GENDER OPEN REPOSITORIUM

Strategische Prozessführung, Tarifverhandlungen und Antidiskriminierungsbehörden - verschiedene Wege zur Lohngleichheit :

Fuchs, Gesine

2010

https://doi.org/10.25595/507

Veröffentlichungsversion / published version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Fuchs, Gesine: *Strategische Prozessführung, Tarifverhandlungen und Antidiskriminierungsbehörden - verschiedene Wege zur Lohngleichheit :* , in: Femina politica : Zeitschrift für feministische Politik-Wissenschaft, Jg. 19 (2010) Nr: 2, 102-111. DOI: https://doi.org/10.25595/507.

Diese Publikation wird zur Verfügung gestellt in Kooperation mit dem Verlag Barbara Budrich.

Nutzungsbedingungen:

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

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

Terms of use:

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

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

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

FREIE UNIVERSITÄT BERLIN

HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

Strategische Prozessführung, Tarifverhandlungen und Antidiskriminierungsbehörden – verschiedene Wege zur Lohngleichheit?[1]

GESINE FUCHS

Einleitung

Gleichheit zwischen den Geschlechtern ist als Leitnorm der Moderne in Europa inzwischen umfassend kodifiziert. Recht und Wirklichkeit fallen aber oft auseinander. So betragen in Europa die Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern bis zu 25%. Die eigentlichen Einkommensunterschiede sind dabei noch viel höher, wenn man hohe Teilzeitraten für Frauen, ihre höhere Arbeitslosigkeit und benachteiligende Steuersysteme in Betracht zieht.

Lohnunterschiede können zum Teil mit unterschiedlichem „Humankapital" erklärt werden, wie Ausbildungsstand und Berufserfahrung, denen strukturelle Ungleichheit zugrundeliegt. Auch wird immer noch für gleiche Arbeit weniger gezahlt, doch viel verbreiteter ist indirekte Diskriminierung, wenn gleichwertige Arbeit in feminisierten Arbeitsbereichen schlechter entlohnt wird als in männlich geprägten (siehe auch vorstehenden Beitrag von Busch und Holst). Neben Ansätzen, die strukturellen Gründe für das Problem der Lohnungleichheit zu beseitigen – etwa durch Bildung oder Vereinbarkeitspolitik – gelten Gesetzgebung, strategische Prozessführung, Ta-

rifverhandlungen und Antidiskriminierungsbehörden als direktere Maßnahmen zur Bekämpfung der Lohnungleichheit.
Die drei letztgenannten Strategien für Lohngleichheit in der Schweiz, Deutschland und Frankreich sind Gegenstand dieses Artikels, der auf einem vergleichenden Forschungsprojekt zur Rechtsmobilisierung beruht. Unter welchen Umständen ist der Gang vor Gericht eine wirksame und akzeptierte Strategie und welche Alternativen dazu gibt es? Zentrale Hypothese ist, dass Rechtsmobilisierung von zwei Variablen, den juristischen und den diskursiven Gelegenheitsstrukturen, abhängt (legal and discursive opportunity structure). Je günstiger rechtliche und diskursive Gelegenheitsstrukturen beschaffen sind, desto eher wird Recht juristisch und diskursiv für Forderungen nach Lohngleichheit eingesetzt. Vorläufige Ergebnisse zeigen jedoch, dass der Einfluss der Gelegenheitsstrukturen komplexer ist als ursprünglich von mir angenommen. Statt einem unterschiedlichen Grad an Mobilisierung sind unterschiedliche nationale Agenda-Settings und Strategien zu beobachten.

