

A decorative background consisting of a grid of grey dots of varying sizes, with several dots highlighted in red. The dots are arranged in a pattern that roughly outlines the shape of a map of Europe.

# Neue Etappe auf dem Weg zur Gleichstellung von Mann und Frau

**JEANNE FAGNANI**

November 2013

- Im Sommer 2013 hat die Ministerin für die Rechte der Frauen, Najat Vallaud-Belkacem, dem Parlament eine *Gesetzesvorlage zur Gleichstellung von Mann und Frau* vorgelegt und damit deutlich gemacht, dass die Regierung von Staatspräsident François Hollande entschlossen ist, die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern.
- Die Vorlage soll bestehende Regelungen ergänzen bzw. verbessern und die rechtlichen Möglichkeiten zugunsten einer stärkeren Wirksamkeit von Maßnahmen zur Gewährleistung der beruflichen Gleichstellung und zur Bekämpfung von Frauen-Prekarität, sexistischen Klischees und Gewalt gegen Frauen erweitern.
- In der Gesetzesvorlage wird ein »integrierter Ansatz« verfolgt, wie er von der Europäischen Union unter der Bezeichnung *Gender Mainstreaming* vertreten wird. Dies hätte bei einer Verabschiedung der Vorlage u. a. zur Folge, dass man allen Ministerinnen und Ministern hohe Beamte für Gleichstellung zur Seite stellen müsste, deren Aufgabe es wäre, die *Roadmap für die Gleichstellung zwischen Mann und Frau* umzusetzen.

## 1. Maßnahmen zur Gewährleistung der beruflichen Gleichstellung und einer ausgewogenen Präsenz beider Geschlechter in allen Berufsbereichen

Das der französischen Nationalversammlung vorliegende Gesetzesvorhaben zur Gleichstellung von Mann und Frau sieht zahlreiche Maßnahmen vor, die bestehende Regelungen ergänzen bzw. verbessern sollen und auf eine stärkere Wirksamkeit der gegebenen rechtlichen Möglichkeiten zielen. Im Folgenden sollen einige der wichtigsten Maßnahmen erörtert werden. Dabei geht es vor allem darum herauszuarbeiten, welches zum einen die Vorteile und zum anderen die Unzulänglichkeiten und Inkohärenzen des Gesetzesvorhabens sind.

Was die Situation der Frauen auf dem Arbeitsmarkt angeht, hatte bereits das Gesetz vom 22. Dezember 1972 den Grundsatz der gleichen Bezahlung von Männern und Frauen in den *Code du travail* (Arbeitsgesetzbuch) aufgenommen. Doch erst nach der Wahl von François Mitterrand zum Staatspräsidenten und der Regierungsübernahme durch die Sozialistische Partei begann der Staat, auf der Grundlage des *Roudy*-Gesetzes von 1983<sup>1</sup> (benannt nach der damaligen Frauenministerin) Diskriminierungen gegen Frauen auf dem Arbeitsmarkt gezielt zu bekämpfen. Dieses Gesetz wie auch das *Génisson*-Gesetz von 2001 empfahl Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern auf Branchen- und Unternehmensebene, um die Situation der Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. 2004 waren Arbeitgebervertreter und Gewerkschaften der Aufforderung durch den Staat gefolgt und hatten einen branchenübergreifenden und für ganz Frankreich verbindlichen Vertrag über die Schaffung eines ausgewogenen Geschlechterverhältnisses und die Gleichstellung von Mann und Frau im Beruf unterzeichnet.

