GENDER
OPEN
REPOSITORIUM

Gleichstellungspolitik in Österreich

Appelt, Erna

1995

https://doi.org/10.25595/985

Veröffentlichungsversion / published version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Appelt, Erna: *Gleichstellungspolitik in Österreich*, in: L' homme : Zeitschrift für feministische Geschichtswissenschaft, Jg. 6 (1995) Nr: 2, 122-127. DOI: https://doi.org/10.25595/985.

Erstmalig hier erschienen / Initial publication here: https://doi.org/10.7767/lhomme.1995.6.2.122

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY 4.0 Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu dieser Lizenz finden Sie hier:

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de

Terms of use:

This document is made available under a CC BY 4.0 License (Attribution). For more information see:

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.en

GenderOpen – Repositorium für die Geschlechterforschung: www.genderopen.de

FREIE UNIVERSITÄT BERLIN

HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

Aktuelles und Kommentare

Gleichstellungspolitik in Österreich

Erna Appelt

Das politische Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern wäre (definitionsgemäß) dann erreicht, wenn eine Gleichverteilung der politischen Machtpositionen, der Einkommen, der Ressourcen sowie des kulturellen Kapitals auf beide Geschlechter realisiert wäre. Nun braucht es nicht sehr viel Phantasie, um zu erkennen, daß dieses Ziel ganz offensichtlich beides ist: utopisch und begrenzt zugleich.

Zu Beginn der 70er Jahre stand die autonome Frauenbewegung Gleichbehandlungspostulaten und Gleichstellungsstrategien eher reserviert gegenüber; die politischen Schlüsselbegriffe hießen damals Selbstbestimmung und Autonomie. Doch schon Mitte der 70er Jahre entstand in etlichen europäischen Ländern ein Parteien- und Verbandsfeminismus, ein „intermediärer Feminismus", der die Gleichstellung von Mann und Frau auf die politische Tagesordnung setzte und Gleichstellungspolitik im Sinn frauenpolitischer Strategien durch Quotierungsbeschlüsse sowie durch Antidiskriminierungsgesetze zu fixieren suchte.

Gleichstellungspolitik im europäischen Kontext

In den 70er Jahren setzte in etlichen europäischen Ländern eine Gesetzgebungswelle gegen die Diskriminierung von Frauen im Arbeitsleben ein.

Besondere Bedeutung kam damals der Weiterentwicklung des EWG-Rechts zu: Mit der *Entgeltrichtlinie* aus dem Jahr 1975 wurde der in Art. 119 EWG-Vertrag gebrauchte Begriff der *gleichen Arbeit* – den bis dahin mehrere Mitgliedstaaten nur auf idente Arbeitsplätze anwenden wollten – auf *gleichwertige Arbeit* sowie auf Arbeitsverhältnisse im Bereich des öffentlichen Sektors ausgedehnt. Die *Gleichbehandlungsrichtlinie* aus dem Jahr 1976 erweiterte darüber hinaus das Diskriminierungsverbot auf den *Zugang zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg* sowie auf die *Arbeitsbedingungen*. Neben direkten wurden auch *mittelbare Diskriminie-*

Online gestellt mit finanzieller Unterstützung der Universität Basel (Lehrstuhl Prof. Dr. Claudia Opitz-Belakhal).

rungen auf Grund des Geschlechts – insbesondere unter Bezugnahme auf den Ehe- oder Familienstand – verboten.

In Österreich kann der Beginn der Gleichstellungspolitik mit dem Jahr 1979 datiert werden, als – nicht zuletzt aufgrund internationaler Kritik an der Nichteinlösung völkerrechtlicher Verpflichtungen – das *Bundesgesetz über die Gleichbehandlung von Mann und Frau bei der Festsetzung des Entgelts* (Gleichbehandlungsgesetz) verabschiedet wurde. Der Geltungsbereich dieses Gesetzes erstreckte sich aber nur auf die Entlohnung in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen. Zur Durchsetzung der Gleichbehandlung wurde eine Kommission eingerichtet, die im Vorfeld der gerichtlichen Rechtssprechung agieren sollte, aber über keine Sanktionsmöglichkeiten verfügte. Seit der Novelle 1985 werden auch freiwillige Sozialleistungen und betriebliche Maßnahmen der Weiterbildung in das Diskriminierungsverbot einbezogen. Ein neuerliches Verbot der geschlechtsspezifischen Stellenausschreibung wurde allerdings kaum praxisrelevant. Mit der Novelle 1990 wurden die *Begründung und Beendigung von Arbeitsverhältnissen* sowie der *berufliche Aufstieg* in das Gleichbehandlungsgebot mit einbezogen. Darüber hinaus sah diese Novelle die Möglichkeit vorübergehender Sondermaßnahmen, eine minimale Schadenersatzpflicht sowie die Institutionalisierung der „Anwältin für Gleichbehandlungsfragen" vor.

