

# Vera Slupik

## Verrechtlichung der Frauenfrage – Befriedungspolitik oder Emanzipationschance?

### *Die aktuelle Diskussion eines Anti-Diskriminierungsgesetzes*

#### *1. Einleitung*

Die Behauptung, daß die weiblichen Bürger der Bundesrepublik bisher nicht im Gleichberechtigungsdickicht erstickt sind, staatliche Emanzipationszwänge zu beklagen hätten oder von einer Flut fördernder Gesetze überrollt worden wären<sup>1</sup>, ist kaum geeignet, Proteststürme hervorzurufen. Auch die eher bescheidene Etablierung sogenannter »Gleichstellungsstellen« in Bund und Ländern<sup>2</sup> kann wohl kaum als Beleg für atemlos intervenierende Bürokratisierungspolitik genannt werden. Und die wenigen von Frauen eingereichten Gleichbehandlungsklagen haben die Gerichte bislang mit Sicherheit nicht überlastet. Emanzipations»fesseln«<sup>3</sup> sind der bundesrepublikanischen Gesellschaft also nicht angelegt worden, und von »Normierungswut« wird auch niemand sprechen wollen, bedenkt man, daß der Gesetzgeber die EG-Richtlinie zur Gleichbehandlung von Frau und Mann im Erwerbsleben erst mit zweijähriger Verspätung umsetzte und diese Bemühungen von der EG-Kommission bereits als unzureichend beanstandet wurden.<sup>4</sup>

Tatsache ist aber nach wie vor, daß in der Bundesrepublik trotz dreißigjähriger Gleichberechtigungs- und Nichtdiskriminierungsgewähr in Art. 3 Abs. 2 und 3 GG eine reale Gleichstellung der Geschlechter im sozialen Leben nicht vorzufinden ist und ein – mittlerweile wohl – unbestrittenes<sup>5</sup> Gleichberechtigungsdefizit zu Lasten von Frauen festgestellt werden muß. Begreift man die genannten Verfassungssätze nicht als vergebliche Bemühungen eines die »Natur der Frau« mißachtenden Fortschrittsglaubens, so leuchtet ein, daß die Existenz von Frauendiskriminierung in allen gesellschaftlichen und staatlichen Bereichen mehr als nur den Mangel an sozialgestaltender Wirkung des Gleichberechtigungsgrundsatzes signalisiert. Die durchgängige Benachteiligung der Frauen muß auch begriffen werden als Problem

<sup>1</sup> S. dazu Voigt, Verrechtlichung in Staat und Gesellschaft, in: Ders. (Hg.), Verrechtlichung, Königstein/Ts., 1980 S. 18–24, Bibliographie S. 289 ff.

<sup>2</sup> Vgl. Arbeitsstab Frauenpolitik im BMJFG, Tätigkeitsbericht, Bonn 1982; Erfahrungsbericht der Leitstelle Gleichstellung der Frau, Hamburg 1981; Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bayerischer Frauenbericht 1980, München 1980.

<sup>3</sup> In Anlehnung an Geißler (Hg.), Verwaltete Bürger – Gesellschaft in Fesseln, Frankfurt/M. u.a. 1978

<sup>4</sup> Vgl. Slupik, Der Entwurf eines Gesetzes über die Gleichbehandlung von Frauen und Männern am Arbeitsplatz, in: KJ 1980, S. 58 sowie Pressemitteilungen der EG, Berichte und Informationen Nr. 23 v. 25. 3. 82 S. 4.

<sup>5</sup> So auch Gitter, Gleichberechtigung der Frau: Aufgaben und Schwierigkeiten, in: NJW 1982 S. 1567.

der Verwirklichung des gesamten Normenkatalogs, der den Frauen als egalitär zustehender Besitzstand vorenthalten bleibt. Unter diesem Gesichtspunkt ist Art. 3 Abs. 2 und 3 GG für den weiblichen Teil der Bevölkerung tatsächlich ein »Supergrundrecht«<sup>6</sup>, dessen Durchsetzung in allen Bereichen erst die volle verfassungsmäßige Rechtssubjektivität der Frau garantiert.

Geht man davon aus, daß die Mütter und Väter des Grundgesetzes den einfachen Gesetzgeber in Art. 3 Abs. 2 GG beauftragt haben, auch im Sinne der sozialen Gleichstellung der Frauen tätig zu werden,<sup>7</sup> so ist die Frage zu stellen, wann die Nichterfüllung dieses Auftrags durch Untätigkeit zum Verfassungsbruch wird. Zwar steht dem Staat hier zweifellos ein weiter Gestaltungsraum für Frauenförderung zu. Wie lange aber etwa die Tatsache hingenommen werden kann, daß Mädchen nach wie vor der Zugang zu betrieblichen Ausbildungsplätzen in weiten Teilen der Wirtschaft nahezu gänzlich versagt bleibt,<sup>8</sup> ist nicht nur ein sozial- und frauenpolitisches Problem, sondern ebenso ein verfassungsrechtliches.

Daß der Verfassungssatz von der Gleichberechtigung der Geschlechter von bundesdeutschen Parlamenten und Regierungen nicht als dringlicher Handlungsauftrag verstanden wurde, zeigt sich vor allem daran, daß es meist erst internationaler Verbindlichkeiten (Arbeitsrecht) oder der Urteile des BVerfG (Gleichberechtigungsgesetz, Hinterbliebenenrecht) bedurfte, um parlamentarische Regelungsvorschläge zu erzwingen.<sup>9</sup> Diese Zurückhaltung wird rechtspolitisch mit einer Reihe von Argumenten legitimiert, die wegen ihrer Fortwirkung in der heutigen Anti-Diskriminierungsdebatte von Interesse sind. Die Gegner und Gegnerinnen derartiger Normierungsansätze bedienen sich dabei vorzugsweise eines Arguments, das ich als Propagierung von Bewußtseinspolitik im Gegensatz zu Rechtspolitik bezeichnen möchte: Die Diskriminierung der Frau liege weniger in rechtlichen als in tatsächlichen Bereichen.<sup>10</sup> Mentalitäten, Einstellungen und Erziehung seien für diesen Mißstand verantwortlich.<sup>11</sup> »Von neuen rechtlichen Regelungen sollte man sich nicht zuviel erwarten. Es kommt vielmehr darauf an, das bestehende Recht konsequent anzuwenden.«<sup>12</sup> Gesützt wird diese Auffassung durch den Hinweis auf Art. 117 Abs. 1 GG, der nach dem 31. März 1953 alles Recht außer Kraft setzt, das dem Verfassungsgrundsatz der Gleichberechtigung von Frau und Mann entgegensteht, also mithin formell und materiell nichtig ist.<sup>13</sup> Konsequent daher auch von dieser Seite der Aufruf an die Frauen, ihr Recht endlich in Anspruch zu nehmen und vor Gerichten Gleichbehandlung einzuklagen.<sup>14</sup>

Die Aufrufe zur Bewußtseinsveränderung vernachlässigen jedoch die Tatsache, daß die Frauenfrage als gesellschaftliches Paradigma einen Interessenkonflikt beinhaltet, in dem es um das Problem einer – auch rechtsförmigen – Neuverteilung von Besitzständen, Lebenschancen und Arbeit zwischen den Geschlechtern geht.<sup>15</sup> Darüber-

6 Vor dieser »Schrumpfung« des »fein differenzierten Grundrechtskatalogs auf Art. 3 Abs. 2 GG« warnt Schmitt-Glaeser auf der Anhörung am 21./22. Januar 1982 in Bonn zum Thema Antu-Diskriminierungsgesetz, Stenographische Niederschrift, Bonn 1982, S. 80.

7 Vgl. Friauf, Gleichberechtigung der Frau als Verfassungsauftrag, Stuttgart ua. 1981 S. 5.

8 Vgl. Meifort, Ausbildungsplätze nach Geschlecht, in: Janssen-Jurreit (Hg.), Frauenprogramm gegen Diskriminierung, Reinbek b. Hamburg 1979, S. 56 ff., m. w. Nachw.

9 Darauf weist Pfarr, Zur Kritik des Entwurfs eines Gesetzes über die Gleichbehandlung von Männern und Frauen am Arbeitsplatz, in: BStSozArbR 1980, S. 18 hin; vgl. Wichtige Maßnahmen und Gesetze für Frauen seit 1949, in: frauen und arbeit 5/82 S. I ff.

10 So Rudolph-Heger (CDU) auf der Anhörung a. a. O., S. 40.

11 So Schmitt-Glaeser a. a. O., S. 86 f.

12 Meier, Das Recht der Frau auf gleichen Lohn und gleiche Arbeitsbedingungen, in: Renger, Gleiche Chancen für Frauen, Karlsruhe 1977, S. 106.

13 Vgl. Wortlaut Art. 117 GG sowie BVerfGE 3, 225, 229 ff.

14 Vgl. Renger a. a. O., Vorwort S. 7 ff.

15 Milliet, Sexus und Herrschaft, München 1974 S. 5 ff.

hinaus dürfte die Delegation der Durchsetzung von Gleichberechtigung an die Gerichte als fragwürdiges Mittel der Realisierung eines politischen Handlungsauftrages der Verfassung an den Gesetzgeber zu werten sein.<sup>16</sup> Den Betroffenen die Initiative gegenüber diskriminierenden Adressaten des Gleichbehandlungssatzes zu überlassen, scheint unter den gegenwärtigen rechtlichen und institutionellen Bedingungen auch wenig chancenreich, bedenkt man die patriarchalische Prägung der Justiz<sup>17</sup> und deren hohe soziale Zugangsbarrieren für Frauen.<sup>18</sup>

Im übrigen existiert immer noch eine Vielzahl direkt diskriminierender Regelungen, die sich im Normtext von Gesetzen finden und täglich angewendet werden.<sup>19</sup> Dasselbe gilt für die sogenannte mittelbare oder indirekte Diskriminierung in rechtlichen Normenbeständen, die zwar nicht im Gesetz ablesbar, mittels rechtstatsächlicher Untersuchung aber durchaus feststellbar sind. Dort ist die Benachteiligung von Frauen entweder intendierte oder jedenfalls geduldete soziale Folge der im Normtext getroffenen Regelung von Lebenssachverhalten. Anders als bei Vorschriften, die kompensieren, also soziale Nachteile ausgleichen sollen, haben hier Gesetzgeber und Administration aber keinen Handlungsspielraum. Denn es geht dabei nicht um einen kompensatorischen Rechtsbedarf von Frauen im engeren Sinne, d. h. auf Frauen bezogene, diese eventuell sogar bevorzugende Regelungen.<sup>20</sup> Bei direkter und indirekter Diskriminierung ist lediglich Art. 3 Abs. 3 GG betroffen, der solche Rechtsregelungen einschränkungslos verbietet. Daß diesen Rechtsfragen nicht mit Bewußtseinspolitik beizukommen ist, bedarf keiner Diskussion. Bedauerlich allerdings, daß selbst hier die Verfassung in mehr als dreißig Jahren nicht zum durchgängigen Maßstab einfachgesetzlicher und untergesetzlicher Normierung geworden ist. Gemäß Art. 117 Abs. 1 GG ist somit ein fast dreißigjähriger Verzug zu beklagen, der Parlamente und Ministerien aber nicht daran gehindert hat, die Bundesbürgerinnen mit immer wieder neuem diskriminierendem Recht zu »überfluten«.<sup>21</sup>

Mit Blick auf den Widerstand gegen neue Gleichberechtigungsgesetze mag der Prüfungsauftrag der sozial-liberalen Regierungskoalition vom 24. November 1980, ob die Situation der Frauen durch ein Anti-Diskriminierungsgesetz verbessert werden kann,<sup>22</sup> als Indiz dafür gelten, daß dem Mißstand der Frauendiskriminierung nun doch endlich mit verstärkter legislativer Tätigkeit begegnet werden soll. Indes muß die Durchsetzung dieses Vorhabens, das freidemokratischer Initiative zu danken ist, in Rückschau auf die jüngste Vergangenheit mit Skepsis betrachtet werden. Denn derselben Partei ist zuzurechnen, daß das arbeitsrechtliche EG-Anpassungsgesetz zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern in der Folge von Referentenentwürfen bis hin zum Kabinettsbeschluß immer mehr »entschlackt« wurde. Die nahezu einhellige Ablehnung dieses Gesetzes insbesondere in rechtswissenschaftlichen Abhandlungen<sup>23</sup> betraf sowohl die juristische Konstruktion (»Gesetzgebungsdilet-

16 Die Verlagerung politischer Entscheidungs- und Initiativfunktionen auf die Justiz ist gerade Kennzeichen für eine problematische Verrechtlichung, vgl. Voigt a. a. O., S. 21.

