

Schmid, Günther

**Book Part — Digitized Version**

## Die beschäftigungspolitische Rolle des Staates für Frauen

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Schmid, Günther (1993) : Die beschäftigungspolitische Rolle des Staates für Frauen, In: Werner Fricke (Ed.): Jahrbuch Arbeit und Technik - 9.1993. Schwerpunktthema: Zukunft der Arbeit, Zukunftsfähigkeit der Gewerkschaften, ISBN 3-8012-4045-2, Dietz, Bonn, pp. 52-64

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/122671>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



## WZB-Open Access Digitalisate

## WZB-Open Access digital copies

---

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).

Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH

Bibliothek und wissenschaftliche Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

E-Mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)

Library and Scientific Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

e-mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

---

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.

More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

### *Gliederung*

1. Einleitung
2. Dynamik und Struktur der Beschäftigung im Staat
3. Beschäftigungspolitische Szenarien
  - 3.1 Das Szenario der freien Marktwirtschaft
  - 3.2 Das Szenario des integrierten Wohlfahrtsstaats
  - 3.3 Das Szenario des segmentierten Sozialstaats
4. Die Zukunft der Gleichstellungspolitik

### *Zusammenfassung*

Der Strukturwandel der letzten zwanzig Jahre war vor allem durch die Tertiarisierung gekennzeichnet: Die Beschäftigung in der Industrie sank, während sie bei den Dienstleistungen stieg. Dieser Prozess hat die Mobilisierung der Frauen in den Arbeitsmarkt gefördert. Ihre Erwerbsquote stieg kontinuierlich, während die der Männer sank. Der Staat spielte in diesem Strukturwandel bisher sehr unterschiedliche Rollen. Während er in einigen Ländern beschäftigungspolitisch die führende Rolle übernahm (z. B. Schweden), mischte er sich in anderen Ländern fast nur regulierend oder deregulierend (z. B. in den Vereinigten Staaten), in anderen wiederum überwiegend als umverteilende Instanz ein (z. B. in der Bundesrepublik Deutschland). Für die Gleichstellung der Frau auf dem Arbeitsmarkt macht es einen erheblichen Unterschied, welche Rolle der Staat einnimmt. Im Strukturwandel der neunziger Jahre, in dem der öffentliche Dienst unter Legitimitäts- und Rationalisierungsdruck gerät, werden sich die Strategien der Gleichstellungspolitik in unterschiedlicher Weise ändern müssen, um die Terraingewinne der Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu sichern und zu erweitern.

### *1. Einleitung*

Der Staat kann Frauenerwerbsarbeit auf verschiedene Weise beeinflussen: als hoheitlicher oder unternehmerischer Arbeitgeber, als Regulierer oder als Umverteiler. In seiner hoheitlichen Funktion (Recht und Ordnung, nationale Sicherheit und Verteidigung) hat der Staat schon immer Beschäftigungsmöglichkeiten geboten, für Frauen allerdings nur in untergeordneten Positionen. Vom Beamtenstatus waren verheiratete Frauen durch die sogenannte Zölibatsregel sogar lange Zeit ausgeschlossen. Damit haben Gleichstellungsgesetze, freilich erst nach dem zweiten Weltkrieg, zumindest formal Schluß gemacht<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Während die Weimarer Verfassung den Frauen den Zugang zum öffentlichen Dienst öffnete, wurde dies 1932 zum Teil durch die gesetzliche Regel zurückgenommen, daß verheiratete Frauen nicht Beamtenposi-

Der staatliche Einfluß auf die Arbeitsmarktchancen von Frauen macht sich aber auch zunehmend durch Regulierung oder Deregulierung des privaten Sektors und durch Umverteilung des Primäreinkommens bemerkbar: Arbeits- und Kündigungsschutz sowie Diskriminierungsverbote beeinflussen die Arbeitsmarktchancen von Frauen, ebenso wie Steuern, Abgaben und Transferzahlungen die Entscheidungen zur Erwerbstätigkeit oder zur Schaffung von Arbeitsplätzen positiv oder negativ berühren können.

Die größte Bedeutung für die Frauenerwerbsarbeit ergibt sich jedoch aus der Rolle des Staates als Unternehmer, der Lohn und Brot wie jeder andere Arbeitgeber anbietet, um Güter und Dienstleistungen zu produzieren, die vom Markt nicht ausreichend angeboten werden. Hierbei stehen die humanen Dienstleistungen im Vordergrund, also Erziehung, Bildung, Wissenschaft, Gesundheit, Pflege und Kultur; aber auch kommunale Versorgungsbereiche wie Verkehr, Transport, Kommunikation, Entsorgung und Energie sind Felder, in denen der Staat häufig die Verantwortung übernimmt.

Im internationalen Vergleich zeigt sich, daß der Staat insbesondere in seiner unternehmerischen Funktion, also als öffentlicher Produzent und Dienstleister, ganz unterschiedliche Rollen eingenommen hat. Kann er noch, wie in den siebziger und achtziger Jahren, als beschäftigungspolitische Hoffnung für die Frauen gelten?

Diese Frage soll in drei Schritten beantwortet werden: Zunächst werden die Dynamik und Struktur des öffentlichen Sektors und seine beschäftigungspolitische Bedeutung für Frauen im internationalen Vergleich aufgezeigt; daraus lassen sich dann idealtypische Szenarien und deren Bedeutung für die bisherige und zukünftige Politik der Gleichstellung ableiten.

