

STATE OF THE ART?

GESCHLECHTERGLEICHHEIT IN BESCHÄFTIGUNG UND BERUF IN DER REPUBLIK KROATIEN

FORUM

Seit Kroatien begonnen hat, sich auf den Beitritt zu Europäischen Union (EU) vorzubereiten, verändert sich zunehmend auch die Situation von Frauen auf dem kroatischen Arbeitsmarkt. Vor allem der rechtliche Rahmen für die Geschlechtergleichstellung in Beschäftigung und Beruf hat sich durch den Beitrittsprozess erheblich verbessert.

Eine tiefere Analyse zeigt jedoch, dass viele Veränderungen bisher nur auf dem Papier bestehen und die Rechtspraxis zum Teil weit zurückliegt. Besonders Mütter sind in weiten Teilen weiterhin Diskriminierungen ausgesetzt.

Obwohl nicht zuletzt durch die Einrichtung einer Ombudsstelle für Geschlechtergleichheit mittlerweile ein größeres Bewusstsein für Geschlechterdiskriminierungen in Kroatien zu beobachten ist und mehr Möglichkeiten bestehen, sich gegen Diskriminierungen zur Wehr zu setzen, bleibt in Kroatien noch viel zu tun, bis eines der EU-

Beitrittskriterien - die Verwirklichung von Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen - erreicht ist.

Rechtlicher Rahmen

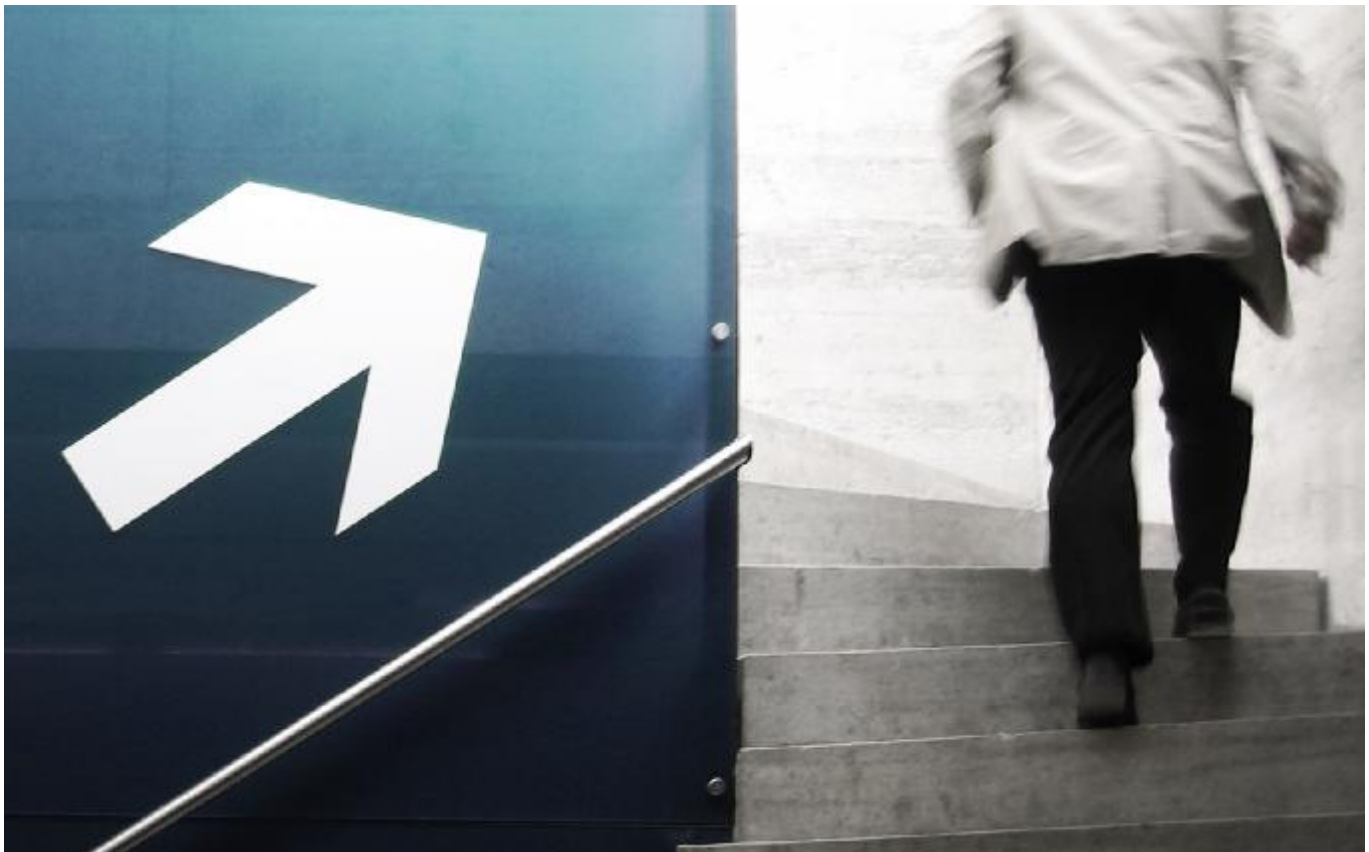
Regelungen zur Geschlechtergleichbehandlung finden sich in der Kroatischen Verfassung, die diese als "einen der höchsten Werte" bezeichnet und für das Arbeitsleben spezielle Garantien für Gleichbehandlung und gleichen Zugang zu Beschäftigung enthält,¹ sowie im relativ neuen Geschlechtergleichbehandlungsgesetz (GlBehG)² und im Arbeitsgesetz (ArbG)³. Ebenso wie die EG-Gleichbehandlungsrichtlinie⁴ verbietet das kroatische Recht unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung im Hinblick auf die Bedingungen für den Zugang zu Beschäftigung oder abhängiger oder selbständiger Erwerbstätigkeit, einschließlich