17 Vgl. nur Fabricius-Brand ua. (Hg.), Jurisunnen, Berlin 1982, S. 225–236 m. w. N.

18 Vgl. dazu ausführlich unter II.2.

19 Siehe für das Familien-, Scheidungs- und Kindschaftsrecht sowie berufliche und schulische Ausbildung und die Jugendhilfe bei Münder/Slupik, Rechtliche Diskriminierung von Mädchen im Sozialisationsrecht, Expertise für den 6. Jugendbericht (DJJ), München 1982 S. 1–7, 51 ff. sowie 146 ff.

20 Pfarr, Herstellung und Sicherung von Chancengleichheit durch Recht – dargestellt am Beispiel der Frauen, in: Hassemer/Hoffmann-Riem/Limbach, Grundrecht und soziale Wirklichkeit, Bd. 6 der Schriftenreihe der Vereinigung für Rechtssoziologie, Baden-Baden 1982, S. 10 spricht hier von »kompensatorischem Recht«.

21 Vgl. insbesondere zum Schul- und Ausbildungsrecht bei Münder/Slupik a. a. O., S. 51 ff., 85.

22 Mut zur Zukunft. Regierungspolitik 1980–1984, S. 127.

23 Vgl. Adomeit, DB 1980 S. 2388 ff.; Binkert, JZ 1979 S. 747 ff.; Dix, in: Janssen-Jurret (Hg.) a. a. O., S. 354 ff.; Eich, NJW 1980 S. 2329 ff.; Hanau, in: In Memoriam Sir Otto Kahn-Freund, München 1980, S. 457 ff.; Knigge, BB 1980, S. 1272 ff.; Lorenz, DB 1980, S. 1745 ff.; Küchenhoff, BGB-Handkom-

tantismus«)<sup>24</sup> wie auch die Reichweite der Tarbestände («Porto-Paragraphen«)<sup>25</sup>. Den Prüfauftrag der Bundesregierung als Nachbesserungschance für diese verfehlten arbeitsrechtlichen Normen wahrzunehmen, dürfte deshalb zu den geringsten Anforderungen an rechtspolitische Aktivitäten zugunsten von Frauen zählen. Ohne diese Realisierungsprobleme außer acht zu lassen, verstehen sich die folgenden Ausführungen als Beitrag im Streit um die Ausgestaltung eines Anti-Diskriminierungsgesetzes. Es sollen Kriterien für die Mobilisierung von Gesetzgebung zugunsten von Frauen entwickelt werden, die sich an Befunden über den Zugang zum Recht für die weibliche Bevölkerung sowie an theoretischen Erwägungen der rechtssoziologischen Effektivitätsforschung orientieren (II). Ein so ermittelter kompensatorischer Rechtsbedarf von Frauen wird anschließend mit Regelungstendenzen und Inhalten konfrontiert, die in der derzeitigen Anti-Diskriminierungsdiskussion vorzufinden sind (III). Im letzten Teil wird ein rechtspolitisches Fazit gezogen (IV).

## II. Mobilisierung von Gesetzgebung zugunsten von Frauen<sup>6</sup>

### 1. Dilemma und Chance von Gleichberechtigungsforderungen

Kritische Stimmen aus der Frauenbewegung haben in den letzten Jahren Zweifel daran geäußert, ob neue Gesetze überhaupt geeignet sind, die patriarchalische Verfaßtheit der bundesrepublikanischen Gesellschaft zu verändern. Klein<sup>27</sup> vertritt die Auffassung, daß »Gesetze noch nie Bewußtsein verändert haben«. Frauen würden sich mit Forderungen nach einem »speziellen Gesetz« selbst in die »Ecke der Minderheit, in die Außenseiterposition« drängen. V. Münch meint<sup>28</sup>, daß das »Grundgesetz . . . radikaler – und darum auch feministischer« sei als »jeder bisher genannte Vorschlag« für ein Anti-Diskriminierungsgesetz. Spießmacher äußert<sup>29</sup> die Befürchtung, daß eine »formale Gleichsetzung« der Geschlechter in einem solchen Gesetz den Männern Zugang zu Einrichtungen der Frauenbewegung verschaffen und damit unabhängige Frauenpolitik unmöglich machen würde. Diese Stellungnahmen beziehen Position zu drei Fragenkomplexen, deren zunächst allgemeine Klärung für die angesprochene Mobilisierungsproblematik unerlässlich ist: Was soll derartige Gesetzgebung leisten (Zielsetzung)? Wie kann sie gerechtfertigt werden (Legitimität)? Was soll diese Gesetzgebung nicht bewirken (Ausschaltung unerwünschter Effekte)?

Wenn in diesem Zusammenhang von Gesetzeszielen die Rede ist, wird dieser Begriff sehr viel weiter gefaßt als das, was mit den Mitteln juristischer Technik als auslegbare

mentar Erman, 1. Bd. 7. Aufl., Münster 1981, zu §§ 611a ff.; Palandt-Putzo, 40. Auflage, München 1981, zu §§ 611a ff.; Pfarz a. a. O. (Fn. 9); MünchKomm-Söllner zu §§ 611a ff.; Slupik a. a. O.; Trieschmann, RdA 1979, S. 407 ff.

<sup>24</sup> So Palandt-Putzo a. a. O.

<sup>25</sup> Darauf verweist der Erfahrungsbericht der Leitstelle Gleichstellung der Frau mit dem EG-Anpassungsgesetz, Hamburg 1982, S. 3.

<sup>26</sup> Vgl. auch Coester-Waltjen, Zielsetzung und Effektivität eines Antidiskriminierungsgesetzes, in: ZRP 82, 217 ff.

<sup>27</sup> Klein, Brauchen wir ein Anti-Diskriminierungsgesetz, in: Autonomie oder Institution, Beiträge zur 4. Sommeruniversität der Frauen, Berlin 1981 S. 32.

<sup>28</sup> V. Münch, Brauchen wir ein Anti-Diskriminierungsgesetz, in: Erma 11/78 S. 5.

<sup>29</sup> Spießmacher, Anti-Diskriminierungsgesetz, in: Gruppe Frauenarbeit im FFBIZ 2. V. (Hg.), Weder Brot noch Rosen, Berlin 1979, S. 78; vgl. noch Warnat, Gleichberechtigung von Männern und Frauen – Ist der Staat am Zuge? in: aus Politik und Zeitgeschichte Nov. 1981 S. 3 sowie ebenda Wiggershaus, Feministische Positionen, S. 27 ff.

Zielvorstellung gesetzgeberischen Willens (sog. teleologische Auslegung) gemeint ist. Im Stadium rechtspolitischer Diskussion sind vielmehr problembezogene Kritiken aufzunehmen, die den Zustand der Diskriminierung zum Gegenstand haben, mithin die Frauenfrage stellen. Wenn *Schwarzer*<sup>30</sup> ausführt, daß »Männlichkeit und Weiblichkeit nicht Natur, sondern Kultur« sind und »Biologie nicht Schicksal« ist, so wird damit ein anti-patriarchalisches Programm formuliert, versteht man Patriarchat als System, in dem Lebenschancen und materielle Ressourcen, Selbstverwirklichung und soziale Rollen nach dem biologischen Geschlecht verteilt werden und für die Individuen als Angehörige einer Geschlechtsgruppe Zwangscharakter haben.<sup>31</sup> Ohne von *Münchs* Behauptung, das Grundgesetz sei in diesem Sinne »feministisch«, teilen zu müssen, kann wohl behauptet werden, daß auch die Verfassung verbietet, das Geschlecht als *rechtlich* erhebliches Unterscheidungskriterium zwischen Menschen zu verwenden (absolutes Differenzierungsverbot). Problematisch erweist sich jedoch der Satz von der Gleichberechtigung der Frau und Mann dann, wenn nach dem Maßstab für Rechtsgleichheit gefragt wird. Benennt man die Lage der weiblichen Bevölkerung lediglich als Gleichberechtigungsdefizit, so ist der Maßstab dafür die Lebenslage des anderen Geschlechts, also die der Männer. Auch der Hinweis auf ein »Defizit an männlicher Gleichstellung, etwa bei der Hausarbeitsverteilung, hilft nicht über das Dilemma hinweg, daß Kriterium für Diskriminierung die jeweils zu vergleichende Position des anderen Geschlechts ist, wie sie sozial zur Zeit existiert. Zwar mögen an eine tatsächlich realisierte Gleichstellung von Frau und Mann Hoffnungen auf eine »bessere und menschlichere« Gesellschaft geknüpft werden<sup>32</sup>, einen in diesem Sinne qualitativ-emanzipatorischen Entwurf können Gleichberechtigungsforderungen aber nicht bieten. Denn Chancengleichheit als Ergebnis von Gleichbehandlungsbemühungen kann sich in der Tat nur an der egalitären Verteilung der Summe der in diesem gesellschaftlichen System vorzufindenden Lebens- und Selbstverwirklichungschancen orientieren.<sup>33</sup> Insoweit mit Recht, wirft *Klein* die Frage auf, was denn erreicht sei, wenn Frauen mit Mitteln rechtlicher Gleichstellung zu denselben profit- und machtorientierten Unternehmungen verholfen würde, die sie als derzeit männliche Betätigungsfelder sieht.<sup>34</sup>

Ohne hier zu der Frage Stellung zu nehmen, ob Frauenemanzipation sich in Gleichberechtigungspostulaten erschöpft, möchte ich dennoch behaupten, daß Gleichberechtigung als Anspruchsgrundlage der Verfassung sowie als Forderung nach daraus resultierender gesetzlicher Implementation jedenfalls auch als Beitrag zur Frauenemanzipation verstanden werden kann. Denn Gleichberechtigung als juristisches Paradigma verweist – ähnlich wie etwa der Begriff der »sozialen Adäquanz« – auf einen sozialen Konflikt, auf aushandelbare Rechte, genauer: auf einen gesellschaftlichen Verteilungskampf. Nur unter Zugrundlegung dieser Prämisse entfaltet der Begriff seinen rechtlichen und tatsächlichen Normgehalt. Das mag für andere Strukturen der bundesrepublikanischen Gesellschaft, wie etwa die Verfügungsmacht über Kapital und Arbeit, keine sinnstiftende Bedeutung haben, dürfte doch die Einstellung, daß es sich bei diesen Differenzierungen um naturgebene oder quasi-natürliche Konstanten handelt, sicherlich nur noch sehr selten anzutreffen sein. Anders bei der

30 Schwarzer, *Der kleine Unterschied und seine großen Folgen*, Frankfurt/M. 1975 S. 178.

31 Beauvoir, *Das andere Geschlecht*, Reinbek b. Hamburg 1968, S. 8 ff.; Millet, *Sexus und Herrschaft*, München 1974, S. 5.