Einflussfaktoren für Rechtsmobilisierung

Eine rechtliche Gelegenheitsstruktur besteht erstens aus relevanten Faktoren für den Zugang zum Recht, also Fragen geographischer, finanzieller, informationeller und kultureller Hürden. Zweitens ist materielles und prozedurales Recht günstig, das einen klaren Gleichheitsbegriff und eine spezifische Definition von Lohngleichheit aufweist, konsistente und nicht überkomplexe Regelungen auch für die Verfahren hat, eine starke Stellung der Klagenden, die Existenz unabhängiger Untersuchungsinstanzen und schließlich schnelle Verfahren umfasst, denn „Justice delayed is justice denied“. Dies beeinflusst die Erfolgsaussichten und die Legitimität von Klagen. Drittens kann diskursiv hergestelltes Recht (Rechtsprechung und akademische Lehrmeinung) durch die Interpretation der Gesetze Gelegenheitsfenster öffnen oder schließen. Die diskursive Gelegenheitsstruktur als Teil der politischen Gelegenheitsstruktur “is limited to the framework of ideas and meaning-making institutions in a particular society” (Ferree u.a. 2002, 62).
Dazu gehören politisch-institutionelle Faktoren, sozio-kulturelle Faktoren wie z.B. ein hohes Institutionenvertrauen, das Rechtsmobilisierung als sinnvollen Weg erscheinen lässt. Schließlich ist es günstig, wenn Massenmedien offen für Stimmen verschiedener gesellschaftlicher AkteurInnen sind, und wenn JournalistInnen Informationen unabhängig und proaktiv recherchieren können. Im Weiteren beschränke ich mich auf die rechtlichen Gelegenheitsstrukturen.
In Europa haben sich die Möglichkeiten, vor Gericht zu gehen, in den letzten Jahren erweitert, etwa durch das Vorabentscheidungsverfahren des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), bei dem ein nationales Gericht – auch auf Antrag der Klageseite – die Vereinbarkeit nationaler Gesetze mit Europäischem Recht prüft. Diese Entwicklung wird allerdings kontrovers beurteilt. Während die einen dies als einen neuen Kanal politischer Partizipation besonders für unterprivilegierte Gruppen sehen (Cichowski 2006), werten andere die Entwicklung als Entpolitisierung und Individualisierung

des Problems. Die „Justizialisierung der Politik“ erweitere die politische Handlungsfähigkeit nicht (Wilde 2006).

Strategische Prozessführung

Innerhalb der europäischen Union gelten neben Verfassungen und internationalen Verträgen bis heute EU-Direktiven und -Verträge als wesentlich für jeden Gleichstellungsfortschritt im Erwerbsleben.[2] Die gegenwärtig verhältnismäßig gute, wenn auch verbesserungsfähige Rechtslage ist Ergebnis jahrzehntelanger politischer Auseinandersetzungen sowie der strategischen Nutzung des Vorabentscheidungsverfahrens beim Europäischen Gerichtshof durch EinzelklägerInnen und Organisationen, welche zu einer Reformierung und Präzisierung vieler eher schwacher nationaler Regelungen führte. Heute ist gleicher Lohn bei gleicher und gleichwertiger Arbeit im EG-Vertrag niedergelegt (Art. 141), direkte und indirekte Diskriminierungen bei Anstellung, Arbeitsbedingungen, Entlohnung, Entlassung und sozialer Sicherung sind verboten. Entschädigung und Schadenersatz für Diskriminierung müssen abschreckend sein und die Mitgliedsstaaten müssen Behörden einrichten, die Diskriminierungsopfern helfen und diese informieren. Verbände sollen die Möglichkeit haben, Opfer zu unterstützen. Es gilt in Diskriminierungsfällen eine erleichterte Beweislast und schließlich sind positive Fördermaßnahmen (z.B. Quoten) unter bestimmten Bedingungen zulässig (vgl. Cichowski 2007, 73-188; Klein 2006, 34-98; Berghahn 2008). Die jeweilige nationale Umsetzung ist dabei schwächer oder stärker; in der Forschung wird von verschiedenen „worlds of compliance“ gesprochen (Falkner/Treib 2008).

Bei strategischer Prozessführung werden Testfälle, die besonders typisch oder relevant sind, vor Gericht gebracht. Ziel kann es sein, dass Gesetze richtig vollzogen werden, rechtliche Lücken aufgezeigt werden oder politischer wie rechtlicher Wandel angestoßen wird. Urteile können auch direkt die Anwendung und Interpretation geltenden Rechts verändern. Soziale Bewegungen haben in den letzten Jahren strategische Prozessführung zunehmend genutzt, um ihre Forderungen voranzubringen und zu legitimieren (siehe McCann 2006, McCann 1994 für Lohngleichheit). In den hier untersuchten Ländern gab es in den letzten Jahren unterschiedlich viele Verfahren. Heraus sticht die Schweiz mit 185 Prozessen zwischen 1996 und 2006 (davon 20 Verbandsklagen). Demgegenüber sind in Deutschland 46 Lohngleichheitsfälle zwischen 1980 und 2007 registriert, und in Frankreich gibt es nur wenig bekannte Fälle.[3]