Das österreichische Gleichbehandlungspaket

Wesentliche Fortschritte konnten in der österreichischen Frauenpolitik im Zuge der Verhandlungen um ein sogenanntes *Gleichbehandlungspaket* erzielt werden. Im Gegenzug für die vorgesehene Anhebung des Pensionsanfallsalters der Frauen infolge des sogenannten „Pensionsalterserkenntnisses" des österreichischen Verfassungsgerichtshofs vom 6. Dezember 1990 versuchten Frauenpolitikerinnen und Gewerkschafterinnen, vielfältige frauenbegünstigende Maßnahmen durch den Gesetzgeber durchzusetzen. Die jüngste Novelle zum Gleichbehandlungsgesetz vom Dezember 1992 war ein Teil dieses „Frauenpakets"; sie ist jedoch auch auf die ohnehin anstehende EWR-Rechtsharmonisierung zurückzuführen. Die beiden wichtigsten einschlägigen EG-rechtlichen Konzepte, nämlich die Einbeziehung der *mittelbaren Diskriminierung* und der *gleichwertigen Arbeit* in das Gleichbehandlungsgebot, wurden mit dieser Novelle explizit in das österreichische Gesetz aufgenommen.

Auf Grund der bisherigen Judikatur des *Europäischen Gerichtshofes* (EuGH) zeichnet sich ab, daß die Einbeziehung der *mittelbaren Diskriminierung* sowie des Terminus der *gleichwertigen Arbeit* vor allem im Bereich der Teilzeitbeschäftigung zum Tragen kommen wird. So wurde im EuGH ausjudiziert, daß der Terminus *gleichwertige Arbeit* impliziert, daß Teilzeit- und Vollzeitarbeitsverhältnisse verglichen werden können. Auch bei ungleichzeitiger Beschäftigung darf geklagt werden. Festgelegt wurde auch, daß die jeweiligen betriebsspezi-

fischen Arbeitsbewertungssysteme auch jene Kriterien – wie etwa Geschicklichkeit und Konzentrationsanforderung – berücksichtigen müssen, die „Frauenarbeitsplätze" eher verlangen als „Männerarbeitsplätze". Wenn statistisch belegt wird, daß die Angehörigen eines Geschlechts durchschnittlich schlechter entlohnt werden, so obliegt es dem Arbeitgeber bzw. der Arbeitgeberin nachzuweisen, daß die Lohnpolitik nicht diskriminierend ist (Rs 109/88).

Als mittelbare Diskriminierung wurden vom EuGH z. B. folgende Konstellationen anerkannt:

- unterschiedliche Stundenlöhne für Voll- und Teilzeitarbeitsplätze, wenn sich herausstellt, daß im Vergleich zu den männlichen Beschäftigten ein erheblich geringerer Prozentsatz der weiblichen Beschäftigten die für die bessere Bezahlung notwendige Mindeststunden pro Woche leistet (Rs 96/80);
- die Nicht-Einbeziehung von Kriterien, die vermehrt auf Frauenarbeitsplätze zutreffen (Rs 237/85);
- der Ausschluß von geringfügig Beschäftigten vom Krankengeld;
- die Verweigerung der Zahlung von vorübergehenden Vergütungen nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses an Teilzeitbeschäftigte (C-33/89).

Mit der Einbeziehung der sexuellen Belästigung (Diskriminierungsverbot im österreichischen Bundes-Gleichbehandlungsgesetz, § 2 Abs. 1a und 1b) sowie mit dem expliziten Frauenförderungsgebot (Frauenförderprogramme, bevorzugte Einstellung, bevorzugter Aufstieg sowie bevorzugte Aus- und Weiterbildung bis zur Erreichung eines 40%-Anteils von Frauen) geht die österreichische Gesetzgebung über die bindenden Vorschriften des EU-Rechts hinaus.

Das Bundes-Gleichbehandlungsgesetz[1]

Am 13. Februar 1993 trat das *Bundesgesetz über die Gleichbehandlung von Frauen und Männern und die Förderung von Frauen im Bereich des Bundes* (Bundes-Gleichbehandlungsgesetz – Bundes-GBG) in Kraft, das über die für die Privatwirtschaft geltenden Gleichbehandlungsnormen hinaus auch besondere Fördermaßnahmen für Frauen vorsieht. Das Gleichbehandlungsgebot erstreckt sich unter anderem auf die Begründung oder Beendigung von Dienst- und Ausbildungsverhältnissen, Festsetzung des Entgeltes und Gewährung betrieblicher Sozialleistungen, auf Aus- und Weiterbildungsangebote und beruflichen Aufstieg. Sexuelle Belästigung ist ebenso untersagt wie die geschlechtsspezifische Ausschreibung von Dienstposten.[2]

1 Durch das jüngste die Quotenregelung betreffende Urteil des EuGH vom 17.10.1995 (Rs C-450/93) ist die österreichische Rechtslage nicht unmittelbar tangiert. Eine neuerliche Diskussion um die Frage der vorübergehenden Bevorzugung von Frauen ist freilich zu erwarten.