1 Art. 54 Kroatische Verfassung (Amtsblatt (ABl.) NN 41/01[konsol. Fassung], 55/01).

2 ABl. NN 116/03.

3 ABl. NN 137/04.

4 Art. 2 und 14 der Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung), ABl. EU Nr. L 204/23 vom 26.7.2006.



der Auswahlkriterien und Einstellungsvoraussetzungen, in allen Branchen und auf allen Hierarchiestufen. Erfasst sind Beförderungen, der Zugang zu Berufsberatung, Berufsausbildung oder Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen sowie die Arbeitsbedingungen, einschließlich der Entlassungsbedingungen und der Vergütung. Das Diskriminierungsverbot bezieht sich auch auf die Mitgliedschaft und Mitwirkung in Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberorganisationen.⁵ Insgesamt ist aus diesen Vorschriften die Intention des kroatischen Gesetzgebers erkennbar, europäische Standards im Bereich der Geschlechtergleichheit gesetzlich zu garantieren.

Tatsächliche Situation

Ein Bild von der tatsächlichen Verwirklichung der Gleichberechtigung in Beschäftigung und Beruf vermitteln statistische Daten: 2006 waren 58,6 % der als arbeitslos registrierten Personen Frauen.⁶ Ein Vergleich der Arbeitslosenstatistiken der Jahre 1984-2005 zeigt, dass der Prozentsatz der arbeitslosen Frauen - mit Ausnahme der Jahre 1996-1998 - immer höher als der der Männer lag. Auch wenn sich die Sätze selbst veränderten, blieb ihre Differenz in all den Jahren annähernd gleich. In gewisser Weise ist ein direkter Vergleich der aktuellen Situation mit der Situation von 1984 möglich.⁷ Dies ist besorgniserregend angesichts der Erwartung, dass die gesellschaftliche Entwicklung nicht nur diese Prozentzahlen hätte reduzieren sollen, sondern auch den Unterschied selbst.

Im Jahr 2006 arbeiteten 72 % der berufstätigen Frauen als einfache Angestellte bzw. in relativ schlecht bezahlten Positionen, wohingegen 72,1 % der berufstätigen Männer in politisch einflussreichen Berufen (z.B. als Abgeordnete, Minister oder hohe Parteifunktionäre), als leitende Angestellte oder Manager tätig waren.⁸ Dieser extreme Unterschied ist ein wichtiger Indikator hinsichtlich der realen Aufstiegschancen von Frauen und ihrer Möglichkeiten, angesehene und gut bezahlte Tätigkeiten auszuüben.

