmodus

- Institutionen/ ‚steuern‘ soziales Verhalten durch Zwang oder Orientierung
- Institutionelle Reformen sollen Probleme lösen *und* ‚normativ integrieren‘ (Göhler 2004) (= doppeltes Legitimationsproblem)
- Institutionen bzw. institutionelle Regime haben eine formale/ informelle Dimension (Rosenberger/ Sauer 2004)

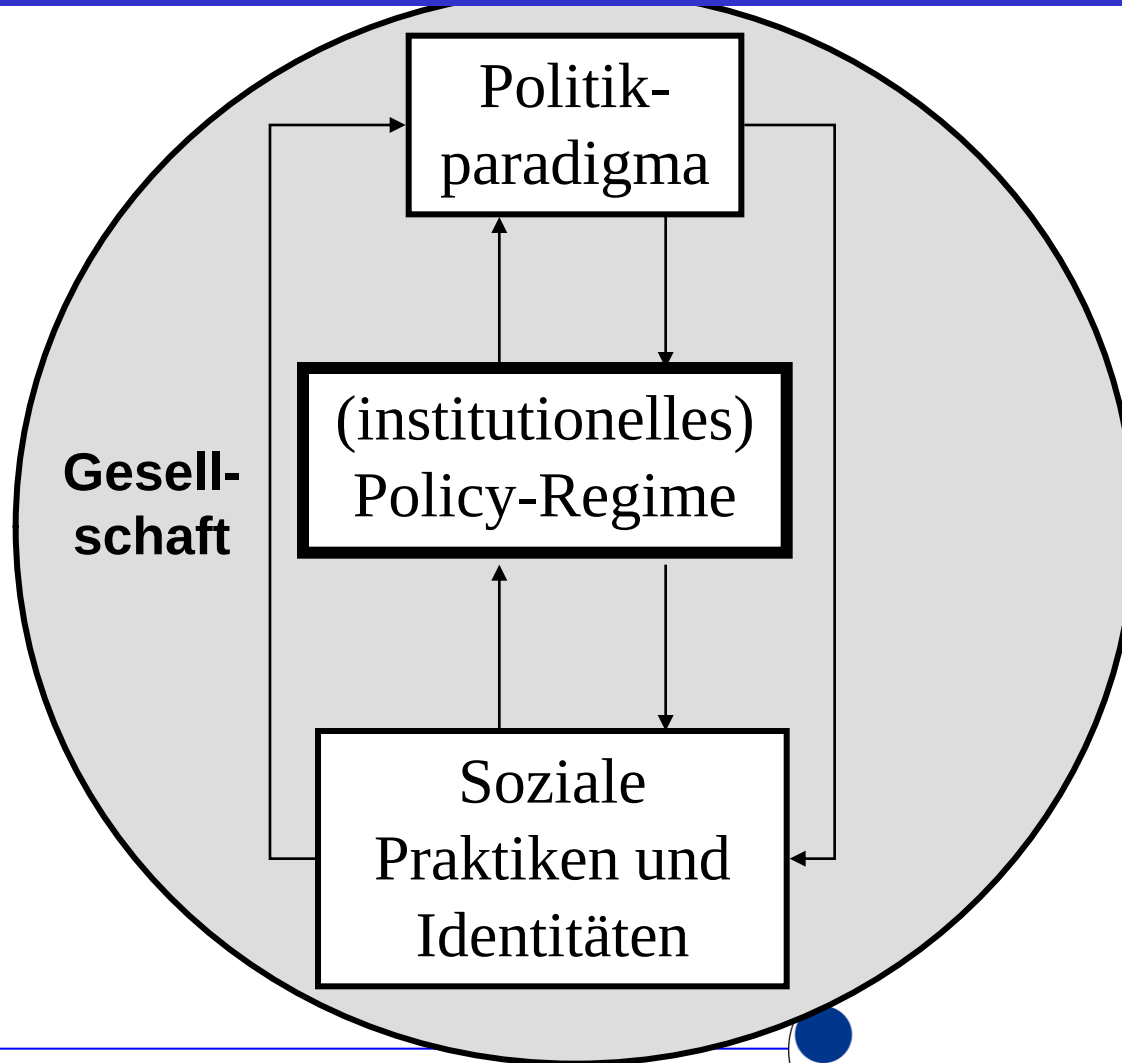
→ Wie verändern sich Policy-Regime?

„Ideenperspektive“: Institutionen, Diskurse und soziale Praktiken

Wandel kann auf drei Ebenen erfolgen

- **Ideensysteme und Diskurse (Paradigmen)** d.h. normative und kognitive Denkmuster, die dominierend oder marginal sind, verschiedene politische Paradigmen können koexistieren und ‚reaktiviert‘ werden (displacement, layering)
- **Instrumente/ Policies:** Pfadabhängigkeit: relative Stabilität institutioneller Regime wg. ‚politischer Rendite‘ bzw. hoher Legitimität
- **soziale Praktiken/ Kultur:** können an Geltungskraft verlieren, marginale soziale Praktiken an Bedeutung gewinnen (drift)

Eine ideenzentrierte Perspektive auf Politikregime



THESE: Wandel als zunehmende Fragmentierung des Policy-Regimes betrachten

Fragmentierungen (normative und kognitive Steuerungsprobleme)

- sind typische Merkmale von Policy-Regimen und Begleiterscheinung institutionellen Wandels, und äußern sich in
 - *technischer Inkonsistenz* und
 - *normativer Inkohärenz* von Policyregimen und
- werden idealerweise durch Politikreformen verringert

Fragmentierung von Policy-Regimen : Suche nach Konsistenz und Kohärenz

A. Inkonsistenz von Policyregimen (kognitive oder sozialtechnologische Dimension)

- Entsteht, wenn Wissen über Inhalte und Verfahren fehlt
- Scheinbare Einigkeit über Politikziel, aber fehlende Koordination formaler institutioneller Regulierungen zwischen Politikfeldern
- Schafft widersprüchliche bzw. konditionale Anreize für soziale Praktiken, und führt zu Ineffektivität

B. Inkohärenz von Policyregimen (normative Dimension)

- Entsteht bei Uneinigkeit über Politikziel, inkonsistente Umsetzung in Policies
- Bezeichnet: fehlende (normative) Passförmigkeit neuer Policies mit bereits vorhandenen Policies sowie mit der mehrheitlichen sozialen Praxis