32 So z. B. Wiegmann, *Anhörungsprotokoll* a. a. O., S. 504.

33 Ähnlich Gerhard, *Über gegenwärtige und historische Erfahrungen der Frauen mit Recht. Vorüberlegungen zu einer Rechtslehre auch für Frauen*, in: *Gesellschaft. Beiträge zur Marx'schen Theorie* 14, Frankfurt 1981.

34 Klein a. a. O., S. 32.

Fraudiskriminierung, die oftmals als *privates, persönliches oder familiales Problem* begriffen wird<sup>35</sup>, geschuldet anthropologischer Natur oder dazu geronnener erworbener Mentalität.

Festzuhalten bleibt, daß Gleichberechtigungsforderungen sich durch ihre allgemeine Absage an solche Ideologien legitimieren, weil sie auf widerstreitende soziale Interessen verweisen und die derzeitige Verteilung von gesellschaftlichen Rollen zur Disposition stellen. Erst dieser Aspekt ermöglicht es, die Frauenfrage jedenfalls auch als Gerechtigkeitsdefizit der Mehrheit der Bevölkerung zu begreifen. Ohne in überstrapazierte Gläubigkeit an den Staat als patriarchalischen Rechtswohltäter zu verfallen, dürfte man daher als Ziel von Anti-Diskriminierungsgesetzbestrebungen die Teilhabe von Frauen an gesellschaftlichen und staatlichen Besitzständen und die Gestaltung eines alltäglichen benachteiligungsfreien Lebens setzen können. Das Gleichberechtigungspostulat erweist sich aber nicht nur als normativer Gegenbegriff zu biologistischen oder romantisierenden Alltagstheorien. Es trägt ebenso zur Entmystifikation von Emanzipationsidealen bei, die in Frauen das »sanftere« oder gar das »bessere« Geschlecht sehen wollen, welches dem Mann, der »versagt« habe, zum Wohle der Menschheit die »Macht« – jedenfalls zur Hälfte – aus den Händen nehmen müsse.<sup>36</sup> Denn solche Argumentationen vernachlässigen die Tatsache, daß Frauen nicht nur in Form unbezahlter Hausarbeits- und Kindererziehungsmonopole durchaus auch an der »Männergesellschaft« partizipieren.

Ist mit diesen Ausführungen der Erwartungshorizont an kompensatorisches Recht für Frauen abgegrenzt, so soll noch die Frage beantwortet werden, was eine solche Mobilisierung von Gesetzgebung nicht bewirken darf. Die Befürchtung von *Spießmacher*, daß Männer sich in soziale Zusammenhänge der Frauenbewegung einklagen könnten, resultiert aus Berichten von amerikanischen und englischen Fällen, in denen Männer die *sex discrimination acts* in ihrem Sinne benutzten, um sich in Tätigkeitsbereiche von Frauen einzuklagen, z. B. in Mädchencolleges.<sup>37</sup> Der Zielsetzung mobilisierender Gesetzgebung stehen aber sowohl Effekte entgegen, die die Präsenz weiblicher Berufstätigkeit im weitesten Sinne verringern wie auch negative Wirkungen auf die »Gegnerfreiheit«<sup>38</sup> frauenbewegter Zusammenhänge. Der Gedanke, Frauen in irgendwelchen Bereichen schlechter zu stellen, um damit »Chancengleichheit« für Männer zu erreichen, war auch dem Verfassungsgeber fremd.<sup>39</sup> Insofern ist der Gleichberechtigungsgrundsatz als Maßstab für Anti-Diskriminierungsrecht durchaus geschlechtsspezifisch zu verstehen. Es erfüllen demnach nur solche Gesetze das Gleichberechtigungsgebot, »die in die vorhandene Ungleichbehandlung wirksam eingreifen, selbst und gerade dann, wenn sie – bis zur Erfüllung des Verfassungsauftrages – die Geschlechter ungleich behandeln.«<sup>40</sup>

## 2. Einige Annahmen und Befunde zum Gerechtigkeitsdefizit für Frauen

Rechtstheorie und Rechtssoziologie konnten in den letzten Jahren eine Fülle von Überlegungen zur Rolle von Gesetzgebung als Initiator gesellschaftlicher Verände-

<sup>35</sup> Diesem Faktum hat die Frauenbewegung die Parole entgegengesetzt: »Das Private ist politisch«, vgl. Schwarzer (Hg.), 10 Jahre Frauenbewegung, Köln 1981, S. 16.

<sup>36</sup> So Wiegmann *a. a. O.*

<sup>37</sup> Spießmacher *a. a. O.*, S. 80.

<sup>38</sup> Herkömmlich wird dieser Begriff auf die innere Verfassung von Tarifvertragsparteien angewendet vgl. z. B. BVerfGE 18, 21 ff. Er paßt gleichwohl auch in diesem Kontext.

<sup>39</sup> Vgl. Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 5. Aufl., Neuwied/Darmstadt 1980 Art. 3 Rz. 37, sowie BAG JZ 1954, 368 ff.

<sup>40</sup> So Pfaff, Gleichstellung der Frau im Arbeitsleben – Vorschläge zur Rechtsreform, in: Posser/Wassermann, Von der bürgerlichen zur sozialen Rechtsordnung, Heidelberg/Karlsruhe 1980, S. 75.

rungen präsentieren. Sowohl die Problematik eines »von oben« induzierten gesellschaftlichen Wandels (Legitimität) wie auch die vielfältig differenzierten Bedingungen für effektive Rechtsgeltung in den Sozialbeziehungen wurden »erforscht« und mit unterschiedlichen Standpunkten versehen.<sup>41</sup> Zwar besteht in der Literatur keine Einigkeit in der Benennung von Wirkungsfaktoren für Gesetze; die Fähigkeit von Recht als Steuerungsinstrument wird jedoch generell eher skeptisch eingeschätzt.<sup>42</sup> Beispielhaft hierfür die Äußerung von Lenk,<sup>43</sup> »daß das Schlagwort vom sozialen Wandel durch Recht verfehlt erscheint«, bedenkt man die vielen Bedingungen, die für seine Verwirklichung erforderlich sind. In Hinblick auf das Thema fällt allerdings auf, daß die rechtssoziologische Literatur die Nichtbefolgung rechtlicher Normen in theoretischen Abhandlungen zwar des öfteren mit Beispielen dokumentiert, die gesetzliche Regelungen mit Bezug auf Frauen zum Gegenstand haben.<sup>44</sup> Derselben Beliebtheit kann sich die empirische Untersuchung rechtserheblicher Frauen-diskriminierung aber leider nicht erfreuen,<sup>45</sup> ein Umstand, der umso mehr erstaunt, als gerade die Effektivitätsforschung einen Schwerpunkt empirischer Frauenforschung bildet.<sup>47</sup>

Indes ist es in diesem Zusammenhang weder möglich, diesen fachkritischen Gesichtspunkt zu vertiefen, noch kann eine systematische Rezeption der erwähnten Ansätze geleistet werden. Vielmehr soll anhand eines in der Anti-Diskriminierungsdebatte immer wieder genannten Aspekts das Gerechtigkeitsdefizit von Frauen anhand von Kriterien entwickelt werden, die in der Effektivitätsforschung abgeleitet worden sind. Die Untersuchung möglicher Gründe für die unterentwickelte Justizialisierung gleichberechtigungserheblicher Konflikte ergibt sich als pragmatische Fragestellung deshalb, weil die in ihr liegende Tatsachenbehauptung unstrittig ist. Was die rechtssoziologischen Kriterien für die Benennung hierfür eventuell kausaler Faktoren betrifft, so erfolgt ihre Auswahl sozusagen unter dem Gesichtspunkt der »Mangelforschung«, d. h. wo überhaupt Befunde vorliegen und welche plausiblen Annahmen sich daraus ergeben.

41 Einen Überblick gibt Röhl, Gegenwärtströmungen der Rechtssoziologie, Sonderheft 1 des Informationsbriefes für Rechtssoziologie Berlin 1977, S. 17 ff., 81 ff.; Rehbinder/Schelsky (Hg.), Jahrb. f. RSoz. u. RTheorie (JRR) 3, 1972 m. w. N. Klages/Kmüciak (Hg.), Wertwandel und gesellschaftlicher Wandel, Frankfurt 1979; Opp, Soziologie im Recht, Reinbek b. Hamburg 1973, S. 126 ff.; Hellstern/Wollmann, Wirksame Gesetzesevaluierung, in: ZfParl 1980, S. 547; Blankenburg, Über die Unwirksamkeit von Gesetzen, in: ARSP 1977 S. 31–57; Gessner, Recht und Konflikt, Berlin 1978.

42 Vgl. Rehbinder, Rechtskenntnis, Rechtsbewußtsein und Rechtsethos als Probleme der Rechtspolitik, in: Rehbinder/Schelsky a. a. O., S. 25 ff.; Rotter, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten der Institutionalisierung sozialen Wandels, ebenda S. 88 ff.

43 Lenk, Zur instrumentalen Funktion des Rechts bei gesellschaftlichen Veränderungen, in: Verfassung und Recht in Übersee, 1976, S. 155.

44 Vgl. Ryffel, Bedingende Faktoren der Effektivität des Rechts, in: Rehbinder/Schelsky a. a. O., S. 243 (allgemein); Blankenburg a. a. O., S. 41 (Abtreibung); als mittlerweile klassisches Beispiel für die mangelnde Geltung von Gesetzen wird die Studie über das norwegische Hausangestelltengesetz von 1948 (Aubert u.a., En lovi i sø kelyset (Ein Gesetz im Scheinwerferlicht, Oslo 1952) immer wieder gerne zitiert; Vgl. bei Lenk a. a. O., S. 148 sowie Rogowski, Rechtsgläubigkeit oder die Antizipation vermutter Rechtsfolgen, in: Voigt a. a. O., S. 258 Anm. 3 und Ryffel a. a. O., S. 234.

