

Angelika von Wahl

Geschlecht und Arbeitsmarkt Gleichstellungspolitik in den USA und der Bundesrepublik

Daß bei der Verteilung von Arbeit, Einkommen und beruflichen Chancen verschiedene soziale Gruppen insbesondere Frauen benachteiligt werden, ist inzwischen hinlänglich dokumentiert. Berufliche Gleichstellungspolitik für Frauen versucht auf diese Benachteiligung zu reagieren: Sie zielt auf eine Umverteilung der Erwerbsarbeit und eine verbesserte Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt.

Obwohl es sich bei den USA und der Bundesrepublik um zwei fortgeschrittene kapitalistische Demokratien handelt, die beide Probleme geschlechtsspezifischer Diskriminierung am Arbeitsplatz aufweisen, haben sie unterschiedliche Lösungswege eingeschlagen. Während in der Bundesrepublik eher kompensatorische Mittel eingesetzt werden, herrschen in den USA Antidiskriminierungsmaßnahmen und z. T. gruppenorientierte Förderprogramme vor. Diese Differenzen können als Ausdruck unterschiedlicher Definitionen von Gleichheit aufgefaßt werden. Meine These ist, daß sich in den USA ein relativ unumstrittener formaler Gleichstellungsansatz entwickelt hat, der tendenziell eine männlich definierte »Gleichheit« im Berufsleben reproduziert und die Differenz weiblicher Lebenswege unberücksichtigt läßt. Die Bundesrepublik setzt dagegen explizit differenzhaltende Maßnahmen ein, die trotz formaler Gleichstellungsrhetorik die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt zugunsten traditionalistischer und pronatalistischer Ziele untergraben. Dies ist weniger die Folge marktwirtschaftlicher Zwänge als unterschiedlicher sozialhistorischer Zuweisungen und patriarchaler Traditionen.

Überraschend ist dabei, daß der in der Literatur als »schwacher Staat« angesehene amerikanische Staat, eine »stärkere« Gleichstellungspolitik verfolgt, als der »starke« deutsche Staat. Wie wir sehen werden, sind deutsche Gleichstellungspolicies vergleichsweise spät und auch nur schwach ein- und umgesetzt worden.

Im folgenden werden unterschiedliche Gleichstellungspolicies dargestellt und ihre Umsetzung in den USA und in (West)Deutschland verglichen. Ziel ist es durch eine Analyse des Handelns der Regierungen, sozialer Be-

wegungen und der Einflüsse des institutionellen Kontexts die verschiedenen Muster der Gleichstellung von Frauen herauszufiltern.

Verschiedene Ansätze der Gleichstellungspolitik

Als theoretische Basis zum Thema Gleichstellungspolitik kann insbesondere die vergleichende Policyforschung dienen, die allerdings erst wenige komparative Studien zu Frauenpolitik und Erwerbsarbeit hervorgebracht hat (Dex 1986; Pippa 1987; Ruggie 1984; Schmid 1991). Eine der wichtigsten komparativen Studien ist die Untersuchung von Gelb, die die Entwicklung von Frauenpolitik in den USA, England und Schweden verglichen hat und zwar anhand des von ihr für die Frauenforschung weiterentwickelten Konzepts der »politischen Chancenstruktur« (Gelb 1989; Kitschelt 1986). Das Thema beruflicher Gleichstellung wurde von Gelb jedoch nur am Rande behandelt. Antidiskriminierungsmaßnahmen, »Affirmative Action« und Frauenförderpläne wurden nicht in ihren unterschiedlichen Entstehungskontexten und Ausprägungen dargestellt. Die Konzentration vergleichender frauenpolitischer Literatur lag bisher eher im Bereich der Abtreibungsgesetzgebung, sozialstaatlicher Absicherungen und der Entwicklung der Frauenbewegungen selbst.

Die erste Publikation, die sich explizit mit dem Vergleich von Gleichstellungspolitik befasst hat, war der Sammelband von Steinberg Ratner, die ein sehr brauchbares und ausbaufähiges Raster beruflicher Gleichstellung für den internationalen Vergleich erarbeitet hat (Steinberg Ratner 1980). Dieses Raster wurde von mir erweitert und auf die Situation in der Bundesrepublik zugeschnitten (v. Wahl 1994). Steinberg Ratner definiert berufliche Gleichstellung als »policies and programs that aim at the removal of barriers preventing the full integration of women into the paid laborforce« (41). Dies sind erstens Gesetze und Verordnungen, die Arbeitnehmerinnen bestimmte Rechte zugestehen und spezifische formalisierte Verfahren, die in Fällen von Diskriminierung und bei Konflikten angewendet werden. Zweitens definiert Steinberg Ratner Gleichstellungspolitik als gezielte Förderung bestimmter sozialer Gruppen (»Positive Action«).