Zur höheren Rechtsmobilisierung in der Schweiz passt, dass sie auch auf den ersten Blick die stärksten rechtlichen Gelegenheitsstrukturen hat. 1981 wurde durch eine Volksinitiative ein Gleichheitsartikel in die Schweizerische Bundesverfassung eingefügt, der ausdrücklich gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit nennt (jetzt Art. 8 Abs. 3 nBV). Ein ExpertInnenbericht von 1988 zur Lohnschere gab den Anstoß zur Erarbeitung des Gleichstellungsgesetzes (GlG, seit 1996) für das Erwerbsleben, das aber nur das Merkmal Geschlecht abdeckt und die EU-Rechtslage bis Mitte der 1990er

Jahre im Wesentlichen übernahm (SGS 151.1).[4] Das Gesetz führt ein Schlichtungsverfahren ein und postuliert die Untersuchungsmaxime, d.h. das Gericht muss den Sachverhalt von Amts wegen feststellen, während in normalen Zivilverfahren die KlägerInnen alle Fakten beibringen müssen. Zudem sind Verbandsklagen zulässig. Unter den nach Gleichstellungsgesetz angestrengten Verfahren ist Lohngleichheit das wichtigste Thema. Lohngleichheit ist auch in den Medien das wichtigste Thema der Gleichstellung im Erwerbsleben, wie eine Zeitungsanalyse gezeigt hat (Fuchs 2010). Kennzeichnend sind Verbands- bzw. Sammelklagen öffentlicher Angestellter typischer Frauenberufe, die eine Höherbewertung ihrer Arbeit fordern. In einem beispielhaften Fall reichten Gewerkschaften und Beschäftigte aus vier Gesundheitsberufen in Zürich 1996 eine Klage mit der Begründung ein, sie seien in der letzten Besoldungsrevision 1991 diskriminierend beurteilt und eingestuft worden. Zum Vergleich zogen die Krankenschwestern u.a. die höher eingestuften Polizisten heran. Das Gericht ordnete 1998 für alle Berufe arbeitswissenschaftliche Gutachten an. 2001 korrigierte das Gericht die konkrete Einstufung beim Kriterium „Ausbildung und Erfahrung", monierte aber das ursprünglich angewandte Bewertungsverfahren nicht. Daraus resultierten Höhereinstufungen mit 70 Mio. CHF jährlichen Mehrkosten sowie etwa 280 Mio. CHF Nachzahlungen. Schließlich gab es mindestens neun Folgeprozesse um Nachzahlungen auch bei anderen öffentlichen Arbeitgebern im Kanton (Zürich Fall 7, unter www.gleichstellungsgesetz.ch).

Bei diesem Beispiel lassen sich mehrere Erfolgsfaktoren ausmachen: Die Klage war gut vorbereitet und das Ergebnis langjähriger Lobbyarbeit von Feministinnen in ihren Verbänden, welche auf juristische wie praktische Erfahrungen früherer Prozesse zurückgreifen konnten. Die Klage war in regionale Proteste im Gesundheitswesen eingebunden, wo der Slogan „Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit" prominent zu hören war – auch in der Presse. Aus Interviews mit Aktivistinnen und Anwältinnen lassen sich weitere positive Umstände herausarbeiten. Der Untersuchungsgrundsatz im Gerichtsverfahren erforderte ein Arbeitsbewertungsgutachten, das vom Gericht bezahlt wurde und entscheidend für den Sieg war. Das Instrument der Verbandsklage erleichterte es Einzelpersonen, vor Gericht zu gehen. Tatsächlich gibt es bei Verbandsklagen i.d.R. eine Kerngruppe von langjährigen Gewerkschaftskolleginnen, die gemeinsam eine Klage durchstehen und auch ihr Gesicht für „politisches Begleitgeheul" (so eine Gewerkschaftssekretärin) hergeben. Ein wenngleich kleines, aber dennoch effizientes gleichstellungspolitisches Netzwerk zwischen Gewerkschaften, staatlichen Gleichstellungsstellen, Universitäten und privaten Forschungsbüros sowie Anwältinnen hat es auch ermöglicht, Lohngleichheit auf der politischen Agenda zu halten und Selbst-Tests zur Entdeckung von Lohndiskriminierung zu entwickeln (vgl. www.logib.ch).

Eine höhere Rechtsmobilisierung wird vor allem verhindert durch unzureichenden Kündigungsschutz, lange Verfahren und hohe Kosten, die bei Individualverfahren besonders abschreckend sind, zumal der Organisierungsgrad in der Schweiz niedrig ist.[5]

Die schweizerischen Verbandsklagen hatten substanzielle Nachzahlungen und Änderungen im Lohngefüge vieler Kantone zur Folge. Dies ist als ein großer Erfolg für die Klagestrategie zu bewerten.