Trotz eindeutiger Fortschritte wie ein erhöhter Frauenanteil unter den Fach- und Führungskräften (*cadres*) und eine kontinuierliche Zunahme der Beschäftigungsquote von Frauen sind die Diskriminierungen gegenüber Frauen auf dem Arbeitsmarkt jedoch weiterhin recht ausgeprägt. Der bei ansonsten gleichen Bedingungen erkennbare »unerklärliche« Entgeltunterschied zwischen Männern und Frauen etwa blieb unverändert. Die Be-

schäftigungsquote der Frauen in Vollzeitäquivalenten ist mit 59 Prozent nach wie vor 15 Prozentpunkte niedriger als die der Männer. Dabei sind von Teilzeitbeschäftigung, insbesondere ungewollter Teilzeitbeschäftigung vor allem Frauen betroffen, die dadurch insbesondere bei der Rente schlechter gestellt sind. Frauen beziehen heute durchschnittlich 932 € Rente, während Männer 1 603 € erreichen.

Die Gesetzesvorlage verschärft die Strafen für Arbeitgeber, wenn sie die vielfältigen Regelungen zur Förderung der beruflichen Gleichstellung in den Unternehmen nicht einhalten. Diese bilden einen umfassenden Rechtskatalog von Anreizen, Verpflichtungen und Sanktionen. Mit dem Vorschlag, die Strafen zu verschärfen, reagiert die Ministerin auf Untersuchungen, wonach diese Regelungen kaum beachtet werden. Mit der Umstellung von einer stichprobenartigen Vor-Ort-Kontrolle auf eine systematische Kontrolle anhand von Unterlagen (Vereinbarungen oder Aktionspläne mit den Gewerkschaften) würde die Umsetzung der beruflichen Gleichstellung in Unternehmen mit über fünfzig Arbeitnehmer/-innen zu einer nachprüfaren Verpflichtung werden. Bei verschlechterten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, wo die Arbeitslosigkeit das Kräfteverhältnis zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern zugunsten der Arbeitgeber verschiebt, kann es nämlich riskant sein, seine Rechte einzuklagen oder Diskriminierungen, denen man ausgesetzt zu sein glaubt, anzuprangern. Dies kann in manchen Bereichen sogar zum Verlust des Arbeitsplatzes führen. Von den kleineren Unternehmen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, ist in der Gesetzesvorlage allerdings nicht die Rede.

Bemerkenswert ist die Feststellung, dass die Präsenz von Gewerkschaften im Unternehmen keinen Einfluss auf das Ausmaß der Lohn- und Gehaltsunterschiede zwischen den Geschlechtern hat. Sie hat bei identischen Berufsmerkmalen keine signifikanten Auswirkungen auf die nicht erklärbare Entgelt Differenz zwischen Männern und Frauen<sup>2</sup>.

Um die Unterschiede zwischen den abhängig Beschäftigten und den anderen Kategorien von Erwerbstätigen in Bezug auf die Möglichkeiten zur Wahrnehmung der ihnen zustehenden Rechte abzubauen, sollen die Voraus-

1. Siehe dazu auch die Veröffentlichungen von Sophie Ponthieux, Jacqueline Laufer, Rachel Silveira, Hélène Périer, Sandrine Dauphin, Françoise Milewski

2. Siehe M. Leclair und P. Petit, (2004), *Présence syndicale dans les établissements: quel effet sur les salaires masculins et féminins?* *Economie et Statistique*, Nr. 371, S. 23–39.

setzungen für Mutter- und Vaterschaftsurlaub für Frauen und Männer, die in einem *contrat de collaboration liberale*<sup>3</sup>, also in einem »freien Arbeitsverhältnis« tätig sind (der *collaborateur libéral* übt seine Tätigkeit weisungsungebunden und in völliger Unabhängigkeit aus), verbessert werden.