Beobachtung: Wachsende Inkohärenz und Inkonsistenz in der deutschen Familienpolitik

1. Vereinbarkeitspolitik

- Inkonsistenz: Widersprüchliche Erwerbsanreize (Elternfreistellung aber fehlende KB für Wiedereinstieg)
- Inkohärenz: Aktivierungsideologie vs. teilweiser Fortbestand des traditionellen Modells

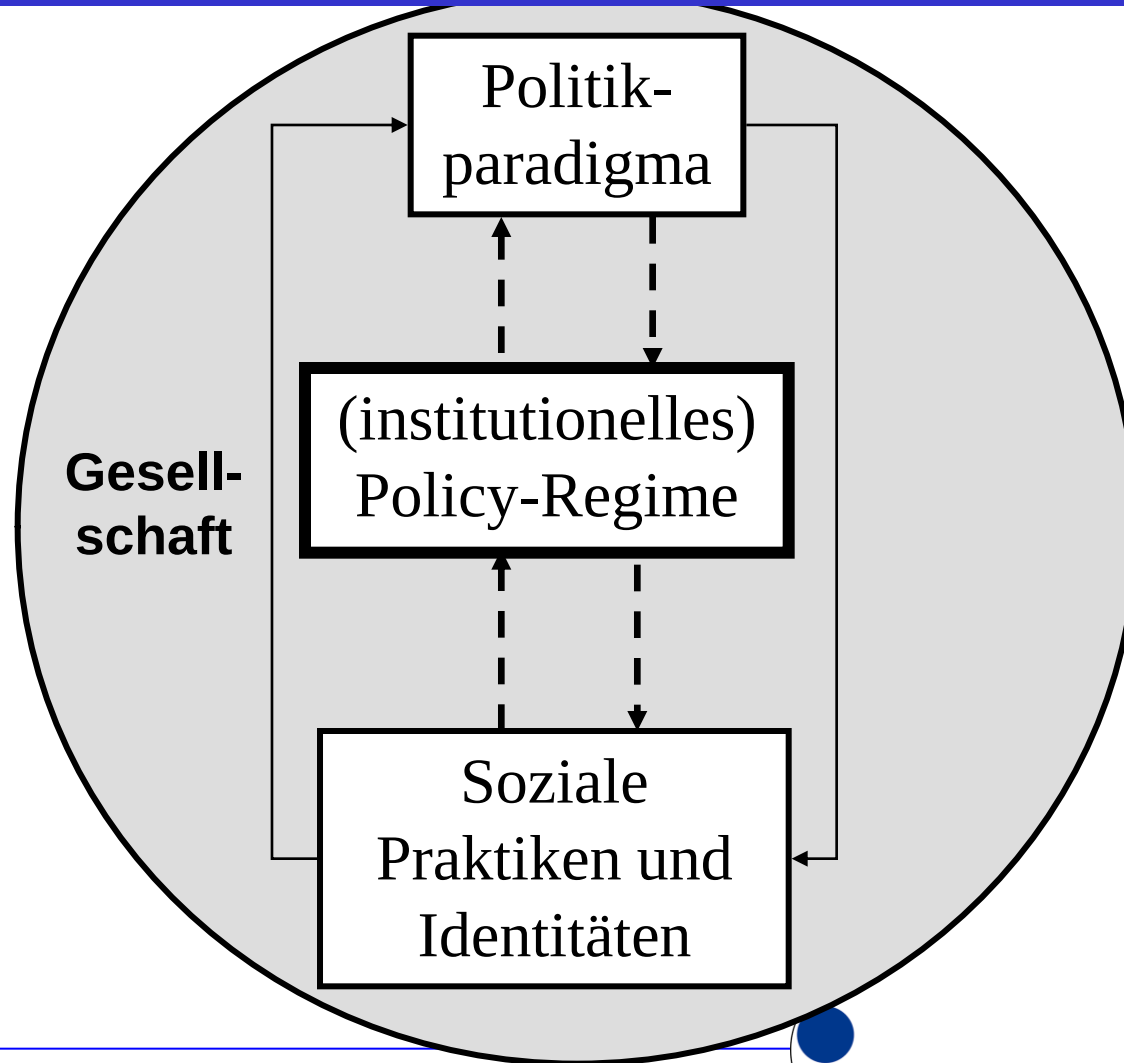
2. Soziale Sicherheit von Erziehenden

- Inkonsistenz: Arbeitsrechtliche Ermöglichung aber eingeschränkte sozialrechtliche Absicherung von Personen, die pflegen und betreuen (Teilzeitparadox)
- Inkohärenz: Erwerbsunterbrechung oder –reduzierung als “neues soziales Risiko”

3. Gleichstellungspolitik (Entgeltgleichheit)

- Inkonsistenz: prinzipielles Diskriminierungsverbot aber z.B. kein effektives Instrument zur Durchsetzung von E-Gleichheit
- Inkohärenz: Gleichheitsgebot aber z.B. unterschiedliche Bewertung von Frauen und Männerarbeit

Fragmentierung im Politikregime wird sichtbar



IV – Verminderung von Fragmentierung ("gute Politik", "Politiklernen")

Kognitive/ "sozialtechnologische" Dimension

- Generierung von Wissen über Wirkungszusammenhänge (Evaluationsforschung, sozialwissenschaftliche Forschung)
- Lernfähigkeit der Akteure: organisationsinterne Prozesse beachten!
- Kooperationsbereitschaft institutionalisieren (Governance)

Normative Dimension

- Bemühen um normative Passförmigkeit von Policies (Einstellungsbefragungen, Beobachtung der Praxis)
- Willen zur Konkretisierung politischer Großziele und zur Formulierung eindeutiger Leitbilder

Grenzen

- Uneinigkeit über Problemdiagnose
- Gewollte Uneinheitlichkeit oder Doppeldeutigkeit von Politikzielen
- „Keine Macht für gute (konsistente/ kohärente) Lösungen“ ?

Frage: Welche Ansätze sind zu beobachten?

Kognitive/ “sozialtechnologische” Dimension

- Generierung von Wissen über Wirkungszusammenhänge (Evaluationsforschung, sozialwissenschaftliche Forschung)
- Lernfähigkeit der Akteure: organisationsinterne Prozesse beachten!
- Kooperationsbereitschaft institutionalisieren (Governance)

Normative Dimension

- Bemühen um normative Passförmigkeit von Policies (Einstellungsbefragungen, Beobachtung der Praxis)
- Willen zur Konkretisierung politischer Großziele und zur Formulierung eindeutiger Leitbilder

Grenzen

- Uneinigkeit über Problemdiagnose
- Gewollte Uneinheitlichkeit oder Doppeldeutigkeit von Politikzielen
- „Keine Macht für gute (konsistente/ kohärente) Lösungen“ ?