Steinberg Ratner hat 1980 insgesamt drei Gleichstellungsansätze identifiziert, die sich im internationalen Vergleich herauskristallisiert haben und die im folgenden vorgestellt werden. Der erste Ansatz ist das »Discrimination Model«, der zweite das »Affirmative Action Model« und der dritte das »Expanding Opportunities Model«. Jeder Ansatz folgt einer eigenen Logik bezüglich der Interpretation innergesellschaftlicher Machtverteilung und schließt daraus auf entsprechende Gegenmaßnahmen und Umsetzungsmechanismen. Welcher Ansatz sich als nationale Policy etabliert hat,

gibt Aufschluß über die Art und Weise der staatlichen und gesellschaftlichen Wahrnehmung der Ursachen sozialer Ungleichheit.

Der »Discrimination«-Ansatz zielt auf die Beendigung *individueller* Diskriminierung durch Arbeitgeber und Gewerkschaften ab. Eine typische Antidiskriminierungsmaßnahme ist das später näher dargestellte amerikanische Antidiskriminierungsgesetz von 1964, das Benachteiligung am Arbeitsplatz aufgrund der Hautfarbe (»race«), der Herkunft, der Religion und aufgrund des Geschlechts verbietet. Weiterhin sind Institutionen, die Beschwerden über diskriminierende Handlungen erfassen, auswerten und verfolgen, Teil dieses Ansatzes, der individuelle Diskriminierung als zentrale Ursache geschlechtsspezifischer Ungleichheit ansieht. Steinberg und Cook nehmen an, daß Staaten, die schwache Gewerkschaften und einen schwachen Sozialstaat haben, aber über eine starke liberale Rechtstradition verfügen, eher zu diesem Ansatz greifen, da Antidiskriminierung dort als natürliche Erweiterung eines individuellen Rechtsanspruchs verstanden wird (Steinberg, Cook 1988). Die amerikanische »culture of rights« weist sicherlich in diese Richtung. Formale Gleichberechtigung und Verbot der Diskriminierung durch Arbeitgeber bei Zugang und Beförderung werden in diesem Ansatz als die wichtigsten Voraussetzungen für eine gerechte Verteilung materieller und immaterieller Güter angesehen. Problematisch an diesem Ansatz ist u. a. die Ausblendung sozialer Gruppen und ihrer ökonomischen und sozialen Bedeutung für Verteilungskämpfe.

Demgegenüber geht der ebenfalls in den USA entwickelte »Affirmative Action«-Ansatz davon aus, daß Einkommensunterschiede, Arbeitsmarktsegregation und Diskriminierung inhärente Merkmale des Arbeitsmarktes sind, es sich dabei also um *strukturelle* Probleme handelt. Die Logik dieses eher kollektiven Ansatzes besagt, daß bestimmte soziale Gruppen aufgrund historischer Diskriminierung heute berechtigt sind, in repräsentativen oder sogar höheren Zahlen eingestellt und befördert zu werden. Gegenüber dem traditionellen liberalen Diskurs, der stets vom Individuum als Handlungs- und Rechtseinheit ausgeht, beruht der »Affirmative Action«-Ansatz in seiner radikalen Form auf einer fundamentalen Veränderung der Wahrnehmung des Ursprungs von Ungleichbehandlung. Die gesellschaftlichen Hierarchien sind demnach Ergebnis sozialer und politischer Machtverhältnisse, die sich z. B. in Institutionen wie der Sklaverei und den Gesetzen zur Rassentrennung niedergeschlagen und den Ausschluß von Afroamerikanern perpetuiert haben. Die regierungsamtliche Anerkennung der Existenz dieses kontinuierlichen »negativen Kollektivismus« gegenüber schwarzen AmerikanerInnen durch den Einsatz von »Affirmative Action« bedeutete daher das Ende einer Ära.

Umsetzungsmechanismen dieses Ansatzes sind Personalstatistiken und

Förderpläne, Ziel- und Ergebnisquoten und öffentliche Auftragvergabe nach bestimmten Quoten. Weiterhin werden Instanzen benötigt, die die Durchführung und Einhaltung dieses Gleichstellungsansatzes überprüfen und Verstöße ahnden können. Obwohl bei diesem Ansatz das Leistungsprinzip erhalten bleibt, hat sich aufgrund der befürchteten Machtverschiebung ein breiter Widerstand bei konservativen Gruppen und der Republikanischen Partei formiert. Insofern als das meritokratische Prinzip durch »Affirmative Action« akzeptiert wird, folgt dieser Ansatz einer Logik, die nicht per se hierarchische Arbeitsteilung und grundlegende Strukturen gruppenspezifischer Privilegien in Frage stellt (Young 1990, 198-201).

Der dritte von Steinberg Ratner identifizierte Ansatz ist das »Expanding Opportunity Model«, das die Ursachen geschlechtsspezifischer Ungleichheit im Erwerbsleben außerhalb der Grenzen des Arbeitsmarktes verortet. Ungleichheit ist demnach eine Folge unterbrochener Berufswege, beruflichen Desinteresses und der Verantwortung für die Familienarbeit (Steinberg, Cook 1988, 319). Dieser Ansatz geht von der Annahme eines inhärent geschlechtsneutralen Arbeitsmarktes aus, auf dem Frauen theoretisch die gleiche Position wie Männer einnehmen können. Da er aber Hindernisse außerhalb der Erwerbsarbeit anerkennt, d. h. generalisierbare Unterschiede zwischen Männer- und Frauenleben berücksichtigt, führt er zu Maßnahmen, wie etwa dem bezahlten Mutterschaftsurlaub. Der »Expanding Opportunity«-Ansatz erkennt also an, daß materielle Voraussetzungen wie die Verfügbarkeit von Kindergartenplätzen die Rate der Erwerbsarbeit von Müttern beeinflusst. Neben der Berücksichtigung einer »Differenz« birgt eine konservative Version dieses Ansatzes jedoch die Gefahr in sich, Ausschlußmechanismen zu naturalisieren und damit als unveränderlich darzustellen.