## *2. Dynamik und Struktur der Beschäftigung im Staat*

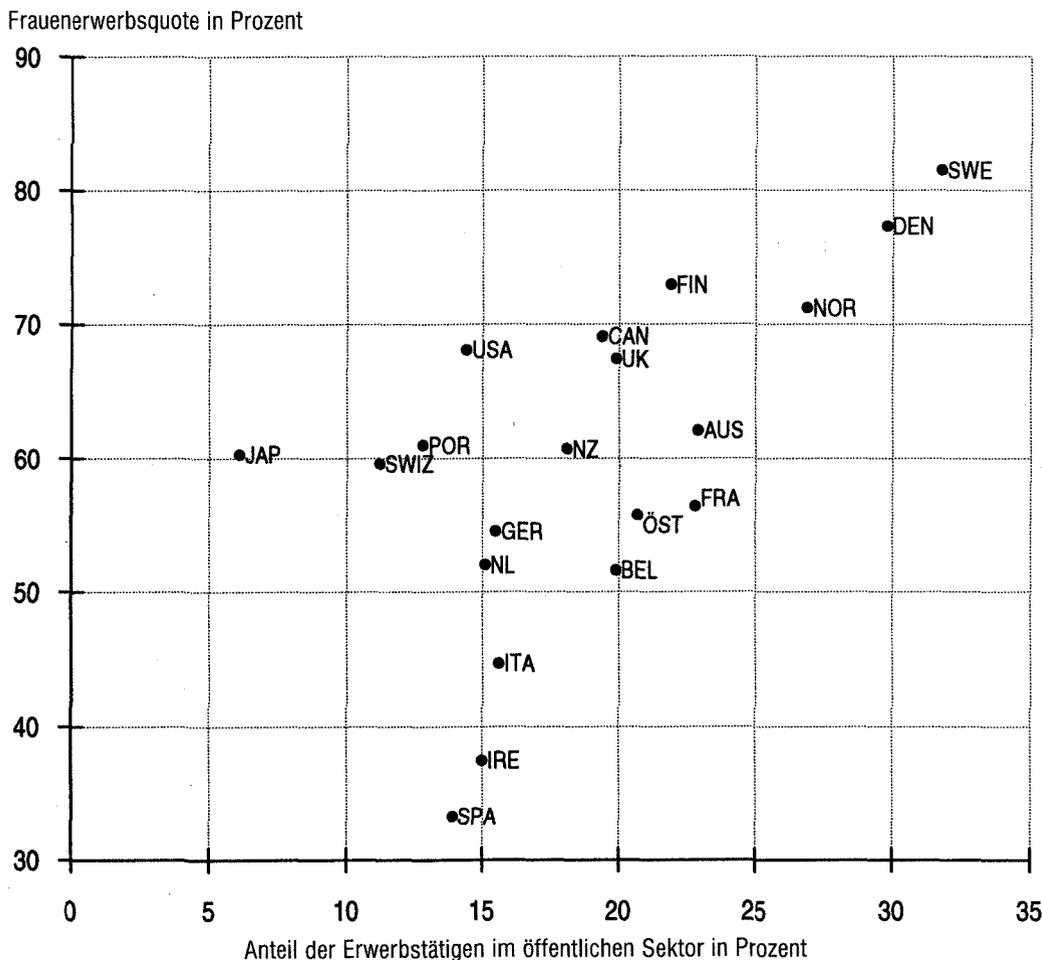
Die Expansion des öffentlichen Sektors war die signifikanteste Entwicklung im Strukturwandel der beiden letzten Jahrzehnte. Hierbei traten aus internationaler Sicht jedoch bemerkenswerte Unterschiede auf: Während beispielsweise der japanische Staat gerade mal 6,1 % aller Erwerbstätigen beschäftigt, sind es in Dänemark und Schweden 29,8 % bzw. 31,8 %. Weitere »staatlich enthaltensame« Länder sind z. B. die Schweiz und die USA (14,4 %), während Australien, Norwegen und Frankreich dem Staat ein großes beschäftigungspolitisches Gewicht einräumen; die Bundesrepublik befindet sich bei dieser Betrachtung mit 15,5 % im unteren Mittelfeld (vgl. Abbildung 1 und im Detail Schmid 1991).

Die unmittelbare beschäftigungspolitische Bedeutung des Staates im Ländervergleich ist jedoch eine andere, wenn die staatlichen Bediensteten auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) bezogen werden, wenn also die staatliche Erwerbsquote berechnet wird. Im Strukturwandel hat sich nämlich auch das Gewicht des Arbeitsmarktes als direkte Einkommensquelle geändert, ablesbar an der Entwicklung der gesamten Erwerbsquote. Diese ist in einigen Ländern gestiegen (z. B. in Schweden, USA), in anderen Ländern gesunken (z. B. Frankreich und Bundesrepublik). Dies hat

---

tionen einnehmen durften. Mit dem Grundgesetz von 1947, das im Artikel 3 die Gleichheit von Männern und Frauen verankerte, wurde diese Einschränkung hinfällig. Irland gab die Zölibatsklausel sogar erst mit dem Beitritt in die EG 1973 auf (Wurster 1989, S. 2).

Abbildung 1: Frauenerwerbsquote und Anteil der Erwerbstätigen im öffentlichen Sektor 1989/90



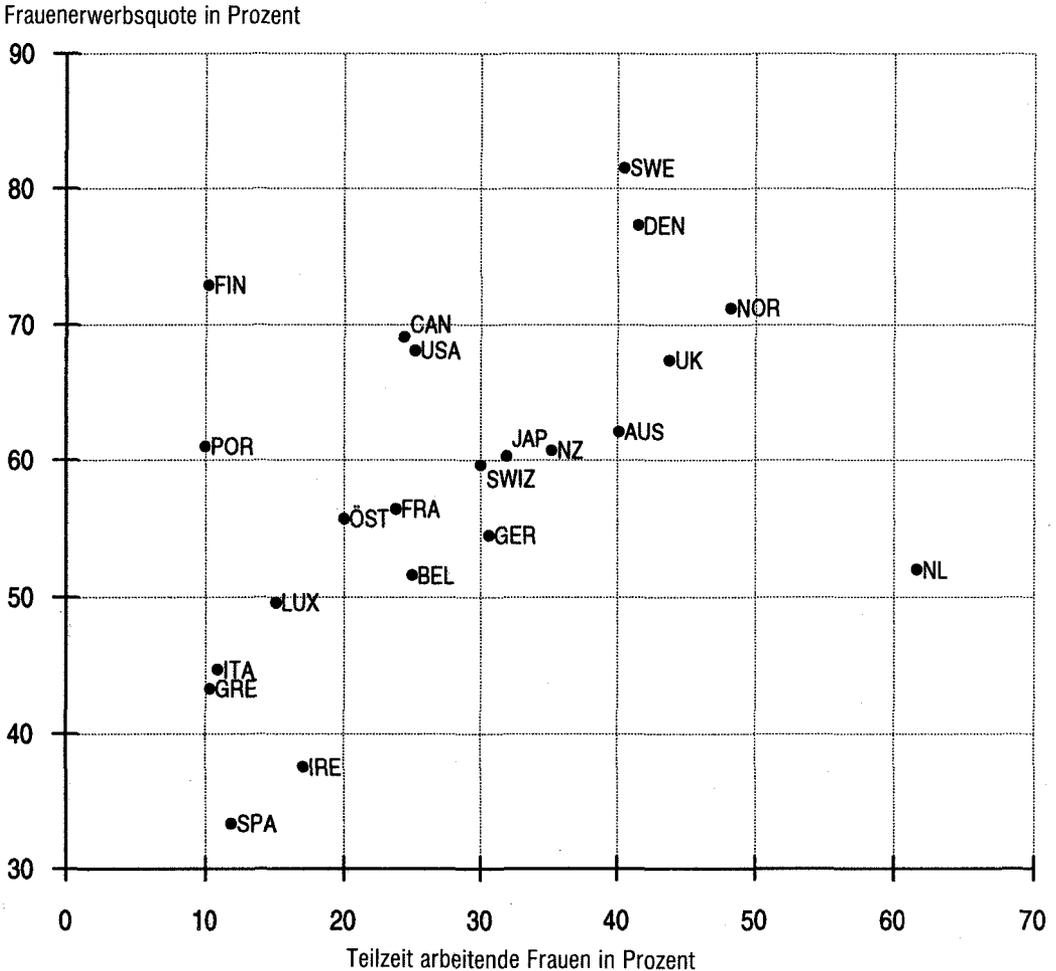
dazu geführt, daß die staatliche Erwerbsquote in der (alten) Bundesrepublik mittlerweile sogar geringer ist (9,9 %) als in den USA (10,4 %)! Der Arbeitsmarkt steht somit im krassen Widerspruch zum gängigen Klischee, die Deutschen neigten zum Staat. Dafür verteilt der deutsche Staat allerdings kräftig um: 1990 machten Steuern und Sozialabgaben zusammen 44,9 % des Bruttosozialprodukts aus im Vergleich zu nur 29,7 % in den USA (vgl. auch Abschnitt 3.3).