Policy-Regime im internationalen Vergleich – Fokus auf die Entgeltgleichheit

Der Betrieb als Adressat staatlicher Gleichstellungspolitik: Ein internationaler Vergleich

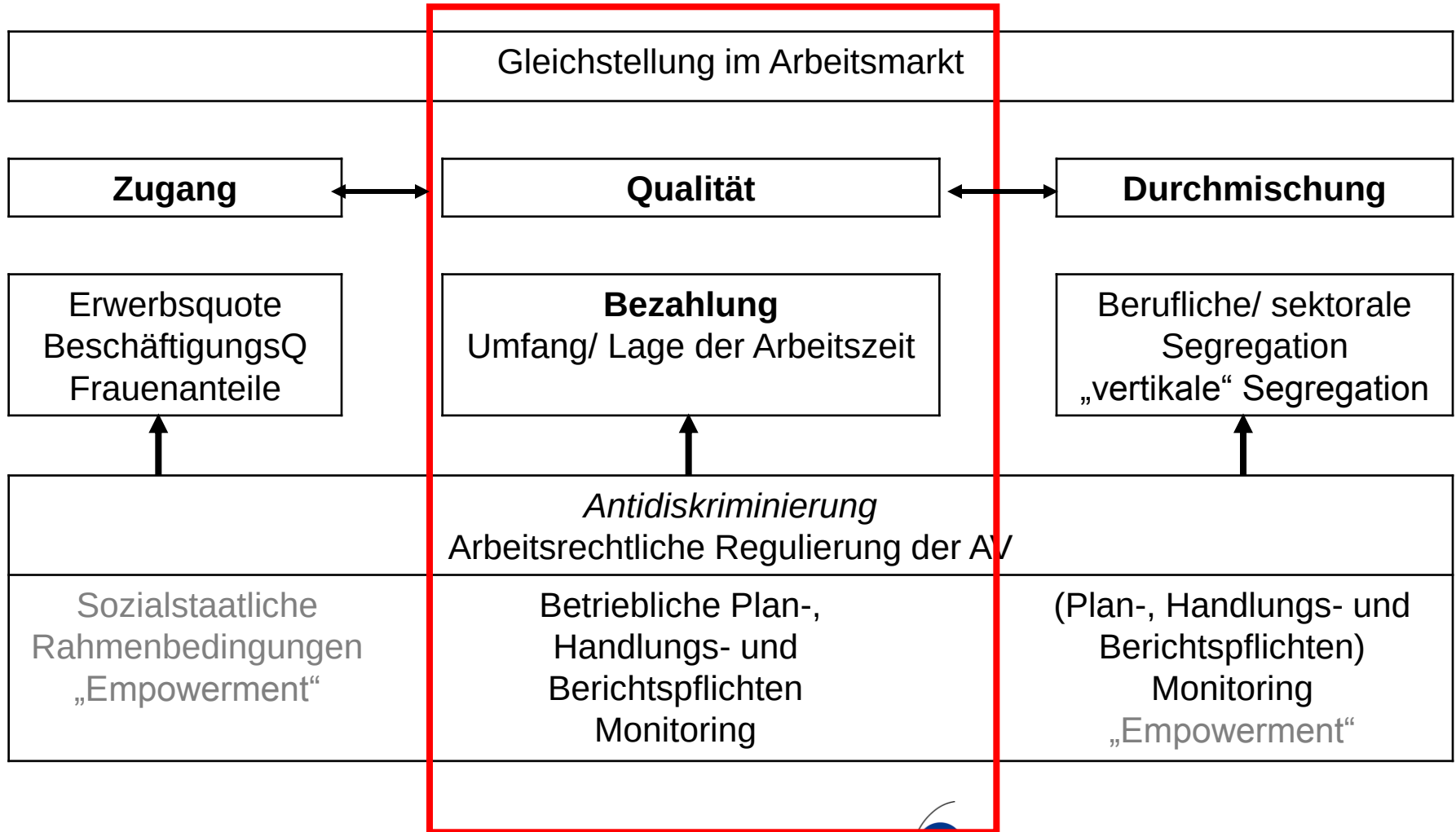
(Bothfeld, Hübers, Rouault)

Projektgruppe GiB, 2009, Geschlechterungleichheiten im
Betrieb. Arbeit, Entlohnung und Gleichstellung in der
Privatwirtschaft, Berlin: edition sigma. 563 S. €29,90.

Informationen und Inhaltsverzeichnis unter:

<http://www.edition-sigma.de/>

I. Der Rahmen – Das Feld der Gleichstellung im Arbeitsmarkt



I. Der Betrieb als ein Adressat staatlicher Gleichstellungspolitik

1. Mögliche Adressaten:

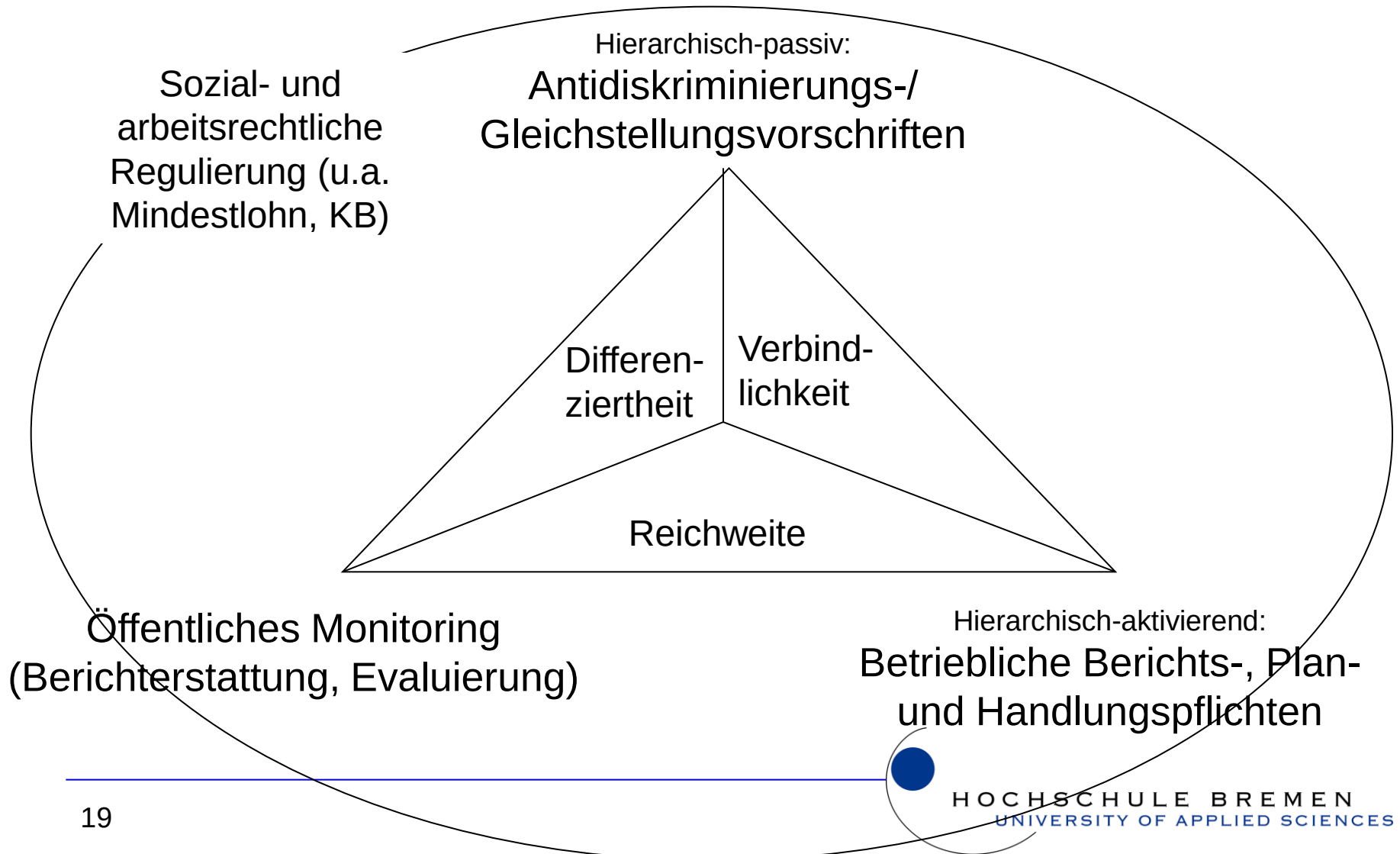
- „Die Gesellschaft“
- ArbeitnehmerInnen und Arbeitnehmer sowie ihre VertreterInnen
- Öffentliche (Beratungs-)Einrichtungen (Bundesagentur)
- BETRIEB (Unternehmen, Personalverantwortliche, Geschäftsführungen)

2. Interventionsformen

- Gestaltung der Rahmenbedingungen
- Gesetzliche Vorschriften (Regulierung)
- Finanzielle Anreize
- Kommunikation und Werbung

→ „**Governance**“ der Gleichstellungspolitik (Bothfeld/ Kuhl 2008)

I. Der Rahmen : Die Governance der Gleichstellung auf der betriebliche Ebene



I. Governance: Vier Ebenen der politischen Steuerung am Beispiel der deutschen Gleichstellungspolitik

1. **Passiv-hierarchische Regulierung:** Sanktionsbewehrte Handlungsvorschriften

- „Portoparagraph“ §611a und Diskriminierungsverbot §612 (1980, 1989)
- AGG: Umfassendes Diskriminierungsverbot mit Detailregelungen

2. **„Aktivierend-hierarchische“ Regulierung:** Schreibt Handlungspflichten fest, nicht aber die Inhalte

- Gesetzentwurf der ExpertInnengruppe 2001
- Gleichstellungsgesetze öffentlicher Dienst (DGleiG 2001 Bund)
- Betriebsverfassungsgesetz (§§43, 45, 80, 92)
- Leitfaden zur Entgeltgleichheit, Logib-D
- AGG: Gleichstellungsstelle (Beratungs-, Informations-, Beistandsfunktionen) – wie wirkt sie?

I. Governance: Vier Ebenen der politischen Steuerung betrieblicher Gleichstellung

3. Monitoring: Macht Problemlage sichtbar

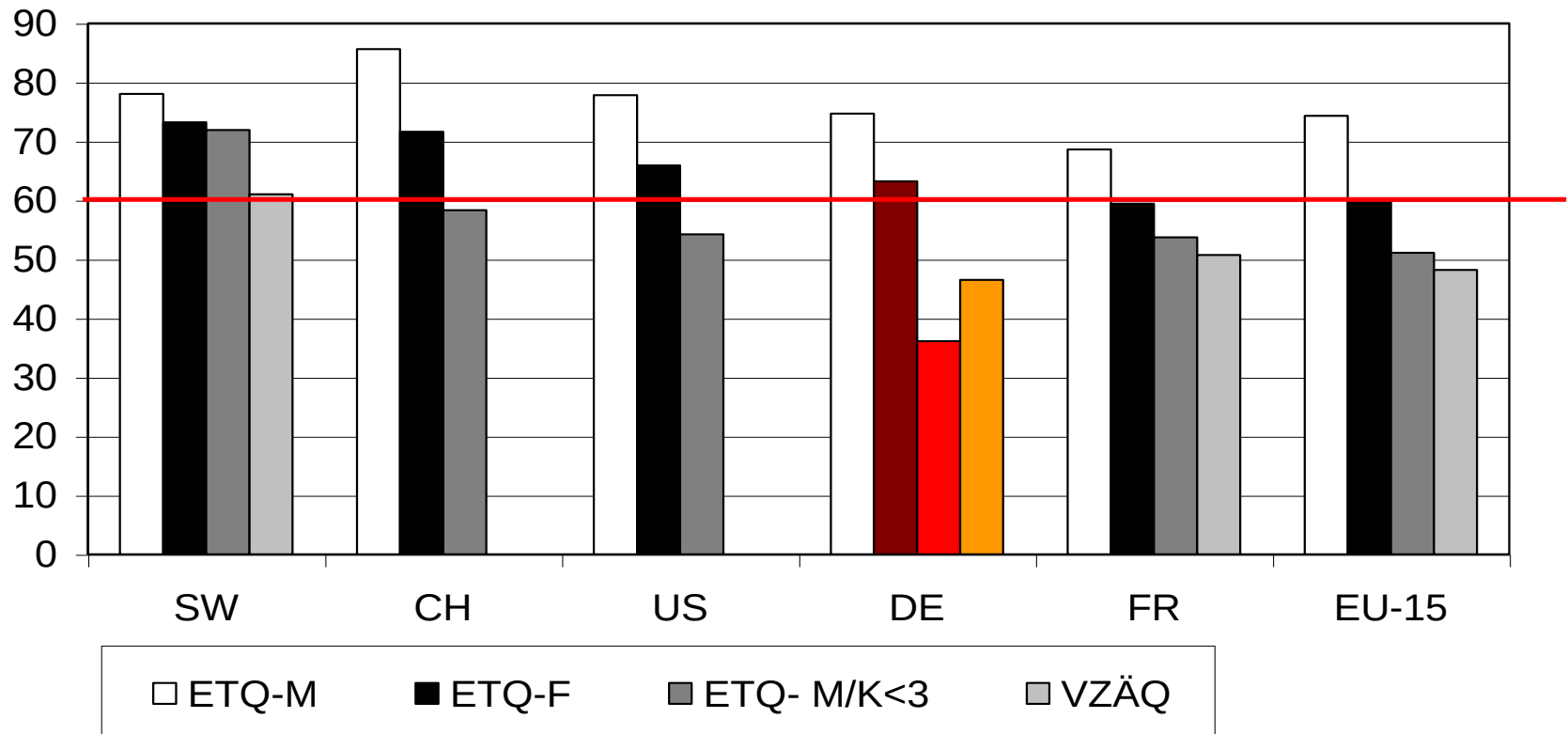
- Berichtspflicht der Bundesregierung im Rahmen der EBS, dem EU-Berichtswesens und der CEDAW
- Gender-Bericht des DJI 2005 (WSI-FDR 2000 & 2005)
- „Freiwillige Vereinbarung“ 2001; freiwillige Audits
- Nationaler Gleichstellungsbericht?