Häufig werden der »Discrimination«- und der »Expanding Opportunity«-Ansatz als erste Policies aufgegriffen, da sie sich in die traditionelle Arbeitsmarktpolitik einfügen lassen und bestehende Verteilungsmuster und Machtverhältnisse kaum verändern. Dabei verwenden starke Sozialstaaten den »Expanding Opportunity«-Ansatz eher als Staaten mit einer stärker liberalen Ausrichtung.

Weitere Gleichstellungsansätze, die in den letzten 15 Jahren in den USA und der Bundesrepublik formuliert wurden und Steinberg Ratners Raster erweitern, sind der »Comparable Worth«-Ansatz, die Problematisierung sexueller Belästigung am Arbeitsplatz und die Anfänge eines Modells beruflicher Gleichstellung von Lesben und Schwulen (Wahl 1994).

Der »Comparable Worth«-Ansatz ist Ende der 70er Jahre im Kontext der amerikanischen Frauenbewegung entwickelt und besonders auf einzel-

staatlicher Ebene aufgegriffen worden (z. B. in Minnesota). In Deutschland ist dieser Ansatz nur am Rande als »Lohngleichwertigkeit« diskutiert worden. »Comparable Worth« problematisiert zwei Aspekte der Erwerbsarbeit, die beide mit der geschlechtsspezifischen Segregation des Arbeitsmarktes zusammenhängen. Dies ist einmal die Tatsache, daß mit der Formel »Gleicher Lohn für gleiche Arbeit« das Problem der Ungleichheit beim Gesetzgeber und in der Öffentlichkeit quasi abgehakt worden ist, obwohl mit einem solchen Gesetz nicht einmal die Hälfte der erwerbstätigen Frauen betrifft. Nur Frauen, die mit Männern in den gleichen Berufen und unter gleichen Bedingungen arbeiten, können von einem Lohngleichheitsgesetz profitieren. Frauen, die in typisch weiblichen Berufsfeldern z. B. als Krankenschwestern arbeiten, profitieren dagegen nicht von einem solchen Gesetz. Die Frage stellt sich also, ob und wie Gleichstellung in überwiegend von Frauen besetzten Berufszweigen hergestellt werden kann. Der »Comparable Worth«-Ansatz hinterfragt, warum typische Frauenarbeit, z. B. Arbeit mit Menschen, geringer bezahlt wird als der Umgang mit Maschinen. Warum verdient eine Krankenschwester weniger als ein Lastwagenfahrer? Während dieser Ansatz die Unterbezahlung typisch weiblicher Berufe kritisiert, akzeptiert er allerdings deren geschlechtsspezifische Segregation. Er sieht den Ursprung geschlechtsspezifischer Ungleichheit weniger in der Ausübung und Festschreibung typischer Frauen- und Männerberufe, als in der nicht adäquaten finanziellen Kompensation und ideellen Abwertung.

Ausgehend von der systematischen Unterbewertung weiblicher Tätigkeiten hat dieser Ansatz eine methodische Neuerung eingeführt, nämlich Evaluationsstudien. Mit ihnen wird versucht, Inhalte, Aufgaben und benötigte Fähigkeiten in Frauenberufen neu zu »bewerten«. Dies geschieht mit Methoden aus der Consultingbranche, wo Arbeitsplätze nicht unbedingt nach ihren tariflichen Zuordnungen, sondern nach der Art der Ausbildung und den benötigten Fähigkeiten, dem Wissensstand, der Verantwortung und den Arbeitsbedingungen nach Punkten ausgewertet werden. Allerdings finden sich auch in den Auswertungskriterien der Consultingbranche Frauen benachteiligende »blind spots« (Wahl 1994b). Die Punktergebnisse dieser Studien werden in bestimmte Lohngruppen umgerechnet, so daß sich eine eher an Leistung als an Status orientierte Bezahlung ergibt. Aufgrund der finanziellen Kosten, die dieser Ansatz durch seine grundlegende Kritik an weiblicher Unterbezahlung, verursachen könnte, ist seine Umsetzung für Beschäftigte sowohl im öffentlichen Dienst als auch im Privatsektor vehement bekämpft worden.