45 Dagegen bedarf abstrakte Theorie zur Verdeutlichung offenbar weiblicher Stereotypen, vgl.: Luhmann, Rechtssoziologie 1, Reinbek b. Hamburg, 1972, S. 42, wo die Unterscheidung von kognitiven und normativen Erwartungen folgendermaßen veranschaulicht wird: »Erwartet man zum Beispiel eine Sekretarin, so enthält die Situation sowohl kognitive als auch normative Erwartungen. Daß sie jung, hübsch, blond sei, kann man allenfalls kognitiv erwarten; man muß sich in diesen Hinsichten Enttäuschungen anpassen, kann also nicht etwa auf blonden Haaren bestehen, Umfärben verlangen usw. Daß sie bestimmte Leistungen erbringe, wird dagegen normativ erwartet.« Ähnlich auch ebenda S. 35 (Ehefrau bringt kaltes Essen auf den Tisch) sowie derselbe, Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin 1976 S. 72, 80.

46 Vgl. Lautmann, Negatives Rechtsbewußtsein, in: Zeitschrift f. Rechtssoziologie 1980 S. 165–208 sowie Klein-Schonnefeld, Zur Konstitution des Rechtsbewußtseins bei Frauen, in: Krumf 1978, S. 248.

47 So Röhl a. a. O., S. 28.

Die geringe Vergerichtlichung gleichberechtigungserheblicher Konflikte stellt sich zum einen als Problem des Zugangs zum Recht für Frauen<sup>48</sup> und zum anderen als quantitativ und qualitativ unterentwickelte Rechtsdogmatik zu Art. 3 Abs. 2 und 3 GG dar.<sup>49</sup> Weil die rechtliche Durchdringung von Grundrechtsnormen in richterlicher Entscheidungstätigkeit stattfindet, die oft als Anstoß für die Rechtswissenschaft fungiert, ergibt sich zwischen der Zugangsproblematik und konkreter Rechtssetzungstätigkeit insoweit der Zusammenhang, als die Gerichte als Angebotsträger für justizförmige Konfliktregelung in hohem Maße auf eine aktiv-legitimierte Betroffenenengruppe angewiesen sind, die als Nachfragerin bereit ist, den Gang zum Gericht anzutreten. Die Mobilisierung von Recht durch Frauen in Lebenssituationen, die durch explizite Benachteiligung im Vergleich zu Männern gekennzeichnet sind, kann sich bisher keiner empirischen Untersuchung und darauf bezogenen Tatsachenanalyse erfreuen. *Lautmann*<sup>50</sup> stellt jedoch aufgrund einer von Frauen durchgeführten Studie über weibliches Rechtsbewußtsein fest, daß »unter Frauen das Bewußtsein verbreitet ist, daß ihre Interessen im objektiven Recht schlechter repräsentiert sind als die der Männer«, aber »der Grundsatz der Gleichberechtigung als rechtspolitisches Ziel . . . überwiegend begrüßt wird«. Die interviewten Frauen formulierten ihre Diskriminierung auch hinsichtlich »des Konkretwerdens von Recht auf verschiedenen Stufen juristischen Handelns« und schilderten »zahllose« Situationen »täglicher Rechtspraxis« in der die Diskriminierung real erfahren worden war. Es verwundert daher nicht, wenn in einer Untersuchung über das Vertrauen in die Justiz<sup>51</sup> – indiziert an der Prozeßfreudigkeit – eine fast 20%ige geschlechtsspezifische Differenz zu Lasten von Frauen ermittelt wurde. Eine Ausnahme stellt jedoch der Bereich der rechtsförmigen Initiierung des Scheidungsrituals dar: Die überproportionale Häufigkeit von Scheidungsanträgen durch Rechtsvertreter(innen) weiblicher Parteien<sup>52</sup> könnte zwar auch als Ausdruck traditioneller sozialer Normen verstanden werden, wonach den Frauen höflichkeitshalber der Vortritt gelassen wird. Zieht man aber Ergebnisse der Forschung über das weibliche Rechtsbewußtsein hinzu, ergibt sich noch eine andere mögliche Deutung: *Klein-Schonnefeld*<sup>53</sup> hat ermittelt, daß rechtliche Auseinandersetzungen von Frauen »als konsensverhindernde, aggressive Durchsetzungsprozesse angesehen« werden, »die auf Gegnerschaft und Kurzfristigkeit angelegt und schon damit nicht in der Lage sind, den zugrunde liegenden Konflikt in seiner Komplexität zu erfassen, sondern gerade jeden persönlichen Bezug zerstören«. Rechtsdurchsetzung wird als »merkantiler Aushandlungsprozeß empfunden«, als etwas Fremdes, das keinen Bezug zu einer – moralisch begriffenen – Gerechtigkeit hat. Versteht man Ehe und Familie im Leben von Frauen als Arbeits- und Gefühlsschwerpunkt, so verwundert es nicht, wenn nach erfolgter innerer Ablösung von Zuständigkeiten für die Aufrechterhaltung der persönlichen Bindung das Recht in Anspruch genommen werden kann. Wenn es zutrifft, daß sich Frauen subjektiv für die Beziehungsebene als hauptverantwortlich empfinden, so dürfte die darauf bezogene Moral, d. h. das Gerechtigkeitsempfinden mit dem Abbruch der inneren Bindung ebenfalls beendet sein: Der merkantile Aushandlungsprozeß kann beginnen.

48 Vgl. Blankenburg, Mobilisierung von Recht, in: Zeitschrift f. Rechtssoziologie 1/80 S. 33–64; Baumgärtel, Gleicher Zugang zum Recht für alle, Köln 1976.

49 So Säcker, 50. DJT 1974, Bd. II L. 145.

50 Lautmann, a. a. O., S. 185 f.

51 So ermittelt bei Kaupen, Das Verhältnis der Bevölkerung zur Rechtspflege, in: Rehbinder/Schelsky a. a. O., S. 558.

52 Vgl. die Entwicklung zwischen 1953 und 1979 in Fachserie 1 (Bevölkerung und Erwerbstätigkeit), Reihe 2.2, Gerichtliche Ehelösungen, S. 7 Nr. 6 auch differenziert nach der Zustimmung zum gegnerischen Antrag.

53 Klein-Schonnefeld a. a. O., S. 253.

Dieses Reaktionsmuster kann sicherlich nur auf eine spezifische Gruppe von Frauen in der Scheidungssituation zutreffen. Stehen Frauen ansonsten in längerfristigen sozialen Beziehungen (Freundschaft, Ehe, Erwerbstätigkeit, Geschäftsleben u. a.), an deren Aufrechterhaltung ihnen liegt, so wird »Recht« eher als untaugliches Mittel angesehen<sup>54</sup>. Das betrifft einmal die Wahrnehmung der Situation einschließlich der Einschätzung eigener Rechtskompetenz und zum zweiten auch die Zielorientierung für die Lösung des Konflikts, inklusive Anspruchsbewußtsein, Wahrnehmung der Beziehungsstruktur und Richtung möglicher Konfliktlösungsinvestitionen. Bei der Konzeption von Konfliktlösungsmitteln wird der Eingriffsbereich für Recht von Frauen eher eng gezogen; Handlungspläne als Planungsverhalten hinsichtlich rechtlich strukturierter Situationen zeigen teils einstellungsmäßige, teils erlebte Rechtsverzichte als weibliche Präferenz auf. Verschärft dürften solche Befunde für Lebenslagen von Frauen zutreffen, in denen die Anmeldung von Gleichberechtigung mit dem anderen Geschlecht beansprucht werden könnte, z. B. Einstellungs- und Lohngleichheitsklagen, Rügen diskriminierender Steuererklärungsformulare des Finanzamtes, Einforderung von »Lohnausfall« durch eine als Schöffin tätige Hausfrau. Denn das in solchen Fällen erforderliche Insistieren auf Gleichbehandlung ist ja gerade zuvorderst eine Gerechtigkeitsforderung mit moralischem Charakter, für dessen Durchsetzung das Recht als formaler Behauptungsritus eben nicht als tauglich angesehen wird. *Lautmann*<sup>55</sup> zieht die erwähnten Befunde zum Begriff »negatives Rechtsbewußtsein« zusammen, das Geschlechtsdifferenzierungen in der juristischen Handlungsfähigkeit beschreiben soll. Unter dem Gesichtspunkt des Zugangs zum Recht kann die geringe Rechtsgläubigkeit<sup>56</sup> aber auch als durchaus marktadäquate weibliche Prognose gedeutet werden, als Einsicht in die soziale Zuweisung oder Antizipation eher schlechter Chancen bei der Nachfrage um rechtsförmige Durchsetzung eigener Interessen. Dafür spricht im übrigen auch, daß Selbstbewußtsein von Frauen in bezug auf Recht offenbar nicht differenziert nach sozialen Merkmalen wie Erwerbstätigkeit, Nur-Hausarbeit, Familienstand oder Scheidungserfahrungen. Lediglich eine kleine Gruppe politisch engagierter Frauen sowie solche mit juristischen Berufen zeigen sich hier selbstsicherer.<sup>57</sup>

Auswirkungen für die Annahme schlechter Chancen in der Rechtsdurchsetzung dürften eine Reihe von Faktoren haben. Sicher resultieren sie aber nicht aus einem Mangel an diskriminierenden Erfahrungen. Neben der bereits genannten Verinnerlichung von Verzichtsgedanken spielen das Prozeßrisiko, aber auch das Repressionsrisiko eine Rolle.<sup>58</sup> Letzteres steht im Zusammenhang damit, daß die Gleichberechtigung der Geschlechter vielfach nicht als Problem divergierender gesellschaftlicher Interessen betrachtet, sondern als lediglich persönliches Problem der einzelnen Frau sowie der sie umgebenden Männer und deren individueller Charakterstrukturen sowie als privat abgetan wird. Ein Unrechtsbewußtsein, daß der massenhaft ausgeübten Diskriminierung entspräche, kann auf seiten der Diskriminierer ebenfalls nicht vorausgesetzt werden, weil eine Vielzahl derartig individualisierender Gegennormen dem Interesse an der Aufrechterhaltung exklusiv männlicher Besitzstände und anderer Vorteile entspringt. Die vielfach beklagte Stigmatisierung der Frauen, die ihre

54 Ebenda S. 52; Lautmann a. a. O., S. 200 »Abstinenz gegenüber Recht gilt nur für Friedenszeiten«.

55 Lautmann a. a. O., vgl. Titel.

56 Zur Rechtsgläubigkeit vgl. Lautmann a. a. O., S. 196 sowie Rogowski, a. a. O., S. 252.

57 Vgl. Klein-Schönnefeld a. a. O., S. 252.

58 Vgl. Gerhard/Lautmann, Frauen in Recht und Unrecht, in: Vorgänge 32/1978 S. 63; vertieft bei Akkermann/Slupik u. a., Frauen informieren Frauen. Planungsstudie f. einen interaktiven Dienst, TÜB 1981 S. 38 ff., 56 ff.

Gleichberechtigungsrechte wahrnehmen wollen, erklärt sich insofern als soziales Übergewicht gleichstellungsfeindlicher Werte<sup>59</sup>.