4. Wohlfahrtsstaatliche Rahmenbedingungen

- Ausbau der Kinderbetreuung
- Regulierung der Arbeitsverhältnisse: Mindestlohn?

II. Der aktuelle Stand: Zugang zu Beschäftigung

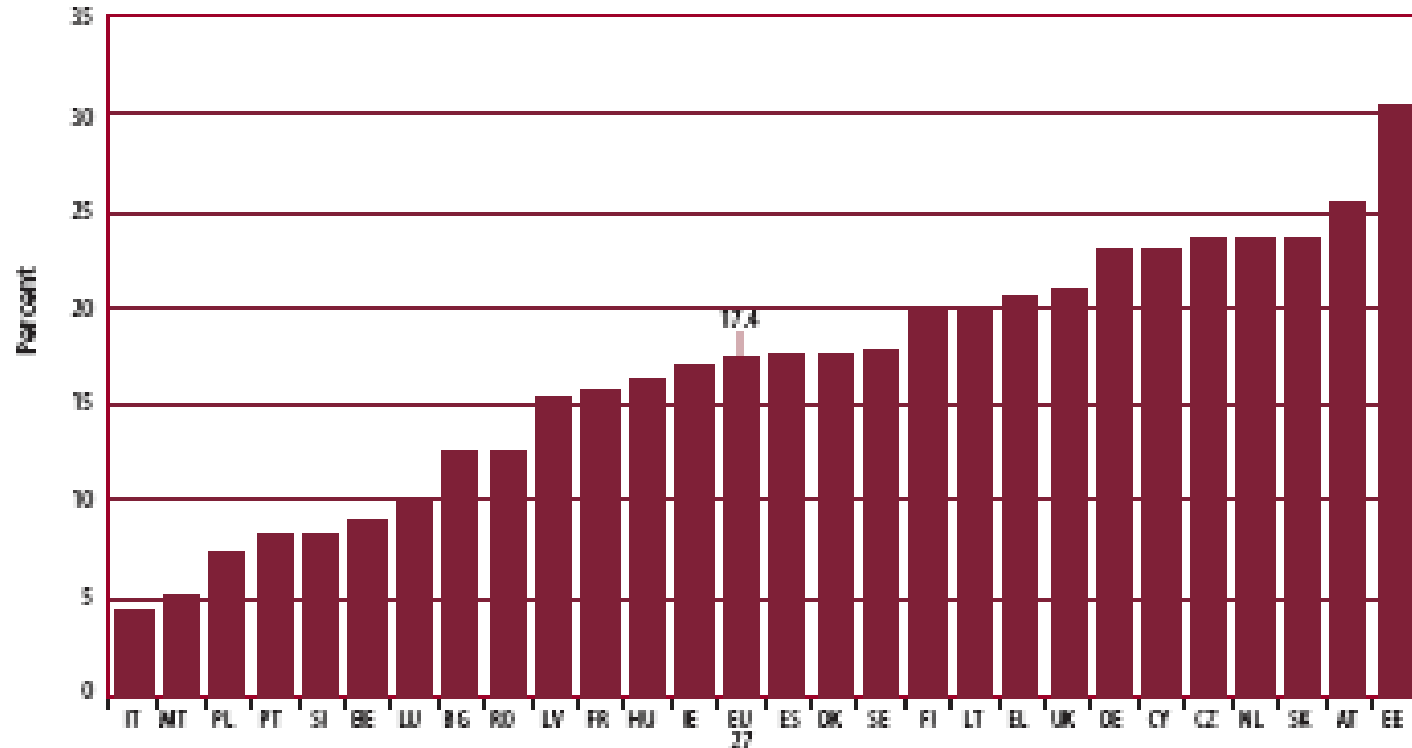
Erwerbsbeteiligung von Frauen im Vergleich:
Erwerbstätigenquoten Männer, Frauen, Erwerbstätigenquoten Mütter
mit Kindern u. 3 J. und Vollzeitäquivalentenquoten



II. Der aktuelle Stand: Gender Pay Gap in der EU 2007

Pay gap between women and men in unadjusted form in EU Member States - 2007

(Difference between men's and women's average gross hourly earnings as a percentage of men's average gross hourly earnings)