Die »Feminisierung« der Beschäftigung, gemessen an der Frauenerwerbsquote, hängt eng mit der Rolle des Staates als unternehmerischer Arbeitgeber zusammen: Wo die Beteiligung der Frauen an der Erwerbsarbeit hoch ist, ist auch der Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Sektor hoch (vgl. Abbildung 1). Wo der Staat keine nennenswerte beschäftigungspolitische Rolle übernommen hat, sind es (meist niedrig bezahlte) private Dienstleistungen, die Arbeitsplätze für Frauen geschaffen und so die Frauenerwerbsquote in die Höhe getrieben haben. Dies setzt – wie noch zu zeigen sein wird –

einen in der Regulierung freizügigen Staat voraus, der z. B. breite Lohnspannen und Löhne auch unterhalb des zivilen Existenzminimums zuläßt.

Die Flexibilisierung der Arbeitszeit ist ein weiterer wichtiger Motor der Mobilisierung von Frauen in den Arbeitsmarkt: Die Erwerbsquote der Frauen ist dort am höchsten, wo auch die Teilzeitbeschäftigung der Frauen hoch ist; interessante Ausnahmen sind Finnland und die Niederlande (vgl. Abbildung 2). Besonders hohe Erwerbsquoten

Abbildung 2: Frauenerwerbsquote und Teilzeitarbeit 1990



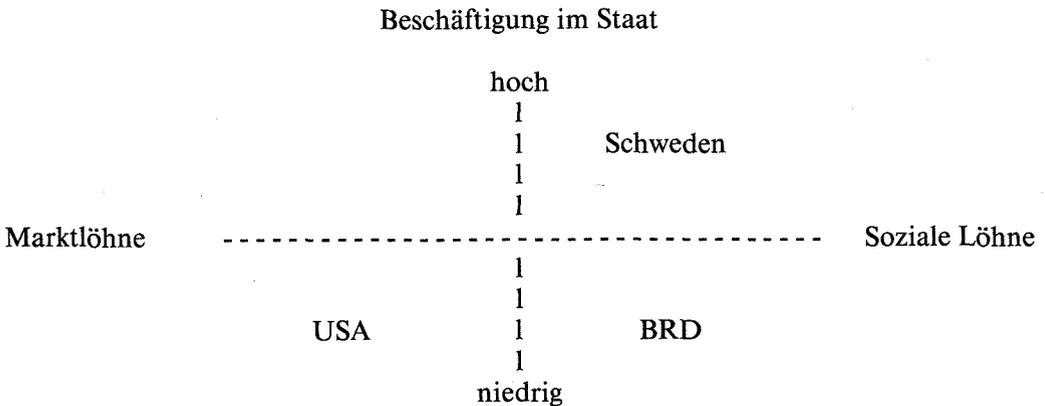
der Frauen werden freilich mit starker beruflicher Segregation erkaufte, d. h. mit einer Ghettoisierung der Frauen in bestimmten Segmenten des Arbeitsmarktes, meist in »frauentypischen« Berufen, die mit den tradierten Tätigkeiten der Frauen in der häuslichen Familie verwandt sind.

Diese kurz angerissenen Unterschiede der beschäftigungspolitischen Rolle des Staates machen deutlich, daß die Gleichstellung der Frau auf dem Arbeitsmarkt in einem breiteren gesellschaftspolitischen Zusammenhang gesehen werden muß.

### 3. Beschäftigungspolitische Szenarien

Die beschäftigungspolitische Rolle des Staates kann als Folge eines (impliziten) Sozialvertrags verstanden werden, auf dessen Grundlage Gesellschaften ihren Sozialstaat und mithin auch den Arbeitsmarkt gestalten. Zentrale strategische Größen sind dabei zum einen die Lohngestaltung, die entweder den freien Marktkräften überlassen bleibt oder durch politische und soziale Kräfte gezügelt wird, zum anderen die Abschöpfung der Produktivitätsgewinne entweder in zusätzliche Beschäftigung oder in Freizeit (d. h. verkürzte Wochen- oder Lebensarbeitszeit). Dabei kann die Zusatzbeschäftigung nur dann im (weniger produktiven) öffentlichen Sektor erfolgen, wenn die Produktivitätsgewinne des privaten Sektors zur Finanzierung der an den Privatsektor gekoppelten Löhne im öffentlichen Sektor abgeschöpft werden. Anhand dieser beiden strategischen Größen ist es möglich, vier idealtypische Szenarien zu unterscheiden, von denen drei empirisch relevant erscheinen (vgl. Abbildung 3):

Abbildung 3: Szenarien zur beschäftigungspolitischen Rolle des Staates



#### 3.1 Das Szenario der freien Marktwirtschaft

Im ersten Szenario folgt die Gesellschaft dem (impliziten) Sozialvertrag, daß Löhne der Produktivität oder dem Marktwert entsprechend bezahlt werden. Aus dieser »Wahl« folgt, daß der Strukturwandel viele Arbeitsplätze mit hoher Produktivität und entsprechend hohen Löhnen hervorbringt, aber ebenso viele Arbeitsplätze mit niedriger Produktivität (besonders bei Dienstleistungen) und entsprechend niedrigen Löhnen, die sogar unter den sozial definierten Mindeststandard fallen können. Dieses Szenario kann als das Modell des »integrierten freien Markts« bezeichnet werden. Der Staat konzentriert sich auf regulierende (oder deregulierende) Funktionen, und der Großteil der erwerbsfähigen Bevölkerung ist in den Arbeitsmarkt integriert, das heißt, die Erwerbsbeteiligung insgesamt ist hoch.