2 Silvia Siegmund-Ulrich, Bundes-Gleichbehandlungsgesetz und Frauenförderung in Österreich, in: Ursula Floßmann u. Helena Herda Hg., Frauenförderung als Konkretisierung des Gleichheitsgebotes, Linz 1994.

Ähnlich dem Gleichbehandlungsgesetz für die privatrechtlichen Dienstverhältnisse sieht auch das Bundes-GBG die Einrichtung einer Gleichbehandlungskommission als Schlichtungsstelle vor. In allen Ressorts sind Kontaktfrauen und Gleichbehandlungsbeauftragte zu bestellen sowie Arbeitsgruppen für Gleichbehandlungsfragen einzurichten. Mit der ressortübergreifenden Koordination ist eine interministerielle Arbeitsgruppe beauftragt, die das Recht hat, Vorschläge zur Frauenförderung auszuarbeiten, und ein Mitglied in der Gleichbehandlungskommission stellt.

Mit dem Bundes-GBG wurde der Bund als Dienstgeber über die Einhaltung des Gleichbehandlungsgebotes hinaus verpflichtet, in all jenen Bereichen, in denen Frauen bislang unterrepräsentiert sind, einen Frauenanteil von 40% anzustreben. Zur Erfüllung dieses Zieles sind vorübergehende Sondermaßnahmen möglich. Im März 1995 hatten alle Ressorts Frauenförderungspläne ausgearbeitet.

An den österreichischen Hochschulen stellte die Einrichtung der *Arbeitskreise für Gleichbehandlungsfragen* (§ 106a Universitätsorganisationsgesetz 1990) einen wichtigen Schritt in Richtung Gleichstellungspolitik dar. Angesichts der eklatanten Unterrepräsentation von Frauen im Kreise der Universitätslehrenden gab und gibt es einen dringenden Handlungsbedarf: Mit Stichtag 1. Juli 1993 lag der Frauenanteil an den österreichischen Universitäten bei den Ordentlichen Professor/inn/en bei 2,9%, bei den Außerordentlichen Professor/inn/en bei 5,3%, bei den Universitätsassistent/inn/en bei 19,1%.

Im Bereich des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst ist seit 1. April 1995 eine Verordnung in Kraft getreten, die das Ziel des Frauenförderplans präzisiert:

> § 2. (1) Ziel des Frauenförderplans ist es, den Anteil der weiblichen Beschäftigten in allen Verwendungsgruppen bzw. Entlohnungsgruppen und Funktionen im Ressortbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst auf mindestens 40% zu erhöhen.[3]

Konkretisiert wird dies durch ein Frauenfördergebot, das besagt, daß Bewerberinnen, die für eine angestrebte Planstelle oder eine angestrebte höherwertige Verwendung nicht geringer geeignet sind als der bestgeeignete Mitbewerber, so lange bevorzugt zu bestellen sind, bis der Anteil der Frauen an der Gesamtzahl der im Wirkungsbereich der jeweiligen Dienstbehörde gemäß § 1 Abs. 2 und 3 auf eine Verwendungsgruppe entfallenden Funktionen mindestens 40% beträgt.

3 BGBl. 74/1995.

Gleichstellungspolitik auf regionaler und kommunaler Ebene

Auf Länderebene gab es erst in den späten 80er und frühen 90er Jahren erste Initiativen zur Frauenförderung. In diesen Jahren wurden in allen österreichischen Bundesländern und in einigen größeren Städten zur Förderung von Frauenanliegen Frauenreferate und Frauenbeauftragtenstellen eingerichtet. Anfang 1995 gab es in ganz Österreich 14 Frauenbeauftragtenstellen.

Das erste Bundesland, das ein Frauenförderprogramm verabschiedete, war Salzburg (1991), gefolgt von den Bundesländern Kärnten und Oberösterreich (1994). In den anderen Bundesländern stehen Frauenförderprogramme noch in Ausarbeitung oder Verhandlung.

Aufgrund der in der Verfassung garantierten Länderautonomie können die einzelnen Landesregierungen nicht verpflichtet werden, dem Bundes-GBG entsprechende Landesgesetze zu erlassen. Mit Inkrafttreten des EWR-Abkommens (1. Jänner 1994) besteht jedoch auch für die Bundesländer die Verpflichtung, Gleichbehandlungsvorschriften für den Landesdienst zu erlassen. Dabei sind die Länder inhaltlich an das verfassungsmäßig verankerte Homogenitätsprinzip gebunden, das heißt, die Landes-GBG dürfen inhaltlich vom Bundes-GBG nicht wesentlich abweichen. Zur Zeit haben nur zwei Bundesländer, Kärnten (1994) und Oberösterreich (1995), ein Landes-GBG verabschiedet.