Ein weiterer Ansatz besteht aus Maßnahmen gegen sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz. Sexuelle Belästigung wird als Form individueller und so-

zial fortgeschriebener Herabsetzung von Frauen zu sexuellen Objekten aufgefaßt. Sie stört die Arbeitsatmosphäre und mindert die Leistung der Diskriminierten. Diese Policy umfaßt neben gesetzlichem Schutz vor sexueller Belästigung den Einsatz einer Beschwerdeinstanz. Obwohl auch Männer sexueller Belästigung ausgesetzt sein können, ist die deutsche und amerikanische Situation noch so, daß meistens Frauen sexuell belästigt werden, da sie eher in untergeordneten d. h. strategisch schwächeren Positionen arbeiten (MacKinnon 1979).

Der neueste und bislang am wenigsten angewandte Policyansatz, der bisher nur auf kommunaler und einzelstaatlicher Ebene in den USA Anerkennung gefunden hat, versucht, lesbische (und schwule) ArbeitnehmerInnen heterosexuellen gleichzustellen. Im öffentlichen Dienst in Massachusetts hat diese Form der Gleichstellung dazu geführt, daß nun auch homosexuelle Angestellte im Staatsdienst ihre Partner, ähnlich wie bei Ehepaaren, z. B. bei ihrer Krankenversicherung mitversichern können. Da die Krankenversicherung etwa ein Viertel des Wertes eines amerikanischen Arbeitsplatzes ausmacht, bedeutet diese Maßnahme einen deutlichen Fortschritt im Hinblick auf ein mögliches neues Verteilungsmuster zwischen Hetero- und Homosexuellen. Den Versuch der Clinton-Regierung, homosexuelle Angehörige des Militärs in einen minimalen Gleichheitsstandard an ihrem Arbeitsplatz einzubeziehen, scheiterte dagegen. Homosexuelle können bis heute für ihre sexuelle Orientierung vom Dienst suspendiert werden. Die Zukunft dieses Ansatzes, der die Ausschließlichkeit heterosexueller Privilegien in Frage stellt, ist ungewiß.

Die unterschiedliche Umsetzung der Gleichstellungspolitik in den USA und der Bundesrepublik

Berufliche Gleichstellungspolitik für Frauen begann in den USA mit der Ratifizierung des »Equal Pay Act« von 1963, der gleichen Lohn für gleiche Arbeit vorschrieb. Es war das erste Mal, daß sich die amerikanische Regierung auf breiter Basis für gleiche Rechte von Frauen in der Erwerbsarbeit einsetzte (Harrison 1980). Dieses Lohngleichheitsgesetz war ein Resultat der Arbeit der von Präsident Kennedy einberufenen »Commission on the Status of Women«, die auf den Druck von Frauen aus der alten Frauenbewegung (»National Women's Party«) und Gewerkschafterinnen im Ministerium für Arbeit zurückging (Buechler 1990). Das Lohngleichheitsgesetz wurde relativ problemlos umgesetzt und ist Teil eines individuell orientierten Antidiskriminierungsansatzes, der auf formale Gleichheit zwischen den Geschlechtern in identischen Jobs abzielt. Er läßt jedoch frauenspezifische Belange wie Regelung von Schwangerschaftsurlaub oder

die Unterbezahlung in frauentypischen Berufen außer acht. In der Bundesrepublik existierte dagegen bis 1980 kein Lohngleichheitsgesetz in dieser Form.

Ein Jahr später, 1964, wurde in den USA das wichtigste Gesetz zur beruflichen Gleichstellung erlassen, der »Title VII«. Er war der 7. Absatz des Bürgerrechtsgesetzes, das die Rassensegregation in den Südstaaten beendete. Das Bürgerrechtsgesetz ging auf die Mobilisierung der schwarzen Bürgerrechtsbewegung zurück. Der Title VII zielte auf die Anhebung des ökonomischen und sozialen Status der Schwarzen ab und besagte, daß niemand aufgrund seiner »Rasse«, seiner Hautfarbe, seines Geschlechts, seiner Herkunft und Religion im Zugang zu Arbeitsplätzen oder bei Beförderungen diskriminiert werden dürfe. Es handelt sich also wieder um die Anwendung eines formalen Antidiskriminierungsansatzes, wenn auch mit dem Potential für strukturelle Umwälzungen in großen Landstrichen. Die wenigen feministischen Mitglieder des Repräsentantenhauses unterstützten den Ein-schluß der Kategorie »Geschlecht«. Obwohl sie damit bei der Bürgerrechtsbewegung als auch bei vielen Liberalen auf Ablehnung stießen, bekamen sie überraschenderweise Unterstützung von konservativer Seite, da diese mit dem Zusatz das gesamte Gesetz zu Fall bringen wollten. In der Folge wurde der Zusatz »Geschlecht« Teil des Gesetzes, ohne allerdings auf viel Gegenliebe bei den Parlamentariern zu stoßen. Ohne die anschließende Lobbyarbeit der Unterstützerinnen wäre geschlechtsspezifische Diskriminierung aus den nachfolgenden Verordnungen und ihrer Implementation wieder herausgefallen (Robinson 1979). Der administrative Widerstand gegen die Berücksichtigung von Frauen wurde deutlich als sich die kurz nach Verabschiedung des Gesetzes gegründete nationale Gleichstellungsbehörde (»Equal Employment Opportunity Commission«, kurz EEOC) weigerte Beschwerden wegen geschlechtsspezifischer Diskriminierung zu bearbeiten. Diese Weigerung löste die Gründung der ersten Organisation der neuen Frauenbewegung aus, die heute die größte in den USA darstellt (NOW). In den folgenden Jahren bemühte sich die Frauenbewegung darum, daß die Diskriminierung von (weißen) Frauen als Analogon zur Diskriminierung von Schwarzen anerkannt wurde (Ferree 1985, 1987). Damit war sie so erfolgreich, daß offener Sexismus ebenso wie Rassismus weniger akzeptabel wurde. Gleichzeitig führte die »race analogy« aber zur Ausblendung schwarzer Frauen aus der Diskussion und zur weitgehenden Ignorierung tatsächlicher sozialer und biologischer Unterschiede zwischen den Geschlechtern.