Für die Gleichstellung der Frau ergeben sich daraus zwei Konsequenzen: Erstens eine Tendenz zu einem dualen Arbeitsmarkt, unterteilt in einen Markt für gute Jobs und einen Markt für schlechte Jobs; zweitens ein geringes Engagement des Staates in der

Schaffung zusätzlicher Beschäftigung. Das Beschäftigungspotential für Frauen insbesondere im Bereich personenbezogener öffentlicher Dienstleistungen ist daher gering. Im privilegierten Segment des Arbeitsmarkts (ob privat oder öffentlich) haben gut ausgebildete Frauen, die sich von ihren häuslichen Verpflichtungen durch Kauf billiger privater Dienstleistungen entlasten können, gute Chancen. Andererseits zwingen niedrige Erwerbseinkommen mehr und mehr Frauen, in niedrig bezahlten privaten Dienstleistungen zu arbeiten, um einen zivilen Mindestlebensstandard zu erreichen.

Die Vereinigten Staaten kommen diesem Idealtyp am nächsten<sup>2</sup>. Der Anstieg der Frauenerwerbsarbeit ist bemerkenswert. In nur 17 Jahren (1973 bis 1990) stieg die Frauenerwerbsquote um 17 Prozentpunkte, im Durchschnitt also um einen Prozentpunkt pro Jahr. Der Anteil des Staates an der gesamten Beschäftigung ist in den achtziger Jahren sogar geringfügig gefallen, während der Beschäftigungsanteil an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter konstant blieb. Daraus folgt, daß der Löwenanteil der neuen Arbeitsplätze für Frauen im privaten Sektor entstanden sein muß.

Frauenförderung in Verbindung mit staatlichen Aufträgen an die private Industrie (»affirmative action«), Diskriminierungsverbote bei Einstellungen und eine Politik adäquater Entlohnung (»comparable worth«) anstelle aktiver Arbeitsmarktpolitik oder harter Quotenregulierung sind die logischen Begleiterscheinungen einer solchen Strategie. Die amerikanische Frauen- und Bürgerrechtsbewegung sowie die Gewerkschaften im öffentlichen Sektor haben mit dieser Strategie durchaus Teilerfolge erzielen können (Cook 1985 und Needleman in diesem Band).

Die große Zahl von Armen, die trotz Vollzeitbeschäftigung unter dem zivilisierten Lebensstandard bleiben (»working poor«) oder von Sozialhilfe abhängiger Arbeitsloser, unter ihnen viele alleinstehende Mütter, würde jedoch ein stärkeres Engagement des Staates als Umverteiler und Arbeitgeber erfordern, um weitere entscheidende Verbesserungen in der Gleichstellung zu erzielen: Selbst Großindustrielle (z. B. Iacocca) fordern mittlerweile den Ausbau eines öffentlichen und universellen Gesundheitssystems, insbesondere jedoch den Ausbau öffentlicher Infrastruktur im Bereich der Bildung, Kindererziehung und Pflege. Diese Forderungen finden auch angesichts des erlahmenden Produktivitätswachstums und des intensivierten internationalen Wettbewerbs zunehmend Unterstützung und waren ausschlaggebend für den Wahlsieg von Clinton.

Da die amerikanischen Frauen im Sektor »guter Jobs« schon eine stärkere Position errungen haben als die meisten ihrer europäischen Kolleginnen, gibt die anstehende Modernisierung des Staates in Amerika eher zu Hoffnungen als zu Befürchtungen Anlaß. Die ohnehin mageren Beschäftigungsmöglichkeiten von Frauen im öffentlichen Sektor scheinen nicht besonders gefährdet. Die Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur durch qualitativ hochwertige Kinderbetreuungsdienste und eine von einem breiten Konsens getragene Bildungsoffensive könnte sogar die Perspektiven für Frauen in einem hoffnungsvollen Licht erscheinen lassen; die Weichen für eine solche Politik sind von der neuen Regierung freilich noch zu stellen.

---

2 Zur Situation der Frauen in den USA vgl. auch den Beitrag von Ruth Needleman in diesem Band, d. Red.

## 3.2 Das Szenario des integrierten Wohlfahrtsstaats

Im zweiten Szenario folgt die Gesellschaft dem (impliziten) Sozialvertrag, daß jeder Arbeitsplatz ein sozial angemessenes Einkommen garantieren soll, unabhängig von der Produktivität oder vom Marktwert. Die Schaffung wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze wird durch solidarische Lohnpolitik indirekt gefördert: Die florierenden Unternehmen müssen geringere Löhne bezahlen als es ihre Marktstellung erlaubte. Aktive Arbeitsmarktpolitik, vor allem Mobilitätsanreize, Weiterbildung und Umschulung federn den beschleunigten Strukturwandel ab, dem insbesondere die weniger produktiven Betriebe unterliegen, die überhöhte Löhne zahlen müssen. Neue Arbeitsplätze, besonders im Sozialbereich mit niedriger Produktivität, werden vor allem durch den Staat geschaffen und durch Steuern oder andere Abgaben finanziert. Soziale Dienstleistungen sorgen andererseits dafür, daß neue Arbeitsmöglichkeiten für Frauen entstehen, vor allem für Frauen, die vorher diese Dienste zu Hause ausgeübt haben. Vollbeschäftigung hat allerhöchste Priorität.

Dieses Szenario kann als das Modell des integrierten Wohlfahrtsstaats gekennzeichnet werden: Der Staat betätigt sich hier vor allem als (unternehmerischer) Arbeitgeber, und der überwiegende Teil des Erwerbspotentials, einschließlich leistungsgeminderter aber arbeitswilliger Menschen, ist in den Arbeitsmarkt integriert, in anderen Worten, die Erwerbsquote ist sehr hoch.