Die Erfahrungen mit der Anwendung der Gleichbehandlungsgesetze und Frauenförderpläne zeigen, daß jeder Versuch, eine leistungsbezogenen oder qualitätsabhängige Quote zu realisieren, bzw. jede Maßnahme einer vorübergehenden Bevorzugung von Frauen sofort Debatten über die Verfassungsmäßigkeit von Frauenfördermaßnahmen auslöst. Mit dem Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes (B-VG) betreffend die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern kann dem dadurch entgegengewirkt werden, daß im Art. 7 B-VG die verfasssungsrechtliche Zulässigkeit von Frauenfördermaßnahmen ausdrücklich klargestellt werden soll.

Gleichstellung im Dilemma zwischen Anpassung und feministischen Ansprüchen

Gleichstellungspolitik – so mittlerweile ein breiter Konsens[4] – transformiert bestimmte Aspekte feministischer Anliegen zu politisch verhandelbaren Strategien. Diese Politik verlangt von den Akteur/inn/en politisches Handeln in institutionellen Räumen, die maßgeblich durch bürokratische Verhaltensregeln determiniert sind. Gleichstellungspolitik findet so äußerst restriktive Rahmenbedingungen vor.

4 Vgl. dazu den Sammelband: Elke Biester u. a. Hg., Gleichstellungspolitik – Totem und Tabus. Eine feministische Revision, Frankfurt a. M. 1994.

Dieser Politik liegt die Auffassung zugrunde, daß die asymmetrische geschlechtsspezifische Verteilung von ökonomischer, politischer, kultureller und symbolischer Macht, von Einfluß und Partizipationsmöglichkeiten nicht nur ein „Frauenproblem", sondern auch ein markanter Aspekt des Demokratiedefizits ist. Die inhaltliche Ausformulierung und die Frage der Wirksamkeit von Gleichstellungspolitik können und müssen daher auch aus einer demokratiepolitischen Perspektive beurteilt werden. Wird aber die Geschlechterfrage als Demokratiefrage formuliert, dann bedeutet dies einerseits, daß Frauenpolitik die Spielräume demokratisch verfaßter Gesellschaften ausschöpft, sich aber andererseits auch genau innerhalb der Grenzen dieser Spielräume bewegt. Dabei werden über das Medium des Rechts „private" Machtkämpfe aus den Familien und Betrieben hinaus in die politischen Gremien, in die Parlamente und Gerichtshöfe transportiert. Über das Medium des Rechts wird der androkratische Konsens angefochten. Gleichstellungspolitik zielt mit ihren Maßnahmen ins Zentrum des Geschlechterverhältnisses als Herrschaftsverhältnis, ist sie doch ein direkter Angriff auf bestimmte Scharniere unserer Gesellschaften, die das Verhältnis zwischen Männern und Frauen hierarchisch gestalten.

Kritik an der Gleichstellungspolitik und -bürokratie wird nicht nur von konservativer Seite sowie von jenen Männern, die sich in ihrer gesellschaftlichen Position bedroht fühlen, geübt, sondern auch von feministischer Seite formuliert.[5] Nichtsdestotrotz hat in den letzten beiden Jahrzehnten auf verschiedenen Ebenen eine problem- und themenbezogene Zusammenarbeit stattgefunden. Gleichstellungspolitik – als Resultat der Theorieproduktion der letzten 20 Jahre – zielt auf die Entzauberung des männlichen Universalanspruches. Gleichstellungspolitik entzaubert freilich noch etwas ganz anderes, nämlich den Anspruch feministischer Theoretikerinnen, Gesellschaft fundamental umzuwälzen. Gleichstellungspolitik abstrahiert gerade von inhaltlichen Ausrichtungen, die Feministinnen seit Jahren formulieren. Sie beschränkt sich auf das formale Prinzip der gleichen Repräsentation. Das mag einerseits sehr ernüchternd sein. Andererseits zielt diese Politik doch ins Zentrum des männlichen Anspruchssystems; anders ausgedrückt, diese Politik entzieht der Geschlechterhierarchie ihre Legitimität.

Als nüchternes Fazit bleibt: Gleichstellungspolitik ist unverzichtbar und muß konzeptuell weiterentwickelt werden. Feministische Theorieproduktion, feministische Praxis, autonom definierte Politik können durch Gleichstellungspolitik nicht ersetzt werden.

5 Vgl. Biester, Gleichstellungspolitik, wie Anm. 4.