In der Bundesrepublik gab es keine äquivalente Entwicklung. Zwar verlangt der Art. 3 des Grundgesetzes die Gleichberechtigung von Mann und Frau und verbietet geschlechtsspezifische Diskriminierung, doch entwik-

kelte sich zunächst keine gesetzliche Fortschreibung in den Bereich des bürgerlichen Rechts (Berghahn 1993). Erst der Druck von außen, nämlich durch die EG und die Androhung einer Klage vor dem europäischen Gerichtshof brachte die SPD/FDP-Regierung 1980 dazu, das Lohngleichheitsgesetz von 1975 und das Gleichbehandlungsgesetz von 1976 in das BGB zu übernehmen. Die im Vergleich zu den USA verspätete Gesetzgebung wurde auch dadurch geschwächt, daß die von der EG vorgeschlagenen Möglichkeiten aktiver Förderung nicht übernommen wurden und daß die Bundesregierung keine Beschwerde- oder Kontrollinstanz zur Überprüfung und Schadensersatzregelung einrichtete (Hohmann-Dennhardt 1988). Die erzwungene Ratifizierung des EG-Anpassungsgesetzes durch Druck von »außen« auf den »Musterknaben« der Europäischen Gemeinschaft spricht Bände für die Ausgangsposition und die Entwicklung deutscher Gleichstellungspolitik.

Die Institutionalisierung von Gleichstellung auf kommunaler und auf Länderebene durch die Einrichtung von Stellen für Frauenbeauftragte sei hier nur kurz erwähnt, da diese oft kaum Einfluß auf die berufliche Gleichstellung haben. Bisherige Untersuchungen haben keine Umverteilungstrends durch die Einsetzung von Frauenbeauftragten ergeben, gleichzeitig hat sich in der Bundesrepublik jedoch ein neues Netzwerk institutionalisierter Frauenpolitik entwickelt, das unter künftigen rot-grünen Regierungen möglicherweise an Einfluß gewinnen kann.

In den USA wurden dagegen schon in den Jahren 1965 und 1967 zwei Präsidentenverordnungen erlassen (Nr. 11246 und Nr. 11375), die die Einsetzung von Gleichstellungsbeauftragten, Förderplänen und Zielquoten in der Privatwirtschaft ermöglichten. Ab 1977 gab es ein Gesetz, das bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, eine feste Quote von 10% einführt. Mit den Präsidentenverordnungen wurde zum ersten Mal der zweite von Steinberg Ratner identifizierte Ansatz realisiert. Der »Affirmative Action«-Ansatz ist eine Policy, die Ungleichheit als strukturelles Problem interpretiert und daher umfangreichere Maßnahmen verlangt, wie die Aufstellung von Förderplänen bei staatlichen Vertragspartnern und ab 1972 auch im öffentlichen Dienst auf Bundesebene. Mit der Überprüfung von Beschwerden und der Kontrolle der Einhaltung von Auflagen wurden zwei Behörden beauftragt, die Equal Employment Opportunity Commission (EEOC) und die Office of Contract Compliance Programs (OFCCP). Diese Institutionalisierung stellt bis heute einen der wichtigsten Unterschiede zwischen deutscher und amerikanischer Gleichstellungspolitik dar. Während diese Behörden unter Präsident Carter und der damaligen Leiterin Norton Holmes eine nicht wieder erreichte Anzahl von Beschwerden bearbeiteten und öffentlichkeitswirksame Schadensersatzleistungen von Unternehmen wie

AT&T erzielen konnten, ging die Tätigkeit dieser Behörden unter den Präsidenten Reagan und Bush rapide zurück, so daß 75% der vorher betroffenen Unternehmen keine Förderpläne mehr aufstellen mußten (Wood 1990). Obwohl »Affirmative Action« als einziger Ansatz heftige Debatten auslöste, hat sich diese Policy mit der Unterstützung durch entsprechende Urteile des Verfassungsgerichts bis heute erhalten. Wie bei den vorangegangenen Beispielen handelt es sich bei »Affirmative Action« um einen Ansatz, der weder die ökonomischen noch die sozialen Besonderheiten weiblicher Lebenszusammenhänge berücksichtigt, sondern Aufstiegsmöglichkeiten nur für diejenigen Frauen bietet, die sich dem männlichen Erwerbsmodell anpassen.