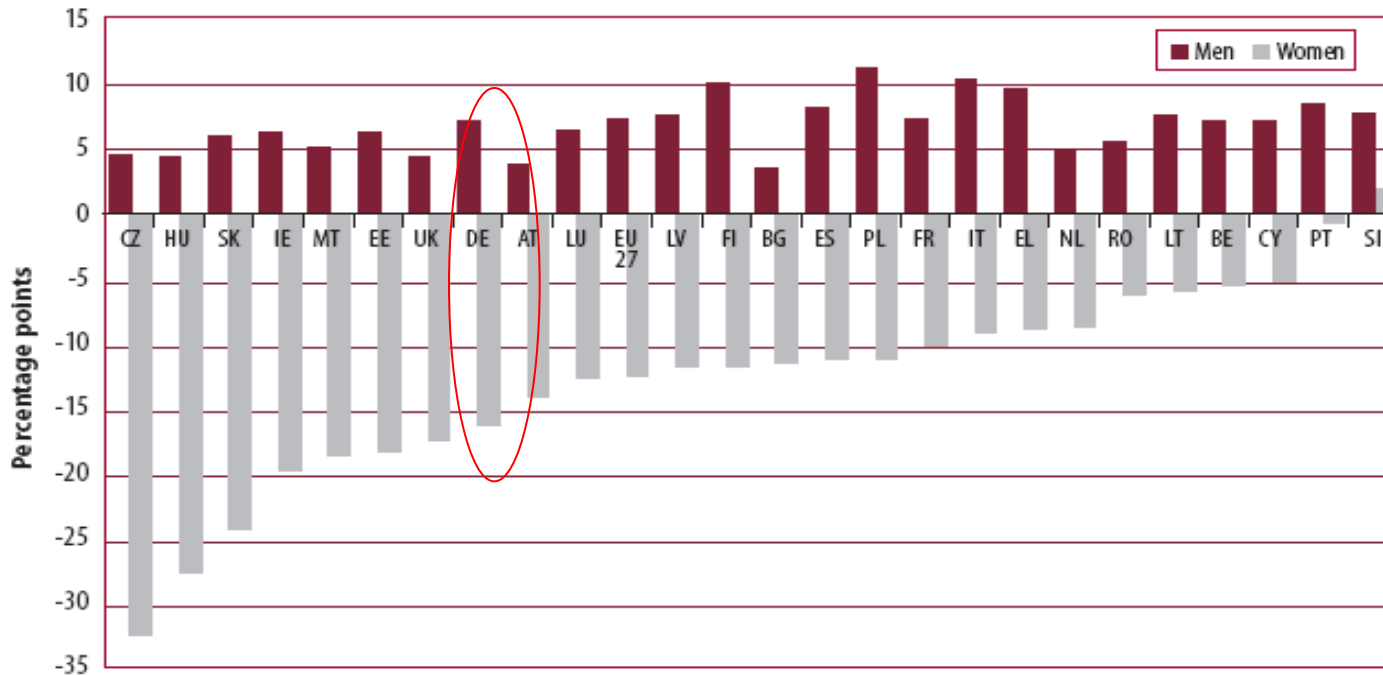


Source: Eurostat. Structure of Earnings Survey 2006 and national sources (2007) for yearly SES-comparable estimates. Provisional data for EU-27, BE, BG, EE, EL, ES, FI, FR, IT, MT and UK. See introductory text of the statistical annex for detailed information.

Quelle: EU-Kommission, 2010, Bericht zur Gleichstellung von Frauen und Männern 2009

II. Der aktuelle Stand: Beschäftigungseffekt von Elternschaft im EU-Vergleich

Employment impact of parenthood for women and men (aged 25-49) in 2007
(Difference in percentage points in employment rates with presence of a child under 12 and without the presence of any children)



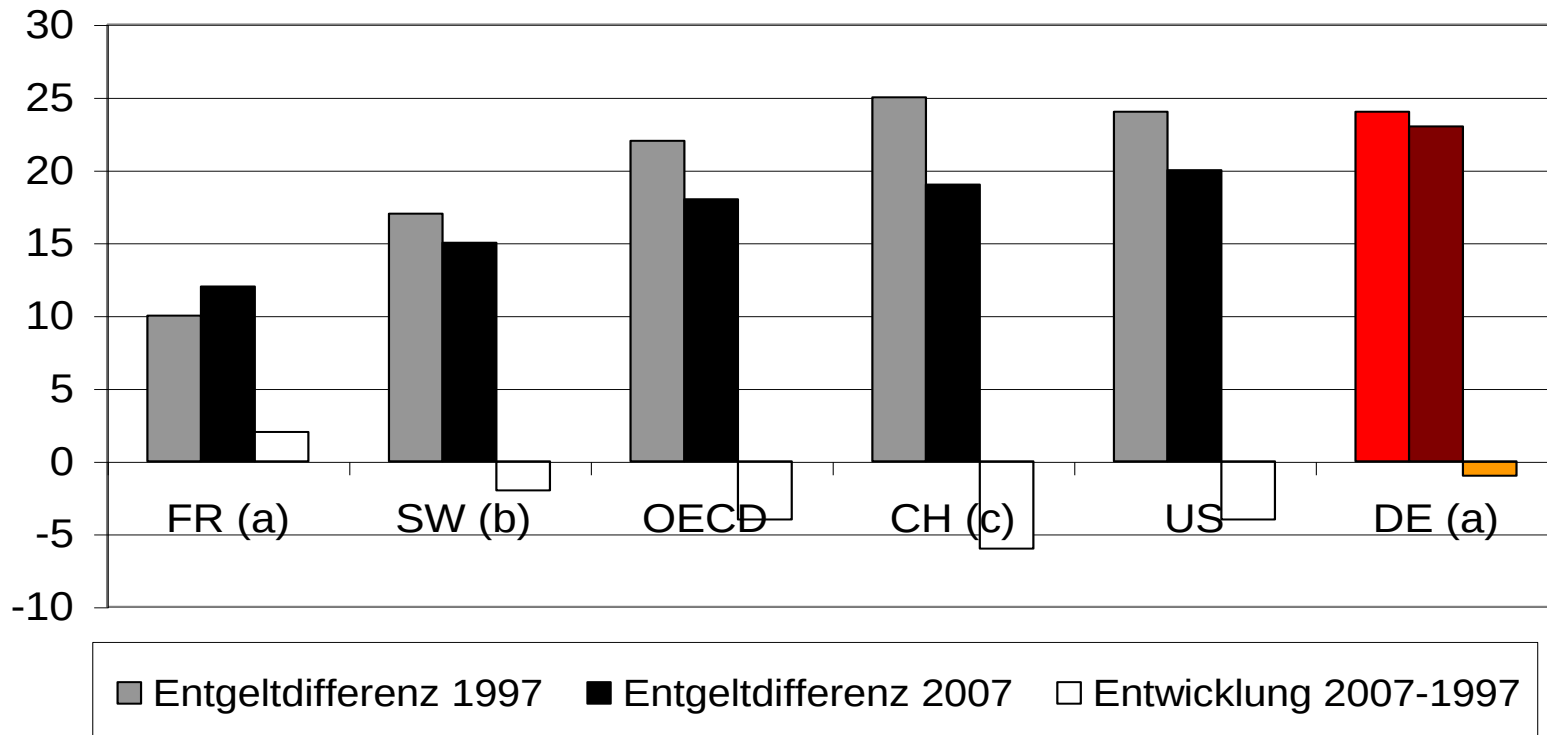
Source: Eurostat, labour force survey (LFS), Annual average.