Die Ideologie von der Privatheit der Frauendiskriminierung läßt sich historisch zurückverfolgen auf die Entstehung der bürgerlichen Gesellschaft als einem Organisationssystem, in dem sich die Trennung von privaten und öffentlichen Bereichen zum einen in der materiellen und geistigen Entfernung außerhäuslicher von innerhäuslichen Arbeits- und Lebensorten manifestiert und zum zweiten auch in der Arbeits- und Rollenteilung, die die patriarchalische Industriegesellschaft den Geschlechtern zuweist.<sup>60</sup> Daß sich dies auch in rechtsförmig organisierten Zusammenhängen niederschlägt, bedarf der Konkretisierung durch drei verschiedene Beispiele:

Im Fall Doris Harz, deren Bewerbung auf eine Management-Nachwuchsposition bei der Firma Tradax abschlägig beschieden wurde, gibt die beklagte Firma in der Klageerwiderung eine – »auch für andere Bereiche typische« – Begründung für die Ablehnung der Einstellung: »Es darf in diesem Zusammenhang auch nicht unberücksichtigt bleiben, daß die persönliche Kontaktpflege von in- und ausländischen Kunden, die ausschließlich männlichen Geschlechts sind, teilweise die Teilnahme an Unterhaltungen und »Vergnügungen« beinhaltet, die einer Frau nicht zugemutet werden können, will man sie nicht in ihrer Würde verletzen.«<sup>61</sup>

Die Zumutung männlicher Amusements – ich vermute es handelt sich um den Besuch von Privatsaunen und Bordellen sowie das Verlesen »schweinischer« Witze bei Saufgelagen – im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses, verweist in diesem Begründungskontext auf eine exklusiv männliche Privatheit, die Frauen nur unter Verlust ihrer Würde partizipieren läßt. Daß die Beklagte den Würdeverlust etwa sonst anwesender Damen als Bestandteil »persönlicher Kontaktpflege« offenbar bedenkenlos hinnimmt, soll hier nur als Ausdruck eines besonders krassen Wertungswiderspruchs vermerkt werden. Jedenfalls benutzt die Arbeitgeberin als Adressatin des Gleichbehandlungsgrundsatzes eine Unvereinbarkeitskonstruktion von privaten Sitten im Handelsgewerbe und speziell weiblicher (Teil)würde, um Frauen den Zugang zu diesem Beruf zu verwehren.

Auch der von mir ermittelte Fall der Vergabe von Pachtverträgen der Eigentümerin eines Kleingartengeländes handelt von einer scheinbar »privaten« Angelegenheit. An Ehepaare wird – wie die Verpächterin offen zugibt – die Pacht nur gegeben, wenn sich der Mann als Vertragspartner verpflichtet. Die Unterschrift der Ehefrau ist nicht erforderlich, und ihre alleinige Verpflichtung als Pächterin wird nicht akzeptiert. Begründung des zuständigen Herrn in der Verwaltung der Verpächterin: »Das ist mir so lieber«. Unabhängig von der Frage, wer von den Ehepartnern imstande ist, den Pachtzins zu entrichten, entscheidet hier allein das Geschlecht über die Akzeptierung als Vertragspartei. Ein solcher Fall, in dem die Frage der Drittwirkung des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbots für den »Privat«rechtsverkehr inzident zu klären wäre, kommt aber nicht vor Gericht. Denn die befragten Kleingärtner(innen) lösen das Problem praktisch: der Mann unterschreibt den »Privat«-Vertrag. Weil in diesem Fall die diskriminierende Alternative viel einfacher und risikoloser erscheint als der Gang zum Gericht, wird der Konflikt nicht als rechtsförmig wahrgenommen, sondern als privat. Deshalb kann die Pächterin als Adressatin des Gleichberechtigungsgrundsatzes ihre Gegennorm folgenlos durchsetzen.

Für das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit von Frauen stellt sich die Problematik lediglich als privat wahrgenommener Unversehrtheitsdefizite. Hier zeigt sich schon im Gesetzestext die Unterscheidung zwischen einer Privatsphäre, in der der Staat »nichts zu suchen hat«, und der »Öffentlichkeit« und damit Rechtsförmigkeit verschärft.

Eine restriktive Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe »besonderes öffentliches Interesse« i. S. d. § 232 Abs. 1 S. 1 StGB und »öffentliches Interesse« i. S. d. § 376 StPO durch Polizei und Staatsanwaltschaft in Fällen von Körperverletzung und ggf. die Verweisung auf den Privatklageweg werden insbesondere dann vorgenommen, wenn Ehemänner ihre Ehefrauen oder Freunde ihre Freundinnen verprügeln, vor allem wenn die Mißhandlung in einer gemein-

<sup>59</sup> Solche Befunde stehen der Wirksamkeit von Gesetzen vielfach entgegen, vgl. Noll, Gründe für die soziale Unwirksamkeit von Gesetzen, in: Rehlinger/Schelsky a. a. O., S. 266 f.

<sup>60</sup> Grundlegend Bock/Duden, Arbeit aus Liebe – Liebe als Arbeit. Zur Entstehung der Hausarbeit im Kapitalismus, in: Frauen und Wissenschaft, Berlin 1976, S. 118–199.

<sup>61</sup> Zitate und Beispiel aus Pressemitteilung v. 5. 7. 82 Hamburg, (RA Bertelsmann) S. 3. Dieser Fall ist im übrigen ein selbsten Beispiel dafür, daß sogenannte »informale Rollen« öffentlich zugegeben werden. Vgl. zur Trennung formaler und informaler Rollen Luhmann, Funktionen ... a. a. O., S. 283 ff.

samen Wohnung stattfindet. Daß die verletzte Frau den nach § 232 Abs. 1 S. 1 StGB erforderlichen Strafantrag aus Angst vor einer Wiederholungstat des Mißhandlers nicht stellt, wird nicht als Grund für eine Strafverfolgung im öffentlichen Interesse gewertet. Denn dieser Einsicht versagt sich die Ideologie von einem geschützten Privatbereich, die lediglich die ruhestörende Komponente von Mißhandlungen als öffentlichkeitsrelevant begreift.<sup>62</sup> Diesem Verhalten von Polizei und Staatsanwaltschaft, die als Adressaten des Gleichberechtigungsgrundsatzes Frauen in demselben Maße vor Mißhandlungen schützen müßten (präventiv und repressiv) wie Männer, entspricht die in einer Untersuchung ermittelte<sup>63</sup> hohe Effektivität außerrechtlicher Normen, die die Prügelstrafe als adäquates Mittel bei der Durchsetzung geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung durch den Mann ansehen.<sup>64</sup>

Ohne aus diesen Beispielen bereits einen empirisch genügend fundierten Schluß im Sinne eines nicht vorhandenen Unrechtsbewußtseins über Frauendiskriminierung ziehen zu können, und ohne behaupten zu wollen, daß solches Verhalten sozial weitgehend üblich sei, kann doch plausibel angenommen werden, daß ein Übergewicht gleichstellungsfeindlicher Werte erhebliche Folgen für die soziale Implementation des Verfassungsgrundsatzes haben dürfte. Die von Noll<sup>65</sup> genannten staatsorganisatorischen Faktoren für die Unwirksamkeit gesetzlicher Normen können dafür herangezogen werden: Ein geringes Verfolgungsrisiko für die Diskriminierer, dem ein geringes Sanktions- und damit Nachteilsrisiko entspricht; der Vorteil, sich diskriminierend zu verhalten, dürfte größer sein als der, die Diskriminierung zu unterlassen; gleichberechtigungskonformes Verhalten läßt mit geringerer Wahrscheinlichkeit erwünschte Vorteile eintreten als die Einhaltung der sozialen Gegennorm. Des weiteren kommt als Barriere für die soziale Wirksamkeit des Gleichberechtigungsgrundsatzes und seine Durchsetzung in der Justiz die ungenügende Organisation von Interessenmacht in Betracht, deren Einsatz für die Gleichberechtigung der Geschlechter erheblich sein könnte.

Eine Fülle von Beiträgen zur Bedeutung von Verbänden im bundesrepublikanischen Staat beschäftigt sich eindringlich mit dem Problem ihrer Übermacht, die sogar unter dem Topos »Gegenregierungen«<sup>66</sup> thematisiert worden sind. Ebenso wie in der Verrechtlichungsdiskussion lassen sich aber keine Äußerungen finden, die eine an den Grundfesten des Staatswesens rüttelnde Organisationsmacht von Frauen beklagen oder solches von gemischten gleichberechtigungsorientierten Verbänden befürchten. Dagegen wird in der Öffentlichkeit eher die geringe Organisationsbereitschaft, Repräsentanz und Durchsetzungsfähigkeit weiblicher Interessen und Funktionsträger im politisch-institutionellen und vorkonventionellen Raum bedauert.<sup>67</sup> Die geringe Repräsentanz von Frauen in Verbänden, die sich programmatisch für die Gleichberechtigung der Frau einsetzen, ist teils auf die Doppel- und Mehrfachbelastung und das daraus resultierende enge Zeitbudget von Frauen zurückzuführen, teils auf die mit Sicherheit noch vorfindbare Einstellung, daß Politik »Männersache« sei. Außerdem sind die traditionellen Frauenorganisationen zumeist abhängiger Bestandteil gemischter Verbände, in denen eine Übermacht männlicher Mitglieder der

62 Grundlegend Hagemann-White/Kavemann ua., *Hilfen für mißhandelte Frauen*, Bd. 124 der Schriftenreihe des BMJFG, Stuttgart ua. 1987, bes. S. 113–131.

63 Kaupen a. a. O., S. 563. Bei dieser Untersuchung (1970) betrachteten es 38% der Oberschichtangehörigen als »sehr verwerflich«, wenn ein Mann seine Ehefrau verprügelt, weil sie den Haushalt nicht »ordentlich« geführt hat, 58% hielten dies für verboten, aber 46% würden keine Strafe verhängen. Unterschichtangehörige: Verwerflichkeit 27%, Strafbarkeit 44%, ohne Strafausspruch 60%.

64 »Eltern, die ihre 16jährige sittlich verdorbene Tochter durch Kurzschneiden der Haare und Festbinden an Bett und Stuhl bestrafen, überschreiten nicht das elterliche Züchtungsrecht«, so der Bundesgerichtshof noch 1952, NJW 1953 S. 1440.

65 Noll, *Gründe* ... a. a. O. (Fn. 59), S. 268.

66 Kielmansegg, *Organisierte Interessen als »Gegenregierungen«?*, in: Hennis/Kielmansegg ua., *Regierbarkeit*, Bd. I u. II, Stuttgart 1977, S. 139.