Ende der 70er Jahre griff die amerikanische Frauenbewegung das Problem der seit den 50er Jahren unveränderten Einkommensdiskrepanz zwischen Männern und Frauen auf (Feldberg 1984). Diese Diskrepanz wurde z. T. durch die geschlechtsspezifische Segregation des Arbeitsmarktes hervorgerufen, gegen die ein neuer Gleichstellungsansatz entwickelt wurde, nämlich »Comparable Worth« (oder »Pay Equity«). »Comparable Worth« ist der erste kollektive Ansatz, der nicht an eine »race analogy« anknüpft, sondern rein frauenorientiert ist. Da er versucht, weibliche Arbeit aufzuwerten, beinhaltet die von diesem Ansatz geforderte Politik ein grundlegendes Umdenken und eine materielle Umverteilung. »Comparable Worth« fand daher weder Unterstützung bei der ab 1980 konservativen Regierung, noch bei Gerichten und Privatunternehmen. Auch weite Teile der Gewerkschaften waren anfangs bestenfalls ambivalent eingestellt, wechselten aber im Verlauf der Diskussion die Fronten und unterstützten schließlich die Frauenbewegung. Während die amerikanische Bundesregierung auf allen Ebenen gegen »Comparable Worth« vorging, wurden auf einzelstaatlicher und kommunaler Ebene zahlreiche Evaluationsstudien durchgeführt, die eine Auswertung der Einkommen öffentlicher Angestellter vornahmen (Johansen 1984; Dean 1984). Unterstützt wurde dieser Ansatz hauptsächlich von der linken Frauenbewegung und den Gewerkschaften der im öffentlichen Dienst Beschäftigten. Doch auch auf kommunaler Ebene hatte »Comparable Worth« wenig Chancen, da die einsetzende Rezession kompensatorische Leistungen dieser Art zunächst politisch nicht durchsetzbar machte.

In der Bundesrepublik ist dieser Ansatz und seine Implementation in einigen feministischen Gruppen und bei hessischen Gewerkschaftsgruppen unter dem Namen Lohngleichwertigkeit diskutiert worden. Er hat bisher jedoch noch keine breite Unterstützung erfahren.

Auf die geringe Umsetzung der Ansätze gegen sexuelle Belästigung und gegen Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung von lesbischen

Erwerbstätigen kann hier nur kurz eingegangen werden. »Sexual harassment« ist seit der umstrittenen Anhörung von Clarence Thomas (1991) vor dem Senat, der ihn als neuen Verfassungsrichter bestätigen sollte, ein öffentlichkeitswirksames Thema. Die Fernsehübertragung der Anhörung und die Aussagen von Anita Hill, seiner ehemaligen Mitarbeiterin, lösten eine Welle der Empörung aus und mobilisierte die Frauenbewegung, die sich danach verstärkt für Gesetze und Verordnungen gegen sexuelle Belästigung an Universitäten und anderen Einrichtungen einsetzte. Die Veränderung der Wahrnehmung, die dazu führte, daß ein »Kavaliersdelikt« jetzt als Straftat aufgefaßt wird, ist als Erfolg zu bewerten, wenn auch die tatsächliche Umsetzung gering bleibt. In der Bundesrepublik sind gesetzliche Maßnahmen gegen sexuelle Belästigung für die Parlamente bis 1991 dagegen noch kein Thema gewesen und sie wird auch heute nur mit geringen Schadensersatzleistungen geahndet.

Berufliche Gleichstellungspolitik für Lesben (und Schwule) ist ebenfalls noch kein Thema in der bundesdeutschen Öffentlichkeit und kaum in der Frauenbewegung. Obwohl sich in den USA zahlreiche Bürgerrechtsgruppen gegen die explizite Diskriminierung von Lesben und Schwulen in der Armee wandten, konnte sich Präsident Clinton nicht gegen die homophobe Führung des Pentagon durchsetzen. In einigen Kommunen hingegen werden homosexuelle Partnerschaften offiziell anerkannt, was u. a. sozialpolitische Vorteile mit sich bringt, da nun die Möglichkeit einer gemeinsamen Krankenversicherung besteht.

Der nächste Ansatz, das »Expanding Opportunity Model«, ist aufgrund der Schwäche des Sozialstaats und der Tendenz, geschlechtsspezifische Differenzen auf Kosten von Frauen zu minimieren, in den USA kaum zum Zuge gekommen. Obwohl auch der amerikanische Staat eine geschlechtsspezifische Verteilung der Sozialhilfe vornimmt (Gordon 1990), ist das soziale Netz sehr viel weiter geknüpft als in der BRD. Familienpolitisch motivierte Arbeitsmarktpolitik wie bezahlten Schwangerschafts- oder Mutterschaftsurlaub gibt es nur für eine kleine Minderheit der Arbeitnehmerinnen (Lemke 1993). 50% der beschäftigten Frauen erhalten eine unbezahlte Freistellung, die sich aber gerade Frauen in schlecht bezahlten Jobs nicht leisten können. Da etwa 85% der Frauen in ihrem Leben schwanger werden, ist die Nicht-Berücksichtigung ihrer biologischen und sozialen Reproduktionsverantwortung ein großes Hindernis für eine tatsächliche Gleichstellung, die nicht auf eine bloße Assimilation an männliche Erwerbsbiographien hinausläuft.