Im Jahr 2004 waren 59,7 % der KroatInnen mit Hochschulabschlüssen Frauen. Trotzdem üben sie überwiegend schlecht bis mittelmäßig angesehene Tätigkeiten aus. Sie stellen die Mehrheit der Beschäftigten in der Textilindustrie, im Gaststättengewerbe, in Erziehungs- und Bildungsberufen, der öffentlichen Verwaltung sowie im sozialen Dienstleistungssektor. Sie sind dort zu signifikant niedrigerem Entgelt beschäftigt und verdienen deutlich weniger als Männer - das Durchschnittsgehalt von Frauen betrug 2004 ca. 485 €, das der Männer ca. 545 €. Frauen haben also in Kroatien trotz ihrer besseren Ausbildung große Schwierigkeiten beim Zugang zu lukrativen Arbeitsplätzen.

Bei der Einschätzung der Chancengleichheit von Frauen, insbesondere auch von Schwangeren und Müttern kleiner Kindern, spielt auch die finanzielle Unterstützung während des Mutterschutzes und der Elternzeit eine Rolle, die kaum die Hälfte dessen deckt, was zum täglichen Überleben nötig wäre.

Fragebögen, Gehalt und BewerberInnenauswahl

Für diese aus Sicht von Frauen wenig positive Realität gibt es unterschiedliche Erklärungsansätze. Dabei spielt diskriminierendes Verhalten der ArbeitgeberInnen eine große Rolle.¹⁰ Letzteres wird durch Defizite des kroatischen Rechtssystems begünstigt. Bestimmte Diskriminierungspraktiken kommen dabei immer wieder vor.¹¹

BewerberInnen und Beschäftigte eines kroatischen Unternehmens¹³ mussten einen Fragebogen ausfüllen, der integraler Bestandteil des Arbeitsvertrages war und auch eine Frage zum Gesundheits-

zustand enthielt. Eine falsche Beantwortung stellte einen Kündigungsgrund dar, etwaige Änderungen waren der Personalstelle unverzüglich mitzuteilen. Der Fragebogen zählte als Beispiele für informationspflichtige "Krankheiten" u.a. Schwangerschaften auf. Diese Informationspflicht über Schwangerschaften verstößt gegen Art. 27 ArbG, der alle Fragen verbietet, die nicht in direktem Zusammenhang mit der Arbeit stehen, und der die unwahre Beantwortung solcher Fragen erlaubt, sowie gegen Art. 64 Abs. 2 ArbG, der alle Fragen oder Datensammlungen über Schwangerschaften untersagt.

In einem anderen Fall¹³ erhielt eine als Tischlerin beschäftigte Frau verglichen mit ihren männlichen Kollegen ein niedrigeres Gehalt, obwohl sie an denselben Arbeitsstellen zu gleichen Arbeitsbedingungen arbeitete. Sie wurde außerdem bei den Aufstiegs- und Entwicklungsmöglichkeiten in dem Unternehmen benachteiligt. Diese Praxis verstößt gegen Art. 13 GlBehG, der Diskriminierungen in Bezug auf die Arbeitsbedingungen, Gehälter und Aufstiegsmöglichkeiten verbietet, und gegen Art. 89 ArbG, der die Lohngleichheit fest schreibt.

Diskriminierungen von Frauen finden auch bei der Einstellung statt.¹⁴ Auf eine freie Stelle eines Unternehmens bewarben sich 15 Frauen und fünf Männer. Die KandidatInnen wurden telefonisch darüber informiert, dass sie an einem festgesetzten Termin zu einem Einstellungstest kommen sollten. Am Testtermin wurden die Frauen von einem Unternehmensvertreter zum Verlassen des Testraums aufgefordert mit der Erklärung, dass sie nur irrtümlich eingeladen worden seien. Teilnehmen könnten nur die männlichen Bewerber, da diese bereits auf einer vorher von dem Unternehmen erstellten Liste stünden.