Des Weiteren sieht die Vorlage auch die allgemeine Einführung des Grundsatzes einer gleichgewichtigen Präsenz beider Geschlechter in den Bereichen vor, wo Frauen unterrepräsentiert sind wie z. B. in der Politik oder in den Firmenvorständen und Aufsichtsräten. Dieser Vorschlag ist sicher lobenswert, doch hinsichtlich der Wirksamkeit der vorgesehenen Maßnahmen bleibt eine gewisse Skepsis. Die Erfahrung lehrt, dass gesetzgeberisches Handeln nicht unbedingt ausreicht, um Verhaltensweisen zu ändern oder diskriminierende Praktiken abzubauen. Das Gleichstellungs-/Paritätsgesetz aus dem Jahr 2000 ist in dieser Hinsicht bezeichnend: Trotz der finanziellen Nachteile für Parteien, die das Gesetz nicht einhalten, beträgt der Frauenanteil im französischen Parlament noch immer nur 27 Prozent gegenüber 33 Prozent in Deutschland.

Interessanterweise zielt der Gesetzesentwurf auf einen neuen Bereich für staatliche Eingriffe zur Verwirklichung des Geschlechtergleichstellungsgrundsatzes. Da Sportverbände und deren Führungsgremien nach wie vor von Männern dominiert sind, soll dort durch entsprechende Bestimmungen Frauen der Zugang zu verantwortlichen Positionen ermöglicht werden. Offenbar hat sich der Gesetzgeber zumindest teilweise durch die Kampagne feministischer Verbände anlässlich der Olympischen Spiele von London beeinflussen lassen.

Bei dem Versuch, eine ausgewogene Präsenz beider Geschlechter in den verschiedenen Beschäftigungsbereichen zu erreichen, bleibt die Gesetzesvorlage bedauerlicherweise schwach. Die Regierung versucht junge Mädchen dazu zu veranlassen, sich für bisher überwiegend »männliche« Studiengänge (insbesondere naturwissenschaftliche Fächer) und Berufsfelder (z. B. Ingenieurberufe) zu entscheiden. Doch in den Beschäftigungsbereichen, die zur Kleinkindbetreuung gehören, ist dazu nichts Vergleichbares vorgesehen. In diesem Sektor, den Staat und Sozialversicherung massiv subventionieren, arbeiten

fast ausschließlich Frauen wie u. a. die 300 000 *assistantes maternelles*<sup>4</sup> (Tagesmütter) für die individuelle Kinderbetreuung im Vorschulalter, das Personal in Krippen und sonstigen kollektiven Einrichtungen. Dies verschärft das Vorurteil, wonach »von Natur aus« allein Frauen dazu berufen seien, sich um Kinder zu kümmern.

Begriffe wie *assistantes maternelles*, *nourrices* oder *écoles maternelles* sind bezeichnend für den anhaltenden Einfluss des *Maternalismus*, der die französische Familienpolitik prägt. Sie tragen dazu bei, dass die Frauen mit dem Problem, Job und Familie unter einen Hut bringen zu müssen, weiterhin alleine bleiben und weisen damit gleichzeitig den Vätern innerhalb der Familie eine marginale Rolle zu. Der Grundsatz der Kohärenz hätte wie in Deutschland, wo es heute die *Tagesmutter* und den *Tagesvater* gibt, eine Neutralisierung der in der Kleinkindbetreuungspolitik verwendeten Begriffe verlangt. Dies hätte nicht zuletzt eine große symbolische Tragweite gehabt.

## 2. Maßnahmen zur Bekämpfung von Frauen-Prekarität

Die Gesetzesvorlage verfolgt hier ehrgeizige Ziele zu einer Zeit, wo die weibliche Armut zugenommen hat<sup>5</sup> und insbesondere ungelernete Arbeitskräfte und Alleinerziehende von Arbeitslosigkeit und Prekarität betroffen sind. Durch zusätzliche Maßnahmen sollen auch die Garantien im Falle ausbleibender Unterhaltszahlungen verbessert werden.