Tarifverhandlungen

Die Rechtslage in Deutschland war und bleibt im Gegensatz zur Schweiz schwach. Zwischen 1980 und 2006 gab es nur einen Zusatzartikel im BGB (§ 612 Abs. 3), Verbandsklagen waren nicht möglich. Die Umsetzung der EU-Direktiven war verspätet sowie unzureichend, und wurde erst durch Vorabentscheidungen des EuGH verbessert (Schiek 2002, Kodré/Müller 2003). Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) ist insofern ein Fortschritt, als es Diskriminierung auch aufgrund anderer Merkmale verbietet. Im AGG fehlt aber eine ausdrückliche Klausel zur Lohngleichheit. Verbandsklagen sind weiterhin nicht möglich, es gibt nur ein sehr schwaches „Beistandsrecht" (§§ 17, 23 AGG). Einige Vorschriften wie kurze Klagefristen oder Entschädigungsvoraussetzungen sind nicht EU-konform. Die neu eingerichtete Antidiskriminierungsstelle des Bundes hat nur wenige Kompetenzen und eine weiterhin schwache Leitung (vgl. Fuchs u.a. 2009, 264-266).
Dennoch gab es in der 1980er Jahren in Deutschland eine Welle von Klagen wegen indirekter Diskriminierung vor dem EuGH, die durch Gewerkschaften oder politisch denkende Anwälte initiiert oder unterstützt wurden. Dabei wurden häufig komplizierte Fragen verhandelt, beispielsweise ob bestimmte Zulagen, Leistungen oder Altersteilzeitregelungen indirekte Diskriminierung darstellen. Dies ist wichtig für die Entwicklung des Arbeitsrechts, eignete sich aber nicht für eine politische Mobilisierung. Allerdings wurden auch klare Erfolge oft politisch nicht verwertet, so etwa die Nachzahlungen der Deutschen Post an die unterhalbzeitig Beschäftigten (vorwiegend Frauen) wegen indirekter Diskriminierung, weil diese von der betrieblichen Zusatzversorgung ausgeschlossen worden waren (EuGH, C-270/97 und C-271/97).
Aufgrund der schwachen rechtlichen Gelegenheitsstrukturen ist die Skepsis gegenüber dem Rechtsweg bei den AkteurInnen groß und die individuellen Hürden erscheinen höher. Gewerkschaften, so die Tendenz in vielen Interviews, haben Schwierigkeiten, klagewillige Kolleginnen zu finden. Zudem erscheint es in der Tradition der starken deutschen Sozialpartnerschaft sinnvoll, das Problem der Lohngleichheit über Tarifverträge zu lösen. Die Tarifautonomie spielt eine überwältigende Rolle; Tarifverträge sind unmittelbar geltendes Recht zwischen den Vertragsparteien, und obwohl die Verträge gesetzeskonform sein müssen, waren Rechtsprechung und Lehrmeinung bisher sehr zurückhaltend, einzelne Regelungen als verfassungs- oder gesetzeswidrig zu bezeichnen. Gewerkschaften zögern, Verträge vor Gericht anzugreifen, die sie selbst mit ausgehandelt haben.
Es ist nicht überraschend, dass seit Ende der 1980er Jahre Gewerkschafterinnen das Gender Mainstreaming von Tarifverträgen als neuen Weg zur Lohngleichheit sahen und für eine Neueinstufung von Krankenschwestern, Putzfrauen und Erzieherinnen eintraten (Dürk 1994). Nach viel interner Lobbyarbeit und Pilotprojekten