Befristete Arbeitsverträge

Auch befristete Arbeitsverträge werden zu Diskriminierungen benutzt, besser missbraucht. Dieser Vertrag¹⁵ erlaubt die "Kontrolle" über mögliche Schwangerschaften und ist die gesetzestreueste Alternative für den Umgang mit Schwangeren oder Frauen, die Kinder nach Ende der Elternzeit betreuen. Denn es besteht für den/die ArbeitgeberIn keine Verpflichtung, einer aus der Erziehungszeit in das Berufsleben zurückkehrenden Frau eine Beschäftigung auf demselben Arbeitsplatz oder überhaupt eine Beschäftigung zu geben, wenn der Vertrag während der Schwangerschaft oder des Mutterschutzes endet. Befristungen auf demselben Arbeitsplatz sind maximal für einen Zeitraum von drei Jahren zulässig. Danach ist der/die ArbeitgeberIn grundsätzlich zum Abschluss eines unbefristeten Vertrags verpflichtet bzw. er/sie muss die Nichtverlängerung besonders rechtfertigen (was allerdings in der Praxis häufig gelingt). ArbeitgeberInnen umgehen diese Regelung, in dem nach der maximalen Befristung einfach die Arbeitsplatzbeschreibung geändert wird. Dann kann erneut für drei Jahre befristet werden.

In einem Fall¹⁶ war eine Frau bei einem Händler mit einem befristeten Vertrag beschäftigt, in dem festgehalten wurde, dass die Arbeitsbeziehung maximal zwei Jahre und elf Monate dauern sollte, und zwar auf der Grundlage zahlreicher Einzelarbeitsverträge mit einer jeweiligen Dauer von einem bis zu drei Monaten. Während der Laufzeit des letzten Arbeitsvertrages fiel die Frau wegen Krankheit infolge ihrer Schwangerschaft aus. Mit Ablauf des Vertrages verlor sie ihre Stelle und damit - im siebten Schwangerschaftsmonat - auch die Möglichkeit, einen unbefristeten Arbeitsvertrag abzuschließen, da sie nicht über einen befristeten Arbeitsvertrag für eine Arbeitsstelle für einen Zeitraum von drei Jahren verfügte. Dies war angesichts der ge-

ringen finanziellen Unterstützung für nichtbeschäftigte Schwangere und Frauen in Elternzeit dramatisch.

Der befristete Vertrag dieser Frau wurde insgesamt 21 Mal verlängert. Zusätzlich missachtete das Unternehmen die Vorschrift, dass eine Befristung nur bei Vorliegen eines Grundes zulässig ist.¹⁷ Nur noch ein Monat hatte für das Recht auf den Abschluss eines unbefristeten Vertrages gefehlt. Eine spätere Untersuchung zeigte, dass das Unternehmen viele Frauen auf ähnliche Weise diskriminiert hatte.

Defizite bei der Rechtsdurchsetzung

Es bleibt die Frage, welche gerichtlichen Möglichkeiten die Opfer haben, um sich gegen diese Diskriminierungen zu wehren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die kroatische Justiz sehr oft als nicht effizient, intransparent und von stark korrupten Verhaltensweisen durchzogen charakterisiert wird.¹⁸

Diskriminierungsoffer können eine Klage vor einem Zivilgericht erheben, um eine Verurteilung wegen Diskriminierung und einen angemessenen Schadensersatz zu erreichen. Gut ist, dass die Beweislast in diesen Verfahren den/die BeklagteN trifft.¹⁹ Nachteile für die KlägerInnen bestehen jedoch in der allseits bekannten langen Dauer von Gerichtsverfahren in Kroatien, den hohen Kosten einer professionellen Vertretung vor Gericht, den sehr hohen Gerichtsgebühren und wenig effektiven Vollstreckungsmöglichkeiten. Ein Ingangsetzen der Justizmühlen kann daher nicht als effiziente und geeignete Lösung von Diskriminierungsfällen, bei denen es zur Vermeidung von Schäden vor allem schnell gehen muss, empfohlen werden.