Ziemlich inkohärent sind jedoch die »Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Aufteilung der elterlichen Verantwortung«. Das Ziel als solches ist in Anbetracht der weiterhin sehr ungleichen Verteilung häuslicher und erzieherischer Aufgaben in den Familien sowie der daraus resultierenden Auswirkungen auf das jeweilige berufliche Engagement der Mütter und Väter durchaus gerechtfertigt. Aber die Familienpolitik ist in diesem Bereich nicht eindeutig und weist zahlreiche Unklarheiten und Unstimmigkeiten auf. Sie fördert zwar das »Modell

3. Seit 2005 definiert man als »freien Mitarbeiter« (*collaborateur libéral*) eine nicht abhängig beschäftigte Person, die im Rahmen eines freien Arbeitsverhältnisses für eine andere natürlich oder juristische Person des jeweiligen Fachs den gleichen Beruf ausübt.

4. Anm. d. Übers.: Die Autorin wählt bewusst eine im allgemeinen Sprachgebrauch nicht übliche »neutrale« Form der Berufsbezeichnung

5. Laut Angaben (2010) des französischen Amtes für Statistik INSEE beträgt die Armutsquote unter den Frauen 14,5 Prozent gegenüber 13 Prozent bei den Männern und 33 Prozent bei Alleinerziehenden. 70 Prozent der »Working Poor« sind Frauen.

der berufstätigen Mutter« und praktiziert eine vielfältige und großzügige Unterstützung der Kleinkindbetreuung, die es vielen Frauen erst ermöglicht, zumeist auf Vollzeitbasis einer beruflichen Tätigkeit nachzugehen. Auf der anderen Seite hat die Familienpolitik jedoch Regelungen eingeführt, die direkt oder indirekt vor allem auf die Mütter zielen. So sind zum Beispiel 97 Prozent der Empfänger der mit dem Elternurlaub gekoppelten finanziellen Unterstützung (*Complément de libre choix d'activité* oder *CLCA*, vergleichbar mit dem *Elterngeld*) Frauen.

Die geplante CLCA-Reform ist in dieser Hinsicht symptomatisch. Das Gesetz sieht zwar eine Verkürzung der Bezugsdauer um sechs Monate vor (derzeit kann der jeweilige Elternteil diese Leistung bis zum dritten Geburtstag des Kindes beanspruchen), was künftig ermöglicht, die Auswirkungen einer langen Berufspause auf die späteren Beschäftigungschancen und die Karriereaussichten vieler Empfänger/-innen zu mindern. Die sechs folgenden Monate werden dem jeweils anderen Elternteil (im Allgemeinen dem Vater) vorbehalten sein, der die Leistung noch nicht in Anspruch genommen hat (nach dem Motto *use it or lose it*).

Die Höhe dieses Elterngelds ist mit pauschal 384 Euro pro Monat, falls die Familie bereits die sogenannte »Basisbeihilfe« bezieht, und ansonsten 580 Euro pro Monat bescheiden. Dies macht gerade auch angesichts der zunehmenden Prekarisierung der Beschäftigung eine nennenswerte Inanspruchnahme einer solchen Regelung durch die Väter illusorisch. Unter dem Gesichtspunkt einer »ausgewogeneren Verteilung der elterlichen Aufgaben« würde diese Reform folglich zu einem paradoxen Ergebnis führen, nämlich zum Fortbestand der ungleichen Aufgabenverteilung in der Familie wie auch der geschlechterspezifischen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt.

Dies geht einher mit einer weiteren Inkohärenz: Nach Ablauf ihrer zweieinhalbjährigen Elternzeit besteht für die Frauen (vor allem, wenn sie während dieser Zeit überhaupt nicht gearbeitet haben) das Risiko, auf die Wiederaufnahme einer Beschäftigung bzw. ihrer früheren Beschäftigung verzichten zu müssen, wenn es ihnen nicht gelingt, ihr Kind in einer Krippe oder bei einer assistierte maternelle (Tagesmutter) unterzubringen. Angesichts des enormen Mangels an Betreuungsplätzen (Schätzungen zufolge fehlen 300 000 bis 500 000 Plätze) ist es wenig wahrscheinlich, dass die Regierung diese Lücken kurz-

fristig ausgleichen und ihr Versprechen einer bedarfskonformen Entwicklung der subventionierten Betreuungslösungen tatsächlich einlösen kann. Immerhin müssten bis 2017 275 000 neue Betreuungsplätze geschaffen werden. Hinsichtlich des Zugangs zu Betreuungslösungen und indirekt auch zu Beschäftigungsverhältnissen wären gerade die einkommensschwächeren Familien am stärksten benachteiligt. Dies würde dem Ziel, die durch die Wirtschaftskrise verschärfte Prekarität zu bekämpfen, genau zuwider laufen.