Eines der eklatantesten Beispiele für die Probleme des amerikanischen Staates mit weiblicher Differenz umzugehen, lieferte ein 1976 gefälltes Urteil des Verfassungsgerichts (General Electric gegen Gilbert). Hier wur-

de der Entzug der firmeneigenen Krankenversicherung gegenüber einer schwangeren Frau verhandelt, die die Krankenhauskosten der Entbindung erstattet sehen wollte. Das Verfassungsgericht lehnte die Title VII-Klage mit der Begründung ab, daß es sich hier nicht um eine Diskriminierung von Frauen, sondern von »pregnant people« handeln würde (Mezey 1992). Das Urteil löste in der Öffentlichkeit einen Sturm der Empörung aus und wurde 1978 vom Kongress mit dem »Pregnancy Disability Act« beantwortet, der Diskriminierung aufgrund von Schwangerschaft für illegal erklärte.

Vorteilhaft wirkt sich für amerikanische Frauen das amerikanische Schulsystem aus, da die flächendeckende Verbreitung der Ganztagschule Erwerbstätigkeit von Frauen erleichtert und so zur Gleichstellung im Berufsleben beitragen kann. Dieses Schulsystem ist jedoch nicht Teil einer bewußten Policyentscheidung für Gleichstellung gewesen.

Die deutsche Sozial- und Familienpolitik verhält sich dagegen ambivalent gegenüber dem »Expanding Opportunity Model«: Einerseits ermöglichen sozialstaatliche Maßnahmen, wie der gesetzlich vorgeschriebene und finanzierte Mutterschafts- und Erziehungsurlaub, Müttern eine zeitlang bei ihren Kindern zu bleiben, gleichzeitig fehlen jedoch Wiedereingliederungsmaßnahmen und Jobgarantien und die ausreichende Bereitstellung von Kindergartenplätzen und -horten. Im Ergebnis werden Abschlagszahlungen an Frauen gewährt, die sie für ein unter- oder abgebrochenes Berufsleben und die Abhängigkeit vom »Ernährer« oder dem Sozialstaat entschädigen sollen. Dies ist u. a. der Grund, warum die Bundesrepublik in Europa eine der höchsten Raten nicht erwerbstätiger Hausfrauen hat (Becker 1989). Die deutsche Version des »Expanding Opportunity«-Ansatzes ist in sich widersprüchlich, da viele Elemente weniger auf »erweiterte Chancen« von Frauen abzielen, sondern eher der Aufrechterhaltung der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung, patriarchaler Familiennormen und der Erhöhung der Geburtenrate dienen. Wie schon bemerkt wurde, sind die Antidiskriminierungs- und »Affirmative Action«-Ansätze in der Bundesrepublik spät oder gar nicht implementiert worden, d. h. es wurde nicht versucht, aktive Gleichstellungspolitik zu betreiben. Dies läßt nach Steinberg Ratner Rückschlüsse auf die Einschätzung der Ursache beruflicher Ungleichheit zu: wenn trotz fortbestehender Diskrepanz keine aktivere Gleichstellung erfolgt, ist die Ungleichheit »kein Thema«, weil sie in den Augen der politisch Verantwortlichen entweder einer »natürlichen« Arbeitsteilung oder akzeptierten Machtinteressen entspricht.

Fazit

Der Vergleich zwischen den USA und der Bundesrepublik macht deutlich, daß in ökonomisch ähnlich strukturierten Ländern die politischen und historischen Kontexte für die Inhalte und die Umsetzung von Gleichstellungspolitik eine große Rolle spielen. In den USA wird der Schwerpunkt auf Integration gelegt; Antidiskriminierungsmaßnahmen und »affirmative action« stehen im Vordergrund, während Modelle grundlegender Umwertung und Umverteilung wie »comparable worth« nur begrenzte Chancen auf Erfolg haben. Sozialstaatliche Maßnahmen, die Frauen in ihrer Reproduktionsverantwortung berücksichtigen und entlasten, sind kaum entwickelt. Ansätze, die formale und gruppenbezogene Chancengleichheit - gemessen am männlichen Arbeitnehmer - ermöglichen, überwiegen deutlich in Anzahl und Durchsetzung gegenüber Modellen, die die weibliche Differenz unterstreichen.

In der Bundesrepublik wurde Gleichstellung bis Anfang der 70er Jahre auf die Herstellung formaler politischer Rechte reduziert, bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung patriarchaler Familien- und Gemeinschaftsnormen und der damit einhergehenden geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung. Einerseits hat die Gleichberechtigung den Status eines Grundrechts in der deutschen Verfassung, andererseits hat sich bis heute eine Definition von Frauen erhalten, die ihre soziale Differenz gegenüber Männern perpetuiert. Formale Gleichstellungsgesetze sind der Bundesrepublik gegen ihren Widerstand von »außen« - durch die EG - vorgeschrieben worden und dementsprechend schwach in ihrer Umsetzung. Der deutsche Sozialstaat hat auf der anderen Seite Frauen als Schwangere und Mütter versorgt und gesetzlich geschützt, jedoch mit der Perspektive, ihre volle Erwerbstätigkeit langfristig verzichtbar zu machen. Die kompensatorischen Leistungen durch den Sozialstaat dienen also nicht unbedingt der Integration von Frauen, sondern zur Betonung ihrer Differenz.