Für weniger schlimme Verletzungen des Gleichbehandlungsgebots sind Geldbußen vorgesehen, von ca. 1.250-3.750 €²⁰ für das Schließen von befristeten Arbeitsverträgen entgegen der gesetzlichen Vorgaben, ca. 3.900-7.500 €²¹ für unzulässige Fragen im Einstellungsgespräch und ca. 7.600-12.500 €²² für eine Ablehnung der Einstellung von Frauen aufgrund ihrer Schwangerschaft. Diese Beträge sind nicht gerade niedrig, jedoch ergibt sich in kroatischen Bußgeldverfahren immer das Problem der Verjährung: Das Verfahren muss innerhalb von zwei Jahren abgeschlossen sein. Die Verjährungsfrist beginnt mit der Begehung der Tat und verlängert sich durch das Ermittlungsverfahren nicht. Aufgrund der sehr langen Verfahrensdauer führen Bußgeldverfahren daher nur sehr selten zu einem erfolgreichen Abschluss.

Bei schwer wiegenderen Verletzungen des Gleichbehandlungsgrundsatzes kann auch ein Strafverfahren eingeleitet werden.²³ Solche Strafverfahren sind aber wegen der hohen Anforderungen z.B. an die gerichtliche Überzeugung für eine Verurteilung sehr selten. Nicht zuletzt besteht bei der Verletzung von in der Verfassung garantierten Rechten die Möglichkeit, nach Ausschöpfung des Rechtswegs Verfassungsbeschwerde zu erheben.²⁴

Ombudsperson für Geschlechtergleichstellung

Der kurze Überblick macht deutlich, dass die Gesetze zur Beseitigung von Diskriminierungen im Arbeitsleben auf dem klassischen Rechtsweg nur schwer durchzusetzen sind. Um hier echte Verbesserungen zu erreichen, wurden im Juli 2003 die Ombudsperson für Geschlechtergleichstellung²⁵ und die Stabsstelle der kroatischen Regierung für Geschlechtergleichstellung²⁶ eingerichtet.

Die Ombudsperson ist eine unabhängige Stelle, deren Hauptaufgabe es ist, die Implementierung der Rechtsvorschriften zur Geschlechtergleichheit zu überwachen. Die Stabsstelle als Teil der kroatischen Regierung fungiert als eine Art zentrale Anlaufstelle, die Ge-



Foto: froodmat

5 Art. 2 Abs. 4 ArbG und Art. 13 GIBehG.

6 Kroatisches Amt für Statistik 2006, www.dzs.hr/default_e.htm (08.05.2007).

7 Dies gilt trotz der gewaltigen gesellschaftlichen Veränderungen aufgrund von Krieg und Systemwechseln, auf die hier nicht weiter eingegangen werden kann. Dass sich die Zahlen aber so gut wie nicht geändert haben, wird dadurch umso bemerkenswerter.

8 Frauen und Männer in Kroatien 2006, www.dzs.hr/default_e.htm.

9 Frauen und Männer in Kroatien 2006, www.dzs.hr/default_e.htm.

10 Nationale Strategie zur Verbesserung der Geschlechtergleichstellung 2006-2010, www.ured-ravnopravnost.hr/slike/File/Nacionalna/nacionalna-engl.doc (08.05.2007).

11 Die geschilderten Fälle entstammen den Jahresberichten der Ombudsperson für Geschlechtergleichbehandlung (zu den Kompetenzen s. unten) an das kroatische Parlament (Art. 21 Abs. 1 GIBehG und Art. 18 des Statuts für die Arbeit der Ombudsperson) sowie den Berichten der kroatischen Regierung nach Art. 18 der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau.

12 Fall PRS-01-02/04-12, siehe www.prs.hr/docs/rh_ombudsman_report_2005.pdf (08.05.2007).

13 Fall PRS-01-02/05-31.

14 Fall PRS-01-03/05-12.

15 Art. 15 ArbG.

16 Fall PRS-01-02/05-27.

17 Art. 15 Abs. 1 ArbG.

18 Fortschrittsbericht Kroatien 2006, ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/Nov/hr_sec_1385_en.pdf (08.05.2007).