### 3. Maßnahmen zur Bekämpfung sexistischer Klischees

Das *Laboratoire de l'Égalité*<sup>6</sup> (wörtlich: Gleichstellungslabor) hatte durch die direkte Ansprache der wirtschaftlichen und politischen Entscheidungsträger und parallel dazu durchgeführte Arbeiten und Sensibilisierungsmaßnahmen in diesem Bereich<sup>7</sup> das Terrain gut vorbereitet. Die von der Ministerin beabsichtigten Präventions- und Schutzmaßnahmen gegen Angriffe auf die Würde der Frauen sind davon untrennbar und sind angesichts der deutlichen Zunahme von Angriffen auf die Würde der Frauen in den verschiedenen Medien ganz besonders willkommen.

### 4. Präventions- und Schutzmaßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen

Die Gesetzesvorlage strebt eine Komplettierung und Verstärkung der in diesem Bereich bereits recht gut entwickelten rechtlichen Regelungen an. Das Thema war im Jahr 2010 zur nationalen Priorität (*»grande cause nationale«*) erklärt worden, und ein Gesetz hatte den Schutz der betroffenen Frauen verbessert. Insbesondere hatte der Familienrichter nunmehr die Möglichkeit, im Eilverfahren eine Schutzanordnung zu erlassen.

Im Rahmen der jetzigen Gesetzesvorlage sind mehrere Maßnahmen vorgesehen, die einen deutlichen Fortschritt wären. Hierzu zählen eine verstärkte Überwachung der Täter sowie eine Sensibilisierung und Schulung von

6. Siehe <http://www.laboratoiredelegalite.org/spip.php?rubrique1>

7. Siehe auch B. Grésy und P. Georges (2013) *Rapport sur l'égalité entre les filles et les garçons dans les modes d'accueil de la petite enfance*, Bericht der Sozialbehörde IGAS (Inspection Générale des Affaires Sociales) für das französische Ministerium für die Rechte der Frauen

Fachkräften, die in Bezug auf die Erkennung, Prävention und Behandlung von Gewalttätigkeit gegen Frauen eine Rolle spielen wie Ärzte, Pflege- und medizinisches Hilfspersonal, Sozialarbeiter, Standesbeamte, Bedienstete des Strafvollzugs, Richter, Anwälte, Angehörige des staatlichen Bildungswesens, Betreuungspersonal aus den Bereichen Sport, Kultur und Freizeit, Angehörige von Polizei und Gendarmerie. Diese Maßnahmen sind absolut angemessen und gerechtfertigt. Zweifel haben kann man indessen hinsichtlich des Umfangs der hierfür vorgesehenen finanziellen und personellen Mittel, zumal die Regierung im September 2013 weitere Haushaltskürzungen angekündigt hat, welche das Ausmaß der geplanten Maßnahmen erheblich beeinträchtigen dürften.

Ein weiteres Ziel der Gesetzesvorlage ist es, »die Definition der sexuellen Belästigung/Nötigung in einer Partnerschaft zu verbessern«. Dies ist eine durchaus lobenswerte Absicht, die aber auf erhebliche Hindernisse stoßen wird, weil dieses Phänomens je nach Fachrichtung und institutionellen Partnern, die mit der Behandlung dieser Fragen befasst sind, äußerst unterschiedlich gedeutet wird.