verhandelte Ver.di schließlich ab 2003 einen neuen Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst (TVöD), dessen Mantelregelungen 2005 in Kraft traten und welche als geschlechtsneutral gelten, etwa durch die Ersetzung der Lohnmerkmale Dienstalter und Zivilstand durch Erfahrung und Leistung. Die Neu-Einstufungen sollten auf Grundlage diskriminierungsfreier analytischer Arbeitsplatzbewertungen stattfinden. Die öffentlichen Arbeitgeber haben bisher massiven Widerstand und Unverständnis gegen die Neueinstufungen geäußert. 2009 waren sechs Monate Verhandlungen, Protest und Streiks von 30.000 Beschäftigten in kommunalen Kindergärten nötig, um eine neue Einstufung (und 120€ Lohnerhöhung) für 220.000 SozialarbeiterInnen und ErzieherInnen zu erreichen. Aber auch innerhalb der Gewerkschaft wurde die Maxime der analytischen Neubewertung jedes Arbeitsplatzes nach langen Diskussionen abgeschwächt und Besitzstandwahrung des bisherigen Lohns als wichtigstes Ziel formuliert. Diese gewerkschaftspolitische Haltung aber schützt männliche Arbeitnehmer und schränkt den Spielraum für höhere Löhne in frauentypischen Branchen wie dem Sozial- und Gesundheitswesen zusätzlich zu den Abwehrkämpfen gegen Lohndrückerei weiter ein.
Insgesamt gesehen ist die geschlechtsneutrale Neugestaltung von Tarifverträgen ein interessanter Ansatz. Die Sozialpartner scheinen jedoch mit der Aufgabe der Lohngleichheit systematisch überfordert zu sein. Widerstand gegen die Neugestaltung von Arbeitgebern und von Teilen der männlichen Gewerkschaftsmitglieder ist rational, denn erstere wollen Lohnkosten senken und letztere relative Lohneinbußen für männlich dominierte Arbeitsplätze verhindern. Geschlechtsneutrale Lohnpolitik durch Tarifverträge hängt von gewerkschaftlicher Stärke in einer bestimmten wirtschaftlichen Situation und einem einzelnen Sektor ab sowie von innergewerkschaftlichen Kräfteverhältnissen. Das reicht nicht aus, um Lohngleichheit zu erreichen. Man könnte mit Lenin („Was tun?“, 1902) argumentieren, dass Gewerkschaften nur eng umrissene ökonomische („trade-unionistische“) Forderungen bewältigen können, und dass Geschlechtergleichstellung eine genuin politische Aufgabe ist, die politische Parteien verfolgen müssen. Tarifverhandlungen können Rechtsmobilisierung und Gesetzgebung nur ergänzen, nicht aber ersetzen.

Antidiskriminierungsbehörden

Aktive Antidiskriminierungsbehörden mit umfassenden Kompetenzen wie in den USA, Kanada oder Großbritannien, die informieren, beraten, kontrollieren und selbst Untersuchungen durchführen können, sind eine weitere Möglichkeit, Lohngleichheit zu erreichen. In der Schweiz und in Deutschland sind starke Behörden mit Kontrollbefugnissen politisch bisher nicht durchsetzbar gewesen. In Frankreich ist es hingegen unter Einfluss der EU zu einem Politikwandel gekommen, so dass heute das Problem Antidiskriminierung mit dem Fokus auf die staatliche Verpflichtung zur Gleichbehandlung und Förderung von Minderheiten diskutiert wird (Lépinard/Mazur 2009, 260f.). Aufgrund eines umfassenden ExpertInnen-Berichts (Stasi 2004), der ausländische Modelle mit einbezog, schuf die französische Nationalversamm-