Note: no data available for DK and SE.

Quelle: EU-Kommission, 2010, Bericht zur Gleichstellung von Frauen und Männern 2009

II. Der aktuelle Stand: Entgeltdifferenz Männer/ Frauen

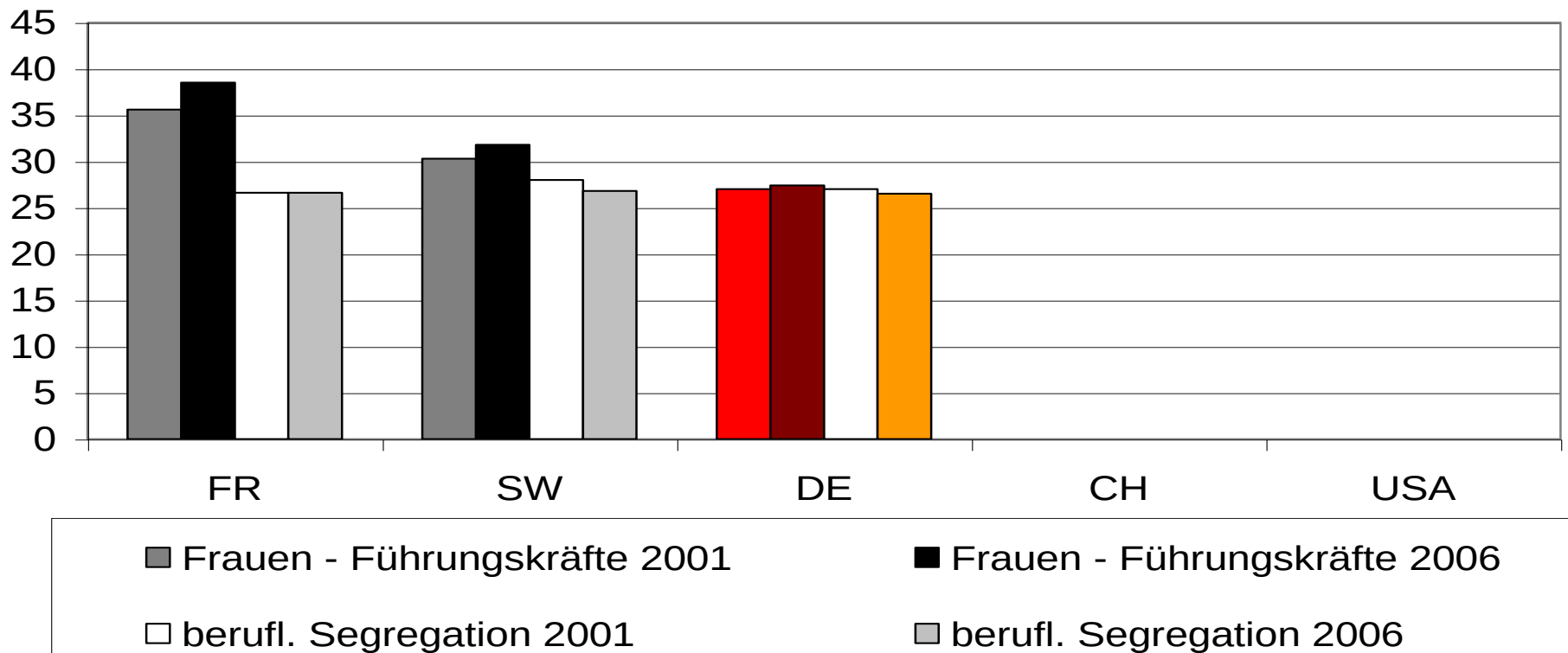
Entwicklung der Entgeltdifferenz zwischen Frauen und Männern im internationalen Vergleich 1997-2007



Quelle: OECD employment outlook 2009; Der gender wage gap ist nicht bereinigt und wird berechnet als die Differenz zwischen den standardisierten Bruttolöhnen (Median) von Männern und Frauen im Verhältnis zu den standardisierten Bruttolöhnen (Median) der Männer. Die Daten beziehen sich auf die Jahre 1996 (statt 1997) und 2006 (statt 2007) für die Schweiz, auf das Jahr 2004 (statt 2007) für Schweden und auf das Jahr 2005 (statt 2007) für Deutschland und Frankreich. Für weitere Informationen zu den nationalen Datenquellen, Erhebungs- und Berechnungsmethoden, siehe: www.oecd.org/els/employment/outlook. Quelle: OECD database on earnings distribution.

II. Der aktuelle Stand: vertikale und horizontale Segregation

Entwicklung der vertikalen Segregation: Frauen in Führungspositionen, berufliche Segregation



III. Beispiel 1: Schweden

1. Hierarchisch-passive Regulierung

- Gleichstellungsgesetz (1980); seit 2001 Prinzip der gleichwertigen Arbeit;
- Informationsrechte von Ombudsstelle und Gewerkschaften zur Feststellung von indirekter Diskriminierung;
- ausdifferenziertes Vermittlungsverfahren;
- Entschädigungen

2. Hierarchisch-aktivierende Regulierung

- Berichtspflicht seit 1994 (Betriebe ab zehn Beschäftigte);
- Planerstellungspflicht seit 2001 (unter Androhung von Geldstrafe)
- Hohe Erfüllung

3. Monitoring

- Beobachtung der Entgeltentwicklung seit 1997 durch Ombudsstelle
- Dann, seit 2000 jährlicher Bericht zur Entgeltgleichheit durch Mediationsstelle