19 Art. 5 und 6 ArbG.

20 Art. 264 Abs. 1 ArbG.

21 Art. 247 Abs. 1 ArbG.

22 Art. 248 Abs. 1 ArbG.

23 Art. 106, 114 Strafgesetzbuch.

24 Art. 62 des Verfassungsgerichtsgesetzes (ABL NN 49/02).

25 www.prs.hr/content/blogcategory/32/36/ (08.05.2007).

26 www.ured-ravnopravnost.hr/ (08.05.2007).

setzesvorschläge sowie eine nationale Strategie im Bereich der Geschlechtergleichheit vorbereitet und die Implementierung der Antidiskriminierungsstrategie koordiniert und überwacht.

Auch wenn die Bedeutung dieser Regierungsstelle nicht zu unterschätzen ist, spielt die Ombudsperson für diesen Artikel eine größere Rolle, da sie eng mit den Bürgerinnen und Bürgern zusammenarbeitet, sich um Einzelfälle kümmert und auch die Befugnis besitzt, sich direkt für Opfer von Diskriminierungen einzusetzen und Schritte zu veranlassen. Sie ist eine speziell für den Kampf gegen alle Diskriminierungsformen eingerichtete Stelle und ihre Einrichtung kann als wichtiger Fortschritt bezeichnet werden.

Neben der Vorlage von Jahresberichten kontrolliert die Ombudsstelle die Einhaltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes. Sie nimmt dazu Beschwerden von Opfern entgegen und leitet Untersuchungen ein. Stellt sie eine Verletzung fest, so kann sie Ermahnungen aussprechen, Vorschläge und Empfehlungen machen, Berichte anfordern und, im Falle der Nichtbeachtung, eine spezielle Beobachtung des Verhaltens der Körperschaft oder Person veranlassen, die für die Verletzung verantwortlich ist. Falls ein Strafverfahren eingeleitet wird, kann die Ombudsstelle die Anklage erheben.²⁷ Im Gegensatz zu den oben genannten Gerichtsverfahren gehen diese Untersuchungen recht schnell.

Die Bedeutung der Ombudsperson aus Sicht der Opfer ergibt sich u.a. daraus, dass ihr Jahresbericht für 2005 einen signifikanten Anstieg von Beschwerden über Diskriminierungen im Arbeitsleben im Vergleich zum Jahr 2004 anzeigt. Eine Steigerungsrate von 216 % der der Ombudsperson gemeldeten Fälle ist wohl die Folge eines stärkeren Bewusstseins und Wissens der Opfer, dass in Kroatien endlich eine Stelle existiert, die Diskriminierungsfälle befriedigender behandelt. Sie ist dagegen wohl nicht auf ein tatsächliches Ansteigen der Diskriminierungsfälle zurückzuführen.

Untersuchungen der Ombudsstelle

In der Praxis sehen Interventionen der Ombudsstelle bei der Bekämpfung einzelner Diskriminierungen z.B. wie folgt aus:

Im obigen Fragebogenfall ermahnte die Ombudsperson das Unternehmen, dass der Fragebogen unzulässige Fragen enthalte, worauf das Unternehmen diesen zurückzog. Zweifelhaft bleibt, ob das Verhalten dieses Unternehmens angemessen sanktioniert wurde. Es ist nicht bekannt, ob ein Ordnungswidrigkeitenverfahren eingeleitet wurde, und wenn ja, wie die Sanktion ausfiel. Auch wurden nur die Initialen des Arbeitgebers bekannt, so dass er nicht dem Urteil der Öffentlichkeit ausgesetzt war.

Im obigen Fall des befristeten Arbeitsvertrages gab die Ombudsperson Empfehlungen zu einer Analyse der Beschäftigungsstrategie im Hinblick auf Frauen und mahnte die Einhaltung der Vorschriften beim Abschluss befristeter Verträge, insbesondere die Begründungspflicht, an. Problematisch ist aber, dass das Unternehmen bis heute - nach den verfügbaren Informationen - die Ombudsstelle nicht über die ergriffenen Maßnahmen informiert hat. Der Name des Unternehmens ist der Öffentlichkeit ebenso unbekannt wie die Tatsache, ob ein Straf- oder Bußgeldverfahren eingeleitet wurde.