lung die HALDE (Haute Autorité de la Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité, www.halde.fr, Loi no. 2004-1486).
Auf den ersten Blick scheinen in Frankreich die rechtlichen Gelegenheitsstrukturen für Lohngleichheit schon vor der Gründung der HALDE stark gewesen zu sein. Lohngleichheit ist im Arbeitsgesetz niedergelegt. Konkret finden sich darin Verpflichtungen für die Betriebe, geschlechtsspezifische Lohnstatistiken zu führen und für die Sozialpartner, Maßnahmen gegen die Lohnlücke auf betrieblicher Ebene zu ergreifen. Auch Verbandsklagen sind seit 2001 möglich (Code du travail, art. 3221-2 et sqq, art. 1132-1 et sqq. neue Nummerierung, Code pénal art. 225-1 bis 225-4, vgl. Laufer 2003, Berthou 2003). Tatsächlich handelt es sich um eher unklare, mehrdeutige und komplizierte Vorschriften, die kaum befolgt werden, zumal die verhängten Sanktionen minimal sind. Besonders in Diskriminierungsfällen weichen AnwältInnen häufig auf geläufigere und finanziell günstigere Tatbestände wie etwa ungerechtfertigte Kündigungen aus. Einige nutzen auch das Strafrecht, weil zivilrechtliche Verfahren sehr langwierig sind, doch gilt im Strafrecht die volle Beweislast und Erfolge sind dementsprechend seltener. Statt einer substanziellen Verbesserung in der Praxis werden von Zeit zu Zeit die Gesetze verschärft. Zudem scheint die Gleichstellungsdiskussion hier in einer „französischen Falle" gefangen zu sein, d. h. einem republikanischen Verständnis von Gleichheit als Identität, die darum auch mit identischer Behandlung erreicht werden kann. Quoten oder Fördermaßnahmen bedrohen das Verfassungsprinzip der Gleichheit. Folglich ist es schwierig, Diskriminierung, besonders indirekte, überhaupt wahrzunehmen (vgl. Lépinard/Mazur 2009). Zwar werden die meisten Diskriminierungsfälle vor Gericht von Gewerkschaften unterstützt, doch sehen GewerkschafterInnen dies eher als individuellen Rechtsschutz denn als probates Mittel, sozialen Fortschritt voranzubringen.
Die HALDE ist für alle verbotenen Diskriminierungsformen zuständig. Sie untersucht Fälle, vermittelt und empfiehlt oder leitet den Fall an das Gericht weiter. Sie informiert, forscht und sensibilisiert. Alle Personen, die sich diskriminiert fühlen, können eine Beschwerde einreichen, und die Behörde kann auch von sich aus aktiv werden. Sie hat umfangreiche Untersuchungskompetenzen und kann in Gerichtsfällen mit eigenen Beobachtungen auftreten, ist also eine vergleichsweise starke Institution (vgl. Informationen unter www.non-discrimination.net/en/countries/France), die zunehmend an Bedeutung gewinnt.
Dies zeigt sich vor allem an der steigenden Zahl eingehender Beschwerden. 2005 gingen 1.822 Beschwerden ein und bis 2009 stieg ihre Zahl kontinuierlich auf 10.545 Beschwerden (vgl. HALDE 2006-2010). Dabei macht Diskriminierung aufgrund der Herkunft den größten Anteil aus (etwa 30%), Geschlecht hingegen nur zwischen 6 und 9% (mit einer deutlichen Steigerung 2009). Bei den Diskriminierungsbereichen steht die Erwerbsarbeit mit der Hälfte aller Fälle im Vordergrund. Nur ein Drittel der Beschwerdeführenden sind Frauen, bei Geschlechterdiskriminierung sind es 50%. Es scheint also einen geschlechtsspezifischen Zugang zur HALDE zu geben, und Männer scheinen eher als Frauen geneigt, ihr Problem als Geschlechterdiskrimi-

nierung zu definieren. Ein wesentlicher Teil der Beschwerden wird als nicht zulässig abgelehnt (2009: zwei Drittel), von den KlägerInnen nicht weiterverfolgt (2009: 7%) oder an andere Institutionen verwiesen (2009: 10%). 1.752 Dossiers wurden 2009 genauer geprüft. In 795 Fällen (45%) konnte die HALDE keine Diskriminierung feststellen. Der Rest wurde verhandelt und mit verschiedenen Maßnahmen, etwa Empfehlungen oder Mediationen, abgeschlossen. Französische Gesetze sind noch immer nicht diskriminierungsfrei: 2009 wandte sich die HALDE 24-mal an den Präsidenten, um diskriminierende Gesetzesvorschriften außer Kraft setzen zu lassen (2008: 52 Fälle). Im letzten Jahr ist die HALDE vermehrt mit eigenen Analysen in Gerichtsfällen aufgetreten und konnte mit diesen Interventionen in einigen spektakulären Fällen von Lohndiskriminierung bzw. aufgrund von Schwangerschaft zu hohen Entschädigungen vor Gericht beitragen (HALDE 2010, 40f.).
Eine Bewertung dieser noch relativ jungen Institution muss vorläufig sein. Gewerkschafterinnen und Anwältinnen beurteilen in Interviews gerade die Unterstützung von Opfern sehr positiv. Allerdings rückt Geschlechterdiskriminierung erst langsam ins Zentrum der Informations- und Sensibilisierungsarbeit. Ohne proaktive Maßnahmen wird Geschlechterdiskriminierung auf der Agenda nicht nach oben rücken. Diese Tendenz teilt Frankreich mit anderen EU-Mitgliedern, wo Information, Forschung und Monitoring von Geschlechterdiskriminierung und anderen Formen vermehrt getrennt voneinander verläuft. Die französische Behörde ist durch ihr niedrigschwelliges Angebot und ihre Unterstützung ein wichtiger Schritt nach vorne. Sie scheint darin effektiver zu sein, als es Klagen oder Tarifverhandlungen allein sein können.