67 Vgl. z. B. Schlei/Brück, *Wege zur Selbstbestimmung*, Köln ua. 1976, S. 10.

Durchsetzung von Frauenforderungen wenig Chancen läßt.<sup>68</sup> Der Mangel an gegnerfreier Interessenmacht von Frauen in solchen Organisationen hat zu einem erheblichen Widerspruch zwischen den deklarierten Gleichberechtigungszielen und ihrer praktischen Vertretung geführt, so daß sich im Gegenzug die neue Frauenbewegung gebildet hat, die Männer programmatisch ausschließt.<sup>69</sup>

Aber auch der Deutsche Frauenrat als sechs Millionen Individuen zählender Dachverband traditioneller Frauenverbände kann nicht als seiner Mitgliederzahl entsprechend schlagkräftig organisierter Machtapparat angesehen werden.<sup>70</sup> Der Dachverband entscheidet nach dem Konsensprinzip und unterliegt damit dem bereits angesprochenen Konformitätsdruck gemischter Einzelverbände. Im übrigen ist die dort vertretene Palette von Interessengruppen in politischer, ethischer und herkunftsmäßiger Hinsicht so heterogen, daß ein einheitliches Vorgehen eher die Ausnahme sein dürfte. Auch verfügen der Frauenrat sowie die einzelnen Landesfrauenräte nicht über genügend finanzielle Ressourcen, ein Übel, an dem sämtliche Organisationen traditioneller und neuer Frauenbewegung kranken. Die Gruppen der weit weniger auf Ansehen in der traditionellen Politik bauenden neuen Frauenbewegung sind zwar zahlenmäßig weniger gewichtig und verfügen mit Sicherheit nicht über vergleichbare Organisationsapparate, dürften jedoch durch einen größeren Fundus gemeinsamer Politikaussagen gekennzeichnet sein.<sup>71</sup> Die zentrale Bedeutung von Selbsterfahrung und Selbsthilfe, einschließlich oftmals unbezahlter Arbeit in praktischen Sozialprojekten (z. B. in Frauenhäusern) sowie die schwerpunktmäßige Installation von Öffentlichkeitsarbeit können hier als Aktivitätsfelder genannt werden. Das Verhältnis der Gruppen der neuen Frauenbewegung zum Wert »Gleichberechtigung« ist sicherlich zwiespältiger als bei traditionellen Verbänden, weil er unter dem Gesichtspunkt alternativer gesellschaftlicher Utopien nicht sonderlich ergiebig erscheint.

Was die Funktionen betrifft, die Verbände und Gruppen als Träger organisierter Interessen innehaben, sind den Aktivitäten doch erhebliche Grenzen gesetzt: Die Möglichkeiten, Pressions- und Vereinheitlichungsfunktionen<sup>72</sup> wahrzunehmen und die eigene Klientel durch Weitergabe erreichter Lösungen sozial zu entlasten, erscheinen nur punktuell machbar. Der Einsatz der Rechtssetzungsfunktion der Verbände im Rahmen der Tarifautonomie zugunsten von Frauen wird durch die mangelnde Gegnerfreiheit insbesondere der Gewerkschaften gehindert, deren Interesse an strukturkonservativer Sicherung herkömmlicher Besitzstände die Durchsetzung gleicher Chancen für Frauen paralyisiert. Entsprechend dem stärkeren Bewußtsein von Recht, das organisierte Frauen für sich in Anspruch nehmen können, ergeben sich in den Frauenbewegungen oft recht gute Rechtsberatungsmöglichkeiten. Eine eigene Rechtsdurchsetzungsfunktion kommt den Organisationen bisher aber nicht zu, weil ihnen keine spezielle Aktivlegitimation zusteht.<sup>73</sup>

68 Vgl. dazu Breuer, Frauenhandbuch, 2. Aufl., Koblenz 1975, S. 200–244.

69 Vgl. Schwarzer a. a. O. (Fn. 35), S. 4 f.

70 Vgl. Fn. 68 sowie dessen Statement auf der Anhörung zu einem Anti-Diskriminierungsgesetz a. a. O., S. 23–33.

71 Vgl. zu grundlegenden Fragen die einzelnen Beiträge bei Schwarzer a. a. O. (Fn. 35).

72 Böckenförde, Die politische Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie, in: Hennis/Kielmansegg a. a. O., S. 229, S. 223 m. w. N.

73 Anders für Verbraucher- und Wettbewerbsschutzverbände (vgl. §§ 13 UWG/AGBG) sowie Umweltschutzverbände. Zu den letzteren siehe Hueck, Umweltschutz – Ein Plädoyer für den Ausbau der rechtlichen Normierung, in: Voigt a. a. O., S. 68.

### 3. Bedingungen für die Wirksamkeit frauenfördernder und gleichstellungsorientierter Gesetzgebung

Spiesmacher und Westphal-Georgi stellen sechs Kriterien für die Beurteilung arbeitsmarkt- und familienpolitischer Maßnahmen zugunsten von Frauen auf:<sup>74</sup> Stärkung gemeinsamer Interessen von Frauen, Erhöhung ihrer sozialen Sicherheit, Entlastung von Arbeit, Anerkennung bisher nicht anerkannter Qualifikationen (z. B. Hausarbeit und Kindererziehung), Entzerrung festgeschriebener Rollenbilder sowie Stärkung von Selbstbewußtsein und Identität von Frauen. Pfarr<sup>75</sup> stellt – vor allem unter arbeitsrechtlichen Gesichtspunkten – folgende Anforderungen: Anti-Diskriminierungsrecht soll an vorhandene Einstellungen anknüpfen und sich auf soziale Interessenlagen statt auf »Bewußtsein« beziehen. Es soll Frauen ökonomisch und sozial stärken und ihre Konfliktfähigkeit erhöhen sowie Freiräume für die Erprobung gleichberechtigter Beziehungen zwischen den Geschlechtern schaffen.

Neben diesen Aspekten lassen sich aus den vorangegangenen Erörterungen eine Reihe von Bedingungen ableiten, die bei den angesprochenen Gesetzgebungsvorhaben zu beachten wären. Selbstverständlich müssen direkt oder indirekt diskriminierende Rechtsvorschriften und Gesetze eliminiert und sämtliche neu zu schaffenden Normenbestände fortlaufend auf etwaige Diskriminierungen hin untersucht werden, z. B. sogenannte Sparpakete. Denn die Einführung von neuen Normen zugunsten von Frauen erübrigt sich, wenn die Belange der weiblichen Bevölkerung im alltäglichen Politik- und Gesetzgebungsgeschäft außer acht bleiben. Die Proklamierung solcher Vorhaben bekäme lediglich legitimatorische Funktion für ein vorgeblich schlechtes Gewissen patriarchaler Machthaber. Die Ausgestaltung von Anti-Diskriminierungsnormen kann erst dann erfolgen, wenn gesicherte rechtstatsächliche Erkenntnisse und Wirkungsprognosen vorliegen, die zu untersuchen der Gesetzgeber verpflichtet ist. Das Bekenntnis von Kübler<sup>76</sup>, ihm seien im Bereich des Geschäftsverkehrs »reale Probleme nur im Bereich des Versicherungsrechts aufgefallen«, belegt eben nicht die Abwesenheit der Diskriminierung im Geschäftsleben, sondern vielmehr ihre Unkenntnis. Solche Argumente kommen allerdings Bestrebungen gerade recht, die mit einer schlichten Generalklausel – etwa für den Privatrechtsverkehr – den erheblichen Untersuchungsbedarf durch eine lediglich an das Bewußtsein von Normadressaten appellierende Vorschrift deklaratorisch umgehen. Denn prinzipiell ist kein Lebens- und Rechtsbereich ungeeignet für konkrete Rechtsvorschriften zugunsten von Frauen.

Rechtsförmige Appelle an das Bewußtsein von Diskriminierern lassen die elementarsten Bedingungen für effektive Rechtsgeltung außer acht: Ein rechtlich und sozial hohes Verfolgungs- und Sanktionsrisiko für diejenigen, die Frauen benachteiligen, ist überhaupt erst zu schaffen. Gesellschaftliches Unrechts- und Problembewußtsein kann aber nur erzielt werden, wenn man die organisierten Interessen von Frauen auch rechtlich instand setzt, öffentlichen Druck auszuüben. Denn dort findet sich das größte Widerstandspotential gegen Diskriminierung.

Um die Katalysatorfunktionen solcher Organisationen gesellschaftlich zu verstärken, können diverse gesetzliche Mittel installiert werden. Was die Verschärfung von Verbotsnormen etwa im Strafrechts- und Strafverfahrensrecht sowie im Ordnungswidrigkeitenbereich betrifft, so muß danach differenziert werden, in welchem Sachbereich die durch Behörden zu erfolgende Durchsetzung erfolversprechend ist. Der

<sup>74</sup> Spiesmacher/Westphal-Georgi, Wie sollen wir Frauen beurteilen, ob uns arbeitsmarkt- und familienpolitische Maßnahmen nützen?, in: Gruppe Frauearbeit a. a. O. (Fn. 19), S. 30 ff.

<sup>75</sup> Pfarr a. a. O. (Fn. 20), S. 109, 111, 113.

<sup>76</sup> Kübler, Stenogr. Prot. a. a. O., S. 14.

versteckte, privatisierte Charakter weiter Teile der Frauendiskriminierung im Arbeitsrecht sowie die Insuffizienz bisheriger Ordnungswidrigkeiten läßt hier keine Wirksamkeit erhoffen.<sup>77</sup> Anders bei dem schon nach geltendem Recht strafbaren Mißstand der Gewalt gegen Frauen,<sup>78</sup> bei unschwer zu kontrollierender Verfolgung von diskriminierenden Stellenausschreibungen und Werbung sowie im Medienbereich. Bei Diskriminierungen, die bereits strafbar sind oder die in der Öffentlichkeit stattfinden, können die Sanktionen durch Ordnungsbehörden von Interessenorganisationen der Frauen kontrolliert werden. Denn die Verfolgung von Diskriminierern darf nicht unmotivierten Institutionen überlassen bleiben oder auf die geringeren tatsächlichen Rechtsschutzmöglichkeiten individuell betroffener Frauen vertrauen. Es sind vielmehr die organisierten Interessen der Frauen formal und institutionell zu stärken. Das betrifft einmal die erwähnte Kontrollfunktion als Bürgerinnenvertretung, aber auch eine mögliche Rechtsdurchsetzungsfunktion sowie Selbsthilfeaufgaben. In der Konstruktion von Behörden, die für Antidiskriminierungsaufgaben zuständig sein sollen, müßte eine institutionelle Partizipation von Frauengruppen und -verbänden gewährleistet sein sowie ihre Teilnahme an Gremien (z. B. Rundfunkräte), in denen andere gesellschaftliche Gruppen repräsentiert sind. Die Einführung einer Verbandsklage für Gleichberechtigungsprozesse würde Interessenorganisationen von Frauen endlich legitimieren, das Gleichberechtigungsgebot justizförmig durchzusetzen und dies öffentlich zu machen sowie dieses Drohpotential zur vorgerichtlichen Konfliktregelung zugunsten von Frauen einzusetzen. Prozeß- und Repressionsrisiko sowie die Antizipation eher schlechter Chancen als Zugangsbarriere für die einzelnen betroffenen Frauen könnten so gemildert und etwaige Konflikte schon im Vorfeld gerichtlicher Auseinandersetzungen beigelegt werden.<sup>79</sup> Organisationsanreize und die Stärkung von Interessengruppen der Frauen lassen die Verpflichtung des Staates unberührt, im eigenen Bereich für Gleichberechtigung zu sorgen, etwa bei der Einstellungs- und Beförderungspolitik sowie der Besetzung von Gremien. Tauglich sind hier aber nur solche Mittel, die Frauen nicht vereinzelt, sondern prinzipiell und gruppenweise Zugang verschaffen und sie so lange bevorzugen, bis eine egalitäre Verteilung von Positionen erreicht ist. Will man an ökonomischen Interessenlagen ansetzen, könnte auch eine gesetzliche Verpflichtung für die Verwaltung Wirkung versprechen, als privatrechtlich oder im Wege der Leistungsverwaltung handelnde Marktanbieterin, öffentliche Mittelvergabe von der Aufstellung mitbestimmter Gleichstellungs- und Frauenförderungspläne der Nachfragefirmen abhängig zu machen und die unternehmerische Tätigkeit von Frauen im Geschäftsleben durch bevorzugte Mittelvergabe zu befördern.