Bisherige Verteilungsmuster haben sich z. T. geändert, etwa im Zugang zu Bildung und Ausbildung. Es scheint aber, als ob der langjährige Einsatz von Frauenbewegung und Feministinnen im Staat und außerhalb selbst mit der partiellen Unterstützung von Gewerkschaften, Parteien oder Bürgerrechtsbewegung im wesentlichen nur die formalen Spielregeln ändern konnte, aber nur in geringem Maße die historisch gewachsenen und von sozialen Machtverhältnissen dominierten Verteilungsmuster.

Literatur

Becker, Uwe (1989): Frauenerwerbstätigkeit - Eine vergleichende Bestandsaufnahme, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 28/89, 7. Juli 1989, S.22-33.

- Berghahn, Sabine (1993): Frauen, Recht und langer Atem - Bilanz nach 40 Jahren Gleichstellungsgebot in Deutschland, in: Gisela Helwig, Hildegard Maria Nickel (Hrsg.), *Frauen in Deutschland 1945-1992*, Bonn, S.71-138.
- Buechler, Steven M. (1990): *Women's Movements in the United States: Woman Suffrage, Equal Rights, and Beyond*, New Brunswick.
- Dean, Virginia, Roberts, Patti und Carroll Boone (1984): Comparable Worth under Various Federal and State Laws, in: Remick, Helen (Ed.), *Comparable Worth and Wage Discrimination: Technical Possibilities and Political Realities*, Philadelphia.
- Dex, Shirley und Lois B. Shaw (1986): *British and American Women at Work, Do Equal Opportunities Policies Matter?* New York.
- Ferree, Myra Marx und Beth B. Hess (1985): *Controversy and Coalition: The New Feminist Movement*, Boston
- Ferree, Myra Marx (1987): Equality and Autonomy: Feminist Politics in the United States and West Germany, in: Katzenstein, Mary Feinsod; Carol McClurg Mueller (eds.), *The Women's Movements of the United States and Western Europe, Consciousness, Political Opportunity, and Public Policy*, Philadelphia, S.172-195.
- Gelb, Joyce (1989): *Feminism and Politics. A Comparative Perspective*, Berkeley.
- Gordon, Linda (ed.) (1990): *Women, the State, and Welfare*, Madison.
- Harrison, Cynthia (1980): A »New Frontier« for Women: The Public Policy of the Kennedy Administration, in: *The Journal of American History* 67, S.630-646.
- Johansen, Elaine (1984): *Comparable Worth, The Myth and the Movement*, Boulder und London.
- Kitschelt, Herbert (1986): Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies, in: *British Journal of Political Science*, Vol. 16, January S.57-85.
- Lemke, Christiane (1993): Sozialpolitik als Geschlechterpolitik; Über Ursprünge und Entwicklungen des amerikanischen Wohlfahrtsstaates, in: *Comparativ, Leipziger Beiträge zur Universalgeschichte und vergleichenden Gesellschaftsforschung*, 5/93, S.88-99.
- MacKinnon, Catherine (1979): *Sexual Harassment of Working Women*, New Haven.
- Mezey, Susan Gluck (1992): In Pursuit of Equality; Women, Public Policy, and the Federal Courts, New York.
- Norris, Pippa (1987): *Politics and Sexual Equality: The Comparative Position of Women in Western Democracies*, Boulder.
- Ratner, Ronnie Steinberg (ed.) (1980): *Equal Employment Policy for Women, Strategies for Implementation in the United States, Canada, and Western Europe*, Philadelphia.
- Ruggie, Mary (1984): *The State and Working Women, A Comparative Study of Britain and Sweden*, New Jersey.
- Schmid, Günther (1991): *Women in the Public Sector, Women and Employment Restructuring*, Papier für: Organization for the Economic Co-Operation and Development, General Distribution OCDE/GD (91) 213, Paris.
- Steinberg, Ronnie; Cook, Alice (1988): Policies Affecting Women's Employment in Industrial Countries, in: Stromberg, Ann H.; Harkess, Shirley (eds.), *Women Working, Theories and Facts in Perspective*, California, S.307-328.
- Wahl, Angelika v. (1994a): *Equal Employment Policies for Women in West Germany and the United States: A Comparative Study*, Paper presented at the XVth World Congress of the International Political Science Association, August 21-25 1994, Berlin.
- Wahl, Angelika v. (1994b): *Berufliche Gleichstellung von Frauen in den USA und der Bundesrepublik*, Dissertation, Berlin.
- Wood, Dan (1990): Does Politics Make a Difference at the EEOC? in: *American Journal of Political Science*, Vol. 34, Nr. 2, Mai, S.503-530.
- Young, Iris Marion (1990): *Justice and the Politics of Difference*, Princeton.