Schlussfolgerung

Ob PolitikerInnen, Gewerkschaften oder Einzelpersonen Lohngleichheit durch Prozesse, Tarifverträge oder Untersuchungsbehörden zu erreichen versuchen, hängt von einem komplexen Zusammenspiel rechtlicher Gelegenheitsstrukturen ab. Dazu gehört nicht nur Antidiskriminierungsrecht bzw. -rechtsprechung, sondern auch Tarifvertragsrecht, juristische Alternativen sowie Rechtskultur und Rechtsbewusstsein. Gewerkschaften sind die wichtigsten Akteure, um Lohngleichheitsfälle vor Gericht zu bringen, doch werten sie diese Erfolge politisch kaum aus. Dies liegt zum einen an Informationsdefiziten zu interessanten Fällen innerhalb der Organisation. Zum anderen ist dieses Defizit aber Folge der grundsätzlichen Skepsis gegenüber dem Rechtsweg: Gewerkschaften setzen auf kollektives Handeln und sehen in der Lohnungleichheit ein strukturelles Problem, das sich nicht mit individuellen Forderungen lösen lässt. Im Ergebnis können Gewerkschaften mögliche politische Folgen von Gerichtsfällen übersehen. Die Ergebnisse deuten auf eine ungenügende politische Verwertung in Deutschland und Frankreich hin. Gender Mainstreaming und Tarifverhandlungen können rechtliche Maßnahmen nicht ersetzen. Der Staat kann die Durchsetzung von Grundrechten nicht an Sozialpartner delegieren, bei denen zu viele sich widersprechende materielle Interessen im Spiel sind. Antidiskriminie-

rungsbehörden sind neue hoffnungsvolle Instrumente gegen Diskriminierung, die gleichwohl zusätzlich sind. Ihr Erfolg hängt zuallererst von ihrer Institutionalisierung und ihren Kompetenzen, und dann von Budget und Personal ab. So wurde die französische Behörde als Alternative zur schwachen Rechtspraxis eingerichtet und ihre bisherige Arbeit stimmt hoffnungsvoll. Doch auch sie kann soziale Ursachen der Diskriminierung nicht ausgleichen.

Warum welche Ansätze verfolgt werden, ist von verschiedenen Faktoren abhängig und müsste in einer Entstehungsanalyse genauer untersucht werden. Die Lösungen scheinen auf den ersten Blick allerdings eng mit nationalen politischen Traditionen verknüpft zu sein. Im zentralstaatlich-republikanischen Frankreich wurde eine staatszentrierte Lösung gesucht, die relativ starken deutschen Gewerkschaften setzen auf sozialpartnerschaftliche Verhandlungen und in der Schweiz sind außer einer liberalen Antidiskriminierungsregelung keine Maßnahmen durchsetzbar, die Arbeitgebern Schranken auferlegen würden.

Lohngleichheit ist eine Frage der Gerechtigkeit, der Rechtsgleichheit und der Umsetzung des Rechts. Nicolas Pedriana hat überzeugend argumentiert, dass Recht ein *master frame* sei, dessen sich viele soziale Bewegungen bedienen:

> Law provides one of the deepest reservoirs of symbolic resources, discourses and institutionalised scripts available to all sorts of collective actors and so movements typically but not exclusively frame their cause in explicitly legal terms (Pedriana 2006, 1727f.).

Der Diskurs über Recht und Rechte bleibt somit wesentlich auch im Kontext anderer strategischer Ansätze.

Anmerkungen

1 Das zugrundeliegende Projekt wird vom Schweizerischen Nationalfonds finanziert. Der Text basiert auf dem Paper „Anti discrimination authorities, strategic litigation or collective bargaining: different paths to pay equity'?", das auf der ECPR General Conference in Potsdam (10.-12. September 2009) präsentiert wurde. Eine überarbeitete und erweiterte Version ist ab Mitte September 2010 unter www.ssrn.com verfügbar.

2 Die Schweiz partizipiert durch „indirekte Europäisierung" (vgl. Lavenex 2009) an diesem Prozess, d.h. der selektiven Übernahme von EU-Recht.

3 Für die Schweiz vgl. www.gleichstellungsgesetz.ch, Juris für Deutschland und Lexbase für Frankreich. Die Zahlen sind hier unklar, weil eine Recherche nach Urteilen auf Basis bestimmter Gesetzesartikel nicht möglich ist.

4 Eine Übersicht über entsprechende Regelungen in der Schweiz, Deutschland und Österreich findet sich unter www.gesine-fuchs.net/dokumente/Tabelle-Antidiskriminierungsrecht-D-A-CH.pdf.