77 So auch Hanau, Stenographisches Protokoll a. a. O., S. 11 sowie verschiedene andere Sachverständige. Vgl. dazu III.2.

78 Es mag bezweifelt werden, ob »Beleidigungen« und »leichte Körperverletzungen« unter dem Gesichtspunkt des Frauenschutzes den »Alternativen zur Justiz« anheimfallen sollten, in denen die »subjektiven Gerechtigkeitsvorstellungen« des »Mannes auf der Straße« zu einvernehmlicher Konfliktbeilegung führen sollen. Vgl. Gottwald, Alternativen zum zivilen Justizverfahren, in: ZRP 1981 S. 29 sowie de With, Innovationsanstöße aus der Diskussion um »Alternativen in der Ziviljustiz«, in: ZRP 1982, S. 190.

79 Grundsätzlich positiv sowie mit Beispielen siehe Noll, Die Mitwirkung der Betroffenen bei rechtlichen Regelungen, in: Gedächtnisschrift für Jürgen Rodig, Berlin ua. 1978, S. 59 sowie Hucke a. a. O.

1. Der Gesetzesentwurf des Bundesinnenministeriums

Der bisher nicht veröffentlichte Entwurf zu einem Anti-Diskriminierungsgesetz des BMI lag bereits vor der Sachverständigenanhörung am 21./22. Januar 1982<sup>80</sup> vor. Entgegen üblicher Gepflogenheiten, soll hier aus diesem inoffiziellen Papier zitiert werden, um jedenfalls die Position eines der beteiligten Ministerien (BMI und BMJFG) deutlich zu machen. Der in fünf Abschnitte aufgeteilte Entwurf (1. Diskriminierungsverbote §§ 1-5; 2. Quoten, Zielvorgaben §§ 6-9; 3. Gleichstellungskommission §§ 10-14; 4. Ordnungswidrigkeiten § 15; 5. Schlußbestimmungen §§ 16-18) enthält eine Generalklausel gegen die Benachteiligung wegen des Geschlechts für den durch das bürgerliche Recht geregelten Rechtsverkehr (»darf nicht«), allerdings ohne Rechtsfolge. Ausgenommen sind »Beziehungen«, die »von höchstpersönlichen Umständen« bestimmt sind. Bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeitenvorschriften sind zur Verschärfung des arbeitsrechtlichen EG-Anpassungsgesetzes sowie für das Verbot »herabwürdigender Werbung« und die Gestaltung von »Titelseiten« der Presseerzeugnisse vorgesehen.

Zwei Kann-Vorschriften sollen es den Bundesbehörden ermöglichen, die Gewährung staatlicher Leistungen, »auf die kein Anspruch besteht«, sowie »Subventionen, Kredite, Steuervergünstigungen« von der Erfüllung konkreter zahlenmäßig bestimmter Zielvorgaben (»Quoten«) abhängig zu machen, so daß »bis zur Erreichung der Zielvorgabe bei gleicher Qualifikation Angehörige des unterrepräsentierten Geschlechts eingestellt und befördert werden«. Der Bundesminister des Innern soll ermächtigt werden, per Rechtsverordnung Quoten für die Einstellungs- und Beförderungspraxis im öffentlichen Dienst festzusetzen. Des weiteren appelliert eine Soll-Vorschrift an die Parteien, Bewerberinnen und Bewerber bei der Aufstellung von Landeslisten für Bundeswahlen und Wahlen zum Europäischen Parlament entsprechend ihrem Mitgliederanteil im Landesverband angemessen zu berücksichtigen. In §§ 10-14 ADGEntwurf wird die Einsetzung einer Gleichberechtigungskommission (durch den Bundespräsidenten) sowie ihre Zusammensetzung und Aufgabenverteilung normiert. Von den sieben Mitgliedern sollen vier weiblichen Geschlechts sein; der Deutsche Bundestag sowie Bundesrat und Bundesregierung entsenden je ein Mitglied. Vier weitere Mitglieder werden von der Bundesregierung »aufgrund von Vorschlägen der kommunalen Spitzenvereinigungen, der Arbeitgeberverbände, der Gewerkschaften und der Frauenvereinigung benannt«. Die Kommission erhält ein (hoheitlich ausgestaltetes) Abmahnungsrecht sowie ein Bekanntmachungsrecht: bei Wiederholungstaten. Sie kann allen Gerichtsverfahren beitreten, in denen Gleichberechtigungsfragen erheblich sind, es sei denn »der«<sup>81</sup> betreffende Beteiligte erklärt »seinen« entgegenstehenden Willen ausdrücklich. Bei herabwürdigender Werbung oder diskriminierenden Stellenangeboten hat sie einen Unterlassungsanspruch. Ferner soll die Kommission folgende Aufgaben wahrnehmen: Ursachenanalysen für Gleichberechtigungsdefizite, Entwicklung von Förderungsprogrammen und Durchführung von Modellversuchen, Beratung und Unterstützung öffentlicher Stellen, jährliche Berichtspflicht gegenüber dem Deutschen Bundestag sowie ein bußgeldbewehrtes Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht.

<sup>80</sup> Der inoffizielle Entwurf ist nicht näher bezeichnet.

<sup>81</sup> Die Verwendung des männlichen Geschlechtswortes befremdet in diesem Kontext außerordentlich.

Das von den Bundesministerien für Familie, Jugend und Gesundheit und Inneres durchgeführte Hearing verengte die Anti-Diskriminierungsdiskussion auf einzelne Gegenstandsbereiche<sup>82</sup> und ließ schon durch die Auswahl der Sachverständigen<sup>83</sup> erkennen, daß der Schwerpunkt von Normierungsbemühungen im arbeitsrechtlichen Bereich liegen würde. Der Großteil der vorgelegten Fragen bezog sich auf das Erwerbsleben und eine Generalklausel für den Privatrechtsverkehr. Im einzelnen wurden verfassungsrechtliche und prozeßrechtliche Probleme angesprochen sowie die Beweislastverteilung in Anti-Diskriminierungsprozessen und die Reichweite möglicher Tatbestände einschließlich ihrer Rechtsfolge (Bußgelder, Naturalrestitution, Schutzgesetz i. S. d. § 813 BGB, cic, pVV, Nichtigkeit oder Anfechtbarkeit diskriminierender Verträge) Förderungspläne für Frauen, flexible und starre Quoten im Ausbildungs- und Erwerbsbereich sowie im öffentlichen Dienst und die Beteiligung von Betriebs- und Personalräten als Teil einer Erweiterung von Aufgaben dieser Gremien komplettierten den Fragenkatalog. Wahlrecht, Geschäftsverkehr und Wohnungsvergabe sowie Werbung hatten dagegen eher eine marginale Stellung, während die Schaffung einer neuen Behörde zur »Überwachung und Durchsetzung des Gleichberechtigunggebots« breiten Raum einnahm.

Die Konzentration der Fragestellungen auf arbeitsrechtliche Probleme hatte zur Folge, daß sich viele Fragen und Beiträge der Sachverständigen mit der Diskussion zum arbeitsrechtlichen EG-Anpassungsgesetz überschneiden und insoweit keine neuen Ergebnisse erzielt wurden. Wie aber die Presseberichterstattung<sup>84</sup> über das Hearing bereits bekannt gemacht hat, ergaben sich in der Beurteilung von Einzelfragen ungewöhnlich heterogene Koalitionen, die hier kurz gefaßt dokumentiert werden sollen:

Gegen ein Anti-Diskriminierungsgesetz sprachen sich die CDU und die CSU aus, die Vertreterinnen der Kirchen, der Landwirtschaft, des Deutschen Handwerks, der Bundesvereinigung deutscher Arbeitgeber, verschiedene Mitgliedsverbände des Deutschen Frauenrates sowie die Professoren *Hanau, Kübler und Schmitt-Glaeser*.<sup>85</sup> Ein solches Gesetz lehnte auch der DGB ab, obwohl er für den Bereich des Erwerbslebens ein allgemeines Mitbestimmungsrecht in personellen Angelegenheiten, die Verbesserung des EG-Anpassungsgesetzes sowie Mitsprache bei den befürworteten Frauenförderungsplänen verlangte, über die die Tarifvertragsparteien zu entscheiden hätten. Eine Behörde für Gleichstellung und die Verpflichtung zur Installation besonderer Frauenausschüsse der Betriebsräte wurden nachdrücklich abgelehnt.

Für eine Generalklausel, die den Gleichberechtigungsgrundsatz der Verfassung im Privatrechtsverkehr normiert, sprachen sich lediglich drei Verbände des Deutschen Frauenrates, die DAG, die Humanistische Union, »Courage« sowie Frau *Wiegmann* aus. Dabei wurde jedoch ausnahmslos eine Rechtsregelung intendiert, deren Rechts-

82 Fragenkatalog für eine Anhörung im Rahmen des Prüfauftrages der Regierungserklärung vom 24. November 1980, ob die Situation der Frauen durch ein Anti-Diskriminierungsgesetz verbessert werden kann (BMJFG/BMI, Bonn, 31. 8. 81) S. 1.

83 Vgl. Liste der Sachverständigen in: Stenogr. Prot., a. a. O., im Anhang: 6 Professoren (Staats- und Verfassungsrecht, Wirtschafts- und Arbeitsrecht), 1 Professorin (Arbeitsrecht); die im Bundestag vertretenen Parteien; die Kirchen; DGB, DAG, Beamtenbund, Arbeitgebervereinigung, Bundesanstalt für Arbeit, Humanistische Union, eine Vertreterin unabhängiger Frauengruppen, Courage, Emma sowie der Deutsche Frauenrat.

84 Einen Überblick gibt der »Spiegel der Frauenpublizistik«, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn, 4. 2. 1982.