4. Wohlfahrtsstaatliche Rahmenbedingungen

- „Kultur“ der Geschlechtergleichheit, umfassende Elternfreistellung aber
- Korporatistische Regulierung

III. Beispiel 2: Schweiz

1. Hierarchisch-passive Regulierung

- Gleichstellungsgesetz (1996); seitdem auch Anerkennung des Prinzip der gleichwertigen Arbeit
- Niedrigschwelligkeit durch Vermittlungsverfahren,
- „Untersuchungsmaxime“
- z.T. hohe Lohnnachzahlungen: bis zu fünf Jahre rückwirkend
- Verbandsklagerecht (Feststellung, aber nicht Entscheidung)

2. Hierarchisch-aktivierende Regulierung

- Beratende Position der Gleichstellungsbehörde
- Instrumente zur Ermittlung von diskriminierenden Lohnstrukturen
- Vorschrift zur Einhaltung des Lohnleichheitsgebots bei öffentlichen Aufträgen

3. Monitoring

- Monitoring vorhanden

4. Wohlfahrtsstaatliche Rahmenbedingungen

- Korporatistische Regulierung/ kein Mindestlohn
- Kaum Elternfreistellungsregelungen

III. Beispiel 3: Frankreich

1. Hierarchisch-passive Regulierung

- Verbot der Diskriminierung (1946/1972); Prinzip der gleichwertigen Arbeit (1983);
- Aber: schwache Tradition des individuellen Klageverfahrens

2. Hierarchisch-aktivierende Regulierung

- Berichtspflicht seit 1983 (Betriebe ab 50 Beschäftigte); Geldstrafe und Gefängnisstrafe 2001 eingeführt;
- Schwaches Monitoring und keine Kontrollen (bisher)
- Niedrige Erfüllungsquote

3. Monitoring

- schwaches Monitoring

4. Wohlfahrtsstaatliche Rahmenbedingungen

- Korporatistische Regulierung: Fraueninteressen?
- Gesetzlicher Mindestlohn und starke arbeitsrechtliche Regulierung
- Tagesbetreuung & Elternfreistellung

III. Beispiel 4: USA

1. Hierarchisch-passive Regulierung

- Antidiskriminierungs- und Entgeltgleichheitsgesetz (1960er Jahre);
 - Prinzip der gleichwertigen Arbeit *nicht* gesetzlich verankert;
 - umfassendes Klagerecht; mit vorgelagertem Schlichtungsverfahren;
 - Sehr hohe Entschädigungssummen und Geldstrafen möglich
- Verbandsklagerecht und behördliches Klagerecht

2. Hierarchisch-aktivierende Regulierung

- Planerstellungspflicht nur für Vertragsnehmer öffentlicher Aufträge ab 50 Beschäftigten (Sanktionsmöglichkeiten)
- Zuweilen starke Position der Gleichstellungsbehörden (mit sanktions- und rechtsverbindlichen Vermittlungsrechten ausgestattet)

3. Monitoring

- schwaches Monitoring

4. Wohlfahrtsstaatliche Rahmenbedingungen

- Liberaler Wst = hoher Druck auf Beschäftigungsverhältnisse
- Aber: Gesetzlicher Mindestlohn
- Kaum Tagesbetreuung & Elternfreistellung

III. Zusammenfassung der Länderanalysen

	SW	F	CH	USA	D
Hierarchisch-passiv	0	0	+	++	0
Hierarchisch-aktivierend	++	0	-/+	-/+	0
Monitoring	++	-	+	0	(-)
Mindestlohn/ KB	-/+	++/++	-/-	++/-	-/+

- = nicht vorhanden, 0= vorhanden, aber neutral, + = vorhanden, teilweise wirksam, ++ = stark wirksam

IV. Wie konsistent ist das deutsche Politikregime zur Herstellung der Entgeltgleichheit?

Sozialstaatliche Rahmenbedingungen anpassen

1. Gleiche Erwerbsorientierung konsequent für Frauen und Männer denken
2. Einkommensbesteuerung anpassen

Monitoring verbessern

3. Systematisches Monitoringsystem aufbauen

Betriebliche Handlungsspielräume „aktivieren“

4. Initiativrecht für Betriebsräte zur Ermittlung von Entgeltstrukturen stärken
5. Berichts- und Planerstellungspflicht für die Geschäftsführungen einführen

Antidiskriminierungsschutz verbessern

6. Sanktionsfähigkeit stärken (USA: Entschädigung, Schweiz: rückwirkend Lohndifferenz)?
7. Konfliktschwellen senken durch Vermittlungsverfahren (SW, CH, USA)
8. Reichweite vergrößern durch Verbandsklagerecht (CH: Feststellung; USA: Entschädigung)
9. Öffentliche Auftragsvergabe kontrollieren (USA, CH)

IV. Zurück zum Anfang : (Wie) Ist Entgeltgleichheit steuerbar?

1. Sozialstaatliche Rahmenbedingungen anpassen
2. Monitoring verbessern
3. Betriebliche Handlungsspielräume „aktivieren“
4. Antidiskriminierungsschutz verbessern

III – Ausgewählte Literatur

- Bothfeld, S. (2008): Under reconstruction: Die Fragmentierung des deutschen Geschlechterregimes durch die neue Familienpolitik. ZeS-Arbeitspapier Bremen, Zentrum für Sozialpolitik, download under: <http://www.zes.uni-bremen.de/ccm/content/veroeffentlichungen/arbeitspapiere.de;jsessionid=3B372EFC019138FCF00A8D3988351D3B?id=272>.
- Bothfeld, S. (2005): Vom Erziehungsurlaub zur Elternzeit. Politisches Lernen im Reformprozess. Frankfurt/ New York: Campus.
- Göhler, G. (2004): Institution. In: G. Göhler, M. Iser and I. Kerner (Hrsg.) (2004): Politische Theorie. 22 umkämpfte Begriffe zur Einführung, Opladen, VS Verlag. 209-226.
- Lewis, J. (1992): Gender and the Development of Welfare Regimes. In: Journal of European Social Policy. 2. 3. 159-173.
- Rosenberger, S./B. Sauer, (Hrsg.) (2004): Politikwissenschaft und Geschlecht. Wien.
- Streeck, W./K. Thelen (2005): Introduction. In: W. Streeck and K. Thelen (Hrsg.) (2005): Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies, Oxford, Oxford University Press. 3-39.