Für die beschäftigungspolitische Gleichstellung der Frau ergeben sich daraus folgende Konsequenzen: Auch in diesem Modell ist der Arbeitsmarkt streng geteilt, hier allerdings in einen (hochproduktiven) privaten und einen riesigen öffentlichen Bereich der sozialen Dienstleistungen mit niedriger Produktivität (oder Produktivität, die im üblichen Sinne nicht meßbar oder gesellschaftlich niedrig bewertet ist). Ungenutzte Kapazitäten weiblicher Arbeitskraft werden in jedem Fall mobilisiert, und die (weibliche) Erwerbsbeteiligung steigt weiter infolge der positiven Rückkopplung zwischen dem Ausbau sozialstaatlicher Dienstleistungen und Erwerbsbeteiligung. Wegen der solidarischen Lohnpolitik und der Kopplung der Löhne im öffentlichen Sektor an den privaten Sektor sind die Differenzen der Löhne zwischen Männern und Frauen (vergleichsweise) gering; die berufliche Segregation ist dagegen sehr hoch.

Schweden und – in geringerem Ausmaß – die anderen skandinavischen Länder kommen diesem Modell am nächsten. Schweden weist eine noch höhere Frauenerwerbsquote als die Vereinigten Staaten auf. Diese Quote ist in den letzten 17 Jahren von 63 Prozent (1973) auf 82 Prozent (1990) gestiegen. Fast ein Drittel der schwedischen Erwerbstätigen bzw. ein Viertel der erwerbsfähigen Bevölkerung sind im öffentlichen Sektor beschäftigt. Frauenerwerbsarbeit ist daher stärker als in den Vereinigten Staaten auf den Staat fixiert: Mehr als zwei Drittel der erwerbstätigen Frauen haben einen öffentlichen Arbeitsplatz inne, der Hauptanteil konzentriert sich auf die sozialen Funktionen: Gesundheit, Pflege und soziale Sicherheit.

Was das Gleichstellungsziel ökonomischer Unabhängigkeit angeht, war Schweden somit größtenteils erfolgreich. Der Preis, den die Schwedinnen dafür zu zahlen hatten, war freilich ein nach Geschlecht extrem gespaltener Arbeitsmarkt. Es ist offensichtlich, daß unter solchen Voraussetzungen eine Gleichstellungspolitik der Arbeitsbeschaffung, öffentlicher Kinderbetreuung, aktiver Arbeitsmarktpolitik und eine Besteuerung auf strikt individueller Basis eher bevorzugt wird als eine regulative Politik. Gleichstellungspolitik über gesetzliche Verbote und Gebote hat in Schweden kaum Tradition.

Starke Lohndrift, Inflation, niedriges Produktivitätswachstum, Staatsverschuldung und die Wiederkehr eines Zahlungsbilanzdefizits sind Anhaltspunkte dafür, daß die schwedische Wettbewerbsfähigkeit in den achtziger Jahren nach und nach schwächer wurde. Während der Sozialstaat vom Typ des großen öffentlichen Dienstleisters »im goldenen Zeitalter« Wachstum und Effizienz erhöhte, gibt es nun Anzeichen für wachsende Ungleichheiten und abnehmende Effizienz zusätzlicher öffentlicher Ausgaben. Frauen könnten in einer solchen Situation sehr gefährdet sein, da ihr Gleichstellungserfolg von Gedeih und Verderb des Staats als Arbeitgeber abhängt (Persson 1990).

Das nordische Modell der Gleichstellung steht somit unter einem doppelten Anpassungsdruck: Die Modernisierung des öffentlichen Dienstes, die sich wohl nicht ohne relativen Abbau staatlicher Beschäftigung vollziehen läßt, erfordert eine Erweiterung der beruflichen Perspektiven, während die noch ausstehende Eroberung hochwertiger Positionen im privaten Sektor insbesondere für die qualifizierten Frauen eine Erhaltung der gut ausgebauten öffentlichen Infrastruktur voraussetzt, um im verschärften Wettbewerb der Geschlechter zu bestehen. Es scheint, daß unter solchen Bedingungen, das heißt in einer Situation, in der die öffentliche Infrastruktur für vorteilhafte Arbeitsbedingungen bereits weit entwickelt ist, mehr Nachdruck auf die Durchsetzung eines bevorzugten oder zumindest gleichberechtigten Zugangs zu höheren Positionen (die vertikale Spaltung des Arbeitsmarktes brechend) gelegt werden muß; dasselbe gilt für die Förderung der Frauen in der Ausbildung für bisher männertypische Berufe. Die weitgehend erzielte ökonomische Unabhängigkeit und die vergleichsweise gute Repräsentation der Frauen in Politik und Gewerkschaften sind Anlaß zu Optimismus; jedenfalls ist die Ausgangsposition der Frauen im nordischen Modell günstiger als die ihrer kontinentaleuropäischen Schwestern, für die eher das nachfolgende Szenario zutrifft (Hernes 1987).

### 3.3 Das Szenario des segmentierten Sozialstaats

In diesem Szenario folgt die Gesellschaft wiederum dem (impliziten) Sozialvertrag, daß Erwerbsarbeit einen angemessenen Lebensstandard unabhängig vom Marktwert der Tätigkeit garantieren soll. Die Schaffung neuer Arbeitsplätze mit hoher Produktivität wird durch aktive Industriepolitik, exzellente und öffentlich finanzierte Bildungsinfrastruktur sowie durch eine zwar moderate aber kontinuierlich expansive Lohnpolitik unterstützt. Neue Jobs mit geringer Produktivität (speziell im Dienstleistungsbereich) werden infolge hoher Lohnkosten und beschäftigungspolitischer Abstinenz des Staates nicht gefördert. Die Versorgung der Gesellschaft mit diesen Diensten wird hauptsächlich dem informellen Sektor oder den privaten Haushalten überlassen. Diese Aufgaben, wie die Sorge für die ältere Generation, werden durch gesetzlich abgeforderte Transferzahlungen des hochproduktiven Sektors finanziert. Der Staat konzentriert sich auf seine umverteilende Rolle, und mehr und mehr Menschen werden aus dem Hochleistungsarbeitsmarkt ausgegliedert, das heißt, die Erwerbsquote ist sehr niedrig.