85 Vgl. in der Reihenfolge der Genannten, Stenogr. Prot., a. a. O., S. 37 ff.; S. 44 ff.; S. 115 ff.; S. 117 ff.; S. 123; S. 68 ff.; S. 23 ff.; S. 10 ff.; S. 13 ff.; S. 77; S. 49 ff.

folge mit »Klauen und Zähnen« versehen ist.<sup>86</sup> Lediglich *Wiegmann* versprach sich explizit von einer solchen Vorschrift bewußtseinsbildende Wirkung.<sup>87</sup> Gegen eine Verschärfung des arbeitsrechtlichen EG-Anpassungsgesetzes (Tabbestands- und Rechtsfolgeerweiterung, volle Beweislastumkehr, bußgeldbewehrtes Verbot geschlechtsspezifischer Stellenausschreibung) sprachen sich zwar nur die Sachverständigen aus, die auch ein Anti-Diskriminierungsgesetz insgesamt ablehnten. Die Ausgestaltung als Ordnungswidrigkeitsvorschriften generell aber forderten nur die DAG, SPD und FDP sowie »Courage« und Frau *Wiegmann*.<sup>88</sup> Zielvorgaben für die Beteiligung von Frauen im Erwerbsleben im Sinne starrer oder flexibler Quoten sowie Frauenförderungspläne wurden von allen Befürworter/innen eines Anti-Diskriminierungsgesetzes für geeignet und notwendig gehalten.<sup>89</sup> Dasselbe Meinungsbild ergab sich für die Quotierung der Einstellungen und Beförderungen im öffentlichen Dienst.<sup>90</sup> Für den Bereich von Geschäftsverkehr und Wohnungsvergabe forderten lediglich Humanistische Union, »Courage«, »Emma« und *Wiegmann* spezielle Diskriminierungsverbote.<sup>91</sup> Dieselben Vertreterinnen sowie der Deutsche Beamtenbund forderten das Verbot herabwürdigender Werbung als Ordnungswidrigkeit. Gegen eine Empfehlung an die Parteien, die Aufstellung von Kandidatinnen und Kandidaten an der Zahl weiblicher und männlicher Mitglieder zu orientieren, sprach sich zwar niemand explizit aus. Andererseits wurde die Maßnahme auch von niemandem für erfolgversprechend gehalten. Die Schaffung einer Überwachungsbehörde zur Durchsetzung des Gleichberechtigungsgebots auf Bundesebene wurde äußerst kontrovers diskutiert. Sowohl eine Bundesbehörde<sup>92</sup> als auch eine Kommission nach Modell des dokumentierten Entwurfs<sup>93</sup> oder eine Parlamentsbeauftragte<sup>94</sup> wurden erörtert. Die im Entwurf vorgeschlagenen Aufgaben<sup>95</sup> abgesehen von Abmahnungs- und Bekanntmachungsbefugnissen – fanden bei allen Sachverständigen Anklang, die auch im übrigen ein Anti-Diskriminierungsgesetz befürworteten. Allerdings sprach sich niemand explizit für ein behördliches Recht zum Beitritt in Gleichberechtigungsprozesse aus.

#### IV. Rechtspolitisches Fazit

Daß die Sachverständigen die inoffiziellen Normierungsbestrebungen für ein Anti-Diskriminierungsgesetz mit unterschiedlicher Begründung in weiten Teilen nicht bestätigen würden, war schon vor der Anhörung absehbar. Dennoch hat man von ministerieller Seite drauf verzichtet, eine weite Palette von Gegenstandsbereichen und Fragestellungen für die verschiedenen Lebenslagen der Frauen zu erörtern, die

86 Vgl. in der Reihenfolge der Genannten, Stenogr. Prot., a. a. O., S. 26; S. 60; S. 112; S. 97 f.; S. 102.

Dagegen auch die Enquete-Kommission »Frau und Gesellschaft« BT-Drs. 8/4461 v. 29. 8. 80 S. 36.

87 *Wiegmann* a. a. O., S. 102.

88 In der Reihenfolge der Genannten, Stenogr. Prot., a. a. O., S. 60; S. 35; S. 42; »Courage« vgl. schriftliche Stellungnahme s. 6; S. 104.

89 Vgl. in Stenogr. Prot., a. a. O. Friauf (mit Einschränkungen) S. 7; Denninger S. 9; Deutscher Frauenrat S. 27; FDP S. 43.

90 SPD S. 35; DGB S. 52; DAG S. 59; DBB S. 62; Simius S. 76; Pfarr S. 81 f.; »Emma« S. 93; »Courage« S. 98; *Wiegmann* S. 103; Humanistische Union S. 108.

91 Vgl. in der Reihenfolge der Genannten, Stenogr. Prot. a. a. O., S. 108; S. 99; S. 94; S. 102.

92 Dafür vgl. in Stenogr. Prot., a. a. O., SPD S. 36; FDP S. 44; die meisten Mitgliederverbände des Deutschen Frauenrates S. 25; DAG S. 60 f.; Pfarr S. 83; »Emma« S. 95; »Courage« S. 98; *Wiegmann* S. 104; Humanistische Union S. 110.

93 Dafür vgl. Stenogr. Prot., a. a. O., Kübler S. 16; Denninger, Schriftliche Stellungnahme S. 21 f.

94 Dafür vgl. Stenogr. Prot., a. a. O., CDU S. 40; Simius S. 76.

95 Vgl. III. 1.

den Ausblick auf andere Normierungsansätze eröffnet hätten. Vertreterinnen von Verbänden und Frauengruppen kritisierten dies schon während des Hearings<sup>96</sup> und stellten sehr viel weitergehende Erwägungen an zur Novellierung z. B. von Strafrechtsnormen,<sup>97</sup> zu Fragen der Anerkennung von Hausarbeit,<sup>98</sup> zu Schule und Hochschule<sup>99</sup> sowie zum Wahlsystem<sup>100</sup>, die zumeist unbeachtet blieben. Soweit diese Organisationen eher beiläufig Hinweise auf die Erweiterung eigener Kompetenzen und Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten gaben<sup>101</sup> oder Forderungen in diese Richtung stellten, stieß dies auf wenig Interesse.

Selbst wenn man die Bestrebungen unterstützt, das sich immer mehr als ineffizient erweisende EG-Anpassungsgesetz nachzubessern, was schon wegen internationaler Verpflichtungen alsbald geschehen dürfte, so zeigen doch Ansatz und Denkrichtung offizieller und inoffizieller Normierungsvorstellungen eklatante Mängel an Demokratieverständnis. Die Verrechtlichung der Frauenfrage durch eine appellative Generalklausel und Delegation der Durchsetzung von faktischer Gleichstellung an herkömmliche Behörden, die Bußgeldverfahren durchzuführen hätten, Quoten aufstellen oder fördernde Zielvorgaben mit Unternehmen und Betriebsräten aushandeln müßten, sowie der administrative Handlungszuwachs in Form einer wie auch immer strukturierten Institution mit Anti-Diskriminierungsaufgaben berücksichtigt zwar, daß sich das »Klima des Patriarchats« und die Lebenslage der Frauen insgesamt kaum nur durch ein Mehr an einzelnen Verbotstatbeständen verändern und verbessern ließen.<sup>102</sup> Dem steht jedoch ein deutlicher Verzicht auf Normierungsphantasie bezüglich der freiwilligen und engagierten Einsätze von Interessenorganisationen der Frauen gegenüber, deren starke Position in einem zukünftigen Anti-Diskriminierungsgesetz doch am ehesten geeignet wäre, Gleichberechtigung ohne das Übel der Verbürokratisierung durchzusetzen.<sup>103</sup>

Diese fatale Ignoranz gegenüber Frauenorganisationen reklamiert zugleich auch die neu entdeckte Zuständigkeit von Verwaltung und traditionellen Handlungsträgern für ein konfliktträchtiges Politikfeld, dessen Potentiale zukünftig vielleicht nicht mehr mit der herkömmlichen Ideologie des Dienens an den häuslichen Herd zurückgeschickt werden können. Größeres politisches, institutionelles und gesellschaftliches Gewicht organisierter Interessen der Frauen dürfte aber eben den etablierten Männermehrheiten in Parteien, Verbänden und Administrationen gerade nicht wünschenswert erscheinen, halten sich doch solche Bünde im allgemeinen für fähig, alle Fragen, also auch die Frauenfrage, für andere – und vor allem für sich selbst – zu beantworten. Die Unterordnung von Belangen der Frauen unter eine sich

96 Insbesondere der Deutsche Frauenrat, »Emma«, »Courage«, Wiegmann und die Humanistische Union, die insbesondere auch den Einbezug sexueller Minderheiten forderte, a. a. O., S. 109, 114.

97 Für die Verschärfung von Strafrechtsnormen im Bereich Gewalt gegen Frau vgl. »Emma« a. a. O., S. 91, sowie die Abschaffung von §§ 175, 218 StGB.

98 Deutscher Frauenrat a. a. O., S. 30; »Emma« a. a. O., S. 94; »Courage« a. a. O., S. 99.

99 Deutscher Frauenrat a. a. O., S. 25, 29; »Emma« a. a. O., S. 94.

100 Wiegman a. a. O., S. 104 und »Courage« a. a. O., S. 98 fordern, daß die Erstattung von Wahlkampfkosten vom Aufstellen weiblicher Parteikandidaten abhängig gemacht wird.

101 Z. B. wies der Deutsche Frauenrat auf die Möglichkeit hin, eine Abteilung des Dachverbandes zur Durchsetzung rechtlicher Gleichbehandlung und Einzelfallhilfe zu schaffen, a. a. O., S. 25; »Emma«, a. a. O., S. 95, 107 f. sowie Humanistische Union a. a. O., S. 110 forderten ein Klagerecht für Frauengruppen. Dasselbe fordert die Leitstelle zur Gleichstellung der Frau, Hamburg, 1982 S. 14 in ihrer Stellungnahme, allerdings eingeschränkt auf geschlechtsdiskriminierende Werbung. Dies geht sicherlich darauf zurück, daß eine Frauengruppe den »Stern« wegen Sexismus verklagt hatte und man den Klägerinnen für den Prozeß die Aktivlegitimation absprach, so daß in der Sache nicht entschieden wurde, vgl. »Emma« 8/78 sowie 8/81.

102 Das sieht auch Pfarr, Anhörung a. a. O., S. 81 f.

103 Was die Verbesserung der etablierten Arbeitsmöglichkeiten von Betriebs- und Personalräten sowie der Gewerkschaften insgesamt betrifft, wurde diese Phantasie gleichwohl aufgebracht, vgl. Fragenkatalog a. a. O.

als allgemein ausgeübte männliche Zuständigkeit macht auch vor den Tarifvertragsparteien nicht halt, deren organisierte Besitzstandspolitik einen kompensatorischen Rechtsbedarf von Frauen zuvorderst als Chance begreift, den eigenen Handlungsspielraum zu verteidigen oder zu erweitern.<sup>104</sup> Zwar könnte die Einführung der hier dargestellten Konzeptionen Verbänden und Gruppen der Frauen neue, nicht intendierte Kritikmöglichkeiten eröffnen, begegnet doch die Implementation von Anti-Diskriminierungsrecht in institutionelles Handeln erheblichen Widerständen. Indes läßt sich die geschäftige Gelassenheit, mit der man solche Frauenproteste abzutun pflegt, schon jetzt antizipieren.

<sup>104</sup> Siehe dazu meinen Aufsatz, Kompensatorischer Rechtsbedarf von Frauen versus organisierte Besitzstandspolitik. Argumentationsmuster zur Verteidigung rechtsfreier Räume, in: JRR, Bd. 9 (erscheint Frühjahr 1983).