Wegen der vielfältigen Verbindungen zu den anderen Bereichen öffentlicher Maßnahmen erfordert die Bekämpfung häuslicher Gewalt darüber hinaus eine enge Zusammenarbeit und Abstimmung mit zahlreichen Partnern, die bei diesen Maßnahmen involviert sind (Polizei, Richter, Sozialämter der Kommunen, Träger von Frauenhäusern, Ärzte usw.), so dass die ausgesprochen bürokratischen Verfahren bis zum Erwirken eines Wohnungsverbots gegen den gewalttätigen Partner verlangsamt werden. Hinzu kommt, dass die Bekämpfung solcher Gewalttätigkeiten untrennbar mit wohnungs- und beschäftigungspolitischen Fragen zusammenhängen. Vor dem Hintergrund einer akuten Wohnungskrise ist davon auszugehen, dass der Mangel an Sozialwohnungen, der gerade Frauen in einer Notsituation besonders hart trifft, die Wirksamkeit der vorgesehenen Maßnahmen einschränken wird.

Fazit: Die Gesetzesvorlage enthält zweifellos bedeutende Fortschritte, insbesondere in Bezug auf die Problematik »häusliche Gewalt«. Der Ansatz, in Krippen, Kindergärten und Schulen gegen eingefahrene Klischees vorzugehen, ist insofern bahnbrechend, als er hervorhebt, wie wichtig es ist, schon bei den Jüngsten mit geeigneten Maßnahmen zu beginnen, um die Entstehung von Vorurteilen und langfristig auch geschlechtsspezifische Dis-

kriminierungen auf dem Arbeitsmarkt zu bekämpfen. Die Reformvorschläge im Bereich der Familienpolitik jedoch sind entweder unzureichend oder stehen sogar im Widerspruch zu anderen bekundeten Zielen.

Darüber hinaus stellt sich eine Reihe von Fragen, wie die vorgesehenen Maßnahmen umgesetzt werden sollen: Über welchen Handlungsspielraum verfügen die Träger staatlicher Macht (infolge der sukzessiven Dezentralisierungsgesetze insbesondere auch die Departements), um allen in dem Gesetzesvorhaben enthaltenen Maßnahmen Geltung zu verschaffen? Besteht nicht erneut die Gefahr, dass man Dinge gesetzlich regelt, es aber dann an den erforderlichen finanziellen Mitteln für die Umsetzung fehlt, wie dies z. B. bereits in der Berufsbildung oder bei der Kontrolle der Unternehmen in Bezug auf die Anwendung des Gleichstellungsgesetzes der Fall ist? Werden die Ergebnisse den erklärten Absichten gerecht werden? Oder werden wir wieder einmal feststellen, dass die Lebensweisheit »trop de lois tue la loi« (sinngemäß: zu viele Gesetze erdrücken das Recht) mehr denn je aktuell ist?



### Über die Autorin

**Jeanne Fagnani** ist Honorary Senior Research Fellow beim CNRS und Associate Fellow am *Institut de recherches économiques et sociales* (IRES).

### Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Westeuropa/Nordamerika  
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:  
Anne Seyfferth, Leiterin des Referats Westeuropa/Nordamerika

Tel.: ++49-30-269-35-7736 | Fax: ++49-30-269-35-9249  
<http://www.fes.de/international/wil/>

Bestellung/Kontakt hier:  
[FES-WENA@fes.de](mailto:FES-WENA@fes.de)

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Den Volltext der Gesetzesvorlage von Ministerin Najat Vallaud-Belkacem sowie die dazugehörige Wirksamkeitsstudie finden Sie auf der Internetseite des Familienministeriums unter <http://femmes.gouv.fr/le-texte-du-projet-de-loi-pour-legalite-entre-les-femmes-et-les-hommes>.

Der Inhalt dieses Beitrags gibt die Meinung des Autors und nicht die der Friedrich-Ebert-Stiftung wieder.