Für die Frauen hat dieses Szenario zunächst folgenden Effekt: Die Strategie des hohen Produktivitätswachstums erzeugt vor allem Nachfrage nach hochqualifizierten Facharbeitern, Technikern und Ingenieuren; sie bevorzugt diejenigen, die die volle Arbeitszeit (und darüber hinaus) wahrnehmen können und zur kontinuierlichen Weiterbildung bereit sind. Frauen, die nicht in der Lage oder bereit sind, eine Vollzeittätigkeit auszuüben oder die unterbrochene Karrierewege vorweisen, werden strukturell benach-

teiltigt. Auch in diesem Modell ist der Arbeitsmarkt gespalten, allerdings – stereotyp formuliert – in Insider und Outsider; wegen der geringen Neigung zur Schaffung neuer Arbeitsplätze weist dieses Szenario darüber hinaus immer eine Tendenz zu technologisch bedingter Sockelarbeitslosigkeit auf. Anstatt kompensatorisch Arbeitsplätze zu schaffen, konzentriert sich der Staat hier auf die Mobilisierung von Ressourcen für Transferzahlungen an ungenutzte Arbeitskräfte, z. B. an das Heer von Langzeitarbeitslosen, leistungsgeminderten Menschen oder Frührentnern. Darüber hinaus bremst der Staat den sozialen Wandel, indem er traditionale Familienstrukturen durch Steuervorteile unterstützt, z. B. durch Einkommenssplitting für verheiratete Partner, selbst wenn diese keine Kinder aufziehen.

Die (alte) Bundesrepublik Deutschland kommt diesem Szenario am nächsten. Die westdeutsche Gesellschaft hat sich offenbar in eine völlig andere Richtung als die schwedische oder amerikanische entwickelt. Die Gesamtbeschäftigungsrate ist gesunken, und die Erwerbsquote der Frauen stieg nur geringfügig an, von 50 Prozent (1973) auf 55 Prozent (1990). Das Gewicht der öffentlichen Dienstleistungen an der Gesamtbeschäftigung hat sich zwar zwischen 1960 und 1980 fast verdoppelt, die staatliche Erwerbsquote blieb jedoch nahezu konstant. Obwohl also die Mehrheit der neuen Beschäftigungsverhältnisse für Frauen im öffentlichen Dienst entstanden ist, hat die Ausdehnung des öffentlichen Sektors den Arbeitskräfteüberschuß aus privater landwirtschaftlicher und industrieller »Freisetzung« nicht kompensiert. Im Gegensatz zu den USA und speziell zu Schweden, sind Frauen im öffentlichen Dienst auch nicht signifikant überrepräsentiert.

Hohe legale oder de facto Minimumlöhne und moderate Lohnunterschiede (niedriger als in den USA, höher als in Schweden) führen dazu, daß der Bereich möglicher Lohndiskriminierung reduziert wird. Umverteilung durch generöse Transferzahlungen und eine Gleichstellungspolitik, die sich vor allem um die Beeinflussung der Personalrekrutierung – z. B. Antidiskriminierungsgesetze, Quotenregelung, Gleichstellungsbüros oder Frauenbeauftragte – statt um die Schaffung von Arbeitsplätzen und um die Angleichung von Gehältern bemüht, sind die Begleiterscheinungen einer solchen Strategie. In einem Gesellschaftsvertrag, in dem Arbeitsplätze knapp gehalten werden, erscheint der hohe Stellenwert von Quotenregelungen (also Rationierungsregeln) in der öffentlichen Diskussion als logisches Korrelat, während er in den USA und Schweden auf Unverständnis stößt.

Es kann bezweifelt werden, ob eine solche Strategie angesichts des Strukturwandels der neunziger Jahre unverändert bleiben kann. Die zeitgemäße Entsprechung zur monetären Umverteilung und regulativen Rationierung, auf die Gleichstellungspolitik in einem Hochproduktivitätsmodell mehr Gewicht legen sollte, scheint die Schaffung einer flexibleren Arbeitsorganisation zu sein, die es erlaubt, das benötigte Arbeitsvolumen auf mehrere »Schultern«, weibliche und männliche, zu verteilen.

Darüber hinaus ist die einem solchen Gesellschaftsvertrag zugrundeliegende Unterstellung von der Unproduktivität (öffentlicher) humaner Dienstleistungen unzutreffend. Die Vermittlung kommunikativer und technischer Kompetenzen sowie Heilen, Trösten, Pflegen, Anregen, Helfen und Kultivieren sind direkte oder zumindest indirekte Wert-Schöpfungen, die zur Wohlfahrt »postmoderner« Gesellschaften ebenso wenn nicht mehr beitragen als die weitere Anhäufung materieller Güter.

Auch zeigen vergleichende Untersuchungen, daß eine hohe Ausstattung öffentlicher humaner Dienstleistungen die internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht beeinträchtigen muß (Mosley, Schmid 1992). In der Bundesrepublik ist – gemessen an internationa-

len Standards – also noch Spielraum für die Expansion humaner Dienstleistungen vorhanden, wenn der politische Wille dazu vorhanden ist. Hoffnung für Frauen ist durchaus zu schöpfen, wenn selbst konservative Parteien im Rahmen der Regelung des Abtreibungsparagrafen sich dazu bekennen müssen, Kinderbetreuungsmöglichkeiten auszubauen.

#### 4. *Die Zukunft der Gleichstellungspolitik*

Neben den angeführten fundamentalen Unterschieden der Arbeitsmarktregimes in den entwickelten westlichen Industriegesellschaften ergeben sich aus der Sicht der unterschiedlichen Rollen des Staates jedoch auch Gemeinsamkeiten für zukünftige erfolgversprechende Strategien der Gleichstellung von Frauen. Zunächst bot der Staat als unternehmerischer Arbeitgeber den Frauen in den meisten Ländern bisher mehr Arbeitsplätze als der private Sektor. Auch die Arbeitsbedingungen der Mehrheit dieser Arbeitsplätze waren besser als im privaten Bereich. Insbesondere die Frauenverdienste waren höher als im privaten Sektor, solange der öffentliche Dienst mit hoher Geschwindigkeit expandierte.