5 Das Gleichstellungsgesetz wurde 2005 umfassend evaluiert (vgl. AG Gleichstellungsgesetz 2005).

Literatur

AG Gleichstellungsgesetz, 2005: Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes. Synthesebericht. Bern, Binningen.

Berghahn, Sabine, 2008: „Und es bewegt sich doch... Der Einfluss des europäischen Rechts auf das deutsche Arbeitsrecht". In: Schultz, Ulrike (Hg.): Frauen verändern EUROPA verändert Frauen. Düsseldorf, 205-221.

Berthou, Katell, 2003: "New Hopes for French Anti-Discrimination Law". The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations. 19. Jg. H. 1, 109-137.

Cichowski, Rachel A., 2006: "Courts, Rights, and Democratic Participation". Comparative Political Studies. 38. Jg. H. 1, 50-75.

Cichowski, Rachel A., 2007: The European Court, Civil Society and European Integration. Cambridge.

Dürk, Barbara, 1994: „Vom Aufschrei in die Niederungen der kleinen Schritte – Die Aufwertungskampagne von Frauen in der ÖTV". In: Winter, Regine (Hg.): Frauen verdienen mehr. Berlin, 117-131.

Falkner, Gerda/**Treib**, Oliver, 2008: "Three Worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to New Member States". Journal of Common Market Studies. 46. Jg. H. 2, 293-313.

Ferree Marx, Myra/**Gamson**, William Anthony/**Gerhards**, Jürgen/**Rucht**, Dieter, 2002: Shaping Abortion Discourse. Democracy and the Public Sphere in Germany and the United States. Cambridge.

Fuchs, Gesine, 2010: Pay Equity by Law? Motives, Outcomes and Alternatives of Strategic Litigation in Europe. Paper prepared for the XVII ISA World Congress of Sociology, Gothenburg, Sweden 11-17 July 2010.

Fuchs, Gesine/**Konstatzky**, Sandra/**Liebscher**, Doris/**Berghahn**, Sabine, 2009: „Rechtsmobilisierung für Lohngleichheit: Der Einfluss rechtlicher und diskursiver Bedingungen in der Schweiz, Deutschland und Österreich im Vergleich". Kritische Justiz. 41. Jg. H. 3, 253-270.

HALDE – Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (Hg.), 2006-2010: Rapports Annuels 2005-2009. Paris.

Klein, Uta, 2006: Geschlechterverhältnisse, Geschlechterpolitik und Gleichstellungspolitik der Europäischen Union. Wiesbaden.

Kodré, Petra/**Müller**, Henrike, 2003: "Shifting Policy Frames: EU Equal Treatment Norms and Domestic Discourses in Germany". In: Liebert, Ulrike (Hg.): Gendering Europeanisation. Bruxelles u.a., 83-116.

Laufer, Jacqueline, 2003: "Equal Employment Policy in France: Symbolic Support and a Mixed Record". Review of Policy Research. 20. Jg. H. 3, 423-442.

Lavenex, Sandra, 2009: "Switzerland's Flexible Integration in the EU: A Conceptual Framework". Swiss Political Science Review. 15. Jg. H. 4, 547-575.

Lépinard, Eléonore/**Mazur**, Amy G., 2009: "Republican Universalism Faces the Feminist Challenge: The Continuing Struggle for Gender Equality". In: Brouard, Sylvain/Appleton, Andrew M./Mazur, Amy G. (Hg.): The French Fifth Republic at fifty. Beyond Stereotypes. Basingstoke, New York, 247-266.

McCann, Michael W., 1994: Rights at Work: Pay Equity and the Politics of Legal Mobilization. Chicago.

McCann, Michael W. (Hg.), 2006: Law and Social Movements. Aldershot.

Pedriana, Nicolas, 2006: "From Protective to Equal Treatment: Legal Framing Processes and Transformation of the Women's Movement in the 1960s". American Journal of Sociology. 110. Jg. H. 6, 1718-1761.

Schiek, Dagmar, 2002: "Torn between Arithmetic and Substantive Equality? Perspectives on Equality in German Labour Law". The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations. 18. Jg. H. 2, 149-167.

Stasi, Bernard, 2004: Vers la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité: Rapport au Premier Ministre. Paris.

Wilde, Gabriele, 2006: „Zum Verhältnis von Recht und Politik in Theorien zum demokratischen Verfassungsstaat aus geschlechterkritischer Perspektive". In: Becker, Michael/Zimmerling, Ruth (Hg.): Recht und Politik. Wiesbaden (PVS Sonderband 36), 184-203.