Diese Praxis zeigt, dass die der Ombudsstelle zur Verfügung stehenden Mittel manchmal zu mild oder zu schleppend angewandt werden, um den Schaden für den/die Beschwerdeführer/in zu verhindern oder wenigstens zu reduzieren. Oft sind sie nicht stark genug, um ArbeitgeberInnen von Diskriminierungen abzuhalten. Bei einigen Kompetenzen fehlen Durchsetzungsmöglichkeiten (Vorschläge,

Empfehlungen), andere dagegen verlangen bereits sehr einschneidende Schritte gegen den/die Täter/in (Strafverfahren). Hier gibt es also noch Verbesserungsbedarf, um die Diskriminierung so schnell und effektiv wie möglich zu beenden, solange der Schaden noch nicht sehr groß ist und die Justiz noch nicht eingeschaltet wurde.

Mehr Transparenz!

Des Weiteren kann man natürlich hinterfragen, wie wirksam die Jahresberichte der Ombudsperson für Gleichstellungsfragen im Kampf gegen Diskriminierung sind, wenn der volle Name der Unternehmen der Öffentlichkeit verborgen bleibt, auch wenn keine ernst zu nehmenden Zweifel an einer diskriminierenden Unternehmenspraxis bestehen.

Die Veröffentlichung der Jahresberichte soll die Arbeit der Ombudsstelle transparent machen und dazu beitragen, benachteiligende Behandlungen zu verringern oder gänzlich zu verhindern, in dem den Opfern Schutz geboten wird. Sie sollte aber auch Schutz für andere potenzielle Opfer bieten durch Prävention und maximale Transparenz. Wenn vor der Veröffentlichung erst eine Verurteilung durch ein unabhängiges Gericht abgewartet werden muss, wird der Zweck einer Ombudsperson für Geschlechtergleichbehandlung verfehlt.

Die Bedeutung von öffentlicher Kenntnis bei diesen Verstößen sollte auch im Hinblick auf den Einfluss der öffentlichen Meinung auf das Image von Unternehmen sowie die Konsequenzen für dessen Imagekampagnen nicht unterschätzt werden. Bei Veröffentlichung des Namens würden die Verantwortlichen für solche Imagekampagnen das Thema Diskriminierung mit größtmöglicher Sensibilität angehen und die Beachtung des Gleichbehandlungsgrundsatzes würde zu einem integralen Bestandteil ihres Marktimages werden. Eine Antidiskriminierungspolitik könnte so ein Teil des Unternehmensprofils und ein zentraler Bestandteil der internen Abläufe werden. Sie könnte zu den Hauptpunkten bei der Strategieentwicklung von Unternehmen werden.

Trotz der formalen Integration des Gleichbehandlungsgrundsatzes in das kroatische Recht müssen daher weiterhin große Anstrengungen unternommen werden, damit er auch ein integraler Bestandteil im kroatischen Alltag wird. Dazu ist es notwendig, die Ombudsstelle für Geschlechtergleichbehandlung weiter zu stärken. Nötig sind ferner ein radikaleres Vorgehen gegen ArbeitgeberInnen, die den Gleichheitsgrundsatz verletzen. Es sollte das Bewusstsein geschärft werden, dass der Gleichbehandlungsgrundsatz ein wichtiger Wert auf dem kroatischen Arbeitsmarkt ist, der zum zentralen Bestandteil der Unternehmenskultur werden sollte. Gleichbehandlung und Antidiskriminierung könnten so nicht nur Wahlkampfgetöse bleiben, sondern eine Selbstverständlichkeit auf dem kroatischen Arbeitsmarkt werden.

Ivona Ondelj, LL.M. Eur. Int., hat Jura in Split studiert und in Dresden ein Masterstudium zum Europarecht absolviert. Derzeit arbeitet sie am Institut für Internationale Beziehungen des Kroatischen Ministeriums für Europäische Integration. Claudia Perlitius ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in Dresden.

²⁷ Art. 22 GlBehG.