Dies kann von den in neuerer Zeit geschaffenen Arbeitsplätzen generell jedoch nicht mehr behauptet werden. Diese bieten überwiegend nur Teilzeitbeschäftigung. Manche davon sind zwar langfristig gesichert und qualitativ hochwertig, aber immer mehr dieser Arbeitsplätze scheinen eher gefährdet oder/und unterbewertet zu sein. Auch andere Formen von Zeitarbeit (Befristung, Sonderschichten) steigen an, wiederum vor allem für Frauen. Unverkennbar ist nun auch mit dem langsameren Wachstumstempo oder gar Schrumpfen des öffentlichen Sektors ein Trend zu relativ niedrigeren Löhnen und Gehältern verbunden. Das gilt vor allem für den kommunalen öffentlichen Dienst, wo der Wettbewerb mit dem privaten Sektor am stärksten ist.

Unabhängig von der Größenordnung ist auch die horizontale berufliche Spaltung (Segregation) im öffentlichen Sektor stärker ausgeprägt als im privaten Sektor. Frauen finden sich sehr häufig in Beschäftigungen mit abgeschlossenen beruflichen Kategorien wieder. Aufsteigende Mobilität ist so schon mit der Berufswahl fast ausgeschlossen. Typische Beispiele hierfür sind Sekretärinnenarbeit und Buchführung. Nur geringfügig weniger trifft dies auch für typische weibliche Arbeitsbereiche zu wie in Lehr-, Pflege- und Erziehungsberufen. Männer befinden sich dagegen eher in Berufen und Positionen, die der Konkurrenz ausgesetzt sind und die es wahrscheinlicher machen, daß sie auch zwischen den Berufen wechseln. Im Gegensatz dazu konzentrieren sich Frauen auf nicht konkurrierende Berufsgruppen und sind damit auch in ihrer zwischenberuflichen Mobilität eingeschränkt.

Die Flexibilisierung der Berufe und ihre Öffnung »nach oben« wie »zur Seite« erscheint daher als eine erfolgversprechende Strategie, wobei der Staat in seinen unterschiedlichen Rollen als Arbeitgeber, Umverteiler und Regulierer eine Vorreiterrolle übernehmen könnte. Die weibliche Präsenz in den oberen Positionen des öffentlichen Dienstes ist ausgesprochen niedrig und nur geringfügig steigend. Dieser langsame Fortschritt bei der Herstellung gleicher Beschäftigungsmöglichkeiten von Frauen im öffentlichen Sektor hängt stark mit der im Vergleich zu Männern hohen Abgangs- oder Fluktuationsrate zusammen. Daher könnten Maßnahmen, die auf die Reduzierung der Abgangsrate zielen, besonders effektiv sein. Diese Annahme wird durch die Beobachtung

unterstützt, daß dort, wo die Häufung weiblicher Beschäftigung in niedrigrangigen Tätigkeiten reduziert werden konnte, »Gleichstellungsbrücken« durch zwischenzeitliche Teilzeitarbeit geschaffen wurden. Die Bereitstellung von Optionen für Teilzeitarbeit, verbunden mit der Sicherheit, jederzeit wieder auf Vollzeit zu gehen und dabei keine oder nur geringfügig Ansprüche auf die soziale Absicherung oder die Pension zu verlieren, erscheint als eine der wichtigsten Maßnahmen der Gleichstellungspolitik, da sie auch für Männer attraktiv ist.

Viele typische Frauenberufe im öffentlichen Dienst sind im Vergleich zu ihren Anforderungen qualitativ wie monetär unterbewertet; das gilt vor allem für den Erziehungs- und Pflegebereich. Tiefgegliederte und langgezogene Laufbahnstufen wirken sich nachteilig für Frauen mit Karriereunterbrechungen aus. Umbewertung und Entdifferenzierung von Laufbahnordnungen sind darum weitere erfolversprechende Gleichstellungsstrategien (Dürk 1991). Ebenso vielversprechend wäre die Veränderung der Arbeitsorganisation im Sinne des Abbaus von Hierarchien und Erweiterung des Tätigkeitsspektrums; Beweglichkeit der Statuspositionen (Heterarchien) zum Beispiel würde den Präferenzen der Frauen entgegenkommen und würde sie ermutigen, die Verantwortungen, die mit Beförderungen verbunden sind, anzunehmen.

Auf den Staat allein als modellhaften Arbeitgeber ist kein Verlaß. Die Unterstellung, der Staat könne auf Grund seiner besonderen Stellung auf Dauer bessere Beschäftigungsbedingungen – gewissermaßen als Kompensation für die Diskriminierung oder die Benachteiligungen im privaten Sektor – bieten, erscheint theoretisch und langfristig betrachtet eine zweifelhafte Strategie zu sein. Eine Umkehrung der Strategie, die sich zur Zeit andeutet, wäre jedoch genauso verfehlt. Die Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen gegenüber dem Privatsektor hängt letztlich von dem hohen Standard der Beschäftigungsqualität ab, da nur so hochqualifizierte Erwerbstätige zu gewinnen sind. Der Niedergang der Einkommen im öffentlichen Dienst ist daher ein alarmierendes Signal für einen möglichen Teufelskreis oder gar ein »doppeltes Ungleichgewicht«: Nämlich einer Situation, in der die Verdienste von gleichwertig ausgebildeten ArbeitnehmerInnen in gehobenen Positionen im privaten Sektor höher wären als im öffentlichen, während die Löhne und Gehälter von gleichwertig ausgebildeten ArbeitnehmerInnen in geringwertigen Positionen des öffentlichen Sektors höher wären als im privaten. Resultat davon wären Einstellungsprobleme sowohl im privaten Sektor (aufgrund der Knappheit gering verdienender Arbeitskräfte) als auch im öffentlichen Sektor (Mangel an Wettbewerbsfähigkeit um die hochqualifizierten gut Verdienenden).

In seiner Rolle als Regulierer muß der Staat in Zukunft die Gewichte verschieben: Gesetze, die die offene Diskriminierung im Zusammenhang mit Einstellung, Entlohnung, Beförderung und Entlassung verbieten, sind im allgemeinen weit entwickelt. Energische Anwendung dieser Gesetze, d. h. gutes Management und Verfahren, die die Arbeitsorganisation berühren, sind nun notwendig, um die Chancengleichheit voranzubringen. Hier könnte der Staat als Arbeitgeber wesentlich innovativer zu sein als der private Sektor. Die Nachahmung einer vorbildlichen Praxis im öffentlichen Dienst durch die privaten Arbeitgeber sowie eine entsprechende Imageverbesserung der öffentlichen Arbeitgeber als »Modellarbeitgeber« könnten der Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Dienstes angesichts der möglichen Knappheit qualifizierter Arbeitskräfte nicht schaden. Unter anderem sollten Frauenförderpläne, Beobachtungs- und Berichtspflichten sowie die Herstellung von Öffentlichkeit für erzielte Erfolge zur Chefsache jeder öffentlichen Betriebs- oder Verwaltungseinheit werden. Der Staat als Arbeitgeber könnte sogar soweit gehen, Beförderungen des höheren Managements und Stellenausweitun-

gen von der erfolgreichen Einhaltung von Frauenförderplänen abhängig zu machen. Als unternehmerischer Arbeitgeber hat der Staat bisher schon vielfach die Option eingeführt – in manchen Fällen auch die Berechtigung –, von Vollzeit- auf Teilzeitarbeit zu wechseln, verbunden mit Zusagen der Arbeitsplatzsicherheit, umfassender sozialer Sicherung und der Möglichkeit zur Rückkehr zur Vollarbeitszeit. Das scheint ein vielversprechender Trend zu sein, womit sich auch ein Modell für den Privatsektor abzeichnet. Nicht nur Frauen werden diese »Gleichstellungsbrücke« nutzen. Die Kombination der finanziellen und der positionellen Anreize wird sicherlich auch zunehmend Männer dazu bewegen, diese Option gerne in Anspruch zu nehmen. Finanzzuweisungen an untergeordnete Behörden in Abhängigkeit nachweislicher Erfolge bezüglich der Frauenförderung könnten Nachdruck verleihen.

Die Regulierung des Senioritätsprinzips und der Pensionsansprüche sind in diesem Zusammenhang besonders wichtig. Die meisten Länder haben den Zugang zur Teilzeitarbeit im öffentlichen Dienst vergrößert, aber nur im gesetzlichen Rahmenwerk der Arbeitsplatzsicherheit und Sozialversicherung, die den regulären Arbeitszeiten angepaßt waren. Anreize könnten dadurch gegeben werden, daß die Teilzeitarbeit bezüglich Senioritätsrechten, Pensionsanrechten und Arbeitnehmervertretung als Vollzeit, mindestens jedoch anteilig angerechnet wird. Solche Brücken sind für Frauen sicherlich eine bessere Alternative als die »Friß oder stirb«-Optionen der Vergangenheit.

Ein anderer in empirischen Studien häufig erwähnter Faktor, um die Diskrepanz der Ausgewogenheit von Männern und Frauen bei der Einstellung und der zunehmenden vertikalen Ungleichheit während der beruflichen Karriere zu erklären, ist die geringere räumliche Mobilität von Frauen. Solange Frauen die Hauptverantwortung für die Familienaufgaben tragen, werden sie auch Schwierigkeiten haben, an Langzeitfortbildung außerhalb der näheren Umgebung teilzunehmen; sie werden deshalb auch Beförderungen ausschlagen müssen (oder sich schon gar nicht erst darum bewerben), wenn diese mit einem Umzug verbunden sind, was in den Positionen des gehobenen und höheren Dienstes häufig vorkommt. Dieselben Gründe würden auch für Männer gelten, wenn sie sich gleichberechtigt an den Familienverpflichtungen beteiligten. Deshalb erscheint die weitestgehend mögliche Dezentralisierung der Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst, das heißt eine regional ausgeglichene öffentliche Infrastruktur, als eine weitere wichtige Gleichstellungsstrategie, die in den Händen öffentlicher Arbeitgeber oder Politiker liegt.

## *Literatur*

- Bericht der Bundesregierung (1990): Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung der »Richtlinie zur beruflichen Förderung von Frauen in der Bundesverwaltung« – Berichtszeitraum 1986 bis 1988, BT-Drucksache 11/8129.
- Brandes, Wolfgang, Friedrich Buttler u. a. (1990): Der Staat als Arbeitgeber. Daten und Analysen zum öffentlichen Dienst in der Bundesrepublik, Frankfurt a. M.: Campus.
- Cook, Alice H. (1985): Comparable Worth. A Casebook of State and Local Experiences, Honolulu: Industrial Relations Center, University of Hawaii.
- Dürk, Barbara (1991): Wenn das Brunnenmädchen im Heilbad den Hahn zudreht. Frauen im Öffentlichen Dienst fordern die Aufwertung ihrer Tätigkeiten, in: WSI-Mitteilungen, H. 12, S. 724–733.
- Ehrenberg, Ronald G., Joshua L. Schwarz (1986): Public-Sector Labor Markets, in: O. Ashenfelter, R. Layard (Eds.): Handbook of Labor Economics, Vol. II, Amsterdam, New York, Oxford, Tokyo: North Holland, S. 1219–1268.

- Fredman, Sandra, Gillian S. Morris (1989): *The State as Employer: Labour Law in the Public Services*, London: Mansell Publishing Limited.
- Gerigk, Mechthild, Reinhilde Hockauf-Schneider, Reiner Schulz (1986): *Frauen im öffentlichen Dienst – Charakteristika beamteter Frauen –*, (Schriftenreihe des Bundesministeriums des Innern, Bd. 18), Stuttgart et al.: Kohlhammer.
- Hernes, Helga (1987): *Welfare State and Women Power. Essays in State Feminism*, Oslo, Oxford, London et al.: Norwegian University Press. Oxford University Press.
- Mosley, Hugh, Günther Schmid (1992): *Public Services and Competitiveness*, Discussion Paper FSI 92-5, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Needleman, Ruth (1993): *Berufstätige Frauen in den USA setzen neue Themen auf die Tagesordnung*, in: Werner Fricke (Hrsg.): *Jahrbuch Arbeit und Technik 1993*, Bonn: Dietz 1993.
- OECD (1982): *Employment in the Public Sector*, Paris.
- Persson, Inga (Ed.) (1990): *Generating Equality in the Welfare State. The Swedish Experience*, Oslo et al.: Norwegian University Press, S. 223–244.
- Rose, Richard (1985): *Public Employment in Western Nations*, Cambridge et al.: Cambridge University Press.
- Schmid, Günther, Renate Weitzel (Eds.) (1984): *Sex Discrimination and Equal Opportunity*, Aldershot: Gower.
- Schmid, Günther (Mitarbeit von Christine Ziegler) (1991): *Die Frauen und der Staat. Beschäftigungspolitische Gleichstellung im öffentlichen Sektor aus internationaler Perspektive*, Discussion Papers FS I 91-12, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
- Wurster, Barbara (Ed.) (1989): *Women in the Higher Public Service: Recruitment and Career Planning*, Maastricht: European Institute of Public Administration.